

# 郑州市惠济区人民政府文件

惠政〔2010〕6号

## 郑州市惠济区人民政府 关于加强土地管理的意见

各镇人民政府、街道办事处，区人民政府各部门，各有关单位：

为加强辖区用地管理，严格土地调控，强化耕地保护，推进合法用地，增强用途管制，本着“凡建必批、违者严惩”的原则，根据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《违反土地管理规定行为处分办法》（监察部、人力资源和社会保障部、国土资源部15号令）（以下简称15号令）、《河南省实施〈土地管理法〉办法》等相关法律法规规章规定，结合我区实际，特制定本意见。

### 一、加强耕地保护，健全完善耕地保护制度

（一）贯彻落实“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策。建设用地要进行存量挖潜和依法利用未利用地，尽量不占或少占耕地，严禁占用基本农田。

(二)进一步强化各镇政府对本行政区域内耕地保有量和基本农田保护面积负总责的基本要求。镇政府是土地属地管理责任主体，行政一把手要负总责、亲自抓，镇长是第一责任人，主管土地的副职是直接责任人。行政村、组是土地管理工作的直接责任主体，各行政村、组负责人是本地土地管理工作的直接责任人。

(三)镇政府要建立相应的工作机制，对辖区行政村负责人层层签订基本农田、耕地保护目标责任书，确保耕地保护目标落实到村组、落实到地块，责任落实到人。

行政村、组负责人对耕地，特别是对基本农田保护负责。行政村、组不得擅自将集体土地使用权出让、转让或者出租用于非农业建设，不得擅自将耕地、基本农田划为宅基地。对非法占用基本农田5亩、耕地10亩或非法转让倒卖其他土地20亩以上构成犯罪的，区国土部门在案件调查核准后3个工作日内移交司法机关处理，由司法机关依法追究相关人员刑事责任。

农村村民、承包经营户对耕地享有耕种的权利，不准擅自在耕地、基本农田、承包地上建设住宅等任何非农业建设。违反规定者，依照《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城乡规划法》的相关规定予以拆除，并依法追究违法占地者的相关责任。

(四)镇政府要建立耕地保护日常巡查制度，保证每个行政村都有一名土地协管员，负责对行政村所辖范围内保护地块、保

护标牌的巡查；镇政府及国土资源所每周要向区国土资源局书面报送土地使用信息一次。发现擅自占用、违法建设的，村两委要及时制止，镇政府依据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《违反土地管理规定行为处分办法》、《河南省实施〈土地管理法〉办法》、《郑州市城乡规划管理条例》等相关法律法规规定对违法建筑依法予以拆除。

（五）建立对镇主要领导任期内耕地保护考核制度，每半年考核一次，并通报考核结果。考核时，对镇政府行政区域内违法占用耕地面积占新增建设用地占用耕地总面积的比例达到10%以上的，发生土地违法案件造成严重后果（上级督办、媒体关注、群众反映强烈、影响恶劣）的，对违反土地、城乡规划管理规定行为不制止、不组织查处的，对违反土地管理规定行为隐瞒不报、压案不查的，通报限期整治，限期整改期间暂停上报该镇农用地转用和土地征收手续；限期内仍整治不到位的，按照“15号令”规定，对镇主要负责人和其他负有责任的人员，给予警告或记过处分；情节较重的，给予记大过或降级处分；情节严重的，给予撤职处分。

一年内两次考核不合格的，对镇主要负责人及主管负责人按程序依法依规处理；一年内两次考核合格的，对镇主要负责人及主管负责人给予奖励，在干部交流时优先提拔、使用，并对区内控制的建设用地指标优先调配使用。

各镇政府要参照区考核办法对所属行政村进行考核，对耕地保护目标落实较好，年度零违法的行政村，由所在镇提出建议经区政府研究后，对其主要负责人给予奖励。

(六)区国土部门要切实履行职责，做好耕地保护宣传工作，划定基本农田和耕地保护地块，做好耕地破坏程度认定工作。

严格土地用途管制制度，认真执行土地利用总体规划，做好年度合法建设用地报批、农用地转用、补充耕地工作。

加强农村集体土地所有权、使用权的确权登记发证工作，进一步明晰土地产权，调处、减少土地纠纷。

加大巡查力度，依法严厉打击违法占地、破坏耕地和基本农田的行为，保证年度查处率 100%，立案率 100%，结案率 95%。

镇国土资源所要建立耕地保护巡查制度，加强耕地保护巡查，建立耕地保护台帐，及时掌握耕地变更情况，本着“凡变必更”的原则做好年度土地利用变更调查。

镇政府参与国土资源所年度考核，对国土资源所工作人员提出考核意见。区国土资源局应充分参考镇政府的意见，对年度考核不合格的人员，区国土资源局依照有关规定调换工作岗位。

