**广州市人民政府办公厅关于加快推进我市农村土地综合整治的实施意见**

**穗府办**〔2015〕12号

各区、县级市人民政府，市政府各部门、各直属机构：

为贯彻落实《国务院关于严格规范开展城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地综合整治工作的通知》(国发〔2010〕47号)、省府办公厅《关于切实做好城乡建设用地增减挂钩试点和农村土地整治工作的通知》(粤府办〔2011〕24号)、《国土资源部关于广州市城乡统筹土地管理制度创新试点方案的复函》(国土资函〔2012〕635号)等文件精神，严格保护耕地，促进土地节约集约利用，加快推动城乡统筹发展，经市人民政府同意，现就加快推进农村土地综合整治提出以下意见：

**一、基本原则**

农村土地综合整治是指以土地开发整理和城乡建设用地增减挂钩为平台，有效利用各类涉农资金，采取综合措施对农村“田、水、路、林、村、房”实施全面整治，保证整治范围建设用地总量有减少、耕地数量有增加、质量有提高、生态有改善。开展农村土地综合整治应遵循以下原则：

**(一) 保护耕地，节约用地。**

坚持最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，加强耕地数量、质量和生态综合管护，科学安排用地布局，有效盘活利用土地资源，充分发挥综合整治的经济、社会和生态效益。

**(二) 统筹规划，因地制宜。**

依据土地利用总体规划、城乡规划、土地整治规划和村庄规划，统筹安排综合整治的规模、布局和时序。科学处理好整治与保护的关系，根据各地自然、经济、生态、民俗、文化等特点，因地制宜开展综合整治。

**(三) 尊重民意，保障权益。**

充分尊重农民意愿，调动农民和农村集体经济组织的积极性，保障农民的财产权、知情权和参与权，让农民和农村集体经济组织共享综合整治带来的实惠，确保农民生产条件有改善、生活水平有提高、长远生计有保障。

**(四) 政府主导，协同推进。**

以区(县级市)政府为主导，增强镇(街道)和农村集体经济组织的工作动力，激发社会资本参与综合整治的市场活力，建立多渠道投入机制，结合中心镇、美丽乡村、“三旧”改造等工作，协同推进综合整治规范开展。

**(五) 试点先行，有序推进。**

选择有潜力、有意愿、有条件的村先行开展试点，坚持成熟一个做一个、做一个成功一个，充分发挥试点示范带动作用，推动综合整治在全市范围内有序开展。

**二、目标任务**

**(一) 保护耕地资源。**

到2016年，全市建成高标准基本农田45333公顷(68万亩)以上;到2020年，建成高标准基本农田66667公顷(100万亩)以上，基本农田平均质量提高一个等级以上，实现耕地资源的数量管控、质量管理和生态管护“三位一体”。

**(二) 节约集约用地。**

通过对农村零散、闲置、低效的建设用地的整治和归并，优化城乡用地结构布局，提高土地利用效率，通过实施复垦落实农民安置和农村基础设施建设用地，进一步提升土地资源对经济社会发展的保障能力。

**(三) 统筹城乡发展。**

着力打造一批农村土地综合整治示范项目，实现农村面貌有改善、农村经济有发展、农民权益有保障。

**三、政策措施**

**(一) 搭建平台。**

各区(县级市)政府是农村土地综合整治的责任主体，可根据实际情况搭建相应平台开展农村土地综合整治。各区(县级市)土地储备机构或城市更新行政管理部门可作为实施主体积极参与农村土地综合整治，同时鼓励有条件的镇(街道)或农村集体经济组织成立农村土地综合整治公司或合作社，独立或联合开展综合整治。

**(二) 资金筹措。**

1.保障农村土地综合整治经费。按照渠道不乱、用途不变、有效衔接、统筹使用的方式，以具体项目为载体，有效利用耕地开垦费、土地出让金、农田水利建设等各级各类涉农资金。各区(县级市)要从土地出让收益中安排资金用于农村土地综合整治和农村基础设施建设。市本级相关职能部门及各区(县级市)将农村土地综合整治每年所需经费分年度列入其同级财政年度部门预算，经同级财政部门审核，并经同级人民代表大会审查和批准后批复，以确保农村土地综合整治工作顺利开展。

2.拓宽融资渠道。积极完善综合整治的金融服务体系，建立银政合作沟通机制，加强在穗各金融机构特别是地方金融机构与政府相关部门的合作交流，增强金融支持和政策扶持的协同性，探索实行农村集体经济组织土地、物业等资产抵押贷款，满足综合整治项目的合理融资需求。

3.引入社会资本参与。鼓励项目实施主体与专业力量强、综合素质高、经验丰富、资金雄厚的企业合作，引入社会资本，共同开展农村土地综合整治。社会资本投入者可与农村集体经济组织协商，通过优先租赁、作价出资等形式取得整治后的农用地使用权，也可与项目实施主体约定共同分享土地综合整治收益。

