

审计常用定性表述及适用法规向导  
——资源环境审计  
(试行)

审计署法规司  
审计署农业与资源环保审计司

2014年5月



## 编纂及使用说明

开展资源环境审计是法律赋予审计机关的重要职责。国内外的资源环境审计实践都表明，在资源环境领域，最高审计机关凭借其在专业性、独立性、客观性、透明性等方面的优势，在应对地区和全球资源环境问题方面发挥了积极作用。《审计署关于加强资源环境审计工作的意见》提出，各级审计机关要通过积极履行审计监督职责，加强资源环境审计监督，维护资源环境安全，推动生态文明建设，促进经济结构调整和经济社会可持续发展。

由于资源环境领域多，覆盖面广，专业性强，政策法规多，涉及多个管理部门，并且不断出现新兴的工作领域或工作内容，很多的相关政策、制度尚处于推进和完善过程中，因此，资源环境审计常用定性表述、审计定性和处理处罚的法律法规适用，呈现出一些有别于其他专业审计的特点，要求审计人员严谨、专业地对查出问题的定性和处理处罚依据进行研究，实现规范化，以确保资源环境审计工作质量。为此，我们在以往资源环境审计发现违法违规问题的基础上，归纳确定资源环境审计发现问题的类别和主要表现形式，并对每一类问题的定性、处理、处罚的法规依据进行研究分析，筛选出适当的条款，编纂形成了《审计常用定性表述及适用法规向导——资源环境审计（试行）》（以下简称

《法规向导》)。

资源环境审计实践中，有些领域的审计已发展得比较成熟，有的审计尚处于起步发展阶段，本《法规向导》采取“分步发展、不断完善”的思路，即根据审计机关资源环境审计实践的现实情况，选择审计技术方法比较成熟、审计经验积累较多的领域，先进行归纳总结，今后根据审计实践的发展，及时进行补充和更新完善。

为了便于审计人员更好地使用本《法规向导》，特作如下具体说明：

一、本《法规向导》包括土地资源审计、矿产资源审计、水资源和海洋环境审计、节能减排审计、退耕还林审计五个部分，每部分按照相关的专业特点和审计工作的重点进行分类，包括不同类别的违反规定的行为。每个类别行文分为常见表现形式、定性依据和处罚依据等 3 个方面。由于内容较多，为便于使用，将纸质印刷版分为上下两册，上册为“土地资源审计、矿产资源审计”，下册为“水资源和海洋环境审计、节能减排审计、退耕还林（草）审计”。

二、本《法规向导》所列内容只是近年来资源环境审计中发现的比较常见的违法违规问题，并对应列举了最基本最常用的定性和处罚的法律法规依据。但由于资源环境领域的政策正在

不断发展、完善中，具体审计中发现的问题又是多种多样的，本《法规向导》无法也不可能包含审计发现所有问题的表现形式及对应的定性、处理处罚依据。因此，审计人员主要还是应当以发现的审计事实以及具体情节和具体后果，选择适用的法律、法规，本《法规向导》作为参考，不能完全机械地照搬。

三、资源环境审计实践中，审计人员根据发现问题的具体情况，还可以适时参考其他专业审计的法规向导。例如，涉及金融业务方面的问题，可参考《审计常用定性表述及适用法规向导——金融企业审计（试行）》；涉及工程和设备材料采购招标投标、工程造价、工程管理等工程建设领域的问题，可参考《审计常用定性表述及适用法规向导——固定资产投资审计（试行）》，等等。

四、本《法规向导》所列法律、法规和其他政策规定条文全部是 2013 年 12 月 31 日以前的有效规定，凡在此后遇有失效、修改或重新颁布的规定，应以当时的有效规定为准。

本《法规向导》在法律和国务院令的名称后面，特别加注了发布或修订时间，以方便审计人员对发现的违法违规问题的引用标准进行查找和判断。但在正式的审计文书中，不应引用发布时间。

五、本《法规向导》针对各类问题或各种问题的表现形式，有的列有若干个定性和处理处罚的法律、法规、其他政策条文，

具体运用时应结合审计事实的具体情况，遵循“上位法优于下位法、新法优于旧法、特别法优于一般法”和法律效力溯及力等基本原则，选择引用恰当的规定条文，而不是全部引用。

六、本《法规向导》中凡带“\*”号部分所列处理处罚的法律、法规和其他规定，均属于法律法规中明确规定的执法主体不是审计机关，因此，审计机关不能据此直接作出处理处罚决定。

对本《法规向导》中所列处理处罚的法律、法规、其他政策规定，包括多个处理处罚的主体时，审计机关应严格依据自身的执法权限进行处理处罚。

遇到处理处罚权限不属于审计机关或没有其他更适用的法规可作为处理依据时，其定性法规依据也可作为提出纠正意见或措施的依据。

由于编者的水平有限，本《法规向导》中难免存在疏漏甚至错误，衷心希望广大审计人员在使用本《法规向导》过程中，多提宝贵意见并及时反馈给我们，以便适时进行修正完善。

编者

2014年5月

# 目 录

## 第一部分 土地资源审计

一、违反土地征收、储备规定的行为 .....	1
◆1.1 非法批准征收、占用土地 .....	1
1.1.1 违反土地利用总体规划确定的用途批准用地 .....	1
1.1.2 越权审批、拆分审批或违反法定程序审批征收、占用土地 .....	1
1.1.3 没有新增加建设用地计划指标擅自批准用地 .....	1
1.1.4 没有农用地转用计划指标擅自批准农用地转用 .....	1
◆1.2 非法占用土地 .....	4
1.2.1 未批先占、批少占多或骗取批准非法占地 .....	4
1.2.2 未批先征非法征地 .....	4
1.2.3 擅自将农民集体土地使用权出让、转让用于非农建设 .....	4
1.2.4 擅自将农民集体土地使用权出租用于非农建设（含“以租代征”） .....	4
◆1.3 违反征地（拆迁）安置补偿政策规定 .....	6
1.3.1 截留、挪用、拖欠征地补偿款 .....	7
1.3.2 征地（拆迁）、征收补偿标准低于规定 .....	7
◆1.4 违反被征地农民社会保障政策规定 .....	10
1.4.1 未将被征地农民纳入社会保障范围 .....	10
1.4.2 未落实被征地农民社会保障资金 .....	10
1.4.3 被征地农民社会保障标准低 .....	10
◆1.5 违反土地储备管理规定 .....	13
1.5.1 超范围、超规模、超计划储备土地 .....	13
1.5.2 使用不合法的土地使用证向银行等金融机构申请抵押贷款 .....	13
二、违反土地供应相关规定的行为 .....	15
◆2.1 供地方式不合规 .....	15

2.1.1 将应以出让方式供应的国有土地使用权采用划拨方式供应.....	15
2.1.2 将应以“招拍挂”方式出让的国有土地使用权以协议方式出让.....	15
2.1.3 在招标、拍卖、挂牌等方式出让国有土地使用权中弄虚作假.....	15
<b>◆2.2 供地程序不合规.....</b>	<b>18</b>
2.2.1 未缴清国有土地出让收入，违规办理国有土地使用权证.....	18
2.2.1 征而未供土地.....	18
<b>◆2.3 供地方向和标准不合规.....</b>	<b>20</b>
2.3.1 违规向别墅类房地产、高尔夫球场等禁止用地项目供地.....	20
2.3.2 违反产业政策向高耗能、高污染和资源消耗型项目等供地.....	20
2.3.3 超标准供地.....	20
<b>◆2.4 供地价格不合规.....</b>	<b>23</b>
2.4.1 低于按国家规定所确定的最低价协议出让国有土地使用权.....	23
2.4.2 违规低价出让土地.....	23
<b>三、违反土地使用相关规定的行为.....</b>	<b>25</b>
<b>◆3.1 违规改变土地使用条件.....</b>	<b>25</b>
3.1.1 违规批准调整土地用途、容积率等土地使用条件.....	25
3.1.2 擅自改变土地用途、调整容积率等土地使用条件.....	25
<b>◆3.2 非法转让、买卖国有土地使用权.....</b>	<b>28</b>
3.2.1 倒卖土地.....	28
3.2.2 以转让房屋或以土地与他人联建房屋分配实物、利润，非法转让土地使 用权.....	28
3.2.3 以土地出资入股、联营、合建、置换土地等形式非法转让土地使用权..	28
3.2.4 非法转让、出租、抵押土地使用权.....	28
<b>◆3.3 违规闲置土地.....</b>	<b>29</b>
3.3.1 超过合同或者划拨决定书约定、规定的动工开发日期满一年未动工开发	29
3.3.2 已动工开发但开发建设用地面积占应动工开发建设用地总面积不足三分 之一.....	29



3.3.3 已投资额占总投资额不足百分之二十五，中止开发建设满一年 .....	29
四、违反耕地（基本农田）保护及土地整治管理规定的行为 .....	31
◆4.1 未完成耕地保护目标责任 .....	31
4.1.1 耕地保有量低于上级政府下达的耕地保有量考核指标 .....	31
4.1.2 耕地保有量低于土地利用总体规划控制指标 .....	31
4.1.3 基本农田保护面积低于上级政府下达的基本农田保护面积考核指标 .....	31
4.1.4 补充耕地和补划基本农田的面积与质量低于已占用的面积与质量 .....	31
◆4.2 违反耕地占补平衡制度 .....	32
4.2.1 未按规定做到先补后占 .....	33
4.2.2 占多补少、占优补劣 .....	33
4.2.3 将规定不得用于占补平衡的耕地用于占补平衡 .....	33
◆4.3 违反基本农田保护规定 .....	35
4.3.1 基本农田未落实到地块 .....	35
4.3.2 基本农田保护责任未落实到位 .....	35
4.3.3 擅自占用基本农田 .....	35
4.3.4 通过调整土地总体规划规避国务院审批 .....	35
4.3.5 建设占用基本农田未按规定补划 .....	35
4.3.6 破坏、闲置、荒芜基本农田 .....	35
4.3.7 将非耕地划入基本农田 .....	35
◆4.4 违反土地整治项目管理规定 .....	39
4.4.1 土地整治项目设计不规范、质量不达标 .....	39
4.4.2 项目建设未实施招投标 .....	39
4.4.3 擅自变更和调整土地整治项目建设内容 .....	39
4.4.4 项目单位虚报项目骗取土地整治项目资金 .....	39
五、违反土地出让收入和土地整治相关资金征收、管理、使用规定的行为 .....	43
◆5.1.应征未征土地出让收入 .....	43
5.1.1 减免、缓征土地出让收入 .....	43

5.1.2 变相减免土地出让收入 .....	43
5.1.3 拖欠、少缴土地出让收入 .....	43
<b>◆5.2 土地出让收入管理不规范 .....</b>	<b>46</b>
5.2.1 滞留土地出让收入未及时入库 .....	46
5.2.2 设置过渡户导致土地出让收入未及时入库 .....	46
5.2.3 土地出让收入未纳入基金预算实行“收支两条线”管理 .....	46
<b>◆5.3 未按规定从土地出让收入中提取相关资金 .....</b>	<b>48</b>
5.3.1 未按规定计提农业土地开发资金 .....	48
5.3.2 未按规定计提廉租住房保障资金 .....	48
5.3.3 未按规定计提农田水利建设资金 .....	48
5.3.4 未按规定计提教育资金 .....	48
<b>◆5.4 挪用土地出让收入 .....</b>	<b>51</b>
5.4.1 挪用土地出让收入用于弥补行政经费等 .....	51
5.4.2 挪用土地出让收入用于建设楼堂馆所或出借等 .....	51
5.4.3 扩大土地出让收入使用范围 .....	51
<b>◆5.5 未按规定征缴土地整治相关资金 .....</b>	<b>53</b>
5.5.1 减免、缓缴土地整治相关资金 .....	53
5.5.2 未按规定足额征收、缴纳、提取土地整治资金 .....	53
5.5.3 违规由用地单位缴纳新增建设用地土地有偿使用费 .....	53
<b>◆5.6 挪用或闲置土地整治相关资金 .....</b>	<b>58</b>
5.6.1 挪用土地整治相关资金 .....	58
5.6.2 扩大土地整治相关资金使用范围 .....	58
5.6.3 土地整治相关资金闲置、结余未发挥效益 .....	58
<b>◆5.7 违反土地储备资金管理规定 .....</b>	<b>61</b>
5.7.1 超计划、超规模举借土地储备贷款 .....	62
5.7.2 违规使用土地储备资金 .....	62
5.7.3 违规将财政性资金用于土地储备贷款担保 .....	62

## 第二部分 矿产资源审计

一、违反矿产资源规划管理规定的行为 .....	65
◆1.1 违反矿产资源规划管理规定 .....	65
1.1.1 地方矿产资源规划的限采区、禁采区面积和区域不符合全国矿产资源总体规划 .....	65
1.1.2 煤炭资源规划与煤炭工业发展规划不衔接，资源量与产能不匹配 .....	65
1.1.3 某些矿产资源的产能、产量超过矿产资源规划中相应矿种的产能 .....	65
1.1.4 违反矿产资源规划限定，审批颁发勘查许可证或采矿许可证 .....	65
1.1.5 对不符合矿产资源规划的，给予批准立项、颁发勘查和采矿许可证 .....	65
二、违规审批、出让矿业权的行为 .....	67
◆ 2.1 违规审批新设矿业权 .....	67
2.1.1 超越审批权限颁发勘查许可证、采矿许可证 .....	67
2.1.2 以“化大为小、化整为零”方式规避国土资源部门审批 .....	67
2.1.3 新设探矿权勘查程度低于原有工作程度 .....	67
2.1.4 主管部门违规下放矿业权的审批颁证权限 .....	67
◆ 2.2 违规出让矿业权 .....	70
2.2.1 将应以招拍挂方式出让的矿业权违规采取批准申请方式出让； .....	71
2.2.2 将应以招拍挂方式出让的矿业权违规采取协议方式出让； .....	71
2.2.3 低于评估底价出让矿业权 .....	71
2.2.4 由高风险矿种变为低风险矿种，规避招拍挂且未补缴探矿权价款 .....	71
2.2.5 对以招拍挂或协议出让方式取得低风险类矿产探矿权的，违规批准其扩大勘查范围 .....	71
2.2.6 以协议方式出让的矿业权价款低于类似条件下的市场价 .....	71
2.2.7 因规划及矿业权设置方案调整需要扩大勘查范围的，出让探矿权价款低于市场价 .....	71
2.2.8 以虚假的规划及矿业权设置方案调整为名，批准扩大勘查范围 .....	71
2.2.9 未通过集体会审即以协议方式出让矿业权 .....	71

◆ 2.3 违规或虚假招拍挂.....	74
2.3.1 中标人不符合规定条件.....	74
2.3.2 拍卖时竞买人数达不到规定人数.....	74
2.3.3 挂牌时间少于规定时间或报价不符合规定.....	74
2.3.4 违规设置限制出让条件，排斥潜在投标人、竞买人进行招拍挂.....	74
2.3.5 对中标人先征后返矿业权出让价款.....	74
三、违反矿业权勘查开采和转让规定的行为.....	79
◆ 3.1 违规或非法勘查开采矿产资源.....	79
3.1.1 无证开采.....	79
3.1.2 非法探矿.....	79
3.1.3 未经国务院有关主管部门批准开采国家保护性特定矿种.....	79
3.1.4 不具备探矿、采矿资质的，从事探矿、采矿.....	79
3.1.5 煤矿超过核定生产能力开采煤炭.....	79
3.1.6 破坏性开采造成矿产资源严重破坏.....	79
◆ 3.2 违规转让国有矿业权.....	82
3.2.1 未经评估转让国家出资探明的矿产地.....	82
3.2.2 未经评估以折股方式缴纳矿业权.....	82
3.2.3 转让国家出资探明矿产地，未缴纳或未以折股方式缴纳矿业权价款.....	82
◆ 3.3 未达到法定条件转让矿业权.....	85
3.3.1 未完成规定的最低勘查投入即转让探矿权.....	85
3.3.2 转让的矿业权属有争议.....	85
3.3.3 转让的矿业权未按规定缴纳相关税费、价款.....	85
3.3.4 取得探矿权持有不满 2 年，或持有满 1 年但未新发现可供勘查或开采的资源即转让.....	86
3.3.5 矿山企业投入采矿生产不满 1 年，转让采矿权.....	86
3.3.6 以协议出让方式取得探矿权 5 年之内转让.....	86
◆ 3.4 非法转让矿业权.....	88

3.4.1 未经国土部门批准转让矿业权 .....	88
3.4.2 以承包等方式转让矿业权 .....	88
3.4.3 倒卖矿权 .....	88
3.4.4 分割转让矿业权 .....	88
<b>◆3.5 持有矿业权的国有企业或单位违规转让国有股权.....</b>	<b>89</b>
3.5.1 未经批准，通过改制、增资扩股、联营、投资、转让等形式转让国有股权 .....	89
3.5.2 未履行公开选择程序转让股权 .....	89
3.5.3 未履行清产、核资、审计程序转让股权 .....	89
3.5.4 未履行评估程序转让股权 .....	89
3.5.5 评估结果未报国资管理部门核准、备案 .....	89
3.5.6 使用过期失效的评估结果转让股权 .....	90
3.5.7 相关各方串通评估作价 .....	90
<b>四、违反矿山地质环境恢复治理相关规定的行为 .....</b>	<b>103</b>
<b>◆4.1 未建立、未落实矿山地质环境恢复治理制度.....</b>	<b>95</b>
4.1.1 主管部门未建立环境保护与恢复治理制度和目标 .....	95
4.1.2 企业未编制矿山地质环境保护与治理恢复方案 .....	95
4.1.3 企业编制的《矿山地质环境保护与恢复治理方案》内容不完整 .....	95
4.1.4 企业未按《矿山地质环境保护与恢复治理方案》实施项目，或未完全按照治理方案实施 .....	95
4.1.4 国土部门未严格督促企业落实《环境保护与恢复治理方案》 .....	95
<b>◆4.2 未按规定建立、管理矿山地质环境恢复治理保证金.....</b>	<b>98</b>
4.2.1 主管部门未建立矿山环境恢复治理保证金制度 .....	99
4.2.2 主管部门未要求企业缴纳环境恢复治理保证金 .....	99
4.2.3 企业未按规定缴纳矿山环境恢复治理保证金 .....	99
4.2.4 主管部门违规批准企业减、免、缓缴矿山环境恢复治理保证金 .....	99
4.2.5 主管部门未专户存储收取的矿山环境恢复治理保证金 .....	99

4.2.6 主管部门未及时返还企业矿山环境治理恢复保证金及利息 .....	99
<b>◆4.3 矿山地质环境治理重点工程未按计划实施.....</b>	<b>100</b>
4.3.1 矿山地质环境治理重点工程未按计划开工 .....	100
4.3.2 矿山地质环境治理重点工程未按申报计划实施 .....	100
4.3.3 矿山地质环境治理重点工程未按期完工 .....	100
4.3.4 挤占挪用矿山地质环境治理重点工程专项资金 .....	100
4.3.5 矿山地质环境治理重点工程地方配套资金不到位 .....	100
<b>◆4.4 尾矿库管理使用不规范.....</b>	<b>102</b>
4.4.1 尾矿库建设不规范 .....	102
4.4.2 尾矿库运行不规范 .....	102
4.4.3 尾矿库回采和闭库管理使用不规范 .....	102
<b>五、违反矿产资源相关资金征收、管理、使用规定相关行为 .....</b>	<b>105</b>
<b>◆5.1 主管部门违规征收、管理探矿权、采矿权价款及使用费.....</b>	<b>105</b>
5.1.1 应收未收矿业权价款及相关使用费 .....	105
5.1.2 未及时上交纳入预算管理 .....	105
5.1.3 违规减免矿业权价款 .....	105
5.1.4 未征收资金占用费和滞纳金 .....	105
5.1.5 未按规定的缴库比例解缴矿业权价款 .....	105
<b>◆5.2 主管部门违规使用探矿权、采矿权价款及使用费.....</b>	<b>109</b>
5.2.2 挤占挪用矿业权价款 .....	109
5.2.3 从矿业权价款收入中直接坐支费用 .....	109
<b>◆5.3 违规征收、管理、使用矿产资源补偿费.....</b>	<b>111</b>
5.3.1 应收未收矿产资源补偿费； .....	111
5.3.2 未将矿产资源补偿费纳入预算管理； .....	111
5.3.3 违规减免矿产资源补偿费； .....	111
5.3.4 未及时、足额按分成比例将矿产资源补偿费上缴国库； .....	111
5.3.5 挤占挪用矿产资源补偿费 .....	111

<b>◆5.4 违规管理、使用矿产资源相关中央专项资金</b> .....	<b>114</b>
5.4.1 违规管理、使用中央地质勘查基金 .....	114
5.4.2 违规管理、使用特大型地质灾害防治专项资金 .....	114
5.4.3 违规管理、使用地质矿产调查评价专项资金 .....	114
5.4.4 违规管理、使用矿产资源节约与综合利用专项资金 .....	114

### 第三部分 水资源和海洋环境审计

<b>一、违反水资源管理规定的行为</b> .....	<b>116</b>
<b>◆1.1 违反取水许可制度</b> .....	<b>116</b>
1.1.1 无取水许可证取水 .....	116
1.1.2 未依照取水许可证规定的条件取水 .....	116
1.1.3 申请人骗取取水申请批准文件或者取水许可证 .....	116
1.1.4 擅自转让取水许可证 .....	116
<b>◆1.2 违反饮用水水源保护区制度</b> .....	<b>118</b>
1.2.1 违规利用水资源造成水源枯竭 .....	118
1.2.2 地方政府未按规定划定饮用水水源保护区 .....	118
1.2.3 在饮用水水源保护区内设置排污口 .....	118
1.2.4 违规在风景名胜区水体、重要渔业水体和其他具有特殊经济文化价值的水体的保护区内新建排污口 .....	118
<b>◆1.3 违反水资源有偿使用制度</b> .....	<b>120</b>
1.3.1 应征（或应代征）未征水资源费 .....	120
1.3.2 违规减免、缓征或停征水资源费 .....	120
1.3.3 擅自扩大水资源费征收范围、提高征收标准 .....	120
1.3.4 超越权限征收水资源费 .....	120
1.3.5 应缴未缴水资源费 .....	120
<b>◆1.4 违反向水体排污许可制度</b> .....	<b>122</b>
1.4.1 未经审批设置排污口 .....	122
1.4.2 未经批准在新建、改建项目中扩大排污口 .....	122

1.4.3 地方未实行排污许可证制度 .....	122
1.4.4 排污单位无证排污 .....	122
1.4.5 排污单位突破排污许可证规定的种类、数量排放污染物 .....	122
1.4.6 向不符合条件的排水户颁发污水排入排水管网许可证 .....	122
1.4.7 排水户无污水排入排水管网许可证向城镇排水设施排污 .....	122
<b>◆1.5 违反水资源费预算管理规定的行为 .....</b>	<b>125</b>
1.5.1 水资源费征收标准不符合规定原则 .....	125
1.5.2 财政部门未将水资源费纳入预算管理 .....	125
1.5.3 财政部门未按规定安排水资源费支出预算 .....	125
1.5.4 执收单位截留、挪用、坐支应上缴的水资源费 .....	125
<b>二、违反海洋环境管理规定的行为 .....</b>	<b>128</b>
<b>◆2.1 违反海洋倾废管理规定的行为 .....</b>	<b>128</b>
2.1.1 越权审批海洋倾废许可证 .....	128
2.1.2 无海洋倾废许可证非法倾倒 .....	128
<b>◆2.2 违反海域使用管理规定的行为 .....</b>	<b>129</b>
2.2.1 主管部门违反审批权限发放海域使用证 .....	130
2.2.2 主管部门违反海洋功能区划规定发放海域使用证 .....	130
2.2.3 用海单位无证用海 .....	130
2.2.4 用海单位未经批准擅自改变海域用途 .....	130
<b>◆2.3 违反海域使用金的征收管理规定的行为 .....</b>	<b>132</b>
2.3.1 应征未征、少征海域使用金 .....	132
2.3.2 应缴未缴、欠缴海域使用金 .....	132
2.3.3 擅自减免、缓征海域使用金 .....	132
2.3.4 弄虚作假骗取减免海域使用金 .....	132
2.3.5 未将海域使用金纳入预算管理 .....	132

## 第四部分 节能减排审计

<b>一、违反财政节能减排专项资金管理与使用规定的行为 .....</b>	<b>136</b>
---------------------------------------	------------



<b>◆1.1 滞留、闲置应当下拨的财政节能减排专项资金.....</b>	<b>136</b>
1.1.1 项目审核批复不及时，滞留应下拨财政节能减排专项资金 .....	136
1.1.2 向项目单位拨款不及时，滞留财政节能减排专项资金 .....	136
1.1.3 具体项目未落实，财政节能减排专项资金闲置 .....	136
1.1.4 项目未达到实施条件或进度滞后，拨付的财政节能减排专项资金闲置	136
<b>◆1.2 截留挪用、违规使用财政节能减排专项资金.....</b>	<b>137</b>
1.2.1 主管部门或资金分配拨付单位截留、挪用财政节能减排专项资金 .....	137
1.2.2 项目单位挪用财政节能减排专项治污资金 .....	137
1.2.3 项目承建单位挪用财政节能减排专项资金 .....	137
1.2.4 扩大开支范围 .....	137
1.2.5 特定的支出项目或工作经费超出控制额度 .....	137
<b>◆1.3 以虚报冒领等手段骗取财政节能减排专项资金.....</b>	<b>141</b>
1.3.1 编造虚假资质或虚假财务资料，骗取财政节能减排专项资金 .....	141
1.3.2 伪造建设项目或虚假建设，骗取财政节能减排专项资金 .....	141
1.3.3 虚报节能量或污染物减排量，骗取财政节能减排专项资金 .....	141
1.3.4 虚报项目建设规模，骗取财政节能减排专项资金 .....	141
1.3.5 同一项目多渠道重复申领财政节能减排专项资金 .....	141
1.3.6 不按规定要求实施项目建设，骗取财政节能减排专项资金 .....	141
1.3.7 第三方出具虚假节能减排量审核报告，协助申报方骗取财政节能减排专项 资金 .....	141
1.3.8 主管部门不按规定进行审核，多批复财政节能减排专项资金 .....	141
<b>二、违反排污、治污专项收费征收、管理、使用规定的行为 .....</b>	<b>148</b>
<b>◆2.1 违反排污费征收、管理和使用规定的行为.....</b>	<b>148</b>
2.1.1 应缴未缴、欠缴、少缴排污费 .....	148
2.1.2 应征未征、欠征、少征排污费 .....	148
2.1.3 排污费解缴各级财政的入库比例违反规定 .....	148
2.1.4 未将排污费纳入预算管理 .....	148

2.1.5 挪用排污费 .....	148
<b>◆2.2 违反污水处理费征收、管理、使用的规定.....</b>	<b>151</b>
2.2.1 应征未征、欠征、少征、缓征污水处理费 .....	151
2.2.2 擅自减免污水处理费 .....	151
2.2.3 应缴未缴、欠缴、少缴污水处理费 .....	151
2.2.4 挪用污水处理费 .....	151
<b>◆2.3 违反垃圾处理费征收、管理、使用的规定.....</b>	<b>153</b>
2.3.1 应征未征、欠征、少征、缓征垃圾处理费 .....	153
2.3.2 擅自减免垃圾处理费 .....	153
2.3.3 应缴未缴、欠缴、少缴垃圾处理费 .....	153
2.3.4 挪用垃圾处理费 .....	153
<b>三、违反节能减排政策规定的行为.....</b>	<b>155</b>
<b>◆3.1 违反调整优化产业结构政策规定，新增“两高一剩”行业产能.....</b>	<b>155</b>
3.1.1 地方政府或主管部门越权审批、核准或备案“两高一剩”项目 .....	156
3.1.2 地方政府或主管部门将“两高一剩”项目分拆审批.....	156
3.1.3 地方政府或主管部门降低条件标准，审批、核准“两高一剩”项目 ...	156
3.1.4 地方政府或主管部门违规为高耗能、高污染企业供地 .....	156
3.1.5 地方政府或主管部门违反环境影响评价规定审批、核准高耗能、高污染项目	156
3.1.6 企业借淘汰落后产能等名义违规建项目，扩大“两高一剩”产能 .....	156
3.1.7 企业借环保搬迁、技术改造等名义违规建项目，扩大“两高一剩”产能	156
<b>◆3.2 违反调整优化产业结构政策规定，未按规定淘汰落后产能.....</b>	<b>158</b>
3.2.1 未按任务目标规定淘汰落后产能 .....	159
3.2.2 虚报淘汰落后产能 .....	159
3.2.3 淘汰的落后产能异地建设 .....	159
3.2.4 应淘汰的落后工艺装备设施转移、外流 .....	159
3.2.5 未按规定标准对淘汰的落后产能装备设施拆除、废毁 .....	159
3.2.6 对淘汰落后装备设施的废毁物、有害废弃物未按规定进行处置 .....	159

3.2.7 新建项目仍采用应淘汰的落后生产工艺或设备 .....	159
<b>◆3.3 地方各级政府未完成节能减排指标任务.....</b>	<b>160</b>
3.3.1 目标考核期截至时地方政府未完成节能指标（主要为单位 GDP 能耗）	160
3.3.2 目标考核期截至时地方政府未完成减排指标 .....	160
3.3.3 地方政府弄虚作假编造节能减排指标完成情况 .....	160
3.3.4 主管部门未严格履行统计、监测职责，形成节能减排指标数据失真 ....	160
<b>◆3.4 地方政府及主管部门、企业违反节能减排经济政策.....</b>	<b>161</b>
3.4.1 未严格执行差别电价政策 .....	162
3.4.2 未执行脱硫电价、脱硝电价政策” .....	162
3.4.3 财政部门违规对高耗能、高污染、高排放企业给予财政补助 .....	162
3.4.4 税务部门违规为高耗能、高污染、高排放企业减免税 .....	162
3.4.5 未落实国家支持节能减排所得税、增值税等优惠政策 .....	162
3.4.6 未经节能审查或节能审查未获通过的项目即开工建设 .....	162
3.4.7 主管部门未严格按照规定开展投资项目节能评估 .....	162
<b>◆3.5 能源节约利用目标未实现，相关支持政策未落实.....</b>	<b>164</b>
3.5.1 现有生产工艺设备节能技术改造项目进展缓慢 .....	164
3.5.2 工业企业能源管理中心建设示范项目未实现预期节能效果 .....	164
3.5.3 合同能源管理项目未达到预期目标 .....	164
3.5.4 节能与新能源汽车推广数量不真实，或未达到预期目标 .....	165
3.5.5 节能惠民家电产品推广计划未完成推广数量预期目标 .....	165
3.5.6 北方采暖区既有居住建筑供热计量及节能改造项目未实现预期效果 ....	165
3.5.7 国家机关办公建筑和大型公共建筑节能改造项目未达到预期目标 .....	165
3.5.8 交通运输及机场节能减排项目效果未实现 .....	165
<b>◆3.6 可再生能源财政补助政策未达到预期目标.....</b>	<b>166</b>
3.6.1 金太阳示范工程与太阳能光电建筑应用示范项目未达到预期目标 .....	166
3.6.2 可再生能源建筑应用城市示范及农村县级示范项目未达到预期目标 ....	166
3.6.3 绿色能源示范县建设项目未达到预期目标 .....	166

3.6.4 秸秆资源化利用补助项目建设未达到预期目标 .....	166
<b>◆3.7 资源综合利用政策未实现预期目标.....</b>	<b>167</b>
3.7.1 城市矿产示范基地补助项目方案不完善、任务与政策未完全落实，进度目标未实现等 .....	167
3.7.2 餐厨废弃物资源化利用和无害化处理试点城市项目方案不完善、任务与政策未完全落实，进度目标未实现等 .....	167
3.7.3 园区循环化改造示范试点部分补助项目方案不完善、任务与政策未完全落实，进度目标未实现等 .....	167
<b>四、违反建设项目环境影响评价与污染治理政策规定的行为 .....</b>	<b>169</b>
<b>◆4.1 建设项目未执行环境影响评价制度.....</b>	<b>169</b>
4.1.1 建设单位未编制环境影响评价报告或未通过审批即开工建设 .....	169
4.1.2 建设单位在建设项目发生重大变化时，未重新报批环境影响评价文件 .....	169
<b>◆4.2 环境机构或审批部门违规进行环境评价.....</b>	<b>170</b>
4.2.1 环境影响评价报告编制单位不符合资质要求 .....	171
4.2.2 环境影响评价机构出具严重失实的评价文件 .....	171
4.2.3 建设项目环境影响评价服务机构与行政审批部门存在利益关系 .....	171
<b>◆4.3 建设项目未执行污染防治“三同时”制度.....</b>	<b>172</b>
4.3.1 建设项目污染防治设施未纳入项目建设内容 .....	172
4.3.2 建设项目污染防治设施建设进度缓慢 .....	172
4.3.3 建设项目污染防治设施未通过验收 .....	172
<b>◆4.4 违反污水处理设施和配套管网建设规定.....</b>	<b>174</b>
4.4.1 污水处理设施及配套管网未经过环评即开工建设 .....	174
4.4.2 污水处理设施及配套管网未通过环境保护验收即投入使用 .....	174
4.4.3 污水处理设施运行负荷率不达标 .....	174
4.4.4 污水处理设施出水水质不达标 .....	174
<b>◆4.5 违反脱硫脱硝设施建设、运营的有关规定.....</b>	<b>177</b>
4.5.1 违规直接排放、超标、超额排放污染物 .....	177

4.5.2 脱硫脱硝设施运行效率偏低 .....	177
4.5.3 擅自停运或拆除脱硫脱硝设施 .....	177
<b>◆4.6 违反垃圾处理场建设、运营的有关规定 .....</b>	<b>178</b>
4.6.1 垃圾处理场未经环评即开工建设 .....	178
4.6.2 垃圾处理场未通过环境保护验收即投入使用 .....	178
4.6.3 垃圾处理场未经无害化处理将垃圾直接倾倒或填埋 .....	178
4.6.4 垃圾处理场渗滤液处理处置不合规 .....	178
<b>◆4.7 违反重点污染源在线监测的规定 .....</b>	<b>180</b>
4.7.1 未安装重点污染源在线监测设施 .....	180
4.7.2 重点污染源在线监测设施运行不正常 .....	180
4.7.3 重点污染源安装的自动监测设备未与主管部门的监控设备联网 .....	180

## 第五部分 退耕还林（草）审计

一、违反退耕还林资金管理规定的行为 .....	183
<b>◆1.1 单位或个人骗（套）取退耕还林补助资金 .....</b>	<b>183</b>
1.1.1 虚报、多头申报、重复申报退耕还林面积骗取补助资金 .....	183
1.1.2 虚报营造生态林的面积骗取补助资金 .....	183
1.1.4 国家机关工作人员虚报、冒领骗取退耕还林补助资金 .....	183
<b>◆1.2 单位或个人骗取巩固退耕还林成果、林业生态工程建设等专项资金 .....</b>	<b>185</b>
1.2.1 虚报退耕还林面积或种苗造林量骗取资金 .....	185
1.2.2 虚报、多头申报、重复申报退耕还林建设项目骗取资金 .....	185
1.2.3 未按批复的规划、计划实施或完成项目，虚报投资额 .....	185
1.2.4 用不符合申报条件的项目进行申报骗取资金 .....	185
1.2.5 不按规定的建设标准和质量要求实施项目骗取资金 .....	185
1.2.6 国家机关工作人员虚报、冒领骗取退耕还林专项资金 .....	185
<b>◆1.3 财政或主管部门截留、挤占、挪用和克扣退耕还林资金 .....</b>	<b>190</b>
1.3.1 截留退耕还林资金用于平衡预算、弥补经费 .....	190
1.3.2 截留退耕还林资金用于为其他项目配套 .....	190

1.3.3 挤占、挪用或出借退耕还林资金用于非退耕还林项目 .....	190
1.3.5 未按预算（计划）及时足额拨付或支付退耕还林资金 .....	190
1.3.6 地方财政未安排或未足额安排退耕还林工作经费 .....	190
<b>◆1.4 违规向退耕户、项目建设单位收取款项或抵扣相关补助.....</b>	<b>193</b>
1.4.1 以赞助费等各种名义向退耕农户收取款项或抵扣其补助资金 .....	193
1.4.2 以立项和申报项目等名义向项目建设单位收取“前期费” .....	193
<b>二、违反退耕还林项目管理规定的行为 .....</b>	<b>195</b>
<b>◆2.1 未按规定编制或执行项目规划、实施方案、作业设计等.....</b>	<b>195</b>
2.1.1 未制定巩固退耕还林成果专项规划和年度计划 .....	195
2.1.2 未按规定编制退耕还林年度实施方案、乡镇作业设计 .....	195
2.1.3 下级的项目年度实施方案或作业设计与上级下达的规划、计划不符 ....	195
2.1.4 各项建设任务未按实施方案或作业设计落实到山头地块和退耕农户 ...	195
2.1.5 擅自调整项目建设地点、规模及内容 .....	195
<b>◆2.2 项目招投标等不合规.....</b>	<b>197</b>
2.2.1 虚假招标投标或项目开工建设后补办招投标手续 .....	197
2.2.2 工程建设、物资设备采购和安装等应招标未招标 .....	197
2.2.3 将项目“化整为零”等规避招标 .....	197
2.2.3 项目中标单位非法转包、违规分包工程 .....	197
<b>◆2.3 项目后续管理不合规.....</b>	<b>199</b>
2.3.1 退耕还林后，土地和林（草）所有权和使用权等确权不到位 .....	199
2.3.2 退耕还林者擅自复耕或从事滥采乱挖等破坏地表植被的活动 .....	199
2.3.3 建设项目后期管护等制度、措施落实不到位 .....	199
<b>三、违反退耕还林资金会计核算及账户管理等规定的行为 .....</b>	<b>200</b>
<b>◆3.1 未依法设置会计账簿进行会计核算.....</b>	<b>200</b>
3.1.1 未依法设置退耕还林项目会计账簿 .....	200
3.1.2 项目资金和资产未纳入法定会计核算 .....	200
<b>◆3.2 违反退耕还林资金专账核算管理规定.....</b>	<b>202</b>

3.2.1 退耕还林资金未实行专账核算、专款专用 .....	202
3.2.2 将退耕还林资金专用银行账户出租、出借 .....	202

## 第一部分 土地资源审计

### 一、违反土地征收、储备规定的行为

#### ◆1.1 非法批准征收、占用土地

##### 【常见表现形式】

- 1.1.1 违反土地利用总体规划确定的用途批准用地
- 1.1.2 越权审批、拆分审批或违反法定程序审批征收、占用土地
- 1.1.3 没有新增加建设用地计划指标擅自批准用地
- 1.1.4 没有农用地转用计划指标擅自批准农用地转用
- 1.1.5 未落实被征地农民的社会保障费用即批准征地

##### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国土地管理法》(2004年修订)“第二十一条……土地利用总体规划一经批准,必须严格执行。

……

第二十六条 经批准的土地利用总体规划的修改,须经原批准机关批准;未经批准,不得改变土地利用总体规划确定的土地用途。”

……

第四十四条 ……

省、自治区、直辖市人民政府批准的道路、管线工程和大型基础设施建设项目、国务院批准的建设项目占用土地,涉及农用地转为建设用地的,由国务院批准。

在土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模范围内,为实施该规划而将农用地转为建设用地的,按土地利用年度计划分批次由原批准土地利用总体规划的



机关批准。在已批准的农用地转用范围内，具体建设项目用地可以由市、县人民政府批准。

第四十五条 征收下列土地的，由国务院批准：

- （一）基本农田；
- （二）基本农田以外的耕地超过三十五公顷的；
- （三）其他土地超过七十公顷的。

征收前款规定以外的土地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准，并报国务院备案。

征收农用地的，应当依照本法第四十四条的规定先行办理农用地转用审批。其中经国务院批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批；经省、自治区、直辖市人民政府在征地批准权限内批准农用地转用的，同时办理征地审批手续，不再另行办理征地审批，超过征地批准权限的，应当依照本条第一款的规定另行办理征地审批。”

（2）国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）“（二）严格依照法定权限审批土地。农用地转用和土地征收的审批权在国务院和省、自治区、直辖市人民政府，各省、自治区、直辖市人民政府不得违反法律和行政法规的规定下放土地审批权。严禁规避法定审批权限，将单个建设项目用地拆分审批。”

（3）国务院《关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31号）“二、……社会保障费用不落实的不得批准征地。”

“六、……农用地转为建设用地，必须符合土地利用总体规划、城市总体规划、村庄和集镇规划，纳入年度土地利用计划，并依法办理农用地转用审批手续。……未依法办理农用地转用审批，国家机关工作人员批准通过‘以租代征’等方式占地建设的，属非法批地行为；……”

（4）国土资源部《土地利用年度计划管理办法》（2006年国土资源部第37号令）“第十二条 新增建设用地计划指标实行指令性管理，不得突破。新增建设用地计划中城镇村建设用地指标和能源、交通、水利、矿山、军事设施等独立选址的重点项目建设用地指标不得混用。没有新增建设用地计划指标擅自批准用地的，

或者没有新增建设占用农用地计划指标擅自批准农用地转用的，按非法批准用地追究法律责任。”

#### 【处理处罚依据】\*

(1) 《中华人民共和国土地管理法》(2004 年修订)“第七十三条……对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划的，没收在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施；可以并处罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

……

第七十八条 无权批准征收、使用土地的单位或者个人非法批准占用土地的，超越批准权限非法批准占用土地的，不按照土地利用总体规划确定的用途批准用地的，或者违反法律规定的程序批准占用、征收土地的，其批准文件无效，对非法批准征收、使用土地的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

(2) 监察部、人力资源社会保障部、国土资源部《违反土地管理规定行为处分办法》(2008 年监察部第 15 号令)“第五条 行政机关及其公务员违反土地管理规定，滥用职权，非法批准征收、占用土地的，对有关责任人员，给予记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分。有前款规定行为，且有徇私舞弊情节的，从重处分。”

(3) 国土资源部《土地利用年度计划管理办法》(2006 年国土资源部第 37 号令)“第十七条 土地利用年度计划执行情况年度评估和考核结果，作为下一年度计划编制和管理的依据。

对实际新增建设用地面积超过当年下达计划指标的，扣减下一年度相应的计划。”

## ◆1.2 非法占用土地

### 【常见表现形式】

- 1.2.1 未批先占、批少占多或骗取批准非法占地
- 1.2.2 未批先征非法征地
- 1.2.3 擅自将农民集体土地使用权出让、转让用于非农建设
- 1.2.4 擅自将农民集体土地使用权出租用于非农建设（含“以租代征”）
- 1.2.5 擅自改变农民集体土地用途，将农用地转为非农业建设用地。
- 1.2.6 以征收方式取得农民集体土地进行‘果园’、‘庄园’等农林开发

### 【定性依据】

(1) 《中华人民共和国土地管理法》(2004年修订)“第四十三条 任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；但是，兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的，或者乡（镇）村公共设施 and 公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地的除外。

前款所称依法申请使用的国有土地包括国家所有的土地和国家征收的原属于农民集体所有的土地。

第四十四条 建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。……

……

第六十三条 农民集体所有的土地的使用权不得出让、转让或者出租用于非农业建设；但是，符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使土地使用权依法发生转移的除外。”

(2) 国务院《关于加强土地调控有关问题的通知》(国发〔2006〕31号)“六、禁止擅自将农用地转为建设用地。农用地转为建设用地，必须符合土地利用总体规划、城

市总体规划、村庄和集镇规划，纳入年度土地利用计划，并依法办理农用地转用审批手续。禁止通过‘以租代征’等方式使用农民集体所有农用地进行非农业建设，擅自扩大建设用地规模。农民集体所有建设用地使用权流转，必须符合规划并严格限定在依法取得的建设用地范围内。……单位和个人擅自通过‘以租代征’等方式占地建设的，属非法占地行为，要依法追究有关人员的法律责任。

(3) 国务院办公厅《关于加强土地转让管理严禁炒卖土地的通知》(国办发〔1999〕39号)“禁止以征用方式取得农民集体土地进行‘果园’、‘庄园’等农林开发”。

(4) 国土资源部《关于坚决制止“以租代征”违法违规用地行为的紧急通知》(国土资发〔2005〕166号)“一、严禁‘以租代征’擅自将农用地转为建设用地。根据《土地管理法》第六十三条规定，除符合土地利用总体规划并依法取得建设用地的企业，因破产、兼并等情形致使农民集体所有的土地使用权依法发生转移的外，地方政府、有关部门及单位和个人不得通过受让、租用等方式违法占用农民集体土地用于各类非农业建设。根据有关法律和国务院有关文件精神，国家允许单位和个人以租用、承包等方式使用农民集体土地用于农林开发或参与农民集体所有的‘四荒地’治理开发，禁止以征收方式取得农民集体土地进行‘果园’、‘庄园’等农林开发。

各类开发建设活动需要占用农民集体农用地的，都必须符合土地利用总体规划，纳入土地利用年度计划；用于非农业建设的，必须依法按规定办理农用地转用和土地征收审批手续。用于农林开发的农民集体土地不得擅自改变土地用途，将农用地转为非农业建设用地。”

#### **【处理处罚依据】\***

(1) 《中华人民共和国土地管理法》(2004年修订)“第七十六条 未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令退还非法占用的土地，对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，对符合土地利用总体规划的，没收在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，可以并处罚款；对非法占用土地单位的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，

依法追究刑事责任。超过批准的数量占用土地，多占的土地以非法占用土地论处。

……

第八十一条 擅自将农民集体所有的土地的使用权出让、转让或者出租用于非农业建设的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期改正，没收违法所得，并处罚款。”

(2) 监察部、人力资源社会保障部、国土资源部《违反土地管理规定行为处分办法》(2008年监察部第15号令)“第六条 行政机关及其公务员有下列行为之一的，对有关责任人员，给予记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：…… (五) 批准以‘以租代征’等方式擅自占用农用地进行非农业建设的。

……

第十条 未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用土地的，对有关责任人员，给予警告、记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分。”

(3) 国土资源部《关于坚决制止“以租代征”违法违规用地行为的紧急通知》(国土资发〔2005〕166号)“二、依法严肃查处‘以租代征’违法违规用地行为。对擅自通过出让、转让或者出租等方式将农民集体土地用于非农业建设的单位和个人，应依据《土地管理法》第七十六条、第八十一条的规定追究法律责任；非法批准‘以租代征’用地项目的国家机关工作人员，依照《土地管理法》第七十八条、《监察部国土资源部关于违反土地管理规定行为行政处分暂行办法》追究法律责任。涉及违法占用基本农田和耕地的，应依法从重处罚；涉嫌犯罪的，应移送司法机关追究刑事责任。”

### ◆1.3 违反征地（拆迁）安置补偿政策规定

#### 【常见表现形式】

1.3.1 截留、挪用、拖欠征地补偿款

1.3.2 征地（拆迁）、征收补偿标准低于规定

### 【定性依据】

(1) 《中华人民共和国土地管理法》(2004 年修订)“第四十九条……禁止侵占、挪用被征收土地单位的征地补偿费用和其他有关费用。”

(2) 《中华人民共和国土地管理法实施条例》(2011 年修订)“第二十五条……征收土地的各项费用应当自征地补偿、安置方案批准之日起 3 个月内全额支付。”

(3) 国土资源部《关于加强征地管理工作的通知》(国土资发〔1999〕480 号)“四、……征地的各项费用必须依照法律规定按时发放，全额到位，不得拖欠。”

(4) 国土资源部《关于切实做好征地补偿安置工作的通知》(国土资发〔2001〕358 号)“……各地对征地补偿安置费用使用和管理应进行严格监管，做到专款专用，严禁侵占、截留或挪作它用。”

(5) 国土资源部《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》(国土资发〔2004〕238 号)“一、关于征地补偿标准 (一) 统一年产值标准的制订。省级国土资源部门会同有关部门制订省域内各县(市)耕地的最低统一年产值标准，报省级人民政府批准后公布执行。制订统一年产值标准可考虑被征收耕地的类型、质量、农民对土地的投入、农产品价格、农用地等级等因素。

(二) 统一年产值倍数的确定。土地补偿费和安置补助费的统一年产值倍数，应按照保证被征地农民原有生活水平不降低的原则，在法律规定范围内确定；按法定的统一年产值倍数计算的征地补偿安置费用，不能使被征地农民保持原有生活水平，不足以支付因征地而导致无地农民社会保障费用的，经省级人民政府批准应当提高倍数；土地补偿费和安置补助费合计按 30 倍计算，尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的，由当地人民政府统筹安排，从国有土地有偿使用收益中划出一定比例给予补贴。经依法批准占用基本农田的，征地补偿按当地人民政府公布的最高补偿标准执行。

(三) 征地区片综合地价的制订。有条件的地区，省级国土资源部门可会同有关部门制订省域内各县(市)征地区片综合地价，报省级人民政府批准后公布执行，实行征

地补偿。制订区片综合地价应考虑地类、产值、土地区位、农用地等级、人均耕地数量、土地供求关系、当地经济发展水平和城镇居民最低生活保障水平等因素。

(四) 土地补偿费的分配。按照土地补偿费主要用于被征地农户的原则，土地补偿费应在农村集体经济组织内部合理分配。具体分配办法由省级人民政府制定。土地被全部征收，同时农村集体经济组织撤销建制的，土地补偿费应全部用于被征地农民生产生活安置。

(6) 国务院办公厅《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》(国办发〔2006〕100号)“三、……土地出让收入的使用要确保足额支付征地和拆迁补偿费、补助被征地农民社会保障支出、保持被征地农民原有生活水平补贴支出，严格按照有关规定将被征地农民的社会保障费用纳入征地补偿安置费用，切实保障被征地农民和被拆迁居民的合法利益。……”

