

主编 刘 鑫

TuDi ShiChang QingCha ZhiLi
ZhengDun Ji DianXing AnLi PingXi

土地市场 清查治理整顿 及典型案例 评析

中国建材工业出版社

土地市场清查治理整顿 及典型案例评析

主编 刘 鑫

中国建材工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

土地市场清查治理整顿及典型案例评析/刘鑫编.

北京:中国建材工业出版社,2004.10

ISBN 7-80159-751-6

I.土... II.刘... III.土地管理-研究-中国

IV.F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第102525号

土地市场清查治理整顿及典型案例评析

刘鑫 主编

出版发行:中国建材工业出版社

地址:北京市西城区车公庄大街6号

邮编:100044

经销:全国各地新华书店

印刷:北京鑫正大印刷有限公司

开本:787mm×1092mm 1/16

印张:51.25

字数:1212千字

版次:2005年4月第一版

印次:2005年4月第一次

定价:87.00元

网上书店:www.ecool100.com

本书如出现印装质量问题,由我社发行部负责调换。联系电话:(010)88386904

本书编委会

主 编：刘 鑫

副主编：翟广西 刘长瑜

编 委：江 昊 张洵朴 周德剑 曹 昆

侯 伟 吴 伟 张 鹏 刘 玲

王 磊 石 涛 李 明 林 雨

张 燕 刘宏伟 刘青华 牛 丽

张洪涛 李 旗 宋 丽 古世清

展艳丽 袁海霞 王 宇

前言

土地是人类赖以生存的基础,衣、食、住、行,哪一样也离不开土地。自我国实行社会主义市场经济以来,土地市场得到了前所未有的发展。然而,在我国土地市场的运作过程中,一些违规违纪现象时有发生,其中有些影响极其恶劣,它导致了土地资源的大量浪费和破坏,同时在很大程度上扰乱了土地市场秩序。

2003年2至7月,国土资源部在全国开展了以强化土地法制观念,落实制度建设,促进管理到位和查处严重扰乱土地市场秩序行为为重点的自查自纠活动。该活动从依法行政教育入手,进一步治理整顿土地市场秩序。

2004年4月,国务院办公厅又下发紧急通知,决定在全国范围内深入开展土地市场治理整顿,以期达到制止乱占滥用土地,防止突击批地,抑制一些行业、地区固定资产投资过快增长,保证国民经济平稳运行,牢固树立和落实科学发展观,切实落实最严格的耕地保护制度,推进国土资源管理体制改革的目的是。

2002年11月3日,国土资源部发布《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》的通知,要求继续深入开展土地市场治理整顿。国土资源部指出,土地市场治理整顿的成果还是初步的、阶段性的,圈占土地、乱占滥用耕地的的问题尚未根本解决。为巩固土地市场治理整顿成果,确保暂停农用地转用审批到期后,有效防止投资规模扩张的“反弹”,各地必须认真贯彻落实《决定》各项防止“反弹”的措施。坚决贯彻有区别、有步骤地恢复农用地转用审批的要求,坚决防止一哄而起,防止突击批地占地,盲目集中上项目。各地要贯彻区别对待、有保有压的原则,优先保证国家重点建设项目、产业政策鼓励发展的项目和经济社会发展中薄弱环节建设项目的用地需要。确保国家下达的农用地转用计划指标不突破。

发展和规范土地市场,首先必须规范政府行为,促进土地市场行为的公开、公平和公正,推进土地资源的市场化配置进程,从源头上治理土地批租领域内的腐败,进一步规范领导干部从政行为,转变政府职能,改进工作作风,加强国土资源系统的行风建设,树立良好的部门形象。要站在全面贯彻

“三个代表”重要思想的高度,把这项工作作为国土资源管理工作中的重中之重,狠抓落实,深入推进,求得实效。

我们特组织土地管理方面的专家编写了《土地市场清查治理整顿及典型案例评析》一书。本书针对土地市场清查、治理、整顿的重点内容进行阐释,涉及土地市场运行与管理、土地价值评估、土地登记审批管理、土地管理体制改革的经验等,同时辅以大量土地市场清查治理整顿的案例,并对这些案例进行了评析。

《土地市场清查治理整顿及典型案例评析》内容详实丰富,案例新颖,是一套通俗易懂、查阅方便、操作性强,专为土地市场工作者量身打造的理想工具书,她的出版使土地市场清查治理整顿工作变得简便、准确、易于操作,为土地市场秩序清查治理整顿工作提供了很好的参考。参与本书编写的工作人员辛勤工作,为本书的最终出版付出了艰辛的劳动,在此向他们表示衷心的感谢。在本书的编写过程中,我们还查阅了大量资料并引用了其中的一部分,也向有关著作者表示感谢!

