

# 中部地区土地监管现状分析及完善路径——以安徽省为例

严静<sup>1,2</sup>, 张红梅<sup>2</sup>, 常冬寅<sup>2</sup>, 杨顺<sup>2</sup> (1. 中国科学技术大学, 安徽合肥 230026; 2. 安徽省土地勘测规划院, 安徽合肥 230601)

**摘要** 介绍了现有的土地监管体系以及安徽省土地监管现状, 着重分析了“十二五”期间安徽省土地监管面临的新形势和挑战。针对土地监管面临的新需求, 从完善管理体制、加大执法力度、加强重点区域和项目督查、拓宽信息渠道 4 个方面提出相应的对策与建议。

**关键词** 土地监管; 现状; 路径; 安徽省

**中图分类号** S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)24-10179-03

## Analysis and Improvement of Land Supervision in Central Region—A Case of Anhui Province

YAN Jing et al (University of Science and Technology of China, Hefei, Anhui 230026)

**Abstract** The current land supervision system and status in Anhui Province was introduced, the new situation and challenge of Anhui Province during the 12th five-year plan was analyzed. Aiming at new demands of land supervision, the corresponding countermeasures were put forward from 4 aspects of perfecting management system, strengthening law enforcement, key areas and project supervision, boarding information channel.

**Key words** Land supervision; Status; Pathway; Anhui Province

2006 年, 国家将皖江城市带纳入中部地区发展崛起的重点发展战略区域; 2010 年, 国务院正式批复了《皖江城市带承接产业转移示范区规划》, 该规划将有效促进区域协调发展, 加速中部地区的崛起<sup>[1]</sup>。在承接产业转移的过程中还需要同时兼顾落实国家粮食生产能力规划中的优质稻谷生产基地、沿江优质棉花基地等建设, 因此在发展工业的同时兼顾农业发展的战略规划成为安徽省“十二五”以来的重中之重。加强对土地尤其是新增建设用地的监管, 吸取前面工作经验教训, 提出符合中部地区崛起的土地监管对策, 可有效促进承接产业转移过程中的土地资源可持续利用, 促进地区协调发展, 促进中部崛起战略的有效实施<sup>[2]</sup>。

## 1 我国土地监管体系

**1.1 法律法规体系** 土地监管的法律既是对土地监管权力及其行使范围的规定, 又是这种权力及其行使的保障。可以说土地管理的法律法规是土地监管的思想灵魂, 是土地监管的依据和评判标准。当前我国的土地管理法律体系主要包括《宪法》、《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《基本农田保护条例》、《土地登记规则》、《土地监察暂行规定》、《土地违法案件查处办法》、《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》等相关的法律法规和行政法规及地方性法规。土地监管的相关法规虽然较多, 但缺乏专门的、具体的、有针对性的、权威性较高的专用法规。

**1.2 组织管理体系** 土地监管属于土地管理的一部分, 由国务院授权国土资源部和地方人民政府对行政辖区内的土地进行管理和监督。根据《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(以下简称《决定》), 经国务院批准, 建立国家土地督察制度。意在地方人民政府及土地管理部门的土地管理行为进行监督和检查, 规范土地管理行为, 维护国家和群众利益。2006 年 7 月 13 日, 国务院在国土资源部在国土资源

部设立国家土地总督察办公室, 设立国家土地总督察 1 名, 副总督察 2 名, 由国土资源部向地方派驻 9 个国家土地督察局, 代表国家土地总督察履行监督检查职责。自此我国土地监管组织体系基本形成, 由地方政府及其土地管理部门对辖区内土地活动进行管理, 由国家土地督察局对地方政府及土地管理部门的管理行为进行督察, 维护正常的土地管理秩序, 预防、制止、处置各类土地违法行为<sup>[3]</sup>。

**1.3 执法监察体系** 土地执法监察是土地监管体系的核心, 是土地监管的具体执行者, 是土地监管体系的重要组成部分。国家土地总督察领导 9 个国家土地督察局对全国各个省份的土地活动进行监督检查。各省各级土地行政管理部门相应的设置了土地执法监察局、土地执法监察大队, 监督检查土地资源、矿产资源和测绘法律法规执行情况; 拟订土地、矿产、测绘执法监督和违法案件查处的规定并组织实施; 依法组织查处重大土地、矿产资源和测绘违法案件; 负责信访工作。通过守法监察和执法监察, 形成了一个自上而下、全面覆盖的执法监察体系。

**1.4 公众参与体系** 社会公众作为土地使用的直接群体, 对土地使用情况有着最直接的感知, 对土地信息的获取有大的优势, 所以公众参与将会给土地监管带来最直接、最有效的信息。土地监管的公众参与形式也是多种多样的, 利用村组巡查员全面实施动态巡查, 设立举报信箱、举报电话受理群众举报, 通过报纸、广播、电视、网路等媒体机构对违法违规情况进行曝光等, 多渠道、多视角发现土地违法违规行为, 进一步完善土地监管体系。

