

国家土地督察公告

(2007)

地质出版社

目 录

国家土地总督察公告（第1号）	(1)
国家土地督察公告（2007）	(2)
前言	(3)
一、国家土地督察制度的建立	(3)
二、国家土地督察工作的基本思路	(6)
三、对土地违法违规突出问题的专项督察	(7)
四、全面推进全国土地执法百日行动	(14)
五、督促落实耕地保护目标责任制	(15)
六、积极探索国家土地督察工作机制	(17)
七、2008 年国家土地督察重点工作	(18)

Contents

Notice from the Chief Supervisor of State Land(No. 1)	(23)
Circular on State Land Supervision (2007)	(24)
Foreword	(25)
1. The establishment of the state land supervision system	(26)
2. The basic thinking behind the work related to state land supervision	(33)
3. Supervision focused on outstanding problems violating land laws and regulations	(36)
4. The all-round promotion of the nationwide hundred-day campaign of land law enforcement	(50)
5. The monitoring of the implementation of the target responsibility system of arable land protection	(53)
6. The vigorous exploration of the working mechan- isms of state land supervision	(57)
7. The key areas of state land supervision work in 2008	(61)

国家土地总督察公告

(第1号)

2007年，在党中央、国务院的正确领导下，国家土地督察机构边组建、边工作，各项监督检查职能逐步到位，工作取得了积极成效。为了使社会各界了解国家土地督察工作的进展情况，接受监督，现将2007年国家土地督察工作情况予以公告。

国家土地总督察 徐绍史

二〇〇八年五月四日

国家土地督察公告

(2007 年)

前言

- 一、国家土地督察制度的建立
- 二、国家土地督察工作的基本思路
- 三、对土地违法违规突出问题的专项督察
- 四、全面推进全国土地执法百日行动
- 五、督促落实耕地保护目标责任制
- 六、积极探索国家土地督察工作机制
- 七、2008 年国家土地督察重点工作

前 言

2004 年 10 月,《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28 号)正式提出建立国家土地督察制度;2006 年 7 月,国务院决定建立国家土地督察制度。在党中央、国务院的正确领导下,国土资源部按照国务院的部署抓紧国家土地督察制度的组织实施,国家土地督察机构组建工作全面展开并切实履行监督检查省级及计划单列市人民政府土地利用和管理情况职能,促进了最严格的土地管理制度的实施。

一、国家土地督察制度的建立

2006 年 7 月,国务院办公厅印发《关于建立国家土地督察制度有关问题的通知》(国办发〔2006〕50 号),决定建立国家土地督察制度,由国务院授权国土资源部代表国务院对各省、自治区、直辖市以及计划单列市人民政府土地利用和管理情况进行监督检查。设立国家土地总督察、副总督察,负责组织实施国家土地督察制度。在国土资源部设立国家土地总督察办公室,向地方派驻 9 个国家土地督察局,代表国家土地总督察履行监督检查职责。

派驻地方的 9 个国家土地督察局分别是:国家土地督察北京局,督察范围为北京市、天津市、河北省、山西省、内蒙古自治区;国家土地督察沈阳局,督察范围

为辽宁省、吉林省、黑龙江省及大连市；国家土地督察上海局，督察范围为上海市、浙江省、福建省及宁波市、厦门市；国家土地督察南京局，督察范围为江苏省、安徽省、江西省；国家土地督察济南局，督察范围为山东省、河南省及青岛市；国家土地督察广州局，督察范围为广东省、广西壮族自治区、海南省及深圳市；国家土地督察武汉局，督察范围为湖北省、湖南省、贵州省；国家土地督察成都局，督察范围为重庆市、四川省、云南省、西藏自治区；国家土地督察西安局，督察范围为陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、新疆生产建设兵团。

派驻地方的国家土地督察局主要职责是：监督检查省级以及计划单列市人民政府耕地保护责任目标的落实情况；监督省级以及计划单列市人民政府土地执法情况，核查土地利用和管理中的合法性和真实性，监督检查土地管理审批事项和土地管理法定职责履行情况；监督检查省级以及计划单列市人民政府贯彻中央关于运用土地政策参与宏观调控要求情况；开展土地管理的调查研究，提出加强土地管理的政策建议；承办国土资源部及国家土地总督察交办的其他事项。

