

# 闽侯县关于学习运用“千万工程”经验 深入推进全域土地综合整治 工作的实施意见

（征求意见稿）

为深入贯彻落实习近平总书记关于“三农”工作的重要指示精神，聚焦农业农村现代化、城乡融合发展和生态文明建设战略部署，严格执行自然资源部及省市关于学习运用“千万工程”经验推进全域土地综合整治的工作要求，结合我县实际，拟定本实施意见。

## 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，学习运用“千万工程”经验，以国土空间规划为依据，在全县范围内选取一批全域土地综合整治实施单元，统筹优化生产、生活、生态空间，改善农村生产生活条件和生态环境，助推农村一二三产业融合发展，建设宜居宜业和美乡村。

## 二、实施步骤

### （一）划定整治单元

县级自然资源主管部门在县政府领导下，联合相关部门及乡镇调研，选择发展需求明确、项目成熟度高的区域划定整治范围，充分论证实施整治的必要性和可行性，原则上以单个乡镇为单元，部分乡镇产业关联度高可实行统一规划，有意向实施的乡镇召开村民代表大会确认土地权属，征求村民意见后向县土地报批与土地整理工作专班报送。

## （二）编制实施方案

由县土地整理工作专班牵头，县级自然资源主管部门会同县直部门、总结乡镇意见与需求，梳理子项目清单，将各行业成熟项目纳入全域项目包，委托专业技术单位编制全域土地综合整治实施方案。方案实施内容中，土地整治项目、建设用地整理等属于资规类业务占比达 70%。

实施方案重点围绕农用地整治、建设用地整理、乡村生态保护修复等内容展开编制，明确整治目标、任务和各类子项目的建设内容、空间布局、实施时序、实施主体、资金来源等。实施方案在报批前应充分征求所涉及群众意见，经农村集体经济组织或村民委员会同意。涉及土地权属调整、“三区三线”优化、城乡建设用地增减挂钩和详细规划调整的，应单独编制相关专项方案。永久基本农田调整原则上不得超过所涉乡镇永久基本农田划定面积的 5%。

## （三）审查监管

实施方案形成后，县级自然资源主管部门提请县政府组织相关部门、专家进行初审论证，通过后逐级报市级、省级自然资源主管部门审查批准。同步将项目资料录入全省全域土地综合整治项目库，实现全过程动态监管。

对城镇开发边界外单个图斑大于 10 亩，城镇开发边界围合范围内平原地区单个图斑 5 亩以上、山区丘陵地区单个图斑 3 亩以上的永久基本农田地块，确需调整的，应逐级上报至省自然资源厅、省农业农村厅组织实地踏勘论证。实施方案需要调整的，应重新审查批准。

#### （四）组织项目实施

乡镇政府或有关单位按照批准的方案组织实施。各类子项目由项目行业主管部门按照行业规定监督管理，依法依规履行立项和招投标等程序。县级相关部门要加强工程质量、进度和资金使用日常检查。永久基本农田确需分步调整的，可以分步实施。

#### （五）竣工验收

子项目竣工后，由各相关部门按规定验收。县级开展整体初验后报市级进行土地权属调整和变更登记，落实后期管护责任，项目业主参与后期运营。

### 三、实施内容

#### （一）推动农用地集中连片整治

针对农村地区的耕地碎片化问题，统筹实施农用地集中连片整理、质量提升和生态化改造。

1. 实施补充耕地。积极推进平原和低坡度的耕地恢复，科学适度开发宜耕后备资源，增加耕地面积。

2. 优化耕地布局。推动优质耕地集中连片，促进“小田变大田”。探索林耕置换，推动耕地下山、果树苗木林茶上山；促进永久基本农田布局优化，将符合条件的新增耕地、新建高标准农田划入，将零星耕地等调出。

3. 提升耕地质量。开展高标准农田建设、耕地灌排体系建设、土壤改良培肥等，适应农业现代化发展需要。

4. 推动耕地生态化改造。采取生态化改造措施，增强农田生态功能，修复损毁、退化耕地。

## （二）实施建设用地整理

针对农村地区、老旧厂区、城乡融合发展区域土地利用低效化问题，对布局散乱、利用粗放、用途不合理和闲置建设用地等进行整理盘活、空间腾挪，优化用地结构、布局，提高土地利用效率。

