

**达州市国土资源局  
达州市发展和改革委员会  
达州市财政局  
达州市住房和城乡建设局  
达州市农业局  
达州市审计局  
达州市扶贫和移民工作局**

**文件**

达市国土资发〔2017〕262号

---

**达州市国土资源局 达州市发展和改革委员会  
达州市财政局 达州市住房和城乡建设局  
达州市农业局 达州市审计局 达州市扶贫和移民工作局  
关于印发《达州市进一步深化城乡建设用地  
增减挂钩试点助推脱贫攻坚的意见》的通知**

各县（市、区）人民政府、经开区管委会，市级相关部门：

攻坚的意见》已经市政府同意，现印发你们，请认真贯彻执行。



达州市国土资源局



达州市发展和改革委员会



达州市财政局



达州市住房和城乡建设局



达州市农业局



达州市审计局



达州市扶贫和移民工作局

2017年11月27日

# 达州市进一步深化城乡建设用地增减挂钩试点 助推脱贫攻坚的意见

为深入贯彻落实《中共四川省委关于集中力量打赢扶贫开发攻坚战确保同步全面建成小康社会的决定》和《中共达州市委关于决战决胜脱贫攻坚同步全面建成小康社会的决定》，在精准施策上出实招、在精准推进上下实功、在精准落地上见实效，充分发挥国土资源超常规政策特别是城乡建设用地增减挂钩(以下简称“增减挂钩”)政策对脱贫攻坚的支持促进作用，现提出如下意见。

## 一、总体思路

深入贯彻落实党中央国务院、省委省政府和市委市政府脱贫攻坚决策部署，以改革创新为动力，抢抓脱贫攻坚“窗口期”，用好用活国土资源政策，充分发挥城乡建设用地增减挂钩试点政策在助推脱贫攻坚中的“加速器”作用，加强项目规范管理和节余指标使用等调控，建立市级统筹调控机制，为坚决打赢脱贫攻坚战注入新动力。

## 二、工作内容

### (一) 规划计划管理项目区

各地要在“十三五”土地整治规划基础上，充分与“十三五”经济社会发展规划、土地利用总体规划、脱贫攻坚规划、城乡规划和产业规划相衔接，科学编制“十三五”县级增减挂钩专项规划，

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。专项规划要将贫困村和实施易地扶贫搬迁的村纳入规划范围，要广泛征求市委农工委、发改、经信、规划、住建、农业、林业、环保、水务、扶贫移民局等相关部门意见，报经市国土资源局批准、省国土资源厅备案。

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的基础上，科学编制实施规划。实施规划的拆旧区控制在 1 个乡镇，规模控制在 5—30 公顷；农民集中安置区按“小规模、组团式、微田园、生态化”布局，原则与拆旧地块临近，人均综合用地面积不得小于 50m<sup>2</sup>，充分保障农民新居、农村基础设施、公益设施和非农产业发展用地需要。

## （二）增减挂钩指标向贫困地区倾斜

市国土资源局将积极主动向省国土资源厅做好汇报，争取其在分配下达增减挂钩指标时，向我市和所辖国家扶贫开发工作重点县（市）重点倾斜。同时，优先保障国家扶贫开发工作重点县（市）申报项目，以及将贫困村和易地扶贫搬迁户多的村纳入实施范围的项目入库、转报省国土资源厅立项。

县（市、区）国土资源部门在设置增减挂钩项目区时，要坚持相对集中、封闭运行的原则，重点将贫困户多的乡镇村纳入实施范围，项目区内的易地扶贫搬迁户要争取全部纳入拆旧区，促使脱贫攻坚项目实施效益最大化。

### （三）省定贫困县增减挂钩节余指标可省域内流转

全市7个县（市、区）增减挂钩节余指标，在优先保障本地区扶贫开发及易地扶贫搬迁建设、经济社会发展用地的基础上，可在增减挂钩节余指标省级流转信息平台发布公告，转让、受让市、县人民政府按照相关规定，自行协商增减挂钩节余指标流转价格（不低于省上指导价格），签订流转协议。

