

# 全国土地整治规划（2016～2020年）

国土资发〔2017〕2号

## 前 言

深入贯彻党中央、国务院的战略部署，紧密围绕全面建成小康社会新的目标要求，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，规范有序推进土地整治，促进“五化”同步发展，依据《土地管理法》，遵循《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》和《全国土地利用总体规划纲要（2006～2020年）》，编制《全国土地整治规划（2016～2020年）》（以下简称《规划》）。

《规划》提出未来五年国家土地整治战略部署，确定土地整治的指导思想、基本原则、目标任务和方针政策，统筹安排各项土地整治活动和高标准农田建设任务，明确土地整治重点区域和重大工程，提出规划实施保障措施。《规划》是开展土地整治活动的基本依据和行动指南。

《规划》以2015年为基期，2020年为规划目标年。规划范围未包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾省。

## 第一章 土地整治面临的形势

### 第一节 “十二五”土地整治工作成效

“十二五”时期，各地各部门全面贯彻落实党中央、国务院关于加强土地管理的一系列重要决策部署，依据《全国土地整治规划（2011～2015年）》，密切配合、上下联动，大力推进土地整治，加强高标准农田建设，全面完成了“十二五”时期各项土地整治目标任务，在促进耕地保护和节约集约用地、推动城乡统筹发展和生态文明建设中发挥了不可替代的作用；同时，逐步形成了规划体系健全、建设标准完备、资金保障到位、产权保护有力、监测监管全

覆盖、队伍支撑可靠的工作格局，为规范有序开展土地整治奠定了坚实基础。

——大规模开展高标准农田建设，巩固了国家粮食安全基础。2011年以来，按照“划得准、调得开、建得好、保得住”的要求，大力开展高标准农田建设取得了较好成效。全国整理农用地 5.3 亿亩，建成高标准农田 4.03 亿亩。补充耕地 2767 万亩，其中，土地开发补充耕地 822 万亩，土地整理、土地复垦补充耕地 1755 万亩，增减挂钩补充耕地 190 万亩，新增耕地面积超过同期建设占用和自然灾害损毁的耕地面积，保证了全国耕地数量基本稳定；补充耕地 70%来源于土地整理复垦，土壤熟化程度较高。据统计，经整治后的耕地质量平均提高 1 个等级、亩产平均提高 10%~20%，提高了耕地生产能力，新增粮食产能 373.68 亿公斤。同时，通过土地整理复垦，大量零碎、分散的土地得到适当归并，农业基础设施配套建设得到加强，提高了机械化耕作水平和排灌抗灾能力，降低了农业生产成本，增加了农民收入水平。通过土地整治，保障了规划期间耕地数量基本稳定、质量有提高，对“十二五”期间的连年增产发挥了重要作用。

——调整优化土地利用结构布局，提高了土地综合承载能力。“十二五”期间，通过开展城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用、城镇低效用地再开发等，全国共整理农村闲置、散乱、粗放建设用地 233.7 万亩，复垦历史遗留工矿废弃地 936.6 万亩，改造开发城镇低效用地 150 万亩，优化了城乡用地结构和布局，促进了节约集约用地，整理复垦后土地利用率提高 9.83%，为新型城镇化和县域经济发展拓展了空间。

——带动农村投入和农民就业，促进了农民增收、农业增效和农村发展。“十二五”期间，各地土地整治累积投入资金 5500 多亿元，农民参加土地整治劳务所得合计超过 1100 亿元，惠及 1.01 亿农民，项目区农民人均新增年收入 900 多元。通过开展增减挂钩，投入农村资金 6000 亿元，加大对农村散乱、闲置、低效建设用地整理，改善了农村人居环境，促进了美丽乡村建设。同时，支持贫困地区开展土地整治，100 个国家扶贫开发工作重点县被纳入

全国 500 个高标准农田建设示范县范围，有效引导土地整治项目和资金向贫困地区倾斜，推动老、少、边、穷地区农村脱贫致富。

——加大土地生态环境整治，促进了生态文明建设。“十二五”期间，开展农用地整理，加强农田基础设施建设，建成田间道路 886.8 万公里，修建排灌沟渠 867.4 万公里，种植农田生态防护林 1.1 亿株；采取工程、生物等措施，开展沙化、盐碱化和石漠化等土地治理，治理水土流失面积 413 万亩；加大工矿废弃地复垦和矿山生态环境治理，“十二五”期间土地复垦率提高了 12.5%。全国通过土地整治修复和保护生态系统，基本实现了生态安全和粮食安全有机结合，有效促进了生态环境质量提升。

——加强土地整治基础能力建设，形成了良好工作格局。建立健全土地整治工作机制；修订完善了土地整治专项资金管理政策措施、建立完善了土地整治监测监管体系、加快土地整治技术标准体系建设；加强土地整治机构队伍建设，基本建立了国家-省-市-县四级土地整治机构，为土地整治事业发展提供了强有力的支撑。

## 第二节 “十三五”时期面临形势

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段，经济长期向好基本面没有改变，但土地资源的基本国情没有根本改变，资源约束趋紧趋势未得到根本扭转。党中央、国务院明确要求坚持最严格的耕地保护制度，坚守耕地红线，实施藏粮于地战略；坚持最严格的节约用地制度，调整优化建设用地结构布局，推动城乡区域协调发展；坚持保护环境的基本国策，划定并严守生态保护红线，筑牢生态安全屏障，促进人与自然和谐共生。面对新形势新要求，必须用新的发展理念全面推进土地整治，切实发挥土地整治的综合效益。

——推进农业现代化，要求加强耕地数量保护和质量建设。耕地是保障国家粮食安全的资源基础。随着“五化”同步加快推进，“十三五”期间因生态退耕、农业结构调整、建设占用等预计耕地面积将减少 7000 多万亩。同时，我国耕地后备资源总面积约 8000 万亩，其中集中连片的耕地后备资源仅 2800 多万亩，中低等耕地比例达 70%，有灌溉条件的耕地只占 51.5%，耕地数量质量现状与

推进农业现代化的要求存在较大差距。因此，必须大力推进土地整治，努力补充优质耕地，加强基本农田建设，全面提升耕地质量，提高粮食产能，切实落实藏粮于地战略。

——推进新型城镇化，要求提高土地利用效率和优化用地结构布局。城镇化是现代化必由之路，十八届五中全会明确提出要推进以人为核心的新型城镇化。到2020年我国户籍人口城镇化率将达到45%左右，每年将有1600多万人进城落户，同时协同推进四大板块、实施三大战略，需要提供建设用地保障，预计“十三五”期间全国新增建设用地需求达到3200多万亩；为了确保国家粮食安全、筑牢生态安全屏障，需要划定农业空间和生态保护红线，土地供需矛盾将进一步凸显，传统粗放利用土地资源的方式不可持续。适应新型城镇化和经济社会发展新特点，亟需加大盘活存量建设用地，节约集约用地，以较少的土地资源消耗支撑经济社会可持续发展。

——推进新农村建设，要求加大农村人居环境整治和改善农村生产生活条件。当前我国农村居民点布局散、乱、空现象比较普遍，农田细碎化比较严重，全国农村居民点270万个，占地面积为2.87亿亩，农村人口人均居民点用地达到317平方米，农村地区教育、医疗、卫生等公共服务设施和基础设施十分薄弱。十八届五中全会提出要开展农村人居环境整治，加强农村基础设施建设，促进城乡公共资源均衡配置；到2020年，我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫。必须适应新农村建设要求，大力推进农村土地综合整治，着力改善农业生产条件和农村人居环境，促进美丽宜居乡村建设；按照精准扶贫、精准脱贫的要求，采取超常规政策措施，全力助推脱贫攻坚。

