

2012 NIANDU TUDI KUANGCHAN
WEIPIAN ZHIFA JIANCHA
GONGZUO JIEDU

2012年度 土地矿产卫片执法检查

工作解读

国土资源部执法监察局 编

地质出版社

F3211
184

2012 年度土地矿产卫片执法 检查工作解读

国土资源部执法监察局 编

地质出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

2012 年度土地矿产卫片执法检查解读 / 国土资源部执法监察局编. — 北京: 地质出版社, 2013.6 (2013.6 重印)
ISBN 978-7-116-08337-0

I. ①2… II. ①国… III. ①卫星遥感—应用—土地管理—执法监督—研究—中国 IV. ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 106992 号

责任编辑: 李颖 郭玉洁

责任校对: 李玫

出版发行: 地质出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号, 100083

电话: (010) 82324508 (邮购部); (010) 82324502 (编辑部)

网址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: zbs@gph.com.cn

传真: (010) 82318790

印刷: 北京地大天成印务有限公司

开本: 880mm×1230mm 1/32

印张: 2.75

字数: 100 千字

版次: 2013 年 6 月北京第 1 版

印次: 2013 年 6 月北京第 2 次印刷

定价: 18.00 元

书号: ISBN 978-7-116-08337-0

(如对本书有建议或意见, 敬请致电本社; 如本书有印装问题, 本社负责调换)

《2012年度土地矿产卫片执法检查工作解读》

编委会

主 任：李建勤

副 主 任：郭宝平 岳晓武 王 玲 王宗亚 张海萍

编 委：（以姓氏笔画为序）

于洪亮 马永利 王 辉 王永红 王晓慧

王淑英 申晓龙 白大永 刘 杰 刘登跃

刘德光 杜英华 杨 虎 李 斌 李龙浩

李江涛 李晓文 何俊伟 张卫平 张福柱

陈 真 胡颖哲 晋璟瑶 徐 昕 徐智盼

高 永 高海亮 唐 辰 宾洪超 董 林

董云松 焦 磊 强 健 蔡 飞 潘 辉

魏 镜 魏建东

前 言

2013年4月，国土资源部印发了《关于开展2012年度土地矿产卫片执法检查工作的通知》（国土资发〔2013〕47号），在全国部署开展土地矿产卫片执法检查工作。5月8日，国土资源部召开视频会议，对2012年度土地矿产卫片执法检查工作作出具体部署并培训。2012年度土地矿产卫片执法检查工作“简化程序、突出重点、分工负责、协同推进”，坚持“把权力和责任放下去，把服务和监管抓起来”。

为便于各地准确理解和把握有关政策要求，掌握实际操作方法，推动工作，国土资源部执法监察局组织编印本工作手册，供各地学习使用。

国土资源部执法监察局

2013年5月

目 录

国土资源部领导批示	(1)
在2012年度土地矿产卫片执法检查工作部署暨培训视频会上 的讲话	国土资源部执法监察局局长 李建勤 (2)
把权力和责任放下去 把服务和监管抓起来 ——2012年度土地矿产卫片执法检查有关问题释疑	国土资源部执法监察局 (13)
于法周严 于事简便	《中国国土资源报》评论员 (22)
2012年度土地卫片执法检查有关问题解析	国土资源部执法监察局检查指导处 宾洪超 (24)
矿产卫片遥感解译工作说明	中国国土资源航空物探遥感中心 杨金中 (42)
2012年度矿产卫片执法检查有关问题解析	国土资源部执法监察局查处二处 潘 辉 (54)
国土资源部关于开展2012年度土地矿产卫片执法检查 工作的通知	(68)

国土资源部领导批示

姜大明部长批示：“要加强宣传引导，推动工作落实。”

徐德明副部长批示：“请按大明部长的要求，层层落实责任，切实加大执法监察力度，注重源头执法，文明执法，并注重在村、乡建立国土资源管理的协管员、兼职宣传员、信息员制度，便于及时发现问题，及时做好引导工作，努力把矛盾化解在基层，消灭在萌芽状态之中，以维护国土资源管理的良好秩序。”

在 2012 年度土地矿产卫片执法检查 工作部署暨培训视频会上的讲话

国土资源部执法监察局局长 李建勤

(2013 年 5 月 8 日)

