

领导讲话

王文升同志在全省国土资源管理 依法行政工作会议上的讲话

(2006 年 3 月 23 日)

这次会议,是省厅组建以来召开的第一次专题研究部署依法行政工作的会议,主要任务是:以党的十六大和十六届三中、四中、五中全会精神为指导,全面总结交流近年来我省国土资源管理系统依法行政工作的经验,表彰先进,研究安排今后一个时期依法行政工作的总体思路和目标,动员全系统广大干部职工,进一步统一思想,提高认识,强化措施,真抓实干,全面提升国土资源依法行政水平。

一、我省国土资源依法行政工作简要回顾

省厅组建六年来,全省国土资源管理系统在省委、省政府和国土资源部的正确领导下,始终坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以科学发展观为统领,认真贯彻落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》,积极加强法制建设,努力完善行政程序,严格规范行政行为,不断强化权力监督,依法行政工作取得明显成效。

(一)具有地方特色的国土资源法规体系日臻完善。2000 年以来,省厅积极配合省人大、省政府的地方性立法工作,针对国土资源管理的重点、热点和难点问题,先后出台了《山东省土地登记条例》、《山东省地质环境保护条例》、《山东省基本农田保护条例》、《山东省测绘管理条例》四个地方性法规和《山东省国有土地使用权招标投标拍卖办法》、《山东省国有土地储备办法》、《山东省国有土地租赁办法》三个政府规章,同时制定了一批紧扣工作实际的规范性文件。各地也结合实际需要,出台了一大批地方性法规、规章和规范性文件,初步构建起具有山东特色、比较完备的地方性国土资源法规框架,有效地保证了法律法规的顺利实施,也为全系统深入推进依法行政提供了依据和保障。

(二)以窗口办文为枢纽的行政运行程序逐步规范。近年来,我省国土资源管理系统通过实行窗口办文,实行了“一门受理、联合审批、一口收费、限时办结”的一站式服务。通过科学设定工作流程、明确规定办事时限、进一步简化程序等一系列举措,建立

起了公开便民、高效快捷的新型办事制度。据不完全统计,目前全省 17 个市和近 80 个县(市、区)国土资源管理部门相继推行了窗口办文。而且在推行过程中,很多地方不断完善、深化这一制度,由最初单纯的办文窗口逐步发展为政务大厅,融咨询、受理、缴费为一体的一站式服务系统也不断完善,不但有效地提高了行政效率,规范了行政行为,也大大方便了社会各界和管理相对人。

(三)以内部会审为标志的权力制衡机制不断完善。省厅组建以来,始终坚持把制约行政权力行使、实现内部权力制衡作为推进依法行政的核心。厅机关从 2000 年开始就实行了规划审批、用地报批、探矿权采矿权审批等重大许可事项的会审制度。全省各地也先后实行了这一制度,截止到目前,会审制度已经覆盖了 17 个市和 100 多个县(市、区),会审的范围不断扩大,由法定行政许可事项逐步扩展到重大资金项目安排、规划计划编制等多个权力较为集中的敏感领域。日照、临沂、淄博等地围绕各项中心工作,不断创新会审的方式,进一步探索行政权力的公开运行机制,扩大公开内容,创新公开形式,强化公开监督,逐步建立起内容规范、形式完善、程序严密、公开透明的行政权力制约体系,在一定程度上避免了权力的滥用,有效地防止了一些不正之风的滋生。

(四)以阳光行政为重点的政务公开工作扎实推进。全省各级国土资源管理部门对所有行政许可事项,基本上做到了“六公开、一明确”,即:公开管理权限、办事依据、办事程序、办事标准、办事结果、监督投诉渠道,明确办事时限。各级国土资源管理部门特别是基层部门,普遍设立了政务公开栏、触摸屏和查询电话,提供公文办理情况查询和办文指南。将与行政管理相对人密切相关的有关事项向社会公开,使当事人申请使用土地、办理土地登记、矿业权审批等事项时一目了然,青岛、日照、潍坊等地还建立了比较完备的政务信息可查询制度,大大提高了

国土资源管理工作的透明度,深受群众好评。

(五)以公众参与为保证的行政决策机制逐步健全。近年来,各地积极推行科学民主决策,在国土资源立法、规划编制和调整、基准地价更新、土地征收等方面采取听证会、论证会、座谈会等多种形式广泛听取意见,建立了新型的依法决策制度。淄博、临沂、聊城等地还建立了规范性文件的合法性审查制度,规定所有规范性文件、行政审批事项、处罚类文书等,必须由法制机构进行合法性审查,在广泛吸纳有关方面意见的基础上行使“一票否决”权。特别是《国土资源听证规定》实施以来,对于土地征收等涉及群众切身利益的重大事项,绝大多数市、县国土资源管理部门都依法举行了听证,有效地保障了广大人民群众知情权、参与权,也充分保证了国土资源重大决策的合法性、民主性和权威性。

