

《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》

解读文章汇编

- ◎ 国土资源部耕地保护司
- ◎ 国土资源部规划司
- ◎ 国土资源部土地整理中心

**《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》
解读文章汇编**

国土资源部耕地保护司

国土资源部规划司

国土资源部土地整理中心



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

《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》解读文章汇编/国土资源部耕地保护司, 国土资源部规划司, 国土资源部土地整理中心编写.

北京: 中国经济出版社, 2011. 4

ISBN 978 - 7 - 5136 - 0732 - 2

I. ①国… II. ①国… ②国… ③国… III. ①城乡建设—土地利用—中国—文集
②农村—土地利用—中国—文集 IV. ①F299. 232 - 53 ②F321. 1 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 079737 号

责任编辑 潘 静 朱明明

责任审读 李 博

责任印制 常 毅

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京市人民文学印刷厂

经 销 者 各地新华书店

开 本 880mm × 1230mm 1/32

印 张 2.5

字 数 43 千字

版 次 2011 年 4 月第 1 版

印 次 2011 年 4 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 0732 - 2/F · 299

定 价 19.80 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

目 录

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	001
《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》的背景、 过程和主要内容	009
严格规范城乡建设用地增减挂钩试点	021
强化耕地数量质量两手并举	027
规范推进农村土地整治示范建设	031
保障与规范并重 积极组织实施 农村土地整治重大工程	035
科学规划 保障土地整治活动健康有序推进	039
强化土地整治资金整合和使用管理	043

加强农村土地整治土地权属管理	047
严格监督管理 切实做好网上监管工作	051
农村土地整治管理的新要求	055
切实做好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	059
关于开展土地整治建设高标准农田的有关情况	063

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需规范的问题,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) 坚持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 and 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、农村基础设施的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,形成地方政府主导、国土资源部门搭建平台、相关部门各司其职协调联动的工作机制。国土资源部要会同相关部门根据职能分工,落实责任,通力合作,准确把握工作要求,加强全程指导和有效监管,严格规范增减挂钩试点并切实做好农村土地整治工作。

(十三) 强化资金整合和使用管理。 各地要以新增建设用地土地有偿使用费、用于农业土地开发的土地出让收入、耕地开垦费和土地复垦费等资金为主体,引导和聚合相关涉农资金,保持渠道和用途不变,实行专账管理,统筹集中使用,切实提高各项资金综合使用效益。严格执行土地出让收益要优先用于农业土地开发和农村基础设施建设的规定,严格执行新增建设用地土地有偿使用费主要用于基本农田建设和保护、耕地开发和土地整理的规定,中央分成部分要重点支持农村土地整治重大

工程和示范工程建设。要引导和规范民间资本参与增减挂钩试点和农村土地整治行为。

(十四) 做好农村集体土地权属管理。 各地区开展增减挂钩试点和农村土地整治,要按照确权在先的要求,对土地利用现状和权属状况进行调查、核实,做到地类和面积准确,界址和权属清楚。增减挂钩试点和农村土地整治涉及的土地,原则上应维持原有土地权属不变;对土地互换的,要引导相关权利人本着互利互惠的原则,平等协商解决,有争议的要依法做好调处工作。对权属有争议又调处不成的,不得开展增减挂钩试点和农村土地整治。增减挂钩试点和农村土地整治实施后,要依法及时办理土地确权、变更登记手续,发放土地权利证书及农村土地承包经营权证等,依法保障农民的土地权益。

(十五) 严格监督管理。 各级国土资源主管部门要结合国土资源综合信息监管平台建设,加强增减挂钩试点和农村土地整治项目管理信息化建设,实行全程监管;要完善增减挂钩试点和农村土地整治项目在线备案制度,对项目的批准和实施情况,实行网络直报备案,及时向社会公示,自觉接受社会公众监督;要做好增减挂钩试点和农村土地整治项目的可行性论证和立项工作,加强对项目实施的检查指导、评估考核以及项目实施后的验收等工作;要充分发挥国家土地督察和土地执法监察的作用,完善问题发现和查处机制,强化监督检查,及时纠正发现的问题。

(十六) 严肃查处违法违规行为。 地方各级人民政府近期要对增减挂钩试点和农村土地整治开展情况进行

全面自查、清理。国土资源部要会同有关部门组织全面检查,对不符合政策规定的一律叫停,进行整顿、规范和限期整改,对违法违规行为要坚决查处。对未经批准擅自开展增减挂钩试点、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人民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。

各地区、各有关部门要牢固树立科学发展观和正确的政绩观,立足于维护好广大人民群众的根本利益,认真总结经验,及时研究解决工作中出现的新情况、新问题,确保增减挂钩试点和农村土地整治工作规范、健康、有序开展。

二〇一〇年十二月二十七日

《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》 的背景、过程和主要内容

根据党的十七届三中全会决定、中央 2009 年和 2010 年出台的两个 1 号文件的有关要求和国务院领导同志关于开展农村土地整治的一系列指示精神,为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,国土资源部在认真总结部分地方实践经验的基础上,会同中农办等部门代国务院研究起草了《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,以下简称《通知》)。2010 年 12 月 27 日,国务院正式印发了《通知》。

