

领导论坛

优化用地环境为经济社会发展 提供土地资源可持续保障

张振国

(威海市国土资源局, 山东 威海 264200)

土地是不可再生的基础性资源,并已逐渐成为各级政府招商引资的重要条件。如何在严格保护耕地的前提下,不断深化行政审批制度改革,优化用地环境,是摆在国土资源部门面前的一篇大文章。为进一步做好这篇文章,威海市国土资源局于近日进行了专题调研。

1 完善规范各种制度,行业风气不断转变

(1)完善窗口办文制度,实现“一站式”服务。2001年8月,威海市国土资源局成立窗口办文办公室,开始在全系统内实行窗口办文制度,将文件办理与受理分开,把城市分批次建设用地和单独选址建设用地审批、集体建设用地审批、土地开发整理项目审核、划拨土地补办出让手续的审批等业务纳入了窗口办文范畴。今年上半年,根据《行政许可法》和国土资源部“行政为民十项措施”的要求,又将所有土地管理审批事项纳入窗口管理,并建立了一次性告知制度、申请书示范文本格式化公开制度、说明理由制度和—个窗口对外的内部运行和限时办结等制度,受到市委市政府的充分肯定和社会各界的广泛好评。2002年和2003年,办文窗口连续两年被市行政审批中心管理办公室授予“群众最满意窗口”称号;2003年,被山东省国土资源厅和市直机关工委分别评为“优秀办文窗口”及“文明窗口”。

(2)完善内部会审制度,实现民主决策。按照权力制衡的要求和民主集中制的原则,2001年,威海市国土资源局制定下发了集体会审办法,全市国土资源系统都成立了由局党组成员和各科室负责人参加的会审小组,对乡镇土地利用总体规划的调整

审批、土地使用权协议出让价格的确定、土地估价结果的确认、土地资产处置、重大违法案件的查处、大额经费使用等事项,实行严格的内部会审制度,实现了决策的民主化、科学化和公开化。

(3)完善政务公开制度,实现阳光行政。把推行政务公开,建设“阳光机关”作为法制工作的重要内容来抓。通过建立政务公开栏,印发政务公开手册,参加行风热线等形式,将单位职责和主要业务工作办事程序、办事期限、执法依据及收费项目、收费标准、缴费对象等向社会公开,切实增强国土资源管理“透明度”。在项目收费方面,全面实行了收支两条线,保证了收费的公正和公开,避免了“暗箱操作”。2004年上半年,又根据国土资源部《关于切实加强国土资源政务信息网上公开促进依法行政和行政为民的通知》精神,制定了《威海市国土资源局关于进一步深化政务公开工作的实施意见》,采取公告公开、窗口公开、法律规定的范围公开等方式,将国土资源政务信息全部纳入政务公开范围。

(4)改革审批制度,提高服务效能。2001年,威海市国土资源局将工业用地价格、补偿标准和补偿形式的确定权限下放给下属的三区。2003年在加快发展大讨论中,又提出了《关于简政放权提高工作效率的意见》:取消了国有土地使用权整宗转让审批,改为土地使用权变更登记制;取消了分割转让文件审批,保留表格审批。同时,把11个审批事项的办文时限分别压缩了4~7个工作日;城镇居民住宅登记发证压缩到5~10分钟;土地登记资料查询、土地查封等业务压缩到5分钟以内。极大地方便了

收稿日期:2004-09-15;修订日期:2004-10-19;编辑:王先起

作者简介:张振国(1948-),男,山东莱州人,威海市国土资源局局长,主要从事国土资源管理工作。

用地单位和广大群众。

2 土地供应和利用中出现的新情况、新问题

(1)土地需求量越来越大,用地指标越来越紧张。从历年的农用地转用情况看,2000年山东省国土资源厅下达给威海市的农用地转用计划为 457 公顷,实际使用 67 公顷;2001 年下达计划为 440 公顷,实际使用为 130 公顷;2002 年下达计划为 420 公顷,实际使用 682 公顷;2003 年下达计划为 400 公顷,实际使用 798 公顷。2004 年的用地计划一直没有下达,2004 年 4 月 29 日,国务院下发了《关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知》,暂停农用地转为建设用地。据初步统计,2004 年全市计划开工的项目共需占用土地 6000 多公顷,其中投资额过亿元的项目需要土地 3200 公顷,因此,2004 年保障供地的压力将进一步加大。

