

经验交流

* 垦利县国土资源局依法行政保护农民利益

马广饶,王向锋,王文元

(垦利县国土资源局,山东 垦利 257500)

垦利县国土资源局始终坚持立党为公、执政为民,忠实履行宪法和法律赋予的职责,努力做到合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一,依法行政水平不断提高,有力地促进了国土资源管理方式和利用方式的根本转变,为全县经济快速健康发展提供了可靠的资源保障,切实保护了农民的切身利益。先后被国土资源部授予“全国地籍管理先进县”、被省文明委授予“省级文明单位”、被山东省国土资源厅评为“国土资源执法模范县”、被东营市人民政府授予“依法行政先进单位”等荣誉称号。

1 规范和完善行政许可工作

国土资源部门是法定的行政许可实施主体,目前实施的行政许可项目达 9 项之多(县级)。实施行政许可是国土资源部门实现管理职能的首要环节。为了做好该项工作,在行政许可法实施后,垦利县国土资源局及时实现了从行政审批到行政许可的过渡,从观念上、制度上、程序上等各个方面实现了与行政许可法的对接。

(1)实行“一站式”服务。该局根据行政许可法第 26 条的规定,在县开发区设立了相对独立的行政审批大厅,作为统一办文的窗口,实行“一门受理、窗口运作、统一收费、承诺办结”的一站式服务。实行了首问负责制,对来办事的人员,将第一个被问者作为第一责任人,做到热情接待,协调帮助办理有关事项,让办事者高兴而来,满意而归。实行了“A/B 角”工作制度,局机关各股室及窗口每个工作岗位均实行“A/B 角”运转,明确工作责任,加强工作衔接,确保“空人不空岗”。同时,完善一系列的窗口

办文制度配套措施,保证了窗口的高效、规范运转。行政审批大厅窗口设立以来,办理用地审批手续 89 宗、土地登记 379 宗。2005 年,垦利县国土资源局行政审批大厅窗口被省国土资源厅授予“优秀办文窗口”荣誉称号。

(2)完善行政审批内部会审制度。为进一步强化国土资源行政权力的制约机制,建立行政权力公开运行体系,垦利县国土资源局积极探索改革完善行政许可审批会审制度,制定了《行政审批暂行办法》、《行政审批内部会审集体决策制度》、《行政审批责任制暂行办法》、《建设用地审批实施细则》及《土地登记审核实施细则》等一系列相关制度,进一步完善国土资源行政审批内部会审,涉及土地、矿产资源、测绘管理的审批、核准、备案等事项,均实行内部会审集体决策。明确了会审的范围和责任,实行了会审过错追究制度,避免了把会审制度形式化、过场化,利用会审制度淡化和规避责任的现象。实行行政审批内部会审制度以来,共会审建设用地供地手续 172 宗。

(3)依法办理行政许可事项。积极推行电子政务,及时受理当事人的行政许可申请。依法对当事人上报的申请材料进行审查,认真听取当事人的陈述和申辩。严格遵守行政许可法关于期限的规定,在法定期限内作出决定,对有特别规定的,从其规定。对作出的每一项行政许可,都严格按照行政许可法的规定进行操作。

2 提高土地的市场化配置程度

深化土地改革,完善土地市场机制是严格土地管理的关键。近几年来,垦利县国土资源局认真落

实《土地管理法》和《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》，严格控制划拨用地范围，大力推行经营性基础设施用地有偿使用。

(1)加大土地有偿出让的力度。进一步提高以招标拍卖挂牌方式出让国有土地占有使用土地的比例，努力创造条件招标拍卖挂牌出让工业用地。2002年以来，拍卖出让土地 8 宗，挂牌出让土地 25 宗，共公开出让土地 111.82 hm²，收取土地出让金 18 708.2 万元。

(2)完善国有土地收购储备制度。成立了土地储备中心，理顺了收购储备体制，实施土地收购储备制度，强化对建设用地的集中统一管理，确保政府对建设用地的统一供应。政府高度垄断土地一级市场，加强土地的集中统一管理。通过政府统一收购、统一储备、统一整理、统一供应，实现“一个渠道进水，一个池子蓄水，一个龙头放水”，将调控土地市场的主动权牢牢掌握在政府手中。自 2003 年实施土地储备机制以来，全县共计收回存量建设用地 67.58 hm²，并根据市场需求以及城市规划全部进入市场供应，不仅充分挖潜了存量用地潜力，而且控制了增量用地的增加，极大地提高了土地集约、节约水平。

