

# 安阳市人民政府文件

安政〔2018〕2号

---

## 安阳市人民政府 关于实施“三地一矿”综合改革的意见

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门及有关单位：

为深入贯彻落实党的十九大精神，坚持节约优先、保护优先的方针，全面提升国土资源管理水平，激发土地矿产资源活力，实现从资源向资产、资本的转化，为全市经济社会发展发挥更加重要的基础性支撑作用。经研究，市政府决定在全市实施“三地一矿”综合改革，现提出如下实施意见：

### 一、基本内涵和重要意义

#### （一）基本内涵

“三地一矿”综合改革包括对全市城镇规划区内建设用地、农村耕地、乡村建设用地（以下简称“三块地”）管理利用方式

的综合改革和我市西部矿区（以下简称“一矿”）地质环境治理方式的综合改革两个部分。

1. “三块地”管理利用方式综合改革，是指对“三块地”的规划、开发、供应、利用方式进行改革创新，灵活运用行政、市场、经济、科技“四种手段”，打通土地资源向资产、资本转化的快车道，充分释放“三块地”的开发潜力，实现从被动管理向主动管控、从分散利用向统筹开发、从低效粗放向节约集约、从重审批监管向重综合服务支撑的根本性变革。

2. 西部矿区地质环境治理方式综合改革，是指在殷都区与林州市接壤区、龙安区“两库一泉”及周边约 300 平方公里矿山集中分布、环境损毁严重区域，建立“安阳市矿区地质环境综合治理示范区”（以下简称“矿区治理示范区”）。坚持地质环境治理与矿区整体建设并重，编制实施矿区治理示范区地质环境综合治理与建设总体规划，统筹矿区治理示范区内矿产开发、地质灾害防治、工矿废弃地复垦、土地整治、旅游开发、交通水利电力通讯等基础设施建设、乡村建设、移民搬迁、植树造林等各类规划，做到“多规合一”，多部门共治共建，实施山、水、田、林、湖、路等综合治理，实现从单纯治理向治建并举转变，从各自为战向统一规划、共治共建转变；将地质环境治理与当地旅游、地产、养老、疗养、养殖、种植等产业综合开发有机结合起来，在恢复治理新老地质环境问题的同时，助推西部矿区环境改善、经济发展、乡村振兴。

## （二）重要意义

1. 开展“三地一矿”综合改革是破解全市经济社会发展问题的迫切需要。多年来，为支撑我市经济社会发展，消耗了大量土地、矿产资源，资源承受能力日益吃紧，单纯依靠新增资源支撑经济社会发展的路子已经难以为继。与此同时，存量资源低效利用甚至闲置浪费现象比较严重。城镇批而未用土地大量存在，主城区内城中村、旧厂区量大面广，既影响城市形象和市民生活质量，也使这些寸土寸金的土地难以发挥应有作用；城镇化率不断提升，乡村建设用地规模却不降反增，低效利用甚至闲置、废弃的乡村建设用地星罗棋布，许多乡村生产生活用地布局混乱，卫生和基础设施条件差；西部矿区经过多年开发，环境破坏严重，群众生产生活条件比较差，地质环境隐患较多，严重影响我市生态文明建设和乡村振兴进程。积极推进土地、矿产资源管理利用方式的根本性变革已是迫在眉睫，“三地一矿”综合改革将为破解全市经济社会发展问题提供有力抓手。

2. 开展“三地一矿”综合改革是落实新发展理念的具体体现。党的十九大报告中指出，必须坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，推进资源全面节约和循环利用。土地是最宝贵的自然资源，同时也是生态环境的重要组成部分，随着新发展理念的深入贯彻实施，必将对资源节约集约利用和生态环境治理提出越来越高的要求。开展“三地一矿”综合改革，根

本目的就是通过规划、开发、利用、治理等方式的改革创新，实现节约集约利用土地资源，加快推进生态文明建设。

3. 开展“三地一矿”综合改革是服务保障全市经济社会发展的有效途径。“三地一矿”综合改革立足于为全市经济社会发展提供全方位的资源 and 资金支撑，为我市实施百城建设提质工程提供有力的土地和资金支持；为落实“乡村振兴”战略、农村土地“三权分置”提供有效途径；为增加农村集体经济收入开辟可靠来源；为西部矿山地质环境治理，建设美丽安阳发挥重要作用。

## 二、目标及主要措施

### （一）“三块地”管理利用方式综合改革

#### 1. 改革目标

（1）全面提升政府对土地的管控力和开发利用水平。对城镇规划区内具有开发潜力的新增、存量建设用地，进行全面调查摸底。以满足城市建设用地需求和实现土地出让收入目标为导向，制定短、中、长期土地储备、开发、供应计划规划，由点状、分散、随意开发变革为按规划、有计划、有目标的分年度统筹开发。

（2）实现经营性用地出让收入大幅度增长。市、县、镇三级联动，新增建设用地开发与存量建设用地挖潜并重，扩大商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地储备规模，提升经营性用地价值，实现经营性用地出让面积和出让收入的大幅度增长。2018年市辖区（含高新区和市城乡一体化示范区）储备经营性用地

4000 亩以上，出让 2000 亩以上，实现土地出让收入 40 亿元以上；2019 年出让 3000 亩以上，实现土地出让收入 60 亿元以上；2020 年至 2030 年，每年出让经营性用地 4000 亩以上，实现土地出让收入稳定在 100 亿元左右。2018 年，各县（市）城区经营性用地出让收入同比增幅 50%以上，2019 年以后稳定在 10 亿元以上。强化镇规划区内经营性用地的储备、开发、供应工作，到 2020 年，纳入全国重点镇、国家建制镇示范试点、省经济发达镇行政管理体制改革试点范围的镇，其规划区内的土地出让收入稳定在 1500 万元左右，其他镇努力达到 1000 万元左右。

（3）助推城市规划全面实施和城市功能面貌完善提升。通过加大存量建设用地开发力度，助推城中村和棚户区改造，加快工业企业向产业集聚区搬迁，促进原划拨土地和低效利用土地再开发，使老城区的城市功能和面貌得到快速完善和提升。

（4）破解占补平衡难，用地难、用地贵问题。通过按规划、有计划地实施高标准农田建设项目，进行田、水、路、林、村综合整治，使被整治耕地等级得到提升，面积有所增加，成为解决我市耕地占补平衡、占优补优问题的主渠道。利用“城乡建设用地增减挂钩”政策，破解城镇建设用地难题，减轻财政负担，降低招商引资成本。

（5）有效提高粮食生产能力。通过高标准农田建设，提升我市耕地等级，增加耕地面积，有效提升粮食生产能力，缓解耕地保护的壓力。

(6) 打造农村承包地“三权分置”重要平台。依据“三权分置”政策开展农村土地信托,形成以土地信托为核心业务的“土地信托—土地整治—规模化经营”模式,成为落实农村土地“三权分置”的重要平台。

(7) 打造实施“乡村振兴”战略的有效路径。对城镇规划区外的空心村、乡村公益事业空闲地、乡镇企业空闲地、散乱污企业占地,工矿废弃地、未来5年内需要拆迁的农村居民点等各类具有腾退复垦潜力的乡村建设用地,通过拆旧复垦,形成“城乡建设用地增减挂钩指标”或“占补平衡指标”。指标流转收入扣除拆旧复垦成本,全部返还乡、村两级,用于扶贫或公益事业。严格按照乡村建设规划,把拆旧复垦与乡村环境整治、基础设施建设等紧密结合起来,打造生态宜居新乡村。

(8) 为村集体创造稳定收入来源。通过高标准农田建设和乡村建设用地复垦,新增耕地承包费和土地复垦指标收益作为村集体的稳定收入来源。

## 2. 主要措施

(1) 开展开发潜力大调查。对城镇规划区内具有开发潜力的新增、存量建设用地,对城镇规划区外具有提高质量、增加面积等整治潜力的耕地,对城镇规划区外的空心村、乡村公益事业空闲地、乡镇企业空闲地、散乱污企业占地、工矿废弃地、未来5年内需要拆迁的农村居民点等各类具有腾退复垦潜力的乡村建设用地开展开发潜力大调查,彻底摸清底数。建立调查成果数据

库，与我市国土资源核心数据库汇交联通，进行信息化管理，为制定短、中、长期“三块地”开发利用专项计划规划提供精准的数据支撑。

(2) 制定中长期专项规划。在全面摸清底数的基础上，算清发展需要的空间、资金和能够开发利用的资源“两本账”，立足于全区域谋篇布局、分年度统筹开发，分别制定“三块地”中期开发计划（2018—2020年）和长期开发规划（2018—2030年）。

(3) 加强机制创新。一是建立健全大储备机制。对城镇规划区内商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性建设用地，市、县两级政府要建立“统一收储、统一供应”的大储备机制，不论来源渠道、不论筹资方式、不论业务主管部门等，一律由当地国土资源部门管理的土地储备机构代表政府收储，纳入土地储备库，严禁其他任何机构变相储备土地，强化政府对土地一级市场的垄断地位。在摸清底数的基础上，制定市、县两级城镇经营性用地2018年度储备计划，2018至2020年中期储备计划和2018至2030年长期储备规划；二是改进土地整治机制。建立政府主导、社会参与的工作机制，鼓励采取政府和社会资本合作（PPP）模式、以奖代补等方式，引导农村集体经济组织、农民和新型农业经营主体等，根据土地整治规划投资或参与高标准农田建设项目，多渠道落实补充耕地任务；三是完善土地复垦指标交易机制。支持内黄县产生的宅基地复垦券，通过省级交易平台跨市交易。各县（市、区）通过高标准农田综合建设、乡村建设用地复垦等措施

产生的占补平衡指标、城乡建设用地增减挂钩指标，优先满足当地项目建设需要，节余部分实行全市统筹。市域范围内土地指标跨县级区域使用的，按照市财政、国土部门制定的指导价格进行交易。

