



## 湖南土地违法问题不断下降

## 看湖南如何破解“早发现、早制止”难题

2021年伊始,湖南传来一份捷报。

经过不懈努力,湖南78个县市区连续3个月未发现违法图斑,其中有22个县市区连续6个月未发现违法图斑;违法用地同比下降60%,违法占地面积同比下降80%,批而未供土地和闲置土地处置率排名全国第一。

从原来的违法问题不断出现,到如今的违法问题不断下降,湖南是如何破解难题的?

这一切的背后都离不开一个“早”字。

## 01

## 整合技术资源实现“早发现”

“传统土地监管手段难以适应当前土地管理新形势新要求,必须充分利用现代信息技术手段,通过用好卫星遥感技术、人工智能技术、视频监控手段等手段,通过‘网上管、地上看、天上查’来及早发现问题。”湖南省自然资源厅(以下简称湖南厅)厅长周海兵说。自然资源系统的技术力量如何构建?湖南厅副厅长谢文认为,机构改革后的自然资源系统并不缺乏技术力量,关键在于如何将现有技术力量整合好,把现有技术队伍调动起来,快速、准确发现土地违法问题。对此,湖南厅系统性地破解了早发现的几个关键难题。

早发现,“钱”从哪里来?湖南将目光看向了内部。

2018年,依据《测绘法》,湖南厅牵头制定了湖南省地理空间数据管理办法和遥感影像数据统筹共享管理办法,对全省遥感影像数据实行统一采购、统一处理、统一质检、成果共享。

“由财政将全省遥感影像数据采购资金集中后,显著降低了采购单价,节省的16.67亿元采购资金部分可用于购买所需要的实时遥感影像,有效提升了监测时效性和工作效能。”湖南厅科技发展处处长王礼尧说。

“目前,湖南省已实现全省2米分辨率影像季度覆盖、重点区域月度覆盖、全省0.5米和1米分辨率影像年度覆盖。微波影像、高光谱影像覆盖全省重点地区,实现全省数据资源高频次全覆盖,为早发现问题提供了基础支撑。”湖南厅调查监测处处长张琳琳说。

钱有了,影像有了,早发现,如何破解“专”和“快”的难题?

湖南厅再次对内部资源进行了整合。在职责和队伍整合方面,将卫星监测、外业核实、线索移交等原分散在各相关处室的行政职责全部交由厅调查监测



风光旖旎的浏阳市沿溪镇乡村

谢望东 摄

处行使,将调查监测职责整合到省第二测绘院,将卫星监测工作的外业调查核实任务归口到省自然资源事务中心和10家地勘单位。

在技术保障方面,开发完成湖南省影像统筹及卫星应用系统,构建了“影像预处理-智能提取-图斑筛查与分类-半自动上图-统计分析”变化图斑智能提取技术体系,工作效率是传统人工模式的3倍。

在管理平台整合方面,将“多规合一协同审批平台”“建设用地联审系统”“市县批准用地省级备案系统”“矿产资源综合管理系统”等业务管理系统在省市区三级互联互通。各类业务共用一套底图,实现了资源整合、数据共享、精确分析、快速分发,保证了数据权威性、唯一性。

“现在湖南厅利用服务器集群48小时可完成全省变化图斑提取,查全率(召回率)达到80%。”张琳琳说,“工作效率提升至以前传统人工方式的3倍。”

速度提升了,早发现如何确保“准”?

“针对发现的变化图斑,我们调动地勘力量开展外业核查,委托省自然资源事务中心组织10家地勘单位技术人员进行外业核查。共计500余名地勘单位技术人员对各县市区举证材料进行审核判定,拟定问题清单,提出处置建议。”张琳琳说。

1月~10月,湖南省累计完成外业核实图斑63586个。通过地勘单位“第三方”进行外业核查,有助于提供客观、公

正的评估结果,提高数据的精准度,也促进了地勘单位转型升级。

## 02

## 创新机制倒逼地方“早制止”

在周海兵看来,土地违法与土地开发利用各个环节执行不畅、缺乏有效监管密切相关。针对这些突出问题,湖南厅从土地利用的前中后各环节入手,尽早制止问题,及早破解难题。

湖南厅首先打开了土地利用的“前门”,化解了地方的“指标焦虑”。

2020年起,湖南开始实行“可报尽报、应保尽保”,全省统一调配用地计划指标,解决针对地方反应强烈的用地计划指标紧张问题,按照“土地要素跟着项目走”的要求,以真实有效的项目落地作为配置计划的依据,通过省配指标破解瓶颈。

