

驻马店市人民政府办公室文件

驻政办〔2018〕8号

驻马店市人民政府办公室 关于印发驻马店市深入推进土地利用综合 改革实施方案的通知

驿城区人民政府，市城乡一体化示范区、经济开发区、市产业集聚区管委会：

市国土局制定的《驻马店市深入推进土地利用综合改革实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真遵照实施。

2018年2月5日

驻马店市深入推进土地利用综合改革 实施方案

为深入贯彻落实党的十九大精神，推动省委省政府重大战略部署实施，对接省国土资源厅深化土地利用综合改革精神，提升我市国土资源保障能力和土地资源利用水平，深入推进土地利用综合改革，即城镇规划区内建设用地、农村耕地、乡村集体建设用地，也称“三块地”改革，结合我市实际，制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想

认真贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，落实省委省政府实施国家粮食生产核心区规划，加快推进我市新型城镇化、助推实施百城建设提质工程和全面脱贫攻坚的决策部署，积极推进土地利用综合改革，创新土地资源规划、开发、供应、利用方式，提高国土资源利用效率和保障水平，实现土地资源的资产化和资本化，为我市跨越式发展做出更大贡献。

（二）基本思路

按照保障发展与保护环境内在统一、相互促进的要求，以城镇规划区内建设用地、农村耕地、乡村建设用地（以下简称“三块地”）为主要内容，在全市纵深推进土地利用综合改革，以“生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线”为基础，

以提升土地供应质量为导向，以提高土地资源的资产价值和资本价值为主线，综合运用行政、市场、经济、科技四种手段，通过实施“多规合一”规划，拓展土地储备，开展土地信托，进行土地综合整治，完善土地要素市场体系，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，打通土地资源向资产、资本转化并增值的渠道，促进城镇建设用地保障科学有序、节约集约，农村耕地数质并升、规模流转，乡村建设用地布局科学、生态宜居，使“三块地”空间布局均衡、内部结构合理，为新型城镇化、农业农村现代化、城乡融合发展提供有力的土地和资金保障。

（三）基本原则

——**坚持以人为本**。“三块地”综合改革的出发点和落脚点都是为了人民，人民是改革过程的重要参与者与推动者，必须顺应人民群众对美好生活的需要，围绕解决发展不平衡不充分问题，高质量、长眼光实施区域协调发展战略和乡村振兴战略，让人民从土地综合改革中得到实惠，让土地增值收益在国家、集体、个人分配更加科学合理，提高人民的获得感和满意度。

——**坚持以政府为主导**。推进“三块地”综合改革要充分利用好“党委领导、政府主导、部门协同、上下联动、公众参与”的工作机制，党委政府主要领导要亲自抓，政府牵头、相关部门各尽其职，国土资源部门当好“参谋部”和“经营部”，在“地从哪里来”和“钱从哪里出”两大问题上，积极拓展思路，探索创新。

——**坚持以市场为导向**。创新土地开发利用方式必须牢牢把

握市场导向，充分发挥市场在土地资源配置中的决定性作用，以管理资产理念开发供应利用土地资源，以实现我市土地资源价值与效益最大化作为土地利用综合改革的结果导向。

——坚持以节约集约为引领。我市经济发展水平与发达地区还有很大的差距，要实现我市跨越式发展，还需要大量的资源和资金。必须杜绝资源消耗型、粗放经营型发展方式和摊大饼式发展的理念，坚决树立节约集约的发展理念，节约可以为我市节省更多的资源和资金，集约可以为我市以后承担重大项目，留有足够的储备空间。

——坚持以法治国土为依据。严格遵照《土地管理法》及相关法律法规要求，认真贯彻落实中央《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》等政策要求，严格按照规定程序、方式、标准推进土地利用综合改革各项工作。坚持保障中保护、保护中保障；坚持规划引领，稳步推进。

二、近期工作

（一）建立组织

“三块地”改革是一项综合性改革，涉及方方面面，必须成立以政府主要领导为组长、分管领导为副组长、相关部门参加的领导小组，统一领导我市土地利用综合改革。各县（区）可参考市里成立本区域内领导小组，统一领导推进本地区“三块地”改革。

（二）制定我市“三块地”改革实施方案

为规范我市“三块地”改革，必须抓紧出台我市“三块地”

