

# 聊城市人民政府办公室

聊政办字〔2019〕8号

---

## 聊城市人民政府办公室 关于印发《聊城市进一步推进农村闲散土地 盘活利用实施方案》的通知

各县(市、区)人民政府,市属开发区管委会,市政府有关部门:

《聊城市进一步推进农村闲散土地盘活利用实施方案》已经市政府同意,现印发给你们,请结合实际,认真贯彻执行。

聊城市人民政府办公室

2019年3月17日

(此件公开发布)

# 聊城市进一步推进农村闲散土地盘活利用 实施方案

为切实提高我市国土资源节约集约利用水平,加快农村闲散土地盘活利用,根据《山东省人民政府办公厅关于进一步推进农村闲散土地盘活利用的通知》(鲁政办字〔2018〕224号)精神,结合我市实际,制定本实施方案。

## 一、指导原则和目标任务

### (一)指导原则

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面深入贯彻落实党的十九大精神,坚持稳中求进工作总基调和新发展理念,贯彻省政府关于盘活利用农村闲散土地的部署,结合实际,创新机制,切实提升农村土地节约集约利用和生态国土建设水平,为乡村振兴战略实施和美丽乡村建设提供有力保障。

### (二)目标任务

1. 明确范围。农村闲散土地主要包括:无建筑物或建筑物已坍塌的废弃宅基地,历史遗留工矿仓储废弃地,已撤并乡镇、中小学、集贸市场、商业设施以及布局散乱、利用粗放的其他集体建设用地;历史形成的未纳入耕地保护范围的园地、残次林地,废弃坑塘、沟渠等适宜开发的农用地;村庄周边可开发利用的未利用地等。

2. 摸清底数。对农村闲散土地现状进行全面调查,摸清农村闲散土地的类型、布局、面积、用途、权属等基本情况,并在此基础上建立农村闲散土地台账和盘活利用数据库。

3. 科学规划。统筹考虑县(市、区)乡村振兴战略规划,依法合理调整修改乡镇土地利用规划,推行“多规合一”,引导土地空间资源有效配置,合理布局农村生产、生活、生态空间,合理安排农村经济发展、村庄建设、环境整治、生态保护、基础设施建设与社会事业发展等各项用地。在此基础上,科学制定农村闲散土地盘活利用规划,明确盘活利用的目标任务、方法措施、规模布局和时序安排。

4. 分步实施。全市每年要盘活农村闲散土地总量的 20% 以上,通过 3—5 年的时间将现有的农村闲散土地全面盘活利用。其中,按照省政府统一要求,阳谷县作为宅基地“三权分置”试点县,要在 2020 年 6 月底前完成闲散土地盘活利用工作。

## **二、时间安排**

### **(一)调查摸底(2019 年 5 月底前)**

各县(市、区)、市属开发区要组织有关部门,根据土地利用现状,结合土地调查成果,开展农村闲散土地调查,摸清农村闲散土地的现状和盘活潜力,建立农村闲散土地台账和盘活利用数据库。

### **(二)制定规划(2019 年 7 月底前)**

各县(市、区)、市属开发区要在全面摸底调查的基础上,结合地方实际和农民群众需求,组织编制农村闲散土地盘活利用规划,

明确盘活利用的目标任务、规模布局和时序安排。规划有关内容要及时向社会公示。

### （三）盘活利用（2023 年底前）

各县（市、区）、市属开发区要严格落实农村闲散土地盘活利用规划，确保 2023 年底前将现有的农村闲散土地全面盘活利用。

## 三、利用方式

### （一）综合整治，补充耕地

充分发挥土地综合整治的多功能多效益特点，将农村闲散土地整治与现代农业发展有机结合，对通过闲散建设用地复垦、非耕地等农用地整理、未利用地开发等方式增加的耕地，按规定核实后，可作为占补平衡指标调剂使用。综合整治后形成的集中连片、设施完善、质量优质的耕地，经验收评估达到永久基本农田标准的，可纳入永久基本农田储备区管理。

### （二）盘活利用，保障发展

农村闲散土地盘活后，优先用于交通水利、医疗卫生、居家养老、取暖设施、垃圾和污水处理、休闲旅游等公共基础设施建设，提升农村基础设施配套水平；鼓励盘活农村闲散土地建设村庄文化中心、文化广场、文化馆、图书馆、体育场所等公共文化体育设施，突出地域文化传承特色；在满足规划和用途管制的前提下，鼓励集体经济组织以自营、出租、入股、联营等方式，将盘活的闲散土地用于发展乡村民宿、健康养老、民俗展览、创意办公、乡村旅游和农产

品冷链、初加工、仓储等产业融合发展项目；经村集体同意，盘活的农村建设用地可用于建设集体经济组织成员住房。

### （三）改善环境，保护生态

鼓励闲散土地盘活后用于生态环境保护，包括林地、草地、水域及湿地等生态用地，为生态建设服务的运输、水源保护、水土保持等设施用地，以及农田道路林网绿化建设，助推生态旅游、生态农业、循环农业发展，改善农业农村生态环境，维护区域生态平衡。

