

省政府批转省监察厅国土管理局 关于全省土地行政执法和非农业建设用地 专项执法监察情况的报告的通知

苏政发〔1996〕33号 1996年3月8日

各市、县人民政府，省各委、办、厅、局，省各直属单位：

现将省监察厅、国土管理局《关于全省土地行政执法和非农业建设用地专项执法监察情况的报告》（以下简称《报告》）转发给你们。

从《报告》反映的情况来看，我省各级各有关部门在土地管理方面做了大量工作，但违法用地、乱占滥用耕地的现象仍然存在，在少数地区还很严重。这些问题之所以屡禁不止，一个很重要的原因在于这些地方的领导对土地管理重视不够，在认识上存在偏差。

这说明，土地管理工作搞得好不好，关键看各级领导的重视程度和执行国家法律、法规的意识。

各级政府和有关部门一定要高度重视、切实加强土地管理工作的领导，要切实采取措施保护宝贵的耕地资源，进一步加强土地行政执法工作，严肃查处各类违法用地、乱占滥用耕地的案件，对重大的土地违法案件，要依法追究有关领导的责任。希望各地对照《报告》中所反映的问题，认真检查本地的土地管理工作，研究制订工作措施，扎扎实实地把土地管理工作做好。

关于全省土地行政执法和非农业建设用地 专项执法监察情况的报告

省人民政府：

经省政府批准，我们从去年3月份开始，组织全省各级纪检、监察机关和土地管理部门，对全省1993、1994两年各级土地行政执法和非农业建设用地情况进行了一次专项执法监察。由于各级政府重视和纪检、监察机关、土地管理部门的努力，此项工作取得了阶段性成效。基本摸清了全省非农业建设用地的情况，查清了1993、1994两年违法用地的主要问题，严肃查处了一批严重违法用地

案件，整顿了土地管理秩序。现将情况报告如下：

一、基本情况

从这次专项执法监察情况来看，全省大多数地方能认真贯彻执行土地管理法律法规，坚持依法审批、管理土地。据统计，1993、1994两年全省非农业建设占用土地60127宗，面积355206亩。其中依法审批用地52117宗，面积303528亩，占实际用地面积的85.4%。但违法用地在各级仍不同程度地

存在，有的地方还相当严重，全省共清查各类违法用地 8010 宗，面积 51679 亩（其中耕地 34138 亩），占实际用地面积的 14.6%。土地违法行为主要表现在以下方面：

（一）擅自下放土地审批权限，制定和下发与国家、省土地管理法律法规和政策相违背的文件、规定。有的市将市级土地审批权下放到县或开发区，造成大量越权批地，严重违反了土地管理法律法规的规定。

（二）擅自占用、未批先用、少批多用等问题，在许多乡镇企业、农贸市场建设、房地产开发和新农村建设等用地中十分突出。全省共清查出自擅自占用土地 4784 宗，面积 43937 亩，占违法用地总面积的 85%。南京市浦口区未经批准，擅自占用土地 118 宗，面积达 9000 多亩；武进市邹堰镇 9 个项目用地，未经批准擅自占用土地 129 亩；无锡市华夏房地产开发公司非法占用并转让国有土地 35 亩，从中牟利。无锡市清查 1993、1994 两年中，以建设新农村为名，未经批准，擅自占用粮田、菜地建别墅式住宅房，面积达 747 亩，建商品房非法占地 98 亩，沿街沿路经营三产违法占用耕地 132 亩。

（三）化整为零、越权审批土地问题在有些地方比较突出。全省共查出越权批地 249 宗，面积 5073 亩。灌云县在 1993、1994 两年间，将 8 个建设项目用地化为 54 次审批，占地 177 亩，其中耕地 152 亩，大大超越了县级政府土地审批权限。常州市郊区多年来一直未按照省政府文件规定的权限审批土地，造成大量越权批地、违法用地。

（四）窑业用地占有粮田，毁田取土的问题比较严重。仅苏州市就有砖瓦轮窑厂 279 个，占地 18487 亩，每年窑业取土 3602 亩，其中耕地 1936 亩。该市有 14.3% 的窑厂未经批准，擅自占地建窑。吴县、宜兴、江阴、武进、丹徒、溧水、宝应、邗江、通州、如东、灌南、沭阳、新沂、东海、响水等地，一度窑业用地管理失控，大小土窑比比皆是，毁坏耕地现象十分严重。

（五）城郊结合部非法买卖、转让土地的问题时有发生。有的村随意买卖、转让集体土地，获取非法收入。新沂市新安镇城关村于 1992 年至 1994 年底，将 389 亩集体土地非法出售、安排给 2152 户农村、城镇居民及少数党员干部建私房，获取非法所得 2756 万元。锡山市荡口镇擅自卖地 50 亩，非法所得 275 万元。

（六）圈而未用，征而未用，多征少用，造成大量荒芜闲置耕地。全省共清查出自农业建设荒芜闲置耕地 1289 宗，面积 26466 亩，其中征而未用 645 宗，面积 12921 亩；多征少用 125 宗，面积 2260 亩；土地出让后未按期使用 95 宗，面积 2607 亩；擅自圈占 424 宗，面积 8677 亩。发生上述土地违法行为的原因主要有以下几点：

一是有些地方领导土地法制意识淡薄，不能正确处理发展经济与土地执法的关系。有的认为下放法定土地管理审批权，可以促进地方经济的发展；也有的认为土地管理法律、法规是条条框框，严格执法，会束缚经济建设的发展，从而置土地管理法律法规于不顾，以权代法，随意批准用地，甚至不批就用，擅自占用。

