



# 日照市国土资源局依法行政经验探讨<sup>\*</sup>

秦泗彦

(日照市国土资源局, 山东日照 276826)

**摘要:**日照市国土资源局创新依法行政理念,大力推进依法行政,健全规章制度,完善监督机制,努力打造“阳光国土”,提高了国土资源管理水平。

**关键词:**国土资源;依法行政;日照市

**中图分类号:**F301.2

**文献标识码:**C

## 1 工作基础平台

(1)组织领导到位。日照市国土资源局成立了依法行政工作领导小组,由局长任组长,分管局长任副组长,明确各科室负责人为第一责任人。领导小组定期召开会议,专题研究推进依法行政工作措施,及时解决工作中遇到的实际问题。将依法行政工作所需经费列入财务计划,专款专用及时拨付。各区县局也成立了领导小组,设立了专门工作机构,并重点加强基层所建设,做到机构、人员、职责、经费四落实。全市实行依法行政目标考核管理,将依法行政工作纳入《国土资源工作目标责任书》考核内容,建立了严格的责任考核体系。

(2)规划落实到位。制订了《日照市国土资源系统依法行政第四个五年规划》,明确了工作的总体目标、各个阶段的主要任务和保障措施。每年都围绕规划的贯彻落实制定年度工作计划,提出具体工作要求。各区、县局也相应制定了本单位工作规划和年度工作计划,做到层层发动,层层落实,深入推进。

(3)培训教育到位。坚持全方位、多层次开展培训活动,全面提高基层干部对依法行政工作的理解力和执行力。制定培训方案,成立宣讲团,全力抓好县(市)、乡(镇)、村级干部和县乡基层国土资源管理干部培训。圆满完成了全市54个乡镇(街道),2992个行政村,109名乡镇干部,3939名村干

部,300余名国土资源基层干部的集中培训工作。坚持定期培训制度,建立了学法档案,实行“一法一考”,将考试成绩与干部职工考评和干部提拔使用挂钩。使依法行政成为工作人员自觉践行的行为准则。

(4)普法宣传到位。认真组织开展以“3·19”,“4·22”,“6·25”,“8·29”和“12·4”为主题的纪念宣传活动,通过发表署名文章、举办文艺汇演、开展国土资源知识竞赛、召开座谈会等形式,提高宣传的覆盖面和渗透力。市局和各区、县局都分别为同级五大班子领导赠订了专业报刊,市局还将编印的《国土资源文件汇编》、《国土资源政策法规参阅》送给各级领导和有关部门。通过层次各异的宣传活动,充分发挥了社会各界对国土资源依法行政的监督作用,引导全社会关心、支持、参与国土资源管理,促进了国土资源依法行政由部门推动向部门与社会各界互动转变,不断推进依法行政向纵深开展<sup>[1-3]</sup>。

## 2 依法行政体系

(1)完善规范性文件体系。日照市国土资源局出台了《规范性文件起草报批管理规定》,从规范性文件的立项、起草、论证、审查报批及清理各个环节做出了明确的规定,使规范性文件的“立、改、废”工作形成良性循环。经过反复调研和论证,建议市政府出台了《日照市测绘管理办法》、《日照市农村宅基地管理办法》、《日照市工业用地招标采购挂牌出

\* 收稿日期:2010-05-06;修订日期:2010-08-13;编辑:曹丽丽

作者简介:秦泗彦(1957—),男,山东日照人,日照市土地储备中心主任,主要从事国土资源管理工作;E-mail: rzgtzy@163.com。

让暂行办法》等规范性文件。对日照市1989年建立地级市以来制定及提请市政府发布的涉及国土资源管理方面规范性文件进行全面清理,对不符合实际、失去继续实施必要的,以及原规定与新出台的上位法不一致的,及时修改或废止,并向社会公布。

(2)健全执法责任体系。在山东省国土资源系统率先编印了《依法行政手册》,建立起了严格的行政执法责任体系和工作规程,保证了各项法定职能的贯彻实施和行政职权正确行使。根据部门担负的行政职责和执法依据,把行政执法责任层层细化分解到各个科室(单位)和工作岗位。2008年以来,日照市局又开展了以完善管理制度为主要内容的“规范化建设年”活动,出台了《国土资源违法违规行政行为行政处罚细则》,进一步规范了行政裁量权的行使。修订了《土地使用权抵押程序》、《规范性文件办理程序》、《土地登记工作程序》、《处理土地违法案件工作程序》等24项工作程序,进一步完善了“矿产资源补偿费征收”、“矿山企业年检”、“矿产‘三率’指标制定与监督管理”等40多项工作规范。同时,成立了业务督察小组,具体负责督办各类业务处理的合法性、合理性,办理的时限、方式、流程及效率,资料的录入、立卷、归档和移交。

