

# 沁水县人民政府办公室文件

沁政办发〔2020〕45号

---

## 沁水县人民政府办公室 关于印发《深化自然资源综合改革 实施意见》的通知

各乡（镇）人民政府，开发区管委会，县人民政府各委、办、局：  
现将《深化自然资源综合改革实施意见》印发给你们，请  
认真贯彻执行。

沁水县人民政府办公室

2020年9月17日

（此件公开发布）

# 深化自然资源综合改革实施意见

为贯彻落实“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，进一步深化沁水县自然资源改革，有力保护资源，保障发展，促进自然资源节约集约利用，优化国土空间开发格局，深入推进生态文明建设，助推沁水高质量转型发展，现提出如下意见：

## 一、着力深化“放管服”改革，进一步利民便民

**（一）建立审批事项容缺处置制度。**根据《沁水县企业投资项目承诺制改革试点工作方案》，制定《事项容缺处置管理办法》。对审批事项所需提交的申报材料进行梳理，相关法律法规明确需要项目单位提供的申报材料按主件、副件进行分类，形成审批服务事项容缺处置目录，作为容缺处置管理依据。受理审批事项时，一次性告知可容缺的申报材料，项目单位申报材料主件齐全，仅缺副件材料的，窗口予以受理，并告知需要补充的材料及补交期限。

**（二）允许用地单位“先证后补”。**为方便企业尽早开工建设，凡按合同约定分期缴纳土地出让价款的，在企业缴纳首期土地价款后，即可办理临时性建设用地批准书，用于用地单

位办理建设工程规划许可、建设许可等手续，待土地价款缴清后换发正式的建设用地批准书。以出让方式取得的土地使用权需转让时，虽未完成开发投资总额的 25%以上，可在双方签订土地使用权转让合同后，由自然资源部门办理预转让批复，预转让批复可作为办理规划、建设等审批手续的依据，凭预转让批复可申请不动产预转让登记，待开发投资额达到法定要求时，再依规办理转让手续和不动产转移登记。

**（三）深入推进信息化建设，延伸便民利民服务举措。** 实现“为群众办事生活增便利”的目标，建立一窗综合申请平台，不动产登记网上服务平台，数据共享与对接，不动产微信端服务平台，不动产短信服务平台，对原有登记系统、权籍系统进行全面升级。利用“互联网+”技术，加强不动产登记交易与住建、税务、公积金、银行等部门之间的信息协作共享，充分简化优化服务流程，大力推行服务事项网上办理，注重智能化、人性化服务创新，实现抵押进银行，登记业务个人、企业网上办理，证书邮寄，登记费用网上缴纳等措施，强化实体不动产登记大厅与网上服务平台融合发展，让企业和群众在办理不动产登记交易事项中少跑腿、好办事、不添堵，真正实现“一站式服务、一窗口办结”。

**（四）积极为企业改革提供不动产登记服务。** 本着“尊重

历史、实事求是、助力改革、分类处罚”的原则，有效化解企业改革办理不动产登记面临的权属不清晰、资料缺失、运作不规范的难题。无论哪类企业，若改制涉及的土地已经实行有偿使用的，直接到不动产所在地登记机构申请，不再办理土地使用权转让审批手续；事业单位改制为企业的，参照执行国有企业改制土地资产处置政策，改制后符合规定用地范围的继续以划拨方式使用，无须补办土地出让手续；对于长期实际使用、缺失权源资料或因企业改制重组导致权属、面积、界线不清的，依不动产实际使用状况调查，调查结果公示后无异议的，由改制企业的原主管部门或改制领导组出具意见，即可作为不动产登记的权属依据；对多年实际使用土地和地上建筑物，因批准文件丢失或规划、施工、竣工验收、房屋交易等资料缺失的，可凭相关部门出具的证明或意见及有关协调会议纪要、相关部门会签表等资料申请登记；企业因改制合并、分离或新组建，涉及不动产变更、转移的，可依据人民政府或国资委、财政部门等关于企业改制合并、分离、重组的文件或方案，以及人民法院生效的企业破产法律文书、工商部门企业主体名称变更等资料，申请不动产变更、转移登记。