——推进生态文明建设，要求加强土地生态保护和修复。我国生态文明建设水平总体上仍滞后于经济社会发展，自然生态系统脆弱，土地退化和污染严重，资源环境承载能力面临巨大压力。全国水土流失面积和荒漠化土地面积约占陆地国土面积31%和30%，耕地退化面积占耕地总量40%以上，据研究，每年因自然灾害和生产建设活动损毁土地约400万亩。要按照生态文明建设要求，开展山

水林田湖综合整治，推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，开展损毁土地复垦，加强土地生态建设和保护，不得造成森林、草原损害和生态破坏，推动形成绿色发展方式和绿色生活方式。

——推进依法治国，要求加强土地整治法治建设。中央明确提出要坚持依法治国，建设社会主义法治国家。目前，土地整治法律法规建设总体滞后于发展需要，影响了土地整治事业健康发展。必须按照“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的要求，加快推进土地整治法制化建设，尽快推动制定土地整治条例等法律法规，建立完善土地整治规章制度，保障土地整治工作依法依规开展。

## 第二章 指导思想与主要目标

### 第三节 指导思想

指导思想：全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，按照党中央、国务院决策部署，坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，实施藏粮于地和节约优先战略，以提升粮食产能为目标，大力推进农用地整理和高标准农田建设，夯实农业现代化基础；以促进城乡统筹发展为导向，大力推进城乡散乱、闲置、低效建设用地整理，推动美丽宜居乡村建设和新型城镇化发展；以精准扶贫、精准脱贫为要求，大力推进贫困地区土地综合整治，加大政策、项目、资金支持，助力脱贫攻坚；以保护生态环境为前提，大力推进废弃、退化、污染、损毁土地的治理、改良和修复，促进土地资源永续利用。

土地整治遵循以下基本原则：

——坚守耕地红线。围绕落实国家粮食安全战略，坚持最严格的耕地保护制度，以大规模建设高标准农田为重点，合理安排土地整治重点区域和重大工程，全面划定永久基本农田，大规模推进土

地整治、中低产田改造和高标准农田建设，确保耕地数量和质量有提升，夯实农业现代化和粮食安全基础。

——促进城乡统筹。坚持区域协同、城乡一体，以节约集约用地为核心，统筹安排农村建设用地整理、城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用、城镇低效用地再开发等活动，调整优化城乡建设用地结构布局，促进土地要素在城乡间有序流转，助推一二三产业融合发展，推进城乡基本公共服务均等化，促进新型城镇化发展和美丽乡村建设。

——加强生态保护。落实生态文明建设要求，实施山水林田湖综合整治，加强生态环境保护和修复，坚持保护优先、自然修复为主，加强对水土流失、石漠化、沙化等严重的环境敏感区、脆弱区土地生态环境整治，提高土地生态服务功能，筑牢生态安全屏障。

——维护群众权益。坚持农民主体地位，尊重农民意愿，保障农民的知情权、参与权、监督权和受益权，切实维护农村集体经济组织和农民合法权益；坚持工业反哺农业、城市支持农村，加大新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费和增减挂钩收益对农村的投入，鼓励社会资本投向农村，改善农民生产生活条件，保证农民共享工业化、城镇化发展成果。

——坚持政府主导。坚持政府主导、国土搭台、部门协同、上下联动、公众参与的工作机制，加强政府的组织领导，强化部门合作，有效发挥整体联动的综合效应；建立健全激励机制，充分调动社会各方和农民的积极性、主动性，推进土地综合整治。

——坚持因地制宜。立足地方经济社会发展水平，顺应人民群众改善生产生活条件的期待，统筹安排、突出重点、循序渐进推进各项土地整治活动，避免不顾实际大拆大建，增加人民生活负担。

#### **第四节 规划目标**

根据《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》、《全国主体功能区规划（2011~2020年）》、《全国土地利用总体规划纲要（2006~2020年）》、《国家新型城镇化规划（2014~2020年）》、《全国高标准农田建设总体规划（2011~2020年）》和

《国土资源“十三五”规划纲要》等，提出规划期土地整治的主要目标：

——高标准农田建设加快推进。落实藏粮于地战略，积极推进高标准农田建设，确保“高标准建设、高标准管护、高标准利用”。在“十二五”期间建成4亿亩高标准农田的基础上，“十三五”时期全国共同确保建成4亿亩、力争建成6亿亩高标准农田，其中通过土地整治建成2.3~3.1亿亩，经整治的基本农田质量平均提高1个等级，国家粮食安全基础更加巩固。

——耕地数量质量保护全面提升。落实最严格的耕地保护制度，努力补充优质耕地，加强耕地质量建设。通过土地整治补充耕地2000万亩，其中农用地整理补充耕地900万亩，损毁土地复垦补充耕地360万亩，宜耕未利用地开发补充耕地510万亩，农村建设用地整理补充耕地230万亩；通过农用地整理改造中低等耕地2亿亩左右，开展农田基础设施建设，建成排灌渠道900万公里，建成田间道路600万公里，耕地保护基础更加牢固。

——城乡建设用地整理取得积极成效。落实最严格的节约用地制度，稳妥规范推进城乡建设用地整理。有序开展城乡建设用地增减挂钩，整理农村建设用地600万亩，城乡土地利用格局不断优化，土地利用效率明显提高；稳步推进城镇建设用地整理，改造开发600万亩城镇低效用地，促进单位国内生产总值的建设用地使用面积降低20%，节约集约用地水平进一步提高。

——土地复垦和土地生态整治力度加大。落实生态文明建设要求，切实加强土地修复和土地生态建设。按照宜耕则耕、宜林则林、宜草则草的原则，生产建设活动新损毁土地全面复垦，自然灾害损毁土地及时复垦，大力推进历史遗留损毁土地复垦，复垦率达到45%以上，努力做到“快还旧账、不欠新账”；积极开展土地生态整治，加强农田生态建设，土地资源得到合理利用，生态环境得到明显改善。

——土地整治制度和能力建设进一步加强。落实全面依法治国战略，大力加强土地整治法律制度和基础能力建设。推动制定土地整治条例，完善土地整治规章制度，土地整治制度机制更加健全；

加强技术规范标准和人才队伍建设，技术标准体系和人才队伍结构更加完善合理，基础能力明显增强，支撑作用更加有力。

专栏 1 “十三五”全国土地整治规划控制指标	
指 标	2020 年
高标准农田建设规模*	4~6 亿亩
经整治的耕地质量提高程度	1 个等级
补充耕地总量	2000 万亩
农用地整理补充耕地	900 万亩
土地复垦补充耕地	360 万亩
宜耕未利用地开发补充耕地	510 万亩
农村建设用地整理补充耕地	230 万亩
农村建设用地整理规模	600 万亩
城镇低效用地再开发规模	600 万亩

\*以土地整治为平台，各有关部门共同投入、共同建设

### 第三章 实施藏粮于地战略 大力推进农用地整理

坚守耕地保护红线，全面划定永久基本农田，大规模开展农用地整理，加快推进高标准农田建设，加强耕地数量质量保护，改善农田生态环境，夯实农业现代化基础，落实藏粮于地战略。

