

(陕国土资规发〔2013〕191号)

关于印发《陕西省城乡建设用地增减挂钩试点管理办法(试行)》的通知

各市国土资源局、杨凌示范区国土资源局、西咸新区国土资源局、韩城市国土资源局:

《陕西省城乡建设用地增减挂钩试点管理办法(试行)》已经2013年5月28日厅长办公会审定通过,现印发给你们,请认真遵照执行。《陕西省城乡建设用地增减挂钩试点管理办法(试行)》(陕国土资办发〔2009〕96号)同时废止。

陕西省国土资源厅

2013年11月29日

# 陕西省城乡建设用地增减挂钩试点管理办法（试行）

## 第一章 总则

第一条 为进一步规范全省城乡建设用地增减挂钩试点工作，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）精神，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（以下简称增减挂钩）是指依据土地利用总体规划和土地整治规划，将若干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、质量有提高，建设用地总量不扩大、布局科学合理的土地整治措施。

第三条 增减挂钩试点工作应以落实科学发展观为统领，坚持最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，以促进农业现代化和城乡统筹发展为导向，以建设高标准基本农田和改善农村生产生活条件为目标，以切实维护农民权益为出发点和落脚点，严格遵循“统筹规划，有序推进；严格条件，严控规模；尊重意愿，维护权益；以城带乡，以工补农；项目管理，封闭运行；因地制宜，量力而行”的原则。

第四条 增减挂钩试点工作管理实行分级负责制。

省国土资源厅负责全省增减挂钩试点工作的总体部署

和检查指导，负责专项规划编制和指标申请，组织项目区实施规划审查、报批，负责项目区在线监管及竣工核查验收。

试点市级国土资源部门负责项目申报的审查，参与项目区实施规划评审，指导检查项目区实施进展，负责项目区在线监管数据审核及竣工正式验收。

试点县级国土资源部门负责项目区实施规划的编制、申报，掌握项目区实施进展状况，负责项目区在线监管数据准备及竣工初验。

各级国土资源部门应切实加强对增减挂钩试点的组织管理，形成政府负责、国土牵头、部门协同、公众参与、上下联动的工作格局，推进增减挂钩试点工作规范运行。

## 第二章 项目区设置和指标管理

第五条 增减挂钩试点按照项目区组织实施。项目区应以城乡结合部、近郊小城镇和村庄、有条件的远郊中心村为重点，并按照拆旧与建新相对应的原则，在试点县级行政区域内设置；项目区建新和拆旧区位置要相对接近，便于实施和管理。建新地块必须避让基本农田。

项目区内的拆旧地块应安排在土地利用总体规划确定的城乡建设用地扩展边界外、土地整治规划确定的土地复垦潜力区内。

项目区内建新总面积不得大于拆旧复垦土地总面积。拆旧复垦耕地的面积应当大于建新占用耕地的面积，拆旧复垦

的质量应当高于建新占用耕地的质量。

第六条 试点单个项目区规模原则上控制在 20-70 公顷。从项目区批复至完成拆旧复垦归还指标的期限一般不超过三年。

第七条 增减挂钩试点通过下达增减挂钩指标进行,按项目区进行封闭管理。增减挂钩指标用于控制建新、拆旧规模。各地开展增减挂钩试点必须控制在省批复下达的增减挂钩指标内。

第八条 试点县级国土资源部门要按照“总量控制、封闭运行、定期考核、到期归还”的原则,制定增减挂钩指标管理台账,对增减挂钩指标的下达、使用和归还进行跟踪管理,保证按期拆旧复垦,及时归还增减挂钩指标,并按照土地变更调查的要求,结合项目实施情况及时做好土地变更调查工作。

第九条 项目区要制定分年度周转指标归还计划,各级国土资源部门督促落实周转指标归还进度。

县级国土资源部门应建立周转指标使用管理台帐,登记周转指标形成来源和使用的地点、面积、地类等,对周转指标的使用和归还进行全程监管。

市级国土资源部门督促落实指标归还进度,定期对各试点县(市、区)周转指标归还情况进行考核,年底将考核情况报省国土资源厅备案。

省国土资源厅负责对各试点县(市、区)挂钩周转指标归还情况进行抽查,掌握各试点项目区周转指标归还情况,并

将指标归还情况作为后续项目区安排的重要依据。

### 第三章 项目区规划编制、申报、审查和报批

第十条 增减挂钩试点地区选择应具备以下条件：

（一）建设用地供需矛盾突出，农村建设用地整理复垦潜力较大，土地权属清晰，无争议；

（二）当地政府和集体经济组织社会管理能力较强，群众积极性较高，土地管理严格规范；

（三）经济发展较快，二、三产业已具备良好基础，农村人口非农就业和收入比例较高，农业规模化产业化经营已具备条件，农民有改善居住条件的愿望；

（四）增减挂钩留用地块出让收益应能够平衡拆旧复垦、农民新居和新农村基础设施建设等所需资金，不额外增加农民负担。

第十一条 省国土资源厅依据土地利用总体规划和土地利用现状调查结果，编制增减挂钩试点专项规划，统筹安排增减挂钩试点规模、布局和时序，报经省人民政府批准实施，并报国土资源部备案。

