附件

关于学习运用“千万工程”经验深入开展全域土地综合整治工作的实施意见（试行）

为认真落实市委、市政府关于推进“百千工程”和乡村全面振兴的决策部署，现就稳妥有序推进我市全域土地综合整治工作提出如下实施意见：

一、总体要求

坚持规划引领、生态优先、因地制宜、分类引导。以区为统筹单元，以乡镇为实施单元，以全域土地综合整治为平台，统筹实施各项整治活动。严格落实“村地区管”、减量提质，系统开展乡村地区山水林田湖草沙一体化保护和修复，助推乡村全面振兴。

二、实施程序

（一）区级统筹谋划

各区政府是全域土地综合整治工作的责任主体，选择确有整治需求并具备实施条件的乡镇，取得村民支持、农村集体经济组织同意后，由乡镇政府向区规划自然资源主管部门提出申请，向市规划自然资源委报备。各区可优先在“百千工程”、乡村振兴、林下经济示范基地、农村人居环境整治、小流域治理、水土保持等规划实施重点区域谋划，妥善安排整治任务和实施时序，成熟一个，实施一个。

（二）制定实施方案

各区政府组织有关部门、乡镇政府和专业机构等，发挥村民作用，共同编制全域土地综合整治实施方案。鼓励永久基本农田调整补划方案、乡镇国土空间规划维护方案、土地权属调整方案等子方案与实施方案一并开展“多审合一”。乡镇政府应充分征求所涉及村庄的村民意见，实施方案经农村集体经济组织履行民主程序通过后，由区政府报市规划自然资源委组织联审并批准实施。

（三）规范项目实施及验收

实施方案通过维护乡镇国土空间规划作为具体项目规划综合实施方案编制依据，但不得作为规划许可和土地供应等审批手续办理依据。实施方案中各子项目应按归口部门管理要求依法依规实施。实施完成后，分别开展子项目验收和项目整体验收，并明确后期移交、管护责任。验收通过后，依法做好地籍调查、确权登记等工作。

三、实施内容

（一）坚持深化落实乡镇国土空间规划

对开展全域土地综合整治的区域，应加强空间统筹和项目协同，整合各建设任务和计划安排，深化落实乡镇国土空间规划。实施方案经市规划自然资源委组织联审批准后，整治目标任务、整治区域、空间布局、整治内容等成果数据要纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。其中，涉及对乡镇国土空间规划进行运行维护的，应按流程主动维护（深化落实）乡镇国土空间

规划。

（二）全面开展农用地集中连片整治

落实耕地数量、空间、质量、生态、发展“五位一体”建设要求，统筹推进耕地和永久基本农田集中连片、耕地提质改造、高标准农田建设、农业设施和农田基础设施完善等工程。优先将不符合农业生产条件的耕地调出，将河道湖泊水库内的不稳定利用耕地逐步调出，将成片优质耕地中的零星建设用地、非耕农用地等垦造和恢复为耕地，结合各区实际因地制宜将山上耕地逐步调到山下，果树苗木逐步上山上坡，确保调入的耕地质量达到种植标准。整治过程中，采取合理措施，减少地表扰动和植被破坏，预防水土流失。坚持依法自愿有偿原则，结合全域土地综合整治，引导土地经营权有序流转，促进都市型现代农业高质量发展。

（三）有序推动闲置低效建设用地整理

通过全域土地综合整治持续推进存量建设用地整治利用，落实城乡建设用地减量要求，有计划开展农村零散、闲置、低效建设用地整理。腾退的建设用地，在保障农民合理居住需求、农村基础设施建设、公共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，促进产业振兴，提升土地资源配置效率和节约集约利用水平，增强乡村自我造血功能。按照依法依规、尊重历史的原则，做好历史遗留建设用地分类处理。