(六)以管理创新为目标的政府职能转变取得新突破。根据省政府提高行政效能的要求,各地大力精简行政审批事项。省厅通过两次清理,共精简行政审批事项 66 项,即由原来的 97 项,精简到现在的 31 项(含备案 3 项)。同时,进一步压缩办文时限,所有审批事项在原来法定工作日的全部压缩 50% 以上。在精简审批事项的基础上,对行政许可事项进行了全面认真的清理,进一步明确了许可事项的范围、条件、程序、期限,废止了与《行政许可法》和 WTO 规则不相适应的 83 件规范性文件。各级国土资源管理部门根据国务院和省委、省政府的要求,不断调整深化职能,积极运用资源政策参与宏观调控,严把土地“闸门”,对农用地转用的年度计划实行指令性管理,对建设用地供应实行“有保有压”;进一步调整矿业权审批权限,地质勘查行业的宏观指导和管理得到强化,对矿产资源勘查开采的宏观控制更加有力;土地、矿产和测绘方面的公共服务职能也进一步得到强化。

(七)以维护权益为宗旨的行政救济机制基本上形成。以层级监督和行政救济为重点的国土资源行政复议工作不断得到加强。省、市两级国土资源管理部门坚持“合法、公正、公开、及时、便民”的原则,认真办理行政复议案件。自 2000 年以来,仅省厅办理和协助省政府行政复议办公室办理的土地、矿产方面的行政复议案件就达 200 余件,案件的维持率达到 96%,有效保护了公民、法人和其他组织的合法权益,保障和监督了行政机关依法行使职权。全系统认真学习贯彻《行政复议法》,更加重视案件审查的公平公正,切实保障相对人的合法权益,复议案

件审查水平和协调处理矛盾的能力明显增强。同时通过大力推行和落实听证制度,充分听取当事人的意见和要求,在保护合法权益、化解社会纠纷方面收到了很好的效果。

(八)以权责一致为原则的行政责任制度体系更加完善。近几年来,全省各级国土资源管理部门通过建立和完善执法责任制、行政执法首长负责制、错案追究制度、巡回检查制度等,按照法律、法规的规定,将本部门行政执法的责任细化到机关内的每个岗位,落实到人,严格实施,并相应地建立考核、监督、奖惩等制度,对具体行政行为进行规范有效的事前、事中、事后控制,收到了很好的成效,有力地保证了国土资源管理目标的落实,促进了各项工作的开展。

(九)以改革创新为动力的依法行政基础工作得到加强。积极探索加强立法、普法等依法行政基础工作的新路子。省厅确定了淄博、泰安等七个市、县(市、区)作为政策法规联系点,对有关政策进行了积极的研究探索,先后开展了集体建设用地流转试点、城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩试点等工作。在国土资源普法方面,始终坚持“统筹规划、突出重点、创新形式、注重实效”的普法工作方针,坚持贴近实际、贴近群众,多措并举,扎实深入地开展了全民法制宣传教育活动。自 2001 年以来,省厅共举办了 5 期县(市、区)党政领导干部国土资源法制研讨班,在省委党校举办七期专题讲座,参训人员达到 4000 人次。各市、县也结合各自实际,开展了全方位、多层次的宣传培训活动。特别是完善体制提高素质活动开展以来,各地以提高依法行政能力为重要内容的大规模培训工作正全面展开,在全系统形成了“学法有新态势、执法有新抓手、服务有新形象”的良好格局。

经过全系统的不懈努力,我省国土资源依法行政工作取得了明显成效。省厅先后于 2001 年和 2006 年,两次被省政府授予“全省依法行政先进单位”称号。这些成绩的取得,是省委、省政府正确领导的结果,是全系统广大干部职工团结奋斗、开拓进取、无私奉献、扎实工作的结果。在此,我代表省国土资源厅表示衷心的感谢!

我省国土资源依法行政工作虽然取得了一定成绩,但这仅仅是初步的,与省政府和国土资源部的要求相比,与新形势新任务的要求相比,还存在一定的差距。具体表现在以下几个方面:一是有些同志对依法行政的认识还有待提高;二是有关制度有待进

一步完善;三是依法行政监督考核工作有待进一步加强,等等。对于这些问题,我们将高度重视,拿出对策,在今后的发展改革中认真加以解决。

二、统一思想,充分认识依法行政体系建设的重大意义

当前,我省正处在加快发展的关键时期,推进依法行政、建设法治政府的任务非常艰巨,也非常迫切。年初,省政府和国土资源部分别召开了全省和国土资源管理系统的依法行政会议,都对依法行政提出了新的更高要求。我们一定要站在战略和全局的高度,认真学习和领会有关精神,进一步统一思想,提高认识,切实增强做好依法行政工作的责任感和使命感,全面推进国土资源依法行政体系建设。