第十二条 增减挂钩试点县(市、区)应当开展专项调查，查清试点行政辖区内土地利用现状、权属及建新占用耕地质量等级，分析试点地区农村建设用地整理复垦潜力和城镇建设用地需求，了解当地群众的生产生活条件和建新拆迁意愿。

第十三条 县级国土资源部门编制增减挂钩试点项目区实施规划，应统筹考虑项目区建新拆旧方案、规划方案、规划实施方案和资金平衡方案，优先安排被拆迁农民安置、农村公共设施、非农产业发展等建设用地，并为当地农村集体经济发展预留空间。

第十四条 县级人民政府负责增减挂钩试点项目区申报的组织协调。

开展增减挂钩试点必须经部、省批准，未经批准不得自行开展。增减挂钩项目区应在试点县(市、区)行政辖区内设置，**不得跨县域设置**增减挂钩试点项目区。不得以任何名义擅自开展增减挂钩试点和建设用地置换等活动。

第十五条 项目区内拆旧地块复垦的耕地面积，大于建新占用的耕地面积，可优先用于县级行政区域内建设占用耕地占补平衡。

第十六条 增减挂钩试点项目区申报材料编制内容及要求，按照《关于做好2010年陕西省城乡建设用地增减挂钩试点项目区申报工作的通知》(陕国土资规发〔2010〕37号)执行。并在基本要件中增加项目区在线监管基本情况表。

第十七条 各市(区)组织指导县(市、区)编制增减挂钩试点项目区实施规划，省国土资源厅审查后，纳入省增减挂钩试点项目区备选库，并根据年度增减挂钩计划指标，在项目区备选库中择优确定安排试点项目区。

第十八条 项目区申报材料审查通常包括初审、技术审查、会审和国土资源厅厅长办公会研究审定。省人民政府对

试点单位、项目区实施规划、周转指标进行整体审批，不再单独办理农用地转用审批手续。

项目区实施规划经批准后，不得擅自修改。因特殊原因确需调整或延期的，由试点县（市、区）国土资源主管部门向省国土资源厅提出申请，批准后方可进行。但延期不得超过2年。

第十九条 省、市、县级国土资源部门应同步开展增减挂钩信息化建设，加强增减挂钩项目区的管理，完成项目区的上图入库，实现项目区图层与土地利用现状图、土地利用总体规划图、遥感影像图的叠加应用，实时将各项信息报部备案。

第二十条 在线报备以项目区为报备单元，实行“谁报备、谁负责”的逐级审核制度。责任单位对填报信息的真实性、合法性和准确性负责。

第二十一条 增减挂钩试点项目区需通过在线监管系统在国土资源部统一配号管理。凡未取得国土资源部统一配号的项目区，部、省不予确认。未按要求落实在线监管的项目区，暂停相关市、县的增减挂钩试点工作。

#### 第四章 项目区实施监管与考核验收

第二十二条 试点县级国土资源部门应对增减挂钩试点实行全程监管。项目区实施前，应当对建新拟占用的耕地进行面积测量和等别评定，并登记造册。项目区竣工验收时，

应当对照建新占用的耕地面积和等级，对拆旧复垦的耕地进行严格审核验收，确保拆旧复垦的耕地数量有增加、质量有提高。复垦耕地的质量等级达不到建新占用耕地质量等级的，要按有关规定折算归还面积。

第二十三条 增减挂钩试点涉及的土地复垦、住房建设、基础设施建设等工程 and 项目，要严格按照工程 and 项目管理规定，组织立项、实施和验收，严格执行项目法人制、招标投标制、工程监理制、公告制等制度，做到程序合法、责任明确、监管到位，保证工程质量。

第二十四条 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。试点市、县国土资源管理部门，要探索建立集体建设用地流转机制和宅基地调整退出机制，鼓励集体建设用地依法、自愿、有偿、规范流转，促进增减挂钩试点工作。

第二十五条 加强农村集体土地权属管理。开展增减挂钩试点，必须按照明晰产权、维护权益的原则，做好土地权属管理，对权属有争议且调处后仍不能达成一致意见的，不得开展增减挂钩试点。

