

乐清市土地志

第十一章 土地执法与监察

(终 审 稿)

乐清市土地局土地志办公室

二〇〇一年三月

第十一章 土地执法与监察

乐清的土地执法与监察工作，50~60年代，由政府有关部门兼管。80年代，成立土地管理机构，1982~1987年上半年由土地管理所管理，1987年下半年由规划土地管理办公室管理，1987年12月成立规划土地管理局，下设规划土地监察股和规划土地监察中队，制定监察检查措施，制订监察过程办事程序。1990年始，定期举办村级土地监察员培训班，培训土地监察专职人员，建立县、镇（乡）、村三级土地监察网络。1993年成立法院常驻规划土地管理局执行室，土地监察工作逐步走上制度化、程序化、规范化轨道。

第一节 制定规范性文件

中华人民共和国成立后，各级政府及其土地管理部门相继制定一系列关于土地管理方面的法律、法规，乐清根据上级有关文件精神，结合当地实际，制定规范性行政规定，主要有：

1957年10月，鉴于农、林、水利建设和筑路耗用粮地较多的情况，乐清县人民委员会制定《关于今后征用土地和占用粮食生产面积问题的补充规定的通知》（[57]乐计字第3014号），规定了各类基建用地的标准和农、林、水利等单位兴修水利、造林等耗用土地和占用粮地面积的报批手续，各单位多征早征土地应从速退还给被征农业社耕种。

1963年5月，贯彻执行节约用地的原则，县人委制定《关于国家建设征用土地和社员建筑房屋用地审批监督办法的规定》（[1963]乐民字第572号），节录如下：

一、国家建设征用土地需报县人委审查后，统一归省人委审批，未经省人委批准，任何单位都不许动用建设用地。

二、社员需建新屋，如用地属非耕地，由生产队统一规划解决；如占用

耕地，应报县人委批准，社员新建住宅用地，一律不收地价。

三、民政科是县人委管理国家建设征用土地的主管部门，应对国家建设用地进行严格审查，凡属下列情形之一者，应派人到实地一件一件调查核对后，报请省人委审批。1、国家建设征用土地在一亩以上，荒地在五亩以上者；2、因停建、缓建暂时让给生产队耕种的建设用地，经上级主管机关批准继续建设，必须收回五亩以上者；3、因建设征用土地需要迁移居民在五户以上者；4、其他需要复查者。

四、国家建设征用土地的审批程序。

五、民政部门对国家建设用地的使用情况负监督责任；对多征、早征的建设用地，应责成申请单位退还原生产队耕种。

1969年11月，针对1966年以来国家基本建设用地多征少用，征而不用或早征迟用等情况及社员造屋用地少批多占较为普遍的现象，为了节约耕地，制止浪费，县革委会制发《关于严格控制基本建设征用土地和社员造屋用地的通知》（乐革[1969]179号），对基本建设征用土地和社员造屋用地审批制度、权限作了具体规定。

1981年9月，为制止近年非法买卖土地，任意毁田建房，社员在承包地擅自建房、转卖、出租等现象，县革委会发出《关于进一步加强土地管理的紧急通知》（乐革字[1981]155号），“通知”重申：农村社队的土地，包括社员的宅基地、自留地，以及社员向生产队承包的耕地，社员只有使用权，没有所有权。不准买卖、出租和擅自转让，不准在承包土地上建房、烧砖瓦、葬坟等。社员建房要服从规划，充分利用山坡、荒地和闲置宅基地，尽量不占耕地。确实需要占用少量耕地（包括自留地），要经社员大会通过，人民公社审核，报县土地管理部门批准。买卖或变相买卖土地（包括社员宅基地、自留地）都是非法的，一律无效。自1979年1月1日以来，都要进行清理，清理办法按照1980年《浙江省关于国家建设征用土地和农村社队建设用地管理办法》（试行）执行。

1982年7月，为刹住自1979年以来出现的严重毁田建房歪风，中共乐清县委县府制定《乐清县清理非法买卖、出租、占用土地的若干规定》（县委发[1982]32号），采用行政措施和运用经济手段，在全县范围内，对自1979

