

北京市规划和自然资源委员会
北京市发展和改革委员会
北京市农业农村局
北京市园林绿化局

关于印发《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)》的通知

京规自发〔2025〕243号

市规划自然资源委各相关分局,各相关区发展改革委、农业农村局、园林绿化局:

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,稳妥有序开展我市全域土地综合整治工作,促进城乡融合发展和首都乡村振兴,市规划自然资源委、市发展改革委、市农业农村局、市园林绿化局联合制定《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)》,并经第128次市政府常务会审议通过,现予印发施行。

特此通知。

北京市规划和自然资源委员会

北京市发展和改革委员会
北京市农业农村局
北京市园林绿化局

2025年8月27日

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—验收—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

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
农业产业设施 农林生产设施	1	基后数作集理，按未地 久前地耕在合和用 永施耕坏许边用地地设 用实内破允周用地地设 占保围不、下、地设业农为 及，确范少提耕助农理转 涉田区减前片辅施办地手 不农治不的连置设需用批 在本整量层中配照无利审	范围内，允许为 100 亩，允许耕地、农塔植制在不超 范集场、育苗所、烘物上控制最多 区的肥放用地。原上 4% 以内，最 整以堆存施施积的 4% 亩。 在备具设设面 10 亩。 亩配机助助植过	1. 将相关用地需求纳入全域 府整治自案。建设意见。后，按照程序完成农 政合划方求审方要完设 镇综规施需确施理设助 乡地市实地明实管建辅 1. 土地用途应 2. 查用地应 3. 地 4. 产 2. 查用地应 3. 地 4. 产 3. 门 4. 区 5. 系 4. 区 5. 系 5. 系	和农强。农和 镇政农业加管。 、区农业门监非用和 乡市部常出化标按地 市村日如异超将占
	2	响染功接务管和用 影污态直服类地设 不成生许营地用地建 木、造林允经原农为 林、不森下、产照理转 伐长响提生，按办地手 采生影前业施，需用批 不木不的林设，无需用批 在树且能为的理未地	展配品经占，林多超得湿查。 开许产产体方内最不得得不草调 要允集生单区，距不更原 范围，需采业，平方，互间物与土变 范(养殖)的，和设，200 整，相建(檐高)好土 区植(养库等程过超积的 0.4%，互间物与土变 治种产储务积植过 500 米，总高要测、国保 整下生时服面面种超于两过调作 在林备临营地总下不小过超荒工	1. 将相关用地需求纳入全域 府整治自案。建设意见。后，按照程序完成农 政合划方求审方要完设 镇综规施需确施理设助 乡地市实地明实管建辅 1. 土地用途应 2. 查用地应 3. 地 4. 产 2. 查用地应 3. 地 4. 产 3. 门 4. 区 5. 系 4. 区 5. 系 5. 系	和绿权、如利准照处 镇政园林依督、化标按地 、区园门监等。异超，将占 乡市化限巡出用建违理。

[illegible]

[illegible]

全域土地综合整治工作管理规则

为贯彻落实《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 and 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核验收。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埋,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建活动,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。