

工作研究

临沂市构建土地管理共同责任机制的探讨*

齐晓燕,李雪飞,沈庆国

(临沂市国土资源局,山东临沂 276001)

近年来,临沂市面对突出的人地矛盾,积极调整管理思路和方式,正确处理保护资源与保障发展之间的关系,建立保障和促进科学发展土地管理共同责任新机制,科学管地、用地,取得了一定成效。

1 土地管理共同责任机制建设情况

1.1 政府在土地管理中处于主导地位

市政府与各县区政府每年都要签订《国土资源管理目标责任书》,把实际耕地保有量和新增建设用地面积纳入政府年度考核体系,考核结果与政府主要负责人政绩挂钩,实行考核问责制度和一票否决制度。在土地违法违规案件查处专项行动、卫片土地执法检查、第二次全国土地调查、土地执法“百日行动”等行动中,市、县区政府一把手亲自担任组织机构负责人,有力推动了各项活动的开展。

1.2 加强土地管理部门协作

(1)建立部门联席会议。联席会议由市政府召集,国土资源部门组织协调,市纪检监察、法院、检察院、发改、公安、规划、建设、房产等12个部门参加,实现了多部门共同管理。

(2)建立规划协调机制。国土资源与规划部门建立了长效联络协调机制,有效解决控制供地面积、已建成地块申请规划、规模分割等土地管理与城市规划等问题,加强土地利用总体规划与城乡规划的衔接,促进土地资源科学利用和全市城镇化发展。

(3)建立联合制止机制。实行国土公安联合执法,相关部门协同执法,违法违规用地情况每周通报给当地银行、工商、税务、建设、农业、环保、规划、供电等部门单位,各单位依据部门职责,切实加强监管,形成执法合力。

1.3 国土资源部门更加侧重监督管理

(1)加强土地调控。严格建设用地预审,按照建设项目用地定额控制标准和投资强度指标,合理确定单宗供地规模。建设用地投放方向由倾斜工业转为倾斜民生,重点保障城市基础设施、经济适用房、廉租房和中低价位房地产开发等民生用地。

(2)加强执法力度。凡辖区内出现土地违法违规案件,及时上报同级人民政府,并通报纪检监察、法院、检察院、公安等机关,及时立案查处。加强对各级政府土地违法违规案件查处情况的督促检查,通过公开曝光、挂牌督办等形式,保障各项政策措施得到有效贯彻落实。

(3)借力监管。从各行各业聘请土地管理监督员96名,加强对土地利用的监管。莒南县加强土地违法源头治理,聘请了759名土地执法协管员,每10个村设1名网长,定期汇报违法案件情况,使土地违法行为得到及时制止和查处。

1.4 充分发挥基层所“桥头堡”作用

(1)强化规范管理。临沂市共设置171个国土资源所,基层所实现了办公场所“七个一标准”,即一个独立的办公场所、一个便民服务窗口、一个学习阅览室、一个职工食堂、一个健身娱乐室,每个所配置一辆执法用车,配备一台电脑,部分县区建立了县区国土资源局和基层国土资源所信息化办公一体化平台,公文流转、远程教育、上报材料、档案查询等业务工作全部通过网络传输、网上办理,初步实现了信息化管理、无纸化办公。

(2)加强源头防治。建立基层巡查网络,确定基层巡查区域,实行定责任人、定巡查时限、定责任

* 收稿日期:2008-11-04;修订日期:2009-04-01;编辑:王秀元
作者简介:齐晓燕(1974—),女,山东临沂人,主要从事土地管理工作。

目标,要求每周至少巡查1次,并建立巡回检查情况记录簿,对辖区范围内建设用地情况实行“全覆盖、无缝隙”巡查,及时发现各类土地违法行为。

(3)坚持业务下放。把业务接办、现场勘察等前期工作下放到各所,各所均设立了窗口服务大厅,大力推行便民服务制度,加强服务对象与基层人员的联系,减少中间环节。

1.5 土地利用堵疏结合机制初步建立

“堵”,即严查土地违法。在工作实践中,认真分析违法违规用地的特点和规律,按照“超前执法、动态执法、刚性执法”原则,逐步摸索出了发现、报告、制止、查处、问责“五位一体”的执法监察模式,完善了部门联动机制和奖惩问责机制。