年以来国家企事业、社队企业单位和干部、职工、城镇居民、农村社员等非法买卖、出租、占用土地的情况进行深入调查，全面清理。对已建的房屋，凡影响城建或村镇规划，妨碍交通、邮电、通讯、水利建设，严重影响农业生产的一律拆除；对已建房屋的建房户，根据情节轻重和户粮关系是否在当地的情况分别给予罚款、折价归公、没收、拆除等处理，对情节严重者追究法律责任；对已打好地基尚未建房的，限期拆基还田，在村镇规划范围内的收归国家或集体所有，统一安排；经清理后，对确需建房的，按有关规定，严格审批手续，在规划内统筹解决建房用地。同年12月，中共乐清县委根据温政[1982]203号《关于处理买卖、租赁土地违法建房的规定》，结合乐成镇前阶段处理买卖、滥占土地建房的具体情况，制定《关于贯彻执行温州市人民政府[1982]203号文件的补充规定》（县委[1982]82号），具体规定了对拆基还田和地基归公户的处理：对1979年1月1日以后，非法买卖土地营建私房的处理；规定了关于征用土地的经济补偿标准，房屋作价归公标准；规定了党政机关、企事业单位非法建筑的处理等。1983年10月，县府根据在实施过程中出现的一些问题，制定《关于对买卖租赁土地和违法占地建房罚没款的收缴、管理和使用问题的暂行规定》（乐政[1983]284号），规定：凡全县收缴的罚没款项，由县、区（社、镇）按比例掌握使用，各区上交总数中的60%留县用于造地和用作土地管理费（其中造地费占85%），25%返回区（社、镇）掌握使用，15%上交国家为能源交通征集资金。国家建设需要征用耕地收缴的造地费，其中90%专门用于造地。至年底全县清理和收缴罚没款等工作基本完成。

1986~1995年间在以上规定的基础上又作3次修改、补充和调整，以1995年6月《关于乐清市违法用地处罚暂行规定》（乐政发[1995]116号）为准。主要条款节录如下：

二、违法用地主要是指未批先建（包括超面积用地、移位用地）、骗取批准、非法转让、越权审批、改变用途、破坏耕地、批而不用等用地行为。

三、单位和个人在违法占用的土地上所建的建筑物原则上予以拆除，如建筑物不影响规划、交通、水利、电力、广播、通讯等，可予以没收。其中个人确属应建对象的，没收的建筑物可在作价后由原建户购回，并补办用地

审批手续；确属生产、生活需要的，没收的建筑物可在作价后由该单位购回，并补办征地审批手续。

四、建筑物作价给原建房单位和个人的，建筑物价格和土地价格应分别估算，一并处理。建筑物按建筑面积计算，作价标准不低于当时当地建筑工程造价的30%。地价根据土地用途和地段级差估算。

六、无权批准或超越批准权限违法批准用地的，按违法用地论处。因违法批准行为造成建设者经济损失的，根据《国家赔偿法》有关规定，由违法审批的单位承担赔偿责任。

七、买卖或者以其他形式非法转让土地的，买卖、转让行为无效，没收非法所得，限期拆除或者没收。

八至十二条，分别对不按照批准的用地位置，擅自将建房四至移位的，擅自改变土地批准用途的；违反规定在耕地上挖土制砖、严重毁坏种植条件的，或向耕地堆沙石、排放污水垃圾等人为废弃耕地的，未经批准占用临时性用地的；经批准使用耕地、园地和其它有收益土地的单位或个人，无正当理由土地抛荒6个月以上未建的占用土地行为作出处罚规定。

十三、市规划土地管理部门或乡镇人民政府处理违法用地案件，应当制作书面行政处罚决定书，并及时送交当事人。

十四、市规划土地管理部门应定期组织土地管理执法检查，及时查处违法用地行为。

十五、被处罚单位或个人在接到处罚通知书之日起，应在规定的期限内自觉履行。

十六、当事人对处罚决定不服的，可在接到处罚决定书之日起15天内申请行政复议或向市人民法院起诉。

十七、土地管理人员应秉公执法，严格土地管理。

该文件附有：乐清市违法用地处罚标准区分表

1983年8月，县府制发《关于加快步伐善始善终地完成林业“三定”任务的通知》（乐政[1983]187号），主要条款节录如下：

一、进一步统一思想认识。林业“三定”是党在农村的一项重要经济政策，关系到保护森林资源发展林业的大政方针问题。通过林业“三定”，

稳定山权林权，划定自留山（或植树地段），确定责任制，调动国家、集体、个人三者积极性，一起兴办林业。要认真学习中央的《关于保护森林发展林业若干问题的决定》、省委《关于稳定山权林权和落实林业生产责任制若干问题的规定》，统一思想、统一政策、统一行动。

