

关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见 信息目录:

【实施日期】2005/10/11 【颁布单位】 国土资发[2005]207 号文

各省、自治区、直辖市国土资源厅（国土环境资源厅、国土资源局、国土资源和房屋管理局、房屋土地资源管理局）:

为了贯彻落实《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发[2004]28号），推进土地集约节约利用，促进城乡统筹发展，部研究制定了《关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见》（以下简称《规范意见》）。现予印发，请遵照执行。

已经申请开展试点工作的天津、浙江、江苏、安徽、山东、湖北、广东、四川等省（市），应尽快按照《规范意见》的要求，严格筛选试点项目区，认真编制试点工作总体方案，年底前报部批准。

二〇〇五年十月十一日

关于规范城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点工作的意见

为了贯彻党的十六届五中全会关于建设社会主义新农村的精神，落实《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发[2004]28号）关于城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的要求，切实做好试点工作，扎实推进农村建设用地整理，促进节约集约用地和城乡统筹发展，根据《中华人民共和国土地管理法》及相关法规规定，提出以下指导意见。

#### 一、试点工作的基本要求

（一）城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的试点（以下简称挂钩试点），是指依据土地利用总体规划，将若干拟复垦为耕地的农村建设用地地块（即拆旧地块）和拟用于城镇建设的地块（即建新地块）共同组成建新拆旧项目区（以下简称项目区），通过建新拆旧和土地复垦，最终实现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，用地布局更合理的土地整理工作。

挂钩试点工作必须贯彻落实严格保护耕地特别是基本农田、促进建设用地节约集约利用的总要求。建新地块的总面积不得大于拆旧地块的总面积。建新地块中用于安置拆旧地块农村居民的土地面积应低于原占用面积，建新地块中其他建设用地的集约利用水平应高于现有存量建设用地。拆旧地块复垦耕地的数量、质量应不低于建新占用的耕地，并与基本农田建设和保护相结合。

(二) 挂钩试点的规模控制和管理, 通过下达一定数量的城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的周转指标(以下简称挂钩周转指标)来进行。挂钩周转指标专项用于项目区内建新地块的面积规模控制, 并在规定时间内用拆旧地块复垦出来的耕地面积归还, 归还的耕地面积数不得少于下达的挂钩周转指标。

(三) 挂钩试点工作应遵循以下工作原则:

- 1、以规划控制建新拆旧规模, 引导城乡用地布局、结构调整;
- 2、以挂钩周转指标安排建新拆旧年度规模, 调控实施进度, 考核计划目标;
- 3、以项目区实施为核心, 实行行政辖区和项目区建新拆旧双层审批、考核和管理;
- 4、以制度改革、机制创新为基础, 促进耕地保护和建设用地节约集约利用;
- 5、因地制宜, 统筹安排, 突出重点, 分步实施;
- 6、尊重群众意愿, 维护集体和农户土地合法权益。

(四) 挂钩试点工作主要任务是: 深入分析农村建设用地整理的基础条件、发展潜力和制约因素; 研究落实城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的思路、原则和方法; 积极探索相关的政策、机制和激励措施; 研究提出挂钩工作的组织方式、管理制度、技术措施和监管手段, 为全面推进城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩工作积累经验、奠定基础。

(五) 挂钩试点工作的主要内容:

- 1、开展挂钩试点地区农村建设用地整理专项调查, 分析试点地区农村建设用地整理的潜力和

可行性;

- 2、结合新一轮土地利用总体规划修编, 探索实行挂钩周转试点区域的规划思路、原则、方法

, 立足优化城乡用地结构, 结合用途管制分区, 编制项目区实施规划;

<http://www.law110.com>

- 3、依据规划, 按照建新与拆旧必须挂钩联动的原则, 统筹安排项目区, 在同一项目区内落实

拆旧地块与建新地块;

- 4、研究制定挂钩周转指标的使用管理办法, 包括挂钩周转指标的规模、使用范围、运行周期

、归还办法、监控措施等;

- 5、提出项目区实施管理措施, 包括项目区的申报审批、组织实施、检查监督、成果验收等;
- 6、开展农村建设用地整理土地产权研究, 探索农村建设用地流转制度;

