



淮南市人民政府关于构建土地管理 共同责任机制促进科学发展的意见

淮府〔2013〕81号

凤台县、各区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

当前，我市经济社会面临新的发展机遇，保障发展与保护资源的矛盾日渐突出，经济增长与资源环境制约进一步凸显，耕地保护形势更加严峻，必须加快转变经济发展方式，以加强耕地保护、转变土地利用方式、调整土地利用结构、优化土地资源配置、拓展城乡发展空间，构建“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的土地管理新格局，进一步推行最严格的土地管理制度，最严格的耕地保护制度，最严格的节约集约用地制度，建立和完善保障发展用地共同责任机制、耕地保护共同责任机制、征地补偿安置共同责任机制、节约集约用地共同责任机制、土地执法监管共同责任机制。现就构建土地管理共同责任机制，促进科学发展，提出如下意见：

一、指导思想

以建设资源节约型、环境友好型社会为目标，坚持科学发展



观，统筹兼顾工业化、信息化、城镇化、农业现代化建设与被征地群众的利益，着力打造美丽能源城、现代产业城、历史文化城、优秀旅游城、生态宜居城，深化改革，扩大开放，构建土地管理共同责任机制，高效推进征地补偿安置工作，保障建设项目用地及时交付使用，建立健全奖惩措施，坚决遏制土地违法行为，维护群众的合法利益，促进社会和谐稳定。

二、基本原则

（一）统筹谋划，同步推进。切实做好土地利用总体规划与城市总体规划的衔接，严格按规划实施，确保规划的严肃性。土地征收前期工作与资金筹措、安置房建设以及制止违法建设、抢栽、抢种等工作紧密结合，统筹安排。

（二）市区联动，部门协同。市里统一部署、调度已批土地的征收补偿安置工作，县区负责组织实施征地补偿安置工作，各有关部门依照各自的职责全力做好有关工作。

（三）因地制宜，节约集约用地。在科学论证和注重生态的前提下，重点推进工矿废弃地、低丘坡地、未利用地的开发利用，推进城乡建设用地增减挂钩，合理配置城乡土地资源。坚持节约集约用地，城乡建设尽量少占或不占耕地，以较少的土地资源消耗支撑城乡建设发展。全面清理批而未用土地、低效用地、闲置土地，采取多种措施促进节约集约用地。



三、组织领导和责任分工

市土地管理委员会统筹协调土地管理中的重大问题，组织构建用地保障、耕地保护、节约集约用地、征地补偿安置、执法监管的共同责任机制。

（一）保障发展用地共同责任机制

1.突出土地利用总体规划管理和引领作用。坚持布局集中、产业集聚、用地集约、环境友好原则，经济社会发展规划、城乡建设规划、开发区规划要与土地利用总体规划相衔接。城乡规划部门在出具建设项目选址意见书时，应符合土地利用总体规划、城市总体规划、乡镇规划、村庄规划。有特殊要求的建设项目，不能在土地利用总体规划确定的允许建设区内选址的，应当依法办理土地利用总体规划调整、修改手续。县区人民政府和有关部门同意立项的建设项目，原则上不得作为修改土地利用总体规划的依据。

2.严格执行建设项目用地审核制度。需政府或有批准权的发展改革等部门审批、核准的建设项目，建设单位必须先向国土资源部门提出建设项目用地预申请，申请报告中应明确使用的是新增建设用地还是存量建设用地，同时注明用地的位置、面积。国土资源部门须在规定的时限内完成用地预审，出具预审意见。建设项目未经用地预审或者预审未通过的，发展改革等部门不得审



批、核准。需备案的建设项目，在办理备案手续后，由用地单位依据同意项目备案的文件提出用地预申请。在征地报批阶段，国土资源部门负责受理征地申请，履行征地告知和听证程序，组织征地报件，审查征地条件。呈报征收范围的土地用途必须与城乡规划确定的用途相一致。林业部门对建设项目占用征收林地进行审查并出具使用林地审核同意书。项目所在地县区人民政府组织落实征地补偿安置费用，妥善解决被征地农民社会保障问题。在供地阶段，城乡规划部门根据需要对拟划拨的项目用地核发选址意见书及建设用地规划许可证。国土资源部门办理土地划拨、协议出让或招拍挂出让具体手续。市、县人民政府要严格执行《划拨用地目录》、《限制用地项目目录》、《禁止用地项目目录》，不得超越目录规定的条件供地。建设、规划、设计单位应依据土地使用标准进行项目规划设计，控制项目用地规模。

