

省政府关于进一步加强土地管理 切实保护耕地的决定

苏政发〔1996〕84号 1996年7月12日

各市、县人民政府，省各委、办、厅、局，省各直属单位：

“八五”期间，全省各级各部门在加强土地管理和保护耕地方面做了大量工作，取得一定成效。但是，全省土地管理和耕地保护中存在的问题还相当突出。据调查，不少地方建设用地总量失控，耕地减少过快，违法用地普遍，浪费土地严重。一些地方在交通和城镇建设等用地中脱离实际，盲目提高标准，占用大量耕地，形成了新一轮的用地高潮，前几年已得到控制的乱占滥用耕地势头又在重新回潮和蔓延。这种势头如果得不到有效遏止，必将严重动摇农业基础，影响全省国民经济的可持续发展。

由于人口增加和耕地减少，1995年全省

人均占有耕地已跌到0.94亩，粮食生产也由自给有余变为紧张平衡。从今后来看，全省要加快现代化建设步伐，每年必然还要占用一部分耕地，人口也要继续增长，人增地减的矛盾将更加尖锐，土地管理和耕地保护工作任务相当艰巨。因此，必须高度重视，严格各项措施，进一步加强土地管理，切实保护耕地。现作如下决定：

一、进一步统一思想，提高对保护耕地 极端重要性的认识

农业是国民经济的基础，耕地是农业的基础，耕地失控，国民经济的可持续发展必将受到严重影响，整个社会的稳定也将失去保障。我省人多地少，耕地后备资源不足，这是一个基本省情。切实保护耕地，始终是一

个战略问题，永远忽视和放松不得。保护耕地就是保护我们的生命线，保护我们子孙后代的长远利益。各级各部门都要充分认识当前耕地保护的严峻形势，从全省的大局出发，从稳定农业、实现两个根本转变、保证国民经济可持续发展的高度，充分认识保护耕地的极端重要性，真正树立耕地忧患意识、惜土如金的意识，增强保护耕地的使命感、责任心和自觉性，采取有力措施，切实保护耕地。

二、“九五”期间全省土地管理和耕地保护工作的指导思想与总体目标

“九五”期间是我省改革开放和现代化建设的重要时期，土地管理和耕地保护工作要全面贯彻土地基本国策，正确处理吃饭和建设的关系，加大工作力度，既要保护好有限的耕地资源，确保农业特别是粮食生产的稳定增长，又要严格按计划为经济社会发展提供必要的建设用地。坚持节流与开源并举，在严格控制用地总量的同时，努力挖掘土地存量潜力，提高土地利用率，加快土地开发复垦步伐，实现全省非农业建设占用耕地与开发复垦建设耕地总量动态平衡。继续推进土地使用制度改革，适应经济体制改革和对外开放的需要。按照这个指导思想，全省“九五”期间粮食的年播种面积要稳定在8800万亩以上，非农业建设占用耕地控制在76万亩以内，通过开发复垦建设耕地50万亩，综合开发沿海滩涂资源100万亩。同时，要建立严格的土地管理和耕地保护动态监测系统，完善有关法规、政策，使土地管理和耕地保护真正纳入法制化、科学化轨道。

三、划定基本农田保护区，严格保护基本农田

实行基本农田保护制度，是正确处理吃饭和建设的关系、稳定发展农业和保障国民经济长远发展的一项重大战略措施，一定要认真实施，切实抓出成效。基本农田保护区划定后，必须采取严格的措施加以管理。基本农田保护区内不得进行非农业建设。因国

家建设需要，确需占用基本农田的，无论面积大小，都必须报省政府批准。经省政府同意建设的，用地单位除按国家和省规定交纳有关税费外，还应交纳征地费用总额两至三倍的造地补偿费。县级政府应按照“占一补一”原则，对占用的基本农田组织再造，补足面积。国家和省水利、交通、能源等重点基础设施建设经批准占用一级基本农田的，可按规定减免交造地补偿费，但其占用数量需从二级基本农田中调整补足。对于越权批准或未经批准非法占用、破坏基本农田的，要按照《江苏省基本农田保护条例》等有关规定，严肃处理。各级政府要抓紧制定基本农田建设规划，加强基本农田的基础设施建设，搞好综合整治，不断提高农田质量，保证基本农田高产稳产。