**（五）全力维护人民群众不动产权益。**不动产登记全面提速增效，首次登记3个工作日内办结，一般登记、抵押登记分

别压缩至 2 个和 1 个工作日内办结，注销、查封、异议登记业务即来即办，三分之一以上类型的登记事项实现 24 小时办结。对入住多年的划拨土地上商品房、回迁安置房，参照公房（房改房）和经适房（集资房、合作建房、解困房）的相关政策，以税务部门认定的计税价格的 1%缴纳土地出让金后，直接申请登记，不再办理土地出让手续；对房屋已入住、但竣工验收等相关手续不完善的，由相关部门出具补办认可意见后，申请不动产登记；涉及违反规划的改扩建、社会影响较大的不动产登记遗留问题，由县政府召开专门性协调会议，以会议纪要及相关部门处理结果作为申请登记的依据。

## 二、加强土地的集约化利用，提高资源利用率

**（六）探索点供用地双平衡利用模式。**对建设用地按建筑落地面积进行开发，按照“建多少、转多少”原则办理农用地转用和土地征收手续，点状报批，点状供应；对未纳入建设用地开发的，作为生态保留用地，保持生态功能。积极探索点状供地的适宜范围、规划编制管理、征转分离、分类管理差别供地及确权登记发证的办法，形成系统化制度。对点状供地项目建设占用的耕地、林地，通过落实耕地、林地补充，实现本县区域内占补平衡。耕地占补平衡，执行建设占用耕地先补后占和面积、产能双平衡，建立补充耕地指标、新增耕地结余指标

县级数据库，规范数据库管理，实现新增耕地面积、新增耕地粮食产能、新增水田面积 3 项指标县域内综合平衡，实行耕地指标有偿调剂使用。林地占补平衡，重点探索“政府主导、生态优先、占一补一、占优补优、域内平衡、持续发展、永续发展”的模式，建立林地占补平衡数据库，实行先补后占、指标储备、有偿调剂、质量补偿的林地占补平衡办法和县林地指标有偿调剂使用。

**（七）落实土地征收制度改革，保障被征地农民的参与权、监督权、话语权。**为了公共利益的需要，因军事和外交需要用地、政府组织实施基础设施用地、公共事业、保障性安居工程、成片开发建设区及法律规定可征收农民集体所有土地的其他情形等六种情形需要用地，可征收集体土地。由原来的批后公告改为批前公告，组织听取被征地农村集体经济组织及成员等方面的意见，保障被征地农民的参与权、监督权、话语权。征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准将执行由省政府批准确定的征地区片综合地价，所有农用地执行一个标准，更大限度的保障被征地农民原有生活水平不降低，长远生活有保障。

**（八）实行集约节约用地“地价优惠”鼓励措施。**鼓励现有工业企业集约节约用地，在符合规划、不改变用途前提下，提高土地利用率和增加用地容积率，采取设定工业用地容积率

下限的方式，鼓励企业增加投资，提高土地利用效率。工业项目已取得土地尚未开工建设的，由于生产类建筑面积增加容积率超过国家、省、市现定容积率的，不再增收土地价款。鼓励传统工业企业原地升级改造为先进制造企业，支持企业利用已有存量土地和原厂房，兴办商务和信息服务、研发设计、文化创意、物品储运、鲜活农产品销售等符合规划的转型服务业，实行继续按原用途和土地权利类型使用土地的5年过渡期政策，过渡期不增收改变土地用途的差价款。

**（九）鼓励合理开发利用地下空间资源。**地下空间包括“结建地下空间”（与地上建筑一并开发建设的地下空间）和“单建地下空间”（独立开发建设的地下空间）。结建地下工程随地面建筑一并办理用地审批手续，单建地下工程应单独办理用地审批手续。经营性项目地下建设用地使用权，应通过招标、拍卖、挂牌等有偿使用方式取得。附着于地下交通设施等公益性项目且不具备独立开发条件的经营性地下建设项目，可采用协议出让方式出让地下建设用地使用权。对国防、人防、防灾、城市基础设施和公共服务设施等使用地下空间的，可采用划拨方式供地。结建地下空间建设用地使用权，视层数减收或免收土地出让金，停车场单一用途的，同标准减半收取。工矿仓储项目使用地下空间仍用于工矿仓储用途的，不再收取土地出让

金。已取得地上建设用地使用权但已开发利用地下空间的项目，应尽快完善地下建设用地使用权手续。

**（十）先行先试探索建立国土空间规划体系。**立足沁水县发展现状，准确把握沁水县国土空间开发保护面临的形势，制定沁水县近远期及远景发展目标，构建科学的县级国土空间规划体系，按期保质保量完成规划编制任务。根据省、市要求完成规划成果编制并搭建数据库，加强同各部门沟通，划定“三线”。积极推进矿产与能源发展区的研究，结合山西省、晋城市的相关要求再进行修正，按照省、市要求完成空间规划报批。

