

四川省人民政府办公厅
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

川办发〔2025〕35 号

各市(州)、县(市、区)人民政府,省政府各部门、各直属机构,有关单位:

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,充分发挥全域土地综合整治在空间统筹、资源聚合、资金整合、政策融合、部门协同等方面的系统集成效能,推动城乡融合发展、促进乡村全面振兴和宜居宜业和美乡村建设,经省政府同意,结合我省实际,现提出如下实施意见。

一、工作目标

到 2027 年,在全省启动实施不少于 60 个全域土地综合整治项目,在工作机制、协同方式、项目监管、资金整合、数字化场景等方面开展积极探索,形成较为成熟的制度体系,打造一批有特色、可复制、可推广的示范样板。到 2030 年,全面完成首批项目实施,形成具有四川特色的全域土地综合整治实施模式并大力推广,实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀,城乡区域发展更加协调平衡。

二、重点工作

(一)强化规划引领,科学统筹实施。编制省级全域土地综合整治专项规划,系统部署全省整治工作。鼓励各地结合实际编制市、县级专项规划,合理划分实施单元,妥善安排整治任务和实施时序。实施具体工作应当根据国土空间规划,编制全域土地综合整治实施方案,在保持“三区三线”总体稳定的基础上,将整治目标、整治任务和空间安排等纳入国土空间规划统筹落实。〔自然资源厅、省发展改革委、经济和信息化厅、民政厅、生态环境厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅、农业农村厅、商务厅、文化和旅游厅、省卫生健康委、应急管理厅、省林草局、四川测绘局等按职责分工负责,各市(州)、县(市、区)人民政府负责落实。以下均需各市(州)、县(市、区)人民政府负责落实,不再列出〕

(二)开展农用地整治,强化耕地保护。实施耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,严守耕地保护红线。衔接耕地林地园地空

间治理“一张图”建设,因地制宜开展耕地、林地、园地空间置换,提高耕地质量和连片度,促进农用地布局更加符合自然地理格局和农业生产规律,为农业适度规模经营和发展现代农业创造条件。坚持先补后划,按照“数量不减、质量不降、布局优化、生态改善”的原则,合理优化耕地及永久基本农田布局。结合高标准农田选址建设要求,补齐农田水利基础设施短板,逐步将具备条件的永久基本农田建成高标准农田。强化农田生态保育,丰富农田生物多样性,改善农田生态功能。(自然资源厅、生态环境厅、水利厅、农业农村厅、省林草局等按职责分工负责)

(三)实施建设用地整理,提升配置效率。根据区域发展需求,对存量的低效、闲置建设用地进行整理盘活和空间腾挪优化,激发土地要素活力。稳妥开展建设用地增减挂钩,盘活存量建设用地,拓展节余指标使用场景,全力保障一二三产业融合发展用地需求。引导农民适度集聚,充分保障其合理居住、基础设施、公共服务设施、产业发展等用地需求。推动工业项目向城镇开发边界内聚集,提高建设用地单位产出效率和节约集约水平。(经济和信息化厅、自然资源厅、住房城乡建设厅、农业农村厅等按职责分工负责)

(四)推进生态保护修复,提升资源环境承载力。坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主,因地制宜采取分散式、小型化、近自然的生态修复措施,保护山水田园、河湖湿地等自然肌理结构形态的完整性、连贯性。统筹实施环境综合整治、国土绿化、矿山生态

修复、水土流失综合治理、野生动物栖息地保护和生态廊道建设等工程,提高生态系统稳定性和资源环境承载力。在尊重权利人意愿的基础上,审慎稳妥逐步调出生态保护红线范围内原有零星建设用地、现状耕地等,促进生态空间结构完整。落实地质灾害“隐患点+风险区”双控措施,有序推动受地质灾害隐患点威胁和风险区内群众避险搬迁,守牢地质灾害防治安全底线。(自然资源厅、生态环境厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅、农业农村厅、省林草局等按职责分工负责)

(五)挖掘保护特色资源,传承历史文化。注重挖掘当地具有代表性的自然人文资源、农耕文明元素和乡村民居特色,做好保护传承工作。加强历史文化名镇名村、文物古迹、历史建筑、古树名木保护利用。加强乡村风貌管控,保留乡村特色和田园风光,延续川西林盘、川南民居、彝家新寨、藏羌村落、乌蒙新村、巴山新居等特色聚落空间肌理,探索自然人文资源传承与价值转化路径,推进文化和旅游深度融合发展。(自然资源厅、住房城乡建设厅、文化和旅游厅等按职责分工负责)

(六)丰富拓展整治内容,助力和美乡村建设。推动补齐基础设施短板弱项,提升整治区域城乡基础设施一体化和基本公共服务均等化水平。持续整治人居环境,深入实施农村垃圾、污水、厕所“三大革命”,基本消除项目区农村较大面积黑臭水体,完善垃圾收运处理设施设备。立足区域资源禀赋和现有产业基础,挖掘培育彰显地域特色、体现乡村气息、承载乡村价值的新产业新业

