

杭州市人民政府办公厅文件

杭政办函〔2023〕21号

杭州市人民政府办公厅关于 高质量开展跨乡镇土地综合整治试点的 实施意见

各区、县（市）人民政府，市政府各部门、各直属单位：

为进一步严格保护耕地，优化国土空间，高效配置资源，推进城乡统筹，促进共同富裕，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）等文件精神，经市政府同意，现就我市高质量开展跨乡镇土地综合整治试点提出以下实施意见。

一、总体要求

（一）总体目标。

深入贯彻党的二十大精神，坚持最严格的耕地保护和节约集约用地制度，把开展跨乡镇土地综合整治试点工作，作为我市高质量发展争当共同富裕示范区城市范例的重要抓手、促进城乡统筹发展有机更新的重要机遇和化解空间资源土地要素瓶颈制约的重要路径，有效破解耕地碎片化、空间布局无序化、土地资源利用低效化和生态质量退化等问题，加快绘就空间集聚、要素汇聚、耕地连片、产业兴旺、共同富裕、全域美丽的现代版富春山居图，打造具有杭州辨识度的国土空间现代化治理标志性成果，在“两个先行”中奋力展现头雁风采。

到2027年，全市开展土地综合整治项目（以下简称整治项目）60个以上，土地综合整治项目区（以下简称项目区）面积达到300万亩以上，其中跨乡镇土地综合整治试点项目（以下简称试点项目）15个以上。项目区和其他零星整治项目共计产生城乡建设用地增减挂钩指标1.4万亩以上，低效用地再开发5万亩以上，盘活存量建设用地7.2万亩以上，新建和改造提升“百千万”集中连片永久基本农田（含高标准农田）30万亩以上，垦造新增耕地（含旱地改水田）4.7万亩以上。项目区范围内的各项具体目标任务，将依据省下达任务结合杭州实际另行细化分解。

（二）基本原则。

1. 坚持规划引领。以国土空间规划为引领，有序开展跨乡镇土地综合整治试点工作，推进山水林田湖草系统治理，不断提升国土空间治理现代化水平。

2. 坚持保护耕地。采取“长牙齿”的硬措施，严格保护耕地和永久基本农田，坚决遏制“非农化”、防止“非粮化”，提升耕地数量、质量、生态“三位一体”保护能级。

3. 坚持生态优先。厚植杭州独特生态资源优势，尊重自然、顺应自然、保护自然，严守生态保护红线，通过跨乡镇土地综合整治试点，确保生态环境质量不断趋好。

4. 坚持以人为本。牢牢守住群众利益底线，从群众意愿和需求出发，突出问题导向，推动共富单元和城乡风貌建设，切实增强人民群众获得感、幸福感。

二、整治任务

（三）耕地优化提升。以破解耕地碎片化问题为重点，统筹推进“百千万”永久基本农田集中连片整治和高标准农田建设，将项目区内土地综合整治区（以下简称整治区）的永久基本农田100%建成高标准农田。以落实耕地占补平衡为重点，实施耕地开垦、旱地改水田和农田水利工程等，稳妥推进耕地功能恢复，整治后新增耕地面积不少于整治区内原有耕地面积的5%。以解决农业用地落地难问题为重点，以乡镇为单位，统筹规划一定比例设施农用地和农田水利、机耕路等农田基础设施用地，结合整治工作逐步落实到位。

（四）村庄优化提升。以解决村庄布局无序问题为重点，有序推进高山远山、高速高铁航空、地质灾害隐患地区村庄以及“空心村”、零星农居点的搬迁集聚，实施城中村、城郊村拆迁改造，

实现农村建设用地减量。以改善人居环境品质为重点，实施城乡环境和景观风貌整治，提升干线公路、“四好公路”、水运码头作业区等基础设施建设水平，推进“一老一小”场景营造，开展“杭派”民居、未来乡村和郊野公园建设。以增强农村“造血”功能为重点，按照“盘活存量为主、适当新增为辅”原则，促进“农业+”三产融合发展用地，重点保障农业开发、电子商务、冷链物流、旅游民宿、康养文创等新产业新业态用地。

（五）低效工业用地、城镇低效用地整治和优化提升。以破解工业用地低小散问题为重点，按照“突出主园、整合多点、减少多区”的原则，推进低效工业用地向开发边界内和开发区（园区）迁移集聚，入园集聚度达到70%以上。以解决城镇土地盘活难问题为重点，将城镇低效用地再开发、城中村和老旧小区改造、“三改一拆”、未来社区和美丽城镇建设等有机结合，配套完善土地收储机制，促进土地要素有序流动。以提高土地利用绩效为重点，探索土地短期利用、工业综合利用等方式，提高土地开发利用效率。