**（十一）落实我县村庄规划编制工作。**选取试点村庄，深入开展调查研究，组织协调县直部门、乡镇提供规划编制所需相关资料，保障我县村庄规划编制工作顺利开展。在完成试点村庄规划编制工作的基础上，逐步推进有条件的村庄开展实用性村庄规划的编制与探索，加快我县实用性村庄规划编制工作的推广。

**（十二）持续推进沁水县农村凋敝宅基地处置改革。**“吃干榨净”政策红利，大力挖掘我县土地复垦潜力。在不断完善2018年度我县农村凋敝宅基地复垦验收工作的基础上，充分利用中央、省、市出台的贫困地区脱贫攻坚优惠政策，认真组织开展下一阶段我县农村凋敝宅基地复垦潜力调查和方案编制，

在遵循农民自愿搬迁的前提下，积极开展复垦工作。同时加大对凋敝宅基地处置工作乡镇的奖励力度，出台相关奖励制度，持续推进我县凋敝宅基地处置工作顺利进行。

### **三、支持重点产业发展，为产业发展提供用地保障**

**（十三）落实煤层气勘查开采市场退出机制。**落实《山西省煤层气勘查开采管理办法》，确定限定勘查时限和产能建设时限，每半年对煤层气矿业权人开展一次检查，对发现的“圈而不探”“探而不采”现象限期整改，并积极落实省、市煤层气勘查开采市场退出机制政策，配合省、市对退出的煤层气区块公开公平竞争出让，支持区块内符合条件的煤炭矿业权人优先取得煤层气矿业权。

**（十四）实行重点项目“优先用地”制度。**凡列入省、市、县重点项目名录的，在开发区及工业园区内的项目，在确保征地补偿费足额到位前提下，可列入提前用地范围，优先用地；凡划拨方式供地的基础设施和公共服务项目，前期手续不完善的，经县政府审核征地补偿落实后，用地单位承诺供地后完善相关手续，即可列入提前用地范围，优先用地。列入“优先用地”的项目名录，由县政府和开发区管委会审核后报市政府备案。

**（十五）实施煤层气企业临时用地。**对煤层气勘查期间临

时使用的简易道路、桥梁、输气管网、材料堆放、井场等用地和临时生活设施用地，按临时用地管理。临时用地期限为两年，期满需继续使用的，重新办理临时用地手续。

**（十六）探索推行煤矸石填沟造地项目建设。**各乡（镇）人民政府结合辖区矿山企业、洗（选）煤厂的实际情况，合理选择未利用地的沟壑，确定煤矸石堆放场地，在进行环境评价后，向县自然资源部门提出立项申请，县自然资源部门组织相关部门踏勘论证后，批准立项，由乡（镇）人民政府编制可研、设计报告评审后组织实施，并督促矿山企业、洗（选）煤厂，按照矿山环境恢复治理方案对堆放煤矸石场地进行治理，使煤矸石堆放得到规范处置要求，按照“宜林则林、宜耕则耕”的原则进行土地复垦，复垦完成后报县自然资源部门验收。

**（十七）对公益类服务业实行划拨用地政策。**医疗、养老、文化、教育、体育等非营利性项目，享受划拨用地政策；节水、环境保护、污染治理、通信设施及邮政业基础设施等项目，可按公用设施用途用地；社会资本举办的非营利性医疗机构享受与公立医疗机构同等的用地政策，在已建成的住宅小区增加养老服务设施建筑面积的，不增收土地价款。

**（十八）对旅游业用地实行多样化政策。**引导乡村旅游规范发展。在符合土地利用总体规划、县域乡村建设规划、乡和

村庄规划、风景名胜区规划等相关规划的前提下，农村集体经济组织可以依法使用建设用地自办或以土地使用权入股、联营等方式与其他单位和个人共同举办住宿、餐饮、停车场等旅游接待服务企业。城镇和乡村居民可以利用自有住宅或者其他条件依法从事旅游经营。农村集体经济组织以外的单位和个人，可依法通过承包经营流转的方式，使用农民集体所有的农用地、未利用地，从事与旅游相关的种植业、林业、畜牧业和渔业生产。支持通过开展城乡建设用地增减挂钩试点，优化农村建设用地布局，建设旅游设施。

