

省政府关于加强国有土地资产管理的意见

苏政发〔2001〕141号

2001年10月24日

各市、县人民政府,省各委、办、厅、局,省各直属单位:

为加强国有土地资产管理,深化土地使用制度改革,增强政府对土地的调控,促进经济和社会发展,根据《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》(国发〔2001〕15号)精神,结合我省实际,现提出如下意见:

一、从严控制建设用地供应总量

加强土地利用规划和计划管理。土地利用总体规划 and 城市规划经法定程序批准后必须严格执行,土地利用总体规划确定的规划期建设用地总量不得突破。各市、县要根据土地利用总体规划、城市规划 and 上级下达的农用地转用计划,从土地市场供求的实际出发,遵循节约用地、走内涵发展道路的原则,编制年度建设用地供应计划,从严控制新增建设用地,努力盘活存量土地,以供给引导制约需求。个别地区确因建设需要,需突破上级下达的农用地年度转用计划的,经批准后可在年度、地区之间调剂。各级国土资源管理部门在依法供地时,必须遵循节约用地的原则,严格按照建设用地定额标准批准用地,促进土地资源的合理利用。

鼓励盘活存量建设用地。城市建设用地在符合城市规划的前提下,凡能使用闲置土地的,必须首先使用闲置土地。采取有效措施,加大闲置土地的处置力度。对依法应无偿收回的闲置土地要坚决收回,重新调整

安排利用。对闲置土地较多时间较长的市县,核减下一年度农用地转用计划,必要时暂停该地区一般项目的用地审批。对已确定的供地因不可抗力等原因致使土地使用者无法继续开发的,有条件的地方可以试行有偿收回土地。为鼓励盘活存量建设用地,提高土地集约利用水平,今后凡利用存量建设用地的,优先办理用地手续,对已按规定缴纳过农业重点开发建设资金、基础设施配套费的,不再重复征收;原土地使用者已按规定缴纳过的水电增容费等相应折抵免交。

坚持土地集中统一管理。严格控制建设用地的供应渠道,实行集中统一供地。各地经批准设立的工业园、科技园、开发区等各类园区的土地必须纳入所在城市用地统一管理、统一供应。对已列入城市建设用地范围的村镇建设和乡镇企业用地,也要按照城镇规划要求,统一规划,统一开发。

积极推行土地收购储备制度。市、县人民政府应按照土地管理有关法律法规和政策规定,实施统一征地和收购储备制度。各市县成立土地收购储备中心,具体实施土地收购储备工作。建立政府土地收购储备专项资金,除在实施土地收购储备初期由各级财政给予必要的资金支持外,各级财政每年都要从年度储备土地出让净收入等土地收益中划出不少于20%的资金充实土地收购储备专项资金。土地收购储备资金实

行封闭运作,财政专户储存,单独核算,主要用于政府征用和收购土地。各有关金融机构在土地收购储备中心以地贷款时,要依照金融管理规定提供信贷服务。土地收购储备管理办法由省国土资源厅会同省有关部门研究提出,报省政府批准后下达执行。

二、严格实行国有土地有偿使用制度

按照土地管理法律法规规定,严格控制征用土地适用范围。除国家机关、军事设施、城市基础设施、公益事业用地,国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地可以由各级人民政府组织征用外,经营性项目用地一般不实行征用办法。要积极探索集体土地作价入股、租赁使用办法,或按照市场要求确定补偿标准,确保集体经济组织和农民的土地权益不受侵犯。

全面推行土地有偿使用。新增建设用地除法律规定可以划拨供地外,其他建设用地必须实行有偿使用。省国土资源厅应尽快制定全省划拨供地目录,明确划拨供地范围,报省政府批准后下达执行。今后,随着经济发展的需要,相应调整划拨供地目录。对现有不符合划拨用地范围的存量建设用地,在2002年底之前必须通过出让等方式实行有偿使用,暂不具备条件采取出让方式实行有偿使用的原划拨土地,实行租赁使用。各地要根据这一要求,有计划、有步骤地推进这项工作。土地使用权有偿出让收入和租赁收入按规定纳入各级财政管理。

