

河南省人民政府

关于加强和改进土地资源保护利用 推动现代化河南建设的意见

豫政〔2023〕38号

各省辖市人民政府，济源示范区、航空港区管委会，省人民政府各部门：

人多地少是我省的基本省情，为统筹保护耕地和保障发展，提升支撑保障现代化河南建设的能力和水平，现就加强和改进土地资源保护利用工作提出如下意见，请认真贯彻落实。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，认真落实习近平总书记关于土地工作的重要讲话重要指示批示精神和党中央、国务院决策部署，完整、准确、全面贯彻新发展理念，锚定“两个确保”、深入实施“十大战略”，统筹发展和安全，协调保护和利用，在严守耕地保护红线前提下，着力优化国土空间格局，强化土地要素保障，提高土地利用效率，改革创新体制机制，坚定不移推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展，以高水平土地资源保护利用支撑高质量发展，全力推进中国式现代化建设河南实践。

（二）主要目标。到2025年，各级政府土地资源保护利用能力明显提升，全民耕地保护和节约集约用地意识明显增强，增存挂钩、批供联动、节约集约要素保障机制更加完善，市场配置资源作用更加高效，批而未供和闲置土地“前清后增”得到根本扭转，耕地保护面积稳中有升，单位国内生产总值建设用地使用面积明显下降，统筹高水平保护与高质量发展的土地管理制度体系基本形成。到2035年，耕地保护面积有增加、质量有提升，单位国内生产总值建设用地使用面积低于全国平均值，人均城乡建设用地大幅降低，人均城镇建设用地稳中有降，全面形成支撑实现“两个确保”奋斗目标的土地资源保护利用体系。

二、强化规划引领，保障高质量发展空间

（一）提高国土空间保障能力。锚定高质量建设、高水平实现现代化河南，全面完成省、市、县、乡四级国土空间总体规划编制审批，加快详细规划、专项规划编制实施，构建全省统一、权责清晰、科学高效的国土空间规划体系。聚焦实施以人为核心的新型城镇化战略，优化先进生产力布局，发展空间向“一主两副”中心城市、郑州都市圈、区域性中心城市和发展质量高、效益好的地方集聚，重点支撑航空港区、豫东南高新技术开发区等省级以上开发区和中原科技城、“中原农谷”等创新平台发展，重点保障省重大项目空间需求，促进人口集中、产业集聚、用地集约。坚持“项目跟着规划走、要素跟着项目走”，实行建设用地总量管控分阶段控制实施机制，发挥土地利用计划调控作用，引导规划有序实施、空间有效保障。（责任单位：省自然资源厅、各专项规划主管部门，各省辖市政府和济源示范区、航空港区管委会，排第一位的为牵头单位，下同。以下均需各省辖市政府和济源示范区、航空港区管委会落实，不再列出）

（二）创新城镇详细规划编制管理。遵循城镇建设发展规律，形成“单元+街坊”的城镇控制性详细规划管理方式，探索不同场景、不同地段差异化的规划编制方法和管控要求，分级分阶段推动规划编制。发挥规划在公共资源配置中的引领作用，打造“十五分钟社区生活圈”，推进“一老一小一青壮”全龄友好社区建设。加快城市更新区域详细规划编制，进一步细化用地性质兼容要求，特定情形下可放宽相关指标和设施配建要求，对容积率等指标可在符合控制性规划前提下适当优化，调动市场主体积极性，促进城市品质提升和土地高效利用。支持郑州市、洛阳市、航空港区保障性住房、城中村改造、“平急两用”公共基础设施建设，因地制宜确定规划指标、管控要求和激励性实施措施，引导各类资本积极参与建设和利用。（责任单位：省自然资源厅、各专项规划主管部门）

（三）严格规划实施管理。制定国土空间规划实施管理办法，健全国土空间用途管制制度，严格耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界管控，实行规划编制、审批、修改、实施和监管全生命周期管理。严格法定程序，严禁违规编制、擅自调整规划，不得以城市设计、工程设计或者建设方案等非法方式擅自修改规划、违规变更规划条件，不得以其他规划替代国土空间规划作为各类开发保护建设活动的规划审批依据。全面开展国土空间规划动态监测评估预警和实施监管，定期开展国土空间规划实施评估，根据评估结果和国民经济社会发展实际完善规划。（责任单位：省自然资源厅、住房城乡建设厅、各专项规划主管部门）

三、加强耕地保护，夯实粮食安全根基

（一）严守耕地红线。全面落实耕地保护党政同责，各级对本行政区域的耕地保护工作负总责，逐级签订耕地保护目标责任书，压实耕地保护责任，对耕地保有量、耕地占补平衡和进出平衡、违法占用耕地和永久基本农田等重大问题，按照国家及我省规定实行“一票否决”，严肃问责、终身追责。改革耕地占补平衡管理方式，将各类占用耕地行为统一纳入占补平衡管理范围，坚持“以补定占”，完善耕地占补平衡管理政策，以恢复优质耕地为主、新开垦耕地为辅，多渠道落实补充耕地，实现耕地总量动态平衡。（责任单位：省自然资源厅、发展改革委、农业农村厅、林业局）

