

【发布单位】 汕头市人民政府  
【发布文号】 汕府办〔2009〕83号  
【发布日期】 2009-05-14  
【生效日期】 2009-05-14  
【失效日期】 -----  
【所属类别】 政策参考  
【文件来源】 [汕头市](#)

## 汕头市人民政府关于印发汕头市 节约集约用地试点示范工作实施 方案的通知

(汕府办〔2009〕83号)

各区县人民政府，市政府有关部门、有关  
直属机构：

《汕头市节约集约用地试点示范工作实施  
方案》业经市人民政府同意，现印发给你们，  
请认真贯彻执行。

汕头市人民政府办公室

二〇〇九年五月十四日

汕头市节约集约用地试点示范工作方案

我市的土地后备资源缺乏，人均土地面积  
仅为0.67亩，人均耕地面积仅为0.15亩，远低  
于联合国粮农组织确定的人均耕地0.8亩的警戒  
线。随着我市经济社会的持续发展，建设用地

需求量不断增加，土地供需矛盾日益突出。今后较长一段时期，我市的建设用地需求量仍将较大，走内涵挖潜、节约集约用地模式是保障我市经济建设用地需求，促进汕头可持续发展、科学发展的必由之路。根据温家宝总理关于“希望广东成为全国节约集约利用土地示范省”的重要指示和广东省人民政府《印发广东省建设节约集约用地试点示范省工作方案的通知》（粤府明电〔2009〕16号）、广东省人民政府办公厅《转发省国土资源厅关于广东省建设节约集约用地试点示范省工作分工方案的通知》（粤府办明电〔2009〕27号）要求，为切实推进我市节约集约用地试点示范工作，制定本工作实施方案。

## 一、指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，紧紧围绕如何实现节约集约用地的中心思想，以构建保障科学发展新机制为主线，以保护耕地为前提，建立以规划和标准控制为基础，以政策约束激励为导向，以评价、监管、考核为保障，以市场配置为主导的土地节约集约利用的长效机制，有效促进城乡用地布局优化、产业结构升级转型和经济发展方式的转变，努力走出一条耕地保护严、建设占地少、用地效率高的科学发展道路，为汕头市经济社会又好又快发展提供有效的土地资源保障和服务。

## 二、工作目标和基本原则

### （一）工作目标。

在严格落实耕地保护目标责任制的前提下，加强规划控制和引导，优化土地空间布

局，科学配置城乡、区域、产业发展用地，严格控制城乡建设用地总规模，不断提高节约集约用地水平和土地产出率。设立单位GDP和固定资产投资规模增长的新增建设用地消耗指标等，实现至2012年，每新增亿元GDP所需新增建设用地量逐年下降，全市单位建设用地第二、三产业增加值达到全省平均水平，节约集约用地水平明显提升。严格落实耕地占补平衡，按质按量完成国家下达的耕地和基本农田保护任务，使汕头成为经济相对发达、社会和谐稳定、生态环境良好的节约集约用地示范市。

## （二）基本原则

1、坚持解放思想，改革创新。以思想解放推动观念创新、政策创新、制度创新、机制创新、体制创新和手段创新。通过改革创新，破解资源保障与保护的难题，使改革创新和保障促进科学发展贯穿于试点工作的始终。

2、坚持统筹规划，开源节流。发挥国土规划的宏观引导作用，强化土地利用总体规划的整体调控作用和刚性效力，加强相关规划与土地利用总体规划的协调衔接。坚持开源与节流并举，不断拓展建设用地和开发耕地新空间，整合用地，重点盘活现有建设用地，大力提高农村建设用地的利用效率。

3、坚持市场调节，政策激励。充分发挥市场配置资源的基础性作用，逐步扩大土地有偿使用范围。合理调整供地政策，建立节约集约用地奖励机制，充分发挥土地占用成本的约束和产出激励作用。

