

河南省自然资源厅文件

豫自然资发〔2019〕5号

河南省自然资源厅 关于印发河南省土地利用总体规划实施 管理办法的通知

各省辖市、省直管县（市）人民政府：

为做好国土空间规划出台前的土地利用总体规划实施管理，支撑好当前一个时期社会经济高质量发展，我厅拟定了《河南省土地利用总体规划实施管理办法》，经省政府同意，现印发你们，请认真遵照执行。

2019年1月29日

河南省土地利用总体规划实施管理办法

第一章 总 则

第一条 为贯彻落实新发展理念，加强和规范土地利用总体规划实施管理，严格保护耕地和空间管控，促进土地资源集约高效利用，推动形成绿色发展方式和生活方式，根据《中华人民共和国土地管理法》、《土地利用总体规划管理办法》（中华人民共和国原国土资源部第 72 号令）等法律法规，结合我省实际，制定本办法。

第二条 土地利用总体规划是国家国土空间规划体系的重要组成部分，是实施土地用途管制、保护土地资源、统筹各项土地利用活动的重要依据。

城乡建设、区域发展、基础设施建设、产业发展、生态环境保护、矿产资源勘查开发等各类与土地利用相关的规划，应当与土地利用总体规划相衔接，推进土地利用总体规划、城乡规划等有机融合。

第三条 各级人民政府是土地利用总体规划实施的责任主体，负责组织实施本行政区域土地利用总体规划。

县级以上自然资源主管部门会同有关部门负责本行政区域

的土地利用总体规划实施的具体工作。

第四条 实施土地利用总体规划应当遵循下列原则：

（一）严格执行法律法规，维护规划的严肃性和权威性；

（二）切实保护耕地和永久基本农田，确保耕地和永久基本农田保护任务得到落实；

（三）统筹兼顾经济效益、社会效益和生态效益，优化土地利用结构和布局；

（四）合理配置土地资源，促进土地节约集约利用。

第五条 在我省行政区域内土地利用总体规划的实施、修改和监督检查适用本办法。

第二章 规划实施

第六条 土地利用总体规划一经批准，必须严格执行。任何土地利用活动，必须符合土地利用总体规划确定的土地用途，不得突破土地利用总体规划确定的用地规模和总体布局安排。

第七条 自然资源主管部门依据土地利用总体规划，通过实施建设项目用地预审、土地利用年度计划管理、建设用地审查报批、永久基本农田划定等制度，保障规划目标的落实。

第八条 城、镇、村和工矿建设项目用地应当安排在允许建设区，且不应涉及永久基本农田。

生态保护红线划定并公布实施后，各类项目用地涉及生态保护

红线的，按照生态保护红线管控的有关要求执行。

第九条 城市分批次建设用地、郑州等八个重点城市中心城区实施批次建设用地应在土地利用总体规划确定的城市建设用地规模范围内，满足以下条件的，按符合规划办理报批：

（一）在中心城区规模范围线内；

（二）在管制分区图层中为允许建设区，误差不超过批次面积的 0.1%，最大不超过 400 平方米；

（三）在规划指标层中（新增城镇工矿+弹性空间+2014 年基期现状建设用地）；

（四）不涉及永久基本农田。

第十条 乡镇分批次建设用地应在土地利用总体规划确定的村庄、集镇建设用地规模范围内，满足以下条件的，按符合规划办理报批：

（一）全部在中心城区规模范围线外；

（二）在管制分区图层中为允许建设区，误差不超过批次面积的 0.1%，最大不超过 400 平方米；

（三）在规划指标层中（新增城镇工矿+弹性空间+2014 年基期现状建设用地）；

（四）不涉及永久基本农田。

第十一条 对在土地利用总体规划数据库中已经标注的具体用地位置的单独选址项目，在用地预审或用地报批时与标注信息基本一致（不涉及永久基本农田），且符合用地标准，按符合规划报批。

对列入各级土地利用总体规划重点项目清单，或在土地利用总体规划中设定交通廊道内的单独选址项目，在用地预审或用地报批时不涉及永久基本农田的，且符合用地标准，按符合规划报批。

对未列入各级土地利用总体规划重点项目清单，且不涉及永久基本农田的单独选址项目，省级以上或省级立项权限下放的，在用地预审时，可编制规划修改方案，在用地报批时一并报批，使用本级建设用地规模和土地利用计划；市级以下立项权限的（含市级），应先行修改规划，按规定审批后，进行用地报批。

