

重庆市全域土地综合整治改革实施方案 (征求意见稿)

为深入贯彻党的二十大、二十届二中、三中全会和《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》精神，落实党中央、国务院关于统筹新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴的决策部署，按照市委六届六次全会部署安排，坚持把全面深化改革作为纵深推进现代化新重庆建设的关键变量，服务支撑中国式现代化新重庆建设，努力在规划自然资源领域形成更多“西部领先、全国进位和重庆辨识度”标志性改革成果，优化国土空间布局、推进土地管理制度改革，促进城乡要素平等交换、双向流动，加快落实绿水青山转变为金山银山，加快构建优势互补、高质量发展的国土空间体系，在全市有序稳妥开展全域土地综合整治工作，结合我市实际，特制订本方案。

一、遵循原则

——坚持多跨协同、加强统筹协同。建立政府主导、部门协同、上下联动、公众参与的工作机制，统筹谋划实施单元，合理安排实施时序和阶段任务，分清轻重缓急，注重多目标平衡。

——坚持多规合一、优化空间布局。强化全域土地综合整治

相关专项规划与国土空间规划有机衔接，构建“多规合一”规划体系，优化国土空间布局，引导相关项目落地。

——**坚持分类治理、优化治理体系。**挖掘乡村多种功能、多元价值，培育新产业新业态新模式，拓宽绿水青山向金山银山转化的路径，探索具有重庆辨识度的可持续整治新模式。

——**坚持因地制宜、突出自然生态。**决不搞行政命令“一刀切”“齐步走”，充分考虑各区域差异性，制定不同目标、整治措施和实施时序，算好资金平衡账，自然恢复为主、人工干预为辅，不贪大求快，量力而行、尽力而为。

——**坚持人民至上、尊重群众意愿。**以增进农民福祉、促进人的全面发展作为出发点和落脚点。充分发挥群众主体作用，切实维护合法权益，尊重各参与方意见，激发参与方积极性。

二、改革预期目标

建立“1+5+8”重庆市全域土地综合整治改革架构，即构建1套统筹管理体系，形成“市政府总体部署—市级相关部门协同推进—区县政府具体实施”三级联动机制；搭建5项重大平台：工作协同平台、空间统筹平台、项目管理平台、政策融合平台、要素流动平台，统筹8类重点项目和资金：农业农村、规划自然资源、生态环境、住房城乡建设、交通、水利、文化旅游、林业等。整体推进农田农地集中连片、建设用地集约集聚、生态环境和谐美丽、历史文化保护传承，促进城乡要素平等交换、双向

流动，实现空间资源合理配置和国土空间布局优化。

三、改革措施

（一）健全工作协同

1. 建立高位统筹工作机制。市级建立全域土地综合整治领导小组和联席会议制度，由市领导任总召集人，分管规划自然资源和农业农村的市领导任副召集人，成员涵盖市级相关职能部门，负责统筹制度建设、协调部门联动、监督整治过程，制定实施办法和技术规范等；成立全域土地综合整治规划专业委员会，负责研究论证、协调督促、推动落实市规划委员会工作计划安排的各项重大规划事项，统筹协调各区县涉及全域土地综合整治规划具体业务领域的职能执行工作，对需市级统筹把关的重要规划事项进行咨询、论证、评审。

2. 建立全域土地综合整治规划实施体系。建立“市级整治规划-区县级专项规划-实施方案”的规划和实施体系。市级相关部门共同编制重庆市全域土地综合整治规划，明确重点实施区域，设定整治任务的总体目标与策略，统筹调配补充耕地和建设用地节余指标。区县根据市级整治规划按需编制专项规划，统筹农业农村、规划自然资源、生态环境、住房城乡建设、交通、水利、文化旅游以及林业等相关部门涉农项目库和实施时序。区县组织编制实施方案，协调相关部门涉农项目的空间布局，对于涉及生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等三条控制线的局部优化调整需求，应一并纳入实施方案中统筹考虑。