（四）统筹实施生态环境保护修复

统筹考虑自然生态系统的完整性、联通性和乡村肌理格局，

协同开展生态空间优化、乡村地区山水林田湖草沙一体化保护和修复、农村人居环境整治等活动。对具有文化内涵、历史底蕴和乡村特色的村镇，开展历史文化保护修复工作。加强村庄风貌提升和更新改造，充分发挥责任规划师等多师协同的作用，提升乡村品质，塑造北京特色的景观格局及乡村风貌。

（五）引导乡村产业融合发展

深化农村土地制度改革，严格依据国土空间规划和用途管制规则，结合生态环境分区管控成果，优化整理乡村产业用地空间，高效配置土地资源，因地制宜发展特色主导产业，助力打造产业强镇。加强与耕地占补平衡管理改革等政策衔接。充分发挥“土地整治+”的平台作用，结合乡村优势资源禀赋，培育乡村特色产业。发展新型农业经营主体和社会化服务，推动乡村产业提质升级，促进乡村振兴。

四、支持政策

（一）优化国土空间布局

实施全域土地综合整治的区域，在保持空间布局总体稳定，耕地数量不减少、质量有提升、生态有改善，整治范围内建设用地总量不增加，生态保护红线保护目标不降低的前提下，允许全域土地综合整治范围内建设用地、耕地、园地、林地、其他农用地等进行空间置换和布局优化。涉及用地布局优化调整的，应在实施方案批准后，由各区规划自然资源主管部门将整治区域纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统、框定规划底图，在

相关子项目验收后按程序更新国土空间规划“一张图”数据，方可作为执法、督察的依据。

对第三次国土调查为林地，实际上属于在农民依法承包经营的耕地上种树的，在尊重农民意愿的前提下，优先将平原和低坡度耕地中流出的林地、草地、园地等其他农用地逐步恢复为耕地，其中林地需履行林地调整程序，落实占补平衡。

（二）合理适度优化永久基本农田布局

整治区域涉及永久基本农田调整的，坚持“总体稳定、微调优化”的原则，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，原则上不得超过所涉乡镇永久基本农田划定面积的5%。对于单个图斑较大的地块，原则上予以保留；确需调整的，按照国家永久基本农田保护红线及市、区耕地保护规划相关文件执行。实施方案批准后，市规划自然资源委应将永久基本农田调整补划方案报自然资源部备案，调整后的永久基本农田位置及时向社会公布。

（三）支持乡村产业发展用地需求

按照国家统一部署安排，支持在全域土地综合整治中开展农村集体经营性建设用地入市相关工作，可结合整治工作将零星、插花的小块存量集体建设用地整治归并为大块宗地，可探索“国有+集体”组合供应方式，依据国土空间规划属于经营性用途的可以入市。充分运用低效用地再开发有关政策，推进农村闲置低效用地、零星建设用地等盘活利用，对村庄内空闲土地可结合整

治工作进行腾挪优化。

鼓励将乡镇国土空间规划预留的城乡建设用地机动指标向全域土地综合整治项目倾斜，根据项目建设需要进行落图落位。不断完善全域土地综合整治配套设施用地正面清单（附件1），支持满足一定条件的农业生产、农文旅体融合、林下空间复合利用等项目配套设施用地，符合变更调查规则的可按原地类管理，要纳入方案审查、项目验收和监督管理等关键环节。市农业农村、园林绿化等部门要针对正面清单内容，研究实施细则和标准，负责全过程监管。

（四）加大资金统筹支持力度

市区发展改革、财政、规划自然资源、农业农村、水务、生态环境、园林绿化等部门合理安排涉农相关项目和资金向全域土地综合整治区域集中，重点支持公益性较强、无明确收益来源、自身收益不足的项目。支持符合条件的项目申请中央预算投资或专项债券资金。依照市场化、法治化原则，发挥各类金融机构作用，为符合条件的项目提供资金支持。

五、有关要求

（一）加强组织领导

按照市级统筹、区级主责、乡镇实施的原则，建立政府主导、部门协同、上下结合、公众参与的工作机制。市级层面加强组织领导，建立“多审合一”的全域土地综合整治工作机制及工作管理规则（附件2），健全市级联合审查机制，简化审批流程和审