同志们：

根据国土资源部领导的指示，今天召开 2012 年度土地矿产卫片执法检查工作部署暨培训视频会，对 2012 年度土地矿产卫片执法检查工作的具体部署，并进行培训。首先，我传达姜大明部长、徐德明副部长就做好 2012 年度土地矿产卫片执法检查工作的重要批示。姜大明部长批示：“要加强宣传引导，推动工作落实。”徐德明副部长批示：“请按大明部长的要求，层层落实责任，切实加大执法监察力度，注重源头执法，文明执法，并注重在村、乡建立国土资源管理的协管员、兼职宣传员、信息员制度，便于及时发现问题，及时做好引导工作，努力把矛盾化解在基层，消灭在萌芽状态之中，以维护国土资源管理的良好秩序。”我们要认真学习部领导的重要批示，切实抓好落实。下面我就做好 2012 年度土地矿产卫片执法检查工作的四点意见。

一、卫片执法检查工作的历史和作用

自 2000 年起，国土资源部已经先后组织开展了 12 次卫片执法检查，今年是第 13 次。总体上看，卫片执法检查有四个特点。

（一）检查范围不断扩大

从检查范围来看，1999 年度检查了 66 个城市，2008 年度扩

大到 172 个城市，2009 年度则首次实现全国 2859 个县全覆盖检查。从资源类型来看，最初只是开展土地卫片执法检查；自 2010 年度起在全国范围内部署开展矿产卫片执法检查，覆盖土地、矿产两种资源。

（二）方式不断创新

从最初纸质上报数据改进为通过卫片执法检查信息系统上报；从最初通过遥感影像对比、发现变化图斑全部核查改进为与土地变更调查相衔接，“一查多用”；利用“批、供、用、补、查”综合信息监管平台进行套合分析审核，圈定“疑似违法图斑”重点查处，尽量减少重复劳动，减轻工作量。

（三）内容不断丰富

卫片执法检查最初主要是用于发现、制止和查处土地违法行为，进而扩展到评估一个地区的土地管理秩序，并根据卫片执法检查结果开展警示约谈、登门通报、召开座谈会等形式，督促整改，形成了警示的效果。2009 年度首次实施了责任追究，2 个市、29 个县的 73 名责任人受到纪律处分；2010 年度，1 个市、11 个县的 25 名责任人受到纪律处分，2011 年度问责工作正在进行。卫片执法检查的结果还应用于创建全国文明城市、国土资源节约集约模范县评比、建设用地指标奖惩等工作。内容不断丰富，作用逐步显现。

（四）工作逐步规范

2010 年，国土资源部制定了《土地矿产卫片执法检查工作规范（试行）》。每年根据新情况、新问题，及时研究具体工作措施，规范工作。

从多年的工作情况来看，卫片执法检查不仅成为国土资源部强化执法监管的“杀手锏”，而且成为各地、各部门做好国土资源执法工作的抓手。特别是警示约谈和责任追究，已经在有效遏制国土资源违法行为方面发挥了较好的警示震慑作用。

二、卫片执法检查工作的成效与问题

(一) 工作成效

通过不断创新和持续努力，卫片执法检查工作取得了明显成效，突出表现在以下五个方面：

1. 有效遏制了违法违规势头，执法监管形势持续向好

根据近年来卫片执法检查数据统计分析，违法占用耕地面积比例呈逐年下降的趋势，2006 年度违法占用耕地面积的比例是 48.5%，2007 年度是 34%，2008 年度是 14.4%，2009 年度是 11.7%，2010 年度是 11.29%，2011 年度进一步下降至 6.74%。虽然不能只看比例等数据，但违法占用耕地面积比例下降、执法监管形势持续向好的趋势是确定无疑的。

经过 2010 年度、2011 年度两年全覆盖的矿产卫片执法检查，各地通过进一步加大矿产资源执法监管力度，严厉打击矿产资源违法违规行为，积极完善矿业权审批手续等措施，群发性、大规模的违法勘查开采基本得到遏制，矿产资源开发秩序总体向好。

2. 有力地推动了执法监管共同责任机制的形成，促进了国土资源管理新格局的构建

卫片执法检查在推动建立“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的国土资源管理新格局方面发挥了重要作用。地方各级党委、政府高度重视卫片执法检查工作，省、市、县三级都成立了由政府领导任组长的工作领导小组，卫片执法检查工作由部门行为转变为政府行为；国土资源部也加强了与交通运输部、原铁道部、水利部等部门的协调联动，出台了进一步搞好服务和加强监管的相关文件；地方各级国土资源主管部门加强了与公安、安监、监察、司法、检察等部门的协作配合，成立各相关部门共同参加的土地矿产卫片执法检查工作领导小组，推动卫片执法检查由单一执法向联合协作转变。在国土资源系统内部，卫片执法检查由执法监察部门的单一行动转变为执法、督察、规划、地籍、利用、开发、储量、审批各个业务部门的整体

