

漯河市人民政府文件

漯政〔2018〕34号

漯河市人民政府 关于推进全市土地利用综合改革的 实施意见（试行）

各县区人民政府，市城乡一体化示范区、经济技术开发区、西城区管委会，市人民政府各部门，直属及驻漯各单位：

为深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，推进农村土地制度改革和生态文明建设，全面实施区域协调发展战略和乡村振兴战略，在严格划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界基础上，创新土地开发利用方式，进一步激活城乡土地利用潜力和经济价值，更加有力地服务百城

建设提质工程和城乡统筹发展，根据河南省国土资源厅《关于推进全省土地利用改革的指导意见（试行）》以及土地管理法律法规有关规定，结合我市实际，现就推进全市土地利用综合改革提出以下实施意见。

一、指导思想

以市委七届七次全会精神为指导，认真贯彻落实新时代漯河经济社会发展“四三二一”工作布局，围绕全市“四城同建”重点工作，坚持新发展理念，通过探索创新城镇建设用地、农用地、农村集体建设用地“三块地”的规划、审批、征收、储备、开发、供应、利用方式，完善土地资源配置机制，激发土地资源要素活力，强化土地有效供给，提升土地资源资产化、资产资金化，提升政府对房地产市场的宏观调控能力，保障基本农田及耕地、城市建设、生态保护三条“红线”，有效破解当前各级政府“土地空间、占补指标、资金融集”的发展瓶颈，解决好美丽乡村建设资金、农村集体经济发展和农民生活水平提升的“三大”难题，为推动我市经济实现高质量发展做出新贡献。

二、基本原则

（一）坚持节约集约、绿色发展原则。牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，贯彻节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，推进生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定实施，推进土地全面节约和集约利用，着力构建集聚开发、集约利用、富有竞争力的高效国土，注重发挥耕地和基本农

田的生态功能，加大国土综合整治和生态修复力度，不断提升国土生态功能。

（二）坚持综合施策、统筹推进原则。充分发挥国土资源部门的独特优势，综合运用行政、市场、经济、科技“四种手段”，打好各类政策组合拳，形成合力，以治理能力和治理手段的现代化推动改革取得新成效。坚持把土地利用综合改革作为一个整体，准确把握内在关联，统筹考虑、一体规划、协同推进，努力提升改革的综合效应。

（三）坚持因地制宜、创新探索原则。在全面部署的基础上，鼓励各地立足本地实际，根据经济社会发展的阶段特征和当前重心，针对亟需解决的困难和问题，选好侧重点和突破口，合理安排改革节奏和进度。充分尊重各地首创精神，鼓励大胆探索适合自身发展的改革模式和方法，持续创新改革路径，推进改革落地增效。

（四）坚持底线思维、利益共享原则。在现行法律法规的框架下，于法周延，于事简便，积极稳妥推进土地利用综合改革各项工作。贯彻落实以人民为中心的发展思想，始终把实现好、维护好、发展好群众的土地权益作为改革的出发点和落脚点，完善兼顾国家、集体、群众利益的政策体系，让社会各界分享改革红利，凝聚社会共识，寻求最大公约数。

三、目标任务和工作措施

土地利用综合改革与以往土地开发利用管理最大的不同是，

将土地资源作为政府可以掌控的宝贵资源，全面加强经营开发，打通土地资源、资产和资本转化的渠道，为地方经济社会发展提供充足的建设用地空间和有力的资金保障。

（一）城镇建设用地利用改革

1. 目标任务

建立完善全市统一的空间规划体系，优化国土空间组织和结构布局；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，建立健全中心城区范围内土地收储与供应、规划与建设的长效机制；充分推动新增和存量建设用地的有效供给和利用；加快闲置土地处置、城镇空闲低效利用土地消化；满足各类城市建设用地的需求和土地出让收入明显增长的目标。到 2020 年底，通过实施“五统一”的大储备工作机制，年供应经营性用地不低于 1500 亩，市本级年实现土地出让收入不低于 50 亿元。

