

全域土地综合整治实施指南（试行）

自然资源部

2024 年 12 月

前 言

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相关改革部署，指导和规范全域土地综合整治工作，在总结全域土地综合整治试点实践经验，吸收借鉴国内外土地整治理念和标准的基础上，依据《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》（自然资发〔2024〕149号），研究制定了《全域土地综合整治实施指南（试行）》。

主要包括正文和附录两部分，正文包括总则、整治内容与要求、实施条件与负面清单、实施路径、实施方案编制与报批、项目管理、监测监管、维护群众合法权益等内容；附录包括术语和定义、“三区三线”调整情形和程序、实施方案编制要点、土地权属调整基本要求等内容。

目 录

一、总则.....	1
(一) 定义.....	1
(二) 总体要求.....	1
(三) 基本原则.....	2
(四) 适用范围.....	2
(五) 实施程序.....	3
二、整治内容与要求.....	3
(一) 一般规定.....	3
(二) 农用地整治.....	4
1.优化农用地布局.....	4
2.提升耕地质量.....	5
3.实施农田生态化改造.....	5
4.相关要求.....	6
(三) 建设用地整理.....	9
1.优化建设用地布局.....	9
2.开展村庄建设用地整理.....	10
3.推进废弃采矿用地复垦利用.....	11
4.开展城镇低效用地再开发.....	11
5.相关要求.....	11
(四) 生态保护修复.....	13
1.优化生态空间布局.....	13
2.推进一体化生态保护修复.....	13
3.打造宜居宜业农村人居环境.....	14
4.相关要求.....	14

(五) 特色整治.....	15
1.赓续农耕文明.....	16
2.加强历史文化遗产保护.....	16
3.支持产业导入.....	16
三、实施条件与负面清单.....	16
(一) 一般规定.....	16
(二) 实施条件.....	17
1.有整治需求.....	17
2.有整治条件.....	17
3.有整治能力.....	17
(三) 负面清单.....	17
四、实施路径.....	18
(一) 省级整体部署.....	18
1.制定实施意见.....	18
2.统筹工作部署.....	19
3.完善工作机制.....	19
4.审批实施方案.....	19
5.做好监督指导.....	19
(二) 市级过程监管.....	20
1.审查实施方案.....	20
2.强化实施管理.....	20
3.审核竣工验收.....	20
(三) 县域统筹谋划.....	21
1.开展调查分析.....	21
2.确定目标任务.....	21
3.划分实施单元.....	22

4.明确实施单元实施时序.....	23
5.加强规划引导.....	23
五、实施方案编制与报批.....	23
(一) 一般规定.....	23
(二) 合理确定整治区域.....	23
(三) 实施方案编制.....	24
1.补充调查分析.....	24
2.明确整治目标.....	24
3.明确子项目安排.....	25
4.投资估算与资金筹措.....	25
5.方案编制.....	26
6.多方参与.....	27
(四) 实施方案报批.....	27
(五) 加强规划衔接.....	28
六、项目管理.....	29
(一) 一般规定.....	29
(二) 子项目立项审批、核准和备案.....	29
(三) 组织实施.....	30
1.项目实施.....	30
2.鼓励群众参与.....	30
3.实施方案调整与撤销.....	30
(四) 竣工验收.....	31
1.子项目验收.....	31
2.整体验收.....	31
(五) 后期管护.....	32
七、监测监管.....	32

(一) 一般规定.....	32
(二) 监管内容.....	32
(三) 监管方式.....	33
1.信息管理.....	33
2.日常监管.....	33
3.重点核查.....	34
(四) 问题整改.....	34
八、维护群众合法权益.....	34
(一) 尊重群众意见.....	34
(二) 加强公众参与.....	35
(三) 保障村民和经营主体权利.....	35
附录 A 术语和定义.....	36
附录 B “三区三线”调整情形和程序.....	38
附录 C 实施方案编制要点.....	42
附录 D 土地权属调整基本要求.....	48

一、总则

（一）定义

全域土地综合整治是以国土空间规划为依据，在一定区域范围内，统筹推进农用地整治、建设用地整理和生态保护修复等，优化生产、生活、生态空间布局，提升空间功能和价值，促进耕地保护和土地节约集约利用，改善生产生活条件和生态环境，助推乡村全面振兴、城乡融合发展等战略落地实施的一项空间治理活动。

相关术语和定义见附录 A。

（二）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。

（三）基本原则

——坚持人民至上、共建共享。以满足最广大人民群众对美好生活的向往为基本出发点和根本落脚点，聚焦基层需求，尊重群众意见，充分发挥农村集体经济组织、村民委员会作用，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。

——坚持规划先行、统筹谋划。依据国土空间规划，统筹优化生产、生活、生态空间，统一谋划田水路林村综合整治。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。

——坚持实事求是、量力而行。根据当地经济社会发展水平，一切从实际出发，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”。

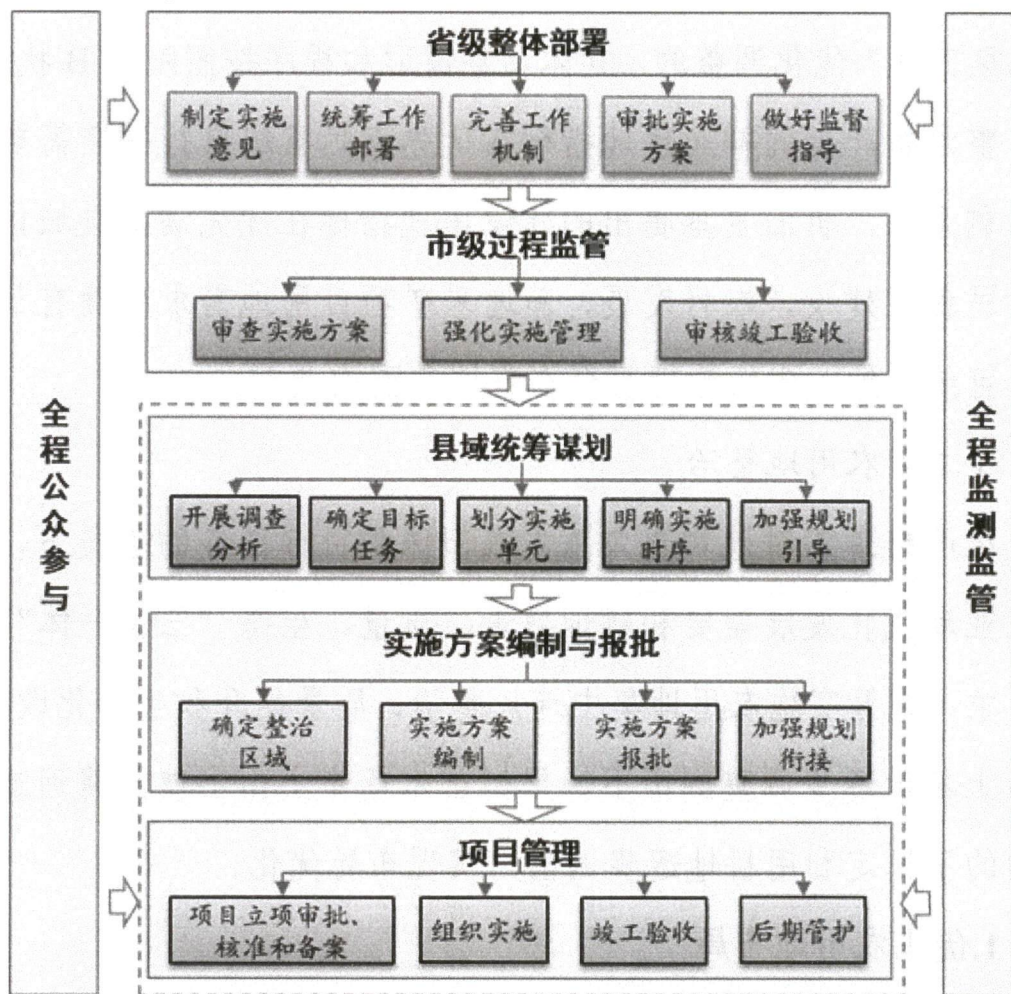
——坚持立足当下、谋划长远。锚定推进乡村全面振兴和促进城乡融合发展的总目标不动摇，保持战略定力，一以贯之、循序渐进，久久为功，一张蓝图绘到底。

（四）适用范围

本指南规定了全域土地综合整治的内容、程序和要求等，用于指导以单个乡镇或跨乡镇为实施单元的全域土地综合整治活动。此前，部已经批准的市域、县域等全域土地综合整治试点可参照执行。

（五）实施程序

全域土地综合整治实施程序一般包括省级整体部署、市级过程监管、县域统筹谋划、实施方案编制与报批、项目管理等，流程示意图如下。



全域土地综合整治实施流程示意图

二、整治内容与要求

（一）一般规定

在保持空间布局总体稳定，确保耕地和永久基本农田数量不减少、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，整体推进农用地整治、建设用地整理、生态保护修复等，结合国土空间规划对现状不合理、低效的土地开发利用方式及结构进行适度调整，逐步优化空间布局，提升土地利用效率。涉及“三区三线”优化调整的，具体调整情形和程序按照附录 B 执行。

