

# 苏州市人民政府文件

苏府〔2016〕191号

---

## 市政府关于印发苏州市国土资源 “十三五”规划纲要的通知

各市、区人民政府，苏州工业园区、苏州高新区、太仓港口管委会；市各委办局，各直属单位：

《苏州市国土资源“十三五”规划纲要》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。

苏州市人民政府

2016年12月22日

（此件公开发布）

# 苏州市国土资源“十三五”规划纲要

## 一、现状和形势

### （一）“十二五”时期主要成效。

“十二五”时期全市国土资源系统在市委、市政府和省国土资源厅的正确领导下，认真贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会以及习近平总书记系列重要讲话特别是视察江苏重要讲话精神，紧紧围绕“保护资源、节约集约、维护权益、改革创新”工作总要求，履职尽责、克难奋进，多项工作走在了全省、全国前列，得到了部省两级及市委、市政府的充分肯定。

坚定不移保红线，资源保护力度空前加大。“十二五”期间，全市国土系统坚决落实最严格的耕地保护制度，层层签订耕地和基本农田保护目标责任书，完成永久基本农田划定阶段性任务，在明确目标任务的基础上，狠抓落实，确保完成了耕地保有量达到 347.73 万、基本农田保护面积达到 308.21 万亩的要求。大力开展土地整治，实施了各级各类土地整治项目 1934 个，建设规模约 30 万亩，新增耕地约 9.6 万亩。积极履行占补平衡义务，探索实施耕作层剥离再利用等创新措施，完成了建设占用耕地“占一补一”，有效保障了地区耕地数量和质量平衡。建立了国土资源执法监管共同责任机制和市级部门联席会议制度，立案查处土地违法案件 355 件，追究党政纪责任 23 人。露采矿山环境整治进入收官阶段，整治面积 514 余万平方米，全力推进国家级绿色矿山

试点建设，有力促进了生态文明建设。

统筹管控保重点，服务发展能力不断提高。高质量完成苏州市土地利用总体规划（2006～2020年）修编及中期评估工作，试点开展城市开发边界划定和城市周边永久基本农田划定，有序推动土地利用总体规划调整完善，优化国土空间布局。加强土地指标科学分配与统筹使用，优先保障市级重大项目用地，优先支持民生工程、高端装备制造、战略性新兴产业用地需求，积极配合省以上重大项目争取专项指标，“十二五”期间，全市共计获批建设用地面积 26.19 万亩，完成建设用地供应 36.26 万亩。科学配置土地市场资源，有效推动土地市场健康运行。“十二五”期间，累计出让土地面积 27.57 万亩，取得合同出让金额 4117.5 亿元。2015 年完成国有建设用地使用权公开出让网上交易系统建设，实现了从传统市场到数字化市场的历史性跨越。

突出重点抓改革，各项改革创新取得积极进展。为有效解决苏州土地资源利用与发展瓶颈，我市提出了通过优化农用地结构布局、优化建设用地空间布局和优化镇村居住用地布局，做到保护资源更加严格、保障发展更加有力、保护权益更加有效的“三优三保”试点行动，并得到省政府批准和国土部备案通过。我局编制完成了《专项规划编制技术要点》和《操作办法》，搭建试点乡镇融资平台和开展专项管理信息系统建设，推动这一行动在全市全面推进实施。制定并出台了《关于加快土地利用方式转变深化国土资源保护和管理的意见》《关于鼓励积极盘活存量建设

用地促进土地节约集约利用的实施意见》等多个指导性文件，鼓励和促进土地资源的优化配制和合理利用，进一步提升土地节约集约利用水平。稳步推进不动产统一登记工作，出台《苏州市不动产统一登记实施方案》，完成各级不动产登记经办机构设置。有序完成各级业务培训、平台建设、窗口设置等准备工作，市本级率先完成中心城区实行不动产统一登记申请并颁发统一的不动产证书。

千方百计促集约，节约集约水平持续增强。深入推进省节约集约“双提升”行动，制定并出台了《关于企业用地回购的实施意见》《苏州市地下（地上）空间建设用地的使用利用和登记暂行办法》《苏州市专项服务产业项目建设用地出让实施意见》《关于优化配置城镇建设用地加快城市更新改造的实施意见》等文件，鼓励和促进土地资源的优化配置和合理利用，进一步提升土地节约集约利用水平。严格执行工业项目用地投资强度和规划指标“双控政策”，一次性投资低于5000万元的项目一律不予单独供地，引导和鼓励企业在原用地范围内增资扩建，鼓励达不到单独供地的中小微企业进驻高标准厂房。加大闲置、批而未用土地处置力度，按照“以用为先”的原则系统开展批而未用和闲置土地清理工作。根据可比价测算，“十二五”期间全市单位GDP建设用地占用规模由每亿元349.21亩下降到258.74亩，下降25.91%。

惠民利民重实效，管理服务水平明显提升。“十二五”期间，我市较好地完成了土地变更调查、地理国情普查等基础数据管理

工作,构建完成了市区约 2979 平方公里统一权威的数字苏州地理信息公众平台。在完成“国土一张图”综合监管平台开发基础上,进一步丰富“一张图”综合监管平台核心数据库内容,整合和完善全业务环节综合服务基础保障,深入推进不动产统一登记平台、“四全”服务模式、国土资源综合动态智能监管系统等项目建设。完成各年度国土资源依法行政省级考评和市级考核工作。全面梳理国土资源行政权力清单和责任清单制度,进一步优化行政审批流程,推动勘测定界、地价评估等部分职能向社会转移;严格规范征地程序,切实保障被征地农民的合法权益。继续落实信息公开各项制度,认真抓好信访工作各项制度。扎实开展地质灾害防治各项工作,实现地质灾害零伤亡。

