

江苏省人民政府关于进一步加强土地管理 深化土地使用制度改革的若干政策规定

苏政发〔1995〕34号 1995年4月4日

各市、县人民政府，省各委、办、厅、局，省各直属单位：

土地是不可再生的宝贵资源，也是国家和社会的最大资产。加强土地管理，深化土地使用制度改革，是建立社会主义市场经济体制的重要内容。近年来，全省各级政府认真贯彻执行土地管理各项法律法规，强化城乡土地统一管理，深化土地使用制度改革，较好地遏制了耕地锐减势头，促进了土地资源的合理利用和土地资产效益的发挥，为全省经济建设和对外开放提供了重要保障。但目前也存在一些不容忽视的问题，如乱占滥用耕地、浪费土地的现象依然存在；越权批地、违法用地还时有发生，有的情节还相当严重；土地市场不规范，国有土地资产大量流失。为进一步加强土地管理，深化土地使用制度改革，建立与社会主义市场经济体制相适应的土地使用制度和管理体制，特作如下政策规定：

一、合理利用土地资源，切实保护耕地

1. 江苏人多地少，耕地资源不足的矛盾十分突出。各级政府都要增强土地忧患意识，把加强土地管理、深化土地使用制度改革列入重要议事日程，实行政府任期目标责任制。要抓紧编制和完善土地利用总体规划及村镇建设规划，依据规划和国家下达的用地指标安排每年的建设用地，对用地实行总量控制，节约用地，合理用地，优化用地结构。今后，对不符合规划要求和超年度计划用地项目，一律停止供地。

2. 认真贯彻执行国务院颁布的《基本农田保护条例》及省人大常委会颁布的《江苏省

基本农田保护条例》，抓紧分解落实省政府下达的基本农田保护指标，在1995年上半年完成基本农田的划定工作。基本农田一经划定，必须严格保护，任何单位和个人不得擅自改变用途或者占用。确因国家建设需要占用基本农田的，必须报经省政府批准。

3. 加强土地的开发复垦工作。实行保护耕地与开发复垦并举，制订优惠政策，鼓励土地开发复垦。加强耕地动态监测，建立耕地动态报告制度。各地耕地增减情况，下级政府于每年年初要向上级政府作出正式报告。

二、加大力度，深化改革，进一步加强城镇国有土地管理

4. 扩大国有土地使用权有偿出让的范围。今后，除国家法律、法规规定可以采取行政划拨方式提供用地外，其它各类用地都要实行以出让方式供地。要规范土地出让方式。今后出让土地要提前公告，采取招标、拍卖方式进行，公开公正公平，接受社会监督。对少数暂不具备招标、拍卖条件的，可采取协议方式出让，但协议出让地价必须符合评估确定的基准地价和标定地价，最低不得低于省政府规定的土地出让保护价。

5. 对以划拨方式提供的国有土地使用权，要全面进行地价评估，显化土地资产额，登记土地资产，并按照不同用途，实行有偿使用。有偿使用形式、范围和收费标准，按省有关规定执行。以划拨方式取得的土地使用权，土地资产处置权属于国家，土地使用者不得擅自处置，需要转让、出租、抵押或改变用途的，要按规定办理有关手续，交纳土地使用权

出让金、租金或其他土地收益。

6. 加强企业改制中涉及的国有划拨土地使用权的管理。对以划拨方式取得的国有土地使用权,因企业改制原因发生权属变更的,必须到土地管理部门办理变更登记,依法审核界定产权,由具备资格的评估机构按照基准地价进行地价评估,采取补办出让手续或租赁、折为国家股等方式,重新确认土地使用权。国有企业破产涉及的划拨土地使用权,由政府收回拍卖,或以其他方式再行出让。

7. 要加强对旧城改造涉及的划拨土地使用权的管理。旧城改造所用的土地,凡改变供地方式和变更土地使用权的,必须到土地管理部门办理手续,所获土地级差收益由政府统一掌握使用,防止土地资产流失。要通过地价调控手段,优化用地结构。对国家定点的安居工程以及与房改配套的经济适用住房建设用地,可实行供地优惠。

三、加强对集体土地的管理

8. 现在调整农业结构占用耕地过多,必须严格控制。今后全省不准再占用粮田拓桑园、栽果树和挖鱼塘。调整农业结构改变耕地用途的,要按照集体经济组织内部非农业建设用地审批办法,履行报批手续。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。