#### 第五节 加快推进高标准农田建设

大规模建设高标准农田。建立完善农业灌溉水源、灌溉输配水和排水等水利保障体系，整合完善建设规划，统一建设标准、统一监管考核、统一上图入库，“十三五”时期确保全国建成 4 亿亩、力争建成 6 亿亩高标准农田，全国基本农田整治率达到 60%。积极

实施粮食主产区、东北黑土区、黄河故道淤泛区基本农田整治工程和西部生态建设区土地整治工程。加大粮食生产功能区和大豆、棉花、油料、糖料蔗等重要农产品生产保护区高标准农田建设，改善农业基础设施条件，提高农用地质量；加大革命老区、贫困地区高标准农田建设，改善农业生产条件，提高农民生活水平。

## 专栏 2 基本农田整治重大工程

**粮食主产区基本农田整治工程：**以高标准农田建设为重点，大力实施山水林田湖综合整治，完善农田基础设施，增强防洪、排涝等抵御自然灾害的能力，全面提高农田质量、增加有效耕地面积、改善生态环境。涉及 13 个粮食主产省和山西、海南、云南、陕西共 17 个省 602 个县（市、区）。通过工程实施，增加有效耕地面积约 221 万亩，提高耕地质量 1 个等级。工程总投资约需 536 亿元。

**西部生态建设地区农田整治工程：**围绕筑牢生态安全屏障的要求，加大农用地整理力度，加强农田基础设施建设和生态保护修复，提高耕地质量，改善生产条件，全面提升农田生态系统稳定性和生态服务功能。涉及 11 个省（区、市）的 131 个县（市、区）。通过工程实施，增加有效耕地面积约 57 万亩，荒漠化和石漠化土地、水土流失治理面积达到 148 万亩，提高西部地区人均粮食产量，增加农民收入。工程总投资约需 157 亿元。

**集中连片特殊困难地区土地整治工程：**按照解决贫困地区的口粮田、生态环境脆弱、地质灾害频发问题的要求，根据集中连片特殊困难地区耕地情况、水土平衡情况、空间分布规律等，结合各地区的经济社会状况，分区域、分类型开展土地整治，改善土壤及耕种条件，完善农田基础设施，提高耕地质量，增强抵御自然灾害的能力，增加粮食产能。涉及 21 个省（区、市）680 个县（市、区），工程建设规模为 1000 万亩，增加有效耕地面积约 77 万亩，总投资约需 300 亿元。

优化基本农田结构布局。依据土地利用总体规划，按照现代农业发展要求，调整优化农田结构布局，形成集中连片、设施配套的基本农田格局。粮食主产区，将高标准农田建设与新农村建设相结合，引导农民适度集中居住，推进田水路林村综合整治，建成规模成片的高标准农田，促进农业适度规模经营；城市近郊区，加强优质耕地特别是菜地建设和保护，强化农田景观和绿隔功能，促进现代都市农业和休闲农业发展；生态脆弱区，着力提升耕地生态功能，建成集水土保持、生态涵养、特色农产品生产于一体的生态型基本农田；交通、水利等重大基础设施沿线，加大损毁耕地整理复垦，与周边耕地连片配套建设，提高土地利用效率，改善农田生态景观。

完善基本农田基础设施。开展土地平整归并，实现田块集中连片，降低基础设施占地率，增加农田耕作层厚度。加强灌溉水源、农田水利设施建设，配套建设机井、农田排灌等设施，增加有效灌溉面积，大力发展高效节水灌溉，提高灌溉保证率和用水效率。完善田间道路，提高道路通达度和荷载标准，满足农业机械通行要求。加强农田防护工程建设，提高农田防御风蚀能力，减少水土流失，改善农田生态环境。完善农田电网，配备必要的输配电设施，满足灌排设施电力需求。

加强高标准农田建后管护。严格执行高标准农田建设评定标准，将整治后的耕地划为永久基本农田，统一命名、统一标识、统一监管，纳入国土资源综合监管平台，实行永久保护，严禁建设占用。

## **第六节 切实加强耕地数量保护和质量建设**

科学合理补充耕地。加大农用地整理，增加有效耕地面积，确保耕地面积基本稳定；加强耕地质量建设，全面实施耕作层剥离再利用，着力改善耕作条件，增加耕地土壤有机质含量，提高补充耕地质量。积极推进低效、损毁和废弃建设用地整理还耕，恢复耕地生产功能。以新一轮的全国后备耕地资源调查评价成果为基础，在做好土地适宜性评价和保护改善生态环境的前提下，合理开发耕地后备资源，实施耕地后备资源集中区补充耕地等工程，禁止毁林、

毁草开荒、破坏生态环境。生态建设、国家重大工程建设占用耕地，经国务院批准，可由国家统筹安排。

### 专栏3 耕地后备资源集中区补充耕地工程

坚持“在保护中开发，在开发中保护”的原则，注重生态环境的保护和改善，禁止违背自然规律搞过度开发，在查清耕地后备资源数量、质量和分布状况的基础上，科学合理的制定规划，加强国家的宏观调控措施，协调各部门用地矛盾，因地制宜安排各业用地，做到社会效益、经济效益、生态效益相统一。涉及10个省（区）172个县（市、区）。通过实施该工程，增加有效耕地面积约234万亩，总投资约需148亿元。

加强耕地质量建设和产能提升。按照取之于土、用之于土的要求，积极开展耕地质量建设和保护，全面提高耕地生产能力。依据耕地质量等级等别调查与评定技术规范、标准和成果，健全耕地质量等级评价制度，加强中低产田改造和农田基础设施建设，切实提高耕地质量；积极实施旱改水、坡改梯工程，完善排灌沟渠网络，建设旱涝保收农田；推进农田防护与生态环境建设，完善农田防护林体系，稳步提高农田抗灾减灾能力。经整治的耕地应达到高标准农田建设标准。规划期末，全国农田灌溉水有效利用系数达到0.55，整治后农田田间工程配套率达到80%以上，实现耕地提质增效。

积极开展特色农业土地整理。挖掘区域特色资源利用潜力，提高农用地质量，推动特色农业资源的开发与保护，促进名特优农产品生产，增加农民收入。开展重要农业文化遗产保护与建设，加强生态保护和修复。

加强耕地全方位管护。依托国土资源综合监管平台，并结合相关部门管理信息系统，将土地整治项目和高标准农田建设信息及时、全面、准确上图入库，实现相关部门信息共享，实行耕地实时动态监测。明确管护主体，落实管护责任，保障管护经费，加强农田基础设施维护，提高设施设备的利用水平。建立耕地质量等级定

期更新和动态监管制度，加强耕地质量等别变化评价与监测。强化新增耕地监管，确保有效利用，防止撂荒抛荒。

### **第七节 实行耕地修复养护**

加强退化土地修复。开展农田防护与生态环境建设，加强小流域综合治理，实施堤岸和坡面防护等水土保持工程，增强农田抵抗自然灾害的能力。沙漠化地区，按照以水定地的原则，合理利用耕地资源，加强农田防护林建设，增强防风固沙能力。石漠化地区，加大保水保肥保土能力建设，禁止乱砍滥伐，提高水土资源涵养能力。盐碱化地区，将土地整治与盐碱化改良相结合，加强水资源利用管理，多途径改良盐碱地。东北黑土地，综合治理水土流失，实行建设占用耕地表土剥离，实施保护性耕作，有效保护黑土地生产能力。