**(三) 指标使用。**

综合整治项目获取的建设用地指标和耕地占补平衡指标全部归项目实施主体所有，市、区(县级市)国土规划行政管理部门负责建立台账。建设用地指标和占补平衡指标优先满足农村基础设施建设和本镇(街道)经济发展需要，建设用地节余指标可由市、区(县级市)政府土地储备机构回购，用于同行政区域范围内涉及新增建设用地项目的农转用报批，回购价格应综合考虑级差地租、农民土地收益等因素，由市农村土地综合整治工作领导小组统一制定。占补平衡节余指标可由市、区(县级市)政府土地储备机构回购或在全市范围内自行调剂，回购价格应不低于省耕地储备指标交易规定的最低价。土地储备机构确定回购的，在综合整治项目经批准后，由土地储备机构与项目实施主体签订回购协议，预先支付30%回购资金，回购资金纳入土地储备成本。

**(四) 奖惩机制。**

1.实行计划指标奖惩机制。改进土地利用计划指标分配方式，将计划指标分配与年度农村土地综合整治复垦任务相挂钩，原则上区级产业项目用地指标由各区(县级市)通过综合整治解决。为调动区(县级市)政府积极性，对完成年度综合整治复垦任务的区(县级市)，下一年按照实际完成复垦数量的30%奖励计划指标;未完成任务的，下一年按照未完成任务数量的50%扣减计划指标。

2.探索村庄建设用地缩减规模入股分红。各区(县级市)政府结合土地利用总体规划、城乡规划和村庄规划，集中规划建设工业园区和标准厂房，鼓励综合整治范围内存量集体建设用地有偿退出，集中入驻工业园区或以土地入股参与工业园区分红。以行政村为单位，综合整治后村庄建设用地总面积缩减2公顷(30亩)以上或缩减面积达村庄原建设用地总面积的20%以上，可由区(县级市)政府统一考虑入股分红或给予一次性货币补偿，也可按缩减面积的10%安排经济发展用地。

**四、工作程序**

**(一) 建立农村土地综合整治复垦资源数据库。**

结合土地整治规划、土地变更调查成果、农村集体土地确权登记发证成果、农民和农村集体经济组织参与综合整治意愿，各区(县级市)国土规划行政管理部门开展标图建库工作，将适宜开展综合整治复垦的地块标注在遥感影像图、地籍图和土地利用总体规划图，建立综合整治复垦资源数据库。

**(二) 下达年度农村土地综合整治复垦任务。**

各区(县级市)综合考虑年度建设用地需求、土地整治规划、土地整治复垦资源等因素，上报本区(县级市)年度综合整治复垦计划;市国土规划行政管理部门根据各区(县级市)上报的年度建设用地需求和综合整治复垦计划，结合历年建设用地计划使用情况，统筹确定全市年度综合整治复垦任务，在下达年度土地利用计划时同步下达各区(县级市)年度综合整治复垦任务。

**(三) 组织实施农村土地综合整治项目。**

各区(县级市)依据年度综合整治复垦任务，在综合整治复垦资源数据库选择有条件、有潜力、有意愿且权属清晰的地方设立综合整治项目，各项目实施主体牵头组织实施综合整治。

1.编制实施规划。项目实施主体在充分开展专项调查、民意调查和资金测算的基础上，依据土地利用总体规划和土地整治规划等，结合美丽乡村建设、“三旧”改造、“迁村并点”工程、泥砖房改造、农用地开发整理、高标准基本农田建设、生态环境治理等工作，编制项目实施规划，包括拆旧复垦、拆迁安置、资金筹措、节余建设用地处置等内容，并按规定举行听证、公示，由项目所在区(县级市)政府审定后报市国土规划行政管理部门备案;市国土规划行政管理部门组织专家论证，并会同市发展改革、农业、水利等行政管理部门开展审核备案工作。

2.项目立项审批。具体项目实施涉及建设用地调整使用的，按城乡建设用地增减挂钩政策规定报批;涉及农用地整治的，按农用地开发整理和高标准基本农田建设有关规定立项审批;涉及已纳入“三旧”改造范围的旧村庄整村改造，按“三旧”改造政策规定报批。其他整合资金建设的农田水利基础设施等项目，按原审批渠道、规定要求和资金用途同步向相关行政管理部门申报立项审批，实现项目整体协同推进。

3.项目实施。项目经批准后，项目实施主体按实施规划有序推进整治复垦。涉及增减挂钩的，要严格按照增减挂钩政策规定开展拆旧建新，确保增减挂钩项目区范围内耕地有增加、质量有提高、建设用地有减少。涉及农用地整治的，要严格按照农用地开发整理和高标准基本农田建设有关规定实施工程建设，确保工程范围内耕地包括基本农田平均质量提高一个等级以上。涉及旧村庄改造的，要严格按“三旧”改造政策规定实施拆迁改造，确保改造范围内村庄面貌有改变，农民收益有提高。其他整合资金建设的农田水利基础设施等项目，要严格按照相关政策规定实施。