而对于土地利用的“中梗阻”,湖南厅则构建“一系统、一平台、两库”智能审批体系,全流程“快批快审、应审尽审”,化解项目审批的“速度焦虑”。

截至目前,湖南省土地办理环节平均压减70%以上、办理时间平均缩减80%以上,部分市州实现“交地即开工”“交房即交证”。

而面对地方的要地冲动、空占指标,湖南厅则抓住“限期”这个牛鼻子,实行“限时承诺、逾期撤批”,将压力和责任传导给了地方。

“新报批土地时必须在联审系统中出具地方政府作出的土地供应承诺书,同步承诺供地时间。”湖南厅用途管制处

处长贺国伟说,“批后监管系统将在承诺时间到期前2个月自动发出预警,到期未供地的,撤销批文,所交税费全部不予退还。这样做有利于遏制以无效项目占用计划指标的惯性冲动。”

## 03

## 联动行动督促问题“早处理”

为了防止一般性问题“拖”成重大违法问题,湖南厅启动了“月清三地”,从末端及早处理问题。

“针对新发现的撤批土地、闲置土地、违法用地,湖南厅要求,必须做到月发现、月处置、月清零。省市县三级建立‘月清三地’工作机制,层层递进推动重点问题整改。对工作不力的市县自然资源部门取消评先评优、约谈主要负责人、向党委政府发通报函、区域限批建设用地等方式,加大责任追究力度,督促整改处置到位。”湖南厅执法局局长李建国说。

湖南厅还着力构建与纪检监察、检察院、法院、公安部门、审计部门、社会诚信部门联动的工作机制,借力查处问题。

“湖南厅纪检监察机关提前介入,全程参与耕地保护督察发现问题整改、违建别墅问题清查整治、农村乱占耕地建房问题整治等工作。与检察院联动,推动建立健全自然资源领域公益诉讼磋商机制和检察协作配合机制。与法院联动,依法向人民法院提出生态环境损害赔偿民事公益诉讼。与公安部门联动,在扫黑除恶专项斗争、土地矿产入刑、非法采矿矿产品价值鉴定等方面相互协作,持续高压严厉打击犯罪行为。与审计部门联动,将自然资源管理和违法问题线索同步移交审计部门,作为地方党政主要领导经济责任审计和自然资源资产离任审计的重要内容。与社会诚信部门联动,将违法行为纳入统一的社会信用体系,实行联合惩戒。”李建国说。

“目前,我们是全流程发力,聚焦土地利用的关键环节,全面打通各环节堵点,实现互联互通,提高协同管理水平。下一步,我们将构建土地全生命周期管理机制,将规划管控、用途管制和用地管理要求贯穿全过程、各环节,构建起土地全生命周期管理机制,实现从‘重审批轻监管’向‘每一宗土地全程监管’转变,从‘交办问题’向‘交办任务’转变,从‘粗放式’管理向‘精细化’管理转变,从根本上减少土地违法问题发生。”周海兵说。

通讯员 汤小俊 焦思颖 邱业惠

## 养猪场和屠宰加工场可以占用农田吗?

案例:2020年9月,山西省运城市万荣县芦某违法占用万荣县里望乡南阳村666.67平方米永久基本农田建设养殖场。10月,被万荣县自然资源局查处。目前,违法建筑已拆除,土地已复耕。

小马说:这两年,由于猪肉紧俏,各地纷纷兴建大型养殖场,并配套了屠宰加工场,小马了解到,根据《自然资源部

农业农村部关于设施农业用地管理有关问题的通知》(自然资规〔2019〕4号)规定,养殖场用地是在农业用地的范围,性质为生产设施农业用地,可以使用一般耕地,不需落实占补平衡,但也要在用地部门办理备案手续;同时,也规定了“畜

禽水产养殖设施原则上不得使用永久基本农田,不得在永久基本农田集中连片区域布设可能对耕地土壤造成污染的养殖设施。”确实难以避让的,经县级自然资源主管部门论证同意,通过补划后,最多不超过3亩。

《通知》还规定:“各类农业园区中涉及建设餐饮、住宿、会议、工厂化农产品加工、科研、展销,以及屠宰和肉类加工场所、病死动物专业集中无害化处理厂等用地必须依法依规按建设用地的进行管理。”因此,与养猪场配套的屠宰加工场不仅不能占基本农田,如果使用了一般耕地或农业用地,都要去用地管理部门申请将农业用地性质变更为建设用性质。