

中华人民共和国自然资源部司局函

自然资源部国土空间生态修复司 关于印发《全域土地综合整治试点 实施方案编制大纲（试行）》的函

有关省、自治区、直辖市自然资源主管部门：

根据《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》（自然资发〔2019〕194号）和《全域土地综合整治实施要点（试行）》等要求，为夯实基础，强化监管，稳妥有序推进试点工作的开展，现印发《全域土地综合整治试点实施方案编制大纲（试行）》，请在工作中参照执行，如有意见建议，及时反馈我司。

附件：全域土地综合整治试点实施方案编制大纲（试行）

自然资源部国土空间生态修复司

2021年4月14日



附件

全域土地综合整治试点实施方案编制大纲

(试 行)

2021 年 4 月

目 录

摘要	1
一、基本情况.....	1
(一) 试点背景.....	1
(二) 试点概况.....	2
(三) 存在问题.....	2
二、工作基础.....	3
(一) 规划编制审批情况.....	3
(二) 相关项目实施情况.....	3
(三) 有关试点探索和制度建设情况.....	4
三、可行性分析及评估.....	4
(一) 空间布局优化的可行性.....	4
(二) 土地综合整治可行性及潜力分析.....	4
(三) 土地权属调整可行性分析.....	6
(四) 风险评估论证.....	6
四、试点目标任务.....	7
(一) 整治目标任务.....	7
(二) 试点制度建设.....	8
(三) 试点特色及预期效果.....	8
五、建设内容及实施安排.....	8
(一) 规划明确的整治内容.....	8
(二) 建设内容和实施安排.....	9
(三) 实施项目安排.....	10
六、投资估算及资金筹措.....	11
(一) 投资估算.....	11
(二) 资金筹措.....	11
(三) 资金平衡分析.....	11
七、组织实施.....	11
八、其他.....	12
(一) 附表.....	12
(二) 附图.....	12
(三) 数据库.....	12
(四) 其他.....	12

摘要

简述试点建设背景，重要性、必要性、目的和意义。

简述试点所在的村庄类型、目标任务、可行性分析及论证主要结论、主要建设内容和实施安排、投资筹措、组织实施保障等情况。

简述试点中是否涉及永久基本农田布局优化、建设用地布局优化、生态红线调整、权属调整等及相应的批准情况。

简述对整治区域、整治任务、指标和布局等科学性、合理性和可实施性的论证情况；对耕地和永久基本农田调整的必要性和合理性的分析情况，包括集中连片程度提高、零星图斑减少、面积增加、质量提高、生态改善等；对村庄建设用地结构调整、优化和保障情况，对盘活存量建设用地、规模减量化情况，对生态保护红线和历史文脉有效保护情况等；对听取涉及利益各方意见、项目实施及年度安排的可操作性分析情况。

明确说明是否存在《全域土地综合整治试点实施要点（试行）》负面清单的情形，并简述预防风险发生的必要措施（详见附表1全域土地综合整治试点基本情况表）。

一、基本情况

（一）试点背景

简述试点建设背景，从贯彻落实国家战略、社会经济发

展需求、法律法规及政策文件要求等方面，说明试点的重要性、必要性、目的和意义。

（二）试点概况

1.试点所在地基本情况及特点。包括试点区域（整乡镇或一个、几个村，下同）内自然地理状况、社会经济条件、产业发展现状及方向、基础设施建设情况、生态环境状况等。重点说明试点村庄类型，以及整治区域内乡村历史文化资源、乡村历史文化保护的现状。试点区域的自然资源状况和整治区域（实施的区域，下同）的生态状况、生态网络连通、水资源及水系网络分布、生物多样性保护等情况。

2.试点区域的土地利用情况。按照第三次全国国土调查要求和结果，分别统计实施前试点区域、整治区域的土地利用状况；重点说明耕地和永久基本农田的布局、集中连片程度，数量、质量（坡度等）、生态等情况，并落实到具体地块（详见附表2整治前后土地利用结构对比表）。

（三）存在问题

从县乡工业化、城镇化和农业现代化推进等背景情况，分析存在的乡村耕地碎片化、空间布局无序化、资源利用低效化、生态质量退化等方面的具体问题。结合当地实际，从城乡统筹、产业发展需求、人居环境改善等方面，说明试点区域需重点解决的突出问题，以及生产、生活、生态空间格

局布置方面存在的问题等。

二、工作基础

（一）规划编制审批情况

分别说明县级、乡镇国土空间规划以及村庄规划编制、审批情况，“三线”划定情况。整治区域已有规划的，说明规划是否满足整治需要的情况；如需调整的应说明调整的必要性和内容，规划调整方案是否已经合法审批。同步编制规划的，需明确规划编制进展和审批情况，以及对试点的安排。

