

自然资源部文件

自然资发〔2024〕149号

自然资源部关于学习运用“千万工程”经验 深入推进全域土地综合整治工作的意见

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局：

为深入贯彻习近平总书记关于浙江“千万工程”重要指示精神，认真落实党的二十届三中全会关于完善城乡融合发展体制机制、深化土地制度改革的决策部署，现就深入推进全域土地综合整治工作提出如下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入践行习近平生态文明思想，深刻领会党的二十大和二十届二中、三中全会精神，贯彻落实党中央、国务院关于统筹新型工业化、新型城

镇化和乡村全面振兴的决策部署，完整准确全面贯彻新发展理念，学习运用“千万工程”经验，充分发挥全域土地综合整治的平台作用，依据国土空间规划，以县域为统筹单元、以乡镇为基本实施单元，综合运用耕地占补平衡、城乡建设用地增减挂钩、农村集体经营性建设用地入市等政策工具，促进城乡要素平等交换、双向流动，优化农村地区国土空间布局，改善农村生态环境和农民生产生活条件，助推农村一二三产业融合发展和城乡融合发展，助力建设宜居宜业和美乡村。

开展全域土地综合整治要坚持人民至上、共建共享，充分尊重群众意愿，充分发挥农村集体经济组织、村民委员会的作用，注重解决群众生产生活面临的实际问题，对于群众反对意见强烈的坚决不干；要坚持规划先行、统筹谋划，既切实维护“三区三线”划定成果的严肃性，又充分发挥土地整治工作的综合效益；要坚持实事求是、量力而行，一切从各地实际出发，充分考虑基层情况，因地制宜、分类施策，不搞“大呼隆”“一刀切”“齐步走”；要坚持立足当下、谋划长远，循序渐进、久久为功，保持战略定力，一张蓝图绘到底。

二、实施路径

（一）省级整体部署。实施全域土地综合整治应坚持省负总责，由省级自然资源主管部门制定实施意见或管理办法，报经省级人民政府批准后有序安排、稳妥推进。工作部署要遵循“上下结合，以下为主”的原则，充分尊重基层和群众意见，不搞行政

命令，不搞政绩工程，不得提出超越发展阶段、不切实际的目标和任务，不得违背群众意愿强行推进。

（二）县域统筹谋划。实施全域土地综合整治应以县域为统筹单元，由县级人民政府依据国土空间规划明确的土地整治目标、任务和空间安排等，充分考虑村庄分类、农村常住人口数量、年龄结构等因素，在深入调查分析群众诉求、发展需要、资源禀赋、权属现状、资金保障和实施能力等基础上，选择确有实施需求并具备实施条件的乡镇，合理划分实施单元，妥善安排整治任务和实施时序，成熟一个，实施一个。原则上应结合县乡国土空间规划的实施，以一个乡镇为实施单元；允许条件成熟的地区结合实际探索开展跨乡镇整治。

（三）制定实施方案。对划入实施单元内的村庄应在取得村民支持、农村集体经济组织或村民委员会同意后，方可纳入整治区域。整治区域确定后，由县级人民政府组织相关部门和乡镇，充分发挥专业机构、本地村民作用，共同编制实施方案。实施方案编制应在切实做好地籍调查、确保权属清晰的基础上，以最新年度国土变更调查成果为工作底图，以国土空间规划和已划定的“三区三线”成果为依据，明确整治目标、任务、项目安排、空间布局和实施时序等。涉及“三区三线”局部优化的，与国土空间规划衔接一致后，与零星分散低效用地整合、城乡建设用地增减挂钩、土地权属调整等相关内容统一纳入实施方案。方案编制完成后，应充分征求所涉及村庄的村民意见，经农村集体经济组

织或村民委员会同意后，逐级报省级自然资源主管部门批准，其中涉及其他相关部门职责的，应征求同级相关部门意见；涉及增减挂钩项目跨县域流转节余指标的，须报省级人民政府批准。实施方案应与国土空间规划衔接一致，涉及修改规划的，应经法定程序批准，其中涉及“三区三线”优化或调整的，还应在实施方案批准后将整治区域逐级纳入全国国土空间规划“一张图”系统、框定规划底图，并在相关子项目验收后按程序更新全国国土空间规划“一张图”数据，方可作为规划管理、用地审批和执法督察的依据。

