

学法规 解难题 保发展

——当前土地用途管制政策解读

用途管制科 李利梅

2022年3月28日



1

《土地管理法》的变化

2

《土地管理法实施条例》的变化

3

当前灾后重建政策

4

当前“万人助万企”政策



《土地管理法》和《土地管理法实施条例》修改历程

《中华人民共和国土地管理法》 1986年颁布，
1987年1月1日开始实施，先后历经4
次修改：其中：**1988年第一次修正**
（建立了国有土地有偿使用制度，
拉开了自然资源有偿使用制度改革
的序幕）、1998年第一次全面修订
（建立了以耕地保护为核心的土地
用途管制制度），2004年第二次修
正（适宪性修改，“征用”改成“征收”），2019
年第三次修正。



《中华人民共和国土地管理法
实施条例》，1991年以国务院令第
73号颁布后，先后历经4次修改。
其中：**1998年第一次修订**（国务院
令第256号发布）、2011年（适宪
性修改，“征用”改“征收”），
2014年第二次修订（将国务院从未
审批过的一次开发600公顷以上农
地开发项目审批权限下放县级以上
地方人民政府行使），2021年第3
次修订（国务院令第743号）。

1998年修订的《实施条例》主
要对1998年修订的《土地管理法》
进行了细化。



《土地管理法》和《土地管理法实施条例》修改历程

1986年《土地管理法》的诞生，标志着我国土地管理被纳入法治化轨道。从《土地管理法》诞生之日起，**保护耕地就成为土地法治建设的永恒主题**。特别是1998年全面修订的土地法，**以建立和实施世界上最严格的耕地保护制度为立法宗旨，确立了以耕地保护为核心的土地用途管制的法律制度，实现了土地管理方式和土地利用方式的重大转变。**

1998年修订的土地法在中国立法史上创造了七个“第一”：

- 第一部提交全民讨论的自然资源法律；
- 第一部经全国人大常委会三次审议通过的自然资源法律；
- 第一部由全国人大常委会以零票反对通过的自然资源法律；
- 第一部从法律上确立土地基本国策的自然资源法律；
- 第一部按照市场经济原则在立法思想、基本原则和主要内容等方面对原法进行全面修订的自然资源法律；
- 第一部将改革决策与立法决策相结合、用立法推动改革的自然资源法律；
- 第一部法与实施条例同步实施的自然资源法律。

全国人民代表大会常务委员会公报版



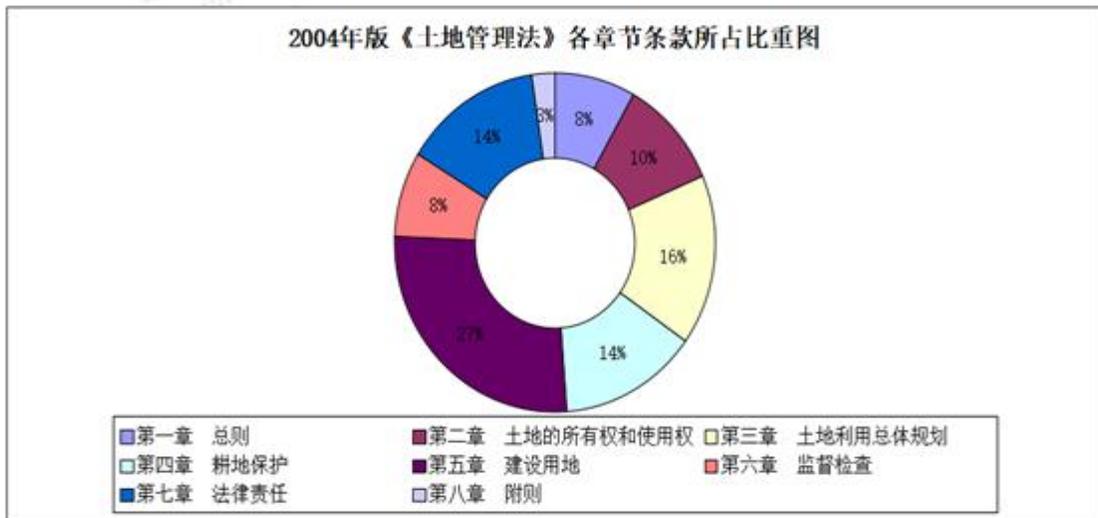
中华人民共和国 土地管理法

中国民主法制出版社

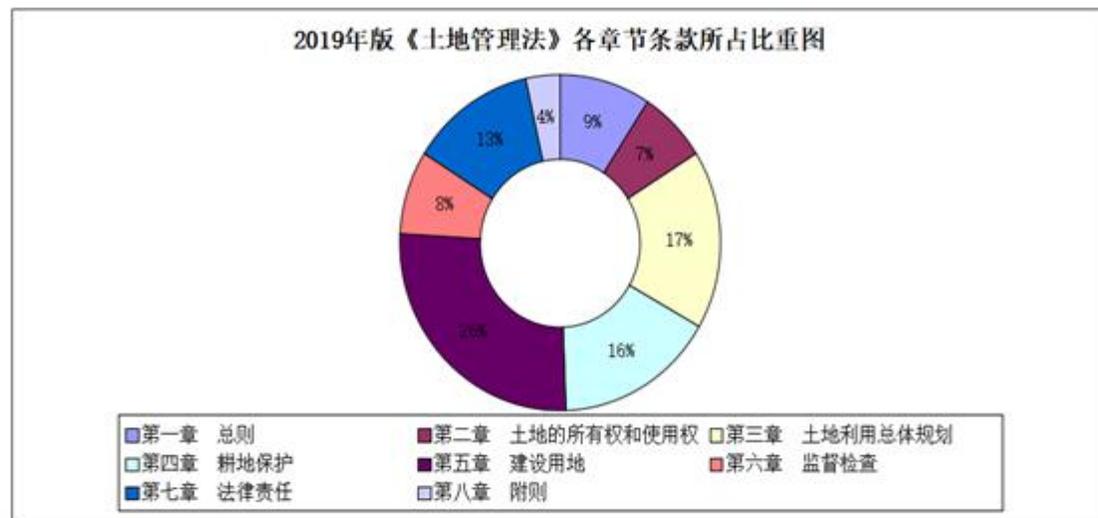


《土地管理法》和《土地管理法实施条例》修改历程

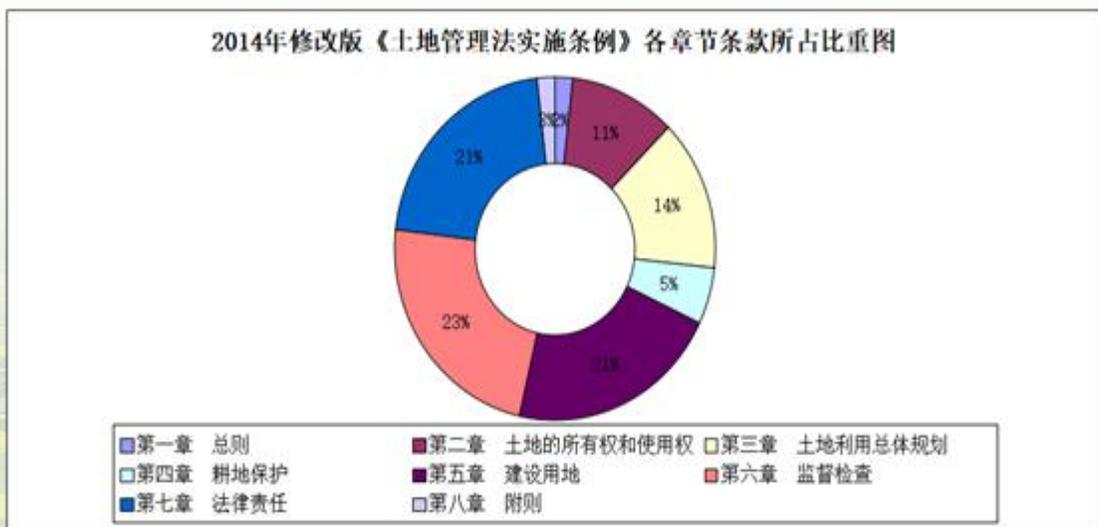
2004年修正版《土地管理法》框架内容：**8章86条**



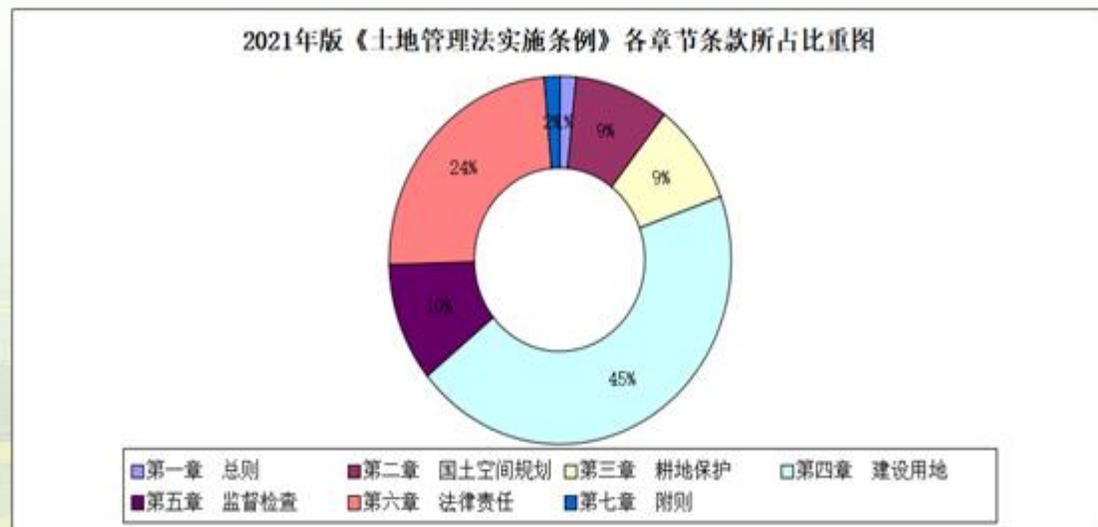
2019年修正版《土地管理法》框架内容：**8章87条**



第一章2014年修改版《土地管理法实施条例》框架内容：**8章46条**



2021年版《土地管理法实施条例》框架内容：**7章67条**





一、《土地管理法》的变化

中共中央国务院关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知

中发[1997]11号

1997-4-15

土地是十分宝贵的资源和资产。我国耕地人均数量少，总体质量水平低，后备资源也不富裕。保护耕地就是保护我们的生命线。但近年来，一些地方乱占耕地、违法批地、浪费土地的问题没有从根本上解决，耕地面积锐减，土地资产流失，不仅严重影响了粮食生产和农业发展，也影响了整个国民经济的发展和社会的稳定。对于土地管理特别是耕地保护这个事关全国大局和中华民族子孙后代的大问题，党中央、国务院高度重视，经过多次研究认为，从我国国情出发，我国的土地管理特别是耕地保护措施必须是十分严格的，必须认真贯彻“十分珍惜和

二、进一步严格建设用地的审批管理

对农地和非农地实行严格的用途管制。自本通知下发之日起，冻结非农业建设项目占用耕地1年，确实需要占用耕地的，报国务院审批。解决城镇中低收入家庭住房困难户住房和安居工程以及经国家批准的重点建设项目用地，仍按原规定报批。

1998年版《土地管理法》建立了以**耕地保护为核心的土地用途管制制度**。

《土地管理法》明确的6项制度

- 1、国有土地有偿使用制度；
- 2、**土地用途管制制度**；
- 3、土地调查制度；
- 4、土地统计制度；
- 5、占用耕地补偿制度；
- 6、基本农田保护制度。



