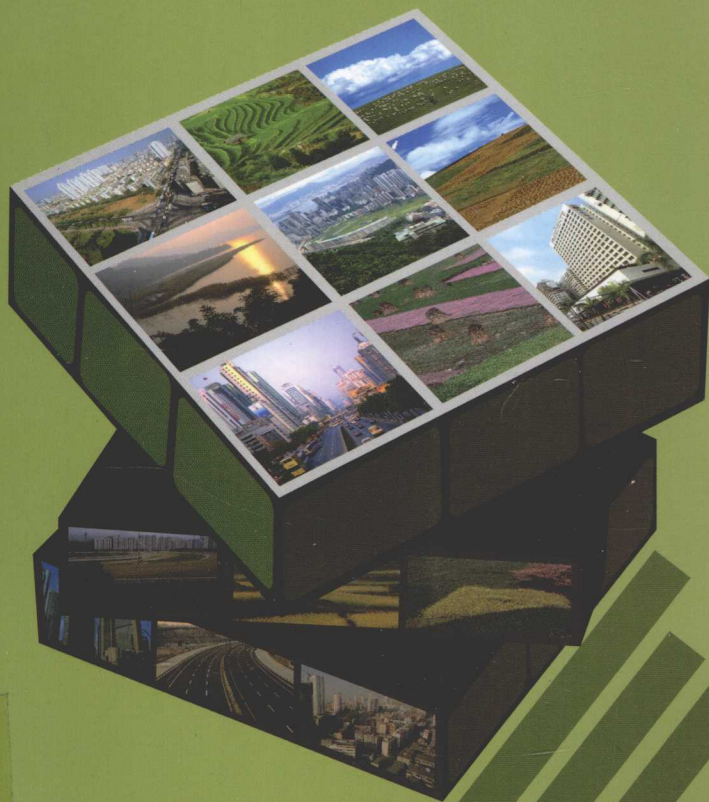


农村土地整治和城乡建设用地
增减挂钩试点

学习读本

中国国土资源报社 编



中国大地出版社

附录 (11) 与农村建设图

农村土地整治和城乡建设用地 增减挂钩试点学习读本

中国国土资源报社 编

中国大地出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

农村土地整治和城乡建设用地增减挂钩试点学习读本 / 中国国土资源报社编. —北京: 中国大地出版社, 2011. 4
ISBN 978-7-80246-416-2

I. ①农… II. ①中… III. ①农村 - 土地利用 - 中国 - 学习参考资料②城乡建设 - 土地利用 - 中国 - 学习参考资料
IV. ①F321. 1②F299. 232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 024081 号

NONGCUN TUDI ZHENGZHI HE CHENGXIANG JIANSHE
YONGDI ZENGJIAN GUAGOU SHIDIAN XUEXI DUBEN

责任编辑: 柳 青 赵 芳

责任校对: 关风云

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京海淀区学院路 31 号 100083

咨询电话: (010) 82324508 (邮购部); (010) 82324573 (编辑室)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: zbs@gph.com.cn

传 真: (010) 82320759

印 刷: 北京大地印刷厂

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 8.125

字 数: 180 千字

版 次: 2011 年 4 月北京第 1 版

印 次: 2011 年 4 月北京第 1 次印刷

定 价: 28.00 元

书 号: ISBN 978-7-80246-416-2

(如对本书有建议或意见, 敬请致电本社; 如本书有印装问题, 本社负责调换)

2011年2月14日，国土资源部部长、党组书记、国家土地总督察徐绍史到山东省肥城市实地考察城乡建设用地增减挂钩试点和农村土地整治工作。徐绍史再三强调，一定要认真落实国务院通知要求，切实尊重农民意愿、维护农民权益，做到整治前农民愿意、整治中农民参与、整治后农民满意，把增减挂钩试点和土地整治工作这件利农利工、利乡利城、利国利民的大好事真正办好。

