

国家自然资源督察

督察意见书

穗〔2020〕2号（总17号）

广西壮族自治区人民政府：

2019年6月至9月，国家自然资源督察广州局依据《国家自然资源督察通知书》（办通〔2019〕1号），对你区开展了耕地保护督察，重点围绕贯彻落实《中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4号）、“大棚房”后续问题整改、2018年度例行督察意见落实情况开展了监督检查。

从督察情况看，广西壮族自治区先后出台贯彻落实《中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4号）的工作实施方案和实施意见；结合规划中期调整后的规划目标，自治区人民政府主要领导与14个地市人民政府主要领导签订2016-2020年耕地保护目标责任状，层层分解耕地保护责任目标，并按国务院新要求开展了期中和2018年度考核

工作；出台了节约集约用地、耕地占补平衡管理、提升耕地质量、土地整治和高标准农田建设等一系列规范性文件。年度土地变更调查成果显示，截至2018年底，广西壮族自治区耕地面积6578.86万亩，建设用地1901.27万亩（其中城乡建设用地1373.84万亩）；划定永久基本农田5490万亩，完成了《全国土地利用总体规划纲要（2006-2020年）调整方案》下达的耕地保有任务和永久基本农田划定任务。

分析2016年至2018年三年来耕地变化趋势，从数量看，耕地总面积分别为6592.66万亩、6581.18万亩、6578.86万亩，三年累计减少13.81万亩，耕地保有量呈净减少。从质量看，优质耕地（水田、水浇地）面积分别为2933.00万亩、2932.85万亩、2937.76万亩，2018年较2016年优质耕地增加4.76万亩，占耕地总面积的比例分别为44.5%、44.6%、44.7%，优质耕地数量略有增加，在耕地中的比重基本稳定。从占用情况看，全自治区建设占用耕地面积分别为10.35万亩、12.34万亩、9.76万亩，违法占用耕地面积分别为1.12万亩、3.06万亩、5.80万亩，2017年、2018年违法占用耕地分别是2016年的2.73倍、5.18倍，建设占用耕地总量稳中有降，但违法占用耕地数量逐年增加。

为贯彻落实习近平总书记“要实行最严格的耕地保护制度，像保护大熊猫一样保护耕地”、“要强化地方政府主体责任，完善土地执法监管体制机制，坚决遏制土地违法行为，牢牢守住耕地保护红线”的重要论述，根据《中共中央 国务院关于加强耕地保

护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4号）、《中华人民共和国土地管理法》《国务院办公厅关于建立国家土地督察制度有关问题的通知》（国办发〔2006〕50号）和其他有关法律法规，经国家自然资源总督察批准，提出以下督察意见：

一、需要限期整改的问题

（一）违规修改土地利用总体规划、违反土地利用总体规划批准建设用地。

2017年、2018年，自治区人民政府批准调整修改的49宗（次）土地利用总体规划中，有17宗（次）存在违规调整修改规划问题，涉及土地面积8227.38亩。自治区人民政府批准的农转用和土地征收事项中，有1个批次存在违反土地利用总体规划批准建设用地问题，不符合规划面积87亩。

以上问题不符合《中华人民共和国土地管理法》第四条、《土地利用总体规划管理办法》（国土资源部令第72号）第三十二条、第三十三条、第三十九条的有关规定。依据《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）、《国土资源部关于严格土地利用总体规划实施管理的通知》（国土资发〔2012〕2号）等有关规定，你自治区要结合国土空间规划编制工作，妥善解决有关问题。

（二）划定的永久基本农田现状不符合要求。

广西已划定的永久基本农田中，有1978.45亩不符合要求，现状为建设用地或不符合划定条件的其他农用地。

以上做法不符合《中华人民共和国土地管理法》第三十四条、《基本农田保护条例》第十条、《国土资源部 农业部关于进一步做好永久基本农田划定工作的通知》（国土资发〔2014〕128号）、《国土资源部 农业部关于全面划定永久基本农田实行特殊保护的通知》（国土资规〔2016〕10号）等有关规定。你自治区要按照《自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》（自然资规〔2019〕1号）关于“全面清理划定不实问题”的要求，对违规划定的永久基本农田进行整改补划，按法定程序修改相应的规划成果。

