

全省土地估价机构负责人培训会议暨公益讲座

全域国土综合整治的理论与实践

主要内容：

- 一、为什么开展国土综合整治？**
- 二、什么是全域土地综合整治？理论解析**
- 三、如何开展全域土地综合整治？实践探索**
- 四、国土综合整治的业务有哪些？**

01

为什么开展 国土综合整治？

1.1 国土综合整治的迫切需求

1.2 国土综合整治的转型趋势

1.3 国土综合整治的逻辑结构

1.1 国土综合整治的迫切需求

- 工业文明以来，人类利用自然资源的能力极大提升，**也产生了原始森林消失、湿地退化、生物多样性锐减、气候变化等全球性生态环境保护和资源利用发展问题。**

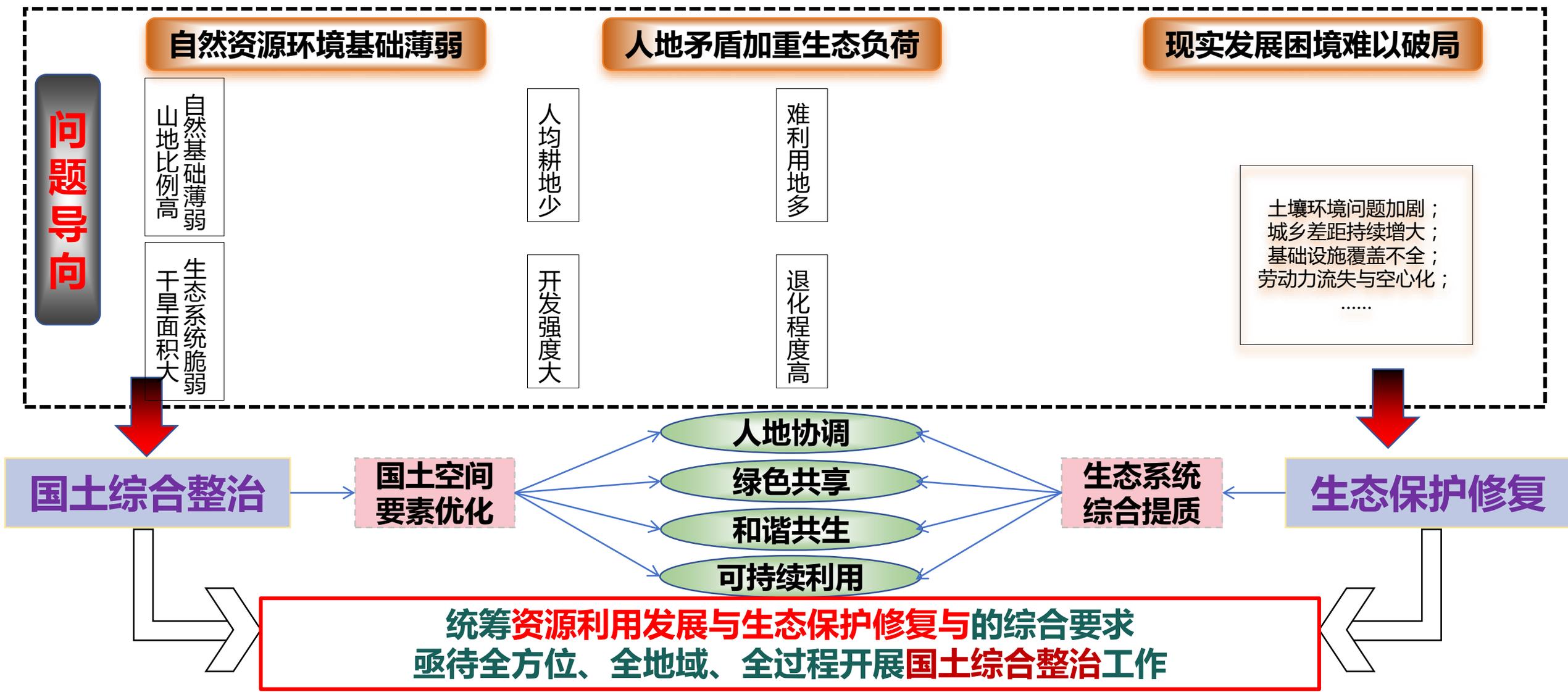
生态空间遭受持续威胁。开发建设活动占用生态空间；生态空间破碎化加剧，交通基础设施建设、河流水电水资源开发和工矿开发建设，割裂生物生境的整体性和连通性；生态破坏事件时有发生。

生态系统质量和服务功能低。低质量生态系统分布广。全国土壤侵蚀、土地沙化等问题突出，城镇地区生态产品供给不足。

生物多样性加速下降的总体趋势尚未得到有效遏制。资源过度利用、工程建设以及气候变化影响物种生存和生物资源可持续利用，外来入侵物种危害严重。

1.1 国土综合整治的迫切需求

- 工业文明以来，人类利用自然资源的能力极大提升，也产生了原始森林消失、湿地退化、生物多样性锐减、气候变化等全球性生态环境保护和资源利用发展问题。



1.2 国土综合整治的转型趋势



山

水

林

田

湖

草

生命共同体系统修复

2018年4月10日，自然资源部正式挂牌

中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见

农业空间

城镇空间

生态空间

国土空间综合整治

国土空间规划是国家空间发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。建立国土空间规划体系并监督实施，是健全国土空间开发保护制度，实现“多规合一”，强化国土空间规划对各项开发保护建设活动的统领作用，推进生态文明建设，实现国土空间规划体系并监督实施，现提出如下意见。

一、重大意义

各级各类空间规划在支撑城镇化快速发展、促进国土空间合理利用和有效保护方面发挥了积极作用，但也存在规划类型过多、内容重叠冲突，审批流程复杂、周期过长，地方规划朝令夕改等问题。建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系，整体谋划新时代国土空间开发保护格局，综合考虑人口分布、经济布局、国土利用、生态环境保护等因素，科学布局生产空间、生活空间、生态空间，是加快形成绿色生产方式和生活方式、推进生态文明建设、建设美丽中国的关键举措，是坚持以人民为中心、实现高质量发展 and 高品质生活、建设美好家园的重要手段，是保障国家战略有效实施、促进国家治理体系和治理能力现代化、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的必然要求。

二、总体要求

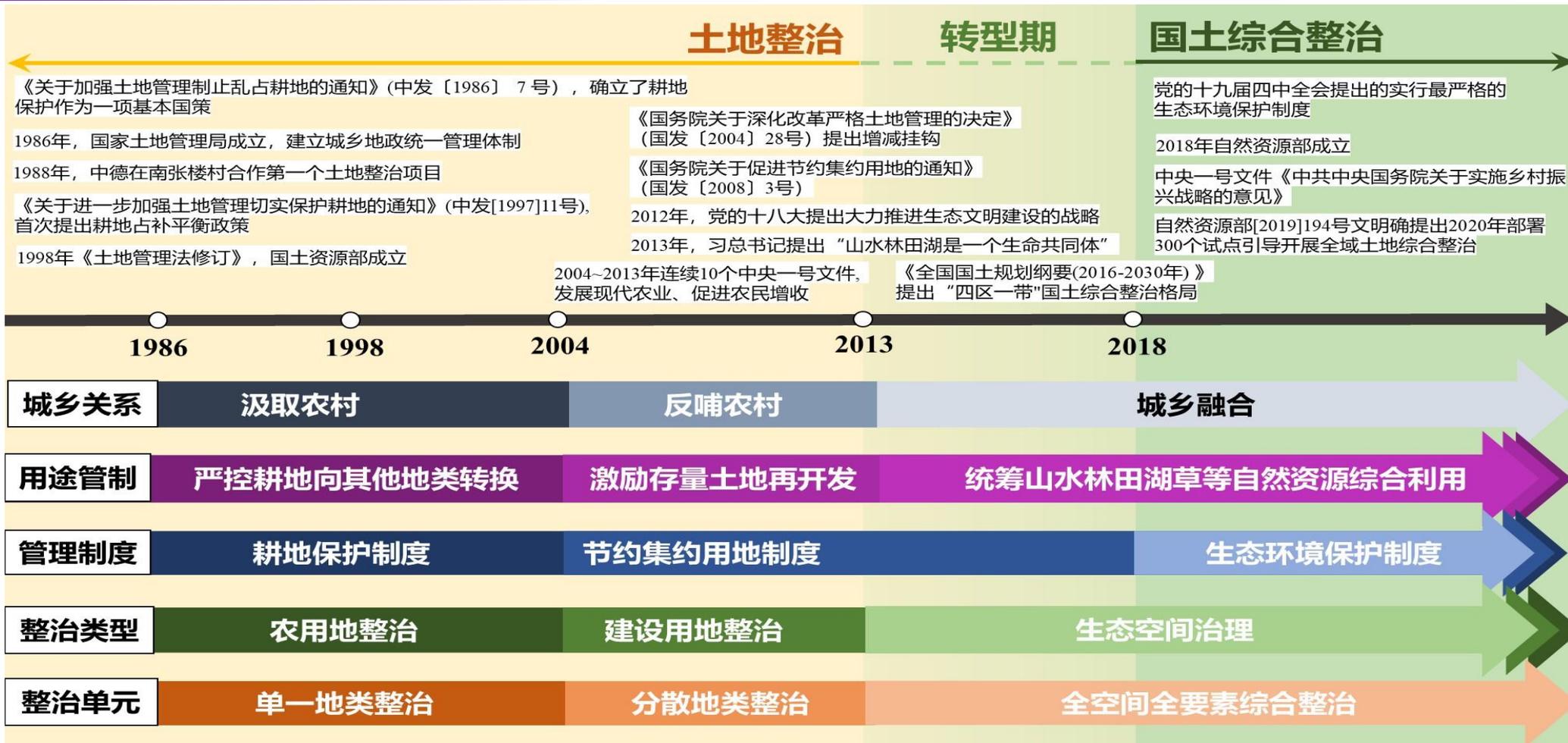
(一) 指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持新发展理念，坚持以人民为中心，坚持一切从实际出发，按照高质量发展要求，做好国土空间规划顶层设计，发挥国土空间规划在国家规划体系中的基础性作用，为国家发展落地实施提供空间保障。健全国土空间开发保护制度，体现战略性、提高科学性、强化权威性、加强协调性、注重操作性，实现国土空间开发保护更高质量、更有效率、更加公平、更可持续。

2019年5月9日，中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见

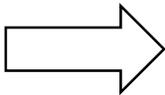
1.2 国土综合整治的转型趋势

国土整治演进历程

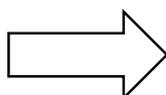
土地整治向国土空间综合整治转型



- 抽象概念
- 单一目标
- 独立整治



国土综合整治



- ✓ 具体概念
- ✓ 多元目标
- ✓ 系统整治

格局优化
功能提升
综合整治

1.3 国土综合整治的逻辑结构

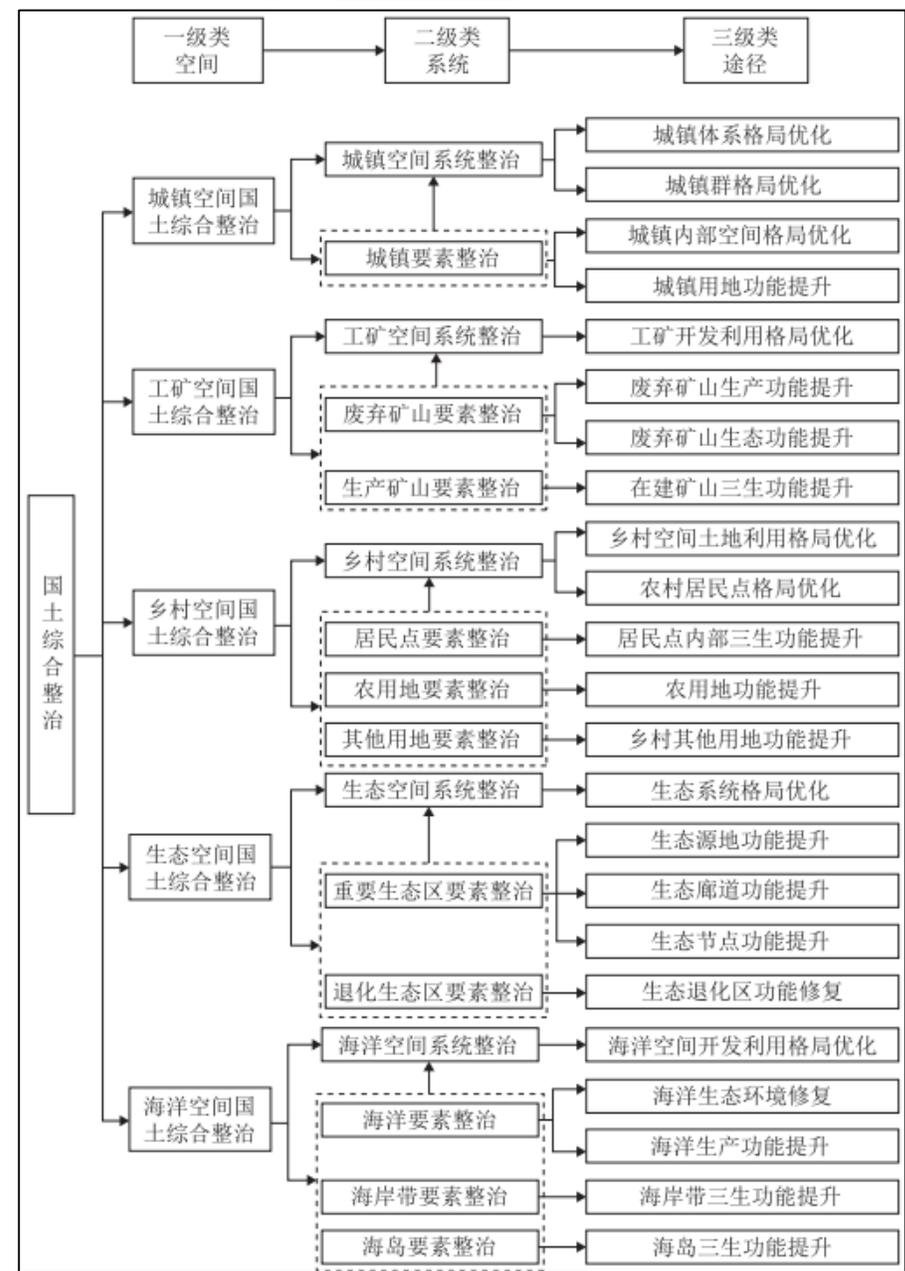
什么是国土综合整治？

- 国内国土综合整治概念出现于20世纪80年代，**促进国土空间与资源合理开发利用的工程技术过程。**
- 在不同时代背景下，国土综合整治被赋予了不同的内涵和表现形式，但其核心内涵始终明确：**优化国土空间和自然资源利用。**