(3)健全科学决策体系。日照市局制定了《行政审批事项集体会审办法》,对土地利用规划调整、建设项目用地预审和审批、土地评估价格确认、土地资产处置、矿业权审批和重大国土资源违法案件处理等事项,全部实行内部会审制度,集体研究决定。全面落实听证制度。严格执行《国土资源听证规定》,对拟定征地项目补偿安置方案、国有土地使用权和探矿权、采矿权许可以及重大行政处罚等涉及群众切身利益的事项时,都书面告知当事人有听证的权利,并依当事人申请认真组织听证。建立国土资源行政决策合法性审查和专家论证制度,在制定国土资源规划、安排重大国土资源项目以及其他专业性较强的事项前,都组织专业机构或专家进行必要性及可行性论证,促进了科学民主决策。

(4)完善监督制约体系。一是做好行政复议工作。根据《行政复议法》的规定,制定了行政复议工作应遵循的程序及复议工作所应达到的标准,提高了办案质量和水平,切实做到定纷止争、案结事了。二是自觉接受人大、政协的监督。积极配合市人大代表、政协委员的视察、检查活动,认真办理人大代

表、政协委员的建议和提案。2006年以来,共办理建议、提案32件,满意率为100%。三是强化社会监督。日照市局从社会各界聘请了29名国土资源执法监督员,采取定期召开座谈会和个别走访相结合的方法,及时征求意见。实行“三簿两卡”制度,即行风监督簿、土地违法案件登记簿、反腐纠风登记簿、土地管理业务明白卡和行业作风建设监督卡,开通了“行风热线”和“12336土地违法案件举报热线”,接受社会监督<sup>[4]</sup>。

### 3 行政执法机制

(1)健全共同责任机制。日照市政府出台了《耕地保护责任目标考核办法》,层层签订了目标责任书,严格执行政府土地管理问责制,确保了耕地总量连续13年实现占补平衡。从2009年开始,将国土资源执法监察工作纳入全市目标管理绩效考核范围,对违法占用耕地比例超过15%的区县政府(园区)、乡镇政府(街道办事处),实行一票否决,并对行政负责人进行约谈。日照市局建立了联合办案制度和重大案件备案、移送制度,与公安局共同组建了国土公安办公室。区县发生的重大案件均由市局参与共同办案,并事先与公、检、法等部门沟通,提高了办案质量,确保对事对人查处到位。

(2)创新开源节流机制。2009年4月,日照市政府与山东省国土资源厅签署了《关于探索建立城乡统一土地市场深化国土资源管理改革的合作协议》,为提升日照市国土资源管理创新水平打下了良好的基础。在充分调研论证农村居民点、工矿废弃地等现状的基础上,科学规划,合理引导,在全省率先编制完成市、县(区)两级农村建设用地挖潜利用规划(2006—2020)。规划以2005年为基期,预计到2020年全市拆旧复垦面积达1.43万 $\text{hm}^2$ ,可节余建设用地指标1.04万 $\text{hm}^2$ 。大力推进节约集约用地。开展了省级开发区土地集约利用评价。严格用地预审管理,坚决禁止“两高、两低”项目落地,2009年预审项目用地85.33 $\text{hm}^2$ ,核减用地73.33 $\text{hm}^2$ ,促进了全市产业结构的优化升级。扎实推进矿产资源整合。将市区内60多家采石场关停后迁入东港区尹家河建筑用花岗石集中开采区,规划总面积21.2 $\text{km}^2$ ,占该区石料生产企业的70%以上。全面推广应用轮锯切割开采新技术,凡新上和延续的饰面用花岗岩矿山必须采用轮锯切割开采新技

术,使花岗岩开采成荒率由过去的不足40%提高到现在的95%以上。

(3)创新市场配置机制。2001年7月,日照市政府出台了《转发市国土资源局关于对城市规划区内商业、金融、旅游、娱乐、经营性房地产开发用地实行招标拍卖的报告的通知》,在全省率先对5类经营性用地全部实行招拍挂公开出让。2009年,日照市又出台了《工业用地招标拍卖挂牌出让暂行办法》,日照市经营性用地和工业用地供应全部实现招标拍卖挂牌出让。面对金融危机的冲击,在房地产市场低迷的情况下,日照市局联合财政、建设、银行等部门出台了《关于促进房地产市场健康稳定发展的意见》,大力推行土地储备、租赁制度,加快对闲置土地、低效利用土地的消化与吸收,增强政府对土地一级市场的宏观调控能力,促进了房地产市场的健康发展。

(4)深化服务创新机制。一是提高测绘服务水平。积极做好数字城市地理空间框架建设前期准备工作,日照市被国家测绘局列为全国第三批数字城市地理信息框架建设推广城市。投入资金230万元,开发完成了“日照市连续运行卫星定位服务系统”。该项目通过了由中科院陈俊勇院士、工程院宁津生院士等专家组成的专家组验收,并获得了山东省国土资源厅科技进步一等奖。在二次土地调查中,运用该系统完成的日照市1:500数字化地形图测量项目,经国内知名专家验收和鉴定,项目成果整体达到国际先进水平,为“数字国土”、“数字日照”建设打下了坚实的基础。二是提高土地登记效率。针对日常土地登记发证工作量大,登记表格填写工作琐碎、审批程序较长的现状,在山东省率先实行了预区分登记和土地登记电子图件审核管理制度,自行开发了“日照市城乡一体化土地登记自动化系统”,实现了土地登记的规范化和智能化。三是科学管理地价。以空间结构理论和地价相关理论为指导,在GIS技术的支持下,分用途设立监测点并进行修正评估,建立日照市城区地价动态监测体系,提升了土地资产管理水平,该成果获山东省国土资源厅科技进步一等奖、市政府工作创新奖。四是加快信息化建设,投入资金450万元,建成了国土资源业务网及视频会议系统。加强国土资源档案管理,建立了档案信息数据库,实现了国土资源档案专网专线、异地查询。五是推行窗口办公制度,将行政审批业