正风肃纪不松劲,干部队伍建设不断强化。严格遵照省市统一部署,扎实开展党的群众路线、“三严三实”专题教育,不分批次、不划阶段、不设环节,各级同步进行。认真学习省委、市委加强和改进党建工作的一系列重要指导文件,以更高的标准更严格的要求全面加强党的各项建设,全面提升国土系统干部队伍的综合素质。把纪律和规矩挺在前面,贯彻落实“两个责任”工作制度。对照省厅党风廉政建设区域协作监督互查,找出问题、及时整改,驰而不息纠正“四风”。强化各级干部教育培训工作,提升新常态下干部学习思考、议事决策、工作执行等能力素质,激励全系统干部在破解保护资源、保障发展难题中发挥先锋模范作用。

回顾过去五年，肯定成绩的同时，我们也清醒的看到，国土资源管理工作仍存在诸多不足，主要是：资源瓶颈制约日益加大，双保难题尚未有效破解；土地资源仍然存在粗放利用，节约集约利用程度需要提高；违法用地未得到根本遏制，形势依然严峻；国土资源信息系统整合应用能力尚需进一步加强，信息化建设水平还存在提升空间等等。对此，我们一定要高度重视，采取更为有效的措施切实加以解决。

## （二）形势与要求。

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段，也是我市争当建设“强富美高新江苏”先行军排头兵的关键时期，全市国土资源工作必须深刻认识战略机遇期内涵变化，适应、把握和引领经济发展新常态，围绕“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”，加快供给侧结构性改革，顺势而为、主动作为，以创新、协调、绿色、开放、共享新发展理念开创国土资源工作新局面。

确保生态和粮食安全，必须严格坚守耕地保护红线。耕地资源事关国家粮食安全、经济安全、生态安全和社会稳定。近五年全市耕地面积年均减少约1万亩，2015年人均耕地仅0.23亩。全市耕地后备资源严重匮乏，结构性和区域性问题的凸显，耕地占补平衡压力巨大。要贯彻落实国家“藏粮于地，藏粮于技”战略，要求我们必须始终坚持最严格的耕地保护制度，划定基本农田保护红线、生态红线和城市开发边界，优化国土资源空间

开发格局，不断加大耕地资源数量和质量保护力度。

适应经济发展新常态，必须强化国土资源节约集约利用。在经济发展新常态下，我市经济运行虽增长速度会有所放缓，但结构调整和转型升级刻不容缓，仍面临要素趋紧与成本上升的双重挤压，土地节约集约利用目标要求既是破解资源难题实现科学发展、可持续发展、包容性发展的根本出路，又是新常态下加强供给侧结构性改革、实施五大政策支柱的内在要求，我们必须深入开展节约集约用地“双提升”行动，全面推进“三优三保”试点行动，健全节约集约用地制度体系，不断提升资源节约集约利用水平。

确保经济平稳健康发展，必须做好国土资源要素保障。当前宏观经济下行压力增大，确保完成市委、市政府确定的经济社会发展主要预期目标，对全市国土系统做好用地服务保障提出了更高要求。我们必须要有大局观念、职责意识，坚持以服务发展为己任，完善国土空间规划体系，全力以赴做好土地供给，千方百计缓解用地供需矛盾，切实保障好全市建设和发展用地需求，推动全市经济持续健康发展。

推进供给侧结构性改革，必须提高国土资源供给质量和效率。供给侧结构性改革的提出，标志着我国宏观经济改革从需求管理向供给管理的重大转向，土地资源是处于供给侧的重要生产要素，该项改革必然要求国土资源管理工作要积极作用。我们必须深入贯彻市政府“1+5”系列政策意见，牢牢把握好经济社

会发展对国土资源需求多样性、结构性和均衡性特点，在加大有效供给的同时优化利用结构，不断提高国土资源供给质量和效率，切实发挥好国土资源的支撑和保障作用。

坚持以人民为中心的发展思想，必须深入推进法治国土建设。当前，全市国土资源工作仍面临着多重矛盾叠加、风险隐患增多的客观事实。征地拆迁、产权归属等矛盾日益突出，违法违规用地仍未彻底遏制、行政争议案件持续攀升，行政审批制度改革有待深入推进。必须从解决人民最关心最直接最现实的利益问题入手，切实维护群众合法权益，把法治理念、法治思维和法治原则贯穿到国土资源管理的全过程和各环节，依法履行国土资源管理职能，严格规范权力运行，切实加强执法监督，构建法制完备、权责统一的国土资源管理体系。

## **二、指导思想和主要目标**

### **（一）指导思想。**

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神以及习近平总书记系列重要讲话特别是视察江苏重要讲话精神，认真落实部、省和市委、市政府工作部署，牢固树立和切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，适应经济发展新常态，坚持“保护资源、节约集约、维护权益、改革创新”工作总要求不动摇，突出抓好去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板五大任务，进一步坚守保护资源第一责任，进一步强化保障发展首要任务，进一步构建依法用地良好秩序，进一步提升惠民利

民能力水平，进一步加强党建和干部队伍建设，努力以国土资源领域改革红利增添转型升级发展动力，为实现苏州市“十三五”社会经济发展奠定更加坚实的资源基础。

## （二）主要目标。

守住耕地保护红线。要坚定不移执行最严格的耕地和基本农田保护制度，确保耕地和基本农田保护任务不减少，质量有提高。扎紧耕地保护的“篱笆”，筑牢国家粮食安全的基石，将良田沃土、绿色田园留给子孙后代。优化农业用地结构布局，促进耕地资源有效集聚利用，提升农业规模经营水平，实现耕地基本农田化、基本农田高标准化的目标。

