

中共苏州市委苏州市人民政府印发
《关于加快土地利用方式转变深化国土资源保护和管理
的意见》的通知

苏委发〔2015〕28号

各市、区委和人民政府，苏州工业园区、苏州高新区、太仓港口工委和管委会；市委各部委办局，市各委办局，市各民主党派、人民团体，各大专院校和直属单位：

《关于加快土地利用方式转变、深化国土资源保护和管理意见》已经十一届市委第126次常委会会议、市政府第39次常务会议审议通过，现予以印发，请结合实际，认真贯彻实施。

中共苏州市委
苏州市人民政府
2015年7月24日

关于加快土地利用方式转变深化国土资源保护和管理
的意见

为贯彻落实习近平总书记“迈上新台阶、建设新江苏”要求和省委、省政府《关于全面推进节约集约用地的意见》（苏发〔2014〕6号）、省政府《关于进一步加强耕地保护工作的意见》（苏政发〔2014〕78号）等文件精神，结合苏州市实际，现就加快土地利用方式转变、深化国土资源保护和管理提出如下指导意见：

一、指导思想

以党的十八大和十八届三中、四中全会精神为指导，积极适应经济发展新常态，发挥市场在配置土地资源中的重要作用。落实最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，切实转变土地利用方式，实现经济社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划、生态保护规划等“多规融合”，优化生产、生活和生态空间布局，实现苏州社会经济可持续发展。

二、主要目标

（一）守住耕地保护红线。各市、区政府要切实担负主体责任，坚定不移执行最严格的耕地和基本农田保护制度，确保耕地和基本农田保护任务不减少，质量有提高。扎紧耕地保护的“篱笆”，筑牢国家粮食安全的基石，将良田沃土、绿色田园留给子孙后代。优化农业用地结构布局，促进耕地资源有效集聚利用，提升农业规模经营水平，实现耕地基本农田化、基本农田高标准化。

（二）优化国土空间开发布局。按照生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总体目标，明确主体功能定位，统筹安排城乡各业各类用地，优化城乡用地结构与布局，划定城镇开发边界、永久基本农田和生态保护红线，严控土地开发强度，积极推进“多规融合”。至2020年末生态红线区域不低于全市国土面积的37.77%。

（三）提升节地水平和产出效益。落实省节约集约“双提升”行动计划，推动市场化配置土地资源，建立健全节约集约用地制度体系，逐步实现新增建设用地减量化。到2020年末，盘活存量建设用地3万公顷，全市单位GDP建设用地占用下降40%，建设用地供地中存量占比70%以上，力争达到80%，建设用地地均GDP产出水平提升55%。

（四）有效遏制违法违规用地。推进落实土地执法监管共同责任机制，突出政府主导，加强部门协作。完善巡查机制，依托全市“三级土地执法巡查”系统，实现巡查对象全域化。强化责任追究，构建违法用地预警问责机制。

（五）构建规范高效管地新秩序。全面推进国土资源利用和管理法制化、规范化、信息化建设，为土地利用方式转变提供制度和手段保障。加快法治国土建设，监督各项行政权力依法有序运行；加强国土管理信息化建设，提高工作效率和管理水平。

三、主要任务

（一）坚持量质并重，守住耕地保护红线

1. 划定永久基本农田，实行特殊保护

遵循耕地保护优先、数量质量并重原则，按照布局基本稳定、数量不减少、质量有提高的要求，严格划定永久基本农田保护红线，确保完成基本农田保护任务。基本农田一经划定，实行严格管理、永久保护，任何单位和个人不得擅自占用或改变用途。

2. 推进土地综合整治，建设高标准农田

按照现代农业不同产业发展要求，制定工作方案，大力推进土地综合治理，提高优质耕地比例，整合涉农资金，形成集中连片、设施配套，与现代农业生产和经营方式相适应的高标准农田，提高土地综合生产能力。

3. 提高耕地质量，实施长效管护

全面开展耕地耕作层剥离再利用工作，实行“占优补优”，提高耕地质量。建立补充耕地后期管护和长效地力培育机制，完善耕地质量监测办法，动态监测耕地质量变化。加强土壤环境保护工作，加大重金属、有机物排放企业和农业面源污染等耕地污染源头治理。

4. 探索激励机制，稳定粮食种植

完善耕地和基本农田保护激励机制，对承担保护任务的镇、村予以财政补贴。培育合作社、家庭农场、集体农场、合作农场、农业龙头企业、专业大户等新型农业经营主体，保证耕地持续种植。鼓励社会力量参与，探索资金、技术、智力、实物等多元化补偿形式。