2. 工作措施

坚持“规划先行、依法依规、政府主导、以用为先”的原则，科学编制盘活城镇空闲低效用地建设规划和年度储备计划，以盘活城镇空闲、低效用地为重点，强化政府对土地市场的科学管理和有效调控，使新增建设用地规模得到有效控制，城镇空闲、低效利用的存量土地得到充分利用，城中村（棚户区）改造土地利用结构更加优化，增加土地资源的资产价值和资本价值，实现资源、资产、资本一体化运作，使我市固定资产投资增加，

单位 GDP 建设用地量下降，节约集约利用土地水平明显提升。

(1) 实行城镇规划区内经营性用地统一收储供应。自 2018 年起，纳入年度供应计划的商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地，必须列入土地储备计划并从入库土地中出让；逐步将工业用地也纳入土地储备计划，并从土地储备计划库中出让。储备土地坚持先完善环境再整体开发，先统一整理再有序供应，全面提升建设用地的质量和价值。

(2) 加快批而未供土地开发利用。对已批未征、征而未供的土地分类摸清底子，对征地、拆迁等落实不到位的，项目所在县区政府（管委会）要切实加大征迁力度，尽快完成征迁任务。对因项目自身原因或者资金未落实等因素未能供地的，由市、县政府处置征收土地，并纳入政府储备。

(3) 政府主导城中村（棚户区）改造。城中村（棚户区）改造按照“政府主导、规划引领、净地出让”原则进行。改造区域涉及国有建设用地的由政府依法收储，涉及集体建设用地的依法征收后纳入储备。并依据修建性详细规划及改造实施方案由市、县国土资源局以挂牌或拍卖方式组织土地出让。

(4) 多渠道处置闲置土地。闲置土地处置要分类施策，主要采取收回、置换、限期开工三种方式。因项目、资金、市场等原因造成土地闲置的，一是对确有开发建设计划的土地使用权人，在出具开工承诺后，按合同约定缴纳违约金后，重新约定开发建设时间（最长不超过一年）。二是对确实无法按照土地出让合同

(或划拨决定书) 约定开发建设的, 划拨用地按原供地成本收回; 出让土地因企业原因的无偿收回, 因政府原因的有偿收回, 工业用地采取协商方式收回。收回土地一律纳入政府储备, 待重新供地时结算收回成本, 原划拨决定书或土地出让合同自动终止。三是对因特殊原因无法开工建设的项目, 按照有关规定在符合土地利用总体规划的条件下, 采取置换的形式另行选择置换地块位置, 以期尽快开工建设。

(5) 加快城镇低效用地再开发。各区政府(管委会) 要对辖区内的低效用地调查摸底, 编制方案, 加快开发利用。鼓励原国有土地使用权人进行改造开发, 在符合规划的前提下, 原国有土地使用权人可通过自主、联营、入股、转让等多种方式对其使用的国有建设用地进行改造开发。

(6) 防范化解重大风险。严格土地储备机构和资金管理, 规范土地储备行为。加强对以地融资的监督检查, 妥善化解违规土地抵押融资可能引发的政府债务风险。进一步完善维护群众合法土地权益的机制, 有效化解基层涉地纠纷。

(二) 农用地利用改革

1. 目标任务

通过财政资金、信托公司融资、企业出资等三种形式, 开展规模化土地整治, 为农业产业化龙头企业和新型农业经营主体发展提供基础保障, 推进农业农村现代化; 进一步加强耕地保护和改进占补平衡工作, 坚持严保严管、坚持节约优先、坚持统筹协

调、坚持改革创新等原则，实施补充耕地后备资源市级统筹新机制，科学调配补充耕地指标，实现市、县经济协调发展。

2. 工作措施

落实农村承包地“三权分置”政策，积极搭建融资平台筹集资金开展土地整治，完善灌溉排水、田间道路等配套设施，提高地力，积极提供优质服务保障和发展条件，满足规模化经营的需求，逐步探索农业现代化、规模化实现之路。

