

**周村区人民政府办公室**  
**关于印发周村区深化城乡建设用地增减挂钩**  
**试点工作实施方案的通知**

周政办字〔2017〕100号

各镇政府、街道办事处，周村经济开发区管委会，区政府有关部门，有关单位：

《周村区关于深化城乡建设用地增减挂钩试点工作的实施方案》已经区政府研究同意，现印发给你们，请认真组织实施。

周村区人民政府办公室

2017年8月16日

# 周村区深化城乡建设用地增减挂钩 试点工作实施方案

为深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，进一步落实最严格的耕地保护和节约集约用地制度，统筹城乡经济社会发展，推进新型城镇化和农业现代化建设，依据《山东省人民政府办公厅关于深化城乡建设用地增减挂钩试点工作的意见》（鲁政办字〔2016〕72号）规定，结合工作实际，现就深入推进城乡建设用地增减挂钩试点工作（以下简称“增减挂钩”），提出如下实施方案：

## 一、指导思想、基本原则和总体目标

（一）指导思想。以统筹城乡发展为导向，以强村富民为目标，以改革创新为动力，以农村新型社区建设为载体，以保障农民权益为根本，坚持依法推动、民主公开、规范运作，释放农村建设用地潜力，促进土地集约节约利用，优化城乡建设用地布局，为推动全区经济社会发展拓展用地空间，提供要素支撑和资源保障。

（二）基本原则。

1. 科学规划，稳妥推进。坚持以人为本的城镇化为核心，与新型城镇化相衔接。依据全区“十三五”经济社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划等统筹设计，加强各类规划衔接，力求总体效果最大化。充分考虑各镇（街道）经济社会发展条件和

水平，量力而行，先易后难，稳妥推进。对暂时不具备开展增减挂钩条件的村居，坚决避免操之过急，防止不顾农民承受能力、以腾退土地为目的、损害农民利益的行为。

**2. 以人为本，尊重民意。**把发挥农民主体地位贯穿于增减挂钩项目实施全过程，依法保障农民的知情权、参与权和受益权，切实做到农民自愿、农民参与、农民满意。

**3. 保护耕地，节约用地。**坚持最严格的耕地保护制度，将增减挂钩和农村土地综合整治有机结合，牢牢守住耕地数量和质量红线。严格落实节约集约用地标准，继续积极稳妥地推进居住向社区集中、工业向园区集中、土地向规模经营集中。

**4. 因地制宜，务求实效。**紧密结合区域发展特点，实施不同的增减挂钩运作模式，注重文化特色、传统风貌，不搞“一刀切”。坚持问题导向，依法探索创新，确保取得实效。

（三）总体目标。根据省政府批复的《周村区土地利用总体规划》（2006—2020年），结合我区近几年土地综合整治工作实际和省国土资源厅年度下达的指标情况，整体推进全区增减挂钩工作。建成一批功能齐全、设施完善、产业支撑能力较强的城镇和农村新型社区，农村生产条件和生活水平显著改善，生态文明乡村和美丽乡村建设取得显著成效。

## 二、完善工作推进措施

（一）科学编制增减挂钩专项规划。要抓住当前土地利用总体规划调整完善和基本农田划定机遇，依据全省“十三五”经济社

会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划、农村新型社区和新农村发展规划等，与产业布局规划、农业发展规划、环境保护规划、土地整治规划等专项规划做好衔接，抓紧研究编制县、乡增减挂钩专项规划，明确增减挂钩的规模、布局和时序，统筹安排好农村生产、生活、生态用地空间。要进一步加强农村新型社区的规划设计，对居住、教育、服务中心、卫生、医疗、供电、供气、供暖、道路、绿化、垃圾和污水处理等设施进行合理布局。注重农村自然生态环境、人文环境、古村落和古建筑的保护，鼓励各地推出符合农村特点、体现乡村文化特色和生活习俗的建筑群。

结合农村新型社区建设，规划配套发展产业园区，增加农民就业机会，逐步实现居住在社区、就业在园区，促进人口就地城镇化。

（二）合理制定增减挂钩项目实施方案。要充分利用棚户区改造的有利契机，尊重农民群众意愿，因地制宜、一村一策，多元化确定拆旧区农民安置实施方案。根据当地实际，可以采取合村并点方式，引导农民向配套齐全的大型社区、城镇驻地适度集中；可以采取就地改造方式在原址进行安置；也可以采取局部搬迁、分步实施的方式进行安置。同时，在安排增减挂钩试点项目时，要注重与棚户区改造及精准扶贫等项目相结合，整合各类优惠政策，发挥最大效益。

（三）拓宽投融资渠道。在 25 万元/亩（建新区指标）政府

补助资金扶持的基础上，充分运用市场机制，创新投融资办法，搭建投融资平台，加快形成以政府投入为引导、资金渠道多元化的投融资机制。

整合农村新型社区建设相关资金。在增减挂钩项目实施过程中，按照“渠道不乱、用途不变、集中投入、捆绑使用、各记其功”的原则，以增减挂钩土地增值收益为主，将涉及农村新型社区建设的基础设施、公益设施及农业农村、社会事业等方面财政投入资金，加以整合，专账管理，统筹使用，最大限度地发挥资金的集聚效应，提高使用效益。

推动社会资本有序参与增减挂钩项目建设。按照谁投资、谁受益的原则，对增减挂钩项目区相关基础设施和公共服务供给项目，实行政府和社会资本合作（PPP）模式，在经过物有所值评价和财政可承受能力论证后，可纳入区级 PPP 项目储备库。实行政府投入“拨改奖”，引导社会资本向增减挂钩项目集中。鼓励企业与农村联合开展增减挂钩。在尊重农民意愿的前提下，以文化广场、街道冠名等方式，引导社会团体和工商资本参与相关挂钩项目建设。