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、新增采矿项目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。

（二）农用地整治

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、果树苗木逐步上山上坡，将河道湖泊内的不稳定利用耕地逐步调出，实现布局优化。

1. 优化农用地布局

针对耕地布局零星、破碎、散乱、配套设施不完善、不便耕种等情形，聚焦田块合并、零星耕地后备资源开发等建设内容，开展“小田并大田”改造，推动农田“优质、集中、连片”，适应农业现代化发展需要。

针对耕地承包经营权分散、耕作半径过长等情形，在摸确权登记颁证情况、尊重农民意愿的前提下，可引导农户在自愿互

信的基础上进行互换并地，也可采取“承包权不动，经营权连片”等方式，因地制宜推进土地集中流转、适度规模经营，促进农业生产现代化。

针对农业生产空间布局不合理的情形，在确保耕地总量不减少的前提下，因地制宜通过异地置换方式，引导园林地“上坡”、耕地“下坡”，优化耕地、林地等布局；通过综合整治，逐步调出河道湖泊内的不稳定利用耕地，推动农业生产空间布局更加符合自然地理格局和农业生产规律。

2.提升耕地质量

结合高标准农田建设、退化耕地治理等工作，在全域土地综合整治实施中不断提升耕地质量。针对灌排设施、田间道路等配套不完善，农机作业条件差以及农田水土流失等问题，采取土地平整、灌溉与排水、田间道路、农田输配电等工程配套措施，补齐农业基础设施短板，改善农机作业条件，提升水土保持能力，促进农业现代化；针对土壤板结、土壤肥力不足等问题，通过土壤改良、障碍土层消除、土壤培肥、间作轮耕等方式，提升农田地力，推动低产田变高产田。

3.实施农田生态化改造

鼓励开展生态化的基础设施建设。农田基础设施建设应综合考虑与周围自然环境的协调性，对于灌排沟渠，宜采用生态化护坡等措施；对于田间道路，因地制宜采用泥结石、砂石等材料。

合理设置生态缓冲带等，保护农田生物多样性。在满足机械

作业和田间管理要求的条件下，可在河道与农田之间、田块之间、道路内部等设置生态缓冲带等，以利于生物栖息和交流迁徙，控制面源污染。保护修复农田中的灌丛、草地、河溪、坑塘等自然半自然生境，合理修复农村河溪、坑塘等小微湿地；保护蜜源植物、水生动植物，提升农田生物多样性。

倡导生态友好型农业种植方式。通过种植方向引导、地面绿植覆盖、因地制宜开展间作轮耕等措施，增强就地蓄水能力，减少农业面源污染，提升水土保持能力。

4.相关要求

（1）耕地保护要求

在开展全域土地综合整治时，要坚决守住耕地保有量和永久基本农田保护任务，不得突破底线和红线，不得借口土地综合整治导致耕地保护目标年度考核出问题。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，用于占补平衡的新增耕地质量应符合“占优补优”有关要求。

（2）永久基本农田调整要求

①调整情形。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。应坚持“总体稳定、微调优化”的原则，确保整治后永久基本农田面积不减少、质量有提升，平均图斑面积有上升、整治后的调入地块平均坡度不大于调出地块平均坡度，具体情形详见附录 B。

②调整规模。永久基本农田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%（调出的永久基本农田面积/所涉乡镇永久基本农田划定面积 $\leq 5\%$ ）。

③城镇开发边界外的永久基本农田调整。对城镇开发边界外单个图斑大于 10 亩的地块，确需进行调整的，需由省级自然资源主管部门组织开展实地踏勘，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和合理性，出具实地踏勘论证意见。

④城镇开发边界围合范围内以“开天窗”形式保留的永久基本农田调整。城镇开发边界围合范围内的永久基本农田，原则上应当保留。对于平原地区单个图斑面积 5 亩以上、山区丘陵地区单个图斑面积 3 亩以上的“开天窗”永久基本农田，原则上不得调整；经实地踏勘论证确需调整的，应在县域城镇开发边界围合范围内落实补划。对于平原地区单个图斑面积 5 亩以下、山区丘陵地区单个图斑面积 3 亩以下的“开天窗”永久基本农田，确需调整的，原则上应在县域城镇开发边界围合范围内落实补划，经分析在县域城镇开发边界围合范围内确无补划潜力的，可在城镇开发边界外落实补划。在城镇开发边界围合范围内落实补划的，应尽可能与现有的“开天窗”永久基本农田实现集中连片，调整后不得新增平原地区 5 亩以下、山区丘陵地区 3 亩以下的单个图斑；原“开天窗”永久基本农田调出后，城镇开发边界要相应回缩，确保城镇开发边界规模和扩展倍数不突破。

⑤生态保护红线围合范围内的永久基本农田调整。对于生态保护红线围合范围内零星破碎、不便耕种、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。

（3）年度核算要求

地方各级自然资源主管部门应按照实施方案确定的年度任务，对整治区域耕地保护情况开展年度核算，重点核算实施期内每年度末耕地数量、质量是否达到实施方案确定的目标。对于落实耕地保护目标存在风险的县域，应整体分析全域土地综合整治实施过程中的耕地和永久基本农田变化情况，严防因土地综合整治工作造成耕地阶段性流失，对耕地保护目标年度考核造成冲击。开展年度核算，可综合运用年度国土变更调查及日常变更结果、耕地保护卫星遥感监测、国土空间规划“一张图”实施监督系统、土地卫片执法、自然资源督察等工作成果；年度核算未通过的，要及时提出整改措施，整改到位后才能开展下一阶段工作。

（4）与执法工作的衔接

实施方案涉及“三区三线”优化或调整的，应按规划衔接有关要求，逐级按程序更新全国国土空间规划“一张图”数据，作为执法和督察的依据。经批准的全域土地综合整治涉及非农建设的，需办理建设用地审批手续，未办理的判定为新增非农建设违法用地；不涉及非农建设的，判定为实地未变化。

按照《自然资源部 国家林业和草原局关于以第三次全国国土调查成果为基础明确林地管理边界规范林地管理的通知》（自然资发〔2023〕53号）有关规定，将第三次全国国土调查为林地，实

际上属于在农民依法承包经营的耕地上种树的，经地方各级自然资源主管部门与林草主管部门共同确认到图斑后，在尊重农民意愿的前提下，逐步恢复为耕地，林草主管部门无需办理林地审核审批、采伐等手续，不纳入林业监督执法。

（三）建设用地整理

适应宜居宜业和美乡村建设需要，统筹考虑区位条件、资源禀赋、环境容量、产业基础、历史文化遗产以及农民住房、产业发展、公共服务、基础设施等各类建设用地需求，根据实施单元具备的基础条件和特点，对农村零散、闲置、低效建设用地进行整理盘活，统筹推进建设用地布局优化、村庄建设用地整理、废弃采矿用地复垦利用、城镇低效用地再开发等，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，进一步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。

1. 优化建设用地布局

可运用城乡建设用地增减挂钩政策，对零星、破碎、插花的建设用地地块实施统一整治，通过复垦、归并等措施，对建设用地进行空间位置调整、地块整合，形成集中连片的建设用地，促进集约利用。

通过整治释放农村建设用地潜力，促进城乡产业协调发展，提升农村地区基础设施和公共服务水平，助推城乡资本、技术、人才等要素的自由流动与优化配置，加速城乡融合发展。

2.开展村庄建设用地整理

村庄建设用地整理主要涉及旧村改造更新、集聚发展建设等类型。在确保县域村庄建设用地规模不增加的前提下，允许优化村庄用地结构和布局。

（1）旧村改造更新

针对功能较完善，人口、产业发展较稳定，但基础设施不完备、住房老旧的村庄，在现有基础上适当调整用地结构，优化内部空间布局。严格落实“一户一宅”等宅基地管理规定，开展空心村、废弃地、危旧房改造和整理，挖潜内部废弃道路、废弃公共设施等低效土地，有效控制和缩小村庄用地规模，推进土地盘活利用和村庄更新建设。

（2）集聚发展建设

针对具备较好自我发展能力、有一定辐射和带动作用的中心村和重点村，或距离中心城镇较近、区位条件较好的村庄，通过建设用地整理，建设新型住宅，配套完备的基础设施和公共服务设施，改善人居环境，进一步强化村庄功能。

在涉及群众宅基地问题上，要慎之又慎。对于分散居住、基础设施保障不足或有地质灾害避险需要的零星房屋，在农民群众认可的前提下，可以引导搬迁到村庄聚集区。确实涉及村庄撤并的，要符合党中央、国务院有关要求，依据国土空间规划及相关专项规划，重点考虑生态环境脆弱、自然灾害频发、人口流失严重、空心化程度较深的村庄。不得违背村民意愿开展合村并居、