**1.5 教育培训体系** 教育培训体系作为土地监管体系的一部分, 它承担了法律法规的宣传讲解工作, 让土地执法者和土地使用者能够知法、懂法, 土地执法者能够依法执法, 土地使用者能够依法行事, 社会公众能够依法维护自己合法权益, 举报违法行为; 另一方面对新的土地监管方法、新的土地监管理论进行普及、培训, 不断提高土地执法者的执法能力和综合素质, 提高执法水平和效率, 维护国家、集体和群众利益。不断壮大土地执法队伍, 为土地监管培养生力军。

**基金项目** 国土资源部公益性行业科研专项“基于存量挖潜的产业发展用地调控技术研究”(201111010-03)。

**作者简介** 严静(1985-), 女, 江苏泰州人, 博士研究生, 研究方向: 公共政策分析、土地管理, E-mail: yanjing\_hhu@163.com。

**收稿日期** 2013-07-18

## 2 安徽省土地监管现状分析

**2.1 土地监管政策框架** 随着经济的快速发展,建设可利用的土地资源日益紧张,土地违法行为也凸显出来,土地利用监管越来越受关注。自2006年建立国家土地督察制度后,各地都加大了土地监管力度,近年国土资源部、各地方政府、各地国土资源局出台了一些政策,加强、辅助土地督察工作的开展。2008年《国家土地督察条例》明确了土地督察原则、机构设置与督察职权;《违反土地管理规定行为处分办法》也于2008年6月1日正式实施;《国土资源部、最高人民检察院、公安部关于国土资源行政主管部门移送涉嫌国土资源犯罪案件的若干意见》、《关于在查处国土资源违法犯罪工作中加强协作配合若干意见》、《国土资源执法监察巡查工作规范(试行)》等规范文件也于2008、2009年相继发布。

安徽省土地监管的法规与政策依据主要有《安徽省土地监察条例》(该条例明确了安徽省土地监察职责和违法案件查处范围)、《安徽省国土资源巡查检查办法》(试行)、《关于加强土地利用规划管理有关问题的通知》(为加快推进市、县、乡3级土地利用总体规划修编,明确建设用地报批规划要求,规范建设项目用地预审,确保土地利用计划有效执行)、《安徽省国土资源行政责任考核追究试行办法》(该办法明确国土资源行政主管部门及其工作人员在履行职能中应负的行政责任,严肃行政纪律,保证国土资源管理法律法规的贯彻落实,促进勤政廉政建设),安徽省政府办公厅、省国土资源厅也都发文要求积极支持配合国家土地督察南京局开展土地督察工作,完善土地督察机制。

**2.2 专项整治活动开展** 安徽省作为中部地区主要省份之一,在“十一五”期间就土地监管开展了各项整治活动,取得了显著的成效,为节约集约利用土地做出了突出的贡献。

首先,土地督察部门与省发改委、省建设厅配合,将全省333个开发园区清理、整合成为89个,撤销、核减开发(园)区规划面积1317.2 km<sup>2</sup>,核减面积占原规划总面积的76.8%,复耕土地144.55 km<sup>2</sup>。

其次,土地督察部门与省监察厅联合开展查处土地违法案件专项行动,对国务院《决定》下发至2006年上半年期间发生违法违规问题进行清理,共立案查处土地违法案件740余件,没收建筑物面积6万m<sup>2</sup>以上,罚没款1800万元以上。追究当事人党纪和行政责任61人,移送司法部门23人,追究刑事责任4人。

第三,积极推进卫片执法检查,“十一五”期间,安徽省国土资源部门通过卫片执法检查处理违法用地1.46万件,涉及土地面积2.41万hm<sup>2</sup>,没收、拆除违法建筑物1180万m<sup>2</sup>以上,党纪处分责任人1027人,刑事处罚16人。

第四,深入开展整顿和规范矿产资源开发秩序工作,关闭不合格矿山110座,取缔无证采矿行为1354处,查处越界勘查开采和非法转让矿业权行为126起,吊销或注销采矿许可证1403个,追究刑事责任11人。

**2.3 国土资源信访处理** “十一五”期间,安徽省国土资源系统通过开展领导干部开门接访、带案下访、下行联合大接

访和信访矛盾纠纷排查、调处和化解活动,处理重要信访事项1200多件,化解土地征收征用矛盾纠纷1100多起。开通“12336”违法举报电话,办理举报事项1200件。国土资源信访工作得到省委省政府的充分肯定,先后4次被评为“全省信访工作年度责任目标管理优秀单位”。