批材料。

市规划自然资源委牵头，会同市发展改革、财政、住房城乡建设、园林绿化、农业农村、水务、生态环境、交通、文化旅游等市级部门，加强全域土地综合整治政策研究、方案审查审批、工作指导与项目监督、验收与评估等，研究协调涉及的重要事项和重难点问题。

建立区领导牵头的全域土地综合整治工作协调机制。乡镇探索选择或组建综合性实施主体，建立推进实施机制，负责实施方案编制、项目实施及管理，统筹推进全域土地综合整治工作。

（二）强化实施监管

市规划自然资源委将全域土地综合整治实施方案纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统进行全流程管理。建立全域土地综合整治工作监管机制，有关部门应按职责分工对各领域子项目实施情况进行全过程监管、验收。对正面清单内项目，应实行“上图一验收一监管”闭环管理，建设完成后乡镇应及时主动函告区规划自然资源主管部门和行业主管部门，在“一张图”上落图定点，由行业主管部门监督管理。

充分发挥群众主体作用，运用好村民议事决策机制，引导集体经济组织成员和基层群众全方位参与全域土地综合整治。有关整治方案、项目实施、土地权属调整、指标调剂和收益分配等直接涉及农民合法权益的事项，要听取农民群众意见，接受监督。

（三）严守负面清单

严格落实负面清单审核把关（附件3），坚决防止借整治之机随意调整“三区三线”，禁止违背农民意愿搞大拆大建等行为，禁止变相建设别墅、私家庄园。禁止破坏生态环境砍树挖山填湖，破坏乡村风貌和历史文脉等。严禁违法占用林地、湿地、草地，禁止砍伐、非法移植古树名木，不得以整治名义擅自毁林开垦。注重强化合规管理和风险防控，严禁新增政府隐性债务。

本意见自印发之日起实施，有效期5年。本意见执行过程中，如遇上级政策调整的从其规定。

- 附件：1. 全域土地综合整治相关配套设施正面清单
2. 全域土地综合整治工作管理规则
3. 全域土地综合整治负面清单

附件 1

全域土地综合整治相关配套设施正面清单

配套设施类型	序号	管理方式	具体内容	办理流程	监管责任
农业林业生产设施	1	在不涉及占用永久基本农田，确保实施前后整治区范围内耕地数量不减少、不破坏耕作层的前提下，允许在集中连片耕地周边合理配置辅助设施用地，按照设施农业用地管理，无需办理农用地和未利用地转为建设用地审批手续。	在整治区范围内，允许为 100 亩以上的集中连片耕地合理配备堆肥场、育苗场、农资农机具存放场所、烘干塔等辅助设施用地。作物种植的辅助设施用地原则上控制在种植面积的 4% 以内，最多不超过 10 亩。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 乡镇政府将相关用地需求纳入全域土地综合整治实施方案。 2. 市规划自然资源委组织市级部门审查实施方案。针对农业生产辅助设施用地需求和建设方案，农业农村部门应明确审查意见。 3. 实施方案批复后，按照设施农业用地管理要求建设。 4. 建设完成后，按照程序完成农业生产辅助设施备案和上图入库。 	乡镇政府和市、区农业农村部门加强日常监管。如出现非农异化利用和超标准建设，将按照违法占地处理。
	2	在不采伐林木、不影响树木生长、不造成污染且不影响森林生态功能的前提下，允许直接为林业生产经营服务的设施，按照原地类管理，无需办理农用地和未利用地转为建设用地审批手续。	在整治区范围内，需要开展林下种植（养殖）的，允许配备生产资料库房和采集产品临时储藏室等为林业生产经营服务的工程设施，单体占地面积不超过 200 平方米，总面积不得超过整治区内林下种植总面积的 0.4%，最多不超过 2 亩，相互间距不得小于	<ol style="list-style-type: none"> 1. 乡镇政府将相关用地需求纳入全域土地综合整治实施方案。 2. 市规划自然资源委组织市级部门审查实施方案。针对林业生产服务设施用地需求和建设方案，园林绿化部门应明确审查意见。 	乡镇政府和市、区园林绿化部门依权限负责监督、巡查等。如出现异化利用和超标准建设，将按照违法占