（三）补充耕地数量不实。

2017年以来，广西验收入库的补充耕地项目共648个，耕地面积78.13万亩，在全面开展内业核查的基础上，抽取了其中的17个项目进行现场核查，涉及耕地面积8942.00亩。发现11个补充耕地项目存在新增耕地数量认定不实问题，将验收时实际被建设占用、种植林木、果园和现状为坑塘水面的非耕地认定为耕地，面积2448.39亩。

以上问题不符合《中华人民共和国土地管理法》第三十一条、《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）第三条、《国土资源部关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》（国土资发〔2014〕18号）、《国土资源部关于补足耕地数量与提升耕地质量相结合落实占补平衡的指导意见》（国土资规〔2016〕8号）、《国土资源部关于改进管理方式切实落

实占补平衡的通知》（国土资规〔2017〕13号）的有关规定。你自治区要按时完成补充耕地的核实整改，实事求是，提出分类处置方案。

（四）“增存挂钩”工作存在弄虚作假。

2018年，广西按照国家“增存挂钩”要求，上报批而未供处置3230宗，面积15.75万亩，闲置土地处置272宗，面积1.64万亩。实地抽查批而未供已处置的土地244宗，面积2.50万亩，发现44宗上报不实，实际为以划拨给土地储备中心等形式虚假供地，面积4061.02亩；抽查已处置的闲置土地232宗，面积1.51万亩，发现14宗处置不实，实地未动工或未收回，面积505.53亩。

以上问题不符合《中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4号）、《自然资源部关于健全建设用地“增存挂钩”机制的通知》（自然资规〔2018〕1号）有关要求。你自治区要严肃处理并及时纠正“增存挂钩”工作中存在的弄虚作假问题，加强监管，对各市县上报的处置成果严格审核把关。

（五）关于增减挂钩节余指标跨省域调剂项目虚增节余指标审核把关不严问题。

抽查2018年度自治区已验收的7个城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂项目中的15个拆旧地块，涉及面积1553.47亩，并对拆旧复垦地块涉及项目节余指标进行了延伸核查，发现

存在虚报节余指标、耕地质量得不到保证等问题。一是将原城乡建设用地增减挂钩试点项目纳入跨省调剂项目后，通过调减已建设的建新区地块方式，虚增节余指标 231.90 亩，折合调剂资金 6957 万元。二是将违法用地复垦面积纳入指标，涉及 1 个项目，虚报节余指标 24.20 亩，折合调剂资金 726 万元。三是监管不到位，有 1 个项目复垦地块被违法占用，面积 3.30 亩。

以上问题不符合《中共中央 国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（中发〔2017〕4 号）第十一条、《中华人民共和国土地管理法》三十七条和七十六条、《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》（国办发〔2018〕16 号）第十四条、《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》（国土资发〔2008〕138）号第五条等有关规定。你自治区要依法依规组织整改，并采取有效措施，全面规范和加强增减挂钩项目管理。

（六）“大棚房”问题清理整治后续工作推进不力。

一是新发生“大棚房”Ⅰ类问题 1 宗，涉及耕地面积 6 亩（全部为永久基本农田）。二是漏报“大棚房”Ⅰ类问题 3 宗，涉及耕地面积 54 亩（全部为永久基本农田）。三是出现“大棚房”问题“死灰复燃”1 宗，涉及耕地面积 25.06 亩。四是“大棚房”承诺延期整改问题整改进展缓慢。自治区人民政府承诺 2019 年 9 月 30 日前应完成整改的项目有 46 宗，耕地面积 328.61 亩。截至 9 月 20 日，未整改到位 34 宗，耕地面积 280.26 亩。

以上问题不符合《农业农村部 自然资源部印发<关于开展

“大棚房”问题专项清理整治行动坚决遏制农地非农化的方案》的通知》（农农发〔2018〕3号）、《农业农村部 自然资源部关于建立常态长效监管机制防止“大棚房”问题反弹的通知》（农农发〔2019〕4号）的有关规定。你自治区要全面完成“大棚房”问题的整改任务，对新发生的、漏报的“大棚房”反弹问题，要做到发现一宗、坚决查处一宗。同时，要严格落实属地监管责任，严防“大棚房”问题反弹，坚决守住耕地保护红线。