1. 旧宅基地整理。依法依规组织对空心村、老旧房、废弃地等进行复垦、改造，保障和美乡村用地需求；结合不同类型村庄实际，推动村庄更新。

2. 工矿用地整理。对旧厂房、旧园区、低效分散的工业用地进行置换整合、升级改造，引导工业项目向工业园区集聚；推进废弃采矿用地综合利用，宜耕则耕，宜林则林，宜建则建。

3. 低效用地再开发。探索创新政策举措，推动各类低效用地盘活、改造，挖掘存量土地利用潜力。

## （三）乡村生态保护修复

加强重要生态空间综合治理，优化生态保护红线等生态空间布局，改善乡村生态环境和人居环境。

1. 推进一体化生态保护修复。与农用地、建设用地布局优化统筹推进，开展矿山生态修复、地质灾害治理、水土流失治理、流域水环境治理等，保护修复自然生态系统。

2. 提升农村人居环境。结合农村人居环境整治等工作，从农田生态整治、基础设施完善等方面进行改造提升，促进乡村生态环境和人居环境的持续改善。

3. 优化生态空间布局。将划入生态保护红线范围不宜保

留的耕地、永久基本农田、建设用地等退出，恢复为林地、草地等生态功能用地，提升生态保护红线的完整性。不得对生态保护红线内的林地、草地等生态功能用地进行调整。

#### （四）乡村特色资源保护利用

结合本地实际，突出农耕文化、乡村特色风貌和历史文化资源，挖掘农村的生态涵养、健康养老等多重功能与价值，做好保护利用工作。立足乡村优势资源禀赋，因地制宜发展特色主导产业，推动康养、研学等功能业态向乡村聚合。深化土地整治的多功能协同效益，发挥“全域整治+”平台作用。

### 四、保障措施

#### （一）加强组织领导

建立政府主导、部门配合、市场运作、金融支持、乡镇或有关单位组织实施、公众参与的工作机制，加强部门协同，明确分工，形成合力。

#### （二）强化资金保障

县级人民政府要加强资金统筹，积极争取中央和省级专项资金支持，滚动落实年度实施计划和预算安排，统筹利用农、林、水、生态等多领域涉农资金，集中投入全域土地整治项目，在不新增地方政府隐性债务前提下，加大对符合超长期特别国债、专项债券申报条件的重点项目支持力度。多渠道积极筹措项目资金，精准对接金融机构，深入研究全域土地综合整治相关政策性贷款政策。

#### （三）严格监督管理

县级人民政府要建立项目实施定期报告制度，及时掌握项目进展情况，发现问题及时解决。各乡镇政府要确保项目按方案、依时序推进，在 2028 年底前须完成项目建设和验收。实施方案一经审批，原则上不得调整。因政策、资金和农民意愿等因素造成项目难以按批准的实施方案完成的，由各乡镇政府在保证项目实施范围不突破、项目总投资和总目标基本不变，向县(市)区政府提交书面说明申请方案调整，并增补条件成熟且符合申报要求的项目入库，按程序重新报批。

