

# 重庆市人民政府 关于促进节约集约用地的意见

渝府发〔2008〕108号

各区县（自治县）人民政府，市政府有关部门，有关单位：

为贯彻落实“十分珍惜、合理利用土地，切实保护耕地”的基本国策，实现建设用地的节约集约利用和优化配置，促进我市经济社会又好又快发展，根据《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）精神，结合我市实际，现就切实搞好各项建设节约集约用地工作提出如下意见：

## 一、提高认识，加强领导，切实增强节约集约利用土地的责任感、紧迫感

节约集约利用土地是我国调整经济结构，转变经济增长方式，建设节约型社会的重要内容，也是缓解土地供需矛盾，实现科学发展的必然选择。各区县（自治县）人民政府要以“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持正确的政绩观，高度重视节约集约利用土地工作，增强紧迫感、责任感。各区县（自治县）人民政府主要负责人要亲自过问，分管负责人

要亲自抓，发展改革、规划、国土、建设、财政、审计、监察等有关职能部门要密切配合，按照各自职责，各负其责，形成合力，共同做好节约集约用地工作。

（一）发展改革部门要依据国家宏观调控政策和产业政策，统筹引导全市投资发展方向，严格项目准入，把好建设项目审批（核准、备案）关。项目建设单位向发展改革部门申报核准或审批可行性报告时，须同时报送国土资源管理部门建设用地预审意见，没有预审意见或预审未通过的，不得予以审批（核准、备案）。

（二）规划部门要按照城乡规划要求，把好规划审查关。要科学合理地确定建设项目用地规模，严格按照经批准的控制性详细规划核发建设项目容积率、建筑密度、绿地率等规划指标，依法按程序进行有关规划许可。

（三）国土部门要认真执行土地管理的法规政策，严格建设项目用地预审，把好建设项目用地审批关。凡不符合国家产业政策和国家明令禁止的建设项目、不符合节约集约用地要求和用地定额标准的建设项目，不予供地。供应土地时要严格约定建设项目投资额、开竣工时间、规划条件、出让价款缴纳、违约责任等条件。要进一步加大土地储备整治力度，增强建设用地供应调控能力。

## **二、强化土地利用总体规划用途管制，严格控制新增建设用**

## 地规模

强化规划宏观控制，严格执行土地利用总体规划和土地利用年度计划，控制建设用地总规模和土地供应总量，优化土地利用布局和结构。

（一）科学编制土地利用总体规划。围绕保障宏观经济平稳运行和建立资源节约型社会的目标，依据国民经济和社会发展规划，坚持以内涵挖潜为主，提高土地节约集约利用水平的原则，开展土地利用总体规划修编。通过修编，进一步优化城乡用地结构和布局，统筹各业、各类用地规模。严禁在规划修编中随意扩大建设用地规模。

（二）加强相关规划与土地利用总体规划的衔接。各类规划在编制或修编时要与土地利用总体规划相衔接，所确定的建设用地规模必须符合土地利用总体规划的安排，年度用地安排也必须控制在土地利用年度计划之内。在审批与土地利用有关的规划时，要根据节约集约用地原则，按照土地利用总体规划的安排，对有关规划的用地规模进行审查，凡超过土地利用总体规划安排建设用地规模的要核减，在建设时序上与土地利用年度计划相冲突的要调整。

（三）加强农村用地规划和管理。以切实保护耕地，严格控制建设用地，促进土地节约集约高效利用为重点，编制乡（镇）

土地利用总体规划和镇、乡、村规划。乡（镇）土地利用总体规划修编要在进一步摸清农村用地现状的基础上，明确农村居民点的数量、布局和规模，划定村镇发展和撤并复垦范围。在新农村建设中，要依据县、乡（镇）土地利用总体规划，科学编制村级规划和土地整理等规划。在坚持尊重农民意愿、保障农民权益的前提下，按规划开展农村集体建设用地整理，依法盘活利用农村集体建设用地。

### **三、积极盘活存量建设用地，提高土地利用效率**

（一）全面掌握建设用地利用状况。国土资源部门要会同建设、规划等有关部门在第二次土地调查的基础上，查清城镇（村）建成区内土地用途、权属、利用状况，做好年度土地变更调查，建立并及时更新土地利用现状数据库，查清各类土地变化情况。以区县（自治县）为单位建立土地利用现状、用地效益和土地管理绩效等评价体系。

（二）建立建设用地跟踪管理制度。国土、规划、建设、发展改革部门要密切配合，共同加强对建设项目用地的跟踪管理。要严格按照《重庆市土地管理规定》、《重庆市城市规划管理条例》和《重庆市建设用地监管若干规定》以及《闲置土地处置工作方案》，对已供应的建设用地开展清理，按政策规定于今年12月底前完成清理和分类处置工作。对闲置一年以上的土地，