**2.4 执法队伍建设与普法宣传** 安徽省国土资源厅印制2万本《违反土地管理规定行为处分办法》,下发至各市、县(市、区)、乡镇政府和国土资源管理部门,帮助各级政府和有关部门提高依法用地管地意识。全省各地结合“四五”和“五五”普法规划,多层次、多方位开展宣传活动,使国土资源法律法规知识深入人心。结合全省国土资源系统“完善体制,提高素质”活动和基层国土资源所标准化建设,在2009年底前基本实现基层国土资源所加挂国土资源执法监察中队牌子,村级信息员实现村级全覆盖,市、县、乡、村4级监察网络体系不断完善,有效地推动了执法监察关口前移。

## 3 新形势下土地监管面临的挑战

土地资源利用与产业发展演化具有内在的必然联系:土地资源的利用直接影响和制约产业的发展演化;产业结构的调整又影响土地资源的利用方式、结构和空间布局,进而影响土地资源的配置和利用效益。因此在产业结构调整、转型的新形势下,对土地监管势必也将提出新的需求。

**3.1 土地供需矛盾尖锐导致非法用地加剧** “十二五”是安徽省经济高速发展的战略时期,土地需求比较集中且数量很大,土地供需矛盾尖锐,供需缺口超过20万hm<sup>2</sup>[4],为了保证“十二五”国民经济和社会发展规划目标的实现,难免会出现突破指标用地现象,针对供需矛盾较大的城市要加强监管,尤其是合肥、亳州、淮南、滁州、六安、安庆等市。

**3.2 盲目和无序开发情况增多** 皖江城市带承接产业转移作为中部崛起的重要战略部署,对于地处泛长三角的安徽省各市区而言,无疑是前所未有的发展机遇,各地为抓住好机遇,都积极编制各专项规划[5]。然而,这难免出现一些不符合地方实际现状、不符合整理利益的发展态势。其次,全面开发模式也是对资源的浪费,形成恶性的内部竞争,造成土地资源浪费。

**3.3 土地粗放利用趋势增加** 安徽省当前的土地利用相对而言较为粗放,现行经济增长方式消耗土地资源大。发展战略中提出要大力发展高端装备制造业、新能源产业等,这些产业特征决定了“十二五”规划的实施需要占用大量土地资源,在产业转移实施初期,招商引资的要求非常迫切,一些地方可能降低用地标准或进入门槛[6],出现土地粗放利用势头,导致土地“批而未供、供而未用”和低效利用等问题。尤其是承接产业转移区域一方面倍感用地指标紧张,但另一方面经过审批的建设用地又不能及时有效利用,从而增加了土地监管的难度和力度。

**3.4 农村土地问题凸显** 安徽省皖江城市带承接产业转移战略的实施,将大力推进皖江地区工业化、城市化进程。根据东部地区发展的经验,皖江地区在战略实施的推动下,可能带来发展机遇,土地资源需求也将进一步加大,但也会出

现一系列问题,如人口城市化,但土地未能城市化;农民进城,在城市购置了房产,但农村宅基地未能转成农用地或耕地等。在一体化建设中,反而浪费了土地资源,增加了低效利用的建设用地。另一方面,也可能产生大量的集体土地违法流转、以租代征或擅自农用地转用等行为,有可能损害农民、损害国家利益。因此,如何监管城乡一体化建设中的农村土地问题,是“十二五”期间又一重点问题。

#### 4 新形势下安徽省完善土地监管体系的路径选择

**4.1 完善土地管理体制** 完善土地管理体制从以下两方面着手:首先,加强土地管理部门的监督作用,使国土部门真正起到监督管理的作用;其次,完善土地巡查机制。安徽省已初步建立了市、县、乡、村4级土地巡查工作机制,但由于人员、设备、经费、技术等因素制约,土地执法监察动态巡查的广度、深度、及时性都不够,仍存在巡查漏洞,造成土地违法行为发现不及时或没有被发现,使土地遭到破坏,因此要充分发挥动态巡查的作用,保障土地巡查基础设备配备,执法人员业务培训等工作,做到早预防、早发现、早查处。

**4.2 加大执法力度,构建联动执法机制** 新形势下,面对土地监管力度不够,震慑作用不强,国土部门“孤掌难鸣”的执法形势,必须以改革创新的精神推动土地执法体制改革,加大执法和处罚力度,构建联动执法机制,有效遏制土地违法行为。需要落实落实土地管理的共同责任,建立国土、纪检监察、公安、检察、法院、建设、规划、工商、市容等多部门联合执法机制,建立健全联席会议工作制度、信息通报制度、联合执法制度、案件移送工作制度等工作机制,形成执法合力,落实土地管理的共同责任。