四、加强用地计划管理，从严控制供地总量

对各类建设用地统一实行指令性计划管理。要在国民经济和社会发展规划与土地利用总体规划的指导下，合理制定年度用地计划。建设用地计划的编制，由国土资源部门提出建议，计划部门综合平衡，报省政府批准下达。为使土地利用计划真正有约束力，从1997年1月1日起，在全省实行建设用地计划票制度；对建设用地实行发票定量控制。建设用地计划票由省计经委统一印制，逐级分解到县（市）计划部门，各级计划部门交同级国土资源部门执行，凭票审批供地，控制总量。坚持没有计划不供地。年度用地计划指标已用完的地方，确需新上项目追加用地计划的，必须报省政府批准。经批准的超计划用地，要收取征地费用两倍的造地补偿费。未经省政府批准擅自超计划用地的，上级政府停止审批该地区的建设用地，并根据情节予以处理、追究当地政府和单位主要负责人的责任。各级计委、经委和行业主管部门要加强建设项目审批管理，严格执行国家产业政策。当前要从严控制超标准豪华别墅、各种游乐场、仿古城等立项审批，全省原则上

不再新建高尔夫球场。建设项目论证必须有国土资源管理部门参加,经审查不同意供地的,其项目不得批准。

五、制定并严格执行建设用地标准,切实节约和合理利用土地

对于国家已经明确的有关用地标准,要认真执行,合理用地。对于目前尚无用地标准的行业,省国土资源管理部门要会同行业主管部门尽快研究制定控制性的用地定额,下发执行,避免宽打宽算浪费土地。要按照适度超前原则,合理规划和建设公路网。除国道、省道和省确定的专用干线可以建设一级公路外,县通乡镇建设二级公路,乡镇通村建设三级或四级公路。个别地方需要突破这一标准的,须报省交通厅会同国土资源管理局审核批准。各种水利工程建设应与土地复垦相结合,尽量利用所挖泥土填垫荒废沟塘,一土多用,减少压废耕地面积,缩短压废时间。农村建房应积极推广缩并零散村落、建设中心村的办法,并严格执行宅基地标准。农村建房在新房建成后,旧宅必须拆除复耕。在人均耕地低于0.5亩的地区,应通过建造农民公寓解决农民的居住用房。要坚决刹住干部乱占耕地建私房的歪风。在《土地管理法》颁布后,超标准占用的宅基地必须依法退出,在退出前收取临时用地租金。具体办法由省国土局、物价局制定下达。

我省人多地少,必须把切实节约和合理利用土地贯彻于城镇规划、建设和管理的始终。城镇建设一定要按照人均100平方米的标准控制规模,不得在此标准之外另设其他功能区。城镇建设规划应与土地利用总体规划相协调,用地应充分挖掘现有用地潜力、利用非耕地和提高土地利用率。城镇总体规划还要确定分阶段用地控制指标,不得突破。城市人口规模、建设用地规模,必须按国务院和省政府的規定,从严控制,不得任意扩大。建制镇和其他乡镇的建设用地和人口规模,必须报经省建设主管部门会同计划、国土资源管理部门核定。

六、严格依法审批土地,加强土地执法监察

各级人民政府及国土资源管理部门要严格按照规定审批土地征用和土地出让,不得越权审批。坚持按项目批地,原则上不搞成片开发、成片出让。特殊原因确需成片开发和出让的,必须报省政府批准。审批用地应严格审核把关,对于不符合土地利用总体规划、超计划用地的项目,不得批准用地。对于超标准用地、不合理用地,要予以核减。对路边店等经营单位,各级工商行政管理部门要严格把关,在其用地未经国土资源管理部门批准前,不得发放营业执照。要加强土地执法监察,一级抓一级,及时发现和查处各类违法用地。今后,对于各类违法用地,不论涉及到哪一级、什么人,都要一查到底,严肃处理。对下级越权发放的土地使用证、签订的土地出让合同等,上级政府和国土资源管理部门要宣布无效,并按有关规定处理有关责任单位和责任人。各地监察部门要参与对土地违法案件的查处工作,将查处土地违法案件与反腐败结合起来。针对当前土地管理及耕地保护中存在的问题,近年内分别组织几次土地管理专项治理。1996年重点对窑业和开发区、工业小区用地中的违法用地进行专项治理。在今后几年内,还要对县以下交通、水利、乡镇企业、农贸市场、路边店、墓葬等用地中的乱占滥用耕地行为分别进行专项治理。