(4) 大力推行“净地”、“熟地”出让。严格落实“净地”出让，出让前必须做到土地权利清晰，安置补偿落实到位，没有法律经济纠纷，地块位置、使用性质、容积率等规划条件明确，具备动工开发所必需的其他基本条件，未达到上述“净地”条件的，一律不得组织出让。牢固树立“先配套后出让”的理念，加大储备土地一级开发力度，大力推行“熟地”出让，充分显化土地资产价值。未达到通路、通电、通气、给水、排水以及场地平整条件的土地，原则上不得组织出让。

(5) 全面规范土地市场。在土地出让过程中，不得设立任何影响公平竞争的附加条件，一律实行网上挂牌、拍卖，杜绝人为操作，让市场在土地资源配置中发挥决定性作用；市、县两级政府要建立“土地资产管理委员会”等集体决策议事机构，集体决定土地出让条件、出让价格等重大问题，严把土地供应关口，确保科学决策和公开、透明、规范操作。

(6) 加大存量建设用地挖潜开发力度。坚决扭转主要依赖新增建设用地的倾向，把不符合现行城市规划的城中村、棚户区、老工矿企业占地，未按规划用途使用的划拨土地，闲置和低效利用土地等各类存量建设用地的盘活挖潜、二次开发，作为下一步



的主攻方向，逐步提高其在市、县两级城镇经营性用地储备计划中的比重，2018年不低于20%，2019年不低于40%，2020年以后不低于50%，以此支撑土地储备规模的壮大和土地出让收入的大幅度增长，提升城市面貌，完善城市功能。

(7) 壮大土地储备机构实力。通过优化机构、整合力量、增加编制等方式，切实加强市、县两级政府土地储备机构的领导和工作力量。市、县两级政府要足额保障土地储备机构的工作经费，要彻底理顺土地储备职能，确保土地储备机构发挥应有作用。

(8) 开展高标准农田大建设行动。对城镇规划区外具有提高质量、增加面积等整治潜力的耕地，全面调查摸底，设置高标准农田建设项目区，明确每个项目区提高耕地质量、增加耕地面积的具体指标要求，并制定专项建设规划和年度建设计划。加强国土资源、发展改革、财政、水利、农业等部门间的合作，按照“资金渠道不变、责任主体不变”的原则，将不同部门承担的高标准农田建设项目、资金有机整合，统一规划、统一建设标准、统一上图入库、统一监管考核，以县（市、区）为单元，共同实施高标准农田建设。2018年和2019年每年整治耕地不低于20万亩，10年内将全市具有一定整治潜力的耕地全部整治完毕。将宜耕后备资源开发纳入高标准农田大建设行动之中，5年内开发后备资源不低于6万亩。

(9) 开展乡村建设用地腾退复垦行动。对城镇规划区外具有腾退、复垦潜力的各类乡村建设用地，进行全面调查摸底，设

置腾退复垦项目区。在此基础上，制定乡村建设用地腾退复垦总体规划（2018—2030年）、中期计划（2018—2020年）和年度行动计划。2018年腾退、复垦乡村建设用地不低于3000亩，2019年不低于5000亩，以后每年不低于8000亩，直至将腾退复垦项目实施完毕。

（10）积极稳妥推进农村土地信托。加强与省国土资源开发投资管理中心的合作，选择部分县（市、区），组建土地信托公司，建立完善土地信托政策体系和运作方式。以乡、村为单位，将具有整治潜力土地的经营权流转至信托机构，经过整治后再转包至龙头企业或新型经营主体，发展多种形式的适度规模经营，为落实农村土地“三权分置”提供实现路径，成为重要模式。2018年开展土地信托试点，2019年以后逐步推开。

（11）尽快实施一批项目。研究制定“三块地”管理利用方式综合改革2018年度行动计划，分别确定城镇经营性用地储备供应计划、高标准农田建设计划、耕地后备资源开发计划、乡村建设用地腾退复垦计划，明确当年的工作任务和具体实施方案。与调查摸底、编制规划同步，按照改革方案的要求，在2018年实施一批项目，尽快见到成效，解决一批迫切问题，发挥示范带动作用。

## （二）西部矿区地质环境治理方式综合改革

### 1. 改革目标

（1）彻底治理新老矿山地质环境问题。全面落实矿山地质

环境恢复和综合治理责任，新建和生产矿山地质环境得到有效保护和及时治理，历史遗留问题治理取得显著成效。建立健全制度完善、责任明确、管理到位的工作体系，形成“不再欠新帐，加快还旧账”的矿山地质环境恢复和综合治理新局面。

(2) 全面改善矿区生态、生产和生活环境。坚持地质环境治理与矿区整体建设并重。废弃矿山宜农则农、宜林则林、宜园则园、宜水则水，尽快恢复矿区的青山绿水。坚持“多规合一”、共治共建，凝聚各方力量，同步实施一批交通、水利、通讯、电力、旅游、林业等建设项目，为矿区群众打造宜居宜业的新家园，为安阳市民打造休闲娱乐的后花园。

(3) 促进矿区经济发展和乡村振兴。坚持地质环境治理与新农村建设、旅游、养老、疗养、养殖、种植等产业融合发展，矿区经济实现较快增长。

## 2. 主要措施

(1) 开展西部矿区地质环境问题和资源开发潜力大调查。

在西部矿区开展土地、矿产等各类地质环境问题和可供开发资源潜力大调查，彻底摸清底数，建立调查成果数据库，与我市国土资源核心数据库汇交联通，进行信息化管理。

(2) 地质环境治理与矿区整体建设并重。把地质环境治理与当地经济建设、乡村建设、生态建设以及旅游、养老、疗养、种植、养殖等产业项目建设统筹安排、同步推进，综合改善矿区治理示范区生产、生活和生态环境。

(3) 多规合一，共治共建。编制实施“矿区治理示范区地质环境综合治理与建设总体规划（2018—2030年）”，统筹矿区治理示范区内矿产开发、地质灾害防治、工矿废弃地复垦、土地整治、旅游开发、交通水利电力通讯等基础设施建设、乡村建设、移民搬迁、植树造林、产业发展等各类规划，做到“多规合一”，多部门共治共建，实施山、水、田、林、湖、路等综合治理，实现矿区各类环境综合改善、各项事业齐头并进。

(4) 整合资源资金，形成开发合力。矿区治理示范区所在的林州市、殷都区、龙安区政府，要把地质环境综合治理与建设作为当地经济社会发展的重要内容，安排实施一批能够改善当地生产、生活、生态环境的项目；市财政每年安排一定数量的专项资金，用于矿区治理示范区地质环境治理或其他项目建设；矿区治理示范区内的土地、矿产等各类资源开发利用取得的各种收入，全部用于矿区治理示范区地质环境综合治理与建设；负有地质环境治理责任的矿山企业，要足额安排资金，履行法定义务；要充分利用土地整治、城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用等政策，推动矿区治理示范区内土地资源向资产资本转化；参与共治共建的各有关部门要编制好本行业规划，加大对口向上争取项目资金或招商引资力度，形成多渠道集中开发的格局；要积极引导和支持大型矿山企业参与地质环境综合治理和矿区整体建设；积极探索利用政府和社会资本合作（PPP）模式、第三方治理等方式，为矿区治理示范区地质环境综合治理和建设汇聚

强大合力。

(5) 尽快实施一批项目。研究制定 2018 年度行动计划, 尽快实施一批地质环境治理及相关建设项目。

### 三、保障措施

#### (一) 建立强有力的组织领导和统筹协调机制

一是市政府成立“三地一矿”综合改革领导小组。市长任组长, 常务副市长任常务副组长, 主管国土资源、城乡建设、农业的副市长任副组长, 负责改革工作的组织领导。领导小组下设办公室, 办公室设在市国土资源局, 主管国土资源管理工作的副市长任办公室主任, 市国土资源局局长任常务副主任, 市直各成员单位明确一名负责人任副主任。各县(市、区)政府, 市城乡一体化示范区管委会、高新区管委会(以下简称各管委会)也要成立相应的组织领导机构; 二是建立领导小组联席会议制度。领导小组每月召开 1 次联席会议, 听取各责任单位的情况汇报; 三是构建部门间合作机制。国土资源部门牵头, 市、县两级分别建立“三地一矿”综合改革有关部门间联席会议制度, 在编制规划、争取资金、实施项目等方面, 加强部门间合作, 形成合力。

#### (二) 建立强有力的政策支撑体系

市国土资源局及有关责任部门和单位, 要切实加强对有关政策的研究, 结合我市实际, 制定或修改完善城镇经营性建设用地储备实施办法、城镇存量建设用地挖潜开发工作指导意见、高标准农田大建设行动指导意见、农村集体建设用地腾退复垦工作指

导意见、工矿废弃地复垦利用工作指导意见、农村土地信托工作指导意见、矿区治理示范区资源收益管理使用办法、土地复垦指标交易管理办法等相关配套文件，为“三地一矿”综合改革提供有力指导和政策支撑。

### （三）建立强有力的工作推进机制

一是制定“1+4”实施方案。按照“三地一矿”综合改革意见的要求，分别制定4项具体改革工作的实施方案，明确每项改革工作的“路线图”和“施工图”；二是将改革任务完成情况列入各县（市、区）政府、各管委会年度考核。考核结果作为评先评优、各类资源资金项目分配等方面的重要依据；三是加强日常督促检查。市政府督查室将改革工作列入重点督查内容，定期组织督查组到各县（市、区）、各有关部门督查改革进展情况；四是年度总结点评。根据工作需要，市政府召开“三地一矿”综合改革年度总结大会。

### （四）建立强有力的资金保障机制

认真测算“三地一矿”综合改革各自所需资金，谋划好主要资金来源渠道，明确具体筹资责任部门。一是城镇经营性用地储备方面，储备资金纳入政府性基金预算，自2018年1月1日起，提取储备土地出让总成交价款的2%，建立市、县城镇经营性用地储备基金。积极争取土地储备专项债券资金。土地储备、棚户区改造和新型城镇化建设有机结合，充分利用好国家开发银行、农业发展银行与金融机构有关支持政策；二是高标准农田建设方