（七）例行督察整改组织推动不力。

一是整改不到位。2018年广西例行督察发现问题6000个，截至2019年6月30日，全自治区尚未整改到位问题还有318个，整改到位率未达到自治区人民政府制定的整改方案要求的整改率95%的整改标准；督察指出的5个重大典型案件，有2个未整改到位。二是整改结果上报不实。截至2019年8月，督察抽查自治区上报整改到位的问题381个，涉及面积4.23万亩，耕地面积3.63万亩，发现其中279个问题实际未整改到位，面积3.53万亩，其中，耕地面积3.45万亩，分别占抽查问题个数、面积、耕地面积的73.2%、83.5%、95.04%。

以上问题不符合《国家自然资源督察例行督察意见书》（穗〔2018〕2号）的相关要求。你自治区要高度重视自然资源督察整改工作，加强组织领导，严格落实责任，加大力度，针对未整改到位的问题提出分类整改方案，确保问题全面整改到位。

对上述问题，你自治区要认真制定整改方案，明确责任单位、

整改内容、整改措施和整改期限，建立问题台账并组织整改。请于收到本意见书之日起 90 日内完成整改并将整改结果书面报我局。特殊问题经批准可以适当延长。我局将适时组织对整改情况进行核查。

二、需要自治区政府持续关注、加强监管的问题

（一）变相扩大建设用地规模。

一是在土地利用总体规划调整完善（2015 年）中，违规将地类为城市、建制镇、公路用地、铁路用地等现状建设用地规划为非允许建设区，涉及面积 25.45 万亩。二是 2017 年和 2018 年，在规划中期调整完善期间审批建设用地未纳入规划成果数据库中，导致已批准建设用地不符合土地利用总体规划，共 8 宗，面积 333.44 亩。

（二）三个地市城乡建设用地面积突破规划控制规模。

根据 2018 年土地变更调查成果，广西贵港、玉林、崇左 3 地市城乡建设用地面积分别超出规划期末控制规模 4.20 万亩、7.20 万亩、0.68 万亩。

（三）补充耕地项目不实、后期管护不到位。

经对 2017 年以来验收入库的 648 个补充耕地项目进行核查，以及对 2010 年至 2016 年 489 个涉及“二调”耕地开垦项目进行延伸督察，发现有 764 个项目存在补充耕地项目不实问题，违规将“二调”已确认的耕地包装为土地开垦项目，虚增耕地 94.21 万亩用于占补平衡。有 1 个项目补充耕地质量不符合要求，将不具备储水

能力、没有排灌等基本农田水利设施的地块认定为水田，虚增水田面积16.09亩；有12个补充耕地项目后期管护不力，存在撂荒、种植非农作物或改变用途等，涉及耕地面积1044.23亩。

（四）增减挂钩节余指标跨省域调剂项目监管不到位。

一是拆旧区复垦耕地质量较差。将复垦耕地有大量碎石、坡度大于25°等质量不符合验收要求的土地验收认定为耕地，涉及面积129.63亩；有1个项目拆旧复垦耕地验收等级低于建新区占用耕地质量平均等级，涉及耕地面积108.43亩。二是项目后期管护不到位，有3个项目5个地块耕地撂荒，面积259.67亩；有1个项目2个地块的部分生产道路、沟渠被损毁。

（五）擅自扩大自治区审批项目耕地占补平衡承诺范围。

2014年至2019年，广西批准以承诺方式落实占补平衡的建设用地项目共有1945宗，面积12.45万亩。其中涉及违规以承诺方式审批的项目1705宗，违规承诺补充水田面积10.72万亩、承诺提质改造补充产能3464.95万公斤。2015年9月到2016年7月，违规将非稳增长类的项目以承诺制落实耕地占实平衡，涉及项目549宗，补充水田面积3.00万亩，补充产能1019.32万公斤；2016年7月后，违规将城市批次用地以承诺方式落实占补平衡，涉及项目472宗，补充水田面积3.38万亩，补充产能1119.34万公斤。

（六）“占水田补水田”承诺逾期未兑现。

截至2019年6月，广西已审批的建设用地项目中，有1789

个项目“占水田补水田”承诺逾期未兑现，水田面积 13.04 万亩，其中，国务院审批项目 29 宗，水田面积 1.38 万亩；自治区审批项目 1760 宗，水田面积 11.66 万亩。