依照法律规定由国务院审批的农用地转用和土地征收事项，省级人民政府在报国务院时，应将上报文件同时抄送派驻地区的国家土地督察局。派驻地区的国家土地督察局发现有违法违规问题的，应及时向国家土地总督察报告。依照法律规定由省级和计划单列市人民政府审批的农用地转用和土地征收事项，应及时将批准文件

抄送派驻地区的国家土地督察局。派驻地区的国家土地督察局发现有违法违规问题的，应在 30 个工作日内提出纠正意见。

对监督检查中发现的问题，派驻地区的国家土地督察局应及时向其督察范围内的相关省级和计划单列市人民政府提出整改意见。对整改不力的，由国家土地总督察依照有关规定责令限期整改。整改期间，暂停被责令限期整改地区的农用地转用和土地征收的受理和审批。整改工作由省级和计划单列市人民政府组织实施。结束对该地区整改，由派驻地区的国家土地督察局审核后，报国家土地总督察批准。

2006 年 9 月 6 日，国务院任命了国家土地总督察、兼职国家土地副总督察和专职国家土地副总督察。2006 年 9 月 13 日，中央机构编制委员会办公室批准国家土地总督察办公室及 9 个派驻地方的国家土地督察局的具体编制方案。根据国办发〔2006〕50 号文件和中央机构编制委员会办公室批复的国家土地督察机构编制，国土资源部制定了国家土地总督察办公室和派驻地方的 9 个国家土地督察局的职能配置、内设机构和人员编制方案。2006 年 9 月至 2007 年 4 月，国土资源部先后任命了总督察办公室和 9 个派驻地方的国家土地督察局主要负责人。同时，通过公开考试选拔和面向社会招考，加快配备各督察机构工作人员。到 2007 年末，国家土地督察机构到位人员总数 133 人，约占督察机构编制总数的 37%。

国家土地督察机构作为新组建的单位，始终把干部

队伍建设摆在工作的突出位置，始终认真贯彻“严、明、勤、廉”四字方针，积极推进干部教育培训和党风廉政建设。按照“先培训、后上岗”的要求，先后组织了四期培训班，对督察机构负责人、业务骨干和公开招聘的公务员进行业务培训、党风廉政建设和工作作风教育，促进督察干部摆正自身位置，尽快熟悉业务，积极投身到土地督察工作中。

二、国家土地督察工作的基本思路

2007 年是国家土地督察制度全面推进的一年。一年来，国家土地督察工作坚持“边组建，边工作，以工作促组建，以组建促工作”，着力推进国家土地督察机构组建工作，认真开展耕地保护和土地利用与管理的监督检查工作，积极探索和完善土地督察工作机制，初步形成符合实际的“围绕一条主线，抓住三个重点，建立三个机制”的基本工作思路。

围绕一条主线，即监督检查省级及计划单列市人民政府土地利用和管理情况。

抓住三个重点：一是监督检查省级及计划单列市人民政府耕地保护责任目标的落实情况，主要是监督检查耕地保护责任目标的分解下达、执行、考核及相关制度建设情况，特别是监督地方各级人民政府主要负责人对本行政区域内耕地保有量和基本农田保护面积、土地利用总体规划和年度计划执行情况负总责制度的落实情况；二是监督检查省级及计划单列市人民政府贯彻中央关于运用土地政策参与宏观调控要求情况，主要是督促

地方人民政府严格执行国家产业政策、土地供应政策、土地出让收支管理和建设用地税费政策等；三是推进土地政策的完善，通过调查研究土地管理中带苗头性的问题，总结各地典型经验，向省级和计划单列市人民政府提出合理建议；调查研究国家（包括部）政策法规在地方的执行情况和效果，提出改进建议。