二、切实把好林业“三定”质量关。在具体做法上分五步进行，1、培训骨干，组织班子，确定方案；2、实地查山定界；3、实地划分自留山（或平原植树地段）；4、落实责任制；5、检查验收，颁发“两证”。检查验收坚持六条标准：（1）搞清国家和集体山权的权属四至，标准立界；（2）调处山林纠纷，明确插花山座落四至，双方签订协议书；（3）条件具备的社队，根据群众的需要，划定社员自留山和植树地段；（4）建立各种形式的林业生产责任制，健全护林组织，制订护林公约；（5）落实今冬明春发展林业和开展多种经营的规划；（6）细致填写有关资料，做到山、册、证、图相符，建立资料档案。

三、完善和加强林业生产责任制。形式可以多种多样：经济特产林可以承包到户或承包到组；用材林，凡是属于成材林，坚持集体统一经营，组织专业队（组）或确定专人承包管护；幼龄林，可以承包到户，也可以承包到专业组、专业户，但林木的砍伐权都必须统一；毛竹林，可以承包到户，也可以承包到专业组，但毛竹的砍伐权必须统一；荒山、疏林山，可以承包到户和划分自留山，也可以联产承包。凡是荒山面积大而群众要求多划的地方，应尽可能扩大自留山面积，荒山面积少而群众又有能力经营的地方，可以把大部或全部荒山作为自留山。

四、加强领导。各区、社、队要有一位主要负责同志管这件事，要组织专门班子具体抓这件事，县林业局、县“三定”办公室，各区农林技站、公社林科员，要抓好技术业务指导工作。各公社要抓好资料汇集、保管等工作，县有关部门要加强办案力量，提高办案效率，逐个处理好全县山林纠纷案件。至1984年底，全县林业“三定”工作基本完成。

1984年3月，针对浅海滩涂使用权尚未确定，影响联产承包责任制落实的情况，县府制发《关于开展浅海滩涂定权发证工作的通知》（乐政[1984]33号），指出通过定权发证这一手段，要达到明确权属，落实联产承包责任

制。并规定了11条必须掌握的政策原则，要点如下：浅海滩涂所有权、使用权、承包经营权的定位，定权发证的范围、对象，解决争议的原则；荒涂的开发经营、申报办法及待遇；定级发证明，要支持专业户、重点户，形成适度规模；要留出航道、码头、锚地、避风港、溢洪口和下海涂通道；养殖与讨小海矛盾要先服从养殖需要，已发证滩涂需要围垦时，要征求经营者的意见，权衡经济效益；大队与承包者要签订合同，一般5年左右，养殖面积丢荒2年，有权收回重包。

1987年11月，针对临时设施生产用地管理较为混乱和未引起足够重视的现状，县府制定《乐清县混凝土预制场、砖瓦窑、蛎灰窑等生产用地暂行管理办法》（乐政[1987]126号）。1988年初组织实施，同年6月，县规划土地管理局、环保局和城区区公所所在后所乡召开全县清理砖瓦窑、蛎灰窑、混凝土预制场等临时生产设施用地现场会，介绍依法拆除后所乡违章砖瓦窑84座、复耕土地9.35亩的经验，至年底全县清理临时用地占应清理的80%。规定新办的“窑”、“场”，必须征得环保、城建、交通等有关部门同意，报土地管理部门批准，发给临时使用证书，方可使用土地。1991年8月，在上述规定的基础上经修正，制定《乐清县临时用地管理暂行办法》（乐政[1991]98号），对临时生产设施用地从严控制，并进行全面整顿。暂行办法”共十二条，要点如下：一、制定“暂行”办法的根据。二、临时用地的界定。三、临时用地选址原则。四、临时用地报批手续。五、临时用地使用期限。六、临时用地补偿标准。七、临时用地必须服从国家建设和公共事业建设需要。八、不得在临时用地上修建永久性建筑，不得擅自改变用途。九、对本办法公布前已非法用地的处理。十、本办法公布后，对违者的处罚。十一、对扰乱、拒绝、阻碍土地管理人员执行公务者的处罚。十二、原《乐清县混凝土预制场、砖瓦窑、蛎灰窑等生产用地暂行管理办法》废止。

为强化农村私人建房的规划管理力度，1988年4月，县府制定《关于农村私人建房用地暂行规定》（乐政[1988]44号）。对农村的私人住宅，开展旧村改造，引导农民利用荒地、山坡地、薄地、旧宅基地兴建私房。淡溪乡西山村先行试点。试行“宅基地三统一”（统一规划、统一调整、统一管理），统筹合理安排，新建房屋错落有致，道路宽广平坦。1990年1月县政

