

# 漯河市人民政府文件

漯政〔2019〕9号

## 漯河市人民政府 关于加强城镇建设用土地储备的 实施意见

各区人民政府，经济技术开发区、市城乡一体化示范区、西城区管委会，市人民政府有关部门，直属及驻漯有关单位：

为进一步加强和规范土地储备管理，提高土地资源科学配置水平，增强政府对城镇建设用土地市场的宏观调控和保障能力，充分发挥土地效益，推动我市经济社会高质量发展，根据国家、省、市有关文件精神 and 国土资源部、财政部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会印发的《土地储备管理办法》（国土资

规〔2017〕17号),河南省国土资源厅、河南省财政厅、中国人民银行郑州中心支行、中国银行业监督管理委员会河南监管局印发的《河南省土地储备暂行办法》(豫国土资发〔2018〕132号),结合我市实际,现提出以下意见。

## 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,全面贯彻落实党的十九大和中央经济工作会议、省委十届八次全会、市委七届九次全会精神,紧紧围绕新时代漯河经济社会发展“四三二一”工作布局,全面推进“四城同建”,深化土地储备和供给侧结构性改革,科学有序投放土地,为全市经济社会高质量发展提供保障。

(二) 工作思路。坚持以土地利用综合改革为动力,综合运用行政、经济、市场、科技四种手段,按照统一规划、统一谋算、统一收储、统一开发、统一供应“五统一”原则开展工作,持续提升土地资源保护、开发利用的质量和效益,实现城镇土地资源的有序供给和保值增值,坚持共融、共储、共建、共担、共享利益分配机制,最终实现土地收储职能发挥最大化、土地潜力最大化、土地资产价值最大化、融资效能最大化、土地净收益最大化。同时土地收储要从注重新增建设用地向注重盘活存量建设用地转变,从注重效益向质量效益并重转变。

(三) 基本原则。一是坚持规划引领。根据国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城市建设总体规划、生态建设总

体规划的要求，科学制定土地储备总体规划。通过实施区域性整理，盘活城市土地资源，提高土地集约节约利用水平。二是坚持计划推进。根据土地储备总体规划、土地供应计划，科学编制土地储备三年滚动计划和年度土地储备计划，有效调控市区土地市场。三是坚持统一收储、统一供应运行新机制。凡是符合土地利用总体规划、城市总体规划的经营性建设用地，全部列入土地收储范围，实行统一收储、统一供应，实现土地“一个池子蓄水、一个龙头出水”的管控格局。

## 二、土地收储范围

市区范围内符合土地利用总体规划、城市总体规划、乡镇规划的新增经营性建设用地（不含工业用地）；原工业、仓储、教育、医疗等非经营性用地需改变为经营性用地；城市规划区内征迁改造产生的存量土地；政府依法收回或者收购的国有土地；行使优先购买权取得的土地；依法取得的其他土地。鼓励工业和仓储等非经营性用地纳入土地储备。

——低效、闲置用地。对城市建成区内的低效、闲置用地，尤其是对没有按期建设的土地纳入收储范围，采取收购、置换、征收等多种形式依法予以收回，提高土地利用效率。

——“两改”（棚改）项目用地。2018年5月28日之前经“两改”（棚改）办批复的项目按原有程序实施；之后经批准实施的“两改”（棚改）项目，各区政府（管委会）完成各项征迁后，符合入库条件的土地，纳入土地储备库，实行统一供应。

——原批准用途为工业、仓储、教育、医疗等非经营性用地，经自然资源和规划部门批准改变为商业、住宅等经营性用途的土地，由市土地储备中心按《漯河市人民政府关于规范国有建设用地使用权改变用途处置的通知》（漯政〔2013〕57号）实施收储。

——市政府或市土储委办公室指定市土地储备中心实施的涉及国有企业改革土地，由市土地储备中心委托市国土开发有限公司具体实施。

——政府依法收回的行政事业单位空闲土地。经市政府批准，市属单位的由市土地储备中心实施收储，区属单位的由各级政府（管委会）组织实施。

——零星地块。根据《漯河市人民政府关于加强城市规划管理严格控制零星建设的通知》（漯政〔2013〕32号）精神，我市城市总体规划确定的范围内5000平方米以下零星地块的收储，一律纳入区域收储范围，原则上不得单独供地。

