

舟山市人民政府办公室文件

舟政办发〔2019〕51号

舟山市人民政府办公室关于实施 全域土地综合整治与生态修复工程的意见

各县（区）人民政府，各功能区管委会，市政府直属各单位：

为进一步完善我市农村土地资源要素配置，加强农村建设用地盘活利用，助力乡村振兴战略实施和生态文明建设，经市政府同意，现就实施全域土地综合整治与生态修复工程提出以下意见：

一、总体要求

（一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，围绕渔农业渔农村现代化、城乡融合发展和生态文明建设总目标，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，创新土地制度供给和要素保障，优化渔农村生产、

生活、生态用地空间布局，形成农田连片与村庄集聚的土地保护新格局、生态宜居与集约高效的渔农村土地利用空间结构，助力我市打好“五大会战”，建设“四个舟山”。

（二）工作原则。

一是坚持系统思想、尊重自然。树立“山水林田湖草是一个生命共同体”的系统思想，始终将生态环境保护放在优先位置，统筹推进山水林田湖草海整体保护、系统修复、综合治理。

二是坚持规划引领、节约集约。强化“多规融合”和规划引导，按照控制总量、优化增量、盘活存量、释放流量、实现减量的要求，促进土地资源要素有序流动，提升土地节约集约利用水平。

三是坚持政府搭台、农民主体。建立健全政府主导、部门协同、群众参与的工作机制。充分发挥渔农村集体经济组织和渔农民的主体作用，保障渔农民的知情权、参与权、监督权和收益权，让渔农民共享发展成果。

四是坚持守牢底线、勇于创新。牢牢把握底线红线，确保土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、粮食生产能力不减弱、渔农民利益不受损。坚持目标导向和问题导向，深化渔农村土地制度改革。

五是坚持因地制宜、循序渐进。综合考虑资源禀赋、产业特色和人文风情，探索具有区域特色的土地整治模式和路径，坚持试点先行展，以点带面。

（三）工作目标。

到 2020 年前，在全市实施 13 个以上全域土地综合整治与生态修复工程项目，其中 2018 年已启动实施 3 个，2019 年启动实施 6 个，2020 年启动实施 4 个，每个项目计划在 3 年内竣工。

二、主要内容

（一）编制村级国土空间规划。以上年度土地利用变化数据为基础，开展土地利用现状和潜力调查，对实施主体编制村级国土空间规划，作为开展全域土地综合整治与生态修复工程的规划依据。要科学确定渔农村建设用地规模，优化渔农村用地布局，合理规划生产生活生态用地。

（二）开展农用地综合整治。统筹推进高标准农田建设、旱地改水田、耕地质量提升、宜耕后备资源开发以及农田基础设施建设等工作，在优化耕地布局、增加耕地面积的同时，提高耕地质量和连片度，为农业适度规模经营和发展现代农业创造条件。

（三）推进低效用地整治。进一步优化布局村庄建设、产业发展、公共服务、基础设施、古村落保护、文化传承等各项用地，有计划地开展渔农村宅基地、废弃工矿用地及其他存量建设用地复垦，合理安排建新区块。

（四）开展生态环境整治修复。优化调整林地、水域等生态用地布局，对各类农用地开展综合整治，有序推进村庄整治、矿山治理、苗木种植、土壤污染防治以及人居环境改善等工作。

（五）建立村级土地民主管理机制。建立健全土地管理

村规民约，充分尊重群众在村级土地管理中的决策权、管理权和监督权。探索征地社会稳定风险评估机制，落实征地听证制度，完善城乡建设用地增加挂钩项目民主协商机制。

三、工作要求

（一）做好选址工作。各县（区）政府、功能区管委会要在同一乡镇（街道）内选择一个行政村或相毗邻的部分行政村为整治项目区。选择村民意愿较强、村班子团结有力的地区，积极落实村规划编制，统筹考虑收益产出，基本实现土地、资金等要素平衡。

（二）上报工作计划。每年3月份前，对当年拟启动的整治项目进行统筹安排，编制工作计划，经市领导小组审核同意后，报省领导小组办公室同意。

（三）编制实施方案。根据批准的工作计划，逐个编制工程实施方案，组织有关部门进行论证。每年6月之前，报省领导小组办公室审核同意后实施。

（四）落实评估考核。根据省政府考核标准，每年由市领导小组办公室牵头组织对当年度实施的整治项目进行考核，对在建工程总体进度、取得成效进行绩效评价，对已完成的工程落实“回头看”，全面评估整治项目的综合效益。

四、政策措施

（一）实行永久基本农田整备区制度。将整治项目区的永久基本农田周边的农用地、零散耕地和零星建设用地复垦后纳入永久基本农田整备区。通过土地整治和耕地质量提升等，逐步形成与永久基本农田连通连片、设施完善、质量相