符合《自然资源部关于做好占用永久基本农田重大建设项目用地预审的通知》（自然资规〔2018〕3号）要求的占用永久基本农田单独选址项目，在用地预审时，可编制规划修改方案和永久基本农田补划方案，在用地报批时一并报批。

第十二条 前述单独选址建设项目包括以下几类：

（一）《土地管理法》规定的能源、交通、水利、矿山、军事设施等建设项目；

（二）污水处理、静脉产业园、垃圾处理（填埋场）、餐厨废弃物处理设施项目、水厂、变电站、殡仪馆、公墓、火葬场、传染病医院等民生、环保、公益性项目；

（三）国家及省粮食储备库、油库、炸药库项目；

（四）城镇村建设用地范围外的旅游基础设施项目（不包括以招拍挂形式取得土地的经营性配套设施，如宾馆、酒店等）

（五）监狱、野战靶场、看守所、戒毒所等项目

(六) 通讯基站、气象观测站点、油井、水文观测站点、水利泵站、输油(气)加压站、检查站以及导航站(台)等;

(七) 防灾救灾项目;

(八) 危险品生产企业外建项目;

(九) 脱贫攻坚项目;

(十) 国家及省规定的其他单独选址项目。

其中(一)、(四)、(五)、(六)使用交通水利及其他建设用地规模,(二)、(三)、(七)、(八)使用城镇工矿建设用地规模或其他独立建设用地规模,(九)使用农村建设用地规模或城镇建设用地规模,(十)根据项目具体情况配置相应的建设用地规模。

第十三条 城乡建设用地增减挂钩项目或工矿废弃地复垦利用用地,满足以下条件的,按符合规划办理报批:

(一) 在管制分区图层中为允许建设区,误差不超过批次面积的0.1%,最大不超过400平方米;

(二) 在规划指标层中(新增城镇工矿+弹性空间+自求平衡区建新区+2014年基期现状建设用地);

(三) 不涉及永久基本农田;

(四) 城乡建设用地增减挂钩项目报征收的,应在已批建新区范围内。

城镇建设用地扩展边界以内的现状建设用地不得用作城乡建设用地增减挂钩和工矿废弃地复垦利用等政策试点的复垦区。拆旧区为“三项整治”的,建新区在2014年以前未变更为建设用地的,

不得报批征收。

第十四条 县级政府可通过组织编制和审批村庄规划，优化村庄各类用地布局，开展全域国土综合整治，有效利用农村零星分散的存量建设用地，实现建设用地更节约，耕地保护更高效。

第十五条 建立建设用地指标动态调剂机制，根据各地使用情况进行适时调剂，提高有限指标的使用效率。具体办法另行制定。

第十六条 为实施土地利用总体规划，各地自然资源主管部门可以会同有关部门，按照国家有关规定编制和实施土地整治规划等专项规划，规范有序推进高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用和城镇低效用地再开发等各项土地整治活动。

第十七条 依据土地利用总体规划和土地整治规划实施土地整治项目，应当优先在土地利用总体规划确定的土地整治区域和永久基本农田保护区内安排，确保规划项目有效实施。

第三章 规划评估

第十八条 建立土地利用总体规划实施评估制度。市级和县级规划每年开展一次评估。乡（镇）土地利用总体规划可以根据需要适时开展评估。省级规划评估工作根据国家安排进行。

第十九条 市、县规划评估工作由同级人民政府组织。乡级规划评估工作由县级人民政府组织，可以与县级规划评估同步开

展。市、县级自然资源主管部门具体承担评估工作，组织有关部门和相关行业专家对规划实施情况进行评估，采取听证方式征求公众意见。

第二十条 土地利用总体规划实施评估应当包括下列内容：

- （一）耕地和永久基本农田保护落实情况；
- （二）节约集约用地落实情况；
- （三）建设用地规模、结构及空间布局实施情况；
- （四）生态用地保护落实情况；
- （五）土地利用重大工程与重点建设项目实施情况；
- （六）规划实施措施执行情况；
- （七）规划背景重大变化情况；
- （八）评估结论。

第二十一条 市、县级人民政府根据评估结果，决定继续执行或者进行修改土地利用总体规划。需要修改的，评估结论应含修改的必要性、合理性和合法性等内容。

第四章 规划变形调整

第二十二条 规划变形调整是指符合规定的县级行政区域内允许建设区与有条件建设区之间的空间布局调整。

第二十三条 涉及中心城区的规划变形调整，不得突破上级下达的中心城区用地规模指标。

第二十四条 实施规划变形调整的，由规划编制机关的同级自然资源主管部门编制规划调整方案，逐级报规划审批机关同级自然资源主管部门批准。对于承接规划变形调整审批下放权限的市、县，根据下放文件规定执行。

