

【发布单位】河南省  
【发布文号】豫政〔2008〕44号  
【发布日期】2008-09-11  
【生效日期】2008-09-11  
【失效日期】-----  
【所属类别】政策参考  
【文件来源】[河南省](#)

# 河南省人民政府关于严格保护耕地保障科学发展实现土地高效利用的若干意见

(豫政〔2008〕44号)

各市、县人民政府,省人民政府各部门:

土地是民生之本,是支撑经济社会发展的重要载体和战略资源。土地保护开发利用水平直接影响工业化和城镇化进程,影响经济社会可持续发展能力。近年来,我省土地管理工作成效明显,耕地特别是基本农田得到有效保护,连续9年实现耕地占补平衡,粮食产量连续两年达到500亿公斤以上,为国家粮食安全做出了突出贡献;土地调控作用不断增强,建设用地合理需求得到保障,节约集约用地水平有所提高,促进了经济社会持续健康发展。但是,受人多地少省情和经济发展阶段的影响,全省土地供需矛盾突出的状况短期内难以根本改变;在管理和开发利用方式上,低效使用和浪费土地的现象还普遍存在,乱占滥用土地等违法违规行为还时有发生;在指导思想上,严格保护耕地、节约集约开发利用土地资源的意识还有待进一步增强。为了切实保护耕地、保障科学发展、实现土地高效利用,现提出如下意见:

## 一、土地资源保护和利用的指导思想、总体要求和主要目标

(一)指导思想。坚持“两保一高”,即以科学发展观为统领,把土地资源的管理作为调控调节经济运行、促进经济社会又好又快发展的重要手段,严格保护耕地特别是基本农田,基本保障工业化、城镇化健康发展的建设用地需求,努力实现土地高效利用。

(二)总体要求。坚持严格保护耕地,确保耕地特别是基本农田数量不减少、质量不降低;坚持建设用地有限指标保重点、一般项目靠挖潜,提高土地资源利用效率;坚持节约集约用地,不断优化土地空间布局;坚持依法依规管地用地,维护良好的土地管理秩序。

(三)主要目标。严格保护耕地特别是基本农田,确保完成我省耕地保有量和基本农田保护面积责任目标。按照国家要求,2020年全省耕地保有量保持在1.1847亿亩以上,基本农田面积保持在1.0175亿亩以上,着力提高耕地质量和综合生产能力。

基本保障全省工业化、城镇化健康发展用地需求。近期全省每年建设用地约需40万亩,除合理使用国家分配的建设用地计划指标外,努力通过争取国家重点项目建设用地指标、城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩、清理盘活城镇存量建设用地等途径保障建设用地需求。

实现土地高效利用。到2012年,大城市和区域中心城市的人均建设用地控制在90平方米以内,中等城市控制在95平方米以内,小城市控制在100平方米以内,建制镇控制在110平方米以内;大城市和区域中心城市的城市建设容积率原则上达到0.7以上,中等城市达到0.6以上,小城市达到0.5以上。各类开发区和产业集聚区要建成节约集约用地示范区,普遍使用多层标准厂房。

## 二、强化耕地保护, 稳定耕地数量, 提高耕地质量

(四) 严格执行建设占用耕地补偿制度。各类非农建设经批准占用耕地的, 建设单位必须补充数量、质量相当的耕地。建设单位不能自行补充耕地的, 必须按照规定足额缴纳耕地开垦费。有条件的地方要积极开展宜耕后备资源调查开发利用工作, 努力开拓补充耕地渠道。加强对耕地开垦费的征收、使用和监管, 国土资源部门要对补充耕地的数量、质量进行严格验收。

(五) 加强土地开发整理。以稳定耕地数量、提升耕地质量为目标, 强力推进土地开发整理。抓紧编制今后5年的土地整理总体实施方案, 统一规划、集中布局、规模整理、严格实施。按照成方连块、井渠路电配套的要求, 高标准建设基本农田示范区, 全面提升基本农田建设和管理水平。规范土地整理项目建设管理, 空间上要落实, 质量上要保证。支持项目所在地农民参与土地整理基础性工程施工。加强土地整理项目基础设施后期管护, 探索后期管护有效机制。

