

# 湖南省自然资源厅文件

湘自资发〔2025〕17号

## 湖南省自然资源厅 关于深入推进全域土地综合整治工作的通知

各市州、县市区人民政府，省直有关单位：

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，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）要求，经省人民政府同意，现就深入推进全域土地综合整治工作有关事项通知如下：

### 一、主要目标

坚持人民至上、共建共享，规划先行、统筹谋划，实事

求是、量力而行，立足当下、谋划长远，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，按照“成熟一个、实施一个”和自愿申报的原则，以解决农村地区耕地碎片化、空间布局无序化、资源利用低效化、生态质量退化等问题为出发点，突出目标导向、特色导向和产业导向，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理理念，全域规划、全域设计、全域整治，尊重群众意愿、保障群众权益，加强与美丽乡村、农业产业强镇、特色产业集群镇等建设相衔接，优化农村地区空间布局，推动农用地集中连片整治，实施建设用地整理，保护修复自然生态本底，保护传承特色传统文化，推动乡村产业提质升级，解决群众生产生活面临的实际问题，久久为功建成一批宜居宜业“和美湘村”。

## 二、职责分工

省自然资源厅负责统筹部署、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，开展相关审核审批工作。

市级自然资源和规划局负责过程监管，包括对所辖市域范围内全域土地综合整治实施方案初步审查、实施监管和竣工验收审核等工作。

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，依据国土空间规划和有关专项规划编制实施方案，组织项目实施和自验，落实后期监测管护。

### 三、工作程序

**（一）合理确定实施范围。**全域土地综合整治以县域为统筹单元，以乡镇为基本实施单元，以乡镇内全部或部分村庄为实施范围。按照自然资发〔2024〕149号文件要求，由县级人民政府依据国土空间总体规划明确的土地整治目标、任务和空间安排等，充分衔接国土空间生态修复规划、耕地保护专项规划、林地保护利用规划、自然保护地专项规划以及镇村体系、村庄分类等，在深入调查分析群众诉求、发展需要、资源禀赋、权属现状、资金保障和实施能力等基础上，选择确有实施需求并具备实施条件的乡镇，合理划分实施单元，妥善安排整治任务和实施时序；条件成熟的地区可结合实际探索开展跨乡镇整治。

**（二）衔接国土空间规划。**坚持县域统筹、规划引领，涉及“三区三线”局部优化的，要与国土空间规划衔接一致。既切实维护“三区三线”划定成果的严肃性，又充分发挥全域土地综合整治工作的综合效益。涉及规划修改的，应严格执行规划编制的标准规范和工作程序，充分征询村民自治组织意愿，吸纳全域土地综合整治拟建设内容，组织编制或优化提升所涉乡镇国土空间规划和村庄规划，及时纳入国土空间规划“一张图”实施监督系统，作为全域土地综合整治实施的依据。

**（三）科学制定实施方案。**县级人民政府按照自然资发〔2024〕149号文件要求组织相关部门和乡镇，充分发挥专业机构作用，邀请群众参与，共同编制实施方案。实施方案

应在做好地籍调查、确保权属清晰的基础上，以最新年度国土变更调查成果为工作底图，衔接相关规划，明确整治目标、任务、项目安排、空间布局和实施时序等。实施方案编制完成后，应充分征求村民意见，经农村集体经济组织或村民委员会同意后，组织专家和相关部门进行审查，逐级报省自然资源厅批准。实施内容涉及其他相关部门职责的，应征求同级相关部门意见。

**（四）规范推动项目实施。**按照地方政府和企业投资项目管理要求，所有子项目由归口部门依法依规履行立项、招标投标程序。鼓励地方开展项目整体立项审批、统一工程设计。应严格按批准的实施方案推进项目实施和验收。验收通过后应明确后期管护责任，开展成效评估，确保长期发挥效益。整治优化后，应依据整治前不动产权属状况等，按照方便耕种、就近安置的原则进行合理调整，并依法做好地籍调查、确权登记等工作。