（二）强化耕地用途管制。严格落实耕地利用优先序，耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产，永久基本农田重点用于粮食生产，高标准农田原则上全部用于粮食生产。坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，强化永久基本农田特殊保护，严禁占用永久基本农田发展林果业、挖塘养鱼、挖湖造景以及种植草皮等其他破坏耕作层的行为。禁止占用耕地建窑、建坟或擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等，严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地。依据国土“三调”及最新年度国土变更调查成果划定临时取土区，严格控制临时用地占用耕地，确需占用的必须落实表土剥离措施，履行复垦义务。（责任单位：省自然资源厅、农业农村厅、林业局）

（三）提升执法监管水平。优化提升“天眼”应用系统功能，健全审批、监管、执法融合的“一网两长”制监管网络，构建“人防+技防”立体防控体系，实现对土地违法违规问题和突发事件实时发现、实时推送、实时处置。健全“行刑衔接、行纪衔接”制度，强化自然资源行政非诉执行案件检察监督，建立“法院裁定准予执行、政府组织实施、法院到场监督”的拆除违法土地上建筑物强制执行机制，全面提升土地执法效能。（责任单位：省自然资源厅、法院、检察院、公安厅、农业农村厅、林业局）

四、节约集约用地，推动绿色低碳转型发展

（一）完善规划和用地标准体系。严格实施国土空间规划编制审批类标准，有序制定规划实施监督类标准、基础通用类标准、信息技术类标准，构建全省统一、符合生态文明建设要求的国土空间规划标准体系。制定发布开发区规划用地标准、各类建设项目用地控制指标，构建范围更大、行业更全的土地使用标准体系。（责任单位：省自然资源厅、发展改革委、相关行业主管部门）

（二）大力推进多层标准厂房建设。制定全省开发区多层标准厂房规划用地管理办法，除生产安全、工艺流程等有特殊要求的项目外，应使用或建设多层标准厂房生产，多层标准厂房屋原则上不低于三层。国家级开发区和省辖市中心城区范围内的省级开发区，多层标准厂房项目用地容积率不低于1.5、建筑密度不低于40%；县域范围内的省级开发区，多层标准厂房项目用地容积率不低于1.2、建筑密度不低于35%。（责任单位：省自然资源厅、发展改革委、科技厅、工业和信息化厅、商务厅）

（三）推进城镇低效用地再开发。制定推进城镇低效用地再开发促进城市更新实施办法，分类引导旧工业区（老厂区）、老旧住宅区（棚户区）、旧商业街区、城中村、历史风貌地区、整体外迁高校老校区等各类功能区域有序更新。以国土空间总体规划为依据，开展城市体检评估，编制城市更新规划，明确公共要素的配置要求，补齐基础设施和公共服务设施短板，提升城市综合承载能力。（责任单位：省自然资源厅、发展改革委、教育厅、住房城乡建设厅）

（四）盘活批而未供和闲置土地。深入开展批而未供和闲置土地盘活整治专项行动，建立健全“增存挂钩、批供联动、控新治旧、标本兼治”长效机制，推动用地方式向以存量为主转变。压实市、县级政府主体责任，落实盘活处置任务，2023年至2025年，盘活批而未供土地110万亩以上，闲置土地处置率达到90%以上。（责任单位：省自然资源厅、专项行动领导小组成员单位）

（五）推广节地技术和节地模式。制定建设用地使用权地上、地表和地下分层设立、分层供应、分层登记政策，推进建设用地“一变三”立体开发利用。探索盐穴、煤矿等采空区地下空间利用。总结推广公路建设节地技术。推行轨道交通和交通场站立体开发、复合利用，在出让方式、土地价格等方面给予政策支持。（责任单位：省自然资源厅、发展改革委、住房城乡建设厅、交通运输厅、国动办）

（六）开展节约集约用地监测评价。建立多层次的节约集约用地评价体系，常态化开展开发区土地利用综合评价，探索开展市、县级行政区域节约集约用地整体评价，依据评价结果实施差异化的支持和限制政策，推动资源要素向高产区域、高端产业、高效企业集聚。创建全国自然资源节约集约示范县（市）、全省自然资源节约集约示范开发区，落实激励政策，发挥示范引领作用。建立部门合作机制，综合运用地价、城镇土地使用税、土地闲置费等税费措施，倒逼用地单位节约集约用地。（责任单位：省自然资源厅、发展改革委、科技厅、人力资源社会保障厅、商务厅、税务局）

五、优化土地配置，激发经济发展内生动力

（一）发挥市场和政府作用。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，以市场需求为导向，依托“土地豫选云”平台构建土地供需“云上”互动机制，完善市场规则和价格形成机制，实现供需信息公开透明、供需双方择优竞选、土地市场充分竞争。建设全省统一的土地二级市场交易平台，围绕进一步优化交易流程、降低交易成本、激发市场活力出台激励政策。更好发挥政府作用，加强市

场研判，优化土地储备管理，打造精品地、定制地，分类精准有序供应土地，提升调节与监管能力，强化全生命周期监管，对土地一、二级市场进行整体调控，促进土地市场平稳健康发展。（责任单位：省自然资源厅）