府发出《关于搞好旧村改造实行宅基地“三统一”的通知》（乐政[1990]10号），要求各镇乡、村积极推广淡溪乡西山村、北白象前西村旧村改造经验，对空闲地、杂地、园地、宅基地等实行三统一。全面规划，分期实施，集中连片建设。严格控制村民建设用地外延扩大。

1988年，建立土地登记制度，以维护土地的社会主义公有制，保障土地使用者和所有者的合法权益，乐清市规划土地管理局根据县府《关于开展全县土地使用权登记发证工作的通告》精神，制定《乐清县土地申报登记发证试行办法》。同年10月组织实施，开展城镇国有土地、集体土地建设用地使用权申报登记。1992年7月，县府发出《批转县规划土地管理局〈关于在全县范围内开展农村地籍调查登记发证工作报告〉的通知》（乐政[1992]110号）。农村地籍调查登记和发证工作进入规范化、程序化的阶段。

1989年8月，适应城镇建设和改革开放需要，县府制定《关于对建设用地实行统一征地的暂行规定》（乐政[1989]88号）。在乐成、柳市、虹桥、大荆、北白象五大集镇进行试点，后逐步推广。1992年4月，县府发出《关于对全县建设用地实行统一征地的通知》（乐政[1992]26号）统一征地工作全面铺开。1993年10月，县府发出关于印发《乐清县建设用地实行统一征地的暂行规定》的通知（乐政[1993]157号），“规定”要点如下：一、对集体所有土地实行征用，具体由县统一征地办公室负责实施；二、建设单位征地的申请、报批手续；三、要简化手续；四、交纳税费后，予以划拨土地；五、征地费标准，分五项并作出具体规定；六、各项征地费的发付对象；七、征地造成农业剩余劳动力的安置或补助；八、给被征地单位调减粮食合同订购计划及减征农业税；九、土地被全部征用的，农业户口可转为非农业户口；十、农民农转非时，根据“谁用地，谁出钱”原则，收取农转非专项基金；十一、从征地管理费中提留25%奖励给当地镇（乡）政府；十二、被征地单位坚持无理要求而达不成征地协议，县土地管理部门有权依法作出裁决；十三、对经批准征用的耕地、园地满六个月未动工而荒芜的和征用土地满二年未动工的处理；十四、对于阻挠征用土地当事人的处理；十五、本规定由县规划土地管理局负责解释；十六、本规定自发文之日起执行。乐政[1989]88号文件同时废止。

1993年10月，为合理利用土地资源，鼓励农民开发、垦造农业用地，县府制定《关于乐清县垦造农业用地暂行规定》（乐政[1993]154号）。1996年2月修正，制发《关于乐清市垦造农业用地暂行规定》（乐政[1996]4号）共九条。节录如下：

二、土地后备资源是我市耕地的重要补充，应当有计划地加以开发、利用和保护。列入基本农田保护区内的土地后备资源，未经许可，不准擅自挖塘养殖、制砖和非农建设。开发的土地除已明确（持有权源证件）属于集体所有以外，均属于国家所有。

三、所有造地项目，均应向市规划土地管理局提出书面立项申请。

四、在农业发展基金中分设垦造农业用地专项资金项目，实行专款专用。

五、造地经费原则上由所在地乡镇、村投资，政府给予适当补助。本着“谁投资、谁造地、谁受益”的原则，对社会效益好的造地项目可以市政府为主投资，并以3款规定补助标准及收益分配。

六、缺乏土地后备资源的镇（乡）、村可以到其它镇（乡）造地，并签订造地协议书，报市规划土地管理局备案。

七、享受补助的新垦造农地列入年度统计，为鼓励社会各界参与造地，对垦造成为农业生产用地的，投产后免征3年农业税、农林特产税和粮食定购任务。

八、实行用地与造地相结合方针，努力实现耕地“占一补一”动态平衡，市府将垦造农业用地任务列入乡镇年度目标考核。

1993年10月，改革国有土地使用制度，根据1989年以来的实践，县府制定《乐清县国有土地使用权出让及有偿使用暂行规定》（乐政[1993]155号），对国有土地使用权出让范围、方式、年限、审批程序，出让金收取标准、收缴和使用，以及有偿使用收费标准等都作出明文规定。1994年6月，市府为扩大非农用地的国有率，加大有偿出让比重，对乐政[1993]155号文件做适当修改补充。修改后的《乐清市国有土地使用权有偿出让的暂行规定》（乐政发[1994]158号）共分九条，节录如下：一、国有土地使用权出让范围：全市范围内商业、金融业、旅游业、房地产业、外商投资建设项目用