一、《土地管理法》的变化

土地用途管制制度（第四条）：

“国家编制土地利用总体规划，规定土地用途，将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格控制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护。前款所称农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等；建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等；未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。使用土地的单位和个人必须严格按照按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。”

土地用途管制制度由一系列的具体制度和规范组成。

依据：土地利用总体规划

基础：土地按用途分类

核心：保护农用地特别是保护耕地

目标：控制建设用地总量

手段：用途转用审批（农转用）

保障：强化监督考核（执法等）

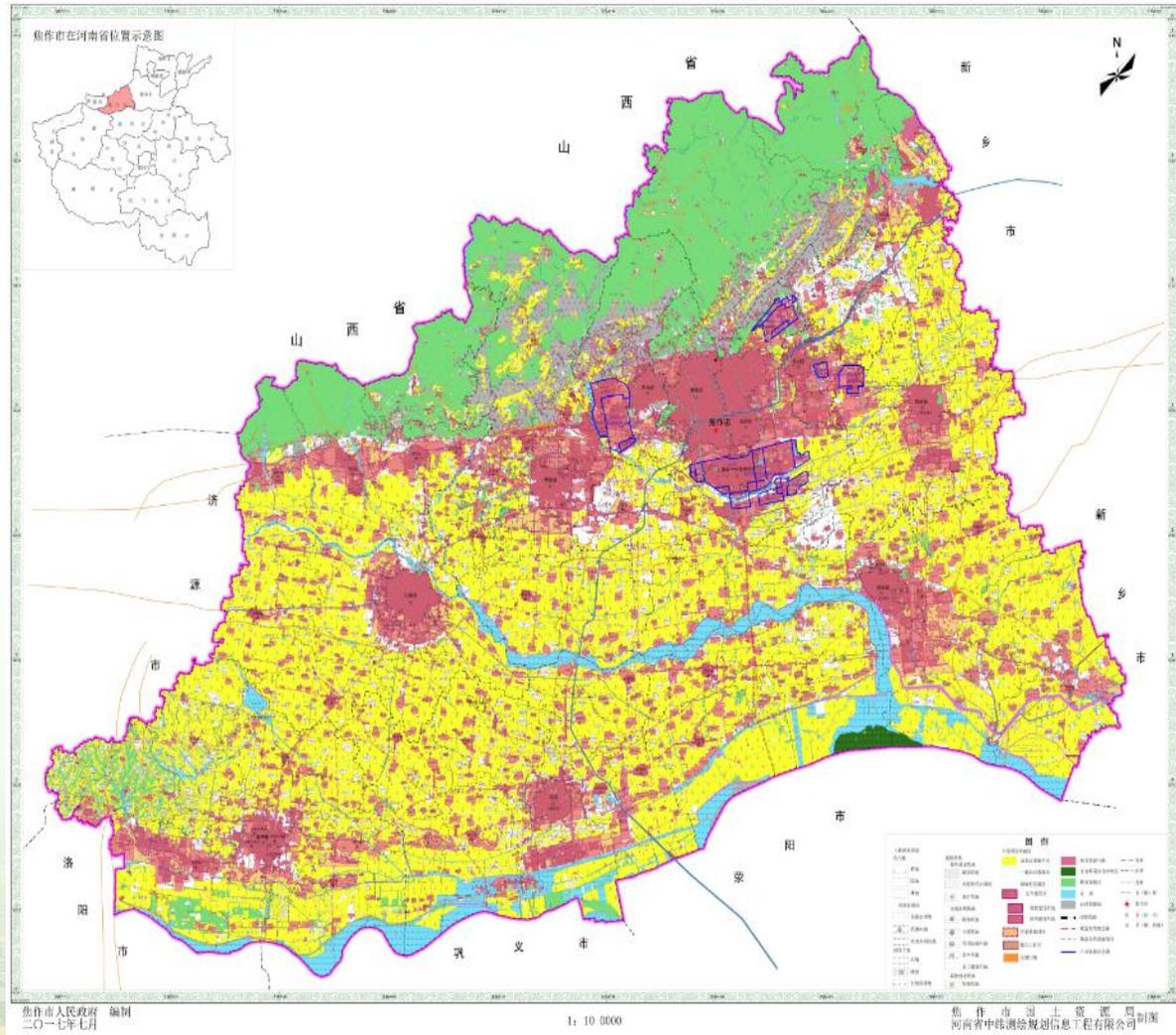
国土空间用途管制：2013年，党的十八届三中全会通过《全面深化改革若干重大问题的决定》，明确“完善自然资源监管体制，统一行使所有国土空间用途管制职责”。



一、《土地管理法》的变化

焦作市土地利用总体规划(2006~2020年)调整完善

焦作市土地利用总体规划图



图例

- | | | | |
|---|--|---|---|
| <p>土地现状用途</p> <p>农用地</p> <ul style="list-style-type: none"> 耕地 园地 林地 <p>其他农用地</p> <ul style="list-style-type: none"> 设施农用地 坑塘水面 农田水利用地 <p>其他土地</p> <ul style="list-style-type: none"> 水域 滩涂 | <p>建设用地</p> <p>城乡建设用地</p> <ul style="list-style-type: none"> 城镇用地 农村居民点用地 采矿用地 <p>交通水利用地</p> <ul style="list-style-type: none"> 铁路用地 公路用地 管道运输用地 水库水面 水工建筑用地 <p>其他建设用地</p> | <p>土地利用功能区</p> <ul style="list-style-type: none"> 基本农田集中区 一般农业发展区 城镇村发展区 允许建设区 现状建设用地 新增建设用地 有条件建设区 独立工矿区 交通用地 | <ul style="list-style-type: none"> 风景旅游用地 生态环境安全控制区 林业发展区 水域 自然保留地 现状铁路 规划高等级公路 规划水利设施项目 产业集聚区范围 |
|---|--|---|---|



一、《土地管理法》的变化

为什么要修改土地管理法？

1、中央改革要求。

2013年，十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对农村土地制度改革提出了明确要求：**（1）建立城乡统一的建设用地市场。**在符合规划用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实现与国有土地同等入市、同权同价；**（2）缩小征地范围，规范征地程序，**完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制，建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益；**（3）赋予农民更多财产权利。**保障农户宅基地用益物权，**改革完善农村宅基地制度。**





一、《土地管理法》的变化

2、农村土地管理制度制约全面深化改革向纵深发展。

因土地征收制度不完善引发的社会矛盾凸显；农村集体土地权益保障不充分，集体建设用地不能与国有建设用地同等入市同权同价；宅基地取得使用退出制度不完善，用益物权难落实等。

改革的4条底线

- 土地公有制不改变
- 耕地红线不突破
- 农民利益不受损
- 粮食生产能力不降低



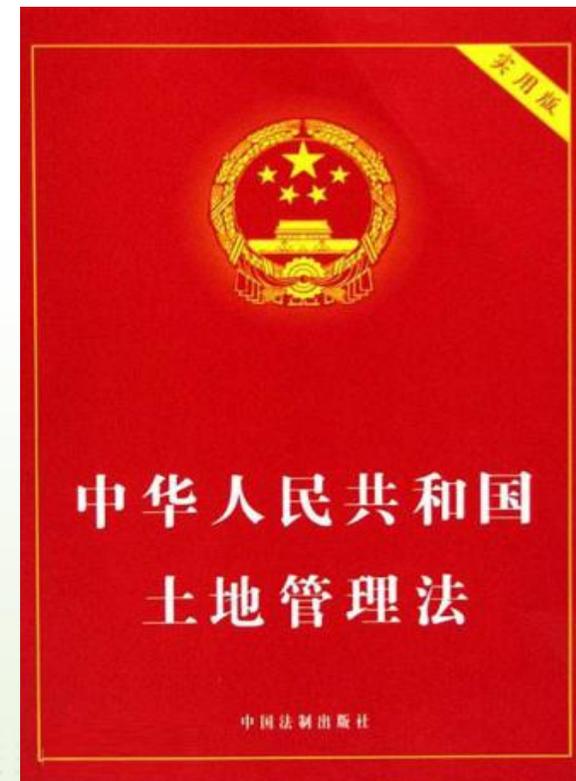
一、《土地管理法》的变化



修改的核心内容：把农村“三块地”改革即“土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地制度”三项改革成功经验写入法律，且做出了多项创新性的规定。

修改的十大亮点：

- 1、破除了农村集体建设用地进入市场法律障碍
- 2、改革了土地征收制度
- 3、完善了农村宅基地制度
- 4、为多规合一改革预留了法律空间
- 5、合理划分了中央和省级政府土地审批权限
- 6、将基本农田变永久基本农田
- 7、将国家土地督察制度上升为法律制度（第6条）
- 8、不动产统一登记取代了土地登记（第12条）
- 9、完善了土地承包法律制度（第13条）
- 10、将农村宅基地违法的处罚机关进行了调整





一、《土地管理法》的变化

修改的主要内容：6个方面

1、为农村集体建设用地进入市场扫清了法律障碍。删除了原土地法43条“任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地.....”的规定。

2、改革了征收制度：缩小了征地范围，调整了征地程序和补偿标准。

(1) 缩小了征地范围：对有争议的“公共利益”通过列举方式进行明确。《土地管理法》**第45条**明确符合公共利益的6种情形：

- (一) 军事和外交需要用地的；
- (二) 由政府组织实施的能源、交通、水利、通信、邮政等基础设施建设需要用地的；
- (三) 由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、生态环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社区综合服务、社会福利、市政公用、优抚安置、英烈保护等公共事业需要用地的；
- (四) 由政府组织实施的扶贫搬迁、保障性安居工程建设需要用地的；

原《土地管理法》第二条.....国家为了公共利益的需要，可以依法对土地进行征收或者征用并给予补偿.....