(1) 推进确权登记颁证。按照国家、省、市统一部署，结合土地确权登记，配合农业部门进一步做好农村土地承包经营权统一登记颁证工作，为落实承包地“三权分置”打下坚实基础。

(2) 服务规模化经营。各县区积极搭建融资平台，大力开展土地整治和高标准农田建设，实施规模化经营，走“信托流转—整治提质—规模经营”道路。以政府的信誉促进形成高效、规范、健康的土地信托市场，解决农民分散种植与规模化经营的衔接问题。

(3) 组织补充耕地储备项目的编制及实施。按照省国土资源厅有关文件要求，申报省级投资使用新增费的高标准基本农田建设项目，新增耕地率不低于2%，低于2%的市级不予受理，超过3%的予以优先申报。申报补充耕地储备项目，对于历史形成的未纳入耕地保护范围的低效园地、残次林地以及废弃的坑塘、沟渠、农村道路等适宜开发的农用地，县级人民政府组织可行性评估论证后，可纳入土地整治范围，新增耕地可用于占补平衡。

(4) 整合各类涉农资金。按照“规划标准统一、资金渠道不变、相互协调配合、信息互通共享、积极推进整合、共同完成目标”的原则，以县域为基本单元，整合各类涉农资金，通过按规划、有计划地实施高标准农田综合整治项目，进行田、水、路、林、村综合整治，使绝大部分被整治耕地的等级得到提升，耕地面积有所增加。

(5) 加强补充耕地项目指标统筹。市政府每年初向各县区政府及管委会下达补充耕地目标任务和高标准基本农田建设项目计划，完成情况列入市政府对县区政府（管委会）年度目标考核。所产生的补充耕地指标原则上禁止对市外交易，确需跨地市交易的指标，必须经市政府批准，鼓励市域内指标短期拆借。其中补充耕地项目产生的指标由市政府统筹 30%，用于市重点项目、民生工程及重大基础设施项目，指标价格为项目投资成本价的 2 倍，原则上最高价不超过 10 万元/亩；其余指标用于其他县区项目的价格略低于市场价使用；高标准农田建设产生的新增耕地指标市政府无偿使用 70%，县区政府无偿使用 30%。

(6) 严守耕地保护红线。通过改革提高耕地产出效益，耕地保护主体责任全面落实，严守耕地红线。允许各地在不破坏耕作层、不构筑永久建筑物的前提下，因地制宜保护开发利用耕地，助力农业结构调整，实现“大农业、大食品、大生态”的综合发展目标。

（三）农村集体建设用地利用改革

1. 目标任务

将全市范围内以土地利用总体规划确定的扩展边界以外的农村闲置、废弃、低效乡村建设用地实施整理复垦，推动国土综合整治转型升级，从农村拓展到城镇，从生产拓展到生活生态统筹兼顾，投入模式从国家拓展到国家集体企业形成合力，优化国土空间开发格局，提升国土利用质量效率，打造“山水林田湖草生命共同体”，建设美丽漯河。

2. 工作措施

立足于推进农村产业兴旺、生态宜居、生活富裕，改革农村集体建设用地利用方式，通过完善规划、拆旧复垦、开发利用、拓展权能等途径，盘活农村集体建设用地资源，建立城乡要素平等交换机制，畅通土地增值收益返还渠道，增强农村发展动力，推动城乡融合发展。

(1) 加强村规划管理。在乡镇总体规划指导下，因地制宜推进村规划编制，融合土地利用、村庄建设、基础设施、公共服务设施、产业发展、生态环保、乡村旅游等多种要素，划定村增长边界，合理布局各类用地，确定简单实用的管制规则，让村民看得懂、管得好。严格规范宅基地审批，强化宅基地使用管理，严格落实“一户一宅”政策，控制宅基地使用面积，合理确定农民建房分户条件，建立健全农村宅基地退出机制，促进农村集体建设用地节约集约高效利用。