**（十九）对优先发展产业实行倾斜政策。**对国家、省、市确定的优先发展产业且属集约用地的工业项目和以农、林、牧、渔业产品初加工为主的工业项目，优先保障用地计划指标，可按不低于所在土地等别的工业用地最低价标准的70%确定土地出让底价。如出让底价低于该项目实际土地取得成本、土地前期开发成本和按规定应收取的相关费用之和的，应按不低于各项成本之和的原则确定出让底价。

**（二十）鼓励合理利用林地资源发展森林康养。**鼓励各类工商、社会资本参与森林康养发展，对吸纳10户以上贫困户的森林康养经营主体，县政府给予一定奖补。在林区内修筑为森林康养服务的道路、供水、供电、供热、供气、通讯等基础设

施，与林业生产服务设施相结合的，占用林地由县级以上人民政府具有审批权限的部门批准。允许利用林业经营单位原有房产兴办住宿、餐饮等森林康养接待服务设施，保持原土地用途、权利类型不变。鼓励农民自愿以林地承包权入股合作社或实体有限公司，参与森林康养发展，获得资产性收益。

**（二十一）推进乡村振兴，促进农林文旅康稳步发展。**出台农林文旅康规划实施意见，用于指导试点乡镇编制《农林文旅康产业融合发展规划》。简化实施性规划的审定程序，城市规划区内的农林文旅康试点村（居）参照修建性详细规划报审要求向县自然资源局提交规划和建筑方案，审查同意后即可实施。农林文旅康试点项目，使用荒山、荒地、荒滩等未利用地且应当出让用地的，也可按不低于所在土地等别的工业用地最低价标准的70%确定土地出让底价。林地经营权、宅基地使用权和农民房屋使用权可入股农林文旅康产业化经营，可依法向金融机构融资担保。

**（二十二）优化政策性保险制度，促进经济林产业发展。**结合我县自然灾害发生频率及特点，建立县级主导，“市财政+县财政+林农+保险”的政策性核桃综合保险制度，市财政承担40%的保费，县财政承担40%的保费，林农只承担20%的保费，促进核桃产业健康稳步发展。开展地方特色干果经济林保险

种，切实有效防范和化解干果经济林产业各类灾害风险，保护种植户利益，促进农民增收，推动我县林业产业稳定持续发展。

#### 四、统筹推进资产产权制度改革，促进资源有效保护

**（二十三）加快推进工业用地市场化配置。**合理确定工业用地供应方式。按照产业用地分类准入标准和投入产出要求，确定工业用地各类供应方式的适用对象。在供应工业用地时，除采取现有工业用地供应方式外，可以灵活选择长期租赁、租让结合、先租后让、弹性出让等方式。采取长期租赁方式供地的，使用期限一般不超过20年；采取租让结合方式使用土地的，厂房及配套用地、企业内部行政办公及生活服务设施用地等生产办公必需用地，可采用出让方式使用土地。露天堆场、露天操作场地、停车场用地及其他用地等生产配套设施用地，可采用租赁方式使用土地。约定的出让或租赁使用期限一般不超过20年，且出让和租赁期限应当一致；采取先租后让方式供地的，租赁和出让期限之和一般不超过30年，其中租赁一般不超过5年。承租人在租赁期间开发、利用、经营土地，经评估考核达到约定投入产出等条件的，承租人可以向县自然资源局提出申请，将其租赁用地转为出让用地。县自然资源局与原承租人签订出让合同，办理协议出让手续；未达到约定条件的，应采取限期整改方式进行处理，整改总期限不得超过1年。整改期满

后仍未达到约定条件的，土地使用权由县人民政府无偿收回，并根据合同约定处置地上建（构）筑物及其他附属设施；采取弹性出让方式供地的，根据企业生命周期，在法定最高出让年限内合理确定期限，一般不超过 30 年。在办理项目核准、规划许可、建筑许可、产权登记等手续时，租赁合同与出让合同具有同等效力。

**（二十四）探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”。**落实宅基地所有权，保障宅基地农民资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权。进城落户农民自愿有偿退出或转让宅基地的，允许在村集体经济组织内部流转。村民退出的宅基地，由村集体经济组织回购，除预留用于宅基地再分配外，鼓励按规划进行土地整治复垦为耕地，作为占补平衡指标或增减挂指标交易获得收益。允许出租宅基地使用权和农民房屋使用权用于发展民俗旅游、民宿、农事体验等，租赁期一般不超 20 年。允许农民在退出宅基地后，通过集体经济组织集中统筹利用，保留宅基地收益权。积极探索宅基地有偿使用制度。