一、《通知》出台的背景

(一) 关于农村土地整治。《通知》提出的农村土地整治是依法对农村地区低效和粗放利用的田、水、路、林、村进行综合治理,提高土地利用率和产出率的土地利用活动。这里说的“土地整治”是在土地整理的基础上发展演

化来的。党中央、国务院 1997 年下发的《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》(中发[1997]11 号),要求“积极推进土地整理”。1998 年修订颁布的《土地管理法》明确规定“国家鼓励土地整理”、“按照土地利用总体规划,对田、水、路、林、村综合整治”。各地按照全国和地方各级土地利用总体规划,开展了土地整治工作,取得了明显成效:10 多年来,通过农村土地整治,建设高产稳产基本农田 2 亿多亩,新增耕地 5000 多万亩,年均约 400 万亩,实现了耕地占补平衡并略有增加;农田整理新增耕地率 5%—8%,农田产出率提高 10%—20%,建成了一批适应现代农业发展要求的旱涝保收、高产稳产高标准基本农田,农业生产条件明显改善。一些地方通过对农村散乱、废弃、闲置的建设用地进行整理复垦,集中建设居民点,配套建设公共服务设施,建设用地节地率一般能达到 30%—50%,净增耕地 13% 左右,促进了农村土地节约集约利用,改变了村容村貌。

当前,切实做好农村土地整治工作十分必要,也具备诸多有利条件:

一是我国农村地区土地整治潜力巨大。我国耕地形态细碎、零乱,田坎、沟渠、田间道路的比例分别超过集约化水平中等国家 1 倍、1.5 倍和 2 倍以上,如将上述三项用地集约化水平提高到中等国家的一半,可增加有效耕地近 1 亿亩。目前农村居民点用地为 2.48 亿亩,占全国建设用地的 51%。农村建设用地利用效率低,人均居民点用地高达 229 平方米,“散、乱、空”现象比较普遍。开展农村土地

整治工作,充分挖掘农村闲置和低效利用土地的潜力,是增加有效耕地面积、提高耕地质量和节约集约用地水平,保障国家粮食安全的现实选择。

二是农民改善生产生活条件和改变农村面貌的需求强烈。当前我国农业基础设施薄弱,中低产田比例占全国耕地面积 2/3 以上。农村住房陈旧、布局零乱,基础设施和公共服务设施不足,与部分农民和集体经济组织收入的增加形成反差,农民改善生产生活条件、农村集体经济组织发展经济的愿望日益强烈。开展农村土地整治,从当前看,能扩大农村内需,促进农业规模化、产业化经营,进一步提升和释放农业生产力;加强农村住房、基础设施和公共服务设施建设,有利于引导和拉动农村投资和消费需求。从长远看,能够引导财政资金和社会资金投入农村,有利于城乡土地资源统筹利用,促进“以城带乡、以工补农”,解决新农村建设“钱从哪里来”、“人往哪里去”等问题,促进新农村建设。

三是农村土地整治工作具备较好基础。当前,国家、省、市、县都编制实施了土地整治规划,每年中央和地方约有 1000 亿元用于土地整治的资金做保障,管理制度、机构也比较健全,县级以上土地整治专门机构有 2060 多个,各地开展土地整治的积极性很高。2008 年以来,国土资源部会同财政部支持开展了吉林西部、黑龙江东部等 10 个土地整治重大工程,2010 年又与河北等 10 省(区)签订部省协议,支持开展农村土地整治示范建设。计划用 3—5 年左右的时间,投资 1000 多亿元,整治土地近 6000 万亩,新

增耕地 1000 多万亩。

可以说,经过 10 多年的努力,我国土地整治工作基本形成了法定职责有效履行、有法律保障、有健全的规划体系、有标准可依、有科技支撑、有机构推进、有稳定资金渠道、成效显著的局面。

(二)关于城乡建设用地增减挂钩试点。 城乡建设用地增减挂钩试点(以下简称增减挂钩试点)是指一些地方在农村土地整治过程中,进行将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试验。众所周知随着工业化、城镇化和新农村建设的快速推进,城乡建设用地供需矛盾日益突出。为此,一些地方从 20 世纪 90 年代后期开始,相继采取用地置换、周转和土地整理折抵等办法,盘活城乡存量建设用地,破解城镇和工业园区建设用地不足的难题。

2004 年 10 月印发的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28 号)提出,“鼓励农村建设用地整理,城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”。根据 28 号文件要求,国土资源部自 2005 年开始部署城乡建设用地增减挂钩试点工作,依据土地利用总体规划,将同一县域内若干拟复垦为耕地的农村建设用地地块(即拆旧地块)和拟用于城镇建设的地块(即建新地块)共同组成项目区,通过先行下达周转指标,专项用于项目区建新地块的面积规模控制,并在规定时间内用拆旧地块复垦出来的耕地面积归还。2006 年至 2009 年,全国实际安排的周转指标规模约为 43 万亩,2010 年安排了约 30 万