（二）加强产业用地政策支持。制定产业用地政策实施工作指引，在符合国土空间规划、产业发展规划和用途管制要求前提下，允许不同产业用地类型合理转换，探索二三产业混合、公益性设施与经营性设施混合、公共服务设施与市政基础设施混合的土地供应政策和管理机制。探索产业用地地价与产业绩效挂钩，在不突破地价底线原则下，市、县级政府可以根据产业项目的绩效、能级等情况综合研究确定产业用地出让底价。（责任单位：省自然资源厅、发展改革委、商务厅）

（三）推进建设用地审批提速增效。开展土地征收前期工作时，可同步进行土地现状调查、社会稳定风险评估。实行建设用地自动化智能审批，进一步优化建设用地审查流程，建立用地、用林审批协调联动机制，实行同步受理、同步审查。加强用地审批和规划许可融合管理，推行“多证合一”“多审合一”，实现规划选址、用地审批、土地供应、规划许可、核验核实衔接贯通。强化“双随机、一公开”监督检查，对建设用地审批效能进行定期通报。（责任单位：省自然资源厅、财政厅、人力资源社会保障厅、林业局）

（四）创新土地供应方式。大力推进“标准地+承诺制”联动改革，逐步提高工业用地“标准地”出让比例，推行“带项目”“带方案”“带施工图”出让，加快实现“拿地即开工”。健全长期租赁、先租后让、弹性年期出让、作价出资（入股）等建设用地市场供应体系，推动建设用地供应向租赁、出让方式并重转变。鼓励各地探索土地使用权出让预审申请制度，支持有条件的地方开展“土地使用权+生态产品价值”出让。（责任单位：省自然资源厅、发展改革委、财政厅、住房城乡建设厅）

六、统筹城乡用地，加快建设和美乡村

（一）保障乡村振兴发展空间。实施乡村振兴战略，加快编制乡镇国土空间规划，科学划定村庄建设边界，合理确定乡村建设用地规模。分类分步有序推进村庄规划编制，对具备一定产业发展基础、人居环境整治项目多、有特色文化保护需求或需要开发建设的村庄，编制“策划、规划、设计、管控”四位一体的实用性村庄规划；对近期建设任务少的村庄，在乡镇国土空间规划中明确“通则式”规划管控规则，实现乡村地区规划管理全覆盖，服务乡村建设行动。（责任单位：省自然资源厅）

（二）保障农村一二三产业融合发展用地。加大土地要素倾斜支持力度，每年安排不低于5%的新增建设用地计划保障乡村产业发展、乡村建设用地。根据乡村产业特点，探索点状供地，实现点状布局、点状开发。鼓励农村存量建设用地和闲置农房复合利用，通过入股、联营等方式发展农家乐、乡村旅游、农产品初加工、电子商务等产业。依据国土“三调”及最新年度国土变更调查成果编制养殖用地等设施农用地选址指引，对符合设施农业用地条件的农村产业融合项目按照设施农业用地进行备案。（责任单位：省自然资源厅、农业农村厅、乡村振兴局）

（三）推进乡村全域土地综合整治。以乡镇为单元，深入实施全域土地综合整治，统筹推进农用地整理、建设用地整理、生态保护修复、产业导入与布局、历史文化保护等各项工作，解决农村居民点散乱化、耕地碎片化等问题，引导耕地山上换山下、果树苗木上山下坡，优化农村生产生活生态空间布局，建设宜居宜业和美乡村。整治产生的补充耕地、城乡建设用地增减挂钩、生态系统碳汇等各类指标在全省范围内优先交易，所得收益优先用于和美乡村建设，促进城乡之间要素自由流动、平等交换、合理配置。（责任单位：省自然资源厅、发展改革委、财政厅、住房城乡建设厅、农业农村厅）

七、保障措施

（一）加强组织领导。各地要认真落实土地资源保护利用主体责任，自然资源部门要发挥牵头作用，有关部门要按照责任分工加强协同配合，共同推动土地管理各项政策措施落地见效。（责任单位：省自然资源厅、各相关部门）

（二）加强审计督察执法。将耕地保护和节约集约用地工作纳入领导干部经济责任审计、自然资源资产离任审计的重要内容。加强省级自然资源督察机构队伍建设，对各地土地资源保护和利用工作情况开展督察；对督察发现问题整改不力的，采取警示约谈、公开通报、暂停用地审批、移送移交等督察手段，督促问题整改到位。持续深化自然资源行政执法体制改革，完善执法监管体制机制，加强对乡镇（街道）综合执法的业务指导，做到职责更加明确、队伍相对稳定、监管有力有效，坚决守住自然资源安全底线。（责任单位：省自然资源厅、审计厅）

（三）营造良好氛围。开展土地管理法律、法规、政策培训和宣讲，提升领导干部依法依规管地用地意识，提高各级政府及其部门运用政策能力。加强宣传引导，推动保护耕地和节约集约用地成为全社会共识。（责任单位：省自然资源厅、农业农村厅）

河南省人民政府

2023年10月26日