联动。

3. 及时反馈制度设计和管理上存在的问题，推进了管理制度改进和改革

针对卫片执法检查中发现的问题，深入分析原因，深刻反思国土资源管理在制度设计上存在的问题和漏洞，坚持疏堵结合、标本兼治，在国土资源管理制度设计、管理方式转变等方面积极提出改革措施与建议，如重点工程审批制度改革问题、农村宅基地管理和指标分配问题、合法采矿违法用地问题、矿权审批制度改革问题等，在推动执法监察关口前移和重心下移、立足堵住“后门”的同时，努力开大“前门”，积极保障经济发展，努力保护耕地红线。

4. 加快国土资源信息化建设进程，提升了综合监管能力和水平

卫片执法检查从过去单一的人工核查模式逐步演变为充分利用综合信息监管平台的信息化核查模式。这一模式的转变，有力地促进了地方加强建设用地管理信息、矿权审批登记信息备案工作，国土资源部综合信息监管平台中的建设用地审批、城乡用地增减挂钩等备案信息越来越丰富，内容越来越准确。卫片执法检查所有数据成果均实现了在线上报、在线统计，各级国土资源主管部门的信息化建设水平进一步提高，运用能力进一步加强。

5. 锤炼队伍，提升素质，地方国土资源主管部门执法能力得到了强化

卫片执法检查工作任务繁重，各级执法监察工作人员不仅工作非常辛苦，而且压力巨大。但各级国土资源执法监察工作人员以高度的责任感、扎实的工作作风，认真完成内、外业核查工作，积极开展违法用地、违法勘查开采矿产资源的整改查处，执法队伍的工作作风、业务能力得到了很大的锻炼和提高，执法装备和经费保障也得到进一步加强。同时，强化了执法监察机构建设，全国已有7个省级国土资源执法监察机构、队伍实现了整体升格；14个省份的分管领导高配，其中有10个省份的执法监察负责人进入党组，地位得到进一步提升。这也从一个侧面充分说明了地方党委、政府和国土资源主管部门主要领导对执法监察工

作的重视。

通过连续多年开展卫片执法检查工作，“全国覆盖、全程监管、科技支撑、执法督察、社会监督”五位一体的执法监管体系基本形成，国土资源违法违规制度管控能力得到提高，社会影响持续扩大。

（二）存在的问题

卫片执法检查工作取得的成绩不可否认，存在的问题也不容忽视，需要研究加以解决。突出表现在两个方面：

1. 卫片执法检查结果的公平性、严肃性越来越受到挑战

由于卫片执法检查结果与约谈、问责直接挂钩，有的地方不是把工作重心放在如何管好、用好土地上，而是想方设法在数据上做文章，影响了数据的真实性、准确性，进而影响了卫片执法检查的功效。

2. 整改查处“唯比例论”倾向突出，执法效果不够理想

如果超比例了，可以补办手续的，各级政府和国土资源主管部门都大开绿灯，甚至停止受理正常报件，突击补办；一时难以补办手续的，就集中强拆，导致民怨很大；有的对政府招商引资项目违法用地甚至不惜给予高价赔偿后，拆除复耕，造成社会财富的巨大浪费；违法占用耕地面积占新增建设用地占用耕地总面积比例未达到或者已经降到15%以下，没有被约谈和问责压力的，则借口执法成本高、查处难度大、社会维稳形势严峻等，对违法用地整改查处不积极，等待观望。有的地方上报整改查处到位，但实际上并没有整改查处到位；有的地方为提高依法履行职责到位率和整改查处到位率，达到验收标准，甚至采取假立案假查处的方式“达标”。

受利益驱动和矿产品市场价格波动的影响，局部地区、个别矿种的开发秩序出现“反复查、查反复”的现象，有待进一步规范。

如果说还有第三个问题，那就是工作周期比较长，各级政府投入的人力、精力还比较多。

三、在卫片执法检查工作中处理好四个关系

(一) 处理好与土地变更调查工作的关系

土地卫片执法检查与土地变更调查的工作任务和工作内容有所区别。总体来说，在实行“一查多用”后，既要按照分工，各负其责，又要协作配合，相互促进。土地变更调查阶段做了大量艰苦、细致的工作，为开展卫片执法检查提供了比较好的工作基础，客观上减轻了卫片执法检查外业核查的工作量。但是，一些地方还无法跟上工作改革的节奏，这两块的工作还没有得到很好的处理。例如，在 2011 年度卫片执法检查中，一些地区出现了不少“非新增建设用地”，即在 2011 年度土地变更调查中已经作为新增建设用地变更，在土地卫片执法检查中又不承认为新增建设用地的情况。国土资源部组织对“非新增建设用地”进行了严肃核查，也发现了不少问题。为维护两项工作的严肃性，今年，国土资源部坚决取消“非新增建设用地”（也就是“实地伪变化”）的填报选项。