（七）违规占用耕地建设人造景观。

广西南宁、来宾、崇左等 3 个地市共 6 个项目违法占用耕地建设人造景观工程，面积 3485.83 亩，其中耕地 2875.91 亩（永久基本农田 385 亩）。

（八）设施农用地违法占用基本农田问题点多面广。

根据土地卫片执法成果，2017 年以来，广西设施农用地违法占用永久基本农田图斑共 2687 个，占用永久基本农田面积 4417.35 亩，涉及 14 个地级市。

（九）农民建房用地专项指标没有专项使用。

根据广西自然资源厅提供的材料显示，2017 年、2018 年国家单列下达广西农民建房用地指标分别为 9000 亩、4900 亩，实际用于农民住房仅分别为 871.20 亩、1813.65 亩，其余指标全部统筹调剂给农村基础设施、易地扶贫搬迁等脱贫攻坚项目使用。同时，2017 年、2018 年两个年度土地卫片执法成果广西农村宅基地违法用地面积分别为 6550.42 亩（耕地 3932.33 亩）、2591.02 亩（耕地 1464.32 亩）。国家下达的专项指标，完全可以保障农民住房用地需求，自治区层面未积极采取措施督导各地申报使用，出现大量农民建房违法用地。

（十）“大棚房”问题长效监管机制未建立。

截至 2019 年 9 月，广西壮族自治区没有建立进一步加强设施农用地常态监管、防止“大棚房”问题反弹的长效监管机制，也没有督促、指导各市县建立防止“大棚房”反弹的长效监管机制。

对上述问题，你自治区要认真制定整改方案，明确责任单位、整改内容、整改措施和整改期限，并组织整改。对自然资源部已经部署清理和整改的，按照自然资源部的统一部署，按时完成有关问题的整改处置。对违规占用耕地建设人造景观问题，要按照中央“不忘初心、牢记使命”主题教育领导小组印发的《关于整治“景观亮化工程”过度化等“政绩工程”、“面子工程”问题的通知》的要求，贯彻新发展理念，坚持实事求是，精准施治，全面开展排查和整改。我局将对这些问题的整改情况进行持续跟踪和关注。

三、土地卫片执法中发现的执法不严等问题

（一）土地执法不严问题。

根据 2019 年度土地卫片执法成果，广西壮族自治区 2019 年度土地卫片新增建设用地 1.95 万宗、25.72 万亩、耕地 11.63 万亩。其中，违法用地 0.94 万宗、11.16 万亩、耕地 5.79 万亩、永久基本农田 0.72 万亩。全区违法占用耕地面积占新增建设用地占用耕地面积的比例为 49.81%，有 11 个市、71 个县（市、区）违法占用耕地面积占新增建设用地占用耕地面积的比例超过 15%。

按照依法依规和实事求是的原则，扣除已拆除复耕、已补办

用地手续、已履行监管和服务职能的重大基础设施项目、符合“一户一宅”等条件的宅基地、保障性安居工程等违法用地，并经自治区自然资源厅复核，扣减因填报工作不认真应勾选未勾选，及9月2日至12月20日期间已拆除复耕、已补办用地手续等情况后，仍有崇左市1个市，南宁市兴宁区、江南区、邕宁区、横县，百色市平果县，崇左市宁明县等6个县（区），违法占用耕地面积占新增建设用地占用耕地面积的比例超过15%。自然资源部开展的大图斑审核结果显示，广西壮族自治区“其他用地”类大图斑审核不通过40宗、7999.25亩、耕地4861.63亩；“违法用地”类大图斑核查中未查处整改的177宗、3.397万亩、耕地1.83万亩。

（二）土地卫片执法上报不实问题。

在耕地保护督察中，督察组抽查102个图斑，发现在9月份报自然资源部时，有46个图斑实际为违法用地，但未纳入违法用地上报，存在上报不实问题，涉及面积1323.60亩，其中耕地1052.90亩，永久基本农田200.20亩。此外，督察发现南宁市武鸣区临时用地批文造假，用于卫片执法弄虚作假，涉及瞒报图斑11个，面积213.90亩，其中耕地158.52亩，永久基本农田50.51亩，未依法立案查处。