耕地资源保护面临巨大压力，土地整治作为稳定耕地数量、提高耕地质量的重要手段而广泛开展

快速工业化、城镇化需求大量发展空间，土地整治作为挖掘建设用地潜力的手段而广泛开展

生态环境破坏与自然资源不合理利用成为国土空间过度开发面临的主要问题，通过国土综合整治促进山水林田湖草系统修复，实现国土空间资源可持续利用



广义国土综合整治分类体系

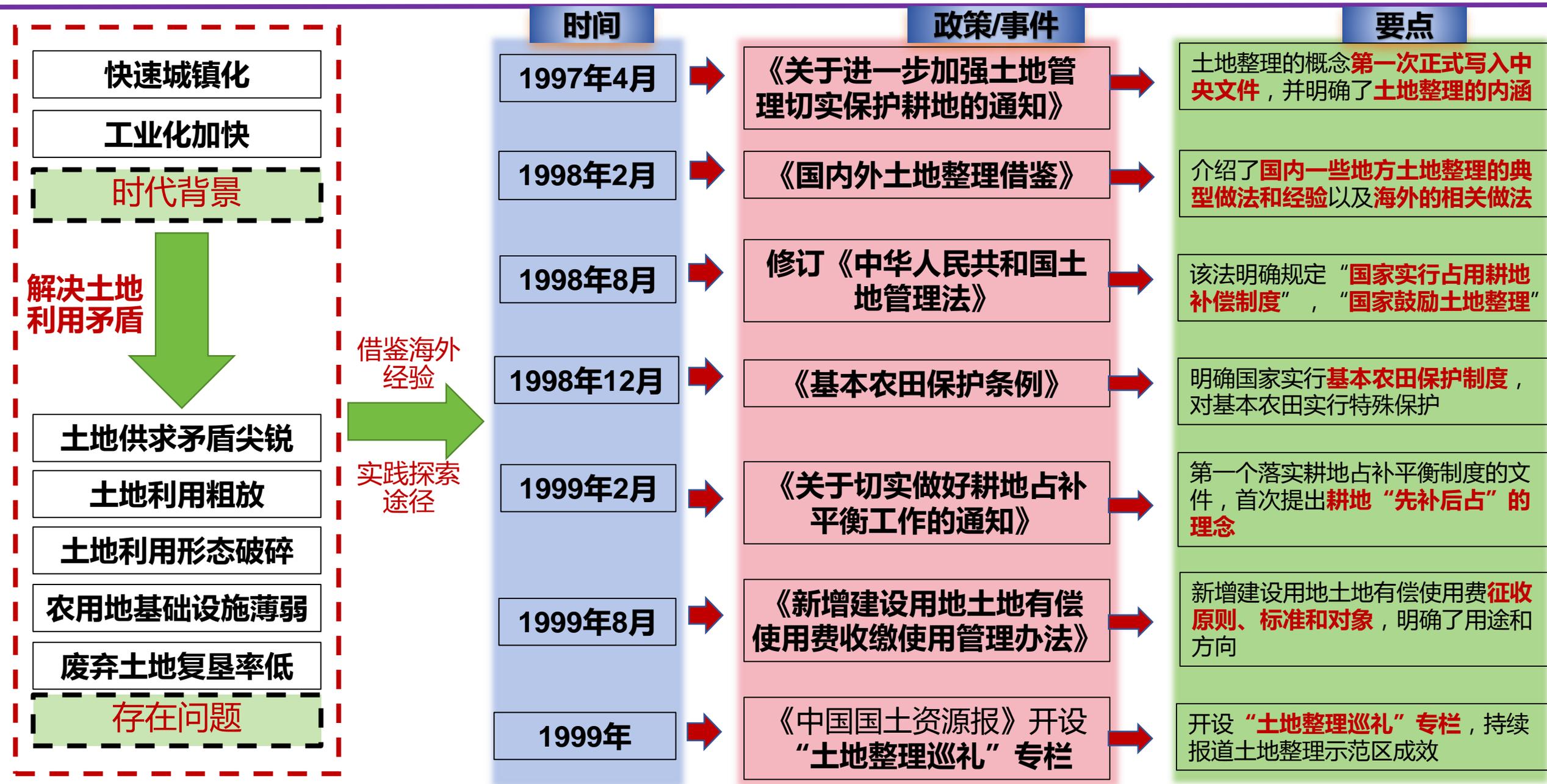
02

全域土地 综合整治 理论解析

- 2.1 土地整治发展脉络
- 2.2 全域整治政策梳理
- 2.3 全域整治科学内涵
- 2.4 全域整治逻辑关系
- 2.5 全域整治战略定位

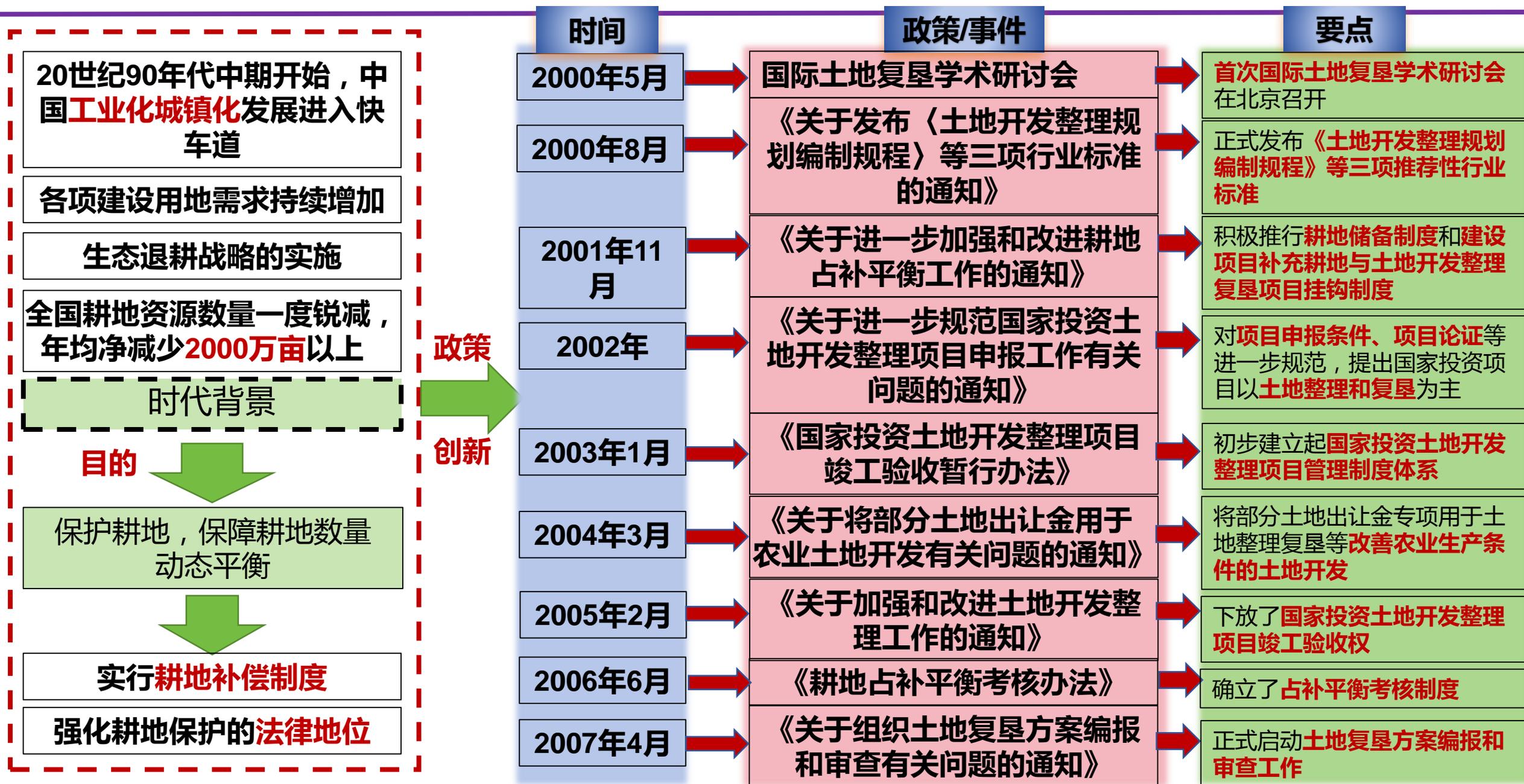
2.1 土地整治发展脉络

土地整理阶段：1997-1999年



2.1 土地整治发展脉络

土地开发整理阶段：2000-2007年



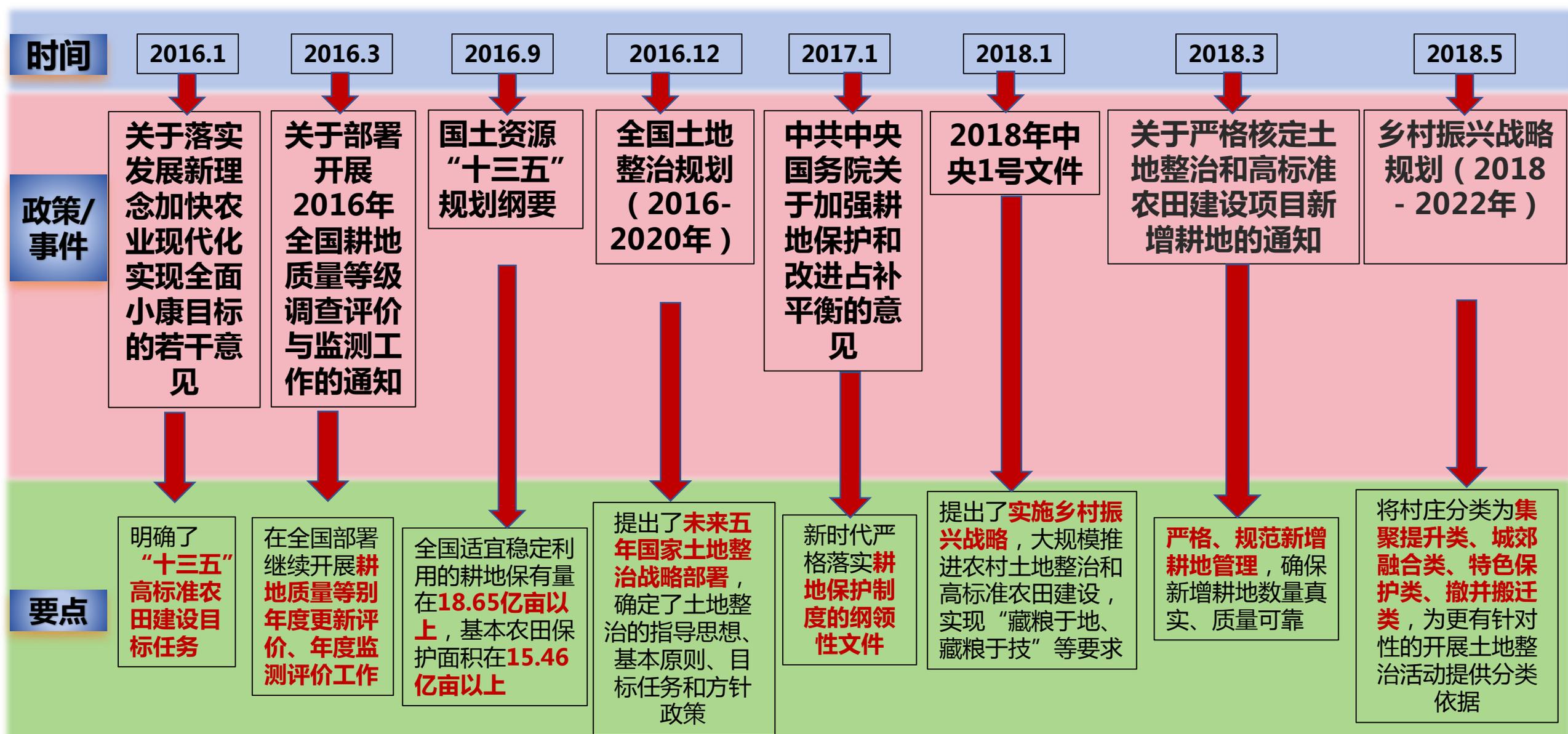
2.1 土地整治发展脉络

土地整治阶段：2008-2015年

时间	2008.06	2008.10	2009.01	2009.03	2019.12	2007.04	2010.01	2010.12	2011.03	2012.03	2014.09	2015.01
政策/事件	城乡建设用地增减挂钩试点管理办法	全国土地利用总体规划纲要（2006~2020年）	2009年中央一号文件	关于全面实行耕地先补后占有关问题的通知	关于划定基本农田实行永久保护的通知	2010年中央一号文件	国务院发布《全国主体功能区规划》	国务院公布《土地复垦条例》	全国土地整治规划（2011~2015年）	关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知	关于推进节约集约利用的指导意见	2015年中央一号文件
要点	明确了城乡建设用地增减挂钩试点管理细则	《全国土地利用总体规划纲要（2006~2020年）》由国务院发布实施	大力推进土地整治，搞好规划	提出进一步完善耕地储备库，全面实行先补后占	正式启动永久基本农田划定工作，全面推进基本农田上图、入库、落地、到户	规范农村土地管理制度改革试点。加快修改土地管理法	新中国成立以来第一个全国性国土空间开发规划	国务院公布《土地复垦条例》（国务院令592号）	明确了土地整治的概念	提出了新形势下进一步严格耕地保护的新目标、新举措	对实施土地综合整治利用做出了更明确具体的规定	统筹实施全国高标准农田建设总体规划，实施耕地质量保护与提升行动

2.1 土地整治发展脉络

土地综合整治阶段：2016-2018年



2.1 土地整治发展脉络

全域土地综合整治阶段：2019年至今

2019年12月
自然资源部印发《关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》

2020年6月
自然资源部国土空间生态修复司印发《全域土地综合整治试点实施要点（试行）》

2020年9月
自然资源部印发《关于进一步做好全域土地综合整治试点有关准备工作的通知》

2020年6月
自然资源部国土空间生态修复司印发《全域土地综合整治试点实施要点（试行）》

2021年4月
自然资源部印发《全域土地综合整治试点实施方案编制大纲（试行）》

2021年1月
自然资源部印发《关于印发全域土地综合整治试点名单的通知》

经验积累



规划先行、统筹推进

资金整合、集中投入

政策激励、加强引导

政府领导、部门联动

尊重民意、保障权益

成效



土地整治法律制度不断健全、规划体系基本建立

资金渠道不断拓宽

耕地面积得到补充
耕地质量得到提高

农业生产条件和农村生活条件显著改善

土地整治标准体系不断完善，土地整治队伍不断发展壮大

2.1 土地整治发展脉络

- 1986年《土地管理法》
- 1987《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》
- 1988年《土地复垦规定》
- 1998年修订《土地管理法》

- 2008年《**城乡建设用地增减挂钩试点管理办法**》
- 2010年《全国土地整治规划（2011~2015年）》《**国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知**》

- 2012年《高标准基本农田建设标准》《关于提升耕地保护水平全面加强耕地质量建设与管理的通知》
- 2014年《关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》《关于进一步做好永久基本农田划定工作的通知》

- 2018年《关于省级政府耕地保护责任目标考核办法的通知》《关于全面实行永久基本农田特殊保护的通知》《关于严格核定土地整治和高标准农田建设项目新增耕地的通知》《**关于跨省域补充耕地国家统筹管理办法和城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法的通知**》

土地开发整理

重点是新增耕地数量，实现耕地数量的占补平衡。

土地整治

重点是基本农田建设与保护，趋于耕地数量和质量并重；增减挂钩政策提出，开始逐渐探索城乡统筹发展模式。

土地整治+

耕地占补平衡日益重视保护生态；“土地整治+”理念引领土地整治提档升级。

全域土地综合整治

更加注重土地综合整治，开始提倡保护乡村人文风貌，打造“山水林田湖”生命共同体

- 2003年《全国土地开发整理规划》（2001~2010）
- 2004年《关于深化改革严格土地管理的决定》
- 2006年《耕地占补平衡考核办法》

- 2011年《高标准基本农田建设规范（试行）》《**关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点工作的通知**》《土地复垦条例》《土地复垦条例实施办法》

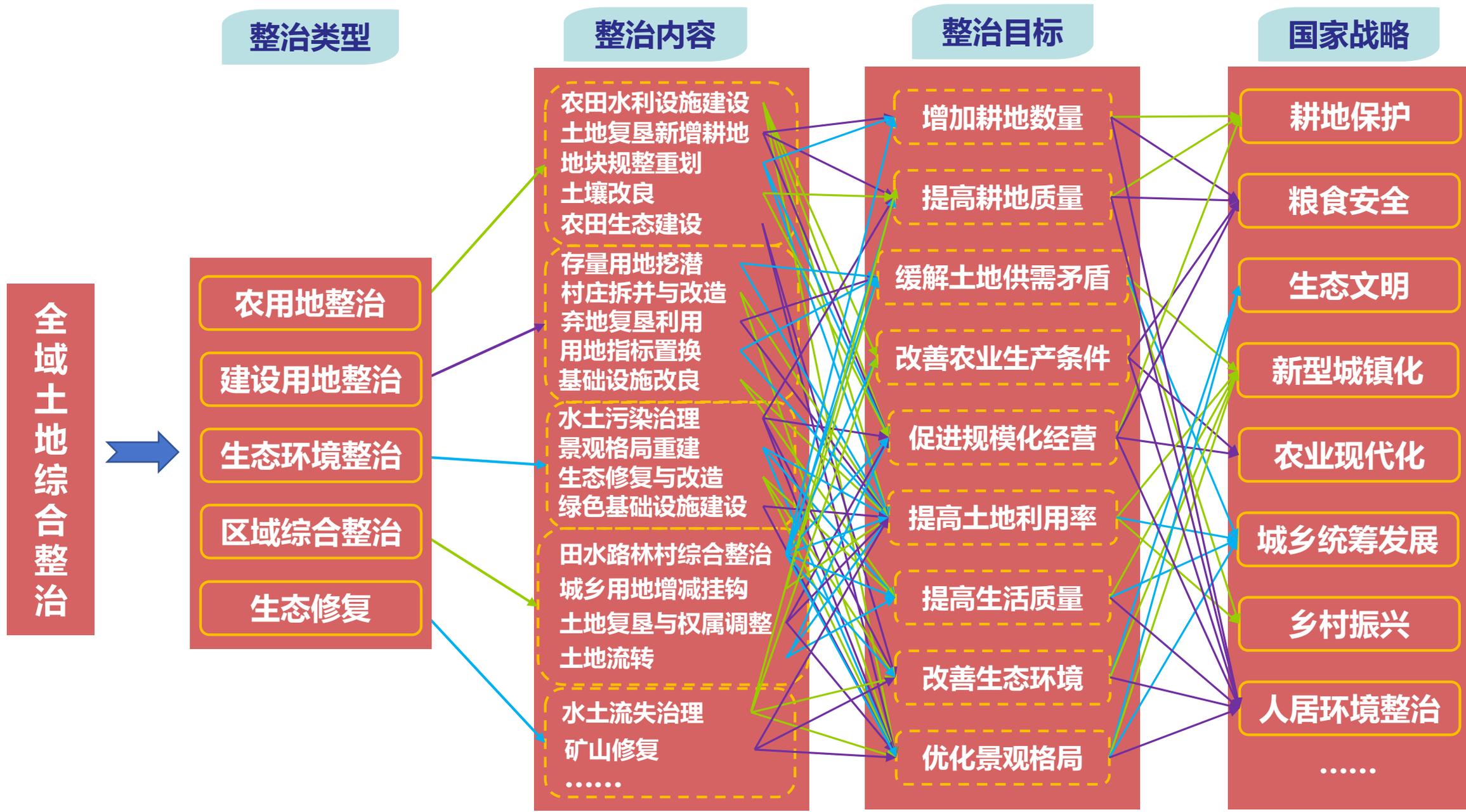
- 2016年《关于补足耕地数量与提升耕地质量相结合落实占补平衡的指导意见》《关于全面划定永久基本农田实行特殊保护的通知》
- 2017年《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》《全国土地整治规划（2016~2020年）》
- 《**土地整治蓝皮书：中国土地整治发展研究报告**》提出“土地整治+”

- 2019年《关于全面开展国土空间规划工作的通知》《**关于推进农村一二三产业融合发展的指导意见**》《关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》《**关于开展全域土地综合整治试点工作的通知**》
- 2020年《**关于保障农村村民住宅建设合理用地的通知**》

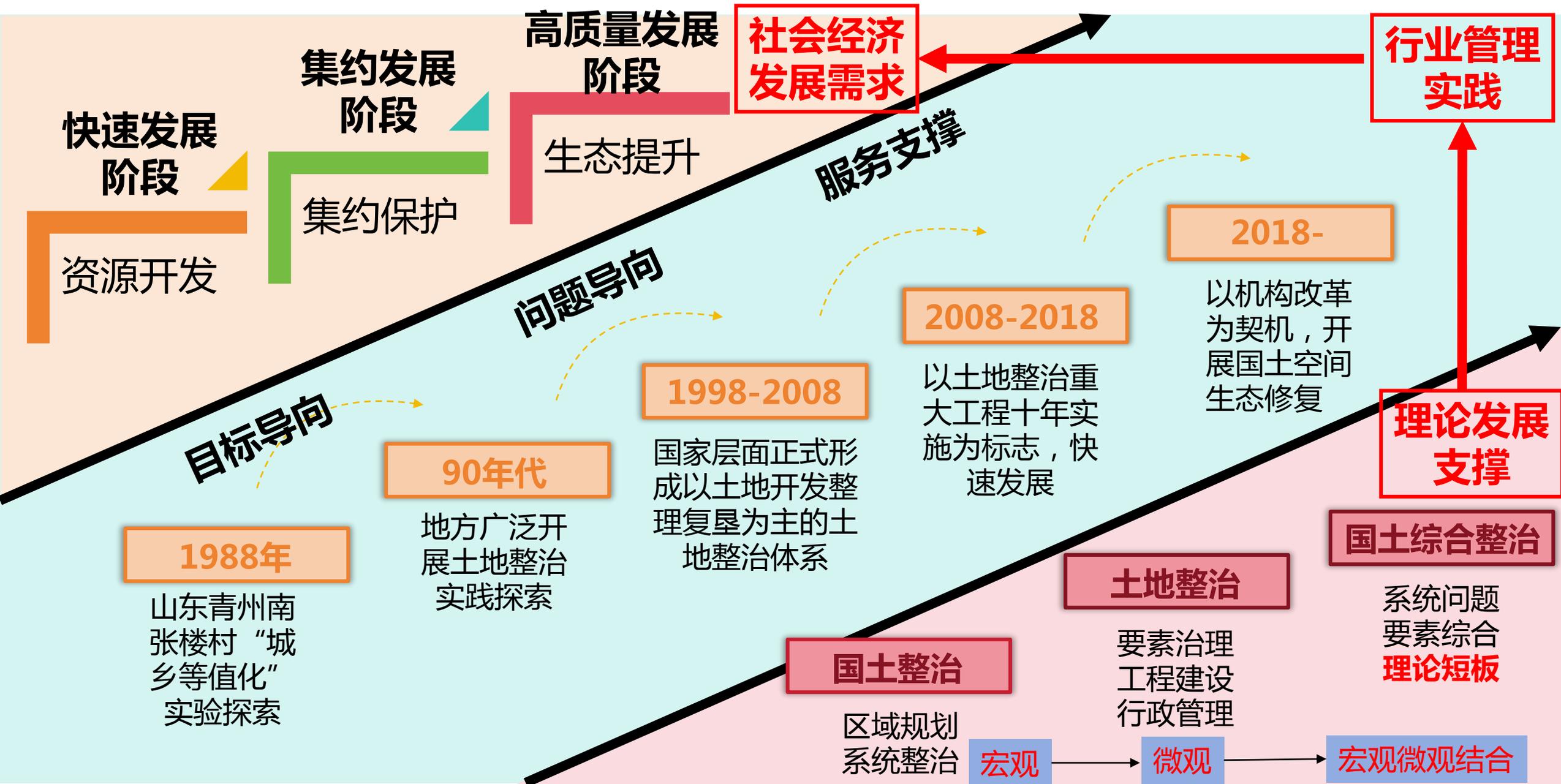
2.1 土地整治发展脉络



2.1 土地整治发展脉络



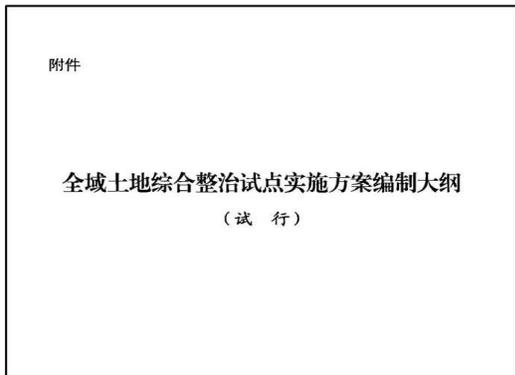
2.1 土地整治发展脉络



2.2 全域综合整治政策梳理



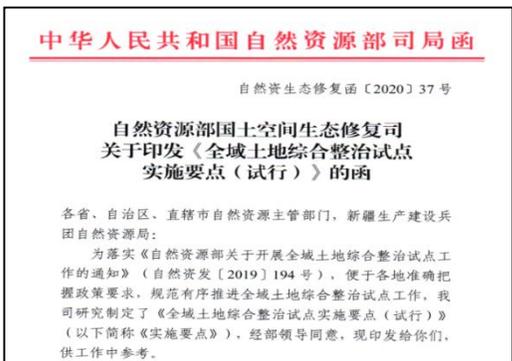
2019年12月
《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》