一、《土地管理法》的变化

(五) 在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，经省级以上人民政府批准由县级以上人民政府组织实施的**成片开发**建设需要用地的；

(六) 法律规定为公共利益需要可以征收农民集体所有的土地的**其他**情形。

对征收提出明确要求：“前款规定的建设活动，**应当符合国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划；第（四）项、第（五）项规定的建设活动，还应当纳入国民经济和社会发展年度计划。**”

焦作市人民政府文件

焦政〔2021〕8号

焦作市人民政府

关于印发焦作市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要的通知

各县（市）区人民政府，市城乡一体化示范区管委会，市政府各部门，各有关单位：

《焦作市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》已经焦作市第十三届人民代表大会第四次会议审查批准，现印发给你们，请认真组织实施。

中华人民共和国国土资源部

国土资函〔2017〕359号

国土资源部关于河南省土地利用总体规划（2006—2020年）有关指标调整的函

河南省人民政府：

《关于调整河南省土地利用总体规划（2006—2020年）指标的请示》（豫政文〔2016〕186号）已经国务院同意，现将河南省及郑州市、开封市、洛阳市、平顶山市、安阳市、新乡市、焦作市、濮阳市土地利用总体规划（2006—2020年）有关指标调整印送给你们，请按国务院确定的总量指标和调整原则，抓紧推进查核以下各级土地利用总体规划调整完善工作。

要牢固树立节约集约循环利用的资源观，按照推动形成绿色发展方式和生活方式的要求，加快转变土地利用方式，以深化土地供给侧结构性改革和健全土地挂图销号制为着力点，优化用地布局和结构，划定建设用地管制边界，构建科学适度有序的国土空间格局体系。

各级土地利用总体规划调整完善成果经批准后，请于2017年11月底前将规划数据库统一整理汇交到部。

中华人民共和国国务院办公厅

国办函〔2017〕72号

国务院办公厅关于批准焦作市城市总体规划的通知

河南省人民政府：

你省关于报请审批焦作市城市总体规划的请示收悉。经国务院批准，现通知如下：

一、国务院原则同意《焦作市城市总体规划（2011—2020年）》（以下简称《总体规划》）。

焦作是中原城市群和豫晋交界地区的区域性中心城市。《总体规划》实施要深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会及中央城镇化工作会议、中央城市工作会议精神，认真落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，认识、尊重和顺应城市发展规律，坚持经济、社会、人口、环境和资源相协调的可持续发展战略，提高新型城镇化质量和水平，统筹做好焦作市城乡规划、建设和管理的各项工作，逐步把焦作市建设成为经济繁荣、和谐宜居、生态良好、富有活力、特色鲜明的现代化城市。

二、重视城乡区域统筹发展。在《总体规划》确定的750平方公里城市规划区范围内，实行城乡统一规划管理。加强城中村和城乡结合部地区的规划建设管理，城镇基础设施、公共服务设施的建设应当统筹考虑为周边农村提供服务。根据市域内不同地区的条件，重点发展县城和基础条件好、发展潜力大的重点镇，优化村

河南省人民政府文件

豫政〔2020〕27号

河南省人民政府

关于印发河南省高速公路网规划（2021—2035年）的通知

各辖市人民政府，济源示范区管委会，各省直管县（市）政府，省人民政府各部门：

现将《河南省高速公路网规划（2021—2035年）》印发你们，请结合实际，认真贯彻执行。

2022年03月13日 星期日

焦作市人民政府

www.jiaozuo.gov.cn

首页 走进焦作 要闻动态 政务公开 政务服务 政民互动 智慧金服 网站

当前位置：首页>政务公开>市政府信息公开>发展规划

发布机关 焦作市人民政府 成文日期

标题 关于焦作市2020年国民经济和社会发展计划执行情况与2021年国民经济和社会发展计划草案的报告

发文字号 发布时间 2021年05月27日

—2021年2月23日在焦作市第十三届人民代表大会第四次会议上

焦作市发展和改革委员会主任 唐毅

各位代表：

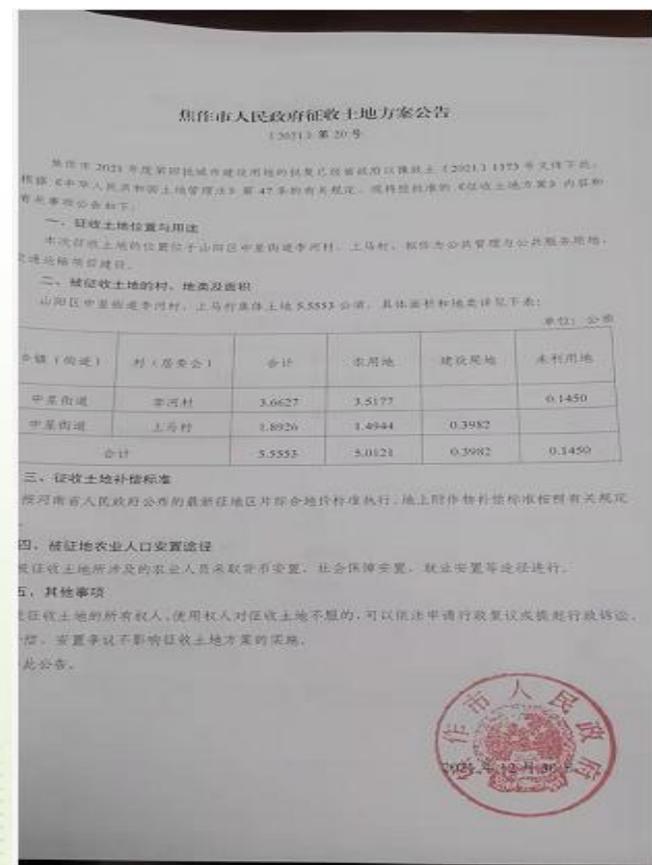
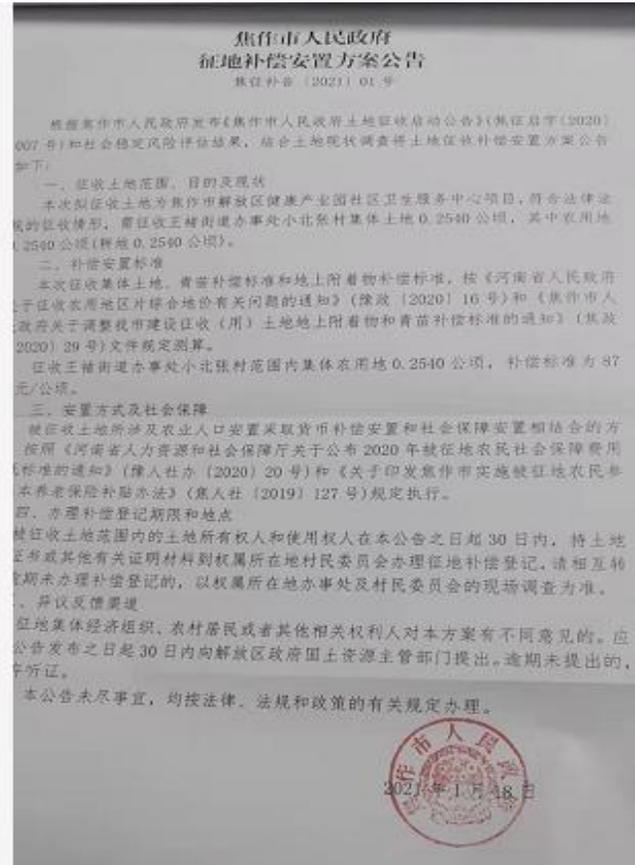
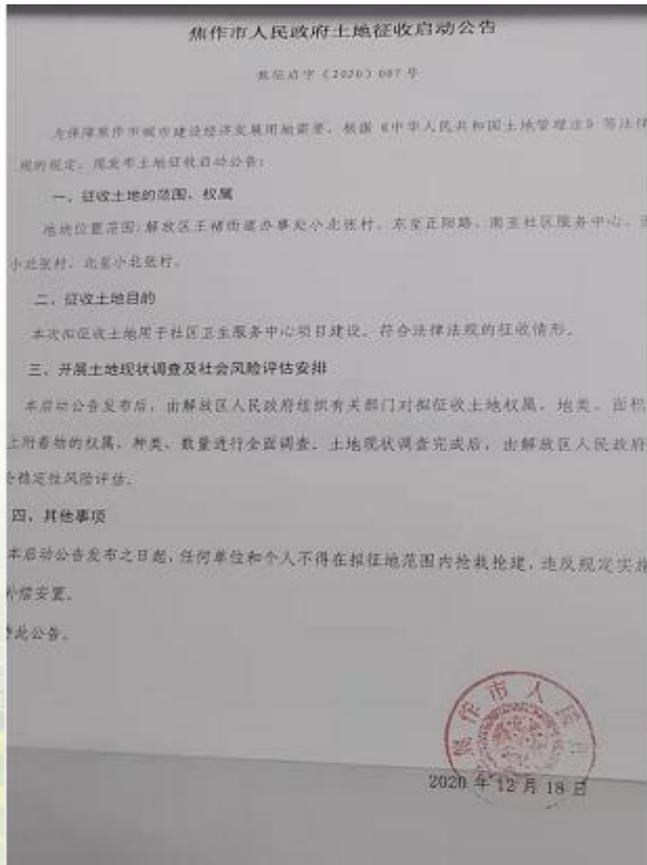
受市人民政府委托，现将2020年国民经济和社会发展计划执行情况与2021年国民经济和社会发展计划草案的报告，提请第十三届人大第四次会议审议，并请各位政协委员和其他列席人士提出意见。

一、《土地管理法》的变化



(2) 调整了征地程序（第47条）

原用地批准后发布的“两公告”（征地公告、征地补偿安置公告）中的征地补偿安置公告前置到申请用地前，且在征前增加了**征地预公告**和**补偿安置协议签订**环节，具体程序在《土地管理法实施条例》中作出了详细规定。





一、《土地管理法》的变化

(3) 征收**农用地**的土地补偿费、安置补助费标准用“区片综合地价”代替了原“年产值倍数法”（第48条）。

- 将“保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障”原则写入法律；
- 土地补偿费、安置费按省级制定公布的区片综合地价确定；
- 对农村村民住宅按照“先补偿后搬迁、居住条件有改善”的原则进行公平、合理补偿，对因征收造成的搬迁、临时安置等费用予以补偿。

“省、自治区、直辖市人民政府要制订并公布各市县征地的统一年产值标准或**区片综合地价**，征地补偿做到同地同价”。

-----国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）

河南省人民政府文件

豫政〔2020〕16号

河南省人民政府 关于征收农用地区片综合地价有关问题的通知

各省辖市人民政府、济源示范区管委会、各省直管县（市）人民政府，省人民政府有关部门：

为进一步完善我省征地补偿安置机制，切实维护被征地农民合法权益，根据修正后的《中华人民共和国土地管理法》有关规定，现就有关问题通知如下：

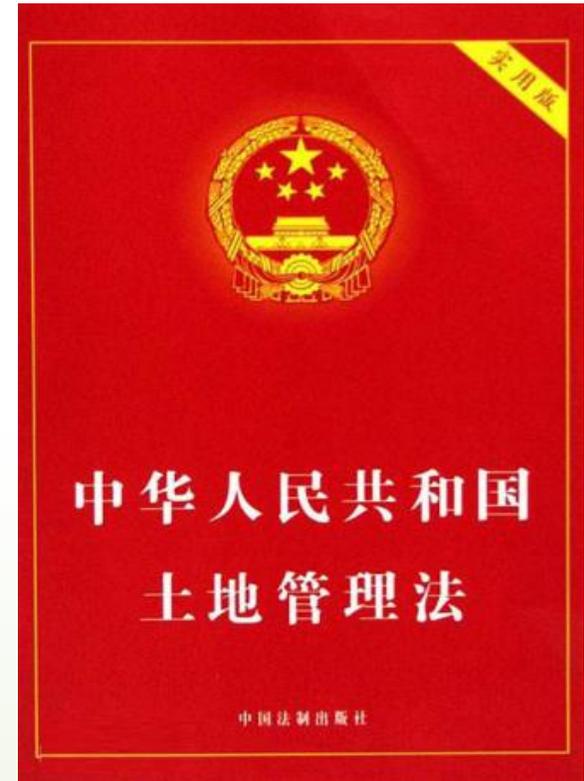
一、将“征地区片综合地价”更名为“征收农用地区片综合地价”，由土地补偿费和安置补助费组成（其中土地补偿费占40%、安置补助费占60%），不包括地上附着物、青苗补偿费和被征地农民的社会保障费用。

