

国家土地督察公告

(2008)

国家土地总督察办公室

目 录

国家土地总督察公告（第2号）	(1)
前言	(2)
一、坚守红线，完善耕地保护目标责任制	(3)
二、突出重点，推进违规违法问题专项督察	(4)
三、持续拓展，丰富土地督察核心业务	(8)
四、严格监管，促进土地管理形势好转	(10)
五、规范管理，探索建立共同责任新机制	(13)
六、夯实基础，加强和改进自身建设	(15)
七、2009年国家土地督察重点工作	(16)

Contents

Notice from the Chief Supervisor of State Land (No. 2)	(23)
Foreword	(24)
1. To safeguard the red line of arable land of 1.8 billion <i>mu</i> and to improve the system of responsibility targets of arable land protection	(25)
2. To focus on key issues and to step up supervision on problems in violation of land laws and regulations	(27)
3. To continuously expand supervision work, and to enrich the core business of land supervision	(34)
4. To strictly supervise land management and to facilitate the improvement of land management	(38)
5. To regulate management and to explore for the establishment of a new mechanism of common responsibility	(44)
6. To lay a solid foundation and to strengthen the building up of state land organizations	(48)
7. The key areas of state land supervision work in 2009	(50)

国家土地总督察公告

(第2号)

2008年，在党中央、国务院的正确领导下，在有关部门和地方人民政府的密切配合下，国家土地督察机构深入学习实践科学发展观，全面加强机构、队伍和制度建设，土地督察局面巩固，持续拓展，工作成效明显。为了使社会各界了解和监督国家土地督察工作，现将2008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

二〇〇九年四月二十一日

前 言

2008年，按照党中央、国务院的部署，在有关部门和地方人民政府的配合和支持下，国家土地督察机构以深入学习实践科学发展观活动为契机，解放思想，改革创新，完善机制，积极探索，进一步加强机构、队伍和制度建设，不断巩固、持续拓展土地督察工作局面，取得一定成效。

一、坚守红线，完善耕地保护目标责任制

国家土地督察机构始终把加强督察区域内耕地保护目标责任制落实情况作为重点工作任务，采取多种措施督促省级及计划单列市人民政府完善耕地保护目标责任制。

——通过日常巡察、与地方人民政府共同开展构建保障和促进科学发展土地管理新机制试点、督促省级人民政府与地市级人民政府签订耕地保护目标责任书、参与省级人民政府耕地保护责任目标考核等方式，对耕地保护目标责任制落实情况进行监督检查。

——积极配合并参与由国土资源部、农业部和国家统计局组织开展的 2007 年度省级政府耕地保护目标责任履行情况抽查工作。

——开展土地利用年度计划执行情况督察，采取召开督察区域座谈会、建立土地利用计划季报制度、实地检查评估等多种形式，跟踪、督促各地做好土地利用计划分解下达和使用工作，掌握各地土地利用计划指标使用进度及结构。

通过以上工作，基本掌握了各省（区、市）耕地保护责任目标履行情况，总结了地方土地管理的典型经验和做法。针对监督检查中部分地区存在耕地保护责任目标不完善、责任主体不明确、责任制度不健全、考核措

施不落实等问题，提出了加强耕地保护工作的意见和建议，提高了地方党委、政府对严格耕地保护的认识，完善了耕地保护目标责任制度。

二、突出重点，推进违规违法问题专项督察

2008年，国家土地督察机构根据媒体披露、群众举报、实地巡察等所掌握的情况，对存在问题的9个省（区、市）、66个市（县、区）开展专项督察，实地巡查地块228宗，涉及土地面积23468公顷，其中耕地面积11696公顷，对土地违规违法问题突出的6个省发出整改意见，要求有关省级人民政府组织纠正整改。

有关省级人民政府高度重视，认真组织开展纠正整改工作。截至2008年底，各地共清理违规违法行为183件，立案175件，结案167件；拆除违法建筑物面积26.7万平方米，没收违法建筑物面积107万平方米，罚款6475万元，复垦耕地面积2126公顷，行政处分65人，党纪处分21人，追究刑事责任10人。

——针对海南省海口市和文昌市存在严重“以租代征”问题开展专项督察。根据有关方面反映，并经国家土地督察广州局核实，香港骏豪集团在海南省海口市大规模租地建设高尔夫球场、海口市秀英区“以租代征”建生态体育公园、文昌市“以租代征”建航天新居和热带观光园。国家土地督察广州局向海南省人民政府发出

整改意见书，国土资源部暂停海口和文昌两市 2008 年土地利用计划指标执行。海南省人民政府积极组织整改，海口市人民政府向国家土地督察广州局作书面检讨，对秀英、龙华两个区政府的领导班子以及相关的两个镇政府给予通报批评，文昌市纪委对有关责任人员进行诫勉谈话，并在全市通报批评。海口市国土环境资源局对骏豪集团下达《行政处罚决定书》，责令退还了非法占用的 42.1 公顷土地，并罚款 421 万元。

