

深入推进全域土地综合整治

相关政策

前不久,《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》(以下简称《意见》)印发。《意见》全面部署推开全域土地综合整治工作,明确了总体要求、实施路径、实施内容和实施保障,对深入推进全域土地综合整治工作提出明确要求,充分发挥全域土地综合整治平台作用,助力建设宜居宜业和美乡村。



新时期土地整治工作的新形态

2019年以来,自然资源部部署开展全域土地综合整治试点。截至2023年底,全国1304个试点累计投入资金4488亿元,完成综合整治规模378万亩,实现新增耕地47万亩、减少建设用地12万亩。此次《意见》正是在全面总结试点经验的基础上出台,从总体要求、实施路径、实施内容、实施保障等方面,对全面推开全域土地综合整治工作作出安排部署。

《意见》要求,充分发挥全域土地综合整治的平台作用,以县域为统筹单元、以乡镇为基本实施单元,综合运用相关政策工具,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。《意见》提出,在保持空间布局总体稳定的前提下,可对土地开发利用方式进行局部微调、统筹优化。针对农用地集中连片整治、建设用地整理、自然生态本底保护修复等主要整治内容,明确了整治目标、任务、支持政策和底线要求,并对整治工作中“三区三线”优化微调、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运用做出详细规定。

在实施保障方面,《意见》要求完善工作机制、鼓励多方参与、做好资金统筹。按照省份负总责、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,充分发挥农村基层党组织、基层群众、专家、智库和土地经营权主体作用,通过财政支持、金融支撑、社会投入、政策驱动等多渠道落实整治工作资金保障。

“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,统筹推进农用地整理、建设用地整理、生态保护

修复等,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的一项空间治理活动。”自然资源部生态修复司司长王磊表示,全域土地综合整治是农村土地制度改革的重要内容,也是自然资源部贯彻落实党的二十届三中全会相关改革部署的重要举措。他尤其提到全域土地综合整治在助推乡村全面振兴工作中发挥的平台抓手作用。王磊说,全域土地综合整治是新时期土地整治工作的新形态,与以往土地整治相比主要呈现出五方面显著特点,一是更加强调从区域规划角度,对农村一定区域内的国土空间利用进行整体提升,二是更加注重服务城乡融合发展,三是更加注重土地整治平台作用的发挥,四是更加注重以人为本,五是更加注重探索在农村空间实施国土空间治理的有效路径。

实施内容及要求

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。

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,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。

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,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。

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。

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范围,结合全域土地综合整治开展低效用地再开发。

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。

(来源:中国新闻网)