第二十六条 使用增减挂钩指标申请征收土地，单独组卷逐级上报。具体报批事宜按照《陕西省国土资源厅关于城乡建设用地增减挂钩试点项目区土地征收报批有关事项的通知》（陕国土资发〔2010〕47号）执行。征收地块位置和面积应与项目区实施规划保持一致。

第二十七条 项目拆旧建新工程完成后，应及时组织项

目竣工验收。项目竣工验收应围绕拆旧建新的合法性、真实性进行核查。验收的内容、方法、程序和要求按照《陕西省城乡建设用地增减挂钩竣工验收管理实施细则》执行。

第二十八条 省国土资源厅按照季度通报、半年检查、年度考核的办法，加强对试点项目区实施监管。对项目区严重进展缓慢，经督导仍不采取措施，影响项目实施进度的县（市、区），省厅将暂停新的项目受理和报批；项目进展缓慢超过20%的市（区），省厅将调减该市（区）增减挂钩指标安排。

## 第五章 农民合法权益维护

第二十九条 增减挂钩试点选址布局时，应了解当地农民生产生活条件和开展试点的意愿，充分听取农民意见，凡农民不同意的，不得强行开展试点。对不愿意参加试点的农民，要维护其正常生产生活，不得采取断水、断电、断路等措施。

增减挂钩试点开展过程中，对项目区实施规划编制、新村选址、农民住房建设规划、土地互换和利用、旧房拆迁、安置补偿、收益分配等，应当依法举行听证、论证会，充分听取农村集体经济组织和农民的意见。听证、论证结果应经过参与听证、论证农民代表的确认。

增减挂钩试点完成后，应及时将项目区基本情况、资金安排使用和收益分配等情况进行公示，接受农民监督。并及

时开展地籍调查，依法办理土地确权和变更登记手续，发放土地权利证书，保障农民的土地权益。

第三十条 增减挂钩指标收益使用管理以县（市、区）为单位，充分考虑项目拆旧建新成本，确定指标收益的来源、构成和分配，明确受益主体，规范收益用途，进行统筹平衡。试点县（市、区）要建立增减挂钩资金专项帐户，加强管理，确保专款专用。

增减挂钩指标收益的确定和返还，应以能满足农民新居和新农村基础设施建设所需资金平衡、不额外增加农民负担为最低标准。

第三十一条 项目区新农村建设，要坚持以人为本，尊重当地风俗习惯和文化传统特点，方便农民生产生活。新村整体风貌设计，应与当地自然环境和人文环境相和谐，注意保护当地乡村风貌、自然人文景观和生态环境。农民新居建设，要尊重农民意愿并充分考虑农民承受能力，为农民提供多样式和多户型的住房选择，体现当地建筑风格。严禁在农村地区建高楼、强迫农民住高楼。

第三十二条 增减挂钩试点节约出的建设用地指标，必须优先用于农民新居和农村基础设施建设，并为农村预留出不低于 10% 的非农产业发展建设用地指标，支持农村地区发展和农民就近转移就业；剩余的建设用地指标才能调整用于城镇建设，防止建设用地指标集中流向城市。

拆旧复垦土地的所有权仍属于原集体经济组织，应交由其依法自主经营。不得以开展增减挂钩试点为名，违背农民

意愿调整拆旧复垦土地所有权和农民土地承包经营权。

## 第六章 附则

第三十三条 本办法自 2013 年 11 月 29 日起实施。

## 陕西省城乡建设用地 增减挂钩试点项目区竣工验收实施细则

为进一步规范城乡建设用地增减挂钩试点项目区竣工验收工作，依据部、省关于城乡建设用地增减挂钩试点工作要求，结合我省实际，制定本实施细则。

第一条 增减挂钩试点项目区竣工验收是指拆旧区完成复垦任务，建新安置区拆迁农民安置妥当，留用地块取得有偿出让收益后，由国土资源部门牵头，会同其它部门，对该项目拆旧复垦、农民安置、建新留用、资金管理、权属调整等进行全面核查，取得竣工合格资料、数据和凭证。

第二条 项目区竣工验收依据

- (一) 部、省城乡建设用地增减挂钩试点管理办法；
- (二) 经批准的增减挂钩项目区实施规划、批复和项目区在线监管备案数据；
- (三) 土地复垦、安置区住房、基础设施等工程，参照国家相关行业竣工验收标准执行。