优化国土空间开发布局。按照生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总体目标，明确主体功能定位，统筹安排城乡各业各类用地，优化城乡用地结构与布局，划定城镇开发边界、永久基本农田和生态保护红线，严控土地开发强度，积极推进“多规融合”。至2020年末生态红线区域不低于全市国土面积的38.37%。

提升节地水平和产出效益。落实省节约集约“双提升”行动计划，推动市场化配置土地资源，建立健全节约集约用地制度体系，逐步实现新增建设用地减量化，争创全省节约集约模范市。到2020年末，盘活存量建设用地3万公顷，全市单位GDP建设用地占用下降40%，建设用地供地中存量占比70%以上，力争达到80%，建设用地地均GDP产出水平提升55%。

有效遏制违法违规用地。推进落实土地执法监管共同责任机制，突出政府主导，加强部门协作。完善巡查机制，依托全市“三级土地执法巡查”系统和“慧眼守土”工程，实现巡查对象全域化。强化责任追究，构建违法用地预警问责机制。

构建规范高效管理新秩序。全面推进国土资源利用和管理法治化、规范化、信息化建设，为土地利用方式转变提供制度和手段保障。加快法治国土建设，监督各项行政权力依法有序运行，优化完善不动产统一登记制度；加强国土管理信息化建设，提高工作效率和管理水平。

切实加强党建和队伍建设。持续巩固“三严三实”专题教育成果，推动践行“三严三实”制度化常态化。坚持全面从严治党，贯彻执行《准则》和《条例》，严明党的纪律和规矩，强化正风肃纪。严格落实党风廉政建设“两个责任”，积极营造风清气正的政治生态。切实加强干部队伍建设，深入治理“为官不为”，形成敢于担当、奋发有为的精神状态，为我市国土资源“十三五”发展保驾护航。

### **三、加强国土资源保护，夯实可持续发展基础**

#### **（一）加强耕地和基本农田保护。**

严守耕地和基本农田保护红线。认真贯彻落实《土地管理法》和《基本农田保护条例》，进一步加强组织领导，强化耕地保护共同责任机制，完善市、县、乡三级耕地保护责任网络体系，层层分解落实耕地保有量和基本农田保护目标任务。严格执行占用

耕地补偿制度，按照“以补定占、先补后占”规定，引导建设不占或少占耕地。积极探索耕地保护与补偿新机制，严格落实我市关于耕地和基本农田保护生态补偿相关政策，调动各地保护耕地和基本农田的积极性。加强对违法违规占用破坏耕地行为的执法检查，通过各种形式宣传耕地和基本农田保护政策，增强全社会保护耕地和基本农田的自觉性。规划至2020年，全市耕地保有量和基本农田保护面积不少于全省土地利用总体规划确定的耕地保有量（义务量）和基本农田保护面积任务。

加强永久基本农田划定与保护。按照国家和省安排，完成我市城市（镇）周边永久基本农田划定，实现划定工作市域全覆盖，用基本农田进一步强化和拓展绿色空间，形成对中心城区有效围合隔离。同时，将永久基本农田划定成果纳入土地利用总体规划调整完善，做到上图入库、落地到户，树立保护标识牌。统筹推进高标准基本农田建设，实现耕地基本农田化、基本农田高标准化。加强监管分析，利用“慧眼守土”、国土资源“一张图”综合监管平台等信息技术手段，进一步巩固提升永久基本农田划定实效。

## （二）大力推进土地综合整治。

积极推进农村地区田、水、路、林、村综合整治和建设用地的整理复垦，适度开发耕地后备资源。强化对土地综合整治项目的立项、实施、验收等关键环节的把控，加强和农业、水利、环保等部门的联合，在完成补充耕地数量要求的同时，加强对补充耕

地质量的检测评定，数质并举，提升补充耕地整体水平。同时，加强项目后期管护和长效地力培育，动态监控土地质量，防治面源污染。积极推进实施全市耕作层剥离和再利用工作，提高复垦土地质量，使耕地占补平衡由“占一补一”提升到“占优补优”，确保耕地数量不减少，质量有提高。

### （三）强化地质环境和矿产资源保护。

强化地质灾害防治，深入贯彻落实《地质灾害防治条例》和《国务院关于加强地质灾害防治工作的决定》，加强信息化建设，推进地质灾害隐患工程治理，切实保障人民群众生命财产安全。因地制宜，做好已整治宕口后续养护和质量提升工作，巩固、提高宕口复绿整治效果。做好地质公园建设，着力保护山体资源、地质遗迹等资源，进一步提高地质公园发展品质，发挥其生态环境保护、科学普及等作用，显著改善地质环境质量，实现地质环境保护与生态文明建设的协调统一。

完善矿产资源开发利用分区管理制度，优化矿山布局。调整矿业结构，调控矿产资源开采总量，严格矿山准入，推进资源集约高效利用，合理开发与有效保护矿产资源。全市设立禁止开采区和保护矿区两类矿产资源开发利用分区，划定开采规划区块。

## 四、节约集约高效利用，优化配置土地资源

### （一）强化增量建设用地管理。

严控新增建设用地规模。对开发强度高的地区，逐步减少新增建设用地规模。从严审核建设项目用地规模和布局，从严控制

农村集体建设用地。依据资源环境承载力，探索编制建设用地减量规划，逐步实现新增建设用地和建设用地规模减量化。

实行土地差别供应政策。新增建设用地优先保障重大基础设施、民生工程、战略性新兴产业和现代服务业发展用地，一般项目用地主要通过存量挖潜保障供应，探索试行新增建设用地负面清单管理。

提高新增用地使用成本。在全市范围逐步完善土地指标的市场化配置机制，提高新增建设用地计划使用成本，构建新增建设用地计划指标安排与盘活存量建设用地规模相挂钩的“盘存配增”机制，调动地方盘活存量土地的积极性。