(六) 强化耕地质量建设。积极组织实施“沃土工程”, 全面提升耕地特别是基本农田地力等级。建立长期稳定的土壤监测体系, 有计划地开展土壤污染治理和修复试点工作。定期开展耕地质量普查, 建立和完善耕地质量动态监测与预警体系, 及时发布耕地质量监测报告。

(七) 加大资金支持力度。以建设粮食生产核心区为载体, 整合相关涉地支农资金, 重点用于保护基本农田、提高耕地质量。完善基本农田保护机制, 建立基本农田保护经济补偿制度。省国土资源部门要会同省财政等部门研究制订具体办法。

## 三、坚持有限指标保重点、一般项目靠挖潜, 保障全省经济社会发展

(八) 集中用地计划指标保障重点建设项目用地。国家下达我省的年度用地计划指标主要保障重点项目建设用地, 即保障国家在我省区域内布局的重大项目、重大基础和公共设施项目、引领全省产业升级和结构调整的重大项目、重要生态环保和节能减排项目、重大招商引资项目及重点民生保障项目的用地需求, 以支撑全省经济社会又好又快发展。支持国家、省级开发区和符合省土地利用规划、城镇体系规划的产业集聚区发展。省发展改革、国土资源部门要会同有关部门, 依据国家的宏观调控政策、产业政策、年度用地计划指标和我省经济社会发展实际, 研究制订年度保障用地重点项目目录, 报省政府批准后实施。

加强重点项目用地指标管理, 对配给重点项目但未按要求使用的用地指标, 要依法予以收回并重新安排使用。各地有关建设项目要争取列入国家重点项目序列, 使用国家预留的建设用地指标。

(九) 通过存量土地挖潜保障一般项目用地需求。充分挖掘城镇存量建设用地潜力, 保障区域经济发展用地需求。各地要摸清存量建设用地家底, 综合规划, 重点盘活批而未供、供而未用、低效使用的建设用地, 破产倒闭企业占地, 旧城区、城中村和棚户区改造后腾出的土地。对批而未供、供而未用的土地, 要依法责令限期使用或收回重新安排使用。对低效使用的土地, 要采取有效措施, 通过调整规划设计、增加建设内容提高容积率。对破产倒闭企业占地和旧城区、城中村、棚户区改造后腾出的土地, 可依据城市总体规划依法调整土地用途, 用于金融、商业等服务业发展和商品房开发; 除保障低收入家庭住房建设用地需求外, 房地产开发要加大城中村、棚户区和旧城区改造力度, 尽量不使用或少使用新增建设用地。

充分挖掘农村存量建设用地潜力。结合新农村建设, 完善村镇规划。要继续深入开展“空心村”、砖瓦窑和工矿废弃地整治, 为补充耕地和城乡建设用地创造条件。省国土资源部门要会同有关部门, 积极探索城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩以及集体建设用地流转的有效途径。对各地的村镇规划编制、村镇布局调整、农村社区建设试点工作, 省建设、国土资源和发展改革部门要按照职责加强指导。

## 四、加强用地管理, 推进节约集约用地, 提高土地利用效率

(十) 各类空间发展及建设规划要与土地利用总体规划相衔接。各类与土地利用相关的规划要以土

地利用总体规划为基础进行制订、调整或修编,所确定的建设用地规模必须符合土地利用总体规划,年度用地安排也必须控制在土地利用年度计划之内。不符合土地利用总体规划和年度计划的,必须及时调整和修改,核减用地规模。土地利用总体规划确有必要进行局部调整的,必须进行严格的听证论证,按法定程序和权限报批。

城市规划要按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则,科学确定城市定位、功能目标和发展规模,增强城市综合承载能力。要统筹协调各类交通、能源、水利等基础设施和基础产业建设规划,避免因盲目投资、过度超前和重复建设等浪费土地资源。发展改革、国土资源、建设、环保等部门在制定相关规划时,要注意妥善处理好大、中、小城市的发展关系,按城市体系和功能确定土地利用规模和结构,突出重点,兼顾整体,在城市空间布局规划中体现节约集约用地的要求。

认真做好新一轮土地利用总体规划修编工作。抓紧修改完善《河南省土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》,指导各地做好土地利用总体规划修编工作。规划修编要体现“两保一高”的总体要求,统筹全省各区域土地利用,保障重点区域、重点行业及重点项目用地需求。在耕地数量不减少、质量不降低的前提下,合理调整土地利用布局,为城市发展留出空间。