说明整治区域内是否涉及永久基本农田布局优化、建设用地布局优化、生态红线调整、权属调整等，如涉及上述相关内容的，应分别阐述优化调整的必要性，并说明相应的调整方案是否履行报批手续情况，以及纳入到相应的规划调整方案情况，并附相关的证明材料。

（二）相关项目实施情况

概述试点区域内基础设施总体状况，重点说明农村基础设施数量、分布、保障程度等。分别说明整治区域内拟建、在建、完工和验收的各类项目情况，重点说明增减挂钩项目、补充耕地项目、高标准农田建设项目、人居环境整治项目、水利项目、交通项目、生态修复项目、环境治理项目等相关项目安排（详见附表3试点区域内试点实施前各类项目情况表）。

（三）有关试点探索和制度建设情况

说明试点所在县乡承担的国家及省级部署的试点情况，如生态文明示范县试点、综合改革试点等。重点说明在自然资源管理、生态保护修复、土地整治等方面已经开展的有关试点探索、改革创新和制度建设情况，以及现有制度执行情况。说明已经制定有关试点的相关制度及执行情况，政府和群众意愿等。

三、可行性分析及评估

（一）空间布局优化的可行性

依据国土空间规划，结合村庄类型和乡村发展目标等，说明整治区域空间格局优化的可行性。说明整治区域确定的原则、方法、规模、布局和具体地块的布置情况等。如涉及开垦未利用的土地，提供科学论证和评估的合法合规性证明。说明整治区域内违法用地的处理情况。

（二）土地综合整治可行性及潜力分析

1.农用地整理。说明整治区域内农用地的类型和总体分布情况，以及整理的可行性。重点说明耕地及永久基本农田的规模、位置、集中程度等情况，并分析优化调整的合理性和可行性。

2.建设用地整理。说明试点区域内建设用地总体分布和利用现状，从建设用地结构、规模、位置、利用方向等方面，

说明用地结构调整和布局优化可行性。从村庄类型、发展定位、产业需求、群众意愿等方面，分析建设用地拆旧复垦潜力、盘活建设用地、建设用地规模减量化的潜力和可行性（详见附表 6 试点区域建设用地整理情况表）。

3.耕地和永久基本农田保护。说明试点区域耕地分布、面积、质量、生态的现状，从数量、质量、生态三位一体分析新增耕地潜力和提质改造的可行性。重点分析新增耕地来源、位置和具体地块、规模等的合理性和可行性，并着重分析归并田坎作为新增耕地来源的合理性和可行性。明确整治区域内新增耕地的数量、质量、生态、产能、位置及具体地块（详见附表 4 试点区域新增耕地情况表）。

说明试点区域永久基本农田分布、面积、质量（坡度等）、生态的现状。重点对零星图斑减少、面积增加、质量提高、生态改善、集中连片程度，以及在促进永久基本农田保护、满足农业适度规模经营需要等方面进行综合分析。说明整治区域内调入永久基本农田的来源、位置及具体地块、面积、质量、坡度等情况；调出永久基本农田的位置及具体地块（具体到图斑地块）、面积、质量（坡度等）、用途等情况；明确调整后永久基本农田增加面积、质量（坡度等）、位置及具体地块，并编制永久基本农田调整方案。说明永久基本农田调整中，是否涉及占用永久基本农田的军事国防、交通、能源等重大建设项目以及按规定办理情况（详见附表 5 试点区

域永久基本农田保护情况表)。

4.乡村整体生态保护修复。结合整治区域内当前和历史的生态状况，针对突出生态问题，立足景观（试点区域）、生态系统、场地等尺度，从农田生态系统保护修复、生态网络连通、水系修复、绿色基础设施和生态廊道建设、本土物种保护和外来入侵物种防治等方面，分析改善乡村生态功能、维护生物多样性、提高防御自然灾害能力等的可行性。

（三）土地权属调整可行性分析

简述整治区域内土地权属现状。如涉及权属调整的，应说明调整的权属类型（集体土地所有权、宅基地使用权、集体建设用地使用权、土地承包经营权等）、调整规模、位置、具体地块及相关权利人等，分析权属调整的可行性，说明土地权属调整方案编制及其公告和报县级人民政府批准情况。

（四）风险评估论证

对照《全域土地综合整治试点实施要点（试行）》提出的负面清单，结合当地实际和突出问题，对试点实施可能面临的违法违规、破坏生态、增加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。