四、……建立对被征地农民发放土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费的公示制度，改革对被征地农民征地补偿费的发放方式。有条件的地方，土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费等相关费用中应当支付给被征地农民的部分，可以根据征地补偿方案，由集体经济组织提供具体名单，通过发放记名银行卡或者存折方式直接发放给被征地农民，减少中间环节，防止被截留、挤占和挪用，切实保障被征地农民利益。……”

(7) 国土资源部《关于进一步做好征地管理工作的通知》(国土资发〔2010〕96号)“(一) 全面实行征地统一年产值标准和区片综合地价。……建设用地位于同一年产值或区片综合地价区域的，征地补偿水平应基本保持一致，做到征地补偿同地同价。

……

(八) 住房拆迁要进行合理补偿安置。征地中拆迁农民住房应给予合理补偿，并因地制宜采取多元化安置方式，妥善解决好被拆迁农户居住问题。……被拆迁农户所得的拆迁补偿以及政府补贴等补偿总和，应能保障其选购合理居住水平的房屋。”

(8) 国务院办公厅《关于进一步严格征地拆迁管理工作切实维护群众合法权益的紧急通知》(国办发明电〔2010〕15号)“二、严格执行农村征地程序，做好征地补偿

工作……要严格执行省、自治区、直辖市人民政府公布实施的征地补偿标准。尚未按照有关规定公布实施新的征地补偿标准的省、自治区、直辖市，必须于 2010 年 6 月底前公布实施；已经公布实施但标准偏低的，必须尽快调整提高。要加强对征地实施过程的监管，确保征地补偿费用及时足额支付到位，防止出现拖欠、截留、挪用等问题。征地涉及拆迁农民住房的，必须先安置后拆迁，妥善解决好被征地农户的居住问题，切实做到被征地拆迁农民原有生活水平不降低，长远生计有保障。重大工程项目建设涉及征地拆迁的，要带头严格执行规定程序和补偿标准。”

(9)《国有土地上房屋征收与补偿条例》(2011 年)“第十七条 作出房屋征收决定的市、县级人民政府对被征收人给予的补偿包括：(一)被征收房屋价值的补偿；(二)因征收房屋造成的搬迁、临时安置的补偿；(三)因征收房屋造成的停产停业损失的补偿。

……

第十九条 对被征收房屋价值的补偿，不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格。被征收房屋的价值，由具有相应资质的房地产价格评估机构按照房屋征收评估办法评估确定。”

#### 【处理处罚依据】\*

(1) 国务院《关于加强土地调控有关问题的通知》(国发〔2006〕31 号)“八、……未按期足额支付征地补偿安置费而征占土地……要追究有关人员的行政责任。”

(2) 国土资源部《关于切实维护被征地农民合法权益的通知》(国土资发〔2002〕225 号)“五、严厉查处征地中的违法违纪行为 对群众信访反映和检查发现的土地未批先用、越权批地和侵占、截留、挪用征地补偿安置费用等严重违法违纪行为，要依法严肃查处；对涉嫌犯罪的，有关国土资源管理部门必须将案件移送司法机关；对有关地方未按规定进行处理的，上级主管部门要责令限期纠正；对不依法处理并严重失职的，要依法追究有关主管部门负责人的法律责任。”

(3) 国务院办公厅《关于进一步严格征地拆迁管理工作切实维护群众合法权益的紧急通知》(国办发明电〔2010〕15 号)四、强化监督管理，依法查处违法违规行为。



各地要立即对所有征地拆迁项目组织开展一次全面排查清理，重点检查征地程序是否合法、拆迁行为是否规范，补偿安置是否合理、保障改革是否落实等情况，限期整改排查清理中发现的各种问题。对采取停水、停电、阻断交通等野蛮手段逼迫搬迁，以及采取“株连式拆迁”和“突击拆迁”等方式违法强制拆迁的，要严格追究有关责任单位和责任人的责任。因暴力拆迁和征地造成人员伤亡或严重财产损失的，公安机关要加大办案力度，尽快查清事实，依法严厉惩处犯罪分子。对因工作不力引发征地拆迁恶性事件、大规模群体性上访事件，以及存在官商勾结、权钱交易的，要追究有关领导和直接责任人的责任，构成犯罪的，要依法严厉追究刑事责任。对随意动用公安民警参与强制征地拆迁造成严重后果的，要严肃追究有关党政领导的责任。

(4)《国有土地上房屋征收与补偿条例》(2011年)“第三十三条 贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费用的，责令改正，追回有关款项，限期退还违法所得，对有关责任单位通报批评、给予警告；造成损失的，依法承担赔偿责任；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予处分。”

#### ◆1.4 违反被征地农民社会保障政策规定

##### 【常见表现形式】

- 1.4.1 未将被征地农民纳入社会保障范围
- 1.4.2 未落实被征地农民社会保障资金
- 1.4.3 被征地农民社会保障标准低
- 1.4.4 被征地农民社会保障资金未足额纳入专户管理

##### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国社会保险法》(2010年)“第九十六条 征收农村集体所有的土地，应当足额安排被征地农民的社会保险费，按照国务院规定将被征地农民纳入相应的社会保险制度。”

(2) 国务院《关于加强土地调控有关问题的通知》(国发〔2006〕31号)“二、切实保障被征地农民的长远生计。征地补偿安置必须以确保被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障为原则。……被征地农民的社会保障费用,按有关规定纳入征地补偿安置费用,不足部分由当地政府从国有土地有偿使用收入中解决。……”

(3) 国务院办公厅《转发劳动保障部关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知》(国办发〔2006〕29号)“三、积极做好被征地农民社会保障工作……

(八) 保障基本生活和长远生计。各地要从实际出发,采取多种方式保障被征地农民的基本生活和长远生计。对城市规划区内的被征地农民,应根据当地经济发展水平和被征地农民不同年龄段,制定保持基本生活水平不下降的办法和养老保障办法。对符合享受城市居民最低生活保障条件的,应按规定纳入城市居民最低生活保障范围。已开展城市医疗救助制度试点的地区,对符合医疗救助条件的要按规定纳入救助范围。有条件的地区可将被征地农民纳入城镇职工养老、医疗、失业等社会保险参保范围,通过现行城镇社会保障体系解决其基本生活保障问题。对城市规划区外的被征地农民,凡已经建立农村社会养老保险制度、开展新型农村合作医疗制度试点和实行农村最低生活保障制度的地区,要按有关规定将其纳入相应的保障范围。没有建立上述制度的地区,可由当地人民政府根据实际情况采取多种形式保障被征地农民的基本生活,提供必要的养老和医疗服务,并将符合条件的人员纳入当地的社会救助范围。

(九) 合理确定保障水平。各地要按照统筹城乡就业和社会保障制度建设的要求,根据适应当地经济社会发展水平、政策可衔接、政府财力能承受、被征地农民生活水平不降低、简便易行等原则,合理确定被征地农民的社会保障水平。被征地农民基本生活和养老保障水平,应不低于当地最低生活保障标准。

四、落实被征地农民……社会保障资金 (十) 落实……社会保障资金。开展被征地农民……社会保障所需资金从当地政府批准提高的安置补助费和用于被征地农户的土地补偿费中统一安排,两项费用尚不足以支付的,由当地政府从国有土地有偿使用收入中解决。……”

(4) 国务院办公厅《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》(国办发

(2006) 100 号)“三、……土地出让收入的使用要确保足额支付……补助被征地农民社会保障支出、保持被征地农民原有生活水平补贴支出,严格按照有关规定将被征地农民的社会保障费用纳入征地补偿安置费用,切实保障被征地农民和被拆迁居民的合法权益。……”

四、……被征地农民参加有关社会保障所需的个人缴费,可以从其所得的土地补偿费、安置补助费中直接缴纳。地方人民政府可以从土地出让收入中安排一部分资金用于补助被征地农民社会保障支出,逐步建立被征地农民生活保障的长效机制。”

(5) **劳动和社会保障部《关于切实做好被征地农民社会保障工作有关问题的通知》** (劳社部发(2007) 14 号)“一、进一步明确被征地农民社会保障工作责任……各地要尽快建立被征地农民社会保障制度。……其他省份要抓紧研究,争取在今年年底前出台实施办法。要严格按国办发 29 号文件关于保障项目和标准的要求,尽快将被征地农民纳入社会保障体系,确保被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障,并建立相应的调整机制。

……

三、严格征地中对农民社会保障落实情况的审查 ……对没有出台被征地农民社会保障实施办法、被征地农民社会保障费用不落实、没有按规定履行征地报批前有关程序的,一律不予报批征地。

四、规范被征地农民社会保障资金管理……被征地农民社会保障所需费用,应在征地补偿安置方案批准之日起 3 个月内,按标准足额划入‘被征地农民社会保障资金专户’,按规定记入个人账户或统筹账户。……”

(6) **《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》**(2008 年)“(四)健全农村社会保障体系。……做好被征地农民社会保障,做到先保后征,使被征地农民基本生活长期有保障。完善农村最低生活保障制度,加大中央和省级财政补助力度,做到应保尽保,不断提高保障标准和补助水平。”

#### **【处理处罚依据】\***

**劳动和社会保障部《关于切实做好被征地农民社会保障工作有关问题的通知》**(劳

社部发〔2007〕14号）“五、……被征地农民社会保障资金未能足额到位、及时发放的，要追究有关人员的责任。国家工作人员在被征地农民社会保障资金管理工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，要依照有关规定追究行政责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

#### ◆1.5 违反土地储备管理规定

##### 【常见表现形式】

1.5.1 超范围、超规模、超计划储备土地

1.5.2 使用不合法的土地使用证向银行等金融机构申请抵押贷款

##### 【定性依据】

（1）国务院办公厅《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100号）“五、加强国有土地储备管理，建立土地储备资金财务会计核算制度……要合理控制土地储备规模，降低土地储备成本。土地储备实行项目预决算管理，国土资源管理部门应当于每年第三季度根据年度土地储备计划，编制下一年度土地储备资金收支预算，报财政部门审核；每年年度终了，要按照规定向财政部门报送土地储备资金收支决算。”

（2）国土资源部 财政部 人民银行《土地储备管理办法》（国土资发〔2007〕277号）“第六条 各地应根据调控土地市场的需要，合理确定储备土地规模，储备土地必须符合规划、计划，优先储备闲置、空闲和低效利用的国有存量建设用地。

第七条 土地储备实行计划管理。市、县人民政府国土资源管理、财政及当地人民银行相关分支行等部门应根据当地经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城市总体规划、土地利用年度计划和土地市场供需状况等共同编制年度土地储备计划，报同级人民政府批准，并报上级国土资源管理部门备案。

第八条 年度土地储备计划应包括：

- (一)年度储备土地规模；
- (二)年度储备土地前期开发规模；
- (三)年度储备土地供应规模；
- (四)年度储备土地临时利用计划；
- (五)计划年度末储备土地规模。

.....

第十条 下列土地可以纳入土地储备范围：

- (一)依法收回的国有土地；
- (二)收购的土地；
- (三)行使优先购买权取得的土地；
- (四)已办理农用地转用、土地征收批准手续的土地；
- (五)其他依法取得的土地。

.....

第二十二条 储备土地完成前期开发整理后，纳入当地市、县土地供应计划，由市、县人民政府国土资源管理部门统一组织供地。

.....

第二十五条 土地储备机构向银行等金融机构申请的贷款应为担保贷款，其中抵押贷款必须具有合法的土地使用证；.....”

(3) **国土资源部 财政部 人民银行 银监会《关于加强土地储备与融资管理的通知》**（国土资发〔2012〕162号）“二、合理确定储备土地规模结构.....年度土地储备计划是制定年度土地储备资金收支预算、确定年度土地储备融资规模的主要依据。年度土地储备计划中，新增储备土地规模（含本年度收储已在本年度供应的储备土地），原则上应控制在市、县本级前三年平均年供应的储备土地量之内。优先收购储备空闲、低效利用及其他现有建设用地，积极开展工业用地储备。储备土地应优先用于保障性安居工程及其他公益性事业。

.....

四、加强土地收储及管护工作.....纳入政府储备的土地必须是产权清晰的土地。相

关土地纳入储备前，土地储备机构应对土地取得方式及程序的合规性、经济补偿（政府无偿收回的除外）、土地权利（包括他项权利）等情况进行认真核查，对取得方式及程序不合规、补偿不到位、土地权属不清晰、未办理土地登记手续、应注销而未注销原土地登记手续、已设立土地他项权利未依法解除的，不得纳入储备。……

五、规范土地储备融资行为……名录内土地储备机构所属的储备土地，具有合法的土地使用证，方可用于储备抵押贷款。”

## 二、违反土地供应相关规定的行为

### ◆2.1 供地方式不合规

#### 【常见表现形式】

- 2.1.1 将应以出让方式供应的国有土地使用权采用划拨方式供应
- 2.1.2 将应以“招拍挂”方式出让的国有土地使用权以协议方式出让
- 2.1.3 在招标、拍卖、挂牌等方式出让国有土地使用权中弄虚作假

#### 【定性依据】

（1）《中华人民共和国土地管理法》（2004年修订）“第五十四条 建设单位使用国有土地，应当以出让等有偿使用方式取得；但是，下列建设用地，经县级以上人民政府依法批准，可以以划拨方式取得：

- （一）国家机关用地和军事用地；
- （二）城市基础设施用地和公益事业用地；
- （三）国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地；
- （四）法律、行政法规规定的其他用地。”

（2）国土资源部《划拨用地目录》（2001年国土资源部第9号令）“二、符合本目录的建设用地项目，由建设单位提出申请，经有批准权的人民政府批准，方可以划拨方式提供土地使用权。

三、对国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地项目，可以以划拨方式提供土地使用权。对以营利为目的，非国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地项目，应当以有偿方式提供土地使用权。

四、以划拨方式取得的土地使用权，因企业改制、土地使用权转让或者改变土地用途等不再符合本目录的，应当实行有偿使用。”

(3) **国土资源部《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》**(2002 年国土资源部第 11 号令)“第四条 商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地，必须以招标、拍卖或者挂牌方式出让。前款规定以外用途的土地的供地计划公布后，同一宗地有两个以上意向用地者的，也应当采用招标、拍卖或者挂牌方式出让。”

(4) **国土资源部《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作的通知》**(国土资发〔2004〕71 号)“二、明确政策，严格和规范执行经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让制度。各地要严格和规范执行经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让制度。2002 年 7 月 1 日《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》(国土资源部令第 11 号)实施后，除原划拨土地使用权人不改变原土地用途申请补办出让手续和按国家有关政策规定属于历史遗留问题之外，商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地必须采用招标拍卖挂牌方式供应，其他土地的供地计划公布后，同一宗地有两个或两个以上意向用地者的，也要采用招标拍卖挂牌方式供应。各地要严格按国家政策规定界定《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》实施前的历史遗留问题，不得擅自扩大范围，不得弄虚作假，变相搭车。并要加快工作进度，于 2004 年 8 月 31 日前将历史遗留问题处理完毕。对 8 月 31 日后以历史遗留问题为由采用协议方式出让经营性土地使用权的，要从严查处。”

(5) **国土资源部、监察部《关于落实工业用地招标拍卖挂牌出让制度有关问题的通知》**(国土资发〔2007〕78 号)“二、明确范围，坚定不移地推进工业用地招标拍卖挂牌出让。

(一) 政府供应工业用地，必须采取招标拍卖挂牌方式公开出让或租赁，必须严格执行《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》和《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范》规定的程序和方法。

(二) 国务院 31 号文件下发前, 市、县人民政府已经签订工业项目投资协议, 确定了供地范围和价格, 所涉及的土地已办理完农用地转用和土地征收审批手续的, 可以继续采取协议方式出让或租赁, 但必须按照《协议出让国有土地使用权规范》的有关规定, 将意向出让、租赁地块的位置、用途、土地使用条件、意向用地者和土地价格等信息向社会公示后, 抓紧签订土地出让或租赁合同, 并在 2007 年 6 月 30 日前签订完毕。不符合上述条件或者超过上述期限的, 应按规定采用招标拍卖挂牌方式出让或租赁。

.....”

(6) **国土资源部、监察部《关于进一步落实工业用地出让制度的通知》**(国土资发〔2009〕101 号)“二、严格限定协议范围, 规范工业用地协议出让。各地要规范执行《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》(国土资源部令第 39 号)和《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范》(国土资发〔2006〕114 号), 严格落实工业用地招标拍卖挂牌出让制度。依法不属于招标拍卖挂牌出让范围的工业用地, 方可按照《协议出让国有土地使用权规范》(国土资发〔2006〕114 号)规定的程序, 办理协议出让。”

#### **【处理处罚依据】\***

(1) **中共中央纪委、监察部《关于领导干部利用职权违反规定干预和插手建设工程招标投标、经营性土地使用权出让、房地产开发与经营等市场经济活动, 为个人和亲友谋取私利的处理规定》**(中纪发〔2004〕3 号)“第四条 领导干部利用职权或者职务上的影响, 违反规定干预和插手经营性土地使用权出让, 为个人和亲友谋取私利, 有下列情形之一的, 按照本规定第六条进行处理: (一) 对应当实行招标拍卖挂牌出让的经营性土地使用权采用划拨方式或者协议出让方式供地, 以及采用合作开发、招商引资、历史遗留问题等名义或者使用先行立项、先行选址定点确定用地者等手段规避招标拍卖挂牌出让的。”

(2) **监察部、人力资源社会保障部、国土资源部《违反土地管理规定行为处分办法》**(2008 年监察部第 15 号令)“第九条 行政机关及其公务员在国有建设用地使用权出让中, 有下列行为之一的, 对有关责任人员, 给予警告或者记过处分; 情节严重的, 给予记大过或者降级处分; 情节严重的, 给予撤职处分:



(一)应当采取出让方式而采用划拨方式或者应当招标拍卖挂牌出让而协议出让国有建设用地使用权的;

(二)在国有建设用地使用权招标拍卖挂牌出让中,采取与投标人、竞买人恶意串通,故意设置不合理的条件限制或者排斥潜在的投标人、竞买人等方式,操纵中标人、竞得人的确定或者出让结果的……”

(3) 国土资源部《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》(2002 年国土资源部第 11 号令)“第二十四条 应当以招标拍卖挂牌方式出让国有土地使用权而擅自采用协议方式出让的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。”

(4) 国土资源部、监察部《关于进一步落实工业用地出让制度的通知》(国土资发(2009)101 号)“四、……对于应当采取出让而采用划拨方式或者应当招标拍卖挂牌出让而协议出让工业用地的……违法违规行为,要认真纠正和查处。特别对领导干部以任何形式违反规定干预和插手工业用地招标拍卖挂牌出让的,要坚决予以查处。对领导干部在工业用地出让中违规违法造成重大损失或恶劣影响的,要实行问责。”

## ◆2.2 供地程序不合规

### 【常见表现形式】

2.2.1 未缴清国有土地出让收入,违规办理国有土地使用权证

2.2.1 征而未供土地

### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国土地管理法》(2004 年修订)“第五十五条 以出让等有偿使用方式取得国有土地使用权的建设单位,按照国务院规定的标准和办法,缴纳土地使用权出让金等土地有偿使用费和其他费用后,方可使用土地。”

(2) 国务院办公厅《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》(国办发(2006)100 号)“一、明确国有土地使用权出让收入范围,加强国有土地使用权出让收入征收管理……对未按照合同约定足额缴纳土地出让收入,并提供有效缴款凭证的,

国土资源管理部门不予核发国有土地使用证。”

(3) 财政部、国土资源部、人民银行《国有土地使用权出让收支管理办法》(财综〔2006〕68号)“第九条……对未按照缴款通知书规定及时足额缴纳土地出让收入,并提供有效缴款凭证的,国土资源管理部门不予核发国有土地使用证。”

(4) 国土资源部《土地登记办法》(2007年国土资源部第40号令)“第十八条 有下列情形之一的,不予登记:

……

(三) 未依法足额缴纳土地有偿使用费和其他税费的;……”

(5) 国土资源部 财政部 中国人民银行《土地储备管理办法》(国土资发〔2007〕277号)“第二十三条 依法办理农用地转用、土地征收后的土地,纳入储备满两年未供应的,在下达下一年度农用地转用计划时扣减相应指标。”

(6) 国土资源部《关于贯彻落实〈国务院关于促进节约集约用地的通知〉的通知》(国土资发〔2008〕16号)“四、加强建设用地供应管理,确保土地调控政策的有效实施……严格履行出让合同,未缴清出让金,不得办理土地登记手续,发放国有土地使用证,不得办理土地使用权抵押登记。”

#### 【处理处罚依据】\*

(1) 国土资源部《土地登记办法》(2007年国土资源部令第40号)“第七十四条 国土资源行政主管部门工作人员在土地登记工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,依法给予行政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”

(2) 监察部、人力资源社会保障部、国土资源部《违反土地管理规定行为处分办法》(2008年监察部第15号令)“第七条 行政机关及其公务员有下列行为之一的,对有关责任人员,给予警告或者记过处分;情节较重的,给予记大过或者降级处分;情节严重的,给予撤职处分:

(一) 违反法定条件,进行土地登记、颁发或者更换土地证书的;

(二) 明知建设项目用地涉嫌违反土地管理规定,尚未依法处理,仍为其办理用地审批、颁发土地证书的”。

(3) 国土资源部、财政部、中国人民银行《土地储备管理办法》(国土资发〔2007〕277号)“第二十三条 依法办理农用地转用、土地征收后的土地,纳入储备满两年未供应的,在下达下一年度农用地转用计划时扣减相应指标。”

### ◆2.3 供地方向和标准不合规

#### 【常见表现形式】

2.3.1 违规向别墅类房地产、高尔夫球场等禁止用地项目供地

2.3.2 违反产业政策向高耗能、高污染和资源消耗型项目等供地

2.3.3 超标准供地

#### 【定性依据】

(1) 国务院办公厅《关于暂停新建高尔夫球场的通知》(国办发〔2004〕1号)“一、暂停新的高尔夫球场建设。自本通知印发之日起至有关新的政策规定出台前,地方各级人民政府、国务院各部门一律不得批准建设新的高尔夫球场项目。”

(2) 国务院《关于促进节约集约用地的通知》(国发〔2008〕3号)“(四)严格土地使用标准。要健全各类建设用地标准体系,抓紧编制公共设施和公益事业建设用地标准。要按照节约集约用地的原则,在满足功能和安全要求的前提下,重新审改现有各类工程项目建设用地标准。凡与土地使用标准不一致的建设标准和设计规范,要及时修订。要采取先进节地技术、降低路基高度、提高桥隧比例等措施,降低公路、铁路等基础设施工程用地和取弃土用地标准。”

(3) 国务院办公厅《转发建设部等部门关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》(国办发〔2006〕37号)“二、进一步发挥税收、信贷、土地政策的调节作用……(六)保证中低价位、中小套型普通商品住房土地供应。……继续停止别墅类房地产开发项目土地供应,严格限制低密度、大套型住房土地供应。”

(4) 建设部、发展改革委、国土资源部、财政部《关于清理和控制城市建设中脱离实际的宽马路、大广场建设的通知》(建规〔2004〕29号)“一、暂停城市宽马路、

大广场的建设。自本通知印发之日起，各地城市一律暂停批准红线宽度超过 80 米（含 80 米）城市道路项目和超过 2 公顷（含 2 公顷）的游憩集会广场项目。在此之前，已经批准的 2 公顷以上（含 2 公顷）的游憩集会广场项目，尚未竣工的，一律暂停建设；对已经办理规划、用地和开工批准手续，但尚未动工的，一律暂停开工；已经批准，但尚未办理用地和开工批准手续的，一律暂停办理用地和开工批准手续。”

（5）**国土资源部《关于发布和实施《工业项目建设用地控制指标》的通知》**（国土资发〔2008〕24 号）“一、各级国土资源管理部门要严格执行《控制指标》与相关工程项目建设用地指标。不符合《控制指标》要求的工业项目，不供应地或对项目用地面积予以核减。对因生产安全等有特殊要求确需突破《控制指标》的，应当根据有关规定，结合项目实际进行充分论证，确属合理的，方可批准供地，并将项目用地的批准文件、土地使用合同等相关法律文书报省（区、市）国土资源管理部门备案。”

（6）**国土资源部、住房城乡建设部《关于进一步加强房地产用地和建设管理调控的通知》**（国土资发〔2010〕151 号）“四、严格住房建设用地出让管理。……（二）严格制定土地出让的规划和建设条件。……要严格限制低密度大户型住宅项目的开发建设，住宅用地的容积率指标必须大于 1。”

（7）**国土资源部、发展改革委《关于发布实施〈限制用地项目目录（2012 年本）〉和〈禁止用地项目目录（2012 年本）〉的通知》**（国土资发〔2012〕98 号）“一、本通知的规定适用于新建、扩建和改建的建设项目。

二、凡列入《限制目录》的建设项目，必须符合目录规定条件，国土资源管理部门和投资管理部门方可办理相关手续。

三、凡列入《禁止目录》的建设项目或者采用所列工艺技术、装备、规模的建设项目，国土资源管理部门和投资管理部门不得办理相关手续。

四、凡采用《产业结构调整指导目录（2011 年本）》明令淘汰的落后工艺技术，装备或者生产明令淘汰产品的建设项目，国土资源管理部门和投资管理部门一律不得办理相关手续。

五、《限制目录》和《禁止目录》执行中，国务院发布的产业政策和土地资源管理政策对限制和禁止用地项目另有规定的，按国务院规定办理。”

(8) 国土资源部、发展改革委《禁止用地项目目录(2012年本)》“十七、其他。  
1. 别墅类房地产开发项目； 2. 高尔夫球场项目； 3. 赛马场项目； 4. 党政机关(含国有企事业单位)新建、改扩建培训中心(基地)和各类具有住宿、会议、餐饮等接待功能的设施或场所建设项目； 5. 未依法取得探矿权的矿产资源勘查项目； 6. 未依法取得采矿权的矿产资源开采项目。”

(9) 国土资源部、发展改革委《限制用地项目目录(2012年本)》“一、党政机关新建办公楼项目。1. 中央直属机关、国务院各部门、省(区、市)及计划单列市党政机关新建办公楼项目：须经国务院批准； 2. 中央和国家机关所属机关事业单位新建办公楼项目：须经国家发展改革委批准(使用中央预算内投资7000万元以上的，须经国务院批准)； 3. 省直厅(局)级单位和地、县级党政机关新建办公楼项目：须经省级人民政府批准； 4. 地、县级党政机关直属单位和乡镇党政机关新建办公楼项目：须经地级以上人民政府(行署)批准。  
……

四、住宅项目。1. 宗地出让面积不得超过下列标准：小城市和建制镇7公顷，中等城市14公顷，大城市20公顷； 2. 容积率不得低于以下标准：1.0(含1.0)。”

#### 【处理处罚依据】\*

(1) 监察部、人力资源社会保障部、国土资源部《违反土地管理规定行为处分办法》(2008年监察部第15号令)“第四条 行政机关在土地审批和供应过程中不执行或者违反国家土地调控政策，有下列行为之一的，对有关责任人员，给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：……(二)对国务院明确禁止供地的项目提供建设用地的。”

(2) 国土资源部、发展改革委《关于发布实施〈限制用地项目目录(2012年本)〉和〈禁止用地项目目录(2012年本)〉的通知》(国土资发〔2012〕98号)“八、违反本通知规定办理相关手续的，依法追究有关部门和有关责任人的责任。”

## ◆2.4 供地价格不合规

### 【常见表现形式】

2.4.1 低于按国家规定所确定的最低价协议出让国有土地使用权

2.4.2 违规低价出让土地

### 【定性依据】

(1) 国务院《关于加强国有土地资产管理的通知》(国发〔2001〕15号)“五、加强地价管理……基准地价、协议出让土地最低价标准一经确定,必须严格执行并向社会公开。各级人民政府均不得低于协议出让最低价出让土地。”

(2) 国土资源部《协议出让国有土地使用权规定》(2003年国土资源部第21号令)“第四条……以协议方式出让国有土地使用权的出让金不得低于按国家规定所确定的最低价。

第五条 协议出让最低价不得低于新增建设用地的土地有偿使用费、征地(拆迁)补偿费用以及按照国家规定应当缴纳的有关税费之和;有基准地价的地区,协议出让最低价不得低于出让地块所在级别基准地价的70%。低于最低价时国有土地使用权不得出让。”

(3) 国土资源部《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》(2002年国土资源部第11号令)“第十条 市、县人民政府土地行政主管部门应当根据土地估价结果和政府产业政策综合确定标底或者底价。”

(4) 国土资源部《关于发布实施〈全国工业用地出让最低价标准〉的通知》(国土资发〔2006〕307号)“一、本《标准》是市、县人民政府出让工业用地,确定土地使用权出让价格时必须执行的最低控制标准。二、工业用地必须采用招标拍卖挂牌方式出让,其出让底价和成交价格均不得低于所在地土地等别(详见附件2)相对应的最低价标准。各地国土资源管理部门在办理土地出让手续时必须严格执行本《标准》,不得以土地取得来源不同、土地开发程度不同等各种理由对规定的最低价标准进行减价修正。”

(5) 国土资源部《关于调整工业用地出让最低价标准实施政策的通知》(国土资发〔2009〕56号)“一、市县国土资源管理部门在工业用地出让前应当按照《城镇土地

估价规程》(GB/T 18508—2001)进行评估,根据土地估价结果、土地供应政策和最低价标准等集体决策、综合确定出让底价。

二、对各省(区、市)确定的优先发展产业且用地集约的工业项目,在确定土地出让底价时可按不低于所在地土地等别相对应《标准》的70%执行。

……

三、以农、林、牧、渔业产品初加工为主的工业项目,在确定土地出让底价时可按不低于所在地土地等别相对应《标准》的70%执行。

……

四、对中西部地区确需使用土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围外的国有未利用地,且土地前期开发由土地使用者自行完成的工业项目用地,在确定土地出让价格时可按不低于所在地土地等别相对应《标准》的15%执行。

……

五、工业项目按照本通知第二、三、四条规定拟定的出让底价低于该项目实际土地取得成本、土地前期开发成本和按规定应收取的相关费用之和的,应按不低于实际各项成本费用之和的原则确定出让底价。”

(6) 国土资源部《关于严格按国家标准实施〈城镇土地分等定级规程〉和〈城镇土地估价规程〉的通知》(国土资发〔2002〕195号)“……新《规程》以国家标准的形式,规定了城镇土地分等定级和估价工作应遵循的基本准则、技术途径、方法、程序和成果形式……各地在地价管理工作中要认真实施新《规程》,严格执行新《规程》。”

#### **【处理处罚依据】\***

(1) 国务院《关于加强国有土地资产管理的通知》(国发〔2001〕15号)“二、严格实行国有土地有偿使用制度……要进一步加强国有土地收益的征收和管理,任何单位和个人均不得减免和挤占挪用土地出让金、租金等土地收益。对于低价出让、租赁土地,随意减免地价,挤占挪用土地收益,造成国有土地资产流失的,要依法追究责任。”

(2) 国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号)“(四)禁止非法压低地价招商。省、自治区、直辖市人民政府要依照基准地价制定并公布协议

出让土地最低价标准。协议出让土地除必须严格执行规定程序外,出让价格不得低于最低价标准。违反规定出让土地造成国有土地资产流失的,要依法追究责任;情节严重的,依照《中华人民共和国刑法》的规定,以非法低价出让国有土地使用权罪追究刑事责任。”

(3) 国务院《关于加强土地调控有关问题的通知》(国发〔2006〕31号)“五、建立工业用地出让最低价标准统一公布制度……低于最低价标准出让土地,或以各种形式给予补贴或返还的,属非法低价出让国有土地使用权的行为,要依法追究有关人员的法律责任。”

### 三、违反土地使用相关规定的行为

#### ◆3.1 违规改变土地使用条件

##### 【常见表现形式】

- 3.1.1 违规批准调整土地用途、容积率等土地使用条件
- 3.1.2 擅自改变土地用途、调整容积率等土地使用条件

##### 【定性依据】

(1) 《中华人民共和国土地管理法》(2004年修订)“第五十六条 建设单位使用国有土地的,应当按照土地使用权出让等有偿使用合同的约定或者土地使用权划拨批准文件的规定使用土地;确需改变该幅土地建设用途的,应当经有关人民政府土地行政主管部门同意,报原批准用地的人民政府批准。其中,在城市规划区内改变土地用途的,在报批前,应当先经有关城市规划行政主管部门同意。”

(2) 《中华人民共和国城乡规划法》(2007年)“第四十三条 建设单位应当按照规划条件进行建设;确需变更的,必须向城市、县人民政府城乡规划主管部门提出申请。变更内容不符合控制性详细规划的,城乡规划主管部门不得批准。”

(3) 建设部《关于加强国有土地使用权出让规划管理工作的通知》(建规〔2002〕270号)“四、切实加强已出让使用权土地使用的监督管理……受让人取得国有土地使



用权后，必须按照《国有土地使用权出让合同》和建设用地区划许可证规定的规划设计条件进行开发建设，一般不得改变规划设计条件；如因特殊原因，确需改变规划设计条件的，应当向城乡规划行政主管部门提出改变规划设计条件的申请，经批准后方可实施……转让国有土地使用权时，不得改变规定的规划设计条件。”

(4) **国土资源部、住房城乡建设部《关于进一步加强房地产用地和建设管理调控的通知》**（国土资发〔2010〕151号）“四、严格住房建设用地出让管理……（二）严格制定土地出让的规划和建设条件……土地出让后，任何单位和个人无权擅自更改规划和建设条件。因非企业原因确需调整的，必须依据《城乡规划法》规定的公开程序进行。由开发建设单位提出申请调整规划建设条件而不按期开工的，必须收回土地使用权，重新按招标拍卖挂牌方式出让土地。”

(5) **住房城乡建设部《建设用地容积率管理办法》**（建规〔2012〕22号）“第五条任何单位和个人都应当遵守经依法批准的控制性详细规划确定的容积率指标，不得随意调整。确需调整的，应当按本办法的规定进行，不得以政府会议纪要等形式代替规定程序调整容积率。

……

**第七条** 国有土地使用权一经出让或划拨，任何建设单位或个人都不得擅自更改确定的容积率。符合下列情形之一的，方可进行调整：（一）因城乡规划修改造成地块开发条件变化的；（二）因城乡基础设施、公共服务设施和公共安全设施建设需要导致已出让或划拨地块的大小及相关建设条件发生变化的；（三）国家和省、自治区、直辖市的有关政策发生变化的；（四）法律、法规规定的其他条件。”

#### **【处理处罚依据】\***

(1) **《中华人民共和国土地管理法》**（2004年修订）“第八十条 依法收回国有土地使用权当事人拒不交出土地的，临时使用土地期满拒不归还的，或者不按照批准的用途使用国有土地的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令交还土地，处以罚款。”

(2) **《中华人民共和国城乡规划法》**（2007年）“第六十一条 县级以上人民政府有关部门有下列行为之一的，由本级人民政府或者上级人民政府有关部门责令改正，通报

批评；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：……（二）未依法在国有土地使用权出让合同中确定规划条件或者改变国有土地使用权出让合同中依法确定的规划条件的。”

（3）**中共中央纪委、监察部《关于领导干部利用职权违反规定干预和插手建设工程招标投标、经营性土地使用权出让、房地产开发与经营等市场经济活动，为个人和亲友谋取私利的处理规定》**（中纪发〔2004〕3号）“第四条 领导干部利用职权或者职务上的影响，违反规定干预和插手经营性土地使用权出让，为个人和亲友谋取私利，有下列情形之一的，按照本规定第六条进行处理：

……

（三）土地使用权出让金确定后，擅自批准调整土地用途、容积率等规划设计条件或者减免土地使用权出让金的；

……”

（4）**监察部、人力资源社会保障部、国土资源部《违反土地管理规定行为处分办法》**（2008年监察部第15号令）“第九条 行政机关及其公务员在国有建设用地使用权出让中，有下列行为之一的，对有关责任人员，给予警告或者记过处分；情节较重的，给予记大过或者降级处分；情节严重的，给予撤职处分：

……

（四）国有建设用地使用权出让合同签订后，擅自批准调整土地用途、容积率等土地使用条件的；

……”

（5）**住房和城乡建设部《建设用地容积率管理办法》**（建规〔2012〕22号）“第十四条 建设单位或个人违反本办法规定，擅自调整容积率进行建设的，县级以上地方人民政府城乡规划主管部门应按照《城乡规划法》第六十四条规定查处。

第十五条 违反本办法规定进行容积率调整或违反公开公示规定的，对相关责任人员依法给予处分。”

（6）**监察部、人力资源社会保障部、住房和城乡建设部《城乡规划违法违纪行为处分办法》**（2012年监察部、人力资源社会保障部、住房和城乡建设部第29号令）“第六条

地方人民政府及其有关主管部门工作人员，利用职权或者职务上的便利，为自己或者他人谋取私利，有下列行为之一的，给予记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：……（二）违反规定调整土地用途、容积率等规划条件核发规划许可，或者擅自改变规划许可内容的。”

### ◆3.2 非法转让、买卖国有土地使用权

#### 【常见表现形式】

- 3.2.1 倒卖土地
- 3.2.2 以转让房屋或以土地与他人联建房屋分配实物、利润，非法转让土地使用权
- 3.2.3 以土地出资入股、联营、合建、置换土地等形式非法转让土地使用权
- 3.2.4 非法转让、出租、抵押土地使用权

#### 【定性依据】

（1）《中华人民共和国土地管理法》（2004年修订）“第二条……任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让。”

（2）《中华人民共和国城市房地产管理法》（2007年）“第三十九条 以出让方式取得土地使用权的，转让房地产时，应当符合下列条件：（一）按照出让合同约定已经支付全部土地使用权出让金，并取得土地使用权证书；（二）按照出让合同约定进行投资开发，属于房屋建设工程的，完成开发投资总额的百分之二十五以上，属于成片开发土地的，形成工业用地或者其他建设用地条件。转让房地产时房屋已经建成的，还应当持有房屋所有权证书。

第四十条 以划拨方式取得土地使用权的，转让房地产时，应当按照国务院规定，报有批准权的人民政府审批。”

（3）国土资源部《查处土地违法行为立案标准》（国土资发〔2005〕176号）“一、非法转让土地类（一）未经批准，非法转让、出租、抵押以划拨方式取得的国有土地使用权的；（二）不符合法律规定的条件，非法转让以出让方式取得的国有土地使用权的；

(三)将农民集体所有的土地的使用权非法出让、转让或者出租用于非农业建设的;(四)不符合法律规定的条件,擅自转让房地产开发项目的;(五)以转让房屋(包括其他建筑物、构筑物),或者以土地与他人联建房屋分配实物、利润,或者以土地出资入股、联营与他人共同进行经营活动,或者以置换土地等形式,非法转让土地使用权的;(六)买卖或者以其他形式非法转让土地的。”

#### **【处理处罚依据】\***

(1)《中华人民共和国土地管理法》(2004年修订)“第七十三条 买卖或者以其他形式非法转让土地的,由县级以上人民政府土地行政主管部门没收违法所得;对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的,限期拆除在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施,恢复土地原状,对符合土地利用总体规划的,没收在非法转让的土地上新建的建筑物和其他设施;可以并处罚款;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予行政处分,构成犯罪的,依法追究刑事责任。”

(2)《中华人民共和国城市房地产管理法》(2007年)“第六十六条 违反本法第三十九条第一款的规定转让土地使用权的,由县级以上人民政府土地管理部门没收违法所得,可以并处罚款。”

(3)涉嫌犯罪的可参考《中华人民共和国刑法》第二百二十八条、第四百一十条等条款。

### **◆3.3 违规闲置土地**

#### **【常见表现形式】**

3.3.1 超过合同或者划拨决定书约定、规定的动工开发日期满一年未动工开发

3.3.2 已动工开发但开发建设用地面积占应动工开发建设用地总面积不足三分之

一

3.3.3 已投资额占总投资额不足百分之二十五,中止开发建设满一年

### 【定性依据】

(1) 国土资源部《关于加大闲置土地处置力度的通知》(国土资电发〔2007〕36号)“一、各地要严格按照《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《闲置土地处置办法》(国土资源部令第5号)和《国务院办公厅转发建设部等部门关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》(国办发〔2006〕37号)有关闲置土地处置的规定,加快处置利用闲置土地。土地闲置费原则上按出让或划拨土地价款的百分之二十征收;依法可以无偿收回的,坚决无偿收回。对于违法审批而造成土地闲置的,要在2007年年底前完成清退。能够恢复耕种的要恢复耕种,不能恢复耕种的纳入政府土地储备,优先安排开发利用。”

(2) 国土资源部《闲置土地处置办法》(2012年国土资源部第53号令)“第二条 本办法所称闲置土地,是指国有建设用地使用权人超过国有建设用地使用权有偿使用合同或者划拨决定书约定、规定的动工开发日期满一年未动工开发的国有建设用地。已动工开发但开发建设用地面积占应动工开发建设用地总面积不足三分之一或者已投资额占总投资额不足百分之二十五,中止开发建设满一年的国有建设用地,也可以认定为闲置土地。”

### 【处理处罚依据】\*

(1) 国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号)“(十九) 严禁闲置土地。农用地转用批准后,满两年未实施具体征地或用地行为的,批准文件自动失效;已实施征地,满两年未供地的,在下达下一年度的农用地转用计划时扣减相应指标,对具备耕作条件的土地,应当交原土地使用者继续耕种,也可以由当地人民政府组织耕种。对用地单位闲置的土地,严格依照《中华人民共和国土地管理法》的有关规定处理。”

(2) 国务院《关于促进节约集约用地的通知》(国发〔2008〕3号)“严格执行闲置土地处置政策。土地闲置满两年、依法应当无偿收回的,坚决无偿收回,重新安排使用;不符合法定收回条件的,也应采取改变用途、等价置换、安排临时使用、纳入政府储备等途径及时处置、充分利用。土地闲置满一年不满两年的,按出让或划拨土地价款的20%征收土地闲置费。”

(3) 国务院办公厅《转发建设部等部门关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》(国办发〔2006〕37号)“(七)加大对闲置土地的处置力度。土地、规划等有关部门要加强对房地产开发用地的监管。对超出合同约定动工开发日期满1年未动工开发的,依法从高征收土地闲置费,并责令限期开工、竣工;满2年未动工开发的,无偿收回土地使用权。对虽按照合同约定日期开工建设,但开发建设面积不足1/3或已投资额不足1/4,且未经批准中止开发建设连续满1年的,按闲置土地处置。”

#### 四、违反耕地(基本农田)保护及土地整治管理规定的行为

##### ◆4.1 未完成耕地保护目标责任

###### 【常见表现形式】

- 4.1.1 耕地保有量低于上级政府下达的耕地保有量考核指标
- 4.1.2 耕地保有量低于土地利用总体规划控制指标
- 4.1.3 基本农田保护面积低于上级政府下达的基本农田保护面积考核指标
- 4.1.4 补充耕地和补划基本农田的面积与质量低于已占用的面积与质量

###### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国土地管理法》(2004年修订)“第三十三条 省、自治区、直辖市人民政府应当严格执行土地利用总体规划和土地利用年度计划,采取措施,确保本行政区域内耕地总量不减少;耕地总量减少的,由国务院责令在规定期限内组织开垦与所减少耕地的数量与质量相当的耕地,并由国务院土地行政主管部门会同农业行政主管部门验收。”

(2) 国务院办公厅《省级政府耕地保护责任目标考核办法》(国办发〔2005〕52号)“二、各省、自治区、直辖市人民政府对《全国土地利用总体规划纲要》(以下简称《纲要》)确定的本行政区域内的耕地保有量和基本农田保护面积负责,省长、主席、市长为第一责任人。”

.....

四、耕地保护责任目标考核遵循客观、公开、公正的原则。从 2006 年起，每五年为一个规划期，在每个规划期的期中和期末，国务院对各省、自治区、直辖市各考核一次。考核的标准是：（一）省级行政区域内的耕地保有量不得低于国务院下达的耕地保有量考核指标。（二）省级行政区域内的基本农田保护面积不得低于国务院下达的基本农田保护面积考核指标。（三）省级行政区域内各类非农建设经依法批准占用耕地和基本农田后，补充的耕地和基本农田的面积与质量不得低于已占用的面积与质量

.....

九、县级以上地方人民政府应当根据本办法，结合本行政区域实际情况，制定对下一级人民政府耕地保护责任目标考核办法。”

#### **【处理处罚依据】\***

（1）国务院办公厅《关于印发〈省级政府耕地保护责任目标考核办法〉的通知》（国办发〔2005〕52 号）“八、耕地保护责任目标考核结果，列为省级人民政府第一责任人工作业绩考核的重要内容。对考核确定为不合格的地区，由监察部、国土资源部对其审批用地情况进行全面检查，按程序依纪依法处理直接责任人，并追究有关人员的领导责任。”

（2）监察部、人力资源社会保障部、国土资源部《违反土地管理规定行为处分办法》（2008 年监察部第 15 号令）“第三条 有下列行为之一的，对县级以上地方人民政府主要领导人员和其他负有责任的领导人员，给予警告或者记过处分；情节较重的，给予记大过或者降级处分；情节严重的，给予撤职处分：（一）土地管理秩序混乱，致使一年度内本行政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%以上或者虽然未达到 15%，但造成恶劣影响或者其他严重后果的。”

### **◆4.2 违反耕地占补平衡制度**

#### **【常见表现形式】**

- 4.2.1 未按规定做到先补后占
- 4.2.2 占多补少、占优补劣
- 4.2.3 将规定不得用于占补平衡的耕地用于占补平衡

### 【定性依据】

(1) 《中华人民共和国土地管理法》(2004年修订)“第三十一条 国家保护耕地,严格控制耕地转为非耕地。国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地的,按照‘占多少,垦多少’的原则,由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地;没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的,应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费,专款用于开垦新的耕地。”

(2) 国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28号)“一、严格执行土地管理法律法规……(三)严格执行占用耕地补偿制度……各类非农业建设经批准占用耕地的,建设单位必须补充数量、质量相当的耕地,补充耕地的数量、质量实行按等级折算,防止占多补少、占优补劣。”

(3) 国土资源部《关于切实做好耕地占补平衡工作的通知》(国土资发〔1999〕39号)“一、明确责任,落实耕地占补平衡的法定义务。非农业建设经批准占用耕地的,要严格执行《土地管理法实施条例》第十六条规定,明确责任单位,按照‘占多少,垦多少’的原则,由占用耕地的单位负责开垦与所占耕地数量和质量相当的耕地。”

(4) 国土资源部《关于全面实行耕地先补后占有关问题的通知》(国土资发〔2009〕31号)“二、完善耕地储备制度,全面实行先补后占……使用耕地开垦费、建设单位或市、县、乡(镇)政府自筹资金补充的耕地,可用于耕地占补平衡;凡使用新增建设用地土地有偿使用费补充的耕地,按规定不得用于占补平衡;资金打捆使用的,按比例确定可用于占补平衡的补充耕地面积。对于已完成的按规定可用于占补平衡的补充耕地,尚未用于占补平衡的,在按耕地如实进行土地变更调查、登记后,纳入耕地储备库,用于今后的占补平衡。……”

自本通知下发之日起,所有依法报国务院或省级人民政府(含授权的城市人民政府)审批的各类建设用地,在省(区、市)或市、县报批用地前,必须先行完成补充耕地,



做到先补后占。”

(5) 国土资源部《关于切实加强耕地占补平衡监督管理的通知》(国土资发〔2010〕6号)“二、落实补充耕地项目…… (二)严格执行新增耕地政策。各地要依据有关规定要求,严格掌握项目新增耕地和用于占补平衡的有关政策。使用新增建设用地土地有偿使用费补充的耕地,不得用于占补平衡。新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费和其他资金打捆使用的,按耕地开垦费及其他资金所占比例确定可用于占补平衡的补充耕地面积。补充耕地项目立项、验收不符合规定要求的,不得纳入耕地占补平衡储备;在补充耕地中,将现状为低效园地整理为耕地的,计入耕地保有量按耕地管理,但不得用于占补平衡。”

(6) 国土资源部《耕地占补平衡考核办法》(2006年国土资源部第33号令)“第八条 耕地占补平衡,实行占用耕地的建设用地项目与补充耕地的土地开发整理项目挂钩制度。补充耕地的责任单位应当按照经依法批准的补充耕地方案,通过实施土地开发整理项目补充耕地

……

第十一条 通过实施土地开发整理项目补充的耕地数量,不得少于挂钩的建设用地项目所占用的耕地数量。实施补充耕地的土地开发整理项目,应当与被占用的耕地等级相同或者高于被占用耕地的等级,按照占用耕地面积确定补充耕地面积;确实无法实现等级相同,难以保证补充耕地质量的,应当选择等级接近的项目,并按照数量质量等级折算方法增加补充耕地面积

第十二条 实施补充耕地的土地开发整理项目,应当达到设计确定的有关道路、渠系、林网和耕作层厚度及坡度等技术标准,并按有关规定验收合格。”

#### 【处理处罚依据】\*

(1) 国土资源部办公厅《关于严格考核耕地占补平衡有关问题的通知》(国土资厅发〔2006〕154号)“二、严格把握考核标准。……凡出现下列情况之一的,应确定为项目考核不合格:即没有按规定要求落实补充耕地资金;占用与补充耕地项目没有挂钩;补充耕地没有按土地开发整理项目进行管理;补充耕地的土地开发整理项目没有验

收；补充耕地数量质量没有达到规定要求；补充耕地没有进行土地变更调查或登记；擅自调整依法批准的补充耕地方案等。”

(2) 国土资源部《耕地占补平衡考核办法》(2006 年国土资源部第 33 号令)“第二十条 依照本办法第十四条规定，建设用地项目补充耕地经考核确定为不合格的，县级以上国土资源管理部门应当责令补充耕地责任单位限期改正；逾期拒不改正的，比照《中华人民共和国土地管理法》第七十五条和《中华人民共和国土地管理法实施条例》第四十一条的规定处罚。

第二十一条 国土资源管理部门工作人员在耕地占补平衡考核工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊、弄虚作假的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

#### ◆4.3 违反基本农田保护规定

##### 【常见表现形式】

- 4.3.1 基本农田未落实到地块
- 4.3.2 基本农田保护责任未落实到位
- 4.3.3 擅自占用基本农田
- 4.3.4 通过调整土地总体规划规避国务院审批
- 4.3.5 建设占用基本农田未按规定补划
- 4.3.6 破坏、闲置、荒芜基本农田
- 4.3.7 将非耕地划入基本农田

##### 【定性依据】

(1)《基本农田保护条例》(1998 年)“第十四条 地方各级人民政府应当采取措施，确保土地利用总体规划确定的本行政区域内基本农田的数量不减少。

第十五条 基本农田保护区经依法划定后，任何单位和个人不得改变或者占用。国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实无法避开基本农田保护区，需

要占用基本农田，涉及农用地转用或者征用土地的，必须经国务院批准。

第十六条 经国务院批准占用基本农田的，当地人民政府应当按照国务院的批准文件修改土地利用总体规划，并补充划入数量和质量相当的基本农田。

.....