**（二十五）对耕地占补平衡指标实行调剂使用。**为促进我县经济持续健康快速发展，确保全县项目建设用地占补平衡，除县域范围内政府民生工程、基础设施建设项目用地外，其他

项目用地使用耕地占补平衡指标时实行调剂使用。项目单位占用耕地的，可自行补充数量相等、质量相当的耕地；不能自行补充的，需按规定缴纳耕地占补平衡指标调剂费（耕地占补平衡指标调剂费用包含耕地开垦费、资源保护补偿、管护费用和耕地开发投资利润），使用由政府投资实施的土地整治项目占补平衡指标。

**（二十六）鼓励社会资本、民间资本参与土地整治和增减挂项目。**社会资本、民间资本投资主体在自愿前提下，自筹资金，按项目设计和合同约定，自主组织项目实施，项目竣工验收后形成的占补平衡指标由县政府回购，支付投资主体合理的投资收益。

## 五、深化供给侧结构性改革, 提高资源利用率

**（二十七）积极探索城镇低效用地再开发的新路径。**坚持因势利导，采取多元化开发主体模式，积极探索政府收储开发、原国有土地使用权人自行开发、原集体经济组织自行开发、新引入市场主体开发、政府与社会力量联合开发、社会多方合作开发模式对城镇低效用地再开发。创新改造模式，充分调动市场主体积极性。通过作价入股、鼓励流转、协议置换、退二进三、增容技改等方式，鼓励形成多元化改造路径。创新土地供应方式、土地增值收益分配、投融资体制机制等，加大政策支

持力度，研究制定细化措施，建立规划统筹、政府引导、市场运作、公众参与、利益共享的城镇低效用地再开发激励约束机制。

**（二十八）稳步推进“四块地改革”。**为进一步提高土地利用效率，增加农民财产收入，以农村集体产权制度改革为契机，稳步推行我县集体经营性建设用地入市、林地、农村宅基地以及承包地使用制度改革。

**（二十九）积极推进“标准地”改革。**深入借鉴深圳、上海、海南自贸区的土地制度创新经验，出台《沁水县“标准地”出让改革实施方案》，加快实施新增工业项目“标准地”出让制度，促使项目开工落地。在全县有条件的区域，出让一宗“标准地”，按照县政府统一服务要求，进行区域评价，在区域评价的基础上，制定本县“标准地”控制性指标。用地企业对标竞价取得土地后，在签订国有建设用地使用权出让合同的同时，签订“标准地”投资建设合同，明确用地标准、履约标准、指标复核办法、承诺事项、违约责任等权利义务。企业按照具体项目标准作出具有法律效力的书面承诺，公开公示后即可开展设计施工，加快开工项目落地。

**（三十）稳步推进压煤村庄搬迁安置工作。**企业规划、政府主导，签订压煤村庄搬迁安置框架协议，明确各方职责。引

入第三方机构，由镇村两级积极配合，开展入户调查、资产评估等工作，与压煤村庄群众签订搬迁协议，企业及时支付搬迁费用。搬迁工作由镇、村两级主导实施，主体企业全面配合，及时拨付搬迁费用。镇政府编制安置方案，统筹安排搬迁群众，纪检部门全程监督，保障群众利益不受侵害，确保压煤村庄搬迁安置工作稳步推进。

深化自然资源改革事关沁水高质量转型发展大局，各乡（镇）政府、县有关部门要提高政治站位，高度重视，加强组织领导和细化落实，结合实际制定工作方案，相关部门要明确工作职责，提出工作要求，各司其职，密切配合，及时研究改革中出现的新情况、新问题。要加强自然资源改革落实情况的监督管理，通过专题会议、现场调研等形式及时了解、发现、完善改革中的重点和难点，完善对相关部门工作人员的考核和奖惩机制，制定政策、方案、规章时要充分征求群众意见，加强群众监督和社会媒体监督，保证改革的公正透明。同时，切实加强对自然资源工作的领导，提升自然资源管理水平，为沁水高质量转型发展提供强有力的资源保障。

---

抄送：县委各部门，人大常委会办公室，县政协办公室，县法院，县检察院，各人民团体，各新闻单位。

县属各事业单位，各驻县单位。