

四川省国土资源厅文件

川国土资发〔2017〕90号

四川省国土资源厅 关于印发《四川省城乡建设用地增减挂钩试点 管理办法》的通知

各市（州）国土资源局：

《四川省城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》已经2017年第8次厅务会议审议通过，现印发你们，请认真遵照执行。执行过程中出现的新情况、新问题，请及时与省厅沟通联系。

附件：四川省城乡建设用地增减挂钩试点管理办法



附件

四川省城乡建设用地增减挂钩试点 管理办法

第一章 总 则

第一条 为进一步加强和规范城乡建设用地增减挂钩试点工作，根据国家和省有关规定，结合我省实际，制定本办法。

第二条 本办法所称城乡建设用地增减挂钩试点（以下简称“增减挂钩”），是指依据土地利用总体规划，将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块（即拆旧地块）和拟用于城乡建设的地块（即建新地块）等面积共同组成拆旧建新项目区（以下简称“项目区”），通过拆旧建新和土地整理复垦等措施，在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上，改善农村生产生活条件，提高节约集约用地水平，优化城乡用地布局，促进耕地保护和生态环境建设。

第三条 增减挂钩应遵循以下原则：

（一）尊重民意，维护权益。维护项目区农民主体地位和合法权益，充分尊重农民意愿，实现好、发展好农民长远利益。

（二）规划先行，规范运作。增减挂钩必须符合土地利用总体规划，并与城乡规划和产业规划相衔接。加强项目区实施各环节监管，确保规范有序进行。

（三）因地制宜，尊重规律。增减挂钩应与当地经济社会发

展水平和农业产业发展相适应，与城镇化进程、农村人口转移相协调，注意传统村落历史文化保护。农民集中安置建新区要坚持从实际出发，因地制宜，统一规划、统一建设、统一管理、统一风貌，与环境和地域特色相融合。

（四）保护耕地，节约用地。拆旧地块整理复垦的耕地数量、质量不低于建新占用的耕地，并与基本农田建设和保护相结合。建新地块中用于安置拆旧地块农村居民的用地面积应明显小于原占用面积。

（五）统筹城乡，协调发展。要按照构建新型工农城乡关系的要求，优化城乡土地资源配置和土地利用结构，加强农村基础设施和公共服务设施建设，推动农业供给侧结构性改革，促进农业农村发展。

第四条 省、市、县实行增减挂钩分级管理负责制。

国土资源厅负责全省增减挂钩工作的总体部署和组织管理。主要负责制定管理政策和技术指南，分配增减挂钩指标，审核批复项目区实施规划，组织验收实施规划，核定项目区增减挂钩节余指标，对县级增减挂钩专项规划进行备案，负责项目的统一备案管理，委托有关事业单位完成增减挂钩技术性、事务性工作。

市级国土资源部门负责辖区内增减挂钩的组织实施和监督检查。负责批准县级增减挂钩专项规划，建立项目区备选库，制定项目区拆旧地块整理复垦、农房建设、配套基础设施建设等相关建设工程项目（以下简称“工程项目”）的立项、实施和验收

办法，组织项目区实施规划申报，组织项目区工程项目验收，负责项目区实施规划初验等工作。

县级政府是开展增减挂钩工作的责任主体。负责组织编制专项规划、申报项目区实施规划、批准具体实施方案，负责工程项目的立项、实施等工作，负责组织协调、资金筹措、申报实施规划验收等工作。

县级国土资源部门负责编制县级增减挂钩专项规划，编制项目区实施规划，编制具体实施方案并组织实施，会同相关部门负责项目区技术指导、日常监管，负责项目区规划在线备案。

第二章 计划管理

第五条 市级国土资源部门负责建立项目区备选库。县级国土资源部门依据专项规划，按照项目区实施规划编制要求组织材料，提交入库申请。市级国土资源部门组织审查，原则上按照不超过上年度下达指标规模的2倍，将合格项目区纳入备选库。为确保备选库现势性，入库有效期原则上不超过1年。超过1年的必须及时依据年度变更调查成果及农民意愿调查进行更新。入库项目区名称、范围、指标规模、预计节余指标等信息按季度报国土资源厅备案。