整村搬迁。

3.推进废弃采矿用地复垦利用

结合全域土地综合整治实施，统筹推进废弃采矿用地复垦利用。对纳入整治区域内责任人灭失的历史遗留废弃采矿用地，开展地形地貌、土壤质量、水文地质条件、植被覆盖等调查和复垦潜力评估，综合分析其区位条件、损毁程度、周边水土资源禀赋和权属性质，按照“宜耕则耕、宜林则林、宜草则草、宜建则建”的原则，整治后产生的新增耕地、建设用地和腾退的建设用地指标按照有关规定统筹使用。

4.开展城镇低效用地再开发

对于整治区域内的城镇低效用地，依据国土空间规划和相关专项规划，明确整治和再开发的目标、任务、时序、空间布局。围绕解决存量建设用地布局散乱、利用粗放、用途不合理等问题，对整治区域内认定的低效用地地块，通过规划引领、土地保障、历史遗留问题处理等措施，在城中村、老旧厂区及城乡融合发展等区域，整治盘活低效用地，推动各类低效用地再开发，并依法做好不动产登记。

5.相关要求

（1）建设用地整理与城乡建设用地增减挂钩政策相衔接

涉及建设用地区位调整使用的，可结合实际编制增减挂钩实施方案，按照增减挂钩政策要求报批；也可编制增减挂钩实施专章，纳入全域土地综合整治实施方案打包审批；涉及跨县域流转

节余指标的，须报省级人民政府批准；批复后应按照国家增减挂钩政策要求，及时备案。增减挂钩专章应至少包括项目类型、审批层级、拆旧地块选址、立项准入要求、安置方式、安置区布局及规模、安置和拆旧实施时序、指标测算、指标使用、指标流转、收益返还等内容。要坚持先安置后拆旧、先复垦后建新，合理安排拆旧建新实施时序。对应项目拆旧区的安置区不需要办理农用地转用手续，使用增减挂钩指标建新的需要办理农用地转用手续，不缴纳新增建设用地土地有偿使用费。拆旧复垦腾出的建设用地指标，应优先满足农民安置、农村基础设施和公共服务配套设施建设、乡村产业发展以及新增采矿项目等用地需要，剩余面积为增减挂钩节余指标，可用于其他建设；增减挂钩节余指标依据国土空间规划可在省域内有偿调剂。建设用地复垦为稳定利用耕地的，新增耕地纳入占补平衡统一管理，质量达到标准的可按规定形成补充耕地指标。涉及增减挂钩项目外的其它采矿用地，按照《自然资源部关于做好采矿用地保障的通知》（自然资发〔2022〕202号）有关规定执行。

（2）建设用地整理与集体经营性建设用地入市政策相衔接

按照国家统一部署实施农村集体经营性建设用地入市的，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。

（3）建设用地整理为乡村产业发展提供用地保障

在符合国土空间规划确定的用地类型、控制性高度、乡村风

貌、基础设施和符合用途管制要求、确保安全的前提下，鼓励对依法登记的宅基地等农村建设用地进行复合利用，发展乡村民宿、农产品初加工、电子商务、民俗体验、文化创意等农村产业。

（四）生态保护修复

以严守生态保护红线、改善农村人居环境、优化生态空间布局为目标，统筹考虑自然生态系统的完整性和联通性、乡村肌理格局以及基层群众对于美丽乡村建设的需要，协同开展生态空间优化、农村地区山水林田湖草沙一体化保护和修复、农村人居环境整治等活动，加快宜居宜业和美乡村建设。

1. 优化生态空间布局

对于已经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。可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。

2. 推进一体化生态保护修复

将耕地、林地、草地、湿地整治与建设用地布局优化相结合，打造规模相对集中连片的复合生态系统格局，提升生态系统服务功能。鼓励涉及“三区四带”国家生态安全屏障区域重点工程和重点项目的村镇，开展矿山生态修复和地质灾害治理、水土流失综合治理、林地提质改造、流域水环境治理等生态保护修复工程。要通过科学诊断识别区域内主要生态问题，明确生态保护修复目标，采用基于自然的解决方案等措施，保护修复自然生态本底，

促进乡村生态系统健康、稳定、持续发展。

维系村庄原有肌理，注重保护山体田园、河湖湿地等自然肌理结构形态的原真性、完整性、连贯性。因地制宜保留传统村落原有塘堰、溪流等水系结构，保留乡土植物种质资源。尊重区域河湖水系的自然规律，按照“宜宽则宽、宜弯则弯、宜滩则滩”的原则，合理布局生态廊道连通工程。提倡采取分散式、小型化、近自然生态修复措施，避免过度工程化。按照“因害设防、节约用地”的原则，加强农田防护林建设，构建乡村林带体系。田间道路宜与沟渠、林带结合布置，提高土地节约集约利用水平。通过山水林田湖草沙一体化保护和修复，提高乡村地区粮食生产能力和自然灾害防御能力，提升生态系统多样性、稳定性、持续性。

3.打造宜居宜业农村人居环境

结合农村人居环境整治等工作，将协调人地关系与提升人民满意度作为首要目标，通过加强农业空间污染源管控，协同推进农业面源污染治理、村庄河塘整治、黑臭水体整治、农村生活污水治理等，提升农村生活垃圾无害化处理水平。从农田生态整治、房屋庭院美化、基础设施完善等方面进行全面改造提升，将村庄自身文化及产业特色等融入景观设计，兼具生产生活实用性、生态景观观赏性和文化旅游发展服务性，促进乡村生态环境和人居环境的持续改善。

4.相关要求

(1) 严守生态保护红线

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荒。

（2）保护生态功能用地

已划入生态保护红线范围的耕地、建设用地和在生态保护红线围合范围内以“开天窗”形式存在的永久基本农田调出后，应及时进行生态修复，修复后新产生的生态空间按照《自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号）及有关规定，根据资源环境承载能力监测、生态保护重要性评价和国土空间规划实施“五年一评估”情况，按程序划入生态保护红线管理。

（3）支持政策

对集中连片开展生态修复达到一定规模和预期目标的生态保护修复主体，允许依法依规取得一定份额的自然资源资产使用权，从事旅游、康养、体育、设施农业等产业开发。

生态保护红线内建设用地腾退后，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。

（五）特色整治

为充分发挥全域土地综合整治平台作用，各地可结合实际不断丰富整治内容，挖掘农耕文明元素和乡村民居特色，保护历史文化与乡愁乡韵，结合优势资源禀赋，强化乡村产业建设导入，推动乡村产业提质升级，促进乡村产业振兴。

1.赓续农耕文明

通过保护农耕文化遗产、加强风貌管控等多方面措施，推动农耕文明的传承和发展。注重挖掘当地农耕文明元素和乡村民居特色，保护体现村庄特色的田园风光，让人们望得见山、看得见水、记得住乡愁。

2.加强历史文化遗产保护

开展全域土地综合整治应注重历史文化遗产保护，统筹历史文化遗产保护与乡村振兴、生态保护修复、文化旅游建设等空间布局关系，在地下文物埋藏区和地表分布有古城垣等历史文化遗迹的地区，应落实国土空间规划明确的保护要求，避免村庄土地平整、机械耕作和产业设施建设等行为破坏历史文化遗产本体及其环境。

3.支持产业导入

以乡村优势资源禀赋为基础，以完善利益联结机制为核心，深入发掘农业农村的生态涵养、休闲观光、文化体验、健康养老等多种功能和多重价值，促进农业现代化和农村一二三产业融合发展。

三、实施条件与负面清单

（一）一般规定

县级人民政府根据当地经济社会发展水平，综合研判整治的必要性和可行性，选择有整治需求、整治条件、整治能力的乡镇开展全域土地综合整治。出现负面清单中相关情形的村庄不得纳

入整治区域；已纳入或实施中出现的，应当及时整改，整改不力的应按规定调出整治区域。

（二）实施条件

1.有整治需求

当地群众有较强的整治意愿；农业生产条件有待进一步改善；建设用地利用效率、节约集约程度有待进一步提高；生态质量、人居环境有待进一步提升；土地要素创新性配置有待进一步强化；生产、生活、生态空间布局有待进一步优化。

2.有整治条件

具有较大的空间布局优化、耕地集中连片整治、建设用地腾挪盘活、生态环境质量提升等潜力；土地权属清晰无争议。

3.有整治能力

有较强的资金保障、组织协调、基层治理能力。

（三）负面清单

1.维护群众权益方面。违背农民意愿搞合村并居、大拆大建，强制或变相强制农民退出宅基地，强迫农民“上楼”的；借全域土地综合整治违规在乡村地区搞房地产开发，或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的；违背群众意愿大规模流转土地的；存在权属争议，或实施过程中权属调整不规范的。