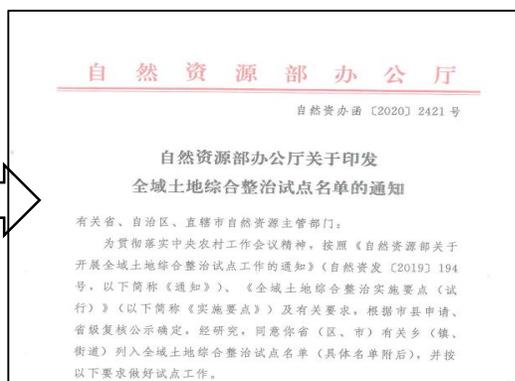
2021年4月
《全域土地综合整治试点实施方案编制大纲(试行)》



《关于严守底线规范开展全域土地综合整治试点工作有关要求的通知》
(自然资办发〔2023〕15号)



2020年6月
《关于全域土地综合整治试点实施要点(试行)》



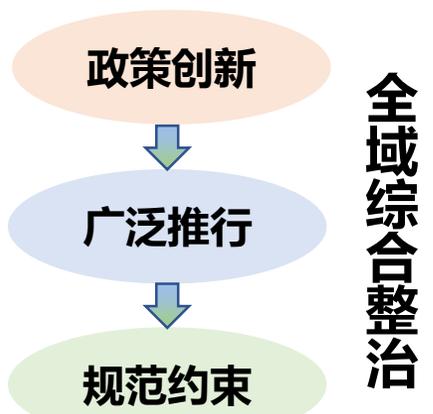
2021年1月
《关于印发全域土地综合整治试点名单的通知》



坚决维护“三区三线”划定成果的严肃性

严禁以土地综合整治名义

- 调整永久基本农田
- 调整生态保护红线
- 调整城镇开发边界



全域综合整治

2.2 全域综合整治政策梳理



2019年12月

《自然资源部关于开展全域土地综合整治试点工作的通知》

□ 二、支持政策

- 确保新增永久基本农田面积不少于调整面积的5%，调整方案应纳入村庄规划。
- 整治验收后腾退的建设用地，在保障试点乡镇农民安置、农村基础设施建设、公益事业等用地的前提下，重点用于农村一二三产业融合发展。节余的建设用地指标按照城乡建设用地增减挂钩政策，可在省域范围内流转。

□ 一、目标任务

- 以科学合理规划为前提，以**乡镇为基本实施单元**（整治区域可以是乡镇全部或部分村庄），整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复，优化生产、生活、生态空间格局，促进耕地保护和土地集约节约利用，改善农村人居环境，助推乡村全面振兴。到2020年，全国试点不少于300个，各省（区、市）试点原则上不超过20个。
- 确保整治区域内耕地质量有提升、新增耕地面积不少于原有耕地面积的5%，并做到建设用地总量不增加、生态保护红线不突破。

□ 三、工作要求

- 统筹各类项目和资金，整合相关审批事项，建立相关制度和多元化投入机制，发挥农村集体组织作用。要加强实施监管，土地综合整治有关信息要纳入国土空间基础信息平台。
- 禁止违背农民意愿搞大拆大建，禁止破坏生态环境砍树挖山填湖、占用耕地搞人造景观、破坏乡村风貌和历史文脉等，发现问题要及时纠正。

2.2 全域整治政策梳理

中华人民共和国自然资源部司局函

自然资生态修复函〔2020〕37号

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 实施要点（试行）》的函

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局：

为落实《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），便于各地准确把握政策要求，规范有序推进全域土地综合整治试点工作，我司研究制定了《全域土地综合整治试点实施要点（试行）》（以下简称《实施要点》），经部领导同意，现印发给你们，供工作中参考。

2020年6月

《关于全域土地综合整治试点实施要点（试行）》

- 一、 关于试点乡镇的选择
- 二、 关于试点与规划的关系
- 三、 关于整治区域的划定
- 四、 关于整治任务的确定
- 五、 关于耕地和永久基本农田保护
- 六、 关于有关指标的认定
- 七、 关于相关整治内容的审查
- 八、 关于试点的监测监管
- 九、 关于试点验收和评估
- 十、 关于试点负面清单
- 十一、 关于试点信息数据在线备案
- 十二、 关于抓好试点实施保障

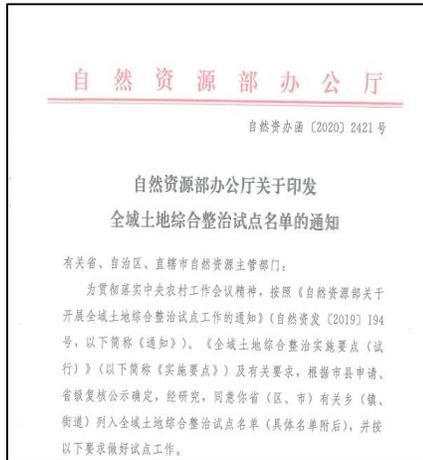
基本要求

关键说明

管理流程

实施保障

2.2 全域综合整治政策梳理



2021年1月

《关于印发全域土地综合整治试点名单的通知》

- 印发省（区、市）有关乡（镇、街道）列入全域土地综合整治试点名单；
- 进一步从浙江“千村示范、万村整治”的重要批示精神、认真做好规划和实施方案编制、坚决守住耕地红线、充分尊重群众意愿、依法规范调整土地权属、切实落实主体责任等维度强调全域整治的底线要求。



2021年4月

《全域土地综合整治试点实施方案编制大纲（试行）》

- 介绍全域土地综合整治试点实施方案编制的基本提纲与格式要求；
- 涵盖了摘要、基本情况、工作基础、可行性分析及评估、试点目标任务、建设内容及实施安排、投资估算及资金筹措、组织实施、其他等维度。

2.2 全域整治政策梳理



《关于严守底线规范开展全域土地综合整治试点工作有关要求的通知》 (自然资办发〔2023〕15号)

坚决维护“三区三线”划定成果的严肃性

严禁以土地
综合整治名义



- 调整永久基本农田
- 调整生态保护红线
- 调整城镇开发边界

坚决防止耕地和永久基本农田阶段性流失和质量降低

- **坚持先补后调原则**
涉及耕地和永久基本农田调整的，严格执行**耕地年度内“进出平衡”**和**永久基本农田“先补划后调整”**的要求，
- **严格落实耕地保护目标责任**
阶段验收和整体验收
阶段验收未达到要求→整改→下一阶段
实施期间执行“一年一考核”

切实维护群众合法权益 严格控制试点范围

- 试点地区的全域土地综合整治原则上**不得开展合村并居**
- 对承载当地传统历史文化内涵的**特色村庄要坚决予以保留**
- 严禁违背群众意愿搞大拆大建，**不得强迫农民“上楼”**
- 腾退的宅基地指标应**优先保障本村农民住宅建设**

2.3 全域综合整治基本内涵

背景

中央有要求，现实有需要，地方有实践

基本原则

- 坚持规划引领，节约集约
- 坚持“山水林田湖草”生命共同体的系统思想
- 坚持政府搭台、农民主体
- 坚持因地制宜，循序渐进

支持政策

- 强化耕地保护，允许合理调整永久基本农田
- 盘活乡村存量建设用地，增添乡村发展活力

工作要求

- 建立健全“政府主导、部门协同、群众参与”的工作机制
- **整治模式创新**，建立多元化投入机制
- 强化全过程监管
- 发挥农村集体组织作用，助力乡村治理能力提升
- 坚决防止以整治之名行调整永久基本农田之实、片面追求增加土地指标
- **禁止破坏生态环境、乡村风貌和历史文脉**

目标任务

任务对象：

- 以乡镇为基本实施单元（整治区域可以是乡镇全部或部分村庄）
- 对闲置、利用低效、生态退化及环境破坏的区域实施国土空间综合治理的活动

重点任务：

整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复，优化生产、生活、生态空间格局，促进耕地保护和土地集约节约利用，改善农村人居环境，助推乡村全面振兴。

三生空间整治

生产空间 →

农用地整理：

统筹推进低效林草地和园地整理、农田基础设施建设、现有耕地提质改造等，传承传统农耕文化，增加耕地数量，提高耕地质量，改善农田生态

生活空间 →

建设用地整理：

统筹农民住宅建设、产业发展、公共服务，基础设施等各类建设用地，有序开展农村宅基地、工矿废弃地以及其它低效闲置建设用地整理，优化农村建设用地布局结构，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

生态空间 →

乡村生态保护修复：

按照山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理的要求，结合农村人居环境整治，优化调整生态用地布局，保护和恢复乡村生态功能，维护生物多样性，提高防御自然灾害能力，保持乡村自然景观

土地整治术语（征求意见稿）

全域土地整治属于土地整治的一种类型，也称国土综合整治、全域国土综合整治。是指在特定范围内（一般为农村地区的一个乡镇或若干完整村），为满足生态文明建设、乡村振兴、国土空间综合治理等多重目标需要，依据国土空间规划及相关规划，整合耕地占补平衡、国土空间用途管制、基本农田保护、农业农村产业发展等相关政策和资金，针对土地资源闲置低效、生态退化及环境破坏等区域，整体开展农用地整治、建设用地整治、矿山地质环境整治、基本农田和生态保护修复等一体化项目实施，实现国土空间整体保护、系统修复、综合治理的活动。——综合参考《浙江省人民政府办公厅关于实施全域土地综合整治与生态修复工程的意见（浙政办发〔2018〕80号）》《湖北省人民政府印发关于推进全域国土综合整治的意见（鄂政发〔2019〕25号）》

不同学者的观点

全域土地综合整治是以科学合理的规划为前提，以乡镇为基本实施单元（整治区域可以是乡镇全部或部分村庄），整体推进农用地整理、建设用地整理和乡村生态保护修复，优化生产、生活、生态空间格局，促进耕地保护和土地节约集约利用，改善农村人居环境，助推乡村全面振兴的一项综合性活动。——罗明等 自然资源部国土整治中心

全域土地综合整治是以全域为对象，为整体改善区域空间要素和系统防治土地退化以及为满足新的功能需要，对土地进行结构优化和改造建设修复的活动。——吴次芳 浙江大学土地与国家发展研究院

全域土地综合整治是以特定范围内全域要素为整治对象，依据国土空间规划及相关规划，整合耕地占补平衡、国土空间用途管制、基本农田保护、农业农村产业发展等相关政策和资金，通过农用地整治、建设用地整治、矿山地质环境整治、基本农田和生态保护修复，对国土空间进行结构优化和改造建设修复的活动。

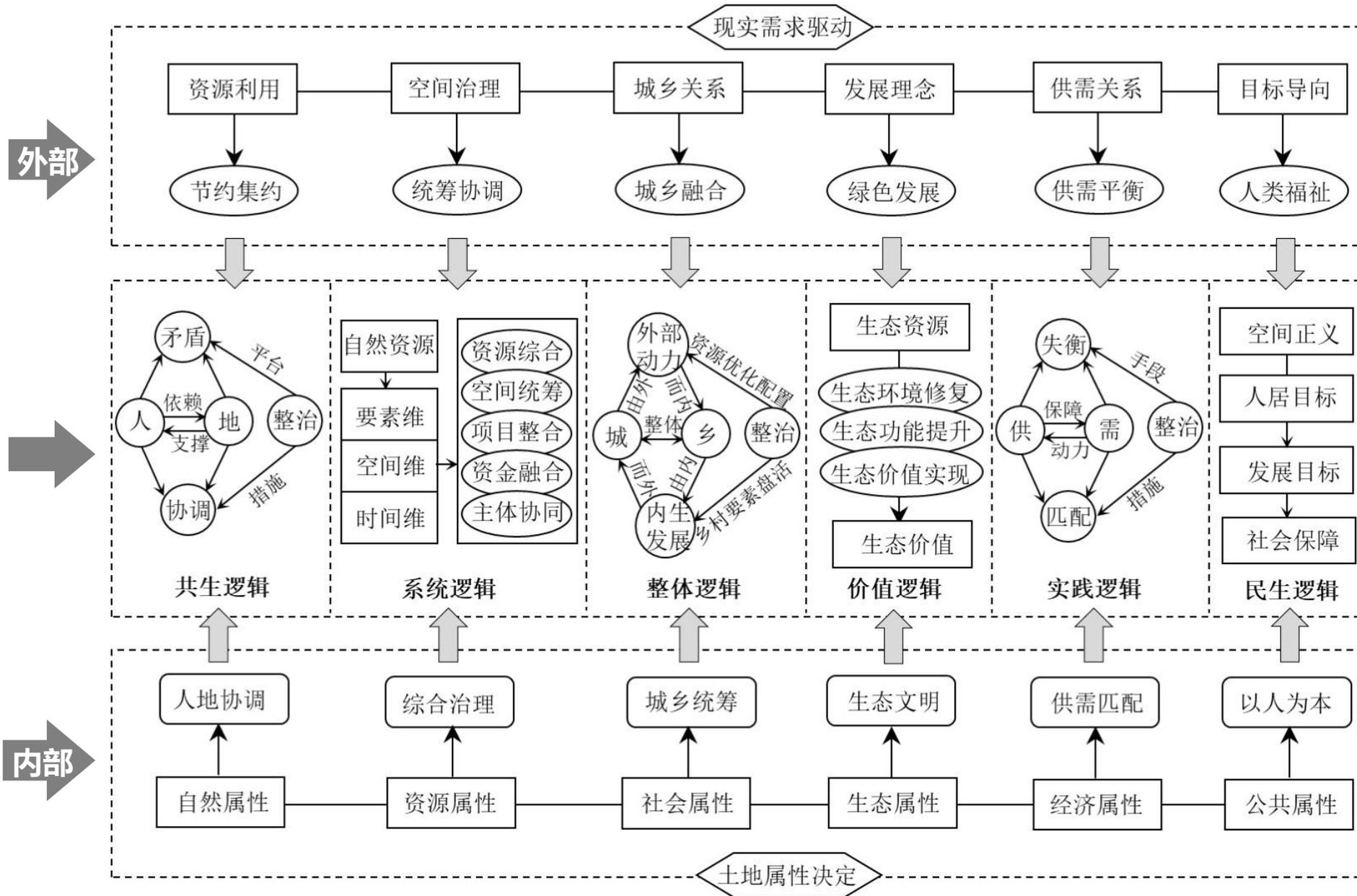
2.4 全域综合整治基本逻辑

内生性逻辑框架

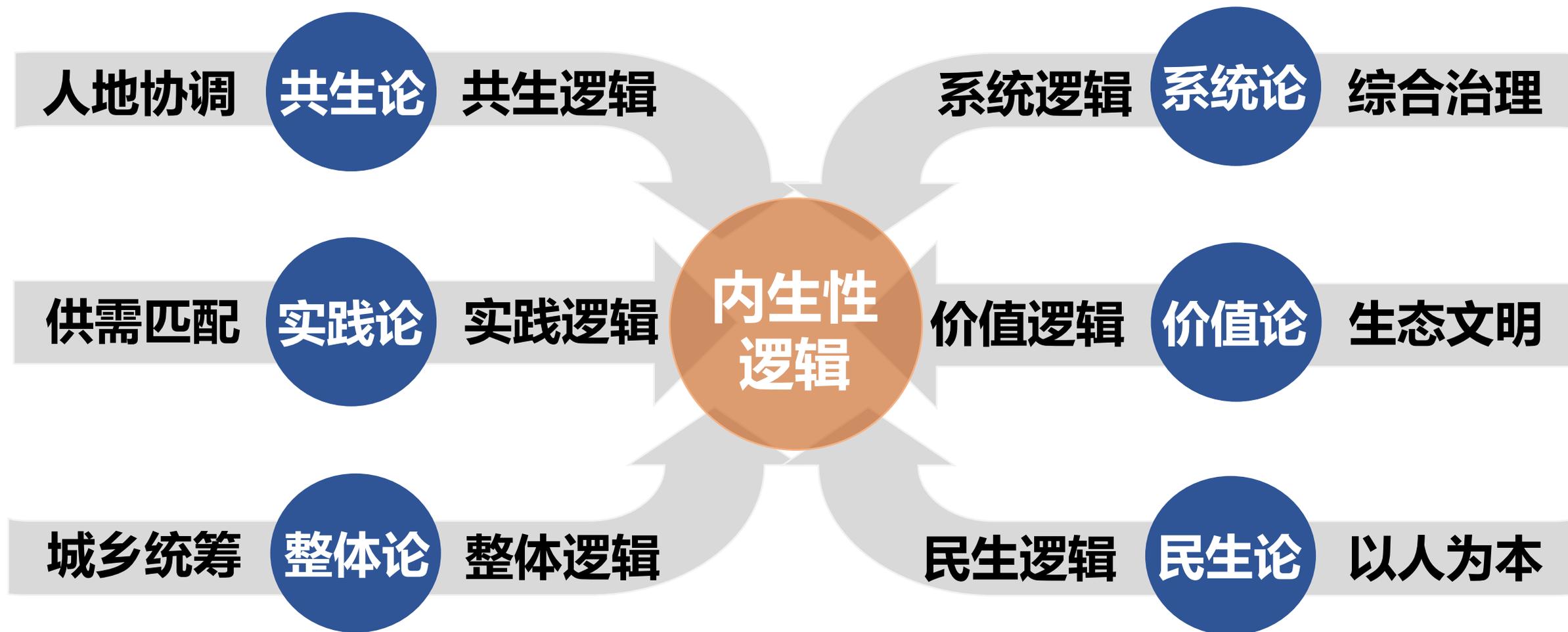
社会发展需求对土地利用提出新要求和新目标

共生逻辑、系统逻辑、整体逻辑、价值逻辑、实践逻辑、民生逻辑

土地资源本身的属性特征决定了土地利用特性



2.4 全域综合整治基本逻辑



2.4 全域综合整治基本逻辑

人地协调的共生逻辑

- 随着人类对土地持续开发和利用，当前土地资源面临过度开发、粗放经营、奢侈消费等问题，**推动资源利用方式向节约集约转型是新时期保障国家资源安全的必然选择。**



- 全域土地综合整治是人发挥主观能动性，通过修复和优化人地系统的要素、结构和功能解决人地之间的矛盾，促进人地协调共生的一项综合措施。



综合治理的系统逻辑

- 传统“头痛医头、脚痛医脚”的单一治理手段很难系统性解决国土空间利用问题，**统筹协调的综合治理观是国土空间治理的本质要求。**
- 全域土地综合整治注重系统性，改变了过去以单一要素进行整治的割裂思想，着眼于山水林田湖草等全要素的**整体保护、系统修复和综合治理。**



2.4 全域综合整治基本逻辑

生态文明的价值逻辑

- 当土地的生态价值与经济价值冲突时，**生态价值易处于弱势地位**，造成资源匮乏和环境恶化
 - 全域土地综合整治为**生态价值转换提供了可能的解决途径**。
 - 生态导向的全域整治是新时期土地整治的**发展主线**
 - 全域整治是应对生态保护压力增大、解决乡村生态困境、促进生态文明建设的**重要举措**
 - 开展全域整治是实施国土空间生态保护修复的**重要抓手**



城乡统筹的整体逻辑

- 我国城乡关系正从二元向融合发展转型，但城乡要素配置不合理依旧突出，土地资源分配不合理状况严峻
- **全域土地综合整治是城乡土地统筹配置与优化利用的政策工具**，通过资源优化配置开辟城乡要素流动渠道，促进城市资本、市场、技术等要素下乡，引导乡村资源、产品、劳动力等要素进城



