

吉林省人民政府办公厅
关于印发吉林省城乡建设用地增减
挂钩试点管理办法的通知

吉政办发〔2015〕59号

各市（州）人民政府，长白山管委会，各县（市）人民政府，
省政府各厅委办、各直属机构：

《吉林省城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》已经省政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

吉林省人民政府办公厅

2015年11月16日

吉林省城乡建设用地 增减挂钩试点管理办法

第一章 总 则

第一条 为规范我省城乡建设用地增减挂钩试点工作，优化城乡用地结构，推进新型城镇化发展和新农村建设，根据《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》（国发〔2010〕47号）等规定，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是指依据土地利用总体规划和土地整治规划，将拟复垦为农用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）共同组成拆旧建新项目区（以下简称项目区），通过土地复垦和调整利用，实现项目区内耕地面积有增加、耕地质量有提高、建设用地总量不扩大，优化城乡用地布局的土地整治措施。

第三条 本省行政区域内城乡建设用地增减挂钩试点工作管理，适用本办法。

第四条 城乡建设用地增减挂钩试点工作应以科学发展观为统领，以保护耕地、保障农民土地权益为出发点，以改善农村生产生活条件，统筹城乡发展为目标，以优化用地结构和节约集约用地为重点。具体遵循以下原则：

（一）规划引导，总量控制。加强土地利用总体规划、土地整治规划、城乡建设规划对建设用地总量、结构、布局的控制引导，以城乡建设用地增减挂钩试点周转指标安排建新拆旧规模，调控实施进度，考核计划目标，确保项目区内建设用地总量不增加，耕地面积不减少，质量不降低。

（二）先易后难，统筹安排。考虑经济实力和基础，选择有一定资金保障能力的区域先行推进，再逐步推广。试点单位应根据自身条件，因地制宜，统筹安排，零拆整建，突出重点，分步实施，稳步推进。

（三）集约利用，提高效率。坚持节约集约利用土地，提高土地利用效率，优化城乡用地结构，促进土地资源可持续利用。

（四）自愿民主，维护权益。试点工作应充分尊重群众意愿，切实维护农民个人、集体经济组织和相关权益人的合法权益。

（五）以城带乡，以工促农。通过城乡建设用地增减挂钩试点工作，改善农民生产、生活条件，促进新型城镇化、农业现代化和城乡统筹发展。

第五条 城乡建设用地增减挂钩试点工作实行分级负责制。

省国土资源厅负责全省试点工作的总体部署和组织管理。指导各地编制专项规划和项目区实施规划，代省政府对

试点项目进行整体审批，考核周转指标的使用及归还，对试点工作进行检查，组织项目区验收。

各市（州）国土资源部门负责组织县（市、区）开展试点工作，并对本行政辖区内试点项目进行初审、现场踏勘核实和拆旧复垦项目初验，督促试点县（市、区）政府按时完成拆旧地块复垦及周转指标归还。

各试点县（市、区）政府负责试点项目申报，组织拆旧地块复垦等工作，并按要求归还周转指标。组织项目所在乡镇政府以及国土资源、财政、农业、住房城乡建设等部门，组成试点项目管理机构，负责项目具体实施。

各县（市、区）国土资源部门负责本行政辖区内试点的日常管理工作。

第二章 周转指标管理

第六条 城乡建设用地增减挂钩试点下达的周转指标专项用于试点项目区内建新地块的规模控制，同时作为确定拆旧复垦面积的依据。

周转指标不得作为年度新增建设用地计划指标使用。

第七条 周转指标分别以行政区域和项目区为考核单位，建新地块的规模不得突破下达的指标规模。对各项目区周转指标使用情况，独立进行考核和管理；对试点地区周转指标的使用情况，综合行政辖区内所有项目区进行整体考核和管理。

第八条 周转指标实行 “总量控制、封闭运行、定期考核、到期归还 ”。周转指标应用拆旧地块整理复垦的耕地或与建新地块对应的其他农用地面积归还，面积不得少于下达的周转指标，归还期限不超过 3 年。

