

# 河南省国土资源厅文件

豫国土资发〔2018〕107号

---

## 河南省国土资源厅 关于进一步用好用活国土资源政策 全力推进打好打赢脱贫攻坚战的通知

各省辖市、省直管县（市）国土资源局，厅属各单位，厅机关各处（室、局）：

脱贫攻坚作为决胜全面建成小康社会的三大攻坚战之一，是各级党委、政府和部门的首要政治任务和第一民生工程。厅党组高度重视用好用活国土资源脱贫攻坚政策，2016年出台了《河南省国土资源厅关于全力支持实施精准扶贫精准脱贫的意见》（豫国土资发〔2016〕48号），以超常规的政策措施有力助推了全省

脱贫攻坚工作，得到了各地党委政府和群众的高度肯定和充分认可。但在工作推进中，部分市、县还不同程度存在学习运用政策不到位、政策棚架、作风不实等突出问题。全省今年要实现 33 个贫困县脱贫摘帽，2019 年贫困县全部脱贫摘帽，时间紧迫、任务艰巨，迫切需要全省国土资源系统深入贯彻落实习近平总书记扶贫开发重要战略思想，按照中央、省委、省政府和自然资源部关于脱贫攻坚的重要部署，进一步强化担当意识、责任意识、大局意识，充分用好政策、发挥优势，全力推进打好打赢脱贫攻坚战。现就有关工作通知如下：

## 一、确保脱贫攻坚用地应保尽保

### （一）充分保障脱贫攻坚用地空间

**积极引导项目选址。**市、县国土资源部门要积极参与扶贫项目选址，主动服务、提前介入、充分对接，引导项目选址在规划确定的允许建设区内。

**支持合理调整布局。**支持贫困地区统筹安排用地规模、结构和布局，统筹县域内现有的新增城镇工矿规模指标，优先安排脱贫攻坚、农村基础设施和公共服务用地，对选址在有条件建设区的项目，优先通过规划允许建设区与有条件建设区布局调整进行解决，规划允许建设区与有条件建设区布局调整审批权限已全部下放至除郑州市、开封市、洛阳市、平顶山市、焦作市、新乡市、安阳市、南阳市等 8 个中心城区以外的所有市县，委托省辖市国土资源局和省直管县（市）人民政府审批；确实无法在允许建设

区或有条件建设区内选址的项目，在不涉及永久基本农田的前提下，可在本乡镇范围内进行规划调整，报省辖市政府审批；严格控制报省政府批准的规划调整，原则上报省政府审批的每年允许调整一次。

**统筹规模指标调剂。**建立新增城镇工矿建设用地规模指标省辖市调剂为主、省级调剂为辅的机制，对于新增城镇工矿建设用地规模不足的，应在市域内统筹调剂解决，仍有不足的，省级再统筹调剂。

**规范完善审查报批。**已经开工但不符合土地利用总体规划的项目，可根据扶贫项目卫片执法处理有关要求完善用地手续。对列入贫困地区扶贫规划或年度重点扶贫攻坚项目的交通、水利、电力等单独选址项目，在不涉及基本农田或不突破多划基本农田面积额度的前提下，可按已列入土地利用总体规划重点建设项目清单处理，按照相关规定审查报批用地。

## （二）应保尽保土地利用年度计划

**计划指标应保尽保。**全面梳理全省脱贫攻坚各类用地需求，持续加大对贫困县、易地扶贫搬迁和黄河滩区居民迁建、大别山革命老区等地区的用地支持力度，新增建设用地计划指标对贫困县在应分配份额的基础上再单独增加 600 亩，对深度贫困县单独增加 1000 亩，仍有需求的，可先行使用，超出部分由省厅年底统筹解决；鼓励贫困地区开展增减挂钩，可不受指标规模限制，超出部分，由省厅统筹调剂，优先保障全省贫困地区各类发展用

地需求。

**统筹增量和存量。**各地要按照当前国家框定总量、严控增量、盘活存量、优化结构、提升效率的原则，做到节约集约利用土地，合理统筹使用新增建设用地计划、增减挂钩计划、工矿废弃地复垦利用计划，并盘活批而未用土地等保障本区域脱贫攻坚和各类发展用地需求。

### （三）积极拓展占补平衡途径

**拓展补充耕地来源。**贫困地区要进一步加大补充耕地储备，积极开展土地整治，将高标准农田建设、农村建设用地复耕和工矿废弃地复垦产生的新增耕地作为补充耕地的主要来源。对历史形成的，未纳入耕地保护范围的残次林地等，经县级人民政府组织的可行性评估论证后，可统筹纳入土地整治范围，新增耕地可用于占补平衡。

