

## 经验交流

# 抓机遇 迎挑战 积极健全和完善济南土地协会 丛支水

(济南市国土资源局, 山东 济南 250014)

济南土地协会于 2004 年 7 月经批准正式成立。这是在济南市国土资源局、民政局监督管理和省土地学会业务指导下,由土地科学工作者自愿组成的社会团体,承担着繁荣土地科学、发展土地科技事业、传播和普及土地科技知识、为国民经济建设服务的光荣责任和义务,是党和政府联系土地科技工作者的桥梁和纽带。协会成立时确定:以“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,努力弘扬协会宗旨,加强自身建设,团结广大土地科技工作者,紧密结合济南实际,积极开展工作,为促进土地科学技术的普及和推广,促进土地科技人才的成长,加速土地管理的现代化、科学化建设做出积极贡献。为尽快开展好协会的工作、发挥协会的作用,现就济南土地协会成立的意义、协会的职能、协会的体制和机制建设等方面,谈一下个人的看法。

## 1 成立济南土地协会的意义和迫切性

(1)成立土地协会是发展社会主义市场经济的迫切需要。首先是减少各用地企业交易成本的需要。用地企业在市场活动中不仅要发生生产成本,如工资、设备等开支,而且会遇到许多交易成本。当交易成本增加到一定程度,就会出现各种形式的合约,代替成本较高的各种谈判。协会就是市场经济中各用地单位经常采取的一种合约形式,它能够降低交易成本。其次是提供公共服务的需要。利润最大化是企业追求的唯一目标。但是在市场经济中,各用地企业是重视自身的利益,谁也不会去维护很重要的“公有地”,例如,制定各种例行规约、提供公共信息等。在行业范畴内,这些公共事务不是单个用地企业可以解决的,必须依靠协会采取“联合行

动”来协调和组织。

(2)成立土地协会是政府职能转变和机构改革的需要。政府职能转变是指对传统的政府管理方式、管理手段进行变革,由微观管理转向宏观管理,由直接管理转向间接管理,由部门管理转向行业管理,由管理为主转向服务为主,把原来不应该由政府承担也做不好的职能还给社会。今年 7 月 1 日《行政许可法》开始实施。同时,国务院以“决定”的方式,公布了要保留的 500 项行政许可项目,予以调整的审批项目有 86 项,其中改变管理方式的有 39 项,这些项目直接涉及土地管理的就有 13 项之多。适应新形势需要,组建济南土地协会,作为政府职能转变后进一步管好用好土地的一种职能补充,是非常必要的。市场经济体制的不断建立和完善,预示着市场经济舞台将出现三大“主角”:政府、企业和协会。协会担当政府“下岗”职能的自律,对推进政府机构改革是有益的。

(3)成立土地协会是全面建设小康社会的需要。我国耕地从 1997 年到现在 7 年的时间,减少了 1 亿亩。我国是农业大国,土地对农民具有生产资料和社会保障的双重功能。而多数农民对耕地并没有所有权证书和使用权证书“护身符”,一旦失去可耕作的土地,就会成为“三无”(种田无地、就业无岗、社保无份)人群,自然也就成为上访案件的高发人群。土地协会可以象农技协、科协一样,利用其法规、政策、信息和技术等资源优势,协助政府在集体土地代理登记、产权明晰、土地入股、农业规模化经营、基本养老金制度建立等方面发挥积极作用,为健全保障农民利益的措施,维护农村稳定,推进全面建设小康社会步伐做出贡献。

收稿日期:2004-12-15;修订日期:2004-12-22;编辑:王先起

作者简介:丛支水(1954-),男,山东平阴人,济南土地协会理事长,主要从事土地资源管理工作。

## 2 健全土地协会的职能

行业协会说到底是一种经济民主的实现机制,其职能无非有 3 种:服务、协调和纽带。

(1)土地协会对内的职能。可概括为“组织、协调、服务、管理”8 个字,有 7 项功能:一是助手功能,协助政府参与土地管理,是政府管理土地资源的助手;二是服务功能,培训人才,服务企业,服务“三农”,服务社会;三是代表功能,代表行业的利益,代表中介法人和民事主体的心声;四是自律功能,实施质量、服务和价格自律;五是协调功能,在法律框架内协调会员与会员、会员与企业、会员与政府之间的关系;六是维权功能,维护会员、企业、“三农”和政府的合法利益;七是监管职能,制定行业标准,协助政府进行用地监督。

