

山东省进一步整顿和规范

土地市场秩序工作实施方案

山东省国土资源厅

2003年2月

根据《山东省人民政府关于进一步整顿和规范土地市场秩序的通知》(鲁政发[2003]15号)和国土资源部关于进一步整顿土地市场秩序的部署,制定本实施方案。

一、指导思想和目标原则

以党的十六大精神为指导,坚决贯彻落实国务院和省委主要领导同志重要批示,以经济建设为中心,正确处理耕地保护与经济发展、宏观调控与市场配置、创新与规范、管理与服务的关系,以土地管理法律法规和方针政策为依据,针对土地管理和利用方面存在的突出问题,以整顿和规范土地市场秩序为切入点,大力深化土地使用制度改革,推进城市土地资产经营,全面加强土地管理,促进土地市场健康发展,为全省改革开放和经济社会发展提供服务。

通过整顿和规范,使各类非法占用、转让土地的行为得到严肃查处,违规建立的各类园区得到清理规范,土地执法中的错误做法得到坚决纠正,依法管地、用地的水平和土地市

场化水平明显提高,政府土地收益大幅增加,土地市场秩序明显好转。

整顿和规范土地市场秩序工作要遵循以下原则:

(一)突出重点,严格执法。整顿规范中进行依法行政教育,重点是领导机关和管理机关;开展自查自纠,重点是制度不落实、管理不到位问题;查处非法占地、非法入市,重点是查处违规设立园区、擅自协议圈占集体土地和擅自利用集体土地、划拨土地进行经营性房地产开发行为。采取切实有力措施,坚决查处土地市场秩序混乱、非法占地、非法入市问题,对违规建立的各类园区用地进行清理,对土地执法中的错误做法坚决纠正,对执法犯法、给不法分子开方便之门的要严肃处理。做到依法行政,切实加强土地管理。

(二)区别对待,实事求是。对整顿规范中发现的问题必须主动纠正,对不主动自查自纠,通过上级抽查或群众举报发现的问题,依法从严处理。对整顿规范中发现的问题,要实事求是地分析原因,处理上要分清情况,区别对待。属于新《土地管理法》实施前发生的历史遗留问题,要

本着尊重历史的精神,抓紧处理;属于工作中的问题,凡是进行自查自纠的,以后不再作为问题提出;属于违法的问题,只要是主动自查自纠的,可以依法从轻处理。对仍然有令不行、有禁不止,甚至执法犯法,为不法分子大开方便之门的,要依法严肃处理并追究领导责任,触犯刑律的,移送司法机关依法处理。对土地管理法律法规和政策不完善、不明确,或者属于改革探索过程中出现的问题,要立足于规范纠正和制度创新。在2002年全省城市房地产开发建设用地清理整顿工作中措施不到位、清理整顿不彻底的地方,要按省政府的统一部署,全面进行清理整顿;已经检查验收、清查处理比较彻底的,重点放在巩固整改成果、整顿各类园区非法用地和集体土地、划拨土地入市交易及管理不力、执法不严甚至执法犯法等问题上。

(三)重在整改,促进发展。针对土地市场秩序中存在的问题,要立足于从管理上查找原因,举一反三,制定整改措施。对尚未建立管理制度的,要限期建立;对制度不落实、不到位的,要研究落实措施;对来自外

部不适当干预的,要通过法制宣传、建立公开透明的办事程序和集体决策制度,提高抵制不适当干预的能力。要从整顿和规范土地市场秩序入手,全面推进各项土地管理法律法规和政策的落实,有效解决土地市场存在的混乱现象,净化市场环境,推动城市土地资产经营,努力提高城市经营水平,实现土地收益最大化,兼顾经济、社会和环境效益,保护耕地、节约用地,促进城市建设和经济发展。

(四) 深化改革,完善机制。坚持市场化运作,立足观念、体制、机制、管理创新,加快建立政府调控、市场化运作、社会监督相结合的土地资产经营新机制,充分发挥市场对土地资源配置的基础性作用,做到公开、公正、公平,规范运作,维护国家、集体和公众利益,从制度上防止腐败现象发生。