——针对浙江省东阳市横店圆明新园项目违法用地问题开展专项督察。根据群众举报并经实地调查核实，浙江省东阳市将横店圆明新园项目拆分为 7 个项目并自行核准，规划用地 411 公顷，其中 206.44 公顷（其中农用地 194.22 公顷，含基本农田 70.49 公顷）不符合土地利用总体规划。国家土地督察上海局向浙江省人民政府提出整改意见，国土资源部暂停东阳市 2008 年土地利用计划指标执行。浙江省人民政府积极督促整改，东阳市委、市政府撤销了“横店圆明新园项目筹建工作协调小组”，终止了政府组织实施圆明新园项目行为，撤销了横店影视产业实验区圆明新园鸿慈永枯工程等 7 个项目的核准文件，对有关责任人给予行政记过处分。

——针对河北省石家庄市公安干警在农村圈地建别墅的问题开展专项督察。根据互联网披露的信息，国家土地督察北京局对河北省石家庄市多名公安干警在鹿泉

市骗取宅基地批准并超面积、异地建设别墅的违法占地行为进行核查，并向河北省人民政府发出整改意见书，要求河北省人民政府进行依法处理，并对全省农村宅基地审批管理中的类似问题进行清理，严格宅基地审批管理。河北省人民政府高度重视，责令当事人退还非法占用的土地并恢复土地原状，对有关责任人员作出行政处分。目前，国家土地督察北京局正在跟踪督促处理。

——针对吉林省东辽县违反土地利用总体规划和城市总体规划，违规设立经济开发区和“未批先用”等问题开展专项督察。国家土地督察沈阳局经实地调查后向吉林省人民政府发出整改意见书。吉林省人民政府高度重视，撤销了违规设立的工业园区及违规文件，6宗违规用地案件全部结案，对有关责任人给予行政警告处分。完善了耕地保护和开发区用地管理，整改工作基本到位。

——针对山东省茌平县信发铝电集团非法占用基本农田问题开展专项督察。根据群众举报并经调查核实，山东省人民政府未经国务院批准，同意茌平县调整土地利用总体规划，占用基本农田90.67公顷；信发铝电集团未经批准非法占地186.67公顷，涉及基本农田173.33公顷。信发铝电集团建设项目大部分属于国家明令限制和禁止类用地项目，国家土地督察济南局向山东省人民政府发出整改意见书，国土资源部暂停茌平县2008年土地利用计划指标执行。山东省人民政府高度重

视，迅速成立联合调查组进行处理。茌平县委、县政府向国家土地督察济南局作书面检查，复耕土地 86.5 公顷，对信发铝业集团罚款 4418.5 万元，对相关违法责任人做出严肃处理。其中行政记过处分 1 人（副厅级），行政记大过处分 3 人，降级处分 1 人，撤职 1 人，党纪处分 12 人，追究刑事责任 5 人。

——针对山东省德州市违规擅自调整土地利用总体规划问题开展专项督察。根据群众举报并经调查核实，山东省德州市违反国家规定，擅自调整土地利用总体规划，违规占用基本农田，擅自扩大开发区用地规模，违规新设工业园区。国家土地督察济南局向山东省人民政府发出整改意见书。德州市人民政府采取有效措施进行整改，撤销了 3 个违规设立的园区，纠正了开发区违法违规用地的行为，对违法用地进行复耕。山东省人民政府在全省范围内开展了以整治开发区违规扩区违法用地为重点的专项行动，清理出违法违规案件 136 件，涉及土地 300.73 公顷；已自行纠正 2 件，立案 134 件，结案 131 件；拆除违法建筑物面积 14.58 万平方米，没收违法建筑物面积 31.36 万平方米；退回土地 75.4 公顷，复耕土地 42.48 公顷；给予党纪政纪处分 68 人，移送司法机关 8 人。

——针对贵州省凯里市违规调整基本农田的问题开展专项督察。国家土地督察武汉局在农用地转用和土地征收审批事项督察中发现，贵州省、凯里市人民政府擅

自调整土地利用总体规划，调整基本农田。国家土地督察武汉局向贵州省人民政府发出整改意见书。贵州省人民政府高度重视，撤销了凯里市 2008 年第一批次城市建设用地批复，停止了项目建设。