严格控制项目用地准入。根据国家和省《禁止用地项目目录》《限制用地项目目录》规定，加强土地供应审核，禁止新上过剩产能行业项目；坚持实行工业项目用地准入投资强度和规划指标“双控”政策，并从产出效益、资源节约、环境保护等方面逐步建立和完善工业项目的准入标准；严格按照《江苏省建设用地指标》要求控制供地条件，对超标准建设项目开展节地评价论证，合理确定用地规模。

## （二）加快存量建设用地盘活。

加快低效建设用地再开发。落实省政府办公厅《关于促进低效产业用地再开发的意见》（苏政办发〔2016〕27号），研究制定我市实行低效建设用地再开发的意见。全面开展存量建设用地调查，组织编制低效建设用地再开发专项规划和年度实施计划，

编制低效建设用地项目库，对列入项目库的低效建设用地的不同情形，分类施策，加快再开发进程。通过允许协议方式完善用地手续、适度扩大分割销售比例等措施鼓励低效利用产业用地实行扩容升级、转型利用等方式再开发。

鼓励存量土地改造开发。在符合产业规划、土地利用总体规划和城市规划的前提下，鼓励存量土地使用权人按照《苏州市专项服务产业项目建设用地出让实施意见》（苏府〔2011〕217号）和《关于优化配置城镇建设用地加快城市更新改造的实施意见》（苏府〔2013〕147号）文件规定按照现行规划实行更新改造，并实行按不超过一定比例可分割销售的支持政策。对利用现有房屋和土地，兴办文化创意、科技研发、健康养老、工业旅游、众创空间、生产性服务业、互联网+等新产业新业态的，实行继续按原用途和土地权利类型使用土地的5年过渡期政策；用途需要调整的，可采取协议出让方式供地，并允许按不超过改造和再开发后总建筑面积的一定比例分割转让。

推进落后产业腾退转优。加大低效工业企业用地回购力度，加速“退二优二”、“退二进三”进程，腾退的土地优先用于新产业、新业态项目，加快产业结构调整和经济转型升级步伐；按市场化运作方式，鼓励企业通过联合、兼并、收购、改制、重组等方式依法转让全部或部分土地使用权，有效整合土地等资源要素，化解和淘汰过剩落后产能，促进产业转型升级和企业提质增效，对低效利用建设用地研究探索实行差别化的用电、用水、用

能政策，按亩均税收情况，实行差别化的城镇土地使用税政策，倒逼企业腾退转优。政府因实施城市规划进行旧城区改造，对需要异地搬迁的符合国家产业政策的工业项目，经依法批准收回原国有土地使用权的，可以采取协议出让方式为原土地使用权人异地置换原用途的土地使用权。

积极化解商品房库存。允许适当调整不适合市场需求的产品，鼓励库存非住宅类商品房转为其他地产，提升住房供应水平。对已建成的存量商业房产、未开发或部分开发的存量商业用地，按照市政府《关于加快引导推进苏州市商业办公用房去库存工作的实施意见》文件执行，在符合规划的前提下，完善供地手续。切实落实省政府《关于供给侧结构性改革去库存的实施意见》，统筹优化商品房用地结构，探索实行商业用房兼容多种业态功能的复合开发模式。

降低土地利用及开发成本。鼓励工业企业增资技改、扩容升级，提高土地利用强度，工业用地提高容积率开发不再补缴土地出让金，对利用存量建设用地建设高标准厂房，允许建成后有条件分割转让；改革工业用地供应方式，推行工业用地先租后让和弹性年期出让，降低企业用地成本，激发工业产业转型升级活力。

### （三）鼓励土地综合利用。

推行综合立体开发模式。按照地下空间发展规划，推行立体利用节地模式，充分利用和配置地上、地下空间资源；在符合规划、安全、环境和卫生等要求的前提下，鼓励不同用途土地混合

利用和建筑的复合使用；积极推动高标准厂房建设和使用，支持各类投资开发主体参与建设和运营管理。

#### （四）促进矿产资源节约利用与综合利用。

注重政策引导，强化矿山监管，鼓励矿山科技创新，推行科学化的管理制度，我市主要固体开采矿种的“三率”指标的达标率达到100%，继续保持在全国的先进水平；推动矿业循环经济发展，鼓励固体矿尾矿资源、废矿资源再利用；加强地热资源开发管理，倡导地热的梯级利用和地热水的循环回收；加快“禁实限粘”进程，鼓励砖瓦窑企业充分利用工程废土、尾矿等生产新型墙材，节地利废；继续推动绿色矿山建设，进一步提升矿产资源节约利用和综合利用水平。

#### （五）完善节约集约用地监管机制。

继续坚持全市土地节约集约利用考核制度，进一步完善考核指标体系，并探索建立激励机制，促进全市节约集约用地水平全面提升；争创全市域省国土资源节约集约利用模范市、县（市、区）；全面推进建设项目节地评价制度，扎实开展区域、城市、开发区建设用地节约集约利用评价与更新工作；落实“八项工程”指标监测工作要求，促进单位GDP建设用地占用水平稳步降低；全面落实土地利用动态巡查制度，加强建设用地全程监管。

### 五、优化国土空间格局，协调城乡区域发展

#### （一）强化土地规划引导管控。

全面完成土地利用总体规划调整完善，科学编制实施土地整

治、永久基本农田划定等专项规划。借助土地利用现状基础数据、遥感影像、“一张图”工程等技术优势，发挥土地规划底盘作用，主动作为，全力参与“多规合一”工作。严格规划动态评估、调整修改的法律程序，完善和改进建设用地预审、农转用审查，健全以建设用地管制为基础手段的国土空间开发保护制度。适时开展新一轮土地利用总体规划修编。