面，整合新增建设用地有偿使用费、农业综合开发资金、现代农业生产发展资金、农田水利设施建设补助专项资金、测土配方施肥资金、大型灌区续建配套及节水改造投资、新增千亿斤粮食生产能力规划投资等各类涉农资金，统筹用于高标准农田大建设行动。发挥政府资金的撬动作用，创新建设和融资模式，积极引导社会资金投入高标准农田大建设；三是乡村建设用地腾退复垦方面，各县（市、区）要加大财政投入力度，鼓励支持乡、村两级开展农村集体建设用地腾退、复垦工作。积极吸引社会资金参与集体建设用地整治复垦，建立土地指标收益循环使用机制，促进良性循环；四是矿区治理示范区地质环境综合治理和建设方面，要整合各类资源资金，形成开发合力；五是加强与省国土资源开发投资管理中心的合作，力争建立我市国土资源投融资平台，为“三地一矿”综合改革提供资金支撑。

- 附件：1. 安阳市“三地一矿”综合改革领导小组成员名单
2. 城镇规划区内建设用地管理利用方式综合改革实施方案
3. 农村耕地管理利用方式综合改革实施方案
4. 乡村建设用地管理利用方式综合改革实施方案
5. 西部矿区地质环境治理方式综合改革实施方案

2018年1月17日

附件 1

## 安阳市“三地一矿”综合改革 领导小组成员名单

- 组 长：**王新伟 市长
- 常务副组长：**陈志伟 市委常委、常务副市长
- 副组长：**刘建发 副市长
- 唐献泰 副市长
- 成 员：**郭虎江 市政府副秘书长、市环保局局长
- 齐金强 市政府副秘书长
- 王建军 市政府副秘书长
- 桑建业 市纪委常务副书记、市监察局局长
- 路曙光 市委农工办主任
- 任 敏 市政府办公室正县级督查员
- 杨奇才 市发展改革委（市粮食局）主任（局长）
- 彭水岩 市工业和信息化委主任
- 王俊岭 市财政局局长
- 王现波 市国土资源局局长
- 杨庆兵 市住房城乡建设局副局长
- 李亚非 市交通运输局局长
- 郑国宏 市水利局局长



朱丽英 市农业局（市畜牧局）局长  
任法香 市林业局局长  
史景山 市旅游局局长  
郑惠国 市政府国资委主任  
李争鸣 市城乡规划局局长  
郑象征 市城市管理局（市城市综合执法局）  
局长  
马俊吉 市公路局局长  
王宝玉 林州市市长  
王红兵 安阳县县长  
王 辉 内黄县县长  
贾晓军 汤阴县县长  
杜建勋 文峰区区长  
李富生 北关区区长  
李现江 殷都区区长  
李 可 龙安区区长  
牛福生 高新区管委会副主任

领导小组下设办公室，办公室设在市国土资源局。

## 城镇规划区内建设用地管理利用方式 综合改革实施方案

为提升我市城镇规划区内建设用地开发利用水平和使用效率，进一步促进节约集约用地，创新完善土地利用管理机制，按照“三地一矿”综合改革的意见，制定本实施方案。

### 一、工作目标

（一）全面提升政府对土地的管控力和开发利用水平。对城镇规划区内所有具有开发潜力的新增、存量建设用地，进行全面调查摸底，以满足各类城市建设用地需求和土地出让收入大幅增长为目标导向，制定短、中、长期土地开发、储备、供应计划规划，建立有序开发利用的信息化管理平台，由点状、分散、随意开发转变为按规划、有计划、有目标的分年度统筹开发，为城市建设提供强有力的土地和资金支撑。

（二）实现经营性用地出让收入大幅度增长。市、县、镇三级联动，新增建设用地开发与存量建设用地挖潜并重，扩大商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地储备规模，提升经营性用地价值，实现经营性用地出让面积和出让收入的大幅度增长。2018年市辖区（含高新区和市城乡一体化示范区）储备经营性用地4000亩以上，出让2000亩以上，实现土地出让收入40亿元以

上；2019年出让经营性用地3000亩以上，实现土地出让收入60亿元以上；2020年至2030年，市辖区每年出让经营性用地4000亩以上，实现土地出让收入稳定在100亿元以上。2018年，各县（市）城区经营性土地出让收入同比增幅50%以上，2019年以后土地出让收入稳定在10亿元以上。强化镇规划区内经营性用地的储备、开发、供应工作，到2020年，纳入全国重点镇、国家建制镇示范试点、省经济发达镇行政管理体制改革试点范围的镇，其规划区内的土地出让收入稳定在1500万元左右，其他镇努力达到1000万元左右。

（三）助推城市规划全面实施和城市功能面貌完善提升。通过加大存量建设用地开发力度，助推城中村和棚户区改造，加快推进工业企业向产业集聚区搬迁，促进原划拨土地、低效利用和闲置土地再开发，使老城区的城市功能和面貌得到快速完善和提升。

## 二、主要任务及实施步骤

### （一）开展城镇规划区内建设用地开发潜力大调查

#### 1. 调查范围

市国土资源局负责调查市中心城区130平方公里以内的范围；各区国土资源局负责调查市辖区130平方公里以外的范围；县（市）国土资源局负责调查各县（市）中心城区、开发潜力较大的重点乡镇。

#### 2. 调查内容

调查下述几类土地的位置、面积、权属、利用现状、规划情况等内容。

(1) 新增建设用地：包括符合建设用地规划的未报批农用地；1999年以来的批而未用土地。

(2) 存量建设用地：包括城中村、棚户区改造腾出的建设用地；不符合规划用途或废弃的划拨用地；中心城区内的工矿企业用地；严重低效利用和闲置的土地；已依法收回的国有土地；其它可供开发利用的存量建设用地。

### 3. 调查要求

采用内外业相结合的方式摸清上述各类土地的具体情况。对新增建设用地，要结合土地利用总体规划、城市总体规划，明确符合经营性用途地块的总量、分布、权属、现状、征收成本等相关内容；对批而未用土地，在摸清底数的基础上，结合全市批而未用土地利用方案，测算能置换用于经营性用地的规模。对存量建设用地，要明确各类土地的总量、分布、现状等属性，结合城市总体规划、摸清可供开发利用土地的规模、位置。涉及棚户区改造的，要明确改造计划；涉及工业企业的，要明确其生产经营情况、符合环保（产业）政策情况等；涉及不符合规划用途的划拨土地的，要明确规划用途和利用现状；涉及低效利用的，要明确规划用途和原使用权人的开发意愿。调查成果要做到图、文、表结合，能够反映调查对象宏观的总体布局和微观的地块属性，满足数据加工和统计分析要求，为科学编制土地利用开发计划规

划和进行综合效益分析提供详实的数据支撑。

#### 4. 调查方法及程序

结合调查内容成立多个城镇规划区内建设用地专项调查项目组，分别制定调查实施方案、编写项目技术设计书。通过收集整理资料、制作底图、内业上图整理、外业调查等环节，确定城镇规划区内开发利用建设用地的分布和属性。

#### 5. 调查成果使用和管理

对收集的资料、内业整理数据和外业调查数据进行整理和检验，各图层和图斑信息分层入库，分类建立动态的城镇规划区内新增建设用地调查数据库和存量建设用地调查数据库。市级调查成果要与我市国土资源核心数据库汇交联通，实现实时数据共享和更新。要充分满足进行信息化管理和大数据分析需要，为制定短、中、长期土地储备计划规划提供精准的数据支撑。

**(二) 建立健全大储备机制。**对城镇规划区内经营性建设用地，市、县两级政府都要围绕实施土地利用总体规划和城市发展规划，建立“统一收储、统一供应”的大储备机制。城镇一级土地市场的商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地，全部纳入政府土地储备库，由当地国土资源部门管理的土地储备机构代表政府统一收储，强化政府对城镇建设用地一级市场的垄断地位。

**(三) 大力推行“净地”、“熟地”出让。**严格落实“净地”出让，出让前必须达到土地权利清晰、安置补偿落实到位、没有法律经济纠纷、规划条件明确、具备动工开发所必需的基本条件。

未达到“净地”条件的，一律不得组织出让。牢固树立“先配套后出让”的理念，加大储备土地一级开发力度，逐步推行“熟地”出让，将土地储备与城市基础设施建设、公共服务、教育文化等各类项目建设统筹配套，未达到给水、排水、通电、通路、通讯、通气以及场地平整条件的土地，原则上不得组织出让，充分显化储备土地的资产价值，促进经济效益和社会效益共同提升。

**（四）全面规范土地市场。**经营性用地出让不得设立任何影响公平竞争的附加条件，一律实行网上挂牌、拍卖，净化优化土地市场，杜绝人为操作，让市场在土地资源配置中发挥决定性作用；市、县两级政府都要建立“土地资产管理委员会”等集体决策议事机构，集体研究确定土地出让条件、土地出让价格等重大问题，严把土地供应关口，确保科学决策和公开、透明、规范操作。

**（五）加大存量建设用地挖潜开发力度。**坚决扭转过度依赖新增建设用地首次开发的倾向，把存量建设用地再开发作为下一步的主攻方向，逐步提高存量土地在市、县两级城镇经营性土地储备计划中的比重。要结合城中村、棚户区改造计划，及时将腾退出的存量建设用地纳入土地储备。结合国家产业政策、环保要求以及企业的生产经营状况，出台专项的“退城进园”政策，制订专门的企业“退二进三”计划，对不符合产业政策、环保要求、安全生产标准的企业，10年内全部迁出城镇规划区；对利用粗放、布局散乱、建筑危旧的低效利用土地，符合规划用途的鼓励

原使用权人进行改造开发，无能力、无意愿开发的由政府统一收回；对未按规划用途使用的划拨土地，原则上一律收回；对闲置土地依法依规处置到位，达到收回条件的坚决收回。以上腾退收回的土地要及时纳入政府储备。其他各类存量建设用地，要结合城市规划的实施，有计划地制定二次开发计划，提升土地的节约集约利用水平。2018年市、县两级存量土地二次开发占土地储备计划的比例不得低于20%，2019年不低于40%，2020年以后不低于50%，以此支撑土地储备规模的扩大和土地出让收入的大幅度增长。