建立三个工作机制：一是建立发现机制，通过采用遥感监测等先进技术和运用媒体披露、群众举报、实地巡察、查阅档案等手段，及时发现土地违法违规情况；二是建立审核机制，研究确定对建设用地审批事项进行审核的操作程序，对省级和计划单列市人民政府建设用地审批事项的真实性、合法性进行审核；三是建立纠正机制，研究制定土地违法违规行为纠正整改有关规定，对通过发现机制和审核机制掌握的土地违法违规情况，及时向省级及计划单列市人民政府提出纠正整改意见。

三、对土地违法违规突出问题的专项督察

2007 年，在开展专项督察工作中，有关派驻地方的国家土地督察局向存在问题的 13 个省级和计划单列市人民政府发出国家土地督察责令限期整改通知书、整改意见书和建议书。

有关省级和计划单列市人民政府高度重视国家土地督察机构提出的意见和建议，认真落实整改工作。据统计，2007 年各地在整改工作中，共撤销违规违法设立各类开发园区及其管委会 63 个，退还非法占用的土地

2500 多亩，拆除非法建（构）筑物 600 多万平方米，没收非法建（构）筑物 290 多万平方米，罚款 5.06 亿元；处理闲置土地 23 万多亩，其中收回闲置土地 3266 宗，面积 3.87 万亩；256 名相关责任人被移送司法机关依法追究刑事责任，436 名相关责任人被移交纪检监察机关依法追究党纪政纪责任，其中 12 名处级以上干部受到不同程度的行政处分。

——监督检查四川省眉山市发生的违规设立工业集中区问题。2007 年 6 月，国家土地督察成都局调查发现，四川省眉山市（及所属的县）存在擅自批准以“工业集中区”名义设立开发区，及违规占用基本农田、征而未用等违法用地问题。2007 年 7 月，国家土地总督察向四川省人民政府发出限期整改通知书，整改期间暂停眉山市农用地转用和土地征收受理和审批。四川省人民政府认真落实督察意见，组织眉山市政府抓紧整改，撤销了不符合土地利用总体规划设立的 12 个工业集中区及其管理机构，撤销或废止了非法批地项目的相关批准文件，废止了非法批准同意企业用地的《投资协议书》等文件，依法收回 38 个项目的土地使用权，对其中的部分项目依法予以强制拆除，共恢复耕种面积 277 亩，依法依规处理了丹棱县县长等 10 名相关责任人。2007 年 10 月，限期整改工作结束，恢复对眉山市农用地转用和土地征收的受理和审批。

——监督检查北京市顺义区发生的“以租代征”问题。2007 年 3 月，国家土地督察北京局就北京市顺义区木林镇政府将其下属的唐指山村上千亩土地出租用于跑

马场建设的问题，向北京市人民政府发出整改意见书。北京市人民政府十分重视，迅速组织整改工作，查处了唐指山村违法占地行为，撤销了土地审批文件；完成全市“以租代征”问题的清理并进行严肃查处，其中，房山区政府严肃查处青龙湖镇青龙头村“以租代征”占地318亩违法建设别墅问题，拆除别墅85栋，没收别墅59栋。

——监督检查河南省焦作市擅自改变基本农田位置问题。2007年3月，国家土地督察济南局就河南省焦作市违规调整基本农田引进河南风神轮胎公司项目进行非农建设的问题，向河南省人民政府发出整改意见书。河南省人民政府高度重视，撤销原规划调整的批复文件，责成焦作市人民政府组织力量对已占用的400多亩土地进行整治，恢复原貌，全部退还给当地村民耕种。河南省人民政府还在全省范围内排查出3个类似违规项目，进行了纠正整改。

——监督检查云南省曲靖市违法占用基本农田进行非农建设问题。2007年4月，国家土地督察成都局就云南省曲靖市职业教育中心违法占用基本农田进行非农业建设问题，向云南省人民政府发出整改意见书。云南省人民政府迅速提出纠正和处理意见，立即停建职业教育中心范围内所有项目，涉及违法占用的耕地已全部恢复耕种，对三所学校违法占地给予罚款处罚，分别给予三所学校校长行政记过和警告处分，对曲靖市的有关领导给予通报批评，曲靖市政府向省政府作出书面检查。在全省范围内组织开展土地违法行为专项整治，清查出