配套设施类型	序号	管理方式	具体内容	办理流程	监管责任
			500米。建筑物不得超过两层，总高度（檐高）不得超过7米。要做好与林草湿荒调查监测、国土变更调查工作衔接，确保维持原地类。	3. 实施方案批复后，按照园林绿化部门管理要求建设实施。 4. 建设完成后，乡镇政府及时主动向区规划自然资源部门和区园林绿化部门报备。 5. 在国土空间“一张图”实施监督信息系统上落图定点，实行“上图一验收一监管”闭环管理。	地处理。
农文旅体融合配套设施	3	在不涉及占用永久基本农田，确保实施前后整治区范围内耕地数量不减少，不影响规模化生产经营和安全的前提下，允许以下项目用地由相关权利人按照规定使用，按照原地类管理，无需办理农用地和未利用地转为建设用地审批手续。	为观景提供便利，在不影响农业机械化生产的前提下，允许在整治区范围内500亩以上的集中连片耕地周边，采用离地高架方式布设简易型观景平台，单体占地面积不超过200平方米，平台离地高度不得超过7米，两个平台间距不得小于1公里。总面积最多不超过3亩。要做好与变更调查工作衔接，确保维持原地类。 允许在整治区范围内500亩以上的集中连片耕地周边布设栈道（宽度不超过2米）。	1. 乡镇政府将相关建设需求纳入全域土地综合整治实施方案。 2. 市规划自然资源委组织市级部门审查实施方案。针对观景平台、栈道等建设需求，农业农村部门应明确审查意见。 3. 实施方案批复后，按照农业农村部门管理要求建设实施。 4. 建设完成后，乡镇政府及时主动向区规划自然资源部门和区农业农村部门报备。 5. 在国土空间“一张图”实施监督信息系统上落图定点，实行“上图一验收一监管”闭环管理。	乡镇政府加强日常监管、巡查等，区规划自然资源部门和区农业农村部门做好监督和政策指导。如出现异化利用和超标建设，将按照违法占地处理。

配套设施类型	序号	管理方式	具体内容	办理流程	监管责任
农文旅体融合配套设施	4		为提升旅游体验,在不影响农业机械化生产的前提下,允许在整治区非建设空间范围内配备单体占地面积不超过40平方米稻草人、雕塑等乡村景观小品以及标识标牌等。两个单体间间距不得小于500米。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 乡镇政府将相关用地需求纳入全域土地综合整治实施方案。 2. 市规划自然资源委组织市级部门审查实施方案。针对景观小品、标识牌等需求,农业农村部门应明确审查意见。 3. 实施方案批复后,按照农业农村部门管理要求建设实施。 4. 建设完成后,乡镇政府及时主动向区规划自然资源部门和农业农村部门报备。 5. 在国土空间“一张图”实施监督信息系统上落图定点,实行“上图一验收一监管”闭环管理。 	乡镇政府加强日常监管,区农业农村部门做好监督和指导。如出现异化利用和超标准建设,将按照违法占地处理。
农文旅体融合配套设施	5		为休闲农业和乡村旅游服务,单体占地面积小于100平方米的移动厕所,高度不超过4米,厕所间距不得小于500米。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 乡镇政府将相关用地需求纳入全域土地综合整治实施方案。 2. 市规划自然资源委组织市级部门审查实施方案。针对休闲农业和乡村旅游厕所用地需求和建设方案,农业农村、文化旅游部门应明确审查意见。 3. 实施方案批复后,按照农业农村、文化旅游部门管理要求建设实施。 	乡镇政府和市、区农业农村部门、文化旅游等部门加强日常监管、巡查等。如出现异化利用和超标准建设,将按照违法占地处理。

