

四川省自然资源厅关于进一步改进和优化城乡建设用地增减挂钩管理工作的通知

川自然资发（2019）44号

有关市自然资源主管部门，厅机关各处（室、局）、直属单位：

为深入贯彻《中共中央国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》精神，落实“放管服”改革要求，更好地发挥城乡建设用地增减挂钩（以下简称“增减挂钩”）政策在助推脱贫攻坚和实施乡村振兴战略中的积极作用，现就进一步改进和优化增减挂钩管理工作通知如下。

一、进一步调整和完善各级各部门职责

乡镇人民政府作为增减挂钩责任主体。主要负责组织编制和申报增减挂钩项目区实施规划（以下简称“实施规划”，组织实施拆旧复垦和农民集中安置建新，落实复垦后耕地的管护和有效利用等工作。

县级自然资源主管部门主要负责提供基础资料、技术指导和土地变更调查、确权登记及在线备案，复垦后耕地管护利用的监督管理等工作。

县级人民政府主要负责工程项目的立项、验收和监督管理，实施规划审批和验收，组织协调等工作。

市级自然资源主管部门主要负责实施规划执行情况的监督管理，配合自然资源厅开展联合核查和抽查评估等工作。

市级人民政府主要负责辖区范围内增减挂钩工作的统筹管理，统筹组织节余指标跨区域流转，审批农民集中安置建新区实施方案等工作。

自然资源厅主要负责全省增减挂钩工作的组织、协调和监管；制定相关政策和技术规定，分解下达增减挂钩指标；负责审批项目区实施规划，组织开展省、市联合核查，核定增减挂钩节余指标；负责增减挂钩在线备案和监督管理，组织开展项目抽查评估；委托有关事业单位完成增减挂钩技术性、事务性工作。

二、进一步完善增减挂钩项目区规划管理

(一)规范编制实施规划。乡镇人民政府组织编制实施规划，主要包括拆旧复垦方案和农民集中安置建新方案。应当依据村规划或增减挂钩专项规划和项目区设置要求，明确拆旧复垦潜力规模和控制规模、安置区建设预留指标规模、实施进度安排等。要利用现势性强的高分辨率遥感影像、最新国土调查和监测成果、多方位现状照片、视频等相关资料对拆旧地块进行充分举证，将拟拆旧地块的地类、位置、范围、面积、权属等证据严格锁定，并确保国土调查监测成果、影像、实地三者保持一致。实施规划经县级人民政府审核同意，并报市级自然资源主管部门开展要件审核后，转报自然资源厅审批，批复后 30 日内将全部实施规划审批资料在部、省管理系统完成在线备案。

(二)优化拆旧复垦区设置。乡镇人民政府在编制增减挂钩项目拆旧复垦方案时，以乡镇为单位，可将所有符合拆旧地块核定条件和具备复垦潜力的拆旧地块，作为拆旧复垦潜力规模，全部纳入拆旧复垦区设置，并依据下达的增减挂钩规模，

明确项目区拆旧复垦控制规模，作为拆旧复垦规模上限，但单个项目不得突破30公顷。实施规划一旦批复，所有纳入拆旧复垦区的拆旧地块即被严格锁定。对拆旧复垦地块实行台账管理，实施完成后，按照“只减不增”的原则，据实统计实际已实施的拆旧地块并相应核算拆旧复垦面积。不符合拆旧地块核定条件和拆旧复垦潜力范围以外的地块，不得纳入拆旧复垦区。允许将具有合法来源的其他村庄用地纳入拆旧复垦范围。

(三)规范编制农民集中安置建新方案。乡镇人民政府组织编制农民集中安置建新方案，应当事先依法征求农民意愿、开展选址论证、履行公开公示等相关程序。在实施规划申报时，编制农民集中安置建新区规划方案，明确建新总规模和大致范围，连同拆旧复垦方案一并纳入实施规划报自然资源厅审批；在实施规划验收前，编制农民集中安置建新区实施方案，明确建新具体位置、范围、面积以及拟安置农民清单等，经县级人民政府审核同意后，报市级人民政府审批。

