

推进“增减挂”落实乡村振兴战略 的实施意见

（征求意见稿）

为深入贯彻党的十九大精神，推动乡村振兴战略实施，依据《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）、《关于进一步规范开展城乡建设用地增减挂钩试点工作的通知》（皖国土资〔2012〕34号）等文件精神，市委、市政府决定实施城乡建设用地增减挂三年提升行动（以下简称“增减挂”），用三年时间，完善和充实我市土地管理及耕地保护相关机制，促进我市农村居民点适当集中，合理布局，实现农村居民点布局从自然形态向规划形态转变，切实改善农村居民生产生活条件和生态环境质量。现结合我市实际，提出如下实施意见。

一、总体目标

（一）一年全面铺开。2018年开展“增减挂提速年”活动。加强增减挂工作宣传，提高公众认识，出台相关支撑性配套文件，制定相关规范、流程、制度、措施。完成县区拆旧区复垦潜力调查、拆旧区复垦项目库（2018-2020年）建设及2018-2020年三年滚动计划编制。全面完成2016、2017年拆旧区复垦任务，归还周转指标并确保2018年全市完成拆旧区先行复垦2.3万亩（详见各县区任务清单）。

（二）两年初见成效。2019年开展“增减挂提质年”活动。全市两年内争取完成拆旧区先行复垦6万亩，确保完

成 5 万亩。同时，认真总结增减挂工作经验，修改完善相关工作流程、制度，强化工作措施，固化制度成果，形成长效机制。

（三）三年大见成效。2020 年开展“增减挂增效年”活动。到 2020 年，全市争取完成拆旧区先行复垦 10 万亩，确保完成 7.5 万亩。争取每个县区每年用于省级平台交易的节余指标不低于 1000 亩，使增减挂成为解决建设用地指标不足，促进城乡融合发展，推动乡村振兴战略的常态化工作。

二、基本原则

增减挂应坚持以规划引领为根本，以三位一体保护耕地为统领，以保障集体经济组织和农民土地权益为出发点，以改善农村生产生活条件和生态环境，城乡融合发展为目标，以积极探索创新为重点。具体遵循以下原则：

（一）坚持严格执行规划。增减挂项目区的设置必须符合土地利用总体规划或土地整治规划，并与美好乡村建设规划、城乡规划、主体功能区规划、产业发展规划、新型城镇化规划及村庄布点规划相衔接，并优先实施易地搬迁扶贫项目，全力支持脱贫攻坚。

（二）坚持“三位一体”耕地保护。强化复垦耕地数量和质量管控，加强污染、退化和废弃耕地的生态修复与改造，生物生境修复，生物多样性保护，土壤生物关系与健康重建。保证增减挂项目区耕地面积不减少、质量不降低、生态更健康。以提高耕地综合生产能力、生态景观服务能力。禁止将复垦耕地用于非农建设。加强建新区选址论证，避让基本农田和优质耕地。

（三）坚持乡镇自行申报。优先选择基层领导班子强、群众积极性高、有复垦潜力的乡镇村组，乡镇依据自身情况组织申报,先行在已规划撤并的村庄实施，着重拆除废旧的无人居住房屋、工矿用地、基础设施和公共事业用地，通过示范，以点带面，逐步推进。

（四）坚持以农民为中心。在政府的主导与支持下，以农民自愿为基础，充分发挥农民主体地位作用，维护农民权益，保障农民的知情权、参与权、受益权。项目申报时，必须附具征求集体经济组织和村民意见情况，以及听证和公示等相关材料，在安置区选址建设、收益分配使用等方面，实行听证制度，确保公平、公正、公开。做到项目实施前农民同意、项目实施中农民参与、项目实施后农民满意。

（五）坚持探索创新。进一步加强机制创新、政策创新、科技创新和管理创新，不断提高项目运行质量和效率，稳妥有序推进增减挂工作。注重实行“五结合”：一是扶贫移民搬迁相结合，实行整村整治复垦、整村搬迁安置，既为扶贫移民搬迁落实了建设用地指标，又为搬迁村民创建了良好的生产生活环境。二是与美丽乡村建设相结，与美丽乡村建设示范点同步规划，同步实施，通过实行村庄整治，治理“空心村”，把散乱、废弃、闲置建设用地进行整理复垦，同时依托美丽乡村建设，为村庄配套建设公共服务设施。三是与“三大革命”相结合。抓好安置区的村容村貌工作。要落实基本公共服务和公共设施建设，配套建设垃圾收集点、污水处理设施、公厕，美化安置区环境，改善生产生活条件。四是与环境治理相结合。涉及农村工业企业废弃建设用地纳入增减挂复垦为农用地，或规划作为安置区的，要按照环境保

