

索引号:	11220000013544357T/2004-00171	分类:	国土资源、能源、土地;通知
发文机关:	吉林省人民政府	成文日期:	2004年12月15日
标题:	吉林省人民政府关于深化改革严格土地管理的通知		
发文字号:	吉政发〔2004〕48号	发布日期:	2004年12月28日

# 吉林省人民政府关于 深化改革严格土地管理的通知

吉政发〔2005〕48号

各市州、县(市)人民政府,省政府各厅委、各直属机构:

为认真贯彻落实《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号,以下简称《决定》),保护和合理利用我省土地资源,保障经济社会发展,现就深化改革严格土地管理有关问题通知如下:

## 一、切实加强耕地保护

(一)严禁乱占滥用耕地。各类非农业建设占用耕地,必须经依法批准。各地要严格执行土地利用总体规划和土地利用年度计划,新上项目首先要利用现有建设用地和未利用地,切实控制建设占用耕地总规模。

(二)严格保护基本农田。土地利用总体规划修编,必须保证现有基本农田数量不减少,质量不降低。基本农田要落实到地块和农户,国土资源、农业部门应在土地所有权证书和农村土地承包经营权证书中注明基本农田相关内容。乡(镇)基本农田保护图件实行县、市、省三级备案,备案工作要在新一轮土地利用总体规划修编后3个月内完成。基本农田一经划定,任何单位和个人不得擅自占用或改变用途。符合法定条件,确需改变和占用基本农田的,必须报国务院批准;经批准占用基本农田的,征地补偿按法定最高标准执行,耕地开垦费按我省最高标准收缴。禁止占用基本农田挖鱼塘、种树和其他破坏耕作层的活动,禁止以建设“现代农业园区”或者“设施农业”等任何名义,占用基本农田变相从事房地产开发。积极开展土地整理,推进高标准基本农田建设。

(三)严格执行占用耕地补偿制度。各类非农业建设经批准占用耕地的,必须补充数量、质量相当的耕地,补充耕地的数量、质量实行按等级折算。具体折算办法由省国土资源部门会同有关部门另行制订。国土资源部门要建立土地开发整理项目储备库和新增耕地储备库,实行耕地“先补后占”,满足我省建设项目耕地占补平衡的需要。耕地开垦费、新增建设用地土地有偿使用费要严格按照法定用途使用,不得减免和挪作他用。

## 二、加强土地利用总体规划和年度计划管理

(四)认真执行土地利用总体规划。严格落实土地用途管制制度,使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。在土地利用总体规划和城市总体规划确定的建设用地范围外,不得设立各类开发区(园区)和城市新区(小区)。严格土地利用总体规划修改的管理。土地利用总体规划的批准权在国务院、省政府,修改土地利用总体规划,必须报原批准机关批准。城市总体规划、村庄和集镇规划也不得擅自修改。

(五)加强土地利用计划管理。省国土资源部门会同有关部门编制土地利用年度计划,经省政府审定后,下达各地执行。交通、水利、能源等主管部门应于每年9月25日前,按项目向省国土资源部门提出下一年度的用地计划建议。农用地转用计划实行指令性管理。农用地转用的节余指标由省里统一掌握。

(六)强化建设项目用地预审。发展改革等部门要通过适当方式告知项目单位开展前期工作,项目单位提出用地预审申请后,国土资源部门要依法对建设项目用地进行审查。凡不符合土地利用总体规划、没有农用地转用计划指标的,不得通过项目用地预审。需审批的建设项目在可行性研究阶段,由项目建设单位提出预审申请;需核准、备案的建设项目在申请核准、备案前,由项目建设单位提出预审申请。项目建设单位向发展改革等部门申报核准或审批建设项目时,必须附国土资源部门预审意见;没有预审意见或未通过预审的,不得核准或批准建设项目。

(七)加强村镇规划管理。按照控制总量、合理布局、节约用地、保护耕地的原则,编制乡(镇)土地利用总体规划、村庄和集镇规划,明确小城镇和农村居民点的数量、规模和布局。村庄和集镇规划确定的建设用地范围,必须符合土地利用总体规划。鼓励农村建设用地整理,城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩。

### 三、加强建设用地管理

(八)依照法定权限审批土地。建设用地涉及农用地转用和土地征收的,必须报省级以上人民政府批准。但农民建造个人住宅涉及农用地转用的,由省政府授权设区的市州政府批准,报省政府备案。