综合改革实施方案，统领我市改革目标、任务、路径等。各县（区）可以结合本地区情况制定自身的实施方案。

（三）摸清家底

1. **摸清城市规划区内建设用地家底（至2020年）。**第一类建成区内可挖潜空间，第二类新布规模区可挖潜力空间。

2. **摸清城市规划区内建设用地家底（2020—2030）。**

3. **摸清耕地可挖潜力空间。**一是未整治耕地面积；二是已整治耕地面积；三是后备资源。农村建设用地家底，包括全市农村集体建设用地面积、可挖潜空间、工矿废弃地。

（四）研究出台配套政策

1. **制定城镇规划区内土地统一储备办法。**统一收储统一出让规划城区内建设用地，既是国家的统一要求，也是我市土地有序投放、使土地价值最大化的一个重要抓手。市县两级政府必须使用好这个抓手，使我市国有建设用地价值最大化，为城市建设提供坚强可靠的用地和资金保障。市、县两级尽快完善统一进口、统一出口的大收储平台。

2. **制定市增减挂钩土地收益分配指导意见。**增减挂钩是国家为统筹城乡一体发展，为城市建设提供建设指标，为农村建设提供建设资金，帮助农村脱贫出台的重要政策。科学分配增减挂钩土地增值收益，增大集体经济组织分配份额，不仅能壮大村集体经济组织，还能为脱贫攻坚、农村三年整治规划提供资金保障。各县（区）应在市指导意见的基础上，结合本县（区）的实际情

况，尽快出台本县（区）的具体实施办法。

三、2018 年目标

（一）城市规划区内建设用地挖潜和出让目标

驻马店市城镇规划区内建设用地总规模为 164.91 万亩，建成区面积 92.01 万亩，规划新增建设用地规模 67.3 万亩，市中心城区建设用地规模 15.87 万亩。其中：

1. **市中心城区**。2018 年市中心城区土地可储备 5141 亩，其中新增建设用地 3862 亩，盘活利用存量建设用地 1279 亩，拟出让 2500 亩，按照每亩出让 200 万元计算，预计出让土地收益 50 亿元。

2. **各县城镇规划区内**。2018 年各县中心城区土地可储备 29627 亩，其中新增建设用地 15232 亩，盘活利用存量建设用地 8701 亩，拟出让 12500 亩，按照每亩出让 80 万元计算，预计出让土地收益 100 亿元。平均每个县土地出让收入 10 亿元以上。

（二）耕地、后备资源挖潜目标

驻马店市耕地面积 1426 万亩（其中基本农田 1164.37 万亩）。已整治高标准农田约 650 万亩，尚有近 800 万亩空间。2018 年已在建施工 6 个项目，共计 45.79 万亩，投资规模 5.39 亿元。已立项 8 个项目，共计 68.75 万亩，计划投资 8.05 亿元。拟立项 5 个项目，共计 50.05 万亩，计划投资 5.63 亿元。拟提质改造 1.12 万亩，平均提升 1 个等级，计划投资 1314 万元。全市 2018 年争取上级项目资金可达 14 亿元。可产生新增耕地约 3.25 万亩。

耕地后备资源中在 2017 年立项 8.13 万亩的基础上，再立项 9.5 万亩，确保我市项目发展需要。

（三）驻马店市增减挂钩项目挖潜目标

我市现有乡村建设用地约 228.4 万亩，农村人均建设用地面积 298 平方米，比全省农村人均建设用地面积 255 平方米高 16.5%，比国家规定的农村人均建设用地 150 平方米高 98%，城镇化过程中进城农民将会腾退部分建设用地，留在农村的居民可以压缩和腾退出一部分农村建设用地，二者合计约有 100 万亩农村建设用地潜力可挖。

2018 年在 2017 年立项 7.36 万亩的基础上，拟再立项 3 万亩，拟完成验收 4.17 万亩，拟异地交易 1.2 万亩（可产生经济效益约 24.6 亿元），可有效增加集体经济实力，助推我市扶贫攻坚。

四、2019—2020 年目标

（一）规划区内城镇建设用地挖潜和出让目标

1. 2019—2020 年市中心城区建设用地挖潜和出让目标。2019—2020 年市中心城区城镇建设可出让经营性用地共计 15600 亩，其中新增建设用地 11127 亩，盘活利用存量建设用地 4473 亩，拟出让 8000 亩，按照每亩出让 250 万元计算，预计出让土地收益 200 亿元。

2. 2019—2020 年各县（区）规划区内城镇建设用地挖潜和出让目标。2019—2020 年全市县域城区土地可储备 48217 亩，其中新增建设用地 33554 亩，盘活利用存量建设用地 14663 亩，拟

