

# 绍兴市人民政府文件

绍政发〔2023〕6号

## 绍兴市人民政府关于高质量推进 土地综合整治工作的实施意见（试行）

各区、县（市）人民政府，市政府各部门、各单位：

根据《浙江省人民政府关于跨乡镇开展土地综合整治试点的意见》（浙政发〔2022〕32号）精神，结合我市实际，现就高质量推进土地综合整治工作提出如下实施意见。

### 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，落实国家粮食安全战略，全面准确把握土地综合整治工作目标，围绕土地综合整治“5+X”模式，统筹推进农用地优化提升、村庄优化提升、工业用地整治和优化提升、城镇低效用地整治和优化提升、生态

环境优化提升等5项重点工作，完善升级数字化智治平台，探索构建土地综合整治机制体系。突出“优化、盘活、修复、提升”四大核心功能，着力优化空间、盘活土地、加强生态修复、促进效益提升，实现全市域生产、生活、生态空间布局优化，打造土地综合整治“绍兴样板”。

## 二、重点任务

（一）农用地优化提升。以提升耕地质量、优化空间布局为目标，统筹推进“百千万”永久基本农田集中连片整治、高标准农田建设、宜耕后备资源开发、旱地改水田等工作，大力实施大中型灌区现代化改造，积极推进低效闲置耕地综合利用，稳妥恢复耕地功能，严格落实耕地占补平衡要求，加强耕地向其他农用地、农业设施建设用地转换“进出平衡”管制，进一步巩固耕地数量、质量、生态“三位一体”保护格局。形成布局集中连片、农田设施完善、生态美丽良好、适合现代农业生产的优质耕地和永久基本农田。不断完善耕地保护补偿机制。

责任单位：市自然资源和规划局、市财政局、市人力社保局、市农业农村局，各区、县（市）政府（列第一的为牵头单位，下同）；以下工作均需各区、县（市）政府落实，不再列出。

（二）村庄优化提升。以建设新时代美丽乡村、构建城乡发展新格局为目标，遵循乡村传统肌理和自然地理格局，围绕农村人居环境提升、基础设施配套建设、产业发展要素保障、传统村

落保护利用、城中村更新改造等工作，分类推进村庄改造提升和有机更新，建设精致韵味未来乡村。探索农村宅基地“三权分置”、集体经营性建设用地入市等机制，在充分尊重村民意愿前提下，结合村庄布点规划，推进搬迁撤并类村庄和零星农居点集聚，合理开展农村宅基地、工矿废弃地及其他存量建设用地复垦，并通过规范开展城乡建设用地增减挂钩工作，实施“减量”和“盘活”联动，提升农村节约集约用地水平。探索在市区及各城区周边建设郊野公园，通过“土地整治+”和跨界融合，促进郊野区域生产、生活、生态空间布局优化和功能融合。

责任单位：市农业农村局、市自然资源和规划局、市建设局、市文广旅游局

（三）工业用地整治和优化提升。以优化产业空间布局、提高资源利用效益、增强企业和产业竞争力为目标，推进印染、化工等传统产业跨区域集聚提升，聚焦高端装备、新材料、电子信息、现代医药四大领域，发展壮大新兴产业。实施“2（2）+6+N”开发区（园区）平台工业企业用地全域治理，创新推行契约化用地治理模式；加快开展低效工业用地连片治理，坚持治理和项目招引同步，提高土地流转效率。深化推进“低散乱污”企业整治，升级配套设施，推动小微企业入园集聚发展，促进低效工业用地转型升级和创新发展。积极探索以“双十双百”为重点，以“搬、改、培、扶”为主要路径的集群制造“绍兴模式”，奋力打造“腾

笼换鸟、凤凰涅槃”实践样板。

责任单位：市经信局、市自然资源和规划局

（四）城镇低效用地整治和优化提升。以提升土地节约集约利用水平为目标，开展城镇低效用地整治和集中连片再开发。推进批而未供土地消化利用、供而未动土地加快利用、拆而未用土地统筹利用、用而未尽土地盘活利用、低效用地再开发利用。加强城镇低效用地再开发、城中村和老旧小区改造、“三改一拆”、未来社区建设、美丽城镇建设、储备土地前期开发等有机结合，推动土地复合利用。