7、研究提出促进农村建设用地整理，推进节约集约利用土地的经济机制和政策措施；

8、研究项目区土地整理所涉及的土地确权登记的内容、程序、方法等。

（六）挂钩试点应落实规划先行，依据土地利用总体规划制定挂钩试点专项规划，实现规划

引导。挂钩试点的规划工作要遵循以下原则：

1、严格执行土地利用总体规划，确保试点区域和项目区的建设用地总量不增加，耕地和基本

农田数量不减少、质量不降低；

2、坚持节约和集约利用土地，优化城乡用地结构和布局，促进城乡协调发展；

3、保护和改善生态环境，促进土地的可持续利用；

二、挂钩周转指标和项目区的管理

（七）挂钩试点的规模按国家和省（区、市）下达的挂钩周转指标控制。挂钩周转指标按照

“总量控制、封闭运行、定期考核、到期归还”的原则进行管理。

（八）挂钩试点工作实行行政区域和项目区双层管理，并以项目区为主体组织实施。项目区

的设置要便于实施和管理，规模适度，建新和拆旧地块在地域上要尽可能接近，在试点市、

县行政辖区内设置，并避让基本农田。

（九）试点市、县要在调查分析农村建设用地整理条件、潜力和预测城镇建设用地需求的基础

上，依据土地利用总体规划和城市、村镇规划，编制项目区实施规划，统筹确定城镇建设

用地增加和农村建设用地撤并的规模和范围，合理安排建新区的城镇村建设用地比例，确保项

目区建设用地总量不增加，耕地和基本农田面积不减少、质量不下降，各类用地结构和布局

科学合理。

（十）挂钩周转指标分别以行政区域和项目区为考核单位，两者的用地规模都不得突破下达

的挂钩周转指标规模。对各项目区挂钩周转指标的使用情况、归还进度等，要独立进行考核

和管理；对试点市、县挂钩周转指标的使用情况、归还进度等，要综合行政辖区内的所有项

目区进行整体考核和管理。

（十一）挂钩周转指标由省级国土资源管理部门根据试点市、县及项目区情况提出申请，报

国土资源部核定。

挂钩周转指标下达试点省（区、市）后，由省级国土资源管理部门按项目区分解下达到各试

点市、县。

（十二）挂钩周转指标由下达至归还的期限一般不超过三年。各级国土资源管理部门要建立

挂钩周转指标台帐，加强管理和监督。省级国土资源管理部门要指导试点市、县，根据项目区实施规划，制订分年度指标归还计划；每年对各试点市、县和项目区的实施情况进行检查验收，并将验收合格的、由农村建设用地复垦得到的耕地，核定归还指标。

### 三、挂钩试点的相关配套政策及管理

（十三）挂钩试点涉及的农用地和建设用地的调整、互换、使用，必须统一纳入项目区，按项目区整体审批。对未纳入项目区、无挂钩周转指标的地块，不得改变土地用途，涉及农用地改变为新增建设用地的应依法办理农用地转用手续。

（十四）项目区内建新地块用于商品房开发的，应是国有土地。项目区内需要征收集体土地的

，应依法办理土地征收手续，并依法给予补偿。

（十五）项目区内建新地块中增加的经营性用地，一律按照规定实行招标拍卖挂牌供地。

（十六）通过开展土地评估、界定土地权属，按照同类土地等价交换的原则，合理进行土地调整、互换和补偿。根据“依法、自愿、有偿、规范”的要求，创新激励机制，探索集体建设用地流转，促进挂钩试点工作。 <http://www.law110.com>

（十七）项目区竣工验收后，要在规定的时间内完成地籍调查，明确地块界址，并依法办理土地权属变更登记手续，保护土地产权人的合法权益。

### 四、挂钩试点的工作组织

（十八）国土资源部负责对全国挂钩试点工作的组织和指导；试点省（区、市）的省级国土资源管理部门负责辖区内试点工作的管理与监督；试点市、县国土资源管理部门负责本行政区域内试点工作的具体组织实施。

（十九）试点省（区、市）的省级国土资源管理部门负责制定省级试点工作总体方案。总体方案的主要内容包括试点单位、挂钩周转指标规模、组织管理、工作进度、实施措施等。省级试点工作总体方案经国土资源部批准后实施。

（二十）试点市、县负责制定试点实施工作计划和项目区实施规划，经省级国土资源部门批准后实施。具体报批程序和要求由省级国土资源管理部门制定。

（二十一）省级或市级国土资源管理部门应在每年年底对试点行政辖区及项目区进行检查考核，并向上一级国土资源部门作出报告。

项目区实施完成后，由省级国土资源管理部门检查验收。验收时项目区需提供 1：1 万或更大

比例尺的项目区土地利用现状图和必要的遥感影像资料,与实施前留存的同类图件和资料进行比对和核查。

(二十二)国土资源部定期对试点工作进行检查。对未能按计划及时归还指标的省(区、市),停止下达下一年度的挂钩试点周转指标,并对该省的土地利用计划予以相应扣减,情况严重时停止该省(区、市)的挂钩试点工作。