3.促进住房用地有序供应。市、县人民政府负责编制住房建设规划和年度建设计划，明确各类住房的建设规模，并分解到住房用地年度供应计划，落实到地块。城乡规划部门会同国土资源部门，对拟供应的住房用地，明确住房结构比例，作为土地供应的前置条件，并载入国有建设用地使用权出让合同或划拨决定书。建设、房地产管理部门建立房地产开发项目档案，跟踪督促项目开发建设进度，对已办理建设工程规划许可证、施工许可证

的未建或已建未售的普通商品住房项目，采取促开工等措施，督促房地产开发企业加快项目建设和销售。

（二）耕地保护共同责任机制

1.强化耕地保护政府行政主体责任。各级人民政府要落实耕地保护“一把手负总责”制度，每年逐级签订耕地保护目标责任书，形成市、县（区）、乡（镇）、村四级耕地保护目标责任制，确保辖区内耕地保有量、基本农田保护面积不减少。上级人民政府每年对下级人民政府耕地保护责任目标履行情况进行考核，考核结果纳入政府领导班子和主要领导综合考核评价内容。

2.履行耕地保护监督管理职责。国土资源部门承担耕地保护监督管理职责。发展改革、经济信息、城乡规划、建设、交通、水利等部门严格土地使用标准，在规划编制、项目审批时充分考虑节约集约用地，尽可能少占耕地。农业部门合理引导农业产业结构调整，强化土地承包经营权管理，加强耕地质量监测，及时掌握耕地质量变化情况。

3.落实耕地占补平衡。县、区人民政府必须完成下达的年度补充耕地任务和土地整理任务，开展耕地后备资源调查，组织编制土地整治规划，建立土地整治项目库，落实补充耕地的具体项目和责任单位。国土资源部门具体组织项目实施，加强指导和监督检查，严格项目竣工验收。建立新增耕地指标管理平台，对新

增耕地指标的数量、调剂和使用进行管理。农业部门积极配合做好补充耕地项目的验收，指导新增耕地质量改良。财政、审计、监察部门加强对项目资金的监督检查，防止截留、挪用、侵占专项资金。

（三）征地补偿安置共同责任机制

县区人民政府是实施征地补偿安置的第一责任主体，要做到：

1.规范征地行为。加强领导，认真履行征地程序，做好征地报批工作，并对申报材料真实性负责。农用地转用和征收土地批准后,10日内市、县人民政府须发布征收土地公告，45日内国土资源部门负责拟订公布征地补偿安置方案公告，报经同级人民政府批准后组织实施。3个月内县、区人民政府要组织实施征地，全额支付征收土地补偿安置费用。逾期不实施征地的，必须向市人民政府说明原因。无正当理由不实施征地的，追究有关责任人的责任。

2.落实征地补偿安置标准和有关政策。县、区人民政府要严格执行征地区片综合地价、征地统一年产值及补偿标准、本市集体土地地上附着物及青苗补偿标准，确保征地补偿费用发放到位。拓宽补偿安置途径，采取多元化安置措施，保障被征地农民长远生计。人力资源和社会保障部门会同农业、国土资源、财政

等部门负责实施被征地农民社会保障方案。

3.实行征地工作责任制。县、区征地补偿安置工作机构，具体负责征地补偿安置及社会保障等事项，接待群众来访，做好相关政策法规的宣传解释和思想疏导工作。具体实施征地时，负责征地补偿安置人员名单报市信访、国土资源部门备案。司法部门要组织指导乡镇和社区村民（居民）委员会，充分发挥人民调解的作用，及时化解征地引发的矛盾纠纷。

4.认真落实征地工作人员持证上岗制度。县、区人民政府要加强征地工作人员管理，强化征地工作人员的培训工作。从事具体征地工作的人员，应当经培训考试合格后，持征地工作证方能从事实施征地的具体事务。实施征地时，应当将征地工作人员的照片及持证情况在征地补偿安置机构办公场所和被征地现场同时公示，接受被征地群众监督。

（四）节约集约用地共同责任机制

1.严格执行土地使用标准。发展改革、国土资源、城乡规划、建设部门加强对建设、规划、设计单位的政策指导，督促其按照土地使用标准要求，合理测算建设项目用地规模，规范编报项目可行性研究报告和初步设计文件。城乡规划部门严格按照土地使用标准审核项目规划方案。国土资源部门严格按照土地使用标准办理用地手续。