第六条 国土资源厅依据国土资源部下达的增减挂钩指标总量，拟订增减挂钩指标分配方案，经审定后下达。

第七条 各市（州）应根据下达指标规模，在6个月内从备

选库中分批选取项目报国土资源厅审批实施规划。逾期未报的，国土资源厅将收回指标予以调剂安排。

第八条 因特殊原因无法在实施规划批复后 3 年内完成实施的项目区，必须在 3 年期满前 3 个月内向国土资源厅书面申请一次延期，经批准后最长可延期 2 年完成。

第三章 项目区规划管理

第九条 充分利用土地利用现状调查等成果，在土地整治规划基础上，综合分析经济社会发展需要、农村土地整治潜力和当地民情民意，科学编制增减挂钩专项规划。做好与地方“十三五”经济社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划、产业规划等的衔接，统筹安排增减挂钩的规模、布局和时序，提出保障规划实施的措施。

第十条 县级国土资源部门组织编制的增减挂钩专项规划，要广泛征求农业、林业、环保、水利等相关部门意见，报经市级国土资源部门批准，并报国土资源厅备案。

实施过程中涉及项目布局、规模等原则性内容变更的，按原批准程序报批。

第十一条 项目区实施规划应依据增减挂钩专项规划，在深入调查农村建设用地整治潜力、农民生产生活条件和建新拆旧意愿等基础上组织编制。

第十二条 项目区申报条件：

(一) 农村建设用地布局、结构需进一步优化,农村建设用地整理复垦潜力较大;

(二) 当地政府重视,群众积极性较高,参与意愿明确;

(三) 项目区实施所需资金可及时足额到位;

(四) 项目区符合增减挂钩专项规划;

(五) 当地土地管理工作严格规范、基础工作扎实。

第十三条 项目区设置要求

除国家和省特殊规定外,项目区应严格限定在同一县级行政区域范围内,拆旧区原则上控制在1个乡镇内。

(一) 拆旧地块应相对集中连片,拆旧指标规模原则上应控制在5-30公顷。拆旧图斑对应的土地利用变更调查现状与实地一致,权属清晰、界址清楚;

(二) 农民集中安置建新区原则上应设置在拆旧区范围内,按“小规模、组团式、微田园、生态化”合理布局,与拆旧地块相对接近,便于实施和管理,并避让基本农田。人均综合用地面积不得小于50平方米。涉及生态移民、易地扶贫搬迁、地质灾害避让搬迁、土坯房改造等确需跨村级以上区域安置的,可根据实际情况由县或乡镇政府组织论证,并提供相关依据材料;

(三) 城镇建新区应位于土地利用总体规划确定的允许建设区或有条件建设区。

第十四条 项目区实施规划申报材料包括以下8项:

(一) 县级政府报批请示文件;

(二) 市级国土资源部门转报文件(含审查意见);

(三) 项目区拆旧区和建新区(实施规划文本、图件及矢量数据);

(四) 项目区拆旧地块和建新地块 1: 2000 勘测定界成果、高分辨率遥感影像;

(五) 试点县(市、区)组织的专家论证意见;

(六) 经三分之二以上村民代表或村民会议三分之二以上成员同意并签字, 乡镇、村、组同意开展增减挂钩的意见书、拆旧农户和农民集中安置建新区所在集体经济组织和被占用土地农户自愿参与的书面材料及土地权属调整方案;

(七) 拆旧地块复垦方案;

(八) 包括上述所有内容数字化成果的光盘。

第十五条 项目区实施规划审查要充分应用土地利用总体规划、增减挂钩专项规划、土地利用变更调查成果、高分辨率遥感影像等, 并结合实地踏勘或无人机等辅助技术手段, 对项目区拆旧地块和建新地块的合法性、真实性、准确性等实现 100% 全覆盖审查。

第十六条 项目区实施规划一经批复, 应严格执行。符合下列情形的, 按原批准程序申报变更:

(一) 确因农民意愿发生变化, 造成拆旧地块无法复垦和农民集中安置建新区无法落实的;

(二) 由于土地利用总体规划、城乡规划或行政区划调整等

原因，需调整项目区建新地块的；

（三）由于能源、交通、水利等重大项目占地致使项目区拆旧地块或建新地块无法实施的。

第十七条 增减挂钩项目区拆旧区实行台账式动态管理。实施规划变更和验收同步申报、同步审批。县级国土资源部门负责变更地块的合法性、真实性、准确性举证。

第四章 项目区实施

第十八条 项目区实施规划获批后，县级国土资源部门应及时编制实施方案报同级人民政府审批，并报国土资源厅备案。实施方案包括以下主要内容：项目区建设内容、工程项目组织实施方式、资金筹措落实情况、安置补偿方案、环境影响评价等。

