

# 省政府办公厅转发省国土资源厅关于落实国家五部委联合督查组对我省治理整顿土地市场秩序督查建议意见的通知

苏政办发〔2003〕113号 2003年11月6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《关于落实国家五部委联合督查组对我省治理整顿土地市场秩序督查建议的意见》已经省人民政府批准，现转发给你们，请认真贯彻执行。

## 关于落实国家五部委联合督查组对我省治理整顿土地市场秩序督查建议的意见

(省国土资源厅 二〇〇三年十月)

按照国务院召开的全国治理整顿土地市场秩序电视电话会议部署，国家五部委组成联合督查组，对我省治理整顿土地市场秩序情况进行了督查。督查组认为，江苏省土地市场管理是比较规范的，土地利用效益比较高。同时，督查组也指出了我省个别地区开发区数量过多、开发区设立和扩区管理不规范、调整行政区划后没有落实土地集中统一管理、征地安置补偿工作有待改善等问题，并提出了督查建议。根据督查组的意见，现对我省治理整顿土地市场秩序工作提出如下整改措施。

### 一、进一步规范、整合全省开发区，严格按照规定设立、扩大开发区

开发区建设对我省工业化和外向型经济发展起到了积极的作用，有利于土地的集约利用。但近年来一些地区违规设立或擅自扩大开发区规模，造成土地资源的浪费，也影响了经济运行质量。根据《国务院办公厅关于清理整顿各类开发区加强用地管理的通知》(国办发〔2003〕70号)要求以及五部委督查组的督查建议，按照“有所保、有所压”的原则，对开发区、园区在检查清理的基础上认真进行整顿规范。

对经国务院批准设立或省政府批准设立并已报国务院备案的开发区，按照土地利用总体规划和城市规划进行对照检查，对擅自扩大规模的用地予以纠正，对违反土地利用总体规划和城市规划部分的用地面积予以核减；符合土地利用总体规划和城市规划，经过批准，用地集约度高、建设较好的开发区，确需扩建的，严格核定规划面积，按照法定程序办理审批手续。

对省有关部门和市、县政府批准设立的工业园区进行整改。对缺乏建设条件，项目资金不落实的，坚决停办；符合土地利用总体规划和城市规划已经建成的部分，纳入城镇用地范围，其它土地依法收回，能够恢复耕种的，由当地人民政府组织复垦后还耕于农，严禁撂荒；建设条件较好、进区项目较多、效益较好的园区，经整改后认为确需保留并确需设立为开发区的，报省政府审核，在清理整顿结束后予以确认，有的要按规定报国务院审批。

对不同类型的开发区和工业园区进行分类指导，壮大国家级开发区，加强省级开发区，建设市、县工业集中区，归并整合乡镇工业园区。对国家级开发区，要进一步审核是否符合土地利用总体规划和城市规划，完善规划，提高建设层次。用地集约度、投入产出率高的国家级开发区，原批准的用地范围内土地已利用完毕的，积极支持其扩大规模、做大做强，但要严格依据土地利用总体规划和城市规划用地，按照规定的程序报批。

对省级开发区，要着重在开发区布局、功能定位、产业结构等方面进行优化。积极支持苏北没有国家级、省级开发区的市、县创造条件设立省级开发区。建立开发区考核机制，每年对开发区GDP、工业增加值、税收、投资、销售收入等指标进行考核，考核不达标的，实行一年警告、两年摘牌，建立优胜劣汰的淘汰机制。

市县根据经济社会发展需要，进行工业、教育、科技和商贸等项目建设的，选址和建设用地必须符合土地利用总体规划和城镇体系规划、城市总体规划，未经批准不得使用开发区名称。鼓励经

济相对薄弱的市、县建设工业集中区,引导工业项目向工业集中区集中,实行规模化、集聚化经营。

对乡镇工业园区,要进行整合归并。对建设得较好、选址和建设用地符合土地利用总体规划和城市规划的,予以保留,鼓励建设成为工业集中区,并纳入城镇功能布局,但不得使用开发区名称。其它不符合要求的,一律予以取消。

## 二、进一步理顺土地管理体制,坚决落实土地集中统一管理制度

目前,仍有部分开发区设有土地审批权,存在土地多头分散管理的问题。此外,近年来,我省部分地区在县改区过程中,保留其一定年限的县级管理权限,土地未能按照国家的有关要求实行集中统一管理。各地应严格按照《土地管理法》的规定,进一步理顺土地管理体制,对违法将土地审批权和规划管理权下放到开发区的,要立即予以纠正,废止有关文件。同时,要收回城市新设区的土地和规划管理权,由市政府统一行使,确保土地的集中统一管理。

## 三、加强征地管理,加快建立被征地农民基本生活保障制度

针对当前征地工作中存在的征用土地范围过宽,征地补偿不到位以及补偿安置方式单一,被征地农民存在后顾之忧等问题,进一步加强征地管理,改进征地补偿安置工作,建立被征地农民基本生活保障制度,从根本上保障农民的长远生计。

依法规范征用农村集体土地。实行政府统一征地制度,严格限制征用土地的范围。除国家机关和军事设施用地、城市基础设施和公共事业用地、国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地,由各级人民政府组织实施征用外,其他建设项目尽量减少征用农村集体土地。即使实行征用的,也要按市场经济的要求,合理解决被征地农民补偿安置问题。