3. 强化全域土地综合整治与镇村规划协同融合。依据全域土地综合整治规划，优先编制有全域土地综合整治任务及需求的乡镇国土空间规划，细化目标任务、落实整治项目、划定整治区域。对划入整治区域内的村庄，结合实际情况，分类推进村庄规划与全域土地综合整治实施方案协同融合。对已编制村庄规划的，将村庄规划中空间优化内容在实施方案中予以落实；对尚未编制村庄规划的，可一体化编制村庄规划及全域土地综合整治方案，或同步编制村庄规划和实施方案。对已布局全域土地综合整治项目且村庄规划已编制审批的村，应结合实施方案，及时调整村庄规划相应内容，进一步优化细化农业空间布局、产业功能布局等；对已审查备案实施方案的村，在方案基础上完善目标定位、规划指标、空间管控等必要规划内容，按村庄规划流程报批和建库后可作为村庄规划，为项目建设提供依据。

（二）优化空间布局

4. 持续优化永久基本农田空间布局。允许各区县在开展全域土地综合整治过程中对永久基本农田空间布局进行局部微调，确保耕地“优进劣出”，归并优质耕地建设空间，推动永久基本农田集中连片，涉及永久基本农田调整的按程序报批，及时更新相应数据库和国土空间规划“一张图”数据，作为规划管理、用地审批、执法督察依据。重点对零星破碎、基础设施不完善、不便耕种，因严格管控地类、25度以上坡地、地块零碎等原因不适宜开展高标准农田建设区域进行局部微调；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；涉及城镇开发边界围合范围内开天窗形式保留的永久基本农田，原则上予以保留，确需调整的，经市规划自然资源局组织开展实地踏勘且论证合理后调整。

5. 优化生态保护红线空间布局。充分衔接生态环境分区管控成果，提升生态系统稳定性和服务功能。探索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相关要求对腾退的建设用地指标优先在区县域内统筹使用，腾退的建设用地指标优先满足项目区使用，节余指标实施跨区县交易，所得收益用于生态保护。严禁以土地综合整治名义随意调整、占用生态保护红线。

6. 合理调整城镇开发边界。确保城镇开发边界优化调整方案符合相关规则，优化后城镇开发边界总量、增量和扩展倍数不增加，边界内的城镇工业用地和城镇居住用地不突破下发指标。在此前提下，因实施建设用地整理、耕地和永久基本农田集中连片整治等，可实事求是进行城镇开发边界空间布局优化调整。

7. 统筹耕地集中连片建设。统筹实施耕地集中连片整治，引导坡度高、布局散、配套差的耕地和河道湖泊内不稳定耕地逐步调出，有序推进耕地恢复补充、垦造水田以及农田水利设施完善等整治工程，推动“小田”变“大田”，符合条件的纳入永

久基本农田储备区。统筹协调高标准农田建设规划与耕地保护专项规划中优质耕地空间，建立“高标准农田跟着永久基本农田建、永久基本农田跟着高标准农田优化调整”空间整合机制，将未划入永久基本农田的高标准农田优化调入永久基本农田，将不适宜高标准农田建设的永久基本农田调出，在两者重合的区域持续开展改造提升，逐步实现永久基本农田和高标准农田的空间合一。

8. 推动“林耕空间置换”实践。统筹协调耕地与林地管理空间，结合集体林权制改革，将符合政策且坡度 25 度以下闲置低效、生态功能不佳、与现状耕地毗邻，特别是从优质耕地中流出的林地、园地，划入耕地补充空间，支撑平坝地区集中连片恢复补充耕地。将 25 度以上自然条件差、难以稳定利用的耕地作为退耕还林、国土绿化潜力区，纳入林地储备库，并纳入国土空间规划“一张图”管理。各区县应根据实际情况，充分尊重农民意愿，科学制定置换程序和补偿机制，稳妥有序、逐步推进，切实保障农民利益。

9. 积极推进矿山生态修复。倡导以“自然恢复为主、工程修复为辅”的理念，充分考虑全域土地综合整治项目区立地条件、特色产业、群众意愿等，推动矿山生态修复及综合利用，助推乡村振兴。

10. 提升农村人居环境品质。将强村富民综合改革示范村建

设、巴渝和美乡村建设、农村人居环境整治提升、“四好”农村路、农村黑臭水体治理、城乡生态环境综合整治、无害化卫生厕所改造等项目共同纳入工作协同范畴，共同推进农村人居环境整治。允许分散居住、基础设施保障不足或有地质灾害避险需要的宅基地跨村组适度集中安置，一般可按 10 户以上的规模相对集中居住。