（四）创新体制机制。充分发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用，深化增减挂钩改革，着力破除影响和制约增减挂钩工作的体制机制性障碍。

完善指标使用政策。增减挂钩指标应先用于项目所在地的农民生产生活、农村新型社区、农村基础设施和公益设施建设，并

留足农村非农产业发展建设用地空间，支持农村产业发展和农民就近转移就业。经批准将节余的指标调剂到城镇使用时，可优先用于住宅、商服等用地，以最大限度提高土地增值收益。

建立指标有偿流转使用制度。通过增减挂钩指标跨区有偿流转使用，实现土地资源要素和城市资本相对流动，促使增减挂钩指标流向土地增值收益大的区域，统筹协调解决我区整治挖潜资源与资金实力不对称的两难问题，推动全区增减挂钩工作健康持续开展。

探索宅基地流转和有偿退出机制。在增减挂钩工作实施过程中，要结合农村宅基地的流转和有偿退出，对自愿退出宅基地的农民采取货币补偿，鼓励其进入城镇居住。对一户多宅的超标宅基地，试行有偿使用制度，并逐步规划引导退出。依法开展宅基地流转交易，提高闲散宅基地的使用效益，减少新增宅基地占用耕地。

**（五）规范土地权属管理。**按照“依法依规、确权在先、公开公平、保障权益”的原则，做好增减挂钩项目社区建设土地权属调整工作。涉及土地所有权、使用权、承包经营权等权属调整的，要制定土地权属调整方案，征得村两委、村（居）民代表大会和相关集体经济组织、土地权利人同意后，逐级报经区政府批准。

对合村并点占用集体土地的，应本着“互利互惠、平等协商”的原则，做到界址明确、权属清晰，对权属有争议又调处不成的，

不得进行社区建设。

### 三、切实维护农民利益

开展增减挂钩试点，必须充分尊重农民意愿，维护农村集体经济组织和农民的主体地位。要完善维护农民权益的相关政策措施，加强项目区选址、社区建设、安置补偿、项目实施等环节对农民权益的保障。

（一）保障农民的知情权。社区安置方式、安置区选址、社区规划、配套设施、安置补偿标准、安置户型等涉及农民利益的问题，必须充分征求农民意见，依法进行听证、公示。安置区要开展综合评价，禁止周边有污染企业落户，坚决防止因污染问题造成二次搬迁。

（二）保障农民的参与权。农民代表要全程参与增减挂钩项目社区建设、土地复垦等各个环节；对技术含量低、适合当地农民施工的工程尽可能让农民参与，增加农民收入。

（三）保障农民的受益权。使用增减挂钩指标产生的土地增值收益要及时全部返还农村，用于改善农民生产生活条件和支持农业农村发展。农村新型社区基础设施、公共服务设施建设所需资金，不得额外增加农民负担。对整治复垦增加的耕地，要充分尊重农民意愿，由农民自主确定经营方式，收益归农民所有。

（四）保障农民安置用地的合法使用权。在增减挂钩工作实施过程中，采取合村并点方式进行异地安置的，其用地可采取土地调整（地滚地）或货币补偿的方式解决，经区政府批准后，调

整集体土地所有权，并依法办理集体建设用地审批手续。对需要在城镇规划区内解决安置用地的，具体可参照执行城镇旧村改造有关政策，依法办理土地征收、划拨或出让手续。

#### **四、切实加强组织领导**

（一）健全工作机制。健全增减挂钩工作领导体制，加强定期会商、情况调度，及时研究解决工作推进中的重大问题。加强工作队伍建设，充实整合土地整治与增减挂钩专业力量，加强业务培训，强化指导监督。进一步建立完善工作责任机制，区棚改办是开展增减挂钩工作的责任主体，具体负责项目组织实施，做好规划协调、资金筹措、日常监管等工作，镇（街道）做好工作配合；国土资源部门负责政策技术指导、项目申报和验收；财政部门负责项目政府投入资金的筹措和使用管理；城建、规划部门负责村镇体系规划、农村新型社区和新农村发展规划的编制，把好各类建筑、基础设施建设质量和安全关；农业部门负责指导复垦耕地土壤技术改良和土地流转；审计部门负责资金的审计和监督。

（二）强化监督管理。建立由区棚改办建设指挥部牵头，财政、城建、规划、审计等部门参与的项目监管机制，在招标投标、工程建设、资金使用等环节进行监督检查，确保工程建设质量和资金安全。实行增减挂钩工作绩效评价制度，对工作推进有力、成效明显的通报表扬；对工作不到位、进展缓慢、损害群众利益的，进行通报批评。镇（街道）会同产权单位要负责复垦耕地的

后续管护，落实耕种单位或个人，严禁弃耕撂荒或者其他破坏耕地行为，确保复垦耕地高效利用。

（三）及时总结完善。各级、各部门要进一步细化落实已经出台的增减挂钩奖补政策，健全完善工作机制，建立起一套成熟配套科学完善的运作模式，要不断研究新情况解决新问题，注意把深化增减挂钩与耕地保护、节约用地、确权颁证等工作相贯通，协同推进农村基层组织建设、农村土地产权承包经营权确权颁证和调整保护、农村新型社区和新农村管理等相关工作。要加强对增减挂钩项目的跟踪问效，搞好效果评估分析，不断完善增减挂钩政策，优化工作流程，确保稳妥有序推进并发挥最大社会经济效益。

---

抄送：区委办，区人大办，区政协办，区纪委办，区人武部，区法院，  
区检察院。

---

周村区人民政府办公室

2017年8月16日印发

---