

# 国土资源部关于土地开发整理若干意见

2003年10月14日

近年来,土地开发整理取得重大进展,在增加有效耕地面积,提高耕地质量,改善农业生产条件和生态环境,促进农村经济发展等方面发挥了重要作用,得到了地方各级政府的重视和广大农民的欢迎。为进一步合理开发利用土地资源,促进耕地保护目标的实现,适应全面建设小康社会需要,根据土地管理法律、法规及有关规定,在总结以往工作成效和经验的基础上,针对土地开发整理面临的新形势,提出土地开发整理若干意见如下:

## 一、土地开发整理指导思想和基本原则

(一)土地开发整理指导思想。以“三个代表”重要思想为指导,认真贯彻党的十六大精神,落实保护资源基本国策和“在保护中开发,在开发中保护”的方针,立足保护和提高粮食综合生产能力和可持续发展能力,通过科学规划、规范项目管理、加大投融资力度、合理分配收益,推进标准化、信息化和队伍建设,建立适应市场经济规律的管理机制,全面提高土地开发整理工作水平,有效提供可利用土地资源,改善生态环境,促进资源可持续利用,为实现耕地保护目标,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,全面建设小康社会作出贡献。

(二)土地开发整理基本原则。坚持统筹规划,合理开发利用资源,切实保护和改善生态环境;坚持内涵挖潜与外延开发相结合,以土地整理和复垦为重点;坚持维护土地权利人合法权益,提高土地利用效益;坚持依靠科技进步和创新,实现数量、质量和生态管护相统一;坚持优化土地利用结构,促进经济社会和资源、环境的协调发展。

## 二、土地开发整理目的、任务和内容

(三)土地开发整理目的。根据农业和农村经济发展的需要以及土地资源的适宜性,增加农用地面积,重点增加耕地面积;提高农用地质量,优化土地利用结构,促进土地集约利用;改善农业生产和农村人居条件,保护和建设生态环境。

(四)土地开发整理任务。依据土地利用总体规划 and 土地开发整理规划,对农村地区田、水、路、林、村进行综合整治;对在生产建设过程中,挖损、塌陷、压占、污染破坏的土地和洪灾、滑坡崩塌、泥石流、风沙等自然灾害损毁的土地进行复垦;对滩涂、盐碱地、荒草地、裸土地等未利用的宜农土地进行开发利用。

(五)土地开发整理内容。采用工程、生物等措施,平整土地,归并零散地块,修筑梯田,整治养殖水面,规整农村居民点用地;建设道路、机井、沟渠、护坡、防护林等农田和农业配套工程;治理沙化地、盐碱地、污染土地,改良土壤,恢复植被;界定土地权属、地类、面积,进行土地变更调查和登记等。

## 三、土地开发整理规划与计划

(六)建立健全土地开发整理规划体系。按照土地开发整理的指导思想、基本原则、目的和任务要求,依据土地利用总体规划,科学编制土地开发整理规划,逐步建立国家、省(区、市)、市(地、州)、县(市)级目标明确、布局合理、重点突出、措施得力、相互衔接的土地开发整理规划体系,指导土地开发整理活动。

(七)土地开发整理活动必须符合规划。土地开发整理项目的审查、规划设计、项目实施和检查验收,都必须依据土地利用总体规划和土地开发整理规划。

(八)土地开发整理活动要纳入计划管理。年度土地开发整理计划要与可用资金相匹配,合理确定年度任务;要制定有效措施,强化计划的指导性和权威性,保证计划任务的完成。

(九)加强土地资源调查与评价。在切实查清土地后备资源的类型、数量、质量、分布和权属的基础上,分析研究土地开发、整理和复垦的可行性及其对生态环境产生的影响,提出合理开发利用措施,为编制土地开发整理规划打下坚实基础。

#### 四、土地开发整理总体要求

(十)土地开发整理要与保护和改善生态环境协调统一。严格控制未利用土地开发,规划编制和项目确定都要经过科学论证,凡开发荒山、荒地、荒滩,都应依法办理审批手续;生态退耕地区,要加大平坝区、川地等的基本农田土地整理力度,对具备修建梯田条件的缓坡耕地进行“坡改梯”改造;水资源不足、土地风蚀沙化严重的地区,要坚持“以水定地”,以农田整理为重点,努力完善防护林网,增加节水设施,提高土地产出效益,保护生态环境。