如果本书能对读者有所裨益,我们将感到莫大的欣慰。由于时间短促,编者水平亦有限,书中错漏之处在所难免,希望读者不吝赐教。

编 者

2004年11月

目 录

绪 论	(1)
-----------	-----

第一篇 土地市场运行与管理

第一章 土地市场及土地市场体系	(15)
第一节 土地使用制度改革与土地市场建立	(15)
第二节 土地市场体系与运行特征	(19)
第二章 土地所有权管理	(27)
第一节 土地所有权的概念	(27)
第二节 国外的土地所有权	(28)
第三节 我国土地所有权立法的基本情况	(32)
第四节 我国土地所有权立法存在的问题与完善意见	(35)
第三章 各类土地的使用权	(45)
第一节 关于集体土地使用权的现行规定和实践中的做法	(45)
第二节 集体土地使用权各权利存在的问题	(50)
第三节 对集体土地使用权的构想与展望	(55)
第四节 城市私房用地使用权	(65)
第五节 外商投资企业场地使用权	(74)
第四章 土地使用权分化	(84)
第一节 土地使用权分化	(84)
第二节 土地承租权	(96)
第三节 土地抵押权	(108)

第四节 耕作权.....	(115)
第五节 地役权.....	(119)
第五章 国有土地有偿使用	(134)
第一节 国有土地有偿使用制度概述.....	(134)
第二节 国有土地使用权出让.....	(137)
第三节 国有土地使用权转让.....	(147)
第四节 国有土地使用权出租与抵押.....	(155)
第五节 国有土地有偿使用制度的比较分析.....	(160)
第六节 国有土地有偿使用的制度性思考.....	(161)
第六章 土地的征用管理	(163)
第一节 土地征用的原则与条件.....	(163)
第二节 土地征用的实施程序.....	(165)
第三节 土地征用的补偿与安置.....	(169)
第七章 土地使用费征收与使用	(179)
第一节 土地使用费收缴与使用.....	(179)
第二节 土地有偿使用费财务管理.....	(185)
第八章 严格土地占用与耕地占补平衡	(187)
第一节 严格土地占用执法.....	(187)
第二节 耕地占补平衡制度.....	(189)

第二篇 土地价值评估

第一章 土地价值评估概念	(197)
第一节 土地价值的含义及作用.....	(197)
第二节 土地评估的产生及发展.....	(200)
第三节 土地评估的基本程序及基础工作.....	(218)
第四节 土地评估的原则及类型.....	(222)
第五节 土地评估的因素种类与选择.....	(225)
第六节 土地评估与资产评估的关系.....	(232)
第二章 土地价值评估的理论基础	(236)
第一节 地租理论.....	(236)
第二节 地价理论.....	(246)

第三节 区位理论及其在土地评估中的运用·····	(250)
第三章 土地价值评估的方法 ·····	(257)
第一节 定性评估方法·····	(257)
第二节 半定量评估方法·····	(268)
第三节 样地法·····	(279)
第四节 定量土地价值评估方法·····	(293)
第五节 基准地价系数修正法·····	(302)
第六节 路线价法·····	(319)
第七节 其他思路和方法·····	(326)
第四章 农地地价评估 ·····	(348)
第一节 农地评估概述·····	(348)
第二节 农地评估的理论概述·····	(352)
第三节 农地评估总体思路和农地定级·····	(356)
第四节 农地评估主要方法·····	(357)
第五节 农地两种主要评估方法的程序及运用·····	(360)
第五章 城镇土地评估规程 ·····	(367)

