

浙江省自然资源厅文件

浙自然资规〔2023〕21号

浙江省自然资源厅关于印发 《浙江省土地综合整治全过程管理办法 (试行)》的通知

各市、县(市、区)人民政府,省级有关单位:

《浙江省土地综合整治全过程管理办法(试行)》已经省政府同意,现予以印发,请结合实际认真抓好落实。

浙江省自然资源厅

2023年12月29日

浙江省土地综合整治全过程 管理办法（试行）

为进一步规范有序开展土地综合整治，根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《浙江省土地管理条例》《自然资源部办公厅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》《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》等相关法律法规和政策规定，结合我省实际，制定本办法。

一、总体要求

（一）基本定义。本办法所称土地综合整治，是指以科学合理规划为前提，以乡镇或部分行政村为基本实施单元，通过“全域规划、整体设计、综合治理”方式，统筹开展“山水林田湖草”全要素治理，整体推进农用地整治、村庄整治、低效工业用地和城镇低效用地整治、生态环境优化提升，促进城乡空间形态、产业发展、生态和人居环境、基础设施、乡风文明、乡村治理系统性重塑的空间治理活动。

（二）适用范围。本办法适用于经省政府批准的土地综合整治项目，以及列入自然资源部试点的全域土地综合整治项目。

(三)阶段划分。土地综合整治包括前期谋划、方案审批、项目实施、竣工验收和后期管护等五个阶段；从方案审批通过至整体验收为实施期，一般为3-5年；整体验收交付后为管护期，根据项目管理规范或实际情况通过签订管护协议、合同约定等方式落实管护期限和责任，其中土地整治类项目不少于3年。

(四)各级责任分工。实行省、市、县、乡(镇)分级管理负责制，省级成立省土地综合整治领导小组，办公室设在省自然资源厅，各级相应建立工作协调机制。

省自然资源厅负责统筹协调、指导、管理和监督全省土地综合整治工作，牵头制定相关政策措施、管理办法和考核办法等，下达全省土地综合整治年度目标任务，组织实施方案省级联合审查，负责年度绩效评价和综合评定等。

市级自然资源主管部门负责协调、督促、指导和监管所辖市域范围内的土地综合整治项目，分解落实市级土地综合整治年度目标任务，组织审查项目计划，负责实施方案市级审核、年度绩效评价市级复核、年度阶段性验收市级复核和项目整体验收等。

县级人民政府是土地综合整治工作的责任主体，负责组织编制县级土地综合整治年度计划、项目计划、实施方案并上报市级，负责年度阶段性验收、整体验收的县级初验，对发现的问题限期整改，开展年度绩效评价县级自评、督促落实后期管

护等，由县级自然资源主管部门负责日常管理工作。

乡镇政府、街道办事处负责土地综合整治项目的具体实施，做好政策处理等前期工作，按照经省政府批准的实施方案，统筹推进各类子项目进度，按要求落实后期管护责任等。

（五）有关部门职责。各有关部门按照“渠道不乱、各负其责、集中投入、形成合力”的原则，共同参与土地综合整治工作，推进土地整治共同富裕基本单元建设。

自然资源主管部门负责土地综合整治日常管理工作，研究制定市场化推进政策，负责土地综合整治项目审核、实施指导、新增耕地数量认定、永久基本农田布局调整方案编制和审核、推进存量建设用地盘活、办理搬迁农房不动产权证书注销、实施山水林田湖草生态保护修复、矿山地质环境恢复治理、海洋生态保护修复；发展改革部门负责项目区投资项目审批（核准、备案）工作；经信部门牵头负责项目区低效工业企业整治、工业企业亩均效益提升等工作；财政部门负责项目财政资金的统筹安排和使用监督工作；生态环境部门负责做好建设项目环境影响评价文件审批，配合做好受污染耕地安全利用和严格管控，配合推进农村人居环境整治提升工作；建设部门负责城乡风貌整治提升、城市有机更新、未来社区建设、美丽城镇建设、历史文化名城名镇名村、传统村落及历史建筑保护工作；交通运输部门负责公路、水运、民用机场等交通基础项目建设工作；水利部门负责水土保持、水系整治、灌溉建设的实施指导、监

督等工作；农业农村部门负责高标准农田建设和认定、农村人居环境整治提升、和美乡村建设、农村闲置宅基地和闲置农房盘活等工作，指导耕地后期种植，进行未利用地等耕地后备资源污染状况调查；文化和旅游部门负责乡村文化、旅游事业发展工作；林业部门负责林地保护管理工作，实施林业生态保护修复和国土绿化、生物多样性保护、古树名木保护等工作；文物保护部门负责指导项目区涉及考古挖掘、文物保护等工作。