积极治理污染土地。加强污灌区域、工业用地周边地区污染土地防治，积极推进污染土地综合治理。建设农田生态沟渠、污水净化池塘等设施，净化地表径流及农田灌排水，开展典型流域农业面源污染综合治理。加强重金属污染土地治理，修建植物隔离带或人工湿地缓冲带，优化种植结构。按照“谁治理、谁受益”的要求，积极鼓励和引导社会资源参与污染土地治理。

### **第八节 推进其他农用地整理**

合理引导农业结构调整。坚持保护生态、农地农用，合理配置其他农用地，促进优势农产品发展。整理利用农村建设用地和非耕地，积极推进设施农业、休闲农业建设。合理开发荒地、荒山、滩地、滩涂等未利用地，综合整治养殖池塘，促进农业多种经营。

加强园地整理。积极开展中低产园地整理，完善配套基础设施，促进园地集约利用、规模生产，发展特色品种、农产品加工和休闲农业，提高园地综合效益。

加强林地改造。全面停止天然林商业性采伐，通过生态自我修复和充分利用宜林荒山荒坡、沙荒地造林，扩大林地面积，有效改善生态环境。

推进草地综合治理。加强天然草原的保护建设，落实草原禁牧和草畜平衡制度，合理利用草地资源。通过草原围栏、补播改良、

人工种草、棚圈建设等措施，减轻天然草原压力，提高草原生产力。积极开展退牧还草、农牧交错带已垦草原治理等草原保护建设，恢复草原植被，促进草原生态和草原畜牧业协调发展。

#### 第四章 围绕美丽乡村建设 规范开展农村建设用地整理

按照城乡统筹发展要求，规范开展农村建设用地整理，优化城乡建设用地布局，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，改善农村人居环境和农业生产条件，促进美丽宜居乡村建设和城乡发展一体化。

### 第九节 优化农村建设用地布局

统筹乡村土地利用。以新农村建设和城乡发展一体化为目标，以经济社会发展规划和土地利用总体规划为依据，按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求，探索编制乡村土地利用规划，并做好与村镇建设规划等相关规划协调衔接。乡村土地利用规划要坚持维护农民权益，以充分尊重农民意愿为前提，以改善农民生产生活条件为目标，做到农民愿意、农民参与、农民受益、农民满意；坚持城乡统筹发展，合理安排生产、生活、生态用地，促进农村地区全面发展；坚持节约集约用地，引导农民适当集中居住，盘活利用农村闲置、低效建设用地；坚持公共服务均等化，合理配置公共服务设施和基础设施，推动城乡一体化发展；坚持乡村风貌保护，加强村庄风貌设计，加强人文历史景观、地质遗存等保护，实现自然环境和人文环境的和谐。

优化农村居民点布局。要按照发展中心村、保护特色村、整治空心村的要求，建设规模适度、设施完善、生活便利、产业发展、生态环保、管理有序的新型农村社区，合理引导农民居住向集镇、中心村集中，优化用地结构布局，提高节约集约用地水平。在规划城镇建设范围内，鼓励农民有偿腾退宅基地，实施农村居民点社区化建设，稳妥推进城乡发展一体化。通过村庄建设用地调整优化，形成功能结构协调有序、空间布局合理的农村居民点体系，全面改善农村整体面貌。

### 第十节 推进农村闲置低效土地整理

优先开展“空心村”等土地整理。按照节约用地、改善民生、因地制宜的要求，以“空心村”和“危旧房”整治改造为重点，推进农村建设用地整理。村内有空闲地或宅基地总面积已超出标准的，原则上不增加宅基地规模，依法引导农村闲置宅基地在本集体经济组织成员之间合理流转，提高宅基地利用效率。结合高标准农田建设，尽可能与周边耕地集中连片，推进村庄内废弃、闲置建设用地治理，增加有效耕地面积、提高耕地质量。同时加强基础设施建设，完善农村道路、水电及生活垃圾和污水处理、休闲绿地、防护林带等基础设施，改善农村人居环境，改变农村脏、乱、差面貌。

#### 专栏4 城乡统筹区域农村建设用地整治示范工程

城乡统筹区域农村建设用地整治示范工程：主要围绕工业化、城镇化水平比较高的区域，开展农村建设用地整理，并与周边农用地整理相结合，改善农村生活环境质量、推进城乡发展一体化，促进农业规模化、机械化经营，涉及28个省（区、市）549个县（市、区），建设总规模1170万亩，新增耕地90万亩，预计建成高标准农田504万亩，投资总额316亿元。

加强缩并村庄土地整理。依据规划安排，科学划定农村居民点扩展边界，加强中心村建设，逐步缩并分散、零星居民点，防止农村建设用地盲目扩张。同时按照尊重农民意愿、充分考虑农民实际承受能力的要求，鼓励农民搬迁腾退出原有宅基地，并优先复垦为耕地，腾出的建设用地优先用于农民新居、农村基础和公益设施建设，并支持发展农村非农产业，为农民创业和就近就业提供空间。

#### 专栏5 全国村庄基本情况

2015年末，全国共有行政村58万个，自然村270万个，村庄建设用地面积2.87亿亩，平均每个村庄建设用地面积106亩。村庄内道路长度234万公里，其中硬化路72万公里。村庄内排水管道沟渠长度54.2万公里。全国62.5%的行政村有集中供水，9.98%的行政村对

生活污水进行了处理，63.98%的行政村有生活垃圾收集点，48.18%的行政村对生活垃圾进行了处理。

加强乡村特色景观保护。开展农村土地整治，要注重保留当地传统农耕文化和民俗文化的特色，保护自然环境和人文景观，促进自然环境与人文环境相和谐。遵循历史传承，对具有历史、艺术、科学价值的传统村落，少数民族特色村寨、民居等进行建设性保护。按照尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，依托当地山水脉络、气象条件，整治利用土地，减少对自然的干扰和破坏。实施传统村落保护性整治工程，农村新居建设要保持当地农村特色和风貌。

## 专栏 6 传统村落保护性整治工程

入选中国传统村落名录的 2555 个村落，对历史文化底蕴深厚、保护状况较好、有较大旅游开发潜力的传统村落，开展保护性整治工作。

### 第十一节 稳妥推进城乡建设用地增减挂钩

全面实行城乡建设用地增减挂钩政策，推进农村土地综合整治。开展城乡建设用地增减挂钩，要以促进新农村建设和城乡统筹发展为导向，以改善农村人居环境和农业生产条件为根本出发点，按照严格保护耕地和节约集约用地的要求，以增减挂钩为抓手，因地制宜、循序渐进，统筹推进田水路林村综合整治，加强高标准农田建设，优化城乡建设用地结构布局，促进美丽乡村建设和新型城镇化发展。

坚持规划统筹引导，调整优化城乡建设用地布局。依据新型城镇化规划、土地利用总体规划和城乡规划等，根据新型城镇化发展和农村人口转移实际，统筹安排增减挂钩的规模、布局和时序，推动城乡土地要素合理配置和平等交换，促进土地城镇化与人口城镇化相协调。

切实维护农民权益，确保农民共享发展成果。在增减挂钩选点布局、住房建设、补偿安置、收益分配等方面，充分保障农民的知情权、参与权、受益权、监督权；加强整治土地的权属管理，做好权属调查，依法确权登记颁证，保障农民土地权益；加强收益管