(十一)认真制定和严格执行土地使用条件及标准。大力发展节地型产业、节地型建筑和紧凑型城镇,走新型城镇化和工业化道路。省国土资源部门要会同省发展改革、建设等部门,按照节约集约用地的原则,在满足功能和安全要求的前提下,重新审改现有各类城镇和工程项目建设用地标准,提高投资强度、建筑密度、容积率,健全各类建设用地标准体系。城市规划、项目设计和建设单位要严格按标准进行规划、设计和施工,防止和消除各类项目多占多用土地现象。坚决制止城市建设“摊大饼”式的无序扩张,严禁建设脱离实际需要的宽马路、大广场和绿化带。严格限制低层建筑,合理提高城市建设容积率。中、小城市房屋建筑要加强规划约束,实现以多层和高层为主,为发展腾出空间。要抓紧建立和实施城镇建设用地及各类开发区、产业集聚区建设用地集约利用评价制度,开展土地利用状况调查、土地集约利用程度评价和土地集约利用潜力测算,推进节约集约用地。

(十二)加强项目用地全过程管理。对应当进行用地预审的项目,国土资源部门要按照国家产业政策和省经济社会发展规划,依据土地利用总体规划、年度用地计划、土地使用条件和标准进行用地预审。没有通过用地预审的,各相关部门不予办理各类审批、核准、备案手续,不得办理项目用地规划许可证,不得批准供地。加强建设用地审批环节的审查,严格执行用地标准,核减超标准用地。对工业用地和经营性用地,要落实公开出让制度。完善建设项目竣工验收制度,把建设项目依法依规、节约集约用地和履行土地出让合同、划拨决定书的情况作为项目竣工验收的重要内容。没有国土资源部门的检查核验意见或者检查核验不合格的,不得通过竣工验收。

(十三)积极引导使用未利用地和废弃地。各地要对适宜开发的未利用地做出规划,引导和鼓励将适宜建设的未利用地开发成建设用地。积极复垦利用废弃地,对因单位撤销、迁移等原因停止使用以及经核准报废的公路、铁路、机场、矿场等使用的原划拨土地,应依法及时收回,重新安排使用;除可继续划拨使用的外,经依法批准由原土地使用者自行开发的,按市场价补缴土地价款。

(十四)鼓励开发利用地上地下空间。对现有工业用地,在符合规划、不改变用途的前提下,开发地下空间或提高地上建筑容积率的,不再增收土地价款。对新增工业用地,要进一步提高工业用地控制指标标准,厂房建筑面积高于容积率控制指标的部分,不再增收土地价款。鼓励建设和使用多层标准厂房,凡用于建设多层标准厂房的项目用地,优先解决用地指标;凡规定应当使用标准厂房的建设项目必须进入标准厂房,严禁单独供地。

(十五)促进各类开发区和产业集聚区节约集约用地。提高国家、省级开发区节约集约用地水平,积极支持符合节约集约用地标准且无发展空间的开发区按程序申请升级或扩区。各地要严格按照土地利用总体规划和城市总体规划,结合产业发展规划,建设产业集聚区。各地新建工业项目原则上都要进入开发区或产业集聚区,并把开发区和产业集聚区作为促进区域经济发展、扩大城市规模和承接产业聚集、人口聚集的载体,进一步促进全省产业带布局和城镇体系规划的实施。

(十六)合理确定出让土地宗地规模。各地在国有建设用地出让前要制订控制性详细规划和土地供

应方案。工业类项目要严格执行土地使用条件和标准,商品房开发项目要根据住房规划要求,明确小户型套数和户均面积的有关要求,确保节约集约利用每宗土地。成片开发建设的土地应统一规划、统一整理,按“净地”分宗供应。对房地产开发用地单宗出让面积,省辖市不得超过150亩、县(市)不得超过75亩,每宗地开发建设时间原则上不超过3年。

## 五、明确共同责任,完善奖惩制度,落实保障措施

(十七)明确共同责任。各级政府要对本行政区域内的耕地保有量和基本农田保护面积、土地利用总体规划和年度计划执行情况、节约集约用地、依法依规用地情况负总责,政府主要领导是第一责任人。