目 录

国务院部署

温家宝主持召开国务院常务会议

研究部署规范农村土地整治和城乡建设用地增减挂钩试点

工作..... 3

国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点 切实做好

农村土地整治工作的通知（国发〔2010〕47号）..... 5

相关法律文件

土地复垦条例（中华人民共和国国务院令第592号）..... 13

国土资源部关于印发《城乡建设用地增减挂钩试点和

农村土地整治清理检查工作方案》的通知（国土资

发〔2011〕22号）..... 22

国土资源部办公厅关于加快推进城乡建设用地增减挂钩试点和

农村土地整治清理检查工作的紧急通知（国土资电发

〔2011〕20号）..... 27

国土资源部关于开展土地整治规划编制工作的通知

（国土资发〔2010〕162号）（节录）..... 29

国土资源部关于进一步加强土地整理复垦开发工作的通知

（国土资发〔2008〕176号）..... 33

国土资源部关于印发《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》

的通知（国土资发〔2008〕138号）..... 39

国土资源部关于土地整理复垦开发项目信息备案有关问题的

通知（国土资发〔2008〕288号）..... 45

贯彻意见

徐绍史主持召开第 35 次部长办公会议	
传达贯彻国务院常务会议精神	51
徐绍史主持召开 2011 年第 1 次部长办公会议	
强调将增减挂钩试点与农村土地整治纳入健康发展轨道	53
徐绍史主持召开第 14 次部长办公会议	
研究规范推进城乡建设用地增减挂钩工作	55
国土资源部财政部联合召开农村土地整治座谈会要求	
按时保质完成重大工程与示范建设	57
全国省级土地整理机构负责人座谈会召开	
今年土地整治锁定八项重点任务	59

领导讲话

开创国土资源管理工作新局面 为保障和促进科学发展作出新贡献	
——国土资源部部长、党组书记、国家土地总督察徐绍史在	
2011 年全国国土资源工作会议上的讲话 (2011 年	
1 月 7 日) (节录)	63
国土资源部部长、党组书记、国家土地总督察徐绍史在 2011 年	
全国国土资源工作会议闭幕式上的讲话 (2011 年 1 月 8 日)	
(节录)	64
深入开展农村土地整治 搭建新农村建设和城乡统筹发展新平台	
国土资源部部长、党组书记、国家土地总督察徐绍史	
(2009 年 4 月 27 日)	66
国土资源部党组成员、副部长负小苏在城乡建设用地增减挂钩	
试点和农村土地整治清理检查工作视频会议上的讲话	
(2011 年 2 月 16 日)	71
国土资源部党组成员、副部长王世元在“农村土地整治万里行”	
宣传活动启动仪式上的讲话 (2011 年 4 月 15 日)	79