七、加强农村集体经济组织内部用地管理

农业建设用地必须纳入统一管理,履行报批手续。对于直接为农业生产服务的建设用地,在收费方面可以予以优惠。农业建设用地的具体管理办法另行制定。严禁集体土地非法转让和用于房地产开发。城市规划区内集体土地用于非农业建设的,必须先征归国有。农业结构调整应立足于开发“四荒”资源,不准再占用耕地挖鱼塘、栽果树。农林主管部门要加强对农业结构调整的引导、指导和检查,防止占用耕地。乡村集体经济组

织对承包土地使用情况要加强检查和监督。集体所有的各种荒地，不得以拍卖、租赁使用权的方式进行非农业建设。“四荒”资源拍卖要统一组织，规范手续。

八、积极推进土地使用制度改革

规范国有土地出让供地范围，健全基准地价和标定地价公布制度，标止低价出让土地，防止国有土地资产流失。同时，要逐步提高土地使用费征收标准。利用经济杠杆调控用地行为，促进土地利用由粗放型向集约型转变，土地供应由行政划拨为主向国家宏观调控下市场配置为主转变。制定鼓励政策，盘活存量建设用地，规范企业改制、改组、改革中的土地资产管理。各类建设用地都必须按照国家 and 省的规定，足额交纳有关土地税费，禁止搭车收费。要切实加强土地税费收益的统一管理，耕地占用税留成、土地出让转让收入、农业重点开发建设资金等土地收益，都要按照规定比例用于土地开发复垦和农业基础设施建设。

九、大力开发复垦土地后备资源，稳定全省耕地总量

多渠道筹集土地复垦资金，加大对土地复垦的投入。继续实行土地复垦优惠政策，调动全社会复垦土地积极性。要结合新农村建设和土地综合整治，进行土地复垦，增加耕地面积，提高土地资源利用率。在制定小城镇、中心村建设规划时，应同时制定土地复垦计划，同步实施。在缩并零散村庄、建设中心村中，对原住宅用地要积极复垦，以村为单位，建成耕地面积相当于或大于新占耕地面积的，经县以上国土管理、财政部门验收，新占耕地可以免缴耕地占用税和农业重点开发建设资金。对于复垦开发“四荒”资源建成耕地的，经县以上国土管理、财政部门验收，免缴农业税和农林特产税3年，免于下达粮食定购任务5年。

十、切实加强土地管理和耕地保护工

作的领导

合理利用每一寸土地、切实保护耕地，是我们的基本国策。考虑我省耕地保护工作的极端重要性和艰巨性，决定实行耕地保护各级政府负责制，逐年考核。加大宣传力度，增强全社会尤其是各级领导同志的土地忧患意识和法制观念。建立耕地动态报告制度。各地每年的耕地面积增减情况，以当年的耕地利用变更调查为依据，由当地政府逐年向上级政府正式报告。

强化土地集中统一管理体制。各级国土资源管理部门，要对本行政辖区内的土地管理及耕地保护。对城乡土地实行统一管理。各级政府要支持国土资源管理部门秉公执法。市、县国土资源管理部门主要负责人的任免，要征求上级国土资源管理部门的意见。土地监察大队实行双重领导。一些地方在国土资源管理部门之外设立的地产办、出让办等机构，不符合土地管理的法律法规和政策规定，必须立即撤销，坚决纠正多头管地。各地出台的有关土地管理的政策规定，凡与国务院、省政府的规定相违背的，必须停止执行。

各有关部门要加强合作，密切配合，落实好保护耕地的各项措施。省监察厅与省国土局要尽快研究制定对国家行政机关及其工作人员土地违法行为的处理办法。省计经委要会同有关部门抓紧研究制定加强土地利用计划管理和对超计划用地收取造地补偿费的具体办法，报省政府批准执行。对于交通、水利、窑业、墓葬、农业建设等用地以及集体非农业建设用地流转管理等，交通、水利、农业、民政等各相关行业、业务主管部门要共同调查研究，尽快制定切实有效的政策措施和具体操作规范。各级国土资源管理部门要努力加强自身建设，不断提高国土资源管理人员的政治素质和业务水平，秉公执法，廉政勤政，规范管理，为发展经济搞好服务。

以上决定，请认真贯彻执行。