#### (四) 加强宣传引导

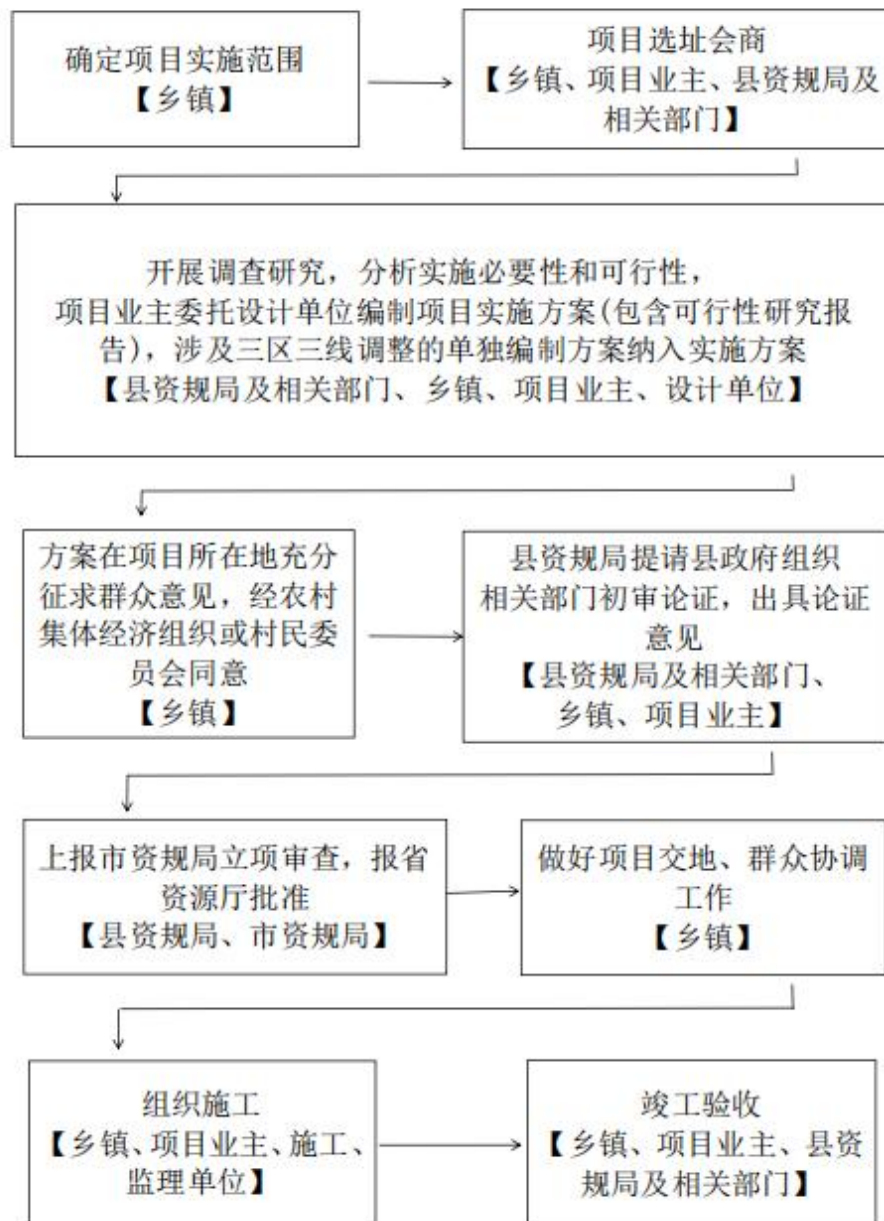
充分利用各种媒体，广泛宣传全域土地综合整治的重要意义、目标任务和政策措施，提高社会各界的认识和支持，营造良好的工作氛围。及时总结推广好经验、好做法，发挥典型示范带动作用。

本实施意见自印发之日起实施，有效期3年。

- 附件：1. 全域土地综合整治实施工作流程图
2. 闽侯县全域土地综合整治工作指挥部成员及  
职责分工
3. 全域土地综合整治工作负面清单

## 附件 1

全域土地综合整治实施工作流程图



## 附件 2      **闽侯县全域土地综合整治工指挥部 成员及职责分工**

全域土地综合整治工作指挥部由县长任组长，副县长、县人大副主任副组长，县直相关单位和各乡镇（街道）人民政府任成员单位，工作专班下设办公室，驻点白沙镇。

（一）自然资源和规划局（林业局）。负责组织全域土地综合整治实施方案（含永久基本农田调整补划方案）联合审查、报批和项目联合验收等；负责全域土地综合整治工作的指导督促和考核监督；按职责做好全域土地综合整治涉及的农用地整治、生态保护修复、城镇低效建设用地再开发、工业用地整治等有关工作；负责制定整治涉及的空间布局优化、土地利用节约集约、城乡土地要素流动等有关政策。负责指导农村闲置宅基地、闲置农房盘活利用工作，鼓励有一定经济实力的集体组织进行统一盘活利用，发展适合的乡村产业项目。负责牵头全域土地综合整治涉及的“林耕置换”工作，指导推进“耕地下山、苗木林茶上山”；负责统筹指导实施单元内的林地生态修复相关工作。

（二）农业农村局。负责高标准农田的建设、新增耕地质量鉴定；负责指导推进实施单元内的农村人居环境整治提升等工作；指导果树上山、耕地后期种植；按职责参与全域土地综合整治项目中未利用地、复垦土地等拟开垦为耕地的土壤污染状况调查工作；协助自然资源局推进永久基本农田调整；负责乡村振兴、宅基地盘活利用等有关政策指导。