第三篇 土地登记审批管理

第一章 土地登记制度及其完善 ·····	(427)
第一节 土地登记制度概况·····	(427)
第二节 我国土地登记制度的完善·····	(428)
第三节 土地登记机关·····	(430)
第二章 土地登记的程序 ·····	(432)
第一节 土地登记申请·····	(432)
第二节 地籍调查·····	(438)
第三节 权属审核·····	(444)
第四节 注册登记·····	(447)
第五节 核发或更改土地证书·····	(451)
第三章 土地登记的分类 ·····	(454)
第一节 初始土地登记·····	(454)
第二节 土地权利设定登记·····	(459)

第三节 土地权利变更登记.....	(488)
第四节 名称、地址和土地用途变更登记	(499)
第五节 注销土地登记.....	(507)
第六节 其他土地登记.....	(512)
第四章 土地登记实例	(517)
划拨国有土地使用权设定登记.....	(517)
出让国有土地使用权设定登记.....	(518)
划拨国有土地使用权变更登记.....	(518)
出让国有土地使用权变更登记.....	(519)
土地使用权分割登记.....	(520)
土地他项权利(抵押权)设定登记.....	(521)
集体土地所有权变更登记.....	(521)
集体土地使用权抵押权设定登记.....	(522)
土地用途变更和使用权变更登记.....	(522)
土地使用权注销登记.....	(523)
更正登记.....	(524)
第五章 建设用地审批	(525)
第一节 建设用地审批.....	(525)
第二节 建设用地审查报批工作有关问题.....	(528)
第三节 严控建设用地审批.....	(531)

第四篇 土地管理体制改革与经验

第一章 改革土地管理体制	(535)
第一节 我国土地制度改革.....	(535)
第二节 征地制度改革.....	(539)
第三节 土地制度改革实践.....	(548)
第二章 各地土地开发整理政策借鉴	(553)
第一节 北京市土地开发整理政策.....	(553)
第二节 安徽省土地开发整理政策.....	(556)
第三节 福建省土地开发整理政策.....	(560)
第四节 甘肃省土地开发整理政策.....	(580)
第五节 广东省土地开发整理政策.....	(583)
第六节 广西壮族自治区土地开发整理政策.....	(585)

第七节 贵州省土地开发整理政策·····	(592)
第八节 海南省土地开发整理政策·····	(603)
第九节 河北省土地开发整理政策·····	(610)
第十节 河南省土地开发整理政策·····	(614)
第十一节 黑龙江省土地开发整理政策·····	(627)
第十二节 湖北省土地开发整理政策·····	(632)
第十三节 江苏省土地开发整理政策·····	(637)
第十四节 内蒙古自治区土地开发整理政策·····	(652)
第十五节 山东省土地开发整理政策·····	(655)
第十六节 陕西省土地开发整理政策·····	(660)
第十七节 上海市土地开发整理政策·····	(663)
第十八节 四川省土地开发整理政策·····	(674)
第十九节 新疆维吾尔自治区土地开发整理政策·····	(675)
第二十节 云南省土地开发整理政策·····	(678)
第二十一节 浙江省土地开发整理政策·····	(682)
第二十二节 重庆市土地开发整理政策·····	(703)
第二十三节 湖南省土地开发整理政策·····	(706)
第二十四节 吉林省土地开发整理政策·····	(716)
第二十五节 辽宁省土地开发整理政策·····	(725)
第二十六节 宁夏回族自治区土地开发整理政策·····	(726)
第二十七节 山西省土地开发整理政策·····	(742)
第二十八节 天津市土地开发整理政策·····	(746)
第二十九节 青海省土地开发整理政策·····	(755)
第三十节 西藏自治区土地开发整理政策·····	(756)
第三十一节 江西省土地开发整理政策·····	(765)

第五篇 土地市场清查治理整顿实例

新疆查出 9060 起违法案涉及土地 900 多公顷·····	(777)
四川清理非法供地主体 327 个·····	(777)
绵阳整治开发区恶性竞争等问题·····	(778)
浙江清理违规设开发区·····	(778)
山东撤并 101 个工业园区·····	(779)
石家庄市政府自查自纠制止开发区违规用地·····	(780)
甘肃“十八字”方针治理土地市场·····	(780)
海南清理开发区收回违规、长期闲置占地·····	(781)
鹤岗追缴土地年租金和土地出让金两千多万元·····	(782)
扬州查处 5 起非法买卖宅基地案 18 人受到党纪政纪处分·····	(782)