出让 42143 亩（即每年出让 1500 亩），按照每亩出让 100 万元计算，预计两年出让土地收益 300 亿元。平均每个县每年土地出让收入 15 亿元以上。

（二）耕地、后备资源挖潜目标

2019 年至 2020 年高标准农田建设计划争取立项 150 万亩，争取上级资金 27 亿元，计划完成 100 万亩，新增耕地 3 万亩。后备资源拟立项 15 万亩。

（三）2019 年至 2020 年全市增减挂钩挖潜目标

拟立项拆旧复垦 4.05 万亩，增减挂钩节余土地 2.44 万亩，按照省政府部署，做好复垦券日常交易工作，到 2020 年，全市每年交易复垦券 2 万亩。实施复垦券收储及预收储工作，为地方政府及时筹集扶贫开发及易地搬迁扶贫资金，每年收储或预收储复垦券 0.35 万亩。2020 年之后，按照相关政策规定，做好复垦券工作与城乡建设用地增减挂钩工作的衔接和深化。

五、最终目标与实施路径

最终目标是通过以“三块地”改革为抓手，弄清家底，盘活我市土地资源，使我市土地资源资产化，为我市经济建设提供资源保障，并进一步规范我市国土资源管理工作，提升国土资源保障水平，最终建立一套科学完善可持续并具有我市特色的国土管理制度。实现路径具体体现在以下：

（一）城镇规划区内建设用地

城镇规划区内建设用地分为新增国有建设用地和存量国有

建设用地，储备土地主要包括批而未供土地、闲置土地和城镇低效用地等。途径是充分发挥政府的主导作用，将已征收未利用土地、依法收回的国有土地、行使优先购买权取得的土地等全部纳入政府土地储备体系，统筹各类项目建设，统一进行整理开发，提升土地供应质量和价值空间，由政府“一个龙头”向市场有序供应土地，增强政府财力和调控能力，形成大中小城市和小城镇协调发展的城镇发展新格局。

1. 逐步建立以空间规划为总揽、专项规划为支撑的“1+N”空间规划体系。按照“多规合一”要求，制定到2020年的国土空间规划，组织编制土地储备中长期专项规划，重点分析城市规划区范围内可储备的经营性用地潜力，研究收储规模、空间布局、用途结构、开发时序、社会和经济综合效益等。通过规划编制，实现对土地资源的全面盘点，摸清城镇规划内可收储建设用地数量以及收储土地的增值潜力，算清规划期内城镇发展土地需求、资金需求；算清城镇规划区内最大限度能够开发利用的土地规模及当期收益和将来预期收益，实现城镇建设投资与土地资源预期收益基本平衡，为新型城镇化发展提供有力的土地和资金支撑。

2. 构建“大储备”新格局，有序拓宽土地储备范围。科学制定土地储备计划，构建“中远期规划、三年滚动计划、年度计划”三级体系，推进土地储备计划与新增建设用地计划、国有建设用地供应计划、棚户区改造计划、财政预算计划等各类计划的深度融合，最大程度实现计划的前瞻性、协同性和落地性。按照改革

目标落实要求，进一步拓宽土地储备范围，在原收储范围的基础上，严格按时间节点逐步推进新增建设用地、划拨用地、工业用地纳入储备范围，由政府统一收储，纳入储备库统一管理，形成大储备新格局。各地应围绕实施土地利用总体规划和城市发展规划、区域发展战略，明确土地储备重点，有序开展土地储备，有效防范经营风险。

3. 注重综合开发，提升土地价值，完善储备土地“熟地”出让制度。按照“先完善环境再整体开发，先统一整理再有序供应”的原则。土地储备机构统筹实施对储备土地的一级开发。推进储备土地前期开发多元化，通过政府采购、PPP等多种方式，对储备土地实施道路、供水、供电、供气、通讯、照明、绿化、土地平整等基础设施建设，向市场投放产权清晰、配套完善的“熟地”。将土地储备与城市生态环境、公共服务、教育文化、商业金融等各类项目的建设统筹衔接起来，综合提升储备地块的开发利用价值。积极推进城镇区片综合开发，推动产城融合，促进经济效益和社会效益共同提升。

4. 进一步规范政府对土地一级市场的管理。进一步规范土地出让行为，建立公开、公平、公正的土地市场秩序，充分发挥市场对城镇土地资源配置的的决定性作用。根据市场变化、用地需求情况，科学调控土地供应的规模、结构和时序，有效保障各类用地合理需求。经营性项目用地，严格实行招拍挂方式供地，提高土地资源配效率，增加政府财政收入。凡属于储备范围内的土地，按照改革