(四)优化农民集中安置建新区指标管理。在实施规划批复时，按照申报的项目区拆旧复垦总规模的30%予以暂扣，统一预留用于农民集中安置建新区建设，节余部分留用于项目区农村集体经济组织，专门用于调剂“一户一宅”宅基地或用于乡村振兴、农村新产业新业态等发展用地。在实施规划验收时，按实际拆旧复垦总规模的30%进行核算。农民集中安置建新区建设使用指标不足实际拆旧复垦总规模30%的，按30%扣减；使用指标超出30%的，据实核算并从项目总节余指标中扣除；仍不够扣除的，从所属市(州)、县(市、区)、乡镇范围内其他项目节余指标中扣除。在使用节余的预留指标以及节余指标用于农村农业发展不需征为国有的，由乡镇人民政府编制建新区实施方案，明确建新具体规模和准确范

围，经县级人民政府审核同意并报市级人民政府审批后，在 30 日内报自然资源厅备案。建新地块要按照国家供地政策和节约集约用地要求供地和用地。

(五)严格农民集中安置建新区管理。要按照国土空间规划编制的统一安排部署，抓好村规划编制工作。农民集中安置建新区必须符合国土空间规划、村规划，或符合城乡规划和土地利用总体规划。在农村地区原则上不建高楼，严禁强迫农民住高楼。强化安全风险意识，严格按照《四川省农村住房建设管理办法》等相关规定，科学规划农民集中安置建新区选址，合理避让地震活动断裂带、地质灾害隐患区、山洪灾害危险区和行洪泄洪通道，确保选址安全。严格按农村住房安全标准和质量标准施工。坚决避开生态红线，避让永久基本农田，确实无法避让永久基本农田的，可以在确保耕地数量有增加、质量有提升、生态有改善的前提下，制定所在项目区范围内永久基本农田调整方案，由自然资源厅会同农业农村厅按程序审核。按照法定程序修改相应的土地利用总体规划，项目完成并通过验收后，更新完善永久基本农田数据库。

(六)精简实施规划审批上报材料。实施规划审批需提交县级政府申报文件；市级自然资源主管部门报批请示文件；项目区实施规划文本、图件及矢量数据；优于 0.5m 分辨率且清晰的大比例尺卫星、无人机航测成果。其余涉及土地权属、拆旧农民意愿、安置去向、专家论证意见等资料由县级人民政府审查留存，不再上报自然资源厅。

(七)允许有条件预支使用深度贫困地区节余指标。鼓励各地购买深度贫困地区节余指标。深度贫困地区节余指标，可按不超过单个项目节余指标的 30%，

预支用于省内流转交易,但一个县全年预支规模不得超过 1000 亩。预支使用时,项目区实施规划应经批准和备案,拆旧复垦区和安置建新区应已开工并提供相关证明材料。预支节余指标的项目区必须在实施规划批复后 2 年内完成验收并足额归还预支部分节余指标。使用增减挂钩节余指标建新,由使用节余指标的市县单独编制城镇建新实施方案,详细说明节余指标来源,随同土地报征时同步申报,同步审批。节余指标预支交易应由节余指标所属人民政府报自然资源厅批准,交易协议在签订后 30 日内报自然资源厅备案。

三、进一步优化项目区验收程序和方式

(八)乡镇政府申报验收。项目区拆旧复垦和农民集中安置建新竣工后,由乡镇人民政府申报验收。申请验收必须符合以下条件:拆旧复垦全面完成,复垦质量达到规定要求;复垦地块已进行耕地质量等级评定;农民集中安置区及配套设施建设竣工并通过相关部门验收,项目区农民补偿安置到位;复垦后耕地已落实耕作主体,土地权属清晰,界限清楚,无争议;项目资料齐全并整理归档。

(九)县级人民政府组织验收。对乡镇申报验收的项目区,县级人民政府组织自然资源、农业农村、住建、水利等有关部门和相关专家,组成联合验收组,对项目区工程项目及实施规划进行验收,并形成验收意见。验收组要采取 100%全覆盖方式开展项目验收,并对项目的合法性、真实性、准确性负责。验收通过的,县级人民政府报市级自然资源主管部门同意后,转报自然资源厅开展核查。