(3)积极探索新的征地补偿方式。完善征地补偿机制既是以人为本、执政为民的具体体现，也是实现土地管理职能到位的有力保障。该县结合实际，采取了一系列卓有成效的措施，完善补偿办法，对征地补偿制度进行了改进创新，切实保障了农民合法权益。一是从多方面为失地农民提供就业机会，并鼓励失地农民进行自主创业。山东天轮钢帘线有限公司建厂后，招收被征地村青年 60 余人，集中培训后安排就业；同时，协调工商等有关部门，鼓励、扶持近 400 人上岗就业，个体年收入均在 8 000 元左右，缓解了就业压力。二是探索失地农民征地补偿费分配新形式。采取货币补偿和实物补偿相结合的方式，在乡镇设立专项资金帐户，每征用一亩耕地，一年补偿 600 kg 稻谷，补偿 50 年，逐年进行发放，群众既可以要粮食也可以按当年的市场价格核算领取生活保障金，消除了群众后顾之忧。三是对经济基础较好的村，在足额及时发放征地补偿金的同时，从土地升值的预期收益中，设立养老保障基金补贴给失地农民，分享土地非农化的增值收益，实现了村民老有所养的愿望。四是积极创新，实施留用地安置。

为了使失地农民的生产、生活有长远稳定的保障，在规划确定的建设用地范围内安排一定面积的建设用地，支持被征地的农村集体经济组织和村民从事生产经营活动，解决征地“农转非”人员的生产和生活出路，保证了征地工作的顺利进行。

3 做好国土资源执法监察工作

加大土地执法监察力度，查处土地违法行为是保证土地管理健康顺利进行的保障。近几年来，垦利县国土资源局认真贯彻执行行政处罚法和相关法律法规，健全监察信息网络以发现和制止违法行为，依法行使行政处罚权以打击违法行为，实行错案追究和案卷评查以规范行政处罚行为，维护了土地管理秩序，促进了依法行政。

(1)健全监察信息网络。为进一步加大执法监察力度，建立了国土资源执法监察网络制度，健全了县、乡、村三级监察信息网络，及时上报违法行为信息。坚持土地动态巡查制度，执法人员对各乡镇、主干线公路两侧每周至少巡查一次，各乡镇对所辖区域每周至少巡查两次。健全和完善了土地巡查台帐，对巡查中发现的土地违法行为采取有效措施及时制止、及时报告。2006 年以来共巡回检查 210 次，制止违法占地行为 31 起，有效地遏制了土地违法现象。

(2)依法行使行政处罚权。按照法律法规规章的规定，国土资源管理部门行使 61 项行政处罚权。为了保证这些处罚权的合法行使，严格内部管理，按照处罚主体合法化、处罚程序规范化、处罚文书格式化的要求，积极、稳妥、有效地开展行政处罚工作。一是规定垦利县范围内只有垦利县国土资源局是合法的行政处罚主体，其他乡镇土管所不得以自己的名义对外行使行政处罚权。二是在行政处罚过程中，不论简易程序还是一般程序要严格按照行政处罚法的规定行使，不得任意减少或增加任何程序；所有立案案件要经分管局长批准，较大数额的罚款要经局长办公会议集体讨论决定。三是所有执法文书要使用上级部门统一配发的格式文书，不得随意简化。2004 年以来全县立案查处土地违法案件 77 件，处结率为 100%，罚款 456.89 万元，没有出现因执法监察工作造成行政复议、诉讼和上访的案件。

(下转第 23 页)

