

国土资源部关于进一步采取措施落实 严格保护耕地制度的通知

2003年11月17日

各省、自治区、直辖市国土资源厅(国土环境资源厅、国土资源和房屋管理局、房屋土地资源管理局、规划和国土资源管理局),计划单列市国土资源行政主管部门,国家海洋局,国家测绘局,解放军土地管理局,新疆生产建设兵团国土资源局,部在京各直属单位,部机关各司局:

为切实贯彻党的十六届三中全会、国务院农业和粮食工作会议精神,落实《国务院关于加大工作力度进一步治理整顿土地市场秩序的紧急通知》(国发明电[2003]7号)的要求,保护和提高粮食生产能力,必须进一步落实严格保护耕地的措施。现将有关要求通知如下:

一、认清形势、提高认识,进一步增强紧迫感和责任感

党中央、国务院始终把农业问题放在基础和战略地位高度重视,从保持良好发展局面、推进全面建设小康社会的高度,对农业和粮食工作作出了一系列重大决策。针对当前一些地方盲目设立开发区、乱批滥占耕地等严重问题,国务院农业和粮食工作会议对保护耕地、保护和提高粮食生产能力、保护农民权益作出了明确部署,提出了更高要求,进一步强调要实行最严格的耕地保护制度,尤其是要重点保护基本农田。各级国土资源部门一定要认真学习贯彻。实行最严格的耕地保护制

度,这是由我国人多地少的基本国情决定的,是由农业的基础地位决定的,更是由土地对于维护社会长治久安的重要性决定的。我们必须进一步提高保护耕地对维护国家粮食安全和社会稳定的极端重要性的认识,提高对当前耕地连年减少的严峻形势的认识,提高对国土资源部门面临的重大责任和紧迫任务的认识,真正把思想和行动统一到党中央、国务院的要求上来,认清形势,抓住机遇,化压力为动力,进一步增强紧迫感和责任感,采取切实有力的措施,着力解决当前存在的突出问题,全面落实最严格的耕地保护制度,保护和提高粮食生产能力。

二、细化措施、坚决从严,进一步加强耕地特别是基本农田保护

(一)加大治理整顿工作力度,坚决刹住乱占滥用耕地的歪风

从严从快查处土地违法案件。坚决制止盲目圈占土地特别是圈占破坏优质良田的行为,要从土地市场秩序治理整顿工作中发现线索,抓紧选择典型土地违法案件,与监察、审计等部门通力协作,从严从快查处,公开曝光。坚持既查处事,又查处人,坚决追究违法违纪者的责任,切实起到震慑警示、刹风整纪的作用。国土资发〔2003〕365号文件只适用主动自查发现问题的纠正处理,对于不主动自查自纠的,执法犯法、影响恶劣的,特别是在这次治理整顿中边整边犯、顶风违法的要依法严肃处理,公开调查、公开处理、公开追究责任并公开曝光。要进一步建立健全土地执法监察工作机制。在从严查处大案要案的基础上,认真分析典型案例发生原因,结合当地实际,采取有针对性的综合治理、源头防范措施,加大警示教育的力度,严肃耕地保护的法纪。要重视从群众信访、举报、媒体报道和动态巡查等多种渠道中,及时发现案件线索,建立土地违法违纪案件的快速发现机制和分级查处机制。要进一步落实执法监察责任制度。把对违法责任人依法提出处理建议和移送情况,列入各级国土资源部门查处案件的考核内容,进行逐级考核和年度考核。各级国土资源部门行政主要领导是执法监察第一责任人。要进一步发挥各有关部门协同查处案件的整体合力,发挥舆论监督、社会监督和群众监督的作用。要继续深入探索“预防为主、事前防范和事后查处相结合”的执法监察新路子。

抓紧清理各类开发区的违规用地。各级国土资源部门要切实配合有关部门做好开发区清理工作。要将各类开发区违反土地利用总体规划用地的行为,作为治理整顿和执法监察的重点。各地要在进行认真整改的基础上,对被撤销停办的开发区、

园区,坚决依法收回并及时处置其所占用的土地;对应该核减面积的开发区,要坚决核减面积;对整改后确需要保留的开发区、园区用地,要严格审核,从严控制用地规模。对开发区园区违反土地利用总体规划圈占、圈而未用的土地,要限期复耕或者恢复原用途;对已经开发建设而不能复耕或恢复原用途的,从所在区域土地利用总体规划剩余建设用地指标中核减违反土地利用总体规划占用的建设用地指标。对经国务院批准或省级人民政府批准并报国务院备案的开发区,各地要按照土地利用总体规划等进行认真对照检查,对其超过规划建设用地规模和范围的开发用地,依法进行处理。对开发区、园区已经依法批准但由于建设条件、项目资金不落实等尚未开发建设的,要抓紧依法收回土地。