护部等4部委《关于保障工业企业场地再开发利用环境安全的通知》（环发〔2012〕140号）相关规定，开展土地环境风险评估、做好环境治理修复。五是与控制违建相结合，按照“鼓励公寓式、规范联立式、控制独立式”的总体思路，破解农民建房难，以增减挂为主要抓手，用足用好拆旧安置政策，破解农民建房这个“老大难”问题，同时产生的指标调剂到城镇，保障城镇化工业化的土地需求，减少城市城镇的违法用地。

三、重点工作

（一）开展先行复垦

加快推进先行复垦。各县（区）政府按照乡镇自行申报的先行复垦面积，认真做好拆旧区先行复垦工作。市增减挂工作指挥部（以下简称“指挥部”）综合各县区情况，下达年度先行复垦任务，与各县（区）政府签订目标责任状。增减挂计划指标实行市级统筹，按各县（区）先行复垦工作进度予以安排。

实行增减挂项目区分别管理。编制方案时固定拆旧区、不固定建新区。先行复垦时将拆旧复垦地块和县域内的建新安置地块组成项目区，编制项目区实施方案。使用节余指标建新时，单独编制建新实施方案。按照规定分别报备。

牵头责任单位：县（区）党委、政府；配合单位：全级国土资源局、财政局；落实单位：乡镇党委、政府。

（二）建立“两库一台”

建立增减挂先行复垦周转指标库。各县（区）政府拆旧区先行复垦，通过市级验收后，减少的建设用地规模和新增耕地数量纳入先行复垦周转指标库。

建立**增减挂钩节余指标流转库**。载明指标转让方、受让方名称、交易时间、项目名称、实施方案批准文号、在线备案编号、复垦验收文件、指标面积、复垦地类和质量利用等别和成交价格等。

建立**增减挂钩节余指标交易平台**，规范节余指标在市域范围内流转使用并在省级平台备案。按照国家及省相关规定，我市四县一区均为贫困地区，增减挂指标在保障县域范围内农民安置、扶贫开发、生态搬迁和发展用地的前提下，节余指标可在市域和省内流转交易。

牵头责任单位：市国土资源局；配合单位：市财政局；落实单位：市、县（区）国土资源局。

（三）整合项目资金

加强项目集聚。以增减挂为平台，按照“渠道不乱、用途不变、项目整合、各负其责、各计其功、成果共享”的原则，实现美丽乡村建设、三大革命、农村土地综合整治、中低产田改造、公路“村村通”、农村引改水工程、农村电网改造、农村易地扶贫搬迁、危旧房改造、地质灾害点搬迁等各类农业农村基本建设项目的优化组合，充分发挥项目资金的叠加效应，共同推进增减挂项目区建设。

加强资金整合。各县（区）政府积极筹措资金，确保项目区实施所需资金及时足额到位。可整合下列资金集中投入增减挂项目实施：各级政府、开发区、园区投融资平台公司投入的资金，建新区使用周转指标应缴纳的新增建设用地土地有偿使用费和耕地开垦费，经政府提取的用于土地开发部分的资金，各部门配套的涉农项目资金，农村集体经济组织及农民自筹资金各类各渠道资金。同时广泛吸纳社会资金，

探索建立与银行合作模式，拓宽融资渠道。各级政府、开发区、园区投融资平台公司要积极参与增减挂项目实施，可以全程或部分参与。牵头责任单位：各县（区）党委、政府；配合单位：各级美好办、农委、农发、财政、国土、交通、水利、电力、通讯等部门，园区管委会；落实单位：乡镇党委、政府。

（四）切实保障民生

合理拆迁补偿，按照《宿州市征收集体所有土地房屋拆迁补偿安置办法》（宿政发〔2013〕30号）、《宿州市人民政府关于调整宿州市被征土地青苗及地上附着物补偿标准的通知》（宿政秘〔2015〕221号）规定的程序、标准，认真做好拆迁补偿工作。有条件的地区可以结合农村宅基地使用权退出制度，对自愿退出农村宅基地使用权的给予货币化或地票化补偿。

妥善建新安置。各县（区）政府对确需安置的农户及村庄，根据农民意愿给予安置，按照美丽乡村建设规划、城乡规划及村庄布点规划安排新建居民点。新建居民点参照美好乡村标准建设，可由县（区）政府牵头做到“四统五通”，即统一规划、统一设计、统一建设、统一验收，通电、通水、通路、通电话、通广播电视。基础设施及附属设施配套齐全。