二、征收农用地区片综合地价由省人民政府制定，并至少每三年调

一、《土地管理法》的变化



第四十八条 征收土地应当给予**公平、合理的补偿**，保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。征收土地应当依法及时**足额支付**土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用，并安排被征地农民的社会保障费用。征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准由省、自治区、直辖市通过制定**公布区片综合地价**确定。制定区片综合地价应当综合考虑土地原用途、土地资源条件、土地产值、土地区位、土地供求关系、人口以及经济社会发展水平等因素，并至少每三年调整或者重新公布一次。征收农用地以外的其他土地、地上附着物和青苗等的补偿标准，由省、自治区、直辖市制定。对其中的**农村村民住宅**，应当按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则，尊重农村村民意愿，采取重新安排宅基地建房、提供安置房或者货币补偿等方式给予公平、合理的补偿，并对因征收造成搬迁、临时安置等费用予以补偿，保障农村村民居住的权利和合法的住房财产权益。县级以上地方人民政府应当将被征地农民纳入相应的养老等**社会保障体系**。被征地农民的社会保障费用主要用于符合条件的被征地农民的养老保险等社会保险缴费补贴。被征地农民社会保障用的筹集、管理和使用办法，由省、自治区、直辖市制定。



一、《土地管理法》的变化



3、完善了农村宅基地制度（第62条、67条）

更加注重维护农村农民宅基地合法权益，同时落实放管服改革要求。

- 一是将农村村民住宅用地**审批**由县级人民政府调整到由乡（镇）人民政府；
- 二是明确进城落户的农村村民依法**自愿有偿退出**宅基地；
- 三是明确了农村宅基地**改革和管理部门**以及农村宅基地违法行为由农业农村主管部门负责等。

4、明确了过渡期原规划的效力（第86条）

“在根据本法第十八条规定编制国土空间规划前，经依法批准的土地利用总体规划 城乡规划继续执行。”解决了过渡期规划的合法性问题。





一、《土地管理法》的变化

5、对国家和省审批权限进行了进一步划分（第44条）

- 一是永久基本农田转用由国务院审批；
- 二是规划确定的城市、村庄、集镇建设用地规模范围内，永久基本农田以外的农转用由原批准土地利用总体规划的机关或者**授权的机关批准**（焦作中心城区农转用现经国务院授权由省政府批准）；**批次**
- 三是土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用规模范围外，永久基本农田以外的农转用，由国务院或者**国务院授权**的省、自治区、直辖市人民政府批准。**单选**

6、完善了土地承包制度（第13条）

主要是明确了承包期限。如家庭承包耕地的承包期为三十年，草地的承包期为十年至五十年，林地的承包期为三十年至七十年；耕地承包期届满后再延长三十年，草地、林地承包期届满后依法相应延长等。





1

《土地管理法》的变化



2

《土地管理法实施条例》的变化

3

当前灾后重建政策



4

当前“万人助万企”政策

二、《土地管理法实施条例》的变化



1998年版《土地管理法实施条例》主要从五个方面对1998年修订的《土地管理法》进行细化。

一是对土地利用总体规划的编制和实施作出细化规定。土地利用总体规划是实施土地用途管制的核心。本版《实施条例》为适应建立和实施土地用途管制的需要，进一步明确各层次土地利用总体规划编制和审批机关、规划期限，明确规划应将土地分为农用地、建设用地和未利用地。同时明确要求县、乡总体规划根据需要，划定基本农田保护区、开垦区、建设用地区 and 禁止开垦区等，要求乡镇规划确定每一块地的用途。

二是明确了开垦耕地的责任主体。本版《实施条例》对开垦耕地的主体进行了明确：城市批次用地占用耕地的，由**市、县人民政府**负责开垦耕地；城镇村批次用地占用耕地的，由**农村集体经济组织**负责开垦耕地；能源、交通、水利、矿山、军事设施等单独选址的建设项目占用耕地的，由**建设单位**负责开垦耕地。

二、《土地管理法实施条例》的变化



三是对建设用地审批流程进行了细化规定。1998年修订的《土地管理法》对过去“点菜式”的建设用地申请使用方式进行了重大变革，要求所有建设项目必须安排在土地利用总体规划确定的城市建设用地范围内，只有交通、能源、水利、矿山、军事设施等建设项目可以按照项目的特殊要求单独选址。同时，为保证土地用途管制的实施，**增设了建设用地预审和农用地转用审批，上收了征地审批权限。**由于《土地管理法》规定比较原则，《实施条例》用了较大篇幅对建设用地审批制度进行了细化规定，对城市批次、城镇村批次、单独选址项目用地应当提交的材料、审批的流程等作出了明确规定。

四是明确征地批后“两公告一登记”制度。1998年修订的《土地管理法》提高了征地补偿标准、完善了征地审批程序。《土地管理法实施条例》在此基础上，进一步**确立了征地批后“两公告一登记”制度。**

二、《土地管理法实施条例》的变化



五是强化监督检查的措施。在1998年版《土地管理法》增设“监督检查”基础上，《实施条例》进一步补充规定了监督检查的措施，包括：询问违法案件的当事人、嫌疑人和证人；进入被检查单位单位或者个人非法占用的土地现场进行拍照、摄像；责令当事人停止正在进行的土地违法行为等。

2011年适宪性，如将“征用”改成“征收”；

2014年将国务院从未审批过的一次开发600公顷以上农地开发项目审批权限下放县级以上地方人民政府行使等。

2021年省、市在放权赋能中也将从未审批过的600公顷以下审批权限交由县级人民政府行使（河南省实施<土地管理法>办法》中规定县<200,公顷，市200-400公顷,省400-600公顷）。

二、《土地管理法实施条例》的变化及对工作的新要求



2021版全面修订，重点落实2019年修正的《土地管理法》

修改的重点：2个方面

1、将《土地管理法》中关于农村土地制度改革的一系列措施具体化、可操作化、可操作的程序予以明确。如农村“三块地”改革措施、耕地保护、多规合一、深化放管服改革、自然资源督察等方面；

2、将《土地管理法》修改时没有解决的部分问题在《土地管理法实施条例》中重点予以考虑和解决。如国土空间规划和耕地非粮化的问题。

二、《土地管理法实施条例》的变化



修改的亮点

- 1、禁止耕地非粮化，对建立耕地保护补偿制度作出明确要求；
- 2、用国土空间规划取代土地利用总体规划，推进“多规合一”改革落地实施；
- 3、优化土地征收审批，把征地补偿安置方案的确定权赋与市、县人民政府；
- 4、明确自然资源督察机构依法行使土地督察职权；
- 5、提高罚款标准，加大土地违法者的违法成本。



二、《土地管理法实施条例》的变化

修改的主要内容：6

1、进一步完善最严格的耕地保护制度：三个创新性规定

一是建立耕地保护补偿制度（第12条）。“国家对耕地实行特殊保护，严守耕地保护红线，严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地，并建立耕地保护补偿制度，具体办法和耕地保护补偿实施步履由国务院自然资源主管部门会同有关部门规定。”

二是明确耕地保护责任主体（第13条）。“省、自治区、直辖市人民政府对本行政区域内的耕地保护负总责，其主要负责人是本行政区域耕地保护第一责任人。”

“加大对耕地保护责任主体的补偿激励……按照“谁保护、谁受益”原则，加大耕地保护补偿力度。”
——《中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4号）

中共中央文件

中发〔2017〕4号



中共中央 国务院
关于加强耕地保护和改进
占补平衡的意见
(2017年1月9日)

耕地是我国最为宝贵的资源，关系十几亿人吃饭大事，必须保护好，绝不能有闪失。近年来，按照党中央、国务院决策部署，各地区各有关部门积极采取措施，强化主体责任，严格落实占补平衡制度，严守耕地红线，耕地保护工作取得显著成效。当前，我国经济发展进入新常态，新型工业化、城镇化建设深入推进，耕地后备资源不断减少，实现耕地占补平衡、占优补优的难度日趋加大，激励约束机制尚不

二、《土地管理法实施条例》的变化



三是严格控制耕地非粮化。1998年修订的《土地管理法》和《土地管理法实施条例》均将**控制农用地转用建设用地作为土地用途管制的重点**，对农用地之间的转化缺乏制度性约束，导致实践中对耕地转为林地、草地及占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼缺乏相应的法律制裁。为此，《土地管理法实施条例》专门增加规定，并在法律责任中对违法占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼增加相应的法律制裁措施。

国务院办公厅文件

国办发〔2020〕44号

国务院办公厅关于防止耕地“非粮化” 稳定粮食生产的意见

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：
近年来，我国农业结构不断优化，区域布局趋于合理，粮食生产连年丰收，有力保障了国家粮食安全，为稳定经济社会发展大局提供坚实支撑。与此同时，部分地区也出现耕地“非粮化”倾向，一些地方把农业结构调整简单理解为压减粮食生产，一些经营主体违规在永久基本农田上种树挖塘，一些工商资本大规模出租耕地改变种植作物等，这些问题如果任其发展，将影响国家

自然资源部 农业农村部 文件 国家林业和草原局

自然资发〔2021〕166号

自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局 关于严格耕地用途管制有关问题的通知

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团自然资源主管部门、农业农村主管部门、林业和草原主管部门：

去年以来，党中央、国务院连续作出了坚决制止耕地“非粮化”、防止耕地“非粮化”的决策部署，但从第三次全国国土调查（以下简称“三调”）、2020年度国土变更调查和督察执法情况看，一些地方违规占用耕地植树造绿、挖湖造景，占用永久基

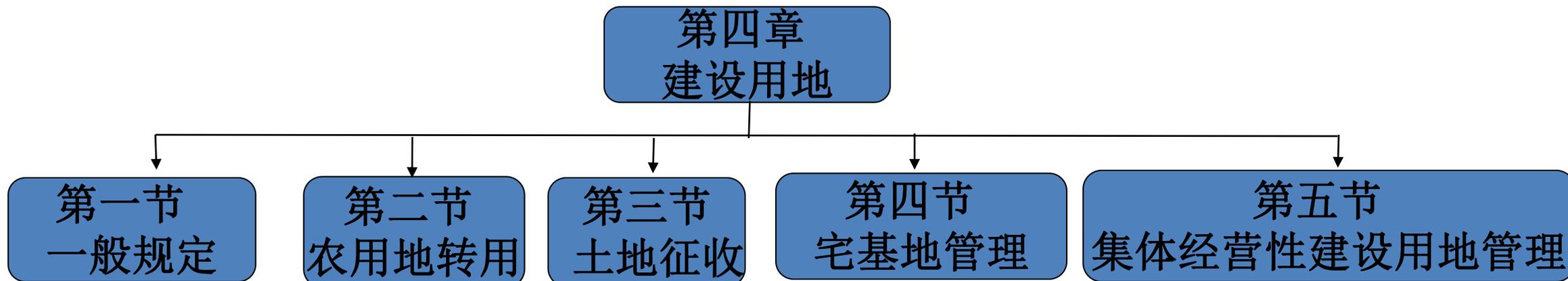
《土地管理法实施条例》第12条：“国家对耕地实行特殊保护，严守耕地红线，严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地。”

《土地法实施条例》第51条：“非法占用永久基本农田发展林果业或者挖塘养鱼的，由县级以上人民政府自然资源主管部门责令限期改正；逾期不改正的，按占用面积处耕地开垦费2倍以上5倍以下罚款；破坏种植条件的，依照《土地管理法》第七十五条的规定处罚。”

二、《土地管理法实施条例》的变化



2、巩固农村“三块地”改革成果



一是进一步细化土地征收程序（第26条-第31条）

1. 公共利益的审核→2. 发布土地征收预公告→3. 开展土地利用现状调查→4. 开展土地征收社会稳定风险评估→5. 拟订征地补偿安置方案并发布公告→6. 组织听证→7. 签订征地补偿安置协议→8. 申请征收→9. 批准后发布土地征收公告（对个别未达成征地补偿协议的作出补偿安置决定）→10. 实施征收。