2005 年以来土地违规违法行为 2034 起，涉及用地面积 9832 亩，其中纠正 1023 起，立案查处 1011 起。印发了《云南省人民政府关于切实加强土地管理严格落实耕地保护责任的通知》，加强耕地保护工作。

——监督检查大连市发生的未经批准、非法占用农用地进行非农建设问题。2007 年 4 月，国家土地督察沈阳局就 2005 年以来在大连市存在的未经批准、非法占用农用地进行非农建设的问题，向大连市人民政府发出整改意见书。大连市人民政府对整改意见高度重视，对区县各级政府提出了整改要求，全市查明违法用地 210 宗，涉及用地面积 13188 亩。大连市人民政府对清查出来的问题进行了整改，并对其中的 12 起违法用地在《大连日报》、大连电视台等媒体上进行了公开曝光处理。

——监督检查山东省卫片执法中发现的违规违法用地问题。2007 年 6 月，国家土地督察济南局针对山东省济南、青岛、淄博、枣庄、烟台、潍坊、泰安、临沂等 8 个城市卫片执法检查中发现存在违规违法用地问题，向山东省人民政府发出督察建议书。山东省人民政府对卫片执法检查发现的违规违法问题进行了清理，分类提出了处理意见。8 市共发现各类违法 1641 宗，已全部立案，其中已结案 1413 宗，罚没款 44790.03 万元，没收 253.94 万平方米，拆除 497.19 万平方米，对 372 人提出党纪政纪处分建议，移送公安机关 241 人，已追究刑事责任 49 人。

——监督检查黑龙江省哈尔滨市松北区土地违规违

法问题。2007 年 7 月，国家土地督察沈阳局就黑龙江省哈尔滨市松北区违规扩大开发区用地规模等问题，向黑龙江省人民政府发出整改意见书。黑龙江省人民政府对哈尔滨市松北区内的 4 起违规违法用地案件进行了深入调查，提出了处理意见；对全省由中小企业局认定的 85 个工业园区进行了清理，保留了经国家批准的 35 个开发区（园区），撤销了不符合要求的工业园区 50 个；其他相关善后问题正在继续进行处理。

——监督检查湖南省湘潭市违规设立开发区问题。2007 年 7 月，国家土地督察武汉局就湖南省人民政府擅自批准设立湘潭九华经济区（台湾）工业园问题，向湖南省人民政府发出整改意见书。湖南省人民政府立即组织整改，清理和撤销了原九华台湾工业园的文件、信函和标志，停止机构“三定”方案的审批和实施。进一步强化土地管理工作，在全省范围内组织开展了开发区清理工作，坚决纠正违规设立开发区和开发区擅自扩区行为。下发了《关于开展闲置土地清理专项行动的通知》，清理闲置土地，促进用地方式由粗放型向集约型转变。加大土地违法案件查处力度，公开立案和挂牌督办了一批案件。下发了《关于进一步加强土地规划管理的通知》，明确各级政府主要负责人对其行政区域内耕地保有量和基本农田保护面积、土地利用总体规划和年度计划执行情况负总责，并把耕地和基本农田保护纳入政府工作考核目标。

——监督检查湖北省武汉市执法不力等问题。2007 年 7 月，国家土地督察武汉局针对 2006 年第六次卫片

执法检查发现的大量违法问题尚未得到查处的问题，向湖北省人民政府发出整改意见书。湖北省人民政府组织专门人员对武汉市卫片执法检查中发现的土地违规违法案件进行督办。武汉市 2006 年卫片执法检查的 715 宗违法用地案件立案 704 宗。立案的 704 宗土地违法案件，全部完成行政处罚程序，其中，453 宗行政处罚已执行到位，243 宗已申请人民法院强制执行，结案率 98.9%。结案的 696 宗违法用地案件，涉及拆除建筑物、构筑物面积 36.75 万平方米；罚款金额 3097.65 万元；责令复耕土地 124 亩；向纪检监察机关移送 36 人，其中 28 人受到党纪政纪处分，8 人受到组织处理；向公安机关移送 15 人，目前已立案侦查。