## （二）划定永久基本农田、开发边界“两条红线”。

严格落实土地规划确定的基本农田保护任务和开发强度目标，全覆盖、多层次划定永久基本农田、开发边界“两条红线”。将城镇周边、交通沿线现有易被占用的优质耕地优先划为永久基本农田，完成全域永久基本农田划定，及时将划定成果上图入库、落地到户，实施永久保护。完成中心城区、4个城市副中心、50个中心镇城市（镇）开发边界划定，倒逼存量挖潜、集约用地，控制全市土地开发强度，防止城市（镇）无序扩张。

## （三）加强土地利用计划差别化管理。

落实用地计划管理制度改革，以土地利用总体规划为控制，实行3年滚动编制、分年度下达。新增建设用地计划主要保障重要基础设施、重大产业项目和重点民生工程用地，一般产业项目通过存量土地挖潜，使用增减挂钩计划解决。探索盘存配增机制，将存量建设用地盘活与新增建设用地指标分配相挂钩。探索市场化配置土地计划，通过土地市场进行有偿交易和优化调剂，提高用地成本，增强节约集约用地意识。强化计划执行的监督和考核，

定期通报执行情况，确保计划实施的精准、有效。

#### （四）推动区域、城乡空间布局优化。

以土地资源环境承载能力为基础，注重土地利用总体规划引导管控，按照区域主体功能，科学安排各类用地，提高土地资源投放的精准度，推动区域协调发展。深入开展城乡建设用地增减挂钩、“三优三保”试点，挖掘城乡建设用地潜力，优化城乡用地结构和布局，有效缓解土地供需矛盾，推动城乡发展一体化和新型城镇化建设，保护耕地和生态环境。

### 六、开拓国土工作思路，创新国土管理方式

#### （一）推进国土空间规划创新。

发挥土地利用总体规划底盘作用，推进“多规融合”。开展全市土地利用规划调整完善工作，充分发挥土地利用总体规划的空间管控作用，按照“发展规划定目标方向、土地规划定规模布局、城乡规划定功能结构”原则，进一步理顺各级各类空间规划的关系，推动实现经济社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划、生态保护规划等规划“多规融合”。以主体功能区规划为基础，统筹各类空间规划，形成统一衔接、功能互补、相互协调、全域覆盖的国土空间规划体系；积极配合省厅开展国土空间规划试点，推进市县层面“多规合一”，优化国土空间布局，形成一个市（县）一本规划、一张蓝图，构建协作、均衡、稳定、和谐的规划管理体系。进一步加强土地利用相关规划在引领生态环境保护、守住水乡风貌自然本底、严格保护耕地和基本农田，以及

提升城乡人居环境方面的重要作用,全面提升国土资源管护水平,让苏州市民拥有美好的生活家园。

推进“三优三保”专项行动,优化国土空间布局。指导各县市区全面启动以乡镇为单位的专项规划编制工作,统筹协调城市(镇)开发边界、城市(镇)周边永久基本农田划定、规划调整完善等相关工作。建立并完善“三优三保”管理信息系统,实施全过程封闭管控,将相关信息与省国土厅和国土部综合监管平台衔接备案,并结合年度变更遥感监测成果开展专项自查。在专项规划实施过程中,及时总结“三优三保”实施遇到的问题和成功经验,进一步完善行动方案,建立健全各类监管措施,确保行动不走偏、不走样。

推进土地计划管理方式创新。切实加强用地计划管控,在上级下达用地计划范围内,按照“严控总量、优化结构、区别对待、有保有压”的原则,发挥计划调控作用,促进经济社会和谐发展。明确分配原则,优先保障重点项目、民生项目和符合产业政策、投资强度大、科技含量高的项目用地。探索新增建设用地计划分配与城镇低效用地再开发、盘活存量建设用地挂钩制度,加大存量建设用地挖潜盘活力度,加大流量计划的使用,用流量来弥补增量的不足。加强土地利用计划管理,实行年度土地利用计划的全程管控,对计划使用进度、使用方向、后续管理全程把控,确保计划使用精准高效。

(二) 推进耕地保护和矿产资源管理制度创新。

完善耕地保护制度。全面推进实施占用耕地耕作层剥离和再利用制度，将耕作层剥离和再利用方案纳入土地整治规划 and 三优三保专项规划，与土地开发、土地复垦、中低产田改造等项目有机结合，有序开展。定期开展补充耕地后期管护回头看，对历年来土地复垦整理项目新增耕地后期管护情况进行检查，加强跟踪管理和督促整改，保证补充耕地项目质量。研究制定《关于补足耕地数量与提升耕地质量相结合落实占补平衡的指导意见》的具体政策措施，通过提质改造和补改结合实现耕地数量平衡和质量平衡。严格落实全市生态补偿相关政策，强化通过政策激励引导保护耕地的积极性，构筑耕地保护长效机制。

加强矿产资源管理。强化矿产资源规划的管控作用，进一步完善分区管理制度，严格勘查开发准入。贯彻落实国家矿产资源有偿使用的要求，进一步完善矿业权市场监管制度，建立矿业权出让转让信息发布制度。健全矿产资源开发利用管理机制，建立矿产资源节约集约开发机制，建立以信用管理为重点的事中事后监管机制。积极应用现代化信息技术，加强矿产资源勘查开采管理成果与国土资源“一张图”的衔接，提高矿产资源管理水平。

### （三）推进节约集约利用创新。

丰富节约集约制度体系。根据国土资源部等六部委《关于支持新产业新业态发展促进大众创业万众创新的用地意见》（国土资规〔2015〕5号）、省委省政府《关于推进供给侧结构性改革的意见》（苏发〔2016〕16号）及省政府办公厅《关于促进低效

产业用地再开发的意见》（苏政办发〔2016〕27号）等文件精神，结合我市实际，研究贯彻落实的具体规定，出台《关于促进低效建设用地再开发提升土地综合利用水平的实施意见》。