国土资源行政主管部门及其工作人员有下列行为之一的，对相关责任人员，给予记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分。

1. 该进行巡查不巡查或者巡查不彻底，没有及时发现违法

用地的；

2. 对违反土地管理规定行为按规定应报告而不报告的；

3. 对违反土地管理规定行为不制止、不依法查处的；

4. 在土地供应过程中，因严重不负责任，致使国家利益遭受损失的。

（七）农村土地承包经营权需在产权明晰、不改变耕地耕种用途条件下依法进行流转。

## **二、严格用途管制，促进节约集约用地**

（八）强化土地利用总体规划的控制和引导作用。项目立项前，区发改部门要征求区国土、规划部门的意见，对不符合土地利用总体规划、城乡建设规划和土地供应政策的项目，严禁立项。

（九）节约集约用地。严格按照《河南省部分建设项目用地控制指标（试行）》的规定批准用地规模；严格执行国土资源部、国家发改委《限制用地项目目录》；列入国土资源部、国家发改委《禁止用地项目目录》的，不得立项。

（十）建立项目科学立项的长效机制。区发改部门接到用地单位项目立项申请后，及时组织区规划、国土、建设等部门对项目可行性进行论证，保证立项项目切实可行。

（十一）合理引导，充分发挥产业园区的集聚作用。原则上产业园区外不再安排项目；对符合产业政策的项目，引导其进入标准厂房区或产业园区；对项目投资强度达到 120 万元/亩的，

引导其进入大河工业园或各镇规划区。

### **三、严格实施土地利用总体规划，依规划使用建设用地**

（十二）任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地。兴办乡镇企业、建设镇村公共设施和公益事业设施，经依法批准可以使用本集体经济组织所有的集体土地。

（十三）镇政府要抓紧编制村庄规划、小城镇发展规划，原则上在 2011 年 3 月底前编制完毕。在编制规划时，应符合本区域土地利用总体规划，且不得突破土地利用总体规划确定的建设用地使用范围。

（十四）农村集体建设项目，必须符合土地利用总体规划、村庄和小城镇规划。凡占用农用地的，必须依法办理农用地转用审批手续；严禁违法占用，违反规定者，依法从严处理。

（十五）农村集体所有土地的建设用地使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设；但符合土地利用总体规划并已依法取得建设用地的企业，发生破产、兼并等情形时，所涉及的农村集体所有建设用地使用权方可依法流转。

农村集体建设用地使用权流转必须经过合法审批，集体建设用地不得用于商品住宅开发。

（十六）农村集体建设项目用地，必须在村镇建设规划用地范围内。在符合规划的前提下，要集中连片，严禁独立选址建厂

建房。

（十七）按照土地利用总体规划从严控制村镇建设和农村个人建设用地规模。农村村民一户只能拥有一处宅基地。坚持“建房有证，依证建房”原则。

加强土地节约集约利用，提高土地使用效率，村、组要及时将闲置老院收归村集体，坚决杜绝空心村。

（十八）在符合土地利用总体规划、小城镇规划及村庄规划条件下，与新农村建设规划相结合，由镇政府牵头，盘活集体建设用地，组织有条件的行政村（居委会）利用原村庄建设用地，建设村民集中安置小区，逐步实现农民住宅小区化。对集中安置剩余的集体建设用地，国土部门要优先从快为村集体报批相关土地手续。

实行城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩，对村民集中居住置换出的建设用地进行土地复垦整理，本着“谁投入、谁收益”的原则，优先使用置换出的建设用地指标。

（十九）镇、村集体公益事业设施、公共设施等建设用地，必须符合土地利用总体规划。建设项目依法按程序报批，办理集体建设用地使用证。

（二十）必须按规定经有审批权限的部门审批土地，镇及村、组干部不得擅自批准用地，对违反规定者，批准无效，并从严追究相关人员责任，构成犯罪的移交司法机关追究刑事责任。

(二十一)农村集体经济组织或个人不得自行与任何单位和个人签订将农用地和未利用地转为建设用地的协议,对违反规定签订协议的,依法追究农村集体经济组织负责人、土地使用权人相关法律责任。

#### **四、依法报批,规范建设用地使用权办理程序**

(二十二)乡镇企业、镇村公共设施和公益事业设施建设用地使用权办理程序:

村集体向所在镇政府提出项目建设及用地申请——镇政府审核后向区发改部门提出书面投资建设意见——项目可行性论证——通过立项的,报区政府批转区相关业务部门依照职责办理相关手续。