态,因地制宜发展特色种养、休闲农业、乡村旅游、餐饮民宿、文化体验、创意办公、电子商务、农产品初加工、冷链、仓储等产业,延伸产业链条,打造乡村特色产业集群,进一步激活乡村振兴内生动力。(省发展改革委、经济和信息化厅、自然资源厅、生态环境厅、住房城乡建设厅、农业农村厅、商务厅、文化和旅游厅、省卫生健康委等按职责分工负责)

三、政策措施

(七)优化国土空间布局。在保持国土空间格局总体稳定的基础上,支持结合全域土地综合整治工作对土地开发利用方式和布局结构进行局部微调、统筹优化。涉及永久基本农田调整的,应当按照“总体稳定、优化微调”的原则开展,并充分论证其必要性。在确保城镇开发边界规模和扩展倍数不增加的前提下,支持结合全域土地综合整治工作开展城镇开发边界优化调整。探索生态保护红线内自然保护地核心区、地质灾害避险搬迁腾退的建设用地节余指标,按比例折算为新增城镇建设用地,单列并增补划入城镇开发边界。加强生态环境分区管控与国土空间规划的动态衔接,针对不同区域开发保护建设活动的特点,由生态环境厅和自然资源厅共同研究确定开展试点的地区。(自然资源厅、生态环境厅、农业农村厅、省林草局等按职责分工负责)

(八)提升土地利用效率。依法依规处置闲置土地,推进低效用地再开发。对因历史原因形成,不符合相关规划的零星工业集聚点,探索自行改造、联合改造或纳入土地储备的新途径,腾退优

化建设空间。按照国家统一部署,通过实施全域土地综合整治工作归并的集体建设用地,依据国土空间规划属于经营性用途的,允许依法入市。按照“宜耕则耕、宜林则林、宜园则园、宜草则草”的原则实施建设用地复垦,其新增耕地指标、林地定额等按要求核定。整治产生的增减挂钩节余指标,可按要求在省域内流转使用,其余建设用地指标由县级人民政府管理,充分保障本县域乡村建设用地需求。(经济和信息化厅、自然资源厅、农业农村厅、省林草局等按职责分工负责)

(九)推动自然资源资产价值实现。鼓励各地结合全域土地综合整治工作,根据产业发展需求,探索编制自然资源资产配置方案,科学设权赋能,因地制宜打造自然资源资产组合供应标的,打通各类自然资源资产价值实现渠道,激发社会资本参与动力。经科学论证,在不影响矿业权勘查开采的情况下,允许将矿业权出让区块及周边合理区域纳入实施范围,探索矿业权带全域土地综合整治实施方案出让。(自然资源厅、省林草局等按职责分工负责)

(十)强化要素保障激励。支持整治区域内符合条件的子项目优先申报国家超长期特别国债,支持符合条件的项目申报地方政府专项债券。市、县级人民政府投资农用地整理所产生的补充耕地指标,符合要求的支持纳入省级收储。在不新增地方政府隐性债务的前提下,鼓励金融机构探索创新金融产品,依照市场化、法治化原则,依法依规为符合条件的项目提供资金支持。完善生态产品价值实现机制,鼓励整治产生的碳汇等生态产品参与交易。

对项目实施完成后,综合评估良好、具有示范效应的项目在全省予以推广,视情况从自然资源厅管理的专项资金中予以奖补,对其中鼓励和支持社会资本参与生态修复绩效突出的项目,加大奖补力度。鼓励市(州)在城镇开发边界增量空间统筹时,对全域土地综合整治工作开展较好的县(市、区)予以倾斜支持。(省发展改革委、财政厅、自然资源厅、住房城乡建设厅、农业农村厅、人行四川省分行、四川金融监管局、四川证监局、国开行四川省分行、农发行四川省分行等按职责分工负责)

(十一)探索跨区域整治实践。统筹考虑乡村类型及乡镇间资源禀赋、产业联动、融合发展需求等因素,探索跨乡镇、跨流域等不同尺度、不同维度的全域土地综合整治实践。支持在交通项目沿线、重大水利工程项目沿线等区域因地制宜探索开展全域土地综合整治。(省发展改革委、自然资源厅、交通运输厅、水利厅等按职责分工负责)

四、工作保障

坚持省负总责、市级监管、县乡实施,各级各有关部门密切配合,共同做好统筹部署、指导协调、方案编审、项目批准、过程监管、整体验收等工作。自然资源厅牵头制定全域土地综合整治项目管理办法,建立项目储备库,成熟一个,实施一个,搭建全域土地综合整治全生命周期数字化应用场景,推动部门间数据共享与齐抓共管。县级人民政府要在充分征求所涉及村庄村民意见的基础上组织编制实施方案,经农村集体经济组织或村民委员会同意,并经市

级有关部门共同审查通过后,报自然资源厅批准实施。其中,涉及跨县域流转节余指标的增减挂钩项目,须由市级人民政府审核后报省级人民政府批准。各类子项目由归口部门依法依规履行立项、招标投标和验收等程序,鼓励探索“多审合一”、整体立项等模式,切实提升审批管理效率。项目实施过程中,要尊重群众意愿,切实维护群众合法权益,保障群众全过程参与。各地各有关部门要总结宣传推广推进全域土地综合整治工作的好经验、好做法、好成效,强化典型带动,发挥各方力量,营造全社会协同推进的良好氛围。

四川省人民政府办公厅

2025 年 10 月 17 日