(2) 有序实施国土综合整治。依据土地利用总体规划、土地

整治规划和“乡村振兴战略规划”等，在尊重群众和农村集体意见的前提下，统筹考虑自身发展与有偿流转、近期需要和长远发展，分年度编制农村建设用地拆旧复垦计划，分期有序实施，坚决避免“大拆大建”，防止不顾实际片面追求指标交易面积和金额。按照“田、水、路、林、村”全域全要素整治要求，统一规划，统一设计，推动整村实施，促进山水林田湖草生态保护修复，持续改善农村人居环境，推进美丽乡村建设。充分发挥国土投融资平台作用，以财政资金为引导，积极引进社会资金，全力投入国土综合整治。将具有一定历史文化背景和特色产业等需要整治的村作为重点，争取通过整治形成产业兴旺、生态宜居的样板。按照“宜绿则绿、宜景则景、宜耕则耕、宜建则建”的原则，大力推进工矿废弃地开发利用，加强区域内生态环境建设，优化建设用地空间布局。

（3）促进土地集约利用。加强中心村和乡（镇）配套基础设施建设，在群众自愿的基础上，逐步引导、鼓励群众到中心村和乡（镇）居住。扎实推进房地一体的农村集体建设用地和宅基地使用权确权登记颁证。探索推进宅基地“三权分置”工作，在落实宅基地集体所有权、保障宅基地农户资格权的前提下，适度放活宅基地和农民房屋使用权，鼓励利用闲置农房、宅基地发展民宿、养老、旅游等产业，增加农民的财产性收入。

（4）建立利益返还机制。将农村集体建设用地拆旧复垦纳入国土综合整治，对产生的增减挂钩节余指标和新增耕地指标，通

过增减挂钩或耕地占补平衡政策分类有偿使用。市、县区要构建形成和完善土地要素在城乡、地区之间流动及收益管理机制，制定管理办法，将土地增值收益返还农村，用于改善农村生产生活条件、美丽乡村建设和脱贫攻坚。

四、工作要求

（一）加强组织领导。市政府成立以市长任组长，常务副市长、主管副市长任副组长，国土、发改、财政、规划、住建、农业、水利、城投等部门主要负责人为成员的漯河市土地利用综合改革领导小组，统筹安排土地利用综合改革各项工作，市国土资源局负责组织、指导、协调、督查。各县区政府（管委会）作为土地利用综合改革的实施主体，也要成立相应的土地利用综合改革领导小组，确保此项工作的全面有序开展。

（二）加强资金保障。认真测算综合改革的资金需求，确保主要资金来源渠道。一是土地出让收入中要安排足够的征地和拆迁补偿费用、土地开发费用等储备土地过程中发生的相关费用；二是财政部门从国有土地收益基金中安排用于土地储备的资金；三是发行地方政府债券筹集的土地储备资金；四是市县级财政分别编列专项预算，用于保障土地整治和占补平衡；五是创新高标准农田整治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综合整治，拓宽高标准农田项目建设资金来源渠道，放大资金规模。

（三）加强土地执法工作。从2018年开始，国家土地督察济南局已将我市列入土地执法全天候卫星遥感监测范围，今后国家对存量违法占地的基本要求是“清零”，新增违法占地零容忍。“三块地”工作要在耕地保护红线内操作，要严厉打击土地违法违规行爲，加强国土资源执法队伍建设，确保漯河市土地利用综合改革工作在合理合法范围内操作。

（四）加强督促检查。市政府把土地利用综合改革、增减挂钩、耕地占补指标列入各县区政府（管委会）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。建立目标责任制度，进行专项年度考核，严格兑现奖惩；建立通报制度，对领导重视、工作力度大、效果明显的予以通报表扬；对重视不够、进展缓慢、落实不力的，予以通报批评。加强日常督促检查，市政府督查室将此项工作列入重点督查内容，定期督查改革进展情况。

2018年9月8日

抄送： 市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院，市总工会。

漯河市人民政府办公室

2018年9月8日印发