二、前期谋划阶段

（一）开展潜力调查。根据各级国民经济和社会发展规划、国土空间规划和相关专项规划，深入分析当地土地综合整治的需求；以国土“三调”成果和最新经确认的国土变更调查数据、国土空间规划“双评价”和最新土壤调查成果为依据，结合相关统计数据，对区域内的自然条件、资源禀赋、土地利用状况、经济社会状况、生态环境状况等情况深入开展调查，厘清资源现状本底、布局优化需求、存在问题及工作基础，进行潜力评估，综合判断开展土地综合整治的必要性和可行性，建立土地综合整治储备库。

（二）确定项目选址。项目区应选择发展需求明确、规划实施统筹性强、整治需求强、群众意愿高的区域，符合以下条件的优先选择：

1. 国土空间规划实施重点区域，如和美乡村、未来社区、城乡风貌样板区等共同富裕现代化基本单元；

2. 空间布局优化、耕地连片整治、资源盘活和生态修复提升潜力大，产业发展需求大的区域；

3. 资源禀赋好，各类子项目集成度高，具备成片推进条件的区域；

4. 乡村产业、农村一二三产业融合项目所在区域，且资金筹措保障到位。

（三）做好规划衔接。各地应根据国土空间总体规划明确的发展定位、指标分配、刚性管控要求以及各类规划建设任务，按需编制土地综合整治专项规划。在市级国土空间总体规划中，提出土地综合整治的目标、主要方向和重点区域；在县级国土空间总体规划中，落实土地综合整治的目标和主要方向，明确空间安排，提出整治项目并落实到空间分区；在乡镇级国土空间总体规划中，落实县级规划提出的整治目标、空间安排和项目安排，有条件的，细化用途分区，可以落实到区块、图斑地块；在详细规划中，明确土地综合整治所涉地块用途，提出对应区块和地块的具体规划技术指标，直接指导整治实施方案、工程设计方案的编制。

（四）确定整治目标。以高质量落实国土空间规划、助力乡村振兴、新型城镇化及城乡融合发展战略实施，促进共同富裕示范区建设为要求，确定土地综合整治总体目标。结合项目区实际，提出优化生产、生活、生态空间格局，促进耕地保护和土地节约集约利用，推动低效工业整治和城乡有机更新，保

障农村一二三产业融合发展用地，改善生态和人居环境等方面的具体整治目标。

三、方案审批阶段

（一）编制和申报项目计划。省自然资源厅每年依据全省国土空间规划和全省国土空间生态修复专项规划等相关专项规划、土地利用年度计划，综合各设区市上报的年度计划，统筹下达全省土地综合整治年度目标任务。

市级自然资源主管部门每年依据全市国土空间规划和相关专项规划、土地利用年度计划、省级下达的土地综合整治年度目标任务，分解落实市级土地综合整治年度目标任务。

县级人民政府每年依据县级国土空间规划和相关专项规划、土地利用年度计划、市级分解的土地综合整治年度目标任务等，确定县级土地综合整治年度计划，结合土地综合整治储备库编制项目计划。

市级领导小组批准项目计划后，将批准文件、项目计划及情况汇总表等相关材料报省领导小组。

（二）编制和申报实施方案。县级项目计划经市级批准并报省后，县级人民政府按照浙江省土地综合整治实施方案编制要求，规范编制实施方案，组织县级相关部门初审论证并取得一致性意见后，通过省域空间数字化治理平台的土地综合整治场景（以下简称“土地综合整治场景”），报市级自然资源主管部门。

市级自然资源主管部门组织市级相关部门论证审核并取得一致性意见后，将实施方案、县级有关部门意见、市级审核意见等材料，通过土地综合整治场景报省自然资源厅。

实施方案应统筹安排“百千万”永久基本农田集中连片整治、高标准农田建设、村庄整治、低效工业用地整治、城镇低效用地整治再开发、废弃矿山生态修复、美丽田园、未来乡村、美丽河湖等各类子项目，并明确各子项目的空间布局、建设内容，建设时序、实施主体、投资总额、资金来源、主管部门等。

