

# 省政府关于深化土地使用制度改革 优化配置土地资源的意见

苏政发〔2003〕14号 2003年2月10日

各市、县人民政府，省各委、办、厅、局，省各直属单位：

为适应建立社会主义市场经济体制的要求，深化土地使用制度改革，优化土地资源配臵，现提出如下意见。

## 一、强化土地利用规划的指导和调控作用

调整、完善土地利用总体规划。为协调不同地区的土地资源配臵，根据苏南、苏中、苏北地区经济社会发展状况和土地利用的区域性特点，实行分类指导，分别修编市、县土地利用总体规划。根据行政区划调整和城市化发展需要，调整、完善乡镇土地利用总体规划，为经济建设和城市化提供合理的用地空间。积极引导工业项目向开发区集中，乡镇工业项目向乡镇工业小区集中，农民住宅向小城镇集中，同步调整城镇周边基本农田。开展国土规划编制的研究和试点工作，合理处理经济社会发展与城市建设、自然资源利用、生态环境保护的关系。

依法实施土地利用总体规划。加强建设项目用地预审制度，做好城市总体规划、村庄和集镇规

划及各类专项规划与土地利用总体规划的衔接工作。严格执行农用地转用计划，控制新增建设用地总量。建立以供给引导、制约需求的供地机制，合理制定区域年度供地计划。市县人民政府对本地区经营性项目用地实行供地计划管理，年度供地要落实到具体地块，严格控制经营性开发用地供应总量。年度供地计划确定后，要及时向社会公布，严格执行，确保土地市场健康有序发展。

加强用地定额管理。对各类建设项目，依据建设用地定额指标，综合考虑单位面积的投资密度等因素，确定供地数量，鼓励和促进集约用地，防止宽打宽用、浪费用地。省国土资源厅要会同省有关部门，抓紧制定全省建设用地定额指标，报省政府批准后公布执行。设区的市要制定不同产业、不同区域单位面积土地的投资指标，以此作为配臵土地资源的依据。严格建设项目供地备案制度，加强对建设项目用地的跟踪管理。

实行建设用地指标和基本农田保护指标的异地有偿调剂。根据各地土地利用总体规划实施情

况,由省统一组织和协调,在全省规划建设占用耕地总量不变的前提下,以县(市)为单位,将建设用地指标在不同地区之间进行有偿调剂,缓解经济发达地区用地指标紧缺矛盾。在不减少基本农田总量、不降低基本农田质量的前提下,在苏南、苏北地区之间试行基本农田保护指标的异地有偿调剂,并相应落实基本农田的定位。

## 二、主要依靠市场配置土地资源

全面推行土地有偿使用。抓紧制定《划拨用地目录》的实施细则,严格控制划拨供地范围。对新增建设用地,除《划拨用地目录》内的项目外,其他项目一律依法有偿使用土地。对现有不符合划拨用地目录的存量建设用地,要认真组织清理,尽快以出让或租赁等方式实行有偿使用。大力推行土地使用权公开交易制度。所有经营性用地必须采取招标、拍卖或挂牌方式出让;工业项目用地应主要采用招标、挂牌等方式出让,确需协议出让的,在地价评估基础上,由当地市、县(市)政府集体审核确定地价,且不得低于省政府公布的协议出让土地最低价,协议结果由同级国土资源管理部门向社会公布,接受社会监督。

显化土地资产,支持国有企业改革。对大中型国有企业,在非国有资本购买、兼并、参股时,经过审核批准,可以将划拨土地使用权评估作价,冲抵企业净负债,参与企业整体拍卖或兼并。转让土地所得收益,优先用于职工安置后,再按剩余部分的40%补交土地出让金。

强化政府对土地一级市场的调控。坚持统一征地和统一储备制度,不论是存量建设用地还是新增建设用地,包括经批准的各类开发区、工业小区等园区用地,都必须纳入所在城市用地范围,实行统一规划、统一供地、统一管理。对开发区、工业小区等园区土地,要合理规划、有序开发,提高土地利用集约度。积极开展城市土地经营,县(市)以上人民政府要从土地收益中安排不少于20%的资金,由政府国土资源管理部门统一进行土地征用、收购、储备,将土地调控权掌握在政府手中。

健全和规范土地市场。增强交易机构服务功能,按照公开、便利、周到的要求,提高土地市场服务水平。建立全省地价动态监测体系,对设区的市和部分县(市)地价水平动态变化情况定期进行监测,向社会公布城镇地价指数。完善土地市场监督机制,加强对市场交易行为的监督管理,规范国有土地使用权的转让、租赁、抵押行为,建立起“统一、开放、竞争、有序”的土地市场。

## 三、积极盘活存量建设用地

挖掘城镇存量建设用地潜力,盘活利用城镇闲置土地。对符合城市规划的闲置土地,要责令开

发单位限期开工;对不符合城市规划又无力开发的闲置土地,应区别情况,采取无偿收回、有偿收回和土地托管的方式进行处置,并统一纳入政府土地储备库。为鼓励利用存量建设用地,对城镇规划区内使用存量建设用地的,免收农业重点开发建设资金;对原土地使用者已按规定缴纳过的基础设施配套费、水电增容费等,不再重复征收。

实行建设用地指标置换政策。在大型工业项目向开发区集中、乡镇工业项目向乡镇工业小区集中、农民住宅向小城镇集中的过程中,对城镇规划区外建设用地转为农用地的,可以进行用地指标置换。