完善既有节约集约举措。适当调整现行节约集约用地相关规定。对节约集约用地相关政策举措的实际执行情况进行评估，根据上级对当前国土管理新的要求，结合新形势下土地使用权人新的诉求，对与经济社会发展和当前土地管理形势不相适应的政策规定作适当调整。

#### （四）推进土地供应方式创新。

推行土地供应方式改革。出台《苏州市工业用地弹性年期出让实施意见》，实行包括先租后让、租让结合、弹性出让等灵活多样的供地方式，逐步建立科学的工业用地绩效评估机制和退出机制；落实建设用地“净地出让”（地面净、地下净、权属净），全面推行国有建设用地使用权网上公开出让，实现“阳光出让”。

加强土地资源市场配置。充分发挥土地“闸门”调节房地产市场的关键作用，根据市场供需情况和调控要求，合理确定房地产用地供应的规模、结构、时序，促进房地产业健康发展；进一步扩大国有土地有偿使用范围，减少非公益性用地划拨，对国家机关办公和交通、能源、水利等基础设施、城市基础设施以及各类社会事业用地中的经营性用地，探索实行有偿使用。

维护良好的土地市场环境。加强计划引导，坚持实行土地储备和招标采购领导小组会办机制，合理确定年度土地收购储备计

划和供地计划；严格实施出让公告审查制度，坚决禁止设置违反“公开、公平、公正”原则的竞买条件等违规出让行为；进一步规范和细化土地出让条件，维护出让条件的严肃性；实行网上公开出让，有效防控泄密串标行为，营造更加优良的市场环境。

#### （五）推进国土监管方式创新。

强化土地利用全程监管。切实提升国土资源事前、事中和事后监管能力，努力实现全区覆盖、全程监控、快速反应、上下联动的国土资源开发利用监管新格局。依托“一张图”数据库和“慧眼守土”监管平台，全面落实土地利用动态巡查制度，加强耕地保护、建设用地全程监管，逐步建立国土资源领域信用大数据监管系统，实现市、区（县）、乡镇三级互联互通和部门间信息共享。

完善土地执法监管机制。以“三级土地执法巡查系统”为抓手，借助土地调查监测体系和“慧眼守土”视频监测技术，加强全天候和全覆盖遥感监测能力建设，对基本农田、城市开发边界、生态保护红线等重点区域进行全方位多层次的监测监管；充分发挥国土资源卫片执法检查对我市国土资源执法监管的警示和规范作用，坚持严格执法、规范执法，有效遏制和打击国土资源违法违规行爲。

#### （六）推进国土资源科技创新。

紧紧围绕经济社会发展需求和国土资源管理工作需要，深化国土空间规划、资源节约集约利用、土地资源管理等重点领域的

研究，及时总结形成经验，为国土资源管理提供理论、技术、方法支撑。积极鼓励行业企事业单位加大科技平台工作经费投入，完善科技平台建设，适时举办法学研讨会，促进国土资源领域关键技术和热点难点问题的交流，促进科研成果向实际应用转化。

## 七、加强国土资源基础建设，推进国土资源信息化应用

### （一）强化国土资源调查评价和监测监管。

加强地质环境调查监测。贯彻落实《地质环境监测管理办法》，编制全市地质环境监测规划。做好地质环境监测、地面沉降监测和地下水环境监测；加强资源环境综合调查评价，启动苏南现代化建设示范区综合地质调查，进一步完善我市地质调查数据，深化地质调查成果应用，为我市经济社会发展提供地质服务与技术支撑；进一步落实地质灾害防治各项制度，提高我市地质灾害防治能力，提升地质灾害气象预警预报、监测预警水平，巩固地质灾害防治“十有县”、高标准“十有县”建设成果。

发挥土地调查基础作用。持续开展年度土地变更调查，进一步总结工作经验，准确把握时间节点要求，根据国家和省部署要求，按时高质量完成年度土地变更调查，保持提高调查数据的现势性，做好土地卫片执法检查检查。加快土地调查和遥感监测成果数据共享，充分发挥土地调查成果在政府管理决策的基础支撑作用。

开展第三次土地调查工作。组织开展好第三次土地调查工作，对已有的土地调查成果进行全面更新，并补充新增加的调查

内容，使土地基础数据更加符合新形势下国土资源管理和经济社会发展的需要；加强土地基础数据特别是第三次土地调查数据的综合分析工作，深化土地调查成果在国土资源管理各个环节、各个方面的应用，并积极拓展扩大应用范围，推动土地调查成果的社会化应用，为经济社会发展提供坚实的数据支撑；按照上级部署要求，配合税务部门开展好以地控税、以税控地工作，构建信息共享机制。

## （二）加强测绘地理信息和国土资源信息化建设。

提升数字城市和天地图建设水平。加强市县两级数字城市建设和天地图市县级节点建设，建立与省、市（县）互动互联的三级地理信息数据联动更新机制，探索与发改、经信、规划、住建、公安、交通、水利等部门间的数据共享与更新机制，形成定期更新、应急更新、按需更新有序协调的基础测绘数据更新机制。通过数字城市建设中形成的全市统一的地理信息公共服务平台整合各类基础地理信息数据，为智慧苏州建设提供数据支撑和平台服务。

强化地理国情监测服务。在首次地理国情普查的基础上，根据上级工作部署开展地理国情监测和统计分析评价，提高成果应用的广度深度，实现苏州市地理国情监测的业务化、规范化和常态化，以普查带监测促转型，提升地理国情监测与服务能力；以城镇化、土地利用、生态建设、国土空间优化、多规合一等作为切入点，针对我市发展战略、国家主体功能区规划以及相关政策，