占用基本农田的单位应当按照县级以上地方人民政府的要求，将所占用基本农田耕作层的土壤用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良。

第十七条 禁止任何单位和个人在基本农田保护区内建窑、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行其他破坏基本农田的活动。

禁止任何单位和个人占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼。

第十八条 禁止任何单位和个人闲置、荒芜基本农田。”

(2) **国土资源部《关于严禁非农业建设违法占用基本农田的通知》**（国土资发〔2003〕336号）“二、严禁擅自调整土地利用总体规划占用基本农田。依据土地利用总体规划划定的基本农田保护区，任何单位和个人都不得随意调整。各类非农业建设用地要严格控制在土地利用总体规划确定的建设用地范围内。严禁通过调整县、乡（镇）级土地利用总体规划，擅自改变基本农田的数量与布局，规避报批占用基本农田。严禁通过修改或调整城镇土地利用总体规划，降低基本农田保护的质量要求，把城镇周边和交通沿线大面积的基本农田调整到其他地区。……加强对农业园区用地的管理，严禁以建设现代农业园区的名义占用基本农田，变相搞房地产开发；不得以进行农业结构调整，搞现代农业或设施农业为名，在基本农田内建设永久性建筑或进行严重破坏耕作层的生产活动。

三、严格执行非农业建设占用基本农田审批制度。严格执行《土地管理法》和《基本农田保护条例》的有关规定，除国家能源、交通、水利和军事设施等重点建设项目以外，其他非农业建设一律不得占用基本农田。确需占用基本农田并符合法律规定，涉及农用地转用和征收土地的，必须按法定程序报国务院批准。”

(3) **《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》**（国发〔2004〕28号）“（十一）严格保护基本农田。基本农田要落实到地块和农户，并在土地所有权证书和农村土地承包经营权证书中注明。……基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用，或者擅

自改变用途，这是不可逾越的‘红线’。符合法定条件，确需改变和占用基本农田的，必须报国务院批准；经批准占用基本农田的，征地补偿按法定最高标准执行，对以缴纳耕地开垦费方式补充耕地的，缴纳标准按当地最高标准执行。禁止占用基本农田挖鱼塘、种树和其他破坏耕作层的活动，禁止以建设‘现代农业园区’或者‘设施农业’等任何名义，占用基本农田变相从事房地产开发。”

(4) 国务院《关于坚决制止占用基本农田进行植树等行为的紧急通知》(国发明电〔2004〕1号)“一、坚决制止占用基本农田进行植树等行为。要认真执行《土地管理法》和《基本农田保护条例》，坚决制止任意改变基本农田用途的行为，切实做好保护基本农田‘五个不准’，即：不准占用基本农田进行植树造林、发展林果业和搞林粮间作以及超标准建设农田林网；不准以农业结构调整为名，在基本农田内挖塘养鱼、建设用于畜禽养殖的建筑物等严重破坏耕作层的生产经营活动；不准违法占用基本农田进行绿色通道和城市绿化隔离带建设；不准以限耕还林为名违反土地利用总体规划，将基本农田纳入退耕范围；除法律规定的国家重点建设项目以外，不准非农建设项目占用基本农田。凡在基本农田上进行植树造林(包括种植速生丰产林)、挖塘养鱼、绿色通道和城市绿化隔离带建设的必须立即停止和纠正。今后，新增绿色造林、新建和扩建用材林基地均不得占用基本农田。

……

三、严格控制各类建设占用基本农田。严禁违反法定程序通过修改或调整土地利用总体规划改变基本农田的数量与布局。严禁规避基本农田占用审批。严格执行国家重点建设项目占用基本农田审批制度，确需占用基本农田的，要严格审查农用地转用和土地征收方案，并按照法定程序报国务院审批。”

(5) 国土资源部、农业部、发展改革委、财政部、建设部、水利部、国家林业局《关于进一步做好基本农田保护有关工作的意见》(国土资发〔2005〕196号)“一、严格制定和实施规划，确保现有基本农田数量……依据土地利用总体规划划定的基本农田保护区，任何单位和个人不得违法改变或占用。严禁违反法律规定擅自通过调整县、乡级土地利用总体规划，改变基本农田区位，把城镇周边和交通沿线的基本农田调整到其他地区。城市各类非农业建设用地要严格控制在土地利用总体规划和城市总体规划确定

的建设用地范围内；单独选址建设项目选址、选线要尽可能避免占用基本农田。农业建设用地布局要符合土地利用总体规划，不得以农业结构调整的名义改变基本农田数量和布局。涉及占用基本农田的土地利用总体规划修改或调整均须依照有关规定报国务院或省级人民政府批准。

……土地利用总体规划确定的基本农田保护指标必须落到地块，……”

(6) 国土资源部办公厅《关于印发市县乡级土地利用总体规划编制指导意见的通知》(国土资厅发〔2009〕51号)“第三章 基本农田调整和布局要求 …… 二、调整要求 (一) 调入的基本农田 1. 新划为基本农田的土地现状应当为耕地。……”

#### 【处理处罚依据】\*

(1) 《基本农田保护条例》(1998年)“第三十条 违反本条例规定，有下列行为之一的，依照《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国土地管理法实施条例》的有关规定，从重给予处罚：(一) 未经批准或者采取欺骗手段骗取批准，非法占用基本农田的；(二) 超过批准数量，非法占用基本农田的；(三) 非法批准占用基本农田的；(四) 买卖或者以其他形式非法转让基本农田的。

……

第三十三条 违反本条例规定，占用基本农田建窖、建房、建坟、挖砂、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者从事其他活动破坏基本农田，毁坏种植条件的，由县级以上人民政府土地行政主管部门责令改正或者治理，恢复原种植条件，处占用基本农田的耕地开垦费1倍以上2倍以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

(2) 监察部、人力资源社会保障部、国土资源部《违反土地管理规定行为处分办法》(2008年监察部第15号令)“第六条 行政机关及其公务员有下列行为之一的，对有关责任人员，给予记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

……

(二) 通过调整土地利用总体规划，擅自改变基本农田位置，规避建设占用基本农田由国务院审批规定的；

……”

#### ◆4.4 违反土地整治项目管理规定

##### 【常见表现形式】

- 4.4.1 土地整治项目设计不规范、质量不达标
- 4.4.2 项目建设未实施招投标
- 4.4.3 擅自变更和调整土地整治项目建设内容
- 4.4.4 项目单位虚报项目骗取土地整治项目资金

##### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国土地管理法》(2004年修订)“第三十一条……省、自治区、直辖市人民政府应当制定开垦耕地计划,监督占用耕地的单位按照计划开垦耕地或者按照计划组织开垦耕地,并进行验收。”

(2)国土资源部《土地开发整理若干意见》(国土资发〔2003〕363号)“……(三)土地开发整理目的。……增加农用地面积,重点增加耕地面积;……”

(四)土地开发整理任务。依据土地利用总体规划和土地开发整理规划,对农村地区田、水、路、林、村进行综合整治;对在生产建设过程中,挖损、塌陷、压占、污染破坏的土地和洪灾、滑坡崩塌、泥石流、风沙等自然灾害损毁的土地进行复垦;对滩涂、盐碱地、荒草地、裸土地等未利用的宜农土地进行开发利用。

……

(十)土地开发整理要与保护和改善生态环境协调统一。严格控制未利用土地开发,规划编制和项目确定都要经过科学论证,凡开发荒山、荒地、荒滩,都应依法办理审批手续;……

(十一)土地开发整理要与农业生产结构调整有机结合。……凡闲置的土地、未利用地或被破坏的土地,按项目规划设计,开发整理复垦成园地,并经项目验收,认定具

备耕作条件的，视作补充耕地，在土地变更调查时按可调整园地统计。在非农建设必须占用时，除按照法律规定办理农用地转用审批外，仍须按照耕地占补平衡要求实行‘占一补一’。

……

（十四）切实加强土地开发整理质量管理。……特别要加强用于补充建设占用耕地的项目质量管理，强化验收工作，确保补充耕地质量与建设占用耕地质量相当。

（十五）土地开发整理实行项目管理制度。政府投资、用地单位和个人履行耕地占补平衡或土地复垦义务，以及社会投资从事土地开发整理活动，都应按项目进行管理，……

……

（十七）进一步规范政府投资项目管理。政府投资项目由国土资源部门负责组织可行性研究与规划设计审查、项目实施和验收；实行专家论证、项目法人、招投标、监理、公告和合同等制度；对承担项目可行性研究、规划设计、工程施工、工程监理的单位，按有关规定逐步推行从业条件和资质管理。

（十八）加强单位和个人投资项目管理。建设用地单位和个人履行耕地占补平衡或土地复垦义务自行实施的项目，由国土资源部门负责组织可行性研究与规划设计审查和项目验收。

国土资源部门用耕地开垦费、土地复垦费组织实施的项目，按政府投资项目管理。

……

（二十）加大政府投入力度。按照国家加大对农业投入的总体要求，积极争取各级政府增加对土地开发整理的投入。要切实加强新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费和土地复垦费的收缴使用管理，做到依法足额收取，专款专用；要切实加强监督管理，保证资金发挥应有的效益。”

（3）**国土资源部《关于适应新形势切实搞好土地开发整理有关工作的通知》**（国土资发〔2006〕217号）“三、严格管理，切实保证项目实施规范有序 在项目可行性研究和设计阶段，要确保项目的合理性和真实性。……未经现场踏勘的项目不能入库，未经实测的设计不能通过审查。……项目实施必须严格按照市场规则组织进行。除可由项

目所在地农民承担的土地平整、水土保持等工程外，其他农田水利、田间道路工程施工一律实行工程施工单位招投标制度。……各级国土资源部门必须要高度重视和加强项目资金使用监督管理。项目资金实行专款专用，单独核算，任何单位、个人不得截留、挪用或挤占。项目承担单位必须严格按照批准的预算，不得擅自扩大支出范围，不得用于与项目无关的其他支出，努力提高资金使用效益，切实保证项目资金的安全。

(4) 财政部、国土资源部《关于加强土地整治相关资金使用管理有关问题的通知》(财建〔2009〕625号)“三、统筹安排，提高土地整治相关资金使用效率和效益……(二)……对于耕地后备资源短缺的地区，省级财政、国土资源部门应及时完善土地整治相关资金分配使用管理办法，实现资金量与工作量的平衡，确保土地整治相关资金有效使用。同时，要简化项目申报程序，提高资金运行效率。

(三)……各地要……结合国家确定的土地整理复垦开发重大项目、‘万村土地整治’示范工程等重点任务，将中央分配和地方留成的新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费、土地复垦费和用于农业土地开发的土地出让收入集中安排，努力提高资金的规模效益。”

### 【处理处罚依据】

(1) 《财政违法行为处罚处分条例》(2004年)“第六条 国家机关及其工作人员有下列违反规定使用、骗取财政资金的行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回有关财政资金，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

(一) 以虚报、冒领等手段骗取财政资金；

……

(五) 其他违反规定使用、骗取财政资金的行为。

……”

“第九条 单位和个人有下列违反国家有关投资建设项目规定的行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回被截留、挪用、骗取的国家建设资金，没收违法所得，



核减或者停止拨付工程投资。对单位给予警告或者通报批评，其直接负责的主管人员和其他直接责任人员属于国家公务员的，给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

……

(二) 以虚报、冒领、关联交易等手段骗取国家建设资金；

……”

\* (2) 《**土地复垦条例**》(2011年)“第三十六条 负有土地复垦监督管理职责的部门及其工作人员有下列行为之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；直接负责的主管人员和其他直接责任人员构成犯罪的，依法追究刑事责任：

……

(三) 在土地复垦验收中弄虚作假的；

……

(五) 在审查土地复垦方案、实施土地复垦项目、组织土地复垦验收以及实施监督检查过程中，索取、收受他人财物或者谋取其他利益的；

(六) 其他徇私舞弊、滥用职权、玩忽职守行为。”

\* (3) 国土资源部《**关于适应新形势切实搞好土地开发整理有关工作的通知**》(国土资发〔2006〕217号)“四、健全机制，切实做到监管工作落实到位。各级国土资源部门必须要加强对土地开发整理项目建设的监管，当前特别要完善监管机制，落实监督检查制度。……对项目承担单位的目标管理和绩效考核，实行以审计为主、监督检查并行的监管制度。对于不严格执行项目设计与预算、资金管理混乱、工程建设质量差的项目，或在招投标、工程监理、签订和执行合同过程中违规操作的项目，要追究承担单位及有关人员的责任。各地……要定期对可行性研究报告、设计、预算编制单位和监理、施工单位的工作质量、效果等作出客观评价，在媒体上公开发布。对违反有关规定，造成项目可行性研究虚假、设计与预算变更较大、资金损失浪费、施工质量达不到规定标准的，可规定时限不得从事土地开发整理项目相关工作，并建议有关方面按规定给予相应处罚。

\* (4) 财政部、国土资源部《**关于中央分成新增建设用地土地有偿使用费稽查暂**

行办法》(财建〔2008〕30号)“第十条 被稽查单位存在下列情况的,财政部、国土资源部应当根据情况采取暂停或扣回拨款、核减或取消下一年度中央分成土地有偿使用费分配指标等措施,并依据《财政违法行为处罚处分条例》(国务院令 第427号)及其他有关法律法规的规定进行处理、处分。

(一)虚报项目骗取资金的;

……

(六)擅自变更项目建设和地点和规模、调整规划设计和项目预算的;

(七)……以及工程质量存在严重问题的;

……”

\* (5) 财政部、国土资源部《关于中央分成的新增建设用地土地有偿使用费分配使用及管理有关事项的通知》(财建〔2009〕286号)“四、……对违规使用新增费、新增费结余大、新增费分配使用情况和土地整理复垦开发项目信息系统备案不及时,以及基本农田面积少于《全国土地利用总体规划纲要(2006—2020年)》确定的基本农田保护面积的,财政部、国土资源部将核减该省当年或下一年10%左右新增费预算指标。”

## 五、违反土地出让收入和土地整治相关资金征收、管理、使用规定的行为

### ◆5.1. 应征未征土地出让收入

#### 【常见表现形式】

5.1.1 减免、缓征土地出让收入

5.1.2 变相减免土地出让收入

5.1.3 拖欠、少缴土地出让收入

#### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国预算法》(1994年)“第四十五条 预算收入征收部门,必须依照法律、行政法规的规定,及时、足额征收应征的预算收入。不得违反法律、行政法

规规定，擅自减征、免征或者缓征应征的预算收入，不得截留、占用或者挪用预算收入。”

(2) 《中华人民共和国预算法实施条例》(1995 年)“第三十五条……各项预算收入的减征、免征或者缓征，必须按照有关法律、行政法规和财政部的有关规定办理。任何单位和个人不得擅自决定减征、免征、缓征应征的预算收入。”

(3) 国务院办公厅《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》(国办发〔2006〕100 号)“一、明确国有土地使用权出让收入范围，加强国有土地使用权出让收入征收管理……任何地区、部门和单位都不得以‘招商引资’、‘旧城改造’、‘国有企业改制’等各种名义减免土地出让收入，实行‘零地价’，甚至‘负地价’，或者以土地换项目、先征后返、补贴等形式变相减免土地出让收入。”

(4) 国务院《关于加强国有土地资产管理的通知》(国发〔2001〕15 号)“二、严格实行国有土地有偿使用制度……对原划拨用地，因发生土地转让、出租或改变用途后不再符合划拨用地范围的，应依法实行出让等有偿使用方式；对出让土地，凡改变土地用途、容积率的，应按规定补交不同用途和容积率的土地差价……要进一步加强国有土地收益的征收和管理，任何单位和个人均不得减免和挤占挪用土地出让金、租金等土地收益。”

(5) 财政部、国土资源部、人民银行《国有土地使用权出让收支管理办法》(财综〔2006〕68 号)“第九条 市、县国土资源管理部门和财政部门应当督促国有土地使用权受让人严格履行国有土地出让合同，确保将应缴国库的土地出让收入及时足额缴入地方国库。……

第十条 任何地区、部门和单位都不得以‘招商引资’、‘旧城改造’、‘国有企业改制’等各种名义减免土地出让收入，实行‘零地价’，甚至‘负地价’，或者以土地换项目、先征后返、补贴等形式变相减免土地出让收入；也不得违反规定通过签订协议等方式，将应缴地方国库的土地出让收入，由国有土地使用权受让人直接将征地和拆迁补偿费支付给村集体经济组织或农民等。”

(6) 财政部、国土资源部、人民银行、监察部、审计署《关于进一步加强土地出让收支管理的通知》(财综〔2009〕74 号)“二、加强征收管理，保障土地出让收入及时足额征收和缴入地方国库……除国务院有明确规定以外，任何地区和部门均不得减

免缓缴或者变相减免土地出让收入……

(一) 严格土地出让收入征收管理。市县国土资源管理部门在国有土地出让合同、租赁合同、划拨决定书中, 必须明确土地出让价款、租金和划拨土地价款的总额、缴付时间和缴付方式; 对于经依法批准改变土地用途等土地使用条件的, 市县国土资源管理部门必须在土地出让或租赁合同中明确应补缴的土地价款, 缴款人应及时按合同有关规定缴款。对于未按规定缴清全部土地价款的单位或个人, 市县国土资源管理部门不得核发国有土地使用证, 也不得按土地价款缴纳比例分割发证。

……

(三) 规范土地出让收入分期缴纳行为。市县国土资源管理部门与土地受让人在土地出让合同中依法约定的分期缴纳全部土地出让价款的期限原则上不超过一年。经当地土地出让协调决策机构集体认定, 特殊项目可以约定在两年内全部缴清。首次缴纳比例不得低于全部土地出让价款的 50%。土地租赁合同约定的当期应缴土地价款(租金)应当一次全部缴清, 不得分期缴纳。”

### 【处理处罚依据】

\* (1) 《中华人民共和国城市房地产管理法》(2007 年)“第十六条 土地使用者必须按照出让合同约定, 支付土地使用权出让金; 未按照出让合同约定支付土地使用权出让金的, 土地管理部门有权解除合同, 并可以请求违约赔偿。”

(2) 《财政违法行为处罚处分条例》(2004 年)“第三条 财政收入执收单位及其工作人员有下列违反国家财政收入管理规定的行为之一的, 责令改正, 补收应当收取的财政收入, 限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告、记过或者记大过处分; 情节严重的, 给予降级或者撤职处分:

……

(二) 违反规定擅自改变财政收入项目的范围、标准、对象和期限;

……

(四) 缓收、不收财政收入;

……”

\* (3) 监察部、人力资源社会保障部、国土资源部《违反土地管理规定行为处分办法》(2008年监察部、人力资源社会保障部、国土资源部第15号令)“第九条 行政机关及其公务员在国有建设用地使用权出让中,有下列行为之一的,对有关责任人员,给予警告或者记过处分;情节较重的,给予记大过或者降级处分;情节严重的,给予撤职处分:

……

(三) 违反规定减免或者变相减免国有建设用地使用权出让金的;

……”

## ◆5.2 土地出让收入管理不规范

### 【常见表现形式】

5.2.1 滞留土地出让收入未及时入库

5.2.2 设置过渡户导致土地出让收入未及时入库

5.2.3 土地出让收入未纳入基金预算实行“收支两条线”管理

### 【定性依据】

(1) 《中华人民共和国预算法》(1994年)“第四十六条 有预算收入上缴任务的部门和单位,必须依照法律、行政法规和国务院财政部门的规定,将应当上缴的预算资金及时、足额地上缴国家金库(以下简称国库),不得截留、占用、挪用或者拖欠。”

(2) 国务院办公厅《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》(国办发(2006)100号)“二、将土地出让收支全额纳入预算,实行“收支两条线”管理。从2007年1月1日起,土地出让收支全额纳入地方基金预算管理。收入全部缴入地方国库,支出一律通过地方基金预算从土地出让收入中予以安排,实行彻底的‘收支两条线’。”

(3) 财政部、国土资源部、人民银行《国有土地使用权出让收支管理办法》(财

综〔2006〕68号）“第四条 土地出让收支全额纳入地方政府基金预算管理。收入全部缴入地方国库，支出一律通过地方政府基金预算从土地出让收入中予以安排，实行彻底的‘收支两条线’管理。”

（4）财政部、国土资源部《关于落实规范土地收支管理文件等有关问题的通知》（财综〔2007〕49号）“二、土地出让收入必须全额缴入地方国库，严格实行“收支两条线”管理 各地在贯彻落实规范土地出让收支管理政策的过程中，要按照《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100号）以及财政部、国土资源部、中国人民银行联合印发的《国有土地使用权出让收支管理办法》（财综〔2006〕68号）的规定，将土地出让收入全额缴入地方国库，实行“收支两条线”管理。凡是拒不执行的，一经查出，将由有关部门依法追究相关人员的行政责任。实施非税收入收缴管理制度改革的地方，要在10个工作日内将已经缴入非税收入汇缴专户的每一笔土地出让收入及时划转地方国库，不得滞压应缴地方国库的资金。”

（5）财政部、国土资源部《关于加强土地出让收支预算编制工作的通知》（财综〔2008〕74号）“一、确保土地出让收入及时足额缴入地方国库 市县国土资源管理部门和财政部门应当督促国有土地使用权受让人按照合同或协议规定，及时足额将土地出让收入全额缴入地方国库，不得拖欠应缴的土地出让收入；对于应缴未缴的土地出让收入，要督促国有土地使用权人限期补缴。实施非税收入收缴改革的地方，要严格按照规定在10个工作日内，将已经缴入非税收入汇缴专户的土地出让收入及时划转地方国库，不得滞压应缴地方国库资金。要坚决纠正在相关部门设立过渡性账户征收土地出让收入的现象，取消相关部门设立的过渡性账户，确保土地出让收入及时入库。”

### 【处理处罚依据】

\*（1）国务院办公厅《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100号）“七、……对违反本通知规定，擅自减免、截留、挤占、挪用应缴国库的土地出让收入，不执行国家统一规定的会计、政府采购等制度的，要严格按照土地管理法、会计法、审计法、政府采购法、《财政违法行为处罚处分条例》（国务院令 427号）和《金融违法行为处罚办法》（国务院令 260号）等有关法律法规进行处理，

并依法追究有关责任人的责任；触犯刑法的，依法追究有关人员的刑事责任。”

(2)《**财政违法行为处罚处分条例**》(2004年)“第四条 财政收入执收单位及其工作人员有下列违反国家财政收入上缴规定的行为之一的，责令改正，调整有关会计科目，收缴应当上缴的财政收入，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

……

(二) 滞留、截留、挪用应当上缴的财政收入；

……”。

\* (3) **财政部、国土资源部、人民银行、监察部、审计署《关于进一步加强土地出让收支管理的通知》**(财综〔2009〕74号)“五、强化监督检查，严格执行土地出让收支管理的责任追究制度……对于违反规定拖欠土地出让收入，未及时足额缴纳土地出让收入，未将土地出让收支全额纳入地方基金预算管理，已收缴的土地出让收入未按规定及时缴入地方国库，越权减免缓缴或变相减免土地出让收入等行为，要严格依照《**财政违法行为处罚处分条例**》(国务院令 第427号)、《**金融违法行为处罚办法**》(国务院令 第260号)，以及**监察部、人力资源社会保障部、国土资源部联合印发的《违反土地管理规定行为处分办法》**(监察部令 第15号)的规定进行处罚，并依法追究相关责任人员的行政责任。”

### ◆5.3 未按规定从土地出让收入中提取相关资金

#### 【常见表现形式】

- 5.3.1 未按规定计提农业土地开发资金
- 5.3.2 未按规定计提廉租住房保障资金
- 5.3.3 未按规定计提农田水利建设资金
- 5.3.4 未按规定计提教育资金

#### 【定性依据】

(1) 国务院《关于将部分土地出让金用于农业土地开发有关问题的通知》(国发〔2004〕8号)“二、关于土地出让金用于农业土地开发的比例。土地出让金用于农业土地开发的比例,由各省、自治区、直辖市及计划单列市人民政府根据不同情况,按各市、县不低于土地出让平均纯收益的15%确定。”

(2) 国务院《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(国发〔2007〕24号)“(八)确保廉租住房保障资金来源。……三是土地出让净收益用于廉租住房保障资金的比例不得低于10%,各地还可根据实际情况进一步适当提高比例。”

(3) 财政部、国土资源部《用于农业土地开发的土地出让金收入管理办法》(财综〔2004〕49号)“第二条 土地出让金用于农业土地开发的比例,由各省、自治区、直辖市及计划单列市人民政府根据不同情况,按各市、县不低于土地出让平均纯收益的15%确定。”

(4) 财政部、住房和城乡建设部《关于切实落实保障性安居工程资金加快预算执行进度的通知》(财综〔2011〕41号)“三、进一步明确土地出让收益用于保障性安居工程的具体口径。为确保土地出让收益更多地向保障性安居工程倾斜,市县财政部门应当按照当年实际缴入地方国库的招标、拍卖、挂牌和协议出让国有土地使用权取得的土地出让收入,扣除当年从地方国库中实际支付的征地和拆迁补偿支出、土地出让前期开发支出、计提农业土地开发资金支出、补助被征地农民社会保障支出、保持被征地农民原有生活水平补贴支出、支付破产或改制企业职工安置费支出、支付土地出让业务费支出、缴纳新增建设用地土地有偿使用费等相关项目后,作为计提保障性安居工程资金的土地出让收益口径,严格按照不低于10%的比例安排资金,统筹用于廉租住房、公共租赁住房、城市和国有工矿棚户区改造等保障性安居工程。土地出让收益较多、保障性安居工程资金需求较大、公共预算难以满足相关资金需要的市县,可以根据当地实际情况,进一步提高土地出让收益用于保障性安居工程的比例。”

(5) 财政部、水利部《关于从土地出让收益中计提农田水利建设资金有关事项的通知》(财综〔2011〕48号)“一、统一从土地出让收益中计提农田水利建设资金的口径 从2011年7月1日起,各省、自治区、直辖市、计划单列市(以下简称各地区)所辖市、县(区),统一按照当年实际缴入地方国库的招标、拍卖、挂牌和协议出让国



有土地使用权取得的土地出让收入，扣除当年从地方国库中实际支付的征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、计提农业土地开发资金支出、补助被征地农民社会保障支出、保持被征地农民原有生活水平补贴支出、支付破产或改制企业职工安置费支出、支付土地出让业务费、缴纳新增建设用地土地有偿使用费等相关支出项目后，作为计提农田水利建设资金的土地出让收益口径，严格按照 10%的比例计提农田水利建设资金。”

(6) **财政部、教育部《关于从土地出让收益中计提教育资金有关事项的通知》**(财综〔2011〕62号)“一、统一计提教育资金口径，增设科目单独核算 从 2011 年 1 月 1 日起，各省、自治区、直辖市、计划单列市（以下简称各地区）所辖市、县（区），统一按照当年实际缴入地方国库的招标、拍卖、挂牌和协议出让国有土地使用权取得的土地出让收入，扣除当年从地方国库中实际支付的征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、计提农业土地开发资金支出、补助被征地农民社会保障支出、保持被征地农民原有生活水平补贴支出、支付破产或改制企业职工安置费支出、支付土地出让业务费、缴纳新增建设用地土地有偿使用费等相关支出项目后，作为计提教育资金的土地出让收益口径，严格按照 10%的比例计提教育资金。从土地出让收益中计提的教育资金，作为各地区计算财政性教育经费来源之一，各地区不得由此减少应当由公共财政预算安排的教育经费。”

### **【处理处罚依据】**

(1) **《财政违法行为处罚处分条例》**(2004 年)“第七条 财政预决算的编制部门和预算执行部门及其工作人员有下列违反国家有关预算管理规定的行为之一的，责令改正，追回有关款项，限期调整有关预算科目和预算级次。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告、记过或者记大过处分；情节严重的，给予降级处分；情节严重的，给予撤职处分：

……

(七) 其他违反国家有关预算管理规定的行为。”

\* (2) **国务院《关于将部分土地出让金用于农业土地开发有关问题的通知》**(国发〔2004〕8号)“四、关于用于农业土地开发的土地出让金的监督 各省、自治区、直

辖市及计划单列市人民政府要加强对用于农业土地开发的土地出让金收缴的监督,保证土地出让金专户资金优先足额划入用于农业土地开发的资金专账……财政部、国土资源部要会同监察部、审计署等部门加强对用于农业土地开发的土地出让金收缴、使用和管理情况进行监督检查,对检查出的问题要及时采取措施予以纠正。”

\* (3) 财政部《廉租住房保障资金管理办法》(财综〔2007〕64号)“第二十七条各级财政部门要加强对廉租住房保障资金筹集和使用情况的监督检查。对于不按照规定筹集、安排使用和管理廉租住房保障资金的,要严格按照《财政违法行为处罚处分条例》(国务院令 第427号)等有关规定进行处理,并依法追究有关责任人员的行政责任。构成犯罪的,依法追究刑事责任。”

\* (4) 财政部、水利部《关于从土地出让收益中计提农田水利建设资金有关事项的通知》(财综〔2011〕48号)“五、加强农田水利建设资金的监督管理……对于不按照本通知规定计提、使用和管理农田水利建设资金的,要严格按照《财政违法行为处罚处分条例》(国务院令 第427号)有关规定进行处理。”

\* (5) 财政部、教育部《关于从土地出让收益中计提教育资金有关事项的通知》(财综〔2011〕62号)“五、抓紧制定具体实施办法,加强教育资金监督管理……对于不按照本通知规定计提、使用和管理教育资金的,要严格按照《财政违法行为处罚处分条例》(国务院令 第427号)有关规定进行处理”。

#### ◆5.4 挪用土地出让收入

##### 【常见表现形式】

- 5.4.1 挪用土地出让收入用于弥补行政经费等
- 5.4.2 挪用土地出让收入用于建设楼堂馆所或出借等
- 5.4.3 扩大土地出让收入使用范围

##### 【定性依据】

(1) 国务院办公厅《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》(国办发〔2006〕100号)“三、规范土地出让收入使用范围,重点向新农村建设倾斜。土地出

让收入使用范围：（一）征地和拆迁补偿支出。包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费。（二）土地开发支出。包括前期土地开发性支出以及按照财政部门规定与前期土地开发相关的费用等。（三）支农支出。包括计提农业土地开发资金、补助被征地农民社会保障支出、保持被征地农民原有生活水平补贴支出以及农村基础设施建设支出。（四）城市建设支出。包括完善国有土地使用功能的配套设施建设支出以及城市基础设施建设支出。（五）其他支出。包括土地出让业务费、缴纳新增建设用地土地有偿使用费、计提国有土地收益基金、城镇廉租住房保障支出、支付破产或改制国有企业职工安置费支出等。”

（2）财政部、国土资源部、人民银行《国有土地使用权出让收支管理办法》（财综〔2006〕68号）“第十三条 土地出让收入使用范围包括征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、支农支出、城市建设支出以及其他支出。”

#### 【处理处罚依据】

（1）《财政违法行为处罚处分条例》（2004年）“第四条 财政收入执收单位及其工作人员有下列违反国家财政收入上缴规定的行为之一的，责令改正，调整有关会计科目，收缴应当上缴的财政收入，限期退还违法所得。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

……

（二）滞留、截留、挪用应当上缴的财政收入；

……”

“第六条 国家机关及其工作人员有下列违反规定使用、骗取财政资金的行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回有关财政资金，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

……

（二）截留、挪用财政资金；

……

(四) 违反规定扩大开支范围，提高开支标准；

……”

\* (2) 财政部、国土资源部、人民银行《国有土地使用权出让收支管理办法》(财综〔2006〕68号)“第三十五条 对违反规定，擅自减免、截留、挤占、挪用应缴国库的土地出让收入，不执行国家统一规定的会计、政府采购等制度的，要严格按照《土地管理法》、《会计法》、《审计法》、《政府采购法》和《财政违法行为处罚处分条例》(国务院令 第427号)和《金融违法行为处罚办法》(国务院令 第260号)等有关法律法规规定进行处理，并依法追究有关责任人的责任。触犯《刑法》的，要依法追究有关人员的刑事责任。”

#### ◆5.5 未按规定征缴土地整治相关资金

(土地整治相关资金包括：新增建设用地土地有偿使用费、用于农业土地开发的土地出让收入、耕地开垦费、土地复垦费、下同)

##### 【常见表现形式】

5.5.1 减免、缓缴土地整治相关资金

5.5.2 未按规定足额征收、缴纳、提取土地整治资金

5.5.3 违规由用地单位缴纳新增建设用地土地有偿使用费

##### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国土地管理法》(2004年修订)“第三十一条……国家实行占用耕地补偿制度。……没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。”

“第四十二条 因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏，用地单位和个人应当按照国家有关规定负责复垦；没有条件复垦或者复垦不符合要求的，应当缴纳土地复垦费，专项用于土地复垦。”

(2)《土地复垦条例》(2011年)“第十八条 土地复垦义务人不复垦，或者复垦

验收中经整改仍不合格的，应当缴纳土地复垦费，由有关国土资源主管部门代为组织复垦。……土地复垦费的具体征收使用管理办法，由国务院财政、价格主管部门商国务院有关部门制定。”

(3) 国务院《关于将部分土地出让金用于农业土地开发有关问题的通知》(国发〔2004〕8号)“一、……按照“取之于土，用之于土”的原则，将部分土地出让金专项用于土地整理复垦、宜农未利用地开发、基本农田建设以及改善农业生产条件的土地开发。

二、……土地出让金用于农业土地开发的比例，由各省、自治区、直辖市及计划单列市人民政府根据不同情况，按各市、县不低于土地出让平均纯收益的15%确定。土地出让平均纯收益的具体标准由财政部、国土资源部确定。

三、……用于农业土地开发的土地出让金纳入财政预算，实行专项管理。省(自治区、直辖市)及计划单列市、市(地、州、盟)、县(市、旗)应分别在现有账户中设立专账，分账核算。用于农业土地开发的土地出让金主要留在市、县、专款专用；各地可根据不同情况，将不超过30%的资金集中到省、自治区、直辖市及计划单列市使用。”

(4) 国土资源部《土地开发整理若干意见》(国土资发〔2003〕363号)“(二十)……要切实加强新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费和土地复垦费的收缴使用管理，做到依法足额收取，专款专用。”

“(二十四) 加强政府投资项目资金管理。政府投资项目资金实行专款专用、专项管理、单独核算，任何单位和个人不得超支出范围和标准开支，更不得截留和挪用项目资金。实行项目资金国库集中支付制度，按批复的项目预算、施工合同和工程进度拨付项目资金；建立健全项目会计核算制度和内部稽核制度，对项目资金实行全过程的财务管理与监督；严格项目资金竣工决算，规范项目的业绩考评和追踪问效。”

(5) 财政部、国土资源部《用于农业土地开发的土地出让金收入管理办法》(财综〔2004〕49号)“第二条 土地出让金用于农业土地开发的比例，由各省、自治区、直辖市及计划单列市人民政府根据不同情况，按各市、县不低于土地出让平均纯收益的15%确定。

……

第七条 各省(自治区、直辖市)及计划单列市人民政府要加强对用于农业土地开发的土地出让金收缴的监督,保证土地出让金专户资金优先足额划入用于农业土地开发的资金专账。”

(6) 财政部、国土资源部《用于农业土地开发的土地出让金使用管理办法》(财建〔2004〕174号)“第十条 各省、自治区、直辖市及计划单列市人民政府要加强对用于农业土地开发的土地出让金收缴的监督,保证土地出让金专户资金优先足额划入用于农业土地开发的资金专账。”

(7) 财政部、国土资源部、人民银行《关于调整新增建设用地土地有偿使用费政策等问题的通知》(财综〔2006〕48号)“一、……新增建设用地为农用地和未利用地转为建设用地。新增建设用地土地有偿使用费,由市、县人民政府按照国土资源部或省、自治区、直辖市国土资源管理部门核定的当地实际新增建设用地面积、相应等别和征收标准缴纳。新增建设用地土地有偿使用费的征收范围为:土地利用总体规划确定的城市(含建制镇)建设用地范围内的新增建设用地(含村庄和集镇新增建设用地);在土地利用总体规划确定的城市(含建制镇)、村庄和集镇建设用地范围外单独选址、依法以出让等有偿使用方式取得的新增建设用地;在水利水电工程建设中,移民迁建用地占用城市(含建制镇)土地利用总体规划确定的经批准超出原建设用地面积的新增建设用地。因违法批地、占用而实际发生的新增建设用地,应按照国家国土资源部认定的实际新增建设用地面积、相应等别和征收标准缴纳新增建设用地土地有偿使用费。”

“三、……新增建设用地土地有偿使用费征收标准提高后,仍实行中央与地方30:70分成体制。同时,为加强对土地利用的调控,从2007年1月1日起,调整地方分成的新增建设用地土地有偿使用费管理方式。地方分成的70%部分,一律全额缴入省级(含省、自治区、直辖市、计划单列市,下同)国库。”

“四、……严禁市、县人民政府和有关部门将新增建设用地土地有偿使用费转嫁由用地单位缴纳。严禁在审批新增建设用地时采取“以租代征”等方式,逃避缴纳新增建设用地土地有偿使用费。……任何地区、部门、单位和个人,均不得减免、缓缴、挤占、截留和挪用新增建设用地土地有偿使用费。”

(8) 国土资源部、发展改革委、财政部、铁道部、交通部、水利部、环保总局《关

于加强生产建设项目土地复垦管理工作的通知》(国土资发〔2006〕225号)“二、明确责任、强化措施,确保土地复垦任务落到实处……复垦义务人必须根据破坏土地面积和类型、采出原矿量、复垦标准等,依法缴纳土地复垦费,确保土地复垦责任的落实。土地复垦费要列入生产成本或建设项目总投资并足额预算。土地复垦费纳入财政预算管理,专项用于缴费单位和个人破坏土地复垦工作。对1999年1月1日新修订的《土地管理法》实施以后尚未履行复垦义务的,复垦义务人必须依法补缴土地复垦费。土地复垦费的具体征收、使用要严格按照国家有关规定执行。”

(9) 财政部、国土资源部《关于调整部分地区新增建设用地土地有偿使用费征收等别的通知》(财综〔2009〕24号)“一、从2009年5月1日(含)起,各地依法获得批准的新增建设用地,均统一按照本通知附件规定的《新增建设用地土地有偿使用费征收等别》计征新增建设用地土地有偿使用费,《财政部国土资源部中国人民银行关于调整新增建设用地土地有偿使用费政策等问题的通知》(财综〔2006〕48号)附件2同时废止。

二、新增建设用地土地有偿使用费征收等别调整后,每个征收等别对应的新增建设用地土地有偿使用费征收标准保持不变,仍继续按照财综〔2006〕48号文件附件1规定执行。”

### 【处理处罚依据】

\* (1) 《中华人民共和国土地管理法》(2004年修订)“第七十五条 违反本法规定,拒不履行土地复垦义务的,由县级以上人民政府土地行政主管部门责令限期改正;逾期不改正的,责令缴纳复垦费,专项用于土地复垦,可以处以罚款。”

(2) 《财政违法行为处罚处分条例》(2004年)“第三条 财政收入执收单位及其工作人员有下列违反国家财政收入管理规定的行为之一的,责令改正,补收应当收取的财政收入,限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告、记过或者记大过处分;情节严重的,给予降级或者撤职处分:

……

(四) 缓收、不收财政收入；

……

第七条 财政预决算的编制部门和预算执行部门及其工作人员有下列违反国家有关预算管理规定的行为之一的，责令改正，追回有关款项，限期调整有关预算科目和预算级次。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告、记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级处分；情节严重的，给予撤职处分：

……

(七) 其他违反国家有关预算管理规定的行为。”

\* (3) 《**土地复垦条例**》(2011年)“第四十二条 土地复垦义务人依照本条例规定应当缴纳土地复垦费而不缴纳的，由县级以上地方人民政府国土资源主管部门责令限期缴纳；逾期不缴纳的，处应缴纳土地复垦费1倍以上2倍以下的罚款……。”

\* (4) 国务院《**关于将部分土地出让金用于农业土地开发有关问题的通知**》(国发〔2004〕8号)“四、关于用于农业土地开发的土地出让金的监督。各省、自治区、直辖市及计划单列市人民政府要加强对用于农业土地开发的土地出让金收缴的监督，保证土地出让金专户资金优先足额划入用于农业土地开发的资金专账；……”

\* (5) 财政部 国土资源部 人民银行《**关于调整新增建设用地土地有偿使用费政策等问题的通知**》(财综〔2006〕48号)“四、加强新增建设用地土地有偿使用费征收管理。……市、县人民政府凡不按国家规定的等别和征收标准及时足额缴纳新增建设用地土地有偿使用费的，国土资源部和各省、自治区、直辖市国土资源管理部门一律不得办理用地审批手续和批准文件。任何地区、部门、单位和个人，均不得减免、缓缴、挤占、截留和挪用新增建设用地土地有偿使用费。”

“七、强化新增建设用地土地有偿使用费收支管理监督检查……不按规定及时足额解缴新增建设用地土地有偿使用费的，以及擅自减免、缓缴、挤占、截留和挪用新增建设用地土地有偿使用费的，要严格按照《土地管理法》以及《财政违法行为处罚处分条例》(国务院令 第427号)等有关法律法规规定进行处理，按日加收滞纳金，并依法追究有关责任人的责任。”



## ◆5.6 挪用或闲置土地整治相关资金

### 【常见表现形式】

- 5.6.1 挪用土地整治相关资金
- 5.6.2 扩大土地整治相关资金使用范围
- 5.6.3 土地整治相关资金闲置、结余未发挥效益

### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国土地管理法》(2004年修订)“第三十一条 没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的,应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费,专款用于开垦新的耕地。”

“第四十二条 因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏,用地单位和个人应当按照国家有关规定负责复垦;没有条件复垦或者复垦不符合要求的,应当缴纳土地复垦费,专项用于土地复垦。”

(2)《土地复垦条例》(2011年)“第十八条……土地复垦义务人缴纳的土地复垦费专项用于土地复垦。任何单位和个人不得截留、挤占、挪用。”

(3)国土资源部《土地开发整理若干意见》(国土资发〔2003〕363号)“二十四 加强政府投资项目资金管理。政府投资项目资金实行专款专用、专项管理、单独核算,任何单位和个人不得超支出范围和标准开支,更不得截留和挪用项目资金。”

(4)财政部、国土资源部《用于农业土地开发的土地出让金使用管理办法》(财建〔2004〕174号)“第五条 用于农业土地开发的土地出让金纳入财政预算,实行专项管理。省(自治区、直辖市)及计划单列市、市(地、州、盟)、县(市、旗)财政部门应分别对农业土地开发资金实行专账核算,按规定的标准和用途足额划缴及使用,不得截留、坐支和挪用,并实行社会公示制度。”

(5)国土资源部《关于加强和改进土地开发整理工作的通知》(国土资发〔2005〕29号)“五、……在项目实施过程中,各有关单位要加强资金使用管理,硬化预算约束。严格执行专款专用、专项管理、单独核算规定,任何单位和个人不得超支出范围和标准开支,更不得截留和挪用项目资金。”

(6) 财政部 国土资源部《关于调整中央分成的新增建设用地土地有偿使用费分配方式的通知》(财建〔2007〕84号)“六、新增建设用地土地有偿使用费不得截留、挤占和挪用，不得用于平衡预算，不得用于与基本农田建设和保护、土地整理、耕地开发无关的其他支出。”

(7) 财政部 国土资源部《关于加强土地整治相关资金使用管理有关问题的通知》(财建〔2009〕625号)“三、统筹安排，提高土地整治相关资金使用效率和效益

……

(二) 严格控制资金支出范围，减少资金闲置和结余。各地要严格按照土地整治相关资金的支出范围规范使用，严禁挤占、挪用和擅自扩大支出范围。对于耕地后备资源短缺的地区，省级财政、国土资源部门应及时完善土地整治相关资金分配使用管理办法，实现资金量与工作量的平衡，确保土地整治相关资金有效使用。同时，要简化项目申报程序，提高资金运行效率。

……。”

(8) 财政部、国土资源部《新增建设用地土地有偿使用费资金使用管理办法》(财建〔2012〕151号)“第二条 本办法适用于中央分成和地方留用新增费的使用管理。

第三条 新增费纳入政府性基金预算管理，专款专用，任何单位和个人不得截留、挤占或挪用。

……

第五条 新增费专项用于土地整治支出及其他相关支出。土地整治支出包括基本农田建设支出、土地整理支出、耕地开发支出。其他相关支出包括基本农田保护支出、土地整治管理支出和财政部商国土资源部确定的其他支出。”

### 【处理处罚依据】

(1)《财政违法行为处罚处分条例》(2004年)“第四条 财政收入执收单位及其工作人员有下列违反国家财政收入上缴规定的行为之一的，责令改正，调整有关会计科目，收缴应当上缴的财政收入，限期退还违法所得。

……

(二) 滞留、截留、挪用应当上缴的财政收入

……”

第六条 国家机关及其工作人员有下列违反规定使用、骗取财政资金的行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回有关财政资金，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

……

(二) 截留、挪用财政资金；

(三) 滞留应当下拨的财政资金；

(四) 违反规定扩大开支范围，提高开支标准；

……”

\* (2) 《基本农田保护条例》(1998年)“第三十四条 侵占、挪用基本农田的耕地开垦费，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分或者纪律处分。”

\* (3) 《土地复垦条例》(2011年)“第三十六条 负有土地复垦监督管理职责的部门及其工作人员有下列行为之一的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；直接负责的主管人员和其他直接责任人员构成犯罪的，依法追究刑事责任：

……

(二) 截留、挤占、挪用土地复垦费的；

……”

\* (4) 财政部、国土资源部、中国人民银行《关于调整新增建设用地土地有偿使用费政策等问题的通知》(财综〔2006〕48号)“七、……擅自减免、缓缴、截留、挤占、挪用新增建设用地土地有偿使用费的，要严格按照《土地管理法》以及《财政违法行为处罚处分条例》(国务院令第427号)等有关法律法规规定进行处理，按日加收滞纳金，并依法追究有关责任人的责任。”

\* (5) 财政部、国土资源部《关于调整中央分成的新增建设用地土地有偿使用费分配方式的通知》(财建〔2007〕84号)“六、……对截留、挤占、挪用新增建设用地

土地有偿使用费的，要严格按照《财政违法行为处罚处分条例》（国务院令 第 427 号）等有关法律法规的规定进行处理。”

\*（6）财政部、国土资源部《关于中央分成新增建设用地土地有偿使用费稽查暂行办法》（财建〔2008〕30 号）“第十条 被稽查单位存在下列情况的，财政部、国土资源部应当根据情况采取暂停或扣回拨款、核减或取消下一年度中央分成土地有偿使用费分配指标等措施，并依据《财政违法行为处罚处分条例》（国务院令 第 427 号）及其他有关法律法规的规定进行处理、处分。（一）虚报项目骗取资金的；（二）截留、挤占、挪用土地有偿使用费的；（三）未按规定范围、用途分配土地有偿使用费，未按规定将土地有偿使用费落实到项目的；（四）未按规定的支出内容和标准使用土地有偿使用费的；（五）未及时拨付土地有偿使用费，影响项目建设进度的；（六）擅自变更项目建设和规模、调整规划设计和项目预算的；（七）未落实项目法人制度、公告制度、招投标制度、合同管理制度、监理制度，以及工程质量存在严重问题的；（八）其他违反有关法律法规和规章制度的。”

\*（7）财政部、国土资源部《关于加强土地整治相关资金使用管理有关问题的通知》（财建〔2009〕625 号）“四、……财政部、国土资源部将积极探索建立土地整治相关资金使用管理奖惩机制，对使用管理效果明显的地区，在分配新增建设用地土地有偿使用费额度中给予适当奖励；对使用管理不到位、资金结存额度大的地区，相应扣减新增建设用地土地有偿使用费资金分配额度。……”

\*（8）财政部、国土资源部《新增建设用地土地有偿使用费资金使用管理办法》（财建〔2012〕151 号）“第二十九条 对违反本办法规定使用新增费的行为，依照《财政违法行为处罚处分条例》（国务院令 第 427 号）及有关法律法规予以处理。”

## ◆5.7 违反土地储备资金管理规定

### 【常见表现形式】

- 5.7.1 超计划、超规模举借土地储备贷款
- 5.7.2 违规使用土地储备资金
- 5.7.3 违规将财政性资金用于土地储备贷款担保

### 【定性依据】

(1) 国务院办公厅《关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》(国办发〔2006〕100号)“五、加强国有土地储备管理，建立土地储备资金财务会计核算制度……土地储备实行项目预决算管理，国土资源管理部门应当于每年第三季度根据年度土地储备计划，编制下一年度土地储备资金收支预算，报财政部门审核；每年年度终了，要按照规定向财政部门报送土地储备资金收支决算。……财政部门要加强对土地储备资金使用的监督管理，规范运行机制，严禁挤占、挪用土地储备资金。”

(2) 财政部、国土资源部《土地储备资金财务管理暂行办法》(财综〔2007〕17号)“第四条 土地储备资金实行专款专用、分账核算，并实行预决算管理。”