## **四、实施内容**

**（一）开展农用地集中连片整治优化。**统筹实施农用地相对集中连片整治、质量提升和生态化改造，推动布局优化，助力农业现代化。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、文化“四位一体”保护要求，坚持“先补后调”原则，统筹实施农用地集中连片整治、质量提升和生态化改造，以恢复优质耕地为主、新开垦耕地为辅增加优质耕地面积，有序将山上耕地逐步调整到山下、果树苗木逐步上山爬坡，将

河道湖泊内的不稳定利用耕地逐步调出，实现耕地数量增加、布局优化。子项目验收和整体验收时，新增耕地面积应实测。整治单元内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，由省自然资源厅组织开展实地踏勘，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。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，可统一纳入省级管理平台在省域范围内调剂。

**（二）开展闲置低效建设用地整理。**统筹开展农村零散、闲置、低效建设用地整理盘活，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，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规模不增加。整治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、农村发展等用地需求后确有结余的，可统一纳入省级管理平台在省域内调剂。支持优化农村地区空间布局，在保持“三区三线”总体稳定前提下，可结合国土空间规划对土地开发利用方式进行局部调整、统筹优化，但不得打破国

土空间规划确定的总体格局。可将整治单元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统筹使用。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，依据国土空间规划对属于经营性用途的农村集体建设用地允许入市。

**（三）推进农村地区生态保护修复。**统筹推进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。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，符合规定的可按要求对腾退的建设用地指标异地交易，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。

**（四）开展其他丰富整治内容的工作。**发挥全域土地综合整治平台作用，充分挖掘、传承保护好当地的红色文化、农耕文化、历史文化和乡土文化，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。结合乡村优势资源禀赋，强化乡村产业建设导入，培育新型经营主体，着重支持农产品加工业、休闲农业，促进闲置土地高效利用、增值赋能及农村一二三产业融合发展。支持政策性金融主体和社会投资主体参与全域土地综合整治并分享收益。鼓励参与整治的政府及企业争取绿色信贷支持。鼓励整治产生的生态产品参与碳汇交易，拓宽资金来源渠道。

**（五）严守土地管理政策红线。**坚持耕地面积不减少、质量不降低、生态不退化、建设用地面积不增加、生态保护红线不突破、城镇开发边界基本稳定。坚决杜绝违规调整永久基本农田、侵犯农民权益、违规毁林开发、盲目投资增加政府隐性债务等情况发生。严禁以土地综合整治名义随意调整、占用生态保护红线和自然保护地范围，严禁破坏生态环境挖山填湖，严禁违法占用林地、湿地、草地，严禁砍伐、非法移植古树名木，不得以整治名义擅自毁林开荒。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”。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。

## **五、工作要求**

各市州、县市区要建立政府主导、部门协同、上下联动、公众参与的工作机制，解决推进中的困难和问题。要统筹相关部门，协同推进全域土地综合整治与高标准农田建设等乡村振兴工作，确保形成合力。要采取多种措施，鼓励农村党

员群众、新型农业经营主体、专家智库多方参与。要强化多元投入，吸引更多的金融资本、社会资本共同参与。鼓励县级人民政府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，统筹使用项目实施中产生的补充耕地指标、增减挂钩节余指标等交易收益，通过预算安排用于耕地保护和乡村振兴建设，优先保障项目中农用地整治、建设用地整理成本和无收益来源的公益性质项目等投入。要进行动态监管，确保各项工作依法依规开展、规范有序进行，及时总结推广好的经验做法。

我省已出台的关于全域土地综合整治试点工作相关文件，与本通知不一致的，以本通知为准。



**公开方式：依申请公开**

抄送：中国农业发展银行湖南省分行、国家开发银行湖南省分行。

湖南省自然资源厅办公室

2025年6月5日印发