（二）科学统筹各项规划，优化国土空间布局

1. 积极推进“多规融合”，严格空间用途管制

遵循“发展规划定目标方向，土地规划定布局规模，城乡规划定功能结构”原则，在不突破土地利用总体规划确定的各项控制指标的前提下，优化调整经济社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划、生态保护规划等，实现“多规融合”，加快土地资源合理配置、高效利用。

2. 划定城镇开发边界，严控土地开发强度

以存量建设用地盘活为基础，结合主体功能分区，划定中心城区、5个城市副中心、50个中心镇开发边界，建立全覆盖、多层次的开发边界体系，严控土地开发强度，防止城镇规模无序扩张。建立健全边界管控措施，发挥引导和调控作用，将建设用地严格限定在边界内，边界外重点加强耕地和基本农田保护，大力建设生态文明。

3. 科学规划农业产业，构建现代农业格局

在严格保护耕地基础上，高效配置农业资源和要素，优化“四个百万亩”布局，科学制定农业产业布局规划，完善农业基础设施配套，鼓励规模化粮食生

产，最终形成农业产业布局科学、结构合理的现代农业格局，为耕地资源和生态安全架起一道强有力的保护网。

4. 加强地质环境保护，持续优化山体生态

开展《苏州市矿产资源总体规划（2015~2025）》修编，加强矿山资源勘查和合理开发利用，完善露采矿山环境整治长效管理制度，强化地质灾害防治工作，推广应用苏州市城市地质调查成果，建设绿色矿山，保护生态环境。

（三）科学配置土地资源，提升节约集约水平

1. 健全用地控制标准，实施土地综合利用

合理确定节约用地标准。坚持工业项目用地投资产出强度和规划指标“双控政策”。制定对工业用地项目的产出效益、资源节约、环境保护等基本准入标准。按照《江苏省建设项目节地评价规范（试行）》要求，对超标准建设项目开展节地评价论证，合理确定用地规模。规范临时用地审批与设施农用地使用，严格控制范围与规模，建立报备制度。

实施差别化土地供应政策。新增建设用地优先保障重大基础设施、民生工程、战略性新兴产业和现代服务业发展用地。对近5年平均供地率小于65%的地区，除国家重点项目和民生保障项目外，暂停新增建设用地审批。凡纳入负面清单和不符合规定条件的项目不得办理项目审批、土地预审、规划许可。

鼓励土地综合开发利用。按照地下空间发展规划，推行立体利用节地模式，充分利用和配置地上、地下空间资源。在符合规划、安全、环境和卫生等要求的前提下，鼓励不同用途土地混合利用和建筑的复合使用。积极推动建设一定规模的高标准厂房，支持各类投资开发主体参与建设和运营管理。科学编制专项服务产业用地布局规划，鼓励和规范研发、总部经济、文化创意等专项服务产业项目用地行为，培育新兴产业发展，加快推动产业转型升级。

2. 加大存量建设用地盘活力度，提高土地利用效率

全面开展低效闲置用地清理。各地政府成立专项清理领导小组，组织相关部门对批而未供、供而未用、低效利用土地开展全面摸底调查。建立台账，制定分类处置方案，明确责任，落实任务。加快闲置土地的认定、公示和处置，严格执行依法收回或征收土地闲置费规定，通过积极有效的处置手段，促进土地开发和高效利用。

多措并举加快存量土地盘活利用。在符合产业规划、土地利用总体规划和城市规划的前提下，鼓励和引导存量建设用地土地使用权人按照新的规划要求，经县级以上人民政府批准，通过向政府补缴土地出让金差价方式，对地块进行自行改造，加快城市更新。经县级市（区）人民政府批准，对利用存量建设用地建设高标准厂房，建成后可以分割转让。鼓励原企业主追加投资，升级改造，提高土地利用强度，工业用地提高容积率不再增收土地价款。筹措专项资金，加大实施低效工业企业用地回购力度，科学置换、重新优化配置利用，通过关停、淘汰工作腾出的土地，优先用于新兴产业和转型升级项目的实施。

加强建设用地跟踪管理。按照闲置土地处置办法规定，实行建设项目开工申报、竣工验收和诚信管理制度，建立健全履约保证金制度、土地利用动态巡查制度。

3. 探索改革创新举措，提升土地利用水平

改革土地供应方式。推行工业用地实行长期租赁、先租后让、租让结合、弹性出让等灵活多样的供地方式。落实建设用地“净地出让”（地面净、地下净、权属净），全面推行国有建设用地使用权公开出让网上交易，实现“阳光出让”。

统筹各类指标有偿使用。对新增建设用地计划指标、规划流量指标、城乡建设用地增减挂钩指标、工矿废弃地复垦利用指标及耕地占补平衡指标等在县级市（区）范围内探索建立统筹有偿使用制度，对基础设施和民生项目、工业项目、三产项目使用指标分别制定使用标准。探索增量土地利用指标分配与存量土地盘活规模相挂钩，建立“盘存配增”机制，充分调动盘活存量建设用地积极性。