第十九条 工程项目要严格执行国家、省、市相关法规制度，做到程序合法、责任明确、监管到位，保证工程质量。鼓励项目区农民参与土地复垦、基础设施和住房建设等。

第二十条 全面实施耕作层剥离再利用制度。建设占用耕地的耕作层应当予以剥离，用于复垦耕地的质量建设。超过合理运距、不宜直接用于补充耕地的，应就近用于现有耕地的整治。

第二十一条 项目区实施进展实行季报制度。每季度末各市级国土资源部门统计本行政区域内已批准实施规划项目区实施进展情况报国土资源厅。

第五章 项目区验收

第二十二条 项目区验收分为项目区工程项目验收及实施规划验收。实施规划验收应在工程项目验收工作完成后进行。原则上不予分期验收。工程项目验收主要包括：项目区拆旧地块复垦工程完成情况、农民集中安置建新区完成情况、农民安置情况以及财务决算和审计情况等。

第二十三条 县级国土资源部门在项目区工程项目通过验收后，开展实施规划执行情况自查，市级国土资源部门结合工程项目验收情况进行初验，初验通过的报国土资源厅对实施规划组织验收。

第二十四条 实施规划验收主要包括：项目区拆旧地块复垦耕地数量和质量核查验收、农民集中安置建新用地及城乡建新用地情况、拆迁农户安置情况及满意度调查、土地权属管理、档案资料整理归档情况等。

第二十五条 实施规划验收应提交的材料：

- （一）经县级政府批准的项目实施方案；
- （二）项目区县级政府验收请示、自查报告和市级国土资源部门实施规划初验意见；
- （三）项目区工程验收报告（附农民集中安置建新区房屋质量验收结论、乡镇政府出具的拆迁农户满意度调查报告、财务决算报告和审计报告）；
- （四）项目区 1: 2000 实测竣工图、拆旧地块 1: 2000、农

民集中安置建新区 1:500 勘测定界成果（含文本、图件、电子文档及矢量数据）、项目区实施后高分辨率遥感影像；

（五）土地权属调整方案落实情况报告；

（六）项目区拆旧地块、农民集中安置建新区情况统计表以及搬迁农户安置去向表；

（七）由符合要求的专业机构按照《农用地质量分等规程》（GB/T 28407-2012）规定的技术方法出具的复垦耕地数量认定和质量评定报告以及市级国土资源部门审查意见；

（八）包括上述所有内容数字化成果的光盘。

第二十六条 县级国土资源部门、市级国土资源部门、厅相关事业单位要运用最新遥感影像等技术手段，结合项目区实施规划申报时相关资料和数据，对项目区拆旧、建新地块实行 100% 全覆盖审查，对审查发现的疑问图斑应通过实地踏勘或无人机等辅助技术手段进行 100% 全覆盖核查。

第二十七条 国土资源厅组织验收组开展实施规划验收，按下列步骤进行：

（一）听取项目区建设和土地复垦情况报告并查阅有关资料；

（二）现场公开随机抽查 20% 以上拆旧地块，严格按批复的实施规划进行现场查验。包括拆旧地块复垦后耕地的位置、数量、质量，农民集中安置建新区位置、面积、农民安置情况等。发现问题的及时书面提出整改意见，责成限期整改；

（三）出具实施规划验收意见。

第二十八条 实施规划验收需落实整改的，由县级政府组织实施，形成整改报告，经市级国土资源部门现场核查通过验收后，连同整改资料书面报国土资源厅验收组审核确认。必要时，国土资源厅组织相关核查。

第二十九条 实施规划验收通过后，由国土资源厅按规定颁发增减挂钩节余指标证书。试点县级国土资源部门及时按照土地利用变更调查的要求，对调整后的土地面积、地类、权属等进行变更登记。县级政府应督促有关部门和乡镇政府对复垦新增耕地加强后期管护。

实施规划验收未通过的，限期整改，整改后按原程序重新验收。连续两次验收未通过的，收回指标，项目区实施规划废止。因项目区实施已占用的农用地和未利用地，必须及时按有关规定依法办理。

