

探索 科学发展之路

——西南地区土地管理热点问题调研

国家土地督察成都局 编



中国大地出版社

探索科学发展之路

——西南地区土地管理热点问题调研

国家土地督察成都局 编

中国大地出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

探索科学发展之路: 西南地区土地管理热点问题调研/
董祚继主编. —北京: 中国大地出版社, 2008. 8
ISBN 978 - 7 - 80246 - 014 - 0

I. 探… II. 董… III. 土地管理—调查研究—西南地区
IV. F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 126478 号

责任编辑: 叶 丹

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010—82329127 (发行部) 010—82329008 (编辑部)

传 真: 010—82329024

网 址: www.chianlandpress.com 或 www.中国大地出版社.中国

印 刷: 四川经纬印务有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 19.25

字 数: 260 千字

彩 插: 9 页

版 次: 2008 年 8 月第 1 版

印 次: 2008 年 8 月第 1 次印刷

印 数: 1—3000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 80246 - 014 - 0/F · 221

定 价: 46.00 元

版权所有 · 侵权必究



国土资源部党组书记、部长、国家土地总督察徐绍史（前排左五）在四川省调研成渝统筹城乡综合配套改革试验区土地制度时，来成都督察局看望干部职工



国土资源部党组成员、国家土地副总督察甘藏春（左三）在抗震救灾前线指挥部研究抗震救灾工作



董祚继局长在四川省
绵阳市实地调研

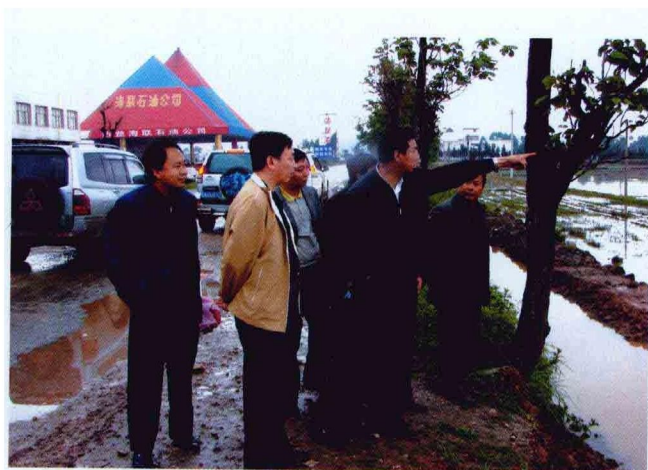


董祚继局长在成都市
龙泉驿区调研城乡统
筹的土地政策



成都督察局召开西南
四省（区、市）座谈
会，研究分析土地管
理形势

尚波副专员在云南省
曲靖市实地调研



蒋美生、张先余、杜
杰灵等同志在四川省
峨眉山市调研

陈志刚、苏孝宽同志
深入地震重灾区调研



成都督察局干部集体
讨论修改调研报告



李文谦、王冬银、王
蓉丽同志在重庆调研

成都督察局部分同志
在重庆调研



编委会名单

主 编：董祚继

副主编：尚 波 蒋美生（执行）

编 委：陈志刚 苏孝宽 张先余 古友平
卢安烈 王 春 罗 杰 杜杰灵
李文谦 王冬银 王蓉丽 赵 军
蔡 辉 钟 敏 李云昆 张 英

序

作为学习实践科学发展观试点活动的重要成果，凝聚着国家土地督察成都局工作心血的《探索科学发展之路——西南地区土地管理热点问题调研》一书出版了，这是国家土地督察制度实施以来一件可喜可贺的事情。该书收录了成都督察局半年来的调查研究工作成果，是该局认真践行科学发展观的重要体现，同时也是扎实履行国家土地督察工作职责的积极探索，其中表现出来的开拓精神十分可贵。

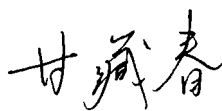
该书既是成都督察局解放思想、改革创新的产物，也是国家土地督察制度实施两周年的献礼。两年来，国家土地督察机构在部党组和国家土地总督察的正确领导下，边组建、边工作，克服人员少、经验少、条件差等困难，不断探索和完善工作机制，积极开展各项土地督察工作，阔步前进，打开了良好工作局面。全体督察干部上下一致，齐心协力，艰苦奋斗，圆满完成了各项工作任务，向党中央、国务院，向全社会交出了一份满意的答卷。督察队伍和干部的信心、勇气、能力和毅力不断迎接了挑战，经受了考验。两年来的实践充分说明，建立和实施国家土地督察制度符合科学发展观的要求，符合我国基本国情，具有强大的生命力。