责任单位：市建设局、市经信局、市自然资源和规划局、市综合执法局

（五）生态环境优化提升。以优化全域生态安全格局、提升生物多样性、改善生态及人居环境为目标，围绕“一心、三江、四绿廊”绿网蓝脉、“城在景中、景在城中”绿色空间，着力实施农田林网、河湖水系、森林植被、自然保护地生态保育与修复，统筹推进流域综合治理、废弃矿山整治修复和地质灾害风险区综合治理，协同开展城乡风貌改造提升、人居环境综合整治以及损毁、污染、退化土地修复。落实水域、林地占补平衡要求，加快山水林田湖等生态要素协同治理、一体化保护，持续改善生态环境质量。

责任单位：市生态环境局、市自然资源和规划局、市水利局、

市农业农村局

（六）数字应用场景建设。以推进土地综合整治项目全流程数字化为目标，加强土地综合整治数字化管理，结合自然资源“浙地智管”场景建设成果和省域空间治理数字化平台 2.0，实现土地综合整治部门业务协同、数据统筹管理、方案及项目数字化审批和监管。

责任单位：市自然资源和规划局、市大数据局

（七）机制体系建立。以形成一套省内可复制可推广的土地综合整治机制体系为目标，探索建立土地综合整治规划体系、技术标准体系、实施保障体系、监测监管体系以及通过土地综合整治落实国土空间规划的实施路径体系。

责任单位：市自然资源和规划局、市经信局、市财政局、市生态环境局、市建设局、市农业农村局

### 三、政策措施

（一）严格保护永久基本农田。通过土地综合整治，实施耕地恢复、垦造耕地、建设用地复垦、耕地质量提升等，提高整治片区的耕地质量和面积，并优先纳入永久基本农田储备区，作为永久基本农田补划来源，每个跨乡镇试点片区需建成 1 个以上“百千万”永久基本农田集中连片整治项目。“百千万”永久基本农田集中连片整治项目区内，土地整理复垦开发和高标准农田建设等整治面积（包括土地平整、沟渠路配套等包含的面积），

不少于项目区总面积的 8%。涉及永久基本农田布局调整的，应编制调整方案并按现有规定办理，调整方案纳入相关规划，确保新增永久基本农田面积原则上不少于调整面积的 5%。

（二）优化国土空间布局。依据批准的方案，在整治片区建设用地总量不增加的前提下，探索通过土地综合整治产生的规划新增建设用地规模指标，在优先满足片区内村庄建设、农村发展、乡村振兴用地的规划空间需求后，可适度优化城镇开发边界，实施土地征收成片开发。整治工程的空间布局调整不涉及跨乡镇、且不位于国土空间规划明确中心城区内的，编制乡级国土空间规划调整方案；涉及跨乡镇或位于中心城区内的，编制县级国土空间规划调整方案。调整方案按程序审批通过后，纳入国土空间规划“一张图”监督系统。整治片区内，涉及各级文物、历史建筑、工业遗产等历史文化资源的，要依法依规采取保护措施。

（三）健全耕地“进出平衡”制度。在整治片区内，按照“宽进严出”要求，允许零散耕地、园地、林地、其他农用地之间进行空间置换，实现长期稳定利用耕地数量不减少、质量有提升、生态有改善、布局更优化。第二次全国土地调查为耕地、第三次全国国土调查标注属性为即可恢复、工程恢复的，允许与耕地实施置换。积极引导在荒山荒坡上发展林果业，同时，将在平原地区原地类为耕地上种植果树、林木的地块，逐步退出并恢复耕地属性。涉及耕地以外的农用地现状地类或种植属性调整的项目，

及时纳入日常或年度国土变更调查，进行统一变更。

（四）实施指标分类管理。探索城乡建设用地增减挂钩、拆旧建新分离管理机制，拆旧区验收时，核拨新增建设用地计划、规划、补充耕地数量、水田、粮食产能等 5 类指标，并以区、县（市）为单位建立相应指标库，实行分类管理、分别使用；建新区审批时，通过实施指标库 5 类指标核销制方式，落实增减挂钩。在符合国土空间规划前提下，允许农村建设用地，因地制宜复垦为林地等生态用地，盘活等量相应指标。完善城乡建设用地增减挂钩节余指标流转政策，建立市级指标调剂平台，探索节余指标市级统筹，在满足区、县（市）发展需求前提下，可由市级根据市场价回购。