时间节点要求，逐步实现所有出让土地全部从储备库中供应，未纳入土地储备库的经营性用地，原则上不得安排出让。

5. 建立多途径的土地储备资金保障机制。各地要将土地储备项目所需资金纳入政府性基金预算，从国有土地收益基金、土地出让收入和其他财政资金中统筹安排。各地通过招标、拍卖、挂牌和协议方式出让国有土地使用权所取得的总成交价款（不含代收代缴的税费），按照 5% 的比例提取国有土地收益基金用于土地收购储备。探索建立土地储备基金，引导社会资本参与土地储备工作。

6. 完善土地收购储备运作模式。实施政府购买土地储备服务，限定在政府应当承担的储备土地征收、收购、收回涉及的拆迁安置补偿服务。各级应当充分考虑实际财力水平，妥善做好政府购买土地储备服务支出与年度预算、中期财政规划的衔接，足额安排资金。用好城镇棚户区改造等支持政策，将土地收购储备与城镇棚户区改造、新型城镇化相结合，充分利用好国家开发银行、农业发展银行棚户区改造和新型城镇化建设资金政策，统筹考虑财政承受能力等因素，研究制定政府购买城镇棚户区改造、新型城镇化建设服务的具体办法，加快推进棚户区改造相关征地、房屋征收拆迁，以及棚户区居民的新建安置房、货币化补偿等工作，及时将腾出的存量建设用地纳入土地储备。建立储备土地临时利用管理制度，探索储备土地临时利用的新形式、新途径，将储备土地的临时利用定位于公共服务，在储备期内用于临时停

车场、临时绿化及轻轨等公共建设临时用地，有效发挥储备土地的功能，切实提高土地资源的利用效率。

（二）农村耕地

农村耕地是永久基本农田控制线范围内基本农田，以及一般耕地和宜耕后备资源。农村耕地利用改革的重点是发挥国土资源部门土地信托职能，成立不同等级的土地信托公司，依据“三权分置”政策开展农村土地信托，形成以土地信托为核心业务的“土地信托—土地整治—规模化经营”模式，将土地信托工作向全市推广。创新土地整治资金投入和使用管理，探索财政资金和社会资金共同投入土地整治的路径，加快高标准农田建设步伐。引进现代农业企业，开展土地规模化经营，夯实农业现代化基础，助推农业供给侧结构性改革，落实好国家粮食安全战略。

1. 基本形成农村土地信托运营管理体系。按照市委市政府确定的农村土地信托工作责任分工，结合农业部门的农村耕地承包经营权确权登记职能，建立市、县农村土地信托机构，形成市、县两级农村土地信托工作运营体系，赋予其土地信托、精准整治、规模化经营、抵押担保等功能，使其成为全市土地承包经营权流转、规模化经营的主平台。市、县两级土地信托机构逐步设立，力争到2018年市、县两级全部建成，基本形成市、县、乡（镇）三级土地信托运营管理体系，包括完善的组织架构、信息化系统、流程体系、制度体系和风险防控体系等。由市、县土地信托运营机构统筹推进全市土地信托及相关工作，开发使用农村土地信托

信息化平台，全面支撑业务运行和管理，汇聚、整合相关农业社会资源，为农村土地信托提供全方位服务与支撑，使农村土地信托对全市的土地经营权流转起到引导、示范和带动作用。

2. 全面完成土地信托耕地的精准整治。由土地信托机构出资成立专业化土地整治机构，并根据当地农业产业规划的要求，对土地信托的耕地按照产业规划的用途进行精准整治，使土地整治更具有针对性，更好地满足后期规模化经营的需要。创新土地整治资金投入和使用方式。改变以前土地整治全部依赖新增费投入的局面，以新增费作为引导资金，吸纳社会资金投入土地整治，拓宽土地整治资金来源渠道，放大资金规模；改变以前先拨资金、后土地整治的做法，在遵循土地整治项目现有管理程序的基础上，对已批复规划设计和预算并纳入省级项目库的土地整治项目，可由省、市、县国土开发公司投资实施，对耕地进行规模化整治，产生的收益归还投资成本，不足部分由新增费按照“先建后补、以补促建”的政策进行弥补。