从严搞好治理整顿的验收检查工作。部已建立土地市场秩序治理整顿工作进展情况周报制度。各省区市国土资源部门要继续加强对地方治理整顿的实地督查指导,并组织好检查验收工作。要加强对当地土地市场治理整顿情况及时通报公布工作,将各地开发区、园区及其清理撤并、土地复耕、当地领导重视与加强管理、验收检查等情况,列入通报公布的内容。各省区市对各县、地、各市、地对各县、市要逐一做好整顿检查验收工作。对不能按照验收标准完成治理整顿各项任务的要限期整改。整改期间,暂停受理当地建设用地报批,暂停下达建设用地指标。对整改后仍未达标的,坚决予以通报,追究有关领导责任。

(二)严格实施土地利用总体规划,从严控制用地规模

严格实施土地利用总体规划。对耕地保有量、基本农田面积和建设用地规模进行总量控制。依据批准的土地利用总体规划,严把土地利用年度计划编制、建设项目用地预审和土地审批关,加强建设项目用地预审,在建设项目可行性研究阶段,国土资源部门要主动介入,加强与计划、规划和建设部门的沟通,从规划用途、用地规模、计划指标等方面严格把关。坚持“三个不报批、一个从严”:凡是不在土地利用总体规划确定的建设用地范围内的各类开发区、园区和城市建设用地,一律不报批;凡是没有土地利用年度计划指标的,一律不报批;凡是没有通过建设项目用地预审的,一律不报批。要从严审查城市总体规划修编确定的建设用地总规模,超过土地利用总体规划确定的建设用地总规模的,不予通过审查。

从严控制规划修改和调整。除国务院和省级人民政府确定的重点基础设施项目外,各地不得擅自调整规划,减少基本农田保护面积,改变基本农

田区位,占用基本农田。严禁擅自修改和调整规划;严禁违规扩大城镇建设用地规模;严禁擅自设立各类开发区、园区和扩大开发区、园区建设用地规模。

加强对规划计划实施的检查和监督。全面实施规划定期评估制度和计划、预审年度检查制度。各地要把规划计划执行和建设项目用地预审管理情况,纳入土地执法监察的重要事项,严肃查处违规行为。

(三)切实加强耕地保护,坚决守住基本农田这条红线

严格执行基本农田保护制度。一是不准除法律规定的国家重点建设项目之外的非农建设占用基本农田;二是不准以退耕还林为名,将平原(平坝)地区耕作条件良好的基本农田纳入退耕范围,违反土地利用总体规划随意减少基本农田面积;三是不准占用基本农田进行植树造林,发展林果业;四是不准以农业结构调整为名,在基本农田内挖塘养鱼和进行畜禽养殖,以及其他严重破坏耕作层的生产经营活动;五是不准占用基本农田进行绿色通道和绿化隔离带建设。

开展基本农田保护工作检查。部将与农业部联合组织开展全国基本农田保护工作检查。按照规划,重点检查以上“五不准”的执行情况,特别是检查各地基本农田的数量和区位落实情况、实际利用状况和质量状况、基本农田保护制度建立与执行情况。各地要认真做好准备。对检查发现的各类问题,要及时坚决予以纠正。

强化基本农田保护监管制度。必须依据土地利用总体规划,将基本农田落实到图上,落实到村组,落实到地块,落实到农户,通过签订保护责任书,落实基本农田保护责任。各地要建立基本农田统计核查制度,坚持定期检查报告制度,认真开展以基本农田为重点的巡回检查。要加强土地变更调查和卫星遥感监测,建立基本农田保护监测系统,准确掌握基本农田变化情况,及时发现和制止违法行为。对严重破坏基本农田、造成基本农田大量减少的,要依法追究法律责任。

加大土地整理复垦补充耕地的力度。稳定耕地特别是基本农田的面积,提高耕地质量。加大对《全国土地开发整理规划》确定的重点区域及重点工程、粮食主产区和基本农田保护区的土地整理的投入。积极支持生态脆弱地区基本农田整理,确保当地保有足够数量的基本口粮田。要严格按照“谁破坏、谁复垦”的原则,加大对工矿废弃土地的复垦力度。要全面落实建设占用耕地补充制度,严格执行按建设项目考核耕地占补平衡制度,确保土地开发整理补充耕地的数量和质量不低于同期