评论探讨

坚持正确方向 严格规范管理

——国土资源部有关部门负责人就国务院《通知》

答记者问 周怀龙 85

坚持正确方向 严格规范管理

——评规范农村土地整治和城乡建设用地增减挂钩

试点 中国国土资源报社评论员 91

适时“纠偏” 把好事办好

——论严格规范城乡建设用地增减挂钩试点和

切实推进农村土地整治 中国国土资源报社评论员 93

重新赋予土地生机与活力

——国土资源部政策法规司司长王守智

解读《土地复垦条例》 刘振国 95

加快土地复垦步伐

——部耕地保护司司长严之尧就《土地复垦条例》

答记者问 周怀龙 100

坚持政府主导 尊重农民意愿 朱留华 105

明确复垦责任 实施有效监管 朱留华 107

政府主导要以农民自主为前提 黄鹤图 109

搭建城乡统筹基础平台

——谈农村土地整治规划修编 吴海洋 111

土地整治促进共同发展 郎文聚 113

土地整治：农业现代化的基础性先导工程（节选）

..... 郎文聚 王洪波 薛 剑 115

土地整治大项目之意义 王立彬 123

土地整治监管：既要集中统一也要全程全面 田玉福 125

增强村庄整治规划的实施可行性 杨遵杰 129

土地整治须植入科学生态理念 陈 沉 131

耕地质量是土地整治的生命 杨遵杰 132

村庄整治应避免出现两个偏差·····	党国英	135
土地整理,国土部门不能唱“独角戏” ·····	欧生平 王 巍 游华丽	138
土地开发整理项目规划设计变更的成因及对策·····	李仁凤	141
对农村土地综合整治工作的思考·····	平 卫	144
农村土地综合整治项目管理模式分析 ——以湖南省为例·····	曹湘潭 卫学众	148
如何当好土地综合整治项目业主·····	黄文山 周晓燕	151
土地整治未来十年新模样 ——国土资源部土地整理中心副主任郎文聚 访谈·····	李 倩	154
规范增减挂钩 推进土地整治 ——有感于国务院第一个关于农村土地整治专门文件 的下发·····	赵庆利	162
用好政策着力破解农村发展难题 ——对增减挂钩工作的思考与建议·····	崔 岩	167
统筹规划 有序推进 加强保障 ——对辽宁省城乡建设用地增减挂钩工作的认识 ·····	马红敏 贺静华 黄 莹	172
城乡建设用地增减挂钩遇到的问题与对策·····	朱 莉	176
始终把农民权益放在首位 ——业内人士谈如何规范城乡建设用地增减挂钩 试点工作·····	陈相花	180

经验交流

关于赴安徽、山东两省考察农村土地整治情况的报告 (摘要)·····	193
安徽土地整治获金融支持·····	202
广西实行土地整治项目局长负责制·····	203
整体推进农村土地整治示范建设	

——访河北省国土资源厅厅长张绍廉·····	205
整合多方资金推进农村土地整治	
——访安徽省国土资源厅厅长张庆军·····	207
宁夏科学规划土地整理项目·····	209
兴地富边 造福于民	
——云南省“兴地睦边”土地整治重大工程纪事·····	211
成都：土地整治一举多得·····	216
确保耕地占补平衡	
——江西省新建县土地整理列入乡镇领导目标考核·····	220
英山：县乡签订土地整理项目建设责任书·····	222
严防招标环节漏洞	
——定西土地整理项目开标前1小时定标底·····	224
如何走出“多赢”之路	
——江苏金坛推进土地整治发展现代高效农业的实践·····	226
加强土地综合整治 推进城乡统筹发展·····	232
城乡统筹交响曲·····	234
打造城乡建设新天地	
——山东肥城城乡建设用地增减挂钩试点采访札记·····	243



国务院部署



THE END

温家宝主持召开国务院常务会议 研究部署规范农村土地整治和城乡 建设用地增减挂钩试点工作^①

国务院总理温家宝2010年11月10日主持召开国务院常务会议，研究部署规范农村土地整治和城乡建设用地增减挂钩试点工作。

会议指出，近年来，各地区开展农村土地整治，有效促进了耕地保护；同时，一些地方开展城乡建设用地增减挂钩试点，对统筹城乡发展发挥了积极作用，但也出现了一些亟须规范的问题。主要是：少数地方片面追求增加城镇建设用地指标，擅自开展城乡建设用地增减挂钩试点或扩大试点范围，擅自扩大挂钩周转指标规模；有的地方违背农民意愿强拆强建，侵害农民利益；挂钩周转指标使用收益分配不规范等。必须采取有力措施，严格规范农村土地整治和城乡建设用地增减挂钩试点，促进其有序健康发展。

会议强调，开展农村土地整治，要以促进农民增收、农业增效和农村发展为出发点和落脚点，把维护农民合法权益放在首位，坚持最严格的耕地保护和节约用地制度，坚持群众自愿、因地制宜、量力而行、依法推进，按照统筹规划、整合资源、加大投入、实施田水路林村综合整治的原则，以农田整治为重点，提高高产稳产农田比重和节约集约用地水平。要充分尊重农民意愿，涉及村庄撤并等方面的土地整治，必须由农村集体经济组织和农户自主决定，不得强拆强建。严禁违法调整、收回和强迫流转农民承包地。坚决防止违背农民意愿搞大拆大建、盲目建高楼等现象。