鼓励工业用地充分利用。通过对现有工业企业用地效益综合评价，在用水、用电、用气、用能、排污、税收、融资等资源要素配置上实行差别化措施。经县级市（区）以上人民政府批准后，鼓励闲置划拨土地上的工业厂房、仓库等用于养老、流通、服务、旅游、文化创意等行业发展，在一定时间内可继续以划拨方式使用土地，暂不变更土地性质。在符合产业规划和城市规划的前提下，经县级市（区）以上人民政府批准，允许将利用不充分的空闲地部分转让。

（四）严格土地执法监察，坚决杜绝违法用地行为

1. 明确责任，落实土地执法监管共同责任机制

落实政府第一责任。各级政府作为本行政区域土地管理的责任主体，要切实

实担负起本行政区域国土资源保护和监管责任，把最严格的耕地保护制度落到实处。明确政府主要领导为第一责任人，分管领导为直接责任人，坚持党政同责。各级党委和政府要加强领导，落实责任，本着对历史负责、对人民负责的态度，牢固树立依法用地、管地意识，坚决杜绝各类违法用地行为。

落实国土部门主管责任。国土资源部门是各级政府主管国土资源的职能部门，要切实履行主管责任，加大国土资源执法力度，确保有法必依、执法必严、违法必究。对问题严重、影响较大、群众反映强烈的重大土地违法案件要从严惩处。按照“既查事、又查人”的原则，切实查处到位，责任追究到位。对需要追究党纪政纪责任的，及时移送纪检监察机关处理；对涉嫌犯罪的，要及时依法移送司法机关处理。

落实相关部门共同责任。根据市政府《关于建立土地执法监管共同责任制的实施意见》（苏府〔2011〕199号）要求，建立国土资源执法监管联席会议制度，加强土地违法案件查办的沟通协作，规范土地违法案件的移送程序，形成各司其职、部门协同、多方联动的土地管理和制止违法违规用地的合作机制，共同遏制各类违法用地行为的发生。

2. 严格落实责任考核，强化违法责任追究力度

完善土地执法监管考核体系。加强国土资源管理目标责任考核，将违法用地占用耕地比例、违法用地查处到位率、责任追究情况及共同管理责任落实情况等内容纳入各级政府年度工作目标考核体系。

开展违法用地重点地区警示约谈。对国土资源管理秩序混乱、违法违规用地问题突出，年度内违法占用耕地面积占新增建设用地占用耕地面积比例超过10%的地区，由上一级政府对该地区政府主要领导、分管领导进行警示约谈。将该区域确定为“土地执法重点管理乡镇（街道）”，进行执法重点监管，采取暂停该区域建设用地报批、土地利用总体规划调整、增减挂钩和“三优三保”试点等措施，推动违法用地整改落实到位。

严肃责任追究。对国土资源管理秩序混乱、违法违规用地问题突出，年度内违法占用耕地面积占新增建设用地占用耕地面积比例超过15%或者虽然未达到15%，但对违法用地查处不力造成恶劣影响或其他严重后果的，根据《江苏省党政领导干部违法土地管理规定行为责任追究暂行办法》，对该地区政府主要

领导、分管领导进行问责。对违法用地查处中，主管部门和共同责任部门不履行或不正确履行职责的，按照规定严格追究相关部门及单位负责人的责任。

（五）强化法治国土建设，形成规范高效管理新常态

1. 强化国土管理法治建设，稳步推进改革创新

在保护资源、节约集约、维护权益、改革创新中全面坚持依法行政，牢固树立法治意识，着力形成全市国土资源法治管理新常态。坚持将行政决策与依法规范有机结合，以法治精神贯穿行政决策、执行和监督的全过程，全面实现国土管理决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确的目标要求。准确把握改革创新与依法行政的关系，以法治思维谋划推动国土资源领域各项改革创新措施，用法治方式为全面深化改革提供坚实有力保障。

2. 深化国土信息化建设，提升综合管理科学水平

全面落实智慧苏州建设要求，深入推进信息国土、科技国土建设。完善地理空间基础框架，实现地理信息数据体系的业务协同和共享应用。大力推进智慧国土“一张图”建设，构建覆盖全市的“国土云”。进一步构建国土资源网上服务和监管运行体系，全面实现“以图监管”，以信息化、科技化建设推进国土资源保护和管理的措施落实到位，实现管理创新和高效行政。强化国土信息化成果服务全市经济社会发展、生态文明建设和现代农业优化布局的功能，为保护和科学利用土地及其他资源要素发挥积极作用。