(2)目前亟待强化的 3 项职能。随着土地使用制度改革不断深化,土地管理也面临着一个适应新形势需要,拓宽服务领域,由以管理为主转向以服务为主的变革,因此亟待强化 3 项职能。一是组织专业培训,努力提高行业人员业务素质。二是根据国家法律法规,制定行业用地标准;对上项目进行用地科学论证,推进节约用地、集约用地。三是搞好调查研究,为土地管理事业的发展提供决策咨询和技术服务。

(3)土地协会必须顺应 5 个发展趋势:一是从挂靠政府国土部门到逐渐走向社会,自主发展;二是从目前双重管理体制走向单一的负责管理体制;三是从国土部门主导设立走向协会自立;四是从政府官员挂帅走向龙头企业挂帅;五是从政府部门指导型走向市场服务型。

## 3 加强土地协会的体制和机制建设

(1)优化组织结构,多种形式办协会。一是优化组织结构。要扩大济南土地协会的覆盖面,吸收不同系统、行业、各种所有制企业入会,变单一的土协为混合型协会,增强协会的代表性。要以协会为主体,下属的各专门委员会为基础,联合各种组织,大、中、小相结合;提倡以中型为主、各有特色,发挥特长,工作各有侧重。协会要优化组合,求实效,不搞空架子、图虚名。二是因地制宜。工作指导要区别对待,尽量避免重复建设、多头管理和只收费、

不服务,避免增加企业不必要的负担。三是形式多样。按照党的十六届三中全会提出的“股份制是公有制主要实现形式”和“建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度”要求,在“一业一会多中介”的框架下,逐步采取合伙制、股份制等多种形式改组改造,发展壮大济南土地协会。

(2)摆正协会自身的位置。济南土地协会是独立的社团法人,要坚持“五自原则”(入会自愿、组织自主、公务自理、经费自筹、会长自选)办会,才能真正实行自我管理、自我服务、自我教育、自我协调、自我约束。协会自身要特别注意防止演变为“二政府”。要摆正位置,从以下 6 个方面统一思想认识。一是要明确协会性质。协会是中介组织,是“民营社团”,要民间化、民办,不要政府办、“官办”。二是要明确协会成立的目的。土地协会是土地管理行业为了共同利益和目标自愿组织起来的。要自己管理自己,不当“二政府”、“新婆婆”,不做附属物。三是要明确协会的作用。土地协会是用地单位的代表者、企业经营的服务者、国家利益的维护者、上下关系的沟通者、社会公共关系的协调者。四是要明确协会的工作基础。土地协会要有广泛的群众基础和社会合法性,不是少数人的组织。五是要明确协会的根本宗旨。土地协会的根本宗旨就是服务,在服务中求生存与发展,不以赢利为目的。要每年实实在在办几件实事,取得大家的信任、拥护和支持;切实做到政府离不了,社会信得过,又是企业靠山。六是要明确协会的工作方向。土地协会要做企业的朋友,全心全意为企业、行业、政府服务;要通市场、熟行情、知难度、多创新,努力提高工作能力和服务质量。

(3)坚持诚信原则。市场经济是诚信经济,“小协会要规范大市场,关键是竖起诚信自律的大旗。政府的诚信和协会的诚信是互动的。政府主要是进行事后监管,更重要的是协会必须承担起事前监督和事中监督。协会只要发现业内有违规行为,不管是不是会员,都要向主管部门、新闻媒体进行通报、曝光,“大嗓门”倡导自律,把严重违规者清除门外。

(4)加强制度建设。土地协会要积极探索建立务实的组织体系和保障制度,以确保会员大会、理事会、常务理事会及业务机构的有效运转和整体功能

(下转第 26 页)

