

印发《揭阳市土地管理共同责任制度 实施办法》的通知

揭府〔2009〕56号

各县（市、区）人民政府（管委会），市府直属有关单位：

现将《揭阳市土地管理共同责任制度实施办法》印发给你们，请认真组织实施。

揭阳市人民政府

二〇〇九年五月二十七日

揭阳市土地管理共同责任制度实施办法

第一章 总 则

第一条 为建立土地管理共同责任制度，进一步明确各级人民政府、各有关部门（单位）在土地管理中的职责和分工，有效遏制各种土地违法违规行，根据《中华人民共和国土地管理法》、《违反土地管理规定行为处分办法》（监察部、人力资源和社会保障部、国土资源部第15号令）、《广东省国土资源监督检查条例》、省政府《关于建立土地管理共

同责任制度的通知》（粤府〔2008〕100号）等法律、法规及有关规定，结合我市实际，制定本办法。

第二条 本办法所称的土地管理共同责任，是指各级人民政府、各有关部门（单位）及其工作人员在土地管理及相关工作中，依照法律、法规和有关规定应当承担的责任。

前款所称的各级人民政府包括各县（市、区）人民政府（管委会）、乡镇人民政府（街道办事处）；各有关部门（单位）指政府辖属各有关职能部门及派出机构、企业、事业单位。

第三条 本办法适用于揭阳市行政区域内土地管理共同责任制度的贯彻执行和责任追究工作。

第四条 各级人民政府及有关部门（单位）应当按照属地管理、分级负责的原则，层层落实土地管理共同责任，下级政府及有关部门（单位）必须对上级政府及有关部门（单位）负责。

第五条 各级人民政府是本行政区域内土地管理的主要责任主体，对本行政区域内耕地保有量和基本农田保护面积、土地利用总体规划和年度计划执行、违法用地以及 GDP 所消耗的新增建设用地情况负总责，主要领导为第一责任人，分管领导为直接责任人。

第六条 各有关部门（单位）在当地政府的领导下，应当严格执行土地管理法律、法规及有关规定，认真履行土地管理相关工作职责并承担相应的共同责任，主要领导是履行其相应职责的主要责任人，有关领导、经办人员是直接责任人。

国土资源部门全面负责土地管理工作，对本行政区域内土地利用情况的真实性和合法性负责。

发展改革、规划、监察、公安、人事、经贸、农业、林业、劳动保障、建设、水利、交通、环保、卫生、信访、工商、银行、供水、供电等有关部门（单位）应积极履行职责，加强协调配合，共同做好土地管

理工作。

第二章 用地管理

第七条 市、县（市）人民政府建立建设用地共同审批（审核）会审会议制度，由政府分管领导牵头，国土资源、发展改革、建设、城乡规划、环保、劳动保障、农业、林业、信访和监察部门为常设成员单位，对审查报批批次用地和单独选址用地、批准划拨国有建设用地、出让国有土地使用权及其他有关重大事项进行会审。建设用地共同审批（审核）会审会议工作根据实际情况可增加成员单位。

第八条 各县（市、区）人民政府（管委会）负责组织本行政区域内建设用地报批前期工作，根据当地经济社会发展情况，依照土地利用总体规划和年度计划，依法组织建设用地报批和项目供地工作，切实加强建设用地全程管理，积极推进节约和集约用地。

第九条 国土资源、发展改革、经贸、林业等有关部门应当认真落实土地管理法律法规规定的用地预审制度，依照各自职责共同把好建设项目用地预审关。

（一）国土资源部门在项目单位提出用地预审申请后，依法按程序对建设项目用地进行预审，涉及林地的要征求林业部门对建设项目使用林地的审查意见。

（二）林业部门对涉及林地的建设用地项目，根据项目单位的申请及有关规定，对建设项目使用林地出具审查意见。

（三）发展改革、经贸等部门在项目单位申请办理审批、核准、备案手续时，依法审查建设项目是否通过国土资源部门用地预审，涉及林地的必须审查是否经林业部门审核同意，以划拨方式提供国有土地使用权的还应审查是否出具由城乡规划部门核发的选址意见书。