二、范围、内容及重点

这次整顿和规范土地市场秩序的范围是:1999年1月1日新《土地管理法》实施以来,在土地保护、开发、使用等方面的管理情况,对现行土地管理法规、政策和制度的落实情况以及违规设立各类园区、房地产项目用地、违法圈占土地、土地非法入市和有法不依、执法不严等情况。对此前形成的历史遗留建设用地问题也要一并清理整顿。

整顿和规范的重点是:

(一) 非法占用、转让土地方面。主要包括用地单位未经批准与农村集体经济组织签订“征地”、占地协议或以兼并村庄、农转非等名义圈占集体土地,擅自改变土地权属、用途;单位和个人以各种方式非法圈占集体土地进行非法转让、买卖;未经批准转让、联营联建或自行利用划拨土地进行经营性开发,利用划拨土地进行经济适用房建设而按商品房销售;集体土地入市或以旧村改造名义将集体土地作价入股进行经营性房地产开发以

及其他各种非法占地进行建设的行为。

(二) 各类园区用地方面。主要包括各类开发区、园区、大学城等违反土地利用总体规划,随意修改规划、扩大用地规模;未经批准占用土地和越权批地、供地;未经批准设立各类园区乱占耕地的行为。

(三) 土地市场管理方面。主要包括应以出让等有偿方式供应土地而擅自批准划拨供地,应以招标、拍卖、挂牌方式出让国有土地使用权而擅自采取协议方式出让土地,非法低价出让土地,擅自批准减免地价或补交地价的问题。未按法律规定收缴土地使用权出让金等国家土地收益或擅自挤占挪用土地出让金等土地收益的行为;国有企业“腾笼换业”、“退二进三”后其划拨土地未经批准私自转让交易的行为。

(四) 土地审批和规划管理方面。主要包括有法不依,执法不严,越权审批和下放审批权,越权批准农用地转用、土地征用、土地使用权处置,违规擅自修改规划或迁就违法用地而随意修改规划问题。

(五) 土地执法监察方面。主要包括动态巡查不到位,对擅自圈占土地、擅自利用划拨土地和集体土地进行经营性房地产开发行为查处不及时,在查处违法用地时以罚代法、以罚代刑,甚至执法犯法,给不法分子大开方便之门以及对不符合规划的违法用地行为罚款补办手续,对非法占地、非法转让行为不制止、不立案、不依法处理,或干扰土地执法,为违法者说情的行为。市、县政府及有关部门制定出台有悖国家和省现行法律法规和政策规定的抽象违法行为等。

(六) 财务管理方面。主要包括财务管理上违反国家“收支两条线”政策规定,中介机构等应脱钩改制的企事业单位未与行政主管部门脱钩改制以及挤占、挪用土地整理和开发项目资金、政府土地收益的问题。

对上述清理整顿范围内的重点问题,各地要进行全面清理,对发现的各类违法违规问题,进行认真排查梳理,按照边清查、边整改、边规范的原则,依法及时进行纠正和处理。对在整顿期间顶风而上、隐瞒不报或抵制整顿的要严肃处理,对整顿工作走过场的,要限期整顿并暂停其建设用地审批。

三、整顿规范的主要政策界限

各级要按照国家和省里有关土地管理法律法规,切实加强土地资产管理,严格依法行政,对整顿和规范土地市场秩序工作中发现的土地违法违规问题,要查清事实,认真落实整改措施。对涉及面广、性质恶劣、影响大的严重违法案件要严肃查处。

(一) 对1998年12月31日前发生的建设项目用地历史遗留问题和城市房地产开发建设用地违法问题,要依照有关法律法规和《山东省人民政府办公厅关于开展城市房地产开发建设用地清理整顿工作的通知》(鲁政办发[2001]94号)、国土资源部办公厅《关于遗留建设项目用地处理意见的复函》(国土资厅函[2001]262号)的有关规定处理。