第二十五条 报国务院审批规划的城市中心城区规划变形调整经省自然资源主管部门审核后，报自然资源部审批。

第二十六条 申请规划变形调整的，应当报送下列材料：

（一）县级政府申请函或省直管县（市）自然资源主管部门请示；

（二）规划调整方案，主要包括规划调整的原因、依据材料、调整地块地类、面积及主要控制指标调整情况、听证和踏勘情况、城乡建设用地规模边界调整情况；

（三）调整后的土地利用总体规划图件和数据库成果。

第二十七条 审查规划变形调整方案，应当重点审查下列内容：

（一）是否符合法律、法规和本办法规定的范围；

（二）是否落实土地用途管制的要求；

（三）规划调整方案是否合理可行；

（四）是否与相关规划相衔接；

（五）规划调整程序是否符合规定。

审查通过后，由有批准权限的机关以文件形式批复实施。其中除报国家审批城市外的省辖市中心城区规划变形调整，以省辖

市自然资源主管部门出具备案文件形式办理。

第五章 规划修改

第二十八条 规划修改是指修改规划重要内容的行为。主要包括以下几类：

（一）规划控制性指标修改；

（二）改变城乡建设用地扩展边界；

（三）符合规定的单独选址项目修改规划；

（四）规划农用地与规划城镇建设用地、规划村镇建设用地（自求平衡区/弹性空间）的调整；

（五）规划村镇建设用地区（自求平衡区）与规划城镇建设用地的调整；

（六）规划风景旅游及交通水利特殊用地与规划城镇建设用地、规划村镇建设用地的调整（自求平衡区/弹性空间）的调整；

（七）规划农村建设用地（拆旧区）与规划农村建设用地（保留区）的调整。

第二十九条 规范规划修改程序，任何单位和个人不得擅自修改规划。确需修改的，应当报经原审批机关批准。

第三十条 有下列情形之一，确需调整土地利用总体规划确定的用地规模和布局的，由规划编制机关按照规定的权限和程序对土地利用总体规划进行修改：

(一) 国家或者省级重大战略实施、重大政策调整、经济社会发展条件发生重大变化;

(二) 单独选址项目建设需要;

(三) 纳入县级以上党委、政府年度国民经济和社会发展规划部署的基础设施、脱贫攻坚等项目;

(四) 行政区划调整;

(五) 深度贫困地区脱贫攻坚需要占用永久基本农田的;

(六) 经批准调整城镇建设用地规模的;

(七) 实施乡村振兴规划或全域国土综合整治需要的;

(八) 重要民生建设项目;

(九) 重要生态环境项目;

(十) 国家和省人民政府另有规定的。

经规划实施评估,确需修改土地利用总体规划的,依照前款规定执行。

第三十一条 申请修改土地利用总体规划的,应当报送下列材料:

(一) 地方政府请示文(含审查意见);

(二) 规划修改方案,主要包括规划修改的原因、依据、主要内容、方案评价和措施建议;

(三) 修改后的土地利用总体规划图件和数据库成果;

(四) 规划修改听证、论证等其他材料(电子扫描件)。

属于规划评估后进行修改的,应同时报送规划实施评估报

告。

第三十二条 审查规划修改方案，应当重点审查下列内容：

（一）是否符合法律、法规和本办法规定的适用范围；

（二）是否符合国家战略和土地利用管理政策，是否符合保护耕地、节约集约用地和生态环境保护的要求；

（三）主要指标安排是否合理、可行，与上级规划是否衔接，涉及增加或者减少规划指标的，增加或者减少的途径是否落实；

（四）是否与相关规划相衔接；

（五）规划修改程序是否符合规定；

（六）实施措施是否落实了土地用途管制的要求。

第三十三条 土地利用总体规划修改报批须依照规划编制报批程序执行，依法逐级上报审查报批。设区的省辖市所属乡级规划修改由省辖市人民政府审批，市、县级规划和其他乡级规划修改由省人民政府审批。省人民政府批准市、县级规划修改涉及设区省辖市所属乡级规划的，省辖市人民政府应根据省人民政府批复文件，相应审批相关乡级规划修改。经依法批准修改后，规划编制机关应当自批准之日起二十个工作日内，组织对规划修改内容向社会公示，接受公众查询和监督。