“第七条 土地储备机构储备土地举借的贷款规模，应当与年度土地储备计划相衔接，并报经同级财政部门批准，不得超计划、超规模举借贷款。土地储备机构举借的贷款，只能专项用于土地储备，不得用于其他用途。”

第八条 土地储备资金专项用于征收、收购、优先购买、收回土地以及储备土地供应前的前期开发等土地储备开支。

第九条 土地储备资金使用范围具体包括：(一)征收、收购、优先购买或收回土地需要支付的土地价款或征地和拆迁补偿费用。包括土地补偿费和安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费，以及依法需要支付的与征收、收购、优先购买或收回土地有关的其他费用。(二)征收、收购、优先购买或收回土地后进行必要的前期土地开发费用。包括前期土地开发性支出以及按照财政部门规定与前期土地开发相关的费用等，含因出让土地涉及的需要进行的相关道路、供水、供电、供气、排水、通讯、照明、绿化、土地平整等基础设施建设支出。(三)征收、收购、优先购买或收回土地需要支付的银行及其他金融机构贷款利息支出。(四)经同级财政部门批准的与土地储备有关的其他费用。”

(3) 国土资源部、财政部、人民银行《土地储备管理办法》(国土资发〔2007〕277号)“第二十五条……土地储备机构举借的贷款规模,应当与年度土地储备计划、土地储备资金项目预算相衔接,并报经同级财政部门批准,不得超计划、超规模贷款。……土地储备贷款应实行专款专用、封闭管理,不得挪用。”

“第二十七条 各类财政性资金依法不得用于土地储备贷款担保。土地储备机构应加强资金风险管理,不得以任何形式为第三方提供担保。”

(4) 国土资源部、财政部、人民银行、银监会《关于加强土地储备与融资管理的通知》(国土资发〔2012〕162号)“五、规范土地储备融资行为……贷款用途可不对应抵押土地相关补偿、前期开发等业务,但贷款使用必须符合规定的土地储备资金使用范围,不得用于城市建设以及其他与土地储备业务无关的项目……土地储备融资资金应按照专款专用、封闭管理的原则严格监管。纳入储备的土地不得用于为土地储备机构以外的机构融资担保。”

#### 【处理处罚依据】

(1)《财政违法行为处罚处分条例》(2004年)“第六条 国家机关及其工作人员有下列违反规定使用、骗取财政资金的行为之一的,责令改正,调整有关会计账目,追回有关财政资金,限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分;情节较重的,给予降级或者撤职处分;情节严重的,给予开除处分:

……

(二) 截留、挪用财政资金;

……

(五) 其他违反规定使用、骗取财政资金的行为。”

\* (2) 财政部、国土资源部《土地储备资金财务管理暂行办法》(财综〔2007〕17号)“第二十七条 对于违反本办法规定的行为,严格按照国务院发布的《〈财政违法行为处罚处分条例〉(国务院令 第427号)》等有关规定进行处理。同时,要依法追究有关责任人的责任。”

\* (3) 国土资源部、财政部、人民银行、银监会《关于加强土地储备与融资管理的通知》(国土资发〔2012〕162号)“五、……土地储备机构将贷款挪作他用的，有关主管部门应依法依规予以严肃处理；银行业金融机构应及时采取贷款处置和资产保全措施，暂停对该土地储备机构发放新的贷款，并按照法律法规的规定和借款合同的约定追究该土地储备机构的违约责任。

## 第二部分 矿产资源审计

### 一、违反矿产资源规划管理规定的行为

#### ◆1.1 违反矿产资源规划管理规定

##### 【常见表现形式】

1.1.1 地方矿产资源规划的限采区、禁采区面积和区域不符合全国矿产资源总体规划

1.1.2 煤炭资源规划与煤炭工业发展规划不衔接，资源量与产能不匹配

1.1.3 某些矿产资源的产能、产量超过矿产资源规划中相应矿种的产能

1.1.4 违反矿产资源规划限定，审批颁发勘查许可证或采矿许可证

1.1.5 对不符合矿产资源规划的，给予批准立项、颁发勘查和采矿许可证

##### 【定性依据】

(1) 国土资源部《全国矿产资源规划(2008~2015年)》(国土资发〔2008〕309号)“二、矿产资源规划是依法审批和监督管理矿产资源勘查、开采活动的重要依据。矿产资源勘查、开发利用与保护，必须遵循矿产资源规划。……对不符合矿产资源规划的，不得批准立项，不得审批、颁发勘查许可证和采矿许可证，不得批准用地。

……

三、地方各级政府要按照国务院批复的要求，依据全国矿产资源规划，结合本地区矿产资源特点和经济社会发展需要，突出重点，提高深度，体现特色，组织国土资源行政主管部门抓紧完成省级矿产资源总体规划的编制工作。……未按要求编制规划的地区，不得出让探矿权采矿权。

……



四、加强矿产资源规划实施的监督管理，完善规划的管理制度，落实规划实施领导责任制，矿产资源规划目标和主要指标纳入同级国民经济和社会发展规划，并严格执行。”

(2) 国土资源部《全国矿产资源规划(2008~2015年)》(国土资发〔2008〕309号)“五、矿产资源开发利用布局与结构(一)优化矿产资源开发利用布局严格限制开采区和禁止开采区的管理，促进资源和生态环境保护。”

(3) 发展改革委《关于印发煤炭工业发展“十二五”规划的通知》(发改能源〔2012〕640号)“煤炭工业发展“十二五”规划，根据《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《能源发展“十二五”规划》编制，在总结分析发展现状、存在问题和面临形势的基础上，提出了“十二五”时期煤炭工业发展的指导思想、基本原则、发展目标、主要任务和政策措施，是指导煤炭工业健康发展的纲领性文件。”

“六、……(三)……按照煤炭工业发展规划、矿区总体规划，合理配置煤炭资源，安排煤矿建设项目。严格执行产业政策和项目基本建设程序，进一步完善项目审批条件，对有未批先建、批小建大等违法违规行为的企业做出限制性规定。新建、改扩建、技术改造(产业升级)和资源整合(兼并重组)煤矿项目投产后5年内，不得通过能力核定提高生产能力。生产煤矿重新核定生产能力必须超过5年。强化井下生产布局管理，严禁超强度、超能力生产。”

(4) 国土资源部《矿产资源规划实施管理办法》(国土资发〔2002〕388号)“第三条 矿产资源规划是依法审批和监督矿产资源调查评价、勘查、开发利用的重要依据。矿产资源调查评价、勘查、开发利用与保护及矿山生态环境保护和恢复治理与土地复垦必须遵循矿产资源规划……”

“第十一条 对矿产资源规划和有关政策规定实行开采总量控制的矿产资源，国土资源行政主管部门可以根据矿产资源规划和政策的要求，结合本地实际，制定本行政区的年度开采总量控制方案。”

“第十五条 矿产资源规划一经批准，必须严格执行，不得随意改变。矿产资源规划在实施过程中，因特殊情况确实需要调整或者修改，由原编制机关按照有关程序 and 规定，提出规划调整或者修改方案，报原审批机关批准。”

### 【处理处罚依据】\*

国土资源部《矿产资源规划实施管理办法》（国土资发〔2002〕388号）“第二十三条 对违反法律法规和矿产资源规划勘查、开采矿产资源的，国土资源行政主管部门应当及时予以纠正；造成矿产资源破坏的，要坚决依法查处；构成犯罪的，要依法追究刑事责任。

第二十四条 对违反法律法规和矿产资源规划，审批和颁发勘查许可证、采矿许可证的，上级国土资源行政主管部门应当及时予以纠正，并依法追究直接责任人和有关领导的责任；对在规划确定的禁止勘查区、禁止开采区内审批、颁发勘查许可证、采矿许可证的，应当从重查处；给当事人造成损失的，应当追究责任，由责任单位赔偿相对人的损失。

第二十五条 从事国土资源行政管理的工作人员在矿产资源规划实施工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊、索贿受贿的，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

## 二、违规审批、出让矿业权的行为

### ◆ 2.1 违规审批新设矿业权

#### 【常见表现形式】

- 2.1.1 超越审批权限颁发勘查许可证、采矿许可证
- 2.1.2 以“化大为小、化整为零”方式规避国土资源部门审批
- 2.1.3 新设探矿权勘查程度低于原有工作程度
- 2.1.4 主管部门违规下放矿业权的审批颁证权限

#### 【定性依据】

- (1) 国土资源部《关于规范勘查许可证采矿许可证权限有关问题的通知》（国土

资发〔2005〕200号）“一、勘查登记

（一）石油、烃类天然气、煤成（层）气、放射性矿产勘查，由国土资源部颁发勘查许可证。

（二）煤炭勘查区块面积大于30平方公里（含）的勘查项目，由国土资源部颁发勘查许可证，其余授权省级人民政府国土资源主管部门颁发勘查许可证。

（三）钨、锡、锑、稀土矿产勘查投资大于500万元人民币（含），或勘查区块面积大于15平方公里（含）的勘查项目，由国土资源部颁发勘查许可证，其余授权省级人民政府国土资源主管部门颁发勘查许可证。

（四）油页岩、金、银、铂、锰、铬、钴、铁、铜、铅、锌、铝、镍、钼、磷、钾、铯、铷、钽矿产勘查投资大于500万元人民币（含）的勘查项目，由国土资源部颁发勘查许可证，其余授权省级人民政府国土资源主管部门颁发勘查许可证。

（五）二氧化碳气、地热、硫、金刚石、石棉、矿泉水矿产勘查，授权省级人民政府国土资源主管部门颁发勘查许可证。

（六）海域（含内水）、跨省、自治区、直辖市的矿产勘查，由国土资源部颁发勘查许可证。

（七）外商投资勘查矿产资源，应符合外商投资产业指导目录的有关规定，按照本通知对内资勘查规定的发证权限颁发勘查许可证。

## 二、采矿登记

（八）石油、烃类天然气、煤成（层）气、放射性矿产由国土资源部颁发采矿许可证。

（九）煤（煤井田储量1亿吨（含）以上，其中焦煤井田储量5000万吨（含）以上）、油页岩矿床储量规模为大型（含）以上的，由国土资源部颁发采矿许可证，其余授权省级人民政府国土资源主管部门颁发采矿许可证。

（十）钨、锡、锑、稀土矿床储量规模为中型（含）以上的，由国土资源部颁发采矿许可证，其余授权省级人民政府国土资源主管部门颁发采矿许可证。

（十一）金、银、铂、锰、铬、钴、铁、铜、铅、锌、铝、镍、钼、磷、钾、铯、金刚石、铷、钽矿床储量规模为大型（含）以上的，由国土资源部颁发采矿许可证，其

余授权省级人民政府国土资源主管部门颁发采矿许可证。

(十二) 二氧化碳气、地热、硫、石棉、矿泉水的开采，授权省级人民政府国土资源主管部门颁发采矿许可证。

(十三) 海域(含内水)、跨省、自治区、直辖市开采矿产资源的，由国土资源部颁发采矿许可证。

(十四) 外商投资开采矿产资源，应符合外商投资产业指导目录的有关规定，按照本通知对内资企业发证的权限颁发采矿许可证。

### 三、有关要求

(十五) 对国家规划矿区和对国民经济具有重要价值矿区，由国土资源部批准其矿业权设置方案后，审批权限按本通知的规定办理。

(十六) 在此之前省级人民政府国土资源主管部门已经颁发的勘查许可证、采矿许可证，凡与本通知规定不符的，在办理延续、转让、变更时，由省级人民政府国土资源主管部门提出意见后，将审批登记资料报部办理。

(十七) 省级人民政府国土资源主管部门对国土资源部授权其审批登记颁发的勘查许可证、采矿许可证的权限不得再行授权。

(十八) ……严禁越权发证；严禁新设探矿权勘查程度低于原有工作程度严禁将大中型储量规模的矿产地化大为小，分割出让。”

(2) 国土资源部《关于加强国家规划矿区内矿权管理的通知》(国土资发〔2004〕206号)“一、国家规划矿区是国家根据建设规划和矿产资源规划，为建设大、中型矿山划定的矿产资源分布区域。国家规划矿区内规划矿种的探矿权、采矿权的设立由国土资源部决定。”

(3) 《矿产资源勘查区块登记管理办法》(1998年)“第十条 勘查许可证有效期最长为3年；但是，石油、天然气勘查许可证有效期最长为7年。需要延长勘查工作时间的，探矿权人应当在勘查许可证有效期届满的30日前，到登记管理机关办理延续登记手续，每次延续时间不得超过2年。

……

石油、天然气滚动勘探开发的采矿许可证有效期最长为15年；但是，探明储量的

区块，应当申请办理采矿许可证。”

(4) 国土资源部《关于进一步规范探矿权管理有关问题的通知》(国土资发〔2009〕200号)“(八)新立探矿权有效期为3年，每延续一次时间最长为2年，并应提高符合规范要求的地质勘查工作阶段。确需延长本勘查阶段时间的，省级以上登记管理机关应组织进行专家论证，并进行审查，可再准予一次在本勘查阶段的延续，但应缩减勘查面积，每次缩减的勘查面积不得低于首次勘查许可证载明勘查面积的25%。本通知下发前已设立的探矿权，可允许在同一勘查阶段延续一次。”

#### 【处理处罚依据】\*

(1) 国土资源部《关于规范勘查许可证采矿许可证权限有关问题的通知》(国土资发〔2005〕200号)“(十八)……对违法违规颁发勘查许可证、采矿许可证的行为，要依法追究发证机关及直接责任人的责任。对省级人民政府国土资源主管部门越权颁发勘查许可证或采矿许可证、国土资源部责令限期纠正而又逾期不纠正的，国土资源部将直接予以撤销。对一年内越权发证两次以上的，国土资源部将停止对该矿种的授权。”

(2) 《矿产资源勘查区块登记管理办法》(1998年)“第三十三条 探矿权人被吊销勘查许可证的，自勘查许可证被吊销之日起6个月内，不得再申请探矿权。

第三十四条 登记管理机关工作人员徇私舞弊、滥用职权、玩忽职守，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。”

## ◆ 2.2 违规出让矿业权

#### 【常见表现形式】

- 2.2.1 将应以招拍挂方式出让的矿业权违规采取批准申请方式出让；
- 2.2.2 将应以招拍挂方式出让的矿业权违规采取协议方式出让；
- 2.2.3 低于评估底价出让矿业权
- 2.2.4 由高风险矿种变为低风险矿种，规避招拍挂且未补缴探矿权价款
- 2.2.5 对以招拍挂或协议出让方式取得低风险类矿产探矿权的，违规批准其扩大勘查范围
- 2.2.6 以协议方式出让的矿业权价款低于类似条件下的市场价
- 2.2.7 因规划及矿业权设置方案调整需要扩大勘查范围的，出让探矿权价款低于市场价
- 2.2.8 以虚假的规划及矿业权设置方案调整为名，批准扩大勘查范围
- 2.2.9 未通过集体会审即以协议方式出让矿业权

#### 【定性依据】

(1) 国土资源部《矿业权出让转让管理暂行规定》(国土资发〔2000〕309号)“第十七条 以批准申请方式出让经勘查形成矿产地的矿业权的，登记管理机关按照评估确认的结果收缴矿业权价款。

以招标、拍卖方式出让经勘查形成矿产地的矿业权的，登记管理机关应依据评估确认的结果确定招标、拍卖的底价或保留价，成交后登记管理机关按照实际交易额收取矿业权价款。”

(2) 国土资源部《探矿权采矿权招标拍卖挂牌管理办法(试行)》(国土资发〔2003〕197号)“第十条 有下列情形之一的，主管部门不得以招标拍卖挂牌的方式授予：(一)探矿权人依法申请其勘查区块范围内的采矿权；(二)符合矿产资源规划或者矿区总体规划的矿山企业的接续矿区、已设采矿权的矿区范围上下部需要统一开采的区域；(三)为国家重点基础设施建设项目提供建筑用矿产；(四)探矿权采矿权权属有争议；(五)法律法规另有规定以及主管部门规定因特殊情形不适于以招标拍卖挂牌方式授予的。”

(3) 国土资源部《关于进一步规范矿业权出让管理的通知》(国土资发〔2006〕12号)“一、矿业权的分类及出让方式。按照颁发勘查许可证、采矿许可证的法定权限，

矿业权出让由县级以上人民政府国土资源主管部门负责，依法办理。

(一) 属于《矿产勘查开采分类目录》(以下简称《分类目录》，见附件)规定的第一类矿产的勘查，并在矿产勘查工作空白区或虽进行过矿产勘查但未获可供进一步勘查矿产地的区域内，以申请在先即先申请者先依法登记的方式出让探矿权。

(二) 属于下列情形的，以招标拍卖挂牌方式出让探矿权。

1. 《分类目录》规定的第二类矿产；
2. 《分类目录》规定的第一类矿产，已进行过矿产勘查工作并获可供进一步勘查的矿产地或以往采矿活动显示存在可供进一步勘查的矿产地。

(三) 属于下列情形的，不再设探矿权，而以招标拍卖挂牌方式直接出让采矿权。

1. 《分类目录》规定的第三类矿产；
2. 《分类目录》规定的第一类、第二类矿产，探矿权灭失、但矿产勘查工作程度已经达到详查(含)以上程度并符合开采设计要求的矿产地；
3. 《分类目录》规定的第一类、第二类矿产，采矿权灭失或以往有过采矿活动，经核实存在可供开采矿产储量或有经济价值矿产资源的矿产地。

(四) 石油、天然气、煤成(层)气、铀、钍矿产资源的勘查开采，按照现行规定进行管理并逐步完善。

(五) 以招标拍卖挂牌方式出让探矿权采矿权有下列情形之一的，经批准允许以协议方式出让。

1. 国务院批准的重点矿产资源开发项目和为国务院批准的重点建设项目提供配套资源的矿产地；
2. 已设采矿权需要整合或利用原有生产系统扩大勘查开采范围的毗邻区域；
3. 经省(区、市)人民政府同意，并正式行文报国土资源部批准的大型矿产资源开发项目；
4. 国家出资为危机矿山寻找接替资源的找矿项目。

协议出让探矿权采矿权，必须通过集体会审，从严掌握。协议出让的探矿权采矿权价款不得低于类似条件下的市场价。

(六) 有下列情形之一的，应以招标的方式出让探矿权采矿权。

1. 根据法律法规、国家政策规定可以新设探矿权采矿权的环境敏感地区和未达到国家规定的环境质量标准的地区；
2. 共伴生组分多、综合开发利用技术水平要求高的矿产地；
3. 矿产资源规划规定的其他情形。”

“二、……（五）原《探矿权采矿权招标拍卖挂牌管理办法（试行）》中第七条、第八条、第九条规定的内容，以本通知的规定为准。”

（4）财政部、国土资源部《关于深化探矿权采矿权有偿取得制度改革有关问题的通知》（财建〔2006〕694号）“一、探矿权、采矿权全面实行有偿取得制度。国家出让新设探矿权、采矿权，除按规定允许以申请在先方式或以协议方式出让的以外，一律以招标、拍卖、挂牌等市场竞争方式出让。”

（5）国土资源部《关于进一步规范探矿权管理有关问题的通知》（国土资发〔2009〕200号）“（十一）探矿权人申请扩大勘查范围的，比照新立探矿权程序进行审查。以招标、拍卖、挂牌和协议出让方式取得低风险类矿产勘查的探矿权人，不得申请扩大勘查范围。根据规划及矿业权设置方案需要调整扩大范围的，按照协议出让方式进行申请和审批。协议出让的探矿权价款不得低于类似条件下的市场价。

（十二）探矿权人申请变更勘查矿种，应提交勘查过程中新发现矿种的地质勘查报告。……由高风险类矿种变更为低风险类矿种的，原则上不允许变更，确系勘查过程中新发现的，由省级以上登记管理机关组织的专家论证和社会公示后，可允许变更勘查矿种，但需评估补交探矿权价款。……”

#### 【处理处罚依据】\*

（1）国土资源部《矿业权出让转让管理暂行规定》（国土资发〔2000〕309号）“第六十四条 登记管理机关违反本规定发证或审批的，应及时纠正；对当事人造成损失的，应依据有关法律规定给予赔偿。

第六十五条 登记管理机关工作人员徇私舞弊、滥用职权、玩忽职守，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。”

（2）国土资源部《探矿权采矿权招标拍卖挂牌管理办法（试行）》（国土资发〔2003〕



197号)“第十一条 违反本办法第七条、第八条、第九条和第十条的规定授予探矿权采矿权的,由上级主管部门责令限期改正;逾期不改正的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分。”

### ◆ 2.3 违规或虚假招拍挂

#### 【常见表现形式】

- 2.3.1 中标人不符合规定条件
- 2.3.2 拍卖时竞买人数达不到规定人数
- 2.3.3 挂牌时间少于规定时间或报价不符合规定
- 2.3.4 违规设置限制出让条件,排斥潜在投标人、竞买人进行招拍挂
- 2.3.5 对中标人先征后返矿业权出让价款

#### 【定性依据】\*

(1) 国土资源部《探矿权采矿权招标拍卖挂牌管理办法(试行)》(国土资发〔2003〕197号)“第二十一条 主管部门应当在颁发勘查许可证、采矿许可证前一次性收取探矿权采矿权价款。探矿权采矿权价款数额较大的,经上级主管部门同意可以分期收取。探矿权采矿权价款的使用和管理按照有关规定执行。”

“第二十八条 探矿权采矿权招标的,投标人不得少于三人。

……

第三十三条 确定的中标人应当符合下列条件之一:

(一)能够最大限度地满足招标文件中规定的各项综合评价标准;

(二)能够满足招标文件的实质性要求,并且经评审的投标价格最高,但投标价格低于标底的除外。

……

第三十五条 探矿权采矿权拍卖的,竞买人不得少于三人。少于三人的,主管部门应当停止拍卖。

……

第四十条 探矿权采矿权挂牌的，主管部门应当于挂牌起始日 20 日前发布挂牌公告。

第四十一条 探矿权采矿权挂牌的，主管部门应当在挂牌起始日，将起始价、增价规则、增价幅度、挂牌时间等，在挂牌公告指定的场所挂牌公布。挂牌时间不得少于 10 个工作日。

……

第四十四条 挂牌期限届满，主管部门按照下列规定确定是否成交：

(一) 在挂牌期限内只有一个竞买人报价，且报价高于底价的，挂牌成交；

(二) 在挂牌期限内有两个或者两个以上的竞买人报价的，出价最高者为竞得人；报价相同的，先提交报价单者为竞得人，但报价低于底价者除外；

(三) 在挂牌期限内无人竞买或者竞买人的报价低于底价的，挂牌不成交。

在挂牌期限截止前 30 分钟仍有竞买人要求报价的，主管部门应当以当时挂牌价为起始价进行现场竞价，出价最高且高于底价的竞买人为竞得人。”

(2) 财政部、国土资源部《关于探矿权采矿权有偿取得制度改革有关问题的补充通知》(财建〔2008〕22 号)“四、……由国土资源部登记发证的矿业权，其探矿权价款在 500 万元以下、采矿权价款在 3000 万元以下的，价款原则上一次性缴清；由地方登记发证的矿业权，其探矿权、采矿权价款一次性缴清的标准，由各省根据本省实际情况制定。”

#### 【处理处罚依据】\*

(1) 国土资源部《矿业权出让转让管理暂行规定》(国土资发〔2000〕309 号)“第六十条 在招标、拍卖矿业权过程中，受委托的中介机构、评标委员会、投标人、竞标人有违法、违规行为的，由登记管理机关按有关法律法规的规定予以处罚。……”

(2) 国土资源部《探矿权采矿权招标拍卖挂牌管理办法(试行)》(国土资发〔2003〕197 号)“第六条 主管部门工作人员在探矿权采矿权招标拍卖挂牌活动中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，依法给予行政处分。”

## ◆2.4 资源储量和矿业权价款评估不实

### 【常见表现形式】

- 2.4.1 《矿业权储量评估报告》参数错误
- 2.4.2 矿业权评估报告未通过国土部门评审认定和储量登记
- 2.4.3 违规选用矿业权评估方法
- 2.4.4 错误选取矿业权评估参数
- 2.4.5 违规确定评估范围
- 2.4.6 纳入评估范围的矿业权储量报告或勘查成果与地质勘查部门的工作成果不一致

### 【定性依据】

(1) 国土资源部《〈煤、泥炭地质勘查规范〉实施指导意见》(国土资发〔2007〕40号)中的有关具体规定。

(2) 国土资源部《关于规范矿业权评估报告备案有关事项的通知》(国土资发〔2008〕182号)“一、探矿权和采矿权价款评估(以下统称‘矿业权价款评估’)实行统一的评估报告备案监督管理。二、矿业权评估机构向国土资源行政主管部门报送矿业权价款评估报告,须提交以下材料:(一)矿业权价款评估报告报送备案函(见附件1)。(二)矿业权价款评估报告原件及有关附件、附表、附图。”

(3) 国土资源部《矿业权评估指南》(2006年修订)

(4) 中国矿业权评估师协会《中国矿业权评估准则》(2010年公告第5号)

(5) 国土资源部《矿业权评估管理办法(试行)》(国土资发〔2008〕174)“第十条 矿业权评估师在依据、参考或引用其他有相应资格的单位出具的地质报告、评审意见书和其他研究、设计、论证报告、矿山企业生产经营指标等的数据和结论时,应对所引用资料的信任程度、满足评估目的需要程度、遵守现行规范标准等做出客观、独立的评述,并对评估方法和参数的采用、评估结果的合理性负责。”

### 【处理处罚依据】\*

(1) 国土资源部《矿业权出让转让管理暂行规定》(国土资发〔2000〕309号)“第六十条 在招标、拍卖矿业权过程中,受委托的中介机构、评标委员会、投标人、竞标人有违法、违规行为的,由登记管理机关按有关法律法规的规定予以处罚。评估机构在招标、拍卖过程中泄露评估价值的,除依法追究法律责任外,国务院地质矿产主管部门责令其停业一年,再次发生的,取消评估资格。”

(2) 国土资源部《矿业权评估管理办法(试行)》(国土资发〔2008〕174)“第十六条 职业矿业权评估师有下列行为之一的,由注册机构撤销职业注册,并不予再次办理注册:

……

(七) 签署虚假或有重大差错或遗漏评估报告的;

……”

“第二十四条 矿业权评估机构有下列行为之一的,由登记机关撤销登记,并不予再次办理登记:

……

(六) 出具虚假或有重大差错或遗漏评估报告的;

……”

“第三十一条……对违反法律法规、矿业权评估准则和本办法规定的评估师和评估机构,应当追究责任。”

## ◆2.5 违规办理采矿权保留、延续审批手续

### 【常见表现形式】

- 2.5.1 违规为资源枯竭的采矿权办理保留、延续审批手续
- 2.5.2 违规为长期达不到最低开采规模要求采矿权办理保留、延续审批手续
- 2.5.3 未在有效期内进行了延续审批手续
- 2.5.4 未按时限和地质勘查工作阶段办理延续探矿权
- 2.5.5 违规延续同一勘查阶段的探矿权

2.5.6 未按规定缩减面积延续探矿权

2.5.7 颁发、延长矿业权许可证的有效期超出法定年限或次数

### 【定性依据】

(1) 国土资源部《关于加强国家规划矿区内矿权管理的通知》(国土资发〔2004〕206号)“五、对于国家规划矿区范围内已有的小型矿山和小矿，应当按照规划的整体布局逐渐进行整合。

……

(二) 对资源已经枯竭的小型矿山和小矿，应依法关闭，注销采矿许可证。

(三) 对开采规模低于规划规定的最低开采规模的小型矿山和小矿，采矿许可证到期后不得办理延续登记手续。

(四) 对影响规划区整体规模开采布局的矿山，不得再行扩大生产规模。对不能纳入统一开发方案的，采矿许可证到期后不得办理延续登记手续。

(五) 鼓励国家规划矿区内的中小型矿山和小矿通过联合、改组、兼并等方式走规模化生产、集约化经营的道路。”

(2) 《矿产资源开采登记管理办法》(1998年)“第七条 采矿许可证有效期，按照矿山建设规模确定：大型以上的，采矿许可证有效期最长为30年；中型的，采矿许可证有效期最长为20年；小型的，采矿许可证有效期最长为10年。采矿许可证有效期满，需要继续采矿的，采矿权人应当在采矿许可证有效期届满的30日前，到登记管理机关办理延续登记手续。采矿权人逾期不办理延续登记手续的，采矿许可证自行废止。”

(3) 《矿产资源勘查区块登记管理办法》(1998年)“第十条 勘查许可证有效期最长为3年；但是，石油、天然气勘查许可证有效期最长为7年。需要延长勘查工作时间的，探矿权人应当在勘查许可证有效期届满的30日前，到登记管理机关办理延续登记手续，每次延续时间不得超过2年。探矿权人逾期不办理延续登记手续的，勘查许可证自行废止。石油、天然气滚动勘探开发的采矿许可证有效期最长为15年；但是，探明储量的区块，应当申请办理采矿许可证。”

(4) 国土资源部《关于进一步规范探矿权管理有关问题的通知》(国土资发〔2009〕200号)“(八)新立探矿权有效期为3年,每延续一次时间最长为2年,并应提高符合规范要求的地质勘查工作阶段。确需延长本勘查阶段时间的,省级以上登记管理机关应组织进行专家论证,并进行审查,可再准予一次在本勘查阶段的延续,但应缩减勘查面积,每次缩减的勘查面积不得低于首次勘查许可证载明勘查面积的25%。本通知下发前已设立的探矿权,可允许在同一勘查阶段延续一次。”

#### 【处理处罚依据】\*

国土资源部《关于加强国家规划矿区内矿权管理的通知》(国土资发〔2004〕206号)“六、……对在国家规划矿区内越权发证的行为,要及时彻底予以纠正,同时追究主要负责人及当事人的责任。”

### 三、违反矿业权勘查开采和转让规定的行为

#### ◆ 3.1 违规或非法勘查开采矿产资源

##### 【常见表现形式】

- 3.1.1 无证开采
- 3.1.2 非法探矿
- 3.1.3 未经国务院有关主管部门批准开采国家保护性特定矿种
- 3.1.4 不具备探矿、采矿资质的,从事探矿、采矿
- 3.1.5 煤矿超过核定生产能力开采煤炭
- 3.1.6 破坏性开采造成矿产资源严重破坏

##### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国矿产资源法》(1996年修订)“第三条 矿产资源属于国家所有,由国务院行使国家对矿产资源的所有权。……”

勘查、开采矿产资源，必须依法分别申请、经批准取得探矿权、采矿权，并办理登记；但是，已经依法申请取得采矿权的矿山企业在划定的矿区范围内为本企业的生产而进行的勘查除外。……

从事矿产资源勘查和开采的，必须符合规定的资质条件。”

“第十七条 国家对国家规划矿区、对国民经济具有重要价值的矿区和国家规定实行保护性开采的特定矿种，实行有计划的开采；未经国务院有关主管部门批准，任何单位和个人不得开采。”

“第二十九条 开采矿产资源，必须采取合理的开采顺序、开采方法和选矿工艺。矿山企业的开采回采率、采矿贫化率和选矿回收率应当达到设计要求。”

(2)《中华人民共和国矿产资源法实施细则》(1994年)“第五条 国家对矿产资源的勘查、开采实行许可证制度。勘查矿产资源，必须依法申请登记，领取勘查许可证，取得探矿权；开采矿产资源，必须依法申请登记，领取采矿许可证，取得采矿权。”

(3)发展改革委《关于规范煤矿生产能力核定和严格控制超能力生产的紧急通知》(发改运行〔2005〕1091号)“二、加强按核定能力组织生产的监管，严格控制煤矿超能力生产行为”

#### 【处理处罚依据】\*

(1)《中华人民共和国矿产资源法》(1996年修订)“第三十九条 违反本法规定，未取得采矿许可证擅自采矿的，擅自进入国家规划矿区、对国民经济具有重要价值的矿区范围采矿的，擅自开采国家规定实行保护性开采的特定矿种的，责令停止开采、赔偿损失，没收采出的矿产品和违法所得，可以并处罚款；拒不停止开采，造成矿产资源破坏的，依照刑法第一百五十六条的规定对直接责任人员追究刑事责任。单位和个人进入他人依法设立的国有矿山企业和其他矿山企业矿区范围内采矿的，依照前款规定处罚。

第四十条 超越批准的矿区范围采矿的，责令退回本矿区范围内开采、赔偿损失，没收越界开采的矿产品和违法所得，可以并处罚款；拒不退回本矿区范围内开采，造成矿产资源破坏的，吊销采矿许可证，依照刑法第一百五十六条的规定对直接责任人员追究刑事责任”。

(2)《中华人民共和国矿产资源法实施细则》(1994年)“第四十二条依照《矿产资源法》第三十九条、第四十条、第四十二条、第四十三条、第四十四条规定处以罚款的,分别按照下列规定执行:

(一)未取得采矿许可证擅自采矿的,擅自进入国家规划矿区、对国民经济具有重要价值、价值的矿区和他人矿区范围采矿的,擅自开采国家规定实行保护性开采的特定矿种的,处以违法所得50%以下的罚款;

(二)超越批准的矿区范围采矿的,处以违法所得30%以下的罚款;

(三)买卖、出租或者以其他形式转让矿产资源的,买卖、出租采矿权的,对卖方、出租方、出让方处以违法所得一倍以下的罚款;

(四)非法用采矿权作抵押的,处以5000元以下的罚款;

.....

(六)采取破坏性的开采方法开采矿产资源,造成矿产资源严重破坏的,处以相当于矿产资源损失价值50%以下的罚款。”

(3)《矿产资源勘查区块登记管理办法》(1998年)“第二十六条 违反本办法规定,未取得勘查许可证擅自进行勘查工作的,超越批准的勘查区块范围进行勘查工作的,由县级以上人民政府负责地质矿产管理工作的部门按照国务院地质矿产主管部门规定的权限,责令停止违法行为,予以警告,可以并处10万元以下的罚款。

第二十七条 违反本办法规定,未经批准,擅自进行滚动勘探开发、边探边采或者试采的,由县级以上人民政府负责地质矿产管理工作的部门按照国务院地质矿产主管部门规定的权限,责令停止违法行为,予以警告,没收违法所得,可以并处10万元以下的罚款。

第二十八条 违反本办法规定,擅自印制或者伪造、冒用勘查许可证的,由县级以上人民政府负责地质矿产管理工作的部门按照国务院地质矿产主管部门规定的权限,没收违法所得,可以并处10万元以下的罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

.....

第三十二条 违反本办法规定勘查石油、天然气矿产的,由国务院地质矿产主管部门按照本办法的有关规定给予行政处罚。”



## ◆3.2 违规转让国有矿业权

### 【常见表现形式】

- 3.2.1 未经评估转让国家出资探明的矿产地
- 3.2.2 未经评估以折股方式缴纳矿业权
- 3.2.3 转让国家出资探明矿产地，未缴纳或未以折股方式缴纳矿业权价款

### 【定性依据】

(1) 《探矿权采矿权转让管理办法》(1998年)“第九条 转让国家出资勘查所形成的探矿权、采矿权的，必须进行评估。……”

(2) 国土资源部《关于在矿业权转让时做好有关工作的通知》(国土资发〔1999〕385号)“二、凡是转让由国家出资勘查形成的探矿权、采矿权的，必须由取得探矿权、采矿权评估资格的评估机构进行探矿权、采矿权评估和国土资源部及委托的省(区、市)地矿行政主管部门确认，并对探矿权、采矿权价款进行处置。”

(3) 国土资源部《矿业权出让转让管理暂行规定》(国土资发〔2000〕309号)“第八条 矿业权人转让国家出资勘查形成的矿业权的，应由矿业权人委托评估机构进行矿业权评估。”

“第三十六条 矿业权转让是指矿业权人将矿业权转移的行为，包括出售、作价出资、合作、重组改制等。……”

“第三十九条 转让国家出资勘查形成的矿业权的，转让人以评估确认的结果为底价向受让人收取矿业权价款或作价出资。……”

(4) 财政部、国土资源部《关于深化探矿权采矿权有偿取得制度改革有关问题的通知》(财建〔2006〕694号)“三、……探矿权、采矿权人无偿占有属于国家出资(包括中央财政出资、地方财政出资或中央财政和地方财政共同出资，下同)探明矿产地的探矿权和无偿取得的采矿权，由国土资源管理部门会同财政部门进行清理，并对清理后的探矿权、采矿权进行评估，其中：采矿权按照剩余资源储量进行评估。探矿权、采矿权人按照探矿权、采矿权审批登记管理机关确认、核准或备案的价款评估结果，首先应

当以资金方式向国家缴纳探矿权、采矿权价款；对以资金方式向国家缴纳探矿权、采矿权价款确有困难的，可遵循探矿权、采矿权人自愿原则，按照本通知有关规定报经批准后，以折股方式缴纳。”

“五、……探矿权、采矿权人无偿占有属于中央财政出资或中央财政和地方财政共同出资探明矿产地的探矿权和无偿取得的采矿权，对以资金方式缴纳探矿权、采矿权价款确有困难且符合下列条件之一的，按照探矿权、采矿权人自愿的原则，在报经财政部会同国土资源部批准后，可以将应缴纳的探矿权、采矿权价款部分或全部以折股方式向国家缴纳：

……

(二) 经国务院或省级人民政府批准改组改制，并以探矿权、采矿权评估价值作为资产进入改制企业；

……”

(5) 国务院办公厅《转发财政部关于改革国有资产评估行政管理方式加强资产评估监督管理工作意见的通知》(国办发〔2001〕102号)“国有资产占有单位在发生公司制改建、对外投资、合并、分立、清算、股权比例变动、产权转让、资产拍卖、租赁、资产涉讼及其他影响国有权益等行为时，必须遵照国家现行法律法规的要求，独立聘请中介机构进行资产评估，不得有意或借故规避评估程序，不得借评估行为弄虚作假、侵吞国有资产。”

(6) 国资委《企业国有资产评估管理暂行办法》(2005年国资委第12号令)“第六条 企业有下列行为之一的，应当对相关资产进行评估：

……

(五) 产权转让；

(六) 资产转让、置换；

……”

#### 【处理处罚依据】\*

(1) 国土资源部《关于在矿业权转让时做好有关工作的通知》(国土资发〔1999〕

385号)“五、凡是在1998年2月12日以后已经发生探矿权、采矿权转让,但没有按照《探矿权采矿权转让管理办法》的规定经过评估、确认和转让审批或探矿权、采矿权价款没有经过处置的,应当在本通知发布之日起的六个月内,到地矿行政管理部门补办手续,逾期不办理的,将依法予以行政处罚。”

(2) **国资委、财政部《企业国有产权转让管理暂行办法》**(2003年国资委、财政部第3号令)“第三十二条 在企业国有产权转让过程中,转让方、转让标的企业和受让方有下列行为之一的,国有资产监督管理机构或者企业国有产权转让相关批准机构应当要求转让方终止产权转让活动,必要时应当依法向人民法院提起诉讼,确认转让行为无效。

.....

(三) 转让方、转让标的企业故意隐匿应当纳入评估范围的资产,或者向中介机构提供虚假会计资料,导致审计、评估结果失真,以及未经审计、评估,造成国有资产流失的;

.....

对以上行为中转让方、转让标的企业负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员,由国有资产监督管理机构或者相关企业按照人事管理权限给予警告,情节严重的,给予纪律处分,造成国有资产损失的,应当负赔偿责任;由于受让方的责任造成国有资产流失的,受让方应当依法赔偿转让方的经济损失;构成犯罪的,依法移送司法机关追究刑事责任。”

(3) **国资委《企业国有资产评估管理暂行办法》**(2005年国资委第12号令)“第二十七条 企业违反本办法,有下列情形之一的,由国有资产监督管理机构通报批评并责令改正,必要时可依法向人民法院提起诉讼,确认其相应的经济行为无效:

(一) 应当进行资产评估而未进行评估;

(二) 聘请不符合相应资质条件的资产评估机构从事国有资产评估活动;

(三) 向资产评估机构提供虚假情况和资料,或者与资产评估机构串通作弊导致评估结果失实的;

.....

第二十八条 企业在国有资产评估中发生违法违规行为或者不正当使用评估报告的，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；涉嫌犯罪的，依法移送司法机关处理。”

(5)《中华人民共和国企业国有资产法》(2008年)“第七十一条 国家出资企业的董事、监事、高级管理人员有下列行为之一，造成国有资产损失的，依法承担赔偿责任；属于国家工作人员的，并依法给予处分：

……

(三)在企业改制、财产转让等过程中，违反法律、行政法规和公平交易规则，将企业财产低价转让、低价折股的；

……

(五)不如实向资产评估机构、会计师事务所提供有关情况和资料，或者与资产评估机构、会计师事务所串通出具虚假资产评估报告、审计报告的；

……”

“第七十三条 国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司的董事、监事、高级管理人员违反本法规定，造成国有资产重大损失，被免职的，自免职之日起五年内不得担任国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司的董事、监事、高级管理人员；造成国有资产特别重大损失，或者因贪污、贿赂、侵占财产、挪用财产或者破坏社会主义市场经济秩序被判处刑罚的，终身不得担任国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司的董事、监事、高级管理人员。

……

第七十五条 违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

### ◆3.3 未达到法定条件转让矿业权

#### 【常见表现形式】

3.3.1 未完成规定的最低勘查投入即转让探矿权

3.3.2 转让的矿业权属有争议

3.3.3 转让的矿业权未按规定缴纳相关税费、价款

（包括：探矿权未缴纳探矿权使用费、探矿权价款；采矿权未缴纳采矿权使用费、采矿权价款、矿产资源补偿费和资源税）

3.3.4 取得探矿权持有不满 2 年，或持有满 1 年但未新发现可供勘查或开采的资源即转让

3.3.5 矿山企业投入采矿生产不满 1 年，转让采矿权

3.3.6 以协议出让方式取得探矿权 5 年之内转让

### 【定性依据】

（1）《矿产资源勘查区块登记管理办法》（1998 年）“第十七条 探矿权人应当自领取勘查许可证之日起，按照下列规定完成最低勘查投入：

（一）第一个勘查年度，每平方公里 2000 元；

（二）第二个勘查年度，每平方公里 5000 元；

（三）从第三个勘查年度起，每个勘查年度每平方公里 10000 元。

探矿权人当年度的勘查投入高于最低勘查投入标准的，高于的部分可以计入下一个勘查年度的勘查投入。

……”

（2）《探矿权采矿权转让管理办法》（1998 年）“第五条 转让探矿权，应当具备下列条件：

（一）自颁发勘查许可证之日起满 2 年，或者在勘查作业区内发现可供进一步勘查或者开采的矿产资源；

（二）完成规定的最低勘查投入；

（三）探矿权属无争议；

（四）按照国家有关规定已经缴纳探矿权使用费、探矿权价款；

（五）国务院地质矿产主管部门规定的其他条件。

第六条 转让采矿权，应当具备下列条件：

（一）矿山企业投入采矿生产满 1 年；

（二）采矿权属无争议；

(三) 按照国家有关规定已经缴纳采矿权使用费、采矿权价款、矿产资源补偿费和资源税;

(四) 国务院地质矿产主管部门规定的其他条件。

国有矿山企业在申请转让采矿权前, 应当征得矿山企业主管部门的同意。”

(3) 国土资源部《关于进一步规范探矿权管理有关问题的通知》(国土资发〔2009〕200号)“(十) 以申请在先、招标、排名、挂牌方式取得的探矿权, 探矿权人申请探矿权转让的, 应持有探矿权满2年, 或持有探矿权满1年且提交经评审备案的普查以上工作程度的地质报告, 或经原登记管理机关组织审查并正式在勘查作业区内新发现可供进一步勘查或开采的矿产资源。

以协议方式取得探矿权的, 5年内不得转让。特殊情况确需转让的, 按协议出让审批程序另行报批。

……”

(4) 国土资源部《关于进一步加强煤炭资源勘查开采管理的通知》(国土资发〔2006〕13号)“(十) 严格矿业权转让审批。探矿权人自领取勘查许可证未满2年的, 或没有按照批准的勘查设计组织施工和投入资金的, 不予批准转让。……”

#### 【处理处罚依据】\*

(1) 《矿产资源勘查区块登记管理办法》(1998年)“第二十九条 违反本办法规定, 有下列行为之一的, 由县级以上人民政府负责地质矿产管理工作的部门按照国务院地质矿产主管部门规定的权限, 责令限期改正; 逾期不改正的, 处5万元以下的罚款; 情节严重的, 原发证机关可以吊销勘查许可证:

……

(二) 未完成最低勘查投入的;

……”

(2) 《探矿权采矿权转让管理办法》(1998年)“第十六条 审批管理机关工作人员徇私舞弊、滥用职权、玩忽职守, 构成犯罪的, 依法追究刑事责任; 尚不构成犯罪的, 依法给予行政处分。”

(3) 国土资源部《矿业权出让转让管理暂行规定》(国土资发〔2000〕309号)“第六十四条 登记管理机关违反本规定发证或审批的,应及时纠正;对当事人造成损失的,应依据有关法律规定给予赔偿。”

### ◆3.4 非法转让矿业权

#### 【常见表现形式】

- 3.4.1 未经国土部门批准转让矿业权
- 3.4.2 以承包等方式转让矿业权
- 3.4.3 倒卖矿权
- 3.4.4 分割转让矿业权

#### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国矿产资源法》(1996年修订)“第六条 ……禁止将探矿权、采矿权倒卖牟利。”

(2)《探矿权采矿权转让管理办法》(1998年)“第三条 除按照下列规定可以转让外,探矿权、采矿权不得转让:

(一) ……探矿权人在完成规定的最低勘查投入后,经依法批准,可以将探矿权转让他人。

(二) 已经取得采矿权的矿山企业,因企业合并、分立,与他人合资、合作经营,或者因企业资产出售以及有其他变更企业资产产权的情形,需要变更采矿权主体的,经依法批准,可以将采矿权转让他人采矿。”

(3) 国土资源部《矿业权出让转让管理暂行规定》(国土资发〔2000〕309号)“第三十八条 采矿权人不得将采矿权以承包等方式转给他人开采经营。”

(4) 国土资源部《关于进一步加强煤炭资源勘查开采管理的通知》(国土资发〔2006〕13号)“(十) 严格矿业权转让审批。 ……煤炭资源矿业权转让要严格按照法定要求和批准的矿业权设置方案进行,严禁分割转让,严禁非法转让。”

### 【处理处罚依据】\*

(1)《中华人民共和国矿产资源法》(1996年修订)“第四十二条 买卖、出租或者以其他形式转让矿产资源的,没收违法所得,处以罚款。

违反本办法第六条的规定将探矿权、采矿权倒卖牟利的,吊销勘查许可证、采矿许可证,没收违法所得,处以罚款。”

(2)《中华人民共和国矿产资源法实施细则》(1994年)“第四十二条 依照《矿产资源法》第三十九条、第四十条、第四十二条、第四十三条、第四十四条规定处以罚款的,分别按照下列规定执行:

……

(三)买卖、出租或者以其他形式转让矿产资源的,买卖、出租采矿权的,对卖方、出租方、出让方处以违法所得一倍以下的罚款;

……”

(3)《探矿权采矿权转让管理办法》(1998年)“第十四条 未经审批管理机关批准,擅自转让探矿权、采矿权的,由登记管理机关责令改正,没收违法所得,处10万元以下的罚款;情节严重的,由原发证机关吊销勘查许可证、采矿许可证。

第十五条 违反本办法第三条第(二)项的规定,以承包等方式擅自将采矿权转给他人进行采矿的,由县级以上人民政府负责地质矿产管理工作的部门按照国务院地质矿产主管部门规定的权限,责令改正,没收违法所得,处10万元以下的罚款;情节严重的,由原发证机关吊销采矿许可证。”

## ◆3.5 持有矿业权的国有企业或单位违规转让国有股权

### 【常见表现形式】

- 3.5.1 未经批准,通过改制、增资扩股、联营、投资、转让等形式转让国有股权
- 3.5.2 未履行公开选择程序转让股权
- 3.5.3 未履行清产、核资、审计程序转让股权
- 3.5.4 未履行评估程序转让股权
- 3.5.5 评估结果未报国资管理部门核准、备案



3.5.6 使用过期失效的评估结果转让股权

3.5.7 相关各方串通评估作价

### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国企业国有资产法》(2008年)“第四十二条 企业改制应当按照规定进行清产核资、财务审计、资产评估,准确界定和核实资产,客观、公正地确定资产的价值。

企业改制涉及以企业的实物、知识产权、土地使用权等非货币财产折算为国有资本出资或者股份的,应当按照规定对折价财产进行评估,以评估确认价格作为确定国有资本出资额或者股份数额的依据。不得将财产低价折股或者有其他损害出资人权益的行为。”

“第四十七条 国有独资企业、国有独资公司和国有资本控股公司合并、分立、改制,转让重大财产,以非货币财产对外投资,清算或者有法律、行政法规以及企业章程规定应当进行资产评估的其他情形的,应当按照规定对有关资产进行评估。

第四十八条 国有独资企业、国有独资公司和国有资本控股公司应当委托依法设立的符合条件的资产评估机构进行资产评估;涉及应当报经履行出资人职责的机构决定的事项的,应当将委托资产评估机构的情况向履行出资人职责的机构报告。

第四十九条 国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司及其董事、监事、高级管理人员应当向资产评估机构如实提供有关情况和资料,不得与资产评估机构串通评估作价。”

(2) 国资委 财政部《企业国有产权转让管理暂行办法》(2003年国资委 财政部第3号令)“第十二条 按照本办法规定的批准程序,企业国有产权转让事项经批准或者决定后,转让方应当组织转让标的企业按照有关规定开展清产核资,根据清产核资结果编制资产负债表和资产移交清册,并委托会计师事务所实施全面审计(包括按照国家有关规定对转让标的企业法定代表人的离任审计)。资产损失的认定与核销,应当按照国家有关规定办理。

转让所出资企业国有产权导致转让方不再拥有控股地位的,由同级国有资产监督管

理机构组织进行清产核资，并委托社会中介机构开展相关业务。

……

第十三条 在清产核资和审计的基础上，转让方应当委托具有相关资质的资产评估机构依照国家有关规定进行资产评估。评估报告经核准或者备案后，作为确定企业国有产权转让价格的参考依据。

在产权交易过程中，当交易价格低于评估结果的 90%时，应当暂停交易，在获得相关产权转让批准机构同意后方可继续进行。”

“第二十一条 转让企业国有产权涉及国有划拨土地使用权转让和由国家出资形成的探矿权、采矿权转让的，应当按照国家有关规定另行办理相关手续。”

“第二十五条 国有资产监督管理机构决定所出资企业的国有产权转让。其中，转让企业国有产权致使国家不再拥有控股地位的，应当报本级人民政府批准。”

(3) 国资委《企业国有资产评估管理暂行办法》(2005 年国资委第 12 号令)“第四条 企业国有资产评估项目实行核准制和备案制。经各级人民政府批准经济行为的事项涉及的资产评估项目，分别由其国有资产监督管理机构负责核准。……”

“第六条 企业有下列行为之一的，应当对相关资产进行评估：

……

- (三) 合并、分立、破产、解散；
- (四) 非上市公司国有股东股权比例变动；
- (五) 产权转让；(六) 资产转让、置换；

……”

“第二十一条 经核准或备案的资产评估结果使用有效期为自评估基准日起 1 年。”

(4) 国务院办公厅《转发国资委关于进一步规范国有企业改制工作实施意见的通知》(国办发〔2005〕60 号)“一、严格制订和审批企业改制方案

……

(三)……拟通过增资扩股实施改制的企业，应当通过产权交易市场、媒体或网络等公开企业改制有关情况、投资者条件等信息，择优选择投资者；情况特殊的，经国有资产监督管理机构批准，可通过向多个具备相关资质条件的潜在投资者提供信息等方式，

选定投资者。企业改制涉及公开上市发行股票的，按照《中华人民共和国证券法》等有关法律法规执行。

……

(五)国有企业改制方案需按照《企业国有资产监督管理暂行条例》(国务院令第 378 号)和国务院国有资产监督管理委员会的有关规定履行决定或批准程序，否则不得实施改制。……国有资产监督管理机构所出资企业改制为非国有企业(国有股不控股及不参股的企业)，改制方案须报同级人民政府批准。

……”

“三、加强对改制企业的财务审计和资产评估

……

(六)企业改制涉及探矿权、采矿权有关事项的，依照国家有关法律以及《探矿权、采矿权转让管理办法》(国务院令第 242 号)、国土资源部《关于印发〈探矿权采矿权招标拍卖挂牌管理办法(试行)〉的通知》(国土资发〔2003〕197 号)、财政部、国土资源部《关于印发〈探矿权采矿权价款转增国家资本管理办法〉的通知》(财建〔2004〕262 号)(备注：财建〔2004〕262 号文件已废止，由“财政部、国土资源部《关于深化探矿权采矿权有偿取得制度改革有关问题的通知》(财建〔2006〕694 号”替代)等有关规定执行。企业改制必须由国土资源主管部门明确探矿权、采矿权的处置方式，但不得单独转让探矿权、采矿权，涉及由国家出资形成的探矿权、采矿权的，应当按照国家有关规定办理处置审批手续。进入企业改制资产范围的探矿权、采矿权，必须经具有矿业权评估资格的中介机构进行评估作价(采矿权评估结果报国土资源主管部门确认)并纳入企业整体资产中，由审批改制方案的单位商国土资源主管部门审批后处置。

(七)没有进入企业改制资产范围的实物资产和专利权、非专利技术、商标权、土地使用权、探矿权、采矿权、特许经营权等资产，改制后的企业不得无偿使用；若需使用的，有偿使用费或租赁费计算标准应参考资产评估价或同类资产的市场价确定。

(八)非国有投资者以实物资产和专利权、非专利技术、商标权、土地使用权、探矿权、采矿权、特许经营权等资产评估作价参与企业改制，由国有产权持有单位和非国有投资者共同认可的中介机构，对双方进入改制企业的资产按同一基准日进行评估；若一

方资产已经评估,可由另一方对资产评估结果进行复核。”

**【处理处罚依据】\***

(1)《中华人民共和国企业国有资产法》(2008年)“第六十八条 履行出资人职责的机构有下列行为之一的,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分:

.....