配套设施类型	序号	管理方式	具体内容	办理流程	监管责任
				<p>4. 设施建设完成后，乡镇政府及时主动向区规划自然资源部门、农业农村部门和文化旅游部门报备。</p> <p>5. 在国土空间“一张图”实施监督信息系统上落图定点，实行“上图—验收—监管”闭环管理。</p>	
农文旅融合配套设施	6	在不采伐林木、不硬化林地、不影响树木生长、不造成污染且不影响森林生态功能的前提下，允许林下空间复合利用设施，无需办理农用地和未利用地转为建设用地审批手续。	在整治区范围内，对于林下经济示范基地允许配备露营营位、营位附属设施、休闲、紧急避险、科普等设施，总占地面积不超过林地面积的1%，设施高度不超过主林层高度。允许利用林下空间设置临时停车区，单个停车区面积不得超过200平方米。	<p>1. 乡镇政府将相关用地需求和建设方案纳入全域土地综合整治实施方案。</p> <p>2. 市规划自然资源委组织市级部门审查实施方案。针对林下配套设施用地需求和建设方案，园林绿化部门应明确审查意见。</p> <p>3. 实施方案批复后，按照园林绿化部门管理要求建设实施。</p> <p>4. 建设完成后，乡镇政府及时主动向区规划自然资源部门和园林绿化部门报备。</p> <p>5. 在国土空间“一张图”实施监督信息系统上落图定点，实行“上图—验收—监管”闭环管理。</p>	市、区园林绿化部门依权限，负责监督、巡查等。如出现异化利用和超标建设，将按照违法占地处理。

全域土地综合整治工作管理规则

为贯彻落实《北京市关于学习运用“千万工程”经验深入开展全域土地综合整治工作的实施意见(试行)》，按照“职责法定、集中审查、各负其责、形成合力”的原则，规范我市全域土地综合整治工作，明确职责分工，强化实施监管，结合我市实际情况，制定本规则。

一、工作实施程序

全域土地综合整治实施程序包括申报、实施方案编制与报批、项目实施与管理、竣工验收等。实施周期一般为 3 年，原则上不超过 5 年。

(一) 统筹谋划

区政府综合考虑整治的必要性和可行性，在符合规划、整治潜力大、整治需求强、工作基础好的区域优先开展全域土地综合整治。乡镇政府向区规划自然资源主管部门提出申请，区政府同意后，向市规划自然资源委报备。

(二) 实施方案编制与报批

1. 实施方案编制。区政府组织乡镇政府、专业机构等部门共同谋划，按照相关技术规范，科学编制全域土地综合整治实施方案及乡镇国土空间规划运行维护方案、永久基本农田调整补划方

案、土地权属调整方案等相关子方案，明确目标任务、建设内容及实施安排、投资估算及资金筹措、实施保障等内容，提高全域土地综合整治项目的可实施性。实施方案需征询村民意见且取得农村集体经济组织同意，并履行相应公示程序。

2. 实施方案报批。实施方案由规划自然资源主管部门初审，同步征求市、区相关委办局意见，并通过市级联审后，市规划自然资源委批复实施方案。经批准的实施方案，是项目实施、验收、监管的依据，原则上不得调整。

（三）项目实施与管理

1. 项目实施。实施方案获批后，市、区相关职能部门按职责批复土地权属调整等相关子方案，按照目标任务和实施安排，组织协调相关部门有序推进各实施工作。

2. 过程管理。市、区两级相关部门按照职责分工及项目管理要求，建立项目实施监督检查机制，对实施方案总体推进情况开展定期调度和过程巡查，开展项目实施全过程监管。对于市级巡查过程中发现的问题、未按实施周期及计划完工或实施过程中出现全域土地综合整治实施负面清单中所列情况的，市规划自然资源委将函告区政府，由区政府组织及时整改落实，并视情况追究相关单位和人员责任。

（四）竣工验收

1. 子项目验收。全域土地综合整治区域内，按单体条线方式组织实施的项目，依据归口管理的原则，相关部门按照原验收程

序和标准组织开展验收工作。

2. 整体验收。全域土地综合整治整体实施完成后，按照乡镇验收、区级初审、市级复核的程序进行验收。市规划自然资源委组织市级有关部门、专家组对项目开展情况开展整体复体验收。验收不合格的，市规划自然资源委通知区政府组织乡镇限期整改，整改完成后，重新验收。