务受理与办理分开,一口对外,内部封闭运作,提高工作效率和服务水平。在“保增长、保红线”行动中,通过特事特办、简化手续、限时办结、持件运行、跟踪服务等措施加快预审速度。

(5)创新矛盾调处机制。日照市局制定了《土地权属争议群体性突发事件应急处理预案》,成立了应急处理预案领导小组,切实加强土地权属调处工作。完成日照市征地区片综合地价研究,实行征地统一年产值和区片综合价,采取货币安置、开发性安置和预留地安置等方式,妥善安置被征地农民。建立了国土资源信访排查、领导包案、听证、回访和双向承诺制度,出台了《信访网络管理办法》、《信访事项听证办法》等文件。2009年,日照市共受理群众来访41起122人次,与2008年同比分别减少57%和67%,连续多年成为全省因土地问题去京到省上访案件最少的市之一。

## 4 结论与思考

(1)依法行政是国土资源管理的生命线。日照市通过开展“规范化建设年”、法律法规培训等活动,不断提高依法行政的能力和水平,土地管理、矿产管理和测绘管理方面都取得了新突破。特别是近年来,国土资源信访量逐年下降,国土资源管理秩序得到根本好转,国土资源部门的社会形象和社会地位不断提高。

(2)强化依法行政理念是依法行政的基础。日照市局通过大规模、多层次的政治理论和业务知识培训,增强了工作人员的法律意识、法律观念和依法行政的自觉性,保证了国土资源各项工作任务顺利完成。

(3)规章制度建设是依法行政的根本。日照局严格执行依法行政责任制、集体决策、政务公开和监督等制度,制定了40多项工作规范,明确了每个岗位的行政职责、工作程序和工作标准。同时,大力推进规章制度建设,出台了一系列规范性文件,在实施中取得了很好的效果,为深化依法行政提供了前提条件。

(4)创新是依法行政的动力。在当前时期,既要依法办事,维护法律的严肃性和权威性,又要大胆创新,调查研究,解决国土资源管理中遇到的新情况、新问题,认真总结群众在实践中创造的新经验。同时,把现代科技知识和管理知识运用到依法行政

的实践中去,更好地规范权力运行和推动管理创新,是提高依法行政水平的有力途径。

(5) 齐抓共管是推进依法行政的保障。国土资源工作涉及到方方面面和各行各业,必须取得社会各界和有关部门的支持,在耕地保护上,各行各业都要坚持依法用地和节约用地;在项目用地报批上,相关职能部门要认真把好关;在土地执法上,要建立和形成联动监管、联合执法机制。提高社会各界的国土资源法制意识,引导全社会都来关注、支持国土资源工作,形成齐抓共管的局面,不断提高国土资源管理能力和保障水平。

### 参考文献:

- [1] 国土资源部. 关于印发国土资源管理系统全面推进依法行政规划(2006—2010)(国土资发[2005]241号)[EB/OL]. [2005-11-30]. [http://www.mlr.gov.cn/pub/mlr/documents/t20051207\\_71523.htm](http://www.mlr.gov.cn/pub/mlr/documents/t20051207_71523.htm).
- [2] 国土资源部. 关于深入持续推进依法行政构建保障和促进科学发展新机制的通知(国土资发[2008]248号)[EB/OL]. [2008-12-09]. [http://www.mlr.gov.cn/xwdt/zytz/200812/t20081209\\_112880.htm](http://www.mlr.gov.cn/xwdt/zytz/200812/t20081209_112880.htm).
- [3] 山东省人民政府. 关于全面推进依法行政的决定[EB/OL](国发[1999]23号). [1999-11-08]. <http://baike.baidu.com/view/2985304.htm>.
- [4] 秦泗彦. 日照市扎实推行信访一岗双责制度[J]. 山东国土资源, 2007, 23(3): 36-37.

## Study on Carrying out Administration According to Laws by Rizhao Bureau of Land and Resources

QIN Siyan

(Rizhao Bureau of Land and Resources, Shandong Rizhao 276826, China)

**Abstract:** Rizhao Bureau of Land and Resources has been innovated administration according to law, pushed forward administration by law vigorously, improved the rules and regulations, and perfected the supervision mechanism. Thus, an "open administration according to law" system has been created management of land and resources are improved as well.

**Key words:** Land and resources; adimination according to law; Rizhao city