这些成绩的取得，与扎实有效地开展调查研究有着密不可分的关系。“开展土地管理的调查研究，提出加强土地管理的政策建议”是国务院赋予国家土地督察机构的基本职责之一，做好调查研究，对推进土地督察其他各项工作也具有重要作用。成都督察局自组建以来，一直十分注重调查研究，积极创新督察工作思路，推动了督察工作的全面有效开展。特别是在部党组部署开展深入学习实践科

学发展观试点活动以来，成都督察局结合督察区域的实际，围绕区域土地管理热点难点问题开展了大量调研工作，其中既有对国家宏观经济背景和政策的理性思考，又有对地方涌现的好经验、好做法的梳理总结；既有对落实好国家现行政策的意见和建议，又有对创新土地管理机制的前瞻性探索。尤其值得肯定的是，针对成都市建立耕地保护基金制度、四川省抗震救灾和灾后重建土地支持政策等开展的专题调研，为出台相关政策提供了非常及时、有益的参考，得到了部党组和总督察的高度评价。这些思考和探索，一定会给督察机构的其他同仁带来有益的启迪，也必将促进土地督察工作的深入开展。

国家土地督察制度的实施才刚刚起步，科学发展之路任重道远。希望成都督察局和土地督察战线上的其他同志们积极行动起来，不仅做土地督察制度的忠实实践者，同时也要做督察路上的踊跃开拓者，开动脑筋、大胆思考，齐探土地督察工作新路子，共创土地督察工作新局面。让我们高扬科学发展大旗，努力构建保障和促进科学发展的土地督察新机制，为推进土地管理改革、加快实施土地督察制度作出新的贡献。

是为序。

A handwritten signature in black ink, consisting of three characters: '甘', '藏', and '春' (Gan Zhenjun).

2008年8月12日

目 录

耕地保护篇

耕地保护的重大机制创新

- 成都市建立耕地保护基金制度情况调研 (3)
- 关于西南四省（区、市）耕地保护责任目标落实情况的报告
..... (12)
- 关于西南四省（区、市）土地利用年度计划执行情况的报告
..... (21)
- 建立土地执法早发现机制的有益尝试
- 峨眉山市应用“全球眼”视频系统监控基本农田
情况调研 (30)
- 构建保障科学发展新机制首先是构建科学有效的利益机制
..... (35)
- 对守住 18 亿亩耕地红线的若干思考 (39)

城乡统筹篇

- 重庆市和成都市全国统筹城乡综合配套改革试验区土地制度
创新调研报告 (45)
- 农村集体建设用地流转制度改革调研
- 以成渝试验区为例 (103)
- 统筹城乡的重要支撑
- 四川省城乡建设用地增减挂钩试点工作实施情况调研
..... (137)

督察实践篇

西南四省（区、市）全国土地执法百日行动工作评估意见	(149)
秩序趋于好转 形势依然严峻	
——西南四省（区、市）2008年1~6月土地管理形势分析	(175)
关于支持四川省抗震救灾和灾后重建土地政策的建议	(186)
更高地举起科学发展的大旗	
——写在汶川大地震灾后重建即将全面展开之际	(192)
对派驻督察专员制度的初步探索	(199)
关于昆明市“城中村”改造中土地问题的调研报告	(204)
“两保”共进 构建新机制	
——与曲靖大理开展“共建”试点情况调研	(210)
整改之后看眉山	(218)

基础建设篇

信息化建设必须先行	
——关于土地督察信息化建设现状和发展前景的调研报告	(229)
关于建立国土资源保护开发利用考核评价指标体系的建议	(241)
土地管理法治建设的重大标志性事件	
——学习15号令的深入思考	(254)
转换角色 不辱使命	(268)
对土地督察文化建设的若干思考	(290)
扎实的调查研究是开展土地督察工作的重要基础	(295)

耕地保护篇

耕地保护的重大机制创新

——成都市建立耕地保护基金制度情况调研

国家土地督察成都局*

(2008年4月)