2.耕地保护方面。未落实永久基本农田“先补划后调整”要求的；借全域土地综合整治变相占用调整永久基本农田的；在城乡

建设中以单个项目占用为目的擅自调整永久基本农田的；调整后永久基本农田质量和布局不符合有关要求的。

3.生态保护方面。破坏生态环境挖山、填湖，违法占用林地、湿地、草地，砍伐、非法移植古树名木，以整治名义擅自毁林开垦、违法采矿的；未经科学论证和评估，擅自进行大规模未利用地开发的；以全域土地综合整治名义随意调整、占用生态保护红线的。

4.历史文化保护方面。破坏乡村风貌和历史文化文脉，在需要重点保护的传统村落搞不符合规定的拆建活动的。

5.资金保障方面。资金保障不足，新增地方政府隐性债务的。

6.其他方面。单纯追求增减挂钩节余指标和补充耕地指标的；工程过度景观化，追求“面子工程”的；以及经综合判断不适合开展的其他情形。

四、实施路径

（一）省级整体部署

省级自然资源主管部门负责统筹部署、建立健全工作机制和制度标准、指导和监督全省全域土地综合整治工作，开展相关审批审核工作。

1.制定实施意见

省级自然资源主管部门要按照《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》（自然资发〔2024〕149号）要求，结合本省实际制定实施意见或管理办法，

报经省级人民政府批准，可以党委、政府或部门名义印发。实施意见或管理办法应细化各项制度安排，明确管理程序、部门职责和各级监测监管责任。

2.统筹工作部署

省级自然资源主管部门要遵循“上下结合，以下为主”的原则，结合当地经济社会发展水平和主体功能定位，从实际需求出发有序安排、稳妥推进全域土地综合整治工作。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。

3.完善工作机制

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，建立全过程监管机制，指导市县加强统筹协调，形成部门工作合力，打造“空间统筹、资源聚合、资金整合、政策融合、部门协同”的工作平台。

4.审批实施方案

省级自然资源主管部门负责审批市县申报的实施方案、实施中发生的整治区域调整等重大事项变更、实施方案撤销。

5.做好监督指导

指导市县开展子项目验收，组织永久基本农田调整补划方案实地踏勘与验收，按照省级实施意见或管理办法开展整体验收和成效评估。要完善相关技术规范，在机制建设、政策支撑、实施

方案制定、项目实施、验收评估等方面对市县工作进行全程监督指导，对于实施中出现明显偏差的要及时叫停并督促整改。

（二）市级过程监管

市级自然资源主管部门负责所辖市域范围内全域土地综合整治实施方案审查、实施管理和竣工验收审核等工作。

1.审查实施方案

组织市级相关行业主管部门对县级上报的实施方案开展论证审查工作，重点对涉及“三区三线”优化调整的内容进行论证，形成一致性意见后，将实施方案、县级有关部门意见、市级审查意见等材料，报送省级自然资源主管部门。

2.强化实施管理

对已批准的实施方案中涉及“三区三线”优化调整的，负责对县级提交的整治区域及相关矢量数据进行初审。组织开展年度核算市级复核，形成年度核算复核意见报省级自然资源主管部门。

3.审核竣工验收

市级自然资源主管部门对县级提交的国土空间规划“一张图”更新数据的申请进行审核，并报省级自然资源主管部门批准。按照省级实施意见或管理办法，以及县级提交的申请和初验材料，组织有关部门审核把关，并出具相关意见。其中，要将涉及“三区三线”优化调整的落实情况作为市级审核的重要内容。市级自然资源主管部门应严格把关，不得通过随意调整实施方案、大幅调低整治目标等方式降低验收审核标准。

（三）县域统筹谋划

县级人民政府是全域土地综合整治实施的责任主体。负责统筹谋划县域内全域土地综合整治工作，以县域为统筹单元，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，在深入调查分析的基础上，合理划分实施单元，妥善安排整治任务和实施时序。各地可根据实际需要，依据国土空间总体规划，编制县级全域土地综合整治专项规划。

1.开展调查分析

按照有关标准规范要求，以最新年度国土变更调查成果、不动产登记成果为基础，结合耕地、森林、草原、湿地、荒漠化、海洋、水资源、耕地后备资源等专项调查与监测结果，调查自然地理要素空间分布、土地利用状况、生态环境状况、产业资源、旅游资源、历史文化资源以及土地权属等区域基本情况。针对农用地整治、建设用地整理、生态保护修复等开展潜力调查，查清可整治资源的类型、数量、分布等。对乡村耕地碎片化、空间布局无序化、资源利用低效化、生态系统质量退化等问题进行梳理，结合主体功能定位、人口分布、经济发展等情况，调查分析群众意愿、布局优化诉求和产业发展需求，明确全域土地综合整治方向。

2.确定目标任务

围绕推进乡村全面振兴等重大战略部署，依据国土空间规划，综合考虑县域主体功能定位、国土空间治理需求和实施保障能力，

重点围绕农村地区空间布局优化、农用地整治、建设用地整理、生态保护修复等内容，统筹确定整治目标任务。

3.划分实施单元

按照县域统筹、区域协同、资源匹配的原则，科学划分实施单元。

（1）基本实施单元

综合考虑群众诉求、发展需要、资源禀赋、权属现状、资金保障和实施能力等，划定基本实施单元，原则上以一个乡镇为实施单元。

（2）跨乡镇实施单元

对于具有全域土地综合整治组织实施经验、条件成熟的地区，在一个乡镇范围内难以满足全域土地综合整治实施要求的，可探索适当增加实施单元的乡镇个数。实施单元超过一个乡镇的，需对其必要性和可行性进行充分论证；县级人民政府应建立相关部门和涉及乡镇共同参与的工作机制。

在探索开展跨乡镇全域土地综合整治时，应结合工作基础、土地和资金等实际情况，综合考虑区域发展需要和流域等自然地理因素，科学合理确定实施单元。具体可考虑以下情形：①区位相邻、人缘相亲的乡镇；②主体功能定位互补的乡镇；③自然地理、生态系统相对完整，主导生态服务功能一致，同一个小流域内生态系统关联紧密的乡镇；④公路、铁路等线性工程沿线的乡镇；⑤资源互补、产业基础相近的乡镇。

4.明确实施单元实施时序

紧密衔接相关部门项目计划，对需求迫切、问题突出、整治潜力大、基层组织能力强、示范作用明显的单元优先实施整治。

5.加强规划引导

实施单元应落实国土空间规划中土地综合整治目标任务、重点区域，并与国土空间生态修复规划等相关专项规划进行充分衔接。

五、实施方案编制与报批

（一）一般规定

实施全域土地综合整治，应以实施单元为单位编制实施方案。实施方案编制要以国土空间规划为基本依据，在县域统筹谋划的基础上，以满足底线要求为前提，以功能利用为导向，以最新年度国土变更调查成果为工作底图，合理提出空间布局优化措施，明确整治目标、内容、具体项目安排、资金保障措施和实施期限等。实施方案应达到可行性研究深度，并充分征求和听取当地群众意见建议，按照有关规定报批。

（二）合理确定整治区域

在县域统筹谋划和深入调查的基础上，综合考虑整治的必要性和可行性、资源禀赋、工作基础、政府财力、群众意愿等，可将确需采取拆旧建新、整理复垦、零星开发、修复治理等工程措施方可实现空间布局优化等整治目标的村庄，在取得村民支持、农村集体经济组织或村民委员会同意后，划为整治区域。对于实

施单元内群众不支持的村庄，不应划入整治区域。

（三）实施方案编制

1.补充调查分析

（1）补充调查

采取内业和外业相结合的方式，对整治区域内自然地理要素空间分布、土地利用状况、生态环境状况、产业资源、旅游资源、历史文化资源以及土地权属等进一步核实更新并开展补充调查。

（2）问题诊断

按照整体性、系统性和综合性的要求，在补充调查的基础上，从乡村耕地碎片化、空间布局无序化、资源利用低效化、生态系统质量退化等方面，综合开展问题识别诊断。

（3）潜力评价

在分析国土空间规划和用途管制要求，结合经济条件、发展需求、群众意愿等情况的基础上，全面分析评价农用地整治、建设用地整理、生态保护修复等涉及土地资源要素整治实际潜力。

2.明确整治目标

在问题诊断和潜力评价的基础上，明确整治的具体目标。提出整治总规模、农用地整治面积、建设用地整理面积、生态修复面积、新增耕地面积、新增永久基本农田面积、建设用地减少面积，以及耕地和永久基本农田质量有提升、耕地布局更优化、永久基本农田布局基本稳定、生态保护红线保护目标不降低等方面整治指标。

3.明确子项目安排

围绕整治目标，针对整治区域诊断的具体问题，综合分析确定农用地整治、建设用地整理、生态保护修复等整治任务，依据相关标准及有关要求，将可独立开展工程设计和预算管理的工程项目，因地制宜确定为各类整治子项目；对于同一区域内能够由同一主体实施、内容相近的工程，可打包确定为一个子项目。