——各区政府（管委会）及其他土地遗留问题。原则上由市土储委办公室按照“一事一议”方式研究解决，重大问题报市土储委研究决定。

——市政府原已明确市城市建设投资有限公司（市城市建设投资中心）实施的项目，纳入土地储备范围，仍按原有渠道和体制模式运行。

以上各类项目，在征迁、土地补偿完成后，符合入库条件

的，纳入土地储备库。

### 三、土地收储模式

(一) 市本级投资收储的经营性用地项目。由市土地储备中心组织，市国土开发公司具体实施项目收储，完善各项手续。其中市财政出资的土地收储项目，按照《漯河市人民政府办公室关于印发漯河市市区城镇建设用土地土地储备工作规程的通知》（漯政办〔2018〕112号）要求具体实施。

(二) 市区两级共同投资收储的经营性用地项目。经市土储委办公室会议研究通过后，由市土地储备中心委托市国土开发公司具体实施，完善各项手续。市国土开发公司可成立分公司，与各区政府（管委会）汇集资金，共同实施。利用市财政资金共同收储的项目，按照漯政办〔2018〕112号文件执行。

(三) 各区政府（管委会）投资收储的经营性用地项目。经市土储委办公室会议研究通过后，各区政府（管委会）可具体实施土地报批、补偿安置等工作。项目征收完成后，与市土地储备中心办理土地移交手续、提交入库申请，统一纳入土地储备库。

### 四、重点任务

(一) 科学制定土地储备规划。

市土储委办公室要根据城市总体规划中正在建设或者即将建设的重点公共基础设施，统筹预测土地储备规模、合理布局土地储备空间、优化调整土地储备结构、综合评估土地储备经济社会效益，科学制定土地储备总体规划、土地储备范围内控制性详细

规划，适时修编土地利用总体规划，有效保障土地储备工作健康发展。

## （二）合理编制土地储备三年滚动计划和年度计划。

按照《土地储备管理办法》（国土资规〔2017〕17号）关于土地储备实行计划管理的规定，每年第三季度，由市自然资源和规划局牵头，市土储委协调各区政府（管委会）上报本辖区内三年土地储备滚动计划及次年年度土地储备、供应计划。市自然资源和规划部门会同财政部门对各区政府（管委会）上报结果进行审定，合理提出年度土地储备供应规模、资金需求和保障措施，组织编制完成土地储备三年滚动计划和下一年度土地储备计划，经市土储委研究同意后，提交省自然资源部门备案，报市政府批准后实施。根据市场需求及资金调控需要，科学调控做好年度储备土地的供应计划，确需调整年度土地储备、供应计划的每年中期可调整一次。

## （三）拓宽土地储备筹资渠道。

针对国家关于加强地方债务管理和土地储备资金管理政策，积极研究探索新时期土地储备资金筹措新渠道。一是财政部门从已供应储备土地产生的土地出让收入中安排给土地储备机构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；四是经财政部门批准可用于土地储备的其他财政资金；五是市政府指定市国

土开发公司实施的项目，由市国土开发公司负责资金筹措；六是其他可能的资金筹措渠道。

#### （四）规范操作，确保土地储备管理机制的实施。

坚持储备权高度集中。城市区土地储备权在市政府，收益权各级共享。无论是采取市级投资模式，还是采用合作模式、区级投资模式的收储项目，都必须按照“五统一”的原则，由市土储委办公室研究通过后方可实施收储，并按照土地供应计划集中统一供应。

坚持深度规划。按照“土地收储到哪里，区域控制性详细规划落地到哪里，城市基础设施配套到哪里”的原则，对收储区域要进行深度规划，将道路、学校、医院、游园绿地、供暖供水供气等各类服务设施统筹规划，做优区域环境，提升土地价值空间。