第九条 省国土资源厅负责核定归还的周转指标。项目区所在地市（州）、县（市、区）政府要制定周转指标分年度归还计划，建立周转指标台账，对项目区周转指标使用归还情况定期进行检查、考核、验收，并于每年年底前向上一级国土资源部门报告指标使用、节余和归还情况。

第三章 试点配套政策

第十条 项目区实施规划和建新拆旧实行整体审批，不再单独办理农用地转用审批手续。

项目区经整体审批后方可实施，未经整体审批的不得使用周转指标。

第十一条 项目区内要开展耕地质量等级评定工作，拆旧复垦后的耕地应比建新占用的耕地数量有增加，质量有提高。

建新占用耕地的，应当按规定开展耕作层土壤剥离和再利用。

第十二条 使用周转指标占用新增耕地不核减土地利用总体规划规模指标和土地利用年度计划指标。

项目中新建农村居民安置住房和社区公共基础设施用地，以及项目所在县（市、区）利用节余指标供应建设用地，未超过省国土资源厅下达周转指标的，可以不缴纳新增建设用地有偿使用费和耕地开垦费。

第十三条 建新地块应优先用于被拆迁农民安置和农村公共设施建设，并为当地农村集体经济发展预留空间。建新地块涉及土地征收的，依法办理土地征收手续；属于经营性用地的，应征收为国有土地后，实行招标投标挂牌出让。

第十四条 对拆旧地块的整理，鼓励有条件的地方实行先拆后建；对原有住宅拆除后以户为单位自行新建住宅的，原则上应先拆后建；对农村居民点整体搬迁、集中安置的，可以先建后拆，但迁建房屋建成后，应及时对原有农村居民点进行拆除和整理复垦。

第十五条 试点地区要整合使用耕地开垦费、从土地出让收益中计提的农业土地开发资金、农田水利建设资金等涉农资金，按照渠道不乱、用途不变、统筹安排、集中投入、各负其责、形成合力的原则，切实提高各项资金使用效益和管理效率。要鼓励和引导民间资本规范参与试点项目。

第十六条 建新地块实行有偿供地所得收益，除另有规定外，在安排必要的成本性支出后，其余部分要全部用于项

目区内农村和基础设施建设，并优先用于支持农村集体发展生产，增加农民社会保障，加快城镇化进程，改善农民生活条件。

第十七条 对于在规定时间内完成土地整理复垦并归还周转指标的试点项目，省财政厅统筹中央分配和省级分成的新增建设用地土地有偿使用费，根据省国土资源厅出具的复垦新增耕地用于归还周转指标的验收意见，对实施试点项目的市（州）、县（市、区）安排下达省级补助资金，专项用于试点项目中农村建设用地地块（即拆旧地块）整理复垦为耕地所需费用支出。具体补助资金标准，由省财政厅会同省国土资源厅根据省级新增建设用地土地有偿使用费收支计划和年度城乡建设用地增减挂钩试点项目建设任务等核定。

第四章 试点项目申报和审批

第十八条 试点地区应当具备以下条件：

（一）农村建设用地整理复垦潜力较大，需要对城乡建设用地结构布局进一步调整优化。

（二）当地政府重视，群众积极性较高。

（三）开展试点取得的收益，能够充分保证项目区实施所需资金。

（四）土地管理严格规范，各项基础业务扎实，政府和部门具有较强探索创新能力。

第十九条 试点项目区建新和拆旧地块选址要综合考量，便于农民安置及项目实施和管理。

拆旧地块的土地利用现状应是建设用地，并不在土地利用总体规划确定的城镇建设用地控制范围内，优先安排在以下区域：

- （一）需整体搬迁的村庄用地；
- （二）城镇规划区外闲置的农村宅基地；
- （三）闲置、废弃的国有或集体工矿建设用地；
- （四）废弃的公路、水利、铁路等基础设施建设用地；
- （五）其他符合条件的建设用地。