#### （六）制定2018年度行动计划

1. 制订2018年度土地储备计划和建设用地供应计划。要坚持目标导向，按照已经明确的2018年市级出让经营性土地2000亩（含高新区和市城乡一体化示范区，其中存量建设用地400亩），出让收入达到40亿元，县（市）经营性用地出让收入同比增长50%的目标，结合已经掌握的资源底数，尽快制订2018年度土地储备计划和建设用地供应计划。市级2018年度土地储备计划不得低于4000亩，县级土地储备计划不得低于1000亩，要将开发利用基础较好、规划条件明确，短期内可达到出让条件的地块纳入其中。储备土地要按项目制订实施计划，明确部门职责和时间节点，确保顺利实施，达到预期目标。（2018年1月底前完成）

2. 完成城镇规划区建设用地开发潜力大调查工作。市、县

两级政府要组织发展改革、国土资源、住房城乡建设、城乡规划等部门，尽快明确调查内容，制订调查方案，开展城镇规划区内建设用地开发潜力大调查，全面掌握全市城镇规划区内可供开发利用的资源底数。（2018年6月底前完成）

3. 落实大储备工作机制。各县（市、区）政府都要建立“土地管理委员会”等集体决策议事机构，出台相关配套文件，完善工作机制。要建立确保落实大储备要求的相关制度机制，理顺加强土地储备机构职责和力量。（2018年4月底前完成）

4. 制定开发利用专项计划规划。在全面摸清底数的基础上，重点分析城镇规划区内可供开发利用的经营性用地潜力，研究收储规模、空间布局、用途结构、开发时序、社会和经济综合效益等。立足全区域谋篇布局、分年度统筹开发，通过土地储备专项规划与城市总体规划、“十三五”住房发展规划、棚户区改造计划、财政预算、商务中心区和特色商业区发展规划、重点片区改造计划等各类计划的深度融合，制定城镇规划区内建设用地2018—2020年土地储备中期计划和2018—2030年土地储备长期规划，明确开发利用的目标任务、规模布局、开发收益和时序安排。（2018年12月底前完成）

5. 健全完善政策支撑体系。切实加强对政策的研究，结合我市实际，制定或修改完善城镇经营性用地储备实施办法、城镇存量建设用地挖潜开发工作指导意见、低效用地再开发指导意见等配套政策性文件，确保既符合法律法规要求，又切合我市实际，



具有针对性、可操作性、有效性，为城镇规划区内建设用地管理利用方式综合改革提供有力指导和政策支撑。（2018年5月底完成）

### （七）分解下达工作任务和工作目标

根据已明确的市级2018年行动计划和目标，市政府于2018年3月底前向各县（市、区）政府、各管委会下达2018年工作任务，明确工作目标。2018年12月底前市政府研究确定市级城镇经营性用地2018年度土地储备计划、2018—2020年土地储备中期计划和2018—2030年土地储备长期规划，于每年年初下达各区工作任务。各县（市）政府根据市政府确定的目标，制定2018年度土地储备计划和建设用地供应计划、2018—2020年土地储备中期计划和2018—2030年土地储备长期规划，并下达相关部门实施。

### （八）年度考核、总结

要形成“政府牵头、部门配合、各司其职、共同推进”的工作机制，将土地储备计划的实施列入政府工作目标。对确定实施的土地储备项目，要形成合力共同推进实施，对不按工作标准、时间节点推进工作的，要启动专项督查，对为官不为、懒政怠政的相关人员予以严肃问责。市政府将制定考核细则和标准，组织验收考核组，对各县（市、区）政府、各管委会和各有关责任单位工作任务完成情况进行考核。

## 三、保障措施

### （一）加强组织保障

在市政府“三地一矿”综合改革领导小组统一领导下，各县（市、区）政府要成立相应的组织领导机构，推进城镇规划区内建设用地管理利用方式综合改革工作。国土资源部门牵头，市、县两级分别建立联席会议制度，各责任单位在编制规划、争取资金、实施项目等方面，分工协作，形成合力。

### （二）加强政策指导

市政府相关部门和各有关县（市、区）政府要充分沟通，加强对土地储备资金清算运转机制、“净地”验收入库标准、储备土地周边配套基础设施同步建设计划以及包括城中村、棚户区改造、老城区集中连片开发、零星建设用地开发在内的低效用地再开发等问题的研究，结合我市实际，研究制定《城镇经营性建设用地储备实施办法》、《城镇存量建设用地二次开发工作指导意见》、《推进城镇低效用地再开发的指导意见》等指导性文件，为城镇规划区内建设用地管理利用方式综合改革提供政策支撑。

### （三）建立资金保障机制

市、县两级政府财政部门要充分保障城镇规划区内建设用地开发潜力调查费用。要加大对储备资金的保障力度，将土地储备项目资金纳入政府性基金预算，从土地出让收入和其他财政资金中统筹安排，不足部分在国家核定的债务限额内通过省政府代发土地储备专项债券筹集资金解决。将土地储备与棚户区改造和新型城镇化建设有机结合，充分利用好国家开发银行、农业发展银

行政政策支持，将各类城市建设资金统一纳入大储备资金盘子和运转渠道。自 2018 年 1 月 1 日起，市、县两级政府要将出让土地使用权总成交价款（不含代收代缴的税费），按照 2% 的比例提取国有土地收益基金，建立市、县城镇经营性用地土地储备基金，保障土地储备资金需求。要充分利用省、市国土资源投融资平台，按照国家政策规定，充分参与棚户区改造和低效用地再开发等城镇化建设，拓宽城市建设资金渠道。

#### （四）明确职责分工

市政府督查室：负责对相关责任单位工作任务完成情况进行督导、考核。

市发展改革委：负责结合我市国民经济和社会发展规划、经济运行形势和产业政策要求，参与编制城镇规划区内建设用地开发利用专项计划规划；对搬迁企业新建设项目开展立项、审核、备案等工作。

市工业和信息化委：负责以全市工业行业规划和非国有经济发展的相关政策为指导，按照优化产业布局和结构的安排，参与城镇规划区内需二次开发的工业用地的调查摸底和开发利用专项规划的编制与实施等工作；提供城镇规划区内中小企业、非国有企业的分布、生产经营等有关情况；结合相关政策研究制订城镇规划区内企业“退城进园”计划。

市财政局：负责保障城镇规划区内建设用地开发潜力调查费用和市级土地储备资金；土地专项债券的申报、审计监管等工作。

市国土资源局：负责城镇规划区内建设用地管理利用方式综合改革协调推进工作；提供国土资源政策和业务指导，及时研究制订相关指导意见；牵头组织开展城镇规划区内建设用地开发潜力大调查并制定短、中、长期土地储备计划；土地专项债券的申报；提请市政府下达工作任务和工作目标等工作。

市环保局：负责结合国家环保政策，参与城镇规划区内需二次开发的工业企业用地的调查摸底和开发利用专项规划的编制与实施。

市住房城乡建设局：负责结合住房发展规划、棚户区改造计划、市政道路等基础设施建设规划，参与编制城镇规划区内建设用地开发利用专项计划规划，实现有关数据资料的共享；结合年度土地储备计划，将周边配套基础设施建设纳入城市基础设施建设年度计划并负责推进实施等工作。

市政府国资委：负责提供城镇规划区内国有企业的分布、生产经营及改制重组等有关情况；结合工业企业“退城进郊”工作安排，参与城镇规划区内需二次开发的工业企业用地的调查摸底和开发利用专项规划的编制与实施等工作。

市城乡规划局：负责结合城市总体规划、城市建设各专项规划，对城镇规划区内建设用地开发潜力大调查进行必要的技术支持和指导；参与编制城镇规划区内建设用地开发利用专项计划规划，并实现有关数据资料的共享；对纳入土地储备计划的地块编制控制性详细规划并提交政府审批等工作。

市城市管理局（市城市综合执法局）：负责结合市城市绿地系统规划，参与编制城镇规划区内建设用地开发利用专项计划规划，实现有关数据资料的共享；结合年度土地储备计划，将周边园林绿化建设工程纳入城区园林绿化建设年度任务并负责推进实施等工作。

各区政府、各管委会：负责按照“净地”入库验收标准完成土地储备地块的征收拆迁整理；土地储备专项债券及土地储备资金的及时支付、偿还；依职责完成储备地块周边配套基础设施建设；储备土地出让后及时将土地交付使用权人等工作。

各县（市）政府：按照市政府有关统一要求和安排，全面负责本行政区域内城镇规划区内建设用地管理利用方式综合改革工作。

## 农村耕地管理利用方式综合改革实施方案

为进一步贯彻新发展理念，坚持最严格的耕地保护制度，大力推进土地整治和高标准农田建设，破解占补平衡难题，落实“藏粮于地”和“乡村振兴”战略，按照“三地一矿”综合改革的意见，制定本实施方案。

### 一、工作目标

（一）破解占补平衡难题。通过农村耕地管理利用方式综合改革，对城镇规划区外具有提高质量、增加面积等整治潜力的耕地，在全面调查摸底的基础上，制定科学的专项建设规划和年度建设计划。通过按规划、有计划地实施高标准农田及土地整治项目，进行田、水、路、林、村综合整治，使被整治耕地等级得到提升，面积有所增加，通过新增耕地和提升的质量等别计算，使之成为解决我市耕地占补平衡、占优补优问题的主渠道。同时，对全市各有关单位实施的高标准农田及土地综合开发项目建设信息全部上图入库，有新增耕地和提高耕地质量等级的，在法律及政策允许情况下，转化为占补平衡指标，有效破解耕地占补平衡和占优补优难题。

（二）打造农村土地“三权分置”重要平台。建立农村土地信托机构，依据“三权分置”政策开展农村土地信托，形成以土

地信托为核心业务的“土地信托—土地整治—规模化经营”模式，成为落实农村土地“三权分置”的重要平台。

（三）为村集体开辟长期、稳定的收入来源。通过高标准农田建设，将原来的“面条田”、“小块田”整治为“大方田”，将一家一户难以耕种的边角地整治为可耕地，耕地面积会有所增加。通过耕地数量增加部分的承包费收入和按约定从占补平衡指标交易收益中取得分成，为村集体开辟长期、稳定的收入来源。