理，增减挂钩取得的收益，按规定用于改善农民生产生活条件；统筹安排农村和城镇用地，留足农村发展空间，保证农民共享工业化、城镇化发展成果。

拓展增减挂钩范围，支持脱贫攻坚和易地扶贫搬迁。按照精准扶贫、精准脱贫的要求，增减挂钩指标安排向贫困地区、革命老区，以及灾后重建等重点地区倾斜，支持当地运用增减挂钩政策推动扶贫开发和易地扶贫搬迁等工作。对集中连片特困地区、国家扶贫开发重点县、开展易地扶贫搬迁的贫困老区，可将增减挂钩节余指标在省域范围内流转使用，其他因灾后重建、生态移民等需要，经国务院同意，在保障农民安置和农村发展用地的前提下，可适当扩大增减挂钩节余指标挂钩使用范围，充分显化土地增值收益，促进贫困地区脱贫致富，推动生态移民灾后恢复重建工作。

加强监督管理，确保增减挂钩规范有序开展。开展增减挂钩要严格加强管理，确保及时拆旧复垦还耕，保证增减挂钩实施后建设用地面积不扩大，耕地面积有增加、质量有提高；加强预算资金使用监管，确保增减挂钩取得的收益按规定用于农村，规范安排使用，接受社会监督；加强乡村风貌保护，防止对具有人文传承价值村落的破坏。

## 第五章 落实节约优先战略

### 有序推进城镇工矿建设用地整理

坚持最严格的节约用地制度，积极推进城镇低效用地再开发和旧工矿改造，优化城镇用地结构，提高城镇综合承载能力，推动产业转型升级，改善城镇人居环境，促进新型城镇化发展。

### 第十二节 积极推进城镇低效用地再开发

合理确定再开发范围。坚持以人为本，按照有利于提高节约集约用地和提升城镇发展质量的要求，围绕城市产业结构调整、功能提升和人居环境改善，合理确定城镇低效用地再开发范围。重点对老城区、城中村、棚户区、旧工厂、老工业区进行改造开发，加大对国家产业政策规定的禁止类、淘汰类产业用地，不符合安全生产

和环保要求的用地，“退二优二”、“退二进三”产业用地整治利用。加强对历史文化遗产的保护。

加强规划统筹引导。要充分利用土地调查成果，开展城镇存量建设用地调查，摸清城镇低效用地的现状和再开发潜力，查清土地权属关系，了解土地权利人意愿。在此基础上，依据城市、镇规划和土地利用总体规划，编制城镇低效用地再开发专项规划，明确改造利用的目标任务、性质用途、规模布局和时序安排，优先安排基础设施、公益设施等用地，统筹城市功能再造、产业结构调整、生态环境保护、历史人文传承等，确保再开发健康有序推进。

完善城镇低效用地再开发激励机制。按照统筹兼顾、多方共赢的要求，协调好参与改造开发各方的利益，建立完善激励机制。在符合规划的前提下，鼓励原国有土地使用权人通过自主、联合、转让等多种方式对其使用的国有建设用地进行改造开发。充分尊重土地权利人意愿，鼓励采取自主开发、联合开发、收购开发等模式，分类推动“城中村”等集体建设用地改造开发。鼓励和引导社会资本参与，调动市场主体参与改造开发的积极性。

### 专栏 7 城镇低效用地再开发工程

实施城镇低效用地再开发工程，要围绕促进新型城镇化发展，提高城镇综合承载能力，提升土地对经济社会发展的持续保障能力；优化土地利用结构，促进产业转型升级，增强经济发展动力；改善城镇人居环境，提高城镇发展质量。

到 2020 年，完成 600 万亩城镇低效建设用地再开发，重点开展 3 类 20 个高度城市化地区的城镇低效建设用地再开发，包括 1 类：长江三角洲城市群、珠江三角洲城市群、长江中游城市群、京津冀城市群、成渝城市群；2 类：哈长城市群、山东半岛城市群、辽中南城市群、海峡西岸城市群、关中城市群、中原城市群、江淮城市群、北部湾城市群、天山北坡城市群；3 类：呼包鄂榆城市群、晋中城市群、宁夏沿黄城市群、兰西城市群、滇中城市群、黔中城市群。

### 第十三节 积极推进旧工矿用地改造

充分挖掘利用旧工矿用地。条件适宜地区，积极实施工矿用地功能置换，在调查评价和治理修复的基础上，结合周边环境将低效工矿用地转型改造利用，提高土地利用效率和综合效益。改善工矿区配套设施以及环境景观，盘活土地资产，提高工业用地经济密度，实现从粗放型向集约型转变。加强工业用地使用监管，严格落实闲置土地处置办法，防止土地闲置、低效和不合理利用。

优化工矿用地结构和布局。完善工矿用地投资评价机制，促进淘汰效益低、占地多、污染高的落后产业。根据产业链发展需要，建立协调推动机制，科学配置不同类型、不同规模的企业用地，促进产业整体协同发展，提升产业用地综合效益。

加强工矿用地生态修复和景观建设。对土壤、水体污染严重的区域，采取工程技术、生物修复等措施进行专项治理，防止污染扩散。探索污染土壤分类修复改良，提升土壤功能。加强腾退土地有机物污染治理，鼓励采用先进适用技术，引入社会资本参与污染土地治理。鼓励修复和合理开发利用废弃工矿用地，可因地制宜建设公园、绿地、科普基地等。

### 第十四节 强化节地建设和生态建设

改进城镇建设用地整理方式。按照“区域-单元-项目”多层次，依据城市规划，科学划定整治单元，合理安排开发时序，有序推进土地整治，优化用地结构布局，并着力完善市政基础设施和公共服务设施，加强绿化和市容卫生建设，创造舒适宜人的城镇环境，提升城镇发展质量。

积极探索推行节地技术。总结各类节约集约用地技术和模式，建立健全节约用地激励机制和政策，鼓励充分利用地上地下空间，立体开发综合利用，推广标准厂房等节地技术和模式，降低工业项目占地规模，推动城市内涵发展，提高城镇土地综合承载能力。

提升城镇土地景观生态功能。优化城镇用地结构，提高生态用地比例，扩大城市生态空间，并加强绿心、绿道、绿网等建设，提升城市系统自我循环和净化能力；控制生产用地规模，减少碳排放，推进循环发展、绿色发展、低碳发展；保障生活用地，按照功

能分区，合理配套建设居住用房、生活设施、公共服务设施等，创造宜居环境，提高城市生活质量。

加强城镇历史文化保护。城镇建设用地整理，要加强历史文化名城名镇、历史文化街区、民族风情小镇文化资源整体保护，防止大拆大建破坏城镇历史风貌；在新城新区建设中，注重挖掘文化内涵，融入传统文化元素，延续历史文脉，保存地域人文魅力空间。

## 第六章 贯彻保护环境基本国策

### 积极推进土地复垦和土地生态整治

坚持绿色发展理念，加大损毁土地复垦力度，努力做到“快还旧账、不欠新账”，保障土地可持续利用，改善土地生态环境，推动形成绿色发展方式，促进人与自然和谐共生。

### 第十五节 推进土地复垦

加大历史遗留损毁土地复垦。开展损毁土地复垦潜力调查评价，按照宜耕则耕、宜林则林、宜水则水、宜牧则牧的原则，统筹安排复垦土地利用方向、规模和时序，确定复垦的重点区域，确保土地复垦规范有序开展。按照“谁投资、谁受益”的原则，吸引社会投资进行复垦，土地权利人明确的，可采取扶持、优惠措施，鼓励土地权利人自行复垦。稳妥开展工矿废弃地复垦利用试点，在有条件的地区全面实行工矿废弃地复垦利用政策，促进工矿废弃地复垦，改善矿山生态环境。