建设占用的耕地。

(四)严把用地审批关,加强批后实施监管

严把建设用地审查关。各省级国土资源部门要督促各市、地坚决收回各地违规下放的土地审批权。对土地市场秩序治理整顿工作验收不合格的,未按规定执行建设用地备案制度的,一律停止建设用地审批。对城市规模已经达到或突破土地利用总体规划确定的建设用地规模的,年度计划指标已用完的,未依法及时缴纳新增建设用地土地有偿使用费的,已批准的城市建设用地仍有闲置的,一律不受理新增建设用地申请。对未按国家有关规定进行建设用地预审的,未按预审要求完善相关内容的建设项目,一律不受理建设用地申请。申报城市建设用地必须说明具体建设项目或详细规划用途。对不符合国家产业政策的项目、不切实际的“形象工程”、“政绩工程”项目、别墅项目、高尔夫项目,一律不得报批用地。要坚持建设用地会审制度。省级国土资源部门要对报批用地面积较大的城市、安置人口较多的建设用地项目组织现场调查,对其中报国务院审批的用地项目,部将组织检查或抽查。

强化建设用地批后实施的监督管理。要全面落实建设用地备案和批后核查制度,建立土地利用信用评价机制。对国务院批准的城市分批次建设用地的供地情况,应按规定及时报部备案;对省级人民政府批准的城市建设用地的供地情况,省级国土资源部门也要建立备案制度并及时汇总供地情况,定期报部备案。认真执行新增建设用地批后核查制度,对国务院和省级人民政府批准用地的征地补偿安置、耕地占补平衡以及土地利用等情况,要组织不定期的检查,发现问题,及时纠正。建立土地利用信用档案,制定评价指标并建立评价制度,加强用地审批管理。各省区市要对1999年《土地管理法》修订实施以来批准的城市建设用地使用和供应情况进行一次全面调查,部将对国务院批准的城市分批次建设用地的供应情况进行全面检查。

(五)从严把好征地关,切实维护农民合法权益

严格征地管理。要严格控制征地规模;严格依法按规划计划、按程序征地;严格征地审核和征地补偿安置监督。要认真督促落实法定的征地补偿和安置措施,解决征地安置补偿费用拖欠、挪用、截留问题,抓好征地补偿费的清欠工作。要检查落实征地公告制度。为充分尊重农民意愿,今后凡没有征求被征地农民集体组织和农户意见的征地方案,国土资源部门不予审核报批。

改革完善现行的征地制度。要按照保障农民权益、控制征地规模的原则,严格界定公益性、经营性建设用地,区分土地征收与征用,积极推进征

地制度的改革试点。要进一步完善征地程序,着力解决征地范围过宽、规模过大、补偿安置不到位、产权不清以及同农民协商不够等突出问题。要增加征地批前协商环节,建立补偿标准听证制度。要加快完成集体土地所有权登记发证工作,依法明确农民土地财产权,建立农民保护耕地的有效机制。同时,抓紧进行农民集体建设用地使用权流转管理的实践探索。

(六)完善供地政策和标准,提高土地集约利用水平

依法提高政府供地的市场化程度。要充分发挥市场竞争对促进土地集约利用、减少占用耕地的有效作用。要坚决执行经营性用地招标拍卖挂牌出让制度,从严查处违规出让行为。要进一步规范协议出让土地使用权的行为。对具有竞争性的工业用地,引入竞争和公开机制。要落实协议出让最低价制度,防止各地竞相低价出让土地和企业因用地成本低而“多占少用”、“宽打宽用”、“低效利用”的粗放用地行为。要严把土地登记关口,对经营性用地没有进行招标拍卖挂牌的,不予登记;对出让地价明显低于出让底价的,不予登记;对未全部缴纳土地出让金的,不予登记;对违反规划改变土地用途的,不予登记。

建立完善集约用地新机制。要完善建设用地定额指标和土地集约利用评价指标体系,进一步细化各业用地标准,明确包括推行单位土地面积的投资强度、土地利用强度、投入产出率等指标的供地标准,严格按标准供地。

强化土地市场动态监测分析。要建立土地市场动态监测分析制度,及时发布土地供应信息,把握土地市场走势,适时调控土地供应量。汇总城镇地籍调查数据,掌握城镇土地利用现状及变化情况。抓紧开通运行土地市场监测分析系统和城市地价动态监测系统,继续加强对重点地区、主要城市地价动态变化的监测,提高地价信息的社会共享程度,发挥地价对土地资源配置的“杠杆”作用。

三、集中力量狠抓落实,务求尽快取得实效

各级国土资源部门一定要把全面落实最严格的耕地保护制度、切实保护和提高粮食生产能力,作为国土资源管理的重中之重,摆在当前各项工作的首要位置,切实加强组织领导。要进一步集中力量,迅速行动,结合实际,采取坚决果断措施,狠抓落实,务求尽快取得明显成效。要继续加强调研,认真研究新情况、新问题,从法制、机制、体制等方面入手,探索严格保护耕地的治本之策。通过标本兼治,把最严格的耕地保护措施全面落实到实处。