（四）规范项目实施。实施方案中各类项目应依法依规履行立项和招投标程序。立项程序中涉及自然资源领域审批事项的，鼓励地方结合实际探索“多审合一”制度创新。项目实施应严格执行相关行业领域技术规范。实施完成后，依据省级管理办法及相关技术规范开展子项目验收和整体验收，鼓励吸收当地群众代表参与验收。验收通过后，应明确后期管护责任，确保长期发挥效益。整治优化后，应依据整治前不动产权属状况等，按照方便耕种、就近安置的原则进行合理调整，并依法做好地籍调查、确权登记等工作。

三、实施内容及要求

（五）优化农村地区空间布局，保持“三区三线”总体稳定。在保持空间布局总体稳定，确保耕地数量不减少、质量有提升、生态有改善，整治区域内建设用地面积不增加，城镇开发边界基

本稳定，生态保护红线保护目标不降低的前提下，可结合国土空间规划对土地开发利用方式进行局部微调、统筹优化，但不得打破国土空间规划确定的总体格局。整治新产生的补充耕地指标在优先满足县域自行平衡需要后确有剩余的，拆旧复垦腾出的建设用地指标在优先满足县域内农村村民住宅建设、农村发展用地需求后确有节余的，可统一纳入省级管理平台在省域范围内调剂。

（六）推动农用地集中连片整治，规范耕地和永久基本农田调整。在严格落实耕地和永久基本农田保护目标任务的前提下，适应农业现代化发展需要和耕地数量、质量、生态“三位一体”保护要求，统筹实施农用地集中连片整治、质量提升和生态化改造，将山上耕地逐步调整到山下、果树苗木逐步上山爬坡，将河道湖泊内的不稳定利用耕地逐步调出，实现布局优化。涉及永久基本农田调整的，应坚持“总体稳定、微调优化”的原则，重点对布局零星、破碎、散乱和配套设施不完善、不便耕种的地块进行调整，调整规模原则上不得超过所涉乡镇永久基本农田划定面积的5%。城镇开发边界围合范围内的永久基本农田，原则上应当予以保留；对零星破碎、不便耕种，确需进行集中连片整治的，由省级自然资源主管部门组织开展实地踏勘，并出具实地踏勘论证意见，按照县乡国土空间规划明确的功能布局，论证其调整的必要性、合理性，优先在城镇开发边界围合范围内补划；确需调出城镇开发边界围合范围的，应当确保城镇开发边界规模和扩展倍数不扩大。坚持“先补后调”“可实测、可追溯”原则，

做好新增耕地和补划永久基本农田分年度核算，守住耕地和永久基本农田保护目标任务及质量要求；分年度核算、子项目验收和整体验收时，新增耕地面积应实测，不得仅靠“图上作业”或以系数测算，用于占补平衡的新增耕地质量应符合“占优补优”有关要求。涉及永久基本农田调整的，省级自然资源主管部门应将实施方案或单独报批的永久基本农田调整补划方案报部备案，在涉及的子项目经省级验收后，报部更新永久基本农田数据库，调整后的永久基本农田位置要及时向社会公布。

（七）实施建设用地整理，有序盘活闲置低效建设用地。适应宜居宜业和美乡村建设需要，对农村零散、闲置、低效建设用地进行整理盘活，提升土地资源配置效率和节约集约利用水平，为保障农民合理居住需求、乡村基础设施建设和产业发展提供用地支撑。实施建设用地整理，应确保城镇开发边界规模和扩展倍数不突破，整治区域内建设用地总面积不增加。可结合实际将整治区域内的拆旧地块作为一个整体，按照增减挂钩项目管理相关规定打包审批、统筹实施，所产生的增减挂钩指标可统筹使用，具体实施细则由各省（区、市）自行制定。按照国家统一部署开展农村集体经营性建设用地入市工作的，可结合整治工作将零星、插花的小块存量集体建设用地整治归并为大块宗地，依据国土空间规划属于经营性用途的允许入市。

（八）保护修复自然生态本底，严守生态保护红线。适应美丽乡村建设需要，实施农村地区山水林田湖草沙一体化保护和修

复，协同推进农村人居环境整治，改善农村生态环境。已划入生态保护红线范围的现状耕地，除集中连片的梯田和与生态保护对象共生的耕地外，可通过异地补划的方式，逐步调整到生态保护红线外；被生态保护红线围合的零星破碎、以开天窗形式保留的永久基本农田，可以在不占用生态保护红线的前提下适度整治，也可以逐步调整到生态保护红线外围边界以外。鼓励将已划入生态保护红线范围的原有零星建设用地按规定恢复为林地、草地、湿地等生态功能用地，其中符合相关规定的可按照国家统一要求对腾退的建设用地指标实施异地交易，所得收益用于生态保护。上述耕地、永久基本农田和建设用地调出后应及时进行生态修复，新产生的生态空间按程序划入生态保护红线管理。严禁以土地综合整治名义随意调整、占用生态保护红线。严禁破坏生态环境挖山填湖，严禁违法占用林地、湿地、草地，禁止砍伐、非法移植古树名木，不得以整治名义擅自毁林开垦。