按规定征收闲置费，对闲置两年以上的土地，按《重庆市建设用地监管若干规定》（重庆市人民政府令第 116 号）的规定依法处置。主城区内的闲置土地收回由区人民政府（管委会）依法报经市人民政府批准后，由区人民政府（管委会）具体组织实施；主城区外的由当地区县（自治县）人民政府依法组织实施。收回的闲置土地可由政府土地储备机构进行储备，储备的闲置土地要优先纳入供地计划。今年 12 月底前各区县（自治县）人民政府要将闲置土地清理处置情况报市人民政府并抄送市国土房管局。在编制土地供应计划时优先安排存量土地的供应。

（三）充分利用未利用地和废弃地。对因单位撤销、迁移等原因停止使用并经核准报废的公路、铁路、机场、矿场等的可开发建设用地，市国土部门要会同城市规划部门编制开发建设和复垦规划。对不适宜选址在城镇规划区内的项目，应尽量选址在规划的未利用地或废弃地上。

（四）提高开发区土地利用效率。鼓励开发项目在符合规划要求的前提下向地下发展，同时鼓励工业项目向地上空间发展。工业用地经许可，在不改变用途的前提下利用原厂房扩建、改建的，免征增量部分的土地出让金。要按照“布局集中、用地集约、产业集聚”的原则，引导工业项目进入工业园区。根据国家的统一部署和要求，在全市开发区开展土地节约集约利用评价工作，



凡经评价符合节约集约用地要求并通过国家审核公告的开发区范围的扩区，属国家级开发区的按照国家规定的政策、权限、程序申请扩区或升级，属市级开发区的按照审批程序和权限批准扩区。

（五）加快土地征收和供应。农用地转用、土地征收批准文件有效期为两年，农用地转用和土地征收自批准之日起满两年未实施具体征地或用地行为的，征地批准文件自动失效。严格执行征地实施情况和建设用地供应情况备案制度，对农用地转用或土地征收批文下达之日起两年内 50%未实施，以及建设用地供应情况不及时备案的，暂停受理所在区县（自治县）农用地转用和土地征收报批。

（六）切实把好登记关口。按照《重庆市土地房屋权属登记条例》和《国土资源部关于进一步规范土地登记工作的通知》（国土资发〔2003〕383号）要求，对未支付全部土地出让总价款、土地未按“招拍挂”方式出让、工业用地价格低于国家确定最低价、违反规划改变土地用途或未办理土地登记而设定抵押的情形，不得办理登记。对投入未达到法律法规转让要求的，不予办理变更登记。

#### **四、深化土地使用制度改革，以市场机制促进节约集约用地**

（一）严格执行工业项目产业政策及用地定额标准。严格各

类工业项目准入条件。各区县（自治县）要鼓励引导符合产业政策的项目用地，不得批准新建淘汰类项目用地，控制限制类项目用地。项目用地建议书、可行性研究报告应体现土地的节约集约利用，建设项目可行性研究报告审批前，须取得国土部门用地预审意见。对不符合土地规划用途和各项用地标准的，不得供地。对申请增资扩建用地的，必须优先使用已有建设用地，并将已有的土地与新申请用地数量一并计算用地指标。对同一企业有多处土地，部分土地尚未落实项目投资建设的、已批土地尚未建设的、项目已建成或在建但投资强度低于规定标准的，不得安排新的用地。严格按国家公布的用地定额标准控制项目总用地和企业内部行政办公、生活服务设施及物业管理用房等配套设施的用地面积和建筑规模。

（二）加强经营性土地供应管理。要充分运用价格机制遏制多占、滥占和浪费土地现象。要按照《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》（国土资源部 2007 年第 39 号令）的要求，进一步规范土地交易行为。建立公开、公平、公正的土地“招拍挂”出让市场秩序，经营性用地单宗土地供应原则上控制在 300 亩以内。坚持土地“净地”出让，坚持交清土地成交总价款后核发《国有土地使用权证》，坚持土地出让成交价“收支两条线”管理制度。经“招拍挂”出让的土地，土地出让合同约定的用途

和建设规模等规划条件不得更改。

(三)健全建设用地储备制度。各区县(自治县)要按照《重庆市国有土地储备整治管理办法》(重庆市人民政府令第137号)的有关规定,设立土地储备机构代政府储备土地。国土部门作为政府土地管理职能部门,要加强土地储备的供应监督与管理工作,建立土地储备台账。严格土地储备审批权限,主城区内的土地储备以及市级土地储备机构储备主城外的土地,由储备机构按重庆市人民政府令第137号的要求持申报资料向区国土部门申请,由土地所在区人民政府初审,并报市人民政府审批。主城区外的土地储备,除市级储备机构储备的土地外,由储备土地所在地的区县(自治县)人民政府审批。区县(自治县)人民政府要安排一定比例的土地收益用于土地储备,保障土地储备资金来源,加强对土地储备资金的监督管理。