9. 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,必须先征为国有。城市规划区外的集体土地转让给本集体经济组织以外的单位和个人用于非农业建设的,也要先征为国有。城市规划区外集体土地使用权联营、入股用于非农业建设的,可不改变集体土地所有权,但必须报县级以上人民政府批准。农民建住房用地要严格执行省规定的标准,严禁超占。

四、依法规范国有土地使用权出让行为,加强土地市场管理

10. 国有土地使用权出让必须由政府垄断,一支笔审批,土地管理部门负责实施,统一办理审查报批等有关手续。坚持用地和管

地分开,非土地管理部门不得审批土地。开发区用地必须依法报批,并由当地政府土地管理部门统一管理。

11. 严格按照国家法律、法规和省有关规定,办理土地征用、出让等报批手续,依法审批土地。对越权批地、化整为零、用地不报等违法行为,上级人民政府土地管理部门可在查清事实的基础上,报经同级政府批准,公告无效,注销土地使用证。

12. 加强地价管理,合理确定出让地价。各市、县人民政府要尽快组织完成当地城镇基准地价和标定地价的评估,并定期予以调整和公布。在此基础上,各地要研究制定地价管理的具体措施,逐步建立土地价格的市场形成机制。要切实控制低价出让土地和土地交易中的隐价、瞒价行为,防止国家土地资产的流失。

13. 加强土地使用权出让合同管理。签订土地出让合同,必须使用国家规定的合同文本,合同内容必须依法、公平并力求完整,不得将违法、显失公平和其他有损国家利益的内容写进合同。要加强对合同执行情况的监督检查,对不按期交付土地使用权出让金,不按规定用途和开发期限使用土地的,要及时督促纠正,并追究违约责任,直到收回土地使用权。

14. 加强土地使用权交易管理,健全和强化土地登记制度。凡进行土地使用权转让、出租、抵押的单位和个人,必须依法、按期办理土地登记,如实申报转让价格、租金和抵押金额,按规定交纳有关税费。未经登记的土地权属不受国家法律保护。受让人转让土地使用权,必须符合规定条件。对不符合土地使用权转让条件和违法的土地交易,土地管理部门不予登记。对交易价格明显偏低的土地,政府可以优先购买。

15. 切实加强土地使用权出让金、有偿使用费的征收和使用管理。省对土地出让实行分地区、分土地类型定额收取出让金的办法。国有土地使用权出让金和有偿使用费,由各

文件选编

级土地管理部门负责征收,解缴财政部门,纳入财政预算管理。收取的经费应按“取之于土、用之于农”的原则,主要用于土地复垦开发和城市基础设施建设。有关征收和使用管理的具体办法另行制订。

16. 建立、完善土地市场中介服务体系,加强地价评估工作。要根据市场需要逐步建立以土地评估、土地市场信息、土地交易及有关政策、法律咨询等为服务内容的土地市场中介服务组织,依法进行资格认定和登记注册。要充分发挥中介机构在土地市场中的积极作用,今后凡土地出让、转让、出租、抵押、企业公开拍卖和进行股份制改组等,都应组织有资格的中介机构进行土地评估。

五、强化城乡土地统一管理体制

17. 必须坚持全省土地、城乡地政统一管理。各级土地管理部门是代表政府管理土地的行政执法部门,凡在土地管理部门之外另设的管地、批地机构,都是违法的,必须立即撤销。坚决查处多头管地、越权批地、自批自用土地等违法行为。

18. 加强土地管理机构建设。重点加强县

以下和城市区一级土地管理机构建设,增强基层土地管理力量。乡镇土地管理所作为全民所有制事业单位,要充实力量,予以加强。开发区设立的土管机构应接受当地政府土地管理部门的领导。各级土地管理部门要加强政治和业务建设,提高土地管理人员的政策水平和业务素质,教育土地管理人员秉公执法,廉洁自律。

六、加快土地管理法制建设

19. 加强法制建设,尽快建立完善的土地管理法规体系;大力开展宣传教育,努力增强广大群众的土地基本国策观念,特别是各级干部依法行政的自觉性。各地对出台的土地管理政策规定要进行一次清理,凡与国家、省下发文件内容有悖的,必须停止执行。

20. 加强土地执法力度。土地管理部门要切实加强执法检查,严肃查处土地违法案件,切实做到有法必依,违法必究,执法必严。各级土地管理部门要与公安、法院、纪检、监察等部门加强联系和合作,采取有效措施,强化执法力度,充分发挥监督机制的整体功能。