11. 保护利用巴渝历史人文资源。加强传统村落保护，保护乡村基底和文化风貌，将传统村落的保护与发展、历史文化名镇名村的活化利用以及文旅配套设施的提升等项目共同纳入工作协同范畴，完善涉及保护利用的交通设施、公共服务设施和市政公用设施，建设“巴渝风、山城韵、乡愁味”巴渝和美乡村。

（三）统筹项目管理

12. 规范项目全过程监管。坚持“区县政府主导、引导多元投入、责任主体实施、乡镇联动配合、社会公众参与”，推动项目有序实施。市规划自然资源局建立完善市级全域土地综合整治项目管理制度，组织开展年度动态巡查、分年度核算、项目绩效评价、综合成效评估等工作。各子项目实施主体做好本部门项目的实施全过程监管，区县规划自然资源局牵头，会同各子项目实施主体及项目属地镇街对实施方案总体推进情况开展巡查检查和调度，开展项目整体验收和年度绩效评估。市区两级相关责任主体负责子项目立项、设计、实施及验收等，确保子项目按规定

程序招投标、按进度施工、质量合格、数量真实、安全生产。项目管理全程应充分发挥群众主体作用，切实维护群众合法权益。

13. 打造多类型示范项目。落实全市国土空间保护开发格局，因地制宜打造多种类型的示范项目。围绕超大城市治理、新型城镇化、城乡融合，打造城乡融合发展型示范项目；围绕文旅融合、特色高效农业、城乡协同，打造一二三产业融合发展型示范项目；围绕生态优先、绿色发展，打造生态保护修复型示范项目。

14. 搭建全生命周期数字管理平台。结合“政务·投资项目全周期”应用建设，政府统筹搭建从项目策划、规划设计、项目招商、方案编制和实施、工程验收、后期监管的全生命周期数字管理应用场景，各部门可调用整治过程及成果数据，实现信息即时传递和无缝对接，提高协同效率，简化审批流程；社会资本可获取项目信息、参与项目计划、了解项目进度，获取政策支持；公众可提交意见、查询进度、参与决策，增强信息透明度与互动性。确保部门、社会资本和群众能够及时了解项目进展并参与监督，增强参与感和满意度。

（四）集中政策投放

15. 下放市级农用地转用审批权限。对开展全域土地综合整治、承担各类农村土地制度改革试点的区县，将农村集体建设用地农用地转用审批权下放至区县人民政府。

16. 盘活利用村庄用地。探索盘活和腾挪利用各区县现状村庄用地的方法路径，将整治区范围内 2020 年度国土变更调查村庄用地中尚未建设土地作为存量建设用地管理。对就地利用村庄用地的乡村建设项目，可不必办理农用地转用手续、不必进行耕地“占补平衡”。对需要异地腾挪使用的，有序实施建设用地增减挂钩以及各类整治项目，释放的建设用地指标在县域内统筹调剂使用。在符合国土空间规划前提下，鼓励对存量建设用地进行复合利用，鼓励通过自营、出租、入股、合作等方式，合理发展农家乐、乡村民宿、乡村文旅文创、农产品初加工、电子商务等农村产业。

17. 优化建设用地增减挂钩管理机制。实施方案中包含建设用地增减挂钩内容的，依法审批后可作为建设用地拆旧复垦和安置建新实施的依据。在确保整治区域内耕地总量不减少、先补后占的前提下，探索将拆旧复垦区和安置建新区内耕地占补平衡分离管理，将整治区域内拆旧复垦区作为整体进行打包审批、优先实施，释放的建设用地指标和耕地补充指标用于安置建新的可不再办理农用地转用审批手续，不缴耕地开垦费。建设用地增减挂钩指标优先满足整治区域内安置区、农民新居、乡村基础设施以及产业发展等用地需求，确有节余指标的由区县统筹跨镇村、跨乡镇调剂使用，推动农村存量建设用地高效流动。

18. 探索整治区域内农村集体经营性建设用地入市。按照国家统一部署，有序推进农村集体经营性建设用地入市改革。争取自然资源部支持，支持全域土地综合整治区域内农村集体经营性建设用地盘活参照入市试点政策，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，优先将整治腾退的集体建设用地用于农村住宅、公共设施和公益事业，确有节余的，依据国土空间规划属于经营性用途的允许入市。