（四）有效提高粮食生产能力。通过高标准农田建设项目的实施，逐步提升耕地质量等级，增加耕地面积，落实“藏粮于地”战略，提高粮食生产能力，缓解耕地保护的壓力。

## 二、主要任务及实施步骤

### （一）开展耕地质量保护与提升潜力大调查

立足于破解紧迫问题，确保实现改革目标，由市国土资源局统一负责组织，在全市范围内开展耕地质量保护与提升潜力大调查，彻底摸清耕地提等升级和增加耕地面积潜力，建立调查成果数据库，与我市国土资源核心数据库汇交联通，进行信息化管理和大数据分析，为制定短、中、长期耕地提等升级专项计划、规划提供精准的数据支撑。（2018年6月底前完成）

#### 1. 调查范围

安阳市范围内、城镇规划区外、未实施高标准农田整治的耕地。

#### 2. 调查内容

- (1) 现状耕地面积、类型、权属和分布情况。
- (2) 现状耕地的质量等级调查认定。
- (3) 可增加的耕地面积。
- (4) 可提高质量等级耕地的详细情况。

### 3. 调查要求

(1) 在 2016 年度变更调查的基础上，全面查清安阳市范围内、城镇规划区外、未实施高标准农田整治的现状耕地面积、类型、权属和分布情况。

(2) 根据国家规定的耕地质量等级标准，对耕地地力和田间基础设施构成等满足农产品持续产出和质量安全的能力进行评价，对现状耕地的质量等级进行调查认定。

(3) 调查农用地中的非耕地通过农业结构调整和农田整理转化为耕地，历史形成的未纳入耕地保护范围的园地、残次林地等适宜开发的农用地和未利用地转化为耕地的潜力以及可耕后备资源调查，完成耕地数量增加和质量提高潜力调查。

(4) 根据调查成果，确定耕地质量提等升级潜力图斑，完成耕地质量提等升级潜力调查评估。

(5) 以补充耕地数量和提高耕地质量为主要目标，科学设置“高标准农田建设项目区”，明确每个项目增加耕地面积和耕地提等升级的具体指标。

(6) 在调查评估的基础上，按照“先易后难”的原则，以实施“高标准农田建设项目区”为主要内容，制定高标准农田建



设短、中、长期规划。

#### 4. 调查方法及程序

(1) 收集相关资料和数据成果，包括全域 2016 年变更调查数据库、永久基本农田划定数据库、土地利用总体规划数据库、耕地质量分等定级资料、全域最新正射影像图、耕地后备资源调查评价资料、地理国情普查、第二次土壤普查报告等。

(2) 调查工作底图制作。以 2016 年度变更调查数据库为基础，经地类筛选、识别、提取，建立耕地质量提等升级潜力调查图层，制作调查工作底图。

(3) 内业影像解译判读。通过正射遥感影像解译判读，对调查工作底图中的拟调查图斑进行初步分类确定重点调查图斑。

(4) 外业核实调查与测绘。利用调查工作底图，采用平板电脑和手持 GPS 对所有图斑进行外业核实调查，着重对现状耕地污染图斑和耕地数量增加潜力图斑开展外业核实调查，对需要补测的图斑采用 RTK 进行现场测量。

(5) 耕地质量提等升级潜力调查评估。确定耕地质量提等升级潜力图斑。

#### 5. 调查成果使用和管理

建立耕地质量提等升级潜力调查评价系统，将新增耕地和可提等升级耕地的图层、图斑属性信息分层入库，建立耕地面积增加和质量提升潜力综合数据库。调查成果与我市国土资源核心数据库汇交联通，实现实时数据共享和更新。要充分满足信息化管

理和大数据分析需要，为制定短、中、长期高标准农田建设规划，提供精准的数据支撑。

## 6. 综合效益分析

对高标准农田大建设形成的经济效益、社会效益、生态效益进行综合分析，为政府决策提供可靠依据。

（二）开展高标准农田大建设行动。在大调查的基础上，设置高标准农田建设项目区，明确每个项目区提高耕地质量、增加耕地面积的具体指标要求，并制定专项建设规划和年度建设计划。加强发展改革、财政、国土资源、水利、农业等部门的合作，按照“资金渠道不变、责任主体不变”的原则，将有关高标准农田建设项目、资金有机整合，统一项目区规划、统一建设标准、统一上图入库、统一监管考核，以县（市、区）为单元，共同实施高标准农田建设，统筹推进田、水、路、林、村综合整治。2018年、2019年每年整治耕地不低于20万亩，10年内将全市具有一定整治潜力的耕地全部整治完毕。将宜耕后备资源开发纳入高标准农田大建设行动之中，5年内开发后备资源不低于6万亩。

（三）改进土地整治机制。建立政府主导、社会参与的工作机制，鼓励采取政府和社会资本合作（PPP）模式、以奖代补等方式，引导农村集体经济组织、农民和新型农业经营主体等，根据土地整治规划投资或参与土地整治项目，多渠道落实补充耕地任务。

（四）积极稳妥推进农村土地信托。加强与省国土资源开发

投资管理中心的合作，选择部分县（市、区）组建土地信托公司，建立完善土地信托政策体系和运作方式。以乡、村为单位，将具有整治潜力土地的经营权流转至信托机构，经过整治后再转包至龙头企业或新型经营主体，发展多种形式的适度规模经营，为落实农村土地“三权分置”提供实现路径，成为重要模式。通过土地信托机构加强与农业产业化龙头企业合作，吸引一批有资质、有实力的规模经营企业落户安阳，为全市种植业的规模化经营注入强大动能。

#### （五）制定 2018 年度行动计划

针对已经掌握的资源底数和有一定基础的项目，与全面调查摸底、编制专项规划同步，按照改革方案的要求，在 2018 年实施一批高标准农田建设项目，解决一批迫切问题，发挥示范带动作用。重点做好以下几个方面的工作：

1. 完成全市耕地质量保护与提升潜力大调查。（2018 年 6 月底前完成）

2. 制定完成高标准农田建设中中期计划和长期规划。在全面摸清底数的基础上，算清发展需要的空间、资金和能够开发利用的资源“两本账”，立足于全区域谋篇布局、分年度统筹开发。制定高标准农田建设中中期开发计划（2018—2020 年）和长期开发规划（2018—2030 年）。各县（市、区）根据全市高标准农田建设规划、计划和任务分配，结合当地实际制定本地高标准农田建设规划、计划。建立高标准农田建设项目库。（2018 年底完成）

3. 分解下达各县（市、区）2018年度实施高标准农田建设任务和新增耕地计划。各县（市、区）3月底前选取、确定2018年实施的高标准农田建设项目，制定实施计划和工作目标。（2018年3月底前完成）

4. 完成高标准农田大建设行动指导意见、农村土地信托工作指导意见等配套文件的制定工作。（2018年5月底前完成）

5. 全市“十二五”以来实施高标准农田建设项目的上图入库工作。在项目实施过程中，各县（市、区）要依托国土资源遥感监测“一张图”和综合监管平台，利用农村土地整治监测监管等有关部门的管理系统，按照“统一标准规范、统一数据要求、统一入库渠道”的原则，将实施的项目建设信息全部上图入库，实现高标准农田建设位置明确、地类正确、面积准确、权属清晰，确保落实“藏粮于地”战略。（2018年底前完成）

6. 开展土地信托试点。2018年在1个县（市、区）开展农村土地信托机构相关试点，探索和实践实现“三权分置”的有效路径和模式。2019年以后逐步推开。

#### （六）分解下达工作任务和工作目标

自2019年起，市政府按照农村耕地管理利用方式综合改革中期计划和长期规划，于每年2月底前，分解下达当年实施高标准农田建设任务和新增耕地计划，确保改革工作按规划、有计划稳步推进。

#### （七）年度考核、总结

市政府组织验收考核组，对各县（市、区）、各管委会和各有关责任单位工作任务完成情况，进行考核、总结，作为评先评优的重要依据。

### 三、保障措施

#### （一）加强组织保障

在市政府“三地一矿”综合改革领导小组统一领导下，各县（市、区）政府要成立相应的组织领导机构，推进农村耕地管理利用方式综合改革工作。国土资源部门牵头，市、县两级分别建立联席会议制度，各责任单位在编制规划、争取资金、实施项目等方面，分工协作，形成合力。

#### （二）加强政策指导

市国土资源局及有关责任部门和单位，要切实加强对有关政策的研究，结合我市实际，研究制定高标准农田大建设行动指导意见、农村土地信托工作指导意见等相关配套文件，确保既符合法律法规要求，又切合我市实际，具有针对性、可操作性、有效性，为农村耕地管理利用方式综合改革提供有力指导和政策支撑。

#### （三）建立工作推进机制

一是制定具体改革工作的实施方案，编制农村耕地管理利用方式综合改革实施路径与政策支撑的指南手册，明确改革工作的“路线图”和“施工图”；二是将改革任务完成情况列入各县（市、区）政府、各管委会年度目标考核，考核结果作为评先评优、各

类资源资金项目分配等方面的重要依据；三是加强日常督促检查，市政府督查室将改革工作列入重点督查内容，定期组织督查组到各地、各有关部门督查改革进展情况。

#### （四）建立资金保障机制

认真测算农村耕地管理利用方式综合改革的资金需求，谋划好主要资金来源渠道，明确具体筹资责任部门。一是整合我市发展改革、财政、国土资源、水利、农业等部门的新增建设用地有偿使用费、农业综合开发资金、现代农业生产发展资金、农田水利设施建设补助专项资金、测土配方施肥资金、大型灌区续建配套及节水改造投资、新增千亿斤粮食生产能力规划投资等各类涉农资金，统筹用于高标准农田大建设行动；二是市县级财政分别编列专项预算，用于保障高标准农田建设和占补平衡；三是创新高标准农田建设项目资金投入和使用方式，改变以前主要依赖上级财政资金投入的局面，以财政资金为引导，吸纳社会资金投入高标准农田建设，拓宽高标准农田项目建设资金来源渠道，放大资金规模；四是全面加强和省国土资源开发投资管理中心的合作，力争建立我市的国土资源投融资平台，为农村耕地管理利用方式综合改革提供资金支撑。