及时复垦生产建设活动新损毁土地。加强生产建设用地节约集约利用管理，减少损毁面积，降低损毁程度。对新损毁土地，按照“谁损毁、谁复垦”的原则，坚持土地复垦和生产建设相结合，编制土地复垦方案，将土地复垦各项要求落实到生产工艺和建设流程中，确保新损毁土地及时复垦，促进矿产资源开发的生态恢复。确定的复垦任务纳入生产建设计划，土地复垦费用列入生产成本或者建设项目总投资。

**专栏 8 生产建设活动损毁土地复垦重大工程**

重点煤炭基地土地复垦工程：以矿区土地复垦为主，涉及 13 个省（区）180 个县（市、区）。通过工程实施，补充耕地面积约 225 万亩。

国家高速公路网和“四纵四横”高铁沿线土地复垦工程：在国家高速公路网和“四纵四横”高铁沿线开展土地整治，涉及全国 31 个省（区、市）1404 个县（市、区）。通过工程实施，补充耕地面积约 7.5 万亩。

南水北调水利工程沿线土地整治工程：在南水北调工程中线和东线区域开展土地整治，涉及 8 个省（市）96 个县（市、区）。通过工程实施，可补充耕地面积约 124 万亩。

加快复垦自然灾害损毁土地。利用已有土地调查成果，开展自然灾害损毁土地评价，对损毁土地进行分类，对可复垦利用的土地，及时采取措施进行复垦。对灾毁程度较轻的土地，鼓励受灾农户和土地权利人自行复垦，有条件的地方政府可对农户进行适当补贴；对灾毁程度较重的土地，可制定灾毁土地复垦规划，由地方政府组织复垦。充分尊重当地群众意愿，结合生态农业发展和生态环境建设，对地处偏远、地质环境较差的灾毁土地，因地制宜实施复垦。

严格控制土地复垦质量。支持土地复垦科学研究和技术创新，推广应用土地复垦先进技术，全面提升土地复垦水平，提高复垦土地质量。加强复垦土地后期管护，有针对性地采取培肥地力等措施，稳步提升复垦土地产能，切实防止复垦土地撂荒。注重土地复垦与生态恢复、景观建设相结合，促进复垦土地景观与周边环境相协调。

## 第十六节 加强生态保护和修复建设

促进生态安全屏障建设。按照生态文明建设要求，实施山水林田湖综合整治，加强生态环境保护和修复，大力建设生态国土。在开展土地整治中，切实加强对国家禁止开发区、重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域的保护，严格控制对天然林、公益

林地、天然草地、河湖、湿地等的开发，生态保护红线原则上按禁止开发区域的要求进行管理，严禁开垦林地、草地等不符合主体功能定位的各类开发活动，严禁任意改变用途，不得在重点国有林区、国有林场内开展土地整治；加强对江河湖库水系、重要交通干道、天然林和草原等的土地生态修复和建设；提高土地生态服务功能，筑牢生态安全屏障。

加强农田生态防护和建设。建立生态保护补偿机制，全面加强农田生态设施建设，增强农田生态服务功能。快速城镇化地区，鼓励城市组团式发展，促进组团间农田和绿色隔离带建设，改善城市生态环境，美化城市景观。平原农业地区，加强耕地保护和基本农田建设，优化农田生态系统，发挥农田的基础生态作用。山地丘陵地区，要大力推进国土综合整治，严格控制非农建设活动，加强坡耕地治理，改善农业生产条件，提高生态系统稳定性。

开展土地生态环境整治示范建设。坚持保护优先、自然恢复为主，针对水土流失、土地沙化、土地盐碱化、土壤污染和土地生态衰退严重的区域，结合退耕还林还草、退耕还湿，治理水土流失，实施土地生态环境综合整治，提高退化土地生态系统的自我修复能力，遏制土地生态环境恶化趋势。

## 第七章 突出区域特色 分区分类开展土地整治

坚持区域协同、城乡一体，适应区域土地利用特点，按照区域发展总体战略，科学划分土地整治区域，明确区域土地整治方向，因地制宜推进土地整治。

### 第十七节 区域土地整治方向

——东北地区：以高标准农田建设为主要方向，完善农田水利配套设施，增加有效耕地面积，提高耕地质量，建设生态良田，加强黑土地保护，建设粮食生产基地；禁止毁林、毁草开垦，对已开垦的林地、草原开展退耕还林还草；资源枯竭型城市要加快工矿废弃地复垦，促进城市转型发展。

——京津冀鲁地区：以土地综合整治为主要方向，大力开展生态良田建设，改造盐碱地和中低产田，加强耕地质量建设，提高土地利用集约度；规范推进城乡建设用地增减挂钩，稳步开展城镇建设用地整理，优化城乡用地结构和布局。

——晋豫地区：以恢复矿山生态环境为主要方向，重点加强工矿废弃地复垦、污染防治和采煤沉陷区治理；大力推进农用地整理，加强农田基础设施建设，提升耕地质量，提高粮食综合生产能力；积极开展农村居民点整理，提高土地集约利用水平；开展小流域综合治理和风沙防治综合治理，重点开展山西黄土山地丘陵和豫西山地生态退耕，加强豫东黄河故道沙化土地治理。

——苏浙沪地区：以建设用地整理为主要方向，大力推进城乡建设用地整理，优化用地结构布局，推动美丽宜居乡村建设，促进工业化、新型城镇化发展，率先实现现代化；积极开展农用地整理，建设集中连片、高产稳产良田；加强污染土地的治理改造，合理开展山地综合开发和沿海滩涂开发利用。不得以耕地占补平衡、低丘缓坡开发为名开垦林地。

——湘鄂皖赣地区：以农用地整理为主要方向，完善农田配套设施，大规模建设旱涝保收高标准农田，积极开展生态良田建设；因地制宜开展农村居民点和零星闲散地综合整治，提高土地利用效率，改善农村人居环境；积极开展小流域综合治理，防治水土流失；拓展增减挂钩范围，支持革命老区、贫困地区精准扶贫、精准脱贫。

——闽粤琼地区：以城乡建设用地整理为主要方向，积极推进旧城镇、旧厂房、旧村庄等低效用地改造开发，稳妥开展农村建设用地整理，优化城乡用地结构和布局，大力改善城乡人居环境，促进新型城镇化发展；加强珠江三角洲、福建沿海等地区污染土地的治理，合理开展山地综合开发，发展特色林果茶产业，增加农民收入。

——西南地区：以建设生态安全屏障和提高农用地利用效益为主要方向，加强生态环境保护和修复，限制对生态环境脆弱地区的土地开发；将农田整理与陡坡退耕还林还草，以及荒漠化、石漠化

治理等政策有效结合，加大基本农田建设力度，对山地丘陵区不宜退耕的缓坡耕地进行坡改梯；积极复垦损毁土地，改善生态环境。

——青藏地区：以保护和改善区域生态环境为主要方向，在适宜耕种的地区，重点是西藏“一江两河”（雅鲁藏布江、拉萨河、年楚河）和青海省东部等地区开展生态农田建设，加强农田水利和生态设施建设，增强耕地抵御自然灾害的能力；加强草原保护建设，开展围栏封育和退化草原治理。防止过度开发，注重水源地保护。