准确把握经济社会发展对地理国情信息的基本需求，实施地理国情动态监测。

深化地理信息成果应用。以数字城市建设、天地图市县级节点建设和地理国情普查为切入点，围绕国土资源管理、服务国计民生等方面，深化测绘地理信息成果应用，推出更多更好的测绘地理信息产品和服务，加快对品种地图产品研究与编制，满足政府部门和社会公众对地图产品的多样化需求，扩大测绘地理信息影响力；探索建立应急保障联动机制，发挥测绘地理信息时效性强、清晰度高、直观便利的优势，为应急保障工作提供有效的数据支撑和决策依据，进一步强化测绘地理信息应急保障服务能力。

探索应用“云技术”推进国土资源信息化建设。积极配合部、省级“国土资源云”建设，升级和完善全市国土资源专网基础设施，整理全市国土资源系统基础数据，建立数据资源目录，以便上传至云平台；根据云平台建设的实际情况，逐步开发基于云技术的各种信息系统或者现有系统的附加模块，充分利用云资源提升各项业务效率；合理规划移动广域网，充分运用移动网络的便捷性，打造快捷高效的国土资源移动办公平台并完善现有的三级巡查系统；充分重视云环境下的网络安全，制定苏州大市范围网络安全规划，按不同安全要求分层分级划分各网络区域，确定各个部门和角色的权限并分配到云平台的各个网络和信息系统中；探索和挖掘云中心数据资源潜力，充分利用横向部门数据和信息系统。

加强国土资源“大数据”的管理与应用。深入贯彻落实《国务院关于印发促进大数据发展行动纲要的通知》（国发〔2015〕50号）、《关于促进国土资源大数据应用发展的实施意见》（国土资发〔2016〕72号）的文件精神。通过全市不动产登记数据库建设，不断丰富和完善“一张图”数据内容，以大数据的发展应用为目标，逐步扩展国土资源数据的内容，完善数据的及时汇交与更新机制；依托现有国土资源业务专网，建立健全数据共享与交换的相关制度，初步实现纵向覆盖国土资源主管部门的数据共享与交换，横向覆盖部分单位之间的数据共享，为实现高效管理提供信息技术支撑；充分发挥“一张图”核心数据和“慧眼守土”工程的基础作用，制定监管标准体系，建立实时监管模型系统，实现预警处置、辅助决策和在线指挥；采用先进的互联网技术和思维方式促进国土资源管理和服务的发展，积极探索互联网国土资源服务应用，定制业务需求，提升国土资源数据应用价值和公共服务能力水平。

积极推进“互联网+”行动。按照《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》（国发〔2015〕40号）要求，充分发挥国土资源数据的基础性作用，借助互联网的规模优势和应用优势，以现有国土资源数据中心和综合服务平台、网络运行平台为基础，进一步完善“互联网+”技术架构和网络与安全保障体系；对“互联网+”计划中涉及的基础数据严格进行脱密处理，并在法律法规层面对数据加工处理及应用等各类问题加以明确详细规

范，破解国土资源基础数据涉密性与“互联网+”全面开放性之间的瓶颈问题；升级完善国土资源门户网站，进一步规范门户网站信息的提供、审核、发布和更新流程，利用网络提供便民服务，全面实践信息公开建设，用“互联网+政务”的形式贴近群众、服务群众，并推动各级国土资源管理部门业务管理能力与公共服务能力的提高，为实现国土资源治理能力的现代化和保障社会与经济的发展提供技术支撑。

## 八、切实维护人民权益，提升服务管理效能

### （一）全面推进不动产统一登记。

进一步深化不动产统一登记制度，完成各县级市、区不动产登记机构组建，全面实施不动产统一登记。建设全市统一的不动产登记信息平台，逐步实现不动产审批（审核）、交易和登记信息实时互通共享。依托“一张图”工程，打造“四全”模式登记窗口，建立不动产登记管理应用服务体系，逐步实现不动产统一登记机构、登记依据、登记簿册、信息平台“四统一”。

开展不动产权籍调查，及时更新城镇地籍调查成果，全面完成村庄地籍调查工作，建立城乡一体的不动产权籍数据库。按照不动产统一登记要求，在试点村进行宅基地使用权和农房统一发证工作，做到符合法律要求的应发尽发，并逐步扩大统一发证范围。逐步将农村土地承包经营权确权登记纳入不动产统一登记范围。按照国家和省部署要求，开展自然资源统一确权登记工作。

### （二）完善征地补偿管理工作。

不断完善与经济发展水平相适应的征地补偿调整机制，稳步提高土地补偿费和安置补助费标准，建立以农民人均纯收入为基础的被征地农民社会保障资金增长机制和省政府 93 号令前后养老年龄段被征地农民养老待遇的统一增长机制；主动公开征地相关法律法规政策制度文件、征地报批前期程序材料、批准材料及两公告等，准确把握依申请信息公开范围，做好信息公开工作。

### （三）推进“四全”服务模式。

全市国土资源系统加快推进“四全”服务模式，重点加大县级层面上推进力度，强化统筹协调，2016 年年底实现“四全”服务模式全覆盖。进一步夯实信息化基础，建立完善政务管理平台，推进本地区全业务、全流程网上运行。抓紧落实窗口建设，提高对外服务效能。制定标准化服务流程，出台标准化服务手册，通过内部关联、环节精简、并联运作等手段持续开展流程再造。加强考核检查、跟踪督办，确保“四全”服务各项工作落实到位。

### （四）持续推进简政放权。

继续加大简政放权力度，完善公开透明、便利高效、程序严密、权责一致的行政审批制度。对照省国土资源厅推进行政权力清单标准化以及完善权力清单、责任清单管理的工作要求，加强市、县协同，积极推进权力清单标准化工作，统一三级权力的名称、类型、依据及编码。坚持放管结合，做好已取消和下放行政审批事项的落实和衔接。创新强化行政权力事中事后监管机制，着力构建横向到边、纵向到底的监管网络和科学有效的事中事后监管工作体系。