建设用地项目未经国土资源部门预审或者预审未通过的，涉及林地

的未经林业部门审核或经审核不同意，拟划拨的用地未经城乡规划部门核发选址意见书或者选址意见书不按法定程序办理的，发展改革、经贸等部门不得审批、核准建设项目；虽已通过用地预审，但未取得正式用地批准文件的，不得提前办理开工建设批准手续。

第十条 市、县（市）人民政府组织报批单独选址用地和城镇村批次用地，除按法定程序办理相关手续外，在报省人民政府和国务院审批前，应当经过建设用地共同审批（审核）会审会议进行会审。

（一）各县（市）申报的建设用地，由所在县（市）人民政府建设用地共同审批（审核）会审会议审议通过，逐级申报办理报批手续。

（二）市辖各区申报的建设用地，由各区人民政府（管委会）出具初审意见，经市人民政府召开建设用地共同审批（审核）会审会议审议通过，逐级申报办理报批手续。

第十一条 凡拟报省人民政府和国务院审批的批次用地和单独选址用地，市、县（市）人民政府应就下列建设占用土地有关事项进行会审：

- （一）是否符合土地利用总体规划、林地保护利用规划和城乡规划；
- （二）是否符合产业政策；
- （三）是否符合环境标准和要求等市场准入条件；
- （四）是否落实补充耕地方案；
- （五）是否落实征地补偿政策，补偿安置方案是否合理，征地补偿款和被征地农民社会保障措施是否落实；
- （六）其他应提交建设用地共同审批（审核）会审会议通过的重要事项。

市、县（市）建设用地共同审批（审核）会审会议纪要应就建设用地报批会审事项逐项作出说明，并作为用地报批材料附卷归档备查。各县（市）在上报建设用地请示时，应当说明已经本级建设用地审批（审

核)会审会议通过的情况;未经县(市)建设用地审批(审核)会审会议通过的,或虽经会审会议通过但未按规定作出说明的,不予办理审查报批手续。

第十二条 市、县(市)人民政府按照法定权限批准划拨国有建设用地或者依法出让国有土地使用权的,在提交同级建设用地审批(审核)会审会议前,应由城乡规划主管部门依据控制性详细规划对拟划拨的用地核发建设用地规划许可证,对拟出让的用地出具规划条件;未经建设用地审批(审核)会审会议通过,未编制控制性详细规划的地块,以及未出具用地规划条件的,不得划拨国有建设用地或出让土地使用权。

凡出让国有土地使用权的,应制订出让方案报同级建设用地审批(审核)会审会议通过,经会审会议通过的出让方案连同会议纪要作为项目供地必需材料附卷归档备查。

第十三条 各有关部门(单位)应依照各自职责做好土地前置审批工作,对于涉及用地的建设项目申请办理审批、审核、许可、登记等手续,或要求供水、供电、供气、贷款等服务的,应审查用地手续是否合法,凡未取得合法用地手续的,不予办理相关手续或提供相关服务。

第十四条 各县(市、区)人民政府(管委会)及有关部门应当加强对已批准建设用地使用情况的监督检查,建设项目依法用地和履行土地出让合同、划拨决定书的情况及建设工程是否符合规划条件等必须作为建设项目竣工验收的内容。

(一)对未经县级以上国土资源部门和城乡规划部门检查核验,或者经检查核验不合格的,不得通过竣工验收。

(二)对批少用多构成非法占用土地的,应当依法严肃处理。

(三)对供而不用,土地闲置满1年不满2年的,按照出让或划拨土地价款的20%征收土地闲置费;土地闲置满2年的,按照国家有关规定处置。

第三章 土地执法

第十五条 各县（市、区）人民政府（管委会）负责统筹本行政区域内土地执法监管工作，应当研究制定相关政策措施，建立和完善政府领导下的土地违法违规案件查处协调机制，积极构建多渠道、多关口防范和制止非法用地的群防群治网络，切实加强土地执法监察队伍建设，组织及时制止和依法查处土地违法行为，有效遏制违法用地。

第十六条 各级国土资源部门是查处违法用地的主要执法部门，负责监督检查辖区内土地管理法律、法规和规章的执行情况，组织土地执法动态巡查工作，受理对土地违法行为的检举、控告，在当地政府的领导下牵头组织各有关部门开展联合土地执法行动，依法查处土地违法案件。