#### （五）明确职责分工

市政府有关部门要加强对高标准农田建设的指导、协调和监督检查，密切跟踪掌握建设情况，支持各县（市、区）政府、各管委会切实推进农村耕地管理利用方式综合改革工作。

市政府督查室：负责对各县（市、区）改革进展情况定期进行督导、考核。

市发展改革委：负责做好协调和统筹规划；负责指导新增千亿斤粮食生产能力项目建设管理，督促各县（市、区）汇交项目建设数据和上图入库等工作。

市财政局：会同有关部门加强资金统筹和使用监管，落实建设资金；负责保障市本级耕地质量保护与提升潜力大调查工作经费；研究制定高标准农田项目的财政支持、补贴和奖惩制度；参与制定全市耕地占补平衡指标收益管理办法等相关工作；负责落实农业综合开发资金和组织指导农业综合开发高标准农田建设，配合水利部门做好中型灌区配套改造；督促各县（市）汇交高标准农田项目建设数据和上图入库。

市国土资源局：负责组织农村耕地管理利用方式综合改革的整体推进；负责全市耕地质量保护与提升潜力大调查工作；负责指导土地整治项目与基本农田的建设管理、耕地质量监测，会同有关部门督促各县（市、区）及时将建设的高标准农田上图入库；负责对实施项目形成的占补平衡指标统筹管理等工作。

市水利局：负责落实农田水利设施建设资金；争取小农水重点县、田间农田水利等水利项目资金；指导水源、灌溉排水设施建设，严格水资源论证，合理配置资源；督促各县（市、区）汇交项目建设数据和上图入库等工作。

市农业局：负责指导培肥地力、土壤有机质提升、测土配方

施肥、高产创建、农艺农机、耕地质量与土壤墒情监测等配套项目实施；负责全市耕地质量等级评价工作；负责指导各县（市、区）高标准粮田建设项目资金整合工作；参与高标准农田、土地整治项目验收等工作。

市林业局：负责指导农田林网建设；争取国储林等林业项目资金；参与高标准农田、土地整治和耕地后备资源开发项目区地类认定；提供有关林地的相关资料等工作。

各县（市、区）政府、各管委会：按照市政府统一要求和安排，全面负责本行政区域内农村耕地管理利用方式综合改革的各项工作。



## 附件 4

# 乡村建设用地管理利用方式综合改革实施方案

为贯彻落实新发展理念，大力推进乡村建设用地腾退复垦，激发土地资源活力，破解占补平衡难题，壮大乡村集体经济组织，优化生态环境，落实“乡村振兴”战略，按照“三地一矿”综合改革的意见，制定本实施方案。

## 一、工作目标

（一）打造实施“乡村振兴”战略的有效平台。对城镇规划区外的空心村、乡村公益事业空闲地、乡镇企业空闲地、散乱污企业占地、工矿废弃地、未来 5 年内需要拆迁的农村居民点等各类可腾退复垦的乡村建设用地，通过拆旧复垦形成新增耕地指标，用于城乡建设用地增减挂钩或耕地占补平衡。产生收益扣除拆旧成本后，全部返还乡、村两级，用于扶贫或公益事业。严格按照乡村建设规划，把拆旧复垦与乡村环境整治、基础设施建设等紧密结合起来，打造生态宜居新乡村。

（二）破解用地难、用地贵问题。加大乡村建设用地复垦力度，利用城乡建设用地增减挂钩政策，通过拆旧复垦解决等量面积的城镇建设用地占补平衡、新增建设用地计划和有偿使用费等问题，破解城镇建设用地难题。即便需要投入一定数量的拆迁成本，县区之间需要支付购买费用，但所有资金全部用在了安阳市

的建设上，相对于从市域外高价购买占补平衡指标、建设用地复垦券，能节约大量资金。这一措施对于破解占补平衡难题、减轻财政负担、降低招商引资成本等方面，都具有重要价值。

(三) 为村集体创造稳定的收入来源。乡村建设用地复垦形成耕地后，产生城乡增减挂钩指标或耕地占补平衡指标，村集体可以从指标交易收益中取得分成。将复垦的耕地对外承包，承包经营费还可以成为村集体长期、稳定的收入来源。

## 二、主要任务及实施步骤

### (一) 开展乡村建设用地腾退复垦潜力大调查

对城镇规划区外具有复垦潜力的空闲宅基地、闲置乡村企业用地、废弃的公共服务和基础设施用地、散乱污企业占地、工矿废弃地、未来 5 年内需要拆除的农村居民点及其他具有腾退复垦潜力的各类乡村建设用地，进行全面调查摸底，建立乡村建设用地腾退复垦潜力数据库。(2018 年 6 月底完成)

#### 1. 调查范围及分工

调查范围为安阳市城镇规划区外的所有区域。市国土资源局统一组织市辖区内(含柏庄镇)的乡村建设用地复垦潜力大调查，相关区国土资源局做好配合工作；林州市、汤阴县、内黄县、安阳县、涉及安阳县行政区划调整的区国土资源局负责本行政区域内的乡村建设用地复垦潜力大调查工作。

#### 2. 调查内容

充分利用 2016 年度土地变更调查、农村集体建设用地登记

发证等现有技术调查成果，全面查清安阳市城镇规划区外具有复垦潜力的空闲宅基地、闲置乡村企业用地、废弃的公共服务和基础设施用地、散乱污企业占地、工矿废弃地、未来 5 年需要拆除的村庄及其他具有腾退复垦潜力的各类乡村建设用地的土地范围、面积、类型、权属和分布情况。根据调查和分析结果，对调查图斑进行分类标注，上图入库，建立乡村建设用地腾退复垦潜力数据库。

### 3. 调查要求

全面查清具有复垦潜力的农村集体建设用地和工矿废弃地的规模和分布。一是根据调查成果，依据复垦的难易程度，按照先易后难的原则，分类确定不同的可复垦乡村建设用地图斑的准确位置、面积、权属，评估将来腾退复垦后耕地质量；二是结合国土资源系统“一张图”平台建设，应用成熟的软件系统，通过内业的数据处理和相关数据库的衔接，将各个图层和图斑的属性信息分层入库，建立乡村集体用地调查数据库和调查评价系统，与市级国土信息化“一张图”系统兼容、对接，形成全市的乡村建设用地腾退复垦数据库应用系统。三是县（市、区）政府列出腾退复垦地块的时序，分期制定乡村建设用地腾退复垦的规划、计划。四是根据复垦潜力大调查成果数据、资料，形成乡村建设用地复垦整治潜力调查报告、台账、图件等成果，并建立市、县级乡村建设用地复垦整治潜力数据库。

### 4. 调查方法及程序

通过收集相关资料和数据成果，制作调查工作底图，充分利用航测、空间数据分析等现代化技术手段，按照内、外业相结合的原则，在内业判读、分析基础上，辅之以必要的外业实地调查，开展乡村建设用地腾退复垦的潜力调查和评估，确定腾退复垦潜力图斑、地块，形成矢量化数据成果。

#### 5. 调查成果使用和管理

及时完成全市“一张图”信息化应用系统的资料汇交，为空间数据查询分析、编制乡村建设用地腾退复垦规划和计划提供基础依据。调查成果与我市国土资源核心数据库汇交联通，实现实时数据共享和更新。要充分满足信息化管理和大数据分析需要，为编制乡村建设用地腾退复垦规划、计划提供精准的数据支撑。

#### 6. 综合效益分析。

对乡村建设用地腾退复垦行动形成的经济效益、社会效益、生态效益，进行综合分析，为政府决策提供可靠依据。

### （二）制定 2018 年度行动计划

按照全市统一部署安排，各县（市、区）结合当地实际，制定 2018 年度行动计划。主要做好以下工作：

1. 高质量完成全市乡村建设用地腾退复垦潜力大调查工作，建立乡村建设用地腾退复垦数据库（2018 年 6 月底前完成）。

2. 结合复垦潜力大调查的实际情况，分解下达 2018 年度乡村建设用地腾退复垦工作任务和目标（2018 年 2 月底前完成）。

3. 制定 2018 年度乡村建设用地腾退复垦工作计划。一是充

分利用现有基础资料，认真分析研究，结合腾退复垦潜力大调查阶段性成果，确定 2018 年度乡村建设用地腾退复垦数量、地块（项目）位置等；二是根据年度目标、任务以及预期的年度复垦潜力，统筹项目资金、实施主体、农民意愿、利益分配机制等多方面要素，制定切实可行的具体实施方案，制定各类腾退复垦项目的实施措施，积极稳妥地推进项目实施；三是明确乡村建设用地腾退复垦工作步骤和时间节点，有计划地组织项目实施，确保年底之前完成下达的复垦任务。（2018 年 3 月底前完成）

4. 制定中长期腾退复垦规划、计划。根据乡村建设用地腾退复垦潜力调查，制定乡村建设用地腾退复垦长期规划（2018—2030 年）、中期计划（2018—2020 年）和年度行动计划。2018 年腾退复垦乡村建设用地不低于 3000 亩，2019 年不低于 5000 亩，以后每年不低于 8000 亩，直至将复垦项目实施完毕。各县（市、区）根据全市腾退复垦规划、计划和任务分配，结合当地实际，统筹当地经济社会发展、城乡建设用地需求与乡村建设用地腾退复垦潜力、进度等，按照“动态保障、滚动保障、先拆后建”的原则，合理测算建设用地需求及农村建设用地整治复垦规模、时序，制定中期开发计划和长期开发规划。建立乡村建设用地腾退复垦项目库。（2018 年 12 月底前完成）

5. 完成农村集体建设用地腾退复垦工作指导意见，工矿废弃地复垦利用工作指导意见，土地复垦指标交易管理办法等配套文件的制定。（2018 年 5 月底前完成）

6. 推进复垦项目实施。积极开展乡村建设用地腾退复垦行动，根据复垦规划、计划，对腾退出来的空闲宅基地、闲置乡村企业用地、废弃的公共服务和基础设施用地、散乱污企业占地、工矿废弃地、未来 5 年内需要拆除的村庄及其他具有腾退复垦潜力的各类乡村建设用地，按土地复垦项目申报、立项、施工的程序实施，经验收合格后，形成土地复垦指标，用于城乡建设用地增减挂钩项目或作为耕地占补平衡指标使用。对于农民自发复垦的项目，可按照简易程序实施、验收。