(三)违反法定的权限、程序,决定国家出资企业重大事项,造成国有资产损失的;

.....”

“第七十一条 国家出资企业的董事、监事、高级管理人员有下列行为之一,造成国有资产损失的,依法承担赔偿责任;属于国家工作人员的,并依法给予处分:

.....

(三)在企业改制、财产转让等过程中,违反法律、行政法规和公平交易规则,将企业财产低价转让、低价折股的;

.....

(五)不如实向资产评估机构、会计师事务所提供有关情况和资料,或者与资产评估机构、会计师事务所串通出具虚假资产评估报告、审计报告的;

.....

国家出资企业的董事、监事、高级管理人员因前款所列行为取得的收入,依法予以追缴或者归国家出资企业所有。

履行出资人职责的机构任命或者建议任命的董事、监事、高级管理人员有本条第一款所列行为之一,造成国有资产重大损失的,由履行出资人职责的机构依法予以免职或者提出免职建议。

第七十二条 在涉及关联方交易、国有资产转让等交易活动中,当事人恶意串通,损害国有产权益的,该交易行为无效。

第七十三条 国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司的董事、监事、高级管理人员违反本法规定,造成国有资产重大损失,被免职的,自免职之日起五年内不

得担任国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司的董事、监事、高级管理人员；造成国有资产特别重大损失，或者因贪污、贿赂、侵占财产、挪用财产或者破坏社会主义市场经济秩序被判处刑罚的，终身不得担任国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司的董事、监事、高级管理人员。

第七十四条 接受委托对国家出资企业进行资产评估、财务审计的资产评估机构、会计师事务所违反法律、行政法规的规定和执业准则，出具虚假的资产评估报告或者审计报告，依照有关法律、行政法规的规定追究法律责任。

第七十五条 违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

(2) **国资委、财政部《企业国有产权转让管理暂行办法》**(2003 年国资委、财政部第 3 号令)“第三十二条 在企业国有产权转让过程中，转让方、转让标的企业和受让方有下列行为之一的，国有资产监督管理机构或者企业国有产权转让相关批准机构应当要求转让方终止产权转让活动，必要时应当依法向人民法院提起诉讼，确认转让行为无效。

(一) 未按本办法有关规定在产权交易机构中进行交易的；

(二) 转让方、转让标的企业不履行相应的内部决策程序、批准程序或者超越权限、擅自转让企业国有产权的；

(三) 转让方、转让标的企业故意隐匿应当纳入评估范围的资产，或者向中介机构提供虚假会计资料，导致审计、评估结果失真，以及未经审计、评估，造成国有资产流失的；

(四) 转让方与受让方串通，低价转让国有产权，造成国有资产流失的；

……

对以上行为中转让方、转让标的企业负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员，由国有资产监督管理机构或者相关企业按照人事管理权限给予警告，情节严重的，给予纪律处分，造成国有资产损失的，应当负赔偿责任；……构成犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。”

(3) **国资委《企业国有资产评估管理暂行办法》**(2005 年国资委第 12 号令)“第二十七条 企业违反本办法，有下列情形之一的，由国有资产监督管理机构通报批评并

责令改正，必要时可依法向人民法院提起诉讼，确认其相应的经济行为无效：

- （一）应当进行资产评估而未进行评估；
- （二）聘请不符合相应资质条件的资产评估机构从事国有资产评估活动；
- （三）向资产评估机构提供虚假情况和资料，或者与资产评估机构串通作弊导致评估结果失实的；
- （四）应当办理核准、备案而未办理。

第二十八条 企业在国有资产评估中发生违法违规行为或者不正当使用评估报告的，对负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员，依法给予处分；涉嫌犯罪的，依法移送司法机关处理。

第二十九条 受托资产评估机构在资产评估过程中违规执业的，由国有资产监督管理机构将有关情况通报其行业主管部门，建议给予相应处罚；情节严重的，可要求企业不得再委托该中介机构及其当事人进行国有资产评估业务；涉嫌犯罪的，依法移送司法机关处理。”

## 四、违反矿山地质环境恢复治理相关规定的行为

### 【常见表现形式】

#### ◆4.1 未建立、未落实矿山地质环境恢复治理制度

### 【常见表现形式】

- 4.1.1 主管部门未建立环境保护与恢复治理制度和目标
- 4.1.2 企业未编制矿山地质环境保护与治理恢复方案
- 4.1.3 企业编制的《矿山地质环境保护与恢复治理方案》内容不完整
- 4.1.4 企业未按《矿山地质环境保护与恢复治理方案》实施项目，或未完全按照治理方案实施
- 4.1.4 国土部门未严格督促企业落实《环境保护与恢复治理方案》

## 【定性依据】

(1) 国土资源部《矿山地质环境保护规定》(2008年国土资源部第44号令)“第十二条 采矿权申请人申请办理采矿许可证时,应当编制矿山地质环境保护与治理恢复方案,报有批准权的国土资源行政主管部门批准。

矿山地质环境保护与治理恢复方案应当包括下列内容:

- (一) 矿山基本情况;
- (二) 矿山地质环境现状;
- (三) 矿山开采可能造成地质环境影响的分析评估(含地质灾害危险性评估);
- (四) 矿山地质环境保护与治理恢复措施;
- (五) 矿山地质环境监测方案;
- (六) 矿山地质环境保护与治理恢复工程经费概算;
- (七) 缴存矿山地质环境保护与治理恢复保证金承诺书。

依照前款规定已编制矿山地质环境保护与治理恢复方案的,不再单独进行地质灾害危险性评估。”

“第十四条 采矿权申请人未编制矿山地质环境保护与治理恢复方案,或者编制的矿山地质环境保护与治理恢复方案不符合要求的,有批准权的国土资源行政主管部门应当告知申请人补正;逾期不补正的,不予受理其采矿权申请。”

“第十六条 采矿权人应当严格执行经批准的矿山地质环境保护与治理恢复方案。

矿山地质环境保护与治理恢复工程的设计和施工,应当与矿产资源开采活动同步进行。”

“第十九条 ……采矿权人未履行矿山地质环境治理恢复义务,或者未达到矿山地质环境保护与治理恢复方案要求,经验收不合格的,有关国土资源行政主管部门应当责令采矿权人限期履行矿山地质环境治理恢复义务。”

“第二十三条 矿山关闭前,采矿权人应当完成矿山地质环境治理恢复义务。采矿权人在申请办理闭坑手续时,应当经国土资源行政主管部门验收合格,并提交验收合格文件,经审定后,返还矿山地质环境治理恢复保证金。

逾期不履行治理恢复义务或者治理恢复仍达不到要求的,国土资源行政主管部门使

用该采矿权人缴存的矿山地质环境治理恢复保证金组织治理，治理资金不足部分由采矿权人承担。”

“第三十六条 本规定实施前已建和在建矿山，采矿权人应当依照本规定编制矿山地质环境保护与治理恢复方案，报原采矿许可证审批机关批准，并缴存矿山地质环境治理恢复保证金。”

(2) 国土资源部办公厅《关于做好矿山地质环境保护与治理恢复方案编制审查及有关工作的通知》(国土资厅发〔2009〕61号)“一、“治理方案”的编制(一)自《规定》施行之日起，采矿权申请人在申请办理采矿许可证时，应当编制‘治理方案’，并不再单独进行地质灾害危险性评估。已取得采矿许可证的，采矿权人应自《规定》施行之日起两年内完成‘治理方案’的编制。《规定》施行之日前已经申请并正在办理采矿许可证的，采矿权申请人应在取得采矿许可证后一年内完成‘治理方案’的编制。

……

### 三、监督管理

各级国土资源行政主管部门应加强对‘治理方案’编制、评审、审查工作的组织领导和管理工作，督促采矿权人按照经审查批准后的‘治理方案’开展治理工作，并对‘治理方案’中包括监测方案等各项措施的落实情况进行检查。”

(3) 国土资源部《全国矿产资源规划(2008~2015年)》(国土资发〔2008〕309号)“七、矿山地质环境保护与恢复治理……(二)加快矿山地质环境恢复治理 明确矿山地质环境恢复治理工作责任。明确矿山地质环境恢复治理的相关法律责任，全面实施矿山环境恢复治理保证金制度，加强对采矿权人履行矿山地质环境恢复治理义务情况的监督检查。明确各级政府对本行政区域内矿山地质环境恢复治理的目标任务，并列入各级政府的任期目标和年度工作目标。

建立矿山地质环境恢复治理分类管理机制。分类指导、区别对待，建立完善矿山地质环境恢复治理的政策激励机制，加快矿山地质环境恢复治理进程。实行差别化资金筹措政策，促进新老矿山及资源枯竭型城市的生态恢复。对于历史遗留的矿山地质环境问题，调动多渠道资金投入恢复治理，到2015年，矿山地质环境恢复治理率达到35%以上。对于新建和生产矿山，按照‘谁破坏，谁治理’的原则，明确矿业权人的义务，严格执



行‘三同时’制度，加强矿山开采和选矿过程中的废污水处理、废石尾矿长期堆放的环境污染治理，实现同步恢复治理。”

#### **【处理处罚依据】\***

国土资源部《矿山地质环境保护规定》（2009年国土资源部第44号令）“第三十条违反本规定，应当编制矿山地质环境保护与治理恢复方案而未编制的，或者扩大开采规模、变更矿区范围或者开采方式，未重新编制矿山地质环境保护与治理恢复方案并经原审批机关批准的，由县级以上国土资源行政主管部门责令限期改正；逾期不改正的，处3万元以下的罚款，颁发采矿许可证的国土资源行政主管部门不得通过其采矿许可证年检。

第三十一条 违反本规定第十六条、第二十三条规定，未按照批准的矿山地质环境保护与治理恢复方案治理的，或者在矿山被批准关闭、闭坑前未完成治理恢复的，由县级以上国土资源行政主管部门责令限期改正；逾期拒不改正的，处3万元以下的罚款，5年内不受理其新的采矿权申请。

第三十三条 违反本规定第二十五条规定，探矿权人未采取治理恢复措施的，由县级以上国土资源行政主管部门责令限期改正；逾期拒不改正的，处3万元以下的罚款，5年内不受理其新的探矿权、采矿权申请。

第三十四条 违反本规定，扰乱、阻碍矿山地质环境保护与治理恢复工作，侵占、损坏、损毁矿山地质环境监测设施或者矿山地质环境保护与治理恢复设施的，由县级以上国土资源行政主管部门责令停止违法行为，限期恢复原状或者采取补救措施，并处3万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十五条 县级以上国土资源行政主管部门工作人员违反本规定，在矿山地质环境保护与治理恢复监督管理中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，对相关责任人依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

### **◆4.2 未按规定建立、管理矿山地质环境恢复治理保证金**

#### **【常见表现形式】**

- 4.2.1 主管部门未建立矿山环境恢复治理保证金制度
- 4.2.2 主管部门未要求企业缴纳环境恢复治理保证金
- 4.2.3 企业未按规定缴纳矿山环境恢复治理保证金
- 4.2.4 主管部门违规批准企业减、免、缓缴矿山环境恢复治理保证金
- 4.2.5 主管部门未专户存储收取的矿山环境恢复治理保证金
- 4.2.6 主管部门未及时返还企业矿山环境治理恢复保证金及利息

### 【定性依据】

(1) 财政部 国土资源部 环保总局《关于逐步建立矿山环境治理和生态恢复责任机制的指导意见》(财建〔2006〕215号)“三、各地要按照‘企业所有、政府监管、专款专用’的原则，由企业在地方财政部门指定的银行开设保证金帐户，并按规定使用资金。地方财政部门会同国土资源、环境保护行政主管部门对企业预提的矿山环境治理恢复保证金进行监管。具体办法由各地根据本地区企业实际情况和国家有关规定自行制定。”

(2) 国土资源部《矿山地质环境保护规定》(2008年国土资源部第44号令)“第十八条 采矿权人应当依照国家有关规定，缴存矿山地质环境治理恢复保证金。

矿山地质环境治理恢复保证金的缴存标准和缴存办法，按照省、自治区、直辖市的规定执行。矿山地质环境治理恢复保证金的缴存数额，不得低于矿山地质环境治理恢复所需费用。

矿山地质环境治理恢复保证金遵循企业所有、政府监管、专户储存、专款专用的原则。

第十九条 采矿权人按照矿山地质环境保护与治理恢复方案的要求履行了矿山地质环境治理恢复义务，经有关国土资源行政主管部门组织验收合格的，按义务履行情况返还相应额度的矿山地质环境治理恢复保证金及利息。……”

(3) 国土资源部《全国矿产资源规划(2008~2015年)》(国土资发〔2008〕309号)“……(五)完善矿山地质环境管理制度。完善矿山地质环境治理恢复保证金制度。制定矿山地质环境治理恢复保证金管理办法，细化保证金交纳标准和使用程序，按照不

低于矿山地质环境治理实际费用的原则，核实矿山企业应交纳的保证金额度，督促矿山企业按时足额缴纳保证金。”

#### **【处理处罚依据】\***

国土资源部《矿山地质环境保护规定》（2009年国土资源部第44号令）“第三十二条 违反本规定第十八条规定，未按期缴存矿山地质环境治理恢复保证金的，由县级以上国土资源行政主管部门责令限期缴存；逾期不缴存的，处3万元以下的罚款。颁发采矿许可证的国土资源行政主管部门不得通过其采矿活动年度报告，不受理其采矿权延续变更申请。”

### **◆4.3 矿山地质环境治理重点工程未按计划实施**

#### **【常见表现形式】**

- 4.3.1 矿山地质环境治理重点工程未按计划开工
- 4.3.2 矿山地质环境治理重点工程未按申报计划实施
- 4.3.3 矿山地质环境治理重点工程未按期完工
- 4.3.4 挤占挪用矿山地质环境治理重点工程专项资金
- 4.3.5 矿山地质环境治理重点工程地方配套资金不到位

#### **【定性依据】**

（1）国土资源部《全国矿产资源规划（2008~2015年）》（国土资发〔2008〕309号）“七、矿山地质环境保护与恢复治理。……（二）……实施矿山地质环境恢复治理重点工程。在矿山地质环境破坏严重、影响人民生命财产安全的地区，划定重点治理区，有计划地开展矿山地质环境治理。重点开展矿山采空区地面塌陷、水土环境污染和矿山固体废弃物占用破坏土地等环境问题治理，改善矿区及周边地区生态环境。加强矿山地质环境恢复治理技术与推广应用。开展矿山地质环境保护与恢复治理示范，部署矿山地质环境恢复治理重点工程，促进矿山地质环境明显改善。”

（2）财政部、国土资源部《关于实施矿山地质环境治理重点工程的通知》（财建

(2010) 175 号) “二、实施步骤 财政部、国土资源部根据评审结果对实施方案进行批复。中央财政原则上按照每个资源枯竭城市三年 3 亿元左右的预算数额控制, 并视重点工程项目实施进展情况分年下达具体预算, 其他资金由地方政府安排和项目单位自筹解决。

### 三、组织实施

……

(二)项目所在地人民政府应根据批复的重点工程实施方案及时组织有关部门开展项目实施。

(三)重点工程实施方案一经批复, 原则上不得调整。……

(四)重点工程实行预决算管理及竣工验收制度。”

(2)各省(市、自治区)编制的《XX省(市、自治区)矿山环境保护与治理规划》(2008-2015年)

(3)各省(市、自治区)编制的《XX省(市、自治区)废弃矿井治理规划》(2008-2015年)

(4)《中华人民共和国预算法实施条例》(1995年)“第三十八条: 各级政府、各部门、各单位应当加强对预算支出的管理, 严格执行预算和财政制度, ……严格按照预算规定的支出用途使用资金; ……”

### 【处理处罚依据】

\* (1) 财政部、国土资源部《关于实施矿山地质环境治理重点工程的通知》(财建(2010) 175 号) “四、监督管理…… (三) 对重点工程未按计划实施或预算执行进度缓慢的, 将暂缓或停止下达项目预算; 对未按规定使用项目资金的, 依照《财政违法行为处罚处分条例》等有关法律法规的规定进行处理。”

(2)《财政违法行为处罚处分条例》(2004年)“第六条 国家机关及其工作人员有下列违反规定使用、骗取财政资金的行为之一的, 责令改正, 调整有关会计账目, 追回有关财政资金, 限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分; 情节较重的, 给予降级或者撤职处分; 情节

严重的，给予开除处分：

……

(二) 截留、挪用财政资金；

……

(四) 违反规定扩大开支范围，提高开支标准；

(五) 其他违反规定使用、骗取财政资金的行为。”

“第十四条 企业和个人有下列行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回违反规定使用、骗取的有关资金，给予警告，没收违法所得，并处被骗取有关资金 10% 以上 50% 以下的罚款或者被违规使用有关资金 10% 以上 30% 以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 3000 元以上 5 万元以下的罚款：

……

(二) 挪用财政资金……”

#### ◆4.4 尾矿库管理使用不规范

##### 【常见表现形式】

##### 4.4.1 尾矿库建设不规范

4.4.1.1 尾矿库勘察、设计、安全评价、施工、监理单位不符合国家规定

4.4.1.2 库址选址不当、威胁下游居民区等

##### 4.4.2 尾矿库运行不规范

4.4.2.1 私自变更尾矿库的筑坝方式等事项

4.4.2.2 未按时进行安全现状评价

4.4.2.3 未及时采取相应措施处置危库、险库和病库

##### 4.4.3 尾矿库回采和闭库管理使用不规范

4.4.3.1 尾矿库超期、超库容等使用

4.4.3.2 尾矿库到期后未及时办理闭库手续

4.4.3.3 尾矿库回采再利用未按规定办理相关手续

## 【定性依据】

\*安全监管总局《尾矿库安全监督管理规定》(2011年安全监管总局第38号令)“第十条 尾矿库的勘察单位应当具有矿山工程或者岩土工程类勘察资质。设计单位应当具有金属非金属矿山工程设计资质。安全评价单位应当具有尾矿库评价资质。施工单位应当具有矿山工程施工资质。施工监理单位应当具有矿山工程监理资质。”

“第十八条 对生产运行的尾矿库,未经技术论证和安全生产监督管理部门的批准,任何单位和个人不得对下列事项进行变更:

- (一) 筑坝方式;
- (二) 排放方式;
- (三) 尾矿物化特性;
- (四) 坝型、坝外坡坡比、最终堆积标高和最终坝轴线的位置;
- (五) 坝体防渗、排渗及反滤层的设置;
- (六) 排洪系统的型式、布置及尺寸;
- (七) 设计以外的尾矿、废料或者废水进库等。

第十九条 尾矿库应当每三年至少进行一次安全现状评价。

第二十条 尾矿库经安全现状评价或者专家论证被确定为危库、险库和病库的,生产经营单位应当分别采取下列措施:

(一) 确定为危库的,应当立即停产,进行抢险,并向尾矿库所在地县级人民政府、安全生产监督管理部门和上级主管单位报告;

(二) 确定为险库的,应当立即停产,在限定的时间内消除险情,并向尾矿库所在地县级人民政府、安全生产监督管理部门和上级主管单位报告;

(三) 确定为病库的,应当在限定的时间内按照正常库标准进行整治,消除事故隐患。”

“第二十四条 尾矿库出现下列重大险情之一的,生产经营单位应当按照安全监管权限和职责立即报告当地县级安全生产监督管理部门和人民政府,并启动应急预案,进行抢险:

- (一) 坝体出现严重的管涌、流土等现象的;

- (二) 坝体出现严重裂缝、坍塌和滑动迹象的；
- (三) 库内水位超过限制的最高洪水位的；
- (四) 在用排水井倒塌或者排水管（洞）坍塌堵塞的；
- ……”

“第二十六条 未经生产经营单位进行技术论证并同意，以及尾矿库建设项目安全设施设计原审批部门批准，任何单位和个人不得在库区从事爆破、采砂、地下采矿等危害尾矿库安全的作业。

第二十七条 尾矿回采再利用工程应当进行回采勘察、安全预评价和回采设计，回采设计应当包括安全设施设计，并编制安全专篇。……

尾矿全部回采后不再进行排尾作业的，生产经营单位应当及时报安全生产监督管理部门履行尾矿库注销手续。具体办法由省级安全生产监督管理部门制定。

第二十八条 尾矿库运行到设计最终标高或者不再进行排尾作业的，应当在一年内完成闭库。特殊情况不能按期完成闭库的，应当报经相应的安全生产监督管理部门同意后方可延期，但延长期限不得超过 6 个月。……”

“第三十二条 尾矿库闭库工作及闭库后的安全理由原生产经营单位负责。”

### 【处理处罚依据】

\*安全监管总局《尾矿库安全监督管理规定》(2011 年安全监管总局第 38 号令)“第三十三条 安全生产监督管理部门应当严格按照有关法律、行政法规、国家标准、行业标准以及本规定要求和‘分级属地’的原则，进行尾矿库建设项目安全设施设计审查、竣工验收和闭库工程安全设施验收；不符合规定条件的，不得批准或者通过验收。进行审查或者验收，不得收取费用。

……

第三十八条 安全生产监督管理部门的工作人员，未依法履行尾矿库安全监督管理职责的，依照有关规定给予行政处分。

第三十九条 生产经营单位或者尾矿库管理单位违反本规定第八条第二款、第十九条、第二十条、第二十一条、第二十二条、第二十三条、第二十四条、第二十六条、第

二十九条第一款规定的，给予警告，并处1万元以上3万元以下的罚款；对主管人员和直接责任人员由其所在单位或者上级主管单位给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十条 生产经营单位或者尾矿库管理单位违反本规定第十八条规定的，给予警告，并处3万元的罚款；情节严重的，依法责令停产整顿或者提请县级以上地方人民政府按照规定权限予以关闭。

第四十一条 生产经营单位违反本规定第二十八条第一款规定不主动实施闭库的，给予警告，并处3万元的罚款。”

## 五、违反矿产资源相关资金征收、管理、使用规定相关行为

### ◆5.1 主管部门违规征收、管理探矿权、采矿权价款及使用费

#### 【常见表现形式】

- 5.1.1 应收未收矿业权价款及相关使用费
- 5.1.2 未及时上交纳入预算管理
- 5.1.3 违规减免矿业权价款
- 5.1.4 未征收资金占用费和滞纳金
- 5.1.5 未按规定的缴库比例解缴矿业权价款

#### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国矿产资源法》(1996年修订)“第五条 国家实行探矿权、采矿权有偿取得的制度；但是，国家对探矿权、采矿权有偿取得费用，可以根据不同情况规定予以减缴、免缴。具体办法和实施步骤由国务院规定。

开采矿产资源，必须按照国家有关规定缴纳资源税和资源补偿费。”

(2)《矿产资源勘查区块登记管理办法》(1998年)“第十二条 国家实行探矿权有偿取得的制度。探矿权使用费以勘查年度计算，逐年缴纳。

探矿权使用费标准：第一个勘查年度至第三个勘查年度，每平方公里每年缴纳100



元；从第四个勘查年度起，每平方公里每年增加 100 元，但是最高不得超过每平方公里每年 500 元。”

(3) 《**矿产资源开采登记管理办法**》(1998 年)“**第十一条** 采矿权使用费和国家出资勘查形成的采矿权价款由登记管理机关收取，全部纳入国家预算管理。……

**第十二条** 有下列情形之一的，由采矿权人提出申请，经省级以上人民政府登记管理机关按照国务院地质矿产主管部门会同国务院财政部门制定的采矿权使用费和采矿权价款的减免办法审查批准，可以减缴、免缴采矿权使用费和采矿权价款：

- (一) 开采边远贫困地区的矿产资源的；
- (二) 开采国家紧缺的矿种的；
- (三) 因自然灾害等不可抗力的原因，造成矿山企业严重亏损或者停产的；
- (四) 国务院地质矿产主管部门和国务院财政部门规定的其他情形。”

(4) 《**中华人民共和国预算法实施条例**》(1995 年)“**第三十五条** 各级财政、税务、海关等预算收入征收部门，必须依照有关法律、行政法规和财政部的有关规定，积极组织预算收入，按照财政管理体制的规定及时将预算收入缴入中央国库和地方国库。……

各项预算收入的减征、免征或者缓征，必须按照有关法律、行政法规和财政部的有关规定办理。任何单位和个人不得擅自决定减征、免征、缓征应征的预算收入。”

(5) **财政部《探矿权采矿权使用费和价款管理办法》**(财综字〔1999〕74 号)“**第二条** 在中华人民共和国领域及管辖海域勘查、开采矿产资源，均须按规定交纳探矿权采矿权使用费、价款。”

“**第五条** 探矿权采矿权使用费收取标准。(一) 探矿权使用费以勘查年度计算，按区块面积逐年缴纳，第一个勘查年度至第三个勘查年度，每平方公里每年缴纳 100 元，从第四个勘查年度起每平方公里每年增加 100 元，最高不超过每平方公里每年 500 元。

(二) 采矿权使用费按矿区范围面积逐年缴纳，每平方公里每年 1000 元。”

“**第七条** 探矿权采矿权使用费和价款由探矿权人在办理勘查、采矿登记或年检时缴纳。”

(6) **财政部 国土资源部《关于探矿权采矿权使用费和价款管理办法的补充通知》**(财综字〔1999〕183 号)“**第五条** 探矿权采矿权使用费和价款属于国家财政收入，纳

入预算管理”

(7) **财政部 国土资源部 人民银行《关于探矿权才采矿权价款收入管理有关问题的通知》**(财建〔2006〕394号)“二、自2006年9月1日起,探矿权采矿权价款收入按固定比例进行分成,其中20%归中央所有,80%归地方所有。省、市、县分成比例由省级人民政府根据实际情况自行确定。国家另有规定的,从其规定。

三、强化探矿权采矿权价款收入收缴管理,探矿权采矿权价款收入必须及时、足额缴入国库。一次性缴纳探矿权采矿权价款确有困难的,经登记管理机关批准,可以分期缴纳;探矿权价款缴款期限不超过2年,采矿权价款缴款期限不超过10年。”

(8) **财政部 国土资源部《关于深化探矿权采矿权有偿取得制度改革有关问题的通知》**(财建〔2006〕694号)“四、对以资金方式一次性缴纳探矿权、采矿权价款确有困难的,经探矿权、采矿权审批登记管理机关批准,可在探矿权、采矿权有效期内分期缴纳。其中探矿权价款最多可分2年缴纳,第一年缴纳比例不应低于60%;采矿权价款最多可分10年缴纳,第一年缴纳比例不应低于20%。分期缴纳价款的探矿权、采矿权人应承担不低于同期银行贷款利率水平的资金占用费。”

(9) **财政部 国土资源部《关于加强对国家出资勘查探明矿产地及权益管理有关事项的通知》**(财建〔2010〕1018号)“六、矿业权价款收支管理。……(十四)在矿产资源开发整合过程中,对矿业权人之间相互整合的,已缴纳的矿业权价款不再退还。对矿业权未被整合而直接注销的,已缴纳矿业权价款的矿业权人可向登记审批管理机关提出矿业权价款退还申请。矿业权登记管理机关按原缴纳矿业权价款额和剩余储量占原批准储量的比例,确定应退还的矿业权价款,并会同同级财政部门,报省级财政、国土资源管理部门,省级财政、国土资源部门核实并汇总应退还的矿业权价款后,向见财政部、国土资源部提出退还矿业权价款的申请。财政部、国土资源部批准后,由原矿业权价款征收机关分级返还矿业权人。”

### **【处理处罚依据】**

(1) **《财政违法行为处罚处分条例》**(2004年)“第三条 财政收入执收单位及其工作人员有下列违反国家财政收入管理规定的行为之一的,责令改正,补收应当收取的财

政收入，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告、记过或者记大过处分；情节严重的，给予降级或者撤职处分：

.....

(二) 违反规定擅自改变财政收入项目的范围、标准、对象和期限；

.....

(四) 缓收、不收财政收入；

.....”

“第五条 财政部门、国库机构及其工作人员有下列违反国家有关上解、下拨财政资金规定的行为之一的，责令改正，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

(一) 延解、占压应当上解的财政收入；

.....

(四) 将应当纳入国库核算的财政收入放在财政专户核算；

.....”

\* (2) 《**矿产资源勘查区块登记管理办法**》(1998 年)“第三十一条 违反本办法规定，不按期缴纳本办法规定应当缴纳的费用的，由登记管理机关责令限期缴纳，并从滞纳之日起每日加收 2%的滞纳金；逾期仍不缴纳的，由原发证机关吊销勘查许可证。”

\* (3) 《**矿产资源开采登记管理办法**》(1998 年)“第二十一条 违反本办法规定，不按期缴纳本办法规定应当缴纳的费用的，由登记管理机关责令限期缴纳，并从滞纳之日起每日加收 2%的滞纳金；逾期仍不缴纳的，由原发证机关吊销采矿许可证。”

\* (4) **财政部《探矿权采矿权使用费和价款管理办法》**(财综字〔1999〕74 号)“第十二条 未按规定及时缴纳探矿权采矿权使用费和价款的，由探矿权采矿权登记管理机关责令其在 30 日内缴纳，并从滞纳之日起，每日加收 2%滞纳金，逾期仍不缴纳的，由探矿权、采矿权登记管理机关吊销其勘查许可证或采矿许可证。”

\* (5) **财政部 国土资源部 人民银行《关于探矿权采矿权价款收入管理有关问**

**题的通知》**（财建〔2006〕394号）“五、各级财政部门要与国土资源管理部门密切配合，加大对探矿权采矿权出让中各种违规违纪行为的查处力度，要依法对违规减免，不履行收费职责，应收不收，不及时足额缴库，截留、坐支、挪用及商业贿赂等违法违纪行为从严查处，追究有关领导和责任人的行政、经济责任；构成犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。”

## ◆5.2 主管部门违规使用探矿权、采矿权价款及使用费

### 【常见表现形式】

5.2.2 挤占挪用矿业权价款

5.2.3 从矿业权价款收入中直接坐支费用

### 【定性依据】

（1）《中华人民共和国预算法实施条例》（1995年）“第四十六条 有预算收入上缴任务的单位和部门，必须依照法律、行政法规和国务院财政部门的规定，将应当上缴的预算资金及时、足额地上缴国家金库，不得截留、占用、挪用或者拖欠。”

（2）财政部 国土资源部《关于将矿产资源专项收入统筹安排使用的通知》（财建〔2010〕925号）“四、矿产资源专项收入统筹用于以下方面支出：

- （一）基础性公益性地质矿产调查评价及管理；
- （二）战略性矿产资源勘查；
- （三）中央地质勘查基金项目；
- （四）国外矿产资源风险勘查；
- （五）矿山地质环境恢复治理；
- （六）矿产资源节约与综合利用；
- （七）国家级地质遗迹保护及地质遗迹标本购置；
- （八）矿产资源专项收入征收管理；
- （九）对承担中央财政出资探明矿产地有突出贡献的项目承担单位给予奖励；
- （十）财政部、国土资源部共同确定的与地质和矿业有关的其他支出。

以上支出范围的预算管理按照各自现行的专项资金管理办法执行。有关办法规定与本通知不符的，以本通知为准。”

(3) 财政部 国土资源部《关于探矿权采矿权有偿取得制度改革有关问题的补充通知》(财建〔2008〕22号)“十、关于矿业权有偿处置相关费用的列支问题。各级国土资源管理部门在矿业权有偿处置过程中发生的资源储量核实、矿业权价款评估及其他相关费用，由同级财政部门核定，纳入财政预算管理，不得从矿业权价款收入中坐支。”

(4) 财政部 国土资源部《关于加强对国家出资勘查探明矿产地及权益管理有关事项的通知》(财建〔2010〕1018号)“六、矿业权价款收支管理。……

(十二)矿业权价款必须及时、足额缴入国库。各地应严格按照矿业权价款收入实行“收支两条线”的规定执行，不得坐支矿业权价款。

(十三)省级财政、国土资源管理部门应根据本地区发展的实际情况，将矿业权价款进一步向资源所在地倾斜，着力改善矿区的生产生活环境，加大矿山地质环境治理力度，确保资源所在地人民生活水平逐步提高。”

### 【处理处罚依据】

(1)《财政违法行为处罚处分条例》(2004年)“第四条 财政收入执收单位及其工作人员有下列违反国家财政收入上缴规定的行为之一的，责令改正，调整有关会计科目，收缴应当上缴的财政收入，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

……

(二)滞留、截留、挪用应当上缴的财政收入；

……”

“第六条 国家机关及其工作人员有下列违反规定使用、骗取财政资金的行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回有关财政资金，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

……

(二) 截留、挪用财政资金；

……”

\* (2) 财政部 国土资源部 人民银行《关于探矿权才采矿权价款收入管理有关问题的通知》(财建〔2006〕394号)“五、各级财政部门要与国土资源管理部门密切配合，加大对探矿权采矿权出让中各种违规违纪行为的查处力度，要依法对……截留、坐支、挪用及商业贿赂等违法违纪行为从严查处，追究有关领导和责任人的行政、经济责任；构成犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。”

### ◆5.3 违规征收、管理、使用矿产资源补偿费

#### 【常见表现形式】

- 5.3.1 应收未收矿产资源补偿费；
- 5.3.2 未将矿产资源补偿费纳入预算管理；
- 5.3.3 违规减免矿产资源补偿费；
- 5.3.4 未及时、足额按分成比例将矿产资源补偿费上缴国库；
- 5.3.5 挤占挪用矿产资源补偿费

#### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国矿产资源法》(1996年修订)“第五条 国家实行探矿权、采矿权有偿取得的制度；但是，国家对探矿权、采矿权有偿取得费用，可以根据不同情况规定予以减缴、免缴。具体办法和实施步骤由国务院规定。

开采矿产资源，必须按照国家有关规定缴纳资源税和资源补偿费。”

(2)《矿产资源补偿费征收管理规定》(1997年)“第四条 矿产资源补偿费由采矿权人缴纳。

矿产资源补偿费以矿产品销售时使用的货币结算；采矿权人对矿产品自行加工的，以其销售最终产品时使用的货币结算。”

“第十条 征收的矿产资源补偿费，应当及时全额上缴，并按照下款规定的中央与

省、自治区、直辖市的分成比例分别入库，年终不再结算。

中央与省、直辖市矿产资源补偿费的分成比例为 5:5；中央与自治区矿产资源补偿费的分成比例为 4:6。”

(3) **财政部 国土资源部《矿产资源补偿费使用管理办法》**（财建〔2001〕809 号）

“第二条 本办法适用于中央分成所得的矿产资源补偿费。

当年中央分成所得的矿产资源补偿费由财政部在下一年度支出预算中安排使用。矿产资源补偿费年终结余，可结转下年继续使用。”

“第九条 矿产资源补偿费应专款专用，任何单位不得截留、挤占和挪用。”

(4) **国土资源部《关于加强矿产资源补偿费征收管理的通知》**（国土资发〔2006〕116 号）“一、强化依法征收，切实维护国家所有权益。认真贯彻落实《矿产资源补偿费征收管理规定》，严格按照规定的计算公式进行计征，做到应收尽收。……

二、规范补偿费减免管理。……

三、严格补偿费入库管理。各级征收机关要按照《矿产资源补偿费征收管理规定》要求，将矿山企业缴纳的补偿费及时全额就地上缴中央金库，不得设立过渡帐户，不得以任何方式截留、坐支或挪用补偿费。……”

(5) **国土资源部《关于矿产资源补偿费征收管理工作中若干问题的补充规定》**（国土资发〔2011〕229 号）“二、自 2011 年 11 月 1 日起，中外合作开采陆上、海洋石油资源的中国企业和外国企业，应依法缴纳矿产资源补偿费。但是本通知施行前已依法订立的中外合作开采陆上、海洋石油资源的合同，在已约定的合同有效期内，继续按照当时国家有关规定缴纳矿区使用费，不缴纳矿产资源补偿费；合同期满后，依法缴纳矿产资源补偿费。”

### **【处理处罚依据】**

(1) **《财政违法行为处罚处分条例》**（2004 年）“第三条 财政收入执收单位及其工作人员有下列违反国家财政收入管理规定的行为之一的，责令改正，补收应当收取的财政收入，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告、记过或者记大过处分；情节严重的，给予降级或者撤职处

分：

.....

(二) 违反规定擅自改变财政收入项目的范围、标准、对象和期限；

.....

(四) 缓收、不收财政收入；

第四条 财政收入执收单位及其工作人员有下列违反国家财政收入上缴规定的行为之一的，责令改正，调整有关会计科目，收缴应当上缴的财政收入，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

.....

(二) 滞留、截留、挪用应当上缴的财政收入；

.....

第五条 财政部门、国库机构及其工作人员有下列违反国家有关上解、下拨财政资金规定的行为之一的，责令改正，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

(一) 延解、占压应当上解的财政收入；

.....

(四) 将应当纳入国库核算的财政收入放在财政专户核算；

.....

第六条 国家机关及其工作人员有下列违反规定使用、骗取财政资金的行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回有关财政资金，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

.....

(二) 截留、挪用财政资金；

.....”



\* (2) 《矿产资源补偿费征收管理规定》(1997 年)“第十四条 采矿权人在规定期限内未足额缴纳矿产资源补偿费的,由征收机关责令限期缴纳,并从滞纳之日起按日加收滞纳补偿费 2‰的滞纳金。

采矿权人未按照前款规定缴纳矿产资源补偿费和滞纳金的,由征收机关处以应当缴纳的矿产资源补偿费 3 倍以下的罚款;情节严重的,由采矿许可证颁发机关吊销其采矿许可证。

第十五条 采矿权人采取伪报矿种,隐匿产量、销售数量,或者伪报销售价格、实际开采回采率等手段,不缴或者少缴矿产资源补偿费的,由征收机关追缴应当缴纳的矿产资源补偿费,并处以应当缴纳的矿产资源补偿费 5 倍以下的罚款;情节严重的,由采矿许可证颁发机关吊销其采矿许可证。

第十六条 采矿权人未按照本规定第九条的规定报送有关资料的,由征收机关责令限期报送;逾期不报送的,处以 5000 元以下罚款;仍不报送的,采矿许可证颁发机关可以吊销其采矿许可证。

第十七条 依照本规定对采矿权人处以的罚款、加收的滞纳金应当上缴国库。”

#### ◆5.4 违规管理、使用矿产资源相关中央专项资金

##### 【常见表现形式】

- 5.4.1 违规管理、使用中央地质勘查基金
- 5.4.2 违规管理、使用特大型地质灾害防治专项资金
- 5.4.3 违规管理、使用地质矿产调查评价专项资金
- 5.4.4 违规管理、使用矿产资源节约与综合利用专项资金

##### 【定性依据】

(1) 财政部 国土资源部《中央地质勘查基金管理办法》(财建〔2011〕2号)“第十八条 地勘基金实行项目管理,分账核算,专款专用,任何单位和个人不得挤占、截留和挪用。”

(2) 财政部 国土资源部《特大型地质灾害防治专项资金管理暂行办法》(财建

(2009) 463 号)“第四条 专项资金采取因素法和项目补助两种分配方式, 其中 70%部分按照因素法分配给各省、自治区、直辖市(以下简称各省), 由各省落实到具体项目; 30%部分按照项目补助方式下达给各省。

第五条 专项资金专款专用, 任何单位和个人不得截留、挤占或挪用。”

(3) 财政部 国土资源部《地质矿产调查评价专项资金专项资金》(财建〔2010〕174 号)“第二条 专项资金由中央财政设立, 主要用于重点成矿区带地质矿产调查评价、青藏高原地区地质矿产调查评价及基础性地质调查工作。

第三条 专项资金管理遵循科学、公平、公开、公正原则, 专款专用。”

(4) 财政部 国土资源部《矿产资源节约与综合利用专项资金管理办法》(财建〔2013〕81 号)“第二条 专项资金由中央财政通过中央分成的矿产资源专项收入安排, 主要用于矿产资源综合利用示范基地(以下简称示范基地)建设。”

“第四条 专项资金专款专用, 任何单位和个人不得截留、挤占和挪用。”

#### 【处理处罚依据】

《财政违法行为处罚处分条例》(2004 年)“第六条 国家机关及其工作人员有下列违反规定使用、骗取财政资金的行为之一的, 责令改正, 调整有关会计账目, 追回有关财政资金, 限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分; 情节较重的, 给予降级或者撤职处分; 情节严重的, 给予开除处分:

……

(二) 截留、挪用财政资金;

……”

## 第三部分 水资源和海洋环境审计

### 一、违反水资源管理规定的行为

#### ◆1.1 违反取水许可制度

##### 【常见表现形式】

- 1.1.1 无取水许可证取水
- 1.1.2 未依照取水许可证规定的条件取水
- 1.1.3 申请人骗取取水申请批准文件或者取水许可证
- 1.1.4 擅自转让取水许可证

##### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国水法》(2002年)“第七条国家对水资源依法实行取水许可制度和有偿使用制度。”

“第四十八条 直接从江河、湖泊或者地下取用水资源的单位和个人，应当按照国家取水许可制度和水资源有偿使用制度的规定，向水行政主管部门或者流域管理机构申请领取取水许可证，并缴纳水资源费，取得取水权。”

(2)《取水许可和水资源费征收管理条例》(2006年)“第二条 本条例所称取水，是指利用取水工程或者设施直接从江河、湖泊或者地下取用水资源。取用水资源的单位和个人，除本条例第四条规定的情形外，都应当申请领取取水许可证，并缴纳水资源费。”

“第二十一条 取水申请经审批机关批准，申请人方可兴建取水工程或者设施。需由国家审批、核准的建设项目，未取得取水申请批准文件的，项目主管部门不得审批、核准该建设项目。

第二十二条 取水申请批准后3年内，取水工程或者设施未开工建设，或者需由国家审批、核准的建设项目未取得国家审批、核准的，取水申请批准文件自行失效。

建设项目中取水事项有较大变更的，建设单位应当重新进行建设项目水资源论证，并重新申请取水。”

“第二十四条 取水许可证应当包括下列内容：

- （一）取水单位或者个人的名称（姓名）；
- （二）取水期限；
- （三）取水量和取水用途；
- （四）水源类型；
- （五）取水、退水地点及退水方式、退水量。”

“第二十七条 依法获得取水权的单位或者个人，通过调整产品和产业结构、改革工艺、节水等措施节约水资源的，在取水许可的有效期和取水限额内，经原审批机关批准，可以依法有偿转让其节约的水资源，并到原审批机关办理取水权变更手续。具体办法由国务院水行政主管部门制定。”

#### 【处理处罚依据】\*

（1）《中华人民共和国水法》（2002 年）“第六十九条 有下列行为之一的，由县级以上人民政府水行政主管部门或者流域管理机构依据职权，责令停止违法行为，限期采取补救措施，处二万元以上十万元以下的罚款；情节严重的，吊销其取水许可证：（一）未经批准擅自取水的；（二）未依照批准的取水许可规定条件取水的。”

（2）《取水许可和水资源费征收管理条例》（2006 年）“第四十八条 未经批准擅自取水，或者未依照批准的取水许可规定条件取水的，依照《中华人民共和国水法》第六十九条规定处罚；给他人造成妨碍或者损失的，应当排除妨碍、赔偿损失。”

“第五十条 申请人隐瞒有关情况或者提供虚假材料骗取取水申请批准文件或者取水许可证的，取水申请批准文件或者取水许可证无效，对申请人给予警告，责令其限期补缴应当缴纳的水资源费，处 2 万元以上 10 万元以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第五十一条 拒不执行审批机关作出的取水量限制决定，或者未经批准擅自转让取水权的，责令停止违法行为，限期改正，处 2 万元以上 10 万元以下罚款；逾期拒不改

正或者情节严重的，吊销取水许可证。”

“第五十六条 伪造、涂改、冒用取水申请批准文件、取水许可证的，责令改正，没收违法所得和非法财物，并处 2 万元以上 10 万元以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

## ◆1.2 违反饮用水水源保护区制度

### 【常见表现形式】

1.2.1 违规利用水资源造成水源枯竭

1.2.2 地方政府未按规定划定饮用水水源保护区

1.2.3 在饮用水水源保护区内设置排污口

1.2.4 违规在风景名胜区水体、重要渔业水体和其他具有特殊经济文化价值的水体的保护区内新建排污口

### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国水法》(2002 年)“第三十一条 从事水资源开发、利用、节约、保护和防治水害等水事活动，应当遵守经批准的规划；因违反规划造成江河和湖泊水域使用功能降低、地下水超采、地面沉降、水体污染的，应当承担治理责任。开采矿藏或者建设地下工程，因疏干排水导致地下水水位下降、水源枯竭或者地面塌陷，采矿单位或者建设单位应当采取补救措施；对他人生活和生产造成损失的，依法给予补偿。”

“第三十三条 国家建立饮用水水源保护区制度。省、自治区、直辖市人民政府应当划定饮用水水源保护区，并采取措施，防止水源枯竭和水体污染，保证城乡居民饮用水安全。

第三十四条 禁止在饮用水水源保护区内设置排污口。在江河、湖泊新建、改建或者扩大排污口，应当经过有管辖权的水行政主管部门或者流域管理机构同意，由环境保护行政主管部门负责对该建设项目的环境影响报告书进行审批。”

(2)《中华人民共和国水污染防治法》(2008年修订)“第五十六条 国家建立饮用水水源保护区制度。饮用水水源保护区分为一级保护区和二级保护区;必要时,可以在饮用水水源保护区外围划定一定的区域作为准保护区。

.....

