



国土资源执法监察 创新实例

徐绍史 主编

地质出版社

国土资源执法监察创新实例

徐绍史 主编

地质出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国土资源执法监察创新实例 / 徐绍史
主编. — 北京: 地质出版社, 2010. 3
ISBN 978-7-116-06560-4

I. ①国… II. ①徐… III. ①国土资源—资源管理—
行政执法—法律监督—中国 IV. ①D922.334 ②D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 017091 号

GUO TU ZI YUAN ZHI FA JIAN CHA CHUANG XIN SHI LI

责任编辑: 何 蔓 蔡 莹
责任校对: 杜 悦
出版发行: 地质出版社
社址邮编: 北京海淀区学院路31号, 100083
电 话: (010) 82324508 (邮购部); (010) 82324580 (编辑室)
网 址: <http://www.gph.com.cn>
电子邮箱: zbs@gph.com.cn
传 真: (010) 82324502
装帧设计: 北京博雅思企划有限公司
印 刷: 北京地大彩印厂
开 本: 787mm×960mm 1/16
印 张: 15.25
字 数: 350 千字
版 次: 2010年3月北京第1版·第1次印刷
定 价: 38.00元
书 号: ISBN 978-7-116-06560-4

(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)

《国土资源执法监察创新实例》

编委会

主 编： 徐绍史

副主编： 负小苏

编 委： 李建勤 张 璞 郭宝平 岳晓武
李水华 张新宝 黄焕良 张福柱
王淑英 王永红 董云松 李龙浩
李晓文 金大勇 高 永 唐 辰
何宇华 宾洪超 刘晶晶 陈 建
魏建东 李江涛 王晓慧 刘 洋
朱 华 姚大全 杨晓英 杜英华
潘 辉 胡颖哲 陈 真 敬顺银

前言

人类历史上的每一次重大变迁，都是由重大创新、创造推动和实现的。我国国土资源管理事业发展史，就是一部不断解放思想、改革开放的奋斗史。

国土资源是经济社会发展的基石，国土资源管理是我国现代化进程中一个带有全局性、根本性、战略性的重要问题。当前，我国正处在快速推进工业化、城镇化的进程中，国土资源管理面临着保障发展、保护资源的两难局面与双重压力。一方面，经济快速发展对资源的需求呈刚性上升，供需矛盾日趋尖锐：城市与农村争地，工业与农业争地，燃料与粮食争地，住房与庄稼争地；矿产资源消费快于生产，生产快于勘查，国内供需失衡，对外依存度不断攀升，保障发展的压力相当大。另一方面，我国国土资源开发利用粗放浪费严重，违规违法行为尚未有效遏制，合理开发利用任务艰巨，保护资源的难度相当大。资源压力是由发展理念、资源禀赋、发展阶段、体制机制多方面因素共同作用形成的，资源禀赋不可改变，发展阶段不可逾越，缓解资源压力的根本出路在于更新观念，创新机制，转变发展方式，实现科学发展。

面对新形势、新要求，我们在积极主动服务、保障发展需求的同时，始终坚持严格规范管理，强化执法监管。近年来，执法监察工作着力在“搞好布局、建好机制”上下工夫，以构建执法监察共同责任机制为核心，突出地方各级政府的主体责任，注重加强与法院、检察院、纪检监察、公安等部门的协调

联动，积极探索多种形式的共同责任和联合执法机制；开通部、省、市、县四级12336国土资源违法举报电话。一些地方还聘请青年志愿者和大学生村官担任国土资源执法监察信息员、协管员，实行“全员监管”和“全程监管”，推进“关口前移、重心下移”，努力做到“早发现、早制止、早处置”；充分利用现代科技手段和信息技术，强化卫片执法检查，加快建设全国土地利用“一张图”和计算机综合信息监管平台，积极构建“天上看、地上查、网上管”的立体执法监管网络。特别是地方和基层国土资源管理部门，结合实际，锐意探索，创造出很多好做法、好经验。这些创新举措，有力遏制了国土资源违法违规高发态势，成为破解国土资源执法监察难题、缓解经济发展资源压力的行之有效的途径。