大力推行土地招标、拍卖和公开挂牌出让。各地要将土地供给信息通过土地市场向社会公布。商业、旅游、娱乐和房地产开发等经营性用地以及其他项目有偿用地,在公布供地计划后有两个以上意向用地者的,都必须由当地政府组织招标、拍卖。招标、拍卖底价由在土地评估基础上确定。确需协议供地的,供地价格必须在地价评估基础上,按照不低于省政府确定的协议出让土地最低价的规定,集体审核确定,协议结果向社会公布,接受监督。

加强对经济适用住房、廉租房建设用地的管理,逐步改革经济适用住房用地政策。对经济适用房建设用地,在继续实行统筹安排、定点建设和执行规定优惠政策的前提下,要积极探索新的机制,改划拨供地和减免有关规费的“暗补”为给低收入售房、承租对象“明补”,实行收补两条线,政府以公开挂牌交易方式出让供地,按规定向开发企业足额收取土地出让金和各项规费,然后将部分收益作为补贴直接发放给符合经济适用房政策性补助的购、租房户。具体操作办法由各市人民政府制定。

三、加强土地市场建设与管理

建立健全土地有形市场体系。各市县要抓紧建立土地有形市场,作为土地使用权公开出让、转让的专门场所,并设立土地交易服务机构,提供交易服务。土地交易服务机构按事业单位设置、管理,隶属于同级国土管理部门,并接受物价、财政和上级国土

部门的监督。各地要切实解决土地有形市场建设的场地、人员编制和经费等问题。

实行土地公开交易制度。政府出让经营性项目用地和其他具有竞投性的项目用地(包括政府征用、收回、收购的土地使用权出让等),原划拨土地使用权转让、租赁以及土地的联营合作等交易,实现抵押权涉及的划拨土地使用权转让,法院判决需拍卖变现用于偿还债务的划拨土地使用权转让等,必须在有形土地市场公开进行。其中涉及地上建筑物、构筑物的,按《城市房地产管理法》规定办理。

规范土地市场行为。市、县土地行政主管部门要切实履行职责,加强对国有土地使用权转让、出租、抵押管理。任何单位或个人未经批准不得擅自将划拨土地使用权转让、出租,不得擅自改变土地批准用途,特别是用于商业性房地产开发;以出让和租赁方式取得的国有土地使用权转让,必须符合法律规定和出让、租赁合同约定的条件。土地使用权抵押应当依法办理抵押登记。设定房地产抵押权的土地是以划拨方式取得的,依法拍卖房地产后,要从其土地拍卖价款中按规定缴纳土地使用权出让金后,抵押权人方可优先受偿。

加强地籍调查和土地登记工作。任何使用土地的单位和个人都必须依法进行土地登记,凭合法的土地证书在土地市场中进行土地交易。市、县土地行政主管部门应建立正常的土地证书查验制度,对批准用地后的土地登记情况进行检查,对尚未进行土地登记,擅自改变原批准用途、容积率的,要限期补办相关手续,补办有关土地规费及收益。各级国土、工商、财政、物价、建设、房产、地税等有关部门要加强配合,协同管理,共同把关,防止国有土地收益流失。

四、规范企业改革中国有土地资产处置

国有企业改革中涉及的划拨土地使用权应当进行地价评估,严格按照规定的程序和要求进行处置,办理变更土地登记。采用授权经营、作价出资(入股)方式处置国有划拨土地使用权的,必须报省级以上土地行政主管部门审批。以授权经营、作价出资(入股)方式获得的国有土地使用权改变用途或转让(在原授权经营集团公司直属企业、控股企业和参股企业之间转让的除外)的,应报经土地行政主管部门批准,签订国有土地使用权出让补充合同,补交土地出让金,并相应调整原授权经营、作价出资(入股)的土地资产额。出让金标准按当时的基准地价和市场情况重新评估确定。