**加大整治资金投入。**充分发挥投融资平台作用，以财政资金为引导，积极引进社会资金，加大土地综合整治的资金投入，积极探索“村民自建”“先建后补”“奖补结合”等土地整治实施模式，建立受益返还机制。

**实行占补新机制。**用地报批时补充耕地按照数量、产能、水田三类指标核销的方式落实；对于产能不足部分，可通过提质改造和本区域内国家、省投资的高标准农田产生产能解决。增减挂钩项目可参照占补平衡新要求，拆旧区耕地质量等级达不到建新区要求的，可通过增加耕地数量达到产能要求。对已经突破耕地

保护责任目标的贫困县，耕地占补平衡仍按“占一补一”落实，暂不执行“占一补二”要求。

**指标交易优先安排。**优先安排贫困地区补充耕地指标省域内交易，交易收益用于脱贫攻坚，促进以商促农、以城带乡。

**优化农业结构调整。**允许贫困地区因地制宜保护耕地，在不破坏耕作层的前提下，可对农业生产结构进行优化调整，仍按耕地和基本农田管理。

#### （四）用地审批快办快结

**提高组卷效率。**市县国土资源部门提前介入，积极保障项目用地报批所需的规划、计划、占补平衡指标，认真履行征地前期的告知、确认、听证工作，统筹解决社保费用、新增建设用地有偿使用费等，全力做好扶贫项目用地报批各项前期准备工作，提高组卷效率。

**纳入绿色通道。**对脱贫攻坚用地建立绿色通道，实行单独组卷、单独申报，标注脱贫攻坚有关字样，取消批次限制和申请面积下限，具备申请用地条件的可随时申报。省厅收到脱贫攻坚用地申请后及时进行复核性审查，符合法定条件的在7个工作日内办结（不包括补正时间），对存在问题的立即退回补正，做到即时受理，即时审查、限时办结。

**精准保障搬迁和迁建用地。**各地应提前对接扶贫、发改等部门，参与项目选址，建立用地保障台账，实行专人负责，保障一个销号一个。对于选址符合土地利用总体规划，搬迁方案可行、

建设资金落实及农民权益有保障的易地扶贫搬迁和黄河滩区居民迁建安置用地项目，确需尽快开工建设的，比照灾后重建政策，允许先行使用土地，开工后6个月内及时完善用地手续，确实无法在6个月内完善用地手续的，说明情况后及时予以办理。

## 二、加大超常规政策支持力度

### （五）优化增减挂钩政策

**扩大审批权限下放范围。**在已全部归还增减挂钩周转指标或承诺限期归还的前提下，将增减挂钩项目审查审批权限对所有贫困县进行下放，提高项目落地进度。

**允许先建新后拆旧。**各地农村建设用地拆旧复垦产生的增减挂钩节余指标应优先满足本县域内各类用地发展需求，对于一时无法产生节余指标的地区，确属脱贫攻坚项目所需用地的，给予增减挂钩“先建新、后拆旧”的支持政策，并在规定时间内归还增减挂钩周转指标。

### （六）统筹实施宅基地复垦券交易

**分类有序交易指标。**充分利用宅基地复垦券制度，持续为脱贫攻坚、易地扶贫搬迁、黄河滩区居民迁建筹集资金，缓解资金压力。实行不同范围、不同类别的交易方式，深度贫困县产生的增减挂钩节余指标按照调剂任务可进行跨省域调剂，贫困县、黄河滩区居民迁建地区产生的增减挂钩节余指标可在省域内或省辖市域内流转，非贫困县深度贫困村产生的增减挂钩节余指标在省辖市域内流转（省直管县在原所在省辖市内流转）。A类复垦券

交易按照省政府有关要求，结合市场供需情况，不断完善交易制度，合理安排交易。B类复垦券交易根据市场供需情况，统筹考虑各地交易总量和收益、贫困县级别、贫困人口数量、地区人均财政收入、脱贫攻坚年度任务、易地扶贫搬迁和黄河滩区居民迁建任务量等因素，合理安排各地指标交易时序和规模，防止“旱涝不均”。各地要在优先安排农村各类建设用地和充分留足县域内农村、城镇发展用地需求的基础上，结合先进的测绘地理信息技术和装备科学测算可腾退复垦土地的潜力，依据复垦券市场需求，统筹安排指标生产和交易工作，确保投资及时收回并发挥效益。