### （四）保持原状，预留空间

对暂未确定用途或利用方向的农村闲散建设用地，可不改变土地性质按原地类原用途管理和使用，为农村基础设施建设和产业发展等预留空间。

## 四、工作措施

### （一）加大规划计划支持力度

发挥规划“龙头作用”，在土地利用总体规划各类指标不变、不占用永久基本农田的前提下，县级政府依法对乡镇土地利用规划进行调整修改，农村社区布局规划要与土地利用总体规划相衔接，合理优化城乡建设用地布局，有效整合利用农村零星闲散土地资源；增减挂钩节余指标等优先用于村庄发展。根据省自然资源厅制定的新增建设用地计划指标分配使用管理办法，认真落实新增建设用地计划分配与农村闲散建设用地复垦新增耕地、农村闲散建设用地再利用挂钩政策。〔责任单位：市自然资源和规划局、市

住房城乡建设局,各县(市、区)人民政府、市属开发区管委会]

## (二) 健全完善盘活利用制度

各县(市、区)、市属开发区要根据自身实际,建立完善农村闲散土地盘活利用制度体系,重点在闲散土地整理、开发利用、合理流转、土地收储、监督管理等方面出台实施细则,确保盘活利用工作顺利推进。〔责任单位:各县(市、区)人民政府、市属开发区管委会〕

## (三) 用足用活增减挂钩政策

鼓励对村周边与耕地、园地等农用地相连成片的农村建设用地复垦利用。依据土地利用总体规划,对近期列入搬迁计划的村庄及村庄内部的零星建设用地,可纳入挂钩项目复垦区。充分利用省级增减挂钩节余指标交易平台,推进增减挂钩节余指标调剂使用。〔责任单位:市自然资源和规划局、市财政局,各县(市、区)人民政府、市属开发区管委会〕

## (四) 鼓励多种主体参与开发

鼓励多主体参与农村闲散土地盘活利用,在符合法律法规和规划的前提下,原集体土地使用权人可通过自主、联营、合作开发等多种方式对其使用的土地进行盘活利用;原集体土地使用权人有开发意愿,但没有开发能力的,可由集体经济组织依法收回土地使用权,并给予原土地使用权人合理补偿。村委会可组织村民自行组织实施复垦,在将组织实施方式纳入项目实施方案并经县(市、区)政府、市属开发区管委会批准后组织实施。鼓励各县(市、

区)政府、市属开发区管委会或企业投资农村闲散土地盘活利用。推进农村废弃宅基地、工矿仓储用地等有偿退出,探索建立集体土地收储机制。〔责任单位:市自然资源和规划局、市农业农村局、市住房城乡建设局、市文化和旅游局,各县(市、区)人民政府、市属开发区管委会〕

#### (五) 拓宽多元化投融资渠道

各县(市、区)政府、市属开发区管委会要统筹安排土地出让收益、城乡建设用地增减挂钩节余指标和耕地占补平衡指标有偿调剂所得收益等,加大农村闲散土地盘活利用项目投入。鼓励市场化运作,引导国有企业、社会资本参与农村闲散土地盘活。允许村集体、村农民合作社、农户参与本村和个人的土地整理和土地利用。探索推进集体资产股份抵押、担保贷款,彰显集体资产价值。〔责任单位:市自然资源和规划局、市财政局、人民银行聊城市中心支行,各县(市、区)人民政府、市属开发区管委会〕

### 五、保障措施

#### (一) 强化组织保障

市政府成立推进农村闲散土地盘活利用领导小组,自然资源和规划、财政、住房城乡建设、农业农村、文化和旅游、人民银行等部门为小组成员,负责全市农村闲散土地盘活利用工作的统一领导、组织协调和督导检查,办公室设在市自然资源和规划局。各县(市、区)、市属开发区要成立相应领导机构,建立协调工作机制,发

挥县(市、区)政府、市属开发区管委的主体责任和各乡镇政府、街道办事处具体实施责任,充分发挥村民自治作用,依据确定的年度目标任务,制定切实可行的具体方案,统筹推进工作细化、落实。各县(市、区)、市属开发区实施方案要于2019年4月底前报市自然资源和规划局备案。

## (二) 强化宣传引导

各县(市、区)、市属开发区要加大宣传力度,充分发挥各种媒体作用,多角度、多渠道、多形式加强宣传,深入挖掘工作亮点,总结提炼工作经验,凝聚力量和共识,努力为全面推进盘活利用农村闲散土地工作营造良好舆论环境。

## (三) 强化权益保护

各县(市、区)、市属开发区要充分保障农民的知情权、参与权、表达权、监督权,涉及规划方案、项目实施、土地权属调整、补偿标准等事项,要广泛听取农民群众意见,充分尊重农民意愿,切实维护农民的合法权益;要创新完善资产分配管理制度,合理确定集体、个人收益分配比例,保证土地所有权人合法权益。

## (四) 强化督导评价

领导小组办公室要建立交流、督查和通报制度,定期调度工作进展,加强检查督导,完善评价机制,对工作成效显著的县(市、区)、市属开发区给予奖励。

附件:聊城市推进农村闲散土地盘活利用领导小组人员名单

附件

## 聊城市推进农村闲散土地盘活利用领导小组 组成人员名单

**组 长：**郭建民（市委常委、副市长）

**副组长：**郭守印（市政府副秘书长）

冯能斌（市自然资源和规划局局长）

**成 员：**邓 丽（市财政局副局长）

赵维波（市住房城乡建设局副局长）

王子尚（市农业农村局副局长）

任家帝（市文化和旅游局副局长）

张银先（市自然资源和规划局副局长）

王武声（人民银行聊城市中心支行副行长）

领导小组下设办公室，办公室设在市自然资源和规划局，冯能斌兼任办公室主任，张银先兼任办公室副主任。

