

陕国土资发〔2014〕17号

关于印发《陕南移民搬迁土地综合利用实施
管理办法(试行)》的通知

汉中、安康、商洛市人民政府：

《陕南移民搬迁土地综合利用实施管理办法(试行)》已经省人民政府同意，现印发你们，请认真贯彻落实。按照《国土资源部关于支持陕西省陕南地区生态扶贫避灾移民搬迁有关政策措施的函》（国土资函〔2013〕837号）精神和《陕南移民搬迁土地综合利用实施管理办法(试行)》要求，组织编制移民搬迁土地综合利用专项规划和县级实施方案，报省政府审批后实施。

陕西省国土资源厅

2014年4月16日

陕南移民搬迁土地综合利用实施办法(试行)

第一章 总 则

第一条 为促进陕南移民搬迁土地综合利用，依据国务院秦巴山区区域发展与扶贫攻坚规划、《国土资源部关于支持陕西省陕南地区生态扶贫避灾移民搬迁有关政策措施的函》(国土资函〔2013〕837号)和陕西省土地利用总体规划、陕南移民搬迁安置规划，结合陕南三市实际，制定本实施办法。

第二条 陕南移民搬迁土地综合利用是指符合规划和用途管制，在确保市域内耕地保有量和基本农田保护面积不减少、质量有提高，建设用地总规模不增加的前提下，将腾退的农村建设用地首先复垦为耕地，在优先满足被搬迁区移民安置和发展用地需求的基础上，可将腾退节约的建设用地在市域内安排使用，并将土地增值收益及时全部返还搬迁区，促进土地综合整治、生态建设、改善搬迁群众生产生活环境 and 条件。

第三条 围绕“搬得出、稳得住、能致富”的移民搬迁总体目标，统筹城乡发展，加强规划引导，优先保护生态，节约集约用地，促进城乡土地要素合理流动和平等交换，推动移民搬迁区域农村人口逐步向城镇转移，发展壮大特色产业，提升自我发展能力。

第四条 按照“全面探索、规模控制、封闭运行、结果可控”的要求，加强土地综合利用实施管理，全面开展陕南移民搬迁土地利用调查，编制移民搬迁土地综合利用专项规划（以下简称“专项规划”），制定移民搬迁土地综合利用实施方案（以下简称“实施方案”），安排土地综合整治，规范建设用地审批管理，搞好土地权属管理和登记发证，合理使用腾退节约的建设用地指标，加强土地增值收益使用管理，保障搬迁群众土地权益。

第五条 土地综合利用应坚持统一管理，分级负责。在省政府领导下，由省国土资源厅牵头，相关部门参加，负责移民搬迁土地综合利用政策指导和重大事项协调。陕南三市政府负责土地综合利用政策实施和检查督导。县级政府负责土地综合利用实施和管理工作。

第二章 专项规划与实施方案编制报批

第六条 陕南三市依据工作方案和土地利用现状调查结果，围绕城乡统筹和工业化、新型城镇化和现代农业产业化协调发展，编制专项规划。按照“限定范围、控制规模、项目管理、定期考核”的统一要求，合理确定腾退复垦和移民安置的范围、规模和时序。专项规划编制由市级政府牵头，市级国土资源部门负责，发改、住建、交通、移民（扶贫）等有关部门参与，可委托有规划资质的技术单位提供技术支

撑。

第七条 专项规划编制应包括规划背景、依据范围、目标任务、规划期限、保障措施等。主要分析移民搬迁涉及建设用地与土地利用总体规划衔接问题，提出调整方案；分析搬迁区土地复垦潜力，对土地整治作出安排；分析移民搬迁建设用地需求，对移民安置、基础设施和配套产业用地进行布置；分析市域内腾退节约的建设用地指标使用特点，对搬迁区与建新区用地布局进行整体安排；分析区域市场地价，对土地增值收益使用管理提出要求；分析专项规划实施利弊，强化规划实施保障措施等。专项规划经省国土资源厅组织相关部门和专家评审后，由市政府报省政府审批，报国土资源部备案。

第八条 做好移民安置、公共服务基础设施和配套产业与土地利用总体规划在用地规模、布局和时序上的衔接协调，强化土地利用总体规划对城乡建设、产业发展、基础设施、耕地保护、生态涵养等空间格局的整体管控。建立土地利用总体规划定期评估和适时调整机制，保障生态扶贫避灾移民搬迁合理用地需求。

第九条 移民搬迁专项规划应划定生产、生活、生态空间，移民安置要慎砍树、禁挖山、不填湖；沿江河、山区建设要顺应自然、依山顺势，不得随意劈山填湖、平整造地。移民搬迁土地综合利用建新区应安排在土地利用总体规划确定的允许建设区内，确需安排在有条件建设区的要在编制

专项规划和实施方案中作出说明，随专项规划一并报批。

第十条 县级政府牵头，国土资源部门会同移民（扶贫）部门依据专项规划编制实施方案。实施方案经市国土资源部门组织评审后，由县级政府逐级报省政府审批，并报国土资源部备案。