企业原使用的划拨土地,因企业改制或改变划拨土地用途,不再符合法定划拨供地条件的,应当依法实行有偿使用。国有企业需要转让划拨土地使用权的,必须到土地有形市场公开挂牌交易,以增加交易机会,降低交易成本;对有多个需求者的土地,应由土地行政主管部门组织招标、拍卖,以提高企业转让土地的收益。严禁企业与土地开发商私下交易。

妥善处理历史遗留问题。对在企业改革中未按规定进行土地资产处置的,各级政府要组织国土等有关部门进行一次全面的调查摸底,本着“尊重历史、面对现实”的原则进行处理,对主动申报、违法情节较轻的,按照有关规定完善土地资产处置手续;对于隐报瞒报,拒不配合调查,违法情节严重的,按非法转让、出租土地进行查处。

五、加强地价管理

各市、县人民政府要依法建立基准地价、标定地价更新和公布制度。基准地价未更新或地价水平已发生重大变化的市、县,应立即着手部署基准地价的更新调整工作。各地基准地价调整更新和标定地价的评估确定工作,省辖市市区须于2002年上半年完成,县(市)城镇须于2002年10月底前完成。2002年底前,全省城镇基准地价评估成果经省国土、物价部门审核,报省政府批准后公布,省辖市评定地价评估结果经市国土、物价部门审核,市政府批准后对外公布。

制定出台全省协议出让土地最低保护价。今年年底前,省国土资源厅要会同省物价局等有关部门,依据基准地价,充分考虑国家产业政策和土地市场情况,制定全省协议出让土地最低价,报省政府批准后下达执行。

加强全省地价动态监测。基准地价、标定地价、协议出让土地最低价每3-4年更新一次,其间也可根据土地市场变化情况适时进行调整。抓紧建立全省地价动态监测信息系统,对全省重要城市地价水平动态变化情况进行监测,定期公布城镇地价指数。

六、规范土地审批行政行为

加强国有土地资产管理、监督,确保国有土地资产保值增值,是一项重要工作。各级人民政府和国土资源管理部门要加强制度建设,规范行政行为,建立健全国有土地资产管理、监督机制,从制度上杜绝土地资产流失和腐败行为的发生。

坚持政企分开,政事分开。土地行政管理部门一

律不得兴办房地产开发等企业。土地估价、土地勘测、土地交易代理等中介服务机构必须与行政机关及其所属事业单位脱钩。

积极推行政务公开和内部会审制度。各级政府及土地行政主管部门要将办事制度、标准、程序、期限和责任向社会公开。农用地转用、土地征用、建设用地审批以及土地资产处置、供地价格确定等,土地行政主管部门一律要实行内部会审,集体研究。

严格建设用地项目供地备案和土地资产处置备案制度,实行备案审查,依法监督建设用地审批和国有土地资产处置行为。抓紧建立建设用地信息发布、地价和土地登记资料可查询制度。

建立联合执法机制,促进土地资产管理秩序的根本好转。各级计划、国土、建设、规划、房产、财政、物价、监察等有关部门要各司其职,密切配合,形成合力,加强对国有土地资产管理的指导、服务与监督检查,加大对土地违法案件的查处打击力度。当前,要结合全省正在开展的土地批租专项治理活动,对非法倒卖土地,低价出让土地,擅自减免、挤占、挪用土地出让金的典型案件进行严肃查处,公开曝光。

省各有关部门和市、县人民政府要认真贯彻落实国发〔2001〕15号文件和本意见精神,统一思想,提高认识,高度重视土地资产管理工作,充实加强国有土地资产管理队伍,建立完善各项土地资产管理度。上级政府要加强对下级政府土地资产管理的监督,下级政府每年年底都要将本行政区域内土地资产管理情况,向上级政府书面进行报告。

省国土资源厅要会同省有关部门做好本意见贯彻执行情况的监督检查工作,重点检查各地土地资产管理制度的建立和执行情况,发现问题的整改情况和重大土地违法案件的查处情况,定期向省政府作出汇报。

以上意见,请认真贯彻执行。