二、《土地管理法实施条例》的变化

二是保障农村村民的宅基地权益（第33条）

“第三十三条 县级以上地方人民政府应当按照国家规定安排建设用地指标，合理保障本行政区农村村民宅基地需求。乡（镇）、县、市国土空间规划和村庄规划应当科学划定宅基地范围。”

针对部分地区存在“合村并居”中存在侵犯农村村民宅基地合法权益的问题，《土地管理法实施条例》第三十六条专门作出了“四禁止”规定。

《土地管理法实施条例》**第36条**：
禁止违背农村村民意愿强制流转宅基地，禁止违法收回农村村民依法取得的宅基地，禁止以退出宅基地作为农村村民进城落户的条件，禁止强迫农村村民搬迁退出宅基地。

中共中央办公厅文件

中办发〔2020〕39号

中共中央办公厅 国务院办公厅 关于严格规范村庄撤并工作的通知

各省、自治区、直辖市党委和人民政府，中央和国家机关各部委，解放军各大战区和武警部队，中央军委机关各部门，各人民团体：

近年来，各地扎实推进村庄各项建设，提升村庄基础设施和公共服务水平，取得明显成效。但一些地方不顾发展阶段、不顺应乡村发展规律、不尊重农民意愿，急躁冒进、贪多求快，盲目撤并村庄，强行推进整村搬迁，对农民补偿安置不到位，侵害了农民权益，影响了党群干群关系，造成了不良社会影响。为贯彻落实习近平总书记重要批示精神，严

- 1 -

2020年12月18号

- 一、准确把握村庄建设的总体要求
- 二、稳妥开展村级建镇调整
- 三、严格控制村庄搬迁撤并范围
- 四、严禁违背农民意愿强行撤并村庄
- 五、依法保护村集体和农民合法财产权益
- 六、规范开展城乡建设用地增减挂钩
- 七、加强问题排查和整改
- 八、加强对村庄撤并工作的组织领导

二、《土地管理法实施条例》的变化



三是明确集体经营性建设用地入市交易的要求和程序（第四章第五节）

入市范围：第三十八条 国土空间规划确定的工业、商业等经营性用途，且已依法办理土地所有权登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人在一定年限内有偿使用。

入市程序：（第39-41条）

市、县自然资源主管部门**提出规划条件**并会同有关部门提出产业准入和生态环境保护要求→土地所有权人编制集体经营性建设用地出让、出租等**方案**并依形成书面意见→市、县人民政府审核同意→土地所有权人招拍挂或协议方式确定使用者并签订**书面合同**并报市、县自然资源主管部门**备案**→使用者按约定**支付价款、税费，办理不动产登记**。





二、《土地管理法实施条例》的变化

3、优化建设用地审批制度

一是合并预审与选址意见书（第24条第一款）。

中共中央文件

中发〔2019〕18号

中共中央 国务院
关于建立国土空间规划体系并
监督实施的若干意见
(2019年5月9日)

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，是党中央、国务院作出的重大部署。为建立国土空间规划体系并监督实施，现提出如下意见。

- 1 -

(十五) 推进“放管服”改革。以“多规合一”为基础，统筹规划、建设、管理三大环节，推动“多审合一”、“多证合一”。优化现行建设项目用地（海）预审、规划选址以及建设用地规划许可、建设工程规划许可等审批流程，提高审

中华人民共和国中央人民政府
www.gov.cn

📧 📱 📺 📖 | 繁 | EN

国务院 总理 新闻 政策 互动 服务 数据 国情 国家政

首页 > 信息公开 > 国务院文件 > 国民经济管理、国有资产监管 > 其他

☆ 收藏 留言

索引号: 000014349/2019-00086 主题分类: 国民经济管理、国有资产监管\其他
发文机关: 国务院办公厅 成文日期: 2019年08月01日
标 题: 国务院办公厅关于印发全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议重点任务分工方案的通知
发文字号: 国办发〔2019〕39号 发布日期: 2019年08月12日
主 题 词:

国务院办公厅关于印发全国深化
“放管服”改革优化营商环境电视电话会议
重点任务分工方案的通知
国办发〔2019〕39号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：
《全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议重点任务分工方案》已经国务院同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

国务院办公厅
2019年8月1日

(此件公开发布)

全国深化“放管服”改革优化营商环境
电视电话会议重点任务分工方案

3. 推进用地规划“多审合一、多证合一”改革，合并用地预审和规划选址，整合建设用地规划许可证、建设用地批准书、国有土地划拨决定书，2019年底前减少用地规划相关证照，压缩办理时限。（自然资源部及各地区按职责分工负责）



李克强主持召开国务院常务会议

李克强主持召开国务院常务会议
听取今年减税降费政策实施汇报 要求确保为企业减负担当发展增动能
部署以更优化营商环境进一步做好利用外资工作

会议指出，按照党中央、国务院部署，今年以来各地、各有关部门狠抓减税降费政策落实，前8个月全国减税降费1.5万多亿元，促进了企业减负、居民增收和就业增加，有效激发了市场活力，对对冲经济下行压力、做好“六稳”、保持经济运行在合理区间发挥了重要支撑作用。据测算，全年减税降费总额将超过2万亿元。会议指出，对外开放是我国基本国策。外资在我国经济发展中发挥了独特而重要的作用，推动高质量发展、推进现代化建设必须始终高度重视利用外资。会议确定，要持续深化“放管服”改革，打造更有吸引力的营商环境，进一步做好利用外资工作。[详细内容]



二、《土地管理法实施条例》的变化

二是取消逐级报批的规定（第23条）。原《实施条例》第20条中“市、县人民政府按照土地利用年度计划拟订农用地转用方案、补充耕地方案、征用土地方案、分批次**逐级上报**有批准权的人民政府”，2021年版删除了“逐级”，为县直报奠定了法律基础。

三是简化建设用地审批材料（第23条、30条）。对现行“一书四方案”进行合并调整，按照“批什么就审什么”要求，整合为农用地转用方案和土地征收申请。并明确有批准权人民政府对农转用方案和土地征收申请审查的要点。

四是明确了国务院和省级人民政府在征地审批中的审查重点（第30条）。“第三十条 有批准权的人民政府应当对征收土地的必要性、合理性、是否符合《土地管理法》第四十五条规定的为了公共利益确需征收土地的情形以及是否符合法定程序进行审查”。

五是**将征地补偿安置方案的决定权交由县级以上地方人民政府负责（第31条）**。批准征收后，对于个别未达成征地补偿安置协议的，《土地管理法实施条例》明确由县级以上地方人民政府作出**征地补偿安置决定**，并依法组织实施，从而压实了市、县人民政府征地补偿安置的主体责任。



二、《土地管理法实施条例》的变化

4、构建国土空间规划制度（第2条、3条）

将主体功能区规划、土地利用总体规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，是党中央作出的重大决策部署。

第二条 国家建立国土空间规划体系。

土地开发、保护、建设活动应当坚持规划先行。经依法批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据。

已经编制国土空间规划的，不再编制土地利用总体规划和城乡规划。在编制国土空间规划前，经依法批准的土地利用总体规划和城乡规划继续执行。

第三条 国土空间规划应当细化落实国家发展规划提出的国土空间开发保护要求，统筹布局农业、生态、城镇等功能空间，划定落实永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界。

国土空间规划应当包括国土空间开发保护格局和规划用地布局、结构、用途管制要求等内容，明确耕地保有量、建设用地规模、禁止开垦的范围等要求，统筹基础设施和公共设施用地布局，综合利用地上地下空间，合理确定并严格控制新增建设用地规模提高土地节约集约利用水平，保障土地的可持续利用。

中共中央文件

中发〔2019〕18号



中共中央 国务院
关于建立国土空间规划体系并
监督实施的若干意见

（2019年5月9日）

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，是党中央、国务院作出的重大部署。为建立国土空间规划体系并监督实施，现提出如下意见。

二、《土地管理法实施条例》的变化



5、将实践中的成熟经验写入条例

一是完善临时用地规定（第20条）。针对实践中存在的临时用地的期限过于单一的情形，《土地管理法实施条例》对临时用地的审批程序和使用要求作出了规定。

二是首次将挂牌出让方式写入条例(第18条)。由部门规章上升到行政法规。2002年的《招标投标挂牌出让国有土地使用权规定》（国土资源部令第11号）明确了挂牌出让国有土地使用权的内涵和程序。实践中挂牌方式成为国有建设用地使用权出让的主要方式。《土地管理法实施条例》首次从行政法层面确立挂牌出让方式的法律地位。

第二十条 建设项目施工、地质勘查需要临时使用土地的，应当尽量不占或少占耕地。

临时用地由县级以上人民政府自然资源主管部门批准，期限一般不超过二年；建设周期较长的能源、交通、水利等基础设施建设使用的临时用地，期限不超过四年；法律、行政法规另有规定的除外。

土地使用者应当自临时用地期满之日起一年内完成土地复垦，使其达到可供利用状态，其中占用耕地的应当恢复种植条件。

二、《土地管理法实施条例》的变化



三是明确土地督察的内容和方式（第44条、46条）

2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）首次提出“完善土地执法监察体制，建立国家土地督察制度，设立国家土地总督察”

《土地管理法实施条例》第四十四条 国家自然资源督察机构根据授权对省、自治区、直辖市以及国务院确定的城市人民政府土地利用和土地管理情况进行督察。

督察重点聚焦六大内容

- （一）耕地保护情况
- （二）土地节约集约利用情况
- （三）国土空间规划编制和实施情况
- （四）国家有关土地管理重大决策落实情况
- （五）土地管理法律、行政法规执行情况
- （六）其他土地利用和土地管理情况

二、《土地管理法实施条例》的变化



督察方式（第46条）

第四十六条 被督察的地方人民政府违反土地管理法律、行政法规，或者落实国家有关土地管理重大管理决策不力的，国家自然资源督察机构可以向被督察的地方人民政府**下达督察意见书**，地方人民政府应当认真组织整改，并及时报告整改情况；国家自然资源督察机构可以**约谈被督察的地方人民政府有关负责人**，并可以依法向监察机关、任免机关**提出追究相关责任人责任的建议**。



二、《土地管理法实施条例》的变化



6、提高违法用地处罚标准（第六章）

新增对非法占用永久基本农田发展林果业或者挖塘养鱼、临时用地上修建建筑物构筑物罚款；

对耕地上建窑建坟等处罚由原来开垦费2倍以下提高到5-10倍；

对买卖或其他形式转让土地处罚由违法所得5%-10%以下提高到10%-50%以下；

对非法占用由原30元/平方米以下提高到100-1000元/平方米；

对依法收回国有土地不交回的由原10-30元/平方米提高到100-500元/平方米；

对擅自出让出租农民集体土地罚款由违法所得5-20%提高到10-30%等。



1

《土地管理法》的变化

2

《土地管理法实施条例》的变化

3

当前灾后重建政策

4

当前“万人助万企”政策



三、当前灾后重建政策

《土地管理法实施条例》第21条“抢险救灾、疫情防控等急需使用土地的，可以先行使用土地。其中：属临时用地的，用后应当恢复原状并交还原土地使用者使用，不再办理用地审批手续；属于永久性建设用地的，建设单位应当在不晚于应急处置工作结束六个月内申请补办建设用地审批手续。”



→ 疫情防控中的武汉
火神山雷神山医院
建设

三、当前灾后重建政策



国务院2022年1月批准《河南郑州等地特大暴雨洪涝灾害灾后恢复重建总体规划》中明确的9条土地支持政策

- 1、充分考虑灾后恢复重建用地需求，在确定河南省新增建设用地规模时给予倾斜支持。
- 2、对于抢险救灾、疫情防控等急需使用土地的，可以先行使用土地。其中，属于临时用地的，用后应当恢复原状并交还土地使用者使用，不再办理用地审批手续；属于永久性建设用地的，建设单位应当在不晚于应急处置工作结束六个月内申请补办建设用地审批手续。



