

安康市人民政府文件

安政发〔2013〕28号

安康市人民政府 关于切实加强土地管理工作的意见

各县、区人民政府，市政府各工作部门、各直属机构：

为切实加强耕地保护，落实最严格的土地管理制度，促进我市经济社会可持续发展，根据《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）、《省委办公厅 省政府办公厅关于进一步加强国土资源管理工作的通知》（陕办发〔2012〕1号）精神和有关法律法规，结合我市实际，现就切实加强土地管理工作提出如下意见：

一、充分认识加强土地管理工作的重要性和紧迫性

土地是经济社会发展的根本保障。我市地处山区，人多地少，土地资源相对不足，随着经济社会的快速发展，全市土地供需矛盾更加尖锐，用地形势更加严峻。只有严格耕地保护措施，强化土地调控管理，促进土地的依法依规、节约集约利用，才能更好地服务和保障全市经济社会持续健康发展。但是，近年来，随着工业化、城镇化的加快推进，一些地方对加强土地管理工作的重要性、紧迫性认识不足，土地法律意识淡薄，不同程度存在“重发展、轻保护”、“重报批、轻补充”的现象，耕地保护监管不力，执法不严，非法批地，违法违规用地等问题严重。今年4月，国家土地督察西安局对我市2012年土地利用管理工作进行了例行督察，发现了一系列违法违规用地的问题，教训十分深刻。各级政府、各有关部门要充分认识做好当前土地管理工作的重要性，切实增强土地管理工作的责任感和使命感，牢固树立严格保护土地资源、依法用地管地的意识，明确耕地保护责任，强化耕地保护措施，全面落实好土地管理各项政策规定，合理统筹资源保护和发展保障，不断提高土地利用管理工作水平，努力为建设美丽富裕新安康提供用地保障。

二、从严落实耕地保护制度

（一）严格保护基本农田。各县区政府要认真总结近年来土地管理工作的经验教训，尽快研究制定加强土地用途管制、建设占用审批和计划管理、监督检查等考核管理制度，确保当年基本农田面积不减少、质量不降低。任何单位和个人不得擅自占用基

本农田进行非农业建设或者擅自改变土地用途。建设项目占用基本农田的，要坚决予以纠正。已签定征占用协议的，要立即解除；已开工建设的，要立即停止建设，并拆除地上建（构）筑物；能恢复耕种的，要及时恢复耕种。建设项目选址必须由国土资源部门提出用地意见，相关部门现场踏勘、充分论证，做到符合土地利用总体规划，不闯基本农田“红线”。

（二）加强耕地占补平衡管理。各县区政府要尽快研究制定补充耕地项目管理规定，做好耕地补充工作。补充耕地项目立项实施要坚持国土资源“一张图”管理，由县区国土资源管理部门报当地政府批准后立项实施。项目地块涉及与林业、农业等专项规划管理不一致的，在项目立项后，由当地政府协调，各职能部门予以调整和完善。各级政府要切实做好项目推进的环境保障工作，保证补充耕地项目按计划实施，按期竣工验收。

（三）着力提高土地利用效率。节约集约用地是解决当前土地供需矛盾问题的根本出路。要按照“减少增量、盘活存量”的原则，科学使用建设用地指标。要认真落实县区单位国内生产总值建设用地年度指标下降目标，提高土地使用效率。国土资源管理部门在用地预审和供地审查时，要严格按照用地定额标准确定建设项目供地数量，项目规划选址意见书下达的用地面积不作为控制性指标，建设单位申请用地面积超过用地定额指标规定的，要坚决予以核减。县区人民政府对清查出的闲置土地，要依照《闲置土地处置办法》逐一落实处置方案，限期开发利用或依法无偿收回。

三、坚决依法依规管理土地

（一）严格土地审批管理。各类建设项目包括基础设施、公益事业、民生工程等，在未取得合法用地审批手续前，一律不得开工建设。建设项目涉及农用地转用和土地征收为国有性质的，必须严格依照程序逐级上报省以上人民政府审批。凡省以上人民政府未审批的项目，国土资源管理部门一律不得办理供地审批手续。符合使用集体建设用地条件的单位和个人，涉及占用农用地的，必须由市以上人民政府进行农用地转用审批后，县级人民政府方可办理用地审批手续。严格界定集体建设用地、设施农业用地、临时用地的使用条件和对象，不得变相非法审批建设用地。禁止任何单位和个人以任何形式非法批准占地行为。严禁项目用地单位或个人直接与农村集体经济组织或村民以转让、流转、出租等形式非法占用集体土地进行非农业建设。国家机关工作人员通过“以租代征”等方式批准占地建设的，按非法批地查处。