2.4 全域综合整治基本逻辑

供需匹配的实践逻辑

- 供需平衡是乡村地区高质量发展的重要因素，**土地利用供给能力与乡村发展需求之间的不匹配**是造成“乡村病”的主要原因之一。



- **土地利用供给**是保障乡村发展的**基础物质条件**，乡村发展是驱动土地利用供给转变的动力。**全域土地综合整治**着眼于乡村发展供需失衡问题，从供给侧强化土地利用对乡村发展的支撑能力。

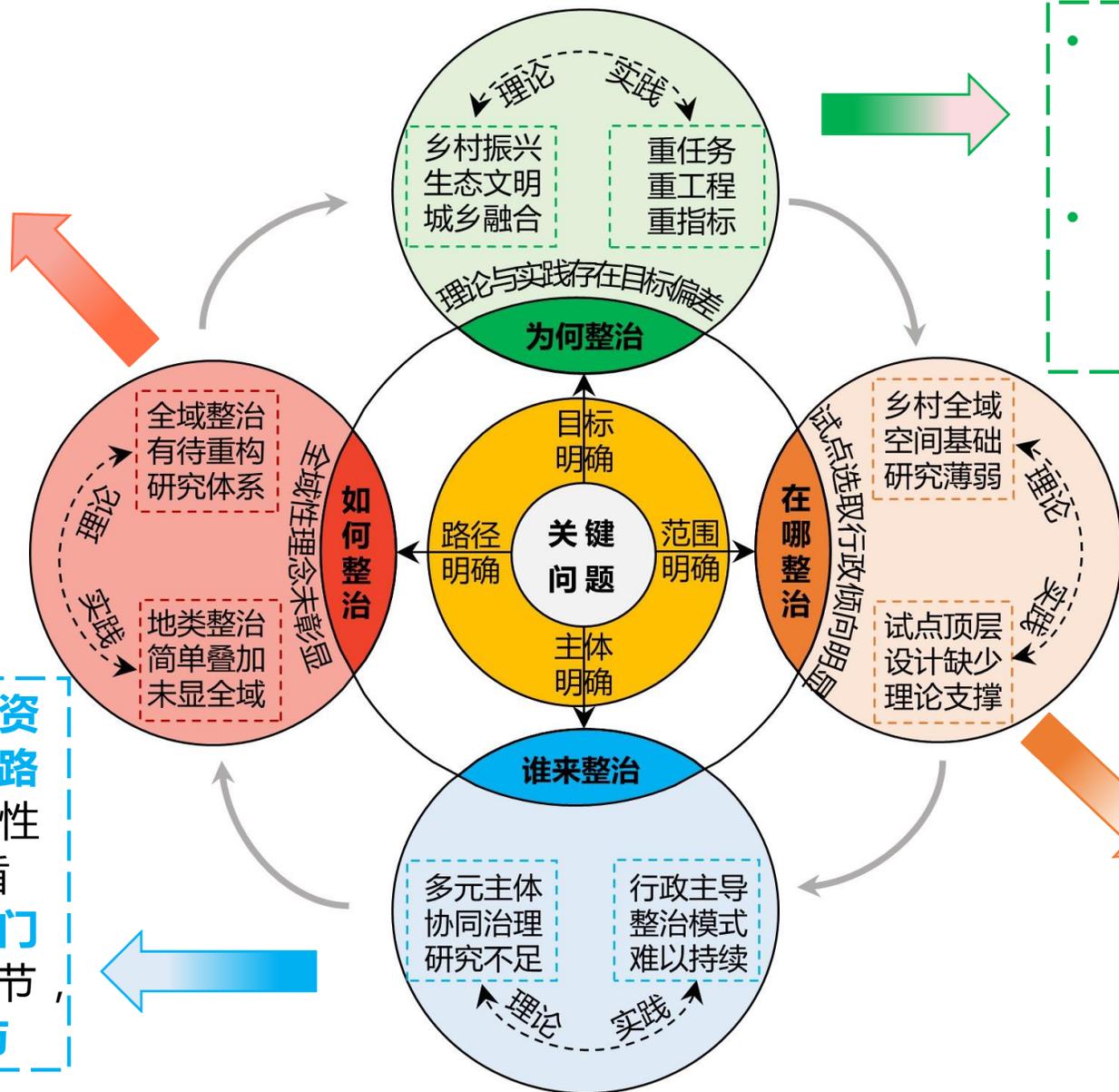
以人为本的民生逻辑

- 国家支持全域土地综合整治、生态环境治理、水土保持与防治等一系列关乎民生的国土整治事业，**把增进人民福祉作为发展的目标导向**，体现了以人为本的价值观念
- 全域土地综合整治是“**民生为本**”的长期事业
- 满足**人居目标**是全域土地综合整治的第一要义
- 关注乡村发展的核心利益，预留**未来发展所需用地空间**
- 重点保障社会底层群体的**空间权益**



2.4 全域综合整治基本逻辑

- 全域土地综合整治的“全域”并非指全空间全覆盖地开展整治活动，而是按照“**全域规划—整体设计—综合治理**”的路径进行综合性整治



- 以推动乡村振兴保护广大乡村生态空间，是促进生态文明战略实现的有效策略
- 以提高乡村发展水平推动城乡发展等值化，进而实现城乡融合发展目标

- 多学科交叉，构建社会资本参与全域整治市场化路径，破解全域整治公共性和社会资本逐利性的矛盾
- 适当降低全域整治准入门槛，优化、简化项目环节，引导农村主体更多地参与

- 需要更加关注以乡镇为单元的全域全要素全空间，加强村镇体系研究
- 需要开展乡村全域空间的基础性研究，立足乡村资源禀赋优势，研判乡村发展阶段，差异划分乡村发展类型，准确识别待整治的乡村地区

2.5 全域综合整治战略定位

《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）

前提

科学合理规划

基本实施单元

乡镇全部/部分村庄

做法

- 农用地整理
- 建设用地整理和乡村生态保护修复
- 优化生产、生活、生态空间格局
- 促进耕地保护和土地集约节约利用
- 改善农村人居环境，助推乡村全面振兴

要求

到2020年，全国试点不少于**300个**
各省（区、市）试点原则上不超过**20个**

促进耕地资源保护

提高耕地质量，增加耕地面积；
提高农业综合生产能力；切实落实藏粮于地战略

提高土地利用效率

加大盘活存量建设用地，节约集约用地

改善乡村生活生态环境

营造良好的水土资源环境和自然生境，
重塑乡村景观改善农村自然生态环境和空间生态服务功能

重塑乡村产业形态

丰富乡村发展产业形态，通过杠杆效应带动相关产业发展与就业提升

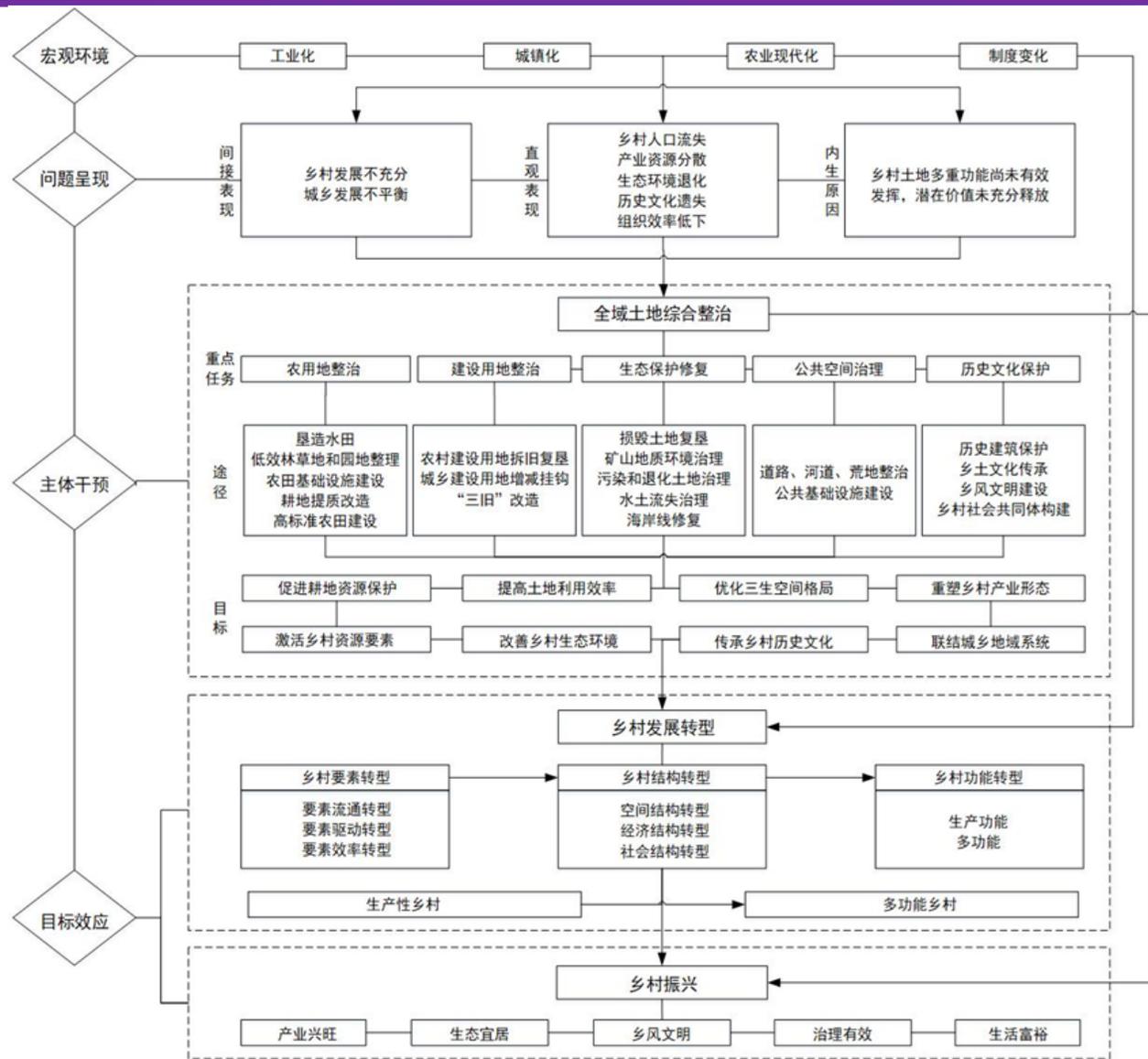
联结城乡地域系统

加快城乡要素流动，实现城乡功能互补，
联通城乡地域系统

传承乡村历史文化

提高农田的观赏价值，实现耕地多功能利用，
保障区域文脉传承

2.5 全域综合整治战略定位



全域土地综合整治助推乡村振兴

03

全域土地 综合整治 实践探索

- 3.1 全域整治实践情况
- 3.2 全域整治典型案例
- 3.3 全域整治实践启示

3.1 全域整治实践情况

空间分布特征分析

- 共446个试点
- 分布在28个省，235个市和421个县
- 平均每省16个项目；浙江最多：42个
- ✓ 表现出明显的空间分异和集聚特征；
- ✓ 呈“南多北少、东多西少”的分布格局。
- ✓ 呈“东南密集、西北稀疏”的空间特征。

实施阶段

地方试点逐级申报

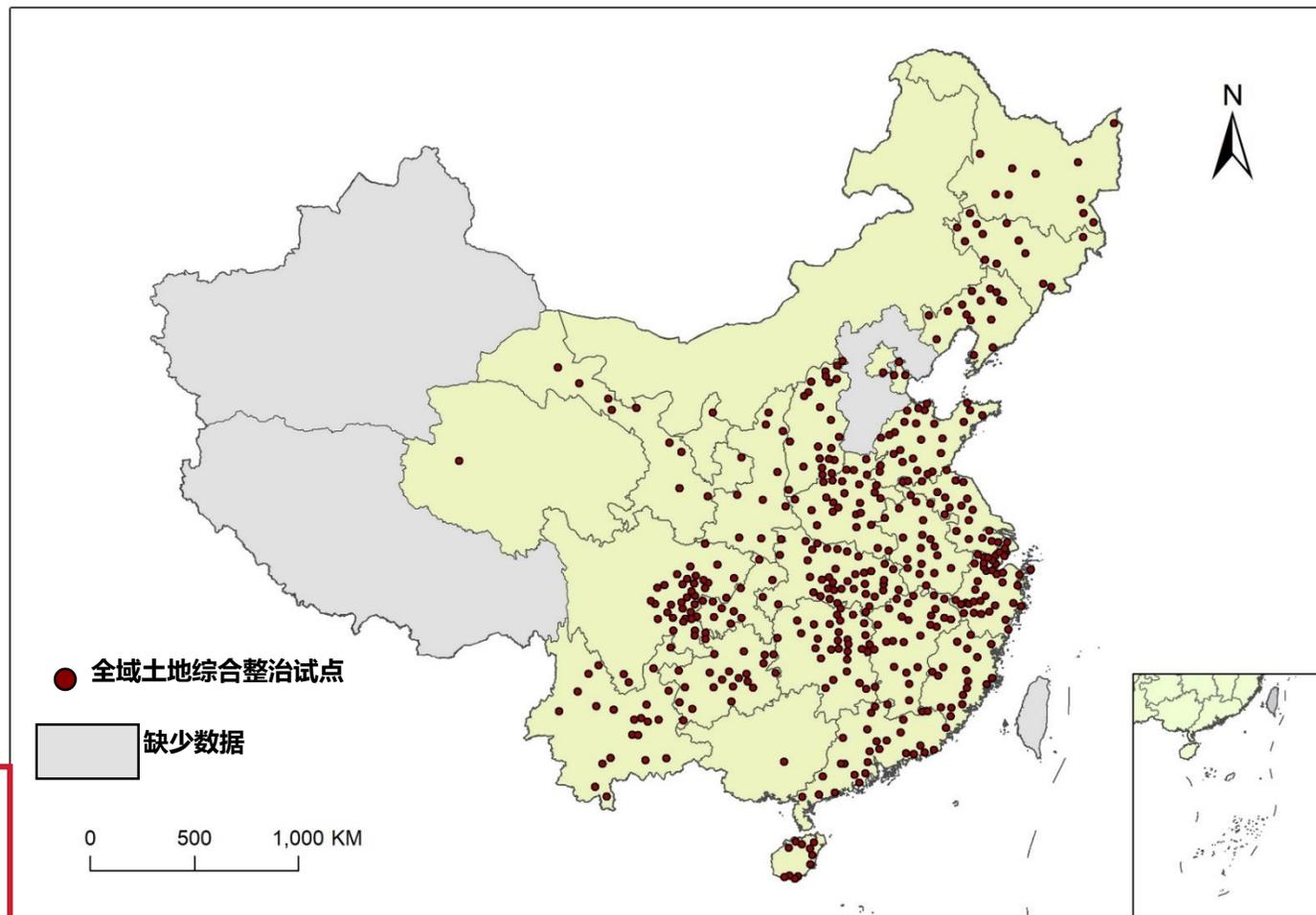
实施方案设计编制

各类项目实施建设

试点项目验收评估

试点项目管理维护

集中阶段



2021年1月《关于印发全域土地综合整治试点名单的通知》确定的全国446个试点（自然资办函〔2020〕2421号）

3.1 全域整治实践情况

- 全域整治试点两年多来，各地探索推动土地整治与多种要素的综合跨界融合，以“**多目标定位、多模式实施、多元化投入**”为特点的全域土地综合整治逐步形成，取得了良好的实践经验，发挥了积极的示范效应。



东部地区

侧重服务城乡融合发展，保障农村新产业新业态发展用地，统筹产业发展空间。



中部地区

侧重助推乡村振兴战略实施，着重解决现代农业发展、空心村整治问题。



西部地区

侧重服务国家脱贫攻坚战略，能够建好解决耕地保护、异地扶贫搬迁、农村基础设施建设、产业扶贫用地等问题。

3.1 全域整治实践情况

全域土地综合整治多样化试点工作

2021年9月

广州市**从化区**成功获批全国全域（县域）全域土地综合整治试点。



2022年1月

自然资源部批复同意宁波市全域国土空间综合整治试点工作方案，使得**宁波**成为全国第一个开展全域国土空间综合整治的城市。



2022年3月

上海市发布《关于实施全域土地综合整治的意见》，提出：到2035年，全域土地综合整治全面推进，整治成效凸显，实施机制和政策体系完备，基本建成永久基本农田集中连片、生态品质全面提升、村庄布局集聚宜居、乡村产业融合发展、国土空间治理有效、土地节约集约利用的具有江南田园风貌特征和超大城市特点的乡村国土空间新格局。

多空间多尺度多层级的尝试和探索

2021年10月

成都组织编制了《**成都市环城生态区**土地综合整治与生态修复总体规划》，按照山水林田湖草系统治理的理念，进行全域规划、全域设计、全域整治，将环城生态区打造为“可进入、可参与、可感知、可阅读、可欣赏、可消费”的高品质环城公园，彰显成都公园城市魅力。



2022年8月

浙江省自然资源厅发布关于公开征求《关于**跨乡镇**开展全域土地综合整治试点的意见（征求意见稿）》意见的通告。提出：以项目区为单位，稳步推进跨乡镇全域土地综合整治试点，2022年选择有条件的地区，开展30个左右试点，集成“增减挂钩、增存挂钩、增效挂钩”等激励政策，强化数字化改革支撑，深化应用场景建设，打造全域土地综合整治新模式。