中华人民共和国中央人民政府
www.gov.cn



国务院 总理 新闻 政策 互动 服务 数据 国情

首页 > 信息公开 > 国务院文件 > 国民经济管理、国有资产监管 > 宏观经济

索引号: 000014349/2022-00004 主题分类: 国民经济管理、国有资产监管\宏观经济
发文机关: 国务院 成文日期: 2022年01月29日
标 题: 国务院关于河南郑州等地特大暴雨洪涝灾害灾后恢复重建总体规划的批复
发文字号: 国函〔2022〕11号 发布日期: 2022年01月30日
主 题 词:

国务院关于河南郑州等地特大暴雨洪涝灾害灾后恢复重建总体规划的批复

国函〔2022〕11号

河南省人民政府、国家发展改革委：

你们关于报送《河南郑州等地特大暴雨洪涝灾害灾后恢复重建总体规划（送审稿）》的请示收悉。现批复如下：

一、原则同意《河南郑州等地特大暴雨洪涝灾害灾后恢复重建总体规划》（以下简称《总体规划》），请认真组织实施。

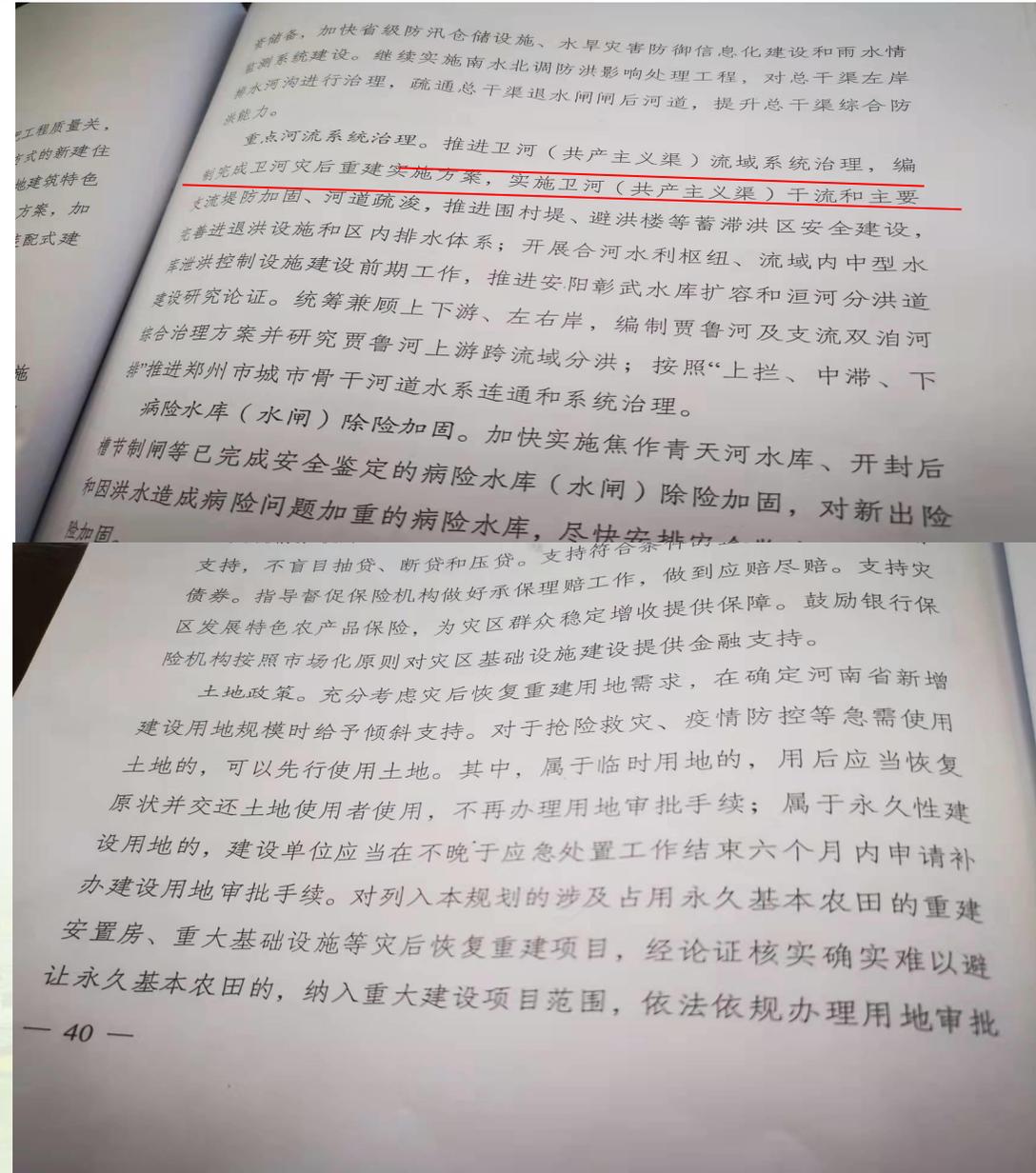
二、《总体规划》实施要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入贯彻落实习近平总书记关于防灾减灾救灾工作的重要批示精神，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，大力弘扬伟大建党精神，坚持人民至上、生命至上，坚持自力更生、艰苦奋斗，统筹发展和安全，统筹恢复重建和能力提升，以保障安全和改善民生为核心，遵循尊重自然、系统谋划、立足当前、着眼长远的基本要求，高标准高质量完成各项重建任务，全面恢复灾区生产生活秩序，提高灾区自

三、当前灾后重建政策



3、对列入本规划的涉及**占用永久基本农田的重建安置房、重大基础设施等灾后恢复重建项目**，经论证核实确实难以避让永久基本农田的，纳入重大建设项目范围，依法依规办理用地审批手续，确保重建项目按时开工；将上述项目纳入各级国土空间规划，对应急处置和增强灾区防灾减灾能力的交通基础设施、重要水利工程、民生项目等占用永久基本农田的，结合“三区三线”划定，**优化调整永久基本农田布局**。

4、对列入本规划范围内灾后恢复重建**项目清单**的项目，优先安排使用河南省“增存挂钩”核算计划，指标不足部分，允许预支使用国家计划，年底统一报自然资源部核销。



三、当前灾后重建政策



5、对列入本规划的灾后恢复重建重大基础设施建设项目，需报自然资源部用地预审的，**授权省自然资源**主管部门办理。

6、允许**受灾县(市、区)**通过增减挂钩、工矿废弃地复垦以及因灾毁废弃具备复垦条件的合法工矿用地复垦产生的**节余建设用地指标在省域范围内流转**使用，指标收益可由灾区统筹用于城市建设和农业农村发展。

7、允许郑州等**8个由国家批复城市**土地利用总体规划的省辖市中心城区**增减挂钩**项目由河南省审批。

8、允许因灾损毁确实无法恢复的耕地按现状地类认定管理，纳入年度国土调查数据库管理或建立灾毁耕地专题图层，并据此**核减河南省耕地和永久基本农田保护任务**。

9、因此次灾毁耕地数量较大，**允许将河南省生态红线内稳定耕地调出**，并划为永久基本农田加以保护。

三、当前灾后重建政策



本规划范围内灾后恢复重建项目清单共涉及**14**个领域，分别为农村住房、水利、教育、卫生、交通、市政、应急、农业、林业、能源、通信、文化、旅游、文物等。



- 1 村民住房 灾后重建项目台账
- 2 水利 灾后重建项目台账
- 3 农业 灾后重建项目台账
- 4 林业 灾后重建项目台账
- 5 教育 灾后重建项目台账
- 6 卫生 灾后重建项目台账
- 7 交通 灾后重建项目台账g
- 8 能源 灾后重建项目台账
- 9 通信 灾后重建项目台账
- 10 市政 灾后重建项目台账
- 11 应急 灾后重建项目台账
- 12 文化 灾后重建项目台账
- 13 旅游 灾后重建项目台账
- 14 文物 灾后重建项目台账

焦作有新增需求项目27个1657亩。

卫生2个：修武七贤镇卫生院（20亩）、马村区3个社区服务中心（9亩）；

能源1个：博爱县煤炭储备基地改扩建项目（500亩）；

应急8个：市本级豫西北（焦作市）综合应急救援基地建设（80亩）、气象防灾减灾能力提升工程（100亩），孟州应急救援物资储备中心（15亩）、消防救援大队（15亩）、综合应急救援队（12亩），温县应急和救灾物资储备中心（15亩），修武县地震台基础设施灾后恢复重建项目（12亩）、救灾物资库（3亩）；

市政16个：修武县地下饮用水源井建设项目（2亩）武陟县城区灾后提升污水处理能力项目（65.8亩），马村区待王路（文昌路-金源路东）灾后恢复重建（108.53亩），示范区山阳河（249.7亩）、文博路（5.2亩）、凯旋路（27.7亩）、碧莲路（49.9亩）、文汇路（59.4亩）、金沙路（136.5亩）等。



三、当前灾后重建政策

省厅政策

- 1、《关于做好防汛抢险及灾后重建用地保障服务工作的紧急通知》（豫自然资办 明电〔2021〕23号，2021.7.29）
- 2、王锋副厅长在全省自然资源重点工作推进会议上的讲话摘录（2021.9.1）
- 3、省厅在全省灾后重建会议上关于规划用地保障政策的解读说明（2021.11.8）

内部明电

发往：见报头

签批：张建慧

等级 部门号：豫自然资办明电〔2021〕23号 豫机号

河南省自然资源厅办公室 关于做好防汛抢险及灾后重建用地保障 服务工作的紧急通知

各省辖市、济源示范区、各直管县（市）自然资源主管部门，郑州航空港经济综合实验区自然资源主管部门：

近期，我省出现历史罕见的持续强降雨天气过程，造成重大人员伤亡和财产损失，防汛救灾形势异常严峻，全省防汛应急响应级别一度提升至Ⅰ级。党中央、国务院和省委、省政府对防汛救灾工作作出重要部署和安排，要求各级各部门在做好防汛救灾的同时，尽快恢复生产生活秩序。为切实打赢防汛救灾及灾后重建工作主动仗，按照“急事急办、特事特办”的原则，依据国家有关法律法规和政策，现就做好用地服务保障有关事项紧急通知如下：

一、全力保障抢险救灾紧急用地。对因持续强降雨造成的交通、电力、通讯、供水等防汛抢险设施和医疗、卫生防疫等急需使用的土

（共4页）

全省自然资源重点工作推进会议

（2021.9.1讲话稿录音整理）

实现乡镇规划执法队伍全覆盖。开封用地审批全年全流程再造，鹤壁保障项目用地征挖棚改。三门峡坚持三过一不过，提升审批效率等，不少单位介绍的经验做法有新有创新、有突破，值得总结推广。大家围绕规划和用地管理提出了许多很好的意见建议，省厅将认真进行归纳梳理，并以文字的形式统一回应和答复。

当前贯彻落实党中央国务院决策部署，加快推进灾后恢复重建，尽可能减少灾情对经济社会发展的冲击和影响，努力完成全年度的目标任务是当前我省工作的头等大事，重中之重。根据张建慧厅长的指示安排，利用这个机会，我重点围绕做好灾后重建规划用地服务保障工作，讲几点意见供大家参考，第一个问题就是一定要学习好、把握好、运用好相关的政策。近期以来，省厅及时下发通知或联合其他部门印发文件，陆续发布了支持抢险救灾和灾后恢复重建一系列规划用地服务保障方面的政策举措，归纳起来主要有5个方面：