（二）坚持依法依规用地。各级政府要牢固树立土地法律意识，立即对涉及建设用地的文件、会议纪要等进行一次全面清理，凡与国家现行土地资源管理法律法规相违背、相抵触的，都要予以修改、撤销。编制实施城市总体规划和详细规划必须与土地利用总体规划相衔接，所有建设项目用地必须符合土地利用总体规划，不得随意突破、修改、调整。工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性建设项目土地预审和规划选址意见书不得确定具体用地单位。农村居民住宅用地严格实行“一户一宅”制度，不得多处占地修房。任何单位和城镇居民不得购买农村集体所有土地和房屋，农村居民不得购买本集体经济组织以外的农村集体所有土地和房屋。任何单位和个人不得违法占用集体土地开发建

设“小产权房”。陕南移民等农村安置社区用地原则上按照集体建设用地办理审批手续，确需征为国有土地的，报省政府审批。严格实行土地用途管制，建设项目用地审批用途与城市规划用途不相符合的，必须进行土地用途变更。严格按照规定界定协议出让国有土地使用权对象。供应工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地，同一宗土地有两个以上意向用地者，划拨土地使用权申请转让或者改变用途，原协议出让土地使用权改变用途等，都要严格按照“招拍挂”方式办理出让供地手续。已出让国有土地改变用途、容积率等土地出让约定条件的，应当在取得规划部门同意后，重新签订土地使用权出让合同，按新的用途、容积率和楼面价格补缴土地使用权出让收入。

(三)规范土地流转和征地管理。国土资源部门和农业部门要按照职责范围做好土地和土地承包经营权的流转工作。土地流转不得改变用途，严禁假借土地流转的名义，以牟利为目的违法买卖土地。土地承包经营权流转要依照《中华人民共和国农村土地承包法》的规定执行，农业部门要加强对农村土地承包关系，尤其是近郊乡村和城中村土地承包经营权流转的监督管理，严禁村民非法流转和村组干部随意调整、增加承包土地面积，城镇规划区范围内已确定的建设用地预留区土地要严格控制流转。严格征地管理，严格依法按规划计划、按程序征地；严格征地审核，强化征地补偿安置监督；严格执行中、省有关征地补偿法律法规和政策，妥善解决被征地群众的生产生活，确保被征迁群众生活水平不降低，长远生计有保障。要采取征地告知、公示、听证、公告等制度措施，确保被征地集体和群众的知情权。对没有征求

被征地农民集体组织和农户意见的征地补偿和安置补偿方案不到位的项目用地，一律不得开展征地工作。征地拆迁补偿费纳入预算管理，做到专款专用，严禁侵占、截留或挪作它用。对侵占、截留或挪用征地拆迁安置费的单位和个人，将依法追究相关单位及责任人员的法律责任。

（四）加强土地出让管理。严格按照《划拨用地目录》进行划拨供地。已取得划拨用地审批的用地单位和个人，不得擅自转让、出租、抵押、改变土地用途。各县区政府要尽快研究制定各类开发区、示范区、重点镇等不同区域和级别的划拨用地供地价格，及时公布城镇基准地价。严格界定经营性质用地，逐步缩小划拨供地范围。旧城区、棚户区改造项目，保障性住房项目等属于经适房、公（廉）租房用地应实行划拨供地，对于配套的商业、服务业等经营性设施用地和限价房用地应实行有偿使用，能够分割成宗地的，必须以“招拍挂”出让方式供地。“招拍挂”出让国有土地使用权，由国土资源管理部门委托土地评估中介机构进行土地评估，拟定出让方案和出让起始价，报当地政府审定。工业用地出让最低价不得低于当地公告的基准地价，没有公告基准地价的区域，出让最低价不得低于土地取得成本、土地前期整理拆迁等开发成本和按规定收取的相关费用之和。进一步规范政府土地抵押融资行为，省政府未审批征收的土地，不得进行土地抵押融资或者签订土地抵押（质押）合同。公益性基础设施等项目建设质押土地面积依据质押基价和拟建项目投资预算综合确定，项目建设业主与投资方签订土地质押合同前，应由国土部门确定质押基价和面积。土地整理机构要积极开展储备土地的前期开发