(四)强化用地合同及划拨用地决定书确定的监管内容的管理。按照国家的有关要求,完善土地供应合同文书格式。严格执行合同约定或划拨决定书规定的建设项目投资强度、开竣工时间、规划条件、价格、违约责任等内容。对改变原土地用途进行土地出让的建设项目,应当按合同约定或划拨决定书的约定,依法由政府收回土地使用权重新出让。

(五)加大住房用地供应结构调整。各区县(自治县)要按



照《国务院办公厅转发建设部等部门关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》（国办发〔2006〕37号）、《国务院关于解决低收入家庭住房困难的意见》（国发〔2007〕24号）以及市政府有关文件的规定，支持旧城改造，促进城市建设发展，切实保障廉租住房、经济适用住房以及危旧房拆迁安置房项目的划拨用地。重点抓好中低价位、中小套型普通商品房土地供应。

### **五、稳步推进集体建设用地流转，促进集体建设用地节约集约利用**

（一）集体建设用地流转必须坚持依法、自愿、有偿、公开、公平、公正的原则，纳入统一市场进行规范管理。集体建设用地使用权流转，必须符合土地利用总体规划和镇、村总体规划，严格执行耕地占补平衡、用途管制的基本要求。进行使用权流转的土地，必须是依法批准的存量集体建设用地或土地整理集约和置换的建设用地。

（二）各区县（自治县）要切实加强农村建设用地管理，严禁未经批准擅自占用集体农用地进行非农业建设。严格执行农村村民“一户一宅”相关规定及人均宅基地面积标准，严禁将集体建设用地用于商品住宅开发，严禁城镇居民到农村购买宅基地。按照我市统筹城乡发展的有关要求，对村民自愿腾退宅基地或符合宅基地申请条件购买空闲住宅的，要制定研究给予奖励或补助

的政策。

(三)按照《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号)和《中共重庆市委关于统筹城乡发展加快农村全面建设小康社会的决定》(渝委发〔2005〕13号),依法引导集体建设用地使用权流转,优化土地资源配置,建立、培育和规范集体土地交易市场,维护土地所有者和使用者的合法权益,引导农业产业结构调整,促进农民致富和农村经济发展。集体建设用地使用权流转工作,由市国土房管局在开展试点并积极探索经验的基础上,拟定具体办法,报市人民政府批准。

(四)积极推进农村建设用地整理。按照新农村建设总体要求,结合土地开发整理项目的实施,大力开展农村建设用地整理。在城镇化进程较快、经济基础较好、群众积极性高的地方,结合农民新村建设,开展农村居民点综合整治。因地制宜地促进农村土地尤其是废弃宅基地流转,开展农村废弃宅基地和废弃工矿用地复垦,通过提高农村建设用地集约利用水平,新增部分耕地。结合城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩试点,探索通过实施土地整理提高节约集约用地水平的路子。在建设用地或采矿许可证审批时,应依法征收土地复垦费。

## **六、加大监督检查力度,确保节约集约用地政策的落实**

(一)进一步完善和落实土地市场及城市地价动态监测及信

息发布制度。各区县（自治县）人民政府要落实土地市场和地价动态监测经费，按照国家有关要求和规范，开展监测工作并发布相关信息。建设、规划、环保、财政、统计等部门要积极配合，提供相关数据和成果资料，确保土地市场和城市地价动态监测系统的高效、安全、规范运行。土地供应的各类信息要在当地政务信息网和中国土地市场网上向社会公示，接受社会监督。

（二）严肃查处违法违规行为。严肃查处我市各级人民政府及其有关部门“以租代征”、侵占基本农田、以新农村建设之名非法圈占土地、未批先用、少批多用和违规出让国有土地使用权、违法违规修改或调整土地利用总体规划，以及严重浪费、闲置、破坏土地资源的行为。国土资源主管部门要加强农村集体建设用地和国有建设用地的监察，并会同有关部门开展定期或不定期的土地利用情况清理，严肃查处土地利用中未经批准擅自改变土地用途、节约集约利用指标达不到规定标准、闲置土地资源等违法违规案件。案件查处中既要处理事，又要处理人，依法依规追究有关人员的责任。对纠正土地违法违规行为不力的，要实行问责制。

（三）健全节约集约用地考核制度。各区县（自治县）人民政府在土地利用管理、城市规划管理和项目建设、招商引资等工作中要严格执行国家产业政策和土地供应政策，建立节约集约用

地评价指标体系，并将评价结果纳入政府年度目标考核。建立目标责任制，强化节约集约用地考核，土地资源节约集约利用情况纳入市政府对区县（自治县）人民政府经济社会综合评价考核，考核结果定期公布，作为下达土地利用年度计划、农用地转用和土地征收审批工作的重要依据。建立集约用地与用地计划挂钩制度，经市人民政府节约集约用地考核评价合格的区县（自治县），在下达下一年度用地计划时予以优先安排，优先办理新增建设用地农用地转用和土地征收报批手续。对考核不合格的，将扣减下一年度农用地转用计划。

二〇〇八年十月二十一日