河南省自然资源厅 关于灾后恢复重建规划用地保障政策的 解读说明

（2021年11月8日）

根据会议安排，我受省自然资源厅灾后恢复重建领导小组委托，主要就灾后恢复重建涉及的规划用地政策，从三大方面作如下解读说明。

第一，灾后重建规划用地保障的5项政策

“7·20”郑州等地特大暴雨洪涝灾害发生后，我厅第一时间聚焦抢险救灾和灾后恢复重建，及时研究制定并陆续发布了一系列规划用地的保障政策举措，归纳起来主要有5项：

一是允许灾毁耕地按现状地类管理。对因灾损毁的耕地，由市、县自然资源部门会同农业农村部门实地论证，经省自然资源厅核查，报自然资源部审核确认，确实无法恢复的，允许按现状地类认定管理。

二是全面保障灾后重建用地计划指标。对列入全省灾后重建项目清单的项目，以真实有效、实际开工为依据，优先配置本地“增存挂钩”核算的用地计划指

三、当前灾后重建政策



5项政策

1、允许灾毁耕地按现状地类管理；

2、全面保障灾后重建用地计划指标；

3、允许农房重建先行使用土地。此类项目是指列入《河南郑州等地特大暴雨洪涝灾害灾后恢复重建总体规划》的111个政府统建集中安置项目。**焦作无；**



三、当前灾后重建政策



4、强化增减挂钩试点政策支持。可**边建边报**；允许**先建后拆**，2年内完成拆旧复垦任务，归还增减挂钩周转指标；允许灾区节余指标省域内流转使用，指标收益主要用于灾后重建；

5、实行特殊时期供地政策。易地重建的工业或其他经营性建设用地，其置换土地可采取**协议出让**方式供应；原址重建的工业项目，在不改变土地原用途的前提下，提高容积率的，不再补缴土地出让金；对已出让工业或其他经营性建设项目用地，企业**因灾情影响**不能按期缴纳土地价款的，可适当**延长缴款期限**，免收相应的利息和滞纳金。



用地类型

- 1、**紧急用地类：**安置房及配套。**焦作无**。允许先行使用，边建边报。
- 2、**应急处置类：**影响今年安全度汛的重要水利工程、急需与国家和省重大交通干线贯通的交通 基础设施、亟待开工的民生重点。**省贾鲁河、卫河（共产主义渠）**等属此类。
- 3、**其他重建类：**主要包括在《河南郑州等地特大暴雨洪涝灾害灾后恢复重建总体规划》和专项规划中确定，用于提升防灾抗灾能力的灾后重建项目。**焦作新河、大沙河、山门河**属此类。



三、当前灾后重建政策

占用永久基本农田政策：

- 1、111个安置房允许适度占用；
- 2、列入《河南郑州等地特大暴雨洪涝灾害灾后恢复重建总体规划》的重大基础设施项目；
- 3、其他可以优化调整永久基本农田。

一要处理好灾后重建与法律底线的关系。坚持特事特办，并不意味着能够超越现行法律法规规定。以灾后重建名义大量占用永久基本农田，国家不允许也没有先例。因此，我厅已发布的支持政策中，除符合抢险救灾紧急用地条件的项目外，规定急需易地重建的村民安置区以及配套建设的水、电、路、垃圾收集、污水处理、幼儿园、卫生、养老等公共基础设施，可以先行使用土地，少量占用永久基本农田的，按规定程序办理，其他项目均未开口子。个别涉及应急处置、抗灾减灾、安全度汛且近期急需开工的项目，无法避让永久基本农田的，结合具体项目情况，要按“特例”上报，不能擅自占用。比如，贾鲁河、卫河（共产主义渠）综合治理工程就属于这一类范畴。请贾鲁河沿



1

《土地管理法》的变化

2

《土地管理法实施条例》的变化

3

当前灾后重建政策

4

当前“万人助万企”政策

四、当前“万人助万企”政策



河南省自然资源厅文件

豫自然资发〔2021〕40号

河南省自然资源厅 关于印发《服务“万人助万企”十项措施》的 通知

各省辖市、济源示范区、各省直管县（市）自然资源主管部门，郑州航空港经济综合实验区自然资源主管部门，厅属各单位，厅机关各处（室、局）：

《服务“万人助万企”十项措施》已经厅党组会议研究同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

2021年7月2日

1、规模和计划指标全力保障产业发展用地。

一是编制国土空间规划时，按照不低于城镇建设用地总规模 25%，力争达到 30%的比例划定工业用地保护红线；

二是加大年度土地利用计划省级统筹调剂力度，对纳入省先进制造业和新兴产业四个清单的产业项目应保尽保；

三是鼓励通过增减挂钩途径保障产业项目用地，增减挂钩周转指标应保尽保；

四是选址在各类园区和产业聚集区的，每个县（市、区）保障 500 亩“先建后拆”循环使用额度；

五是对年度高质量发展考核评价综合排序前 10名的产业集聚区，各奖励土地利用计划指标 500 亩。

四、当前“万人助万企”政策



2、优化用地审批供应方式。

一是合并办理建设项目规划选址意见书和用地预审，合并办理建设用地供应和建设用地规划许可，合并办理规划核实和土地核验，合并办理增减挂钩项目实施规划和征收土地申报审批，优化设计方案联合审查和建设工程规划许可；

二是在各类产业园区统一开展土地勘测、压覆矿产、地质灾害三项评估，评估成果供落户园区项目免费使用；

三是全面落实社会投资小型低风险产业类项目设计方案联合审查告知承诺制；

四是稳步推进工业用地“标准地”出让，实行“标准地+代办制”、“标准地+告知承诺制”审批模式，实现“拿地即开工”。



四、当前“万人助万企”政策

3、降低工业企业用地成本。

一是鼓励采取先租后让、租让结合、长期租赁方式使用工业用地；

二是实行新增工业用地“出让年期不超过 20年+有条件续期”的土地供应政策，土地出让起始价可按年期折算；

三是属于战略性新兴产业项目且用地节约集约的，土地出让底价可按所在地土地等别对应工业用地最低价标准的 70%执行；

四是对已出让工业用地，企业因新冠肺炎疫情疫情影响不能按期缴纳土地价款，经出让人同意后，可适当延长缴款期限，免收相应的滞纳金。

4、对已批未供即用的企业遗留问题提出解决路径。

对2018年底前已批未供即用的招商引资工业项目用地，经县级以上政府组织摸排认定，项目符合国土空间规划和产业准入政策，且运营良好、亩均产出效益较高、履约情况较好的，可以项目开工时间为出让起始时间，合理确定出让底价，以协议方式完善用地手续，办理不动产登记。

四、当前“万人助万企”政策



5、对转型升级企业提出支持政策。

对符合相关规划、不改变用途的现有工业用地，通过厂房加层、老厂改造、内部整理等途径提高土地利用率和增加容积率的，不再增收土地价款。在不改变用地主体的前提下，工业企业利用存量房产发展新业态、创新商业模式、开展线上线下融合业务，在五年内可继续按原用途和土地权利类型使用土地。鼓励新型产业用地兼容复合利用，出让起始价可按照相应土地用途评估价、物业自持比例等综合确定。

6、畅通不动产登记绿色通道。

落实便民措施、限时办结、小微企业免收登记费、企业之间存量非住宅房屋买卖业务不再进行网上签约等。

四、当前“万人助万企”政策



7、允许分割登记以增强企业土地融资能力。

允许高标准厂房在不改变功能和土地用途的前提下，按幢、层等固定界限为基本单元分割转让并登记。建设用地使用权连同地上建筑物、其他附着物可依法设立多个抵押权。划拨的国有建设用地使用权办理抵押登记无需进行审批等。



8、改进矿产服务保障方式。

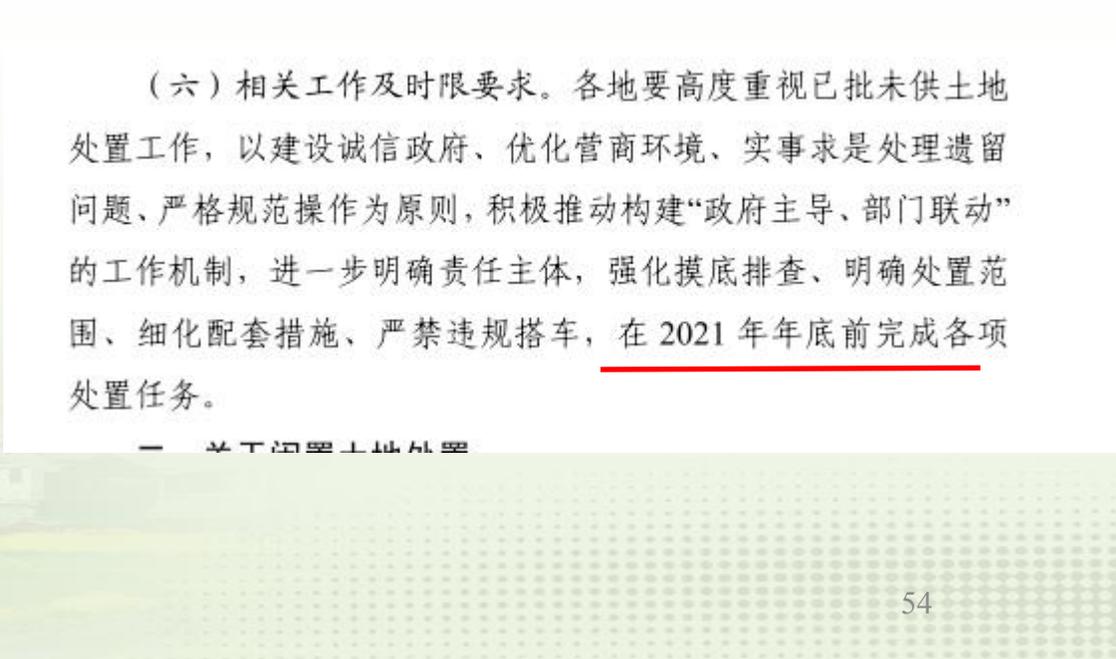
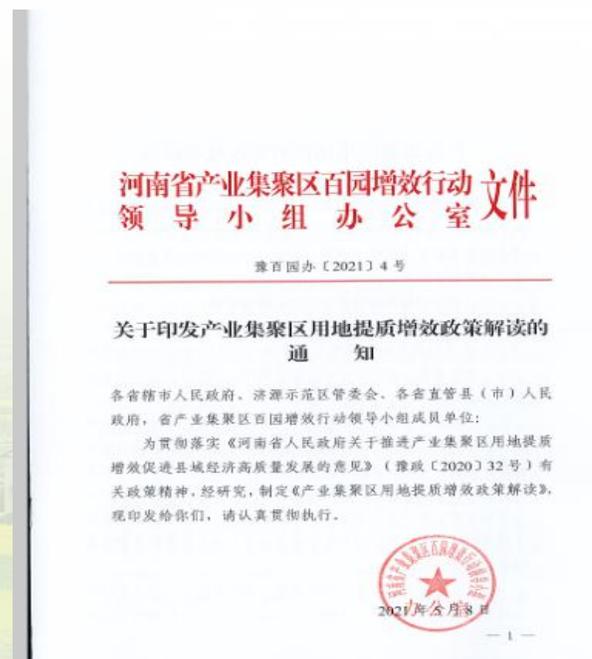
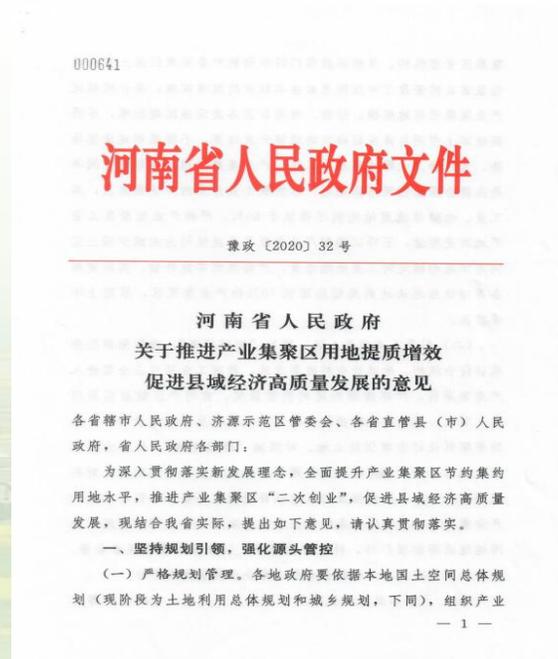
企业申请探矿权、采矿权的资料“只减不增、便利申请”；实施建筑石料类采矿权“净矿”出让；竞得人办理采矿权登记可容缺等。



