

# 启东市人民政府文件

启政规〔2018〕6号

## 市政府印发《关于加强 土地节约集约利用工作的意见》的通知

各镇人民政府，各园区管委会，各街道办事处，市各委办局，市各直属单位：

《关于加强土地节约集约利用工作的意见》已经市政府第19次常务会议讨论通过，现印发给你们，请认真组织实施。



# 关于加强土地节约集约利用工作的意见

为贯彻落实省委、省政府《关于全面推进节约集约用地的意见》（苏发〔2014〕6号）、《关于降低实体经济企业成本的意见》（苏政发〔2016〕26号）及南通市政府《关于促进南通市土地节约集约利用工作的意见》（通政发〔2013〕28号），进一步转变职能、依法行政，规范用地行为，全力推动土地利用方式转变促进经济发展方式转变，健全土地节约集约利用体制机制，充分发挥市场在土地资源配置中的决定性作用，切实做好保护资源、节约集约、维护权益、改革创新工作，提高土地管理水平，现就加强我市节约集约利用土地工作提出如下意见：

## 一、强化节约集约理念，明确总体目标

（一）强化节约集约用地理念。我市人多地少，耕地保护与用地保障的矛盾日益突出。推进土地资源节约集约利用，是缓解土地供需矛盾、促进人地和谐、保障我市经济社会可持续发展的重大战略举措。各级领导干部必须切实增强节约集约用地理念，严格控制用地规模，千方百计抓好节地挖潜工作，进一步推动土地资源利用方式从粗放型向节约集约型转变。

（二）明确节约集约用地总体目标。通过改革创新土地管理调控机制，进一步完善政策措施，挖掘土地资源开发利用潜力，促进产业结构优化升级，不断提高土地节约集约利用水平。“十

三五”期间，力争实现我市单位 GDP 建设用地占用下降 32.03%，建设用地地均 GDP 增长 57%。

## 二、强化土地利用规划管控

（三）突出规划刚性约束。土地利用总体规划对各区域、各行业发展用地规模和布局具有统筹作用。城乡建设、区域发展、产业布局、基础设施建设、生态环境建设等与土地利用相关规划，要与土地利用总体规划相衔接，相关规划所确定的建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的建设用地规模。强化土地利用总体规划对土地利用的整体管控及积极引导作用，不得擅自改变土地利用总体规划确定的用地规模、结构和布局安排。从严控制各级土地利用总体规划调整修改，对规划用地布局、分区等确需进行调整修改的，要严格履行法定程序。凡不符合土地利用总体规划的项目用地，一律不予审批、供地。

（四）实施用地计划差别化管理。着力开展用地计划使用制度改革，实现计划分配差别化管理。用地计划重点保障重大产业项目、民生工程项目建设，统筹安排沿海沿江开发及交通、水利、能源等重大建设项目用地。逐步实现农村建设用地减量化，充分盘活存量土地。加大城乡建设用地增减挂钩和工矿废弃地复垦整理实施力度，加快推进我市同一镇区范围内村庄建设用地布局调整。选择条件成熟的地区开展试点，鼓励以自然村庄为单元推进建设用地在镇区范围内合理流动，引导农村建设集中布局、集约用地，有序减少农村建设用地总量。

### 三、严守耕地和永久基本农田保护红线

(五) 严格耕地保护制度。对永久基本农田实行特殊保护, 严禁占用基本农田挖塘养殖及建设景观工程, 严防耕地特别是基本农田非农化。各镇人民政府、园区管委会要进一步落实耕地和永久基本农田保护责任, 确保完成我市耕地保有量和永久基本农田保护任务。要进一步增强耕地保护责任意识, 市政府将强化耕地数量和质量一体化检查考核, 对检查考核不合格的, 责令限期整改, 整改不到位的, 依法追究相关责任人的责任; 耕地保护成效突出的镇人民政府、园区管委会, 适度增加财政转移支付额度, 加大扶持补助力度。

(六) 实现耕地占补平衡。各镇人民政府、园区管委会要重点实施耕地土壤改良工程和“补改结合”, 增加补充耕地来源, 提升耕地质量、增强土地生产能力, 科学确定耕地开发任务, 落实具体项目和责任单位, 严格执行先补后占制度, 结合我市高标准农田建设全面做好土地开发整理复垦工作, 确保“十三五”期间实现全市耕地占补平衡。