7. 完善土地指标交易机制。支持内黄县产生的宅基地复垦券，通过省级交易平台跨市交易。各县（市、区）通过乡村建设用地复垦产生的土地复垦指标，优先保障当地项目建设用地需要，节余部分实行全市统筹。市域范围内土地复垦指标跨县级区域使用的，按照市财政、国土部门制定的指导价格进行交易。

8. 强力推进项目实施工作进度。一是各县（市、区）要统筹谋划，以点带面、全盘考虑，主动谋划，不等不靠。在开展潜力大调查的同时，做好正在开展的项目实施。按照先易后难的原则，选择基础条件好的项目先行实施，为全面推进乡村建设用地腾退复垦提供经验；二是建立健全资金保障、部门联动、考核奖惩、责任追究等机制，制定强有力的措施，助推乡村建设用地腾退复垦工作；三是由市政府组织验收考核组，对各县（市、区）和各有关责任单位工作任务完成情况进行考核、总结，并将考核结果作为评先评优的重要依据。

### 三、保障措施

#### （一）加强组织保障

在市政府“三地一矿”综合改革领导小组统一领导下，各县（市、区）政府要成立相应的组织领导机构，推进乡村建设用地管理利用方式综合改革工作。国土资源部门牵头，市、县两级分别建立联席会议制度，各责任单位在编制规划、争取资金、实施项目等方面，分工协作，形成合力。

#### （二）加强政策指导

结合我市实际，尽快起草、制定有关乡村建设用地腾退复垦工作指导意见、工矿废弃地复垦利用工作指导意见等配套文件。加强政策宣传和业务指导，为乡村建设用地管理利用方式综合改革提供政策支撑。鼓励各县（市、区）结合当地实际，积极创新工作方式，探索推进乡村建设用地腾退复垦的工作机制和模式。

#### （三）强化督导检查

一是将改革任务完成情况列入各县（市、区）政府年度目标考核。考核结果作为年度评先评优、各类资源资金项目分配等方面的重要依据；二是加强督促检查。市政府督查室对此项工作开展情况定期进行督导检查；三是国土资源部门做好日常工作的检查指导，对改革工作不力的，及时报告综合改革工作领导小组，完不成改革任务的县（市、区），将不再配备耕地占补平衡指标。

#### （四）建立资金保障机制

通过认真测算项目资金需求，多渠道筹集资金，建立资金保

障机制，落实筹资责任部门。各县（市、区）要根据乡村建设用地腾退复垦规划、计划，合理安排财政资金，保障乡村建设用地复垦整治项目实施。鼓励各县（市、区）积极引进社会资金，通过与省国土开发投资公司投资合作等，采取多种形式拓宽融资渠道。同时，各县（市、区）要加大财政投入力度，鼓励支持乡、村两级开展乡村集体建设用地腾退、复垦工作，建立土地指标收益循环使用机制，促进良性循环。

#### （五）明确职责分工

市委农工办：负责新型农村社区用地遗留问题整改涉及土地复垦整治利用等相关工作。

市政府督查室：负责对各县（市、区）工作开展情况进行督导、考核。

市财政局：负责保障市本级乡村建设用地潜力大调查工作经费，参与拟订乡村建设用地复垦指标使用管理办法及奖惩措施等。

市国土资源局：负责对各县（市、区）乡村建设用地利用方式改革相关政策的指导；组织开展乡村建设用地腾退复垦潜力大调查；组织编制乡村建设用地腾退复垦专项规划、计划；按程序组织腾退复垦项目的验收；召集相关部门及时召开联席会议，解决有关问题；会同财政部门制定乡村建设用地腾退复垦指标使用管理办法及奖惩措施等。

市住房城乡建设局：负责指导各县（市、区）乡村建设用地



腾退复垦涉及村民安置房的建设等。

市水利局：配合项目施工过程中涉及水利方面的问题等。

市农业局：负责指导各县（市、区）乡村建设用地腾退复垦项目的耕地质量评价；参与复垦项目验收等。

市林业局：负责参与复垦区有关林地的认定，提供林地相关资料，配合乡村建设用地腾退复垦潜力调查和复垦项目的实施等。

市城乡规划局：负责指导各县（市、区）村镇规划编制等。

## 西部矿区地质环境治理方式综合改革实施方案

为推进国土资源绿色发展，坚持节约资源和保护环境的基本国策，加快资源利用方式转变，进一步加强我市西部矿区地质环境恢复和综合治理，促进生态文明建设、旅游开发、乡村振兴，按照“三地一矿”综合改革的意见，制定本实施方案。

### 一、工作目标

（一）彻底治理新老矿山地质环境问题。全面落实矿山地质环境恢复和综合治理责任，新建和生产矿山地质环境得到有效保护和及时治理，历史遗留问题综合治理取得显著成效。建立健全制度完善、责任明确、管理到位的工作体系，形成“不再欠新帐，加快还旧账”的矿山地质环境恢复和综合治理新局面。

（二）全面改善矿区生态、生产和生活环境。坚持地质环境治理与矿区整体建设并重。废弃矿山宜农则农、宜林则林、宜园则园、宜水则水，尽快恢复矿区的青山绿水。坚持“多规合一”、共建共治，凝聚各方力量，同步实施一批交通、水利、通讯、电力、旅游、林业等建设项目，为矿区群众打造宜居宜业的新家园，为安阳市民打造休闲娱乐的后花园。

（三）促进矿区经济发展和乡村振兴。坚持地质环境治理与新农村建设、旅游、养老、疗养、养殖、种植等产业融合发展，

矿区经济实现较快增长。

## 二、主要任务及实施步骤

### （一）开展西部矿区地质环境问题和资源开发潜力大调查

对矿区治理示范区内的新老地质环境问题、各类矿山状况进行全面排查，确定治理任务、治理目标，依法依规明确治理责任；对矿区治理示范区内可供开发利用的土地、矿产等各类资源进行详细调查，拟定开发利用的方式，测算经济、社会和生态效益，为矿区治理示范区内地质环境的治理和矿区规划建设提供可靠依据。（2018年6月底前完成）。

#### 1. 调查范围

安阳市辖区内“三区两线”周边矿区集中分布区域，即殷都区与林州市接壤区，龙安区“两库一泉”及周边，面积约300km<sup>2</sup>（其中殷都区约160km<sup>2</sup>，林州市约10km<sup>2</sup>，龙安区约130km<sup>2</sup>）。

#### 2. 调查内容

一是在收集各部门资料的基础上，开展矿山地质环境详细调查，全面查清矿区治理示范区内的矿山环境现状、地质灾害类型、分布及成因，植被和地形地貌景观破坏，尾矿及固体废物积存总量和土地资源破坏、压占、挖损的各类土地面积（按照耕地、林地、建设用地、其他用地统计）以及调查含水层破坏等矿区环境问题。系统查明在建矿山、生产矿山、废弃矿山、政策性关闭矿山地质环境问题的类型、分布、规模和危害程度。二是全面了解和查明矿区治理示范区内矿产资源分布情况以及可供开发利用

的资源类型及储量等。三是全面查清矿区治理示范区内各类土地资源的规模和分布，可供开发利用的耕地、未利用地、农村集体建设用地和工矿废弃地的规模和分布等。

### 3. 调查要求

一是调查工作要按照相关技术规范要求开展，调查的结果要全面、准确、详实，满足编制“矿区治理示范区地质环境综合治理与建设总体规划”的需要。二是矿山地质环境调查成果要运用图表等形式，简单明晰的反映矿区治理示范区地质环境现状，同时要区分“新老”矿山，调查成果还需对矿区治理示范区内矿区环境现状进行分析评价和预测。三是调查矿产资源分布情况要说明矿产资源所处的位置、埋深、资源储量等情况，并提出可供开发利用的计划或方案。四是各类土地资源的调查成果，要说明各类土地的位置、面积、类型、权属等情况，确定矿区治理示范区内可供开发利用和复耕的各类土地资源的分布和属性。五是调查成果在与相关部门充分对接后，提出矿区治理示范区环境综合治理措施，明确治理责任，选定连片治理的综合整治项目靶区，整合政策与资金，实施治理项目，从而起到示范带动作用。

### 4. 调查方法及程序

通过遥感、物探、样品采集及测试和综合治理潜力研究等方式方法，运用无人机（航拍）新技术、新方法，结合实地踏勘等手段，按照资料收集、野外调查、分析整理、专家论证、提交成果的程序完成矿区治理示范区调查工作，并提交矢量化数据成

果。

## 5. 调查成果使用和管理

通过调查,提交调查成果,并建立矿山地质环境管理数据库、矿产资源分布和开发利用数据库和土地资源调查数据库。数据库要符合相关数据库标准和建设指南的要求,并充分与各相关部门的数据进行对接。调查成果要与我市国土资源核心数据库汇交联通,实现实时数据共享和更新。要充分满足进行信息化管理和大数据分析需要,为下一步的科学规划和西部矿区环境综合整治提供精准的数据支撑。

## 6. 综合效益分析

在全面摸清底数的基础上,对矿区治理示范区内的资源潜力和综合效益进行分析。重点对各类土地资源增量提质后以及矿业权出让等各类资源带来的收益,地质灾害防治、含水层修复、自然地貌景观恢复、环境保护和生态恢复等方面以及实施西部矿山地质环境综合治理后的经济效益、社会效益进行分析。

### (二) 制定矿区治理示范区地质环境综合治理与建设总体规划

在全面摸清底数的基础上,按照“地质环境治理与矿区整体建设并重”以及“多规合一”的原则,编制矿区治理示范区地质环境综合治理与建设总体规划(2018—2030年)。在编制中要坚持以下原则:一是坚持“多规合一”。统筹矿区治理示范区内矿产开发、地质灾害防治、工矿废弃地复垦、土地整治、旅游开发、