福建、湖南、上海、重庆查处土地违法案件和涉案人员	(783)
山东整顿土地市场秩序查处土地违法违规案件	(783)
山东市县园区一律摘牌	(784)
太原违法遭曝光	(785)
富宁清理 227 起出租自营行为	(785)
南京严控经营用地规模,核减百个用地项目	(785)
山东胶南土地执法得肯定	(786)
青岛从严整治土地市场	(787)
荆门市进一步整顿房地产用地秩序	(787)
呼和浩特撤销市级以下开发园区	(789)
国土资源部调查天津空港加工区圈地案	(790)
海南撤 67 个开发区	(792)
安徽撤违规开发区 106 个	(793)
整肃园区查处违规西北三地	(793)
湖南撤销开发区五十个	(794)
江苏开发区砍了一半	(795)
无锡 2003 年大力整治各类违法用地 招拍挂超 84 亿	(795)
黑龙江省 2003 年清理违法用地 5627 件	(796)
西藏置措保耕地	(796)
北京查处 4 起土地违法案	(797)
西安撤销停办 42 个开发区所占用的土地依法收回	(798)
北京市新建高尔夫球场被叫停	(798)
天津清理开发区保护农用耕地撤销 100 个开发区	(799)
广东东莞 93 个工业园撤掉 90 个	(799)
广东全面清理高尔夫球场 未开工的一律不许动工	(800)
北京撤销 442 个开发区 2600 公顷圈占土地已复耕	(801)
河南查出千宗违规土地出让行为	(801)
辽宁县以下开发区将撤销 不合格建设项目全停	(802)
内蒙古撤销 55 个开发区 还土地予农民	(802)
宁夏适度调控保护土地	(803)
广东省撤销 397 个开发区	(804)
北京开查违法批地占地 农用地转用暂停审批	(805)
黑龙江摘牌 54 个开发区 8 万公顷土地重归农民	(805)
浙江县级及以下 624 个开发区已全部撤销	(806)
南京市政府暂停审批“农转非”建设用地	(806)

绪 论

土地是人类赖以生存的根本。我国有 960 万公里的土地,位居世界第三,可谓地大物博。然而它却承载了 13 亿多人的生活与繁衍!人多地少的事实造成了人与地争的现象。而对土地的乱占乱批乱用、执法人员执法不严、地方政府越权批地等违法违规行为时有发生,这导致了土地资源的大量浪费和破坏,同时也很大程度上扰乱了土地市场秩序。

保护土地是我国的一项基本国策。我们实行最严格的土地管理制度的同时,也一定要放眼长远,认真贯彻“三个代表”重要思想,从真正保护最广大人民群众的根本利益出发,珍惜和保护每一寸土地,切实做好土地工作。

一、高度重视土地工作

1. 强力整治土地市场

2003 年国土资源部执法监察局确定了今后土地执法监察的三大重点。

第一个重点是按照国务院进一步加强治理整顿土地市场的要求,集中清理整顿各类开发区,对于重复建设的开发区该合并的要合并,对于大面积开而不发、荒芜闲置的开发区该撤的要撤,并且要把那些土地退回去给农民耕种。

第二个重点就是对政府批地行为进行检查,主要是看地方政府有没有非法批地、越权批地的行为。

第三个重点内容主要是针对当前大量出现的上访、对征地补偿不满的问题要进行清理,地方政府凡是欠农民钱的,补偿费没到位的、挪用的、截留的都要进行清理。

这是近年来政府采取的最强硬的一次土地整治工作。

2002 年《审计署关于国土专项资金试点审计情况的报告》披露了审计署对鞍山、济南、深圳 3 市 2000 年、2001 年度土地使用的审批、流转和国土专项资金等的调查情况。

2003 年 1 月中旬,时任国务院副总理的温家宝在这份报告上曾批示道:一些地方土地市场秩序混乱,非法占地、非法入市的问题相当严重,利用土地牟取暴利已经成为一些单位和个人寻租的手段。对各地以各种名目非法占用、转让土地的行为要严肃查处,对违规建立的各类园区要进行清理。

此后,有关土地整顿的会议、文件的出台只能用“迅猛”二字形容。

2003 年 2 月 21 日,国土资源部就下发了《进一步治理整顿土地市场秩序工作方案》。从 2 月至 7 月,该部集中半年时间,对新《土地管理法》实施以来,土地管理和土地交易、使用情况,进行全面治理整顿。整顿的重点一是各类园区用地,二是非法圈占集体土地,三是违法违规交易,四是管理松弛。