子项目类型包括且不限于：农用地整治、建设用地整理、生态保护修复、特色文化保护、乡村产业导入等。子项目安排应明确项目名称、主管部门、项目位置、建设规模、工程内容、投资总额、资金来源、实施周期等。涉及耕地、永久基本农田布局优化调整的子项目，应明确调整前后的耕地、永久基本农田数量、质量和布局。

根据实施期限，按照系统性、关联性、协同性要求，统筹考虑子项目布置与时间安排，明确分年度实施计划，建设时序上应优先实施补充耕地项目。

可围绕农业现代化和农村一二三产业融合发展需求，因地制宜导入优势产业，形成收益路径清晰、产业运营稳定、资金易于平衡的市场化运作模式。

4.投资估算与资金筹措

根据子项目安排，结合整治类型、内容、措施、标准和实施期限等，可采取单位面积投资标准比较、案例分析等方法，参照国家、行业、地方有关投资定额，进行投资估算。

要做好资金平衡分析，综合考虑财政专项资金投入或补助、相关部门涉农资金、金融机构融资、社会资本投入，以及整治产生的城乡建设用地增减挂钩指标和补充耕地指标收益、整治后土地流转收益、生态产品参与碳汇交易收益、产业运营收益等方面，分析项目实施的总体资金投入与产出。其中，城乡建设用地增减挂钩指标和补充耕地指标收益等不得直接作为贷款的还款来源。鼓励地方政府依据《乡村振兴法》，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。

投资主体可按照《自然资源部办公厅关于支持利用政策性金融资金加快推进土地综合整治和生态保护修复的通知》（自然资办函〔2024〕522号），申请政策性金融资金贷款，并按要求进行备案。投资主体可通过行使农村土地经营权、整合优势资源、统筹项目建设与管护、实施项目运营等措施，统筹考虑投资成本、出资能力、运营能力、项目自身市场化收益以及贷款本息偿还等问题，确保做到资金平衡。严格遵守国家关于地方政府隐性债务管理的各项政策文件，不得违法违规提供财政资金偿还担保、承诺，防止形成新的地方政府隐性债务。

5.方案编制

实施方案编制要点可参照附录C，省级自然资源主管部门可结合当地实际细化相关规定。实施方案成果主要包括文本、图表、附件及数据库等。

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。涉及土地权属调整、“三区三线”局部优化、城乡建设用地增减挂钩的，可形成专章。其中，土地权属调整专章内容应包括土地权属调整类型、调整范围、调整原则、调整方法和时间安排等（具体土地权属调整要求可参考附录D，省级自然资源主管部门可结合当地实际细化相关规定）。

按照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》要求，列表说明整治区域各类用地整治前后的面积、结构和比例，分析耕地、永久基本农田数量和建设用地总面积等增减情况。

6. 多方参与

实施方案应广泛征求涉及的发展改革、财政、自然资源、生态环境、交通运输、水利、农业农村、林业和草原等政府相关部门和利益相关方的意见，充分听取当地村民意见，并综合各方面意见修改完善。

（四）实施方案报批

县级人民政府应将实施方案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。省级自然资源主管部门应组织省级相关部门及有关专家，对市、县上报的实施方案进行联合审查，符合要求的予以批复。

各级相关部门应重点对实施方案中相关内容的科学性、合理性和可实施性进行充分论证，审核实施方案是否符合国土空间总体规划，相关子项目是否与详细规划（含村庄规划，下同）或乡

村地区“通则式”规划技术管理规定（以下简称“通则式”）做好衔接。对耕地和永久基本农田要重点审查调整是否符合“总体稳定、微调优化”原则，是否做到耕地面积不减少、质量有提升，永久基本农田调整规模是否超过所涉乡镇永久基本农田划定面积的5%，城镇开发边界内的永久基本农田调整是否符合相关政策要求等。对建设用地整理要重点审查是否因整治活动造成整治区域内建设用地总面积增加，城镇开发边界规模和扩展倍数是否不突破等。对生态空间要重点关注是否做到严守生态保护红线，乡村生态空间连通性是否得到改善等。审查是否存在负面清单中的相关情形。

经批准和备案的实施方案，是开展全域土地综合整治项目设计、实施、验收、监管的基本依据，应及时公布并在整治区域内长期公开。

（五）加强规划衔接

实施方案应以国土空间规划和已划定的“三区三线”成果为依据，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，但不得打破县、乡级国土空间总体规划确定的总体格局。实施方案需与详细规划或“通则式”要求衔接一致，可同步编制，确保项目依法依规实施。涉及对已批准的详细规划或“通则式”进行修改的，应经法定程序批准。

实施方案经省级审核批准后，涉及“三区三线”优化或调整的，还应将整治区域逐级纳入全国国土空间规划“一张图”实施

监督信息系统、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、执法和督察的依据。整治区域涉及相关矢量数据以最新年度国土变更调查成果为底图，空间数据主要包括实施单元、整治区域、整治前地类图斑、耕地和永久基本农田调整图斑、城镇开发边界调整图斑等，并符合国土空间基础信息平台有关要求。

六、项目管理

（一）一般规定

各地应按照省级管理办法和相关技术规范开展子项目立项、实施、竣工验收、后期管护等。子项目实施应严格执行相关行业领域技术规范和管理要求。

（二）子项目立项审批、核准和备案

按照政府和企业投资项目管理要求，由各相关部门归口子项目管理，分别进行立项审批、核准和备案。鼓励探索建立整治区域内子项目整体立项审批的管理模式，简化审批流程，统一进行工程设计，整体推进项目实施。

全域土地综合整治涉及的人居环境、农村供水、村内道路等简易村庄建设项目，可根据《国家发展改革委 自然资源部 农业农村部关于村庄建设项目施行简易审批的指导意见》（发改农经〔2020〕1337号）有关要求，依法依规通过并联审批压缩办理时限，探索开展部门联办、全程帮办，加快项目推动进度。按照《乡村振兴用地政策指南》（2023年）有关要求，不需要编制村庄规划

的，可依据所在村庄制定的乡村地区“通则式”规划技术管理规定，以及乡镇国土空间规划相关要求，核发乡村建设规划许可证。设施农业用地按规定采取备案制度，由农村集体经济组织或经营者向乡镇政府备案，乡镇政府定期汇总情况后交至县级自然资源主管部门。

（三）组织实施

1.项目实施

要按照有关规定严格执行项目法人制、招投标制、监理制、合同制、公告制等，强化资金使用管理，加强审计监督。按照实施方案确定的年度实施计划有序推进，涉及耕地和永久基本农田优化调整的，严格落实“先补后调”。涉及城镇开发边界优化调整的，要确保城镇开发边界规模和扩展倍数不扩大。不发生以整治项目等名义违法采矿。

2.鼓励群众参与

要充分保障群众的知情权、参与权、监督权，运用好村民议事决策机制，及时征求相关权利人的意见，切实维护农民权益。具备条件的政府投资村庄建设项目，可以由村民委员会、村集体经济组织等作为项目法人。项目实施中，对具备条件的，可鼓励当地群众直接参与项目实施。

3.实施方案调整与撤销

全域土地综合整治实施中，因不可抗力、不可预见因素等确需调整实施方案的，应依据省级相关规定办理调整手续，并及时

进行数据汇交或备案；确需撤销的，应严格按照规定办理审批手续。

（四）竣工验收

1.子项目验收

子项目竣工后，由项目主管部门按照规定的标准、程序和内容及时开展验收工作。验收过程中，应当综合运用国土变更调查、遥感监测影像成果及有关信息化技术手段，结合实地核查，对整治任务完成情况整体把关。验收时，新增耕地面积均应实测并经日常变更认定，不得仅靠“图上作业”或以系数测算。涉及现状地类或种植属性调整的，要及时纳入日常变更或年度国土变更调查。涉及永久基本农田调整的子项目经省级验收后，报部更新永久基本农田数据库。

根据经批准的土地权属调整方案、权属调整协议，以及有关用地批准文件等，补充开展地籍调查，办理不动产登记，确保成果的现势性和准确性，保障群众合法权益。

2.整体验收

实施方案确定的各子项目已通过竣工验收并按要求更新全国国土空间规划“一张图”数据，且不存在负面清单情形的，应开展整体验收。

整体验收应依据实施方案明确的各项工作任务，按照有关规定和验收标准，重点对耕地数量不减少、质量有提升、生态有改善，整治区域内建设用地总面积不增加，空间布局有优化等情况进行验收。验收后，各地应按照有关评估标准组织开展成效评估。

对于突破“三区三线”管控要求或损害群众合法权益、存在负面清单情形的，应中止整体验收，提出整改意见。待整改合格后，重新开展整体验收。

（五）后期管护

项目竣工后，按照“谁使用、谁受益、谁管护”的原则，明确后期管护责任主体和管护资金，确保长期发挥效益。支持将财政投资的农田基础设施等移交乡镇政府或村集体经济组织，由其承担管护责任，鼓励地方政府对管护费用给予适当补助，确保农田基础设施等长期有效运行。永久基本农田调整完成后，要及时向社会公告，明确永久基本农田保护责任，实行永久保护。