第十一条 实施方案应明确移民搬迁区基本情况、土地权属和地类，移民搬迁拆旧建新实施步骤、措施、途径和期限等。包括移民搬迁方案、搬迁区土地整治方案、建新区建设用地保障方案、规划修改调整方案、腾退节约的建设用地指标使用安排方案、资金平衡方案以及实施保障措施等。

第十二条 实施方案经批准后，不得擅自修改。因特殊原因确需修改调整的，由县（区）政府提出修改调整方案，报经市政府审查同意后，报省政府审批。

第三章 建设用地保障

第十三条 移民搬迁建设用地要严控增量、盘活存量、优化结构、提升效率，从紧控制新增建设用地规模。要充分运用国家支持政策，统筹安排合理用地需求，促进移民搬迁与新型城镇化、新型农村社区、重点示范镇、文化旅游名镇和统筹城乡发展有机结合。

第十四条 充分考虑陕南三市发展的阶段性特征和移民搬迁实际需求，合理安排建设用地计划，优先保障移民安

置、基础设施和配套产业发展用地需求，重点扶持集中连片特困地区产业发展。积极探索农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股的方式途径，鼓励土地的集中利用、复合利用和立体利用。

第十五条 按照搬迁区与建新区整体挂钩的原则，统筹安排基础设施、搬迁安置、产业发展、生态恢复和避灾扶贫用地，合理确定搬迁复垦和移民搬迁安置的范围、规模、时序，促进移民向城镇和新型农村社区集中，农村土地承包经营权向经营实体集中，建设用地指标向城镇和工业园区集中。

第十六条 移民安置用地及基础配套设施使用国有建设用地以划拨方式供地；搬迁产业使用土地可以协议出让方式供地；探索建立工业用地长期租赁、先租后让、租让结合的供应制度；其它经营性用地按照《招标投标挂牌出让国有土地使用权规定》执行。

第十七条 移民搬迁安置使用农村集体建设用地的，由县级政府审批；确需使用集体农用地的，由设区市政府依据实施方案审批农用地转用；确需土地征收的，依照法定程序报有批准权的机关审批。有条件的地方，也可通过探索租赁、转让、出租、作价入股等方式取得集体建设用地。

第十八条 移民搬迁安置环境影响评价、水文地质与工程地质勘查、地质灾害防治与地质灾害危险性评估工作由县级国土资源部门或移民搬迁部门组织实施，确保搬迁群众居

住安全。

第十九条 移民搬迁地区涉及的重大抢险救灾和灾后恢复重建用地，可根据需要先行使用或安排供地。其中，对于临时用地，使用结束后恢复原状，交还原土地使用者，不再补办手续；对于永久性用地，不涉及农用地转用和土地征收的，由市县国土资源主管部门办理用地手续，涉及农用地转用和土地征收的，可以边建设边报批，接用地审批权限办理用地手续。

第二十条 进一步规范征地程序，建立征地争议调处裁决机制。完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制，除对被征地农民实行土地补偿外，对农民的住房、社保、就业培训等必须给予合理保障。因地制宜探索“留地”、“换地”、“留物业”、“入股”等多种安置方式，确保被征地农民长期受益。

第二十一条 土地征收报批参照陕西省城乡建设用地增减挂钩试点项目区土地征收报批有关规定执行。搬迁区建设用地报批，建立审批绿色通道，简化土地征收报批程序，确保及时审批、供地。

第四章 腾退节约建设用地指标及土地增值收益管理

第二十二条 腾退节约的建设用地指标是指将搬迁区旧宅基地等废弃建设用地复垦为耕地，置换出的建设用地在

满足移民安置、基础设施和配套产业用地的前提下所节余的建设用地。

第二十三条 腾退节约的建设用地指标由市、县级政府商定使用范围和规模。市、县级政府应在专项规划和实施方案中确定好腾退节约的建设用地指标，并按照腾退节约的建设用地指标确定建新区位置、规模和布局。严禁超规模或循环使用腾退节约的建设用地指标。

第二十四条 腾退节约的建设用地指标调整应充分考虑搬迁区土地复垦、建新成本，进行统筹平衡。土地增值收益使用应明确受益主体，规范收益用途，及时返还给搬迁区县级政府，确保用于搬迁区土地整治、移民安置、基础设施、配套产业建设和地质灾害防治等。