第五十七条 在饮用水水源保护区内,禁止设置排污口。”

“第六十五条 在风景名胜区水体、重要渔业水体和其他具有特殊经济文化价值的水体的保护区内,不得新建排污口。在保护区附近新建排污口,应当保证保护区水体不受污染。”

(3)《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》(国发〔2005〕39号)“(十一)以饮水安全和重点流域治理为重点,加强水污染防治……坚决取缔水源保护区内的直接排污口。”

(4) 国务院《关于加强城市供水节水和水污染防治工作的通知》(国发〔2000〕36号)“四、坚决治理水污染,加强水环境保护。(一)认真贯彻执行《中华人民共和国水污染防治法》,限期改善地表水水质。……要组织制定饮用水源保护规划,依法划定饮用水源保护区,严禁在饮用水源保护区内进行各项开发建设活动,禁止一切排污行为,重点保护好城市生活饮用水水源地。20万人口以上城市应在2002年底前,建立实施供水水源地水质旬报制度,并在北京、上海等47个环保重点城市实施生活饮用水水源地水环境质量公报制度。”

#### 【处理处罚依据】\*

(1)《中华人民共和国水法》(2002年)“第六十七条 在饮用水水源保护区内设置排污口的,由县级以上地方人民政府责令限期拆除、恢复原状;逾期不拆除、不恢复原状的,强行拆除、恢复原状,并处五万元以上十万元以下的罚款。”

(2)《中华人民共和国水污染防治法》(2008年修订)“第七十五条 在饮用水水源保护区内设置排污口的,由县级以上地方人民政府责令限期拆除,处十万元以上五十万元以下的罚款;逾期不拆除的,强制拆除,所需费用由违法者承担,处五十万元以上一百万元以下的罚款,并可以责令停产整顿。

除前款规定外，违反法律、行政法规和国务院环境保护主管部门的规定设置排污口或者私设暗管的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令限期拆除，处二万元以上十万元以下的罚款；逾期不拆除的，强制拆除，所需费用由违法者承担，处十万元以上五十万元以下的罚款；私设暗管或者有其他严重情节的，县级以上地方人民政府环境保护主管部门可以提请县级以上地方人民政府责令停产整顿。”

### ◆1.3 违反水资源有偿使用制度

#### 【常见表现形式】

- 1.3.1 应征（或应代征）未征水资源费
- 1.3.2 违规减免、缓征或停征水资源费
- 1.3.3 擅自扩大水资源费征收范围、提高征收标准
- 1.3.4 超越权限征收水资源费
- 1.3.5 应缴未缴水资源费

#### 【定性依据】

（1）《中华人民共和国水法》（2002年）“第四十八条 直接从江河、湖泊或者地下取用水资源的单位和个人，应当按照国家取水许可制度和水资源有偿使用制度的规定，向水行政主管部门或者流域管理机构申请领取取水许可证，并缴纳水资源费，取得取水权。”

（2）《取水许可和水资源费征收管理条例》（2006年）“第三条 县级以上人民政府水行政主管部门、财政部门 and 价格主管部门依照本条例规定和管理权限，负责水资源费的征收、管理和监督。”

“第二十八条 取水单位或者个人应当缴纳水资源费。取水单位或者个人应当按照经批准的年度取水计划取水。超计划或者超定额取水的，对超计划或者超定额部分累进收取水资源费。”

（3）发展改革委、财政部、水利部《关于水资源费征收标准有关问题的通知》（发改价格〔2013〕29号）“九、加强水资源费征收使用管理。各级水资源费征收部门不得

重复征收水资源费，不得擅自扩大征收范围、提高征收标准、超越权限收费。要采取切实措施，加大地下水自备水源水资源费征收力度，不得擅自降低征收标准，不得擅自减免、缓征或停征水资源费，确保应征尽征，防止地下水过量开采。”

### 【处理处罚依据】

\*（1）《中华人民共和国水法》（2002年）“第六十四条 水行政主管部门或者其他有关部门以及水工程管理单位及其工作人员，利用职务上的便利收取他人财物、其他好处或者玩忽职守，……不按照国家有关规定收取水资源费，不履行监督职责，或者发现违法行为不予查处，造成严重后果，构成犯罪的，对负有责任的主管人员和其他直接责任人员依照刑法的有关规定追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，依法给予行政处分。”

“第七十条 拒不缴纳、拖延缴纳或者拖欠水资源费的，由县级以上人民政府水行政主管部门或者流域管理机构依据职权，责令限期缴纳；逾期不缴纳的，从滞纳之日起按日加收滞纳部分万分之二的滞纳金，并处应缴或者补缴水资源费一倍以上五倍以下的罚款。”

\*（2）《取水许可和水资源费征收管理条例》（2006年）“第四十七条 县级以上地方人民政府水行政主管部门、流域管理机构或者其他有关部门及其工作人员，有下列行为之一的，由其上级行政机关或者监察机关责令改正；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

……

（五）不按照规定征收水资源费，或者对不符合缓缴条件而批准缓缴水资源费的；

……”

“第五十四条 取水单位或者个人拒不缴纳、拖延缴纳或者拖欠水资源费的，依照《中华人民共和国水法》第七十条规定处罚。”

\*（3）《违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定行政处分暂行规定》（2000年）“第十二条 不履行行政事业性收费、罚没职责，应收不收、应罚不罚，经批评教育仍不改正的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告处分；情节严重的，给予记过或者记大过处分。”



## ◆1.4 违反向水体排污许可制度

### 【常见表现形式】

- 1.4.1 未经审批设置排污口
- 1.4.2 未经批准在新建、改建项目中扩大排污口
- 1.4.3 地方未实行排污许可证制度
- 1.4.4 排污单位无证排污
- 1.4.5 排污单位突破排污许可证规定的种类、数量排放污染物
- 1.4.6 向不符合条件的排水户颁发污水排入排水管网许可证
- 1.4.7 排水户无污水排入排水管网许可证向城镇排水设施排污

### 【定性依据】

(1) 水利部《入河排污口监督管理办法》(2004年水利部第22号令)“第六条 设置入河排污口的单位(下称排污单位),应当在向环境保护行政主管部门报送建设项目环境影响报告书(表)之前,向有管辖权的县级以上地方人民政府水行政主管部门或者流域管理机构提出入河排污口设置申请。”

(2) 《中华人民共和国水污染防治法》(2008年修订)“第二十条 国家实行排污许可制度。直接或者间接向水体排放工业废水和医疗污水以及其他按照规定应当取得排污许可证方可排放的废水、污水的企业事业单位,应当取得排污许可证;城镇污水集中处理设施的运营单位,也应当取得排污许可证。”

禁止企业事业单位无排污许可证或者违反排污许可证的规定向水体排放前款规定的废水、污水。”

“第二十一条 直接或者间接向水体排放污染物的企业事业单位和个体工商户,应当按照国务院环境保护主管部门的规定,向县级以上地方人民政府环境保护主管部门申报登记拥有的水污染物排放设施、处理设施和在正常作业条件下排放水污染物的种类、数量和浓度,并提供防治水污染方面的有关技术资料。企业事业单位和个体工商户排放

水污染物的种类、数量和浓度有重大改变的，应当及时申报登记。”

(3)《城镇排水与污水处理条例》(2013年)“第二十一条 从事工业、建筑、餐饮、医疗等活动的企业事业单位、个体工商户(以下称排水户)向城镇排水设施排放污水的，应当向城镇排水主管部门申请领取污水排入排水管网许可证。城镇排水主管部门应当按照国家有关标准，重点对影响城镇排水与污水处理设施安全运行的事项进行审查。

排水户应当按照污水排入排水管网许可证的要求排放污水。

第二十二条 排水户申请领取污水排入排水管网许可证应当具备下列条件：

- (一) 排放口的设置符合城镇排水与污水处理规划的要求；
- (二) 按照国家有关规定建设相应的预处理设施和水质、水量检测设施；
- (三) 排放的污水符合国家或者地方规定的有关排放标准；
- (四) 法律、法规规定的其他条件。

符合前款规定条件的，由城镇排水主管部门核发污水排入排水管网许可证；具体办法由国务院住房城乡建设主管部门制定。”

#### 【处理处罚依据】\*

(1)《中华人民共和国水法》(2002年)“第六十七条……未经水行政主管部门或者流域管理机构审查同意，擅自在江河、湖泊新建、改建或者扩大排污口的，由县级以上人民政府水行政主管部门或者流域管理机构依据职权，责令停止违法行为，限期恢复原状，处五万元以上十万元以下的罚款。”

(2)《中华人民共和国水污染防治法》(2008年修订)“第七十二条 违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令限期改正；逾期不改正的，处一万元以上十万元以下的罚款：(一)拒报或者谎报国务院环境保护主管部门规定的有关水污染物排放申报登记事项的；……”

“第七十四条 违反本法规定，排放水污染物超过国家或者地方规定的水污染物排放标准，或者超过重点水污染物排放总量控制指标的，由县级以上人民政府环境保护主管部门按照权限责令限期治理，处应缴纳排污费数额二倍以上五倍以下的罚款。

限期治理期间，由环境保护主管部门责令限制生产、限制排放或者停产整治。限期治理的期限最长不超过一年；逾期未完成治理任务的，报经有批准权的人民政府批准，责令关闭。”

“第七十五条 ……违反法律、行政法规和国务院环境保护主管部门的规定设置排污口或者私设暗管的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令限期拆除，处二万元以上十万元以下的罚款；逾期不拆除的，强制拆除，所需费用由违法者承担，处十万元以上五十万元以下的罚款；私设暗管或者有其他严重情节的，县级以上地方人民政府环境保护主管部门可以提请县级以上地方人民政府责令停产整顿。

未经水行政主管部门或者流域管理机构同意，在江河、湖泊新建、改建、扩建排污口的，由县级以上人民政府水行政主管部门或者流域管理机构依据职权，依照前款规定采取措施、给予处罚。”

(3) 《城镇排水与污水处理条例》(2013 年)“第四十七条 违反本条例规定，城镇排水主管部门对不符合法定条件的排水户核发污水排入排水管网许可证的，或者对符合法定条件的排水户不予核发污水排入排水管网许可证的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；直接负责的主管人员和其他直接责任人员的行为构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

“第五十条 违反本条例规定，排水户未取得污水排入排水管网许可证向城镇排水设施排放污水的，由城镇排水主管部门责令停止违法行为，限期采取治理措施，补办污水排入排水管网许可证，可以处 50 万元以下罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

违反本条例规定，排水户不按照污水排入排水管网许可证的要求排放污水的，由城镇排水主管部门责令停止违法行为，限期改正，可以处 5 万元以下罚款；造成严重后果的，吊销污水排入排水管网许可证，并处 5 万元以上 50 万元以下罚款，可以向社会予以通报；造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

## ◆1.5 违反水资源费预算管理规定

### 【常见表现形式】

- 1.5.1 水资源费征收标准不符合规定原则
- 1.5.2 财政部门未将水资源费纳入预算管理
- 1.5.3 财政部门未按规定安排水资源费支出预算
- 1.5.4 执收单位截留、挪用、坐支应上缴的水资源费

### 【定性依据】

(1)《取水许可和水资源费征收管理条例》(2006年)“第三十六条 征收的水资源费应当全额纳入财政预算,由财政部门按照批准的部门财政预算统筹安排,主要用于水资源的节约、保护和管理,也可以用于水资源的合理开发。

第三十七条 任何单位和个人不得截留、侵占或者挪用水资源费。审计机关应当加强对水资源费使用和管理的审计监督。”

(2)财政部、发展改革委、水利部《水资源费征收使用管理办法》(财综〔2008〕79号)“第二条 水资源费属于政府非税收入,全额纳入财政预算管理。”

“第二十一条 水资源费专项用于水资源的节约、保护和管理,也可以用于水资源的合理开发。任何单位和个人不得平调、截留或挪作他用。使用范围包括:

- (一) 水资源调查评价、规划、分配及相关标准制定;
- (二) 取水许可的监督检查和水资源调度;
- (三) 江河湖库及水源地保护和管理;
- (四) 水资源管理信息系统建设和水资源信息采集与发布;
- (五) 节约用水的政策法规、标准体系建设以及科研、新技术和产品开发推广;
- (六) 节水示范项目和推广应用试点工程的拨款补助和贷款贴息;
- (七) 水资源应急事件处置工作补助;
- (八) 节约、保护水资源的宣传和奖励;
- (九) 水资源的合理开发。”

(3)发展改革委、财政部、水利部《关于水资源费征收标准有关问题的通知》(发

改价格（2013）29号）“一、明确水资源费征收标准制定原则。

（一）充分反映不同地区水资源禀赋状况，促进水资源的合理配置；

（二）统筹地表水和地下水的合理开发利用，防止地下水过量开采，促进水资源特别是地下水资源的保护；

（三）支持低消耗用水，鼓励回收利用水，限制超量取用水，促进水资源的节约；

（四）考虑不同产业和行业取用水的差别特点，促进水资源的合理利用；

（五）充分考虑当地经济发展水平和社会承受能力，促进社会和谐稳定。”

### 【处理处罚依据】

（1）《**财政违法行为处罚处分条例**》（2004年）“第四条 财政收入执收单位及其工作人员有下列违反国家财政收入上缴规定的行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，收缴应当上缴的财政收入，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

.....

（二）滞留、截留、挪用应当上缴的财政收入；

（三）坐支应当上缴的财政收入；

.....

第五条 财政部门、国库机构及其工作人员有下列违反国家有关上解、下拨财政资金规定的行为之一的，责令改正，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

.....

（四）将应当纳入国库核算的财政收入放在财政专户核算；

.....”

“第十四条 企业和个人有下列行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回违反规定使用、骗取的有关资金，给予警告，没收违法所得，并处被骗取有关资金10%

以上 50% 以下的罚款或者被违规使用有关资金 10% 以上 30% 以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 3000 元以上 5 万元以下的罚款：

……

(二) 挪用财政资金……”

(2) 《违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定行政处分暂行规定》(2000 年)“第六条 违反规定，擅自变更行政事业性收费或者罚没范围、标准的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节严重的，给予降级或者撤职处分。

第七条 对行政事业性收费项目审批机关已经明令取消或者降低标准的收费项目，仍按原定项目或者标准收费的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节严重的，给予降级或者撤职处分。”

\* (3) 《取水许可和水资源费征收管理条例》(2006 年)“第四十七条 县级以上地方人民政府水行政主管部门、流域管理机构或者其他有关部门及其工作人员，有下列行为之一的，由其上级行政机关或者监察机关责令改正；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

……

(六) 侵占、截留、挪用水资源费的；

……

前款第(六)项规定的被侵占、截留、挪用的水资源费，应当依法予以追缴。”

(4) 财政部、发展改革委、水利部《水资源费征收使用管理办法》(财综〔2008〕79 号)“第二十五条 水资源费的征收、使用及管理部门和单位违反本办法规定，多征、减征、缓征、停征，或者侵占、截留、挪用、坐收坐支水资源费的，由财政部门、价格主管部门和审计部门按照各自职责依照相关法律、法规进行处罚，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依照《违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定行政处分暂行规定》(国务院令 281 号)，给予行政处分。构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

## 二、违反海洋环境管理规定的行为

### ◆2.1 违反海洋倾废管理规定

#### 【常见表现形式】

- 2.1.1 越权审批海洋倾废许可证
- 2.1.2 无海洋倾废许可证非法倾倒

#### 【定性依据】

(1) 《中华人民共和国海洋环境保护法》(1999年修订)“第五十五条 任何单位未经国家海洋行政主管部门批准,不得向中华人民共和国管辖海域倾倒任何废弃物。

需要倾倒废弃物的单位,必须向国家海洋行政主管部门提出书面申请,经国家海洋行政主管部门审查批准,发给许可证后,方可倾倒。”

(2) 《中华人民共和国海洋倾废管理条例》(2011年修订)“第六条 需要向海洋倾倒废弃物的单位,应事先向主管部门提出申请,按规定的格式填报倾倒废弃物申请书,并附报废弃物特性和成分检验单。

.....

任何单位和船舶、航空器、平台及其他载运工具,未依法经主管部门批准,不得向海洋倾倒废弃物。”

(3) 国土资源部《委托签发废弃物海洋倾倒许可证管理办法》(2004年 国土资源部第25号令)“第三条 国家海洋行政主管部门委托省级海洋行政主管部门签发下列废弃物的海洋倾倒普通许可证:

- (一) 疏浚物,其具体数量由国家海洋局另行确定;
- (二) 渔船;
- (三) 渔业加工废料;
- (四) 惰性无机地质废料;

(五) 天然有机废料；

(六) 人体骨灰。

前款规定以外的废弃物海洋倾倒普通许可证由国家海洋行政主管部门的派出机构（以下简称海区分局）签发。

深圳市、珠海市毗邻海域的废弃物海洋倾倒普通许可证依法由国家海洋局深圳海洋管理处、国家海洋局珠海海洋管理处签发。”

### 【处理处罚依据】

\* (1) 国土资源部《委托签发废弃物海洋倾倒许可证管理办法》(2004 年国土资源部第 25 号令)“第十三条 省级海洋行政主管部门违反本办法有关规定的，国家海洋行政主管部门应当中止委托其签发废弃物海洋倾倒普通许可证的权限；根据其改正情况，决定是否恢复委托其签发废弃物海洋倾倒普通许可证的权限。中止期间，省级海洋行政主管部门负责的废弃物海洋倾倒普通许可证的受理和签发由海区分局承办。”

\* (2) 《中华人民共和国海洋倾废管理条例》(2011 年修订)“第二十条 对违法行为的处罚标准如下：

……

四、凡有下列行为之一者，可处以人民币 2 万元以上 10 万元以下的罚款：

(一) 未经批准向海洋倾倒废弃物的；

……”

\* (3) 国家海洋局《中华人民共和国海洋倾废管理条例实施办法》(1990 年国家海洋局第 2 号令)“第三十四条……未获得主管部门签发的倾倒许可证，擅自倾倒和未按批准的条件或区域进行倾倒的，按《条例》第二十条有关规定处罚。”

## ◆2.2 违反海域使用规定

### 【常见表现形式】



- 2.2.1 主管部门违反审批权限发放海域使用证
- 2.2.2 主管部门违反海洋功能区划规定发放海域使用证
- 2.2.3 用海单位无证用海
- 2.2.4 用海单位未经批准擅自改变海域用途

### 【定性依据】

《中华人民共和国海域使用管理法》(2001年)“第三条 ……单位和个人使用海域,必须依法取得海域使用权。”

“第十七条 县级以上人民政府海洋行政主管部门依据海洋功能区划,对海域使用申请进行审核,并依照本法和省、自治区、直辖市人民政府的规定,报有批准权的人民政府批准。海洋行政主管部门审核海域使用申请,应当征求同级有关部门的意见。”

“第十九条 海域使用申请经依法批准后,国务院批准用海的,由国务院海洋行政主管部门登记造册,向海域使用申请人颁发海域使用权证书;地方人民政府批准用海的,由地方人民政府登记造册,向海域使用申请人颁发海域使用权证书。海域使用申请人自领取海域使用权证书之日起,取得海域使用权。”

“第二十八条 海域使用权人不得擅自改变经批准的海域用途;确需改变的,应当在符合海洋功能区划的前提下,报原批准用海的人民政府批准。”

### 【处理处罚依据】\*

(1)《中华人民共和国海域使用管理法》(2001年)第四十二条“未经批准或者骗取批准,非法占用海域的,责令退还非法占用的海域,恢复海域原状,没收违法所得,并处非法占用海域期间内该海域面积应缴纳的海域使用金五倍以上十五倍以下的罚款;对未经批准或者骗取批准,进行围海、填海活动的,并处非法占用海域期间内该海域面积应缴纳的海域使用金十倍以上二十倍以下的罚款。”

“第四十三条 无权批准使用海域的单位非法批准使用海域的,超越批准权限非法批准使用海域的,或者不按海洋功能区划批准使用海域的,批准文件无效,收回非法使用的海域;对非法批准使用海域的直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予

行政处分。”

“第四十六条 违反本法第二十八条规定，擅自改变海域用途的，责令限期改正，没收违法所得，并处非法改变海域用途的期间内该海域面积应缴纳的海域使用金五倍以上十五倍以下的罚款；对拒不改正的，由颁发海域使用权证书的人民政府注销海域使用权证书，收回海域使用权”。

(2) 监察部、人事部、财政部、国家海洋局《海域使用管理违法违纪行为处分规定》(2008年监察部、人事部、财政部、国家海洋局第14号令)“第四条 违反规定，有下列行为之一的，对有关责任人员，给予记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

(一)干预海域使用审批的；

……

第五条 有下列行为之一的，对有关责任人员，给予警告或者记过处分；情节较重的，给予记大过或者降级处分；情节严重的，给予撤职处分：

(一)违反法定权限或者法定程序审批项目用海的；

(二)不按照海洋功能区划批准使用海域的；

(三)对含不同用海类型的同一项目用海或者使用相同类型海域的同一项目用海化整为零、分散审批的；

(四)明知海域使用违法案件正在查处，仍颁发涉案海域的海域使用权证书的；

……”

“第十八条 企业、事业单位及其工作人员有下列行为之一的，对属于本规定第二条所列人员中的责任人员，给予警告、记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

(一)未经批准或者骗取批准，非法占用海域的；

(二)海域使用权期满，未办理有关手续仍继续使用海域的；

……

第十九条 企业、事业单位及其工作人员有下列行为之一的，对属于本规定第二条所列人员中的责任人员，给予警告或者记过处分；情节较重的，给予记大过或者降级处

分；情节严重的，给予撤职处分：

- (一)擅自改变海域使用用途的；
- (二)不按规定转让、出租、抵押海域使用权的；
- ……”

## ◆2.3 违反海域使用金的征收管理规定

### 【常见表现形式】

- 2.3.1 应征未征、少征海域使用金
- 2.3.2 应缴未缴、欠缴海域使用金
- 2.3.3 擅自减免、缓征海域使用金
- 2.3.4 弄虚作假骗取减免海域使用金
- 2.3.5 未将海域使用金纳入预算管理

### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国海域使用管理法》(2001年)第三十三条“国家实行海域有偿使用制度。

单位和个人使用海域，应当按照国务院的规定缴纳海域使用金。海域使用金应当按照国务院的规定上缴财政。”

(2)财政部、国家海洋局《关于加强海域使用金征收管理的通知》(财综〔2007〕10号)“一、加强海域使用金征收管理。单位和个人使用海域，必须依法缴纳海域使用金。沿海各省、自治区、直辖市及计划单列市财政部门 and 海洋行政主管部门要切实负起责任，加强海域使用金的征收管理。财政部驻相关地方财政监察专员办事处负责海域使用金中央分成收入的就地监缴。……依法申请减免海域使用金，应严格按照财政部、国家海洋局联合公布的《海域使用金减免管理办法》(财综〔2006〕24号)的规定执行，规范申请减免及审批程序。任何地区、部门和单位都不得以‘招商引资’等名义违规越权减免海域使用金。”

“四、进一步规范海域使用金缴库管理。海域使用金纳入财政预算，实行‘收支两条线’管理。”

(3) **财政部、国家海洋局《海域使用金减免管理办法》**(财综〔2006〕24号)“第三条 减免国务院审批的项目用海应缴的海域使用金，减免县级以上地方人民政府审批的项目用海应缴中央国库的海域使用金，由财政部和国家海洋局审查批准。

减免县级以上地方人民政府审批的项目用海应缴地方国库的海域使用金，由省、自治区、直辖市人民政府财政部门 and 海洋行政主管部门审查批准。

减免养殖用海应缴的海域使用金，由审批项目用海的地方人民政府财政部门 and 同级海洋行政主管部门审查批准。”

“第十条……申请人应当严格按照本办法规定，如实提供有关资料，不得弄虚作假，骗取减免海域使用金。”

(4) **财政部、国家海洋局《关于调整海域使用金免缴审批权限的通知》**(财综〔2013〕66号)“一、调整海域使用金免缴审批权限。

(一) 将用海单位和个人申请免缴国务院批准项目用海的海域使用金，按中央和地方分成，分别报财政部、国家海洋局和省、自治区、直辖市、计划单列市财政部门、海洋行政主管部门审查批准，调整为报财政部、国家海洋局审查批准。同时，财政部、国家海洋局将批准免缴海域使用金文件抄送项目用海所在地省级或者计划单列市财政部门、海洋行政主管部门以及财政部驻当地财政监察专员办事处备查。

(二) 将用海单位和个人申请免缴地方各级人民政府批准的项目用海海域使用金，按中央和地方分成，分别报财政部、国家海洋局和省、自治区、直辖市、计划单列市财政部门、海洋行政主管部门审查批准，调整为报省、自治区、直辖市、计划单列市财政部门、海洋行政主管部门审查批准。同时，省、自治区、直辖市、计划单列市财政部门、海洋行政主管部门应将批准免缴海域使用金文件报财政部、国家海洋局备案，并抄送财政部驻当地财政监察专员办事处备查。其中，计划单列市财政部门、海洋行政主管部门批准免缴海域使用金文件同时报相关省财政部门、海洋行政主管部门备案。

(三) 养殖用海单位和个人申请免缴海域使用金，继续由批准项目用海的地方人民政府财政部门、海洋行政主管部门审查批准。”

### 【处理处罚依据】

\* (1) 《中华人民共和国海域使用管理法》(2001年)“第四十八条 违反本法规定,按年度逐年缴纳海域使用金的海域使用权人不按期缴纳海域使用金的,限期缴纳;在限期内仍拒不缴纳的,由颁发海域使用权证书的人民政府注销海域使用权证书,收回海域使用权。”

(2) 《财政违法行为处罚处分条例》(2004年)“第三条 财政收入执收单位及其工作人员有下列违反国家财政收入管理规定的行为之一的,责令改正,补收应当收取的财政收入,限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告、记过或者记大过处分;情节严重的,给予降级或者撤职处分:

……

(四) 缓收、不收财政收入;

……”

“第五条 财政部门、国库机构及其工作人员有下列违反国家有关上解、下拨财政资金规定的行为之一的,责令改正,限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记过或者记大过处分;情节较重的,给予降级或者撤职处分;情节严重的,给予开除处分:

……

(四) 将应当纳入国库核算的财政收入放在财政专户核算;

……”

\* (3) 财政部、国家海洋局《海域使用金减免管理办法》(财综〔2006〕24号)“第十条 除本办法规定以外,其他任何部门和单位均不得批准减免海域使用金。县级以上人民政府财政部门 and 海洋行政主管部门应当严格按照本办法规定权限批准减免海域使用金。违反本办法规定批准减免海域使用金的,按照《中华人民共和国海域使用管理法》和《财政违法行为处罚处分条例》的有关规定进行处理。

申请人应当严格按照本办法规定,如实提供有关资料,不得弄虚作假,骗取减免海

域使用金。对违反本办法规定，骗取减免海域使用金的，按照《中华人民共和国海域使用管理法》和《财政违法行为处罚处分条例》的有关规定进行处理。”

\* (4) 财政部、国家海洋局《关于加强海域使用金征收管理的通知》(财综〔2007〕10号)“一、……用海单位和个人不按规定足额缴纳海域使用金并提供有效缴款凭证的，海洋行政主管部门一律不予核发海域使用权证书。……”

\* (5) 监察部、人事部、财政部、国家海洋局《海域使用管理违法违纪行为处分规定》(2008年监察部、人事部、财政部、国家海洋局第14号令)“第五条 有下列行为之一的，对有关责任人员，给予警告或者记过处分；情节较重的，给予记大过或者降级处分；情节严重的，给予撤职处分：

……

(五) 不按照规定的权限、程序、用海项目批准减免海域使用金的；

……”

“第八条 违反规定不收、少收、多收或者缓收海域使用金的，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。”

“第十八条 企业、事业单位及其工作人员有下列行为之一的，对属于本规定第二条所列人员中的责任人员，给予警告、记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

……

(三) 骗取减免海域使用金的；

(四) 不按期缴纳海域使用金的；

……”

## 第四部分 节能减排审计

### 一、违反财政节能减排专项资金管理与使用规定的行为

#### ◆1.1 滞留、闲置应当下拨的财政节能减排专项资金

##### 【常见表现形式】

- 1.1.1 项目审核批复不及时，滞留应下拨财政节能减排专项资金
- 1.1.2 向项目单位拨款不及时，滞留财政节能减排专项资金
- 1.1.3 具体项目未落实，财政节能减排专项资金闲置
- 1.1.4 项目未达到实施条件或进度滞后，拨付的财政节能减排专项资金闲置

##### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国预算法》(1994年)“第四十七条 各级政府财政部门必须依照法律、行政法规和国务院财政部门的规定，及时、足额地拨付预算支出资金。”

(2)《中华人民共和国预算法实施条例》(1995年)“第三十八条 各级政府、各部门、各单位应当加强对预算支出的管理，严格执行预算。”

(3)财政部、发展改革委《节能技术改造财政奖励资金管理办法》(财建〔2011〕367号)“第十一条 各级财政部门按照国库管理制度有关规定将资金及时拨付到项目单位。”

##### 【处理处罚依据】

《财政违法行为处罚处分条例》(2004年)“第六条 国家机关及其工作人员有下列违反规定使用、骗取财政资金的行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回有关财政资金，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

……

(三) 滞留应当下拨的财政资金；

……”

## ◆1.2 截留挪用、违规使用财政节能减排专项资金

### 【常见表现形式】

1.2.1 主管部门或资金分配拨付单位截留、挪用财政节能减排专项资金

1.2.2 项目单位挪用财政节能减排专项治污资金

1.2.3 项目承建单位挪用财政节能减排专项资金

1.2.4 扩大开支范围

1.2.5 特定的支出项目或工作经费超出控制额度

### 【定性依据】

(1) 《中华人民共和国预算法》(1994年)“第四十七条 各级政府财政部门必须依照法律、行政法规和国务院财政部门的规定，……加强对预算支出的管理和监督。”

(2) 《中华人民共和国预算法实施条例》(1995年)“第三十八条 各级政府、各部门、各单位应当加强对预算支出的管理，严格执行预算。”

### ▲能源节约利用类专项资金的特别规定

(3) 财政部、工业和信息化部《工业企业能源管理中心建设示范项目财政补助资金管理暂行办法》(财建〔2009〕647号)“第十三条 补助资金必须专款专用，任何单位和个人不得以任何理由、任何形式截留、挪用。”

(4) 财政部《合同能源管理项目财政奖励资金管理暂行办法》(财建〔2010〕249号)“第二十二条 财政奖励资金必须专款专用，任何单位不得以任何理由、任何形式截留、挪用。”

(5) 财政部、科技部、工业和信息化部、发展改革委《关于开展私人购买新能源汽车补贴试点的通知》(财建〔2010〕230号)“第十七条 补助资金必须专款专用，任何单位不得以任何理由、形式截留、挪用。”



(6) 财政部、发展改革委《高效节能产品推广财政补助资金管理暂行办法》(财建〔2009〕213号)“第二十一条 补助资金必须专款专用。任何单位不得以任何理由、任何形式截留、挪用。……”

(7) 财政部《北方采暖区既有居住建筑供热计量及节能改造奖励资金管理暂行办法》(财建〔2007〕957号)“第十四条 各级财政、建设部门要切实加强奖励资金的管理。确保奖励资金专款专用。”

(8) 财政部《国家机关办公建筑和大型公共建筑节能专项资金管理暂行办法》(财教〔2007〕558号)“第六条……各级财政、建设部门要切实加强专项资金的管理和监督。确保专项资金专款专用，任何单位或个人不得截留、挪用。”

(9) 财政部、交通运输部《交通运输节能减排专项资金管理暂行办法》(财建〔2011〕374号)“第八条 对已享受中央财政其他节能减排资金支持的项目，专项资金原则上不再安排补助。”

#### ▲可再生资源类专项资金的特别规定

(10) 财政部、科技部、国家能源局《金太阳示范工程财政补助资金管理暂行办法》(财建〔2009〕397号)“第十九条 财政补助资金必须专款专用，任何单位不得以任何理由、任何形式截留、挪用。……”

(11) 财政部、建设部《可再生能源建筑应用专项资金管理暂行办法》(财建〔2006〕460号)“第十七条 专项资金应专款专用，任何单位或个人不得截留、挪用。……”

(12) 财政部、国家能源局、农业部《绿色能源示范县建设补助资金管理暂行办法》(财建〔2011〕113号)“第十条 中央财政示范补助资金可安排用于能源服务体系建设，资金额度应控制在中央财政示范补助资金总额的5%以内。”

“第十七条 纳入绿色能源示范县建设范畴且享受财政补助的项目，要严格按照批复的实施方案进行，不得随意调整。如确需调整的，须按规定程序报批。”

“第二十一条 示范补助资金必须专款专用，任何单位不得以任何理由、任何形式套取、截留、挪用。”

(13) 财政部《秸秆能源化利用补助资金管理暂行办法》(财建〔2008〕735号)“第十二条 补助资金必须专款专用，任何单位不得以任何理由、任何形式截留、挪用。”

### ▲污染物减排类专项资金的特别规定

(14) 财政部、国家环保总局《中央财政主要污染物减排专项资金管理暂行办法》(财建〔2007〕112号)“第六条 减排资金专款专用,任何单位和个人不得挤占、截留和挪用。”

(15) 财政部、住房和城乡建设部《“十二五”期间城镇污水处理设施配套管网建设项目资金管理办法》(财建〔2011〕266号)“第十五条 地方各级政府要将专项资金纳入同级财政预算管理,但不得用于平衡本级预算。各地区和单位不得以任何理由、任何方式截留、挤占、挪用、骗取专项资金。”

### 【处理处罚依据】

(1)《财政违法行为处罚处分条例》(2004年)“第六条 国家机关及其工作人员有下列违反规定使用、骗取财政资金的行为之一的,责令改正,调整有关会计账目,追回有关财政资金,限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分;情节较重的,给予降级或者撤职处分;情节严重的,给予开除处分:

……

(二) 截留、挪用财政资金;

……

(四) 违反规定扩大开支范围,提高开支标准;

……”

“**第九条** 单位和个人有下列违反国家有关投资建设项目规定的行为之一的,责令改正,调整有关会计账目,追回被截留、挪用、骗取的国家建设资金,没收违法所得,核减或者停止拨付工程投资。对单位给予警告或者通报批评,其直接负责的主管人员和其他直接责任人员属于国家公务员的,给予记大过处分;情节较重的,给予降级或者撤职处分;情节严重的,给予开除处分:

(一) 截留、挪用国家建设资金;

……”

“第十四条 企业和个人有下列行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回违反规定使用、骗取的有关资金，给予警告，没收违法所得，并处被骗取有关资金 10% 以上 50% 以下的罚款或者被违规使用有关资金 10% 以上 30% 以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 3000 元以上 5 万元以下的罚款：

……

(二) 挪用财政资金……；

……”

(2) 财政部《中央预算内固定资产投资补助资金财政财务管理暂行办法》(财建〔2005〕355 号)“第十三条 有下列情形之一的，财政部门要责令其限期整改，逾期不改正的，要核减、停止拨付或收回补助资金：

……

(二) 转移、侵占或者挪用投资补助的；

……”

(3) 发展改革委《中央预算内投资补助和贴息项目管理办法》(2013 年发展改革委第 3 号令)“第二十九条 项目单位有下列行为之一的，发展改革委责令其限期整改，采取措施核减、收回或者停止拨付投资补助和贴息资金，并可以根据情节轻重提请或者移交有关机关依法追究有关责任人的行政或者法律责任：

……

(三) 转移、侵占或者挪用投资补助和贴息资金的；

……”

#### ▲可再生资源类专项资金的特别规定

(4) 财政部、建设部《可再生能源建筑应用专项资金管理暂行办法》(财建〔2006〕460 号)“第十七条……有下列情形之一的，财政部门可以暂缓或停止拨付资金，并依法进行处理：

……

(二) 转移、侵占或挪用专项资金的；

……”

### ◆1.3 以虚报冒领等手段骗取财政节能减排专项资金

#### 【常见表现形式】

- 1.3.1 编造虚假资质或虚假财务资料，骗取财政节能减排专项资金
- 1.3.2 伪造建设项目或虚假建设，骗取财政节能减排专项资金
- 1.3.3 虚报节能量或污染物减排量，骗取财政节能减排专项资金
- 1.3.4 虚报项目建设规模，骗取财政节能减排专项资金
- 1.3.5 同一项目多渠道重复申领财政节能减排专项资金
- 1.3.6 不按规定要求实施项目建设，骗取财政节能减排专项资金
- 1.3.7 第三方出具虚假节能减排量审核报告，协助申报方骗取财政节能减排专项资金
- 1.3.8 主管部门不按规定进行审核，多批复财政节能减排专项资金

#### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国会计法》(1999年修订)“第九条……任何单位不得以虚假的经济业务事项或者资料进行会计核算。”

(2)财政部《中央本级项目支出预算管理办法》(财预〔2007〕38号)“第十八条……(四)……项目申报材料的内容必须真实、准确、完整。”

(3)发展改革委《中央预算内投资补助和贴息项目管理办法》(2013年发展改革委第3号令)“第十二条……项目汇总申报单位应当对资金申请报告是否符合有关政策要求、项目审批(核准、备案)是否符合有关规定等进行严格审查，对审查结果和申报材料的真实性、合规性负责。”

#### ▲能源节约利用类专项资金的特别规定

(4)财政部、发展改革委《节能技术改造财政奖励资金管理办法》(财建〔2011〕367号)“第十九条 地方节能主管部门和财政部门要加大项目申报的初审核查力度，并对项目的真实性负审查责任。”

“第二十一条 项目申报单位须如实提供项目材料，并按计划建成达产。”

(5) 财政部、工业和信息化部《工业企业能源管理中心建设示范项目财政补助资金管理暂行办法》(财建〔2009〕647号)“第七条 符合条件的能源管理中心建设示范项目，由企业提出资金申请报告，按属地原则报项目所在地财政、工业和信息化主管部门。企业对上报材料的真实性负责。”

(6) 财政部《合同能源管理项目财政奖励资金管理暂行办法》(财建〔2010〕249号)“第五条 ……已享受国家其他相关补助政策的合同能源管理项目，不纳入本办法支持范围。”

“第二十一条 节能服务公司对财政奖励资金申报材料的真实性负责。”

(7) 财政部、科技部、工业和信息化部、发展改革委《关于开展私人购买新能源汽车补贴试点的通知》(财建〔2010〕230号)“第十六条 企业对申报材料的真实性和产品一致性负责。”

(8) 财政部《国家机关办公建筑和大型公共建筑节能专项资金管理暂行办法》(财建〔2007〕558号)“第四条 根据需要安装的分项计量装置数量等，核定监测平台建设补助金额；根据建筑能耗统计、建筑能源审计、建筑能效公示的工作任务，核定相应经费补助金额。”

(9) 财政部《北方采暖区既有居住建筑供热计量及节能改造奖励资金管理暂行办法》(财建〔2007〕957号)“第六条 奖励资金采用因素法进行分配，即综合考虑有关省(自治区、直辖市、计划单列市)所在气候区、改造工作量、节能效果和实施进度等多种因素以及相应的权重。”

“第八条 财政部会同建设部根据各地改造工作量与节能效果核定奖励资金。”

“第十三条 各地要认真组织既有居住建筑供热计量及节能改造工作，不得以既有居住建筑节能改造为名进行大拆大建，应对拟改造的项目进行充分的技术经济论证，并严格按照建设程序办理相关手续。”

(10) 财政部、交通运输部《交通运输节能减排专项资金管理暂行办法》(财建〔2011〕374号)“第七条 专项资金的使用原则上采取以奖代补方式，由财政部、交通运输部根据项目性质、投资总额、实际节能减排量以及产生的社会效益等综合测算确定

补助额度。”

“第十六条 各级财政、交通运输部门要切实加强对专项资金使用的监督管理，建立健全专项资金绩效评价制度，并将绩效评价结果作为专项资金安排的重要依据。”

#### ▲可再生能源类专项资金的特别规定

(11) 财政部、科技部、国家能源局《金太阳示范工程财政补助资金管理暂行办法》(财建〔2009〕397号)“第十八条 示范项目业主单位对项目申报材料的真实性负责，……”

(12) 财政部《关于煤层气(瓦斯)开发利用补贴的实施意见》(财建〔2007〕114号)“六、煤层气开采企业申请中央财政补贴的，必须提供真实资料，……”

(13) 财政部、国家能源局、农业部《绿色能源示范县建设补助资金管理暂行办法》(财建〔2011〕113号)“第四条：……已享受其他财政补助政策的项目，不纳入本办法支持范围。”

“第十八条 享受财政补助的示范项目单位要建立项目建设和资金管理台账，定期向县级能源、财政和农业(农村能源主管部门)等有关部门报告项目进展及资金使用等有关情况，并对上报信息的真实性、准确性负责。”

(14) 财政部《秸秆能源化利用补助资金管理暂行办法》(财建〔2008〕735号)“第四条……对企业秸秆能源化利用项目中属于并网发电的部分，按国家发展改革委《可再生能源发电价格和费用分摊管理试行办法》(发改价格〔2006〕7号)规定享受扶持政策，不再给予专项补助。”

▲(15) 财政部或中央主管部门、地方政府及其主管部门关于申请节能减排专项财政资金具体的申报审核条件规定。

#### 【处理处罚依据】

(1) 《财政违法行为处罚处分条例》(2004年)“第六条 国家机关及其工作人员有下列违反规定使用、骗取财政资金的行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回有关财政资金，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主

管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

（一）以虚报、冒领等手段骗取财政资金；

……

（五）其他违反规定使用、骗取财政资金的行为。”

“第九条 单位和个人有下列违反国家有关投资建设项目规定的行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回被截留、挪用、骗取的国家建设资金，没收违法所得，核减或者停止拨付工程投资。对单位给予警告或者通报批评，其直接负责的主管人员和其他直接责任人员属于国家公务员的，给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

……

（二）以虚报、冒领、关联交易等手段骗取国家建设资金；

……”

“第十四条 企业和个人有下列行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回违反规定使用、骗取的有关资金，给予警告，没收违法所得，并处被骗取有关资金 10% 以上 50% 以下的罚款或者被违规使用有关资金 10% 以上 30% 以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 3000 元以上 5 万元以下的罚款：

（一）以虚报、冒领等手段骗取财政资金……；

……

（四）其他违反规定使用、骗取财政资金……的行为。”

\*（2）财政部《中央预算内固定资产投资补助资金财政财务管理暂行办法》（财建〔2005〕355 号）“第七条 有下列情形之一的，财政部门可以暂缓或停止下达预算：

……

（二）项目已申请其他投资补助的；

……”

“第十三条 有下列情形之一的，财政部门要责令其限期整改，逾期不改正的，要核减、停止拨付或收回补助资金：

(一) 提供虚假情况, 骗取投资补助的;

.....

(四) 未按要求完成项目前期工作或未按规定建设实施的;

.....”

\* (3) 发展改革委《中央预算内投资补助和贴息项目管理办法》(2013 年发展改革委第 3 号令) “第二十八条 项目汇总申报单位对项目单位的资金申请报告审查不严、造成投资补助和贴息资金损失的, 发展改革委可根据情节, 在一定时期和范围内不再受理其报送的资金申请报告。项目汇总申报单位指令或授意项目单位提供虚假情况、骗取投资补助和贴息资金的, 发展改革委五年之内不再受理其报送的资金申请报告。

第二十九条 项目单位有下列行为之一的, 发展改革委责令其限期整改, 采取措施核减、收回或者停止拨付投资补助和贴息资金, 并可以根据情节轻重提请或者移交有关机关依法追究有关责任人的行政或者法律责任:

(一) 提供虚假情况, 骗取投资补助和贴息资金的;

(二) 违反程序未按要求完成项目前期工作的;

.....

(四) 擅自改变主要建设内容和建设标准的;

(五) 无正当理由未及时建设实施的;

.....”

#### ▲\*能源节约利用类专项资金的特别规定

(4) 财政部、发展改革委《节能技术改造财政奖励资金管理办法》(财建〔2011〕367 号)“第十九条 .....对存在项目弄虚作假、重复上报等骗取、套取国家资金的地区, 取消项目所在地节能财政奖励申报资格。.....”

“第二十一条.....对有下列情形的项目单位, 国家将扣回奖励资金, 取消‘十二五’期间中央预算内和节能财政奖励申报资格, 并将追究相关人员的法律责任。

(一) 提供虚假材料, 虚报冒领财政奖励资金的;

(二) 无特殊原因, 未按计划实施项目的;

(三) 项目实施完成后, 长期不能实现节能效果的;



(四) 同一项目多渠道重复申请财政资金的。

第二十二条 财政部会同国家发展改革委对第三方机构的审核工作进行监管，对核查报告失真的第三方机构给予通报批评，情节严重的，取消该机构的审核工作资格，并追究相关人员的法律责任。”

(5) 财政部、工业和信息化部《工业企业能源管理中心建设示范项目财政补助资金管理暂行办法》(财建〔2009〕647号)“第十二条 对弄虚作假、骗取补助资金的地方，财政部、工业和信息化部将追回相关项目的补助资金，责令地方财政部门、工业和信息化主管部门整改，并视情况对相关省份给予一定处罚。”

(6) 财政部《合同能源管理项目财政奖励资金管理暂行办法》(财建〔2010〕249号)“第二十一条 ……对弄虚作假、骗取财政奖励资金的节能服务公司，除追缴扣回财政奖励资金外，将取消其财政奖励资金申报资格。”

(7) 财政部、科技部、工业和信息化部、发展改革委《关于开展私人购买新能源汽车补贴试点的通知》(财建〔2010〕230号)“第十六条 对产品与申报材料不符，性能指标没达到要求，以及提供虚假信息、骗取补助资金的，将视情节轻重对申请企业给予追缴补助资金、通报批评、取消资格等处罚。”

(8) 财政部、发展改革委《高效节能产品推广财政补助资金管理暂行办法》(财建〔2009〕213号)“第十九条 推广企业有下列情形之一的，财政部、国家发展改革委将视情节给予通报批评、扣减补助资金等处罚。情节严重的，由国家发展改革委、财政部取消企业高效节能产品推广资格：

(一) 提供虚假信息、骗取补助资金的；

(二) 推广产品的能源效率、质量性能指标不符合要求的；

(三) 年推广高效节能产品数量未达到规定规模的；

(五) 未按要求使用标识，或伪造、冒用标识，利用标识做虚假宣传，误导消费者的。

第二十条 对出具虚假报告和证明材料的相关机构，一经查实，予以公开曝光，并视情节追究其相应法律责任。”

(9) 财政部、交通运输部《交通运输节能减排专项资金管理暂行办法》(财建〔2011〕

374号)“第十七条 第三方机构对出具的节能减排量审核报告负责,对出具虚假节能减排量审核报告的第三方机构,将取消其审核资格,情节严重的将依法追究法律责任。”

(10) 财政部《北方采暖区既有居住建筑供热计量及节能改造奖励资金管理暂行办法》(财建〔2007〕957号)“第十四条 ……对弄虚作假,冒领奖励或者截留、挪用、滞留专项资金的,一经查实,按照国家有关规定进行处理。”

(11) 财政部、发展改革委《关于加强节能产品惠民工程管理工作的通知》(财建〔2009〕536号)“六、……对违反工作纪律,与企业串通信息,弄虚作假的,要严格按照有关规定处理;……”

#### ▲\*可再生能源类专项资金的特别规定

(12) 财政部、科技部、国家能源局《金太阳示范工程财政补助资金管理暂行办法》(财建〔2009〕397号)“第十八条……对弄虚作假、骗取财政补助资金的单位,将扣回补助资金,并取消申请财政补助资金的资格。”

(13) 财政部、建设部《可再生能源建筑应用专项资金管理暂行办法》(财建〔2006〕460号)“第十七条……有下列情形之一的,财政部门可以暂缓或停止拨付资金,并依法进行处理:

(一) 提供虚假情况,骗取专项资金的;

……

(三) 未按要求完成项目进度或未按规定建设实施的;

(四) 未通过检测、验收评估的;

……”

(14) 财政部、国家能源局、农业部《绿色能源示范县建设补助资金管理暂行办法》(财建〔2011〕113号)“第二十一条……对弄虚作假、骗取财政补助资金的示范县、项目单位和个人,除追缴扣回财政补助资金、取消示范项目资格和示范县资格外,还应追究相关人员的责任;对违反规定的地方有关部门,按照《财政违法行为处罚处分条例》(国务院令 第427号)等有关规定进行处理。”

(15) 财政部《秸秆能源化利用补助资金管理暂行办法》(财建〔2008〕735号)“第十一条 财政部委托财政投资评审机构等单位对企业申报材料进行实地抽查,对弄

虚作假、虚报冒领财政补助资金的企业，将扣回补助资金，并取消企业申请财政补助资金的资格；对申报材料问题较多、监督检查不力的地区，将暂停该地区申请财政补助资金的资格。”

#### ▲\* 污染物减排类专项资金的特别规定

(16) 财政部、住房和城乡建设部《“十二五”期间城镇污水处理设施配套管网建设项目资金管理办法》(财建〔2011〕266号)“第二十六条 对‘报大建小’、虚列支出、进行虚假绩效评价等弄虚作假的地区，财政部、住房和城乡建设部将视情况采取通报批评、停止后续资金安排直至追缴已拨付资金等措施予以处理。”

▲ (17) 个人涉嫌诈骗财政资金犯罪的，可参阅《刑法》第二百六十六条、第二百八十条等条款。

## 二、违反排污、治污专项收费征收、管理、使用规定的行为

### ◆2.1 违反排污费征收、管理和使用规定的行为

#### 【常见表现形式】

- 2.1.1 应缴未缴、欠缴、少缴排污费
- 2.1.2 应征未征、欠征、少征排污费
- 2.1.3 排污费解缴各级财政的入库比例违反规定
- 2.1.4 未将排污费纳入预算管理
- 2.1.5 挪用排污费

#### 【定性依据】

(1) 《中华人民共和国水污染防治法》(2008年修订)“第二十四条 直接向水体排放污染物的企业事业单位和个体工商户，应当按照排放水污染物的种类、数量和排污费征收标准缴纳排污费。排污费应当用于污染的防治，不得挪作他用。”

(2) 《中华人民共和国大气污染防治法》(2000年)“第十四条 国家实行按照向

大气排放污染物的种类和数量征收排污费的制度……征收的排污费一律上缴财政，按照国务院的规定用于大气污染防治，不得挪作他用。”

(3)《**排污费征收使用管理条例**》(2003年)“第二条 直接向环境排放污染物的单位和个体工商户(以下简称排污者)，应当依照本条例的规定缴纳排污费。”

“第四条 排污费的征收、使用必须严格实行‘收支两条线’，征收的排污费一律上缴财政……

第五条 排污费应当全部专项用于污染防治，任何单位和个人不得截留、挤占或者挪作他用。”

“第十四条 排污费数额确定后，由负责污染物排放核定工作的环境保护行政主管部门向排污者送达排污费缴纳通知单。排污者应当自接到排污费缴纳通知单之日起7日内，到指定的商业银行缴纳排污费。”

(4)财政部、发展改革委、环保总局《**关于减免及缓缴排污费有关问题的通知**》(财综〔2003〕38号)“九、各地区和有关部门应当严格按照本通知规定执行，不得以任何名义擅自扩大排污费减免及缓缴的范围，也不得超越审批权限或违反审批程序批准减免及缓缴排污费。”

(5)财政部、环保总局《**排污费资金收缴使用管理办法**》(2003年财政部、国家环境保护总局第17号令)“第二条 排污费资金纳入财政预算，作为环境保护专项资金管理，全部专项用于污染防治，任何单位和个人不得截留、挤占或者挪作他用。”

“第十条 商业银行应当在收到排污费的当日将排污费资金缴入国库。国库部门负责按1:9的比例，10%作为中央预算收入缴入中央国库，作为中央环境保护专项资金管理；90%作为地方预算收入，缴入地方国库，作为地方环境保护专项资金管理。”

### 【处理处罚依据】

(1)《**排污费征收使用管理条例**》(2003年)“第二十一条 排污者未按照规定缴纳排污费的，由县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门依据职权责令限期缴纳；逾期拒不缴纳的，处应缴纳排污费数额1倍以上3倍以下的罚款，并报经有批准权的人民政府批准，责令停产停业整顿。”

“第二十四条 县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门应当征收而未征收或者少征收排污费的，上级环境保护行政主管部门有权责令其限期改正，或者直接责令排污者补缴排污费。

第二十五条 县级以上人民政府环境保护行政主管部门、财政部门、价格主管部门的工作人员有下列行为之一的，依照刑法关于滥用职权罪、玩忽职守罪或者挪用公款罪的规定，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，依法给予行政处分：

(一) 违反本条例规定批准减缴、免缴、缓缴排污费的；  
……”。

(2) 《财政违法行为处罚处分条例》(2004年)“第三条 财政收入执收单位及其工作人员有下列违反国家财政收入管理规定的行为之一的，责令改正，补收应当收取的财政收入，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告、记过或者记大过处分；情节严重的，给予降级或者撤职处分：

……

(四) 缓收、不收财政收入；  
(五) 擅自将预算收入转为预算外收入；  
……”

第四条 财政收入执收单位及其工作人员有下列违反国家财政收入上缴规定的行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，收缴应当上缴的财政收入，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

……

(二) 滞留、截留、挪用应当上缴的财政收入；  
(三) 坐支应当上缴的财政收入；

……

第五条 财政部门、国库机构及其工作人员有下列违反国家有关上解、下拨财政资金规定的行为之一的，责令改正，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。

对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

……

（四）将应当纳入国库核算的财政收入放在财政专户核算；

……”

“第十四条 企业和个人有下列行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回违反规定使用、骗取的有关资金，给予警告，没收违法所得，并处被骗取有关资金 10% 以上 50% 以下的罚款或者被违规使用有关资金 10% 以上 30% 以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 3000 元以上 5 万元以下的罚款：

……

（二）挪用财政资金……

……”

## ◆2.2 违反污水处理费征收、管理、使用的规定

### 【常见表现形式】

- 2.2.1 应征未征、欠征、少征、缓征污水处理费
- 2.2.2 擅自减免污水处理费
- 2.2.3 应缴未缴、欠缴、少缴污水处理费
- 2.2.4 挪用污水处理费

### 【定性依据】

（1）《中华人民共和国水污染防治法》（2008 年修订）“第四十四条……收取的污水处理费用应当用于城镇污水集中处理设施的建设和运行，不得挪作他用。”

（2）《城镇排水与污水处理条例》（2013 年）第三十三条污水处理费应当纳入地方财政预算管理，专项用于城镇污水处理设施的建设和运行和污泥处理处置，不得挪作他用。污水处理费的收费标准不应低于城镇污水处理设施正常运营的成本。因特殊原因，

收取的污水处理费不足以支付城镇污水处理设施正常运营的成本的,地方人民政府给予补贴。”

(3) 国家计委、建设部、环保总局《关于加大污水处理费的征收力度 建立城市污水排放和集中处理良性运行机制的通知》(计价格〔1999〕1192号)“三……要加强污水处理费的征管工作,提高污水处理费的征收率,防止跑、冒、滴、漏,努力做到足额征收。任何部门和单位都不得擅自减免污水处理费。对严重亏损的企业,经当地人民政府批准后可以缓交污水处理费,但不得免交。”

(4) 国家计委、建设部、国家环保总局《关于推进城市污水、垃圾处理产业化发展的意见》(计投资〔2002〕1591号)“二……(一)已建有污水、垃圾处理设施的城市都要立即开征污水和垃圾处理费,其他城市应在2003年底以前开征。……

(二)污水和垃圾处理费的征收标准可按保本微利、逐步到位的原则核定。在城市范围内排放污水、产生垃圾的单位和个人(包括使用自备水源的),均应缴纳污水处理费和垃圾处理费。

(三)征收的城市污水和垃圾处理费应专项用于城市污水、垃圾集中处理设施的运营、维护和项目建设。……”

“四、……(四)要加强污水、垃圾处理费征收、使用的管理和监督,确保污水、垃圾处理费全额用于规定事项。减免污水、垃圾处理费,应由减免决策单位等额补偿。鼓励采取供水、污水和垃圾处理统一收费和代扣代缴等方式,确保污水和垃圾处理费的足额征收。”

(5) 地方开征污水处理费的有关具体规定。

### 【处理处罚依据】

《财政违法行为处罚处分条例》(2004年)“第三条 财政收入执收单位及其工作人员有下列违反国家财政收入管理规定的行为之一的,责令改正,补收应当收取的财政收入,限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告、记过或者记大过处分;情节严重的,给予降级或者撤职处分:

……

(四)缓收、不收财政收入;

.....”