**依规确定拆旧区域。**增减挂钩项目拆旧复垦要按照土地利用总体规划要求进行实施，对于增减挂钩项目中拆旧地块为保留村庄的，可先行批准增减挂钩项目；对于备案待交易的增减挂钩节余指标拆旧地块为保留村庄的，可先行备案。项目批准或指标备案后 10 个工作日内，由市县编制调整方案通过规划调整备案系统及时更新规划数据库。拆旧复垦后独立地块面积应不小于 600 平方米，与大田相连的不受面积限制。

**加大搬迁和迁建后拆旧复垦力度。**采取多种方式，在县政府统一组织下，加快推动易地扶贫搬迁后旧房用途处置以及搬迁、迁建后旧房拆除复垦工作，确保在规定时间内拆除复垦到位，对易地扶贫搬迁已交易的节余指标用途处置无法复垦为耕地的，可置换相等面积的其他农村建设用地拆旧复垦予以补充，复垦后耕

地质量达不到要求的，可在一年时间内通过提质改造来达到质量等级要求。黄河滩区居民迁建产生的节余指标作为 B 类复垦券交易的，允许指标先交易、资金先筹集，在群众搬迁后 6 个月内拆旧复垦到位，更好地发挥政策红利。

### （七）支持农村新产业新业态用地

通过村庄整治、宅基地整理等节约的建设用地，鼓励采取入股、联营等方式支持农村新产业新业态。优先安排农村基础设施和公共服务用地，对于利用存量建设用地进行农产品加工、农产品冷链、物流仓储、产地批发市场等项目建设或用于小微创业园、休闲农业、乡村旅游、农村电商等农村二三产业的市、县，给予新增建设用地计划奖励。鼓励农业生产和村庄建设等用地复合利用，发展休闲农业、乡村旅游、农业教育、农业科普、农事体验等产业，拓展土地使用功能，提高土地节约集约利用水平。农村集体经济组织可依法使用本集体所有土地，为本集体经济组织内部成员兴办非营利性养老服务设施。民间资本举办的非营利性养老机构与政府举办的养老机构可以依法使用农民集体所有的土地。

### （八）保障设施农业用地

按照国家相关设施农用地管理政策界定的设施农用地范围及用地标准，做好各类设施农用地备案管理工作，直接从事或服务于农业生产的生产设施、附属设施和配套设施占用农用地的，仍按农用地管理。对于农业生产过程中所需各类生产设施和附属

设施用地，以及由于农业规模经营必须兴建的配套设施，包括蔬菜种植、烟草种植和茶园等农作物种植园的看护类管理房用地（单层、占地小于 15 平方米），临时性烤烟、炒茶、果蔬预冷、葡萄晾干等农产品晾晒、临时存储、分拣包装等初加工设施用地（原则上占地不得超过 400 平方米），在不占用永久基本农田的前提下，纳入设施农用地管理，实行县级备案。

设施农用地原则上不得占用永久基本农田，直接服务于规模化粮食生产的粮食晾晒、粮食烘干、粮食和农资临时存放、大型农机具临时存放等用地确实无法避让永久基本农田的，在不破坏永久基本农田耕作层、不修建永久性建（构）筑物的前提下，经省厅组织论证确需占用且土地复垦方案符合有关规定后，可在规定时间内临时占用永久基本农田，原则上不超过两年，到期后必须及时复垦并恢复原状。

#### （九）积极支持贫困地区发展旅游

**做好旅游扶贫用地保障。**旅游项目中基础设施用地按照单独选址进行报批，配套的酒店、商场等经营性用地不符合规划的可以进行规划调整，按照乡镇批次进行报批。支持使用未利用地、废弃地等土地建设旅游项目。在符合生态环境保护要求和相关规划的前提下，对使用荒山、荒地、荒滩及石漠化土地建设的旅游项目，出让底价可按不低于土地取得成本、土地前期开发成本和按规定应收取相关费用之和的原则确定。政府收回和征收的历史遗留损毁土地用于旅游项目建设的，可合并开展确定复垦投资主

体和土地供应工作，通过招标拍卖挂牌方式进行。旅游项目中，属于自然景观用地及农牧渔业种植、养殖用地，包括为观景提供便利的观光台、栈道等非永久性附属设施占用除永久基本农田以外的农用地，可以不征收（收回）、不转用，按现用途管理。鼓励以长期租赁、先租后让、租让结合方式供应旅游项目建设用地。