(十一)土地开发整理要与农业生产结构调整有机结合。开发整理土地的用途应根据土地适应性和农业生产需要合理确定,最大限度发挥土地效益。凡闲置的土地、未利用地或被破坏的土地,按项目规划设计,开发整理复垦成园地,并经项目验收,认定具备耕作条件的,视作补充耕地,在土地变更调查时按可调整园地统计。在非农建设必须占用时,除按照法律规定办理农用地转用审批外,仍须按照耕地占补平衡要求实行“占一补一”。

(十二)加大工矿废弃土地复垦力度。严格坚持“谁破坏,谁复垦”的原则,督促责任者履行法定土地复垦义务;制定有效措施,加大土地复垦费收缴力度,增加土地复垦的资金来源;积极开展土地复垦,促进工矿城市优化经济结构和扩大就业。

(十三)坚持鼓励土地整理和复垦的有关政策。鼓励单位和个人依法运用土地整理新增耕地指标折抵政策,开展农地整理;运用建设用地指标置换政策,整理农村废弃建设用地;运用复垦土地置换政策,复垦历史遗留的工矿废弃地;运用各项优惠政策,治理自然灾害损毁土地。

(十四)切实加强土地开发整理质量管理。要在项目可行性研究、规划设计、工程施工、验收等各环节把好质量关,特别要加强用于补充建设占用耕地的项目质量管理,强化验收工作,确保补充耕地质量与建设占用耕地质量相当。

#### 五、土地开发整理项目管理

(十五)土地开发整理实行项目管理制度。政府投资、用地单位和个人履行耕地占补平衡或土地复垦义务,以及社会投资从事土地开发整理活动,都应按项目进行管理,逐步建立多元投资、分类管理、市场运作、社会监督的土地开发整理项目管理机制。

(十六)搞好项目储备库建设。各省(区、市)、市(地、州)、县(市)都应依据土地开发整理规划、计划和项目管理有关要求,进行项目可行性研究

和论证,有组织、有计划地建立滚动、分级、分类的项目储备库,以满足实施土地开发整理的需要。

(十七)进一步规范政府投资项目管理。政府投资项目由国土资源部门负责组织可行性研究与规划设计审查、项目实施和验收;实行专家论证、项目法人、招投标、监理、公告和合同等制度;对承担项目可行性研究、规划设计、工程施工、工程监理的单位,按有关规定逐步推行从业条件和资质管理。

(十八)加强单位和个人投资项目管理。建设用地单位和个人履行耕地占补平衡或土地复垦义务自行实施的项目,由国土资源部门负责组织可行性研究与规划设计审查和项目验收。

国土资源部门用耕地开垦费、土地复垦费组织实施的项目,按政府投资项目管理。

(十九)加强社会投资项目管理。社会投资项目由国土资源部门负责组织可行性研究与规划设计审查和项目验收。

农村集体组织或农民个人投资进行土地开发整理活动,规模较大、具备按项目管理条件的,按前款社会投资项目的要求进行管理。规模较小、不具备按项目管理条件的,由县级国土资源部门制定有关办法,逐步纳入规范化管理轨道。

#### 六、土地开发整理投入与支出管理

(二十)加大政府投入力度。按照国家加大对农业投入的总体要求,积极争取各级政府增加对土地开发整理的投入。要切实加强新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费和土地复垦费的收缴使用管理,做到依法足额收取,专款专用;要切实加强监督管理,保证资金发挥应有的效益。

(二十一)积极建立多元投融资渠道。运用各种优惠政策,吸引单位和个人资金;开展国际合作,引进和利用外资;鼓励通过合资、合作,吸引企业、其他经济组织和个人投入,广泛吸纳资金,逐步形成土地开发整理多元投融资渠道。

(二十二)用好管好政府投资。政府投资优先用于土地开发整理规划确定的重点区域、重大工程和重点项目;优先用于基本农田保护区的土地整理和复垦项目;优先用于粮食主产区的项目。

