学习运用“千万工程”经验推进全域土地综合

整治工作的实施意见（试行）

为深入贯彻落实习近平总书记关于学习运用“千万工程”经验、“厦门实践”经验的重要指示精神，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，根据《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）精神，现就有序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，紧紧围绕铸牢中华民族共同体意识工作主线，深入践行习近平生态文明思想，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入贯彻习近平总书记对内蒙古的重要指示精神，完整准确全面领会和学习运用“千万工程”所蕴含的新理论、新观点、新方法，充分发挥国土空间规划的引领作用和全域土地综合整治的平台作用，依据国土空间规划，以旗县（市、区）为统筹单元，以苏木乡镇为基本实施单元，统筹山水林田湖草沙系统治理，科学合理确定整治区域，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相关政策措施，着力解决耕地碎片化、空间布局无序化、资源利用低效化、生态质量退化等问题，改善农村牧区生态环境和农牧民生产生活条件，助推农村牧区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。

二、实施路径

（一）试点先行。按照因地制宜、分类施策的原则，结合自治区实际，围绕农田整治保护、村庄搬迁撤并、矿山生态修复和产业集聚提升等类型选取代表性的全域土地综合整治项目（以下简称“整治项目”），先行先试。旗县（市、区）人民政府要充分考虑民生、生态、土地、产业、资金“五本账”，选择确有实施需求并具备实施条件的苏木乡镇或嘎查村，纳入整治区域内的嘎查村应取得村民支持、农村集体经济组织或村民委员会同意。旗县（市、区）人民政府在实地调研基础上组织编制实施方案，实施方案应广泛征求发展改革、财政、自然资源、住建、水利、农牧、文旅、林草等相关部门和所涉及村庄的村民等利益相关方意见，经农村集体经济组织或村民委员会同意后，由盟市人民政府组织审核论证，形成一致性意见后，将实施方案、旗县级有关部门意见、盟市级审核意见等材料，报送自治区土地综合整治领导小组（以下简称“领导小组”）批准实施。涉及增减挂钩项目跨县域流转节余指标的，须报自治区人民政府批准。2025年，全区计划实施10个左右整治项目。

（二）有序实施。旗县（市、区）人民政府组织相关部门每年年底对批准实施的整治项目进行年度自评，盟市人民政府组织开展项目实施情况初评，领导小组组织进行年度评估。整治项目中各子项目应严格执行相关行业领域技术规范，完成一个验收一个。旗县（市、区）人民政府负责组织子项目验收，盟市人民政府负责组织整体验收，验收合格后报领导小组备案，领导小组办公室会同相关部门进行复核。其中，涉及永久基本农田调整的，由自治区自然资源厅会同有关部门组织验收。各地按照“谁使用、谁受益、谁管护”原则，明确后期管护责任主体，确保长期发挥效益。

（三）总结推进。各盟市、旗县（市、区）在整治项目实施过程中及时总结经验，分析实施过程中存在的难点堵点问题，提出解决问题的对策建议。领导小组要建立健全配套机制，形成可操作的管理办法或技术规范。各地要充分发挥全域土地综合整治平台作用，切实解决农村牧区发展瓶颈制约，按照有序安排、稳妥推进、成熟一个、实施一个的原则，深入推进自治区全域土地综合整治工作。

三、主要实施内容

（一）优化农村牧区国土空间布局。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优化。整治新产生的补充耕地指标在优先满足旗县（市、区）自行平衡需要后确有剩余的，可统一纳入自治区耕地占补平衡动态监管系统，在自治区范围内调剂。

（二）规范耕地和永久基本农田调整。结合国家和自治区盐碱地综合利用、高标准农田建设等工程，统筹推进农田基础设施建设、耕地提质改造，有序提升耕地连片程度，将河道湖泊内等不稳定利用耕地逐步调出，零星草地在落实占补平衡后允许调出，实现布局优化。确需对少量永久基本农田优化调整的，应当坚持“整体稳定、局部微调”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。旗县（市、区）自然资源局在项目立项阶段拟定永久基本农田调整补划方案，经盟市自然资源局审查后报自治区自然资源厅审核，通过审核后按照规定报自然资源部备案。项目验收后，报自然资源部更新永久基本农田数据库。调整规模原则上不得超过所涉及乡镇永久基本农田划定面积的5%，调整补划应当在项目区内落实，项目区内难以补足的，在旗县（市、区）内落实。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。坚持“先补后调、可实测、可追溯”的原则，在项目实施过程中，分年度核算新增耕地、补划永久基本农田面积，确保耕地和永久基本农田面积不减少、质量不降低。分年度核算、子项目验收、整体项目验收时，新增耕地面积应实测，不得图上作业或以系数测算。

（三）保护修复自然生态本底。适应美丽乡村建设需要，统筹实施山水林田湖草沙一体化保护和修复，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。协同推进农村牧区人居环境整治、森林植被恢复、生态清洁小流域等工程建设，改善农村牧区生态环境。已划入生态保护红线范围的现状耕地，除集中连片的坡耕地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。涉及废弃矿山地质环境综合治理的要综合考虑矿山区位、类型、环境，因矿施策，有序推进历史遗留矿山生态修复，强化治理成效监督，促进区域生态环境明显改善。