第四条 财政收入执收单位及其工作人员有下列违反国家财政收入上缴规定的行为之一的,责令改正,调整有关会计账目,收缴应当上缴的财政收入,限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分;情节较重的,给予降级或者撤职处分;情节严重的,给予开除处分:

.....

(二)滞留、截留、挪用应当上缴的财政收入;

(三)坐支应当上缴的财政收入;

.....”

“第十四条 企业和个人有下列行为之一的,责令改正,调整有关会计账目,追回违反规定使用、骗取的有关资金,给予警告,没收违法所得,并处被骗取有关资金 10%以上 50%以下的罚款或者被违规使用有关资金 10%以上 30%以下的罚款;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 3000 元以上 5 万元以下的罚款:

.....

(二)挪用财政资金.....

.....”

## ◆2.3 违反垃圾处理费征收、管理、使用的规定

### 【常见表现形式】

- 2.3.1 应征未征、欠征、少征、缓征垃圾处理费
- 2.3.2 擅自减免垃圾处理费
- 2.3.3 应缴未缴、欠缴、少缴垃圾处理费
- 2.3.4 挪用垃圾处理费

### 【定性依据】

- (1) 建设部《城市生活垃圾管理办法》(2007 年建设部第 157 号令)“第四条 产



生城市生活垃圾的单位和个人,应当按照城市人民政府确定的生活垃圾处理费收费标准和有关规定缴纳城市生活垃圾处理费。”

(2) 国家计委、建设部、国家环保总局《关于推进城市污水、垃圾处理产业化发展的意见》(计投资〔2002〕1591号)“二……(一)已建有污水、垃圾处理设施的城市都要立即开征污水和垃圾处理费,其他城市应在2003年底以前开征。……

(二)污水和垃圾处理费的征收标准可按保本微利、逐步到位的原则核定。在城市范围内排放污水、产生垃圾的单位和个人(包括使用自备水源的),均应缴纳污水处理费和垃圾处理费。

(三)征收的城市污水和垃圾处理费应专项用于城市污水、垃圾集中处理设施的运营、维护和项目建设。……”

“四、……(四)要加强污水、垃圾处理费征收、使用的管理和监督,确保污水、垃圾处理费全额用于规定事项。减免污水、垃圾处理费,应由减免决策单位等额补偿。鼓励采取供水、污水和垃圾处理统一收费和代扣代缴等方式,确保污水和垃圾处理费的足额征收。”

### (3) 地方开征垃圾处理费的有关具体规定

#### 【处理处罚依据】

(1)《财政违法行为处罚处分条例》(2004年)“第三条 财政收入执收单位及其工作人员有下列违反国家财政收入管理规定的行为之一的,责令改正,补收应当收取的财政收入,限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予警告、记过或者记大过处分;情节严重的,给予降级或者撤职处分:

……

(四)缓收、不收财政收入;

……”

第四条 财政收入执收单位及其工作人员有下列违反国家财政收入上缴规定的行为之一的,责令改正,调整有关会计账目,收缴应当上缴的财政收入,限期退还违法所得。

对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

……

(二)滞留、截留、挪用应当上缴的财政收入；

(三)坐支应当上缴的财政收入；

……”

“第十四条 企业和个人有下列行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回违反规定使用、骗取的有关资金，给予警告，没收违法所得，并处被骗取有关资金 10% 以上 50% 以下的罚款或者被违规使用有关资金 10% 以上 30% 以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 3000 元以上 5 万元以下的罚款：

……

(二)挪用财政资金……

……”

\* (2) **建设部《城市生活垃圾管理办法》**（2007 年建设部第 157 号令）“第三十八条 单位和个人未按规定缴纳城市生活垃圾处理费的，由直辖市、市、县人民政府建设（环境卫生）主管部门责令限期改正，逾期不改正的，对单位可处以应交城市生活垃圾处理费三倍以下且不超过 3 万元的罚款，对个人可处以应交城市生活垃圾处理费三倍以下且不超过 1000 元的罚款。”

### 三、违反节能减排政策规定的行为

#### ◆3.1 违反调整优化产业结构政策规定，新增“两高一剩”行业产能

##### 【常见表现形式】

- 3.1.1 地方政府或主管部门越权审批、核准或备案“两高一剩”项目
- 3.1.2 地方政府或主管部门将“两高一剩”项目分拆审批
- 3.1.3 地方政府或主管部门降低条件标准，审批、核准“两高一剩”项目
- 3.1.4 地方政府或主管部门违规为高耗能、高污染企业供地
- 3.1.5 地方政府或主管部门违反环境影响评价规定审批、核准高耗能、高污染项目
- 3.1.6 企业借淘汰落后产能等名义违规建项目，扩大“两高一剩”产能
- 3.1.7 企业借环保搬迁、技术改造等名义违规建项目，扩大“两高一剩”产能

### 【定性依据】

(1) 国务院《批转发展改革委等部门关于抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展若干意见的通知》(国发〔2009〕38号)“二(二)钢铁：充分利用当前市场倒逼机制，在减少或不增加产能的前提下，通过淘汰落后、联合重组和城市钢厂搬迁，加快结构调整和技术进步，推动钢铁工业实现由大到强的转变。不再核准和支持单纯新建、扩建产能的钢铁项目……水泥：严格控制新增水泥产能，执行等量淘汰落后产能的原则。”

(2) 国务院《关于印发节能减排综合性工作方案的通知》(国发〔2007〕15号)“(三)……严格控制新建高耗能、高污染项目。严把土地、信贷两个闸门，提高节能环保市场准入门槛。抓紧建立新开工项目管理的部门联动机制和项目审批问责制，严格执行项目开工建设“六项必要条件”(必须符合产业政策和市场准入标准、项目审批核准或备案程序、用地预审、环境影响评价审批、节能评估审查以及信贷、安全和城市规划等规定和要求)。”

(3) 《中华人民共和国环境影响评价法》(2002年)“第二十五条 建设项目的环评文件未经法律规定的审批部门审查或者审查后未予批准的，该项目审批部门不得批准其建设，建设单位不得开工建设。”

(4) 环保部《建设项目环境影响评价文件分级审批规定》(2009年环保部第5号令)“第五条 环境保护部负责审批下列类型的建设项目环境影响评价文件：

……

(二) 跨省、自治区、直辖市行政区域的建设项目；

(三) 由国务院审批或核准的建设项目，由国务院授权有关部门审批或核准的建设项目，由国务院有关部门备案的对环境可能造成重大影响的特殊性质的建设项目。”

(5) 发展改革委《企业投资项目核准暂行办法》(2004 年发展改革委第 19 号令)“第二十一条 已经核准的项目，如需对项目核准文件所规定的内容进行调整，项目单位应及时以书面形式向原项目核准机关报告。原项目核准机关应根据项目调整的具体情况，出具书面确认意见或要求其重新办理核准手续。”

(6) 发展改革委办公厅《关于做好淘汰落后水泥生产能力有关工作的通知》(发改办工业(2007)447 号)“六、各省、自治区、直辖市投资主管部门在核准新建新型干法水泥项目时，要坚持上大压小、等量淘汰落后水泥原则，否则不得核准新建水泥项目。”

(7) 国务院发布的有关审批、建设高耗能、高污染等项目的规定。如《政府核准的投资项目目录(\*\*\*\*年本)》

(8) 国土资源部、发展改革委《限制用地项目目录(2012 年本)》和《禁止用地项目目录(2012 年本)》中有关供地的规定。可参考本向导“第一部分 土地资源审计”中“违反土地使用相关规定的行为”部分。

### 【处理处罚依据】

\* (1) 《中华人民共和国土地管理法》(2004 年修订)“第七十八条 无权批准征用、使用土地的单位或者个人非法批准占用土地的，超越批准权限非法批准占用土地的，不按照土地利用总体规划确定的用途批准用地的，或者违反法律规定的程序批准占用、征用土地的，其批准文件无效，对非法批准征用、使用土地的直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。非法批准、使用的土地应当收回，有关当事人拒不归还的，以非法占用土地论处。非法批准征用、使用土地，对当事人造成损失的，依法应当承担赔偿责任。”

\* (2) 《中华人民共和国环境影响评价法》(2002 年)“第三十一条 建设单位未依法报批建设项目环境影响评价文件，或者未依照本法第二十四条的规定重新报批或者报

请重新审核环境影响评价文件，擅自开工建设的，由有权审批该项目环境影响评价文件的环境保护行政主管部门责令停止建设，限期补办手续；逾期不补办手续的，可以处五万元以上二十万元以下的罚款，对建设单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。”

\* (3) 环保部《建设项目环境影响评价文件分级审批规定》(2009年环保部第5号令)“第十条 下级环境保护部门超越法定职权、违反法定程序或者条件做出环境影响评价文件审批决定的，上级环境保护部门可以按照下列规定处理：

(一) 依法撤销或者责令其撤销超越法定职权、违反法定程序或者条件做出的环境影响评价文件审批决定。

(二) 对超越法定职权、违反法定程序或者条件做出环境影响评价文件审批决定的直接责任人员，建议由任免机关或者监察机关依照《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》的规定，对直接责任人员，给予警告、记过或者记大过处分；情节较重的，给予降级处分；情节严重的，给予撤职处分。”

\* (4) 发展改革委《企业投资项目核准暂行办法》(2004年发展改革委第19号令)“第二十五条 咨询评估机构及其人员，在评估过程中违反职业道德、造成重大损失和恶劣影响的，应依法追究相应责任。

第二十六条 项目申请单位以拆分项目、提供虚假材料等不正当手段取得项目核准文件的，项目核准机关应依法撤消对该项目的核准。

第二十七条 项目核准机关要会同城市规划、国土资源、环境保护、银行监管、安全生产等部门，加强对企业投资项目的监管。对于应报政府核准而未申报的项目、虽然申报但未经核准擅自开工建设的项目，以及未按项目核准文件的要求进行建设的项目，一经发现，相应的项目核准机关应立即责令其停止建设，并依法追究有关责任人的法律和行政责任。”

### ◆3.2 违反调整优化产业结构政策规定，未按规定淘汰落后产能

#### 【常见表现形式】

- 3.2.1 未按任务目标规定淘汰落后产能
- 3.2.2 虚报淘汰落后产能
- 3.2.3 淘汰的落后产能异地建设
- 3.2.4 应淘汰的落后工艺装备设施转移、外流
- 3.2.5 未按规定标准对淘汰的落后产能装备设施拆除、废毁
- 3.2.6 对淘汰落后装备设施的废毁物、有害废弃物未按规定进行处置
- 3.2.7 新建项目仍采用应淘汰的落后生产工艺或设备

#### 【定性依据】

(1) 发展改革委《关于严格禁止落后生产能力转移流动的通知》(发改产业〔2007〕2792号)“三、高度关注落后产能转移的趋向，坚决制止落后装备设施外流……(三)对不能改造升级的落后工艺装备必须予以淘汰。企业淘汰的主体装备和设施要及时进行拆除和废毁处理，防止死灰复燃；主管部门要组织行业专家对落后装备设施的废毁、有害废弃物的处理过程及效果进行督查验收，符合相关要求并记录在案后方可确认淘汰完成。”

(2) 国务院《批转发展改革委、能源办关于加快关停小火电机组若干意见的通知》(国发〔2007〕2号)“一、‘十一五’期间，在大电网覆盖范围内逐步关停以下燃煤(油)机组(含企业自备电厂机组和趸售电网机组)：单机容量5万千瓦以下的常规火电机组；运行满20年、单机10万千瓦及以下的常规火电机组。”

(3) 国务院《促进产业结构调整暂行规定》(国发〔2005〕40号)“第十九条 对国家明令淘汰的生产工艺技术、装备和产品，一律不得进口、转移、生产、销售、使用和采用。”

#### 【处理处罚依据】\*

(1) 国务院《促进产业结构调整暂行规定》(国发〔2005〕40号)“第十九条 对不按期淘汰生产工艺技术、装备和产品的企业，地方各级人民政府及有关部门要依据国家有关法律法规责令其停产或予以关闭，并采取妥善措施安置企业人员、保全金融机构

信贷资产安全等；其产品属实行生产许可证管理的，有关部门要依法吊销生产许可证；工商行政管理部门要督促其依法办理变更登记或注销登记；环境保护管理部门要吊销其排污许可证；电力供应企业要依法停止供电。对违反规定者，要依法追究直接责任人和有关领导的责任。”

(2) 发展改革委《关于严格禁止落后生产能力转移流动的通知》(发改产业〔2007〕2792号)“四、严格控制新上项目,坚决禁止引进和新建落后生产能力……(四)对引进、接纳、新建落后生产工艺技术和装备的企业,各级人民政府及有关部门应依据有关法律法规责令其停产、关闭,并追究业主及地方管理部门责任。”

(3) 国务院《批转发展改革委、能源办关于加快关停小火电机组若干意见的通知》(国发〔2007〕2号)“二十、对应关停而拒不关停的小火电机组,省级以上人民政府有关部门和单位可责令其立即关停,并暂停该企业新建电力项目的资格,直至完成关停任务;对弄虚作假逃避关停或关停后易地建设的机组,一经查实,应责令其立即关停并予以拆除,同时追究相关人员的责任。

二十一、对违反国家电力项目核准规定、越权核准小火电项目建设的部门领导及当事人,省级以上人民政府部门应追究其责任,并撤回项目核准文件。”

### ◆3.3 地方各级政府未完成节能减排指标任务

#### 【常见表现形式】

- 3.3.1 目标考核期截至时地方政府未完成节能指标(主要为单位GDP能耗)
- 3.3.2 目标考核期截至时地方政府未完成减排指标
- 3.3.3 地方政府弄虚作假编造节能减排指标完成情况
- 3.3.4 主管部门未严格履行统计、监测职责,形成节能减排指标数据失真

#### 【定性依据】

(1) 国务院《批转节能减排统计、监测及考核实施方案和办法的通知》(国发〔2007〕36号)“二、要对节能减排各项数据进行质量控制,加强统计执法检查 and 巡查,确保各

项数据的真实、准确。严肃查处节能减排考核工作中的弄虚作假行为，严禁随意修改统计数据，杜绝谎报、瞒报，确保考核工作的客观性、公正性和严肃性。”

(2) 国家环保总局《环境统计管理办法》(2006 年国家环保总局第 37 号令)“第六条 环境统计范围内的机关、团体、企业事业单位和个体工商户，必须依照有关法律、法规和本办法的规定，如实提供环境统计资料，不得虚报、瞒报、拒报、迟报，不得伪造、篡改。”

#### 【处理处罚依据】\*

(1) 国务院《批转节能减排统计、监测及考核实施方案和办法的通知》(国发〔2007〕36 号)中《单位 GDP 能耗考核体系实施方案》“四、奖惩措施……(五)对在节能考核中瞒报、谎报情况的地区，予以通报批评；对直接责任人员依法追究责任。”

(2) 国务院《批转节能减排统计、监测及考核实施方案和办法的通知》(国发〔2007〕36 号)中《主要污染物总量减排考核办法》“第九条 ……对考核结果为未通过的，国务院环境保护主管部门暂停该地区所有新增主要污染物排放建设项目的环评审批，撤销国家授予该地区的环境保护或环境治理方面的荣誉称号，领导干部不得参加年度评奖、授予荣誉称号等。……

第十条 对在主要污染物总量减排考核工作中瞒报、谎报情况的地区，予以通报批评；对直接责任人依法追究责任。”

### ◆3.4 地方政府及主管部门、企业违反节能减排经济政策

#### 【常见表现形式】



- 3.4.1 未严格执行差别电价政策
- 3.4.2 未执行脱硫电价、脱硝电价政策”
- 3.4.3 财政部门违规对高耗能、高污染、高排放企业给予财政补助
- 3.4.4 税务部门违规为高耗能、高污染、高排放企业减免税
- 3.4.5 未落实国家支持节能减排所得税、增值税等优惠政策
- 3.4.6 未经节能审查或节能审查未获通过的项目即开工建设
- 3.4.7 主管部门未严格按照规定开展投资项目节能评估

### 【定性依据】

(1) 国务院《关于印发“十二五”节能减排综合性工作方案的通知》(国发〔2011〕26号)“八、完善节能减排经济政策(三十二)推进价格和环保收费改革。……对能源消耗超过国家和地区规定的单位产品能耗(电耗)限额标准的企业和产品,实行惩罚性电价。各地可在国家规定基础上,按程序加大差别电价、惩罚性电价实施力度。严格落实脱硫电价,……”

(三十三)完善财政激励政策……深化“以奖代补”、“以奖促治”以及采用财政补贴方式推广高效节能家用电器、照明产品、节能汽车、高效电机产品等支持机制,强化财政资金的引导作用。……地方各级人民政府要加大对节能减排的投入。

(三十四)健全税收支持政策。落实国家支持节能减排所得税、增值税等优惠政策。”

(2) 发展改革委、财政部、电监会《关于进一步贯彻落实差别电价政策有关问题的通知》(发改价格〔2007〕2655号)“一、……各省(区、市)发展改革、经贸、价格、电监等部门要……对本地区高耗能企业进行逐个甄别,将其区分为允许鼓励类、限制类和淘汰类企业,……严格按照省级人民政府有关部门确定的企业名单,全面、及时地将差别电价政策落实到位。”

(3) 发展改革委、国家环保总局《燃煤发电机组脱硫电价及脱硫设施运行管理办法(试行)》(发改价格〔2007〕1176号)中“第四条……安装脱硫设施后,其上网电量执行在现行上网电价基础上每千瓦时加价1.5分钱的脱硫加价政策。”

(4) 发展改革委《关于扩大脱硝电价政策试点范围有关问题的通知》(发改价格

(2012) 4095 号)“一、扩大脱硝电价试点范围。自 2013 年 1 月 1 日起,将脱硝电价试点范围由现行 14 个省(自治区、直辖市)的部分燃煤发电机组,扩大为全国所有燃煤发电机组。燃煤发电机组安装脱硝设施、具备在线监测功能且运行正常的,持国家或省级环保部门出具的脱硝设施验收合格文件,报省级价格主管部门审核后,执行脱硝电价。脱硝电价标准为每千瓦时 8 厘钱。”

(5) 国务院《关于印发节能减排综合性工作方案的通知》(国发〔2007〕15 号)“(三)控制高耗能、高污染行业过快增长。……清理和纠正各地在电价、地价、税费等方面对高耗能、高污染行业的优惠政策。

(四)加快淘汰落后生产能力……有条件的地方要安排资金支持淘汰落后产能,中央财政通过增加转移支付,对经济欠发达地区给予适当补助和奖励。”

“(三十七)完善促进节能减排的财政政策。各级人民政府在财政预算中安排一定资金,采用补助、奖励等方式,支持节能减排重点工程、高效节能产品和节能新机制推广、节能管理能力建设及污染减排监管体系建设等。”

(6) 国务院《关于纠正地方自行制定税收先征后返政策的通知》(国发〔2000〕2 号)“一、坚持依法治国,依法行政。各地区、各部门不得以先征后返或其他减免税手段吸引投资,不得以各种方式变通税法和税收政策。”

(7) 发展改革委《固定资产投资节能评估和审查暂行办法》(2010 年发展改革委第 6 号令)“第四条 未按本办法规定进行节能审查,或节能审查未获通过的固定资产投资项目,项目审批、核准机关不得审批、核准,建设单位不得开工建设,已经建成的不得投入生产、使用。”

#### 【处理处罚依据】\*

(1) 发展改革委、财政部、国家电监会《关于进一步贯彻落实差别电价政策有关问题的通知》(发改价格〔2007〕2655 号)“三、……(二)立即停止执行各地自行出台的对高耗能企业的优惠电价措施。……没有按照要求取消优惠的,国家发展改革委将调减其电力建设规模和相应的电力项目。调出规划的电力项目不予办理核准手续。”

(2) 发展改革委、国家环保总局《燃煤发电机组脱硫电价及脱硫设施运行管理办

法（试行）》（发改价格〔2007〕1176号）“第二十六条 电网企业未按规定对电厂脱硫设施运行情况实施自动在线监测、拒报或谎报燃煤机组脱硫设施运行情况，以及拒绝执行或者未能及时执行脱硫电价的，按照《中华人民共和国价格法》、《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国大气污染防治法》和《价格违法行为行政处罚规定》有关规定，由省级及以上价格、环保主管部门予以处罚。”

（3）发展改革委《固定资产投资项目节能评估和审查暂行办法》（2010年发展改革委第6号令）“第十八条 建设单位以拆分项目、提供虚假材料等不正当手段通过节能审查的，由节能审查机关撤销对项目的节能审查意见或节能登记备案意见，由项目审批、核准机关撤销对项目的审批或核准。

第十九条 节能评估文件编制机构弄虚作假，导致节能评估文件内容失实的，由节能审查机关责令改正，并依法予以处罚。

第二十条 负责节能评审、审查、验收的工作人员徇私舞弊、滥用职权、玩忽职守，导致评审结论严重失实或违规通过节能审查的，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二十一条 负责项目审批或核准的工作人员，对未进行节能审查或节能审查未获通过的固定资产投资项目，违反本办法规定擅自审批或核准的，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

### ◆3.5 能源节约利用目标未实现，相关支持政策未落实

#### 【常见表现形式】

3.5.1 现有生产工艺设备节能技术改造项目进展缓慢

3.5.2 工业企业能源管理中心建设示范项目未实现预期节能效果

3.5.3 合同能源管理项目未达到预期目标

3.5.3.1 用能单位项目改造后未实现预期节能目标

3.5.3.2 地方政府和有关部门未给予能源服务公司相关政策扶持

- 3.5.4 节能与新能源汽车推广数量不真实，或未达到预期目标
- 3.5.5 节能惠民家电产品推广计划未完成推广数量预期目标
- 3.5.6 北方采暖区既有居住建筑供热计量及节能改造项目未实现预期效果
  - 3.5.6.1 改造项目未按预期目标或计划完成
  - 3.5.6.2 完成的改造项目未达到预期的节能效果
- 3.5.7 国家机关办公建筑和大型公共建筑节能改造项目未达到预期目标
  - 3.5.7.1 改造项目未按预期目标或计划完成
  - 3.5.7.2 完成的改造项目未达到预期的节能效果
- 3.5.8 交通运输及机场节能减排项目效果未实现

#### 【定性依据】

(1) 财政部 发展改革委《节能技术改造财政奖励资金管理办法》(财建〔2011〕367号)“第十二条 地方节能主管部门会同财政部门加强项目监管,督促项目按时完工。”

(2) 国务院办公厅《转发发展改革委等部门关于加快推行合同能源管理促进节能服务产业发展意见的通知》(国办发〔2010〕25号)关于完善促进节能服务产业发展的财政资金、税收、会计、金融、服务环境等政策措施

(3) 财政部、科技部、工业和信息化部、发展改革委《关于开展私人购买新能源汽车补贴试点的通知》(财建〔2010〕230号)“第十六条 企业对申报材料的真实性和产品一致性负责。”

(4) 企业、单位、地方等的申报材料和审核批准文件确认的项目预期目标

#### 【处理处罚依据】\*

(1) 财政部 发展改革委《节能技术改造财政奖励资金管理办法》(财建〔2011〕367号)“第二十条 地方节能主管部门和财政部门要加强对项目实施的监督检查,对因工作不力造成项目整体实施进度较慢或未实现预期节能效果的地区,国家发展改革委、财政部将给予通报批评。”

(2) 财政部、发展改革委《关于加强节能产品惠民工程管理工作的通知》(财建

(2009)〕536号)“六、……对发现的问题,要及时处理,并将有关处理情况尽快反馈给相关单位和个人;……对政策理解模糊的,要及时作出政策解释,确保各项管理规定得到有效执行;对措施不力、行动迟缓的,要加强指导和督促工作,尽快掌握科学有效的方法,提高工作效率。”

### ◆3.6 可再生能源财政补助政策未达到预期目标

#### 【常见表现形式】

- 3.6.1 金太阳示范工程与太阳能光电建筑应用示范项目未达到预期目标
- 3.6.2 可再生能源建筑应用城市示范及农村县级示范项目未达到预期目标
- 3.6.3 绿色能源示范县建设项目未达到预期目标
- 3.6.4 秸秆能源化利用补助项目建设未达到预期目标

#### 【定性依据】

(1) 财政部、科技部、国家能源局《关于实施金太阳示范工程的通知》(财建〔2009〕397号)确定的财政补助资金支持范围、条件、方式、标准等。

(2) 财政部、建设部《可再生能源建筑应用专项资金管理暂行办法》(财建〔2006〕460号)确定的中央财政补助资金支持的重点领域、范围、条件等

(3) 财政部、国家能源局、农业部《绿色能源示范县建设补助资金管理暂行办法》(财建〔2011〕113号)确定的中央财政对绿色能源示范县给予补助的支持范围、条件、支持方式等。

(4) 财政部《秸秆能源化利用补助资金管理暂行办法》(财建〔2008〕735号)确定的中央财政综合性补助的支持对象、条件、方式、标准等。

(5) 各试点地区、试点项目的实施方案等

#### 【处理处罚依据】\*

(1) 财政部、科技部、国家能源局《关于实施金太阳示范工程的通知》(财建〔2009〕

397号)“第十五条 地方财政、科技、能源部门负责对示范项目实施情况进行监督检查。”

(2) 财政部、建设部《可再生能源建筑应用专项资金管理暂行办法》(财建〔2006〕460号)“第十七条 ……有下列情形之一的，财政部门可以暂缓或停止拨付资金，并依法进行处理：……(三)未按要求完成项目进度或未按规定建设实施的；(四)未通过检测、验收评估的；(五)不符合国家其他相关规定的。”

(3) 财政部、国家能源局、农业部《绿色能源示范县建设补助资金管理暂行办法》(财建〔2011〕113号)“第十九条 地方能源主管部门要会同财政、农业(农村能源主管部门)等有关部门加强对示范项目质量与进度、投资资金到位及财政资金使用等情况的跟踪、检查和监督，按规定进行绩效考评，确保资金使用规范、安全、有效。

第二十条 国家能源局会同财政部、农业部依据批复的示范县实施方案，组织对绿色能源示范县项目抽查、中期评估、目标考核和总体评价。”

### ◆3.7 资源综合利用政策未实现预期目标

#### 【常见表现形式】

3.7.1 城市矿产示范基地补助项目方案不完善、任务与政策未完全落实，进度目标未实现等

3.7.2 餐厨废弃物资源化利用和无害化处理试点城市项目方案不完善、任务与政策未完全落实，进度目标未实现等

3.7.3 园区循环化改造示范试点部分补助项目方案不完善、任务与政策未完全落实，进度目标未实现等

#### 【定性依据】

(1) 发展改革委、财政部《关于开展城市矿产示范基地建设的通知》(发改环资〔2010〕977号)确定的对废旧物资、废料中可循环利用的钢铁、有色金属、稀贵金属、塑料、橡胶等资源再生利用规模化发展的主要任务、要求及财政补助等各项支持政策。

(2) 发展改革委办公厅、财政部办公厅《关于印发循环经济发展专项资金支持餐厨废弃物资源化利用和无害化处理试点城市建设实施方案的通知》(发改办环资〔2011〕1111号)确定的中央财政安排专项资金支持餐厨废弃物资源化利用和无害化处理试点城市建设的支持内容、支持方式与补助测算标准等。

(3) 发展改革委、财政部《关于推进园区循环化改造的意见》(发改环资〔2012〕765号)确定的对各类产业园区进行资源综合利用的要求原则、工作目标、主要任务、财政补助等支持政策。

(4) 各试点地区、试点项目的实施方案、承诺书等

#### 【处理处罚依据】\*

(1) 发展改革委、财政部《关于开展城市矿产示范基地建设的通知》(发改环资〔2010〕977号)“(八)加强监督管理。各级循环经济发展综合管理部门、财政部门要加强对示范基地的监督管理，确保示范基地严格执行国家产业政策，环保法规和标准，职业安全的法规和标准。国家发展改革委、财政部将不定期组织抽查，对达不到要求的，责令限期整改，经整改仍达不到要求的，取消示范基地称号。”

“……对工作中出现的新情况、新问题要认真研究解决，并及时向国家发展改革委(环资司)、财政部(经建司)提出意见和建议。”

(2) 发展改革委办公厅、财政部办公厅《关于印发循环经济发展专项资金支持餐厨废弃物资源化利用和无害化处理试点城市建设实施方案的通知》(发改办环资〔2011〕1111号)“(八)考核验收。5年内，城市新增餐厨废弃物资源化利用和无害化处理总量超过考核方案中设定目标90%以上的，由地方政府提出考核和余款拨付申请，国家发展改革委、财政部、住房城乡建设部组织力量进行考核。考核重点是方案实施情况是否达到预期效果，城市绝大部分餐厨废弃物是否得到有效回收、利用和处理，餐厨废弃物回收、资源化利用和无害化处理能力建设是否发挥应有的作用，其中资源化利用和无害化能力建设主要考核新增餐厨废弃物资源化利用和无害化处理总量是否达到预期目标。对考核合格的，财政部、国家发展改革委拨付剩余资金，不合格的不再拨付资金并收回已拨付资金的80%。3年内工作无实质进展的，将已拨付补助资金扣回。……”

“五、……（四）国家发展改革委、财政部、住房城乡建设部将不定期组织抽查，对达不到要求的，责令限期整改，经整改仍达不到要求的，取消试点称号，并将已拨付资金扣回。”

（3）**发展改革委、财政部《关于推进园区循环化改造的意见》**（发改环资〔2012〕765号）“（五）……国家发展改革委、财政部将会同有关部门对各地推进园区循环化改造工作进行督导，对园区循环化改造成效开展评估。对工作开展较好的地区在园区循环化改造示范工程、重点项目安排等方面优先考虑，对循环化改造成效明显的园区，国家发展改革委、财政部将其优先确定为国家循环经济示范园区，并加强宣传推广。

……各地循环经济发展综合管理部门、财政部门……，对出现的新情况、新问题要认真研究解决，并及时向国家发展改革委（环资司）、财政部（经建司）提出意见和建议。”

## 四、违反建设项目环境影响评价与污染治理政策规定的行为

### ◆4.1 建设项目未执行环境影响评价制度

#### 【常见表现形式】

- 4.1.1 建设单位未编制环境影响评价报告或未通过审批即开工建设
- 4.1.2 建设单位在建设项目发生重大变化时，未重新报批环境影响评价文件

#### 【定性依据】

《中华人民共和国环境影响评价法》（2002年）“第十六条 建设单位应当按照下列规定组织编制环境影响报告书、环境影响报告表或者填报环境影响登记表（以下统称环境影响评价文件）：

（一）可能造成重大环境影响的，应当编制环境影响报告书，对产生的环境影响进行全面评价；

（二）可能造成轻度环境影响的，应当编制环境影响报告表，对产生的环境影响进



行分析或者专项评价；

（三）对环境影响很小、不需要进行环境影响评价的，应当填报环境影响登记表。”

“第二十四条 建设项目的环境影响评价文件经批准后，建设项目的性质、规模、地点、采用的生产工艺或者防治污染、防止生态破坏的措施发生重大变动的，建设单位应当重新报批建设项目的环境影响评价文件。

建设项目的环境影响评价文件自批准之日起超过五年，方决定该项目开工建设的，其环境影响评价文件应当报原审批部门重新审核”

“第二十五条 建设项目的环境影响评价文件未经法律规定的审批部门审查或者审查后未予批准的，该项目审批部门不得批准其建设，建设单位不得开工建设。”

#### **【处理处罚依据】\***

《中华人民共和国环境影响评价法》（2002年）“第三十一条 建设单位未依法报批建设项目环境影响评价文件，或者未依照本法第二十四条的规定重新报批或者报请重新审核环境影响评价文件，擅自开工建设的，由有权审批该项目环境影响评价文件的环境保护行政主管部门责令停止建设，限期补办手续；逾期不补办手续的，可以处五万元以上二十万元以下的罚款，对建设单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。

建设项目环境影响评价文件未经批准或者未经原审批部门重新审核同意，建设单位擅自开工建设的，由有权审批该项目环境影响评价文件的环境保护行政主管部门责令停止建设，可以处五万元以上二十万元以下的罚款，对建设单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。”

#### **◆4.2 环境机构或审批部门违规进行环境评价**

##### **【常见表现形式】**

- 4.2.1 环境影响评价报告编制单位不符合资质要求
- 4.2.2 环境影响评价机构出具严重失实的评价文件
- 4.2.3 建设项目环境影响评价服务机构与行政审批部门存在利益关系

### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国环境影响评价法》(2002年)“第十九条 接受委托为建设项目环境影响评价提供技术服务的机构,应当经国务院环境保护行政主管部门考核审查合格后,颁发资质证书,按照资质证书规定的等级和评价范围,从事环境影响评价服务,并对评价结论负责。

.....

为建设项目环境影响评价提供技术服务的机构,不得与负责审批建设项目环境影响评价文件的环境保护行政主管部门或者其他有关审批部门存在任何利益关系。

第二十条 环境影响评价文件中的环境影响报告书或者环境影响报告表,应当由具有相应环境影响评价资质的机构编制。

任何单位和个人不得为建设单位指定对其建设项目进行环境影响评价的机构。”

(2) 国家环保总局《建设项目环境影响评价资质管理办法》(2005年国家环保总局第26号令)“第二条 凡接受委托为建设项目环境影响评价提供技术服务的机构(以下简称“评价机构”),应当按照本办法的规定申请建设项目环境影响评价资质(以下简称“评价资质”),经国家环境保护总局审查合格,取得《建设项目环境影响评价资质证书》(以下简称“资质证书”)后,方可在资质证书规定的资质等级和评价范围内从事环境影响评价技术服务。”

### 【处理处罚依据】\*

(1)《中华人民共和国环境影响评价法》(2002年)“第三十三条 接受委托为建设项目环境影响评价提供技术服务的机构在环境影响评价工作中不认真负责或者弄虚作假,致使环境影响评价文件失实的,由授予环境影响评价资质的环境保护行政主管部门降低其资质等级或者吊销其资质证书,并处所收费用一倍以上三倍以下的罚款;构成犯罪的,

依法追究刑事责任。”

(2) 国家环保总局《建设项目环境影响评价资质管理办法》(2005 年国家环保总局第 26 号令)“第三十五条 评价机构在环境影响评价工作中不负责任或者弄虚作假,致使环境影响评价文件失实的,国家环境保护总局依据《中华人民共和国环境影响评价法》第三十三条的规定,降低其评价资质等级或者吊销其资质证书,并处所收费用一倍以上三倍以下的罚款,同时依据有关规定对主持该环境影响评价文件的环境影响评价工程师注销登记。

第三十六条评价机构有下列行为之一的,国家环境保护总局取消其评价资质:

.....

(三) 超越评价资质等级、评价范围提供环境影响评价技术服务的”

#### ◆4.3 建设项目未执行污染防治“三同时”制度

##### 【常见表现形式】

- 4.3.1 建设项目污染防治设施未纳入项目建设内容
- 4.3.2 建设项目污染防治设施建设进度缓慢
- 4.3.3 建设项目污染防治设施未通过验收

##### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国环境保护法》(1989 年)“第二十六条 建设项目中防治污染的设施,必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。防治污染的设施必须经原审批环境影响报告书的环境保护行政主管部门验收合格后,该建设项目方可投入生产或者使用。”

(2)《中华人民共和国水污染防治法》(2008 年修订)“第十七条建设项目的的水污染防治设施,应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。水污染防治设施应当经过环境保护主管部门验收,验收不合格的,该建设项目不得投入生产或者使用。”

(3)《建设项目环境保护管理条例》(1998 年)“第十六条 建设项目需要配套建设的环境保护设施,必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。”

“第十八条 建设项目的主体工程完工后，需要进行试生产的，其配套建设的环境保护设施必须与主体工程同时投入试运行。”

“第二十条 建设项目竣工后，建设单位应当向审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门，申请该建设项目需要配套建设的环境保护设施竣工验收。

环境保护设施竣工验收，应当与主体工程竣工验收同时进行。需要进行试生产的建设项目，建设单位应当自建设项目投入试生产之日起3个月内，向审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门，申请该建设项目需要配套建设的环境保护设施竣工验收。

第二十一条 分期建设、分期投入生产或者使用的建设项目，其相应的环境保护设施应当分期验收。”

“第二十三条 建设项目需要配套建设的环境保护设施经验收合格，该建设项目方可正式投入生产或者使用。”

#### **【处理处罚依据】\***

(1)《中华人民共和国环境保护法》(1989年)“第三十六条 建设项目的防治污染设施没有建成或者没有达到国家规定的要求，投入生产或者使用的，由批准该建设项目的的环境影响报告书的环境保护行政主管部门责令停止生产或者使用，可以并处罚款。”

(2)《中华人民共和国水污染防治法》(2008年修订)“第七十一条 违反本法规定，建设项目的水污染防治设施未建成、未经验收或者验收不合格，主体工程即投入生产或者使用的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令停止生产或者使用，直至验收合格，处五万元以上五十万元以下的罚款。”

(3)《建设项目环境保护管理条例》(1998年)“第二十六条 违反本条例规定，试生产建设项目配套建设的环境保护设施未与主体工程同时投入试运行的，由审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门责令限期改正；逾期不改正的，责令停止试生产，可以处5万元以下的罚款。

第二十七条 违反本条例规定，建设项目投入试生产超过3个月，建设单位未申请

环境保护设施竣工验收的，由审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门责令限期办理环境保护设施竣工验收手续；逾期未办理的，责令停止试生产，可以处 5 万元以下的罚款。 第二十八条 违反本条例规定，建设项目需要配套建设的环境保护设施未建成、未经验收或者经验收不合格，主体工程正式投入生产或者使用的，由审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门责令停止生产或者使用，可以处 10 万元以下的罚款。”

#### ◆4.4 违反污水处理设施和配套管网建设规定

##### 【常见表现形式】

- 4.4.1 污水处理设施及配套管网未经过环评即开工建设
- 4.4.2 污水处理设施及配套管网未通过环境保护验收即投入使用
- 4.4.3 污水处理设施运行负荷率不达标
- 4.4.4 污水处理设施出水水质不达标

##### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国环境影响评价法》(2002 年)“第二十五条 建设项目的环境影响评价文件未经法律规定的审批部门审查或者审查后未予批准的，该项目审批部门不得批准其建设，建设单位不得开工建设。”

(2)《中华人民共和国水污染防治法实施细则》(2000 年)“第十五条 城市污水集中处理设施出水水质，按照国家规定的或者地方规定的污染物排放标准执行。城市污水集中处理的营运单位，应当对城市污水集中处理设施的出水水质负责。环境保护部门应当对城市污水集中处理设施的出水水质和水量进行抽测检查。”

(3)《建设项目环境保护管理条例》(1998 年)“第二十条 建设项目竣工后，建设单位应当向审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门，申请该建设项目需要配套建设的环境保护设施竣工验收。环境保

护设施竣工验收，应当与主体工程竣工验收同时进行。需要进行试生产的建设项目，建设单位应当自建设项目投入试生产之日起 3 个月内，向审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门，申请该建设项目需要配套建设的环境保护设施竣工验收。”

(4) 财政部、住房和城乡建设部《“十二五”期间城镇污水处理设施配套管网建设项目资金管理办法》(财建〔2011〕266 号)“第九条 对整体推进地区污水管网建设，专项资金根据住房和城乡建设部核定的各省上年新增污水处理能力、上年新增污水处理量、上年污水处理设施运行新增 COD(化学需氧量)等主要污染物削减量实行以奖代补。根据地方财力、集中支持地区分布和污水管网建设需求情况，区分东部、中部和西部地区分别核定以奖代补资金。”

(5) 建设部《关于加强城镇污水处理厂运行监管的意见》(建城〔2004〕153 号)“五、要严格实施城市排水许可制度。城市建设行政主管部门要依据城市排水许可制度的要求，加强对排入城镇污水收集系统的主要排放口特别是重点工业排放口水量水质的监督和监测，保障各类城镇排水设施的安全运行，保证城镇污水处理厂的正常运转。

六、加快配套污水管网的建设，充分发挥污水处理设施的效益。保证城镇污水处理厂投入运行后的实际处理负荷，在一年内不低于设计能力的 60%，三年内不低于设计能力的 75%。”

“九、城镇污水处理厂运营单位应按规定接受城市建设行政主管部门的监管。必须在城市建设行政主管部门指定的位置安装在线监测系统对进出水量和主要水质指标进行实时监测。”

(6) 国家环保总局、国家质检总局发布《城镇污水处理厂污染物排放标准》(GB18918-2002)“4.1.1.1 ……基本控制项目主要包括影响水环境和城镇污水处理厂一般处理工艺可以去除的常规污染物，以及部分一类污染物，共 19 项。……

4.1.1.2 基本控制项目必须执行。选择控制项目，由地方环境保护行政主管部门根据污水处理厂接纳的工业污染物的类别和水环境质量要求选择控制。”

“4.1.2.2 条 城镇污水处理厂出水排入国家和省确定的重点流域及湖泊、水库等封闭、半封闭水域时，执行一级标准的 A 标准，排入 GB3838 地表水 III 类功能水域(划

定的饮用水源保护区和游泳区除外)、GB3097 海水二类功能水域时, 执行一级标准的 B 标准。”(注: 国家环保总局 2006 年第 21 号公告《城镇污水处理厂污染物排放标准》(GB18918-2002) 修改单)

### 【处理处罚依据】\*

(1)《中华人民共和国环境影响评价法》(2002 年)“第三十一条 建设单位未依法报批建设项目环境影响评价文件, 或者未依照本法第二十四条的规定重新报批或者报请重新审核环境影响评价文件, 擅自开工建设的, 由有权审批该项目环境影响评价文件的环境保护行政主管部门责令停止建设, 限期补办手续; 逾期不补办手续的, 可以处五万元以上二十万元以下的罚款, 对建设单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员, 依法给予行政处分。”

(2)《建设项目环境保护管理条例》(1998 年)“第二十五条 建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表未经批准或者未经原审批机关重新审核同意, 擅自开工建设的, 由负责审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门责令停止建设, 限期恢复原状, 可以处 10 万元以下的罚款。”

“第二十六条 违反本条例规定, 试生产建设项目配套建设的环境保护设施未与主体工程同时投入试运行的, 由审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门责令限期改正; 逾期不改正的, 责令停止试生产, 可以处 5 万元以下的罚款。”

“第二十七条 违反本条例规定, 建设项目投入试生产超过 3 个月, 建设单位未申请环境保护设施竣工验收的, 由审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门责令限期办理环境保护设施竣工验收手续; 逾期未办理的, 责令停止试生产, 可以处 5 万元以下的罚款。”

“第二十八条 违反本条例规定, 建设项目需要配套建设的环境保护设施未建成、未经验收或者经验收不合格, 主体工程正式投入生产或者使用的, 由审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门责令停止

生产或者使用，可以处 10 万元以下的罚款。”

#### ◆4.5 违反脱硫脱硝设施建设、运营的有关规定

##### 【常见表现形式】

- 4.5.1 违规直接排放、超标、超额排放污染物
- 4.5.2 脱硫脱硝设施运行效率偏低
- 4.5.3 擅自停运或拆除脱硫脱硝设施

##### 【定性依据】:

(1) 《中华人民共和国大气污染防治法》(2000 年)“第十三条 向大气排放污染物的，其污染物排放浓度不得超过国家和地方规定的排放标准。”

(2) 国务院《关于环境保护若干问题的决定》(国发〔1996〕31 号)“三、严格把关，坚决控制新污染……建设项目建成投入生产或使用后，必须确保稳定达到国家或地方规定的污染物排放标准。”

(3) 发展改革委、国家环保总局《关于印发〈燃煤发电机组脱硫电价及脱硫设施运行管理办法〉(试行)的通知》(发改价格〔2007〕1176 号)“第三条 新(扩)建燃煤机组必须按照环保规定同步建设脱硫设施。”