会议强调，要严格控制城乡建设用地增减挂钩试点规模和范

① 本文原刊于《中国国土资源报》2010年11月11日。

围。经批准开展城乡建设用地增减挂钩试点的地方要严格按照有关规定,坚持局部试点、封闭运行、规范管理,不得扩大试点范围。农村建设用地整治所腾出的土地首先要复垦为耕地,严禁以整治为名,扩大城镇建设用地规模。对未经批准擅自开展挂钩试点、超出试点范围开展增减挂钩和建设用地置换或擅自扩大挂钩周转指标规模的,要严肃追究有关地方政府负责人及相关人员的责任,并相应扣减土地利用年度计划指标。会议要求各地区、各有关部门加强指导和督促检查,加大对违法违规用地行为的处罚力度,切实抓好落实。

国务院关于严格规范 城乡建设用地增减挂钩试点 切实做好农村土地整治工作的通知

(国发〔2010〕47号)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

近年来，各地开展农村土地整治，有效促进了耕地保护；同时，一些地方在农村土地整治过程中，进行了将通过整治节约的少部分农村建设用地以指标调剂的方式按规划调整到城镇使用的政策探索，开展城乡建设用地增减挂钩试点（以下简称增减挂钩试点），对统筹城乡发展发挥了积极作用，但也出现了少数地方片面追求增加城镇建设用地指标、擅自开展增减挂钩试点和扩大试点范围、突破周转指标、违背农民意愿强拆强建等一些亟须规范的问题，侵害了农民权益，影响了土地管理秩序，必须采取有力措施，坚决予以纠正。为严格规范增减挂钩试点，切实做好农村土地整治工作，现就有关问题通知如下：

一、总体要求

（一）以促进农业现代化和城乡统筹发展为导向。要坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，促进农业农村发展和农业现代化，促进新农村建设和城镇化发展；要增加耕地数量、提高耕地质量，促进农业产业结构调整，提高农业集约化水平；要优化城乡用地结构，加强农村基础设施和公共服务设施建设，提高节约集约用地水平，促进城乡统筹发展。

（二）以增加高产稳产基本农田和改善农村生产生活条件为目标。要按照有利生产、方便生活、改善环境的原则，以农田整治为

重点，立足提高高产稳产基本农田比重，加快改善农村生产生活条件，促进农民增收、农业增效、农村发展。有条件的地区，通过农村土地整治示范建设，与散乱、废弃、闲置、低效利用的农村建设用地整治相结合，实施田水路林村综合整治，充分发挥其经济、社会、生态综合效益。

（三）以切实维护农民权益为出发点和落脚点。要始终把维护农民权益放在首位，充分尊重农民意愿，坚持群众自愿、因地制宜、量力而行、依法推动。要依法维护农民和农村集体经济组织的主体地位，依法保障农民的知情权、参与权和受益权。整治腾出的农村建设用地，首先要复垦为耕地，在优先满足农村各种发展建设用地后，经批准将节约的指标少量调剂给城镇使用的，其土地增值收益必须及时全部返还农村，切实做到农民自愿、农民参与、农民满意。

二、严格规范增减挂钩试点

（四）坚决扭转片面追求增加城镇建设用地指标的倾向。要依据土地利用总体规划，统筹安排农民新居、城镇发展等土地整治活动，合理设置建新、拆旧项目区，确保项目区内建设用地总量有减少、布局更合理，耕地面积有增加、质量有提高，实现以城带乡、以工补农、城乡统筹发展的目标。要坚决扭转在增减挂钩试点中重建新、轻拆旧、重城镇、轻农村单一解决城镇建设用地供需矛盾的倾向。坚决纠正少数地方突破土地利用年度计划控制、片面追求增加城镇建设用地指标等偏差，坚决制止实施过程中脱离发展实际、侵害群众利益等各类违法违规行为。

（五）坚决制止以各种名义擅自开展土地置换等行为。在推进农村新居建设和危房改造及小康示范村建设等工作中，凡涉及城乡建设用地调整使用的，必须纳入增减挂钩试点。必须坚持局部试点、封闭运行、规范管理、结果可控，未经批准不得擅自开展试点或扩大试点范围。严禁在试点之外，以各种名义开展城乡建设用地调整使用。严禁擅自开展建设用地置换、复垦土地周转等“搭车”