牵头责任单位：各县（区）党委、政府；配合单位：国土、规划、住建、电力、通讯等部门；落实单位：乡镇党委、政府。

（五）积极探索创新

积极创新供地方式，缩短供地时间，提高供地效率。符合条件的，可以将建新区土地全部先行供给各级政府、开发

区、园区投融资平台公司，项目落地时，再结合国有土地二级市场试点由平台公司转让给项目用地单位。

县（区）政府应积极探索出让准入制度。在具备条件的地区，对新增商品住宅用地及商服用地需办理农转用手续后出让的，以及因规划调整等原因作为商品住宅用地及商服用地需办理出让手续的，实行准入制度。受让方必须持有相应面积的增减挂钩节余指标，方可参与商品住宅用地及商服用地招拍挂出让活动。在商品住宅用地及商服用地出让时，出让申请方提供该宗土地的新增建设用地面积。国土部门在编制建设用地使用权出让方案时，在土地出让方案、出让公告、竞买文件中明确竞得人需购买的增减挂钩节余指标面积等相关事项，同时明确竞得人未在规定时限提供增减挂钩节余指标的，出让人有权取消竞得人的竞买资格，且不退还竞得人已缴纳的保证金。

四、组织保障

（一）加强组织领导

建立党委统一领导、政府牵头负责、相关部门协调配合的工作机制。成立全市增减挂工作指挥部，由市委书记任政委，市政府市长任指挥长，市政府分管市长任副指挥长，增减挂涉及的有关单位和部门主要负责人为成员。指挥部下设办公室，办公地点设在市国土资源局。各县（区）都要成立相应的领导机构，建立推进增减挂领导责任制，实行市级统筹、县（区）落实、乡镇实施的工作机制。各级党政一把手是第一责任人。

（二）强化责任落实

各县（区）党委、政府是增减挂工作的责任主体，各级政府是增减挂的实施主体。县（区）政府要切实加大检查考核力度，与乡镇政府签定工作目标责任状，全面掌握工程进展情况，确保增减挂工作按时间进度有序推进。增减挂涉及的有关单位和部门要各司其职、通力协作、密切配合、共同推进，形成工作合力。

指挥部办公室具体负责审查增减挂项目实施方案，并对县（区）的增减挂进行指导和督导。国土部门负责组织项目申报与验收，管理周转指标及“两库一台”建设；财政部门负责筹措、整合各类项目资金，建立财政专户，实行专账管理、专项核算，审批项目预算和决算，对资金的拨付、使用全程监管，研究制定资金的管理办法；审计部门负责做好项目审计工作；美好办、住建委、规划、农业、林业、水利、交通、农发办、扶贫办、电力、通讯等部门结合各自项目安排，向增减挂项目区集聚项目、整合资金，合力推进增减挂工作。效能办、督查室负责对增减挂开展效能督查。

（三）加强经费保障

各县（区）政府积极筹措资金，确保项目区投入，应确保拆旧复垦、农民新居和新村基础设施建设所需，不额外增加农民负担。原则上按照新增耕地面积，每亩新增耕地综合补偿不得低于 10 万元。

各县区确保乡镇（街道）及县区国土资源局增减挂工作经费，列入年度预算。

（四）强化考核奖惩

对全市增减挂实行目标责任制管理。市指挥部办公室全程跟踪监督、定期考核通报，并将考核情况纳入政府年度目

标考核内容。建立督查调度工作机制，纳入市委市政府工作任务调度会，每月督察一次并将督查结果在全市通报。

对在增减挂工作中作出突出贡献的单位和个人，给予表彰，对工作开展不力的单位和个人给予通报批评；情节严重的，严肃追究党政纪责任。市委、市政府，县区、乡镇党委、政府领导主要及分管负责同志及相关人员、各级指挥部成员单位负责同志、各级国土资源局主要及分管负责同志及相关人员、各级指挥部办公室相关人员，缴纳任务保证金，市级任务保证金按照地厅级 5 万元、县处级 4 万元、其他人员 3 万元缴纳。对于完成任务的，双倍返还保证金；未完成任务的，没收保证金。对未完成任务的县区，经市政府同意，按照比例扣减新增建设用地计划指标。各县（区）政府参照制定工作任务保证金制度及奖励政策。

2018 年 1 月 26 日

附件：

2018 年拆旧区先行复垦任务清单

县区	先行复垦面积（亩）	备注
----	-----------	----

埇桥区	5000	
萧县	5000	
泗县	5000	
灵璧县	5000	
砀山县	3000	
合计	23000	