——西北地区：以改善和保护土地生态环境为主要方向，加强平原、旱塬和绿洲的耕地和基本农田建设，建设生态良田，大力发展节水灌溉，重点提高农田渠系利用系数和水资源利用率，防治土地盐碱化；坚持以水定地，因地制宜适度开发宜耕后备土地，限制对生态环境脆弱地区的土地开发，限制对灌木林地、草原开发。

### 第十八节 实施差别化土地整治

——不同区域土地整治对策。

平原区：支持粮食主产区和基本农田保护区建设，集中连片建设高标准农田，确保农田基础设施的配套和完善；合理引导土地流转，实现土地适度规模经营，提高农业生产效率；农田林网控制率宜不低于80%；加大耕地污染的防治力度，改善农田生态环境，提高粮食综合生产能力，促进农业现代化，保障国家粮食安全。

丘陵山地区：将土地整治与生态环境保护相结合，在开发中保护，在保护中开发，实现绿色发展。根据实际情况，适当放宽农田整理项目立项的连片面积规模标准，因地制宜确定新增耕地指标，强化通过改善农业生产条件和生态环境提高耕地质量；调整土地利用结构，加大退耕还林还草力度，加强荒山荒坡治理，防止水土流失；不得以耕地占补平衡、低丘缓坡开发为名开垦林地、草原；鼓励生态脆弱、经济落后、交通不便的地区，运用增减挂钩政策，合理引导移民搬迁，开展农村居民点整理复垦还林还耕还草和调整使用，将增减挂钩取得的收益按规定用于农村，促进新农村建设。

——不同区位土地整治对策。

**城镇空间：**对城镇空间内的土地，纳入城市整体开发和管理，与中心城区进行整体规划和整治，加强城中村改造开发，鼓励建设新型居住社区；开展城乡结合部土地整治，优化用地结构布局，加强基础设施建设，改善人居环境，促进同城化、实现市民化。

**农业空间：**对农业空间内的土地，按照方便生产生活的原则，以促进农业现代化为目标，大力推进农用地整理；按照新农村建设的要 求，切实搞好乡村规划，合理引导农民住宅相对集中建设，促进自然村落适度撤并，开展旧村庄整理复垦，提高土地利用效率。

**生态空间：**在生态空间范围内，开展土地整治活动应着重加强土地生态修复和建设，对依法划定的生态保护红线范围内的土地，实行严格保护，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变；对生态退化严重的区域，可按照自然恢复为主的原则开展土地整治和保护工程，提高退化土地生态系统的自我修复能力，遏制土地生态环境恶化趋势。

## 第八章 资金供需和效益分析

合理测算土地整治投资需求，多渠道、多途径筹措资金，加大投入力度，大力推进土地整治，全面完成各项土地整治目标任务，发挥土地整治综合效益。

### 第十九节 资金供需

高标准农田建设资金需求与供给。规划期内建成 4~6 亿亩高标准农田，根据以往实际投入测算，亩均投资 1800 元，总投资需 7200~10800 亿元。根据现行法律政策规定，用于高标准农田建设资金主要包括新增建设用地土地有偿使用费和用于农业土地开发的土地出让金收入、新增千亿斤粮食产能规划田间工程投资、农业综合开发资金、现代农业生产发展资金、农田水利设施建设补助资金、大型灌区续建配套与节水改造投资等。规划期内，预计可征收新增建设用地土地有偿使用费约 2800~4100 亿元；根据《国务院关于将部分土地出让金用于农业土地开发有关问题的通知》（国发〔2004〕8 号）和有关管理办法，土地出让平均纯收益中用于农业

土地开发的比例不低于 15%，预计可征收 1300~1500 亿元，两项合计可征收 4100~5600 亿元，按投入标准计算，可建成高标准农田 2.3~3.1 亿亩。为确保建成 4 亿亩高标准农田，需其他渠道资金投入 1600~3100 亿元，在此基础上，如建成 6 亿亩高标准农田，还需其他渠道资金投入 3600 亿元。再考虑历年新增千亿斤粮食产能规划田间工程投资、农业综合开发、现代农业生产发展、农田水利设施建设、大型灌区续建配套与节水改造等资金投入情况，能保障建成 4 亿亩高标准农田资金需求，同时通过积极探索奖补机制和激励措施，引导地方政府和社会各方投入，力争建成 6 亿亩高标准农田。

其他土地整治资金需求与供给。农用地整理和宜耕未利用地开发补充耕地资金主要来源于耕地开垦费，按照“占一补一”的要求，由占用耕地的单位缴纳耕地开垦费，对建设占用耕地进行补充。农村建设用地整理资金主要来源于增减挂钩收益；依据《土地复垦条例》，生产建设活动损毁土地由土地复垦义务人负责复垦，由于历史原因无法确定土地复垦义务人的，由县级以上人民政府负责组织复垦，或者按照“谁投资、谁受益”的原则，吸引社会投资进行复垦；同时，通过制定激励措施，充分调动社会各方加大土地整治投入，广泛参与土地整治。

## 第二十章 预期效益

经济效益。通过土地整治和高标准农田建设，有效补充耕地面积，提高耕地质量，改善农业生产条件，充分发挥土地资源的价值，到 2020 年补充耕地面积 2000 万亩，新建 4~6 亿亩高标准农田，耕地质量提高 1 个等，增加粮食产能 400 亿公斤；盘活城镇低效用地 600 万亩，整理农村建设用地 600 万亩，提高节约集约用地水平，促进单位国内生产总值建设用地使用面积下降 20%，有效降低生产生活成本；增加整治区农民收入，带动农村消费，有效拉动内需，促进相关行业、产业发展，规划期内农民人均年收入增加 750 元左右。

社会效益。通过土地整治和高标准农田建设，提高土地资源的保护能力和合理利用水平，确保建成 4 亿亩、力争建成 6 亿亩高标

准农田，有效改善农业生产条件，促进现代农业发展，保障国家粮食安全和食品安全；进一步优化土地利用格局，提高土地节约集约利用水平和单位用地产出水平，实现城乡生产要素有序流动，增强农村发展活力；促进贫困地区、边疆区域经济社会发展，支撑国家扶贫战略落地；加强农村基础设施和公共服务设施建设，改善农村村容村貌，保护传统村落文化，促进城乡一体化。

生态效益。通过土地整治和高标准农田建设，开展山水林田湖综合整治，有利于强化土地生态系统功能，促进生态文明建设。通过污染、退化土地治理，有利于清洁土壤环境，提高土地安全生产能力；通过小流域综合治理、农业面源污染治理等，有利于减少水环境污染，加强水生态保护；通过荒漠化土地治理、农田防护林等建设，有利于防风固沙，营造局地小气候，改善大气环境；通过农村人居环境整治，加强传统村落民居和历史文化名村名镇保护，有利于构建景观优美、人与自然和谐的美丽宜居乡村。

## 第九章 规划实施保障措施

建立健全制度，完善体制机制，加强改革创新，强化基础能力建设，确保规划目标任务全面实现。

### 第二十一节 加强土地整治制度建设

加快制定《土地整治条例》。按照全面推进依法治国要求，全面总结土地整治实践，充分借鉴国内外土地整治法制建设有益经验，研究制定《土地整治条例》，从土地整治定位、规划编制实施、群众权益保障、项目资金管理等方面进行规定，促进土地整治法制化、制度化、规范化，确保土地整治活动依法依规推进。