3. 管护要求。区政府、乡镇应严格落实全域土地综合整治后期管护责任，严格耕地和永久基本农田保护，严格全域土地综合整治区域国土空间用途管制。

二、部门责任

（一）市级整体部署

市规划自然资源委负责研究制定我市全域土地综合整治配套政策和技术规范；统筹我市全域土地综合整治工作，组织各相关单位开展全域土地综合整治项目实施方案审查、过程管理、竣工验收等工作。

市发展改革、财政、住房城乡建设、交通、生态环境、农业农村、水务、园林绿化、文化旅游等市级相关部门按照全域土地综合整治总体要求，依据“精简、协同、优化”和归口管理的原则，依法依规审查实施方案中涉及本行业的内容和项目等，在具体实施过程中加强指导与服务，研究相关配套细则和标准，并履行相关监管责任。

（二）区级统筹推进

各区政府是全域土地综合整治工作的责任主体，对项目实施、资金使用、项目监管、后期管护和安全生产负总责，应建立多部门共同参与、职责分工明确、任务协同推进的全域土地综合整治工作机制，负责研究制定区级配套政策，统筹推进整治区域内各线条建设项目和资金整合。区级相关部门按职责做好子项目的巡查工作，对实施进度、工程质量、资金使用进行监管，并按职责做好政策指导和监督。

（三）乡镇组织实施

乡镇是全域土地综合整治项目实施的主体，可以探索选择或组建综合性实施主体，负责组织编制实施方案，开展政策宣传，引导公众参与，推进子项目实施。强化各子项目进度控制和质量管理工作，加强日常监管、巡查，在实施中出现明显偏差的需要及时叫停并督促整改。对于按照配套设施正面清单建设的农业林业生产设施、农文旅体融合配套设施，按照农业农村、园林绿化、文化旅游等部门相关细则和标准实施全过程监管，落实后期管护责任，严禁异化利用。

全域土地综合整治负面清单

有以下情况禁止纳入整治区域，已纳入或实施中出现以下情形的，应当及时整改，整改不力的，应及时调出整治区域。

一、违背农民意愿搞合村并居、大拆大建，强制或变相强制农民退出宅基地，强迫农民“上楼”。

二、借全域土地综合整治变相占用调整永久基本农田，或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，或者调整的永久基本农田质量和布局不符合有关要求。

三、以全域土地综合整治名义随意调整、占用生态保护红线；随意调整城镇开发边界。

四、破坏生态环境挖山填湖，违法占用林地、湿地、草地，砍伐、非法移植古树名木，以整治名义擅自毁林开垦、违规处置砂石、违法采矿、破坏自然保护地和野生动物栖息地等重要生态空间，以及带来外来物种入侵造成严重影响。

五、全域整治涉及在河湖、水库管理范围内建设非防洪防涝和供水类的建筑物、构筑物；在 25 度以上陡坡地开垦、放牧和种植农作物。

六、在需要重点保护的三条文化带、历史文化名镇名村、传统村落、重点文物等限建区域开展不符合规定拆迁活动，破坏历

史文化文脉和传统风貌。

七、全域整治按原地类管理的配套设施项目，违规违法建设围墙。

八、违背群众意愿大规模流转或单纯追求节余建设用地和补充耕地等指标交易。

九、借全域土地综合整治之名变相搞房地产开发，城镇居民到农村购买宅基地，建设或变相建设别墅、私家庄园和私人会馆。

十、整治后整治区域内建设用地总面积增加。

十一、未经科学论证和评估，不符合相关规划，擅自进行大规模未利用地开发。

十二、未执行耕地年度内“占补平衡”和永久基本农田“先补划后调整”要求。

十三、违法用地情况严重且未及时处理到位。

十四、资金保障不足，存在隐性债务风险。