

经验交流

新形势下基层土地管理部门的重点任务

陈军伟¹, 姜广辉², 刘洪建¹

(1. 临沂市国土资源局, 山东 临沂 276001; 2. 中国农业大学资源与环境学院, 北京 100094)

1 当前土地管理的宏观背景

1996—2004 年, 我国的耕地保护形势逐步严峻, 耕地总面积减少了 600 万余公顷, 人均耕地面积下降到 0.093 hm²。形势的严峻迫使中央采取重大的政策调整。

2004 年, 《国务院关于深化改革、严格土地管理的决定》(以下简称 28 号文) 出台, 标志着从此土地调控在我国正式成为一种国民经济宏观调控手段。与此同时, 针对严峻的土地违法现象, 国土资源部联合监察部通过一系列重拳出击, 对置国家政令于不顾, 阻碍国家宏观调控、顶风违纪的地方官员进行了坚决打击和处理。2007 年 8 月, 中共中央又颁布《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》, 并且确立了国家土地督察制度, 在全国九大城市筹建国家土地督察分局。不断健全的土地管理制度表明了我国正在实施世界上最严格的土地管理政策, 土地问题得到我国政府前所未有的重视。

2 今后基层土地管理部门的重点任务

2.1 做好耕地和基本农田保护工作

我国是一个人多地少的发展中国家, 耕地面积直接关系到国家的粮食产量, 保证一定数量的耕地就是保障生命线, 也是实现国家长治久安以及子孙后代可持续发展的必要保证。长期以来, 由于地方政府对耕地保护的重要性没有清楚的认识, 耕地保有量被屡屡突破、占优补劣等现象屡见不鲜。在如此严峻形势下, 中央出台一系列政策法规积极做好耕地保护工作。

国务院 28 号文 21 款指出, “保护和合理利用土

地的责任在地方各级人民政府, 省、自治区、直辖市人民政府应负主要责任。”2005 年, 国务院办公厅印发的《省级政府耕地保护责任目标考核办法》进一步明确, 各省、自治区、直辖市人民政府应对《全国土地利用总体规划纲要》确定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。在此基础上, 《通知》第一条明确指出, “地方各级人民政府主要负责人应对本行政区域内耕地保有量和基本农田保护面积、土地利用总体规划和年度计划执行情况负总责。”

综合以上条文可以看出, 保护耕地的责任不但自上而下移交给地方各级政府主要负责人, 而且即将纳入政府官员政绩考核的依据之一, 要求政府官员必须转变工作思路, 变被动为主动, 切切实实把耕地保护的作为各项工作的重中之重。这种变化也要求基层土地管理工作必须更好地履行我国耕地保护政策, 要确保基本农田这条红线不动摇, 更好地落实耕地动态平衡政策。

2.2 牢固树立依法行政的意识

长期以来, 土地管理部门一直处于当地政府和上级国土管理部门的双重领导, 这给实际土地管理工作带来了诸多问题。很多时候地方国土部门一方面要服从当地政府的行政命令(很多命令出于地方政府的利益需要, 不符合相关国家土地政策); 另一方面, 还必须为上级国土部门担负落实相关土地法规的职责。这种多头管理体制造成了一系列政府主导的违法违规用地问题。针对这种情况, 28 号文指出, “2004 年年底以前要完成省级以下国土资源管理体制, 理顺领导干部管理体制、工作机制和加

收稿日期: 2007-01-13; 修订日期: 2007-06-14; 编辑: 杨学作
作者简介: 陈军伟(1979-), 男, 山东临沂人, 主要从事土地管理工作。

强基层队伍建设。目前,各地省级以下国土部门已经实现主要领导人的垂直管理,这对于国土部门实现独立自主、依法行政迈出了一大步。《通知》又强调,“国土资源管理部门及其工作人员要严格执行国家土地管理的法律法规和方针政策,依法行政,对土地利用情况的真实性和合法性负责”。对于不执行和不遵守土地管理法律法规的,依照有关法律法规依法追究刑事责任或者行政责任。另外,《国务院办公厅关于建立国家土地督察制度有关问题的通知》指出,国家土地督察局的任务之一就是“监督检查土地管理审批事项和土地管理法定职责履行情况”。可见,中央正逐步通过建立完善垂直管理制度、问责制度、依法严惩制度、土地督察制度等一系列创新制度,来规范、约束土地管理部门的行政行为,引导其走向依法行政之路。今后随着各项制度改革改革的深入,体制的健全,地方国土部门实践不断加强,依法行政的观念一定能深深扎根于基层国土管理部门这片大地。

3 当前迫切待加强的几项工作

3.1 做好新一轮土地利用总体规划修编工作

随着社会的发展,各地都面临人口快速增长以及城市化、工业化迅速发展带来的用地压力。地方政府要协调“吃饭”与“建设”的问题,就要投入足够的时间、财力、人力,从规划修编工作中寻找思路。要认真研究地方社会经济发展情况,把握地区土地利用变化规律以及变化机制,以科学发展观为指导,以节约集约利用土地为途径,合理安排农用地、建设

用地结构及空间布局,保证以后若干年内地方经济社会的可持续发展。

3.2 积极实施土地整理项目

土地整理工作就是通过开展农用地整理、农村居民点整理、工矿废弃地复垦以及城市低效闲置用地开发整理等工作来实现土地资源的节约集约利用。该项目的组织实施,一方面可以增加耕地面积,提高耕地综合生产能力,服务于社会主义新农村建设;另一方面,可以为当地政府增加建设用地指标,给区域用地供给紧张的局面提供解决的可能性。当前土地整理工作还存在一些困难,比如在资金筹措问题上,就要求在今后工作中努力探索融资渠道,建立合理的利益激励机制,通过市场和政府的两种力量推动来寻求解决问题的最佳方案。

3.3 做好土地储备工作,盘活存量用地

土地储备工作是贯彻国家建设用地宏观调控,实施“一个龙头蓄水、一个龙头放水”的必要途径。长期以来,土地储备的主要对象是农民集体土地,而城市国有存量土地因种种原因却没能得到有效盘活。在当前中央加强耕地保护,严格控制城市外延式扩张的情况下,土地储备中心有必要将经营重点转移到节约集约利用城市的低效闲置土地,工作中要做好土地储备规划,注意同相关部门的协调。按照规划、计划的要求,优先考虑开发难度小、升值潜力大、开发效益明显的存量土地,从而降低储备风险,既满足城市用地的社会需求,又保证了经营土地的经济收益。

(上接第 129 页)

陈村土地开发整理项目区原来土地质量差,老沟淤积严重,加上近几年黄河水断流时间长,致使该区域粮田处于中低产状态,个别地块荒芜。该区域被列为土地开发整理重点项目后,镇党委、镇政府高度重视,积极开展工作,出色的完成了任务。邹平县国土

资源局在孙镇多次召开现场会,总结推广该镇田、水、路、林综合治理的经验,以期达到典型引路、示范带动、推动全局的效果和目的,促进全县土地开发整理工作收到预期的社会、经济和生态效益。