(2)各级政府、用地单位依法用地、保护耕地的意识有待于进一步提高。虽然经历了大规模的土地市场治理整顿,纠正了一些地方政府和部门的行为,查处了一些土地违法案件,但有的地方的用地单位和干部仍然缺乏科学发展观,把经济发展与资源保护对立起来,注重眼前利益忽视可持续发展,注重局部利益忽视全局利益,甚至错误地认为只要是为了经济的发展就可以未批先占,为了招商引资就可以多批地、廉价供地。

(3)土地集约利用水平有待提高。就开发区而言,根据山东省提出的标准,每平方千米建筑面积应不低于 30 万平方米,投资强度应不低于 15 亿元,产出应不低于 30 亿元。但威海市的开发区大部分达不到这个水平,厂房基本仅建一层,有的还讲排场,建花园式工厂,搞大面积绿地,土地利用效率较低。

(4)国土资源管理队伍的整体素质需要进一步增强。近几年,国土资源管理队伍的整体素质有了很大的提高;但随着发展的不断加快,形势的不断变化,职能的不断加强,干部职工在思想观念、精神状态、工作作风、业务能力等方面还存在一定的差距,有待于进一步提高。

3 坚持科学发展观为全市经济和社会发展提供土地资源可持续保障

(1)拓宽经济发展用地空间。“三个暂停”期间,为保障经济平稳较快发展,当务之急是拓宽用地

空间。根据威海市实际,有三条途径。一是审核 2003 年以来新上项目用地。根据《山东省人民政府办公厅关于深入开展土地市场治理整顿严格土地管理的紧急通知》(鲁政办发明电[2004]57号)的要求,对 2003 年以来新上项目用地,进行全面清查。在对是否存在超规划、超计划、越权和分拆批地等内容展开自查的同时,重点对新上项目用地,按照不同行业用地定额和每平方千米建筑面积(达到 30 万平方米)、投入强度(达到 15 亿元)和产出(达到 30 亿元)的最低标准进行严格审核。对超标准的用地面积,要予以核减,把核减的土地面积调整到其他工业项目上来。二是盘活可建设的闲置土地。威海市现有可建设的闲置土地约 467 公顷。为处置和盘活这部分土地,市政府下发了《关于依法处置闲置土地的通知》(威政发[2004]36号)。市国土资源局在深入调查研究的基础上,制定了《闲置土地处置办法》,针对造成闲置的不同原因,采取不同的方式进行处置。目前处置工作正在有序进行。

(2)大力推行土地集约利用。将来即使土地解冻,指标也必然会越来越紧张,而且威海市以丘陵为主的地貌特征决定了可开垦为耕地的后备资源不足,推行土地集约利用是必然趋势,也是客观要求。要推行土地集约利用,除了加大宣传力度提高土地使用者的资源忧患和节约用地意识,以及出台政策鼓励集约用地外,关键是要把好集约用地关口,完善审批制度,建立批前、批中、批后全过程的审批和监管机制。一是批前严格审查:根据国家产业政策审查项目,对于禁止性项目,停止供地;对于限制性项目,提高供地标准和条件。二是审批中严格把关:按照不同行业用地定额以及每平方千米建筑面积、投入强度和产出的最低标准进行严格审核,坚决压减不合理用地,杜绝投资者圈占土地。三是批后严格监管:对已经批准的用地进行跟踪监管,防止和及时纠正批少占多、擅自改变用途等行为。

(3)维护良好的土地市场秩序。良好的土地市场秩序也是一种投资软环境。去年以来,按照上级的统一部署,威海市开展了大规模的土地市场治理整顿,取得了明显成效。今后,还要进一步加大工作力度,为经济社会发展创造规范健康的土地市场环境。一是加强土地市场建设。进一步规范招标投标

(下转第 22 页)

道、废弃砖瓦窑整治和村庄浓缩为重点的治理新格局。并积极向部、省争取复垦资金,做大做强做好复垦项目,通过典型示范,力求社会效益和经济效益的有机统一。通过“行风热线”活动,加大保护力度,有效稳定了耕地面积,缓解了土地供需矛盾,促进了经济社会的协调发展,促进了社会稳定。