行为，防止违规扩大城镇建设用地规模。

（六）严禁突破挂钩周转指标。各地要依据土地利用总体规划和农业生产、城乡建设、农田水利建设、林业保护利用和生态建设等有关要求，科学编制农村土地整治规划，合理安排增减挂钩试点的规模、布局和时序。试点必须符合土地利用总体规划和土地整治规划，纳入土地利用年度计划。所在省（区、市）要严格按照国家下达的挂钩周转指标，组织审批和实施试点项目，严禁突破挂钩周转指标设立挂钩项目区，严禁项目区跨县级行政区域设置，严禁循环使用周转指标。各试点地区要对挂钩周转指标的下达、使用和归还实行全程监管，严格考核，确保增减挂钩试点严格控制在周转指标内。

（七）严禁盲目大拆大建和强迫农民住高楼。要与地方经济社会发展水平和农业产业发展相适应，与城镇化进程和农村人口转移相协调，遵循城镇发展规律，区分城镇规划区内、城乡结合部、空心村和闲置宅基地等不同情况，因地制宜，量力而行，循序渐进。涉及农村拆迁安置的新居建设，要为农民提供多种建房选择，保持农村特色和风貌，保护具有历史文化和景观价值的传统建筑。要尊重农民意愿并考虑农民实际承受能力，防止不顾条件盲目推进、大拆大建。严禁在农村地区盲目建高楼、强迫农民住高楼。

（八）严禁侵害农民权益。开展增减挂钩试点，必须举行听证、论证，充分听取当地农村基层组织和农民的意见。涉及土地调整互换使用的，未征得农村集体组织和农民同意，不得强行开展增减挂钩试点。必须按照明晰产权、维护权益的原则，合理分配土地调整使用中的增值收益。要明确受益主体，规范收益用途，确保所获土地增值收益及时全部返还农村，用于支持农业农村发展和改善农民生产生活条件，防止农村和农民利益受到侵害。

三、切实做好农村土地整治工作

（九）大力推进以高产稳产基本农田建设为重点的农田整治。要按照因地制宜、改善条件、提高质量的要求，以提高高产稳产基

本农田比重为目标，大力开展土地平整、田间道路建设、农田防护建设和农田水利建设。要依照耕地分等定级技术规范和标准，严格土地整治新增耕地质量评定和验收，有针对性地采取培肥地力等措施，稳步提升新增耕地产能，经整治的耕地要划定为基本农田，实行永久保护。要切实防止投入散、项目小、新增耕地质量偏低，以及重建设轻管护等问题。

（十）规范推进农村土地整治示范建设。要按照统筹规划、整合资源、整体推进的原则，以耕地面积增加、建设用地总量减少、农村生产生活条件和生态环境明显改善为目标，规范推进以田水路林村综合整治为内容的农村土地整治示范建设。未批准开展增减挂钩试点的地区，不得将农村土地整治节约的建设用地指标调剂给城镇使用。整治腾出的农村建设用地，首先要复垦为耕地，规划继续作为建设用地的可作为农民旧房改造、新居建设、农村基础设施和公共服务配套设施建设以及农村非农产业发展用地。严禁以整治为名，擅自突破土地利用总体规划和年度计划，扩大城镇建设用地规模。严禁在农村土地整治中，违法调整、收回和强迫流转农民承包地。

（十一）积极组织实施农村土地整治重大工程。要按照科学论证、集中投入、分步实施的要求，以提高粮食综合生产能力为目标，在保护生态环境的前提下，积极组织实施《全国土地利用总体规划纲要（2006—2020年）》、《全国新增1000亿斤粮食生产能力规划（2009—2020年）》确定的农村土地整治重大工程，促进国家粮食核心产区和战略后备产区建设，为确保国家粮食安全提供基础性保障。要切实加强配套工程建设，落实配套资金，强化工程监管，防止和纠正配套工程不到位、配套资金不落实等问题。

四、保障措施

（十二）加强组织领导。地方各级人民政府要高度重视，以统筹城乡发展、全面建设小康社会为目标，切实加强组织领导，形成