说明试点需听取涉及利益各方意见的内容和环节，以及群众意愿等。对于拟搬迁撤并的村庄，提供规划实施安排，说明充分听取当地群众意见、维护群众合法权益情况，以及

拆迁安置情况。

四、试点目标任务

按照建设用地总量不增加、耕地面积有增加、永久基本农田不减少、质量有提升、布局相对稳定、生态环境有改善等要求，说明整治目标任务和试点制度建设目标任务，各项目标任务设定要因地制宜、实事求是、客观准确，整治目标可量化、可统计、可考核。

（一）整治目标任务

试点的目标任务。从实施国土空间规划的角度，明确试点总体目标定位，提出试点区域内优化生产、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，助推乡村振兴等目标任务。

整治区域的具体目标任务。明确农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复和乡村历史文化保护等具体目标任务。从数量增加、质量提升、生态改善水平、节约集约利用等方面，提出耕地保护目标，包括整治区域内耕地面积和质量、新增耕地面积及比例、新增永久基本农田面积及比例、生态保护红线内的保护面积等具体指标。其中，重点明确整治区域内新增耕地面积占原有耕地面积的比例，原则上不少于 5%；涉及调整永久基本农田的，明确永久基本农田增加面积占调整永久基本农田面积的比例，原则上不少于 5%；

以及建设用地规模减量目标等关键指标。说明整治任务、指标和布局等落实到图斑地块情况。

（二）试点制度建设

从实地、实际、实效要求出发，说明因地制宜开展乡镇尺度全域土地综合整治的制度建设和机制创新的主要考虑。主要从工作机制、投入机制、组织实施、监督管理、验收评估、风险管控、“一张图”信息建设与应用，以及整治修复技术及标准等方面，试出行之有效的制度。

（三）试点特色及预期效果

1. 特点特色。结合本地实际，从组织管理、实施模式、推进方式、创新投融资、产业导入等多角度，说明全域土地综合整治与传统实施模式的差异性和特点特点。

2. 预期成效。从试点的整体投入产出、效益、满意度等方面，说明预期效果，包括社会、生态和经济等预期效益。

五、建设内容及实施安排

（一）规划明确的整治内容

说明实施方案与县、乡镇级国土空间总体规划以及村庄规划衔接一致情况。包括：县、乡镇级国土空间总体规划关于全域土地综合整治试点的目标任务、整治区域、主要内容、空间布局等；村庄规划关于试点明确的农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复、乡村历史文化保护等整治任务

和安排等。

（二）建设内容和实施安排

根据整治目标任务，确定农用地整理、建设用地整理、乡村生态保护修复、乡村历史文化保护等任务和建设内容。按照各类项目管理要求，在可行性分析基础上，科学策划、实施各类项目。涉及权属调整的，说明相关权利人签订土地权属调整协议情况，以及整治完成后，补充地籍调查、办理不动产登记等相关安排。涉及永久基本农田调整的，说明整治区域完成整治任务并通过验收后，更新完善永久基本农田数据库的具体安排。

1.农用地整理。说明统筹推进低效林草地和园地整理、农田基础设施建设、现有耕地提质改造的规模、位置及具体地块、建设内容、资金预算等具体安排。说明耕地质量提升、布局优化、集中连片、生态改善等具体措施和安排。

2.建设用地整理。说明农村建设用地结构调整、布局优化的具体安排，以及促进提升农村建设用地使用效益和集约化水平、支持农村新产业新业态融合发展用地等情况。说明开展农村宅基地、工矿废弃地及其他低效闲置建设用地整理的规模、位置及具体地块、建设内容、资金预算等具体安排。

3.乡村生态保护修复。说明整治区域山水林田湖草系统治理的基本考虑和具体安排，说明整治区域内的生态保护红线、生态网络建设等布局安排和工程协同情况。在加强生态

系统修复和整治中，优化乡村水系、林网、绿道等生态空间格局安排，重点说明慎砍树、禁挖山、不填湖的情况。明确农田生态系统保护修复、生态网络建设、水系修复、绿色基础设施和生态廊道建设、本土物种保护和外来入侵物种防治等工程布置、工程设计、综合措施，以及用地位置、规模、估算等安排。

4.乡村历史文化保护。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、特色村庄（民居）等保护和传承的措施、工程布局和设计、实施等内容。说明注重传承传统农耕文化、保护历史文脉的措施和安排等内容。

5.产业布局和引入。明确腾退的建设用地优先保障试点区域农民安置、农业基础设施建设、公益事业等用地的情况。按照适应发展现代农业和适度规模经营需要，说明落实统筹安排农、林、牧、副、渔等农业发展空间，推动产业发展情况。说明土地整治对优化产业用地布局、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。