### 四、推动节地增效“双提升”

(七) 把好建设用地准入关。各镇人民政府、园区管委会, 市各有关部门要严格执行国家、省《限制用地项目目录》和《禁止用地项目目录》、《江苏省建设用地指标》等文件, 把好建设用地预审关和供应关, 鼓励优先使用存量建设用地和未利用地, 尽量不占用或少占用耕地, 对不符合国家产业政策的建设项目一律

不予引进。

(八)规范招商项目用地审批流程。由市重大项目建设协调机构牵头，市商务、住建、国土、发改、环保、行政审批、税务等部门共同参与，在签订项目投资协议前实行联合会审，根据项目的可行性研究报告，对产业类型、准入标准、投资总额、投资强度、注册资本、生产工艺流程、年生产能力、用地规模、选址是否符合城乡规划与土地利用总体规划、应税销售、亩均税收、达产时间、出让价格、出让年限、土地权属、供地条件、项目开竣工时间约定等进行审核。

项目签订投资协议后，规划部门明确各项建设规划条件，项目审批部门根据企业申报的《启东市工业用地招标采购挂牌预申请表》，在会商单上按照国民经济行业分类与代码明确其产品具体名称及所属行业，同时审核其是否符合产业结构调整指导目录，是否符合国家现行产业政策，是否属于产能严重过剩行业；环评审批部门根据企业申报的《启东市工业用地招标采购挂牌预申请表》中拟使用的设备及生产工艺流程，核实该项目是否符合项目所在地的环保要求；国土部门根据规划、发改、行政审批、环保部门的有关意见及相关文件要求确定供地规模、评估地价、制定供地方案报市政府审批。

工业生产性项目供地后，由项目所在镇人民政府、园区管委会对项目投资强度、开竣工时间、投产达效情况等负责跟踪监管。

(九)明确工业项目用地标准。除拆迁安置、技改扩建企业

外，总用地规模小于 1 公顷的产业项目、新建的工业项目省级开发区一次性投资低于 5000 万元、其他地区低于 3000 万元的原则上不得单独供地，引导其入驻多层标准厂房或利用存量土地、厂房。经调查核实存在已供未用、闲置空闲、用而不足、未批先建尚未处置到位等问题的企业，在新征土地及供地方面均予以限制；在我市“诚信体系建设”中存在问题的企业在消除不诚信状态起一年内不得参与土地竞买活动。

项目建设工程竣工验收后第 2 年度，各项目需达到南通市政府投资转化率标准，且税负率须达 5% 以上；项目建设工程竣工验收后第 3 年度，启东经济开发区、汇龙镇等城市规划区及吕四港经济开发区范围内亩均税收需达 25 万元/亩，滨江化工园不低于 20 万元/亩，其他园区不低于 15 万元/亩。达不到上述标准的，各镇、园区在投资协议中应明确达不到上述标准的具体违约处置办法。上述连续 2 个考评年度均低于 60% 的，土地及地面资产转让（含股权转让）时，地面资产按成本价由政府优先回购，在扣除合同约定违约金后退出土地。

工业项目投资方注册资本实行签订成交确认书之前审查。拟报名竞买工业用地的单位注册资本必须达到挂牌文书要求的总投资额的一定比例，其中 50 亿元（含 50 亿元）以上项目注册资本须达总投资的 20% 以上，10 亿元（含 10 亿元）至 50 亿元项目注册资本须达总投资的 25% 以上，10 亿元以下项目注册资本须达总投资的 35% 以上；注册资本实际到账均须达 25% 以上（历

史上已取得过土地使用权的需累计计算；拆迁安置企业超过原土地使用面积的，在原注册资本基础上按差额核算累加），并不低于土地出让金总额，否则成交无效，竞买保证金不予退还。