国土资源部领导在研究 2012 年度卫片执法检查工作时，明确要求各地要进一步理顺年度变更调查与卫片执法检查的关系，做到相互支撑、相得益彰，防止相互纠结、相互干扰，确保变更调查数据成果客观准确，同时充分发挥遥感监测数据和变更调查成果对卫片执法检查的重要支撑作用。执法监察系统的同志对变更调查中发现的疑似图斑要及时跟进，对需要进一步认证的图斑要强化协同配合，对确认的违法违规案件要严格查处整改。

(二) 处理好与地方政府的关系

卫片执法检查不仅要成为国土资源部强化国土资源执法监管的“杀手锏”，而且要成为各地、各部门做好国土资源执法工作的有力手段。全国土地矿产卫片执法检查工作由国土资源部统一部署开展，国土资源部和省、市、县三级政府及国土资源行政主管部门分级负责。要通过强化共建共享、共查共管，最大限度地

调动各方面、各层级的积极性，形成共同加强国土资源执法监管、遏制违法违规行为的强大合力。

市、县国土资源主管部门要利用好卫片执法检查工作这个平台，借力、借势，积极主动，推动违法行为整改查处工作。要将卫片执法检查工作由部门行为转变为政府行为。地方各级国土资源主管部门要主动向同级政府领导请示汇报，争取政府领导的理解、支持，由政府领导牵头负责，担任卫片执法检查工作领导小组组长，国土资源、公安、纪检监察等各相关部门协调联动。要争取以政府文件下发通知，或由政府组织召开会议部署卫片执法检查工作。国土资源系统内部要加强统筹，协同配合，做好工作。

（三）处理好卫片执法检查与日常执法监察工作的关系

卫片执法检查作为国土资源执法监察工作的一个重要执法手段，发挥了重要作用。但是，个别地区存在“重卫片检查、轻日常监管”的倾向，有的地方对日常巡查发现的违法用地不积极组织整改查处，而是等卫片下来后，看是否在卫片执法检查范围、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是否达到 15% 以上，视情况再组织整改查处。

为扭转“重卫片检查、轻日常监管”的倾向，《国土资源部关于开展 2012 年度土地矿产卫片执法检查工作的通知》（国土资发〔2013〕47 号，以下简称《通知》）要求，各级国土资源主管部门要统筹协调处理好巡查、案件查处等日常执法监察工作与卫片执法检查的关系，探索建立日常执法监察工作成效与年度卫片执法检查结果相挂钩的激励机制。卫片执法检查工作重在从整体上评估一个地区的国土资源管理秩序，日常执法监察重在个案源头防范和查处。要进一步加强日常巡查工作，要充分应用卫星遥感、航空摄影、低空无人驾驶飞机飞艇、视频监控等先进技术手段，对国土资源违法违规易发高发地区，实施动态监测，及时发现、制止国土资源违法行为。努力将违法行为“发现在初始，解决在萌芽”，有效防范和遏制违法违规行为。最近，国土资源部领导明确指示，要“注重源头执法，文明执法，并注重在村、乡

建立国土资源管理的协管员、兼职宣传员、信息员制度，便于及时发现问题，及时做好引导工作，努力把矛盾化解在基层，消灭在萌芽状态之中，以维护国土资源管理的良好秩序”。请各地认真总结已经建立的村级协管员制度，加大推广力度，发挥好村级协管的作用。例如，广东省聘请大学生村官、江苏省聘请邮递员做信息员、协管员的好做法，就值得大家学习、借鉴。姜大明部长明确指示，协管员制度是个好办法，请各地做好总结、推广。

（四）处理好自查、督查与抽查的关系

市、县是做好卫片执法检查查处整改工作的主体，要全面开展自查，在变更调查工作的基础上，对违法行为要积极主动整改查处，一次性做到位；部、省主要搞好督促、检查和指导。要通过督查、抽查和验收，督促市、县做好自查工作，把违法行为查处整改到位。部、省要协调联动、优势互补，合力推进卫片执法检查工作，共同维护国土资源管理秩序。卫片数据成果出来后，国土资源部将组织对疑似违法图斑多、面积大的地方开展实地督查，核准事实，即时挂牌督办。这项工作往年国土资源部做得不够到位，今年会予以加强。各省数据上报后，国土资源部将组织抽查。问题比较突出的市、县，将作为国土资源部实地验收的重点地区。