（三）实施项目安排

根据实施期限，说明整治区域内分年度的项目实施安排，说明试点建设任务分年度实施计划分解的依据，明确全域土地综合整治试点建设实施计划安排（详见附表7全域土地综合整治试点项目安排表）。

六、投资估算及资金筹措

（一）投资估算

说明项目投资估算的依据、标准等，编制投资估算表。

（二）资金筹措

说明资金筹措的原则，明确资金来源、路径、额度等资金筹措方案，分类说明政府财政资金直接投入、涉农资金整合、引入社会资本等情况。

（三）资金平衡分析

界定项目期限、投资回报机制等财务测算边界条件，说明项目预期产出，明确项目预期收益，包括导入多元产业增加收入、专项资金、土地资源收益、盘活经营性资产、资产转让等来源和路径。说明项目支出的内容，包括建设投资、运营维护费用、经营成本、财务成本等。开展财务测算和效益分析，编制资金平衡方案。

七、组织实施

说明加强组织领导、组织机构设立、职责分工、相关政策保障、总结宣传、日常监管和技术指导等方面的做法。说明创新组织实施模式、建立多元化投入等具体措施。明确保障农民权益、动员社会力量、加强社会监督、防范风险等方面的具体措施。

八、其他

按照附件要求编制实施方案文本、附表、附图等。

（一）附表

- 1.全域土地综合整治试点建设基本情况表;
- 2.整治前后土地利用结构对比表;
- 3.试点区域内试点实施前各类项目情况表;
- 4.试点区域新增耕地情况表;
- 5.试点区域永久基本农田保护情况表;
- 6.试点区域建设用地整理情况表;
- 7.全域土地综合整治试点项目安排表;
- 8.其他相关表格。

（二）附图

- 1.现状图;
- 2.规划图;
- 3.其他相关图件。

（三）数据库

全域土地综合整治试点数据库。

（四）其他

- 1.调整方案。根据实际情况编制的永久基本农田调整方案、权属调整方案等。

2.有关证明材料。包括相关评审论证意见、有关部门出具的证明文件、试点公示情况、村集体决议的相关证明材料等。涉及拆迁的，要提供拆迁汇总表加盖单位公章，以及农户同意拆迁的意见书等。

附件：全域土地综合整治试点实施方案成果要求

附件

全域土地综合整治试点实施方案成果要求

一、文本

1.文中涉及面积的数据，以公顷为单位的保留小数点后四位，以亩为单位的保留小数点后两位，表达形式为***公顷（***亩）；涉及投资的数据保留小数点后两位。

2.一级标题采用三号黑体，二级标题采用三号楷体，三级标题采用三号仿宋加粗，正文采用三号仿宋，数字采用Time New Roman 字体。

3.应说明数据来源。土地利用数据应在第三次全国国土调查统一时点调查成果基础上，采用最新年度的国土变更调查现状数据。工作底图采用 2000 国家大地坐标系和 1985 国家高程基准作为空间定位基础。各项数据要确保文、图、表、数据库和实地一致。

二、表格

按本大纲附表格式填写表格内容。

三、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。

（一）现状图。以土地利用现状分幅图为基础编制，应标明试点范围、整治区域范围、地形要素、生态保护红线、土地利用现状特别是耕地和永久基本农田地块等。

（二）规划图。以现状图为基础编制，应标明土地利用、分区界线、耕地和永久基本农田范围、新增耕地位置、工程内容等相关规划要素。

四、数据库

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

附表 1

全域土地综合整治试点基本情况表

一、基本信息			
试点名称	按照部同意的试点名单填写		
涉及村庄			
涉及的村庄类型	集聚提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并等		
乡镇中心点坐标			
户数（户）			
人口（人）			
预计总投资（万元）			
其中：财政投资（万元）			
社会投资（万元）			
实施期限	____年（20____至20____年）		
村庄规划情况	已有	调整	新编
	审批日期____	审批日期____	审批日期____
是否涉及永久基本农田调整	是/否		
是否涉及权属调整	是/否		
是否涉及生态红线调整	是/否		
二、土地利用现状信息			
	县（市、区）	试点区域	整治区域
总面积（公顷）			
其中农用地面积（公顷）			
耕地（公顷）			
永久基本农田（公顷）			
建设用地面积（公顷）			
未利用地面积（公顷）			
生态红线划定面积（公顷）			
耕地质量等别			