上述情况反映你自治区土地违法形势比较严峻。你自治区要依据土地管理法律法规相关规定，加大对违法用地的查处整改力度，严格落实《违反土地管理规定行为处分办法》有关规定，将达到问责比例的1个市、6个县（区）作为线索移交纪检监察机

关，并及时反馈结果；要切实严控新增违法用地特别是占用耕地和永久基本农田行为；要督促深度贫困地区对边建边报批项目依法依规及时办理用地报批手续；要对存在弄虚作假行为的责任主体严肃追责、问责；要进一步压实地方各级人民政府的主体责任，完善自然资源执法监管体制机制，加强自然资源执法机构队伍建设，强化执法保障，维护好自然资源管理秩序。

出现上述问题的主要原因在于：一是严格对标习近平生态文明思想和党中央要求加强耕地保护的意识还不够强。重经济发展轻耕地保护的思维惯性仍然不同程度存在，政府负责、部门协同的土地管理共同责任制落实不够。二是贯彻落实党中央、国务院重大耕地保护政策及决策部署有差距。自治区人民政府对地市人民政府贯彻落实情况督促指导不够，地市政府对耕地保护各项政策文件落实打折扣，截至2019年8月底，全自治区仍有6个地市、96个县（市、区）政府未按照自治区文件要求出台贯彻落实方案，中发〔2017〕4号文件在市县层面的贯彻力度存在层层递减。三是未严格执行耕地保护责任目标考核制度。有耕地保护考核任务的14个地市、111个县（市、区）中，12个地市111个县（市、区）仅按自治区考核要求开展了自查，没有开展对下一级政府的耕保责任目标考核，将耕地保护工作作为政府绩效考核的一项内容，代替耕保责任目标考核；自治区人民政府也未对市、县耕保责任目标考核工作进行指导监督，导致市、县人民政府对耕保责任目标考核内容缺失，责任落实不到位。四是加

强耕地保护的体制机制仍然不够完善，已有的制度在执行落实中存在不够严格等。

你自治区要认真贯彻党中央、国务院关于耕地保护的重大决策部署，剖析问题原因并有针对性地抓好整改，严格对标要求完善耕地保护长效机制。一是要全面贯彻落实中发〔2017〕4号文件要求，着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，统筹考虑山水林田湖草保护治理，坚决守住耕地和永久基本农田保护红线，避免占用耕地甚至永久基本农田挖湖造景，把耕地保护融入经济社会发展大局，为促进中央关于广西“三大定位”要求、北部湾经济区、左右江革命老区和珠江—西江经济带等国家发展战略决策落地见效创造良好条件。二是针对督察发现的问题，分类制定整改要求，对新出现的问题要高度重视、及时解决，对长期存在的问题要主动担当、敢于作为。在抓好具体问题整改的同时，着重剖析问题产生的深层次原因，找准问题根源，深入查找在发展理念、思想认识、机制制度等方面与中央要求的差距，严格落实整改，切实提高耕地保护工作成效。三是着力抓好长效机制建设。构建数量、质量、生态三位一体的耕地保护新格局，完善管控、建设、激励多措并举的耕地保护新机制。严格执行耕地保护目标责任考核制度，层层落实各级地方政府的耕地保护目标责任。严格规划管控，落实用途管制，从源头上保护好耕地特别是优质耕地。强化耕地占补平衡管理，确保占优补优、占水田补水田政策落实到位。压实各级地方政府的耕地保护主体责任，形

成耕地保护合力，对履职不力、监管不严、失职渎职的，依纪依规追究责任。

你自治区要加强对地方整改工作的监督检查，确保整改结果的真实性。后两个方面问题的整改进展情况，也请在报送第一类问题的整改结果时一并书面报告我局。我局将适时对整改情况进行核查，并将其作为对督察意见是否重视、自行整改是否彻底的判断依据，反映到下一年度的督察意见之中。



公开方式：不公开

送：总督察、副总督察和其他部领导

抄送：中共广西壮族自治区纪律检查委员会，广西壮族自治区监察委员会，广西壮族自治区自然资源厅，自然资源部办公厅、综合司、自然资源开发利用司、国土空间规划局、国土空间用途管制司、耕地保护监督司、国家自然资源总督察办公室、执法局。

国家自然资源督察广州局办公室

2020年1月19日印发