### （四）探索建立增减挂钩节余指标预支使用制度

为缓解我市扶贫开发建设资金投入压力，全市增减挂钩项目立项审批后，符合一定条件可提前使用30%的节余指标。预支部分的节余指标须在1年内验收归还；预支指标项目须在3年内实施完成，不得延期。未按时归还预支部分的，暂停该地预支政策，相应扣减土地利用年度计划指标，并依法履行占补平衡义务，补齐相关税费。

### （五）探索建立经营性土地使用增减挂钩节余指标

为破解我市新增建设用地规模无法满足经济社会发展用地需求难题，充实扶贫开发建设资金，探索建立商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性土地使用增减挂钩节余指标，经营性用地不再匹配土地利用年度计划指标。

### （六）市级投资县级实施增减挂钩项目

为保障市中心城区建设用地需求，助力全市脱贫攻坚，采取市级出资、县级出增减挂钩土地后备资源的方式，实施市级投资增减挂钩项目。项目实施由涉及县（市、区）具体负责，增减挂

钩节余指标市、拆旧区涉及县（市、区）两级分成。市级资金可财政安排或招商引资，社会投资可投、建、垦一体化。项目区实行分别管理，产生节余指标的县（市、区）将拆旧地块和农民集中居住区地块组成项目区，编制项目区实施方案；使用节余指标建新的县（市、区）单独编制建新实施方案。

### （七）改革项目管理办法

按照“放管服”的要求和“事实要清、政策要宽”的原则，进一步简化优化审批流程。项目区实施规划变更和竣工验收可同步申报、同步审批，但要坚持实事求是、程序不减、质量不降，确保拆旧图斑和农民集中居住区的合法性和真实性。项目立项时已确定城镇建新区的，可按规定在建新区用地报征时同步申请建新区变更。节余指标易地流转使用后，规划空间不足的，涉及规划期内城乡建设用地规模、耕地保有量目标任务调整的，本着自愿、依法的原则，一年内按程序申请一次调整。项目实施要充分尊重拆迁农户意愿，保障农户的知情权、参与权和收益权，由群众自主选择安置方式。

## 三、保障措施

（一）加强组织领导，统筹协调推进。实施增减挂钩不仅可以改善农村的生产生活条件，更主要是可以增加城市建设用地指标，为项目建设提供用地保障；同时可以将节约指标在全省范围内流转，为脱贫攻坚筹集必要的资金。各县（市、区）人民政府、经开区管委会作为增减挂钩工作的责任主体，要切实加强组织领

导，紧抓脱贫攻坚“窗口期”，高度重视实施增减挂钩，用好用活用足支持政策，大胆作为、创新实践，做到早谋划、早规划、早设计、早流转。国土资源部门负责政策技术指导、项目实施规划审查和日常监管；财政部门负责政府投入资金筹措和监督管理使用；审计部门负责资金的审计和监督；规划部门牵头，市委农工委、发改、住建、水务、国土等部门配合审查农民集中居住区选址；住建部门牵头，市委农工委、发改、规划、水务、国土、公安消防等部门配合，监督各类建构筑物 and 基础设施工程质量和安全；农业部门负责指导复垦耕地土壤地力培肥和土地流转，监督复垦耕地后续利用；林业部门负责农民集中区占用林地审查。

（二）强化监督考核，压实工作责任。建立国土部门牵头，市委农工委、发改、规划、水务、财政、审计、住建、农业、林业、扶贫移民等部门共同参与的监管协调机制，突出招投标、工程建设、资金使用等环节的检查。对增减挂钩工作推进不力、进展迟缓、损害群众利益的，要进行通报批评，并严肃追究相关单位和责任人的责任，暂停该地区增减挂钩指标计划安排；对推进有序、成效明显的予以通报表扬，下一年度的增减挂钩指标计划指标分配上予以重点倾斜。

（三）及时总结评估，积极稳妥推进。各地各部门要在实践中不断发现新情况、新问题，积极总结成功经验，加强对增减挂钩项目跟踪问效，不断完善政策，优化工作流程，着力将增减挂钩与耕地保护、节约集约用地、脱贫攻坚相融合，与危房改造、

易地扶贫搬迁、地质灾害避让搬迁和土地整理等有关涉农项目相结合，努力形成脱贫攻坚合力。