“疏”,即引导合理用地。一是开源,积极争取用地指标,科学制定土地利用计划,合理分配,有保有压,保障市重点片区、重点工程和大项目、好项目用地;二是节流,大力推进节约集约利用土地,通过旧城旧村改造、闲置地处置、增减挂钩试点、加强园区土地集约利用等形式,挖潜盘活存量土地。

2 当前土地管理共同责任机制分析

(1)耕地保护共同责任机制需强化落实。市政府明确了各级政府主要负责人对其行政区域内的耕地保有量、基本农田保护目标和发生的违法占地行为负责,但在实际工作中存在考核难、落实难的问题。

(2)土地审批工作机制有待进一步完善。当前的行政审批机制环节多、要件多、过程长,已经不适应快速发展的形势,并且造成行政成本的加大,为企业发展增加了负担。

(3)土地执法执行难的问题依然存在。土地违法案件从发现到报告,到制止,再到查处,其间要经过多个部门、多项环节。很多违法用地案件查处待程序履行完毕,违法事实已经形成,这时再拆除,将会给违法单位造成重大损失,间接提高了违法的社会成本。

3 几点建议

3.1 政府建立完善3项机制

(1)资源统筹机制。建立土地资源利用动态监测系统,对各行各业实际用地进行实时监测,掌握需求状况,把握调控节奏和力度,管住总量,严控增量,

优化结构,使有限的资源发挥最大的效益。

(2)政府问责机制。尽快制定相关办法,加快建立相关部门耕地保护绩效考评、失职问责、渎职追究制度,在问责主体、是否问责、问责程度等方面作出规定,便于操作和落实。

(3)快速制止机制。进一步明确纪检监察、法院、检察院、公安等机关的责任,实行“刚性执法”,确保责任追究到位。强化乡镇、街道等基层政府部门第一责任人责任,确保辖区内违法用地及时拆除复耕,把损失降到最低。

3.2 国土资源部门建立完善3项机制

(1)内部责任追究机制。进一步明确各级国土资源管理部门的执法责任,做到有权必有责,失职必追究,凡辖区内发生的违法案件首先要自己查处,确实查处不了的,要及时上报,凡隐瞒不报、错报漏报和压案不查的,坚决追究相关单位主要负责人和有关责任人的责任。

(2)基层监管责任机制。以基层国土资源所为点,以村居国土资源协管员和信息员为线,发动全社会参与,共同协查监管,构建“发现早、行动快、查处严”的国土资源执法监察网络。

(3)激励创新机制。建立创新激励机制,改变安于现状、视野狭窄的局面,把步子放大,眼界放宽,促进国土资源重大理论实际问题有新突破。要建立人才培养机制,加强梯队建设,注重基层人才选拔,营造干事创业、争先进位的人才环境。

3.3 国家土地督察机构建立完善3种机制

(1)信用考核机制。以建设土地利用社会信用体系为重点,形成统一开放、竞争有序的市场体系。完善信用信息采集和管理办法,整合社会信用资源,探索市场化信用服务的有效方式。

(2)全程督察机制。借助遥感、航测和现代信息技术,加强对项目用地“批前、批中、批后”全过程的跟踪督察。土地违法案件查处也要全程督察,确保案件定性准确、适用法律正确,处理措施到位。

(3)以督促保机制。加强对耕地保有量、基本农田保护、土地利用总体规划和年度计划执行情况、违法用地案件的制止和查处等问责情况的督察,既要问责地方政府主要负责人,又要问责承担土地管理和耕地保护的部门,强化对土地监管共同责任落实情况的督察,确保问责到位,促进资源保护。