之后,国土资源部又下发通知,将这一工作延期到2003年10月底结束。

2003年6月30日,国土资源部召开治理整顿土地市场秩序督察工作动员会。该部公开资料说,部党组决定派出由部司局领导带队的督察组对全国31个省、自治区、直辖市进行督察。副部长李元强调,土地市场秩序治理整顿是全国市场经济秩序整顿和规范的一个重要组成部分,是国土资源部当前的一项重点工作。2003年的土地市场秩序治理整顿已经进入了整改的关键阶段,部党组这次作出派督察组的决策是十分及时和非常重要的。

2003年7月中下旬,国务院办公厅连续下发了两道整顿土地市场秩序的命令:《关于暂停审批各类开发区的紧急通知》、《关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》。

紧随其后,国务院又在当月召开全国进一步治理整顿土地市场秩序电视电话会议。接着联合五部委除对全国土地严查外,国土资源部又下发了关于进一步采取措施落实严格保护耕地制度的通知,要求各地严格实施土地规划计划,从严控制用地规模,坚持“三个不报批、一个从严”,即凡是不在土地利用总体规划确定的建设用地范围内的各类开发区(园区)和城市建设用地,一律不报批;凡是没有土地利用年度计划指标的,一律不报批;凡是没有通过建设项目用地预审的,一律不报批。从严审查城市总体规划修编确定的建设用地总规模,超过土地利用总体规划确定的建设用地总规模的,不予通过审查。同时,严格控制规划修改和调整,严禁擅自修改和调整规划。

2. 联手整顿土地市场

为了贯彻落实国务院办公厅紧急通知,《深入开展土地市场治理整顿工作实施方案》出台。经商发展改革委员会、财政部、农业部、建设部、监察部、审计署同意后,国土资源部就《实施方案》致函各省级人民政府、新疆生产建设兵团,要求及时制定具体方案,认真组织实施,2003年6月底前向国土资源部提交新上项目用地情况清理整顿报告,并抄送发展改革委等六部委。国务院有关部门将进行抽查。其他专项检查工作,原则要求各省(区、市)于2004年10月底前完成,并分别向各牵头部门提交报告,由国土资源部综合汇总向国务院报告。

《实施方案》就深入开展土地市场治理整顿工作中的各项任务进行了分解。“清理检查去年以来的土地占用情况,整顿未批先用、征而未用、乱占滥用和随意改变土地用途等问题”和“清理检查去年以来的土地审批情况,重点是新上项目的用地情况,整顿违反国家产业政策、超规划、超计划、越权和分拆批地等问题”,由国土资源管理部门会同发展改革部门负责,由发展改革部门提供项目审批情况。

“清理检查耕地占补平衡数量和质量的的情况,整顿占优补劣、占多补少甚至不补等问题”,结合国土资源部会同农业部组织的基本农田保护检查进行。

“清理检查新增建设用地土地有偿使用费的征收和使用情况,整顿随意减免和侵占、挪用土地有偿使用费等问题”,由国土资源部、财政部、审计署负责。

“清理检查征用农民集体土地的补偿、安置情况,继续整顿降低补偿标准,挪用、截留和拖欠被征地农民补偿费等问题”,由监察部、国土资源部、农业部、审计署负责,按已有的

部署进行。

“清理整顿经营性土地使用权招标、拍卖、挂牌出让中存在的问题”，由国土资源部、监察部负责，按已有部署进行。

《实施方案》还对深入开展土地市场治理整顿工作中有关政策界限进行了明确。对《紧急通知》下发后清查出的去年以来发生的问题，要限期整改，并依法严肃处理。对在《紧急通知》下发后，仍有令不行、有禁不止、顶风违法违纪的行为，要坚决依法从严处理。自查发现的土地占用和土地审批问题，由同级政府或有关部门处理。

除经批准的可行性研究报告确定可以分期建设的项目可以分期办理建设用地审批手续外，其他建设项目用地不得分期办理建设用地审批。凡是不符合土地利用总体规划、城市规划的建设项目不得批准建设。没有城市规划行政主管部门出具的规划设计条件，国有土地使用权不得出让。