风正一帆悬,硕果盈满枝。5年来,济宁局坚守“行风热线”这个“阳光阵地”,一步一个脚印地开辟了国土资源管理工作密切联系群众的“绿色通道”,倾听人民群众呼声,自觉接受人民群众监督,全局上下呈现出积极向上,奋发进取的崭新面貌;思想追求高境界,目标追求高标准,工作追求高效率,服务追求高质量已蔚然成风。2004年,市局被市委市政府

和济宁军分区授予“拥军拥属先进单位”,市地租征收处被评为省级“青年文明号”单位;监察大队和储备中心党支部被市直机关工委评为“五好支部”;2003年市局被省厅授予国土资源法制工作先进单位等多项荣誉称号。

济宁局全体职工共同走过了5年的“行风热线”辉煌历程,面对新的形势、新的任务,满怀豪情而又深感任重而道远,决心紧紧抓住机遇,加快自身发展,在市委、市政府的正确领导下,在市精神文明委的指导下,同心同德,埋头苦干,扎扎实实地做好各项工作,为文明创建和国土资源管理事业再立新功。

(上接第 18 页)

挂牌行为,严厉禁止采取直接挂牌的方式搞变相协议出让,严肃追究违反“招拍挂”规定有关人员的责任,确保经营性土地使用权全部纳入市场运作。进一步完善土地储备制度,探索因地制宜、灵活多样的土地储备方式和资金筹措办法,扩大土地储备的范围,增强政府对土地市场的调控能力。加大划拨土地有偿使用费的征收力度,为市场经济条件下企业之间创造一个平等竞争的环境,为政府增加更多的收益。二是继续深入开展土地市场治理整顿。严格执行治理整顿期间“三个暂停”的规定,对该暂停的建设用地坚决停下来,同时对已经处理的违法案件要跟踪落实,防止出现“一阵风”。对去年以来的土地占用、土地审批、耕地占补平衡、新增建设用地土地有偿使用费的征收和使用、征用农民集体土地的补偿和安置与经营性土地使用权出让等情况,要进一步地清理检查和整顿,认真纠正土地市场中的违法、违规以及侵害国家和农民利益的行为。

(4)增强国土资源队伍整体素质。一是加强学习,提高综合能力。要提高政治鉴别能力,始终保持清醒的政治头脑,正确把握和科学判断形势,善于站在政治和全局上观察、思考和处理问题,防止局限性;要提高调查研究能力,坚持实事求是,善于运用科学的方法发现问题、分析问题,善于探索事物发展规律,预测发展趋势,提出解决问题的办法;要提高依法行政能力,把自己的行政行为始终置于法律的

框架下,善于利用法律的武器,化解各种矛盾,处置各种复杂问题;要提高创新能力,树立敢为人先的思想,只要有利于提高工作效率,有利于发展大局,不违背法律、法规和上级政策,就大胆地试,大胆地闯,大胆地干,结合实际创造性地开展工作。二是完善制度,为干事创业提供机制保证。进一步完善平时考核、年终考核、星级考核等考核制度,健全考核体系,特别要加强对各市局、各分局的考核,以考核制度的建立和落实,维护系统上下政令畅通,提升国土资源部门的社会形象。进一步完善用人机制,坚持用好的作风选人,选作风好的人,把那些政治上靠得住,大局意识强,想干事、会干事、干成事的同志提拔到领导岗位上来,使优秀人才脱颖而出。三是深入开展“树阳光责任廉政行业新风”活动,提高服务质量和水平。全面贯彻落实国土资源部“行政为民十项措施”、“工作人员五条禁令”。坚持“一站式”办公,受理与办理分开,进一步健全完善政务公开、窗口办文、内部会审、承诺服务、跟踪回访、热线咨询、首问责任等制度和办法,不断提高服务质量,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理机制。通过加大整改,建章立制,变多次办为一次办,变等着办为快速办,变随意办为规范办,变暗箱操作为阳光行政,使机关与群众的距离进一步拉近,行政效率进一步提高,服务水平进一步提升。