(一)依法行政体系建设是推进依法行政的必由之路。推进依法行政,就是要求各级行政机关严格按照“合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责一致”的要求,实施管理、履行责任和提供服务,做到“有权必有责、用权受监督、违法要追究、侵权要赔偿”,加快建设责任政府、阳光政府、服务政府、法治政府。依法行政是一项事关全局、影响深远的系统工程,贯穿行政工作的方方面面,概括地说,主要包括立法、执法、执法监督、民主决策、深化职能、完善体制以及为社会提供全面优质服务等环节。每一个环节,都需要建立健全相关的制度和规范。因此,必须强化措施,狠抓体系建设。只有抓住了体系建设这个“牛鼻子”,才能牵一发而动全身,才能纲举目张,从而做好依法行政这篇大文章。

(二)依法行政体系建设是构建和谐社会的应有之义。社会主义和谐社会,是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。以人为本,促进人的全面发展,实现民主法治和公平正义,离不开法治的保障。而在法治的实现过程中,政府依法行政是关键。国土资源管理涉及各行各业,联系千家万户,事关广大公民和法人最重要的财产权利。在国土资源管理中能否依法行政,能否以公平正义为价值尺度和法律为手段来调整各种利益关系,直接关系到科学发展观的落实和社会主义和谐社会的建设。因此,必须加快推进国土资源管理依法行政体系建设。

(三)依法行政体系建设是经济社会发展的内在需要。今后五年,是我省经济社会发展的重要战略机遇期,同时,也将是资源供需矛盾的凸显期。在这个时期,经济社会发展与资源供给的矛盾、节约资源与粗放利用资源的矛盾、资源开发与保护的矛盾将

长期存在。在这种严峻的形势下,我们国土资源管理部门责任重大,任重道远。要管住管好国土资源,必须更加注重运用法律手段、经济手段,并辅之以必要的行政手段。而运用法律手段就是要求各级国土资源管理部门加快推进依法行政体系建设。否则,就不可能完成国土资源保障经济社会可持续发展的任务。

(四)依法行政体系建设是完善体制提高素质的有力保障。在全面推进国土资源管理依法行政过程中,特别是随着形势的发展、改革的深化和政府职能的转变,国土资源管理队伍还存在着许多不适应的方面,如思想观念、管理体制机制,以及干部的整体素质等等,这在一定程度上影响了国土资源管理职能的全面履行,损害了群众的利益和国土资源管理部门的形象。因此,从去年开始,根据国土资源部的统一部署,厅党组在全系统组织开展了完善体制提高素质活动,大力推进职能转变、体制机制创新、能力提高和作风转变。我们之所以强调要大力加强依法行政体系建设,完善依法行政有关制度,目的就是要全面提高国土资源管理工作人员,特别是领导干部的法律意识和管理的法治化水平,使我省的国土资源管理工作再上一个新台阶。今后五年,我省国土资源依法行政工作的总体要求是:坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,认真贯彻党中央、国务院关于依法行政和国土资源管理的方针政策,牢固树立和落实科学发展观,坚持立党为公、执政为民,忠实履行宪法和法律赋予的职责,切实保护公民、法人和其他组织的合法权益,紧紧围绕全省改革、发展、稳定的大局,进一步转变管理职能,完善管理体制,创新管理方式,提升管理效能,建立和健全国土资源管理依法行政体系,为推动我省经济又快又好发展,实现国民经济和社会发展“十一五”规划提供强有力的资源保障。

推进依法行政体系建设的总体目标是:

——以完善体系、提高质量为重点,国土资源地方立法工作得到进一步加强。重点是推进土地征收征用、集体建设用地流转、土地使用权市场交易、土地开发整理、矿产资源勘查市场准入、矿产资源储量管理、基础测绘管理及测绘市场管理等方面的立法。

——以转变职能、规范行为为主线,国土资源法律法规得到有效实施。职权法定、行为规范、运转协调、廉洁高效的国土资源管理体制基本形成;法律、法规和规章得到全面、正确实施;公民、法人和其他组织的合法权益得到有效保护。

——以层级监督、落实责任为保障,国土资源法制监督更加全面到位。行政复议成为层级监督的重要手段。接受人大、政协、行政监察机关、审计机关以及人民群众、新闻媒体的社会监督机制和制度初步建立,行政监督效能明显提高。

——以维护权益、化解矛盾为目标,国土资源社会服务得到进一步提高。高效、便民、有利于国土资源管理的防范、化解社会矛盾的机制基本建立,防范和应对突发事件、有效化解社会矛盾的能力明显提高。