（十）实施建设用地全程管理。制定项目时间履约保证金制度。工业项目按出让总价的 20%以上（最少不低于 100 万）、其他项目按出让总价的 10%以上向项目所在各镇人民政府、园区管委会缴纳项目履约保证金，履约保证金缴纳时限为出让金缴款期限后 1 个月，未交清土地出让金及履约保证金的，一律不得进行不动产登记。项目履约保证金按照开、竣工、投产达效等阶段，分阶段履约退还或违约罚没的差别化方式管理。开、竣工由国土局核实，投产达效由发改委按投资协议核实；各镇人民政府、园区管委会退还保证金时，须凭国土局、发改委等出具的证明方可予以办理。

对违约情节严重的，由镇人民政府、园区管委会向国土局出具意见，按照合同约定，解除出让合同，收回土地使用权，没收保证金。

完善多部门协同的建设用地全程管理机制。市发改、环保、住建、国土、财政等职能部门，要按照各自职责共同做好国有建设用地全程管理工作，促进用地单位足额投资、及时开发、合理建设利用土地，同步建立土地供应信息共享平台，为全程管理提供基础数据支撑。具体项目未能按照合同约定日期或同意延建所另行约定日期开、竣工的，由国土局负责核定项目实际开、竣工

时间，核算并收缴违约金；具体项目建设完成后由发改委核定是否达到《国有建设用地使用权出让合同》约定的投资项目固定资产投资、投资强度，并附相关佐证材料一并书面告知国土局；如涉及未达到出让合同约定的投资额的，由市发改委核定项目实际投资总额并书面告知国土局后，由市国土局负责核算并收缴违约金；具体建设项目建设完成后由市住建局核定实际容积率、建筑密度，并书面告知国土局后，由市国土局负责核算并收缴违约金。未按期缴纳违约金或总投资未达到合同约定的，不得办理有关土地转让、抵押、出租、竣工验收及项目公司出资比例结构、股权结构变更等手续。

（十一）全力盘活存量建设用地。各镇人民政府、园区管委会根据市政府有关考核要求按年度组织闲置空闲、征而未供土地清理处置，坚持以用为先，不断创新举措，确保闲置土地依法依规处置、空闲土地有效盘活利用、征而未供土地尽快供应，避免土地资源浪费。

积极开展城镇低效用地再开发，联合市税务、发改、环保、市场监管等部门对我市高能耗、低产出，不符合当前环保、安全、质量标准，长期亏损产能过剩，亩均税收过低的企业进行关停并转或剥离重组，对连续亏损三年以上且符合产业结构调整方向的企业采取资产重组、产权转让、收回重新出让等方式予以“出清”。

着力推动老镇、园区改造，挖掘原改制企业、老旧厂房的土地利用潜能，在符合当前法律法规政策框架的前提下，配合市级



中心镇建设步伐，逐步推动老镇、园区建设用地“退二进三”，充分调动土地使用者的节约集约用地积极性和主动性。

（十二）切实提高土地资源配置效率。选择条件成熟的地区或项目试行工业用地出让弹性年期制，新增工业项目用地或较规整的老项目补充地块出让年期定为 20 年，挂牌底价按 50 年期工业用地底价的 55% 计算。出让年限届满后对项目综合效益和合同履行情况进行评估，采取有偿协议方式续期或收回土地使用权。对用地有特殊要求的重点产业项目，经市政府批准后，出让年期可为 20~50 年。

探索实施差别化土地供应及税收政策，将土地出让价格与其承诺的亩均税收挂钩，土地使用税与达产后亩均税收相挂钩。

### **五、切实维护群众涉土权益**

（十三）依法规范征地行为。各镇人民政府、园区管委会要严格对照有关法律法规以及国家、省、市有关规定，加强征地过程管理，不断增强征地工作的透明度，认真贯彻落实《江苏省征地补偿和被征地农民社会保障办法》，按照“即征即保、刚性进保、分类施保、逐步提高”的原则，切实做好征地补偿和保障工作。进一步健全完善争议调处机制，切实解决好当事人的合理诉求，维护群众合法权益。

（十四）稳步推进农村土地综合整治。各镇人民政府、园区管委会要在“耕地面积不减少、建设用地不增加、群众权益不受损”的前提下，坚持因地制宜、分类指导、规划先行、循序渐进，

稳步推进农村土地综合整治；要坚持政府统一组织和农民主体地位，增加工作的公开性和透明度，维护农民土地合法权益，确保农民自愿、农民参与、农民受益。在农村土地综合整治中，要完善搬迁农民补偿安置办法，切实解决其居住、保障等问题。