当的优质耕地；对达到永久基本农田标准的，纳入永久基本农田储备库。探索永久基本农田数据库年度更新与零星永久基本农田调整相挂钩制度。

（二）优化国土空间规划和布局。经县级政府批准后，村级国土空间规划纳入乡镇规划。在不减少林地面积和不破坏生态环境的前提下，允许零散耕地、园地、林地、其他农用地之间进行空间置换和布局优化，涉及调整农用地地类的，纳入年度土地变更调查进行统一调整。要充分合理利用存量建设用地，对现状建设用地规模确实无法满足农村发展、村庄建设需要的，在符合土地利用总体规划前提下，允许使用规划新增建设用地预留指标适当扩大村庄建设用地规模。各项目区可提留不超过建设用地复垦面积的 20%，作为规划新增建设用地预留指标，保障项目区内农村基础设施和新产业新业态发展用地。

（三）实行新增建设用地计划指标奖励。全域土地综合整治与生态修复工程验收后，按建设用地复垦面积的一定比例奖励新增建设用地计划指标，由县级政府统筹，优先保障新农村建设和产业融合发展用地。对现状人均村庄建设用地面积低于 80 平方米的，按 1:1 比例奖励新增建设用地计划指标；对 80-120 平方米的，按 1.5:1 奖励；对超过 120 平方米的，按 2:1 奖励。对利用收储农村闲置建设用地发展农村新产业新业态的，按实际利用面积 3:1 比例奖励新增建设用地计划指标。

（四）优化城乡建设用地增减挂钩政策。在确保县域内

耕地数量和质量平衡的前提下，项目区城乡建设用地增减挂钩指标，可在规划确定的扩展边界范围内等面积（含规划建设用地规模）使用；在满足当地村庄建设和农村发展用地需要后，城乡建设用地增减挂钩节余指标可在全市范围内调剂使用，收益用于支持乡村振兴战略实施。

（五）减免相关规费。整治项目实施中，涉及农民建房和配套基础设施建设的行政事业性收费等，按照相关规定落实减免政策。水、电、气、网等涉及民生的行业企业要密切配合，落实相关价格政策。

五、工作保障

（一）加强领导保障。市政府成立全域土地综合整治与生态修复领导小组，统一领导协调实施我市全域土地综合整治与生态修复工作，领导小组办公室设在市自然资源和规划局。各地也要建立相应的工作机构，加强领导，落实责任，协同配合，形成合力。

（二）加强资金保障。各级财政要按照“渠道不乱、用途不变、统筹安排、各计其功”的原则，整合和统筹使用涉农涉地资金，发挥资金综合效益。探索社会资本参与，支持金融机构创新农村金融产品和金融服务。

（三）加强评估监测。加强项目实施的动态监管，利用“一张图”、卫星遥感监测等各类监管手段，对项目实施情况进行全程监管。

（四）加强舆论宣传。各地各有关部门要充分运用各种媒体，广泛宣传全域土地综合整治与生态修复工作的重要意

义，及时总结好的典型、好的经验、好的做法，营造良好的社会舆论环境。

本意见自 2019 年 6 月 1 日起施行。

附件： 1.重点任务职责分工
2.年度实施计划

舟山市人民政府办公室
2019 年 5 月 13 日

（此件公开发布）

附件 1

重点任务职责分工

工作内容	目标任务	牵头单位	配合单位
编制村级国土空间规划	开展土地利用现状和潜力调查，合理确定农村建设用地规模，统筹安排生产生活生态用地布局，启动 13 个以上村级国土空间规划编制工作。	市自然资源和规划局	市发改委、市生态环境局、市住建局、市水利局、市农业农村局、市统计局、市文化和广电旅游体育局
开展农用地综合整治	统筹推进高标准农田建设工程，以农田水利基础设施和耕地质量提升为重点开展高标准农田建设，加大中低产田改造力度，提高耕地产能，高标准农田占永久基本农田的比例达 85% 以上。	市自然资源和规划局	市发改委、市财政局、市自然资源和规划局、市水利局、市统计局
	实施垦造耕地工程，通过土地整治和高标准农田建设、开发利用低效园地荒芜土地等宜耕地、复垦废弃宅基地、闲置建设用地和工矿用地等途径垦造耕地。	市自然资源和规划局	市财政局、市水利局、市农业农村局、市统计局、市海洋与渔业局
	实施耕地质量提升工程，制定耕地地力综合培肥实施方案，综合采取工程、生物、农艺等措施，实施耕作层快速培肥改良，有效改善和提升耕地地力和土壤生态环境；推进粮食生产功能区提标改造，切实保护和提高粮食生产功能区的综合生产能力。	市农业农村局	市财政局、市自然资源和规划局、市水利局、市统计局
推进闲置浪费、低效利用建设用地整治	推进存量建设用地复垦和城乡建设用地增减挂钩，依据村级国土空间规划、村庄规划，对零星、散乱的渔农村建设用地进行复垦，按照建设用地增减挂钩的要求，合理安排建新区用地。实施城乡建设用地增减挂钩节余指标跨市调剂。	市自然资源和规划局	市财政局、市住建局