2.实行项目用地会审制度，提高用地准入门槛。项目用地会审由国土资源、发展改革、城乡规划等部门定期例行会审，对用地规模、数量和标准进行审查，出具审查意见。凡招商引资的项目，任何组织和个人不得作出违反法律、政策的决定和承诺，不得在投资协议或者框架协议中约定供地位置、供地对象，实行“零地价”，配置商业用地、住宅用地。今后，对国家级开发区固定资产投资额低于1亿元或省级开发区固定资产投资额低于6000万元的单个工业项目，原则上不单独供地，引导进入标准化厂房。

3.全面推进“净地”出让，进一步规范供地。凡公开出让的建设用地，一律要形成“净地”，全面实行招标拍卖挂牌制度。实行划拨土地最低价制度，用地单位要支付报批土地和征地补偿安置的成本。原划拨或者出让土地改变用途的，除市、县人民政府批准准予协议出让外，一律实行招标拍卖挂牌出让。

4.强化土地供后监管。项目用地单位要严格履行国有建设用地使用权出让合同或建设用地划拨决定书。对不符合国有建设用地使用权出让合同或划拨决定书要求的，城乡规划部门不得核发建设工程规划许可证；建设部门不得核发施工许可证；属房地产项目，房产管理部门不予核发商品房预售许可证。实行房地产开发项目综合查验制度。要加大对批而未用土地的清理力度，清理情况在全市通报，对批而未征、征而未供、供而未用的土地，要

采取相应的措施。开展闲置土地和低效用地专项清理，查清闲置土地和低效用地数量，区别不同情况，依法处置。2014年开始实行土地使用税差别化征收政策。

5.加快旧城改造和棚户区改造。县、区人民政府按照“政府主导、区域平衡、市场运作、依法公开、政策支持”的原则，挖潜和整合存量建设用地，积极推进旧城改造和棚户区改造。

6.加强采煤塌陷区村庄搬迁和用地管理。按照“谁破坏、谁复垦”原则，落实复垦整治责任，切实解决塌陷区群众生产生活困难。市、县人民政府负责编制采煤塌陷区综合整治规划，保障塌陷区村庄搬迁用地。

7.实施节约集约用地考核评价。制定用地考核办法，对县区和开发区（园区）新增建设用地指标执行情况、耕地保护、节约集约用地、违法用地等情况等进行考核、评价、奖惩，并纳入党政领导干部考核体系。将节约集约用地、耕地保护、依法用地等目标，纳入对县区和开发区（园区）的目标管理考核及领导干部离任审计内容。进一步完善建设用地节约集约利用评价体系，组织开展创建国土资源节约集约模范县（市）活动。

（五）土地执法监管共同责任机制

1.及时发现和制止土地违法行为。乡镇人民政府（街道办事处，下同）、社区村（居）民委员会建立土地违法巡查监控机制，



土地信息员和乡、镇国土资源所是本辖区内土地违法行为发现和报告的“第一责任人”，发现土地违法行为必须立即向所在乡镇人民政府和国土分局报告，乡镇人民政府及时派员到现场制止。国土资源部门要完善国土资源执法监察机制，建立专门的受理平台，对举报的案件，及时查处。完善执法监察动态巡查责任制，巡查片区落实到具体人，对隐瞒不报、漏报或者迟延报告的，追究有关人员的责任。

2.建立土地违法案件查处信息共享平台。进一步完善土地执法联席会议制度，定期通报情况。国土资源部门查处的土地违法案件要及时录入信息共享平台，供城乡建设、城乡规划、房地产管理、城管执法等相关部门和单位查询，重大案件定期在淮南媒体上公布。属违法建设的，任何组织不得颁发证照。国土资源部门依法查处土地违法案件，对涉嫌违纪或犯罪的，按规定及时移送纪检监察、公安或者检察机关；纪检监察、公安、检察机关对移送的案件及时予以处理。对当事人不履行行政处罚决定申请法院强制执行的，人民法院应当及时受理。

3.完善遏制违法用地的长效机制。县、区人民政府要认真贯彻“以遏为主，打遏结合”的方针，做到关口前移，重心下移，对违法用地的行为，要坚决做到露头就打，决不姑息。各部门要强化协同配合，将发现制止查处违法占地与控违拆违相结合，切



实加强监管，形成执法合力。

淮南市人民政府

2013 年 10 月 25 日