3.2 全域整治典型案例

① 城乡融合型全域整治模式

浙江省西湖区双浦镇全域土地综合整治项目

整治背景

优质耕地未能实现规模化经营和流转

非农设施用地的违法用地现象普遍

农村建设用地利用粗放低效

农村建设用地布局不合理

农村用地规模突破规划目标

产业结构的调整导致人居生态环境日益恶化

整治思路

归整农用地，集中连片优质耕地

集中建设用地，减量农村用地规模

治理区域山水空间，美化村庄生态环境

综合开发利用闭坑矿地，打造休闲度假养生区

开展土地流转，重建三生空间

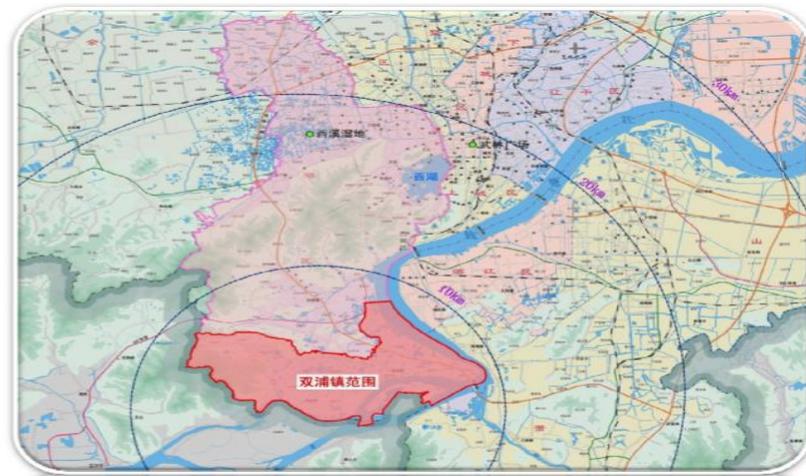
提高耕地质量，改善生态环境

整治成效

双浦镇鸟瞰图



土地整治效果图



3.2 全域整治典型案例

② 郊野生态型全域整治模式

上海市金山区廊下郊野单元生态化综合整治项目

整治背景

廊下镇是以农业为主导的远郊小城镇

生态优先，注重郊区功能发展

以人为本，聚焦都市游憩需求

整合资源，发挥综合效应，加快实现城乡土地使用方式转变

**上海城市发展相适应的城市
新型游憩空间**

整治目标

整治思路

秉承“生态化”原则，
推进新农村建设

加强“权益保障”，
改善农民生活

发挥“高附加值”，
提高农业生产

实施“多规并行”，
保障项目落地

转变生产模式，使农民实现增收

保留原住居民，营造出宜居家园

**加快产业融合，农村空心化问题
得到缓解**

整治成效



3.2 全域整治典型案例

③ 乡村旅游型全域整治模式

重庆市潼南区太安镇全域土地综合整治项目

整治背景

第一产业以传统种植业为主

第二产业基础薄弱

第三产业起步发展

文化资源丰富
自然风光优美

部分企业进驻



整治措施

条田整治、分区平整

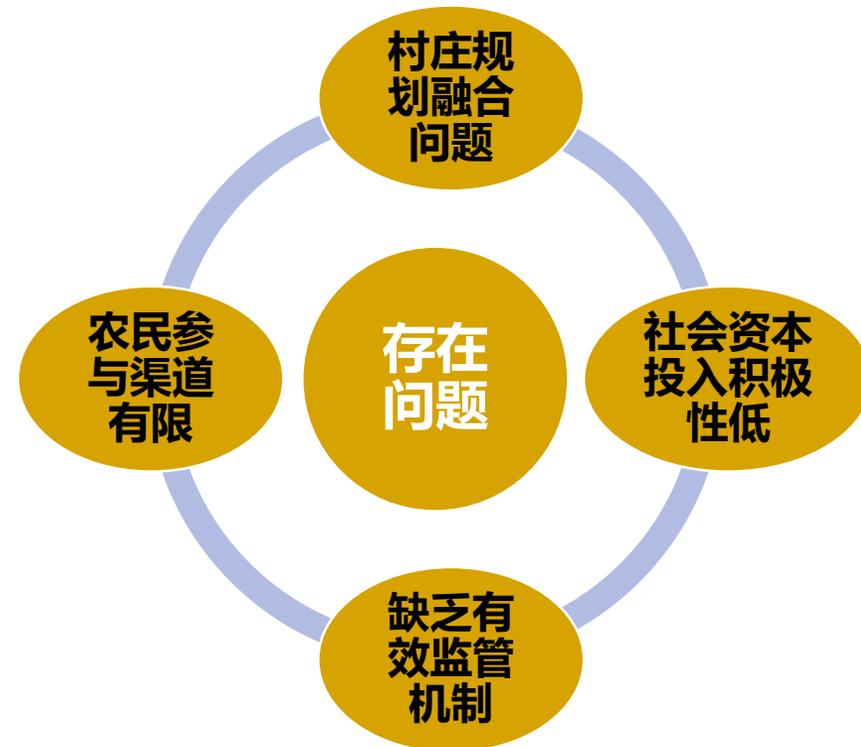
科学规划灌溉与排水工程

美丽乡村建设

生态环境保护

引入社会资本

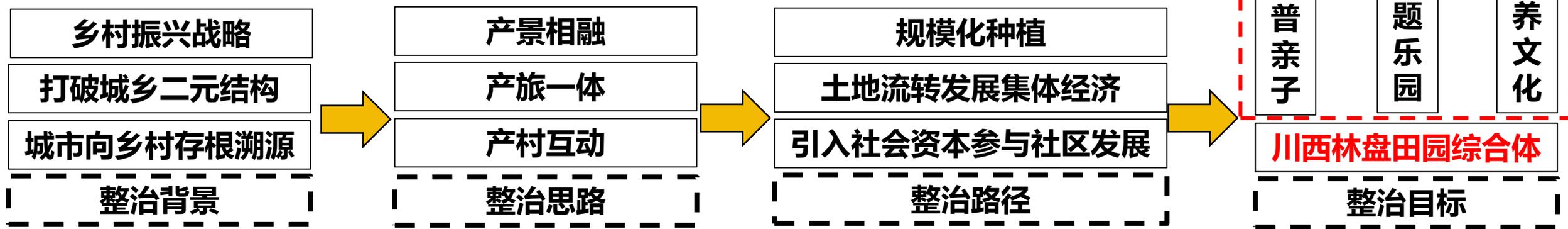
政府引导、市场主导、村民参与



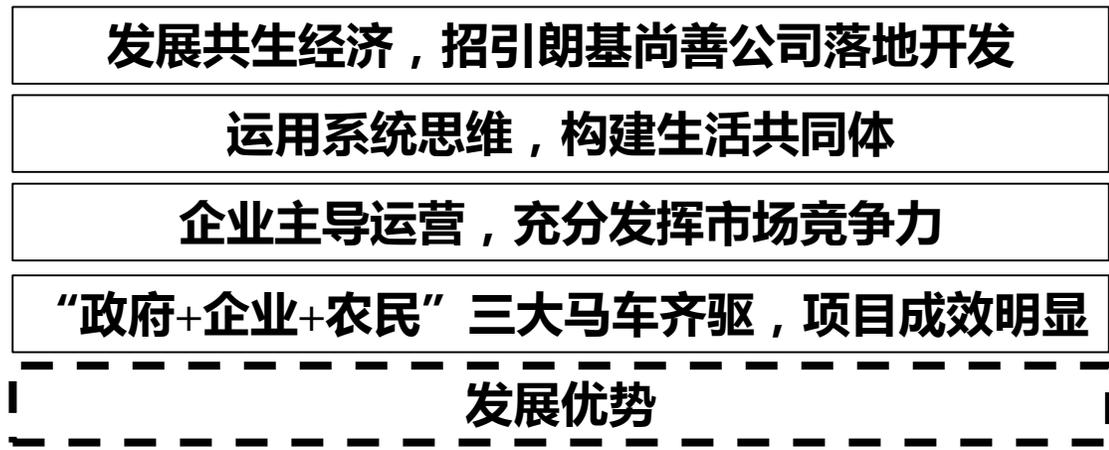
3.2 全域整治典型案例

④近郊田园综合体全域整治模式

成都市大邑县董场镇祥和村全域土地综合整治项目



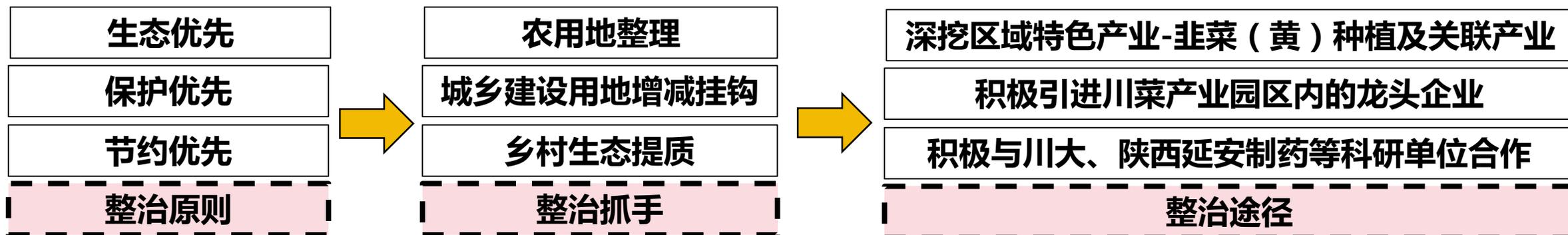
“合作社+公司+职业经理人”模式



3.2 全域整治典型案例

⑤ 特色产业型全域整治模式

川西平原区特色产业全域土地综合整治试点



**“农户 + 合作社 + 企业”
运作模式**

依据地方特色，打造“韭菜沟”田园综合体

“农户 + 合作社 + 企业”的运作模式，促进产业有机结合

深挖区域特色，推动农商文旅融合

增长产业链条，发挥产业优势
将农户种植韭黄的废弃韭菜叶变废为宝

整治途径



3.2 全域整治典型案例

⑥传统农业提升型全域整治模式

青岛莱西市南墅镇全域土地综合整治项目

南墅镇西北的大青山周边区域，地形以低山丘陵为主，农村用地碎片化、无序化、低效化，由于丘陵区地形复杂，到处可见水土流失后形成的自然冲沟，加上区内土层较薄，沙质土壤，降水量少，缺少水源，被誉为万亩大青山的耕地多为“望天地”。



南墅整治项目

田块归并、建设农田水利设施

山体生态治理

现代农业园区建设

望天田变为致富田

粗放型耕作向精细化转变

山村吃上生态饭

业兴村望信心足

形成了生态宜居现代化的乡村雏形

成效

具体举措

荒山野岭浇地用光伏发电，山上配置多功能气象站和土壤墒情站

石庙村生态修复项目，由荒山丘陵变成良田5000多亩。

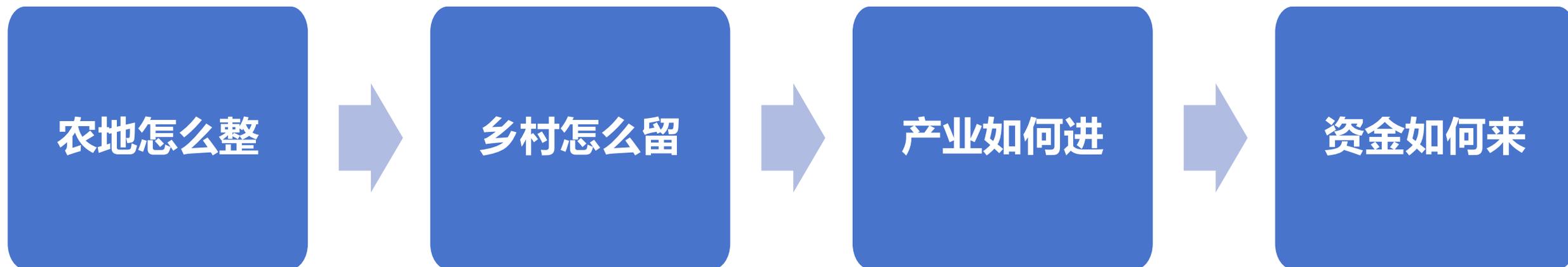
东馆村引进北京芍药基地项目，每年每亩收入4000多元。

修建观光休闲“驿站”，发展现代农业和乡村观光旅游产业

累计平整土地4.6万亩，新增耕地8000多亩，修复有规模的废弃矿坑5处，栽种生态林木8800余株，惠及28个行政村2万多户农民。

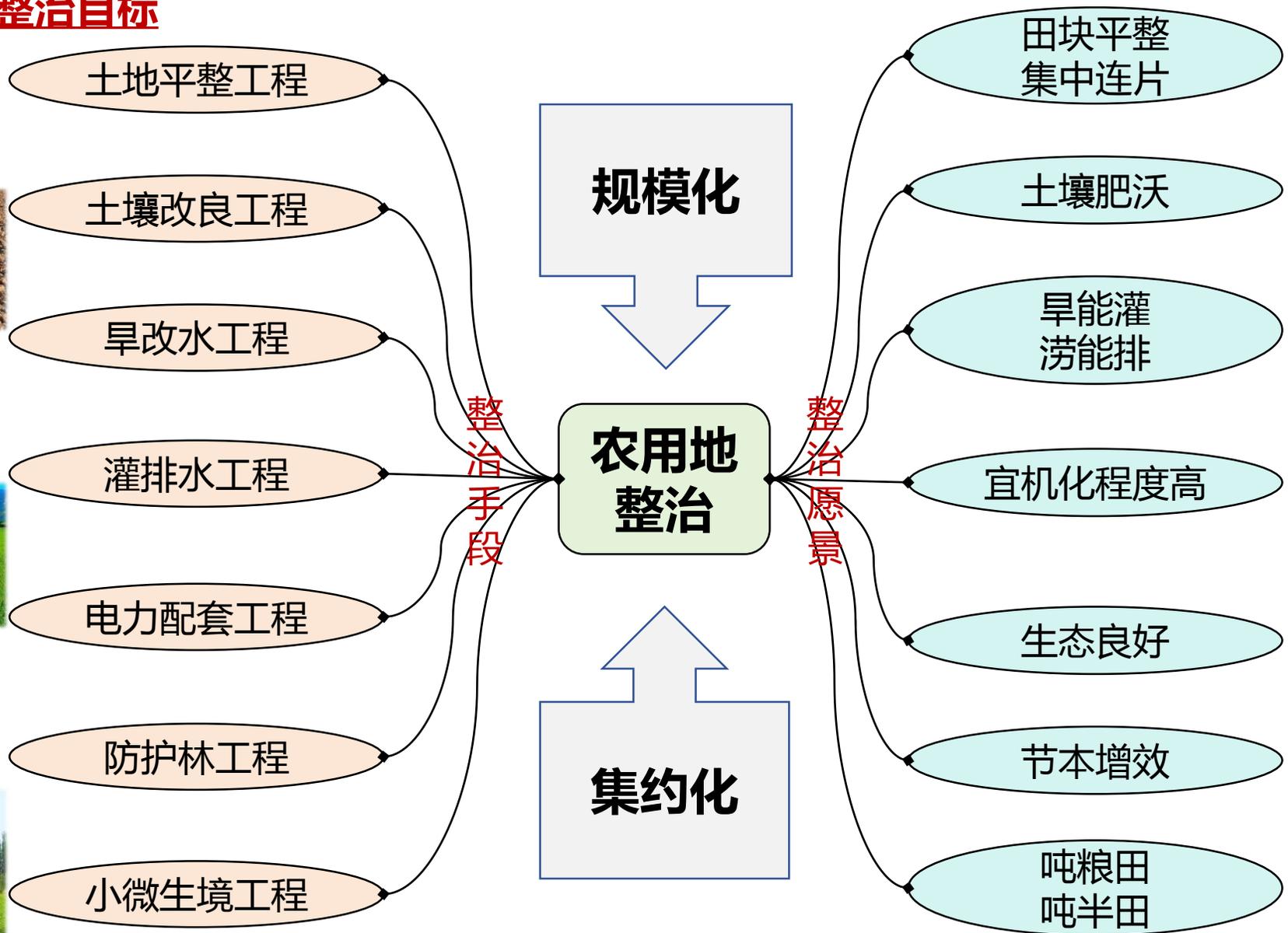
3.3 全域综合整治实践启示

□ 全域土地综合整治已取得的积极成效



3.3 全域整治实践启示——农地怎么整？

传统的农地整治目标



3.3 全域整治实践启示——农地怎么整？

□ 大都市郊区为什么不适宜开展规模化、集约化的农地整治？

现状需考虑

- **忽视客观事实。** 在过去快速城市化发展时期，城乡结合部由于缺乏规划和监管，产生了大量的违章建筑，原住民拆迁安置后，复垦的耕地无人耕种，再加上种粮收益低，为便于管理，大部分都改用于“绿化用地”。
- 无论是退林还耕，还是建设用地复垦，复垦地块上都有大量的建筑残渣，**土壤质量很难达标，产量也不高，恢复成本巨大，也难以发挥耕地的规模利用效益。**



2021年11月摄于成都市环城生态区

3.3 全域整治实践启示——农地怎么整？

□ 大都市郊区为什么不适宜开展规模化、集约化的农地整治？

需求应满足

- **与公众需求不符。**我国实行最严格的耕地保护制度，耕地用途受到了严格的管制，尤其是永久基本农田，要重点用于粮食特别是口粮生产，这极大地限制了耕地的利用方向。这一要求放在粮食主产区和产粮大县毋庸置疑，但在大都市郊区却很难严格落实。
- 从实际情况来看，郊区成为市民周末出游的首选地，**上海、成都等大都市纷纷以建设郊野公园为载体，其用地类型以林地、草地、水域为主，以不断满足人们日益增长的优美生态环境需要。**尽管大规模、集中连片的耕地也是典型的大地景观之一，但由于其相对单一的种植结构和较强的季节物候性，很难满足市民多样化的观景观光需求和休闲游憩体验。



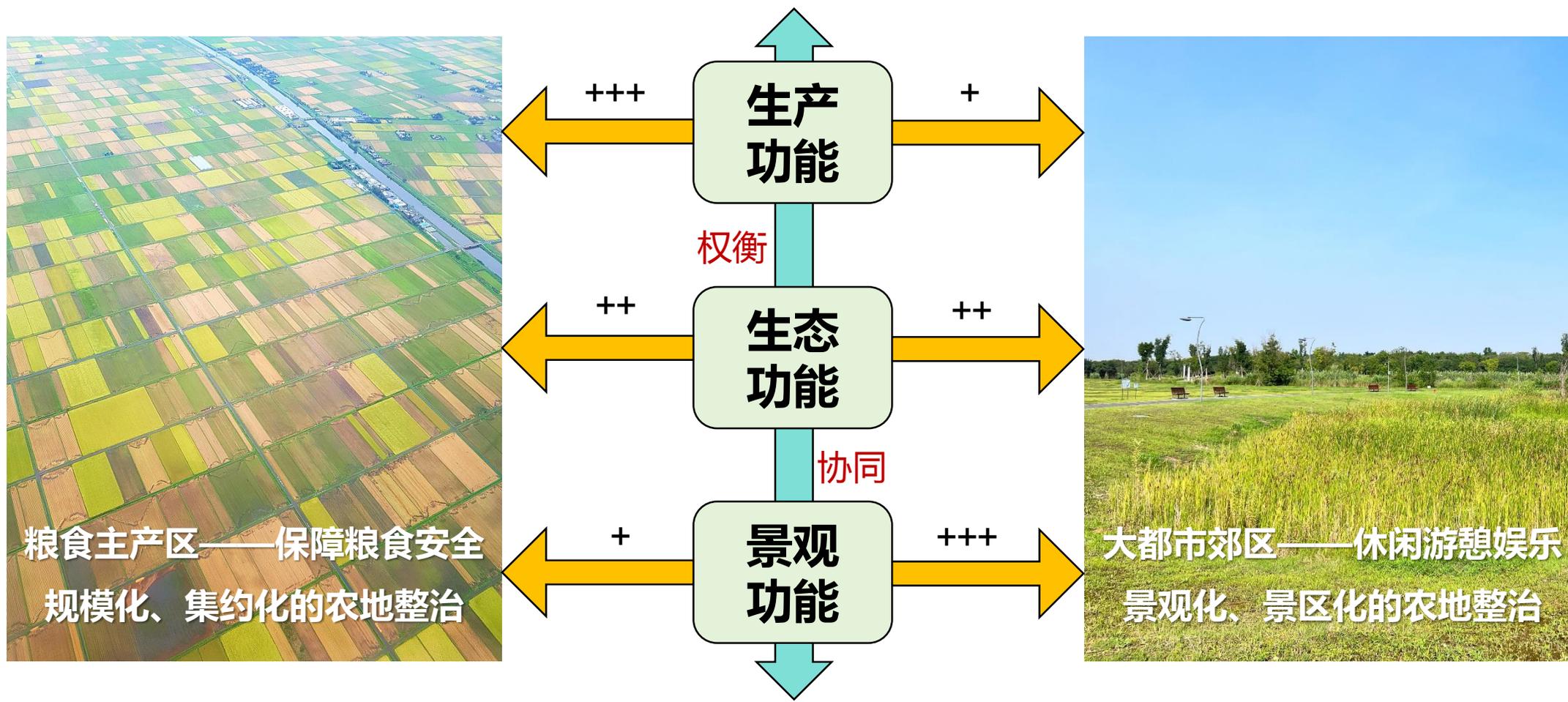
2022年8月摄于成都市环城生态区

3.3 全域整治实践启示——农地怎么整？

□ 全域整治背景下的农地整治该如何开展？

顺应客观规律，坚持以人为本，挖掘复合功能，梳理多元目标

探索区域适配的农地整治方向，实现地尽其能、地尽其利



3.3 全域整治实践启示——乡村怎么留？

合村并居/并镇

- 将几个临近的原有自然村或社区拆除整合
- 另行选择建立农村社区、地方乡镇的建设行动

优势

加快城镇化进程

改革落后农村结构和管理体制

改善群众的生产生活条件

集约土地发展经济

2008年

2018年

2019年

2020年

2021年

2023年

新农村建设

乡村振兴

全域整治

山东合村并居争议

乡村振兴法

自然资源部15号文
中央一号文件

积极
推进

放
缓
优
化

审
慎
推
进



合村并居遭批后，山东多名官员被处分，释放什么信号？

直面传媒
发布时间：07-02 16:51

在合村并居的路上，山东一骑绝尘

新浪财经
发布时间：06-12 19:07 | 新浪财经官方帐号

山东“合村并居”始末：山东领导班子迅速回应，官方要求整改

华夏时报
发布时间：06-30 08:09 | 华夏时报社

“严格规范村庄撤并”