坚持生地变熟地。未依法征迁、未进行土地整理的地块坚决不许供应，要在公平补偿、确保各方利益、依法完成征迁之后，再进行必要的“七通一平”土地整理，并完善规划，将生地变成熟地。对采取片区模式实施的土地收储，整个收储区域要一步到位收储，完善道路等基础设施后，再对成熟的地块分期分批出让。

坚持土地招拍挂。严格执行土地招拍挂制度，尤其是对商业和商品住宅用地，必须全部纳入土地收储，按规定必须纳入土地储备范围而未进行储备的土地不得供应。

坚持高效安全的资金使用流程。财政资金的拨付要高效安全，各级财政、审计、自然资源和规划部门应加强对土地储备资金使用情况、政府采购制度等管理和监督，确保土地储备资金专款专用，努力提高土地储备资金管理效率。市财政局要制定出台收储土地的资金清算办法，规范土地清算程序，提高资金清算效率。

坚持依法依规、阳光操作。要确保土地收储工作依法操作、公开透明、有序推进。拟收储地块必须符合用地规划和城市总体规划，必须依法依规报批，严禁未批先征、未批先收。

## 五、保障措施

### （一）加强全市土地储备工作领导和管理。

牢固树立经营城市理念，按照“资源变资产，资产变资本，资本投入基础设施建设，完善的基础设施可使资源放大升值”的思路，灵活运用，千方百计推动土地收储工作。

要加强市土储委对全市土地储备工作的领导和土地市场的调控。全市土地储备总体规划、市本级年度土地储备计划、供应计划、收储项目的实施方案和资金筹措方案、机构职责等与土地储备有关重大事项，均需报市土储委审议决策。

要强化年度土地储备计划、资金计划、供应计划的执行力和约束力，计划申报单位应严格按照年度土地储备供应计划要求进行申报，市土地储备中心要定期汇总各区政府（管委会）土地储备供应计划执行情况，分析全市土地储备供应形势，为市政府提



供决策依据。

要建立土地储备工作考核机制，市土储委将对各成员单位年度储备计划及三年滚动计划、储备土地入库、供应计划、土地征迁及补偿进度等执行情况考核，考核结果定期通报。

## （二）建立齐抓共管的“大储备”工作格局。

各区政府（管委会）、各相关部门要牢固树立全市上下“一盘棋”思想，坚决服从服务全市大局。

土地储备涉及规划批复、土地征收（收购）批复、地籍、房产查询、地质灾害评估、储备资金筹集和成本认定支付、工业场地污染调查和治理等多项审批手续办理，各相关部门要给予大力支持，做好对接和配合工作。

各区政府（管委会）、市国土开发公司要加强旧城区、棚户区改造范围内土地征迁、补偿安置及社会稳定工作，各相关部门要坚持依法行政，从节约集约利用土地资源、多为政府积累优质土地资产的高度，增强大局意识，形成发展合力。

计划收储的土地，要优先保证土地报批，要在耕地占补指标、规划指标和用地计划指标上给予倾斜，确保土地收储工作落实到位。在修订城市建设总体规划时要统筹考虑已纳入收储计划土地的合理有效利用。

要实行超前管护与属地管护。列入三年土地滚动计划的土地储备项目，各区政府（管委会）应通过影像等技术手段，锁定地上附属物。在土地征收（收购）前，各区政府（管委会）提前安

排部署收储地块的巡查、管护工作，防止私搭乱建、抢栽抢种等违法行为的发生。纳入土地储备库的土地，按属地管理原则，由各级政府（管委会）对储备土地进行挂牌出让前的巡查、管护工作，保持原有地形、地貌不改变，杜绝各类违法用地行为发生。

### （三）加强土地储备的监督管理，完善自我约束机制。

各职能部门要加强对储备土地组卷报批、征迁补偿、收储、开发、供应、资金拨付等行为全过程监督管理。相关人员要廉洁自律，依法依规高效完成各项工作，实现阳光收储、阳光出让。在土地收储过程中存在滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪的，按有关规定严肃处理。

本意见自印发之日起实施，有效期三年。

2019年6月25日