（四）盘活闲置低效建设用地。统筹考虑村庄定位、发展方向、产业基础、区位条件，充分运用城乡建设用地增减挂钩和耕地占补平衡政策红利，积极盘活“空心村”、农村闲置宅基地、工矿废弃地以及其他零散、低效、闲置建设用地等，提升土地资源配置效率和节约集约利用水平。实施建设用地整理，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，腾退的建设用地指标在优先满足旗县域内农村牧区农牧民住宅建设、农村牧区发展、新增采矿项目用地需求后确有节余的，可纳入自治区公共资源交易平台在自治区内流转使用，所得收益用于全域土地综合整治、乡村振兴、生态修复等。按照国家统一部署，开展农村集体经营性建设用地入市的地区，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，满足乡村产业发展要求。

（五）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北疆文化元素和农村牧区民居特色，加强文物保护和利用，对于具有文化内涵、历史底蕴的村镇、街区，要纳入保护修复范围，留住乡愁乡韵。鼓励结合农村牧区优势资源禀赋，强化农村牧区产业导入，推动产业提质升级，促进产业振兴。

四、政策措施

（一）加强资金统筹。结合国家相关政策，积极发挥中央转移支付资金、中央预算内投资等中央财政资金引领带动作用，加大各级财政及预算内投资的支持力度。各级政府按照渠道不乱、用途不变、统筹安排、各计其功的原则，统筹用好高标准农田建设、人居环境整治、公路建设、污染防治和小流域治理等各类涉农项目资金，发挥资金聚合效益。继续支持山水林田湖草沙一体化保护与修复工程建设。推进政策性金融支持土地综合整治项目储备库建设，鼓励开发性、政策性金融机构在依法合规、风险可控前提下，通过基于项目综合收益权质押等市场化方式开展融资模式创新，为全域土地综合整治工程提供长期信贷支持并全程参与整治工程项目。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。

（二）实行新增建设用地计划指标奖励。对整体验收优秀的全域土地综合整治项目，给予一定新增建设用地计划指标奖励，由相应旗县（市、区）政府统筹使用。

（三）促进农村牧区产业融合发展。围绕乡镇产业基础及定位，相关部门在政策允许前提下，在新能源、新材料、农畜产品、奶业等领域项目落地上适度向全域土地综合整治地区倾斜，在资金、政策等方面（如专项资金、助保贷等）对中小微企业实施积极的帮扶措施。

（四）提升乡村基础设施完备度。各相关部门在农村牧区电网巩固提升工程、公路安全生命防护工程、房屋质量安全提升工程、新建改造提升集中供水工程、新建分散式供水工程、建设生活污水收集处理设施及配套管网、物流运转基础设施建设、推进5G网络和千兆光网向乡村延伸等方面适度向全域土地综合整治地区倾斜。

（五）优化占林占草手续办理。允许城镇开发边界内纳入当地国土空间规划的建设项目采取批次用地方式办理征占用草原手续。支持将建设项目使用林地和草原审核审批合并办理。符合相关规定的农牧民住宅和农村牧区公路建设项目，确实无法避让基本草原的，可以占用，并办理征收、征用或者使用草原审核手续。高标准农田建设涉及调整优化农田林网（带）布局需要采伐农田防护林的，应依法办理采伐手续，可根据高标准农田建设项目规划方案进行农田防护林网（带）异地更新，但要保持更新后的农田防护林网（带）面积不减少。

（六）推进农文旅融合发展。加强文旅赋能和旅游带动，对有条件的地区围绕旅游各要素进行整体规划设计，分类指导建设，打造自治区乡村旅游重点镇（乡）、重点村。支持以“北疆文化”品牌为抓手，挖掘非遗、民俗、美食等特色产品并融入乡村旅游，丰富乡村旅游产品建设。鼓励因地制宜发展农牧业观光、亲子体验、休闲采摘、特色餐饮和民俗体验等旅游文化。助力探索重文化、重体验、重趣味的“研学+”文旅模式，推进休闲农牧业与文化、旅游、教育、康养、科技等深度融合。

五、工作保障

按照“自治区负总责、盟市监督、县乡实施”的原则，自治区土地综合整治领导小组负责统筹部署、指导协调、监督检查全区全域土地综合整治工作；各盟市人民政府要认真履行监管职责，监督全域土地综合整治工作开展；旗县（市、区）人民政府负责全域土地综合整治具体工作，及时协调解决工程项目实施中出现的困难和问题。自治区、盟市、旗县三级要建立健全全过程监管机制，各级各部门按照职能职责加强对项目申报、实施、验收、管护等各个环节的监督，各行业主管部门要按照职能职责实时掌握整治工作情况，严格落实全域土地综合整治各项工作任务，对出现明显偏差的要及时叫停并督促整改，出现重大问题的要及时向当地党委、政府、上级主管部门和领导小组办公室报告，确保整治工作不跑偏、不走样。