——监督检查重庆市经济技术开发区擅自扩区和违规用地问题。2007 年 7 月，国家土地督察成都局就重庆市以“委托管理”方式扩大经济技术开发区北区用地规模，未按国务院清理开发区的有关要求对变相扩区进行整改等问题，向重庆市人民政府发出整改意见书。重庆市人民政府高度重视，对重庆市经济技术开发区违规违法用地问题进行整改。组织相关部门对经济技术开发区土地管理方面的问题进行全面清理、核查，调整开发区管理体制，制定整改方案，核减扩大的规划面积，对闲置土地制定详细的消化方案，正在依法逐宗落实。目前，整改工作尚在进一步进行中。

——监督检查辽宁省鞍山市违反土地利用总体规划设立开发区和园区违法用地问题。2007 年 8 月，国家土地督察沈阳局就辽宁省鞍山市未经国务院和省级人民政

府批准，违规设立 5 个开发园区，且大部分拟开发用地不符合土地利用总体规划的问题，向辽宁省人民政府发出整改意见书。辽宁省人民政府高度重视，制定了撤销违规设立的工业园区、由鞍山市向省人民政府和国家土地总督察做深刻书面检查、在全省开展一次违规设立园区问题的清理工作等 7 条整改措施。鞍山市已基本完成违规设立园区内违法用地案件的查处整改工作，全市共有 127 起土地违规违法案件整改到位，退还非法占用、圈而未用的土地，拆除非法建筑物 19261 平方米，收缴罚款 489 万元，鞍山市监察局依法依规处理了原农高区管委会 2 名负责干部。

——监督检查浙江省温州市土地批而未供等问题。2007 年 7 月，国家土地督察上海局就浙江省温州市土地批而未供现象比较突出的问题，向浙江省人民政府发出督察建议书。浙江省人民政府高度重视，在全省范围内开展了批而未供的专项清理，清理出 2004 年 1 月 1 日至 2006 年 12 月 31 日期间全省转而未供土地面积 28.81 万亩。浙江省人民政府正在根据清理情况提出处理意见。

——监督检查广东省中山市、惠州市土地大量闲置问题。2007 年 7 月，国家土地督察广州局就广东省中山、惠州两市土地闲置问题，向广东省人民政府发出督察建议书。广东省人民政府高度重视，迅速部署各地市开展闲置土地清理和盘整工作，中山市盘活闲置土地 2.9 万亩，惠州市盘整处置闲置土地 8.7 万亩，广州市依法收回闲置土地 3.87 万亩，东莞市处理闲置土地 4.3

万亩。广东省通过处理闲置用地，提高了土地利用效率，缓解了新增建设用地压力。

四、全面推进全国土地执法百日行动

2007年9月，针对一些地方通过“以租代征”使用农民集体所有农用地进行非农业建设，擅自扩大建设用地规模；违反土地利用总体规划，擅自突破批准的开发区四至范围，以各种名义圈占土地进行工业用地开发；建设项目用地未依法取得建设用地审批手续，擅自先行动工建设等突出问题，国土资源部决定在全国范围开展土地执法百日行动。

国家土地督察机构根据全国土地执法百日行动工作部署，全程参与监督检查，全面完成了百日行动各阶段的任务。在自查清理阶段，各派驻地方的国家土地督察局完成了对全国50多个地市、100多个县（区）的检查和抽查工作，审核汇总各省（区、市）自查清理数据，督促各地摸清三类土地违规违法问题的底数。在查处纠正阶段，深入土地违规违法现场，督促各地对清理出来的土地违规违法问题进行查处纠正；核实案件查处纠正情况，圈定土地违规违法重点地区和典型案件。在督察整改阶段，完成对全国12个土地违规违法重点地区和37个典型案件的监督检查，督促地方政府做好整改和查处工作，完善土地管理和执法监察制度。

全国土地执法百日行动遏制了土地违规违法行为上升的态势，取得了明显成效。全国共清理出三类违规违法案件3.1万多件，涉及土地336万多亩，截至2007年