

标 题： 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

发文机关： 自然资源部

发文字号： 自然资办发〔2023〕15号

来 源： 自然资源部网站

主题分类： 国土资源、能源\土地

公文种类： 通知

成文日期： 2023年04月23日

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

自然资办发〔2023〕15号

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，各派驻地方的国家自然资源督察局，部机关有关司局：

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，有效发挥全域土地综合整治优化国土空间格局、助力乡村振兴的积极作用，同时切实防止因实施不当出现突破底线、侵害群众权益等问题，现就规范全域土地综合整治试点工作提出以下要求。

一、坚决维护“三区三线”划定成果的严肃性

国土空间规划是土地综合整治的基本依据，试点工作要坚持规划先行、依法依规。土地综合整治活动原则上应分别在国土空间规划确定的农业空间、生态空间、城镇空间内相对独立开展，稳定空间格局，维护“三区三线”划定成果的严肃性。

（一）严格控制耕地和永久基本农田调整，稳定农业空间。土地综合整治中确需对少量破碎的耕地和永久基本农田进行布局调整的，按照“总体稳定、优化微调”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。已建高标准农田、有良好水利灌溉设施的耕地应当优先划入永久基本农田；已经划入永久基本农田的，原则上不得调出。严禁在城乡建设中以单个项目占用为目的擅自调整永久基本农田。

（二）严禁调整生态保护红线，保护生态空间。土地综合整治涉及生态保护红线内零星破碎、不便耕种、以“开天窗”形式保留的永久基本农田，在保持生态保护红线外围边界不变、不破坏生态环境的前提下，可以适度予以整治、集中，确保生态保护红线面积不减少、生态系统功能不降低、完整性联通性有提升。严禁以土地综合整治名义调整生态保护红线。严禁破坏生态环境砍树挖山填湖，严禁违法占用林地、湿地、草地，不得采伐古树名木，不得以整治名义擅自毁林开垦。

(三) 严守城镇开发边界，锁定城镇空间。原则上不得以土地综合整治的名义调整城镇开发边界。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，原则上应予以保留，充分发挥其生态和景观功能。对过于零星破碎、不便耕种、确需进行集中连片整治的，仍优先以“开天窗”方式保留，保持“开天窗”永久基本农田总面积不减少；确需调出、不再以“开天窗”方式保留的，必须确保城镇开发边界扩展倍数不增加。

二、坚决防止耕地和永久基本农田阶段性流失和质量降低

(一) 坚持先补后调原则。土地综合整治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，对调出的耕地，应当在年度内落实“进出平衡”，并在部国土空间规划“一张图”系统中备案，涉及永久基本农田的，应当先补划后调整，并在部永久基本农田监测监管系统中上图入库。补划的耕地和永久基本农田应为可长期稳定利用的优质耕地，原则上不得超出原乡镇范围，乡镇范围内确实难以落实补划的，在县域范围内统筹安排。

(二) 严格落实耕地保护目标责任。土地综合整治应当分年度实施并开展阶段验收；整治任务全面完成，开展整治项目整体验收。阶段验收和整体验收时，均应实测新增耕地和永久基本农田面积，并按相关规定严格把关，确保质量不降低。不得仅靠“图上作业”或以系数测算新增耕地和永久基本农田面积。

阶段验收未完成“进出平衡”和补划永久基本农田任务、未达到质量要求的，应暂停试点进行整改；待整改完成后，再推进下一阶段工作。项目完成验收并经审核同意更新全国国土空间规划“一张图”数据后，方可作为规划管理和用地审批依据。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。

在土地综合整治实施期间，严格实行“一年一考核”，确保试点所在县（区、市）每年度耕地总量不减少、质量不降低，守住国土空间总体规划确定的耕地和永久基本农田保护目标任务。

三、切实维护群众合法权益

试点地区要切实做好整治区域内地籍调查、不动产登记工作，确保土地权属清晰无争议。在编制相关规划和实施方案时，要充分听取和尊重当地群众意愿；有关规划、实施方案经批准要及时公布并长期公开，接受群众监督。实施整治活动时，要运用好村民议事决策机制，坚决防范少数人说了算、多数人被代表的问题。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”。对因环境条件差、生态脆弱、自然灾害频发等原因确需搬迁撤并村庄的，要严格落实党中央、国务院关于严格规范村庄撤并工作的有关要求。确属农民自愿对住宅拆旧建新的，腾退的宅基地指标应优先保障本村农民住宅建设。确有节余的，方可按照增减挂钩相关规定进行流转。

四、严格控制试点范围

请各省（区、市）抓紧按照以上要求，对已经部确定的全域土地综合整治试点进行梳理，对不符合要求或不具备实施条件的及时调出试点名单并报部备案。依据有关规划编制的试点实施方案等由省级自然资源主管部门负责审查，部不再进行备案审核。

各派驻地方的国家自然资源督察局结合年度督察工作，加强对各地全域土地综合整治试点工作的抽查核查，对发现的重大问题向部报告，按程序及时通报，督促整改。

自然资源部办公厅
2023年4月23日