大力推行“城中村”改造。对大中城市建成区内的无地村庄,鼓励各类投资者参与开发改造。对“城中村”村民的补偿安置,参照城市拆迁办法实施。当地政府对“城中村”改造实行用地计划单列,在供地和相关税费征收上给予优惠,把“城中村”改建成为现代化文明社区。

加大村庄整理力度。按照发展小城镇、缩并自然村的要求,对农民建房实行统一规划,集中连片建设。鼓励建设农民公寓,实现社区化管理。对实施村庄、企业整体搬迁,集中到城镇、中心村和工业小区,其规划复垦新增耕地面积不少于新占耕地面积的,在规划实施期内由省安排相应建设用地周转指标,并免缴相关费用。结合户籍制度改革,鼓励进入城镇的农户将宅基地退还集体经济组织。农户退还宅基地的,通过集体经济组织有偿收回、当地政府给予复垦补偿等办法进行处置。具体操作办法,由省国土资源厅会同省有关部门研究制订。

## 四、建立耕地占补平衡机制

认真贯彻实施基本农田保护制度。建立基本农田管护网络,落实基本农田的定位、定量和管理责任,实现分级动态管理和监督检查。建设项目确需占用基本农田的,用地单位须依法增缴40%的耕地开垦费,并由当地市、县人民政府补划相应的基本农田。

严格实行建设占用耕地补偿制度。非农业建设占用耕地的,必须严格履行“占一补一”的法定义务,按规定缴纳耕地开垦费。对按规定用于土地复垦开发整理的各项资金,要专项用于土地复垦开发,不得挤占挪用。搞好土地开发整理项目库建设,加强项目管理,逐步实行建设占用耕地的先补后占。

加大土地复垦开发整理力度。抓紧编制土地开发整理专项规划,着重推进土地整理,加强对采煤塌陷地、矿山废弃地、废黄河滩地、旧村庄的复垦开发,适度开发沿海滩涂等未利用土地。积极推

进土地复垦整理项目的规范化运作,实行“项目基地化、管理企业化、经营产业化”的经营模式。对农用地整理增加耕地折抵的建设用地指标,推行有偿调剂办法,以引导和鼓励各类投资主体开展农用地整理。继续开展建设占用耕地的易地补充工作,由省统一组织和协调,将苏北、苏中地区的补充耕地指标有偿调剂到苏南地区,保障苏南地区的合理用地需求,促进苏北地区经济发展,实现全省耕地占补动态平衡。

### 五、切实改进和完善征地制度

严格限制并规范征用农村集体土地的范围。除国家为公共利益需要依法对集体所有土地实行征用外,一般建设用地可以通过向集体购买、租赁等方式取得。对各类经营性项目用地,全面推行购买、土地入股和租赁使用办法,不得强行征地。对此,省国土资源厅要会同省有关部门,抓紧研究提出具体的实施办法,报省政府批准后执行。

对依法征用的土地,要加强审批管理,严格报批程序,未经批准一律不得用地。对被征地的农村集体经济组织和农民,要依照法定标准进行土地和附着物补偿,全面推行征地公告、征地补偿安置方案公告和补偿登记的“二公告一登记”制度,确保补偿资金按时到位,保障被征地农民的知情权、财产权和监督权。

对征地补偿标准,要严格执行《江苏省土地管理条例》的规定,并根据经济社会发展情况逐步提高。切实加强了对征地补偿安置经费发放、使用的监管,确保专款专用。土地补偿费支付给享有被征用土地所有权的农村集体经济组织,用于安排失地群众生活。如农村集体经济组织不能从机动田中调整相当的土地给失地农民继续承包经营的,必须将不少于70%的土地补偿费支付给被征地农民。地上附着物及青苗补偿费支付给其所有者。安置补助费根据不同的安置途径处理:进行统一安置的,支付给负责安置的农村集体经济组织或单

位;不需要统一安置的,全部发放被安置人,由其自谋职业。土地被全部征用,农村集体经济组织被撤销建制,实行“农转非”的,其征地费用全部用于原村组人员生产生活安置。对按规定支付给农民的安置、补偿费用,要全部落实到农民身上,严禁克扣、侵占、截留和挪作他用。

结合社会保障制度改革、户籍制度改革,适应推进城镇化进程的要求,积极探索实行新的安置、补偿办法。如用安置补助费、土地补偿费等资金为老年安置对象购买养老保险,入股参与高速公路等有稳定经济效益的基础设施建设,以及保留部分集体土地建设用于出租的标准厂房和商铺等,用租金收入来保障失地农民的生活。有条件的地方,可以利用土地补偿费、安置补助费、土地有偿使用收入等经费,并从土地出让收益中安排部分资金,设立失地农民生活保障专项资金,妥善解决他们的生活保障问题,维护社会稳定。

### 六、加快推进集体非农业建设用地使用制度改革

适应建立社会主义市场经济体制的要求,加快集体土地登记发证进度,理顺集体土地产权关系,保护农民的土地财产权。扩大集体非农建设用地使用制度改革试点范围,增加农村集体经济组织和农民的土地收益。在明晰产权、强化用途管制和严格控制总量的前提下,允许集体土地使用权进入有形土地市场进行交易,实行有偿、有限期流转,做到“两种产权、一个市场”,统一管理。

深化土地使用制度改革、优化土地资源配置意义重大,任务繁重,各地各部门要充分认识做好这项工作的重要性、紧迫性,加强领导,精心组织实施。省各有关部门要按照职能分工,各司其职,各负其责,协调配合,形成合力,共同做好工作。省国土资源厅要切实履行职责,对各地贯彻执行本意见的情况进行监督检查,定期向省政府作出报告。

以上意见,请认真贯彻落实。