第三条 增减挂钩试点项目区竣工验收实行县、市、省逐级验收，即县级初验、市级正式验收和省级核查验收。

初验是在项目竣工后，由县级国土资源部门牵头对项目完成情况进行全面检查复核。

正式验收是指初验合格后，由市级国土资源部门牵头对项目实施情况的复核认定。

核查验收是省国土资源厅在初验、正式验收合格的前提下，按照规定的程序和方法，对项目区正式验收结果进行的抽查核实。

#### 第四条 项目竣工验收的内容

项目竣工验收应围绕项目建设成果的合法性、真实性和准确性三个方面进行。主要包括：

（一）拆旧区：主要核查拆旧复垦面积、质量情况；核查复垦工程是否达到设计标准。

（二）建新区：主要核查建新安置、留用地块是否符合项目区实施规划，建新区位置、面积是否与在线监管勘测定界备案数据一致，拆迁农民安置是否妥当。

（三）土地权属调整：主要核查项目实施前后土地界址是否清楚，图实是否一致，权属是否明晰。征为国有土地面积、集体换地面积及位置是否符合项目实施规划。

（四）资金使用管理：主要核查是否建立项目资金专项帐户，是否做到专款专用，留用地块出让收益是否全部及时返还项目受益主体。

#### 第五条 项目竣工验收的组织

（一）初验、正式验收：由受理验收申请的国土资源部门组织，聘请规划、农业、水利、资金等专家和技术人员组成验收组进行验收。

（二）核查验收：由省国土资源厅组织相关处室人员组成验收组。其职责是：

规划处：负责核查验收的组织、实施和项目区规划实施

情况检查。

耕保处：负责拆旧地块复垦工程质量核查。

地籍处：负责拆旧、安置、留用地块位置、面积、权属的核查。

建管处：负责项目区安置补偿落实情况核查。

利用处：负责复垦耕地等级、留用地块有偿出让及项目实施后的经济、社会、环境效益核查。

资金处：负责项目区资金使用、管理等内容核查。

监察室：负责项目实施“五制”落实、维护农民权益等情况核查。

## 第六条 项目竣工验收的程序和方法

### （一）组织验收

项目区拆旧地块土地复垦工程竣工后，县（市、区）国土资源部门负责初验，编制验收申报材料，向市级国土资源部门提出正式验收请示。

市级国土资源部门在接到正式验收请示后，采取资料审核与现地验收相结合的办法，对项目区进行正式验收，并出具项目区竣工验收合格意见。不符合正式验收条件的，明确整改事项，待完善后重新组织正式验收。正式验收通过后，向省国土资源厅提出核查验收请示。

省厅接到市（区）国土资源局核查验收请示后，及时安排核查验收。验收组通过听取项目区实施管理情况汇报、查

阅有关资料、实地核查土地复垦情况、听取农民群众意见等方法，形成核查验收意见。

市级正式验收时，国土资源管理部门核查拆旧复垦地块数量不少于项目区拆旧地块总数的30%。省级核查验收随机抽查不少于10%的拆旧复垦地块。

也可根据实际情况，将市级正式验收与县级初验一并进行，并由市级出具项目区竣工正式验收意见。

## （二）验收确认

根据竣工验收合格标准，拆旧区土地复垦工程和建新区农民安置、留用地块出让收益使用管理规范通过验收的，由省国土资源厅下达核查验收合格文件。不能通过验收的，出具整改意见，待整改合格后，再次进行核查验收。

### 第七条 竣工验收合格标准

竣工验收合格必须同时达到下列标准：

（一）项目区拆旧地块复垦为耕地的面积不少于经批准的建新区占用耕地的面积，并且质量有提高。

（二）建新安置农民住房质量和相关配套设施建设符合行业验收标准，安置村民普遍感到满意。

（三）建新留用地块出让收益使用管理符合省工程建设资金管理相关规定和要求，留用地块出让收益确实返还项目受益主体。

（四）符合国土资源部在线监管验收要求。

### 第八条 申请项目竣工验收应提交的资料

（一）初验：提交项目施工单位竣工验收申请、工程竣

工勘测定界报告、施工记录、留用地块招投标资料、资金管理台帐、审计报告、权属调整情况、在线监管项目区验收情况表（县级国土资源部门盖章）等。

（二）正式验收：提交申请正式验收请示、初验全部资料。

（三）核查验收：提交申请核查验收请示、正式验收意见和报告、正式验收存在问题整改情况报告、在线监管项目区验收情况表（县级国土资源部门盖章）。

以上资料一式三份，省、市、县级国土资源管理部门各存档备案一套。

第九条 竣工初验时通过在线监管系统逐级填报《陕西省城乡建设用地增减挂钩试点项目区验收情况表》，经市、省国土资源管理部门审核合格后上报国土资源部备案。

第十条 核查验收组在验收工作结束后，向省厅提交竣工验收报告。竣工验收报告主要包括：

- （一）竣工验收工作概况。
- （二）对项目区竣工验收内容的认定意见。
- （三）项目实施存在问题及意见。
- （四）核查验收结论。