合理确定征地补偿标准。一方面,要严格执行法律法规规定的征地补偿标准,各地制定的征用土地补偿标准不得低于《江苏省土地管理条例》规定;另一方面,要以保证被征地农民原有生活水平不下降为原则,根据各地经济发展水平以及土地区位、农民人均收入、人均耕地面积和城镇居民最低生活保障线等因素,确定当地的征地补偿标准。

加强对征地补偿安置经费分配和使用的监管。认真执行“两公告一登记”制度,确保被征地农

民的知情权、参与权和监督权。对按照规定应支付给农民的安置补偿费用,要全额发给农民,不得搭车代扣,确保专款专用。制止目前一些地方实行的对农民征地补偿金分期发放的做法。集体经济组织留用的部分征地补偿费用,其收取、支出、用途等必须向集体经济组织全体成员公布,接受农民群众的监督。对侵占、截留、挪用征地费用的行为,要依法予以查处。

建立被征地农民基本生活保障制度。《江苏省征地补偿和被征地农民基本生活保障试点办法》颁布实施后,要广泛深入宣传,认真做好试点工作,不断总结完善,在试点基础上尽快形成有效可行的补偿保障办法在全省推行,从根本上保障被征地农民的长远生计。

改革集体建设土地使用制度,推进集体建设用地依法流转。着眼于使集体土地作为要素参与相关产业的开发和利用,对一些基本可以预见到经营效益不错的建设项目,在农民自愿的前提下,尝试保留集体土地所有权,以土地使用权入股、联营的方式参与建设,使农民获得长期稳定的生活保障。

## 四、积极推进土地集约利用,为经济发展提供有效的资源保障

在加快工业化、城市化进程中,集约利用土地资源,是从省情出发,科学处理人地矛盾的必然选择。实行最严格的保护耕地措施,同时保障经济建设必要用地,促进全省经济社会可持续发展。要加大工作力度,进一步提高我省的土地集约利用水平。

强化土地用途管制,坚持“三集中一调整”。各类用地必须符合规划,按规划用途进行建设,未经批准不得随意改变土地用途。继续推进工业项目向开发区集中,乡镇企业向工业集中区集中,农民住宅向城镇集中,调整优化城乡用地结构。

制定土地集约利用评价指标体系。对各类开发区、工业集中区从单位面积土地投资额、利税额等方面进行土地集约利用情况综合评估,对于集约化程度不高的,不得扩大用地规模。

加强土地供应管理,严格执行供地政策。认真执行国家规定的《禁止供地项目目录》、《限制供地项目目录》和《划拨用地目录》。严格执行建设用地指标定额,按照指标定额核定各类建设用地规模。抓紧制定各地区单位面积土地投资强度规定,作为项目用地规模指导性指标。

增强政府调控能力,发挥市场调节土地供应的基础性作用。全面建立土地收购储备制度,推行政府优化购买权制度。按省政府规定落实土地收购储备资金,通过“储备—投资收益—再储备—再收益”的良性循环,不断调节土地供求关系,达到调控土地市场的目的。全面落实经营性用地一律到土地有形市场,以招标、拍卖、挂牌等公开方式供地的制度。严格规范协议出让土地,做到集体决定地价,且不得低于省政府规定的最低保护价,结果向社会公开。

加强政策研究,制定鼓励集约利用土地的政策措施。对土地利用集约度较高的地方,给予规费优惠、扩展用地优先安排等政策倾斜。

#### 五、严格执行土地利用计划,确保重点项目用地

近年来,随着全省经济的加快发展,建设用地量呈急剧上升之势。从总体来看,我省土地利用进一步规范,以市场方式配置土地资源的力度进一步加大。但土地利用中也存在一些问题,主要是未批先用、盲目圈地、违法用地仍然不同程度地存在。

为确保重点建设项目用地,防止圈占土地,对今后的建设用地报批项目进行适当调整。按照“有所保、有所控”的原则,优先保证四类用地:一是省以上的重点工程及重大基础设施项目用地;二是高科技、高产出的生态型工业项目用地;三是对地方发展至关重要的社会事业项目用地;四是农民建房用地。为支持苏北发展,对苏北地区符合上述条件的项目,优先提供用地。同时,进一步加大土地复垦整顿开发的力度,努力实行全省耕地的占

补平衡。

六、严格土地执法监察,坚决制止违法用地行为  
切实贯彻《省政府关于严格土地管理坚决制止违法用地行为的通知》(苏政发[2003]84号),对违反土地利用总体规划,圈占土地、未批先用、边报边用、低价出让土地等违法用地行为,要加大土地执法监察的力度,进行严肃查处。

加大对土地违法案件的查处力度。对治理整顿中清理出来的违法用地问题,要认真进行查处,特别要抓住一批有重大影响的典型案件依法严肃查处到位。按照“既查事又查人”的原则,追究违法违纪者的党纪政纪责任;涉嫌犯罪的,要追究刑事责任。省级将加大对重大违法用地案件的直接查处和督办查处的办度。对治理整顿中依法查处到位的重大典型案例通报全省。各地都要选择一批典型违法案件向社会公开曝光,以起到查处一案、教育一方的作用。

坚持“预防为主、事前防范和事后查处相结合”的方针,继续在全省深入开展创建土地执法模范县活动,夯实土地管理和土地执法的基础。全面落实动态巡查责任制,加大“卫片”执法检查力度,对土地违法行为形成高压态势,遏制土地违法行为的发生。

抓好国土管理信访工作,及时化解土地信访热点、难点问题。着重抓好越级上访、集体上访和重复上访的调查处理,层层把关,过细工作,把问题解决在基层,解决在萌芽状态。加强对土地信访重点县(市、区)的管理和指导,减少信访量。