第六章 建新管理与使用

第三十条 增减挂钩拆旧腾出的农村建设用地，要优先保证农村新居建设、环境建设、基础设施和公共服务配套设施建设。除农民集中安置建新区建设使用指标外，鼓励预留一定比例指标用于支持农村新产业新业态发展。

第三十一条 依照国家规定，增减挂钩节余指标在市域或省域范围内流转使用的，本县（市、区）范围外建新地块在编制项目区实施规划方案时暂不确定的，可将拆旧地块及在本县内建新

安置地块组成项目区，编制项目区实施规划，并对节余指标规模等作出说明。使用节余指标建新时，可单独编制建新实施方案。

第三十二条 城镇建新区需要征收为国有土地的，应按国家和省现行建设用地审查报批有关规定执行。

第七章 农民权益维护

第三十三条 项目区规划以及项目区拆旧地块和农民集中安置建新区选点布局，必须充分尊重当地农民意愿并进行必要的论证。严禁违背农民意愿开展增减挂钩试点。

新村选址、住房建设、土地互换、安置补偿、收益分配等，应依法按规定程序进行充分论证。

项目区实施过程中，要及时将项目区基本情况、资金安排使用和收益分配等情况纳入村务公开内容进行公示，接受群众监督。

第三十四条 项目区实施规划编制，要对土地利用现状和权属状况进行调查核实，做到界址、面积和权属清楚；涉及土地互换的，要引导相关权利人平等协商进行。实施完成后，要及时办理移交手续，并依法办理土地确权和变更登记手续。

第三十五条 各试点县（市、区）人民政府要结合当地实际情况，出台拆旧区和农民集中安置建新区农户住房安置补偿标准和办法。

选择集中住房安置的，应由地方规划建设行政主管部门实行统一规划并应按照《四川省农村住房建设管理办法》建设和管理。

建设中应充分尊重农民意愿、充分尊重自然历史文化遗产和建筑风貌特色，充分考虑农业产业化和农村新产业新业态发展需要，统筹安排农村基础设施配套和公共服务设施均等化，使集中安置农民安得稳、可发展、能致富。

选择货币化安置的，应足额将增减挂钩收益返还当事农户，按照该项目区集中住房安置的人均综合用地标准，预留指标给当地集体经济组织用于公共事业和农村产业发展。

第三十六条 增减挂钩涉及的收支管理、财税政策按照《财政部关于城乡建设用地增减挂钩试点有关财税政策问题的通知》（财综〔2014〕7号）、《财政部关于城乡建设用地增减挂钩支持易地扶贫搬迁有关财政政策问题的通知》（财综〔2016〕36号）等规定执行。

第八章 监管与评估

第三十七条 市、县政府应建立由国土资源部门牵头，发改、财政、城乡规划、审计等部门参与的监管机制，加强项目招标投标、工程建设、资金使用等环节的监督检查，确保工程建设质量和资金安全。建立增减挂钩工作绩效评价制度。对工作推进有力、成效明显的通报表扬和奖励；对工作不到位、进展缓慢、损害群众利益的进行通报批评，并暂停增减挂钩项目实施规划审批。乡镇政府要负责监督当地村集体经济组织对复垦耕地的后续管护和耕种利用，并防止复垦后再次违法转为建设用地。

第三十八条 市（区）局、县级国土资源部门是项目区实施规划审批、实施进展和验收情况等在线报备责任主体，要强化报备责任意识，实行专人负责，按国土资源部要求开展在线报备工作。凡未按要求在线备案的，项目区及相关指标不予认定，造成违法用地的责任自负。

第三十九条 对开展实施规划编制和复垦耕地质量等别评定的专业机构实行诚信管理。

第四十条 实行年度例行评估和监督检查。对增减挂钩实施管理、工作进展、综合绩效、农民利益维护等方面情况进行全面综合评估，并作为下一年度下达增减挂钩指标的重要依据；对上一年度验收项目不定期进行抽样监督检查。

第四十一条 省土地统征整理事务中心牵头负责全省增减挂钩档案管理工作。充分运用信息技术等手段，建立项目区实施规划审批、变更和验收的管理信息系统。市级国土资源部门、县级国土资源部门要做好本地区项目成果的档案管理工作。

第九章 附 则

第四十二条 本办法自颁布之日起实施，有效期为4年。2008年8月5日国土资源厅发布的《四川省城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》同时废止。