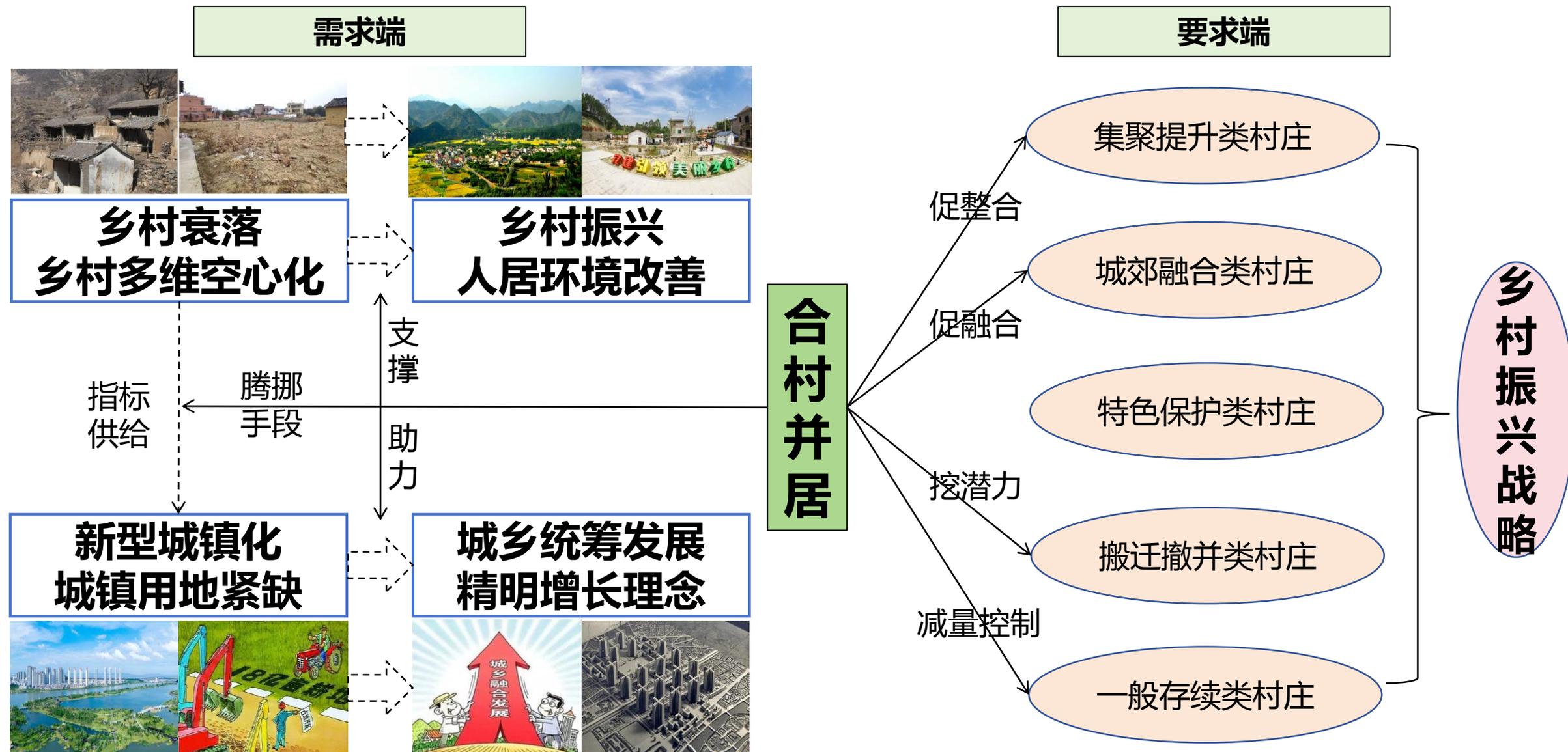
“严禁违背农民意愿、违反法定程序撤并村庄、搞大社区”

“不得强迫农民上楼”

.....

3.3 全域整治实践启示——乡村怎么留？

□ 乡村适度的合村并居是必然趋势

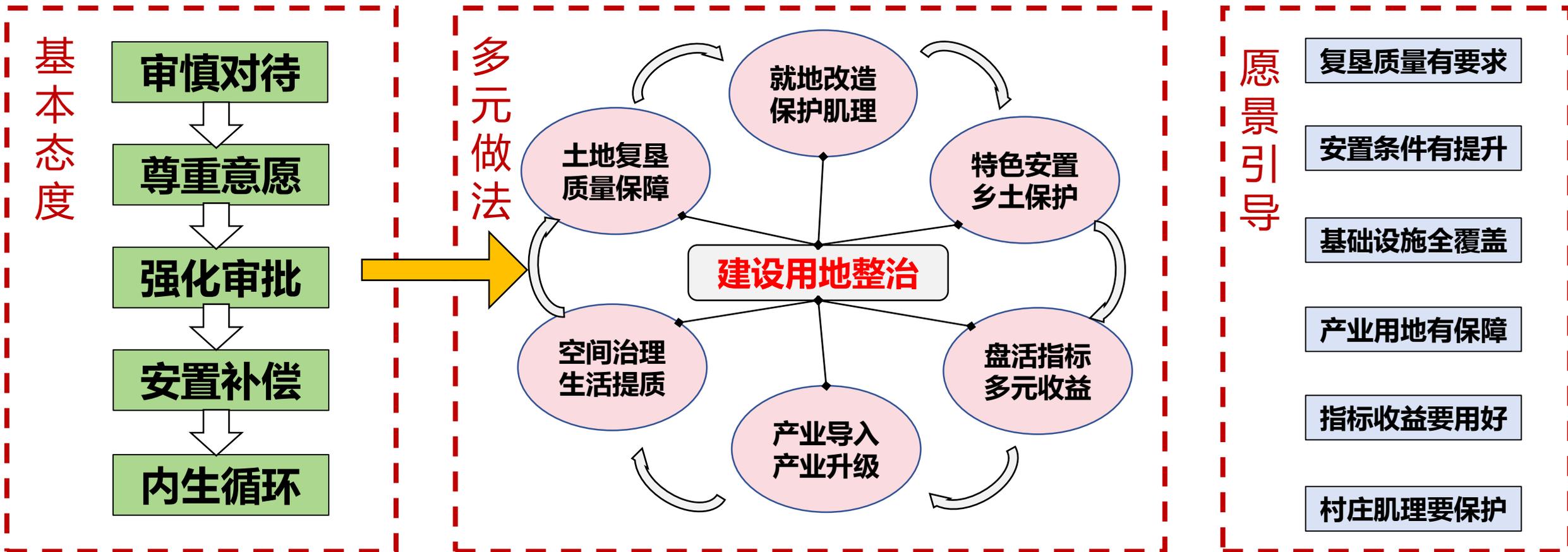


3.3 全域整治实践启示——乡村怎么留？

□ 全域整治背景下合村并居等建设用地整治该如何开展？

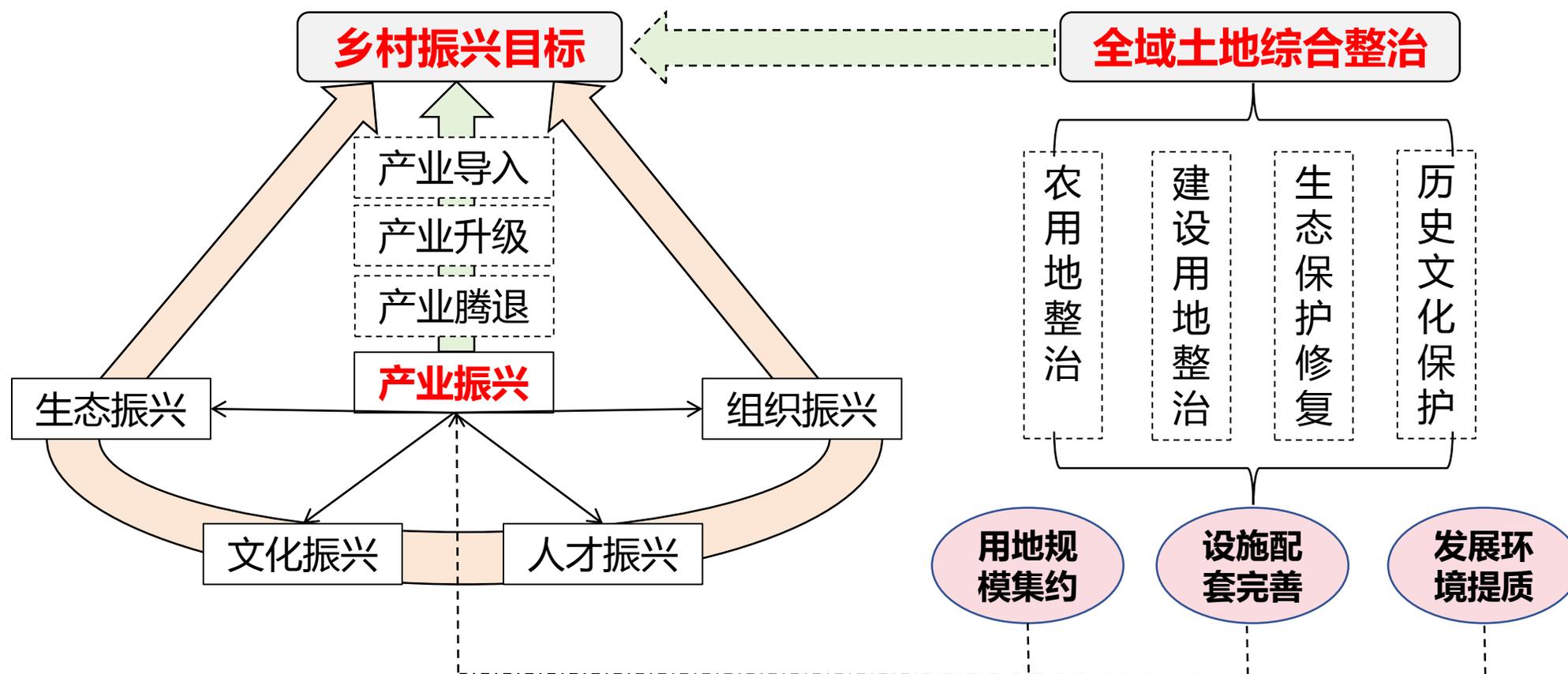
尊重农民意愿，保障复垦质量，盘活腾退指标，促进内生循环

审慎判别并运用合村并居手段，探索多元建设用地整治路径

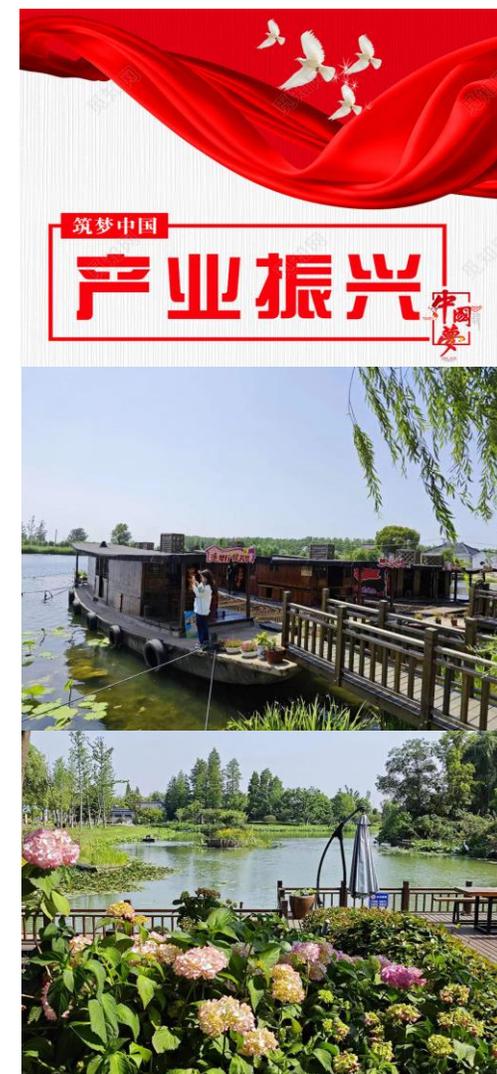


3.3 全域整治实践启示——产业如何进？

□ 产业是乡村振兴的关键支撑，也是全域整治的循环动力



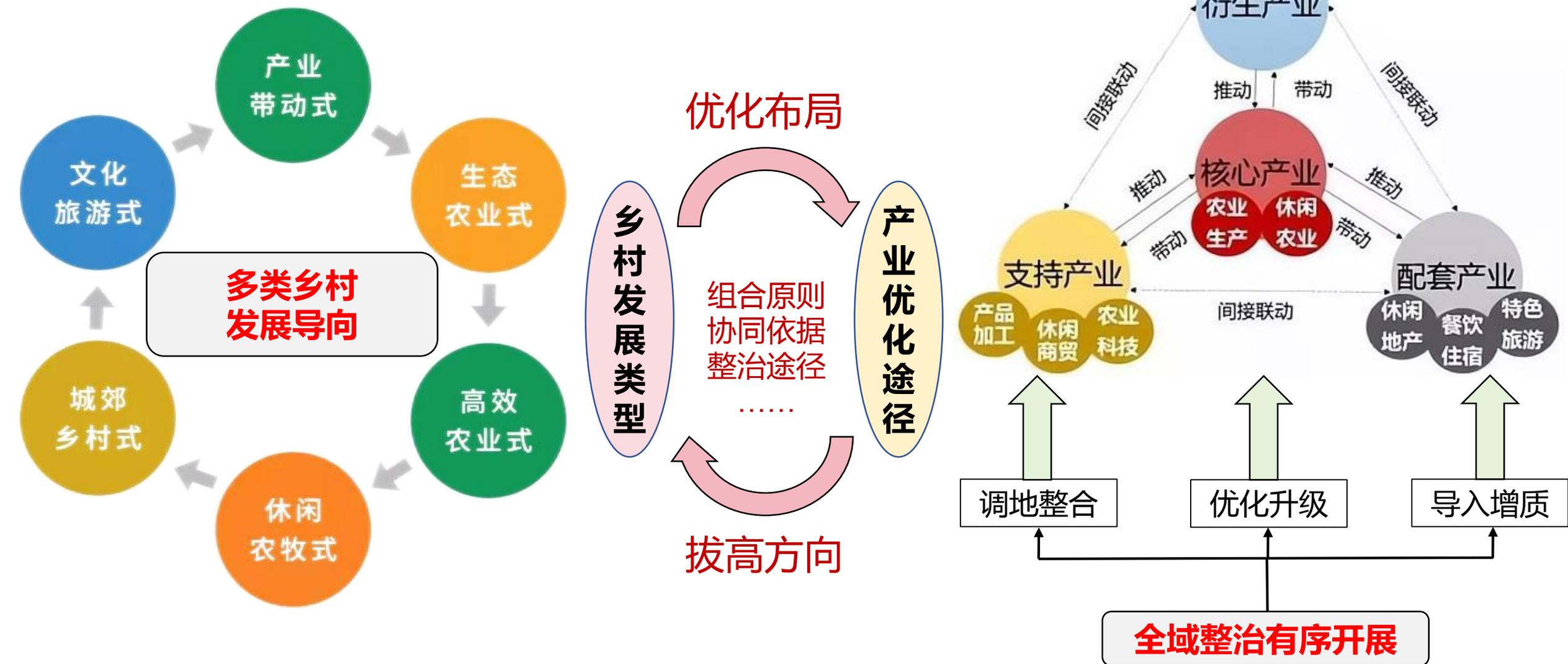
围绕产业振兴，通过导入、升级、腾退等手段，助力乡村振兴
全域整治以空间、功能、环境等提质，服务产业振兴



乡土产业出路？

3.3 全域整治实践启示——产业如何进？

□ 不同乡村发展导向下，全域整治助推多类产业的优化路径



3.3 全域整治实践启示——产业如何进？

□ 如何借助全域整治实现产业振兴，促进乡村内生循环？

留足发展指标，立足产业基础，调配用地资源，优化产业结构

服务产业升级、融合、腾退、导入等目标，探索全域整治路径



完善基础配套用地



留足三产融合用地



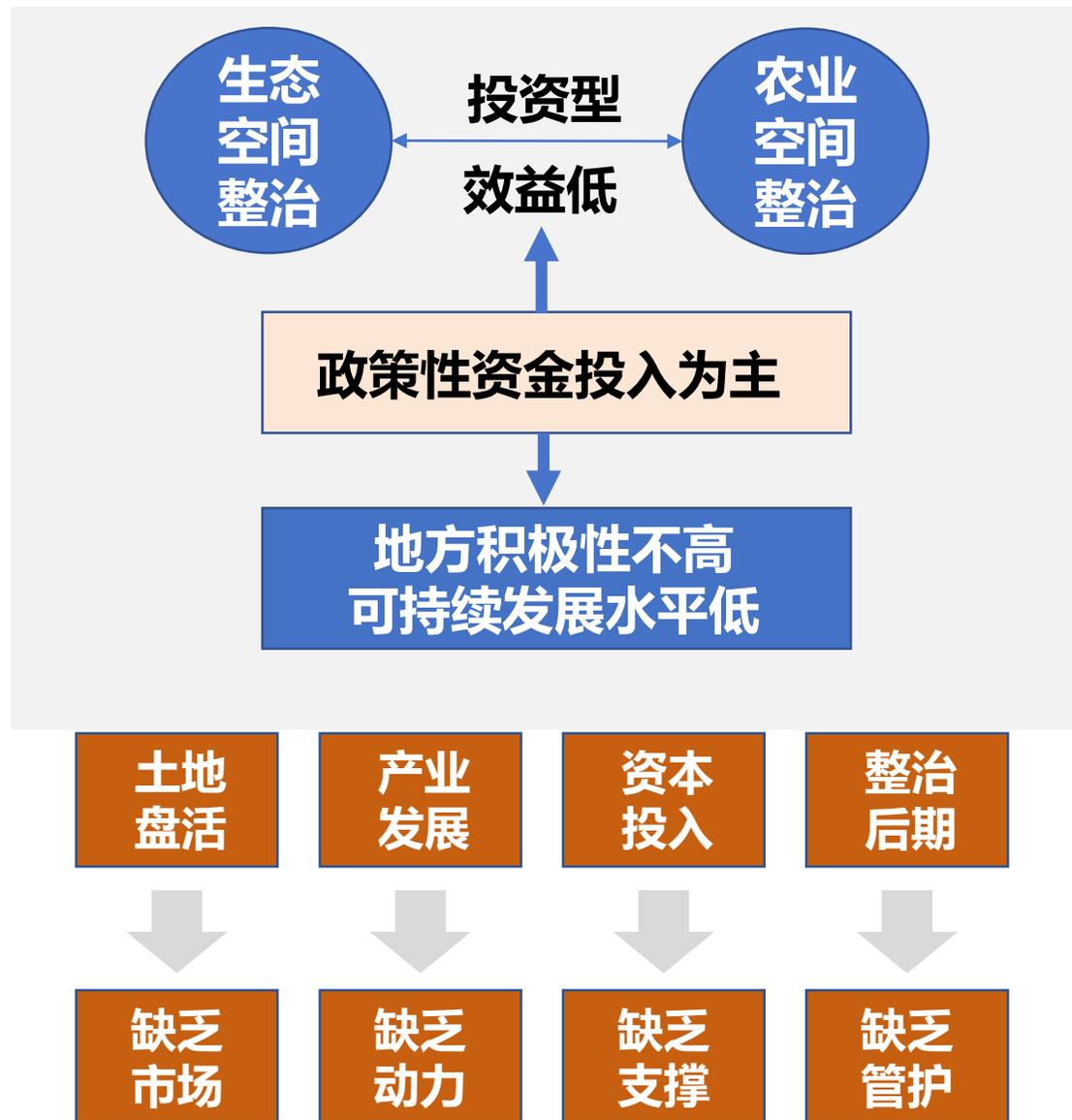
腾退污废产业空间



规划新型产业空间

3.3 全域整治实践启示——资本如何来？

□ 全域整治对社会资本介入的迫切需求



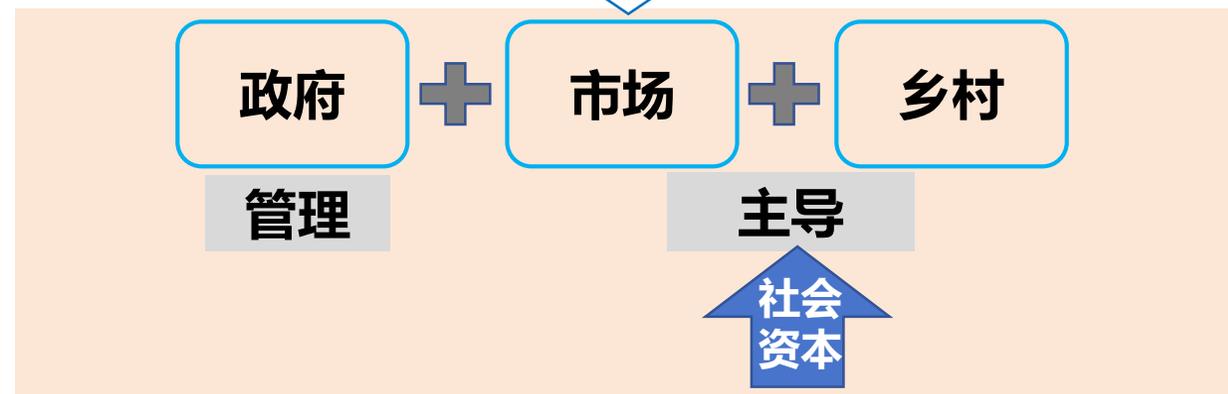
政府主导型土地整治：

土地整治从之前的自发无序、无稳定投入状况到有组织、有比较稳定投入状况的转型过程中，自上而下的行政力量起到决定性作用。



多元主体共治的全域土地综合整治：

全域土地综合整治面临任务面广、量大和资金需求旺盛，以行政主导推行的整模式已难以支撑整治任务的实现，公众参与渠道不畅通、支持政策不明确、投资回报路径不清晰等问题亟待解决。