3. 促进土地信托农村耕地规模化经营。引进优质新型农业经营主体对信托并整治过的耕地进行规模化经营，建立统一的经营主体储备库。开展农村土地信托，以当地大型龙头企业为重点，从经营主体储备库中主动发现有经营能力、有发展潜力、有突出优势的经营主体，开展耕地规模化经营合作。与各类新型农业经营主体融合发展，共享收益。农村土地信托机构也可根据实际情况，适时成立专业化经营公司开展土地自营业务，降低土地信托后耕地闲置的风险。

4. 结合省相关规定，建立完善我市土地指标统筹使用制度。

对土地信托后开展土地整治产生的其它途径产生的耕地占补平衡指标（包括数量和质量两种指标）进行科学管理，通过政府调控+市场配置、公开交易+适度储备的模式，建立土地指标统筹使用制度。一是建立土地指标交易体系。探索建立市、县两级土地指标交易市场。二是建立市、县两级土地指标储备制度，使指标与资金能够跨县域流动，实现土地和资本的优化配置和高效利用。

（三）乡村建设用地

乡村建设用地是指农村集体经济组织兴办企业、公益事业或者农民建设住宅所需占用的农村集体土地以及国有的独立工矿用地，乡村建设用地利用改革以集体建设用地整治和工矿废弃地复垦利用为基础，以节余建设用地指标流转为突破口，通过开展土地综合整治，结合人地挂钩政策，缓解乡村建设和新型工业化、新型城镇化发展对建设用地需求的压力，通过节余建设用地指标的有偿使用，增加集体经济力量，为乡村振兴发展筹集资金，促进城乡统筹发展。

1. 制定乡村规划和土地综合整治规划。按照土地、城建、生态、产业发展规划“多规合一”的原则，科学制定乡村规划，划定乡村发展边界，合理安排农村生活和非农生产用地，并对规划进行严格管控。以乡村建设用地整治为主要内容，编制全市土地综合整治规划和年度计划，科学安排土地综合整治建设任务。对乡村建设用地拆旧建新、土地复垦和片区开发进行统一部署，统筹协调农村土地综合整治、生态保护和经济社会发展，引导土地

综合整治健康有序推进，确保农村土地综合整治目标顺利实现。

2. 全面落实农村宅基地管理制度。严格落实“一户一宅”政策，严格限定宅基地面积，农村建房要坚持先规划后建房。所有村庄规划区内的农村居民建房须按照规划有序开展，规划区外不得违规建设。既要依法保护农民建房的合法权益，又要坚决制止违法违规建房行为。

3. 落实“复垦券”扶贫资金筹集任务。按照市政府部署，做好复垦券日常交易工作。实施复垦券收储及预收储工作，为地方政府及时筹集扶贫开发及易地搬迁扶贫资金。支持贫困地区开展农村集体建设用地复垦，争取省、市国土开发中心（集团公司）为贫困县（区）土地复垦提供资金支持。2020年之后，按照相关政策规定，做好复垦券工作与城乡建设用地增减挂钩工作的衔接和深化。

4. 推广工矿废弃地复垦利用试点经验。实施资源节约优先战略，提高土地资源利用效率。按照“宜绿则绿、宜景则景、宜耕则耕、宜建则建”的原则，编制工矿废弃地复垦利用专项规划，大力推进工矿废弃地开发利用，统筹安排复垦土地利用方向、规模和时序，确定复垦的目标任务，明确复垦的重点区域和重点工程，加强区域内生态环境建设，优化建设用地空间布局，为经济社会发展提供资源保障，破解资源保护对经济发展的瓶颈约束。

5. 探索集体建设用地入市和集体建设用地建设租赁住房试点经验。探索建立城乡统一的建设用地市场，围绕“哪些地可以入市、怎么入市、收益如何分配”等核心问题开展探索创新，为

全面建设城乡统一的建设用地市场做好经验储备。

6. 推进人地挂钩政策落实。按照《河南省建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制的实施办法》（豫国土资发〔2017〕152号）要求，编制我市《城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制的实施办法》。充分考虑经济社会发展水平、土地利用现状、节约集约用地要求和人口规模等因素，依据进城落户人口数量和流向，综合考虑各地户籍人口和常住人口变化情况，科学预测规划期内进城落户人口总规模和城镇新增建设用地规模，并统筹做好相关用地布局安排。到2018年，全市基本建立人地挂钩机制，形成部门联动、上下衔接、运行有效、有利于促进新型城镇化发展的建设用地供应制度；到2020年，全面建立科学合理的人地挂钩机制政策体系，区域和城乡用地结构布局更加优化，土地节约集约利用水平显著提高，为实现我市2020年常住人口城镇化率达到50%的发展目标提供用地保障。