探索创新在基层，总结规范在上面，创新是事业发展的不竭动力。本书向我们展示了各地在国土资源执法监察体制、机制、手段等方面的探索和创新，这些实例是从地方和基层的探索实践中总结提炼出的可行、可学、可用的好办法和好经验。如果说国土资源执法监察工作中的矛盾、问题是“此岸”，破解执法难题和资源压力的目标、任务是“彼岸”，那么可以说，这本书力图为我们提供“此岸”通往“彼岸”的现实路径。

鲁迅先生有句名言：“其实地上本没有路，走的人多了，也便成了路。”基层闯出的一条条充满生命力的新路，必将汇聚成从“此岸”到“彼岸”的宽广大道。

编者

二〇一〇年三月



目 录

前言

第一章 凝聚合力——落实共同责任机制

引言

敢为天下先	3
——重庆市率先实施土地管理行政首长问责制	
“零约谈”的成功“蜕变”	7
——广州市首次把地方党委列为土地执法共同责任主体	
环环相扣 责任到人	11
——成都市构建国土资源共同监管体系	
考核到位 问责到位	14
——莆田市创新执法监察“红绿旗”评比机制	
两支队伍并肩作战	18
——洛阳市构建国土资源与公安联合执法新机制	
善借外力守红线	21
——平凉市探索建立国土资源联合执法机制	
联动显威力 协作出效率	25
——武穴市整合执法资源聚合力	
求细 求快 求准	29
——鄂尔多斯市国土资源执法监察引进公安职能	
以“创建”促“长效”	32
——江苏省开展土地执法模范县（市、区）创建活动	

“三模”联创	35
——泰州市全方位构建国土资源管理共同责任体系	
走向立体监管	37
——大丰市创新国土资源执法监管机制	
齐抓共管 责任共担	41
——临沂市建设以政府为主体的共同监管体系	
聚合职能优势	44
——长沙县创新多部门联合执法机制	
“零缝隙”追责	47
——瑞安市严肃治理违法用地和违法建设	

第二章 把握先机——早发现 早制止 早处置

引言	
彰显“零报告”的威力	53
——广东省建立土地巡查报告制度	
守好“前沿”	56
——浙江省创新国土资源执法监察巡查机制	
用活“三个三”宣传机制	61
——新乐市全力构筑执法监察源头预防工程	
抓早 抓小 抓苗头	65
——莆田市涵江区构建国土资源执法监察长效机制	
据图巡查 按图管理	68
——枝江市土地巡查“一张图”管到底	
“三色卡”堵住违法源头	71
——德惠市推行巡查卡式报告制度	
大巡查 大预防	74
——咸阳市秦都区完善和拓展土地巡查工作	

防打结合	77
——天峻县布控国土资源执法监察“防护网”	
村村有“耳目”	79
——荆门市完善国土资源村级协管员制度	
变被动为主动	82
——江苏省以巡查为抓手探索土地执法监察新路子	
“片警”式监管	85
——南通市着力构建国土资源执法监管长效机制	
快速联动 强力打击	87
——澧县国土资源局与法院联合建立快速反应机制	
第一时间出击	90
——景德镇市国土资源执法监察指挥中心实时受理报案	
赢在一个“快”字上	93
——亳州市实施执法监察快速反应机制	
第三章 重心下移——强化基层执法能力	
引言	
统一装备 提振士气	97
——广东省加强执法监察队伍专用车辆配备	
一线防控	100
——杭州市构建基层土地违法综合防控新机制	
奖惩并举	104
——天津市东丽区政府重奖无“双违”单位	
剑指源头	107
——漯河市追究乡（镇、街道）、村两级干部违法用地责任	
打基础 利长远	109
——封开县加强基层国土资源所建设	

以服务促执法	112
——陵川县平城镇国土资源所推行用地“约谈承诺”制度	
增强“神经末梢”灵敏度	115
——兴文县加强基层国土资源所建设	
强基固本	118
——江苏省开展“人民满意国土资源所”创建活动	
监管触角延伸到最前沿	120
——金坛市创建“土地管理示范村”	
敢用 重用 巧用	123
——驻马店市聘请600名大学生村官担任土地协管员	
以量化促强化	125
——江西省开展国土资源执法监察目标考核	
协管员发挥大作用	128
——福建省建立健全村级国土资源协管员队伍	
重心下移 层层设防	131
——全南县推进国土资源执法监察“三四五”工程	
重在自我管理	134
——邓州市实施农村土地管理“4+2”工作法	