七、监测监管

（一）一般规定

省级要建立健全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，对涉及其他责任部门的，应明确各部门在全域土地综合整治实施中承担的职责。综合利用土地卫片执法、自然资源督察等工作成果，运用航空航天遥感、GIS、大数据等信息化技术，采取日常监管、重点核查等多种监管方式，建立可追溯、可核查、可评价的全流程监管机制。

（二）监管内容

在整治区域尺度上，重点监管实施内容是否与实施方案一致，耕地和永久基本农田、建设用地、生态空间布局和面积变化情况，

重要生态系统保护修复及历史文化保护利用情况，以及实施过程中出现的负面清单情形等。

在子项目尺度上，各行业主管部门应落实监管职责，主要监管是否按照实施方案确定的实施计划和相关行业领域技术规范有序推进，以及日常监管发现问题的整改情况等。

（三）监管方式

1.信息管理

省级自然资源主管部门根据需要建设本省全域土地综合整治监测监管系统，对项目实施情况进行动态监测监管，发现疑似问题的，及时组织核查和整改。通过部建设的全域土地综合整治统计分析信息系统，及时填报项目立项、实施、验收等情况。整治区域空间范围等信息要及时逐级汇交至全国国土空间规划“一张图”系统。涉及永久基本农田优化调整的，应通过部永久基本农田监测监管系统逐级填报调整补划方案与数据成果，更新数据库；涉及城乡建设用地增减挂钩的，应通过部建设用地增减挂钩在线监管系统录入项目审批、验收、交易等相关情况。

2.日常监管

地方基于年度国土变更调查和自然资源监测等工作基础，通过无人机航拍、遥感影像比对、现场调查等技术手段，对项目实施进度进行动态监测监管，对实施过程中是否涉及负面清单情况进行监督。

3.重点核查

部结合卫片执法、自然资源督察等工作，将涉及全域土地综合整治的疑似问题反馈地方。各地自然资源主管部门可依托全国国土空间规划“一张图”实施监督信息系统、全域土地综合整治统计分析信息系统等，根据日常监管情况，初步判断项目实施过程中出现的问题图斑及区域，并开展实地核查；重点对整治区域的地类变化、永久基本农田调整补划等进行核查。

（四）问题整改

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。实施中出现负面清单情形的，应当及时整改，整改不力的村庄应按规定调出整治区域。

八、维护群众合法权益

（一）尊重群众意见

全域土地综合整治要注重解决群众生产生活面临的实际问题，对群众有强烈反对意见的坚决不干。涉及村庄撤并的要符合党中央、国务院有关要求，不得违背村民意愿开展合村并居、整村搬迁，重点将分散居住、基础设施保障不足的房屋引导搬迁到村庄聚集区。拆旧建新中要妥善安置好群众生产生活，不得以任何名义违背农民意愿强制流转宅基地或强迫农民“上楼”，不得违法收回农户合法取得的宅基地，不得以退出宅基地作为农民进城落户的条件。

（二）加强公众参与

要建立覆盖县域统筹谋划、实施方案编制、项目实施与验收的全流程公众参与机制。在确定整治区域时应结合当地经济社会发展水平，充分征求当地群众意见，就村庄是否纳入整治区域征求村民意见。在实施方案编制过程中，要积极回应群众急难愁盼的问题，充分发挥专业机构、本地村民作用，确保实施方案能够体现村民意愿、具有实用性。方案编制完成后，还要充分征求村民意见，并取得农村集体经济组织和村民委员会同意。在实施过程中，鼓励群众以投工投劳等方式参与实施，邀请群众代表共同参与项目的日常监管。在项目验收环节，鼓励当地群众代表参与验收，确保整治成果能够得到群众认可。

（三）保障村民和经营主体权利

实施方案编制时，对纳入整治区域的土地，要确保权属清晰。整治中依据整治前不动产权属状况等，按照方便耕种、就近安置的原则合理进行权属调整，整治后依法做好地籍调查、确权登记等工作。涉及拆除群众住房的，要确保先安置、再拆旧。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，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。

附录 A 术语和定义

A.1 土地整治 (land consolidation and rehabilitation)

为满足人类生产、生活和生态功能需要,依据土地整治规划及相关规划,对未利用、低效和闲置利用、损毁和退化土地进行综合治理的活动;是土地开发、土地整理、土地复垦、土地修复的统称。(《土地整治术语》TD/T 1054-2018 定义 3.1.1)

A.2 土地开发 (land development)

对未利用土地,通过工程、生物或综合措施,使其达到可利用状态的活动。包括开发为农用地和开发为建设用地。(《土地整治术语》TD/T 1054-2018 定义 3.1.2)

A.3 土地整理 (land consolidation)

在一定区域内,采取行政、经济、法律、工程和生物等措施,对田、水、路、林、村进行综合整治,对土地利用状况进行调整改造,对土地资源进行重新分配,提高土地质量和土地利用效率,增加有效耕地面积,改善生产、生活条件和生态环境的活动。(《土地整治术语》TD/T 1054-2018 定义 3.1.3)

A.4 土地复垦 (land reclamation)

对生产建设活动和自然灾害损毁的土地,采取综合整治措施,使其达到可利用状态的活动。(《土地整治术语》TD/T 1054-2018 定义 3.1.4)

A.5 土地修复 (land restoration)

对受污染土地、退化土地采取综合治理措施,改变土地不良性状、

恢复和提高土地生产能力的活动。(《土地整治术语》TD/T 1054-2018 定义 3.1.5)

A.6 城乡建设用地增减挂钩(equilibrium between increasing of urban construction land and decreasing of rural construction land)

依据国土空间规划,将若干拟复垦为农用地的建设用地地块(即拆旧地块)和拟用于城乡建设的地块(即建新地块)共同组成拆旧建新项目区,通过土地复垦和调整利用,实现项目区内耕地面积有增加、质量有提高,建设用地总量不扩大、布局科学合理的土地整治措施。(参照《土地整治术语》TD/T 1054-2018 定义 3.1.6)

A.7 城镇低效用地再开发(inefficient urban land redevelopment)

对城镇中布局散乱、利用粗放、用途不合理、建筑危旧的存量建设用地采取综合整治措施,增加城镇建设用地有效供给和提高土地利用效能的活动。(《土地整治术语》TD/T 1054-2018 定义 3.1.7)

附录 B “三区三线”调整情形和程序

B.1 永久基本农田调整情形和程序

B.1.1 允许永久基本农田调出的情形：

- a) 布局零星、破碎、散乱、配套设施不完善、不便耕种的。
- b) 符合永久基本农田保护红线管理相关规定的其它情形。

B.1.2 禁止永久基本农田调出的情形：

- a) 未经批准或不符合规定的挖湖造景，建设绿化带、种植草皮等用于绿化装饰的。
- b) 制梁场、拌合站等临时用地占用永久基本农田的。
- c) 占用永久基本农田发展城镇建设的。
- d) 在城乡建设中以单个项目占用永久基本农田的。
- e) 违背群众意愿，或调整涉及用地权属不明的。

B.1.3 永久基本农田补划的情形：

- a) 现有长期稳定利用耕地划入永久基本农田储备区后，作为永久基本农田调整的主要补划来源。

b) 现有长期稳定利用耕地划入永久基本农田的规模不能满足要求的，可先行实施补充耕地项目，按照省级有关规定开展补充耕地项目竣工后的新增耕地验收工作。验收后的新增耕地应及时变更，符合要求的，用于永久基本农田补划。

B.1.4 永久基本农田调整程序：

- a) 报部备案。在实施方案编制或立项阶段，由县级自然资源主管部门将全域土地综合整治实施方案或单独报批的永久基本农田调整补

划方案，逐级报省级自然资源主管部门审核同意后报部备案。

b) 方案实施。实施方案批准后，按照时序安排有序开展，按照“先补后调”的原则，优先开展涉及永久基本农田调整补划的子项目。

c) 数据更新。子项目通过验收后，由省级自然资源主管部门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。

B.2 涉及生态保护红线的有关情形和程序

实施全域土地综合整治原则上不能调整现有的生态保护红线边界和位置，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。

B.2.1 补充划入生态保护红线的情形：

依据县级以上国土空间规划和生态保护修复专项规划开展生态修复活动新增的，以及实施全域土地综合整治新增的生态空间，符合生态保护红线划入要求的，应及时补充划入生态保护红线，提升生态保护红线的完整性和联通性。

