市政府办公室关于推进国土空间

全域综合整治的实施意见

各市（县）、区人民政府，市各委办局，市各直属单位：

为深入推进生态文明建设，贯彻落实乡村振兴战略，优化国土空间格局，提高土地资源利用效率，推动城乡统筹发展，根据《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）和《省政府办公厅关于转发省自然资源厅江苏省国土空间全域综合整治方案的通知》（苏政办发〔2020〕26号）文件精神，结合我市实际，决定推进实施国土空间全域综合整治，现制定以下实施意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持“山水林田湖草”系统治理和最严格耕地保护制度，遵循生态优先、整体保护、系统治理原则，通过试点先行、示范引领、全面实施，在全市深入开展国土空间全域综合整治。结合乡村振兴、“五园五区六带”发展、产业用地腾退、美丽农居试点建设等重点任务，科学编制村庄规划，统筹开展农用地整治、建设用地整治、生态保护修复和公共空间治理等，破解耕地碎片化、空间布局无序化、土地资源利用低效化等实际问题，全面构建自然资源“大保护、大生态、大治理”格局，打造具有无锡特色的“两山转化”新样本，有效助推乡村振兴战略实施、打造美丽宜居家园。到2025年，全市实施国土空间全域综合整治项目不少于15个。支持市（县）、区自主开展一批项目，到2035年，涉农街道基本实现全覆盖，形成国土空间全域综合整治制度体系。

二、主要任务

（一）推进农用地整治。适应现代农业发展和适度规模经营的需要，以全市“五园五区六带”为重点区域，整体开展农用地整治和高标准农田建设，统筹推进园地和残次林地整理、农田集中连片整治、现有耕地提质改造等，对农田基础设施、环境面貌、农田林网、配套设施等进行改造完善，减少耕地碎片化，促进优质耕地规模增加、永久基本农田布局集中、农业生产条件提升、田容田貌明显改善、粮食产能提高，确保耕地数量有增加、质量有提升、布局有提高、生态有改善。

（二）开展建设用地整治。依据镇村布局规划，结合产业用地腾退、村庄规划编制和美丽农居建设等工作，在保障农民权益基础上，调查低效建设用地现状，摸清规模较大、布局散乱、腾退意愿较高的镇村情况，建立建设用地腾退储备库。统筹农民住房建设、产业发展、公共服务、基础设施等各类建设用地，合理划定农村生产、生活、生态空间。按照“突出重点、先易后难、分步推进”的原则，有序开展村庄建设用地、工矿废弃地、闲置低效以及碎片化建设用地整治，优化乡村建设用地布局，减少乡村布局无序化和资源利用低效化，保障乡村振兴融合发展空间。

（三）实施生态保护修复。科学推进山水林田湖草系统治理，重点围绕长江生态安全带、太湖生态保护圈、京杭运河生态特色走廊等区域，因地制宜实施历史遗留废弃矿山复垦利用、临湖退圩还湖退渔还湿还田、沿江滨河岸线腾退复绿、湿地生态环境修复等工程，修复自然退化或人为损坏的生态系统，增加生物多样性，改善乡村生态功能，提高防御自然灾害能力，建设生态宜居美丽乡村。

（四）推动公共空间治理。落实治理能力和治理体系现代化的要求，摸清乡村公共资源本底，厘清权属，规范管理，保护乡村自然景观，实现资源开发、生态保护协调发展。积极推进乡村道路、河道、荒地等整治，重点推动大运河、梁溪河滨水岸边风貌提升和山麓显山透绿环境治理。探索推动闲置宅基地有偿退出，优先保障农民合理的建房用地需求和公共设施建设，改善村容村貌，提高公共空间利用效率，增强集体经济组织活力，提升乡村治理能力。

三、实施步骤

（一）调查摸底编制方案。各市（县）、区以最新土地利用调查、遥感影像等数据为基础，结合国土空间规划、村庄规划等相关规划，全面开展后备资源、高标准农田建设、农村建设用地复垦潜力调查，摸清村庄建设区、工业用地规模。梳理确定资源丰富、意愿强烈的镇村纳入整治项目区。在全域范围开展全要素规划设计，确定总体整治目标和实施项目清单。每年3月底前，对当年拟启动实施的工程进行统筹安排，制定行动计划分布实施。按项目编制村庄规划和具体实施方案，明确整治目标和范围，落实责任主体和资金来源。行动方案和实施计划按规定上报审核后实施。

（二）落实责任规范实施。各市（县）、区人民政府作为项目责任主体，应建立政府主导、部门协作、上下联动的项目推进机制，明确整治目标、范围、时序和资金，切实做好项目立项、组织实施、跟踪管理、资金统筹等工作。要充分发挥镇人民政府（街道办事处）和农村集体经济组织的积极性，尊重农民意愿，维护农民权益，确保各项整治任务和政策举措落实到位。项目申报、实施方案编制、立项、实施、验收、备案和监管参照《江苏省自然资源厅关于印发江苏省国土空间全域综合整治项目管理办法（试行）的通知》（苏自然资发〔2020〕124号）管理。涉及永久基本农田调整的，同时编制永久基本农田调整方案和规划引导图。