年诸城市国土资源局投资近 400 万元用于枳沟、辛兴、皇华 3 个国土资源所的建设。在制度建设上,先后出台了《基层国土资源所工作职责的通知》、《基层国土资源所规范化建设意见和考核办法》,并制订了廉政建设等 10 个规章制度,工作人员岗位责任制等 4 项工作职责,会议记录等 9 种登记簿,主要制度统一制作了版面,并张贴于办公场所。在基层国土资源所人员培训中,采用集中授课的方式,分期分批进行教育培训,不断提高理论知识和业务水平,收到了明显成效。档案管理中认真落实潍坊市国土资源局《关于进一步加强档案管理工作的通知》,出台了档案管理 6 项制度,各个国土资源所都设有专门的档案室,落实了专职管理人员。针对基层国土资源所实际情况,诸城市国土资源局为 23 处国土资源所统一配备了档案橱、档案盒,并组织基层国土资源所的档案管理人员到诸城市国土资源局参加培训使基层所档案管理工作初步纳入了规范化轨道。

(4) 坚持全面、深入、彻底,扎实推进执法体系建设。信访工作:成立了信访机构。在国土资源局执法监察大队设立了接访室,安排专职人员接访,并公开接访电话号码,实行昼夜值班。建立了信访工作制度。健全完善了目标责任、领导包案、工作通报、重大案件集体会审、信访督办、信访跟踪回访等信访制度。认真落实《潍坊市国土资源信访工作

考核办法》。在市电视台公布了举报电话,加大了对信访问题的排查调处,确保信访案件发现在基层、解决在基层;继续开展了局长“带案下访”活动,主动联系群众,尽快解决信访问题;建立监察信访村级信息员制度,聘任了 1304 名村级信息员,市、乡、村 3 级信访网络进一步健全;加大执法监察力度,及时查处乱圈滥占、破坏耕地的违法行为,从根本上减少了诱发上访的因素。加强信访档案规范化管理。建立健全信访档案,并由专人负责,实现了对信访工作的规范化管理。执法监察工作:进一步加强了执法监察机构和队伍建设。国土资源执法监察大队由原来的 8 人扩编为 25 人,配备执法专用车 5 辆,执法力量进一步壮大。为便于执法监察工作的开展,诸城市国土资源局把执法监察大队分为 4 个中队,实行分片包干、责任到人。同时,狠抓执法监察队伍的建设,不断加强政治理论、法律法规和业务知识的学习培训,强化依法行政水平,有效地推动了国土资源工作不断上水平。与诸城市公安局联合下发了《建立联合执法机制的实施意见》,成立了联合执法领导小组,明确了执法职责、执法范围,建立了规章制度,形成联合执法的强大合力。认真执行动态巡查制度。加大巡回检查力度,对各类违法行为做到了早发现、早制止、早处理,用地秩序得到进一步规范。

(上接第 21 页)

(3) 实行了错案责任追究和案卷评查制度。在行政执法过程中,如果执法人员不按程序执法,故意或重大过失造成错案,由局党组研究决定给予相应的行政处分。该制度的实施,使执法人员更加谨慎使用手中的权力,最大限度地避免了错案的发生。每年进行一次案卷评查,评选出优秀案卷,促进了行政处罚规范化建设。

4 建立国土资源管理的长效机制

一是加强外部监督。发挥行风监督员的作用,加强社会各界对国土资源局依法行政工作的监督;建立了人大代表、政协委员征求意见制度,经常听取他们的意见和建议;设立了局长联系信箱,直接接受当事人的呼吁;建立了局长“带案下访”和信访领导接待日制度,定期听取社会各界的反映;建立了网上政务公开制度,实行阳光行政,并设立了举报热线,

广泛接受社会各个层面、各个阶层的监督。这些制度、措施的实施,将广大国土资源管理干部的行政行为置于人民群众的监督之下,对于促进依法行政、廉洁勤政起到了极大的促进作用。二是强化内部监督。所有的行政处罚案件都实行检查、处理、决定三分离,所有的行政许可事项都实行受理、审查、决定三分离,所有的土地出让事项都实行挂牌、报名、出让三分离,所有的三个环节互相监督、互相制约、互不统属,较好地发挥了监督制约作用。此外,局领导定期组织个案点评,抽出部分行政许可、行政处罚、土地出让等案件,组织有关人员进行讨论,查遗补缺,及时堵塞工作或制度上的漏洞。在全县真正形成了一个权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的国土资源执法责任体系。切实保护了农民的切身利益,推进了国土资源工作的顺利开展。