完善土地整治规章制度。建立完善土地整治规划管理、项目管理、资金管理、验收管理等制度，全面规范土地整治各环节工作；制定完善土地整治技术标准，研究提出土地整治技术标准体系，出台《土地整治技术标准体系》，不断完善土地整治规划编制、高标准农田建设、项目规划设计等技术标准，各地可结合实际情况细化

相关规章制度和建设标准，保证土地整治工作依规范、按标准有序运行。

建立完善共同责任机制。按照国家监管、省级负总责的要求，建立形成政府领导、部门合作、上下联动、公众参与的工作机制，进一步明确职责分工，各有侧重、形成合力共同推进土地整治工作。

## **第二十二节 加强土地整治政策统筹**

做好政策资金整合。国务院有关部门和地方各级人民政府要切实发挥规划统筹作用，加强政策整合，以推进土地综合整治为目标，将高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用、城镇低效用地再开发等政策手段进行统筹整合，发挥政策组合的整体效应，整体推进山水林田湖综合整治；加强资金整合，以土地整治为平台，以新增建设用地土地有偿使用费、用于农业土地开发的土地出让金收入、耕地开垦费和土地复垦费等资金为主体，有效推进涉农涉地资金统筹使用，发挥资金综合效益。

鼓励和引导社会资本参与土地整治。加大土地整治、增减挂钩力度，拓展耕地占补平衡渠道；探索建立高标准农田建设奖补机制，调动地方政府和社会各方参与土地整治和高标准农田建设的积极性。按照“政府主动引导、社会积极参与、政策加以保障”的原则，鼓励政府和社会资本合作（PPP）模式参与土地整治；鼓励农民合作社、家庭农场、专业大户、农业企业等新型经营农业主体投资农用地整理；鼓励和引导社会资本投资城乡建设用地整理和土地复垦等，拓宽土地整治投资渠道，加快土地整治工作。

鼓励群众自主开展土地整治。支持农村集体经济组织或农民群众自主开展土地整治，包括开展“小块并大块”农用地整理，提高土地利用效率；开展农田基础设施建设，改善农业生产条件等。

## **第二十三节 加强土地整治机制探索创新**

完善土地整治激励机制。完善现有财政转移支付方式，鼓励地方加强基本农田保护和补充耕地工作；完善耕地保护经济补偿机制，调动农民保护耕地积极性；采取“以补代投、以补促建”的方式，鼓励农村集体经济组织和农民自主开展土地整治和高标准农田

建设；探索土地复垦激励机制，对历史遗留工矿废弃地，按照“谁投资、谁受益”的原则，鼓励和引导社会资金参与整理复垦；建立生态型土地整治的激励机制，加大对生态型土地整治项目的资金支持力度。

探索土地整治市场化机制。探索推进土地整治市场化，建立多元化的土地整治投融资渠道，形成以政府资金为主导，吸引社会资金投入的土地整治资金保障体系；建立健全社会资本准入和退出机制，推进土地整治市场化运作；规范土地整治市场服务，加强市场运作监管，保障土地整治市场健康发展。

完善公众参与制度。创新土地整治决策、投入、建设和运行监督机制，发挥农民主体作用，鼓励各地因地制宜成立土地整治理事会，明确公众参与方式，完善公众参与程序，提高民主决策水平，切实做到整治前农民自愿、整治中农民参与、整治后农民满意。

#### **第二十四节 加强土地整治规划实施管理**

完善土地整治规划体系。县级以上地方人民政府应根据当地经济社会发展情况，依据土地利用总体规划等，按照上级土地整治规划确定的目标要求，编制本级土地整治规划，统筹确定本区域各项土地整治活动和年度安排，形成国家、省、市、县四级土地整治规划体系，把逐级分解落实高标准农田建设任务作为地方各级土地整治规划的重要内容，确保高标准农田建设任务在县级土地整治规划中落实到项目、地块和图上，保证土地整治规划有效实施。乡

（镇）、村可根据需要，组织编制乡（镇）土地整治规划和村土地利用规划，统筹安排生产、生活、生态用地，整体推进农村土地综合整治。土地整治规划应与主体功能区规划、林地保护利用规划、草原保护建设利用规划、生态保护红线等相衔接。

加强土地整治规划实施监管。依托国土资源监管系统，建设土地整治规划数据库，将土地整治规划成果数据及时入库进行信息化管理，为规划有效实施提供依据。土地整治项目立项审批必须依据土地整治规划，各类土地整治活动必须符合土地整治规划。实行规划实施定期评估制度，对土地整治规划确定的目标任务落实情况进行考核评价，确保规划有效实施。依托国土资源遥感监测“一张

图”和综合监管平台，将建成的高标准农田统一上图入库，实行统一监管考核。

强化土地整治项目资金管理。制订完善土地整治项目管理办法，规范土地整治项目管理，严格执行项目法人制、招投标制、合同制、工程监理制、公告和审计制等制度，确保土地整治活动依法依规开展。制订完善土地整治资金管理办法，加强各类土地整治资金收缴使用管理，确保资金按时到位、合理使用、有效监管。建立健全土地整治年度稽查、例行检查和重点督察三位一体的监管体系，实行专项检查与日常督察相结合，确保土地整治规范开展，提高项目工程质量。

加强经整治耕地的后期管护。建立健全土地整治项目建后日常管护制度，明确管护主体，落实管护责任；建立奖补机制，引导和激励农户、村集体经济组织和农民专业合作社参与管护；结合实际积极筹措和安排管护资金，提高资金使用效率，确保经整治耕地高效可持续利用。

## 第二十五节 加强基础能力建设

加强土地整治队伍建设。建立健全土地整治机构，进一步明确职责定位，调整充实工作职能，确定工作重点和方向，充分发挥土地整治机构的政策研究、咨询建议、科技创新、技术服务和实施监管作用。开展土地整治从业单位和人员信用管理，规范从业单位及人员依法依规从事土地整治活动。加强对土地整治工程专业技术人员的培养和继续教育，切实提高土地整治管理和技术人员的专业素质，为提高土地整治工作水平奠定坚实基础。

加强土地整治科技服务支撑和保障。加强土地整治科技创新能力建设，组织实施一批土地整治重大科技专项，开展技术集成与应用示范攻关；进一步加强国家土地工程科技创新平台建设，集聚土地科技创新人才，加强服务保障和组织建设；加快推进科技成果转化，积极推广土地整治技术示范和应用；全面提升土地整治工程技术研发能力，努力缩小土地科技创新与发达国家的差距，改变目前的跟踪模仿状况，为土地整治工作提供新的工程技术支撑。

加强土地整治信息化建设。做好土地整治规划成果的信息化管理，及时汇交各级土地整治规划成果，纳入国土资源“一张图”管理，依托国家政务信息共享交换平台，实现与相关部门的数据共享；强化土地整治规划管控，以土地整治规划数据库为依据，加强土地整治项目立项、审批管理；建立完善土地整治监测监管系统，及时报备土地整治项目的审批、实施、竣工验收和后评价等信息，实现土地整治活动全程动态监管；依托国土资源综合监管平台，提高土地整治信息化服务水平。