（六）生态保护修复优化提升。加强对水源涵养区、自然保护地等重要生态空间和钱塘江两岸、高速高铁航空视野等景观廊道的生态保护，以及对矿山地质隐患、水土流失、生态系统退化等现象的修复。因地制宜开展清洁田园、违建整治、美丽乡村、河湖水系治理、湿地修复、小流域整治，以及废弃矿山修复和森林植被恢复等工程，落实水域、林地占补平衡，提升区域生物多

样性。综合提升生态环境质量，协同优化乡村水系、林网、绿道等生态空间，强化乡村风貌管控和历史文化遗产，勾勒好乡村“天际线”，凸显乡村美学价值。

三、推进机制

（七）构建整治规划体系。构建完善以国土空间规划体系为基础、逐级传导、面向实施的土地综合整治专项规划，重点突出跨乡镇土地综合整治试点工作，包括市级整治规划纲要、区县（市）整治规划、整治片区规划和年度实施计划。市规划和自然资源局负责编制全市整治规划纲要，衔接本级国土空间总体规划。区、县（市）负责编制本级整治规划，衔接本级国土空间总体规划，报市政府审批；负责编制整治片区规划和年度实施计划，衔接所涉范围详细规划，报市土地综合整治工作领导小组审定。确需调整永久基本农田和城镇开发边界以及县乡级国土空间规划和相关详细规划的，按规定程序报批。[责任单位：市规划和自然资源局，各区、县（市）政府]

（八）完善整治实施机制。市规划和自然资源局负责制定全市土地综合整治行动计划（以下简称行动计划），以跨乡镇土地综合整治试点工作为重点，研究制定整治政策，分解下达目标任务；审查全市整治项目实施方案、永久基本农田布局调整方案、相关规划调整方案等；做好整治项目的市级整体验收、年度绩效评价及其他相关工作。区、县（市）政府作为责任主体，负责全面落实细化行动计划；做好整治项目的调查、评估、立项等前期工作；

编制、审查本级整治项目实施方案、永久基本农田布局调整方案、相关规划调整方案；做好整治项目实施、绩效评价、本级验收及后期长效管护等各项工作。[责任单位：市规划和自然资源局，各区、县（市）政府]

（九）探索多元投资方式。建立跨乡镇土地综合整治试点招商引资项目储备库，加大推介力度。支持市和区、县（市）属国资国企与社会化资本共同参与土地综合整治开发，鼓励通过指标收购、生态补偿、运营管护、配套产业用地等方式激发社会资本动力。依法依规探索实施“融资+工程总承包”“工程总承包+后续运营”“融资+工程总承包+后续运营”等一体化推进方式。对属于同一行业主管部门且具备统一施工条件的试点项目，可对相关子项目及整治后土地利用进行统一招投标，提高实施效率和建设质量。[责任单位：市规划和自然资源局、市发改委、市国资委，各区、县（市）政府]

四、政策措施

（十）优先落实永久基本农田保护。每个试点项目需建成1个以上“百千万”永久基本农田集中连片工程，重点推进永久基本农田和高标准农田协同建设。优化永久基本农田布局，按照“量入为出、先补后调”的原则，先通过土地综合整治在城镇开发边界外形成集中连片的优质耕地，再对城镇开发边界内碎片化永久基本农田和城乡建设确实难以避让的“开天窗”永久基本农田进行优化调整。原则上调整规模控制在项目区内永久基本农田面积

的 3%以内，最高不超过 5%；在有足额优质补划资源的前提下，少数项目确需突破的，应报经省级以上自然资源部门批准，新增永久基本农田面积不得少于调整面积的 5%。（责任单位：市规划和自然资源局、市农业农村局）

（十一）优化城乡空间布局。在试点项目区建设用地总量不增加的前提下，对城镇开发边界外存量建设用地复垦产生的规划新增指标，可置换到城镇开发边界弹性发展区内使用，并允许实施土地征收成片开发。允许农村建设用地因地制宜复垦为林地、湿地、水域等生态用地，盘活等量相应指标，其中复垦为水域的应征得有关部门同意。建立并完善耕地“进出平衡”制度，允许零散耕地、园地、林地、其他农用地之间进行空间置换，优化农业产业结构。允许近年来已实施土地综合整治工程的区域，深化提升后纳入试点项目。（责任单位：市规划和自然资源局、市农业农村局、市林水局）

（十二）保障乡村振兴用地。支持各区、县（市）结合乡村详细规划编制，在整治区内的集中连片耕地周边，按照不高于集中连片耕地面积 5%的标准，统筹规划设施农用地或农文旅混合建设用地，鼓励由整治实施主体统一建设，规范建筑标准和风貌要求，建成后无偿移交村级集体经济组织管理，并通过出租等方式获取长期收益。积极稳妥推进货币化等多种方式安置，逐步减少就地安置，鼓励引导搬迁农户就近向城市、集镇集聚；鼓励区、县（市）政府因地制宜，根据村庄整治搬迁集聚后建设用地节余

情况，统筹谋划“飞地入园”项目和物业，建立健全利益共享机制，发展壮大镇、村集体经济。[责任单位：市规划和自然资源局、市农业农村局，各区、县（市）政府]