4、坚持区别对待，有保有压。建设用地供应向产业升级和城乡优化布局倾斜，优先保障

基础设施、重点项目、重要产业和民生项目用地需求。

5、坚持强化监管，落实责任。建立健全土地市场动态监测调查制度和节约集约用地考核制度，强化建设用地批后监管，切实落实政府耕地保护和节约集约用地的目标责任制。

6、坚持结合实际，以点带面。充分考虑各地实际和优势，认真选准试点工作的切入点，认真总结试点经验做法，及时推广应用。

### 三、主要任务及分工

（一）严格管理制度，切实落实保护耕地特别是基本农田保护目标。充分发挥土地利用总体规划的宏观调控作用，严格土地用途管制，严格执行土地规划，引导建设项目按规划用地并少占或不占耕地。

1、加强对农业结构调整的引导，制定相应农业政策的实施方案和配套措施并组织落实，提高耕地的比较效益，引导农业结构调整向不减少耕地以至增加耕地的方向发展。（市农业局牵头，会同市委农办等部门和各区县人民政府负责）

2、制订鼓励耕地保护和基本农田保护优惠政策的实施方案和配套措施并组织落实，建立和完善经济补偿机制。通过财政补贴，直接增加耕地保护和基本农田保护重点地区的经济收入，保证当地农民享有基本相同的经济社会发展水平。（市国土资源局牵头，会同市财政局、农业局等部门以及各区县人民政府负责）

3、全面摸清耕地后备资源，大力推进土

地整理复垦开发，切实落实耕地保有量和基本农田保护目标。加强组织领导，加大资金投入，加快工程进度，努力增加补充耕地储备指标。（市国土资源局牵头，会同市财政局、农业局等部门以及各区县人民政府负责）

（二）科学规划、统筹安排各行各业用地，促进建设用地布局优化和产业结构调整。充分发挥土地利用总体规划的控制和引导作用，按照主体功能区的设置要求，制订地区间差别化供地政策措施。新增建设用地优先保障重点发展地区、产业升级、基础设施建设、重点项目、重要产业和民生项目用地需求，促进城乡区域协调发展、公共服务均等化和产业结构调整。限制产能过剩行业和高能耗、高污染项目用地。

1、研究制订用地效率评价体系，按照国家产业政策、供地政策，制订全市不同地区、不同项目的供地指南，鼓励高效用地。（市国土资源局牵头，会同市发展改革局、规划局、经贸局、建设局等部门负责）

2、整合现有开发区，推进工业企业集中进园进区，以“集约”促“节约”，对土地利用绩效高的开发区实行用地倾斜政策，充分发挥园区集约用地示范带动作用。（市经贸局牵头，会同市发展改革局、外经贸局、科技局、国土资源局、建设局、规划局等部门和各区县人民政府负责，区级工业区由各区县人民政府牵头负责）

（三）合理配置土地资源，严格控制新增建设用地。

1、健全完善各类建设用地定额指标体系，

严格执行用地定额标准。（市国土资源局牵头，会同市发展改革局、建设局、规划局、经贸局、交通局、水利局等部门负责）

2、探索完善现行土地税费制度，提高新增建设用地成本。（市财政局牵头，会同市国土资源局、地税局等部门负责）

3、建立有效的用地批后监管制度，防止产生新的闲置土地。（市国土资源局负责）

4、探索改革土地使用权转让增值收益分配办法。（市财政局牵头，会同市国土资源局等部门负责）

5、制订新增建设用地配置政策。（市国土资源局牵头，会同市发展改革局、规划局等部门负责）

6、研究探索宅基地管理政策，加强农村宅基地管理。（市国土资源局牵头，会同市委农办、市建设局、规划局、财政局等部门以及各区县人民政府负责）

（四）深入挖潜，整合盘活现有建设用地。

1、开展对现有建设用地利用效率评价以及闲置地和低效用地的清查工作，出台激励政策，加大对闲置地的处置力度，优先开发利用废弃地、空闲地和低效用地。（市国土资源局牵头，会同市发改局、规划局、财政局等部门以及各区县人民政府负责）

