

省政府办公厅转发省国土资源厅关于做好土地管理工作促进城市化进程意见的通知

苏政办发〔2000〕91号 2000年8月29日

各市、县人民政府，省各委、办、厅、局，省各直属单位：

省国土资源厅《关于做好土地管理工作促进城

市化进程的意见》已经省人民政府同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

关于做好土地管理工作促进城市化进程的意见

(省国土资源厅 二〇〇〇年八月)

最近，省委、省政府对推进全省城市化进程作出了部署，并对土地管理工作提出了新的要求。为服务于这一全局工作，近期我们对如何做好土地管理工作、促进城市化进程作了调查研究，现就有关问题提出如下意见：

一、切实加强土地利用总体规划的实施管理，确保城市化过程中土地资源的合理配置

土地利用总体规划是政府调控土地资源配置，保障经济、社会协调发展的重要手段。我省土地利用总体规划已经国务院正式批复实施。这个规划充分考虑了各行各业各部门的用地需求和我省人多地少、耕地资源相对紧缺的省情，按照“一要吃饭，二要建设”的原则编制的。各地要严格按照规划确定的建设用地规模和年度土地利用计划提供城市建设用地。因乡镇行政区划调整和城市化发展需要调整修编城市规划的，各级土地行政主管部门要坚持以土地利用总体规划为基础，积极配合有关部门搞好城镇体系规划，按照国务院《关于加强城市规划工作的通知》(国发〔1996〕18号)要求，认真参与城市总体规划的审查工作，确保城市发展规划与土地利用总体规划相衔接协调。因城市规划调整，确需调整土地利用总体规划的，应依照法定程序及时随城市规划同步调整完善。

土地利用总体规划调整要向有利于特大城市和大城市“做强、做大、做优、做美”的目标倾斜，积极支持中小城市发展，择优支持重点中心镇建设。对行政区划调整中被撤并的乡镇政府所在地，应调减建设用地范围和新增建设用地指标，以重点保障城市和重点中心镇发展的用地需要，促进城市化进程的健康发展。规划调整还应向国家和省的重点建设项目倾斜，促进产业升级和技术进步。

二、合理安排供地计划，优先保障城市发展用地

要认真贯彻“在保护中开发、在开发中保护”的方针，正确处理保护耕地与推进城市化的关系，加强土地利用计划管理，坚持“占一补一”，实现全省耕

地总量动态平衡。各级在分解安排用地计划时，除保证国家和省交通、水利、能源基础设施建设和技术改造等项目等重点项目用地外，应优先安排城市发展用地。建立以供给引导需求的供地机制，优化生产力和居民点的空间布局，大力提倡工业用地向开发区集中、乡镇企业用地向中心镇工业小区集中、农民住宅用地向小城镇和中心村集中。通过复垦开发净增耕地可以用于补充建设用地指标不足。各地在当年实现耕地占补平衡后，净增耕地面积按规定折抵的建设占用耕地补偿指标，可用于城市和重点中心镇的建设，也可以用于重点基础设施建设。各级政府和土地行政主管部门，要在坚持依法办事的前提下，简化用地审批手续，提高办事效率，为加快城市发展提供优质高效的用地服务。

三、加大土地有偿使用力度，积极为城市建设集聚资金

进一步深化土地使用制度改革，扩大土地有偿使用的范围，通过实行多种形式的土地有偿使用，增加土地收益，为城市建设集聚资金。今后新增建设用地除按国家法律、法规规定可实行划拨方式供地的项目外，一律以出让、租赁等形式实行有偿使用。房地产开发项目除教师住房、解危解困房等建设用地采用行政划拨方式供地外，一律实行出让供地。对现有划拨使用的国有土地，各地要区分用途，有计划分批次逐步转为有偿使用，对其中已转为经营性用途的，应通过补办出让和租赁等手续，尽快纳入有偿使用轨道。对发生土地使用权转让、出租的，应同时转为有偿使用，分别办理出让或租赁手续。工业企业使用的划拨土地，在企业改制时要把划拨土地使用权依法处置，按规定转入有偿使用轨道。实行承包经营和有偿使用的城市市政公用设施用地，其国有土地使用权可实行国家作价出资、入股或租赁、出让使用。国有土地上的房屋所有权上市交易，必须以有偿方式取得国有土地使用权为前提，交易所得中的国有土地收益依法上缴国家。

加强土地收益的征收管理。各地不得擅自低价出让、出租土地使用权,不得随意减免国家土地收益。对违规低价出让土地的要依法追究。要按照规定合理使用土地收益。城市存量建设用地有偿使用净收益市、县留成部分,主要用于城市建设。新增建设用地有偿使用收入,除按国家规定用于耕地开发外,可由市、县统一安排用于城市建设。