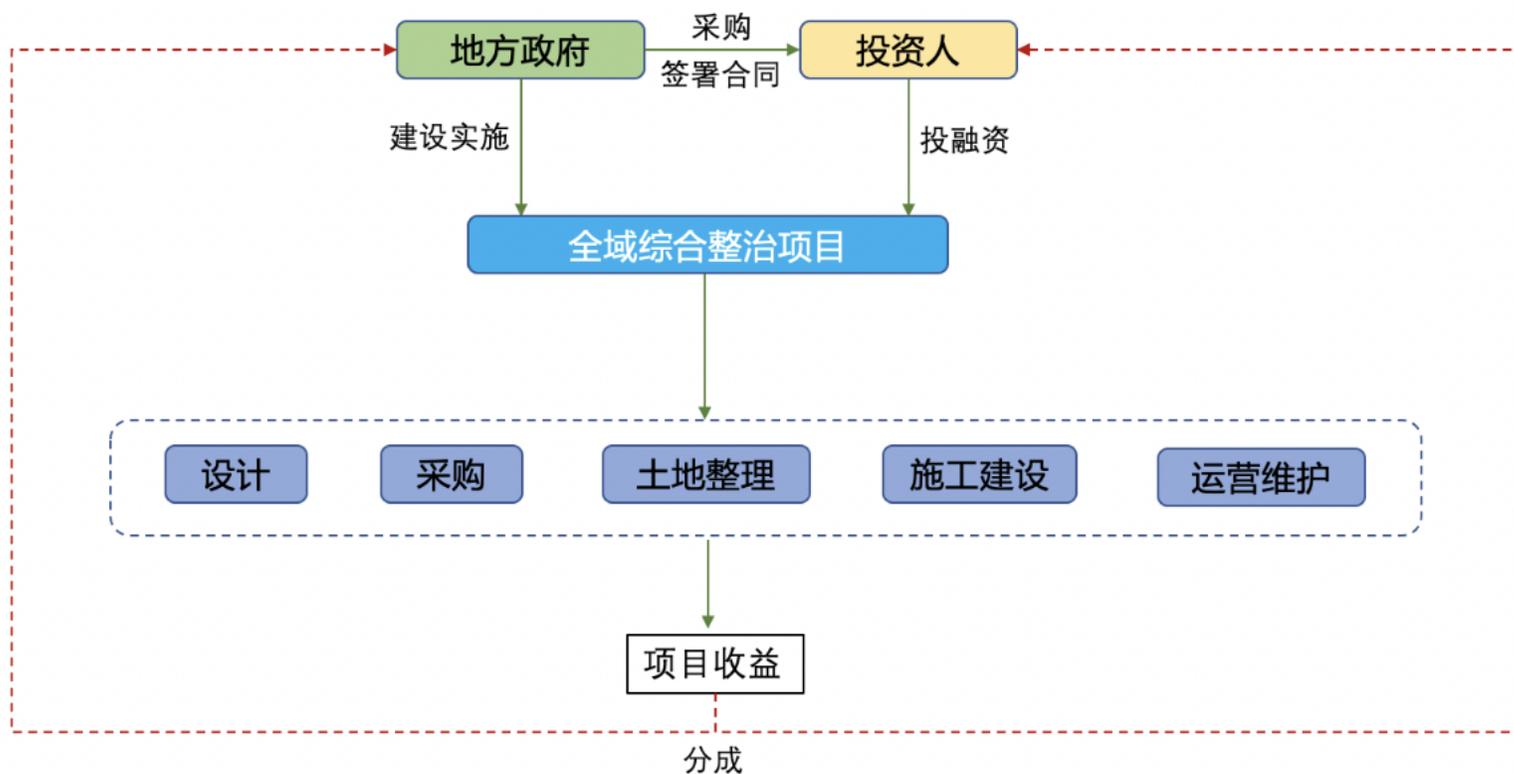


3.3 全域整治实践启示——资本如何来？

投资人（自营）模式、投资人+EPC模式、EPC+O模式、PPP模式以及特许经营模式等。

（1）投资人（自营）模式

地方政府方可通过公开采购的方式选择具备土地综合整治能力的社会投资人，双方约定由投资人负责项目投融资、建设，政府负责项目行政审批、监督等，形成的土地综合整治收入由政府方和投资人进行分成。



案例

凤山县国土空间全域综合整治项目

沙洋县五里铺镇全域国土综合整治项目

适用性：

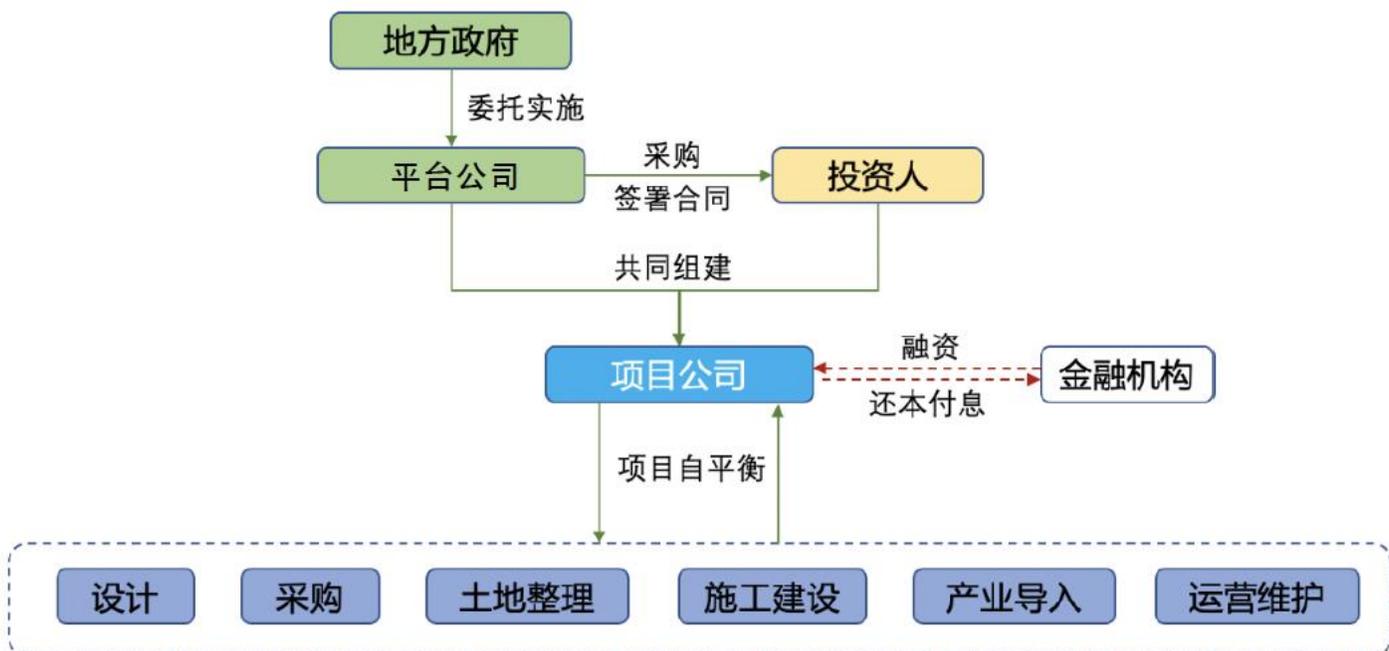
此模式适用于地方政府在土地综合整治方面本身就具备较强的专业能力但资金实力较为薄弱的地区，引入财务投资人能够实现政府方管理优势、专业能力和投资人资金优势的有效整合。

3.3 全域整治实践启示——资本如何来？

投资人（自营）模式、投资人+EPC模式、EPC+O模式、PPP模式以及特许经营模式等。

（2）投资人+EPC模式

地方政府授权下属平台公司全面负责项目的投资、建设及运营管护等工作，同时允许其通过选择具有土地综合整治能力的投资人或者由资金方与土地综合整治工程总承包方组建的联合体等进行合作的方式积极整合社会资源参与项目。



案例

新泰市石莱镇禹村镇土地整治项目

前郭县达里巴乡吉郭村等全域土地综合整治项目

适用性：

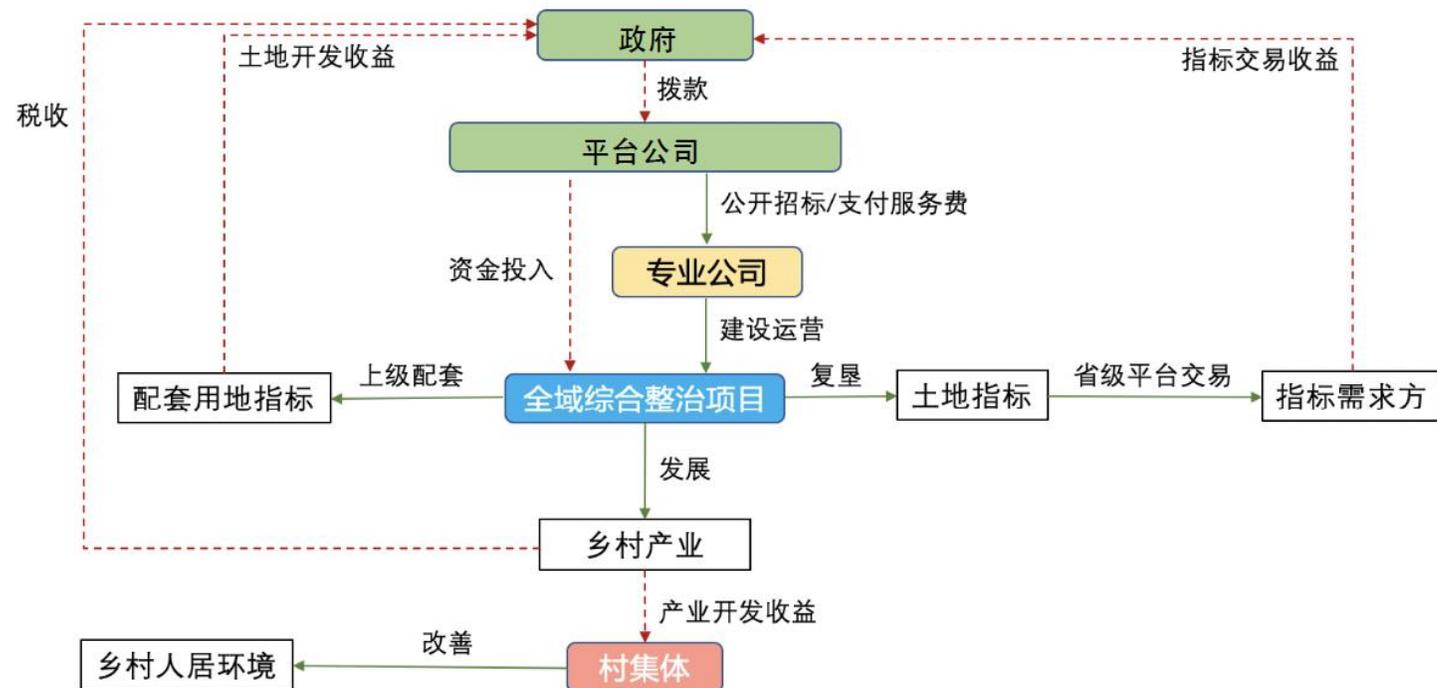
该模式适用于政府资金紧张，同时缺乏相关专业能力的地区，在引入资金方和工程总承包方时，通常能够引入大型工程建设单位及专业运营商，充分发挥社会投资人的优势；但此模式下项目能否实现自平衡是社会投资人需要重点关注的问题。

3.3 全域整治实践启示——资本如何来？

投资人（自营）模式、投资人+EPC模式、EPC+O模式、PPP模式以及特许经营模式等。

（3）EPC+O 模式

项目实施主体为平台公司，平台公司自筹建设资金并对项目施工总承包进行公开招标，招标范围包括项目建设运营，如设计、施工、招商等与项目有关的所有建设和服务。项目土地开发收益、指标交易收益、产业税收等收入由政府拨款，一部分用于支付专业公司（即施工总承包方）的成本及收益，另一部分用于乡村人居环境的改善。



案例

浙江省某县全域土地综合整治与生态修复工程项目

适用性：

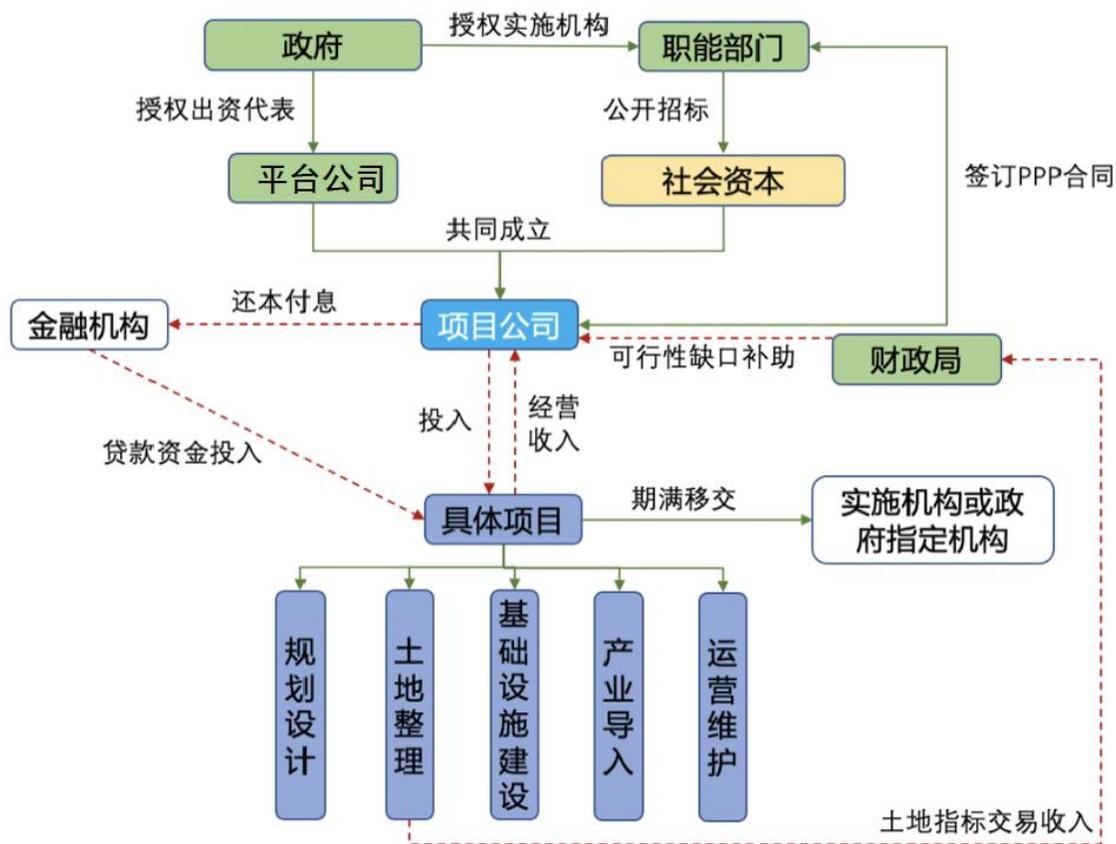
一个总承包单位统筹原先分离运行的设计、采购、施工和运营等环节，并对投用后的工程进行常态化管护，确保工程正常运转，大幅缩短工期的同时又利于提高工程整体品质。该模式适用于地方政府财力雄厚但缺乏相关专业能力的地区。

3.3 全域整治实践启示——资本如何来？

投资人（自营）模式、投资人+EPC模式、EPC+O模式、PPP模式以及特许经营模式等。

（4）PPP 模式

政府通过公开引入社会资本方，可由平台公司作为政府出资方代表，与社会资本方成立项目公司，负责项目投融资、建设及运营管护，政府根据绩效考核结果按年度支付投资人政府补贴。合作期满后，项目公司向政府方无偿移交项目资产。



案例

赤峰市巴林右旗PPP模式实施高标准农田建设项目

适用性：

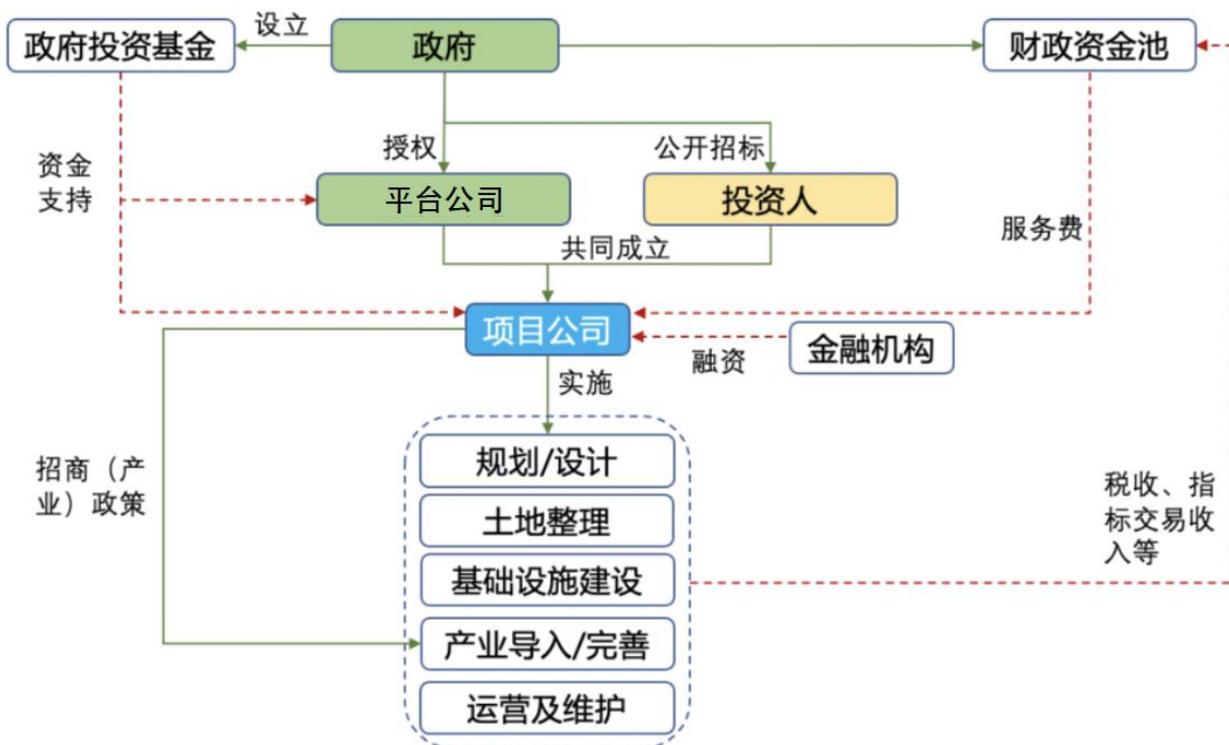
该模式通过市场机制引入社会资本和专业运营管理公司，使政府和社会资本发挥各自优势，以较低成本进行项目开发。PPP模式对地方财政承受能力也有一定要求，同时完成项目入库（PPP项目信息综合管理平台），虽然程序时间偏长，但合规性更强，也更容易获得金融机构的支持。