实施方案应内容完整，表述准确，图数一致，落实国土空间用途管制要求，按照规划确定的用途分区分类安排整治子项目，并符合以下基本要求：

1. 方案应公示并取得整治区域所涉的村集体经济组织的同意。
2. 整治后耕地数量质量有提升，集中连片度有提高、零星分散图斑有减少，新增耕地可以长期稳定利用。
3. 涉及永久基本农田调整的，按照自然资源部、省人民政府等有关文件要求，按程序稳妥有序实施。
4. 涉及耕地流出的，在项目区内落实耕地“进出平衡”。
5. 方案中所涉规划新增建设用地不得增加，城镇开发边界扩展倍数不得增加，同时充分考虑土地节约集约利用水平，农村建设用地总量原则上不再增加，闲置宅基地和闲置农房盘活利用，应优先用于保障农民居住需求。

6. 涉及农民补偿安置的，要充分尊重农户意见，积极探索多渠道的安置方式，严格限制安置周期并按有关规定落实相应补偿，按补偿安置协议的约定安置到位。农村安置回迁任务必须纳入“阳光征迁”场景实行全过程监管。

7. 不突破生态保护红线管理要求，符合零散林地调整规定，生态空间布局更加优化，对历史文脉有效保护，涉及古树名木的，制定古树名木保护方案并经专家论证。

8. 明确各子项目资金落实途径，资金投入和产出平衡。

9. 科学布置农田灌排设施，水土保持方案经县级水行政主管部门审查后纳入实施方案水土保持专节，涉及水土流失重点预防区的，应开展水土流失重点预防区不可避让论证。涉及水域空间调整的，确保水域面积不减少、功能不减退。

（三）同步编制相关方案。各地应根据实际，同步编制永久基本农田、零散林地、权属等相关调整方案，与实施方案同步报批，不涉及的，应在实施方案中明确。

1. 涉及永久基本农田布局调整的，由县级自然资源主管部门牵头编制土地综合整治项目实施方案，明确永久基本农田调整的布局、规模、时序安排，并根据经批复的实施方案，组织实施“百千万”永久基本农田集中连片整治、耕地功能恢复、建设用地复垦等子项目。城镇开发边界范围内的耕地，以“开天窗”方式划为永久基本农田的，原则上予以保留，确需调整的，城镇开发边界扩展倍数不得增加。

2. 涉及零散林地调整的，由县级自然资源主管部门会同县级林业部门编制林地补充和森林植被恢复计划或实施方案，并随项目计划、实施方案同步上报，经市级自然资源主管部门会同林业部门审查后上报省林业局审核确认。严禁将未批准调整的林地垦造为耕地。

3. 涉及权属调整的，由县级自然资源主管部门会同有关部门编制土地权属调整方案，说明调整的土地权属类型、调整规模、位置、具体地块及相关权利人等，分析权属调整的可行性，经公告无异议后，报县级人民政府批准。因整治活动可能造成土地承包权四至不清，难以明确界定的，在充分保障农民土地承包权益的前提下，由县级农业农村部门指导村集体经济组织综合确定。

（四）实施方案审批。省自然资源厅组织省级相关部门，对市、县级上报的实施方案进行联合审查，审查通过后，报省人民政府批准。

实施方案批准后，应及时在土地综合整治场景中入库。经批准和入库的实施方案，是土地综合整治实施、验收、监管、考核的依据。

四、项目实施阶段

（一）严格项目实施。县级人民政府按照经批准的实施方案，统一组织整治主体具体实施，按期完工，达到整治目标。各类子项目应按照实施方案和相关法律法规政策规定履行完

整的审批、核准以及招投标等相关手续，相关部门根据职责做好实施监督和验收工作，并及时办理搬迁农房不动产权证书注销手续。对属于同一行业主管部门且具备统一施工条件的，可对相关子项目合并立项，进行统一招投标，并按要求做好以下工作：

1. 涉及耕地转为林地、草地、园地等其他农用地以及农业设施建设用地的，应纳入年度耕地“进出平衡”总体方案并确保落实年度进出平衡；

2. 涉及永久基本农田布局调整的，按照“总体稳定、优化微调”和先补后调的原则，在数量有增加、质量有提升、生态有改善、布局更优化的前提下，稳妥有序实施；

3. 涉及建设用地的，应依法依规办理用地审批手续，农房集中安置区域的内部道路、公建配套等设施应整体办理农用地转用或征用手续，办理供地手续后方可进行实质性施工建设；