地，工业项目用地（全民、市属大集体工业除外），其他具备出让条件的建设用地。二、国有土地使用权出让方式：房地产、商业、金融、旅游用地采取招标或拍卖，工业用地一般可通过协议方式出让。三、国有土地使用权出让最高年限按下列用途确定：居住用地70年，工业用地50年，商业、旅游、娱乐用地40年，综合或其他用地50年。四、国有土地使用权出让审批程序下分5款具体规定。五、国有土地使用权出让金收取标准（按招标方式、用地项目、所在乡镇分别作具体规定）。六、国有土地使用权出让金收缴和使用：土地出让金由市规划土地管理局在办理国有土地使用权出让手续时负责收取，收取的出让金按国务院和上级有关规定上交和分成。七、违反本规定擅自出让国有土地和集体所有土地的，依照《中华人民共和国土地管理法》规定予以处罚。

1994年3月，推进固定资产投资制度改革，市府制定《乐清市干部、职工、城镇居民购建住房问题的暂行规定》（乐政发[1994]69号）。鼓励干部、职工、城镇居民向房产开发公司购买商品房和集资（合作）统建、联建公寓式住宅，明确了购建住房的条件、标准、审批程序等有关问题。至1996年，干部、职工、城镇居民购建住宅基本实现商品化。

1994年12月，加强地产管理，规范土地市场，市府发出《关于印发〈乐清市土地使用权转让管理办法〉的通知》（乐政[1994]285号）“管理办法”共十七条。要点有：制订本办法的法律、法规依据，地下资源、埋藏物、隐藏物和市政设施不在有偿出让、转让之内，土地使用权转让的管理监督检查及承办机构，本办法适用对象，以出让或划拨不同方式取得土地使用权的转让时各自应当符合的条件，土地使用权转让双方应当办理地价评估、签订合同、变更登记、交纳税费、换发使用证书等手续，集体土地使用权转让必须办理的手续，需要改变土地用途和规划要求应办理的手续，本规定适用于改制的国有集体企业所占用的国有土地使用权的转让、转移。

1996年3月，强化对基本农田的特殊保护，控制对非农建设用地占用耕地和促进基本农田开发，市府制定《关于乐清市耕地保护目标管理责任制考核（试行）办法》（乐政[1996]1号）。对考核目的、考核对象、考核内容、考核时间、考核办法、奖惩办法等六个方面均作出了具体规定。

1996年10月，中共乐清市委以市委办制发《关于建立健全土地使用权流转机制，推进粮田适度规模经营的意见》（[1996]54号）。“意见”分四方面共十七条。节录如下：

一、进一步建立和完善土地使用权的流转机制。（一）各地要抓住开展第二轮土地承包的有利时机，普遍把土地使用权的流转机制建立和完善起来。（二）建立和完善土地使用权流转机制必须坚持三项原则：1、“稳制活田、三权分离”的原则，2、“依法、自愿、有偿”的原则，3、因地制宜、积极引导的原则。（三）提倡在二三产业比较发达，有国家粮食定购任务的乡镇、村，建立“两田制”（按人均分口粮田，按能与按劳结合承包商品粮田）为主的土地使用权流转机制。（四）没有国家粮食定购任务的地方，实行“四种选择，三权分离，一证一合同”为主的土地使用权流转机制。通过土地的转包、承包合同的转让和土地承包权入股等多种形式，实现规模经营。（五）妥善处理好土地调整中的几个相关问题：农嫁非、机动田、自留地、承包田分配、在承包田上违法用地、借土地调整之机私分宅基地等。

二、积极稳妥地推进粮田适度规模经营。（七）要求九五期间每年增加粮田规模经营面积2~2.5万亩。（八）总结经验，平原乡镇重点推进，贫困山老区逐步推进。（九）必须尊重大多数农民意愿。（十）参与招标的种粮大户必须具有的条件。（十一）种粮大户的土地承包期限至少不能低于5年。

三、进一步加强对承包合同的管理。（十三）新一轮土地承包原则上由村集体经济组织统一发包。（十四）规范土地承包合同，建立健全农村“三制一上交”制度（农业发展基金、农村合作基金会、劳动积累工和承包款上交制度）。（十五）认真做好承包合同的鉴证和年审。