国土资源部门要认真执行土地管理的各项法律、法规和方针政策,全面履行管理职责。发展改革部门要依据国家宏观调控政策和产业政策,统筹引导投资发展方向,严格核定投资规模,牵头做好年度保障用地重点项目目录制订工作。财政部门要按照国家和省有关政策规定,管理和使用土地有关资金,重点保证土地保护开发利用资金需求。规划、建设部门要严格确定各类城市的容积率标准,认真组织城市和村镇规划编制工作,并按照规划要求,在发放建设用地规划许可证、审核土地利用控制性详细规划时科学合理确定建设项目用地规模。各相关部门在安排本行业建设项目时,要严格执行土地使用标准,采用先进的节地技术进行规划设计和建设施工,切实提高土地利用效率。监察部门要切实加强对保护耕地和节约集约用地制度执行情况的检查,对违法违规用地以及不认真履行监管职责的政府工作人员予以严肃查处。

(十八)建立健全“两保一高”年度考核评价制度。科学制定能真实反映各地耕地保护和节约集约用地水平的考核评价标准和考核办法,实行上一级政府对下一级政府分级考核,考核结果由国土资源部门定期公布。每年年底,要依据规划、计划执行情况,耕地保有量和基本农田保护面积责任目标完成情况,耕地面积净增加量、基本农田建设情况,新增建设用地土地有偿使用费缴纳情况,违法违规用地查处情况,对各地耕地保护工作进行量化考核;依据各地单位生产总值和固定资产投资规模增长的新增建设用地消耗、人均城镇工矿建设用地、工业项目投资强度、产业集聚区发展和多层标准厂房建设、存量用地盘活、执行行业用地标准等情况,对各地节约集约用地工作进行量化考核。

(十九)建立完善“两保一高”激励约束机制。将新增建设用地土地有偿使用费、省集中的土地使用权出让收入的使用与各地“两保一高”绩效挂钩。对新增建设用地土地有偿使用费,除省按规定安排的专项资金外,其余按照各地基本农田、灌溉水浇地面积、净增耕地量和省政府确定的土地管理重点工作完成量等因素进行分配,体现对耕地保护建设成效突出地区的重点支持。从省级财政集中土地出让收入中拿出一部分资金,按照奖励节约、鼓励集约、补助挖潜的原则,用于奖励土地挖潜成效突出的市、县(市)。具体办法由省财政部门会同省国土资源部门制订。

将建设用地计划指标的分配与各地重点项目建设情况挂钩。以国家下达我省的年度建设用地计划为基数,预留一定的机动指标,用于支持重点项目建设成效显著的市、县(市)。

将建设用地计划指标的分配与盘活挖潜存量土地情况挂钩。对盘活挖潜成效好的市、县(市),在农用地转用指标分配上给予倾斜。对未完成盘活挖潜目标任务的市、县(市),扣减其农用地转用指标,并责令限期完成目标任务。

将“两保一高”工作绩效与各市、县(市)政府年度责任目标考核挂钩。对“两保一高”工作成效显著的予以表彰奖励,对工作成效差的予以通报批评直至暂停用地审批。

(二十)提高保障重点项目建设用地的效率和水平。各级国土资源部门要进一步增强服务意识,提高工作效率,积极推行重点项目建设用地全程服务,跟踪协调解决征地拆迁问题,及时化解征地矛盾和纠纷,保障群众合法权益,加快重点项目建设进程。省国土资源部门要会同有关部门抓紧制订征地区片综合地价,省劳动保障部门要尽快确定被征地群众社会保障费用标准。

(二十一)加大土地行政执法和责任追究力度。坚持依法依规管地用地,建立和完善土地联合执法协

调机制,形成执法合力。对各类违反土地管理规定的行为,要严格按照《违反土地管理规定行为处分办法》(监察部、人力资源和社会保障部、国土资源部令第15号),追究有关人员的责任,确保共同责任落实到位。

河南省人民政府

二〇〇八年九月十一日

说明:本库所有资料均来源于网络、报刊等公开媒体,本文仅供参考。如需引用,请以正式文件为准。

[关于我们](#) | [联系我们](#) | [广告报价](#) | [诚聘英才](#) | [法律公告](#)

京ICP备05029464号 | [网上传播视听节目许可证\(0108276\)](#)

中国法院国际互联网站版权所有,未经协议授权,禁止下载使用或建立镜像

Copyright © 2002-2009 by ChinaCourt.org All rights reserved.

Reproduction in whole or in part without permission is prohibited