第三十四条 除单独选址项目外，严格控制报省政府审批的规划修改次数，市、县级规划原则上每年修改不超过一次。落实省委、省政府重大决策部署需要修改规划的，不受次数限制。

第六章 数据库管理与应用

第三十五条 数据库是土地利用总体规划的重要组成部分，应运用先进的科学技术手段，加强规划数据库信息化建设，建立与规划实施管理相适应的数据库建设、维护和更新长效机制，提高规划实施和管理水平。

第三十六条 严格规划数据库管理，全省统一使用经过自然资源部审核，在省自然资源厅“一张图”系统内备案的数据。审查是否符合规划时，均以“一张图”系统内规划数据库数据为准。以规划数据库为基础，建立合规性审查电子信息系统，实行电子信息系统自动审查为主，人工审查为辅的审查方式。

第三十七条 未经依法依规对规划进行修改，不得擅自修改规划数据库。对修改规划的（含随单独选址项目建设用地报批、城乡建设用地增减挂钩项目审批一并修改规划的），应在批准后五个工作日内通过电子政务系统逐级上报到省自然资源厅备案，及时更新数据库。备案所需材料如下：

（一）规划修改批准文件；

（二）调整数据库，填写调整地块信息、调整地块前后用途分区、调整地块前后管制分区、调整地块前后耕地面积、指标来源；上传地块坐标（按照模板上传）。

第七章 规划监督检查

第三十八条 县级自然资源主管部门应当建立健全监督检查制度，加强对土地利用总体规划执行情况的监督检查，及时发现、制止和纠正违反土地利用总体规划的行为。

县级以上自然资源主管部门应当每年向本级人民政府报告土地利用总体规划执行情况。

第三十九条 县级以上地方自然资源主管部门监督检查土地利用总体规划执行情况时，可采取下列措施：

（一）要求提供与监督检查事项有关的文件、资料；

（二）要求就监督检查事项涉及的问题做出解释和说明，并根据需要进行现场勘测；

（三）责令停止违反土地利用总体规划的行为。

被监督检查的单位和人员应当予以配合，不得妨碍和阻挠依法进行的监督检查活动。

第四十条 任何单位和个人有权向地方各级人民政府及其自然资源主管部门举报违反土地利用总体规划的行为。

第四十一条 承担规划编制、实施、修改的机关对土地利用总体规划文本、图件、数据库等材料的真实性、完整性负责。

第四十二条 地方各级人民政府及其自然资源主管部门要严格依据法定权限，实施土地利用总体规划相关审批工作，不得超

越权限进行审批。承接审批权限下放的市、县要对实施审批行为的合法、合规性负责。

第四十三条 建立规划专家库，加强对规划日常实施工作的指导监督和检查。建立资信管理体系，加强业务技能培训，提高技术队伍能力水平。具体办法另行制定。

第八章 罚 则

第四十四条 根据《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)有关精神，对县级以上地方人民政府主要领导人员和其他负有责任的领导人员，有下列行为之一的，由上级人民政府依法给予行政处分：

(一) 土地利用总体规划管理秩序混乱，造成恶劣影响或者其他严重后果的；

(二) 未按照法定条件和程序审批土地利用总体规划的；

(三) 对违反土地利用总体规划实施管理规定行为不制止、不组织查处的；

(四) 对违反土地利用总体规划实施管理规定行为隐瞒不报、压案不查的。

第四十五条 各级自然资源主管部门及其工作人员有下列行为之一的，责令改正、通报批评，由有权机关对直接负责人和其他直接责任人员依法给予行政处分：

(一) 未按照法定条件和程序编制、修改和报批土地利用总

体规划的；

（二）不按照土地利用总体规划批准用地的；

（三）通过调整土地利用总体规划，超越权限擅自改变永久基本农田位置规避审批的；

（四）未按规定调整建设用地规模边界，批准有条件建设区用地的；

（五）在实施管理中弄虚作假的；

（六）法律法规规定其他情形。

第九章 附 则

第四十六条 根据国务院相关文件要求，为了维护公平竞争的市场环境，在土地利用总体规划相关的市场准入、招投标、政府采购等工作中，未经法律法规许可，不得人为设定资质门槛。

第四十七条 本办法自公布之日起施行，适用于省、市、县、乡四级正在实施的至 2020 年土地利用总体规划，有效期至新一轮国土空间规划实施之日。《河南省国土资源厅关于印发河南省土地利用总体规划实施管理办法的通知》（豫国土资发〔2013〕88 号）同时废止。