（一）县（市、区）国土资源部门负责组织本辖区日常土地执法动态巡查工作，应当建立健全动态巡查责任制，确保每个工作日至少实施动态巡查 1 次，并建立巡查台帐进行登记，对土地违法行为必须在刚发生时发现并制止，及时责令违法当事人停止并改正违法行为，并将情况函告违法用地所在乡镇政府（街道办事处）及有关部门，涉及重大违法行为的应向所在县（市、区）政府（管委会）报告。

（二）市、县（市）国土资源部门负责土地违法行为立案调查处理工作，对违反土地管理法律法规及有关规定的，应依法予以行政处罚；对被行政处罚的违法当事人逾期不申请行政复议、不起诉，又不执行行政处罚决定的，应依法申请人民法院强制执行；对涉嫌犯罪的案件，应及时移送公安机关追究刑事责任；对应追究相关责任人党纪政纪责任的，应在作出行政处罚决定后 10 个工作日内，按规定向纪检监察部门提出进行党纪政纪方面的责任追究的建议。

（三）各级国土资源部门应当建立层层通报制度，逐级报送土地执

法动态巡查情况；县（市）国土资源部门应定期将本辖区内情节严重和特别严重，以及产生重大影响的违法用地案件查处动态及共同责任追究情况报告当地县（市）人民政府，由县（市）人民政府于月底前汇总报市人民政府，并抄送市监察、国土资源部门。

第十七条 各乡镇人民政府（街道办事处）在县（市、区）人民政府（管委会）的统一领导下，应认真履行属地管理职责，健全基层监管网络，落实责任加强监管，积极协同国土资源部门开展土地执法工作，采取切实有效措施坚决制止本辖区内土地违法行为。

（一）对于乡镇规划区内涉及违法用地的违法建设行为，应在发现该行为之日起2个工作日内责令违法当事人停止建设、限期改正；对于逾期不改正的，应在10个工作日内牵头组织对该违法建设进行拆除，拆除费用由所在乡镇人民政府（街道办事处）负责。

（二）对于国土资源部门发现并告知的违法用地，应在接到国土资源部门的书面告知后2个工作日内，组织相关部门对违法用地行为进行制止。

（三）对于在限定时间内无法制止的违法用地，应当向所在县（市、区）人民政府（管委会）报告，并依法提出处理意见。

对于前款规定的乡镇人民政府（街道办事处）无法制止的违法用地，所在县（市、区）人民政府（管委会）应在接到乡镇人民政府（街道办事处）报告后3个工作日内，牵头组织相关部门及乡镇人民政府（街道办事处），对土地违法行为进行有效制止，并督促违法用地当事人配合国土资源等执法部门依法进行的调查处理工作。

第十八条 各有关部门接到国土资源部门发出的书面告知后，除按照本办法第十三条不予受理或暂停办理相关手续，不予提供或暂停提供相关服务外，还应依照各自职责协同做好违法用地查处工作。

（一）规划部门应在接到书面告知后3个工作日内协助核实有关规

划的信息并提供相关城乡规划资料，并会同国土资源部门进行查处。

(二) 农业、林业部门接到书面告知后应及时赶赴现场开展对违法用地损毁程度的鉴定工作，并联合国土资源部门及时抓好对违法用地复耕、复绿的督促、检查和验收工作。

(三) 供电、供水、供气部门对原已供电、供水、供气的违法用地，应在接到书面告知后 2 个工作日内停止供电、供水、供气，并配合违法用地查处工作。

第十九条 城市管理行政执法部门负责本辖区内影响城市规划的违法建设的巡查、监控、调查取证等行政执法工作，并按有关规定配合各级政府对影响城市规划的违法建设进行拆除；在履行职责过程中发现违法用地的，应告知国土资源部门依法查处，并协同做好土地执法有关工作。

第二十条 公安机关应当为土地执法工作提供必要的安全保障，并对涉嫌犯罪的土地违法行为当事人进行立案侦查并依法处理。

(一) 在制止土地违法行为过程中，有关部门可根据实际情况报请公安机关协助，公安机关应严格按照 110 接警和出警规定迅速赶赴现场协助执法，提供必要的保障措施，确保执法人员的安全和执法工作的顺利开展，对妨碍、阻挠、围攻、殴打执法人员的违法当事人应依法从严处理。