四、进一步加强对建立健全土地使用权流转机制，推进粮田适度规模经营工作的领导。

1998年3月，贯彻执行中央[1997]11号文件精神，市府以乐政办[1998]1号转发市土地管理局乐土[1998]04号《乐清市非农业建设用地清查处理意见》，通知各乡镇、各部门认真遵照执行。“处理意见”分10条12款，对未

经批准或者采用欺骗手段骗取批准非法占用土地的；对未经批准擅自改变用途的，买卖或者其他形式非法转让土地的，征而未用抛荒闲置土地的；对1997年4月1日至14日违反用地审批程序、报件不全、越权批地或其他非法占用耕地行为；对这次清查前已作处罚但未补办用地手续的；对出让金、罚没款、其他税费的收缴，均提出了具体的处理办法。

1998年4月，乐清市土地局建立办案程序制度，制发《土地违法案件办案程序规定（试行）》（乐土[1998]17号）。

1998年6月，为稳定和完善土地承包制度，调动和保护农民生产积极性，促进农村经济持续稳定发展，中共乐清市委制发了《关于搞好二轮土地承包工作，稳定和完善家庭联产承包责任制的通知》（市委发[1998]50号）。

1998年9月，市府针对部分地方乱占林地采石、建房、建坟现象，制发《关于立即停止审批建设工程征占用林地的通知》（乐政发[1998]191号）“通知”各乡镇、各部门做好有关事项：一、提高认识，把保护和培育森林资源作为改善生态环境的重要任务抓紧抓好。二、立即停止一切毁林开垦行为。三、切实做好退耕还林工作。四、严格实施林地用途管制。五、加强对林地保护工作的组织领导，依法严厉打击非法侵占林地的违法行为。

第二节 宣传教育

土地法制管理工作坚持以宣传教育为主、预防为主的方针，乐清县（市）政府和土地管理部门把宣传国家的土地法律法规和省市有关的法规、政策摆在首位。

50年代初期，政府组织工作队、宣传队进驻农村并举行游行等活动，宣传《中华人民共和国土地改革法》。50年代中期至60年代宣传《国家建设征用土地办法》、《中华人民共和国宪法》、《农村人民公社工作条例修正草案》中有关土地管理的条款。

1986年6月，颁布的《中华人民共和国土地管理法》（以下简称土地管理法）是新中国第一部管理土地的法规，于1987年1月1日执行实施。同年9

月15日~10月5日，县府抽调150人、组成25个工作组，深入全县7区、61乡镇、900多个村，以学法、懂法、执法为主题开展土地管理法宣传，提高干部群众法制观念。期间共印发土地管理法小册子5000本，印刷土地管理法节录标语3000张，利用广播、电视、幻灯和宣传车等宣传100余次，举办土地管理法知识讲座和培训班66期，9070人次，干部群众受教育面达80%以上。

1988~1998年，乐清县（市）政府在辖区开展了11次《土地管理法》宣传月活动，均由县（市）、区、乡镇、村建立各级班子的领导小组及其办公室，领导、实施土地管理法的学习、宣传、执法检查活动。召开各级干部会议，利用广播、电视、电影、墙报、专刊、宣传资料等宣传方式，出动机动车、船、摩托车等宣传车（船），举办培训班、知识竞赛、文艺演出、法规咨询和讲座等宣传形式，规划土地局（土地局）联合县（市）教委、宣传部、电视台、报社等单位合作编制乐清乡土教材、专题系列追踪报道等传媒舆论向群众、学生宣传土地法规，进行国土县情教育，普及提高公民学法、用法意识。

1988年9月5日至10月14日，乐清开展第一次土地管理法（以下简称土地法）宣传月活动，印发《土地管理》小册子2万本，张贴《致全县人民公开信》5万张，宣传画2100份；悬挂横幅63条，刷写永久性标语1116条，张贴临时性标语11034张；布置宣传窗71个，专刊93期，播放录音350场次，录像55场；组织6辆小车、10辆三轮车、2只机动船和若干拖拉机巡回宣传，凡有公路可通的乡镇村都宣传到村；县广播站举办关于《土地管理法》的专题节目，区乡广播站定期宣传计2071次，推动违章违法查处，狠刹滥占乱用土地歪风。国家土地管理局局长和省土地管理局局长专程来乐视察，认为本县《土地管理法》宣传月活动声势大、工作实、效果好。