建新地块应符合土地利用总体规划，总面积不得大于拆旧地块总面积。

第二十条 各试点县（市、区）政府要组织开展专项调查，查清项目区土地利用现状、权属，分析农村建设用地整理复垦的潜力和城乡建设用地需求，了解当地群众的生产生活条件和建新拆旧意愿。依据土地利用总体规划、城乡规划等，初步确定项目区位置和规模，并依据《国土资源听证规定》（国土资源部令第22号）的法定程序，就项目区

选点布局、迁村并点安置政策等组织听证，充分吸收当地农民和公众意见，严禁违背农民意愿，大拆大建。

第二十一条 各试点县（市、区）政府要依据土地利用总体规划、城乡建设规划和专项调查成果，编制项目区实施规划，统筹确定挂钩试点项目区的规模和范围，合理安排建新区城镇村建设用地的比例。各试点市（州）政府要建立挂钩试点项目区台账，依据实际情况，每年逐级申报年度项目周转指标需求。相关信息按季度报省国土资源厅备案。

第二十二条 对具备条件的试点项目，由县（市、区）政府向市（州）政府提出项目实施规划和建新拆旧整体审批申请，经市（州）国土资源部门进行现场踏勘核实，提出审查意见后，由市（州）政府报省国土资源厅。

第二十三条 申报试点项目整体审批，需提交以下材料：

（一）项目区实施规划文本，应当包括以下内容：

1. 项目区基本情况。简述项目区所涉及村庄的自然、社会经济状况和土地利用现状，拆旧区、建新区的范围和规模布局、农民意愿调查和听证、论证等公众参与情况。

2. 项目区土地平衡情况。分析项目建新区占用耕地及其他用地情况、拆旧区土地整理复垦增加耕地和其他农用地情况，对比分析占用和复垦耕地质量及地类平衡等情况。

3. 项目实施的可行性分析。简述项目的合法性、土地整理复垦的潜力及可行性、建新区开发建设的条件及可行性。

4. 项目区规划方案。简述项目建新区规划方案、拆旧区土地整理复垦规划方案和项目区迁建安置补偿方案。

5. 项目区工作计划。简述项目规划实施的总体安排与工作计划、周转指标的使用和归还计划。

6. 项目投资估算与资金筹措。简述项目资金筹措渠道，收益返还情况，研究制定关于项目区拆迁补偿、安置区建设、拆旧区土地整理复垦和项目管理等资金使用计划和安排。

7. 项目区土地权属调整方案。简述项目区土地权属现状，提出整理复垦后土地权属调整的原则和具体调整措施。

8. 拟定实施项目规划的保障措施。

（二）县（市、区）国土资源部门出具的符合县、乡两级土地利用总体规划的意见、规划管理部门出具的符合城乡建设规划的意见。

（三）拆旧区土地整理复垦规划设计。

（四）试点县（市、区）政府出具的按规划完成拆旧区整理复耕的承诺。

（五）经全体村民签字同意以及乡镇、村社盖章同意的开展农村建设用地整理复垦的意见书。

（六）听证和论证相关材料。

（七）建新地块涉及的被占地农民确认材料。

（八）项目区土地勘测定界成果报告、勘测定界图和坐标材料（含电子数据）。

（九）相关图件，具体包括：

1. 土地利用现状图：在 1 : 1 0 0 0 0 土地利用现状图上标注项目区范围情况；

2. 土地利用总体规划图：在乡级土地利用总体规划图上标注项目区规划情况（含电子数据）；

3. 布局图：在县级土地利用总体规划图上标注项目区总体布局情况；

4. 土地复垦规划设计图件。

（十）其他材料。

第二十四条 省国土资源厅收到申报材料后，组织专家审查和论证，对符合条件的项目区，下达项目区实施规划和建新拆旧整体审批的批复文件。

项目区实施规划和建新拆旧整体审批后，原则上不得调整。因特殊原因确需调整的，由试点县（市、区）政府提出调整方案，并征得当地农村集体经济组织和农民同意后，报原批准机关批准，调整结果由省国土资源厅报国土资源部备案。