19. 实行多部门项目多审合一。区人民政府组织相关部门共同编制全域土地综合整治项目实施方案，完成初审后，报市规划自然资源局审批后作为实施依据，实施方案中涉及文旅配套提升、建设用地复垦、产业示范基地建设、生态修复治理、林网林相改造、小流域综合治理、矿山修复治理、国土绿化、水利保障、农村污水整治、100 个强村富民综合改革示范村建设、巴渝和美乡村建设、农村人居环境整治提升、无害化卫生厕所改造、水源工程、农网改建、农业产业设施、传统村落保护发展、“四好”农村路、道路工程等项目内容，原则上不重复提交和审批。对属于同一行业主管部门且具备统一施工条件的子项目，可探索合并立项管理模式，简化审批流程。涉及项目实施方案变更的，由区人民政府论证审批后，报市规划自然资源部门备案。

（五）规范要素流动

20. 建立跨区县永久基本农田储备库。按照“先储后用”“先

补后调”“优进劣出”的原则，以主城都市区为试点，将永久基本农田补划指标预先储备，探索跨区县统筹调剂永久基本农田的创新机制，根据市场变化和项目需求适时释放。

21. 建立市级全域土地综合整治补充耕地储备库。依托“渝耕保”应用，统筹管理补充耕地储备库指标，探索市级集中垦造耕地定向用于特定项目和地区落实占补平衡机制，多渠道统筹保障全域土地综合整治项目，满足国家战略重大项目建设占用需求。

22. 建立市级全域土地综合整治节余建设用地指标储备库。在全域土地综合整治数字管理信息系统中建立节余建设用地指标储备库，允许在市域内调剂使用，优先为重大项目、乡村建设和产业发展提供用地指标保障。

23. 建立市级全域土地综合整治林草湿地储备库。在全域土地综合整治数字管理信息系统中建立林草湿地指标储备库，允许有条件有需求的地方积极探索生态修复新增的林地、草地、湿地指标市域内有偿流转路径。

四、实施保障

（一）注重组织保障。通过“市-区县-镇村”三级工作传导，实现“上下结合，以下为主”的工作模式。市级出台实施办法、编制市级整治规划，总体部署、监督管理全市全域土地综合整治工作；区县按需编制专项规划，科学划分实施单元，合理确

定整治区域，通过实施方案妥善安排整治任务和实施时序；镇村发挥农村基层党组织战斗堡垒作用，引导基层群众全方位参与。

（二）健全多元投入。积极争取国家超长期特别国债，用于支持我市全域土地综合整治中保障粮食安全、促进城乡融合发展相关子项目。加大财政资金支持力度，在“一张蓝图”的指引下，按照“渠道不变、用途不改、集中投入、各负其责、形成合力”的原则，引导相关资金有效聚焦重点实施区域。探索发行地方政府债券等方式来筹集资金。持续深化与政策性、开发性金融机构合作，通过市场化方式开展融资模式创新，将政策性金融资金项目优先纳入市级补助资金项目储备库，吸引国有企业、社会资本等参与全域土地综合整治，逐步降低财政投资占比。

（三）强化产业导入。在编制实施方案时，应做好招商产业导入，可依托农村产权交易平台开展产业招商信息公开发布、交易撮合等市场化服务，有条件区县可探索运营前置、“EPC+O”等社会资本参与模式。鼓励市属、区县国有企业搭建平台，加强与社会资本合作，通过设立基金、委托经营、参股投资等多种方式，参与全域土地综合整治。将整治村庄用地（203图斑）、废弃宅基地复垦等产生的建设用地节余指标的5%（最大不超过5公顷）作为参与主体的奖励，可在整治项目实施区域内用于招商

导入的旅游、康养、文化、体育等产业使用。

（四）完善风险管控。站稳人民立场，尊重群众意愿，落实全域土地综合整治涉及的权属调整、成效评估和利益补偿，切实维护群众合法权益。对参与全域土地综合整治，并达到预期目标的各类主体应充分保障其合法权益。在实施方案中强化投资估算与效益分析，把控资金平衡，不得违法违规提供财政资金偿还担保、承诺，防止形成新的地方隐性债务。

（五）积极宣传引导。要及时充分利用各类传统媒体和新媒体，广泛宣传全域土地综合整治工作的重要意义，营造良好的社会舆论氛围。要及时总结提炼全域土地综合整治工作好的经验做法，充分展现全域土地综合整治助推乡村振兴和城乡融合发展的成效。