3.3 全域整治实践启示——资本如何来？

投资人（自营）模式、投资人+EPC模式、EPC+O模式、PPP模式以及特许经营模式等。

（5）特许经营模式

政府采用竞争方式公开采购社会投资人，通过政府授权，平台公司可与投资人合资成立项目公司，负责项目的投资、建设及运营管护。通过特许经营协议明确权利义务和风险分担，约定其在一定期限和范围内投资建设运营基础设施和公用事业并获得收益，提供公共产品或者公共服务。



案例

隆回县土地综合整治及乡村振兴建设项目

双峰县土地综合整治及乡村振兴建设项目特许经营权服务项目

适用性：

此模式与“投资人+EPC模式”较为相似，但此模式允许有财政资金进行补贴，后者需要项目内部自平衡。同时，平台公司的加入有利于统筹区域开发资金资源，降低融资成本。

04

国土综合整治 (生态修复) 的 业务体系

4.1 国土综合整治的业务框架

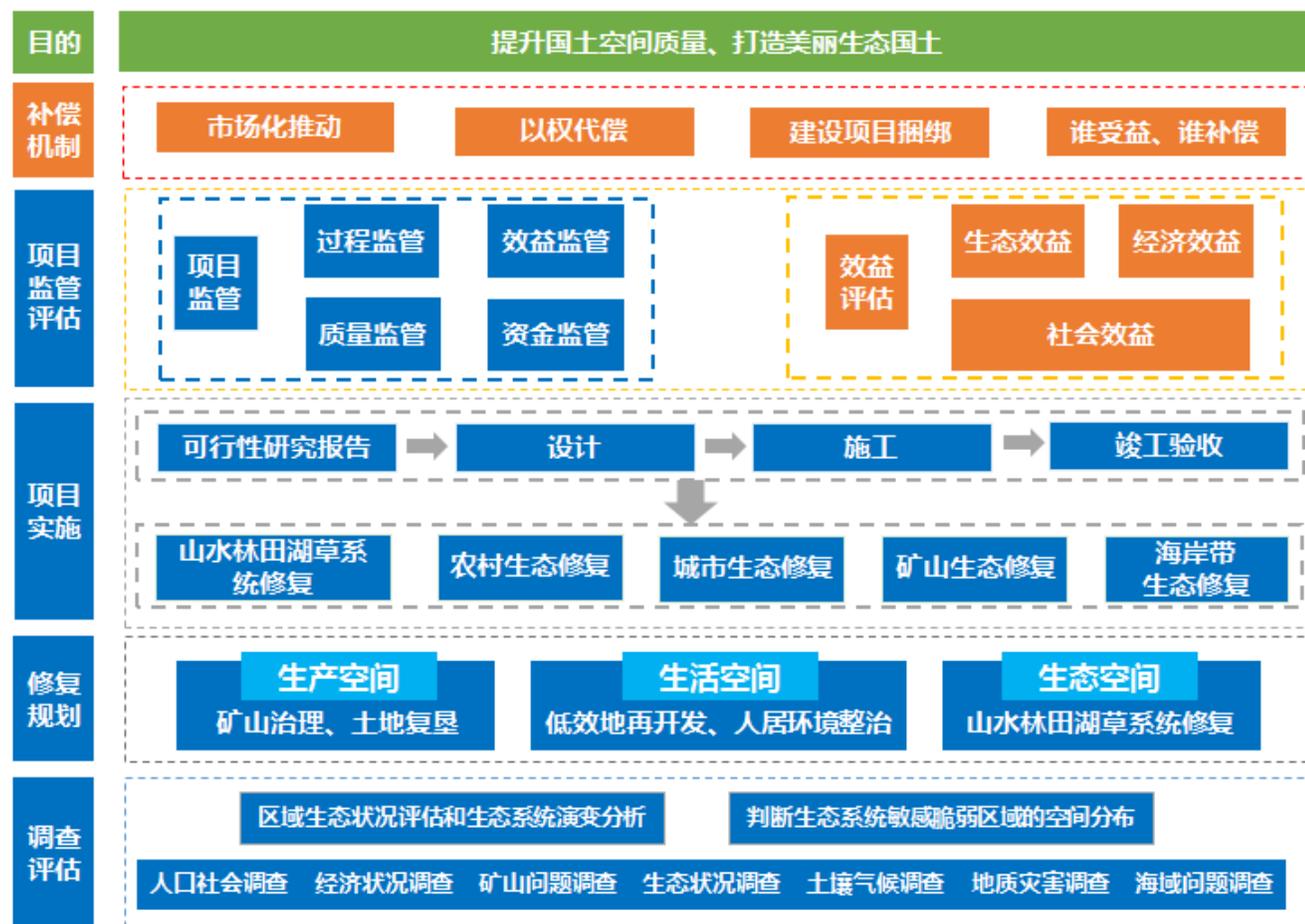
4.2 国土综合整治的业务内容

4.1 国土综合整治的业务框架

业务解读

- 国土综合整治（生态保护修复）主要是针对空间格局失序、功能受损的生态系统开展的整治和修复，立足于自然资源的保护修复和综合治理，着眼于空间资源的整体优化，开展“山水林田湖草”全要素整治，优化生产、生活、生态空间格局。
- 国土综合整治（生态保护修复）的业务框架由五个部分构成：**调查评估、规划设计、项目实施、项目监管评估（项目监管、效益评估）和补偿方案制定。**

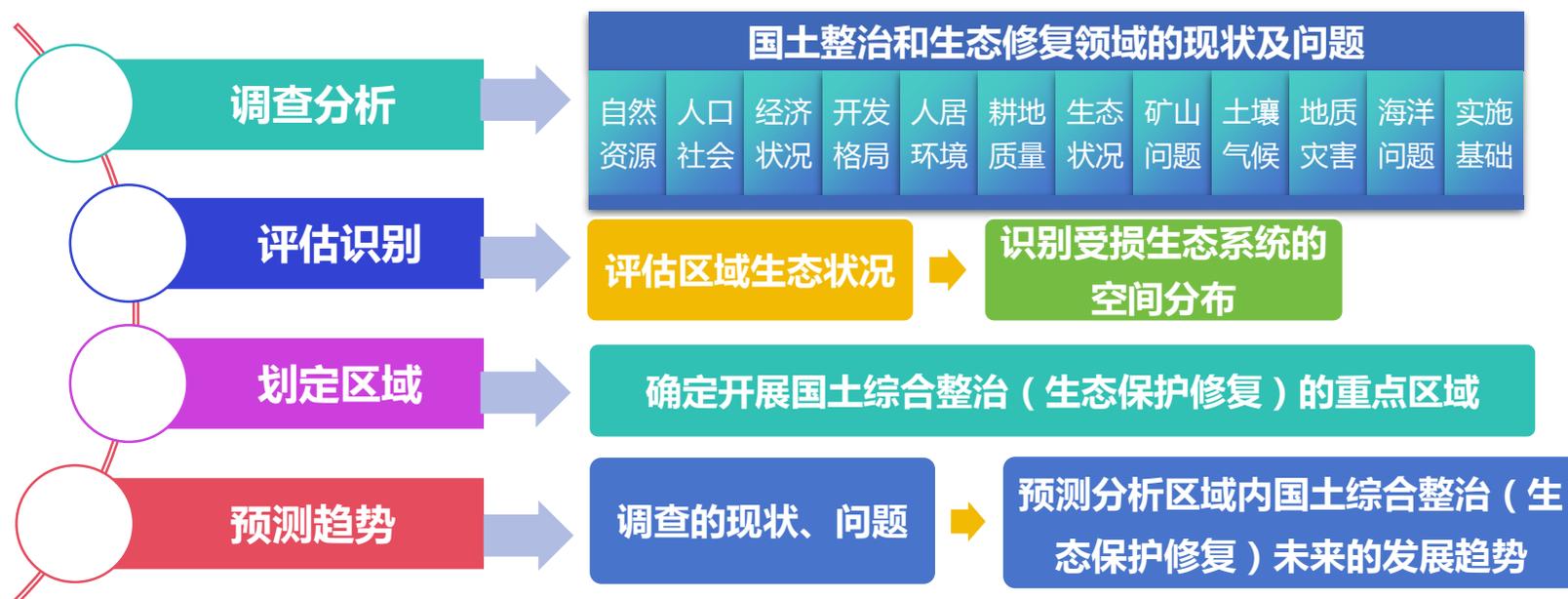
业务框架



4.2 国土综合整治的业务内容

01 调查评估

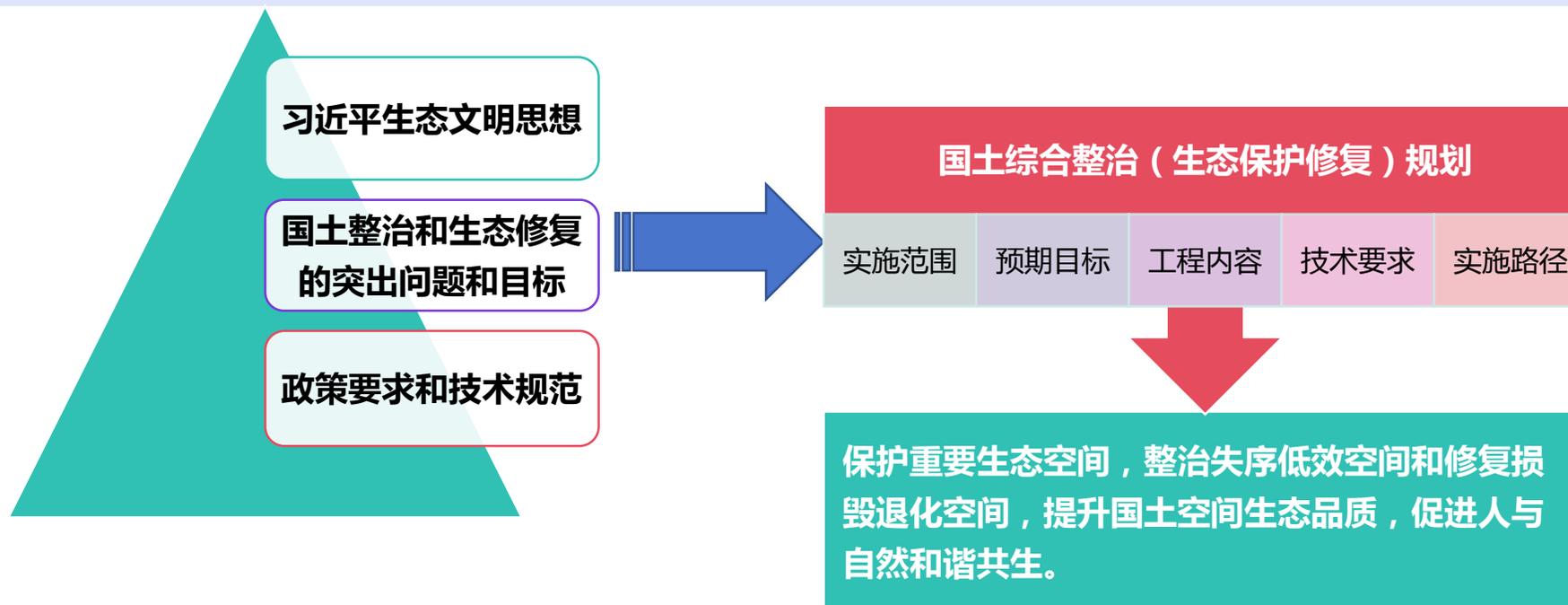
- 调查分析规划区内自然资源、人口社会、经济状况、开发格局、人居环境、耕地质量、生态状况、矿山问题、土壤气候、地质灾害、海洋问题和实施基础等**国土整治和生态修复领域的现状及问题**。
- **评估区域生态状况，识别受损生态系统的空间分布。**
- **确定开展国土综合整治（生态保护修复）的重点区域。**
- 并根据调查的现状、问题，预测分析区域内**国土综合整治（生态保护修复）未来的发展趋势**。



4.2 国土综合整治的业务内容

02 规划设计

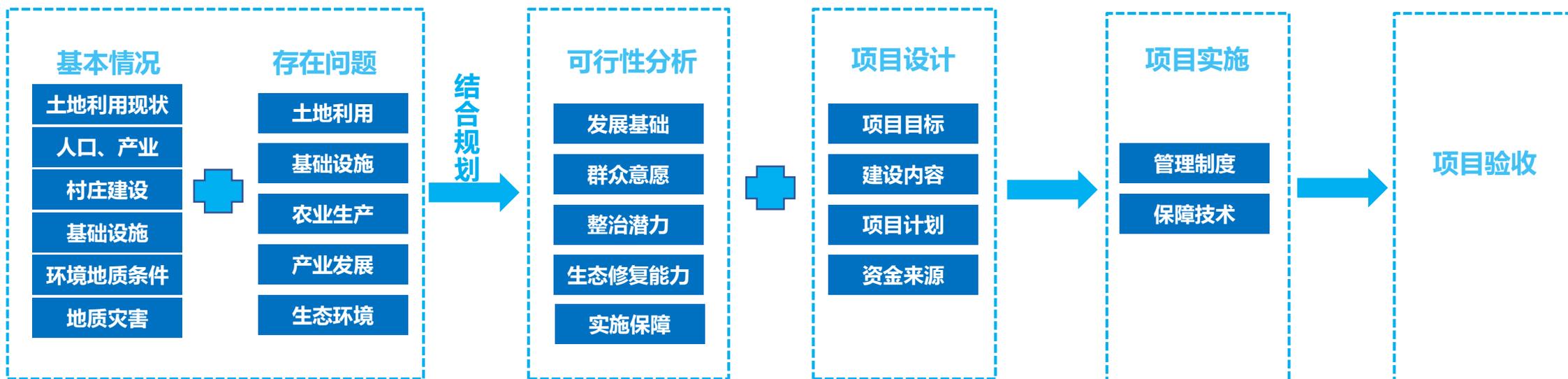
贯彻落实习近平总书记关于生态文明建设的思想，统筹山水林田湖草系统治理，根据规划区内国土空间生态修复各领域存在的突出问题和设定目标，依据国家、地方政府及有关部门政策要求和技术规范，提出解决突出生态问题、完成任务目标的具体措施、工程、政策、制度等。以保护重要生态空间，整治失序低效空间和修复损毁退化空间为目的，**统筹谋划和设计一定周期内，规划区内国土整治和生态修复活动的实施范围、预期目标、工程内容、技术要求和实施路径，提升国土空间生态品质，促进人与自然和谐共生。**



4.2 国土综合整治的业务内容

03 项目实施

- **调查摸清**项目区域内的**土地利用现状、人口、产业、村庄建设、基础设施、环境地质条件、地质灾害**等基本情况和项目区内**土地利用、村庄建设、基础设施、产业发展、农业生产、生态环境**等方面存在的**问题**。
- 以国土整治和生态修复规划为指导依据，从项目区**发展基础、群众意愿、整治潜力、生态修复能力和实施保障**等方面开展**可行性分析和项目设计**，制定**项目目标和具体建设内容、项目计划和资金来源**等，开展国土整治和生态修复工程**项目的实施、验收**，确保国土整治和生态修复效果。



4.2 国土综合整治的业务内容

04 项目监管评估

项目监管

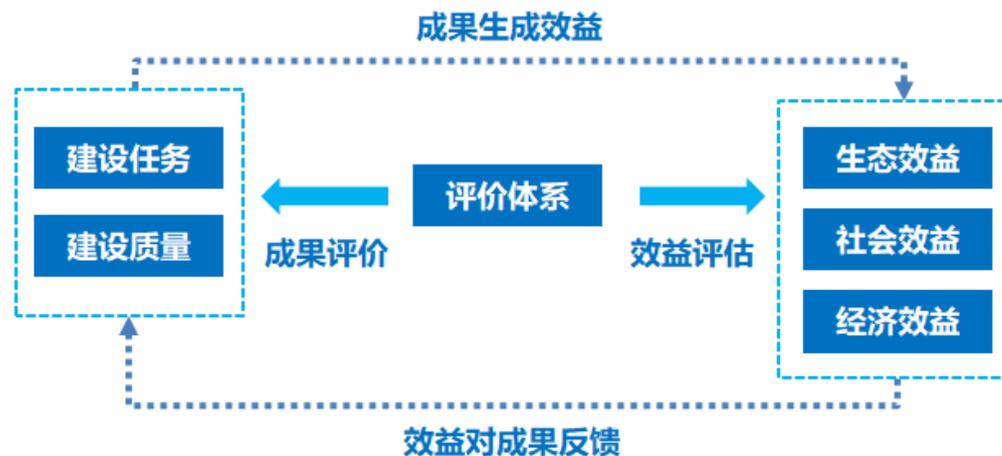
■ 落实部门、地方政府和企业的责任，建立监管机制

按照生态修复项目实施方案开展工程项目的实施工作，对项目立项、项目验收、后期管护跟踪**实施全过程监督监管**，主要集中在项目进度、质量、资金等方面，**确保国土综合整治（生态保护修复）项目有序开展、规范运作。**

项目评估

■ 开展国土综合整治（生态保护修复）效益综合评估，建立科学合理的国土开发利用与保护机制

国土综合整治（生态保护修复）评价体系包括效果评价和效益评价两方面。针对国土整治和生态修复的要素和目标，制定科学合理的指标体系，遴选评价指标，设定指标权重，对**项目的成果进行综合评价**；对项目成果产生的生态效益、经济效益和社会效益，制定标准和评估分析模型，进行**效益评价**。



4.2 国土综合整治和生态修复的业务内容

05 补偿机制制定（政府）

依据“权责统一、谁受益、谁补偿”的原则，制定一系列补偿标准和政策，吸引各方投入，推行市场化运作、开发式治理、科学性利用的补偿模式，并对补偿资金进行专项标准化管理和全流程跟踪管理，有效提升资金使用效率，加快推进生态环境治理体系和治理能力现代化。

生态补偿法律法规体系

集合生态补偿相关要求，适时出台生态补偿相关法律法规，**构建完善的生态补偿法律法规体系。**

建立多元化横纵向补偿机制

生态补偿机制的构建中，需充分发挥国家主导作用，建立以国家为主、地方积极配合的合作模式。鼓励各地积极探索开展综合生态价值核算计量等**多元化生态补偿机制创新探索，形成完善的生态补偿政策体系。**

探索生态补偿市场机制

加快推进自然资源资产产权确权登记工作，深入推进自然资源资产有偿使用制度改革，减少信息不对称及对公共物品进行定价等行为，**充分发挥市场作用，探索构建生态补偿的市场机制。**



全省土地估价机构负责人培训会议暨公益讲座

敬请批评指正！