2、制订扶持政策和试点办法，积极推进旧城镇、旧厂房、旧村庄改造（以下简称“三

旧”改造)。(市国土资源局牵头,会同市旧城办、规划局、财政局、经贸局等部门以及各区县人民政府负责)

3、鼓励开发利用地上地下空间,提高容积率。制订利用地下空间资源政策措施。(市国土资源局会同市规划局、财政局等部门负责)

4、统筹城乡协调发展用地,推进土地开发整理与地质灾害治理相结合,积极推进城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩试点工作。(市国土资源局牵头,会同市发展改革局、规划局、建设局、农业局、财政局等部门负责)

(五)健全经济调节机制,加大市场配置土地资源的力度。

1、合理调整建设用地的取得和保有成本,约束粗放浪费用地行为。(市国土资源局牵头,会同市财政局、规划局、建设局等部门负责)

2、继续完善国有土地使用权公开交易制度,深化国有土地使用权有偿使用制度改革。严格执行工业用地招拍挂制度。(市国土资源局牵头,会同市财政局、监察局等部门负责)

3、在确保国家土地收益不流失的前提下,探索改革现行一次性征收国有土地使用权出让收入的方式。(市财政局牵头,会同市国土资源局等部门负责)

4、深化征地制度改革试点,控制征地规模,完善征地补偿机制。积极开展农村集体建设用地使用制度改革,探索集体建设用地使用

权以转让、出租、作价入股等方式流转，建立健全城乡统一的土地市场，推进农村集体土地的节约集约利用。（市国土资源局牵头，会同市委农办、市劳动与社会保障局、财政局等部门负责）

5、建立土地储备专项资金，完善具体管理办法。（市财政局会同市国土资源局负责实施）

6、完善土地储备投入与利益分配机制，拓宽投融资渠道，吸引更多的社会资金参与土地储备项目。积极收储国有改制企业划拨土地，盘活国有土地资产。（市国土资源局牵头，会同市财政局、市国资委等部门负责组织实施）

（六）开拓土地利用的新途径，减轻建设占用耕地压力。

1、在符合生态环境要求和充分论证的前提下，做好专项规划，积极改造开发部分低效园地和山坡地，按项目管理规定可将新增加的耕地用于耕地占补平衡。（市国土资源局牵头，会同市农业局、财政局、林业局等部门负责统筹协调，各区县人民政府负责组织实施）

2、积极开展未利用地的调查和评价工作，做好专项规划，把开发未利用地作为落实耕地占补平衡和增加建设用地的有益补充。（市国土资源局牵头，会同市农业局等部门以及各区县人民政府负责）

3、结合汕头海岸线长、沿海滩涂多的特点，按照省、市海洋功能区划和符合生态保护、防潮、防洪、船舶通航等要求的前提下，制订专项规划，科学合理开展围海造地工程，



增加建设用地，减少建设对农用地的占用。

（市国土资源局牵头，会同市规划局、海洋渔业局、环保局、财政局、建设局、海事局、东部城市经济带开发建设管理中心等部门以及各区县人民政府负责）

#### 4、研究制订围海造地的鼓励政策措施。

（市国土资源局牵头，会同市海洋渔业局、财政局等部门负责）

5、研究探索采用政府出资、公司运作的模式和引入社会资金等多种方式进行农用地和建设用地开发整理。（市国土资源局牵头，会同市国资委、人事局、财政局、农业局等部门负责）

6、从农业土地开发资金收入、耕地开垦费和新增建设用地土地有偿使用费中筹集资金，用于开展“三旧”改造、低效园地和山坡地改造、围填海工程和生态保护用地等重大土地整理复垦开发工程。（市财政局牵头，会同市国土资源局、农业局、林业局、海洋渔业局等部门以及各区县人民政府负责）

#### （七）建立节约集约用地定期评估机制。

定期对土地利用情况进行调查分析，评估节约集约用地水平，并根据节约集约用地实际效果的好坏、国家法律的修改和形势的变化对试点示范工作进行及时的修正。（市国土资源局牵头负责）

### 四、实施步骤

#### （一）制订方案阶段（2009年5月完成）。