整理，实现出让土地“三通一平”或“五通一平”，为政府出让供应“净地”提供保障。建立土地有形交易市场，凡符合出让条件的存量储备土地，由国土资源管理部门委托土地交易中心依法公开、公正、公平交易。

（五）做好土地出让收支管理。各级政府要严格按照《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100号）要求，落实土地出让收支全额纳入地方基金预算管理的规定，严格实行“收支两条线”。任何单位不得通过会议纪要、文件等形式，或者以其他名义减免土地出让收入，或者以其他任何形式变相减免土地出让收入，也不得通过任何方式抵缴土地出让收入。禁止低于最低价标准出让土地，违者按照非法低价出让国有土地使用权行为处理，依法追究有关人员的责任。土地出让价款未全部缴清的，按交款比例拆分宗地面积的，国土资源管理部门不得核发国有土地使用权证书。

（六）强化土地执法监察。对未依法批准使用的建设用地，或者单位和个人擅自通过转让、流转、以租代征等方式占用土地进行非农业建设的，按非法占地处理，涉及犯罪的，依法追究法律责任。建设项目征地拆迁，项目单位对地上非法建（构）筑物不予补偿。建立和完善土地违法案件联合执法机制。人民法院、检察院、国土、公安、监察、规划、住建等方面要密切配合，开展联合执法，严厉查处土地违法案件，切实维护土地管理秩序。国家机关工作人员参与违法占地、违规使用土地的，由国土资源执法部门调查后移交纪检监察机关依照有关规定从严处理。

四、全面落实土地管理责任

（一）强化目标责任考核。严格执行耕地占补平衡制度，将基本农田保护目标责任、补充耕地年度目标考核内容纳入政府领导任期责任审计范围进行审计监督。建立用地报批考核机制，对未完成补充耕地任务，由此造成地方建设用地不能报批，或违法用地面积较大，经上级管理部门通报的县区，年度目标责任考核实行“一票否决”。

（二）落实部门工作责任。建立项目用地报批和供地监管联动机制，发改、监察、国土、规划、住建、农业、林业、工商等部门及金融、电力等方面，要按照各自的职责，加强信息沟通，密切配合、严格管理。国土资源部门要加强业务培训和学习，严把土地审批关口。各涉地相关部门要切实负起责任，依据土地管理法律法规，切实加强监管，形成工作合力。对未取得建设用地审批手续的建设项目，发改部门不得办理项目核准、可研报告或初步设计审批手续；规划、住建部门不得办理建设工程规划许可和施工许可证；供电、供水、供气等单位不得提供通电、通水、通气服务；住建房产部门不得办理房屋产权登记；金融机构不得发放贷款；工商部门不得办理企业注册登记手续。国家工作人员擅自非法违规办理用地审批、项目审批（备案、核准）、规划审批、建设工程施工审批、房产登记等手续的，各级纪检监察机关按照有关规定严肃查处，追究有关人员的责任。涉及犯罪的，依法提交司法机关予以处理。

（三）理顺土地管理体制。安康中心城市规划区 160 平方公里内（含高新区）及瀛湖生态旅游区土地管理事权由市国土资源局直接管理。高新区、瀛湖生态旅游区的用地审批、登记发证、

土地出让等工作由辖区土地管理机构按程序报经所在管委会同意后，到市国土资源局办理审批手续，具体办法由市国土资源局商管委会另行制定。县区设立各类园区土地管理工作一律由县区国土资源部门统一管理。

（四）营造良好工作氛围。各级政府、各相关部门要进一步加强土地法律、法规和耕地保护基本国策宣传，增强全民土地保护意识。要把土地法律、法规宣传工作纳入全局工作中，通过广播电视等新闻媒介，采取灵活多样的宣传形式，使土地管理法律、法规、政策家喻户晓，把保护耕地、合理利用土地资源变成全社会的共同责任和自觉行为。要不断加大对国土资源工作的支持力度，加强沟通，密切配合，为国土资源管理工作创造良好的社会环境。



抄送：市委各工作部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委办公室，安康军分区。

市中级人民法院、检察院，各人民团体，各新闻单位。

中、省驻安各单位。

安康市人民政府办公室

2013年9月27日印发