## 九、重大工程建设

### （一）高标准农田建设工程。

按照《高标准农田建设规范》，开展田、水、路、林、村综合整治，完善沟、渠、路、林、桥等设施的综合配套，增强工程区灌排功能，改善农业生产条件、农村生态环境和农民居住环境，全面有序推进高标准农田建设，提高农田质量，增加有效耕地面积，增强地区粮食安全保障能力。以土地综合整治为平台，整合国土、农业、发改、农业综合开发、水利、林业等多部门的涉农资金，积极吸纳社会资金参与，保障工程的资金需求。

### （二）国土资源调查与监测工程。

持续开展年度土地变更调查，完善调查体系，优化工作流程和方法，加强全天候和全覆盖遥感监测能力建设，强化与土地执法联动，提升国土资源事中和事后监管能力。加快土地调查和遥感监测成果数据开发共享，开展工业调查和低效用地分析监测，充分发挥各类土地调查成果在政府管理和决策、服务经济社会各领域的基础作用。根据国家和省统一部署，适时开展第三次土地调查。加强地质环境监测管理，完成苏南现代化建设示范区综合地质调查苏州部分，制定苏州市地质环境监测规划。

### （三）国土资源云工程。

推进国土资源全业务、全流程网上公开透明运行，构建以“一张图”工程为基础的统一的国土资源数据资源体系，建成不动产登记平台、地质灾害和环境预警预报系统、慧眼守土工程、“四

全”业务系统等，实现对全市国土资源的综合动态监管。积极推动现代信息技术在国土资源政务管理、资源监管、宏观调控和社会化服务中的广泛深入应用，逐步建立和完善以信息化为支撑的国土资源管理运行体系，提高国土资源在相关行业和社会的支撑水平和能力。建立数据共享和开放机制，向社会提供信息产品制作与服务。

#### （四）国土资源服务保障工程。

切实履行好国土资源服务大局、服务经济社会的职责，调整完善土地规划，合理安排新增建设用地计划，改进耕地占补平衡机制，满足“十三五”全市城乡建设、产业发展、基础设施、民生改善等合理用地需求，支持大众创业万众创新、养老、旅游、体育文化等新产业新业态发展用地，保障全市社会经济可持续发展。借助“四全”服务模式，改进建设用地审查报批流程，提高用地审批效率，实现全业务、全流程网上运行。

### 十、保障措施

#### （一）建设法治国土。

推进健全法制化建设。切实提高立法工作的科学化、精细化水平，认真制定规范性文件年度计划，提高国土部门整体立法工作质量。完善规范性文件合法性审查、集体审议和公开发布制度。

规范重大行政决策程序。贯彻落实重大行政决策程序规定，逐步完善重大决策配套制度。围绕重大决策项目，规范履行决策程序，确保程序正当、过程公开、责任明确。

推进落实国土资源执法监管共同责任机制。健全土地执法监管联席会议制度，明确地方各级政府国土资源管理和耕地保护的第一责任，强化与有关职能部门建立横向联动机制。进一步优化国土资源系统内部行政资源配置，强化执法监管效能，最大限度防范各类国土资源违法违规行为发生。

加强法制宣传教育。编制本地区“七五”普法规划，大力推进法治宣传教育工作，丰富宣传途径，增强社会各界国土资源法律意识。强化法制教育培训，不断提高干部职工的法治思维和依法行政能力，全面提升行政执法水平。

## （二）培养人才队伍。

从严选拔干部，加强队伍整体建设。落实《党政领导干部选拔任用工作条例》，坚持“好干部”标准，树立正确用人导向，不断规范完善干部选任工作程序，选优配强各级领导班子，不断优化干部队伍结构，着力打造一支政治坚定、朝气蓬勃、业务精湛、勇于担当、作风优良的国土干部队伍。

加强教育培训，提高队伍能力水平。增强理想信念和党性教育，提升为民服务意识。做好年度培训计划，重视和深化专门业务培训，创新培训机制，完善培养模式。

规范考核机制，激发队伍整体活力。制定和完善对县（市）、区领导班子及科级干部的考评办法，进一步加强系统干部考核评价机制的科学性和可操作性。强化机关、事业单位工作人员平时考核，建立科学的考核评价体系，加大对考核结果的使用力度，有效推进机关、事业单位效能建设。

### （三）落实工作责任。

完善规划体系。全面完成全市土地利用总体规划调整完善工作，科学编制土地整治、矿产资源开发利用和地质环境保护等专项规划，确保各类规划在总体要求上指向一致、空间配置上相互协调、时序安排上科学有序。

分解目标任务。分解本规划确定的发展目标、主要任务，明确牵头部门和工作责任，加大考核力度。各部门要按照自身职责，加强协作配合，切实做好规划落实工作。

### （四）加强实施管理。

加强规划实施的跟踪、监测和预警工作，强化动态管理，对规划实施进行定期跟踪分析，对规划执行中出现的情况和问题及时采取相应对策措施。

完善规划评估体系，建立健全前期评估、中期评估与后期评估相协调、定量评估与定性评估相配套、自我评估与第三方评估相结合的规划评估体系，明确评估重点，提高规划评估的客观公正性。

加强规划宣传，着力推进规划实施的信息公开，提高规划实施的民主化程度和透明度，广泛听取群众意见，接受社会对规划实施程度和情况的监督，保障规划得到有效实施。

---

抄送：市委各部委办局，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院，军分区，市各民主党派，市各人民团体，市工商联，各大专院校。

---

苏州市人民政府办公室

2016年12月28日印发

---