（九）充分发挥平台作用，结合实际丰富整治内容。开展全域土地综合整治应注重挖掘当地农耕文明元素和乡村民居特色，加强乡村风貌管控，保留乡村特色和田园风光；对于具有文化内涵、历史底蕴的村镇，要将历史文化保护纳入保护修复范围，留住乡愁乡韵。鼓励结合乡村优势资源禀赋，强化乡村产业建设导入，推动乡村产业提质升级，盘活利用闲置土地空间，促进乡村产业振兴。鼓励将低效建设用地等内容纳入整治，结合全域土地综合整治开展低效用地再开发。

(十) 充分发挥群众主体作用，切实维护群众合法权益。要站稳人民立场，尊重群众意愿，维护群众权益，接受群众监督，运用好村民议事决策机制，坚决防范少数人说了算、多数人代表的问题。要坚持农村基本经营制度不动摇，尊重集体土地所有权、土地承包经营权、土地经营权现状，要把握好土地经营权流转集中、适度规模经营的度，充分满足农民耕种意愿，不能依靠行政手段强行流转农民土地。要坚决维护农民宅基地使用权等不动产权利，对于群众确有需求的可将分散居住、基础设施保障不足或有地质灾害避险需要的零星房屋引导搬迁到村庄聚集区；涉及村庄撤并的要符合党中央、国务院有关要求，重点在人口流失严重、村庄空心化程度较深的乡镇开展，并做好社会稳定性评估和风险监测防控；不得违背村民意愿开展合村并居、整村搬迁，严禁违背群众意愿搞大拆大建、强制或变相强制农民退出宅基地，不得强迫农民“上楼”；拆旧建新中要妥善安置好群众生产生活，涉及拆除群众住房的，要确保先安置、再拆旧；严禁城镇居民到农村购买宅基地、下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。坚决杜绝为整治而整治、片面追求指标交易、损害农民利益等行为。

四、实施保障

(十一) 完善工作机制。各地要按照省负总责、市级监管、县乡实施的原则，建立政府主导、部门协同、上下联动、公众参与的工作机制。鼓励地方各级人民政府结合需要，组建专项议事

协调机构，形成部门工作合力。省级自然资源主管部门要细化各项制度安排，建立全过程监管机制并明确各级监测监管责任，完善相关技术规范，指导市、县依法依规组织实施。

(十二) 鼓励多方参与。各地应注重发挥农村基层党组织战斗堡垒作用，引导基层群众全方位参与。要充分依托各级土地整治专业机构，积极发挥专家和智库作用。项目实施中，对于当地群众可直接参与的，应鼓励群众以投工投劳等方式参与实施。要充分发挥现有土地经营权主体的积极作用，保障其参与权和合法权益。鼓励发挥“土地整治+”平台作用，发展新型农业经营主体和社会化服务，培育乡村特色产业。

(十三) 做好资金统筹。鼓励地方政府将土地出让收入用于农村土地综合整治等乡村振兴重点任务，加大财政投入，提升资金使用效益。建立全域土地综合整治项目储备库，依照市场化、法治化原则，发挥各类金融机构作用，为符合条件的项目提供资金支持。鼓励和支持社会资本按照市场化原则参与全域土地综合整治，并保障其合理收益。鼓励整治产生的生态产品积极参与碳汇交易，拓宽资金来源渠道。加强与耕地占补平衡、城乡建设用地增减挂钩、集体经营性建设用地入市等相关政策衔接，完善各类指标交易规则，为全域土地综合整治提供资金支持。各地要注重把控资金平衡，不得违法违规提供财政资金偿还担保、承诺，防止形成新的地方隐性债务。

省级自然资源主管部门要切实履行责任，在推进全域土地综

合整治工作中不得突破法律法规的规定，不得侵犯人民群众的合法权益，对于实施中出现明显偏差的要及时叫停并督促整改。政策执行中出现的重大问题，要及时向部报告。部已出台的关于乡镇全域土地综合整治试点工作相关文件，与本意见不一致的，以本意见为准。



公开方式：主动公开

抄送：国家自然资源总督察办公室，各派驻地方的国家自然资源督察局，部机关各司局。

自然资源部办公厅

2024年8月5日印发