**盘活农村建设用地发展旅游。**在符合土地利用总体规划、县域乡村建设规划、乡和村庄规划、风景名胜区规划等相关规划的前提下，农村集体经济组织可以依法使用建设用地自办或以土地使用权入股、联营等方式与其他单位和个人共同举办住宿、餐饮、停车场等旅游接待服务企业。农村集体经济组织以外的单位和个人，可依法通过承包经营流转的方式，使用农民集体所有的农用地、未利用地，从事与旅游相关的种植业、林业、畜牧业和渔业生产。

#### （十）支持光伏扶贫项目用地

对国家能源局、国务院扶贫办确定下达的全国村级光伏电站建设规模范围内的光伏发电项目以及深度贫困地区脱贫攻坚中建设的光伏发电项目，变电站及运行管理中心、集电线路杆塔基础用地按建设用地管理，予以重点保障，并依法办理建设用地审批手续；场内道路用地可按农村道路用地管理；光伏方阵使用永久基本农田以外的农用地的，在不破坏农业生产条件的前提下，可不改变原用地性质；采用直埋电缆方式敷设的集电线路用地，实行与项目光伏方阵用地同样的管理方式。

### （十一）妥善处理违法用地

2017年度卫片执法检查中涉及光伏扶贫项目、列入各级脱贫攻坚计划的易地扶贫搬迁、黄河滩区居民迁建、产业项目以及贫困村脱贫验收必须建设的扶贫车间、农村电商公共服务中心等项目，不涉及占用基本农田先行用地的，允许由当地政府出具会议纪要，明确所属脱贫攻坚项目名称、项目违法占地实际情况和不予处罚的意见，随卷补办用地手续，同时统筹考虑违法比例。

### （十二）加强地质环境治理

地质灾害治理项目、矿山地质环境治理项目和地质遗迹保护项目在安排时向贫困地区持续倾斜。对于具有一定数量有典型代表性地质遗迹的贫困地区，根据地质遗迹调查评价情况，具备条件的地区积极支持开展地质公园建设，推动贫困地区旅游地质资源开发利用。

### （十三）支持贫困地区统筹生态红线划定和矿产资源开发

支持贫困地区抓住目前正在划定生态保护红线的机遇，统筹考虑贫困地区生态红线划定和矿产资源开发工作，科学合理划定生态红线。已设矿业权需划出生态红线的，省厅积极协调，支持贫困地区与省环保厅加强对接，对符合条件的进行调整。

### （十四）落实深度贫困地区支持政策

认真落实中央、自然资源部和省脱贫攻坚领导小组关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的一系列政策，针对我省4个深度贫困县实际情况，实行一县一策，制定有针对性的政策，着力攻克“坚

中之坚”。

### 三、凝心聚力精准推进脱贫攻坚

#### （十五）完善顶层设计，统筹协调推进

厅机关各相关处（室、局）及厅属各单位，要立足自身工作职责，及时分析研究脱贫攻坚对国土资源工作的政策、项目、资金需求，认真听取对国土资源支持保障脱贫攻坚的意见建议，及时完善政策措施，加强调研指导，有效解决各地在脱贫攻坚用地保障和政策落实上存在的困难和问题，全力推进国土资源扶贫各项工作任务。9个调研督导组要与相关贫困县建立更加紧密联系，认真对照问题清单，帮助研究解决存在的问题，逐一对照销号。

#### （十六）加强督促指导，推进落实政策

省辖市国土资源局要切实提高思想认识、转变工作作风、加大工作力度，把推进脱贫攻坚作为首要任务，发挥好承上启下、加压推进职责。单位主要领导要肩负起责任，亲力亲为、以上率下，带头抓好工作落实；分管领导要结合实际，研究政策落实的具体路径方法，深入一线解决问题；相关科室和人员要按照职责分工落实好各自的工作责任，坚决避免“中梗阻”。加强对所辖县扶贫工作的督促指导，精准落实政策措施，坚决杜绝政策棚架，不得出现任何擅自提高政策门槛或落实任务层层加码的现象。

#### （十七）狠抓工作落实，提高扶贫质量

县级国土资源部门要进一步强化责任担当，深入研究国土资源脱贫攻坚政策，准确掌握政策要求，当好当地党委、政府的参

谋助手，及时汇报工作情况，提出合理化意见建议。进一步明确工作责任，以扎实务实的举措提高执行能力，推进政策措施落地生效。认真排查梳理当前工作中存在的问题，加强与省厅调研组的联系，及时彻底解决问题，并及时发现并报告工作中发现的新问题。

各市、县国土资源部门在实施此文件时取得的经验和遇到的问题，请及时报告省厅。

本通知自下发之日起施行，有效期至 2020 年。

2018 年 6 月 29 日