(十)省、市开展联合核查。自然资源厅委托相关事业单位牵头组建核查组，会同市级自然资源主管部门等相关部门开展联合核查。核查组采取内、外业相结合的方式，对项目区拆旧复垦地块、安置建新地块实行 100%全覆盖核查，重点对拆旧复垦真实性、面积准确性、复垦质量、农民安置情况、节余指标等进行核查。需整改的，核查组提出限期整改意见，由市级自然资源主管部门督促落实整改，整改到位后由市级自然资源主管部门出具复核意见。复核通过的，由核查组认定项目节余指标并出具核查意见书报自然资源厅批准。核查意见书应在 30 日内报部、省管理系统在线备案。

(十一)优化和简化验收核查需提交的材料。实施规划验收核查需提交县级政府请示文件;市级自然资源主管部门转报文件；项目区验收意见;项目区 1:2000 实测竣工图;拆旧地块、建新地块 1:2000 勘测定界成果;项目区实施前优于 0.5m 分辨率且清晰的大比例尺卫星、无人机等航测成果，实施后优于 0.5m 分辨率且清晰的大比例尺无人机航测成果;拆旧地块、建新地块矢量数据;项目区拆旧地块、农民集中安置建新地块情况统计表;经批准的农民集中安置建新区实施方案;复垦耕地质量等别评定报告。其余涉及工程验收、农民安置、财务决算、审计、土地权属调整落实情况、后期管护等资料由县级人民政府审查留存，不再上报自然资源厅。

四、切实加强后期管护

(十二)及时移交利用。复垦后的耕地应及时移交当地村集体经济组织管护和耕种利用，防止抛荒和违法占用。

(十三) 及时开展变更登记。项目验收后，县级自然资源主管部门应**按照土地利用变更调查的要求**，及时对调整后的土地面积、地类、权属等进行变更登记。已拆旧复垦地块必须及时注销宅基地使用权或集体建设用地使用权。

(十四) 强化监督执法。县级自然资源主管部门要按照部门职责分工，加强执法监管，对非法占用复垦后耕地从事非农建设的，要严格查处整改，坚决制止违法违规行为。

五、进一步加强监督管理

(十五) 加强组织领导。市县人民政府要高度重视增减挂钩工作，强化对工作的组织领导，确保工作扎实有序推进。市级自然资源主管部门要加强技术指导，对辖区内增减挂钩进行实时、动态、全程监管，确保增减挂钩工作规范有序运行。自然资源厅组织编制相关技术规定，进一步指导和规范项目申报、实施和验收工作。

(十六) 提升监管水平。要充分应用遥感、无人机、“互联网+”等成熟技术手段，全面提升监管效率和技术含量。项目实施单位要利用高分辨率影像、国土调查和监测成果等相关资料，锁定项目区实施前后和验收阶段现状证据。核查验收单位要利用“互联网+实地在线举证”等方式开展复核工作，确保成果真实准确。

(十七) 强化监督管理。自然资源厅组织厅相关直属事业单位，对各地增减挂钩工作进行检查复核，可采取年度随机抽查、重点核查等方式，重点对项目真实

性、准确性及项目实施管理等进行全面综合评价。核查发现任何已验收项目存在问题的拆旧地块个数或面积占总个数或总面积 5%以内的，直接按对应拆旧地块验收复垦总面积扣减该项目节余指标，并在市域范围内通报批评。存在问题的拆旧地块个数或面积达到总个数或总面积 5%-15%之间的，直接按对应拆旧地块验收复垦总面积扣减该项目节余指标，并将检查评估范围延伸扩大到该县(市、区)所有已验收项目。同时在全省范围内通报批评并责令整改，冻结项目所在县(市、区)节余指标使用，视整改情况恢复。存在问题的拆旧地块个数或面积达到总个数或总面积 15%以上的，实行“一票否决”，直接注销整个项目区节余指标，暂停项目所在县(市、区)实施规划审批、验收并冻结节余指标使用，提请相关部门对有关责任人启动问责程序，涉嫌犯罪的，移送司法机关追究刑事责任。相关中介机构及从业人员，直接列入黑名单，纳入全国征信系统并网上公示，同时禁止其在全省自然资源领域开展相关业务三年以上，直至终生禁入。

本通知自下发之日起执行，有效期至 2021 年 6 月 30 日。此前有关规定与本通知不一致的，以本通知为准。深度贫困地区和凉山州其他非深度贫困县(市、区)增减挂钩改革推进措施另行规定。成都市、自贡市可参照本通知，结合此前相关改革方案，制定管理办法并报自然资源厅备案后执行。

四川省自然资源厅

2019 年 7 月 1 日