四、当前“万人助万企”政策

有利政策 有历史遗留问题的企业

按照省政府《关于推进产业集聚区用地提质增效促进县域经济高质量发展的意见》（豫政〔2020〕32号）及省产业集聚区百园增效行动领导小组办公室《关于印发产业集聚区用地提质增效政策解读的通知》（豫百园办〔2021〕4号）落实。比如：可以协议出让、可不再履行行政处罚程序等。



四、当前“万人助万企”政策



有新增用地需求的企业：4个有利

1、**规划过渡期政策较为宽松**：如符合底线管控要求、选址在土地利用总体规划确定的允许建设区或近期城镇开发边界内的建设项目，**不区分用地类型**，按符合规划要求报批用地；可申请**调整近期城镇开发边界**等。

2、**重点项目计划指标应保尽保**。重点项目是指：省重点、“三个一批”、“万人助万企”、“灾后恢复重建”等；单独组卷。倾斜：高科技、民生项目、中心城区、经济发展快质量高县域等。

5
增减挂钩周转指标不再下达，按需使用。

合规性审查规则

一、城市分批次建设用地、郑州等八个重点城市实施批次建设用地满足一下条件的，按符合规划办理报批：

(一) 在划定的市本级、县级近期城镇开发边界内；(自动审查)

(二) 不涉及永久基本农田；(自动审查)

(三) 不涉及生态红线、自然保护区；(自动审查)

(四) 市、县政府出具报批范围纳入国土空间规划的承诺。(人工审查)

(五) 不涉及违法建设用地(人工审查)

二、乡镇分批次建设用地满足一下条件的，按符合规划办理报批：

(一) 在划定的市本级、县级近期城镇开发边界外；(自动审查)

(二) 不涉及永久基本农田；(自动审查)

(三) 不涉及生态红线、自然保护区；(自动审查)

(四) 市、县政府出具报批范围纳入国土空间规划的承诺；(人工审查)

(五) 不涉及违法建设用地；(人工审查)

(六) 审核是否在划定的市本级、县级近期城镇开发边界、镇近期城镇开发边界、乡近期集中发展区。在近期城镇发展区外的，审查其用地类型，原则上不能是工业用地，除对利用本地资源、不侵占永久基本农田、不破坏自然环境和

四、当前“万人助万企”政策



3、增减挂钩和征收可以合并报批。

4、县里及省级以上开发区用地可以直报省厅。其中：乡镇批次征收也可直报，无需市级先批农转用。

河南省自然资源厅文件

豫自然资发〔2021〕66号

河南省自然资源厅 关于落实省委省政府放权赋能改革要求 建立县（市）及开发区建设用地审批 直报制度的通知

各省辖市、济源市示范区、各直管县（市）自然资源主管部门，郑州航空港经济综合实验区自然资源主管部门：

为落实省委、省政府放权赋能改革要求，推进县域经济和开发区高质量发展，根据省委、省政府《关于推进新发展格局下河南县域经济高质量发展的若干意见（试行）》（豫发〔2021〕23号）和《关于推动河南省开发区高质量发展的指导意见》（豫发〔2021〕21号），决定建立并实施县（市）、省级及以上开发区（以下简称开发区）建设用地审批直报制度。现将有关事项通知如下：

— 1 —

一、直报范围

全省各县（市）建设用地由县（市）直报省厅审查、审批，设区市政府管理的开发区建设用地由开发区直报省厅审查、审批；济源示范区、县（市）管理的开发区，经济源示范区管委会、县（市）政府委托，可由开发区直报省厅审查、审批。

赋予县级土地管理权限的市辖区实行建设用地直报省厅审查、审批；新撤县（市）建区的市辖区，经省辖市政府同意，在过渡期内参照县（市）实行建设用地直报省厅审查、审批。

跨县域项目和市辖区（开发区以外）项目仍按原方式办理。

二、直报事项

（一）依法由省政府审批或省政府转报国务院审批的建设用地。主要包括：单独选址项目、乡镇批次农转用和土地征收、城市批次农转用和土地征收、增减挂钩试点项目土地征收，使用跨县域指标以及郑州市、开封市、洛阳市、平顶山市、安阳市、焦作市、新乡市、南阳市等报国务院审批规划的八个城市中心城区增减挂钩试点项目。

（二）依法由省厅审批或省厅转报自然资源部审批的建设用地。主要包括：用地预审与规划选址、先行用地、使用县域内指标增减挂钩试点项目。

直报事项根据省有关政策、县域经济发展需要和承接能力进行动态调整。

三、直报程序

— 2 —

四、当前“万人助万企”政策



重要的事情说三遍



1、高度重视规划。

- 一是重视国土空间规划编制：奠定未来用地报批基础。
- 二是重视近期城镇开发边界的优化调整。奠定今明年报批基础。
- 三是重视项目选址。工业布局原则上安排在县、乡镇的产业园区，纳入城镇开发边界。

不符合土地利用总体规划且不位于近期城镇开发边界内的建设项目，原则上不能是商业、住宅、工业等城镇用地，可安排基础设施类（乡村道路、污水处理、垃圾处理、公厕等）、民生公益类（在乡村布局的学校、医院、养老院、村室）、乡村类建设项目（如利用本地资源、不侵占永久基本农田、不破坏自环境和历史风貌的乡村旅游、农村电商、农产品分拣、冷链、初加工等农村产业用地、选矿及矿产品的初加工项目）。组卷报批时需提供相关证明材料。

近期城镇开发边界优化调整工作方案

为切实保障国土空间规划编制审批前重点建设项目用地空间，考虑到各地国土空间规划方案深化和项目建设空间需求的变化，现决定对市县近期城镇开发边界进行集中优化调整，特制定工作方案。

一、调整原则

（一）坚持规划严肃性。调整方案要符合土地利用总体规划和城乡规划一致性处理要求，并与正在编制的国土空间规划方案衔接一致。此次调整后，除省委省政府关注的重大项目外，原则上不再受理市县近期城镇开发边界调整申请。

四、当前“万人助万企”政策



重要的事情说三遍



2、高度重视加强对上沟通：政策变化快

(1) 县里直报问题。3月18号发文要求需市政府向省政府出具请示。

(2) 房地产去化周期问题。全省2021年上报3万余亩商住用地已退件。

河南省自然资源厅办公室

各市、县自然资源主管部门：

根据中办、国办《党政机关公文处理工作条例》和省政府批复用地行文有关规定，各县（市）及开发区项目用地直报省级审查审批需省辖市政府对省政府出具请示文件，无需进行实质性审查。其他仍按豫自然资发〔2021〕66号文件办理。

省直管县报省政府的用地报件也按此通知执行，以免影响用地报批和项目落地。



截至2022年2月底全市分地区商品房待售情况

(数据来源：房管部门，统计范围：市区、县区)

地市	商品房待售面积 (万平方米)	住宅待售面积 (万平方米)	近12个月月平均销售面积 (万平方米)		库存消化 (月数)	住宅	
			住宅	非住宅		住宅	非住宅
全省合计	19082.87	11423.71	941.96	841.5	20	14	76
焦作市	220.29	132.86	9.13	8.15	24	16	89
修武县	34.64	17.16	1.42	0.91	24	19	34
博爱县	63.56	36.91	1.96	1.85	32	20	242
武陟县	84.97	72.07	3.54	3.26	24	22	46
温县	62.45	25.6	3.34	3.1	19	8	154
沁阳市	91.01	61.19	3.99	3.8	23	16	157
孟州市	61.07	28.09	2.16	1.99	28	14	194

三、关于房地产用地调控

(一) 从建设用地审批端适度从紧管控住宅和商服用地，对住宅去化周期超过18个月、非住宅去化周期超过36个月的，原则上暂停所在城市住宅及商业用地报件受理。不属于调控范围或确有特殊情况的项目由当地政府作出说明，一并报省政府审批。

四、当前“万人助万企”政策



重要的事情说三遍



(3) 重视林地。林地许可前置。

自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室 文件

自然资办发〔2021〕18号

自然资源部办公厅 国家林业和草原局办公室 关于加强协调联动进一步做好建设项目 用地审查和林地审核工作的通知

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门、林业和草原主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局、林业和草原局：

为认真贯彻落实党中央、国务院“放管服”改革要求，切实提高用地、用林审批效率，现就有关事项通知如下：

一、国务院批准农用地转用和土地征收的建设项目，涉及使用林地的，由省级自然资源主管部门将用地报批材料、林业和草原主管部门作出的行政许可决定一并报自然资源部，自然资源部

各省辖市、省直管县（市）自然资源主管部门，郑州航空港经济综合实验区自然资源主管部门：

为提高建设用地审批效率，批次用地的林地使用许可手续在供地后由用地单位依法依规办理；单独选址项目在报国务院或省政府前办理，其中跨县（市）的，可分段办理。



二、省级人民政府批准农用地转用（含国务院委托和授权审批用地）的建设项目，涉及使用林地的，具有林地审核权限的林业和草原主管部门作出行政许可决定后，应同时抄送有关省级自然资源主管部门。用地审查、林地审核通过的，省级自然资源主管部门按要求上报省级人民政府批准用地。



四、当前“万人助万企”政策



重要的事情说三遍



(4) 重视违法用地政策。

对未批先建重点、涉嫌挖湖造景类项目，在对人对事严肃处理到位的基础上，用地报批不再强制要求使用增减挂钩方式。

各单位：

为加快推进未批先建重点项目、涉嫌挖湖造景类项目整改工作，在对人对事严肃处理到位的基础上，可采取“增减挂钩”、预支市县年度“增存挂钩”计划指标等多种方式报批土地，使用“增存挂钩”计划指标计入本地年度预支计划台账。

对2022年1月1日后新增违法用地项目（重点产业项目重要民生工程除外）补办用地手续，仍须使用“增减挂钩”指标。商业、住宅等房地产开发项目须使用“增减挂钩”指标。各地按此原则办理。





思考题

1、一企业未经批准占用农用地（林地）进行非农建设，同时违犯土地、规划、森林等法律法规时，作为同一执法主体的自然资源和规划主管部门应如何处罚？哪种结果算处理到位可以补办土地手续？



谢谢！请批评指正！