四、2012 年度卫片执法检查工作需强调的四个问题

做好 2012 年度卫片执法检查工作，要认真贯彻落实部领导的指示，“简化程序，突出重点，分工负责，协同推进”，把权力和责任放下去，把服务和监管抓起来。上下共建共享，共查共管，形成共同加强执法监管、遏制违法违规行为的合力。

（一）省级要切实负起责任

省级国土资源主管部门是组织开展本地区卫片执法检查工作的主体，要切实负起责任，组织所辖市、县做好本地区 2012 年度土地矿产卫片执法检查工作。除历年卫片执法检查工作常规要求外，今年《通知》进一步明确规定了各省级国土资源主管部门

的四项主要权力和责任。

1. 数据审核，确保真实

各省级国土资源主管部门要全面开展书面数据审核验收，抽调人员成立专门的审核小组，制定数据审核方案，切实加强数据审核把关，要采取随机抽查、交叉检查等有效措施，确保上报的各类数据真实、准确。对问题较为突出的地区，要进行实地核查，督促整改。对书面数据审核和实地验收发现的问题，要责成有关市、县进行纠正。未按要求纠正到位的，不得通过验收。在督查和验收中，对发现虚报瞒报数据、伪造审批文件或现场等弄虚作假行为的市、县，要予以通报批评，限期整改，并严肃追究有关责任人的责任；整改不到位的，一票否决，不予通过验收。

2. 挂牌督办，查处案件

各省级国土资源主管部门要结合卫片执法检查图斑，选取重大、典型案件进行公开通报和挂牌督办，做到查处一案，警示一方，教育一片。对未经依法处理的国土资源违法违规行为，一律不得办理相关审批手续。国土资源部要求各省每年必须开展案件公开通报和挂牌督办，并将结果报国土资源部，作为对省级执法工作考核的重要指标。

3. 警示约谈，推动整改

各省级国土资源行政主管部门要根据本地区的实际情况，依据卫片执法检查结果和整改查处等方面的情况，自主制定警示约谈规则，对国土资源违法违规严重地区，报请省级人民政府同意后，请省级人民政府开展警示约谈工作，面对面沟通情况，面对面开展批评和自我批评，面对面督促整改。并在开展警示约谈工作后一周内，将警示约谈情况报国土资源部。对整改查处力度大、成效明显的地区要通报表扬，并奖励用地指标。对工作成绩突出的个人要予以表扬和奖励。对国土资源违法违规行为查处整改不积极、不到位的地区，要采取暂停办理用地、用矿审批，扣减用地指标等方式，督促相关地区的地方人民政府组织整改查处到位。

4. 责任追究，严惩违法

对符合《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、国土资源部令第 15 号，以下简称 15 号令)第三条规定的责任追究(也就是问责)条件的市、县，各省级国土资源主管部门要主动会同省级监察机关，严肃追究有关市、县政府领导人员的责任，并将问责结果报国土资源部。需要强调的是，要全面理解 15 号令第三条关于问责的有关规定。第三条对县级以上地方人民政府主要领导人员和其他负有责任的领导人员实施问责的规定有四款，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 15% 以上仅仅是其中一条，还有其他三条，包括：对发生土地违法案件造成严重后果的；对违反土地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，也要问责。

(二) 部里抓好服务和监管

国土资源部要把服务和监管切实抓起来。

1. 抓好服务

国土资源部下发《通知》和工作方案，制定政策标准，明确责任分工；召开视频会，统一部署，宣传发动。今天，《中国国土资源报》以一个整版刊登了《2012 年度土地矿产卫片执法检查工作解读》。开展培训，解疑释惑，确保各地准确理解国土资源部的各项政策和要求；工作过程中，国土资源部将通过半月报、简报等形式，指导协调，宣传典型；还将开展调查研究，发现问题，解决问题，推动工作。

2. 抓好监管

把主要工作交给省级国土资源行政主管部门完成，体现了国土资源部注重发挥部和地方两个积极性的改革思路。同时，为防止一放就松，一放就乱，国土资源部将集中精力抓好监管。与省级的主要权力和责任相对应，具体分为以下四个方面：第一，加强数据审核，突出对重点地区的实地检查和验收。各省数据上报后，国土资源部将组织抽查。存在问题比较突出的市、县，将作为国土资源部开展实地检查和验收的重点地区。在部级数据审核验收中，对把关不严、数据失真的省份，国土资源部将通报批评