（三）综合验收强化监督。项目执行分项实施、分年验收制度，定期上报实施进度，每季度开展项目进展情况检查，通报进度，对缓慢地区实施督查。每年12月底前，各市（县）、区人民政府组织对国土空间全域综合整治工程实施情况进行自评，市相关业务部门对各项任务开展年度验收确认，并于次年3月底前开展绩效督察。工程实施完成后，组织对工程总体实施情况进行全面综合评定验收。实施期限原则上不超过3年。

四、支持政策

（一）规范耕地用途管制落实进出平衡。严格管控耕地与其他农用地、农业设施建设用地内部结构调整的“进出平衡”，确保可以长期稳定利用的耕地不再减少。将耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，要通过耕地“进出平衡”补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地。结合“五园五区六带”规划布局，实施国土空间全域综合整治，同步开展农田集中连片整治、高标准农田建设和农用地复垦整治，增加耕地数量、提升耕地质量、促进耕地集中连片，项目整治区域内耕地新增不低于5%。

（二）优化永久基本农田布局。支持永久基本农田核实整改补足和布局优化。据实开展核实整改补足工作，实行优进劣出，促进布局集聚优化。退出不符合划定要求和零散杂乱的永久基本农田，在本级保护区或行政区域内同步补划，确实无法补划的，根据国家有关要求探索开展市级行政区域或省内异地代保补划。结合国土空间全域综合整治，编制永久基本农田布局调整方案，对项目区内的沟路渠等配套设施、农民住房搬迁及相关公共基础设施建设等，确实无法避让永久基本农田的，可按照“大稳定小调整”的要求，调整部分永久基本农田布局，新增永久基本农田不低于调整永久基本农田范围的5%。

（三）拓宽国土空间生态修复路径。实施全域全要素自然资源生态化整治。增加建设用地复垦利用方向，按照宜林则林、宜草则草、宜水则水的原则，复垦整治为林地、园地、坑塘等农用地或未利用地的，经验收合格后，纳入规划期内流量指标归还规模。拓宽建设用地复垦地类范围，探索国有城市和建制镇用地生态化整治。

（四）强化自然资源要素配置。按需申请用于搬迁农民安置的增减挂钩计划指标，在编制、修改镇国土空间规划或村庄规划时落实。搭建全市域自然资源要素调配平台，统筹开展规划流量空间、增减挂钩建新指标、耕地占补平衡、永久基本农田保护等指标要素调配。国家试点和省级示范项目产生的城乡增减挂钩指标、补充耕地指标和建设用地规模指标在优先满足项目建设和县域经济发展用地需求后，仍有节余的可在市域范围内调剂使用。鼓励项目区内农村集体经营性建设用地依法依规入市。

（五）拓展投入渠道加大资金支持。加大财政资金投入力度，各级财政加强统筹整合新增建设用地有偿使用费、土地出让收入用于农业农村资金、高标准农田建设补助资金、耕地开垦费、补充耕地指标交易费、城乡增减挂钩节余指标有偿调剂收益、生态保护修复等各类涉农资金，发挥资金综合效益，重点支持国土空间全域综合整治。鼓励引导社会资本积极参与国土空间全域综合整治，探索建立多元化投入机制。金融机构要创新农村金融产品和服务，根据项目实施方案，主动提供金融信贷支持。各市（县）、区可引入社会资本，推动项目实施。

五、保障措施

（一）加强组织领导。建立健全各级政府牵头负责、相关部门协调联动的工作机制。市政府成立以主要领导为组长的国土空间全域综合整治工作专班。各市（县）、区人民政府要高度重视，加强领导，建立相应的工作机构，细化工作举措，明确工作责任，落实奖补政策。

（二）强化规划引控。统筹谋划、提前布局，加强国土空间规划、镇村布局规划引领，充分做好与城乡增减挂钩实施规划、高标准农田规划和国土空间生态保护修复规划的衔接。合理配套公共设施用地，美化居住环境，改善公共服务，优化农村国土空间格局。强化“多规合一”实用性村庄规划编制，坚持“以人定地”和“增腾挂钩”，合理确定乡村建设用地规模，作为实施国土空间全域综合整治的必要前提和有力依据，经市政府批准后报省备案。

（三）严格监管考核。加强国土空间全域综合整治动态监管，完善项目管理制度。建立项目监管系统，对项目实施、验收、信息报备等进行跟踪检查，确保项目实施、内容、过程、结果可控。严格资金使用管理，严肃财经纪律，落实廉政风险防范措施。充分发挥镇人民政府（街道办事处）和农村集体经济组织的积极性，尊重农民意愿，维护农民权益，确保各项整治任务和政策举措落实到位。

（四）强化宣传和舆论引导。各级政府、各有关部门充分运用广播、电视、报刊、网络、“两微”平台等传统媒体和新媒体，广泛宣传国土空间全域综合整治的重要意义，及时总结各地好的典型、好的经验、好的做法，为实施国土空间全域综合整治营造良好的社会舆论环境。