第二十五条 市、县政府要规范土地增值收益使用管理，建立土地增值收益使用管理专户，实行专户储存、专人管理、专账核算，严格按照规定用途专款专用。

第二十六条 建立兼顾国家、集体、移民的土地增值收益分配机制，合理提高移民个体收益，通过平等协商等方式让移民个体公平分享土地增值收益。

第二十七条 土地增值收益返还由市、县（区）政府根据土地市场综合地价确定，按照腾退节约的建设用地指标数量，每年有计划地向搬迁区政府拨付土地增值收益。

第二十八条 省国土资源厅负责土地增值收益使用管理及执行情况的监督检查和跟踪问效，切实维护好群众土地

权益，让土地收益更多惠及搬迁群众。对违反资金管理规定，弄虚作假，截留、挪用返还资金的，责令限期改正。情节严重的，并追究相关法律责任。

第五章 搬迁区土地综合整治

第二十九条 建立县级政府主导、国土资源部门负责、相关部门配合、乡镇基层组织和农民群众参与的移民搬迁土地综合整治管理制度，落实土地整治共同责任制。

第三十条 建立完善宅基地自愿有偿退出机制，为拆迁复垦创造条件。凡国家、集体解决了安置建房用地且已享受陕南移民搬迁建房补助和安置区配套服务、财政扶持等相关政策的，按照“住新腾旧、一户一宅”规定，依法退出原宅基地。

第三十一条 移民搬迁安置对象应与当地政府在搬迁前签订搬迁协议，协议应包括双方权利及新区用地、建房补助等内容。未签订搬迁协议不能确定为搬迁建房资金补助对象，不得交接安置住房，不腾退原宅基地不得办理房产证。原有宅基地腾退复垦期限自安置住房交接之日起，原则上不超过3年。

第三十二条 搬迁区土地综合整治应遵循“宜耕则耕、宜林则林、宜草则草、宜建则建”的原则，实行田、水、路、林、村土地综合整治。腾退的宅基地等建设用地优先整治为

耕地，在保证耕地数量的同时，把耕地质量放在首位，并与现代农业、都市农业、农民庄园以及生态恢复等相结合，促进农业产业化和生态文明建设。

第三十三条 市、县（区）政府应当鼓励和支持社会力量、民间资本参与搬迁区土地综合整治，按照“谁开发、谁受益”的原则，保障土地整治参与人的合法权益。腾退宅基地和建设用地复垦增加的耕地，在依法自愿的原则下，交由农村集体经济组织或农业大户经营管理，农民有权获得流转后的土地转包费或租金。

第六章 土地权属管理

第三十四条 建立健全产权明晰、权益完整、规则一致、运作规范的移民搬迁土地权属管理制度。加快推进集体土地所有权、宅基地使用权和集体建设用地使用权确权登记发证工作，鼓励集体建设用地依法、自愿、有偿、规范流转。

第三十五条 涉及跨村民小组、跨村、跨乡镇调整安置用地时，其位置、规模由县级人民政府根据移民搬迁安置规划、计划，组织有关部门和农村集体经济组织及其他有关单位协商确定。实施方案批准前已经使用的移民安置用地一并纳入土地综合利用范围。

第三十六条 移民搬迁后，原宅基地等废弃建设用地，应根据移民搬迁安置规划、计划纳入土地综合整治范畴。整

治后的土地权属，由县级以上人民政府依法进行变更登记。

第三十七条 县级人民政府要按照移民搬迁用地类型，依法确定国有土地和集体土地使用权。县级以上国土资源部门要及时办理土地登记手续，核发《国有土地使用证》、《集体土地使用证》。对移民进入城镇规划区安置的，根据公安部门户籍证明，经申请，按安置新址城镇居民进行土地登记。县级以上房产主管部门要区别对象，对已按照移民安置建设规划迁移的农户，要优先办理房屋产权证；对已纳入规划、尚未搬迁的，暂缓办理房屋产权证；对拒绝搬迁的，不予办理房屋产权证。移民跨村组、跨乡镇安置后，仍可保留享受原林地、土地承包经营权以及由此产生的收益及各项惠农政策。

第三十八条 陕南三市在运用国家支持政策时，应结合当地实际，积极探索与移民搬迁相适应的建设用地整治调整使用和权属处置等办法，完善城乡统一的建设用地使用权确权登记管理制度，保障农民土地财产权益。

第七章 项目区实施监管与考核验收

第三十九条 市、县级政府履行全程监管职责，成立政府领导牵头，相关部门参加的组织机构，研究解决移民搬迁土地综合利用实施管理相关问题。

第四十条 移民搬迁土地综合利用涉及的土地复垦、住

房建设、基础设施建设等工程项目，要严格按照工程和管理规定，组织立项、实施和验收。严格执行项目法人制、招投标制、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。

第四十一条 实施方案编制、安置选址、农民住房建设规划、建设用地调整使用、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、论证结果要经过参与听证、论证农民代表的确认，确保农民失地不失权、失地不失业、失地不失利。

第四十二条 创新移民搬迁复垦项目、安置建新、权属管理、建设用地指标调整、竣工验收等管理机制，建立与移民搬迁土地综合利用相适应的上图入库、在线监管方式，完善监管系统，实行动态监管，以管理信息化促进管理规范化、精细化。

第四十三条 省国土资源厅按照季度通报、半年检查、年度考核的办法，加强对移民搬迁土地综合利用实施管理监督检查。并将实施管理工作与年度责任考评相结合，确保用好国家支持政策。

第八章 附则

第四十四条 本办法自2014年5月15日起实施，2016年5月15日废止。