(二十三)兴办乡镇企业、建设村民住宅、建设镇村公共设施和公益事业设施以外的其他建设用地,必须优先使用国有土地,并依法办理手续。

#### **五、加强法制宣传教育,增强合法用地意识**

(二十四)加大土地法制宣传教育力度,组织镇主管副职、行政村党支部书记、村委主任及土地协管员,每年开展两次土地国情、国策和法规政策的宣传教育活动,加强对镇、村、组干部的培训,采取学籍档案和考核评估措施,切实提高干部群众自觉遵守土地法律、法规和珍惜土地的意识,增强依法用地、集约用地和保护耕地的自觉性。

镇政府要将国土资源法律法规培训纳入年度工作计划，采取以会代训、集中学习或专家讲座、座谈交流、现场考察等多种方式，灵活实施培训计划，并坚持长期开展。

（二十五）逐步建立土地信息公开查询制度，引导用地单位合法用地。

## **六、严格土地执法监察，建立土地管理共同责任制**

（二十六）实行土地执法监察共同责任制，建立部门联合执法联席会议制度。区政府主管领导为联席会议召集人，镇政府，区国土资源局、监察局、法院、检察院、发改统计局、城乡建设局、农业农村工作委员会、城市管理执法局、财政局、规划分局、公安分局、工商分局等为成员单位，联席会议每月召开一次例会，区政府督查室负责督促联席会议制度落实情况。对重点案件实行挂牌督办，明确责任人，限期办理，全程监督。

（二十七）严格土地执法监管，坚决制止乱占农用地进行非农业建设的违法违规行为。对新发生的违法占地行为，由所在镇政府负责，区执法、规划、国土、建设等相关部门配合，依据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《违反土地管理规定行为处分办法》、《河南省实施〈土地管理法〉办法》、《郑州市城乡规划管理条例》等相关法律法规规定予以及时拆除。各部门依据本部门职责，切实加强监管，形成联合执法合力。

(二十八)对未取得合法用地手续的建设项目，发改部门不得办理项目审批、核准手续；规划部门不得办理建设规划许可证；建设部门不得发放施工许可证；国土部门不得受理土地登记申请；房产部门不得办理房屋所有权登记手续；占用农用地而未依法办理农用地转用审批手续的新设立企业，工商部门不得登记。

(二十九)进一步明确执法监察责任。区国土资源局切实履行土地执法监察职责，落实动态巡查制度，建立健全区、镇、村三级巡查网络，对辖区内土地违法行为做到不漏报、不瞒报。

镇政府应组织建立土地执法监察动态巡查机构，指定专人负责，开展土地动态巡查工作，建立完备的巡查台帐，制作相应的规范化文书，做好土地执法监察责任目标考核的各项检查准备工作，确保行政区域内没有重大违法案件发生，确保新增建设用地中违法用地量与新增建设用地量的比率不超过 10%。

区监察部门对未能依法拆除到位致使形成违法用地事实的相关部门、镇政府及村组进行行政问责。

(三十)规范土地违法案件查处程序，增强土地违法案件查处执行力，提高土地违法案件办结率。

对土地违法案件：区国土资源局应将涉及政纪处分的，移交区监察局；涉及没收的，移交区财政局；涉及刑事犯罪的，移交公安机关；涉及强制执行的，依法向法院申请强制执行。

对土地违法案件涉及政纪处分的，监察机关及时受理并依法

依规追究相关人员责任。

对土地违法案件涉及没收的，区财政局及时受理并妥善处置依法没收的建筑物，应在区国土资源局没收地上建筑物处罚生效之日起 15 日内完成建筑物清点登记工作，防止国有资产流失。

对土地违法案件涉及刑事犯罪的，公安部门应依法受理。

对土地违法案件涉及强制执行的，区法院应依法受理。

（三十一）各镇、区直各部门、各相关单位要认真履行工作职责，注重实效，杜绝土地违法重大案件发生，努力实现辖区土地零违法，保障全区经济可持续发展。

（三十二）各镇不履行职责或履行职责不到位的，辖区内每新增一宗违法用地或一处违法建筑，扣除年度可用财力的 1%，并限期 2 天内对违法用地进行复耕、违法建筑予以拆除。区直各相关部门、各相关单位不履行职责或履行职责不到位的，出现一次扣除年度工作经费的 2%。

（三十三）街道办事处参照执行。

（三十四）本意见自发布之日起实施。

二〇一〇年九月二十七日

**主题词：经济管理 土地 管理 意见**

---

郑州市惠济区人民政府办公室

2010年9月27日印发

---