(九)健全土地节约利用机制。各市州、县(市)政府要组织开展存量建设用地资源普查,研究制定鼓励盘活存量土地的政策措施,推进土地集约利用。在开发区(园区)推广多层标准厂房。对工业用地在符合规划、不改变原用途的前提下,提高土地利用率和增加容积率的,原则上不再收取或调整土地有偿使用费。基础设施和公益性建设项目,也要节约合理用地。市、县政府在供应土地时,应在土地使用合同或《划拨土地决定书》等供地法律文书中明确约定土地用途、容积率、投资强度、开发进度等要求。土地使用权人不按照约定条件使用土地的,要承担相应的违约责任。

(十)严禁浪费和闲置土地。严格执行建设用地控制指标和工程项目用地定额标准。省国土资源部门要会同有关部门研究制定工程项目用地定额标准的实施办法。严禁浪费土地。对建设高档别墅类房地产、高尔夫球场、搞“花园式

工厂”的,不得批准用地。严禁闲置土地。农用地转用批准后,满2年未实施具体征地或用地行为的,批准文件自动失效;已实施征地,满2年未供地的,在下达下一年度的农用地转用计划时扣减相应指标,对具备耕作条件的土地,应当交原土地使用者继续耕种,也可以由当地人民政府组织耕种;对不能恢复耕种的,由市、县人民政府收回,纳入政府土地收购储备。对用地单位闲置的土地,严格依照《土地管理法》和《城市房地产管理法》的有关规定处理。

(十一)加强村镇建设用地管理。农村集体建设用地,必须符合土地利用总体规划、村庄和集镇规划,并纳入土地利用年度计划,凡占用农用地的必须依法办理农用地转用审批手续。禁止农村集体经济组织将农民集体所有农用地和未利用地非法出让、出租用于非农业建设。改革和完善宅基地审批制度,加强农村宅基地管理。禁止城镇居民在农村购置宅基地。在符合规划的前提下,村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转。

(十二)加强农村土地权属管理。加快农村集体土地所有权、集体土地使用权和国有农、林、牧、渔场国有土地使用权的确权登记和发证工作。土地征收和土地开发整理项目立项涉及土地权属认定的,必须提供具有法律效力的土地权属证明。

#### 四、妥善做好征地补偿和安置工作

(十三)完善征地补偿办法。县级以上人民政府要采取切实措施,使被征地农民生活水平不因征地而降低。要保证依法足额和及时支付土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费。依照现行法律规定支付土地补偿费和安置补助费,尚不能使被征地农民保持原有生活水平的,不足以支付因征地而导致无地农民社会保障费用的,由市州政府报省政府批准,可以增加安置补助费。土地补偿费和安置补助费的总和达到法定上限,尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的,当地人民政府可以用国有土地有偿使用收入予以补贴。省国土资源部门要会同农业、统计、物价等部门,制订各市(州)县(市)征地的最低统一年产值标准或区片综合地价,报省政府批准后实施。国家重点建设项目必须将征地费用足额列入概算。

(十四)妥善安置被征地农民。县级以上地方人民政府应当制定具体办法,使被征地农民的长远生计有保障。对有稳定收益的项目,农民可以将经依法批准的建设用地土地使用权入股。在城市规划区内,当地人民政府应当将因征地而导致无地的农民,纳入城镇就业体系,并建立社会保障制度;在城市规划区外,征收农民集体所有土地时,当地人民政府要在本行政区域内为被征地农民留有必要的耕作土地或安排相应的工作岗位;对不具备基本生产生活条件的无地农民,应当异地移民安置。劳动和社会保障部门要会同有关部门尽快提出建立被征地农民的就业培训和社会保障制度的指导性意见。

(十五)健全征地程序。在征地过程中,要维护农民集体土地所有权和农民土地承包经营权的权益。禁止擅自通过“村改居”等方式将农民集体所有土地转为国有土地。在征地依法报批前,要将拟征地的用途、位置、补偿标准、安置途径告知被征地农民;对拟征土地现状的调查结果须经被征地农村集体经济组织和

农户确认;确有必要的,国土资源部门应当依照有关规定组织听证。要将被征地农民知情、确认的有关材料作为征地报批的必备材料。要加快建立和完善征地补偿安置争议的协调和裁决机制,维护被征地农民和用地者的合法权益。经批准的征地事项,除特殊情况外,应予以公示。

(十六)加强对征地实施过程监管。征地补偿安置不落实的,不得强行使用被征土地。被征地的农村集体经济组织应当将征地补偿费用的收支和分配情况,向本集体经济组织成员公布,接受监督。农业、民政等部门要加强对农村集体经济组织内部征地补偿费用分配和使用的监督。省农业、民政等部门应当根据土地补偿费主要用于被征地农户的原则,制订土地补偿费在农村集体经济组织内部的分配办法。