(二十三)强化政府投资项目预算管理。政府投资项目,由国土资源部门负责按规定的编制办法、程序和时限,组织项目投资估算、概(预)算的编制、审核、报送;建和完善项目预算专家评审制度,硬化项目预算的约束机制;项目预算一经下达,任何单位和个人不得擅自变更和调整。

(二十四)加强政府投资项目资金管理。政府投资项目资金实行专款专用、专项管理、单独核

算,任何单位和个人不得超支出范围和标准开支,更不得截留和挪用项目资金。实行项目资金国库集中支付制度,按批复的项目预算、施工合同和工程进度拨付项目资金;建立健全项目会计核算制度和内部稽核制度,对项目资金实行全过程的财务管理与监督;严格项目资金竣工决算,规范项目的业绩考评和追踪问效。

### 七、土地开发整理权属管理

(二十五)土地开发整理前,搞好权属核实工作。要依据土地变更调查和登记有关资料,对所涉及土地的权属、界限、地类、面积进行核实,并落实到土地利用现状图上。

(二十六)尊重土地权利人意愿,编制和落实土地权属调整方案。土地开发整理前,土地权属调整必须经村民会议三分之二以上成员或三分之二以上村民代表的同意,签订协议。项目建设完成后,应按照调整方案和协议,及时做好土地变更调查和登记工作。

(二十七)土地权属调整应有利于维护农民权益。土地权属调整,不应影响农民土地承包经营权,要保证农民承包土地面积不减少,质量不降低,有利于农业生产经营,维护农村集体和农民的切身利益。政府投资的土地开发整理项目,其新增加的集体所有未确定土地使用权的耕地,应优先安排本集体农民使用,确定土地承包经营权。

### 八、土地开发整理科技、标准化与信息化建设

(二十八)努力实现土地开发整理科学化。积极开展土地开发整理有关基础研究、应用研究和工程技术研究;强化科技创新成果在土地开发整理实际工作中的推广应用,逐步形成土地开发整理科技支撑体系。

(二十九)加强土地开发整理标准化建设。从土地开发整理实际出发,按照自上而下、上下结合、有计划、分步骤的要求,大力推进土地资源调查评价、项目规划设计、工程建设、预算定额、效益评价等标准的制定工作,逐步形成技术、经济和管

理的标准化体系。

(三十)积极开展土地开发整理信息化建设。按照国土资源信息化建设的要求,逐步建立土地开发整理信息系统,实现土地资源调查评价、开发整理规划、项目管理的数字化、信息化。当前,重点建立土地开发整理项目数据库,尽快实现项目申报、审查的数字化、信息化。

### 九、土地开发整理组织领导与队伍建设

(三十一)发挥地方各级国土资源部门职能和有关部门作用。在当地政府领导下,地方各级国土资源部门要依法行政,履行职责,切实做好土地开发整理各项工作;同时要重视协调与有关部门及其他方面的关系,争取支持和配合,保证土地开发整理工作的顺利进行。

(三十二)注重建立土地开发整理专业技术队伍。国土资源部门要积极培养科技、工程、经营管理等方面的人才,建立土地、农业、林业、水利等各类专业人员合理搭配的专业技术队伍;鼓励有关单位和个人发挥专业技术特长或成立专门机构,参与土地开发整理科学研究、技术论证、工程建设等工作;学习国外土地开发整理先进经验和先进技术,不断提高技术和管理水平。

(三十三)加强业务人员培训,提高队伍素质。国土资源部门要把土地开发整理管理与技术培训作为一项重要任务,搞好规划,落实计划,层层培训,尽快培养出一批品德优良、基础厚实、知识广博、专业精深的管理骨干和技术人才,不断适应土地开发整理工作需要。

(三十四)加强廉政建设,严肃有关纪律。严格执行国土资源部《土地开发整理项目及资金管理工作廉政建设规定》和有关廉政建设要求,进一步建立健全规章制度,注重从源头上防治不正之风;依法行政,按章办事,不弄虚作假,不以权谋私,不徇私舞弊;加强监督,严格执法,对违反国家有关法律及有关规定的行为,或由于工作失误造成重大损失的,要依法追究有关人员的责任,作出严肃处理。