B.2.2 补充划入的程序按照《自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号）等有关规定执行。

B.3 城镇开发边界优化调整情形和程序

B.3.1 允许城镇开发边界优化调整的情形：

应在保持总体布局稳定、不突破县级行政区域规划城镇开发边界规模和扩展倍数、不占用永久基本农田和生态保护红线的前提下，对

城镇开发边界进行局部优化。

a) 因永久基本农田保护红线优化调整确需相应优化城镇开发边界的。城镇开发边界围合范围内零星破碎、不便耕种，确需进行集中连片整治的永久基本农田，应当保留在城镇开发边界围合范围内；确需调出城镇开发边界围合范围的，城镇开发边界相应回缩，确保城镇开发边界规模和扩展倍数不扩大。

b) 为优化城镇布局、整理盘活零星低效存量城镇建设用地，促进城镇开发边界形态完整的。

c) 因划定依据的水域、道路等自然地理和地物边界规划选址线位调整需对城镇开发边界进行修正的。

d) 规划深化实施中因用地勘界、比例尺衔接、权属范围修正等需要对城镇开发边界勘误校正的。

B.3.2 禁止城镇开发边界调整的情形：

a) 调整后导致城镇开发边界布局和形态更差的，具体包括破碎化程度更高、形态规整度更差，导致城镇开发边界“开天窗”数量增加，调入的城镇开发边界为飞地等。

b) 调整未优先避让资源保护底线的。城镇开发边界调整未优先落实耕地和永久基本农田保护任务，避让集中连片优质耕地和已有政策法律明确禁止或限制人为活动的保护区；调入地块涉及生态保护红线的、一级饮用水源保护区的。

c) 调出已依法依规批准且完成备案的建设用地，已办理划拨或出让手续的建设用地，已核发建设用地使用权权属证书的建设用地的。

B.3.3 城镇开发边界优化调整程序:

a) 县级上报。县级人民政府组织编制全域土地综合整治实施方案, 涉及城镇开发边界优化调整的, 需包含城镇开发边界优化调整内容和相应数据库, 数据库参照《自然资源部办公厅关于做好城镇开发边界管理成果数据汇交更新的函》(自然资办函〔2023〕2319号)相关要求, 并逐级上报省级自然资源主管部门审查。

b) 省级审查。省级自然资源主管部门对上报的全域土地综合整治实施方案或城镇开发边界调整方案进行审查, 并出具城镇开发边界调整审查认定文件。

c) 报部数据汇交。省级自然资源主管部门审查后及时向部汇交数据(附审查认定文件、矢量数据等), 检验合格纳入国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”实施监督信息系统并反馈省级自然资源主管部门后, 方可作为规划管理、用地用海审批的依据。

附录 C 实施方案编制要点

C.1 建设条件

C.1.1 基本情况

说明实施单元自然地理状况、社会经济条件、产业发展现状及方向、基础设施建设情况、生态环境状况、权属情况等。

C.1.2 土地利用情况

以最新年度国土变更调查成果为依据，分别说明实施单元、整治区域的土地利用状况。

C.1.3 规划依据

说明国土空间规划对实施单元全域土地综合整治的相关要求，说明“三区三线”划定情况。

C.1.4 公众参与和权属调整意愿

说明实施单元内的村民是否支持、农村集体经济组织或村民委员会是否同意将该村庄纳入整治区域、是否同意开展土地权属调整等。

C.2 分析评价

C.2.1 问题诊断

分析实施单元在空间布局无序化、耕地碎片化、资源利用低效化、生态质量退化等方面存在的具体问题。

C.2.2 潜力分析

C.2.2.1 农用地整治。说明整治区域内农用地的类型和总体分布情况，以及农用地整治的潜力和可行性。

C.2.2.2 建设用地整理。说明对整治区域内零散、低效、闲置村庄

建设用地、废弃采矿用地以及其他建设用地进行整理复垦、盘活利用的潜力与可行性。

C.2.2.3 生态保护修复。针对突出生态问题，分析改善乡村生态功能、维护生物多样性、提高自然灾害防御能力等的可行性。

C.2.3 风险评估论证

对实施全域土地综合整治可能面临的违法违规、破坏生态、增加政府隐性债务等情况进行风险评估，提出切实可行的防范措施和具体预案等。

C.2.4 维护群众合法权益论证

说明全域土地综合整治谋划和实施中需听取涉及利益各方意见的环节和内容等。

C.3 整治目标与内容

C.3.1 整治目标

提出优化生产、生活、生态空间格局，促进耕地保护，推动土地节约集约利用，保障一二三产业融合发展用地，改善农村人居环境，助推乡村全面振兴和城乡融合发展等目标任务。

C.3.2 整治内容

C.3.2.1 农用地整治。说明统筹推进耕地质量提升、实施农田生态化改造、优化农用地布局的规模、位置、建设内容、资金预算等具体安排。

C.3.2.2 建设用地整理。说明开展村庄建设用地整理、废弃采矿用地复垦利用及其他低效用地再开发的规模、位置、建设内容、资金预

算等具体安排。

C.3.2.3 生态保护修复。说明开展乡村一体化生态保护修复、农村人居环境整治、生态空间优化等的规模、位置及具体地块、建设内容、资金预算等具体安排。

C.3.2.4 历史文化保护。说明乡村自然景观和农村风貌保持、历史文化景观整体保护、赓续农耕文明、特色村庄（民居）等保护和传承的措施、工程布局、资金预算等内容。

C.3.2.5 产业布局和引入。说明通过实施全域土地综合整治优化产业用地布局、保障一二三产业融合发展用地、引入和推动产业发展等方面情况。

C.4 永久基本农田布局调整

C.4.1 说明永久基本农田调整的必要性。

C.4.2 拟调出的永久基本农田地块情况。说明拟调出的永久基本农田情形、是否在城镇开发边界围合范围内、图斑编号、数量、分布、权属、质量、坡度、连片度、种植利用情况等。

C.4.3 拟调入的永久基本农田地块情况。说明拟调入永久基本农田地块的图斑编号、地类、数量、分布、权属、质量、坡度、连片度、种植利用情况等。

C.4.4 永久基本农田调整预期成效分析。从数量、质量、布局、生态等方面分析预期成效。

C.5 城镇开发边界优化调整

C.5.1 说明城镇开发边界优化调整的必要性。

C.5.2 拟调入城镇开发边界地块的情况。说明调入城镇开发边界的情形、图斑编号、地类、数量、分布等情况。

C.5.3 拟调出城镇开发边界地块的情况。说明调出城镇开发边界的情形、图斑编号、地类、数量、分布等情况。

C.5.4 城镇开发边界调整预期成效分析。从城镇开发边界形态、规模、布局等方面分析预期成效。

C.6 补充划入生态保护红线

C.6.1 计划新增生态空间的基本情况。说明计划新增生态空间的来源、范围、地类、数量、分布等情况。

C.6.2 说明新增生态空间纳入生态保护红线的必要性。

C.6.3 补充划入生态保护红线的预期成效分析。从生态保护红线的完整性、联通性等方面分析预期成效。

C.7 土地权属调整

C.7.1 说明土地权属现状，调整类型，调整范围，涉及的乡（镇）、村（组）、农户，调整原则，调整方法，时间安排等。

C.7.2 说明土地权属调整意愿调查过程与结果、变更限制等相关情况。

C.7.3 说明土地权属调整方案公告、异议处理等相关情况。

C.8 子项目及实施计划安排

C.8.1 确定子项目

明确子项目名称、主管部门、项目位置、矢量坐标、建设规模、工程内容、投资主体、投资总额、资金来源、实施周期等。明确各子

项目占用和补充耕地（永久基本农田）数量、质量和位置等。

C.8.2 确定子项目实施计划

说明全域土地综合整治建设任务按年度分解的依据，明确子项目分年度与总体实施计划。

C.9 增减挂钩

C.9.1 项目基本情况。说明增减挂钩项目基本情况、项目类型、立项准入要求等，可参考增减挂钩相关工作要求。

C.9.2 拆旧地块选址情况。说明拆旧复垦规模、拆旧复垦范围、拆旧复垦地块现状地类、建构筑物的比例及复垦后耕地等农用地面积等。

C.9.3 安置情况。涉及农民安置的，需说明安置方式、安置补偿方案、安置区布局、规模及占用耕地情况、安置和拆旧实施时序等。

C.9.4 增减挂钩拆旧复垦腾出的建设用地指标及节余指标情况。说明拆旧复垦腾出的建设用地指标用于农村基础设施和公共服务配套设施建设、乡村产业发展以及新增采矿项目建设等有关情况，产生的节余指标规模及调剂使用范围、审批层级等。