(二) 对1999年1月1日新《土地管理法》实施以来发生的各种土地违法违规行为,必须严格按照《土地管理法》、《城市房地产管理法》及其配套法规的规定处理。

(三) 对2001年4月30日《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》(国发[2001]15号)下发以来,特别是2001年9月13日《山东省国有土地使用权招标投标办法》下发执行以来,商业、旅游、娱乐、经营性房地产项目用地应该招标采购或挂牌出让而以协议方式出让的,已经造成国有土地资产流失的,要补缴国家土地收益,作出说明并追究有关人员的责

任。

(四) 各地对擅自非法签订土地转让协议或以土地作价合资合作协议,但尚未动工建设的商业、旅游、娱乐、经营性房地产项目用地,属国有土地的要依法收回,属集体土地的能退耕的要退耕,不能或不需要退耕的要在依法征用的基础上招标拍卖或挂牌出让;已办理投资立项、规划定点手续但未办理土地手续的四类经营性项目用地,要实行招标拍卖或挂牌出让确定开发用地单位。

(五) 对利用土地“寻租”牟取暴利的行为要坚决打击,没收非法收入;对未经批准设立的各类园区用地严格管理,严禁企业、个人以兼并村庄等形式到农村设区建园、非法圈占土地;工业企业原有划拨土地,私下签订土地转让协议,尚未动工建设的,其协议无效,由政府依法收回原土地使用权;农村村委会及集体经济组织与房地产开发企业私自签订的开发项目协议一律无效。

(六) 企事业单位非法转让划拨土地进行商品房开发、建设商城,以及房地产开发企业非法转让土地的,依法没收非法所得,并处罚款。对各种园区非法占地、非法转让土地的行为要依法立案查处。对用地和管理中的违法违纪责任人要追究责任。

(七) 土地管理部门及其执法人员执法犯法、失职渎职或徇私枉法的,必须依法依纪严肃处理;执法人员要调离执法岗位。对土地执法中以罚代法、以罚代刑等错误做法,要坚决予以纠正。

四、方法和步骤

这次整顿和规范土地秩序工作实行上下联动、自查为主、自查自纠与上级抽查相结合的方法,上级部门应加强对下级部门的督查、指导,重点是抓好市、县两级的自查自纠。整顿和规范工作安排到7月底结束,大体分为四个阶段。

(一) 动员部署阶段(2月8日至2月28日)。各地要认真传达学习国务院和省委、省政府领导同志的批示精神、全国进一步治理整顿土地市场秩序电视电话会议和2003年2月8日的省政府电视会议精神,认真组织学习土地管理法律法规和相关政策制度,根据《山东省人民政府关于进一步整顿和规范土地市场秩序的通知》(鲁政发[2003]15号)规定,深入动员和部署,结合本地实际,组织制定整顿规范工作方案,成立相应的领导机构和办事机构。

(二) 清查摸底阶段(2月28日至4月30日)。各地依据土地管理法律、法规、政策的要求和整顿规范工作的范围内容,对土地规划、管理、保护和利用情况进行全面检查、清理,摸清底数,发现问题边查边改,建章立制。清查摸底采取用地单位自查申报和主管部门核查相结合的方式。各地要组织机关企事业单位和村(居)级、个人、组织对土地现状用地情况进行认真自查,在自查申报的基础上,由清查专业队伍逐项进行核查并登记造册。对土地主管部门执法管理情况的检查,以自查为主,上级检查相结合。

(三) 处理整改阶段(4月30日至7月10日)。在摸清基本情况的基础上,要集中时间、集中精力,查找问题并进行处理,同时制定整改措施,边整边改。对整顿中发现的问题,该立案查处的要立案查处,该纠正的要立即纠正,该清理的要坚决清理,该曝光的要公开曝光。对整顿规范中发现问题,当地不主动依法处理的,上级部门要组织力量进行查处。各地要按照下发的统计表格中的有关内容进行认真的核

和填写,自查自纠情况要及时报省整顿和规范土地市场秩序工作办公室。

(四) 抽查验收和总结阶段(7月10日至7月30日)。省统一组织对各市及重点县(市、区)进行抽查验收。抽查验收项目不低于清查项目总量的5%,抽查验收采取随机抽样进行。经抽查验收不合格的市、县(市、区)必须重新清查。抽查验收工作要重点了解市、县(市、区)政府领导对整顿规范工作是否重视,排查摸底是否到位,是否依法进行了处理,是否规范了管理、完善了机制,土地市场秩序是否有明显好转。