给协议的履行带来困难,这就需要当事人双方及时协商予以明确。

#### 2.2.1 协作履行的具体要求

(1)当事人各方首先应按照协议的规定,履行自己应尽的义务,并为对方的履行创造条件。

(2)搬迁双方应互相关心,必要时互相督促、检查,发现问题及时协商解决。

(3)在一方当事人遇到困难时,对方应在法律允许的范围内尽可能地给予帮助支持。

(4)因当事人一方发生过错违约,对方应尽快协助纠正,并设法防止和减少损失的发生。

(5)在履行过程中发生了争议,搬迁双方都应从大局出发,根据法律和协议的有关规定和实际情况,及时协商解决。

#### 2.2.2 保证协议履行的各种因素

(1)提前预付搬迁补偿金。搬迁计划下达经双方协商同意后,按协议约定即可组织实施搬迁。为使搬迁顺利进行,按照惯例,搬迁方首先要向被搬迁方提供必要的资金支持,一般不少于总费的 40%,也可根据搬迁进度分期支付,这是保证协议履行的必要因素。

(2)协议签约方式。对于大面积建筑群的搬迁,搬迁单位不可能与每户签订搬迁协议,多以属地范围与有权力能代表的村镇机构签约。这样做,有利于百姓对村镇机构的信任,有利于企业与村镇的

沟通,有利于促进地方与企业的共同发展。实践证明,这是执行搬迁协议的行之有效的办法。

(3)政府权力因素。就山东省而言,一项较大的压煤搬迁的实施,离不开省政府搬迁办的领导与支持。搬迁顺利与否,与地方政府对搬迁的权利干预是密不可分的。这里的权利干预,主要指政府部门对搬迁的正确导向,以及实施搬迁的组织与支持力度。只要客观公正,就是对搬迁工作的支持,也是对《搬迁补偿协议》的支持,具体搬迁中遇到任何问题都会迎刃而解。

压煤搬迁工作,是一项系统而复杂的工程,涉及到方方面面的因素,体现着搬迁双方的利益关系,与厂矿企业和地方的共同发展息息相关。应该看到:广大的人民群众是识大体,顾大局的。为了国家的整体利益,他们放弃了祖祖辈辈赖以生存的土地和居住的场所,举家迁徙,所承受的心理压力是可想而知的。作为厂矿企业,在法律允许的范围内,于协议签订过程中充分考虑这一因素,可为以后协议履行打下良好的基础。另外,为了确保搬迁的顺利实施,政府权力部门客观公正,企业与地方相互理解、相互支持也是至关重要的。对上级主管部门而言,建立一个完善的监督、保障机制,制定一项严格的奖惩制度十分必要。只有这样,才能充分体现搬迁双方的共同利益,才能保证《搬迁补偿协议》的严格履行,并促进企业与地方的共同发展。

(上接第 24 页)

与作用的发挥。要完善内部管理制度,如民主决策制度、财务公开制度、述职述廉制度等。

(5)规范收费管理,保障协会的合法经费来源。土地协会的经费来源有三个方面:一是会费,通常占总经费的 50%~90%;二是专业活动收入,如培训、发行刊物和其他出版物的收入等;三是社会捐款,这部分既不固定,比例也较小。此外,还有政府部门提供的专款专用经费,用于政府部门交办的事务。按照财政部和国家发改委文件规定,收费项目包括:信息咨询、技术咨询、技术开发、技术成果转让和技术服务收费;由有关单位和个人自愿参加的技术培训收费;组织短期出国培训和为来华工作的外国人员

提供境内服务等收取的国际交流服务费;组织展览、展销会收取的展位费等服务费;创办刊物、出版书籍向定购单位和个人收取的费用;开展演出活动、提供录音录像服务收取的费用;复印费、打字费、资料费;其他应纳税的经营服务性收费等。土地协会要依法收好费用,管好费用。有经济基础作保障,协会才能发展壮大和提高工作水平。

上述各方面,会随着改革的深入和土地管理事业的发展不断完善。在全体会员的共同努力下,济南土地协会一定会越办越好,一定会发挥应有的积极作用。