工作内容	目标任务	牵头单位	配合单位
	推进存量建设用地整治利用，优化用地结构布局，统筹农房建设、产业发展、公共服务、公益事业、基础设施、生态保护等各项用地，盘活渔农村存量建设用地，推进拆后土地综合利用。	市自然资源和规划局	市财政局、市住建局
	推进渔农村非法建筑拆除，项目涉及的村全面完成D级农民自住危房和涉及公共安全的C级、D级危房治理改造，以及其他危房的治理，积极创建“无违建乡镇”。	市住建局	市财政局、市自然资源和规划局、市农业农村局
	加快推进渔农村基础设施提档升级，推进“四好农村路”建设，加快打通乡村断头路，提升城乡运输一体化服务水平。	市交通运输局	市发改委、市财政局、市自然资源和规划局、市住建局、市水利局、市农业农村局
	统筹实施百项千亿防洪排涝工程，美丽河湖建设和农民饮用水达标提标工程。	市水利局	市发改委、市财政局、市自然资源和规划局、市住建局、市交通运输局、市农业农村局
	实施“千村精品、万村景区”工程，积极创建乡村振兴精品村、A级景区村、美丽宜居示范村。	市农业农村局、市文化和广电旅游体育局	市财政局、市自然资源和规划局、市住建局、市农业农村局
统筹推进生态环境整治修复	开展生态型土地综合整治项目建设，把生态理念贯彻到土地综合整治项目规划设计、工程措施、监测与评价等各个环节。发挥大自然自我修复功能，保护生物多样性，注重公众参与，让土地整治项目更加生态友好。	市自然资源和规划局	市财政局、市生态环境局、市水利局、市农业农村局、市海洋与渔业局
	全面开展废弃矿山综合治理，根据废弃矿山地理位置敏感性及环境影响程度，分类治理。实施《舟山市废弃矿山治理三年专项行动》，重点抓好风景名胜、各类保护区、主要道路、主要航道及城市周边地区的废弃矿山治理。	市自然资源和规划局	市财政局、市生态环境局、市农业农村局
	深入实施“一村万树”三年行动，大力开展赠苗造林、四旁植树、补植培育和绿化片林建设，加快发展珍贵树种、乡土树种、彩色树种，加快乡村绿化美化步伐，优化渔农村生态环境，推动形成“一户一景、一村一品、一线一韵、一树一业”的乡村绿化美化和林业产业发展新格局。	市农业农村局、市自然资源和规划局	市财政局

工作内容	目标任务	牵头单位	配合单位
	深入推进土壤污染综合防治。落实“土十条”，加快实施土壤污染情况调查，深化工矿企业污染和农业面源污染防治行动，推进污染地块安全利用行动，严格管控耕地土壤环境风险，受污染耕地安全利用率和污染地块安全利用率达到90%以上。	市生态环境局	市财政局、市自然资源和规划局、市住建局、市农业农村局
	大力实施渔农村人居环境提升，全域土地综合整治与生态修复工程涉及的村卫生厕所普及率达100%，生活垃圾分类覆盖率达80%以上，提升乡容村貌。深化美丽乡村建设，规范农房改造建设，强化景观风貌管控。加强历史文化（传统）村落保护、利用和监管，传承弘扬优秀传统文化。	市住建局、市农业农村局	市发改委、市财政局、市自然资源和规划局、市生态环境局、市交通运输局、市水利局、市农业农村局、市海洋与渔业局
建立渔农村土地民主管理机制	按照“公开为常态，不公开为例外”的原则，深入推进政务公开，加大自然资源管理政策法规、办事程序和办事结果公开力度，接受群众全过程监督。推进征地信息公开标准化规范化建设。	市自然资源和规划局	市农业农村局
	制定和完善土地管理村规民约，把土地管理事项纳入村规民约重要内容，建立土地管理事项公开和民主决策制度。落实建设用地规划选址、新渔农村建设、整治工程实施、土地权属调整、宅基地分配、土地指标调剂和收益分配等纳入村务公开内容，充分听取群众意见，接受群众监督，实行土地民主管理。确保项目收益全部用于当地乡村振兴战略建设。	市自然资源和规划局	市农业农村局
	完善土地行政许可事项群众参与机制，实施征地社会稳定风险评估机制、征地民主协商机制。完善城乡建设用地增加挂钩项目立项听证制度。	市自然资源和规划局	市农业农村局

附件 2

年度实施计划

区域	实施数量	分年度计划		
		2018 年	2019 年	2020 年
	13	3	6	4
定海区	4	1	2	1
普陀区	3		2	1
岱山县	3	2		1
嵊泗县	1		1	
新城	1			1
普朱	1		1	

注：各县（区）、功能区实际实施数不得少于计划数。

抄送：市委各部门，市人大常委会、市政协办公室，舟山警备区，市法院，
市检察院，部、省属在舟单位，驻舟部队。

舟山市人民政府办公室

2019年5月14日印发