## 五、深化土地有偿使用制度改革

(十七)严格划拨用地管理。严格控制划拨用地范围,经营性基础设施用地要逐步实行有偿使用。经依法批准利用原有划拨土地进行经营性开发的,应当按照市场价补缴土地出让金。经依法批准转让原划拨土地使用权的,应当在土地有形市场公开交易,按照市场价补缴土地出让金;低于市场价交易的,政府应当行使优先购买权,实行政府收购储备。各市、县要开展经济适用住房用地清理,凡以经济适用住房名义取得划拨土地使用权从事商品房开发的,必须追缴土地出让金;拒不缴纳的,依法予以处理,构成犯罪的,移送司法机关追究刑事责任。

(十八)加强土地出让管理。协议出让土地除必须严格执行法定程序外,出让价格不得低于协议出让土地最低价标准。加大政府土地收购储备和招标采购挂牌出让力度。除按现行规定必须实行招标、拍卖、挂牌出让的用地外,工业用地也要创造条件逐步实行招标、拍卖、挂牌出让。

## 六、严格土地执法监察

(十九)依法查处违反土地管理法律法规的行为。当前要着重解决有法不依、执法不严、违法不究和滥用行政权力侵犯农民合法权益的问题。要加大土地管理执法力度,严肃查处非法批地、占地等违法案件。建立国土资源与监察等部门联合办案和案件移送制度,既查处土地违法行为,又查处违法责任人。典型案件,要公开处理。对非法批准占用土地、征收土地和非法低价出让国有土地使用权的国家机关工作人员,依照《监察部国土资源部关于违反土地管理规定行为行政处分暂行办法》给予行政处分;构成犯罪的,依照《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国土地管理法》、《最高人民法院关于审理破坏土地资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》和最高人民检察院关于渎职犯罪案件立案标准的规定,追究刑事责任。对非法批准征收、使用土地,给当事人造成损失的,还必须依法承担赔偿责任。

(二十)强化对土地执法行为的监督。建立公开的土地违法立案标准。对有案不查、执法不严的,上级国土资源部门要责令其作出行政处罚决定或直接给予行政处罚。坚决纠正违法用地只通过罚款就补办合法手续的行为。对违法用地及其建筑物和其他设施,按法律规定应当拆除或没收的,不得以罚款、补办手续

取代;确需补办手续的,依法处罚后,按原始地类从新从高进行征地补偿和收取土地出让金及有关规费。

## 七、建立完善耕地保护和土地管理的责任制度

(二十一)完善土地管理目标责任制。进一步完善全省土地管理目标责任制。各级政府要严格执行土地管理目标责任制,对土地利用总体规划确定的本行政区域内的耕地保有量和基本农田保护面积负责,政府主要领导是第一责任人。各级政府都要建立相应的工作制度,采取多种形式,确保耕地保护目标的落实。

(二十二)建立耕地保护责任的考核体系。省政府定期向各市州下达耕地保护责任考核目标。各市州政府每年要向省政府报告耕地保护责任目标的履行情况。实行耕地保护责任考核的动态监测和预警制度。省国土资源部门要会同农业、监察、审计、统计等部门定期对各市州耕地保护责任目标履行情况进行检查和考核,并向省政府报告。对认真履行责任目标,成效突出的,给予表彰。对没有达到责任目标的,要在全省通报,并责令限期补充耕地和补划基本农田。对土地开发整理补充耕地的情况也要定期考核。

(二十三)严格土地管理责任追究制。对违反法律规定擅自修改土地利用总体规划、发生非法占用基本农田、未完成耕地保护责任考核目标、征地侵害农民合法权益引发群体性事件且未能及时解决、欠缴新增建设用地土地有偿使用费、未按期完成基本农田图件备案工作的,要严肃追究责任,对有关责任人员由上级主管部门或监察机关依照法定权限给予行政处分。同时,要责令限期整改,整改期间暂停农用地转用和征地审批。实行补充耕地监督的责任追究制,国土资源部门和农业部门负责对补充耕地的数量和质量进行验收,并对验收结果承担责任。

(二十四)推进国土资源管理体制改革的。2004年年底以前要完成全省国土资源管理体制改革的,调整和理顺领导干部管理体制和工作机制,加强基层队伍建设。市州、县(市)国土资源主管部门的领导干部实行双重管理,以上一级国土资源主管部门党组(党委)管理为主,地方党委协助管理;市辖区国土资源主管部门改为市国土资源主管部门的派出机构,机构编制上收到市人民政府管理;乡(镇)国土资源管理所的机构作为县(市)国土资源主管部门的派出机构,编制上收到县(市)人民政府管理,人员参照公务员管理,经费全额纳入县级财政预算。国土资源管理所上收后,要重新核定编制,对超编人员逐步精简。省、市州、县(市)国土资源执法监察机构的编制由同级人民政府管理,人员依照公务员管理,经费全额纳入财政预算。

吉林省人民政府

二〇〇四年十二月十五日