整顿规范土地市场秩序工作基本结束后,各市政府于7月10日前向省政府写出清理整顿工作报告,并抄报省国土资源厅。各级的整顿报告除总结自查自纠总体情况外,重点要分析产生问题的原因,哪些属于内部的原因,哪些属于外部原因。属于内部原因的,采取了哪些具体整改措施;属于外部原因的,包括自身无法解决的问题或属于法规政策不适应形势发展需要,在实践中无法落实的问题,要提出解决问题的对策建议。

五、组织领导

(一) 实行政府负责制。各市、县(市、区)人民政府要对整顿和规范土地市场秩序工作全面负责,切实加强



组织领导，落实领导分工，一把手负总责，分管领导靠上抓，把整顿和规范工作列入政府的议事日程和目标责任考核的内容，一级抓一级，一级对一级负责，确保各项整顿工作任务、目标落到实处。

(二) 加强部门配合和工作协调，形成整体合力。各级各部门要把思想和行动统一到国务院和省委、省政府领导同志的批示精神和省政府的文件精神上来，建立政府统一领导、国土资源部门组织协调、各有关部门分工负责、齐抓共管的工作机制。对整顿的有关内容和发现的各类问题，都要依据法律法规和职责分工进行整改处理。

(三) 各级国土资源主管部门要恪尽职守，狠抓落实。要把整顿和规范土地市场秩序工作当作今年的一项

重点任务来抓，全力做好组织协调工作，精心安排，真抓实干，做到认识到位、领导到位、人员到位、工作到位。集中精力、集中人员、集中时间，扎扎实实地做好各项工作。

根据省政府的要求，整顿和规范土地市场秩序工作办公室设在省国土资源厅，在省政府的直接领导下，负责全省整顿和规范土地市场秩序工作的组织、协调和检查、督导。各市、县(市、区)要成立领导机构和强有力的工作班子，组织开展整顿和规范工作。

(四) 建立检查、调度和报告制度。全省各级要加强对整顿和规范土地市场秩序工作的检查、调度，及时交流通报全省工作情况，掌握工作进度。省对市、市对县整顿和规范工作进展情况、重点问题处理和纠正情况

等要不定期地进行督促检查，对重点市、县和后进地区要实行跟踪调度和检查。省整顿和规范土地市场秩序办公室建立定期报告和情况通报制度，各市每个月、每个阶段工作结束后都要向省整顿办公室写出报告，遇有重要情况和突出问题要随时报告。省整顿办公室要定期向省委、省政府领导同志报告。并不定期地对各地进展情况进行通报。

(五) 加强社会宣传和舆论监督。各级要充分发挥各种舆论媒体的作用，广泛宣传国家土地管理法律法规，国务院和省委、省政府领导的批示和讲话精神以及整顿和规范土地市场秩序的目标、原则、政策界限，让全社会和广大人民群众关心、重视、支持整顿和规范工作，形成强大的舆论氛围和良好的社会环境。

2001 ~ 2002 年度

全省国土资源管理工作先进单位名单

淄博市国土资源局

东营市国土资源局

烟台市国土资源局

潍坊市规划与国土资源局

济宁市国土资源局

泰安市国土资源局

威海市国土资源局

日照市国土资源局

国土资源执法模范县名单

平阳县	槐荫区	城阳区	胶州市	即墨市	莱西市	淄川区	周村区	薛城区
滕州市	台儿庄区	河口区	广饶县	龙口市	莱州市	蓬莱市	牟平区	坊子区
高密市	临朐县	安丘市	金乡县	汶上县	鱼台县	曲阜市	岱岳区	东平县
宁阳县	乳山市	环翠区	莒县	莱城区	平邑县	临沭县	莒南县	郯城县
宁津县	夏津县	禹城市	临清市	阳谷县	邹平县	惠民县	沾化县	东明县
单县	定陶县							