耕地保护是关系我国经济和社会可持续发展的全局性战略问题。为进一步加大耕地保护力度，2008年初，成都市建立了耕地保护基金制度，其目的是广泛调动农民直接参与耕地保护的积极性和主动性。目前正在进行制度实施的前期准备工作。2008年4月，我们围绕这项制度出台的背景、制度内容、具体工作措施、对耕地保护带来的积极意义、需要进一步解决的问题等，到成都市进行了专题调研。

一、成都市建立耕地保护基金制度的背景

成都市建立耕地保护基金制度，源于以下三方面的考虑：

第一，是为了增大广大农民保护耕地的内在动力。耕地是我国农民赖以生存的重要资源，但长期以来，农民直接从耕地上获取的收益却相当微薄，与其在耕地上投入的巨大劳动量形成了很大反差，这无疑挫伤了农民耕种土地的积极性。农民保护耕地的内在动力不足，甚至为换取生活条件的改善而随意变更土地用途、破坏土地资源，对坚守耕地红线带来巨大压力。而对于地方

* 执笔人：蒋美生、杜杰灵。

政府来说,在我国目前的土地制度框架下,却享有农用地转用带来的巨大收益和耕地保护产生的经济、社会效果。地方政府占用耕地的积极性与农民保护耕地的消极态度两股力量合在一起,导致耕地保护工作十分被动,责任难以落实。

第二,是为增加农民收入、改善农民生活寻求新的途径。城乡二元结构严重制约农民收入水平的提高和农村社会的发展。在统筹城乡综合配套改革试验区建设中,增加农民收入和破解农民社保、养老、就业或创业的资金难题,成为工作的重点。这也要求在加快城镇化建设的同时,将城市实现的土地收益更多地投入到农业基础建设和农村社会发展上来。

第三,是有序推进城乡综合配套改革试验的需要。作为统筹城乡综合配套改革试验区的成都市,如何妥善处理发展与保护的关系,探索一条既能促进经济发展,特别是增加农民收入,又能有效保护土地资源的耕地保护新机制,就成为摆在成都市面前的一项紧迫的重大课题。

这些问题的解决,无不有赖于制度创新。如果简单地按照人头或承包耕地数量向农户分发资金,难以保证农民将钱用到耕地种植和地力建设上。成都市在反复调研的基础上提出,积极利用经济和契约手段,完善耕地保护机制。具体办法是:通过设立耕地保护基金,为承担耕地保护责任的农户提供养老保险补贴的方式,提高农民保护耕地的积极性和主动性,进而实现在统筹城乡发展建设过程中耕地总量不减少、质量稳步提高。通过这种方式,达到保护耕地与增加农民收入、解决农民养老保险所需资金“一举三得”的目的,从而有效破解“三农”问题,促进城乡统筹发展。

二、成都市建立耕地保护基金制度的基本思路

成都市建立耕地保护基金制度的基本思路是:在城乡统筹、

以城带乡、以工补农原则指导下，创新耕地保护机制，通过多渠道筹集资金，加大对农村、农业和农民的投入，有效保护耕地特别是基本农田，提高耕地综合生产能力；通过为承担耕地保护责任的农户提供养老保险补贴，建立完善耕地保护补偿机制，提高农民保护耕地的积极性和主动性，做到权、责、利对称，以确保在统筹城乡发展建设过程中耕地总量不减少、质量稳步提高，让广大农民共享经济社会发展成果。

三、耕地保护基金制度的主要内容

成都市委、市政府《关于加强耕地保护进一步改革完善农村土地和房屋产权制度的意见（试行）》（成委发〔2008〕1号），成都市政府《关于印发〈成都市耕地保护基金使用管理办法（试行）〉的通知》（成府发〔2008〕8号）对耕地保护基金制度的内容作了较具体的规定。

（一）适用对象

耕地保护基金主要用于在成都市范围内拥有土地承包经营权并承担耕地保护责任的农户，以及承担未承包到户耕地保护责任的村组集体经济组织。适用对象不因承包地流转而发生变化。即：土地承包经营权流转后，耕地保护基金补贴仍归原承包经营权人；耕地保护责任也仍由原承包经营权人承担。

（二）资金来源

根据财政部门的测算，成都市每年的耕地保护基金规模大约在26亿元左右，其中，市级13亿，区（市）县13亿。按照“统一政策，分级筹集”的原则，耕地保护基金由市和区（市）县共同筹集。主要来源包括：

（1）每年市、区（市）县两级的新增建设用地土地有偿使用费；

（2）每年缴入市、区（市）县两级财政的土地出让收入的