“第十一条 安装脱硫设施的发电企业要保证脱硫设施的正常运行，不得无故停运。”

“第十二条 安装的烟气脱硫设施必须达到环保要求的脱硫效率，并确保达到二氧化硫排放标准和总量指标要求。”

(4) 国家环保总局、国家质检总局《关于印发〈火电厂大气污染物排放标准(GB1223—2003)〉的通知》(环发〔2003〕214 号)“4.2.2 二氧化硫最高允许排放浓度限值……表 2 火力发电锅炉二氧化硫最高允许排放浓度，第三时段规定，燃煤锅炉最高排放浓度为 400mg/m<sup>3</sup>。”

##### 【处理处罚依据】



(1)《中华人民共和国大气污染防治法》(2000年)“第四十六条 违反本法规定,有下列行为之一的,环境保护行政主管部门或者本法第四条第二款规定的监督管理部门可以根据不同情节,责令停止违法行为,限期改正,给予警告或者处以五万元以下罚款:……(三)排污单位不正常使用大气污染物处理设施,或者未经环境保护行政主管部门批准,擅自拆除、闲置大气污染物处理设施的;……”

(2)发展改革委、国家环保总局《燃煤发电机组脱硫电价及脱硫设施运行管理办法》(试行)》(发改价格〔2007〕1176号)“第二十四条 发电企业擅自拆除、闲置或者无故停运脱硫设施及自动在线监测系统,以及故意开启烟气旁路通道、未按国家环保规定排放二氧化硫的,按照《中华人民共和国环境保护法》第三十七条、《中华人民共和国大气污染防治法》第四十六条第三款及第四十八条、《污染源自动监控管理办法》第十八条第二款有关规定予以处罚,并根据《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》第十一条第三款规定,由省级环保部门、监察部门追究有关责任人的责任。”

#### ◆4.6 违反垃圾处理场建设、运营的有关规定

##### 【常见表现形式】

- 4.6.1 垃圾处理场未经环评即开工建设
- 4.6.2 垃圾处理场未通过环境保护验收即投入使用
- 4.6.3 垃圾处理场未经无害化处理将垃圾直接倾倒或填埋
- 4.6.4 垃圾处理场渗滤液处理处置不合规

##### 【定性依据】

(1)《中华人民共和国环境影响评价法》(2002年)“第二十五条 建设项目的环境影响评价文件未经法律规定的审批部门审查或者审查后未予批准的,该项目审批部门不得批准其建设,建设单位不得开工建设。”

(2)《建设项目环境保护管理条例》(1998年)“第二十条 建设项目竣工后,建设单位应当向审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境

环境保护行政主管部门，申请该建设项目需要配套建设的环境保护设施竣工验收。环境保护设施竣工验收，应当与主体工程竣工验收同时进行。需要进行试生产的建设项目，建设单位应当自建设项目投入试生产之日起 3 个月内，向审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门，申请该建设项目需要配套建设的环境保护设施竣工验收。”

(3) **建设部《城市生活垃圾管理办法》**(2007 年建设部第 157 号令)“第十六条 单位和个人应当按照规定的地点、时间等要求，将生活垃圾投放到指定的垃圾容器或者收集场所。……禁止随意倾倒、抛洒或者堆放城市生活垃圾。”

“第二十七条 从事城市生活垃圾经营性处置服务的企业，应当具备以下条件：……

(七) 具有完善的生活垃圾渗沥液、沼气的利用和处理技术方案，卫生填埋场对不同垃圾进行分区填埋方案、生活垃圾处理的渗沥液、沼气、焚烧烟气、残渣等处理残余物达标处理排放方案。”

#### **【处理处罚依据】\***

(1) **《中华人民共和国环境影响评价法》**(2002 年)“第三十一条 建设单位未依法报批建设项目环境影响评价文件，或者未依照本法第二十四条的规定重新报批或者报请重新审核环境影响评价文件，擅自开工建设的，由有权审批该项目环境影响评价文件的环境保护行政主管部门责令停止建设，限期补办手续；逾期不补办手续的，可以处五万元以上二十万元以下的罚款，对建设单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依法给予行政处分。”

(2) **《建设项目环境保护管理条例》**(1998 年)“第二十五条 建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表未经批准或者未经原审批机关重新审核同意，擅自开工建设的，由负责审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门责令停止建设，限期恢复原状，可以处 10 万元以下的罚款。”

“第二十六条 违反本条例规定，试生产建设项目配套建设的环境保护设施未与主体工程同时投入试运行的，由审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环

境影响登记表的环境保护行政主管部门责令限期改正；逾期不改正的，责令停止试生产，可以处 5 万元以下的罚款。”

“第二十七条 违反本条例规定，建设项目投入试生产超过 3 个月，建设单位未申请环境保护设施竣工验收的，由审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门责令限期办理环境保护设施竣工验收手续；逾期未办理的，责令停止试生产，可以处 5 万元以下的罚款。”

“第二十八条 违反本条例规定，建设项目需要配套建设的环境保护设施未建成、未经验收或者经验收不合格，主体工程正式投入生产或者使用的，由审批该建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表的环境保护行政主管部门责令停止生产或者使用，可以处 10 万元以下的罚款。”

(3) 国务院《“十二五”全国城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划》(国办发〔2012〕23 号)“二、主要任务……(三)加大存量治理力度。……对于渗滤液处理不能达标的处理设施，要尽快新建或改造渗滤液处理设施，严格控制填埋场污染物排放。”

(4) 建设部《城市生活垃圾管理办法》(2007 年建设部第 157 号令)“第四十二条违反本办法第十六条规定，随意倾倒、抛洒、堆放城市生活垃圾的，由直辖市、市、县人民政府建设(环境卫生)主管部门责令停止违法行为，限期改正，对单位处以 5000 元以上 5 万元以下的罚款。个人有以上行为的，处以 200 元以下的罚款。”

#### ◆4.7 违反重点污染源在线监测的规定

##### 【常见表现形式】

- 4.7.1 未安装重点污染源在线监测设施
- 4.7.2 重点污染源在线监测设施运行不正常
- 4.7.3 重点污染源安装的自动监测设备未与主管部门的监控设备联网
- 4.7.4 擅自拆毁污染防治设施或重点污染源在线监测设施

##### 【定性依据】

- (1) 国务院《批转节能减排统计、监测及考核实施方案和办法的通知》(国发〔2007〕

36号)“二、切实做好节能减排统计、监测和考核各项工作……要对节能减排各项数据进行质量控制,加强统计执法检查 and 巡查,确保各项数据的真实、准确。”

(2) **国家环保总局《污染源自动监控管理办法》**(2005年国家环保总局第28号令)“第四条 自动监控系统经环境保护部门检查合格并正常运行的,其数据作为环境保护部门进行排污申报核定、排污许可证发放、总量控制、环境统计、排污费征收和现场环境执法等环境监督管理的依据,并按照有关规定向社会公开。”

(3) **环保部《污染源自动监控设施运行管理办法》**(环发〔2008〕6号)“第十四条 运行单位应当保持污染源自动监控设施正常运行。”

“第十五条 污染源自动监控设施的维修、更换,必须在48小时内恢复自动监控设施正常运行。”

“第二十二条 县级以上环境保护行政主管部门组织对污染源自动监控设施的运行状况进行定期检查,出现检查不合格的情况,可责令其限期整改。”

(5) **国家环保总局《关于进一步做好国控重点污染源自动监控能力建设项目实施工作的通知》**(环发〔2008〕25号)“二、各级环保部门应成立专门工作机构,认真组织项目实施工作,并安排专人全面负责项目的组织与联系。严格按照我局《国控重点污染源自动监控能力建设方案》的要求,有计划地完成各阶段工作目标,确保2008年年底全部国控重点污染源完成安装自动监控设备,并与环保部门联网运行。”

(6) **环保部办公厅《关于加强城镇污水处理厂污染减排核查核算工作的通知》**(环办〔2008〕90号)“四、2009年2月底前设计日处理能力大于2万吨的城镇污水处理厂都必须安装完成中控系统,实施监控进出污水处理厂的水量和水质主要指标、鼓风机电流、鼓风量、曝气设备的运行状况、曝气池的溶解氧浓度、污泥浓度、滤池堵塞率等数据,并能随机调阅核查期内上述运行指标数据及趋势曲线,相关数据至少保存一年以上,作为核算主要污染物减排量的重要依据。”

(7) **建设部《关于加强城镇污水处理厂运行监管的意见》**(建城〔2004〕153号)“五、……加强对排入城镇污水收集系统的主要排放口特别是重点工业排放口水量水质的监督和监测,保障各类城镇排水设施的安全运行,保证城镇污水处理厂的正常运转。”

“九、城镇污水处理厂运营单位应按规定接受城市建设行政主管部门的监管。必须

在城市建设行政主管部门指定的位置安装在线监测系统对进出水量和主要水质指标进行实时监测。”

(8) 国家环保总局《环境统计管理办法》(2006 年国家环保总局第 37 号令)“第六条 环境统计范围内的机关、团体、企业事业单位和个体工商户,必须依照有关法律、法规和本办法的规定,如实提供环境统计资料,不得虚报、瞒报、拒报、迟报,不得伪造、篡改。”

#### 【处理处罚依据】\*

(1) 发展改革委、国家环保总局《燃煤发电机组脱硫电价及脱硫设施运行管理办法(试行)》(发改价格(2007)1176 号)“第二十三条 发电企业未按规定安装脱硫设施、自动在线监测装置或者脱硫设施、自动在线监测装置没有达到国家规定要求的,由省级环保部门按照《中华人民共和国环境保护法》第三十六条、《中华人民共和国大气污染防治法》第四十七条、《污染源自动监控管理办法》第十六条依法予以处罚。

第二十四条 发电企业擅自拆除、闲置或者无故停运脱硫设施及自动在线监测系统,以及故意开启烟气旁路通道、未按国家环保规定排放二氧化硫的,按照《中华人民共和国环境保护法》第三十七条、《中华人民共和国大气污染防治法》第四十六条第三款及第四十八条、《污染源自动监控管理办法》第十八条第二款有关规定予以处罚,并根据《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》第十一条第三款规定,由省级环保部门、监察部门追究有关责任人的责任。”

(2) 国家环保总局《污染源自动监控管理办法》(2005 年国家环保总局第 28 号令)“第十六条 违反本办法规定,现有排污单位未按规定的期限完成安装自动监控设备及其配套设施的,由县级以上环境保护部门责令限期改正,并可处 1 万元以下的罚款。

第十七条 违反本办法规定,新建、改建、扩建和技术改造的项目未安装自动监控设备及其配套设施,或者未经验收或者验收不合格的,……,《建设项目环境保护管理条例》责令停止主体工程生产或者使用,可以处 10 万元以下的罚款。”

## 第五部分 退耕还林（草）审计

### 一、违反退耕还林资金管理规定的行为

#### ◆1.1 单位或个人骗（套）取退耕还林补助资金

##### 【常见表现形式】

- 1.1.1 虚报、多头申报、重复申报退耕还林面积骗取补助资金
- 1.1.2 虚报营造生态林的面积骗取补助资金
- 1.1.3 用不符合申报条件的项目进行申报骗取资金
- 1.1.4 国家机关工作人员虚报、冒领骗取退耕还林补助资金

##### 【定性依据】

（1）《退耕还林条例》（2002 年）“第三十五条 国家按照核定的退耕还林实际面积，向土地承包经营权人提供补助粮食、种苗造林补助费和生活补助费。具体补助标准和补助年限按照国务院有关规定执行。

第三十六条 尚未承包到户和休耕的坡耕地退耕还林的，以及纳入退耕还林规划的宜林荒山荒地造林，只享受种苗造林补助费。”

“第四十四条 ……任何单位和个人不得弄虚作假、虚报冒领补助资金和粮食。”

（2）国务院《关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》（国发〔2002〕10 号）“（六）退耕还林要以营造生态林为主，营造的生态林比例以县为核算单位，不得低于 80%。对超过规定比例多种的经济林，只给种苗和造林补助费，不补助粮食和现金。”

（3）国务院《关于完善退耕还林政策的通知》（国发〔2007〕25 号）“（四）继续对退耕农户直接补助。现行退耕还林粮食和生活费补助期满后，中央财政安排资金，继续对退耕农户给予适当的现金补助，……补助标准为：长江流域及南方地区每亩退耕地每年补助现金 105 元；黄河流域及北方地区每亩退耕地每年补助现金 70 元。原每亩退

耕地每年 20 元生活补助费，继续直接补助给退耕农户，并与管护任务挂钩。补助期为：还生态林补助 8 年，还经济林补助 5 年，还草补助 2 年。根据验收结果，兑现补助资金。”

“(十四) …… 地方各级人民政府要认真落实政策，严肃工作纪律，严格核实退耕还林面积，严格资金支出管理，严禁弄虚作假骗取和截留挪用对农户的补助资金及专项资金。”

(4) 财政部 《完善退耕还林政策补助资金管理办法》(财农〔2007〕339 号)“第二条 补助资金是指中央财政在原退耕还林政策补助期满后安排的用于解决退耕农户生活困难的专项资金。”

### 【处理处罚依据】

(1) 《财政违法行为处罚处分条例》(2004 年)“第六条 国家机关及其工作人员有下列违反规定使用、骗取财政资金的行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回有关财政资金，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

(一) 以虚报、冒领等手段骗取财政资金；

……

(五) 其他违反规定使用、骗取财政资金的行为。”

“第十四条 企业和个人有下列行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回违反规定使用、骗取的有关资金，给予警告，没收违法所得，并处被骗取有关资金 10% 以上 50% 以下的罚款，或者被违规使用有关资金 10% 以上 30% 以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 3000 元以上 5 万元以下的罚款：

(一) 以虚报、冒领等手段骗取财政资金……；

……

(四) 其他违反规定使用、骗取财政资金……的行为。”

(2) 《退耕还林条例》(2002 年)“第五十七条 国家工作人员在退耕还林活动中违反本条例的规定，有下列行为之一的，依照刑法关于贪污罪、受贿罪、挪用公款罪或

者其他罪的规定，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，依法给予行政处分：

……

(二) 弄虚作假、虚报冒领补助资金和粮食的；

……

国家工作人员以外的其他人员有前款第(二)项行为的，依照刑法关于诈骗罪或者其他罪的规定，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，由县级以上人民政府林业行政主管部门责令退回所冒领的补助资金和粮食，处以冒领资金额2倍以上5倍以下的罚款。”

\* (3) 国务院《关于完善退耕还林政策的通知》(国发〔2007〕25号)“(十四)强化监督，严格检查。……对于不认真执行中央政策的，根据问题性质和情节轻重，依法追究有关责任人员特别是地方人民政府负责人的责任。”

(4) 财政部《完善退耕还林政策补助资金管理办法》(财农〔2007〕339号)“第十条……对违反资金使用规定，截留、挪用、虚报冒领或造成资金损失的单位或个人，依照《财政违法行为处罚处分条例》(国务院令第427号)以及有关法律、行政法规的规定处理。”

## ◆1.2 单位或个人骗取巩固退耕还林成果、林业生态工程建设等专项资金

### 【常见表现形式】

- 1.2.1 虚报退耕还林面积或种苗造林量骗取资金
- 1.2.2 虚报、多头申报、重复申报退耕还林建设项目骗取资金
- 1.2.3 未按批复的规划、计划实施或完成项目，虚报投资额
- 1.2.4 用不符合申报条件的项目进行申报骗取资金
- 1.2.5 不按规定的建设标准和质量要求实施项目骗取资金
- 1.2.6 国家机关工作人员虚报、冒领骗取退耕还林专项资金

### 【定性依据】



(1)《退耕还林条例》(2002年)“第四十二条 种苗造林补助费应当用于种苗采购,节余部分可以用于造林补助和封育管护。

退耕还林者自行采购种苗的,县级人民政府或者其委托的乡级人民政府应当在退耕还林合同生效时一次付清种苗造林补助费。

集中采购种苗的,退耕还林验收合格后,种苗采购单位应当与退耕还林者结算种苗造林补助费”。

(2) 国务院《关于完善退耕还林政策的通知》(国发〔2007〕25号)“(五)建立巩固退耕还林成果专项资金。……中央财政安排一定规模资金,作为巩固退耕还林成果专项资金,主要用于西部地区、京津风沙源治理区和享受西部地区政策的中部地区退耕农户的基本口粮田建设、农村能源建设、生态移民以及补植补造,并向特殊困难地区倾斜。

中央财政按照退耕地还林面积核定各省(区、市)巩固退耕还林成果专项资金总量,并从2008年起按8年集中安排,逐年下达,包干到省。专项资金要实行专户管理,专款专用,并与原有国家各项扶持资金统筹使用。……

(六)……对基本口粮田建设,中央安排预算内基本建设投资和巩固退耕还林成果专项资金给予补助,西南地区每亩补助600元,西北地区每亩补助400元。

(七)加强农村能源建设。……采取中央补助、地方配套和农民自筹相结合的方式……。

(八)继续推进生态移民。对居住地基本不具备生存条件的特困人口,实行易地搬迁。对西部一些经济发展明显落后,少数民族人口较多,生态位置重要的贫困地区,巩固退耕还林成果专项资金要给予重点支持。

(九)继续扶持退耕还林地区。中央有关预算内基本建设投资和支农惠农财政资金要继续按原计划安排,统筹协调,保证相关资金能够整合使用。……”

“(十一)继续安排荒山造林计划。……继续按原渠道安排种苗造林补助资金,并视情况适当提高补助标准。……”

“(十四)……地方各级人民政府要认真落实政策,严肃工作纪律,严格核实退耕还林面积,严格资金支出管理,严禁弄虚作假骗取和截留挪用对农户的补助资金及专

项资金。”

(3) 财政部、国务院西部开发办、发展改革委、农业部、林业局、国家粮食局《巩固退耕还林成果专项资金使用和管理办法》(财农〔2007〕327号)“第五条 各省、自治区、直辖市人民政府负责制定巩固退耕还林成果专项规划,重点包括退耕地区基本口粮田建设规划、农村能源建设规划、生态移民规划、农户接续产业发展规划等;安排必要的退耕还林工作经费。”

“第九条 专项资金的使用按以下先后次序安排:

(一) 有条件的退耕农户建设基本口粮田;

(二) 有条件的退耕农户开展沼气、节柴灶、太阳灶等农村能源建设。

(三) 对有条件的退耕农户实行生态移民。

(四) 退耕还林补植补造、发展地方特色优势产业的基地建设、开展退耕农民就业创业转移技能培训等。

(五) 高寒少数民族地区退耕农户直接补助。”

(4) 财政部、林业局《林业生态工程建设资金管理办法》(财建〔2007〕525号)“第三条 本办法所称林业生态工程包括天然林保护工程、退耕还林工程、三北和长江流域等防护林体系建设工程、京津风沙源治理工程、野生动植物保护及自然保护区建设工程、湿地保护工程、林木种苗工程、重点森林火险区综合治理工程等。”

“第十一条 林业生态工程建设资金必须严格按照国家批复的总体规划、实施方案或初步设计确定的建设内容和标准安排使用,主要用于:前期工作、科技支撑、封山(沙)育林、人工造林、飞播造林(含飞后管护)、森林防火、野生动植物保护及保护区基础设施建设、种苗补助、建设单位管理费、招投标费等。”

“第十六条 建设项目在编制竣工财务决算前要认真清理结余资金。结余资金的确认和分配按国家有关规定执行。”

(5) 发展改革委、监察部、国土部、水利部、农业部、审计署、国家统计局、林业局、国家粮食局《巩固退耕还林成果专项规划建设项目管理办法》(发改西部〔2010〕1382号)“第十条 纳入年度建设任务和资金使用建议计划的建设项目,应当具备以下条件:

- (一)属于《巩固退耕还林成果专项规划》内的项目；
- (二)自筹资金基本落实(包括劳务配套)；
- (三)项目前期工作已经完成，具备开工条件。”

“第十六条 项目施工单位必须严格按照初步设计(作业设计)规定的技术标准和质量要求组织施工，不得擅自降低建设标准和工程质量。”

“第十八条 ……严格资金支出管理，严禁弄虚作假骗取和截留挪用建设项目资金。”

### 【处理处罚依据】

(1)《财政违法行为处罚处分条例》(2004年)“第六条 国家机关及其工作人员有下列违反规定使用、骗取财政资金的行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回有关财政资金，限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

(一)以虚报、冒领等手段骗取财政资金；

……

(五)其他违反规定使用、骗取财政资金的行为。”

“第九条 单位和个人有下列违反国家有关投资建设项目规定的行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回被截留、挪用、骗取的国家建设资金，没收违法所得，核减或者停止拨付工程投资。对单位给予警告或者通报批评，其直接负责的主管人员和其他直接责任人员属于国家公务员的，给予记大过处分；情节较重的，给予降级或者撤职处分；情节严重的，给予开除处分：

……

(二)以虚报、冒领、关联交易等手段骗取国家建设资金；

(三)违反规定超概算投资；

(四)虚列投资完成额；

(五)其他违反国家投资建设项目有关规定的行为。”

“第十四条 企业和个人有下列行为之一的，责令改正，调整有关会计账目，追回违反规定使用、骗取的有关资金，给予警告，没收违法所得，并处被骗取有关资金 10% 以上 50% 以下的罚款，或者被违规使用有关资金 10% 以上 30% 以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 3000 元以上 5 万元以下的罚款：

（一）以虚报、冒领等手段骗取财政资金……；

……

（三）从无偿使用的财政资金……中非法获益

（四）其他违反规定使用、骗取财政资金……的行为。”

\*（2）《退耕还林条例》（2002 年）“第五十七条……（二）弄虚作假、虚报冒领补助资金和粮食的；

……

国家工作人员以外的其他人员有前款第（二）项行为的，……尚不够刑事处罚的，由县级以上人民政府林业行政主管部门责令退回所冒领的补助资金和粮食，处以冒领资金金额 2 倍以上 5 倍以下的罚款。”

\*（3）国务院《关于完善退耕还林政策的通知》（国发〔2007〕25 号）“（十四）强化监督，严格检查。……对于不认真执行中央政策的，根据问题性质和情节轻重，依法追究有关责任人员特别是地方人民政府负责人的责任。”

（4）发展改革委、监察部、国土部、水利部、农业部、审计署、国家统计局、林业局、国家粮食局《巩固退耕还林成果专项规划建设项目管理办法》（发改西部〔2010〕1382 号）“第二十三条 各省(区、市)和国务院有关部门在检查验收、监督检查中发现的违法违纪行为，依照《退耕还林条例》、《财政违法行为处罚处分条例》等法律法规的规定进行处理；构成犯罪的，移送司法机关依法追究刑事责任。”

（5）发展改革委、监察部、国土部、水利部、农业部、审计署、国家统计局、林业局、国家粮食局《巩固退耕还林成果专项规划建设项目管理办法》（发改西部〔2010〕1382 号）“第二十三条 各省(区、市)和国务院有关部门在检查验收、监督检查中发现的违法违纪行为，依照《退耕还林条例》、《财政违法行为处罚处分条例》等法律法规的规定进行处理；构成犯罪的，移送司法机关依法追究刑事责任。”

(6) 财政部、林业局《林业生态工程建设资金管理办法》(财建〔2007〕525号)“第二十一条 凡违反规定,弄虚作假,骗取、挤占、滞留、挪用资金或项目未按规定实施的,除将已拨付资金全额收缴国库外,各级财政部门要立即停止对建设单位所在地区的资金拨付,直至纠正。对有关责任人要根据《财政违法行为处罚处分条例》(国务院令 第427号)等有关规定进行处理并依法追究行政责任。”

### ◆1.3 财政或主管部门截留、挤占、挪用和克扣退耕还林资金

#### 【常见表现形式】

- 1.3.1 截留退耕还林资金用于平衡预算、弥补经费
- 1.3.2 截留退耕还林资金用于为其他项目配套
- 1.3.3 挤占、挪用或出借退耕还林资金用于非退耕还林项目
- 1.3.4 未经规定程序批准以调整预算名义挪用、借用退耕还林资金
- 1.3.5 未按预算(计划)及时足额拨付或支付退耕还林资金
- 1.3.6 地方财政未安排或未足额安排退耕还林工作经费

#### 【定性依据】

(1)《退耕还林条例》“第四十四条 退耕还林资金实行专户存储、专款专用,任何单位和个人不得挤占、截留、挪用和克扣。”

“第四十五条 退耕还林所需前期工作和科技支撑等费用,国家按照退耕还林基本建设投资的一定比例给予补助,由国务院发展计划部门根据工程情况在年度计划中安排。退耕还林地方所需检查验收、兑付等费用,由地方财政承担。中央有关部门所需核查等费用,由中央财政承担。”

(2) 国务院《关于完善退耕还林政策的通知》(国发〔2007〕25号)“(十一)继续安排荒山造林计划。……继续按原渠道安排种苗造林补助资金,并视情况适当提高补助标准。在安排荒山造林任务的同时,地方政府要负责安排好补植补造、抚育管理、病虫害防治和工程管理工作,并安排相应经费。”

“(十四)强化监督,严格检查。地方各级人民政府要认真落实政策,严肃工作纪

律，严格核实退耕还林面积，严格资金支出管理，严禁弄虚作假骗取和截留挪用对农户的补助资金及专项资金。……”

(3) 财政部《完善退耕还林政策补助资金管理办法》(财农〔2007〕339号)“第八条 财政部按照规定的预算级次和程序以及财政国库管理制度有关规定拨付补助资金。

第九条 补助资金实行分账核算、专款专用，任何部门和单位不得截留和挪用。”

(4) 财政部、国务院西部开发办、发展改革委、农业部、林业局、国家粮食局《巩固退耕还林成果专项资金使用和管理办法》(财农〔2007〕327号)“第五条 各省、自治区、直辖市人民政府负责制定巩固退耕还林成果专项规划，……安排必要的退耕还林工作经费。……”

“第十条 专项资金实行专账核算、专款专用，严格管理，任何部门和单位不得截留和挪用。专项资金不得作为其他中央补助项目的地方配套资金。”

(5) 财政部、林业局《林业生态工程建设资金管理办法》(财建〔2007〕525号)“第七条 预算下达后，必须严格执行。未经批准，任何单位和个人不得擅自调整。对确需调整的，应严格按照预算调整的相关规定执行。”

……

“第九条 有关部门应按照国家部门预算、国库集中支付、政府采购等相关规定加强项目建设资金管理。

第十条 林业部门在申报项目时，应及时与同级财政部门沟通，以确保林业生态工程地方财政配套资金能按规定及时足额到位和财政资金的安全、规范、有效。

第十一条 林业生态工程建设资金必须严格按照国家批复的总体规划、实施方案或初步设计确定的建设内容和标准安排使用，主要用于：前期工作、科技支撑、封山(沙)育林、人工造林、飞播造林(含飞后管护)、森林防火、野生动植物保护及保护区基础设施建设、种苗补助、建设单位管理费、招投标费等。

各地区、各单位不得以任何方式挤占、截留、滞留、挪用建设资金。”

(6) 发展改革委、监察部、国土部、水利部、农业部、审计署、国家统计局、林业局、国家粮食局《巩固退耕还林成果专项规划建设项目管理办法》(发改西部〔2010〕

1382 号)“第十八条 ……严格资金支出管理, 严禁弄虚作假骗取和截留挪用建设项目资金。”

### 【处理处罚依据】

(1)《**财政违法行为处罚处分条例**》(2004 年)“第五条 财政部门、国库机构及其工作人员有下列违反国家有关上解、下拨财政资金规定的行为之一的, 责令改正, 限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记过或者记大过处分; 情节较重的, 给予降级或者撤职处分; 情节严重的, 给予开除处分:

……

(二) 不依照预算或者用款计划核拨财政资金;

……

第六条 国家机关及其工作人员有下列违反规定使用、骗取财政资金的行为之一的, 责令改正, 调整有关会计账目, 追回有关财政资金, 限期退还违法所得。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记大过处分; 情节较重的, 给予降级或者撤职处分; 情节严重的, 给予开除处分:

……

(二) 截留、挪用财政资金;

(三) 滞留应当下拨的财政资金;

(四) 违反规定扩大开支范围, 提高开支标准;

……”

\* (2)《**退耕还林条例**》(2002 年)“第五十七条 国家工作人员在退耕还林活动中违反本条例的规定, 有下列行为之一的, ……尚不够刑事处罚的, 依法给予行政处分:

(一) 挤占、截留、挪用退耕还林资金或者克扣补助粮食的;

……”

\* (3) **国务院《关于完善退耕还林政策的通知》**(国发〔2007〕25 号)“(十四) 强化监督, 严格检查。……对于不认真执行中央政策的, 根据问题性质和情节轻重, 依法

追究有关责任人员特别是地方人民政府负责人的责任。”

\* (4) 财政部《完善退耕还林政策补助资金管理办法》(财农〔2007〕339号)“第十条 各级财政部门(含省级以上财政部门的派出机构)和林业部门要加强对补助资金的使用和管理情况监督检查,发现问题及时纠正。对违反资金使用规定,截留、挪用、虚报冒领或造成资金损失的单位或个人,依照《财政违法行为处罚处分条例》(国务院令 第 427 号)以及有关法律、行政法规的规定处理。”

\* (5) 财政部、国务院西部开发办、国家发展改革委、农业部、林业局、国家粮食局《巩固退耕还林成果专项资金使用和管理办法》(财农〔2007〕327号)“第十二条 ……各级财政部门(含省级以上财政部门的派出机构)要对专项资金的使用和管理情况进行监督检查,发现问题及时纠正。对违反专项资金使用规定,截留、挪用或造成资金损失的单位或个人,依照《财政违法行为处罚处分条例》以及有关法律、行政法规的规定处理。”

\* (6) 财政部、林业局《林业生态工程建设资金管理办法》(财建〔2007〕525号)“第二十一条 凡违反规定,弄虚作假,骗取、挤占、滞留、挪用资金或项目未按规定实施的,除将已拨付资金全额收缴国库外,各级财政部门要立即停止对建设单位所在地区的资金拨付,直至纠正。对有关责任人要根据《财政违法行为处罚处分条例》(国务院令 第 427 号)等有关规定进行处理并依法追究行政责任。”

#### ◆1.4 违规向退耕户、项目建设单位收取款项或抵扣相关补助

##### 【常见表现形式】

1.4.1 以赞助费等各种名义向退耕农户收取款项或抵扣其补助资金

1.4.2 以立项和申报项目等名义向项目建设单位收取“前期费”

1.4.3 超出种苗造林补助费标准向退耕还林者收取种苗费

##### 【定性依据】

(1)《退耕还林条例》(2002年)“第二十五条 退耕还林需要的种苗,可以由县级



人民政府根据本地区实际组织集中采购，……。集中采购的，应当征求退耕还林者的意见，并采用公开竞价方式，签订书面合同，超过国家种苗造林补助费标准的，不得向退耕还林者强行收取超出部分的费用。

第四十四条 退耕还林资金……，任何单位和个人不得挤占、截留、挪用和克扣。”

“第四十五条 退耕还林所需前期工作和科技支撑等费用，国家按照退耕还林基本建设投资的一定比例给予补助，由国务院发展计划部门根据工程情况在年度计划中安排。退耕还林地方所需检查验收、兑付等费用，由地方财政承担。中央有关部门所需核查等费用，由中央财政承担。”

(2) 财政部、林业局《林业生态工程建设资金管理办法》(财建〔2007〕525号)

“第十一条 林业生态工程建设资金……主要用于：前期工作、……种苗补助、建设单位管理费、招投标费等。……”

(3) 中共中央办公厅、国务院办公厅《关于转发财政部〈关于治理乱收费的规定〉的通知》(中办发〔1993年〕18号)“三、确定范围，掌握政策。……以下几种乱收费行为必须立即停止，坚决纠正：(一)未按国家规定的收费审批权限批准，擅自出台收费项目，扩大收费范围，提高收费标准；……。”

(4)《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》(1998年10月14日中国共产党第十五届中央委员会第三次全体会议通过)“七、……严禁乱收费、乱集资、乱罚款和各种摊派，纠正变相增加农民负担的各种错误做法，对违反规定的要严肃处理；……”。

### 【处理处罚依据】

\* (1) 《退耕还林条例》(2002年)“第五十八条 国家机关工作人员在退耕还林活动中违反本条例的规定，有下列行为之一的，由其所在单位或者上一级主管部门责令限期改正，退还分摊的和多收取的费用，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依照刑法关于滥用职权罪、玩忽职守罪或者其他罪的规定，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，依法给予行政处分：

……

(七)集中采购种苗的,向退耕还林者强行收取超出国家规定种苗造林补助费标准的种苗费的;

.....

(十)其他不依照本条例规定履行职责的。”

\* (2)《违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定行政处分暂行规定》(2000年)“ 第五条 违反规定,擅自设立行政事业性收费项目或者设置罚没处罚的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予降级或者撤职处分。”

\* (3)财政部 发展改革委《行政事业性收费项目审批管理暂行办法》(财综〔2004〕100号)“第三十五条 除法律、行政法规另有规定外,收费单位违反本办法规定,具有下列情形之一的,由财政、价格主管部门按照各自职责分工责令其改正,限期退还已收取的收费款项,对确实无法退还的违法所得,按照《财政违法行为处罚处分条例》(国务院令427号)的有关规定进行处罚:

(一)擅自设立行政事业性收费项目的;

.....”

## 二、违反退耕还林项目管理规定的行为

### ◆2.1 未按规定编制或执行项目规划、实施方案、作业设计等

#### 【常见表现形式】

- 2.1.1 未制定巩固退耕还林成果专项规划和年度计划
- 2.1.2 未按规定编制退耕还林年度实施方案、乡镇作业设计
- 2.1.3 下级的项目年度实施方案或作业设计与上级下达的规划、计划不符
- 2.1.4 各项建设任务未按实施方案或作业设计落实到山头地块和退耕农户
- 2.1.5 擅自调整项目建设地点、规模及内容

## 【定性依据】

(1) 《退耕还林条例》(2002年)“第十八条 退耕还林必须依照经批准的规划进行。未经原批准机关同意,不得擅自调整退耕还林规划。”

“第二十条 省、自治区、直辖市人民政府林业行政主管部门根据国家下达的下一年度退耕还林计划,会同有关部门编制本行政区域内的年度退耕还林实施方案,经国务院林业行政主管部门审核后,报本级人民政府批准实施。”

“第二十二条 县级人民政府林业行政主管部门应当根据年度退耕还林实施方案组织专业人员或者有资质的设计单位编制乡镇作业设计,把实施方案确定的内容落实到具体地块和土地承包经营权人。”

(2) 国务院《关于完善退耕还林政策的通知》(国发〔2007〕25号)“(十三)科学规划,统筹安排。有关省级人民政府要制订切实可行的巩固退耕还林成果专项规划,重点包括退耕地区基本口粮田建设规划、农村能源建设规划、生态移民规划、农户接续产业发展规划等,并安排必要的退耕还林工作经费。规划要综合考虑还林的经营管理措施和退耕农户近期生计及长远发展配套项目,坚持因地制宜,突出重点,远近结合,综合整治,并与当地新农村建设规划等各专项规划相衔接。规划报发展改革委同西部开发办、财政部、农业部、林业局等有关部门审批。经批准的规划作为安排年度项目和巩固退耕还林成果专项资金的前提和依据。退耕还林工作经费安排方案要随专项规划一并上报。”

(3) 发展改革委、监察部、国土部、水利部、农业部、审计署、国家统计局、林业局、国家粮食局《巩固退耕还林成果专项规划建设项目管理办法》(发改西部〔2010〕1382号)“第五条 建设项目按照基本建设程序审批并组织实施,严格按规划编制计划,按计划编制方案,按方案编制设计,按设计组织施工和验收。以退耕还林工程县(市、区)为基本建设单位,以退耕还林村为基本单元,统筹落实巩固退耕还林成果各项措施。”

“第十一条 各省(区、市)发展改革委同财政、林业、农业、水利等部门,按照国家下达的年度建设任务计划和专项资金预算,在两个月内分解落实本省(区、市)的建设任务,将专项资金预算下达到项目县,同时抄报国家发展改革委、财政部、林业局、

农业部、水利部备案。

各地在分解下达国家投资计划时，要明确项目建设地点、建设规模、建设内容、建设工期，以及省、市、县等各级配套投资比例和数额。

第十二条 年度建设任务计划一经下达，应当严格执行。因特殊情况确需变更的，须报原审批部门审批，并确保不影响巩固退耕还林成果专项规划目标任务的完成。

第十三条 年度建设项目应当按照类型编制实施方案、初步设计(作业设计)。初步设计(作业设计)必须由有相应资质的专业机构承担编制，图、文、表齐全，科学合理，各项建设任务落实到山头地块和退耕农户。

实施方案、初步设计(作业设计)等编制和审批程序，由省级人民政府或省级人民政府授权的部门具体制定，并报巩固退耕还林成果部际联席会议成员单位备案。”

## ◆2.2 项目招投标等不合规

### 【常见表现形式】

- 2.2.1 虚假招标投标或项目开工建设后补办招投标手续
- 2.2.2 工程建设、物资设备采购和安装等应招标未招标
- 2.2.3 将项目“化整为零”等规避招标
- 2.2.3 项目中标单位非法转包、违规分包工程

### 【定性依据】

(1) 《退耕还林条例》(2002年)“第二十五条 退耕还林需要的种苗，可以由县级以上人民政府根据本地区实际组织集中采购，也可以由退耕还林者自行采购。集中采购的，应当征求退耕还林者的意见，并采用公开竞价方式，签订书面合同，……。

任何单位和个人不得为退耕还林者指定种苗供应商。

……”

(2) 《中华人民共和国招标投标法》(1999年)“第三条 在中华人民共和国境内进行下列工程建设项目包括项目的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要

设备、材料等的采购，必须进行招标：

（一）大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目；

（二）全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目；

……

第四条 任何单位和个人不得将依法必须进行招标的项目化整为零或者以其他任何方式规避招标。……”

“第四十八条 中标人应当按照合同约定履行义务，完成中标项目。中标人不得向他人转让中标项目，也不得将中标项目肢解后分别向他人转让。

中标人按照合同约定或者经招标人同意，可以将中标项目的部分非主体、非关键性工作分包给他人完成。接受分包的人应当具备相应的资格条件，并不得再次分包。

……”

（3）《中华人民共和国合同法》（1999年）“第二百七十二條 ……承包人不得将其承包的全部建设工程转包给第三人或者将其承包的全部建设工程肢解以后以分包的名义分别转包给第三人。……”

（4）发展改革委、监察部、国土部、水利部、农业部、审计署、国家统计局、林业局、国家粮食局《巩固退耕还林成果专项规划建设项目管理办法》（发改西部〔2010〕1382号）“第十四条 各省（区、市）应当切实加强项目建设管理，提供工作经费等保障条件，严格按照国家有关要求，建立健全领导责任制、项目法人责任制、招标投标制、工程监理制、合同管理制度等各项制度。对较小项目难以落实项目法人责任制、招标投标制、工程监理制的，要积极采取有效的管理方法。”

### 【处理处罚依据】

\*《中华人民共和国招标投标法》（1999年）“第四十九条 违反本法规定，必须进行招标的项目而不招标的，将必须进行招标的项目化整为零或者以其他任何方式规避招标的，责令限期改正，可以处项目合同金额千分之五以上千分之十以下的罚款；对全部或者部分使用国有资金的项目，可以暂停项目执行或者暂停资金拨付；对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。”

“第五十八条 中标人将中标项目转让给他人的，将中标项目肢解后分别转让给他人，违反本法规定将中标项目的部分主体、关键性工作分包给他人的，或者分包人再次分包的，转让、分包无效，处转让、分包项目金额千分之五以上千分之十以下的罚款；有违法所得的，并处没收违法所得；可以责令停业整顿；情节严重的，由工商行政管理机关吊销营业执照。”

## ◆2.3 项目后续管理不合规

### 【常见表现形式】

- 2.3.1 退耕还林后，土地和林（草）所有权和使用权等确权不到位
- 2.3.2 退耕还林者擅自复耕或从事滥采乱挖等破坏地表植被的活动
- 2.3.3 建设项目后期管护等制度、措施落实不到位

### 【定性依据】

(1) 《退耕还林条例》(2002年)“第四十七条 国家保护退耕还林者享有退耕土地上的林木(草)所有权。自行退耕还林的，土地承包经营权人享有退耕土地上的林木(草)所有权；委托他人还林或者与他人合作还林的，退耕土地上的林木(草)所有权由合同约定。

退耕土地还林后，由县级以上人民政府依照森林法、草原法的有关规定发放林(草)权属证书，确认所有权和使用权，并依法办理土地变更登记手续。土地承包经营合同应当作相应调整。”

“第四十八条 退耕土地还林后的承包经营权期限可以延长到70年。承包经营权到期后，土地承包经营权人可以依照有关法律、法规的规定继续承包。退耕还林土地和荒山荒地造林后的承包经营权可以依法继承、转让。”

“第五十五条 退耕还林后，有关地方人民政府应当采取封山禁牧、舍饲圈养等措施，保护退耕还林成果。”

(2) 发展改革委、监察部、国土部、水利部、农业部、审计署、国家统计局、林业局、国家粮食局《巩固退耕还林成果专项规划建设项目管理办法》(发改西部〔2010〕

1382 号)“第四条 实施建设项目的目标是:

(一)加强林木后期管护,搞好补植补造,提高造林成活率和保存率,杜绝砍树复耕现象发生,确保退耕还林成果切实得到巩固;

(二)通过基本口粮田建设、农村能源建设、生态移民、后续产业发展等措施,从根本上解决退耕农户吃饭、烧柴、增收等当前生活困难和长远发展问题。”

“第二十一条 建设项目验收合格后,应当及时办理移交手续,明确产权,落实项目运行管护主体和管护责任,制定管护制度,建立档案,确保项目长期发挥效益。

建设项目所在乡镇和村组要落实后期管护制度。”

#### **【处理处罚依据】:**

\*《退耕还林条例》(2002年)“第六十二条 退耕还林者擅自复耕,或者林粮间作、在退耕还林项目实施范围内从事滥采、乱挖等破坏地表植被的活动的,依照刑法关于非法占用农用地罪、滥伐林木罪或者其他罪的规定,依法追究刑事责任;尚不够刑事处罚的,由县级以上人民政府林业、农业、水利行政主管部门依照森林法、草原法、水土保持法的规定处罚。”

### **三、违反退耕还林资金会计核算及账户管理等规定的行为**

#### **◆3.1 未依法设置会计账簿进行会计核算**

##### **【常见表现形式】**

3.1.1 未依法设置退耕还林项目会计账簿

3.1.2 项目资金和资产未纳入法定会计核算

##### **【定性依据】**

(1)《中华人民共和国会计法》(1999年)“第三条 各单位必须依法设置会计账簿,并保证其真实、完整。”

“第十条 下列经济业务事项，应当办理会计手续，进行会计核算：（一）款项和有价证券的收付；（二）财物的收发、增减和使用；……（七）需要办理会计手续、进行会计核算的其他事项。”

“第十六条 各单位发生的各项经济业务事项应当在依法设置的会计账簿上统一登记、核算，不得违反本法和国家统一的会计制度的规定私设会计账簿登记、核算。”

（2）财政部、林业局《林业生态工程建设资金管理办法》（财建〔2007〕525号）“第十三条 ……建设单位应做好基本建设财务管理的基础工作，严格按照批准的建设内容，对林业生态工程建设资金按项目单独核算。”

（3）监察部、人力资源社会保障部、财政部、审计署《设立“小金库”和使用“小金库”款项违法违纪行为政纪处分暂行规定》（2010年监察部 人力资源社会保障部 财政部 审计署第19号令）“第二条 本规定所称“小金库”，是指违反法律法规及其他有关规定，应列入而未列入符合规定的单位账簿的各项资金（含有价证券）及其形成的资产。”

### 【处理处罚依据】

\*（1）《中华人民共和国会计法》（1999年）“第四十二条 违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府财政部门责令限期改正，可以对单位并处三千元以上五万元以下的罚款；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，可以处二千元以上二万元以下的罚款；属于国家工作人员的，还应当由其所在单位或者有关单位依法给予行政处分：

（一）不依法设置会计账簿的；

……

有前款所列行为之一，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

会计人员有第一款所列行为之一，情节严重的，由县级以上人民政府财政部门吊销会计从业资格证书。

有关法律对第一款所列行为的处罚另有规定的，依照有关法律的规定办理。”

（2）《财政违法行为处罚处分条例》（2004年）“第十七条 单位和个人违反财务



管理的规定，私存私放财政资金或者其他公款的，责令改正，调整有关会计账目，追回私存私放的资金，没收违法所得。对单位处 3000 元以上 5 万元以下的罚款；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 2000 元以上 2 万元以下的罚款。属于国家公务员的，还应当给予记大过处分；情节严重的，给予降级或者撤职处分。”

**\* (3) 监察部、人力资源社会保障部、财政部、审计署《设立“小金库”和使用“小金库”款项违法违纪行为政纪处分暂行规定》(2010 年监察部、人力资源社会保障部、财政部、审计署、第 19 号令)**“第三条 国家行政机关及其内设机构有设立“小金库”或者使用“小金库”款项行为的，对负有责任的领导人员和其他直接责任人员（以下统称有关责任人员），由任免机关或者监察机关按照管理权限，依法给予处分。

国有及国有控股企业、事业单位有设立‘小金库’或者使用‘小金库’款项行为的，对负有责任的领导人员和其他直接责任人员中由国家行政机关任命的人员（以下统称有关责任人员），由任免机关或者监察机关按照管理权限，依法给予处分。”

### ◆3.2 违反退耕还林资金专账核算管理规定

#### 【常见表现形式】

3.2.1 退耕还林资金未实行专账核算、专款专用

3.2.2 将退耕还林资金专用银行账户出租、出借

#### 【定性依据】

(1) 《退耕还林条例》(2002)“第四十四条 退耕还林资金实行专户存储、专款专用，……”

(2) 财政部《完善退耕还林政策补助资金管理办法》(财农〔2007〕339 号)“第九条 补助资金实行分账核算、专款专用，……”

(3) 财政部、国务院西部开发办、发展改革委、农业部、林业局、国家粮食局《巩固退耕还林成果专项资金使用和管理办法》(财农〔2007〕327 号)“第十条 专项资金

实行专账核算、专款专用，严格管理，……”

(4) 林业局《林业生态工程建设资金管理办法》(财建〔2007〕525号)“第十三条……建设单位应做好基本建设财务管理的基础工作，严格按照批准的建设内容，对林业生态工程建设资金按项目单独核算。”

(5) 人民银行《人民币银行结算账户管理办法》(人民银行〔2003〕第5号令)“第四十五条……存款人不得出租、出借银行结算账户，不得利用银行结算账户套取银行信用。”

**【处理处罚依据】:**

\* (1) 《中华人民共和国会计法》(1999年)“第四十二条 违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府财政部门责令限期改正，可以对单位并处三千元以上五万元以下的罚款；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，可以处二千元以上二万元以下的罚款；属于国家工作人员的，还应当由其所在单位或者有关单位依法给予行政处分：

(一) 不依法设置会计账簿的；

……

(五) 随意变更会计处理方法的；

……”

(2) 《财政违法行为处罚处分条例》(2004年)“第十一条 国家机关及其工作人员违反国家有关账户管理规定，擅自在金融机构开立、使用账户的，责令改正，调整有关会计账目，追回有关财政资金，没收违法所得，依法撤销擅自开立的账户。对单位给予警告或者通报批评。对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予降级处分；情节严重的，给予撤职或者开除处分。”

\* (3) 人民银行《人民币银行结算账户管理办法》(人民银行〔2003〕第5号令)“第六十五条 存款人使用银行结算账户，不得有下列行为：

……

(四) 出租、出借银行结算账户。

.....

非经营性的存款人有上述所列一至五项行为的，给予警告并处以 1000 元罚款；经营性的存款人有上述所列一至五项行为的，给予警告并处以 5000 元以上 3 万元以下的罚款；存款人有上述所列第六项行为的，给予警告并处以 1000 元的罚款。”

## 后 记

按照署领导指示，为规范资源环境审计常用定性表述，方便审计人员查找适用的法规依据，促进提高审计质量和效率，法规司、农业与资源环保审计司组织编写了《审计常用定性表述及适用法规向导——资源环境审计（试行）》（上、下）。董大胜副审计长、孙宝厚副审计长、陈尘肇总审计师对该项工作的实施原则、重点方向给予了强有力的领导，农业与资源环保审计司原司长王淡浓（现署驻深圳特派员办事处特派员）、丁雁副司长，法规司白冰冰副司级审计员对编写工作给予了具体的指导，多次听取汇报、组织修改完善。审计署农业与资源环保审计司高永宁、翟惠萍、李颖、曲婧、陈基湘、刘慧博、邵云帆、王婷、安志蓉、王琳、崔研、刘刚，审计署驻深圳特派员办事处余庆，审计署驻沈阳特派员办事处陈佳声、杨长福，审计署驻济南特派员办事处姜学磊，审计署驻广州特派员办事处梁轩瑞，审计署驻成都特派员办事处郑体钢，审计署驻昆明特派员办事处刘迎祥，审计署驻西安特派员办事处迟风云，安徽省审计厅熊德金，湖北省审计厅马洪卫、谢胜利，湖南省审计厅刘小澜等同志承担了资料收集、具体编写等工作，农业与资源环保审计司四处承担了联系协调工作，法规司郭宁、曹姗姗、陈呈明、张显、刘继鹏、张玮、张健峰等同志

承担了编辑和校对等工作，他们反复研究，多次讨论，付出了辛勤的劳动。法规司刘正均司长最终审定该稿。对他们为此付出的努力表示衷心的感谢。

该法规向导编写及评审过程中，胡家俊、崔振龙、吴兆军、徐吉明、李凤雏、张曼曼、孙秀春、张晓霞、常利、杨晋山、刘丹、罗良辰、班东启、张建生、李林等同志给予了大力支持并提出了宝贵中肯的意见，在此一并表示感谢！

编者

2014年5月