上海市人民政府办公厅转发市房地资源局关于本市进一步治理整顿土地市场秩序工作实施意见的通知

发文机构：上海市人民政府办公厅

发布时间：2003-04-26

发文字号：沪府办发〔2003〕12号

政策类型：政策文件

政策层级：省级

来源：http://www.shanghai.gov.cn/nw12943/20200815/0001-12943\_1123.html

关键字：土地管理法;土地利用规划;矿政管理;土地利用;土地供给;土地法规;土地管理

沪府办发〔2003〕12号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

市房地资源局制订的《关于本市进一步治理整顿土地市场秩序工作的实施意见》已经市政府同意，现转发给你们，请按照执

行。

二○○三年四月二十六日

关于本市进一步治理整顿土地市场秩序工作的实施意见

为贯彻落实全国进一步治理整顿土地市场秩序电视电话会议精神，把治理整顿工作的各项要求和目标落到实处，现结合实际，

提出本市进一步治理整顿土地市场秩序工作的实施意见如下：

一、充分认识治理整顿工作的重要性和迫切性

（一）进一步治理整顿土地市场秩序，是发展和规范土地市场，保障和促进经济社会可持续发展的必然要求

近年来，在市委、市政府的领导下，在各级土地管理部门的努力下，我市的土地管理坚持有效集约利用和可持续发展，通过强

化土地利用总体规划和土地供应年度计划的宏观调控，深化土地使用制度改革，全面推进土地市场的发展和规范，进一步发挥

了市场配置土地资源的基础性作用，对改善上海的投资环境，推动经济可持续发展起到了积极的作用。但在改革和发展的过程

中，也出现了一些新的问题和矛盾，如不及时加以解决，将影响土地市场的正常发展，甚至会对全市社会经济的发展带来不利

影响。为此，各级领导干部、各级土地管理部门一定要充分认识到此次治理整顿土地市场秩序工作意义重大，它不仅是建设土

地市场秩序的客观要求，更是建立和完善社会主义市场经济秩序的重要内容。

（二）进一步治理整顿土地市场秩序，是促进土地管理部门依法行政，严格执法的客观需要

当前，在土地的开发和使用过程中，由于一些领导法制观念不强、个别地方管理松驰、部分管理制度未落实等原因，还存在着

一定数量的违法违规行为，土地执法部门在查处这些违法案件时，还存在执法偏软的情况。各级土地管理部门要以此次集中整

治为契机，在认真清理，严肃查处各类违法用地的同时，集中开展各种形式的业务学习和依法行政教育，加强自身建设，增强

土地法制观念，加大土地管理的社会监督力度；加强自身建设，进一步完善各项土地管理制度，切实提高有关领导的业务工作

能力和土地管理水平。

二、严格按照国土资源部的统一部署，联系实际，突出重点，抓好治理整顿工作

根据国土资源部的部署，治理整顿的范围是新《土地管理法》实施以来，土地管理和土地交易、使用情况。新《土地管理法》

实施前未经处理和尚未终止的非法占地、非法入市行为，也应纳入此次治理整顿范围。治理整顿的四项主要内容为：各类园区

用地；非法圈占集体土地；违法违规交易；管理松弛。

各级政府和各级土地管理部门要按照国土资源部的要求，逐条梳理，对照检查。同时，结合我市的实际情况，重点对乡镇擅自

签订用地协议的土地、别墅用地和园区用地进行清理：

（一）清理乡镇擅自签订用地协议

在全市所有乡镇范围内，重点清理在招商引资过程中，未经土地管理部门批准，擅自与其他单位、个人签订用地协议、房地产

开发协议、承诺书等形式进行非法圈地的行为。

在治理整顿过程中，对照市房地资源局《关于加强农村集体土地用地管理的通知》（沪房地资用〔2002〕458号）的规定，一

是要进一步明确，严禁乡镇政府和村组与用地单位擅自签订开发协议书、承诺书，对擅自圈占土地的，土地管理部门一律不予

补办用地手续；二是对已经签订协议造成不良影响的，要认真进行清理，重点查处；三是对已经签订协议并支付了部分订金

的，在符合城市规划和土地利用总体规划的前提下，应通过土地招投标拍卖或挂牌等方式公开出让；四是加强查处工作，对签