1989年9月1~30日土地法宣传月活动以依法查处违章违法用地为中心，狠抓大要案和单位违法案件查处。1990年9月土地法宣传月活动，清理当年和历年违法案件为主题，以增强公民法规观念的正面教育为主，以处理违法典型案例为辅。1991年9月土地法宣传月，结合自该年始的“6·25”土地日纪念活动，开展土地使用制度改革，宣传实行土地有偿使用的必要性和重大意义。1992年6月1日至7月10日土地法宣传月活动，在加强土地国策教育的

基础上，重点宣传国有土地出让的必要性。1993年6月土地法宣传月活动，重点宣传土地使用制度改革和土地市场整顿的重要意义。1994年6月土地法宣传月活动，针对违法主体由个体转向企业、单位的特点，范围以104国道线为主轴、建制镇为重点区域，以土地与市场为主要内容，以各级领导、政策决策部门和房地产公司为重点对象，采用宣传、检查、执法相结合的形式，扩大宣传效果。1995年6月土地法宣传月活动，突出宣传违法用地处罚规定，土地局联系新闻传媒及时报导违法情况和执法处理结果。1996年6月土地法宣传月活动，各乡镇均开展法律法规咨询活动，重点宣传依法保护耕地的必要性和紧迫性，进行执法百里行活动，树立先进典型，曝光违法者，宣传和查处紧密结合。1997年6月土地法宣传月活动，围绕贯彻执行中共中央[1997] 1号文件和《刑法》有关条款展开，以宣传《基本农田保护条例》、土地利用总体规划的重要性，提高严格土地执法的严肃性，宣传可持续发展战略的重大意义。

1998年5月27日至6月26日，市府开展第11次土地法宣传月活动，学习、宣传新《土地管理法》，土地局与报社、电视台、广播站组成土地管理新闻报道组，突出宣传土地用途管制机制。采用悬挂横幅、张贴标语、发放资料、文艺演出、学生游行等多种宣传形式。开展行风投诉、土地法律法规培训、咨询等活动，6月下旬进行一次集中执法大检查，对严重违法案件作出严肃处理。是年11月，把新《土地管理法》的学习宣传活动列入年内重点工作来抓，印发新《土地管理法》的条文摘录等宣传品12万份。乡镇举办以乡村干部为主要对象的新《土地管理法》培训班，以文艺演出、知识竞赛、摩托车游行、学生街头宣传等不同形式的宣传活动，力求使新《土地管理法》的主要精神、内容家喻户晓。

第三节 信 访

土地信访是土地监察工作的窗口，许多违法用地案件的发现，是通过群众来信来访的信息揭发的。土地信访是土地监察采取执法行为的重要依据之

一，土地管理部门历来重视公民的积极参与，以共同监督和制止违法用地行为的发生。

建国初期，内务部发出《关于处理人民来信来访的工作办法》中，明确规定：“对来信来访的处理，必须本着负责到底的精神。对个人来信来访人员一般应做到当日处理；对每封来信的处理，一般不应超过十日；在接见来访人员和答复来信人的时候，要做到态度和蔼。”

1954年，在群众来信来访中要求解决住房问题计14件，土地权属等问题3件。1957年，要求解决房地产问题117件。1963年，要求解决房地产问题121件。“文化大革命”期间，信访工作受到一定的冲击，来信来访得不到及时处理。1980~1986年间，有关土地管理信访工作由县人民政府统一负责。

1987年，县规划土地管理局成立后，有关土地管理的信访工作由县规划土地管理机构负责。是年共收到群众来信752件，接待来访及来电125件，进行逐项登记，做好信息反馈，派员调查核实，严肃处理。

1988年，群众来信来访来电1877件次，局专职信访人员将带有倾向性的重要信息，提供领导作为决策参考。乡镇建立信访网络，收到群众来信754件，接待来访、来电1152件，其中呈报立案的有176件，转办的222件，提请领导参阅的397件，98.6%的信件得到办理。

1990年，发动群众参与监督，信访办收到群众来信656件，接待群众来电来访115宗818件（次），其中呈报立案208件，转区、乡处理的1019件，提供领导参阅的175件，报结率96%。

1991年对信访案件的立案、转办、催办、报结等工作做出明确规定，全年共收到来信、来电、来访案件460件，报结率80%以上。

1992年，信访干部从2名增至3名（兼职），各乡镇配备信访员，村配备信息员，县规划土地管理局制订信访工作实施细则，对信访案件的立案、转办、催办、报结作出具体规定。全年受理群众来信340件，报结率74%。在土地监察的案件中，信访案件占80%，在处理重大案件中起着十分重要作用。