（十五）规范实施不动产统一登记。各镇人民政府、园区管委会要高度重视不动产统一登记工作，不断完善不动产统一登记体系，市政府拟在条件成熟的地区逐步增设不动产登记服务窗口，切实提高服务水平，保证不动产权利人合法财产权，保障不动产交易的安全。同时要按照不动产统一登记要求，稳步推进农村房地一体化调查和统一登记发证工作，有效保护农民集体土地合法的用益物权。

## 六、坚决遏制、查处违法用地行为

（十六）落实违法用地联合遏制措施。各镇人民政府、园区管委会，市各有关部门要强化依法管地用地意识，严格防止未批先用土地。落实联合执法措施，加大拆除等有效制止措施力度，做到违法用地早发现、早制止。行政审批、发改、住建、市场监管等部门在办理各类审批登记手续时要强化用地合法性审查把关，已经具备合法用地手续的项目给予审批登记。市供电、供水、供气等部门在通电、通水、通气前，要查验相关项目的合法用地手续，不得为违法用地单位及个人办理通电、通水、通气等手续。

（十七）加大违法用地查处力度。各镇人民政府、园区管委会要加大违法用地查处力度，按照“既查处事、又查处人”原则，

从严从重查处违法用地，特别是对违反土地利用总体规划、侵占永久基本农田等重大违法用地行为要重点查处。要以消除违法用地状态为标准，坚决整改违法用地，有效控减违法用地发生。监察机关要加大力度追究违法用地涉及人员的党纪政纪责任。公安机关要查处违法用地涉及的违法犯罪行为。涉土非诉行政处罚申请执行案件，经法院审查裁定准予执行的，按照裁执分离原则，由违法用地所在地镇人民政府、园区管委会组织强制执行。

（十八）加强警示约谈和责任追究力度。各地要切实落实土地执法监管共同责任，不断创新工作机制，对未能有效落实防控机制，导致违法用地蔓延、涉土信访矛盾突出、管地用地秩序混乱的镇人民政府、园区管委会将实行重点管理，采取警示约谈、追究责任等措施，督促纠正防控到位。

## 七、构建土地管理新格局

（十九）明确责任主体。各镇人民政府、园区管委会要加强对土地管理的组织领导，对节约集约用地负总责，主要负责人系辖区内节约集约第一责任人。国土资源局要切实履行主管责任，不断提高依法行政的能力。市政府建立联席会议制度，负责协调解决节约集约用地工作中出现的重大问题，并与各镇人民政府、园区管委会、市有关部门签订目标责任书，落实节约集约用地目标责任。市发改、住建、农业、海渔、人社、商务、财政、税务、环保、交通、水务、行政审批、公安、金融、审计、监察等部门，要按照职责分工，在项目准入、规划审查、用地监管、税费征管、

政策落实等方面,协调联动,形成推进节约集约用地的整体合力。

(二十)严格监督考核。市政府将节约集约用地、耕地保护、依法用地等目标,纳入对各镇人民政府、园区管委会的目标管理考核及领导干部任期经济责任审计内容,对存在节约集约用地政策执行不力和工作不到位、违反节约集约用地政策的,将进行通报批评、限期整改、责任追究。凡出现违法用地失控等重大问题的,市政府将对各镇人民政府、园区管委会主要领导和分管领导进行约谈问责。各镇人民政府、园区管委会要结合本地实际,将耕地保护、节约集约用地、违法用地管控等工作纳入年度重点工作考核,全面加强土地管理工作。

(二十一)加强宣传引导。两级政府及宣传部门以及新闻媒体要通过多种形式,广泛宣传节约集约用地和依法用地的重要意义、目标任务、政策措施和典型经验,营造节约土地光荣、浪费土地可耻的社会氛围,强化节约集约用地的发展理念,推动节地水平和产出效益全面提升。

本意见自2018年11月1日起施行。

---

抄送:市委各部门,市人大常委会办公室,市政协办公室,市法院、  
检察院,市人武部,市各人民团体。

---

启东市人民政府办公室

2018年9月20日印发

---