第四章 创新手段——提升执法监管效能

引言	
“一网”打尽	139
——天津市应用无线监控网提升土地执法监察效能	
实时监管 立体执法	143
——东莞市建立土地监察实时巡查系统	
动态更新的电子作战图	147

——上海市以信息化建设提升执法监察效能	
“四位一体”标本兼治	151
——晋中市矿业秩序整治与监管机制的新探索	
珍爱国土 青年担当	154
——广东省开展青年保护国土资源行动试点	
快速反应 精准打击	157
——黑龙江省成立国土资源违法案件调查处理统一指挥中心	
“天眼”护矿	160
——辽宁省利用卫星遥感手段开展矿产资源执法检查	
“网格化”监管	164
——北京市朝阳区数字化管理基本农田	
打造平安“汞都”	168
——务川县国土资源综合执法大队打击非法采矿	
违法后果预先知	171
——庆阳市西峰区推行“二书一卡”强化国土资源全程监管	
统计把脉显实情	174
——新疆维吾尔自治区加强统计工作促进矿产资源违法案件查处	
以人为本 以巧制胜	179
——农二师巧用执法艺术有效制止土地违法行为	
“第三只眼”管矿	184
——苍山县建立矿产资源远程监控系统	
第五章 严厉查处——遏制违法违规行为	
引言	
月清月毕 即查即清	189
——青岛市建立违法用地查处新机制	

敢于公开“揭短”	192
——天津市宝坻区对违法用地实行电视挂牌督办	
“打两头，卡中间”	196
——毕节地区严厉打击非法开采矿产资源	
预警 停批 约谈	199
——陕西省三管齐下遏制国土资源违法行为	
铸就监管“利剑”	201
——太原市开展严厉打击违法用地专项行动	
明确时限 强化追责	204
——湖北省细化土地违法行为报告制度	
出重拳 刹风治乱	207
——北京市坚决遏制以设施农业为名违法建设“大棚房”	
动真碰硬拆违建	211
——石家庄市长安区申请法院先予执行破解拆除难	
破解“没收难”	214
——温岭市及时有效处置没收的地上建筑物	
耕地破坏有据可依	217
——青海省国土资源厅成立耕地毁坏鉴定委员会	
破解制止难	218
——无锡市法院简化程序制止违法用地	
堵严“后门”	220
——盐城市强化建设用地批后监管	
打好组合拳	223
——双峰县矿产违法综合查处机制显威力	
多措并举打击私挖滥采	227
——沁源县构筑矿产资源监管“防火墙”	

第一章

凝聚合力——落实共同责任机制

第一章

凝聚合力——落实共同责任机制

敢为天下先

——重庆市率先实施土地管理行政首长问责制

通过对重庆市在2007年全国土地执法百日行动中清理出的违法案件的分析 and 研究发现，当前违法行为具有两大特点：一是违法用地规模呈现量大面广、影响恶劣等特点：一些区（县）政府和部分乡（镇）政府由原先的违法用地实施者，逐渐演变为违法用地的幕后操纵者，其目的是规避用地政策，逃避违法责任；二是部分区（县）政府和乡（镇）政府不仅将土地监管职责全部“推给”国土资源管理部门，而且默许、放纵甚至参与违法用地活动，致使个别地区土地监管秩序混乱。

针对这一情况，在重庆市政府高度重视和部署下，重庆市国土资源和房屋管理局会同市监察局、规划局、农委、发展改革委和法制办等部门，对全市违法用地情况进行了深入调研，提出了预防和整治违法用地行为的具体措施和建议，起草了《重庆市违反土地管理规定行政首长问责暂行办法》（以下简称《问责办法》）。《问责办法》经市政府常务会议审议通过，以2008年市政府1号文件（渝府发[2008]1号）颁布，并于2008年2月1日开始实施。国土资源部对《问责办法》给予充分肯定，并向全国推介。