订协议后，未经审批已经开工的违法用地，依法严肃查处。

（二）清理别墅用地

要集中调查历年来批准建设的、容积率小于0.３的低密度商品住宅项目，具体包括项目的位置区域分布、建设规划参数、批准

用地情况、开发利用进度、市场吸纳程度等情况。

要立足于保护上海稀缺的土地资源，在清理过程中，严格执行国土资源部《关于清理各类园区用地加强土地供应调控的紧急通

知》（国土资发〔2003〕45号），严格控制低密度高档住宅土地供应总量，停止别墅的土地供应，加大对中低价位普通商品

房的土地供应量，优化供地结构与区域分布。

（三）清理园区用地

对全市各类开发区、工业园区、科技园区、大学城等园区用地进行清理，重点清理违反土地利用总体规划和城市规划设立的各

种名目的园区、违反审批权限和审批程序擅自圈占使用的各类园区。

对新《土地管理法》实施以后，违反土地利用总体规划，未经土地管理部门依法批准用地的园区，应从严处理，坚决予以撤

销。对新《土地管理法》实施之前的遗留问题，区别对待处理：符合土地利用总体规划或可以纳入规划修编范围的，应根据具

体情况，在进行违法用地查处后，按法定程序办理用地手续；不符合规划修编要求的，逐步引导归入统一的规划园区用地范围

内。严禁以科技、教育等产业优惠政策取得土地使用权后，用于商品房等经营性用途开发。

对园区设立过多过滥、盲目圈占、擅自扩大用地范围，以及园区虽经依法批准，但园区内存在的非法用地、越权供地、擅自改

变开发用途，或开发强度明显不足导致土地闲置的行为，要进行认真梳理，强化政府对园区用地的统一规划、统一供应和统一

管理。

三、治理整顿工作下一步工作安排

各区应在巩固前期工作的基础上，结合组织学习和对照检查工作的阶段要求，重点做好调查和整改。按照治理整顿工作以区县

自查为主的原则，各区县要认真做好自查自纠，针对重点，按项目按地块逐一核查，并认真填写统计报表，做好汇总分析。在

清理中发现存在非法圈地、违法用地、越权批地等属于此次清理的重点问题的，应制定相应整改措施，并于5月底前将调查情

况和整改意见汇总报市房地资源局。在各区自查自纠阶段，由市房地资源局加强对各区县自查自纠工作进行跟踪督查，检查各

区县治理整顿工作方案是否实施、工作进度是否如期推进、自查自纠和整改意见是否落实，以及随时掌握各区的整顿情况。

在各区县自查整改完成后，由市房地资源局组织力量，选取一定数量的个案，进行抽查验收，总结治理整顿情况。7月10日

前，汇总各区县治理整顿情况和各项统计报表，报国土资源部。

四、注重实效，标本兼治，巩固治理整顿工作成果

（一）确保整改实效，不走过场

治理整顿工作要严格按要求抓紧落实，重在自我检查，自我纠正。在治理整顿过程中，应严格对照土地管理法确定的各项基本

制度和国土资源部工作方案的要求，查管理制度，查管理环节，查执法效果，做到从严执法，从严查处，从严整顿。对检查出

的问题，要落实整改措施，认真总结，分析原因，区别情况，分类处理。对于违反法律、法规规定，擅自占用使用土地的违法

行为，要一查到底；属于管理松懈、对土地市场监控不力的，要进一步完善和严格落实制度；属于执法犯法，以权谋私的，要

依法严肃查处，并追究有关当事人的责任；属于政策障碍或外部环境的原因，土地管理部门暂时无法解决的，应深入调研，提

出相应对策建议。

（二）标本兼治，重在治本，建立长效管理机制

进一步治理整顿土地市场秩序，既是对当前问题的集中整治，也是一项长期、艰巨复杂的任务，在做好目前工作的同时，更要

致力于研究规范土地市场秩序的治本之策，加强长效管理机制的建设。

当前在土地管理工作中，应着重加强以下三方面的工作：一是认真做好市级土地利用总体规划的修编工作，强化规划的权威性

和法律地位，充分发挥规划的指导作用；二是要逐步完善土地出让招标、拍卖、挂牌制度，规范操作程序，使土地供应的过程

更为公开、公正和透明；三是加强土地管理部门的作风建设，积极推进政务公开与窗口服务，强化土地管理人员的法律培训和

职业教育，建立和完善规范、高效、简便的土地审批制度。

上海市房地资源管理局

二○○三年四月二十四日