二是少数地方和单位的领导急功近利，短期行政行为。有的为了追求一时“政绩”，只顾眼前利益，局部利益，不顾长远利益，整体利益，在建设项目缺乏科学论证或资金不足的情况下，匆匆上项目，随意占用耕地，结果造成了不少“半拉子工程”，带来了土地的多征少用、征而未用，闲置抛荒的严重后果。

三是逃避缴纳土地规费。有些地方搞地方保护主义，为了本地区和本单位的经济利益，采取用地不报批、化整为零变相越权审批、弄虚作假，把耕地作为非耕地审批等手段，达到不报上级审批、逃避缴纳土地规费的目的，损害了国家利益。

各地在查清问题，分析原因的基础上，按照土地管理法律法规和省监察厅、土地管理局《关于印发对全省土地行政执法和非农业

建设清理中检查出来的问题的处理意见的通知》(苏土监〔1995〕57号)文件规定,对查出的问题认真地进行了处理。

一是对违法用地,区别情况,进行处理。截止10月底,全省共处理各类违法用地7068宗,面积40821亩,处理的宗数和面积分别占违法用地宗数和面积的88%和79%,其中,补办用地审批手续6582宗,面积34788亩;收回土地使用权331宗,面积3793亩;拆除违法占地建筑物32万平方米,罚款1670万元;补收土地规费和建设资金19950万元。全省有关违法用地单位领导或责任人作出书面检讨1189份,有15人分别受到经济处罚,其中副乡级以上干部4人,省、市、县对违法用地典型案件发出通报167份。

二是进一步明确和规范了用地审批权限,收回了擅自下放的土地审批权,撤销了与土地管理法律法规相违背的文件、规定。南京市政府发文收回了擅自下放到5县的土地审批权限。常州市发文收回了市委托武进县享受省辖市土地审批的权限,责成郊区政府从1995年7月1日起,严格执行省政府文件规定的郊区用地审批权限。连云港市政府收回了下放给经济技术开发区的土地审批权,明确开发区内的土地由市土地管理局统一管理。全省有关市、县清理并撤销近几年出台的含有与土地管理法律法规相违背内容的文件、规定等共27份。

三是纠正了有些地方多头管地、批地的问题,理顺了土地管理体制。盐城市多年来存在着多头管地、批地的问题,这次清查中,市委、市政府很重视,在省检查组指出后的一个星期内,撤销了在土地管理部门之外另设的出让土地机构。无锡市地产办公室,一直行使出让土地的职能,在省检查组提出纠正意见后,市政府当即责令其停止出让土地的职能。

四是各地对窑业用地进行了调查,组织专项治理。宜兴、昆山、吴县、姜堰、宝应、如皋、涟水、宿迁等县(市),停办或拆除了

非法占地建造的窑厂,退田还耕。各地针对窑业用地中存在的问题,制订了加强窑业用地管理办法、规定,规范了窑业用地管理。

五是对非农业建设荒芜闲置耕地进行了灭荒处理。截止10月底,全省共灭荒处理闲置荒芜耕地1213宗,面积24093亩。其中,收回土地使用权859亩,调整使用328亩,限期动工开发1728亩,恢复耕种21178亩。

二、进一步加强土地行政执法工作的意见

这次在全省范围内开展的土地专项执法监察取得了很好的效果。但是,由于多方面的原因,存在的问题仍然较多,今后土地行政执法的任务仍然很重。为了进一步强化土地行政执法工作,加强土地管理,切实保护耕地。提出如下几点建议:

(一)各级政府要切实加强对土地管理工作的领导。要把保护土地资源,特别是耕地资源纳入政府工作目标,实行行政首长负责制,层层签订耕地保护目标管理责任书,进行严格考核。

(二)抓紧做好对违法用地处理工作。各地对查出尚未处理的土地违法案件,要尽快处理。对隐瞒不报、弄虚作假、顶着不办,继续违法的,一经查出,依法从严处理。

(三)严格依法审批土地。各地必须严格按照国家、省土地管理的法律法规,办理土地征用、出让等报批手续,依法审批土地。土地审批权不准层层下放,不再实行土地委托审批。各地凡擅自下放土地审批权或出台的土地管理政策规定与国家、省下发文件的内容有悖的,必须纠正、撤销。

(四)加强城乡土地的统一管理。凡在土地管理部门之外另设的管地、批地机构都是违法的。开发区设立的土地管理机构必须接受当地政府土地管理部门的领导。开发区用地必须依法报批,不得自批自用。加强新农村建设用地管理。新农村建设,以老村庄改造为主,以利用非耕地为主,以建造公寓房为主,民房建设必须严格执行《江苏省实施

《〈土地管理法〉办法》规定的宅基地标准,坚决制止乱占耕地超标准用地建别墅式住宅的倾向。

(五)加强土地管理队伍建设。各级土地管理部门应针对这次执法检查中发现问题或薄弱环节,制定和完善各项内部规章制度,坚决防止和纠正土地管理部门执法违法,不依法办事现象。加强教育培训,提高土地执

法人员的政治和业务素质。对土地管理部门内部执法违法行为,必须严肃处理。土地管理部门与纪检、监察机关继续密切配合,相互合作,进一步强化执法力度,充分发挥监督机制的整体功能。

省 监 察 厅

省 国 土 管 理 局

一九九五年十二月二十一日