决定停止建设的在建项目，停止办理用地手续，停止后续供地，停止发放土地证。决定取消立项的拟建项目，不得受理用地申请，不得办理规划、建设许可手续；已经受理用地申请的，不得批准用地；已经批准用地的，依法收回。对不符合环保规定、城市规划、项目审批等建设程序以及信贷政策等要求，决定暂停建设、限期整改的，一律暂停供应建设用地。

3. 用“三个暂停”严格治理土地市场

国土资源部将用“三个暂停”要求严格治理全国土地市场。暂停农用地转用审批、暂停新批的县改市(区)和乡改镇的土地利用总体规划的修改、暂停涉及基本农田保护区调整的各类规划修改。

国土资源部有关负责人介绍，“三个暂停”要求自国办《关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知》下发之日起开始实施。“暂停”后的能源、交通、水利、城市重大公共设施等国家和省级重点建设项目用地，确属急需的，报国务院批准；对已经国家批准且在规划范围内的卫生、教育等项目建设用地，按有关规定从严审批。

到2004年第一季度，党中央、国务院作出了一系列重大部署，土地市场秩序治理整顿也取得新进展，基本刹住了盲目设立开发区大量“圈占”土地之风，遏制了乱占滥用耕地的势头。其中，对土地违法案件实行公开调查、公开处理。结果是，一季度发现土地违法行为1.6万件，已立案9900件。

2004年我国土地市场治理整顿将继续保持高压态势，在全面清理检查的基础上，重点清理检查去年以来新上项目用地情况。国土资源部有关负责人表示，除经合法批准可以分期建设的项目可以分期办理建设用地审批手续外，其他建设项目用地不得分期办理建设用地审批，否则一律视为分拆批地行为，按骗取批准、非法占地论处，追究分拆项目审批机关的责任。

二、杜绝违规违法行为，遏制土地腐败

政府以铁腕击退各地开发区的“圈地运动”高潮的，其手段包括：

2003年7月中下旬,国务院在一周内连下两道“黄牌”,分别下发《关于暂停审批各类开发区的紧急通知》和《关于清理整顿各类开发区加强建设用地管理的通知》;

2003年7月30日,国务院召开全国进一步治理整顿土地市场秩序电视电话会议,部署清理整顿各类开发区用地、加强土地管理;

2003年8月8日,由国家发展和改革委员会、国土资源部、监察部、建设部、审计署组成10个督察组奔赴各地,对各地各类开发区进行审查摸底;

2003年最后一天,国家发展和改革委员会、国土资源部、建设部、商务部以“特急”件向各省、自治区、直辖市政府发布《清理整顿各类开发区的具体标准和政策界限》;

2004年2月,国土资源部、国家发展和改革委员会、监察部、建设部、审计署发出《关于严格按照标准和政策界限抓紧清理整顿现有各类开发区的函》,要求各省、自治区、直辖市利用1个月的时间清理整顿现有各类开发区。

政府此次清理动作之大与持续时间之长是“前所未有”的,其结果是各地撤销了6000多个开发区中的3763个,核减了3.54万平方公里——这些土地已经超过了目前中国全部城镇用地面积的总和——开发区规划用地面积的一半;开发区共退回土地1600多平方公里,复耕土地1100多平方公里。

北京市的清理力度可能是最大的,开发区被砍掉了九成多,由原来的470个锐减到28个,其中国务院批准设立的3个全部保留,市政府批准设立的27个撤销9个,国务院所属部门、市政府所属部门和各区县政府设立的111个拟保留7个,经区县以下政府和区县所属部门批准设立以及擅自设立的329个全部撤销,规划面积由8.8万公顷减少到了4万公顷。

但是事情还远没有完,因为各地仍存在着一些相关的问题需要解决。国土资源部办公厅主任王世元曾专门就此说道,一些地方片面追求经济增长而盲目批用土地的冲动依然强劲,而在政策和体制上还存在着不利于保护耕地和严肃执法的深层次问题,加强土地管理的治本之策亟待进一步完善和落实。

各地风起云涌的“圈地运动”来自招商引资能够直接拉动GDP的增长,而这对于地方官员来说恰恰是政绩的体现。北京师范大学不动产学院教授黄兴文说,在现行的《土地管理法》下,政府可以用低廉的价格从农民手中拿到土地,然后以很高的价格卖给开发商,过多的收益会进一步刺激征地的积极性。