1993年，健全县、乡（镇）、村三级监察信访网络，监察工作能及时

掌握土地违法动态。在群众来信中，发现北白象樟湾、楼桥大面积未批填基违法行为，将违法案件消灭在初发阶段。全年共受理群众来信345件，接待来访34人次，信访量比上年减33%，其中呈报立案215件，转乡镇处理92件，提供领导参阅32件，报结率达92.60%，县信访办公室交办的案件100%办结。

1994年，针对信访工作面广、量多、政策性强的特点，局领导派信访干部参加全国土地信访师资培训班，提高信访干部办案水平。根据上级有关文件精神，积极提倡逐级上访制度，减少越级上访和重复信访数量，及时发现和解决违章违法问题。年初大荆镇冯村有50多户村民未批填基69.5间，知情群众由村至镇至市规划土地管理局逐级上访，反映情况及时准确，规划土地管理局迅速杀住这股集体哄抢地基歪风，全年共受理群众来信330件，接待来访12次，信访量比1993年减少25%，其中土地管理立案258件，接待来访12次，转乡镇处理84件，提供领导参阅109件，报结率93.80%。

1995年，局成立信访办公室，指定一名副局长分管，做到“机构、人员、工作”三落实。并规定每星期二为领导接待日，对一些重大纠纷和违法案件亲自过问、亲自批阅、亲自查办。全年共受理信访案件214件，接待上访131人次，比1994年减7%。上级交办的26件信访案件全部报结，正副局长亲自批阅的信访案件104件，查办6件，结案率达100%。

1996年，全年共受理信访案件200件，接待130人次，与上年相接近，其中越级上访和重复上访分别下降5%和10%。上级交办的42件信访案件，办结30件，结案率71%。正副局长亲自批阅的信访件200件，查办30件。

1997年，配备专职人员，受理来信280件，接待来访300多人次，信访案件办结率达95%，上级交办的50起信访案件全部报结。

1998年受理举报未信280件，接待来访183人次，上级交办39件全部按时报结。

第四节 执法查处

1958年大办地方工业期间，乐清大部分厂矿工程项目在新建扩建时均边设计、边备料、边上马，征用土地盲目性大，未征先用、早征迟用、多征少用和征而不用等违章违法现象普遍存在，建设单位和公社、生产队之间为用地问题引起争执的案件达22件。1959年7月，乐清县人委决定：对各基建单位新建、扩建工程项目，暂不用地的坚决不征；生产队已种农作物的，用地单位要待收成后征用；征用过多的单位要从速退还给生产队耕种，并向生产队交付合理的补偿费，未办理手续和未付补偿费的单位一律补办。1962年，县府对虹桥食品厂、大荆酿造厂、县机械厂、电瓷厂及学校等12个单位征地和用地情况进行检查，自1958年以来以上12个单位共征用土地130亩而实际只用去72亩。通过检查，把征而不用，多征少用的58亩，全部退回给生产队或生产大队。

1963~1965年，县府规定严格节约用地，严格控制征用农田。除军事用地外，任何单位基本建设（包括个人建设住宅）都不准占用耕地，违章违法案例迅速减少。1967~1968年，社员未经审批，违章建私房达1600余户，动用集体土地440亩。1968年10月26日，县革委会生产指挥组发出《关于做好调查社员建房用地工作的通知》，对1967年1月1日以后未经审批，擅自动用土地的，一般不再审批，产量和税收由本人负责；对个别住房确实困难急需建房的，经大队、公社讨论提出意见，上报县革委会允许补办审批手续；对经济来源不正当的，不允许补办手续，并由贫下中农讨论，给予严肃处理。1974年，从实际出发，要求全县农村社员建私房数控制在1000户左右。

1978年，农村建房数量失控，超出规定数量三分之二以上。1979年上半年，乐成镇南门大队出现非法买卖水田、毁田建房事件，迅速蔓延全县，在温州市及全国引起很大反响。1980年初，中共中央纪律检查委员会、农业部派员作专门调查，《人民日报》、《浙江日报》、《浙南日报》、《农村工作通讯》等报刊作专题报导。1981年上半年，在省、地工作组的帮助下，成立“乐清县清理毁田建房办公室”，抽调32名机关干部组成工作队进驻乐