交通水利电力通讯等基础设施建设、乡村建设、移民搬迁、植树造林、产业发展等各类规划。二是统筹安排矿区治理示范区内各类要素。充分考虑地域自然、生态、产业等要素的禀赋、特征、状态、条件，使各要素在空间上合理布局，做到结构优化。三是统筹考虑“新老”矿山地质环境问题，以自然保护区、重要景观区、居民集中生活区的周边和重要交通干线、河流湖泊直观可视范围“三区两线”及基本农田保护区等为重点，选定综合治理项目，按年度分步实施。四是严格落实各项管控措施，促进形成科学适度有序的国土空间布局体系，按照宜农则农、宜林则林、宜园则园、宜水则水的原则，实施矿山治理、地质灾害防治、工矿废弃地整治、土地复垦、旅游开发、道路建设、园林绿化等工程，开展矿区内山、水、田、林、湖、路的综合治理。五是坚持共治共建。将环境保护、土地利用、矿产开发、矿山地质环境治理、水利建设、旅游开发、道路建设、农业农村和林业发展等工作有机结合起来，从而推进矿区治理示范区地质环境综合治理与建设。六是明确资源的开发利用与保护、准入门槛、投资预算、资金来源、保障措施、政策支撑等内容。林州市、殷都区、龙安区政府和相关部门要按照规划内容，根据职责分工，通力合作，共同做好矿区治理示范区内地质环境综合治理与建设。（2019年6月底完成）

### （三）制定2018年度行动计划

针对已经掌握的资源底数和有一定基础的项目，与全面调查

摸底、编制专项规划同步，按照改革方案的要求，2018 年要实施一批地质环境治理及相关建设项目，解决一批迫切问题，发挥示范带动作用。重点做好以下几项工作：

1. 开展西部矿区地质环境问题和资源开发潜力大调查，建立数据库并汇交至我市国土资源核心数据库。（2018 年 6 月底前完成）

2. 做好矿区治理示范区地质环境综合治理与建设总体规划（2018—2030 年）招标等前期工作，并启动规划编制，2018 年底编制完成规划初稿。（2018 年 6 月底前完成）

3. 实施一批地质环境治理及相关建设项目。在矿山地质环境保护与治理方面，完成龙安区龙泉镇废弃矿山地质环境综合治理工程项目；选取、实施一批工矿废弃地复垦利用等土地复垦项目；林州市、殷都区、龙安区政府和市政府相关部门整合政策与资金，在矿区治理示范区内实施一批治理与建设项目；督促矿区治理示范区内矿山企业采取保护式开采、开发式治理的方法，并利用已缴存的矿山地质环境保证金开展矿山环境治理工作，根据上述要求，林州市、殷都区、龙安区政府，市政府有关责任单位，于 2018 年 3 月底前分解下达当年度工作任务。

4. 制定矿区治理示范区环境治理资源收益管理使用办法等配套政策。（2018 年 4 月底前完成）

#### （四）分解下达工作任务和工作目标

自 2019 年起，按照地质环境综合治理与建设总体规划，于

每年的2月底前，分解下达当年的工作任务和工作目标，确保改革工作按规划、有计划稳步推进。

**（五）加强保护，严格监管。**各级政府和相关部门要加强监管，严格矿产开发准入，大力发展绿色矿山；加强矿山地质环境保护“事前、事中、事后”监管，督促矿山企业自觉履行恢复治理义务，确保不再产生新的地质环境问题；指导生产矿山企业利用恢复治理保证金，实施地质环境治理恢复工程；同时要组建和成立我市的地质环境监测机构，建立矿山环境动态监测体系，为我市地质环境管理工作提供技术支撑。

### **（六）年度考核、总结**

市政府组织验收考核组，对各县（市、区）和有关责任单位工作任务完成情况进行考核、总结，作为评先评优的重要依据。

## **三、保障措施**

### **（一）加强组织保障**

在市政府“三地一矿”综合改革领导小组统一领导下，林州市、殷都区、龙安区政府要成立相应的组织领导机构，推进西部矿区地质环境治理方式综合改革工作。国土资源部门牵头，市、县两级分别建立联席会议制度，各责任单位在编制规划、争取资金、实施项目等方面，分工协作，形成合力。

### **（二）加强政策指导**

市国土资源局及有关责任单位，要切实加强对有关政策的研究，结合我市实际，研究制定关于安阳市矿区地质环境综合治理



示范区资源收益管理使用办法等相关配套文件，为西部矿区地质环境治理方式综合改革提供有力指导和政策支撑。

### （三）建立工作推进机制

一是制定具体改革工作的实施方案，编制西部矿区地质环境治理方式综合改革实施路径与政策支撑的指南手册，明确改革工作的“路线图”和“施工图”；二是将改革任务完成情况列入相关县（市、区）政府年度考核，考核结果作为评先评优、各类资源资金项目分配等方面的重要依据；三是加强日常督促检查，市政府督查室将改革工作列入重点督查内容，定期组织督查组到各地、各有关部门督查改革进展情况。

### （四）建立资金保障机制

通过认真测算综合改革的资金需求，多渠道筹集资金，建立资金保障机制。一是矿区治理示范区所在的林州市、殷都区、龙安区政府，要把地质环境综合治理与建设作为当地经济社会发展的重要内容，安排实施一批能够改善当地生产、生活、生态环境的项目；二是市财政和相关县（市、区）财政每年安排一定数量的专项资金，用于矿区治理示范区地质环境治理或其他项目建设；三是激活矿区治理示范区各类资产、资源，将矿区治理示范区内矿产、土地等资源开发和出让、工矿废弃地复垦形成的指标交易、增减挂钩等各类收入，全部用于矿区治理示范区地质环境治理和矿区建设；四是参与共治共建的各有关部门要编制好本行业规划，整合矿区治理示范区内各类项目资金，加大对口向上争

取项目资金或招商引资力度，形成多渠道集中开发的格局；五是潜力调查、数据库建设及规划编制，由市级财政保障经费；六是林州市、殷都区、龙安区适当集中使用矿山企业已缴存的地质环境保证金，用于综合治理项目；七是负有地质环境治理责任的矿山企业，要足额安排资金，履行法定义务；八是积极引导和支持大型矿山企业参与地质环境综合治理和矿区整体建设，拓展绿色矿山建设模式；九是要创新投资模式，积极探索利用政府和社会资本合作（PPP）模式、第三方治理等方式，按照“谁治理、谁受益”的原则，充分发挥财政资金的引导带动作用，探索构建“政府主导、政策扶持、社会参与、开发式治理、市场化运作”的矿区环境恢复和综合治理新模式，吸纳新型经营主体和社会资金投入矿区治理示范区环境整治和建设，拓宽综合治理项目资金来源渠道，为矿区治理示范区地质环境综合治理和建设汇聚强大动力；十是全面加强和省国土资源开发投资管理中心的合作，力争建立我市的国土资源投融资平台，为西部矿区地质环境治理方式综合改革提供资金支撑。

#### （五）明确职责分工

市政府督查室：负责对林州市、殷都区、龙安区工作开展情况进行督导、考核。

市发展改革委：负责结合我市国民经济和社会发展规划、经济运行形势和产业政策要求，做好项目立项的协调和统筹规划；负责矿区治理示范区内综合治理与建设规划中产业发展规划内

容的编制及实施。

市工业和信息化委：负责矿区治理示范区内综合治理与建设规划中涉及煤矿、有色行业发展规划的编制及实施；提供西部矿区矿山生产经营有关情况；利用行业政策指导矿山企业资源开发工作。

市财政局：负责西部矿区环境综合治理工作中的潜力调查、数据库建设、规划编制、规划中治理项目经费和工作经费保障；会同有关部门加强资金统筹和使用监管；负责指导农业综合开发高标准农田建设，配合水利部门做好中型灌区配套改造。

市国土资源局：负责西部矿区环境治理方式综合改革的整体推进、业务指导；负责西部矿区环境综合治理潜力大调查；牵头编制矿区治理示范区地质环境综合治理与建设总体规划（2018—2030年）；拟定西部矿区环境综合治理工作计划；为矿区治理示范区争取涉土、涉矿的项目资金。

市环保局：负责矿区治理示范区内综合治理与建设规划中涉及环保内容的编制及实施；负责矿区治理示范区内综合治理与建设中环保事项的监督工作；为矿区治理示范区争取国家和省级财政安排的水、大气、土壤污染防治以及农村环境整治、山水林田湖草生态修复等环保专项资金等项目资金。

市住房城乡建设局：负责指导矿区治理示范区搞好涉及村民安置房的建设等工作。

市交通运输局：负责矿区治理示范区内综合治理与建设规划

中涉及交通内容的编制及实施；负责西部矿区环境综合治理中涉及公路、铁路交通的工作；整合交通公路项目资金；完成新改建农村公路建设；负责对口争取交通、公路项目资金。

市水利局：负责矿区治理示范区地质环境治理与建设规划中涉及水利内容的编制及实施；负责矿区治理示范区内综合治理与建设中涉及的水利项目实施；督促龙安区加快推进小南海水库移民避险解困搬迁工程；继续做好“水美乡村”和水利风景区建设；为矿区治理示范区争取小农水重点县、田间农田水利等水利项目资金。

市农业局：负责指导矿区治理示范区内综合治理与建设规划中涉及农业内容的编制及实施；负责争取对口项目资金，用于西部矿区环境治理；负责指导各县（市、区）高标准粮田建设项目资金整合工作。

市林业局：负责矿区治理示范区内综合治理与建设规划中涉及林业内容的编制及实施；负责指导西部矿区环境综合整治中植树造林工作；指导农田林网建设；为矿区治理示范区争取国储林等林业项目资金。

市旅游局：负责矿区治理示范区内综合治理与建设规划中涉及旅游内容的编制及实施；负责西部矿区环境综合治理中的旅游道路基础建设及灵泉寺、“两库一泉”综合开发与保护等方面旅游业务的指导工作；为矿区治理示范区争取旅游项目资金。

市城乡规划局：负责指导矿区治理示范区内综合治理与建设

规划中涉及各县区村镇规划的编制及实施。

林州市、殷都区、龙安区政府：负责本辖区内的矿区环境综合治理与建设工作，履行主体责任。

---

主办：市国土资源局

---

抄送：市委各部门，安阳军分区，省属驻安单位。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院。

---

安阳市人民政府办公室

2018年1月17日印发

---