（五）加强低效用地开发。支持开展混合产业用地供应，整治片区内新供单一工业用地中，在工业建筑面积占比不低于 50% 的基础上，兼容仓储、物流、研发、办公、商业等混合用途。在符合相关技术规范和控制性详细规划前提下，工业及仓储用地容积率、建筑密度、高度、绿地率等指标可适当放宽，鼓励工业及仓储用地适当提高开发强度、增加建筑容量、因地制宜开发地下空间，提高土地利用效率。对因属地政府进行旧城区改造和城市更新，需要搬迁的工业用地项目，符合国家产业政策的，按程序报批同意后，可通过协议出让或租赁方式，为原土地使用权人重新安排工业用地，并尽可能安排到开发区（园区）。片区内城镇

低效用地再开发纳入土地征收成片开发方案的，单个片区面积可不作限制性要求。

（六）加大资金保障力度。推进涉农资金统筹用于乡村地区土地综合整治。土地出让收入进一步向农业农村倾斜，2023—2025年，各区、县（市）每年土地出让收入用于农业农村比例应达到6%、8%、10%，支持土地综合整治，促进乡村振兴。设立总规模100亿元的城市有机更新基金，用好政策性、开发性金融工具，撬动社会资本投入，引导各类主体积极参与土地综合整治。支持在不新增地方政府隐性债务前提下，用好地方政府专项债券；支持金融机构创新土地综合整治金融产品和金融服务，为土地综合整治提供融资保障。鼓励拓宽市场化投融资渠道，实现融资、投资、建设、产出闭环。探索在土地出让公告中单列一级开发成本，用于归还项目土地前期开发资金。

（七）促进城乡共同富裕。以全国农村宅基地制度改革整市试点为契机，探索集体经营性建设用地入市及增值收益分配机制。在符合土地管理法、相关规划和管制要求前提下，探索打通宅基地与集体经营性建设用地转换通道；片区内土地综合整治产生的农村建设用地增减挂钩节余指标，可安排一定规模集体经营性建设用地，探索开展集体经营性建设用地入市试点，建立科学合理的集体经营性建设用地入市增值收益分配机制，保证入市集体和农民长远利益。鼓励创新农村宅基地“权票”制度，探索农



村建设用地增减挂钩节余指标分配机制，增加村集体和农民财产收益。鼓励位置偏远、资源匮乏或发展受限于规划控制的村，组团通过“指标换土地、资金换土地”等形式，在地理位置好、产业集聚的飞地区域，开发农业标准地、仓储物流厂房等项目，加快提升村集体经济造血功能。土地综合整治项目实施过程中，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。

（八）强化精品工程激励。每年度对全市当年完工验收的跨乡镇土地综合整治项目进行综合评定，将综合评定优秀的区、县（市）推荐上报省级精品工程，省补奖励资金由区、县（市）政府专项用于土地综合整治等。

#### 四、工作保障

（一）加强组织领导。绍兴市高质量推进土地综合整治工作领导小组负责统一协调全市土地综合整治工作。区、县（市）建立相应工作机制，实行市谋划、县主体、“乡镇+平台”实施三级联动，层层压实工作责任。

（二）强化协同配合。坚持上下贯通、条抓块统，市经信局、市财政局、市人力社保局、市生态环境局、市建设局、市农业农村局、市文广旅游局等单位各司其责、协同配合，及时制定财政、金融、土地、环保等方面专项政策，形成叠加效应。加强政策解读、舆论引导，保障整治工作稳妥有序推进。

(三) 严格监督考核。打造数字化应用场景，加强项目全程监管，实现整治智治。实行“赛马”晾晒，强化督查通报，工作情况纳入岗位目标责任制考核。

本实施意见施行期为 2023 年 4 月 1 日至 2027 年 12 月 31 日。

绍兴市人民政府

2023 年 3 月 1 日

(此件公开发布)

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，绍兴军分区，市监委，市中级人民法院，市检察院。

---

绍兴市人民政府办公室

2023 年 3 月 3 日印发

---