4. 涉及土地权属调整的，应当在征得土地权利人和承租人同意基础上，编制土地权属调整方案，经公告无异议后，依法报批；

5. 涉及搬迁安置的，应先与搬迁农民签订补偿安置协议并补偿到位；

6. 涉及古树名木的，应严格执行古树名木保护方案，不

得擅自采伐；

7. 涉及文物保护的，不得破坏文物保护单位的历史风貌；

8. 水土保持设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用，农田灌排工程与土地综合整治项目同时建设、同时推进、同时管理。

（二）规范实施方案调整。因政策、资金和农民意愿等发生变化而造成部分项目难以按批准的实施方案完成的，县级人民政府组织有关部门和专家对调整方案进行论证后，按以下情形处理：

涉及实施范围调整、实施期限延长和项目撤销的，调整方案（撤销申请）经市级领导小组办公室审核同意，报省领导小组办公室批准；

涉及其他调整的，报市级领导小组办公室审核同意。

实施方案调整应按照“整治方向不偏移，整体目标不降低、底线思维不突破”的要求进行，项目实施期限延长、撤销等调整情况纳入土地综合整治绩效评价考核。

经批准同意后的调整方案，由县级自然资源主管部门在土地综合整治场景中完成调整入库，作为整体验收的依据。

（三）强化过程监管。市、县级自然资源主管部门应实施项目化、清单化、责任化管理，将土地综合整治各项指标任务分解落实，督促实施主体落实全方位监管责任，加强施工现场管理。

省自然资源厅利用无人机航拍、定期遥感影像套合分析、实时照片分析等监测手段，结合土地综合整治应用场景，对市级、县级实施进度开展动态监测和综合评价。发现疑似问题的，县级人民政府需 30 日内调查核实并反馈有关情况。

出现以下情况的应立即暂停实施并限期整改到位，情节严重的，予以撤销。确属违法违规行为的，依法依规及时处置：

1. 未按实施方案建设，搞大拆大建，强迫农民上楼，未落实农村回迁安置方案，损害农民和村集体利益的，出现重大信访舆情的；

2. 永久基本农田调整验收方案在完成国土空间规划“一张图”数据库更新前，在调出的永久基本农田上建设的；

3. 未实现耕地年度内“进出平衡”要求的，未及时落实耕地“占补平衡”的；

4. 突破生态保护红线管理要求，存在砍树挖山填湖、违法占用地林地、湿地等生态用地，存在破坏古树名木及其生长环境、以整治名义擅自毁林开垦、不符合零散林地调整规定等情况的；

5. 未落实水土保持措施，存在表土保护不到位、排水系统不完善、裸露面未防护到位、土石方乱堆乱弃等情况的；

6. 破坏乡村风貌和历史文化文脉，在需要重点保护的傳統村落搞不符合规定拆建活动的；

7. 违法用地情况严重且未及时处理到位的。

五、竣工验收阶段

(一) 严把验收程序和质量标准。严格按照浙江省土地综合整治验收和综合评定要求,按子项目验收、年度阶段性验收和整体验收的流程,有序开展县级初验、市级整体验收、省级综合评定。

(二) 开展子项目验收。子项目竣工后,应按照“谁立项、谁验收”的原则,由项目组织实施主体申请,项目主管部门按照相应验收办法确定的标准、程序和内容开展验收工作,并出具验收文件或证明材料。

土地整治项目竣工后,新增耕地必须开展耕地质量等级评定,实测新增耕地面积和永久基本农田面积,不得仅靠“图上作业”或以系数测算,并通过日常变更机制报部核查,核查通过后方可按规定开展项目验收和入库工作,确保新增耕地“地、数、图”一致。涉及现状地类或种植属性调整的,应及时纳入日常变更或年度国土变更调查。

(三) 开展年度阶段性验收。每年年末由县级自然资源主管部门组织相关部门严格对照实施方案确定的年度目标任务,开展阶段验收的初验工作,形成初验报告报市级自然资源主管部门复核。市级复核通过后形成验收意见报省自然资源厅。年度未完成“进出平衡”和补划永久基本农田任务、未达到质量要求的,不得通过阶段性验收。阶段性验收未通过的,应及时整改,整改到位后才能开展下一阶段工作。

(四) 开展整体验收。实施方案中确定的子项目全部经最

终验收机关验收通过，永久基本农田布局调整方案实施完成并通过市级验收、省级复核（不涉及永久基本农田调整的除外），完成搬迁农房不动产权证书注销手续，县级人民政府可组织相关部门开展县级初验。县级初验通过后，由县级自然资源主管部门向市级自然资源主管部门提出整体验收申请，并上报初验意见和验收材料。