(二) 在查处土地违法行为过程中，国土资源部门对当事人拒绝配合调查取证，以及有证据证明涉嫌犯罪的嫌疑人可能逃匿或销毁证据，需要公安机关参与、配合的，公安机关应根据国土资源部门的提请派员参与并积极配合。

(三) 国土资源部门移送公安机关的涉嫌犯罪土地违法案件，除案情重大、复杂的，公安机关应自受理之日起 10 个工作日内依法作出立案或不予立案的决定，并书面告知移送的国土资源部门；依法不予立案的

还应当书面说明理由，并将案卷材料退回移送案件的国土资源部门；认为无权处理的，应在收到案件材料之日起 3 个工作日内退回国土资源部门，并书面说明理由。

第二十一条 国土资源部门接到公安机关不予立案的通知书后，认为依法应当由公安机关决定立案的，可以自接到不予立案通知书之日起 3 日内，提请作出不予立案决定的公安机关复议，也可以建议检察机关依法进行立案监督。

作出不予立案决定的公安机关应当自收到国土资源部门提请复议的文件之日起 3 日内作出立案或者不予立案的决定，并书面通知移送案件的国土资源部门；移送案件的国土资源部门对公安机关不予立案的复议决定仍有异议的，应当自收到复议决定通知书之日起 3 日内建议检察机关依法进行立案监督。

第二十二条 公安机关无正当理由不接受国土资源部门移送的涉嫌犯罪案件，或者逾期不作出立案或者不予立案的决定的，除由检察机关依法实施立案监督外，由国土资源部门报告本级人民政府，由本级政府责令改正，并按有关规定对直接负责的主管人员和其他直接责任人员追究其行政责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二十三条 监察部门对国土资源部门建议追究行政责任的土地违法案件，应在接到行政处分建议书后，按照管理权限及时调查处理，并将处理结果于 30 日内书面告知国土资源部门。

第二十四条 国土资源部门在土地执法过程中，发现国家工作人员贪污、贿赂或国家机关工作人员贪污、贿赂、渎职以及利用职权侵犯公民人身权利、民主权利等违法行为涉嫌犯罪的，应当按有关规定及时将案件移送人民检察院。

第二十五条 国土资源部门向人民法院申请强制执行行政处罚案件，人民法院无正当理由不予执行的，国土资源部门可以向有管辖权的人民法

院申诉，也可以报告本级人民政府，由本级政府向同级人大反映。

第四章 责任追究

第二十六条 土地管理共同责任追究由各级人民政府及有关部门按本办法及有关规定组织实施。

监察部门对下级政府、各有关部门（单位）履行土地管理共同责任制度规定职责的情况进行监督检查，并依法依规追究相关责任人的责任。

国土资源部门对下级政府、各有关部门（单位）不履行土地管理共同责任制度规定职责的，可以提请本级政府、监察部门或任免机关按规定进行处理。

第二十七条 各县（市、区）人民政府（管委会）、乡镇人民政府（街道办事处）因组织不力，对违法用地没有及时制止，造成本辖区 1 年度内累计出现 3 宗情节严重的违法用地案件或 1 宗情节特别严重的违法用地案件的，对有关部门的违法用地查处工作不配合、不支持、推卸责任甚至阻挠、限制查处工作的，对其第一责任人、直接责任人分别给予诫勉谈话。