三、持续拓展，丰富土地督察核心业务

——积极探索开展例行督察。国家土地督察北京、沈阳、南京、济南、广州、武汉、成都和西安局等，在河北省沧州市，辽宁省抚顺市，山东省平度市、淄博市张店区、巨野县，河南省罗山县、禹州市、淇县，江苏省连云港市，安徽省蚌埠市，广西壮族自治区玉林市，湖北省武汉市新洲区，重庆市渝北区、南岸区，云南省玉溪市和陕西省西安市未央区等 16 个市县开展了例行督察试点工作，对试点地区一定时期内的土地利用和管理情况进行全面监督检查。审核各类土地管理文件和卷宗 11209 份，实地核查用地项目 5963 个，涉及土地面积 28736 公顷，其中耕地面积 17320 公顷，发现违法违规用地面积 11866 公顷，其中耕地面积 8986 公顷，督促地方人民政府依法查处纠正违法违规案件 1325 件。

——开展农用地转用和土地征收审批事项审核督察。采用日常审批备案和集中核查相结合的办法，对省级人民政府报国务院审批和自行审批的农用地转用和土地征收事项及批后实施情况进行监督检查。全年共收到报国务院审批和由省级人民政府自行审批的农用地转用

和土地征收备案材料 6334 件，抽查检查 1358 件，清理出不符合法定审批权限、程序和违法审批的 76 件，其中 60% 属于“未批先用”和不符合用地政策。针对存在的问题，国家土地督察机构向有关省级国土资源管理部门发函通报 11 次，向有关省级人民政府发出国家土地督察意见 1 次。各地在查处整改中，共撤销调整土地利用总体规划面积 34.7 公顷，纠正违反土地利用政策用地 10 件，立案 15 件，拆除违法建筑物面积 10.89 万平方米，罚款 253.35 万元，行政处分 7 人。

——开展土地管理形势分析。充分发挥国家土地督察机构身处土地管理一线、贴近基层的优势，全面了解各地土地利用和管理工作的实际，以土地执法形势分析、热点问题分析等为主要内容，每季度组织开展针对全国土地管理形势的分析、监测和预警，全面掌握土地违规违法形势，发现倾向性、苗头性问题，提出加强和改进土地管理的政策建议。

——围绕土地管理热点、难点开展调查研究。在构建共同责任机制、“未批先用”对策、土地违规违法成因与对策、土地执法监管长效机制、农村宅基地管理和新农村建设用地、广东产业和劳动力双转移土地政策、成渝统筹城乡综合配套改革试验区土地制度改革创新、成都市建立耕地保护基金制度等方面形成了 20 余项调研成果。其中国家土地督察成都局提出的关于支持四川省抗震救灾和灾后重建土地政策的建议，为国土资源部

迅速出台灾后恢复重建特殊支持政策提供了第一手材料。

四、严格监管，促进土地管理形势好转

——巩固和扩大全国土地执法百日行动成果。全面跟进和督促各地百日行动后续措施、制度和机制的落实和完善。国家土地督察机构共组成 23 个督察组，深入到 29 个省（区、市）的 43 个县（市、区），针对百日行动收尾工作、重点案件和重点地区查处整改、“未批先用”整体性处理意见落实等问题，继续保持高压态势，督促地方政府和有关部门认真开展查纠整改工作，确保整改落到实处，立案率和结案率明显提高。

在实地检查的基础上，对北京市海淀区等 103 个成效显著地方的保持情况进行了评估，提出计划指标奖励建议，为实施差别化的土地利用计划管理提供决策支持。积极培育正面典型，举办“巩固百日行动成果，强化土地执法监管”研讨班。推动各地建立土地执法监管长效机制，从发现防范、完善内部协作机制、建立外部联动机制和落实土地监管共同责任等方面，督促省级人民政府改进管理，加强监管，形成百余项制度性成果，促进了地方土地管理工作不断完善。

据统计，截至 2008 年 3 月 20 日，全国土地执法百日行动共查处“以租代征”、违反土地利用总体规划扩大工业用地规模和“未批先用”等三类土地违规违法案

件 31737 件，涉及土地 25.04 万公顷。其中，已自行纠正 2871 件，应立案 28866 件，已立案 26905 件，已结案 22294 件，立案率为 93.2%，结案率为 82.9%；共收缴罚没款 40 亿元，没收违法建筑物面积 1690.7 万平方米，拆除违法建筑物面积 937.2 万平方米；移送纪检监察机关 3857 人，已追究党纪政纪责任 2864 人，移送司法机关 2797 人，已追究刑事责任 535 人。

——督促第八次卫片执法检查整改查处到位。全力投入第八次卫片执法检查，对 9 个违法违规问题严重城市和 15 个违法违规问题上升较快城市的整改查处工作，进行了实地验收和评估。通过督促整改，24 个城市共发现违法违规用地 4686 件，自行纠正 364 件，立案 4310 件，立案率 99.7%，结案 3916 件，结案率 91.0%；共收缴罚款 43777 万元，拆除违法建筑物面积 620.4 万平方米，没收违法建筑物面积 441.9 万平方米，复耕面积 1240 公顷；给予党纪政纪处分 670 人，移送司法机关追究刑事责任 529 人。