4.项目验收。项目验收程序分为区级初验和市级验收两个阶段。项目竣工后，项目实施主体向所在区(县级市)国土规划行政管理部门提出验收申请。区(县级市)国土规划行政管理部门会同级农业、林业、水利等相关行政管理部门以及项目所在镇(街道)、村委会代表开展初验工作。初验合格后，向市国土规划行政管理部门提出验收申请，市国土规划行政管理部门会同级农业、林业、水利等相关行政管理部门开展验收工作，涉及增减挂钩和补充耕地的，应按照有关规定报省国土资源行政管理部门开展验收确认。其他整合资金建设的农田水利基础设施等项目，要严格按照相应主管部门的要求申请验收。

**(四) 加强农村土地整治项目后续管理。**

1.加快整治后土地权属登记工作。分门别类对集体土地所有权、集体建设用地使用权、宅基地使用权和土地承包经营权等进行登记，颁发权利证书，做到产权清晰、界址清楚、面积准确。

2.推进土地承包经营权流转。通过综合整治形成的连片农用地，鼓励和引导农民以出租、转包、互换、股份合作、置换等多种方式流转土地承包经营权，农业行政管理部门在制定农业产业化政策、确定现代农业示范区和农业产业化项目时，要与整治项目相衔接，以农用地流转促进农业适度规模经营。同时项目实施主体和承包经营企业要加强对整治后土地、农田水利设施、道路林网的管理和养护。

**五、保障措施**

**(一) 加强组织领导。**

在市土地管理委员会下设市农村土地综合整治工作领导小组，由市长任组长、分管国土规划工作的副市长任副组长，成员单位包括市发展改革、财政、国土规划、住房城乡建设、水利、农业、审计、林业、金融、城市更新等行政管理部门和各区(县级市)政府，领导小组办公室设于市国土资源和规划委。各区(县级市)政府要成立相应的领导小组和办公室，将综合整治纳入重要议事日程，加快建立政府主导、国土搭台、部门协助、镇(街道)实施、农民参与的综合整治工作机制，统筹谋划，周密部署，加快推进综合整治。同时，建立市和区(县级市)领导联系综合整治示范项目制度，狠抓重点示范，以点带面，确保综合整治任务落实到位。

**(二) 明确责任分工。**

各相关部门要按照职责，紧密配合、分类指导，做好农村土地综合整治的服务和管理工作，确保资金投入到位，技术指导到位，监督管理到位。

市发展改革委负责会同市国土资源和规划委指导各区(县级市)农村土地综合整治项目的立项工作，参与项目的规划论证、变更、验收等工作; 　市财政局负责审核各部门列入年度部门预算的农村土地综合整治经费;

市国土资源和规划委负责制定农村土地综合整治保障政策和措施以及全市农村土地综合整治年度计划编制、项目报批，农村土地综合整治项目验收、增减挂钩周转指标、新增耕地面积确认和耕地质量等级管理等工作，负责项目区村镇建设规划指导;

市住房和城乡建设委负责根据美丽乡村建设工作安排，指导各区(县级市)建设部门开展项目区村容村貌等工作;

市水务局负责组织审查项目中的水务设施建设规划设计方案，并在项目实施过程中进行技术指导;

市农业局负责项目区耕地质量提升、农村承包经营权确权登记颁证和流转的指导，参与项目验收工作，引导、指导广大农民或企业，利用土地整治搭建的平台，推进农业产业结构调整，发展规模化经营和现代农业、高效农业;

市审计局负责项目资金使用的全程监管;

市林业和园林局负责指导、协调项目区所在林地保护、开发、利用及环境绿化等工作;

市金融工作局负责指导并协调在穗金融机构出台支持综合整治融资等相关金融政策;

市城市更新局负责涉及旧村改造项目的审批、监督和验收等工作;

各区(县级市)政府负责统筹协调区(县级市)相关部门，组织实施综合整治工作。

**(三) 加强监督考核。**

市农村土地综合整治工作领导小组办公室要会同纪检监察、发展改革、财政、住房城乡建设、农业、林业和园林、水利等行政管理部门对综合整治项目实施进展开展不定期的督促检查。各区(县级市)政府要建立整治项目立项审核、意愿征求、补偿安置、复垦整理、竣工验收、资金使用、权属调整和收益返还等全流程跟踪管理制度，提倡实行引入农村集体经济组织监理代表和农民监理的方式对整治工程实施监管。将综合整治工作纳入政府节约集约用地评价年度考核，对未完成年度综合整治复垦任务的，市政府将对区(县级市)主要领导进行问责并予以通报批评。

**(四) 加强宣传培训。**

综合整治是一项政策性较强、关联度较高和综合效应明显的工作，涉及到国土规划、建设、农业、林业、水利、财政等方面。各有关部门要积极采取措施，做好宣传引导，加强对各区(县级市)、镇(街道)、村各级部门的政策指引和技术培训，营造全社会参与、支持综合整治的良好氛围。

广州市人民政府办公厅

2015年3月30日