C.9.5 收益返还情况。阐述增减挂钩节余指标流转收益用于改善农民生产生活条件和支持农村集体发展生产等相关情况。

C.10 投资估算及资金筹措

C.10.1 投资估算

根据子项目安排，结合整治类型、内容、措施、标准等，进行投资估算。说明投资估算的依据、标准等，编制投资估算表。

C.10.2 资金筹措

说明资金筹措的原则，分类说明财政专项资金投入或补助、相关部门涉农资金、政策性金融投入、专项债投入和其他社会资本投入等情况。

C.10.3 资金平衡分析

开展资金平衡分析，编制资金平衡方案。

C.11 效益分析

分析实施全域土地综合整治产生的社会效益、生态效益及经济效益等。

C.12 实施保障

说明组织领导、工作机制等保障全域土地综合整治实施的具体措施。

C.13 其他

C.13.1 图件

包括现状图、规划图及其他相关图件。图件应内容全面、清晰，并与文本表述和相关数据保持一致；图件比例尺应能满足准确反映与整治内容有关各要素的上图要求。

C.13.2 数据库

与国土空间规划数据库衔接，按照统一的图层和数据标准，形成数据库、整治区域矢量坐标等。

C.13.3 其他材料

包括相关评审论证意见、证明文件、群众意见、村集体决议等。

附录 D 土地权属调整基本要求

全域土地综合整治中的权属调整可参照《土地整治权属调整规范》（TD/T1046-2016）执行。

D.1 土地权属调整需遵循以下原则：

a) 坚持依法依规原则。应依据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国农村集体经济组织法》《不动产登记暂行条例》等相关法律法规政策规定开展。

b) 坚持确权登记在先原则。对列入整治区域的土地，要按照土地确权登记的要求优先开展工作，确保全域土地综合整治在权属清晰的基础上进行。

c) 坚持公开公正原则。土地权属调整要广泛征求相关权利人意见，实行公告制度，保证权利人的知情权、参与权、受益权和监督权。

d) 坚持自愿协商原则。要按照政府引导、村组协调、农民自愿的要求协商进行，尊重权利人意愿，维护其合法权益。

e) 坚持利益不减少原则。权属调整不得造成相关权利人的权益损失。

f) 坚持土地适度集中原则。按照方便耕种、就近安置的原则，尽量减少飞地、插花地和宗地数量，同一权利主体的土地应尽量集中连片，为土地规模经营和现代农业发展创造条件。

D.2 土地权属调整的工作程序：

D.2.1 实施方案编制阶段。在全域土地综合整治实施方案编制阶段，应明确土地权属调整承担主体，全面查清整治区域土地权属现状，开

展地籍测绘，调查土地权属调整的意愿，编制整治区域权属调整方案。

D.2.1.1 明确土地权属调整承担主体。根据整治区域的实际情况，确定土地权属调整工作的承担主体，统一组织协调全域土地综合整治中的土地权属调整工作。土地权属调整工作的承担主体可选择村民小组、村民委员会、乡镇政府或其他组织机构，也可以是上述组织的联合体。

D.2.1.2 调查土地权属现状。以“权属清楚、界址清晰、面积准确”为目标，充分利用已有地籍调查、不动产登记、国土调查等成果资料，采用内业核实与外业调查相结合的方法完成土地权属现状调查。

土地权属现状调查内容包括权利人或实际使用人及类型、权利性质及来源、位置、用途、使用期限、共有情况等基本权属状况，涉及土地承包经营权、土地经营权和农用地的其他使用权的，还需调查发包方、承包方、受让方、地力等级等。对涉及农民宅基地或其他建设用地使用权权属调整的，应增加需要调整的建设用地权利人拥有土地的位置、四至、房屋结构、楼层、建成年份（成新）、建筑面积、室内外装修情况等。

对存在权属争议的，应按照有关规定依法稳妥解决。权属争议无法解决的，暂不纳入整治区域。

D.2.1.3 地籍测绘。根据《地籍调查规程》（GB/T 42547-2023）的有关规定开展地籍测绘。统筹考虑基础条件、管理需求、经济可行性和技术可能性，因地制宜、科学地选择测绘方法，确保界址空间位置和面积准确。

D.2.1.4 调查土地权属调整的意愿。在整治区域内调查土地权属调整意愿。包括土地所有权权属调整意愿调查、土地承包经营权或（和）土地使用权权属调整意愿调查。

土地所有权权属调整意愿调查，主要包括：土地所有权是否进行调整、是否同意土地所有权调整的原则和方法。根据《中华人民共和国农村集体经济组织法》，如果 2/3 以上农村集体经济组织成员（代表）同意进行土地所有权调整，经过充分协商，形成集体土地所有权调整原则和方法的一致性意见，则按这一原则性意见开展规划设计工作。如果同意进行集体土地所有权调整的农村集体经济组织成员（代表）低于 2/3，或经协商后同意进行土地所有权调整的农村集体经济组织成员（代表）仍低于 2/3，则确定在不打破土地所有权边界的前提下进行全域土地综合整治。在规划设计时必须考虑土地所有权边界进行规划布局，同时使各土地所有权主体都尽可能公平地利用工程设施。

土地承包经营权或（和）土地使用权等权属调整意愿调查，主要包括：土地承包经营权或（和）土地使用权是否进行调整、是否同意调整的原则和方法。若 2/3 以上土地承包经营权或（和）土地使用权等权利主体同意开展权属调整，则可以开展土地承包经营权或（和）土地使用权权属调整。如果仅有部分区域的农户愿意开展土地承包经营权或（和）土地使用权权属调整，则也可以仅在该区域开展土地承包经营权或（和）土地使用权权属调整。

D.2.1.5 形成整治区域权属调整方案。土地权属调整承担主体组织整治区域内需要进行权属调整的权利人就土地所有权、土地承包经营

权或（和）土地使用权等权属调整进行协商，达成有关权属调整的一致性意见。其内容包括土地权属调整类型、调整范围、调整原则、调整方法、时间安排和权属变更限制。由所在地的乡（镇、街道）或村委会，将土地整治情况、土地权利人土地权属意愿调查结果、权属调整原则、权属变更限制等进行公告，公告 15 天无异议后报县级以上人民政府批准。

D.2.2 实施阶段。在全域土地综合整治实施阶段，应编制子项目土地权属调整方案，发布子项目土地权属调整方案公告，对异议进行处理后组织签订子项目土地权属调整协议，落实土地权属调整方案。

D.2.2.1 编制子项目土地权属调整方案。结合子项目规划设计方案，组织项目区内需要调整土地权属的权利人，按照既定的权属调整一致性意见，根据项目区土地权属现状，涉及土地承包经营权或土地经营权调整的依据整治前土地质量综合评价成果，涉及农民宅基地或其他建设用地使用权权属调整的依据土地及其房屋价值评估，以及按照项目规划设计预期的土地质量状况及价值，编制子项目土地权属调整方案。

子项目土地权属调整方案主要内容包括：权属调整的类型、原则、程序和方法，经协商确定的权属调整前后子项目区各土地权利主体分配的地块所处的位置、四至范围、不动产单元号、面积、地类、用途、土地质量等级、货币补偿数额、安置方案、权属预调整图等。权属调整方案制定后应征询项目涉及的权属单位和全体农户的意见。各权属单位和农户无异议的，则盖章、签名予以确认；有异议的，则继续协

商、完善权属调整方案，直至所有的权利主体无异议。

D.2.2.2 子项目权属调整方案公告。子项目土地权属调整方案完成后，应通过电视、报刊、公告栏和召开乡村组动员会等方式将子项目土地权属调整方案公告 15 天，充分征求并听取相关土地权利人的意见。

子项目土地权属调整方案公告内容包括权属调整的类型、原因、原则、依据，需要调整的土地位置和范围、面积、不动产单元号、地类、用途、土地质量等级、土地权利人，整治后项目区各土地权利主体分配的地块所处的位置、四至范围、面积、地类、用途、土地质量等级、货币补偿数额、安置方案，土地权属调整图，异议处理的程序，沟通解释机构等。

D.2.2.3 子项目权属调整方案批准。子项目土地权属调整方案经公告，并对异议进行处理后，按《土地管理法》《农村土地承包法》等相关法律法规和《土地整治权属调整规范》（TD/T1046-2016）等相关标准规范报批。

D.2.2.4 子项目权属调整方案实施。按照经批准的子项目土地权属调整方案，组织土地所有权、土地承包经营权、土地经营权、建设用地使用权和抵押权等各相关权利人现场勘察，确定新的权属界线和四至，设置永久性标志。

D.2.2.5 签订子项目土地权属调整协议。内容主要包括：土地权属调整类型，调整原则，调整方法，土地调整前后土地权利人拥有土地的位置、界址点、权属界线、面积、地类、土地用途、土地质量，有无异议，协议双方签名，签订协议日期等。

D.2.3 竣工验收阶段。在全域土地综合整治验收阶段，应完成子项目权属调整后的土地、房屋等不动产确权登记工作，并编制土地整治权属调整报告，完成档案资料的整理归档工作。

D.2.3.1 不动产确权登记。土地权属调整相关权利人在权利发生变化后，依据土地权属调整主体与权利人签订的土地权属调整协议书、土地承包合同等，按照《不动产登记暂行条例》等规定办理相应的不动产登记。

D.2.3.2 编写土地整治权属调整报告。土地权属调整完成后，应整理全部成果，编写子项目权属调整报告。子项目权属调整报告应包含项目区概况、土地利用现状、土地权属调整意愿、土地权属现状、项目区土地质量评价、土地权属调整方案、方案公告情况、异议处理情况、土地权属调整协议、确权登记、地籍资料整理与归档和后期权属管理措施等。