市级自然资源主管部门根据县级申请和验收材料，组织有关部门开展整体验收，并出具市级验收意见。市级自然资源主管部门应严格把关，不得通过随意调整实施方案、大幅调低实施目标的方式降低验收标准。

出现下列情况之一的，整体验收不得通过：

1. 没有取得农村集体经济组织或群众意见，或农民满意度调查不达标的，没有充分落实农民土地承包经营权益的；
2. 永久基本农田调整方案实施结果未通过省级复核的，耕地数量没有增加，质量和生态没有得到显著改善的；
3. 擅自违规调整城镇开发边界，增加城镇开发边界扩展倍数的；
4. 未经合法批准建设用地总规模增加的；
5. 主要整治目标低于原批准实施方案 50%的；
6. 没有落实后期管护主体，耕地保护、种植利用得不到保证，存在撂荒隐患的；
7. 建新区存在未批先建等违法用地行为的。

县级人民政府应限期整改，整改期限最多不超过一年，整

改到位后重新验收。逾期两年以上未验收或经整改后仍无法达到验收要求的，应予以撤销，所在乡镇五年内不得再次申请开展土地综合整治。

（五）做好档案管理。子项目验收通过后，应按所涉行业要求，及时在部、省相关监管系统中入库。永久基本农田布局调整结果需经省自然资源厅复核并在全国永久基本农田监测监管系统完成入库，及时更新国土空间规划“一张图”数据后，方可作为用地审批依据。整治后权属有调整的，县级自然资源部门应引导权利人及时办理不动产登记手续。整体验收后应及时在土地综合整治场景中入库，国家级试点项目还应在自然资源部全域土地综合整治信息系统完成入库。

六、后期管护阶段

（一）落实用途管制要求。以实施入库后的最新年度国土变更调查数据地类为基础，严格各地类用途管制，规范各地类间用途转换和结构调整。

（二）严格耕地和永久基本农田管护。严格耕地用途管制和永久基本农田特殊保护，分级落实耕地保护目标党政同责。补充耕地和城乡建设用地增减挂钩指标使用完毕且达到三年管护期的项目，纳入一般耕地管理。因建设需要，确需占用耕地的，应严格落实项目区内耕地“双平衡”，对于符合占用补划永久基本农田的，应落实“先补后占”。补划的永久基本农田要防止出现“非农化”、“非粮化”现象。永久基本农田调整完成后，要及时向社会公告，加强后期管护和政策宣传，接受

社会监督。

（三）落实种植要求。项目区所在乡镇人民政府应按实施后地类管制规则，督促落实种植要求。永久基本农田重点用于粮食生产，新增耕地管护期限内，每年至少种植一期粮食作物；新增水田每年至少种植一季水稻等水生作物，冬季可种植应季农作物或紫云英、苜蓿等绿肥。

七、资金保障

（一）加大资金统筹力度。县级人民政府应统筹整合项目区内的各类资金，编制资金筹措和平衡方案。落实资金整合主体责任，建立健全涉农资金统筹整合机制，加强土地出让收入用于农业农村资金的统筹使用，提升资金使用效益。

（二）加强金融支持。以市场化方式用好金融工具，创新投融资体制机制。鼓励开发性、政策性金融机构在业务范围内为土地综合整治提供中长期信贷支持。支持符合条件的项目申报地方政府债券。

（三）推行市场化运作机制。各地可按照“谁整治、谁受益”原则，通过生态补偿、运营管护、配套产业用地等方式，引进社会资本参与，推行市场化运作的新模式。

八、奖惩激励

（一）开展年度绩效评价。县级人民政府每年年末，以年度工程产出、效益和群众满意度等为指标为重点，对本年度土地综合整治工作推进情况进行年度绩效评价，年度绩效评价成果经市级自然资源主管部门审核后报省自然资源厅。涉及项目

撤销的县（市、区），当年年度绩效评价不得评为优秀。绩效评价结果纳入省政府督查激励、乡村振兴、共同富裕示范区等考核。

（二）开展年度精品工程评定。省自然资源厅对各市推荐的上一年度整体验收的优秀工程进行综合评定，对得分排名前20%的组织开展复核，复核通过的评为省级精品工程，按档给予资金补助。实施方案调整后的主要整治目标与原批准的实施目标降低超过20%的，不得评为省级精品工程。

（三）督查激励。土地综合整治列入省政府督查激励，对推进土地综合整治工作取得明显成效的县（市、区），给予新增建设用地计划指标奖励。

本办法自2024年2月3日起施行，有效期为5年。