（十三）促进低效用地提质增效。加快推进产业规划区外零散低效工业用地整治腾退，按要求落实工业用地占补平衡。城镇开发边界外合法工业用地拆除复垦后，对建设用地使用权人可采用货币补偿或土地（物业）安置，符合开发区（园区）产业发展导向的项目，建设用地使用权人可申请置换开发区（园区）内最高不超过同等面积的土地或物业，置换的土地经批准可协议出让。符合规划的存量工业用地扩容改造验收后，扩容部分土地可转换为“工业+生产性服务业”等混合产业用地。支持符合条件的存量商业商务用地有机更新，经批准并补缴出让金后可重新设定出让年限。整治区内低效用地再开发、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。[责任单位：市规划和自然资源局、市经信局，各区、县（市）政府]

（十四）探索生态修复激励机制。综合运用《国务院办公厅关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》（国办发〔2021〕40号）等相关支持政策，鼓励社会资本参与生态修复，对符合相关条件的修复主体，允许依法依规取得一定份额的自然资源资产使用权，从事旅游、康养、体育、设施农业等产业开发。按政策规定修复废弃矿山、治理地质灾害等产生的土石料，疏浚河道产生的淤泥、泥沙，无偿用于原修复工程后仍有剩余的，由

各区、县（市）政府依托公共资源交易平台进行处置，并保障修复主体合理收益。探索开展生态修复产品价值核算，建设生态产品价值转化平台，积极推进核算结果运用，完善生态保护补偿机制。（责任单位：市发改委、市规划和自然资源局、市林水局、市生态环境局）

（十五）加大资金整合支持力度。推进涉农资金统筹用于乡村地区土地综合整治，支持乡村地区开展跨乡镇土地综合整治试点。鼓励各地加强土地出让收入用于农业农村资金的统筹使用，提高资金综合效益。在不新增地方政府隐性债务的前提下，用好地方政府专项债券，加大对符合专项债券条件的重点项目支持力度；支持金融机构加大金融产品和服务创新力度，以市场化方式用好金融工具，创新投融资体制机制，撬动更多社会资本投入。探索在土地出让公告中单列一级开发成本，专项用于试点项目土地前期开发资金。[责任单位：市财政局、市发改委、市地方金融监管局、市规划和自然资源局，人行杭州中心支行，各区、县（市）政府]

（十六）强化试点激励。将跨乡镇土地综合整治试点开展情况纳入土地综合整治相关激励政策。开展市级土地综合整治工作年度绩效评估，对先进区、县（市）政府给予一定数量的新增建设用地计划指标奖励；开展市级土地综合整治示范工程评选，对精品工程给予一定数额的资金奖励，并在此基础上推荐申报省级精品工程；开展市级永久基本农田、高标准农田和粮食生产功能

区“三合一”建设年度绩效评估，对先进区、县（市）政府给予一定数额的资金奖励；对于永久基本农田周边的农用地、零散耕地、建设用地复垦地块，整治提升后纳入永久基本农田储备库的，按照《杭州市人民政府办公厅关于优化创新耕地保护机制促进全市共同富裕的实施意见》（杭政办函〔2022〕66号）规定优先予以统筹。具体指标和资金奖励办法由市规划和自然资源局会同市财政局另行制定。（责任单位：市财政局、市规划和自然资源局、市农业农村局）

五、组织保障

（十七）强化组织领导。成立由市政府主要领导任组长的市土地综合整治工作领导小组（办公室设在市规划和自然资源局），统筹组织推进全市跨乡镇土地综合整治试点工作；各区、县（市）政府相应成立工作领导小组和专班，建立健全上下联动的工作网络。[责任单位：市级有关单位，各区、县（市）政府]

（十八）强化数字赋能。依托空间智治平台，打造完善土地综合整治应用场景，以项目管理为核心，建立集调查评价、分析研判、监测预警、绩效评估于一体的应用体系，并与“耕地智保”“垦造提质”等系统多跨协同，充分发挥“田长制”作用，实现对试点项目的全生命周期监管。（责任单位：市规划和自然资源局、市数据资源局）

（十九）强化监督考核。建立完善土地综合整治工作考核监管机制，每年制定年度计划，实施绩效评估，评估结果纳入耕地

保护责任目标考核。完善协同联动、问题交办、例会推进、绩效晾晒、宣传引导等各项推进机制，压实工作责任，确保项目成熟一个、实施一个，推进一个、高标准完成一个。[责任单位：市规划和自然资源局]

本意见自 2023 年 3 月 18 日起施行，有效期至 2027 年 12 月 31 日，由市规划和自然资源局负责牵头组织实施。

杭州市人民政府办公厅

2023 年 2 月 15 日

（此件公开发布）

抄送：市委各部门，市纪委，杭州警备区，市各群众团体。
市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。
市各民主党派。

杭州市人民政府办公厅

2023年2月16日印发