（三）生态环境局。负责做好实施单元内生态保护红线和水源保护地范围的审查工作；协助做好全域土地综合整治



涉及的生态保护修复统一监管工作；负责做好实施单元内涉及自然保护区的生态环境统一监管和组织协调生物多样性。

（四）水利局。负责与全域土地综合整治相关的水域空间管控、水系综合整治、灌溉建设的实施指导和监督；负责水域调整方案相关内容的审查。

（五）发展和改革委员会。按权限负责全域土地综合整治涉及的新增固定资产投资项目立项；会同市财政局指导各地做好全域土地综合整治政府专项债券的申报工作。

（六）财政局。负责指导全域土地综合整治财政资金的统筹安排和使用监管，指导业主单位编制资金筹措表和预期收益表；会同市发改委指导各地做好全域土地综合整治政府专项债券的申报；推进整治相关财政资金整合，按既有政策落实全域土地综合整治项目相关的奖补资金。

（七）国资中心。负责指导各县（市）区合理、充分利用政策性、开发性金融机构的创新金融产品和服务模式，全力为全域土地综合整治提供融资和信贷支持。负责协助指导项目实施主体公司化运作模式等工作。

（八）工业和信息化局。按权限负责全域土地综合整治实施单元中涉及低效工业企业相关数据信息摸底。

（九）住房和城乡建设局。负责牵头全域土地综合整治涉及的城中村改造、城市更新等有关工作；负责实施单元内基础设施建设等相关工作。负责指导做好全域土地综合整治中涉及名镇名村、传统村落及历史建筑保护工作。

（十）交通运输局。负责公路、水运等交通基础设施布局规划，统筹区域、城乡交通发展，结合全域土地综合整治工作协调推进综合交通建设。

（十一）文化和旅游局。负责统筹指导实施单元内的乡村文化、旅游事业发展工作。负责指导实施单元内涉及的考古挖掘、文物保护工作。

（十二）各乡镇（街道）人民政府。推进情况摸底、规划编制、项目立项实施、项目初验等，对发现的问题及时整改。

（十三）工作专班办公室。负责日常沟通协调和领导交办事项，加强与上下级部门的沟通，组织推进情况摸底、规划编制、政策研究、项目实施等各项工作，统筹协调工作过程中存在的困难和问题。负责统筹谋划实施单元，组织实施方案编制、初审论证等工作。

（十四）项目业主单位。全域土地综合整治项目实施全过程。

## 附件 3 全域土地综合整治工作负面清单

### 一、侵害群众合法权益类

违反农民意愿实施合村并居、大规模拆建行为，以强制或变相强制手段手段要求农民退出宅基地、逼迫农户集中上楼的；借全域土地综合整治名义，在乡村区域违规开展房地产开发，或允许城镇居民到农村购置宅基地、利用农村宅基地修建别墅大院及私人会馆的；未经群众同意擅自大规模流转农村土地的；项目涉及土地权属存在争议，或实施过程中土地权属调整流程不规范、手续不完备的。

### 二、违规占用耕地类

未严格落实永久基本农田“先补划、后调整”管理规定规定的；以全域土地综合整治为幌子，变相占用、调整永久基本农田的；在城乡建设中，以单个项目用地为目的擅自调整永久基本农田布局的；永久基本农田调整后，其质量等级、空间布局不符合国家及地方相关规范要求的。

### 三、破坏生态环境类

以整治名义实施挖山填湖，破坏生态环境，违法占用林地、湿地、草地等生态空间，非法砍伐、移植古树名木，擅自毁林开垦、违法采矿的；未经科学论证和专项评估，擅自开发利用大规模未利用地的；借全域土地综合整治之名，擅自擅自调整、占用生态保护红线区域的。

### 四、损毁历史文化资源类

破坏乡村原有风貌格局与历史文化脉络，在需重点保护的傳統村落范围内，实施实施不符合保护规划及相关规定的拆建、改建行为行为的。

## **五、资金管理不规范类**

项目资金保障不足、拨付不及时，或通过违规方式筹措资金，新增地方政府隐性债务的。

## **六、其他违规情形**

单纯以获取增减挂钩节余指标、补充耕地指标为导向开展整治工作，忽视综合效益的；工程建设过度追求景观化效果，搞“面子工程”“形象工程”的；经综合研判，存在其他不适宜开展全域土地综合整治情形的。