集中连片度	耕地地块数		永久基本农田地块数					
	整治前	整治后	整治前	整治后				
...								
三、建设目标任务								
根据试点实际情况填写，其中量化指标参考以下内容填写，并可根据试点情况增减量化指标								
主要目标任务				备注				
整治总规模								
其中：农用地整理面积（公顷）								
建设用地整理面积（公顷）								
未利用地整理面积（公顷）								
生态修复面积（公顷）				整治区域内生态修复总面积，可重复统计				
新增耕地面积（公顷）及比例（%）								
新增永久基本农田面积（公顷）及比例（%）								
提质改造面积（公顷）								
提升耕地质量等别								
整治后的建设用地面积（公顷）				需在此备注整治前的建设用地面积				
新增生态用地面积（公顷）				统计具有生态功能的用地，如林、草、湿地等				
.....								
四、特点特色								
根据试点实际情况填写								
五、预期效益								
根据试点实际情况填写								
六、试点负面清单								
说明存在《全域土地综合整治试点实施要点（试行）》所述负面清单的情形								

附表 2

整治前后土地利用结构对比表

分 类				面积（公顷、%）					
一级类		二级类		整治前		整治后		增减	
编码	名称	编码	名称	面积	比例	面积	比例	面积	比例
01	耕地	0101	水田						
		0102	水浇地						
		0103	旱地						
		小计							
02	园地	0201	果园						
		0202	茶园						
		0203	橡胶园						
		0204	其他园地						
		小计							
...									
合计									

注：1.按照试点区域和整治区域分别编制；

2.按照第三次全国国土调查的相关要求和结果填写。

附表 3

试点区域内试点实施前各类项目情况表

单位：公顷、万元

序号	项目名称	主管部门	申请立项部门	批复部门	项目位置	地块编号	实施情况	建设规模	总投资	其中		立项年度	备注
										财政资金	社会资本		
1													
2													
...													
合计													

注：1.建设位置具体到村名；

2.实施情况填写拟建、在建、完工、验收等状态；

3.地块编号按照数据库中的编号统一填写；

4.填写 2018 年以来立项的项目；

5.本表不涉及军事国防、交通、能源等重大建设项目。

附表 4

试点区域新增耕地情况表

单位：公顷

序号	新增耕地面积	新增耕地等别	新增耕地地块位置	新增耕地地块编号	新增耕地来源		备注
					地类	项目名称	
1							
2							
...							
合计							

附表 5

试点区域永久基本农田保护情况表

单位：公顷

调整 类型	序号	地块 面积	比例 （%）	地块 编号	用地类型						备注
					调整前			调整后			
					水 田	水浇 地	旱 地	水 田	水浇 地	旱 地	
新增	1		—								
	2		—								
	...		—								
	小计										
新划 定	1		—								
	2		—								
	...		—								
	小计		—								
调整	1		—								
	2		—								
	...		—								
	小计		—								

注：本表不涉及军事国防、交通、能源等重大建设项目占用永久基本农田的情况。

附表 6

试点区域建设用地整理情况表

指标		单位	数量	第一年 度	第二年 度	...	合计
建设用地总面积		公顷					
拆旧 复垦 面积	拟拆旧地块总面积		公顷				
	拆迁房屋		幢				
	动迁居民		户				
	动迁人口		人				
	复垦为耕地面积		公顷				
	其中	水田	公顷				
		水浇地	公顷				
		旱地	公顷				
	复垦为林草地等面积		公顷	根据情况分别填写新增的具有生态功能的林地、草地、湿地等。			
	...						
合计		公顷					
建新 用地 面积	拟建新地块总面积		公顷				
	其中	农民建房用地	公顷				
		基础设施用地	公顷				
		...					
	拟建新地块占用耕地面积		公顷				
	其中	永久基本农田面积	公顷				
	...						
	合计		公顷				

整治 前后 建设 用地 面积 变化	整治前建设用地面积	公顷					
	整治后建设用地面积	公顷					
	...						
	合计	公顷					
存量 用地 盘活	存量建设用地盘活面积	公顷					
	其中： 新产业新业态发展用地	公顷					
	...						
合计		公顷					

注：如涉及多个村的，为分村统计汇总表。

附表 7

全域土地综合整治试点项目安排表

单位：公顷、万元、年

序号	项目名称	主管部门	申请立项部门	批复部门	项目位置	地块编号	建设规模	主要内容	计划投资			计划开工年度	计划验收年度	备注
									小计	财政资金	社会资本			
1														
2														
3														
...														

注：1.项目位置具体到村名；
2.主要内容填写项目中重点实施的工程；
3.本表不涉及军事国防、交通、能源等重大建设项目。