**4.3 加强重点地区及突出违法用地问题的专项督查** 新形势下,安徽省重点监管区主要是皖江城市带承接产业转移示范区与合芜蚌自主创新综合试验区。随着皖江规划的实施和合芜蚌自主创新综合试验区的全面建设,土地督察局应该适时进行动员部署,成立专门的示范区土地督察领导小组,及时宣传、解读皖江规划的战略部署及相关土地利用政策,并纳入年度工作安排,深入一线督促、调研示范区贯彻落实规划实施的用地情况,讲解怎样用好土地利用相关优惠政策。同时,统筹组织示范区各级人民政府成立规划实施领导督察机构,制定土地利用工作方案细化实施步骤,可有效落

实土地利用问责制,为顺利推进规划实施的土地督察工作奠定组织基础。通过示范区实地调研、会议报告等形式,准确解读皖江规划,理清示范区土地督察工作基本思路,重点放在耕地及基本农田保护责任制目标落实、土地节约集约利用、示范区各级政府依法履行土地管理职责情况等监督检查方面,努力落实“耕地保护责任制、宏观调控政策、最严格土地管理制度”督察体制,有效保障示范区承接产业转移合理用地需求,促进示范区社会经济又好又快地发展。

其次,要积极发挥主观能动性,争取国家政策支持,同时运用各项政策,破解发展中的用地难题。一是争取使用国家直管计划指标,对交通、能源、水利等重点基础工程、省“861工程”等重大项目报批时,充分争取国家有关部门支持,使用国家预留的直管计划指标;二是充分运用挂钩试点政策,充分运用城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩政策,结合土地开发复垦整理,加大对农村闲置土地整合力度,保障经济建设发展用地需求。

**4.4 拓宽信息渠道,加强公众参与** 充分发挥广大人民群众的力量,通过设立网站论坛、上访者接待窗口、投诉热线、电子邮件、广播电视媒介等多样方式,获取最快、最真的信息。除此以外,可以根据行政区本身特点,以市域或县域为基本单位,考虑建立一个公民参与的监督体系,主要号召社会上的一些律师组织、评估机构、会计公司和公证机关等组成一个独立而且专业的机构——土地监督联盟,利用先进网络技术,搭建信息平台,设立问题论坛,积极引导网上发帖咨询。一旦问题确认属于违法违规范畴,土地监督联盟立即向土地管理部门反映情况,由土地管理部门给予适当奖励,从而拓宽信息获取渠道,及时发现、制止违法用地行为。

#### 参考文献

- [1] 安徽省发展和改革委员会. 皖江城市带承接产业转移示范区规划[EB/OL]. (2009-03-27) <http://wenku.baidu.com/view/629ee2d2af90242a895e598.html>.
- [2] 黄小虎. 新时期中国土地管理研究[M]. 北京:当代中国出版社,2006.
- [3] 王诗钧. 我国土地督察制度研究[D]. 武汉:华中科技大学,2008.
- [4] 安徽省土地勘测规划院. 安徽省“十二五”期间土地监管对策研究报告[R]. 2012.
- [5] 戴建旺,张定祥,左玉强,等. 土地利用规划实施监管研究进展和体系框架建设构想[J]. 中国土地科学,2012(7):91-96.
- [6] 彭佳雯,钟太洋,张晓玲,等. 土地督察减少国有土地收益流失效果评价[J]. 中国土地科学,2012(1):4-10.

(上接第10178页)

农领域就业的农学专业毕业生给予学费补偿和贷款代偿的政策,这将对学生到涉农领域工作具有推动作用。

对学生进行“学农爱农”思想教育是农业高职院校思想教育的重要内容,不仅关系到学生当前的学习,还关系到培养的人才流向,更关系到国家现代农业科学发展的进程。教育效果的体现是一个相对漫长的过程,以多领域、多环节结合综合渗透为手段,坚持不懈地对学生进行“学农爱农”教育,将对学院发展、“三农”发展有深远的意义。作为一线的学生工作者,将配合学院开展“学农爱农”教育,调动学生的

学农兴趣,增强他们的爱农意识,使其具备务农技能,立志扎根农村、服务农业、做新型农民,为祖国的“三农”发展贡献力量。

#### 参考文献

- [1] 孟庆国,刘飞. 职业规划:高职新生适应性教育的有效切入点[J]. 中国集体经济培训教育,2008(8):179-180.
- [2] 薛俊梅. 农林类高职教育中化学基础课与专业课的衔接研究初探[J]. 科技教育,2011(9):78-79.
- [3] 马世昌. 采取多种形式对新生进行学农爱农的专业思想教育[J]. 高等农业教育,1990(5):29-31.
- [4] 周希华,杨文甫. 学农爱农务农[J]. 中国职业教育,2005(12):45-46,51.