这意味着对政府的新的挑战。上一次挑战发生在10年前,当时,政府也曾对开发区进行过严格整顿,但结果是全国的耕地从1996年的19.5亿亩降到现在的18.5亿亩和43%的开发区土地被闲置。

不过政府还是表现出了迎接挑战的巨大决心。国土资源部土地利用司副司长说,国家今年将开始新一轮土地利用总体规划的修编工作,加大超标开发用地的惩罚力度,同时,《土地管理法》也在着手修改。

2004年初,由国土资源部、发改委、监察部、建设部、审计署组成的9个组分赴各地,检查验收土地市场秩序治理整顿结果。这次检查验收是促使宏观调控措施落实到位的重要手段,将以查处重大土地违法案件为重点,并且希望通过检查总结经验,探索“长效机

制”。

自2003年以来,国土资源部直接公开查处了9起典型案件,而2003年全年,各地共发现各类土地违法行为17.8万件,立案查处12.8万件,涉及土地面积6.8万公顷。

只要再看看前年的情况就能知道土地违法是多么猖獗了。2002年,各地共发现土地违法行为14万件,涉及土地面积3万多公顷,其中耕地1.5万公顷,分别比2001年上升12%、26%和50%。

在土地违法方面,浙江省义乌市由于太令人震惊而被称为“义乌现象”。直到2003年10月之前,这个县级市下辖的13个乡镇(街道)还无一例外地拥有自己的工业园区,而其中仅有1个是经有审批工业园区权限的省级政府批准的,也就是说,当地的其他工业园区全是“黑户”。

据了解,义乌市2002年年初城市建设用地的计划指标为1000亩,但到该年年末,其实际用地量已达20000多亩,超标20多倍。“义乌现象”被认为集中体现了所有的土地违法行为:越权审批、违规圈占土地、低价出让土地、强行征用农民集体土地、拖欠土地补偿安置费……

被国土资源部公开通报的案件之一是属于“土地未批先用”的“南钢案”。南钢在扩建时申请用地200公顷,但未等获批便开工建设。和南钢同处南京市的江宁科学园于2004年元旦后被当地政府叫停。2003年10月,该园一次就卖出了近89公顷土地,而在南京市政府土地储备计划中,整个江宁区9~12月总共只有60公顷的土地出让额度。

2004年年初,河北廊坊“东方大学城”因拖欠22亿元外债被曝光,进而暴露了其非法占用大面积耕地,开发建设“亚洲最大的高尔夫球场”和开发别墅的问题。2002年3月,未经合法程序,东方大学城开发有限公司便分别与通州区永乐店镇临沟屯村和应寺村村委会签订租地协议,约定租赁两村4239.68亩耕地。目前,东方公司在这些土地上建有27栋外教公寓、高尔夫球练习平台、停车场以及球场等,实际占地约800亩。2003年9月,通州区国土房管局已经向用地单位下达了《责令停止土地违法行为通知书》。南京“江宁大学城”、“仙林大学城”也因违规用地被先后叫停。“大学城”建设存在的违法圈占土地的“黑洞”引起社会各界关注。

2004年4月28日国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议,听取了监察部、发展改革委等部门对江苏铁本钢铁有限公司违规建设钢铁项目查处情况的汇报,责成江苏省和有关部门对有关责任人作出严肃处理。根据国务院专项检查组的调查,这是一起典型的地方政府及有关部门严重失职违规、企业涉嫌违法犯罪的重大案件。江苏铁本钢铁有限公司自2002年初筹划在常州市、镇江扬中市建设新的大型钢铁联合项目。该项目设计能力840万吨,概算总投资105.9亿元,2003年6月进入现场施工,2004年3月江苏省政府责令全面停工。经查,2002年5月以来,为实施该项目,铁本公司法人代表戴国芳先后成立7家合资(独资)公司,把项目化整为零,拆分为22个项目向有关部门报批。此后,江苏省和常州市、扬中市等相关部门先后越权、违规审批了铁本公司的建设项目和用地手续,导致违法占用的6000多亩土地已无法复垦和部分非法占地合法化。

2004年6月4日国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议,研究控制城镇房屋拆