第五章 土地整理复垦

第二十五条 土地整理复垦实施单位应依据经批准的拆旧区土地整理复垦规划设计，开展整理复垦工作。项目实施过程中，要严格执行土地整理复垦的有关规定，涉及工程建设的，应当执行项目法人制、招投标制、工程监理制、公告制等制度。

第二十六条 拆旧区土地整理复垦实施前，县（市、区）国土资源部门要与整理复垦实施单位签订土地整理复垦合同，约定整理复垦期限、质量标准、资金来源、后期管理等内容。

第二十七条 在完成拆旧区土地平整，具备耕种条件后，试点项目管理机构应在归还周转指标 3 个月前，向市（州）国土资源部门提出初验申请。申请时应提供以下材料：

（一）初验申请；

（二）整理复垦工作报告，包括项目任务完成情况、规划设计与预算执行情况、资金使用与管理情况、工程建设质量情况、土地权属调整情况、土地整理复垦前后土地利用结构变化情况、拆旧地块与建新地块的耕地质量对比情况、项目组织管理、档案资料管理情况以及工程管护措施等；

（三）土地整理复垦后实测的现状地形图或地籍图；

（四）项目区实施前后 1：10000 或更大比例尺的土地利用现状图和必要的影像资料；

（五）土地开发整理复垦项目验收所需的材料。

第二十八条 市（州）国土资源部门接到初验申请后，应组织有关部门开展初验。初验的主要内容包括：项目计划任务完成情况、项目规划设计与预算执行情况、资金使用与管理情况、工程建设质量情况、土地权属管理情况、项目组织管理情况、档案资料管理情况、工程管护措施以及项目实施后新增耕地位置、面积质量等别的复核认定等。

初验合格后，市（州）国土资源部门向省国土资源厅提出竣工验收申请，并将初验情况和有关材料一并上报。

对于拆旧区内由拆迁农户或农村集体经济组织自行整理复垦达到耕种条件的，验收参照土地整理复垦实施单位的复垦整理项目。

第二十九条 省国土资源厅受理竣工验收申请后，依据土地整理复垦有关规定和项目规划设计及时进行项目验收。达到验收标准的，下发验收文件。对拆旧区整理复垦增加的耕地，核定后用于归还周转指标。对验收不合格的，由试点项目管理机构重新组织实施土地整理复垦，经市（州）国土资源管理部门初验后，重新申请验收。

第三十条 对竣工验收的新增耕地要严格加以保护，并不断提高质量。符合条件的，经法定程序划入基本农田保护区。新增耕地与其他农用地应通过承包、租赁等方式确定土地使用权，及时耕种。

第三十一条 试点项目验收后，要及时完成地籍调查和土地变更调查，明确地块界址，并依法办理土地变更登记手续。

第六章 监督检查

第三十二条 县（市、区）国土资源部门应按照项目区实施规划确定的工作计划和工程设计标准，每月对项目区工程进度进行监督检查，并将项目实施信息及时通过国土资源部在线监管系统报送备案；市（州）国土资源部门负责对试点项目区定期考核，并将考核结果报省国土资源厅备查。省国土资源厅不定期对试点工作进行检查。

第三十三条 对未能及时完成拆旧区整理复垦、未按计划归还周转指标的地区，责令限期整改，相应限制下一期周转指标的使用；逾期未改、情节严重的，暂停试点工作；对于擅自扩大试点范围，突破下达周转指标规模的，停止该地区试点工作、停办农用地转用手续，并相应扣减土地利用年度计划指标。

第三十四条 对于被取消试点资格的县（市、区）已经占用的农用地和未利用地，核减当年或下一年的新增建设用地指标，并根据占用农用地和未利用地的数量，限期由相应的市（州）、县（市、区）政府缴纳新增建设用地土地有偿使用费，垫付耕地开垦费，并督办建设单位按规定补缴相关税费。

第七章 附 则

第三十五条 各市（州）、县（市、区）政府可结合本地实际，参照本办法制定实施细则。

第三十六条 本办法自印发之日起实施，《吉林省国土资源厅关于印发〈吉林省城乡建设用地增减挂钩试点管理办法（试行）〉的通知》（吉国土资规发〔2010〕5号）同时废止。