四、大力推行招标、拍卖方式供地,提高城市建设用地市场化配置程度

加大城市土地使用制度改革的力度,加快建立统一、完善、公开、公平、规范有序的土地市场,大力推行土地招标、拍卖供应,建立起城市土地的市场化配置机制和土地价格的市场化形成机制。规范政府的土地出让行为,确保国家土地所有权在经济上得到实现,真正使城市土地收益成为城市建设的重要资金来源。土地使用权出让可采用协议、招标、拍卖等方式进行,其中商业、旅游、娱乐、经营性房地产开发等经营性项目用地,必须通过招标、拍卖方式出让供地,通过竞争最大限度地发挥土地资产效益,提高城市土地利用率和产出率,增加政府土地收益。

加大土地登记和土地监察管理力度,加强对土地使用权转移行为的监督管理,依法查处非法转让、炒卖土地等违法行为。进一步加快建立完善与土地市场相配套的中介服务体系,为土地市场交易提供技术服务、地价评估、地籍测量、业务代理、法律咨询等服务。

五、着力盘活存量建设用地,优化城市土地利用结构

进一步采取有效措施,盘活存量建设用地,开展城市现有建设用地的挖潜利用,调整利用闲置土地,缓解土地供求矛盾,优化城市用地结构,促进经济、社会可持续发展。在符合城市规划的前提下,城市建设凡能使用闲置土地的,必须首先使用闲置土地。鼓励盘活存量建设用地。凡利用存量建设用地的项目,不受用地计划指标的限制,优先办理有关手续。提倡城市建设走集约用地之路,避免盲目的“摊大饼”式的外延扩张,按照城市经济、社会发展和空间规划要求,科学合理地进行旧城改造和新区建设,将城市功能调整、城市产业结构调整和城市用地结构调整优化有机地结合起来,不断提高城市土地利用的集约化水平。对占而不用、闲置超过规定期限无力开发的土地,要坚决采取措施,依法收回土地使用权,由政府统一组织调整利用。

六、建立土地收购储备制度,增强政府调控城市建设用地的能力

实行土地收购储备制度,对于调节土地供求关系,防止房地产开发商囤积和非法炒卖土地,保障城市建设用地的需要,防止国有土地资产流失,增强政府调控土地市场能力具有重要意义。

各地要以政策性储备作为切入点,将法律规定应由政府收回的国有土地予以收回储备,通过适度

开发后,根据城市建设的要求和土地市场供求状况,将储备土地适量、适时投放市场,在缓解城市建设用地供求矛盾的同时,获得土地收益,为政府积累资金。具备条件的地方,可对单位闲置不用、企业“退二进三”、破产企业的国有土地进行收购储备。为保障土地收购储备制度的实施,各级可成立由土地行政主管部门管理的、以政府投资为主的土地储备中心,具体实施土地使用权收回、收购和储备工作,通过土地收购(收回)——土地储备——土地出让的运作,适时调节土地供求关系和价格,调控土地市场。对国有土地储备实行统一管理,政府高度垄断一级地产市场,规范运作二级地产市场。

七、择优支持重点中心镇,积极稳妥地推进小城镇建设

小城镇建设要根据确定的城镇规划体系和城市化进程的要求,按照规划、计划确定的用地规模、范围和数量指标,合理安排用地。在不突破县(市)土地利用总体规划各项控制指标的前提下,认真抓好因乡镇撤并、小城镇规划调整等所涉及的乡镇土地利用总体规划调整,并注意搞好乡镇其他专项规划与乡镇土地利用总体规划的衔接协调。

小城镇建设要坚持集约用地、合理用地和保护耕地。鼓励通过存量建设用地挖潜、土地整理、开发利用未利用土地和废弃地等解决小城镇建设用地。要结合乡镇行政区划调整,择优支持一批基础较好、综合实力较强的重点中心镇的发展,建设用地指标要适当倾斜。对以迁村并点和土地整理等方式进行小城镇建设的,在建设用地计划中予以适当支持,需要占用耕地的,可在占补方案报经批准后先占后补。鼓励农民进镇购房或按规划集中建房,节约的宅基地可用于小城镇建设用地,缓解用地矛盾。

小城镇建设用地,除行政机关和社会事业用地等法律法规规定可以划拨的以外,一律实行有偿使用。小城镇现有建设用地的有偿使用收益,留给乡镇财政,统一用于小城镇的开发和建设。小城镇新增建设用地的有偿使用收益,首先要用于补充耕地,实现耕地占补平衡,在此前提下用于城镇建设。

八、规范用地行为,维护城市建设用地的良好秩序

全面推行依法行政,建立完善城市土地供应、流转管理的相关法律法规,强化各级政府和用地者的法制意识,规范政府的管地行为,坚持和加强对城市土地的统一管理,纠正多头管地的做法。严格执行法律、法规规定的建设用地审批程序,坚决制止和依法查处违法批地用地,非法转让、炒卖土地行为,特别是对违法占用毁坏耕地、非法买卖农村集体土地、利用集体土地搞房地产开发等违法行为要坚决依法查处;对擅自转让、出租国有划拨土地,假借建设安居房、解困房、经济适用房名义变相进行商品房开发的,要进行清查和依法处理。营造公平、公正、公开的用地环境,维护城市建设用地的良好秩序,保障我省城市化进程的健康、顺利发展。