第二十八条 有下列情形之一的，对各有关部门（单位）的主要责任人、直接责任人分别给予诫勉谈话：

（一）对土地违法行为负有制止、查处及相关职能，但不履行或不正确履行职责，造成情节严重的违法用地、违法建设案件的。

（二）对未取得合法用地手续的建设项目，擅自办理审批、审核、许可、登记等手续或提供供水、供电、供气、贷款等服务的。

（三）对依法开展的土地执法工作未按规定及时予以协助、配合，造成土地执法工作无法继续开展的。

（四）对相关土地管理工作负有相应责任的其他有关部门（单位），不履行或不正确履行相应职责，造成情节严重的违法用地、违法建设案

件的。

第二十九条 有下列情形之一的，对有关部门（单位）主要责任人、直接责任人分别给予记过或记大过处分并通报批评：

（一）对土地违法行为负有制止、查处及相关职能，但不履行或不正确履行查处职责，造成情节特别严重的违法用地、违法建设案件的。

（二）对未取得合法用地手续的建设项目，在国土资源部门告知后，继续办理审批、审核、许可、登记等手续或提供供水、供电、供气、贷款等服务的。

（三）对依法开展的土地执法工作未按规定及时予以协助、配合，导致重复违法或违法事态恶化的。

（四）对相关土地管理工作负有相应责任的其他有关部门（单位），不履行或不正确履行相应职责，造成情节特别严重的违法用地、违法建设案件的。

（五）对在 1 个年度内因涉及违法用地问题受诫勉谈话 2 次以上的。

第三十条 有下列情形之一的，对有关县（市、区）人民政府（管委会）、乡镇人民政府（街道办事处）第一责任人、直接责任人分别给予记过或记大过处分并通报批评：

（一）因组织不力，对违法用地没有及时制止，造成本辖区 1 个年度内累计出现 5 宗情节严重的违法用地案件或 2 宗情节特别严重的违法用地案件的。

（二）经诫勉谈话后，对违法用地行为未在规定期限内组织纠正的。

（三）对违法用地案件隐瞒不报或压案不报、不查的。

第三十一条 有下列情形之一的，对有关县（市、区）人民政府（管委会）、乡镇人民政府（街道办事处）第一责任人、直接责任人和有关部门（单位）的主要责任人，当年度考核不得评定为称职（合格）以上等次，情节严重的责令辞职：

(一) 县(市、区)人民政府(管委会)、乡镇人民政府(街道办事处)经通报批评后,对违法用地行为未在规定期限内组织改正的;1个年度内所辖区域违法占用耕地面积占新增建设用地占用耕地总面积的比例达到15%以上,或虽未达到15%,但造成恶劣影响或其他严重后果的;因违法用地情况严重被市以上定为重点整改地区,或有案件被定为重点督办案件的;因违法用地案件处理不当严重损害群众利益,造成社会不稳定的。

(二) 在1个年度内因涉及违法用地问题受通报批评达到2次以上的。

第三十二条 对下列违反土地管理法律法规及有关规定的,应依法依规追究有关单位和个人的责任:

(一) 国家机关工作人员租用、承包等未经批准使用的集体土地、国有农用地或者骗取批准,非法租用、承包等占用土地进行非农建设的,对有关责任人员给予警告、记过或者记大过处分,情节严重的给予降级或者撤职处分,情节特别严重的给予开除处分。

(二) 村干部未经批准私自分配村民宅基地或转让、出租集体土地作为非农建设用地,或转包未经批准使用的集体土地作建设用地,以及骗取批准,非法占用农用地改变为建设用地,造成情节严重的违法用地的,按有关规定提请罢免或撤销其职务。

(三) 买卖或者以其他形式非法转让土地的,对国家机关有关责任人员给予警告、记过或者记大过处分,情节严重的降级或者撤职处分,情节特别严重的给予开除处分。

第三十三条 外地驻揭阳办事机构参与、纵容、包庇、支持违法用地的,由监察部门提请该单位所属地区的政府或上级主管部门追究其主要领导的责任。

第三十四条 违法用地投资者多次实施违法用地行为依法应当追诉

的，或者1个年度内多次实施的土地违法行为未经处理的，应按照累计的数量、数额处罚；触犯刑法的，包括超过法律法规规定的违法用地数量，或存在弄虚作假、欺诈等行为的，移送公安部门追究刑事责任；发现有证据证明涉嫌渎职、受贿等职务犯罪的，将有关线索、证据材料和查处意见移送同级检察机关处理。

第三十五条 行政执法人员在土地执法过程中徇私舞弊，应当依法移交公安或检察机关追究刑事责任的案件但不移交的，由监察部门依法调查并从严处理。

第五章 附 则

第三十六条 本办法所称的“情节严重”的违法用地案件，是指涉及基本农田5亩以上的，基本农田以外的耕地10亩以上的，其他土地20亩以上的案件；“情节特别严重”的违法用地案件，是指涉及基本农田10亩以上的，基本农田以外的耕地20亩以上的，其他土地40亩以上的案件。

第三十七条 揭阳经济开发试验区在现行国土资源管理体制调整之前，暂按本办法中有关县（市）土地管理共同责任的相关规定执行。

第三十八条 各县（市、区）应当依照本办法，结合本地实际制订实施细则。

第三十九条 本办法自印发之日起施行。