《问责办法》规定，区（县）政府和相关部门行政首长为依法用地和履行相关监管职责的第一责任人；确定了应当追究区（县）政府和相关部门行政首长责任的14种问责情形，以杜绝用地监管中的推诿塞责和默认放纵等现象；明确了问责程序启动、问责调查和8种责任追究方式。《问责办法》早于《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），首次对耕地保护不力、用地监管不力和制止查处违法不力的区（县）政府及相关部门行政首长实施问责。

在14种问责情形中，涉及对区（县）行政首长问责的7条，涉及对市级有关部门行政首长问责的5条。对区（县）行政首长问责的条款，主要涵盖耕地保护目标考核不合格、违法违规行为制止查处不力、违规以地招商、违规颁布规范性用地文件、擅自设立各类园区、擅自降低补偿安置标准和不落实整改意见7种情况；对市级有关部门行政首长问责的条款，主要包括耕地保障监管不力、制止查处不力或发现违法不报告、不履行预审职责骗取用地审批、颁布与现行用地政策法规不符的文件、不落实整改意见5种情况。

责任追究主要有：取消当年评优评先资格、诫勉、通报批评、责令限期整改、责令作出书面检查、停职反省、劝其引咎辞职、责令辞职8种方式。

《问责办法》不仅能有效制约区（县）、乡（镇）政府和其他部门的违法用地行为，而且能有效规范国土资源管理部门的行政行为，强化履行法定职责的意识。

为确保《问责办法》顺利实施，重庆市国土资源和房屋管理局采取了5项措施：一是在全市开展土地法律法规知识宣教活动，先后在44个区（县、开发区）举办了由区（县）、乡（镇）政府领导和部分村社干部参加的系列专题教育活动，重点宣传15号令和《问责办法》，着力解决少数干部“将解放思想与依法行政、统筹城乡与依法用地相对立”的思想问题，使广大领导干部深受教育和启发；二是会同市监察局、政府督查室、法制办和公安局（经侦总队）等部门，成立了《问责办法》执行协调领导小组，重点协调案件移送后问责程序启动和实施方面的事项，确保“案件移送及时、问责渠道畅通和责任追究到位”的要求落到实处；三是按照市政府要求，各级国土资源管理部门主动参与辖区内重点项目的立项审批和选址确定等工作，较好地实现

了建设项目不占或少占耕地目标，这一举措在2009年“双保行动”期间发挥了重要作用；四是按照内部监察和外部执法并重的原则要求，进一步扩展了国土资源管理部门执法监察职责外延，将用地许可审批纳入执法监察范围，对审批实施执法监察“一票否决”制度；五是调整违法用地查处程序，实行案件移送行政首长负责制，将案件移送事项列为案件会审的重点议题，对应当移送而未及时移送的，追究部门负责人的行政责任。

在重庆市政府的高度关注和支持下，《问责办法》得到了很好的贯彻执行，一方面理顺了各级政府及相关部门在土地监管方面的职责和义务，通过问责震慑、遏制了违法用地行为；另一方面强化了各级国土资源管理部门依法履职意识，通过问责规范、严格了依法行政行为。据统计，自全国土地执法“百日行动”以来，全市各级国土资源管理部门先后向监察机关和司法机关移送案件116件，移送并建议问责120人，其中，已被追究纪律责任的75人（含厅级干部1人、处级干部33人），被追究刑事责任的4人。2008年度卫片执法检查与2007年度相比，全市违法用地宗数和面积分别下降了34%和28%。

《问责办法》颁布近两年来，各级政府依法用地的意识得到了进一步加强，他们积极主动配合国土资源管理部门开展辖区内的用地监管工作。2008年以来，主城各区政府（含开发区管委会）先后依法组织实施拆除违法建筑1000余万平方米，全市土地监管秩序呈现良好态势。实践证明，《问责办法》的全面实施，不仅能有效地维护用地监管秩序，而且促进了区（县）政府及其相关部门与国土资源管理部门共同监管机制的建立。