——针对领导批示、来信来访、动态巡察、媒体披露的有关问题，建立案件督办快速反应机制。国家土地督察机构全年共处理领导批办事项 77 件，群众来信来访 2370 次。国家土地督察北京局对京沪高速铁路廊坊段施工单位与被征地农民发生冲突、河北省永年县永焦公路占用基本农田、山西省中阳县建滔腾阳煤化工业园占地问题等重点案件进行了现场督察，及时向有关省级

人民政府发出通报，并要求当地政府依法处理。国家土地督察南京局根据中央电视台《焦点访谈》等专题报道，开展了对江苏省部分地区违法用地和土地闲置问题专项督察，督促地方政府自行整改到位。国家土地督察济南局对河南省郑州市布瑞克房地产开发有限公司违法占地建设帝湖花园、山东省乳山市荒芜基本农田被《焦点访谈》曝光等 20 余起案件进行了核查和督促整改。国家土地督察成都局对四川省彭山县恒大集团“以租代征”修建别墅、江油市巴蜀燃煤发电厂“未批先用”，重庆市九龙坡区博士农业科技园“以租代征”、大渡口区建桥工业园违法用地、荣昌县城市建设违法用地，云南省玉溪市红塔区乡镇企业违法用地等重大案件，及时督促有关地方政府进行严肃查处或自行纠正。

——集中开展重点、难点问题的专项整治。国家土地督察沈阳局对辽宁省阜新市违规设区、违法用地，吉林省公主岭市违法占用基本农田擅自设立开发区，黑龙江省七台河市违规批准开发区搞项目建设等问题采取约谈地方政府负责人方式开展督察。国家土地督察济南局加强对山东省开发区用地专项整治的督察，及时掌握情况。国家土地督察广州局在督察区域内开展以土地调控政策落实情况为重点的土地利用及管理情况专项检查，指导和督促广东省开展违规违法用地集中整治行动。国家土地督察西安局以土地执法百日行动后期压反弹为专题，确定 5 个市、县（区）为土地违法违规重点反弹

区，采取了约谈等方式督促整改，遏制违法用地高发势头。

——加强卫星遥感监测技术的运用。国家土地督察武汉局选择督察区域内的4个重点市（区）进行了卫星遥感监测，国家土地督察西安局先后布置了11个批次、涉及督察区域5省（区）和新疆生产建设兵团的53个市（地、州）、93个县（区）的卫星遥感监测。

五、规范管理，探索建立共同责任新机制

——国家土地总督察致函各省（区、市）人民政府领导。目前，全国31个省（区、市）、5个计划单列市人民政府和新疆生产建设兵团均发文支持和配合国家土地督察机构开展工作。国家土地总督察徐绍史先后两次致函各省级和计划单列市人民政府、新疆生产建设兵团领导同志，感谢各地对国家土地督察工作的有力支持，希望各地与国土资源部和国家土地督察机构共同落实全国土地利用总体规划纲要，共同应对“两碰头，一忧虑”形势，坚守18亿亩耕地“红线”。地方党委和政府领导高度重视，就进一步做好土地管理工作做出了指示，一些地方及时出台了严格依法规范管理土地的措施。

——推进保障和促进科学发展土地管理新机制共建试点。一年来，国家土地督察机构与有关地方人民政

府确定了30个共建试点和联系点，从预防、查处、监管、问责、部门联动、集约用地等多方面推进了共同责任机制和执法监管长效机制建设。国家土地总督察办公室与江西省人民政府办公厅联合印发《关于共同推进建立保障科学发展土地管理新机制试点工作的通知》，上海市政府常务会议审议通过了《共建保障上海科学发展土地管理新机制的试点方案》，江西省人民政府办公厅出台了《关于建立土地执法监管长效机制落实耕地保护共同责任的意见》，江西省高级人民法院、省人民检察院、公安厅、监察厅和国土资源厅联合下发了《关于在调查处理国土资源违法犯罪案件中加强协调配合的意见》。江西省赣州市推行了建设用地挂牌公示制度。一些地方把耕地保护纳入党政干部科学发展政绩考核指标体系，建立多部门联席会议、沟通磋商、联合执法机制等。

——与地方人民政府建立联席会议制度。2008年，国家土地督察机构与各省级人民政府、省级国土资源部门召开联席会议74次，联合发文16件，联合动态巡查160次，通报案件98件，联合查办案件76件，联合调研62次。签署了《国家土地督察机构与天津市人民政府联席会议框架协议》，国家土地督察北京、武汉局分别与天津市、湖北省人民政府召开了联席会议，国家土地督察广州局与广东、广西、海南3省（区）和深圳市人民政府及国土资源部门建立了土地督察工作座谈会和