三、突出重点,大力加强依法行政制度建设

省厅制定的《山东省国土资源管理系统全面推进依法行政规划(2006—2010)》中,明确提出了七大任务和具体措施,具体包括三十二个方面的工作,涉及近60项制度。规划对完善体制、强化立法、健全行政决策机制、理顺行政执法体制、建立应急和争议解决机制、完善行政监管机制和加强队伍建设等环节,提出了非常明确具体的安排和部署。根据这一规划,今年全系统要重点开展好以下工作:

(一)深入推行内部会审,强化权力制约机制。推行内部会审是制约行政权力、健全行政决策机制的重大举措。推行行政权力公开运行,是规范行政行为、制约行政权力、强化行政监督的有效手段,是推进依法行政向纵深发展的必然途径。各级国土资源管理部门要从现在开始,着力抓好行政权力公开运行体系的建立,明年市一级国土资源管理部门要全面到位,要明确本部门实行集体决策的事项范围、集体决策程序和办法等。凡是涉及到编修土地利用总体规划和矿产资源规划、拟定土地利用年度计划、确定国有土地使用权协议出让底价、经营性国有土地使用权及矿业权招标标底和拍卖挂牌出让底价、划拨土地使用权处置方案、大额资金使用以及进行重大行政处罚的,作出决定的国土资源管理部门必须依法进行集体决策。要按照权力制衡的要求,进一步改革完善内部会审制度。从今年开始,要将行政许可、公共资源的分配全部纳入会审范围。建设项目用地预审、农用地转用和土地征用审批、国有土地使用权出让、划拨用地审批、临时用地审批、农村集体非农建设用地审批、国有农用地开发、矿业权设立与转让审批等法定行政许可事项一律实行内部会审。同时,要进一步明确会审的范围、条件、程序和责任,坚决纠正把会审制度形式化、过场化,利用会审制度淡化和规避责任的现象,切实提高会审效果。

(二)大力推进阳光政务,加快办事方式改革。首先,要加快电子政务建设,推进政务信息公开,增强网上政务信息发布、基础信息提供、登记和审批业务受理、信息查询和反馈的能力。有条件的市、县要依据行政许可手册或行政许可流程图,建立电子政务信息系统,实行网上办公。目前,省厅正在积极推进这一工作,年内将全面实行网上办公。各市国土资源管理部门也要尽快建立电子政务系统,实现省、市、县三级联网,要大力提倡和推行远程报批,规范审批行为,降低行政成本,提高办事效率。

其次,要进一步改革和完善窗口办公、政务大厅制度,实行窗口办公和大厅办公的“前移”。对于一般性的业务,只要申请要件具备、审查条件明确,经过窗口的审查即可当场答复或办理的,要做到“即收即办,立等可取”。同时,各级国土资源管理部门要编制行政许可手册或行政许可事项流程图,将有关行政许可的事项、依据、条件、数量、程序、期限、申请要件、告知听证等内容逐一分解,细化,使之成为工作人员实施行政许可的具体依据和操作规程,向社会公布。

(三)改进行政复议工作,强化层级监督机制。近年来我省国土资源行政复议案件逐年成倍攀升,这一方面说明群众维权意识的增强,另一方面也反映出我们依法行政过程中仍然存在着许多不当行为。面对这种形势,我们必须进一步端正行政复议工作的指导思想,深刻认识行政复议在层级监督、内部纠错和权利救济方面的重要功能,充分发挥行政复议在群众利益诉求、权利保障和矛盾化解方面的作用。要坚决排除各种因素的干扰,坚持行政复议的公正、高效、居中裁断,坚决纠正违法和不当的行政行为,切实保护行政管理相对人的合法权益。要保持行政复议的相对独立性,大力推行行政复议案件公开审查制度,对案情较为复杂的,必须召开双方当事人参加、允许公众旁听的听证会。要进一步健全行政复议机构,充实行政复议人员,保障行政复议办案条件,对行政复议人员要比照监察、信访人员落实相关待遇。省厅要进一步加强全系统行政复议工作的指导,及时探讨案件审查中出现的新的理论和实践问题。同时,还要充分发挥行政复议机构层级监督的作用,发现问题要及时纠正。

(四)全面界定执法责任,严格落实责任追究。建立行政执法责任制和决策责任追究制,是深入推进依法行政的必然要求。去年年底,国务院办公厅印发了《关于推行行政执法责任制的若干意见》,明

确要求推行执法责任制。我们一定要按照要求,依法界定执法职责,建立健全评议考核机制,进一步规范行政行为。这也是今年依法行政工作的重中之重。目前,省厅正在根据省政府的要求,对所有执法依据进行清理和汇总,为下一步全面实行执法责任制奠定基础。各地要在现有工作的基础上,按照有关要求,全面推行这项制度。同时,要按照“谁决策、谁负责”的原则,建立健全行政决策等抽象行政行为的责任追究制,使决策权力和决策责任相统一。

(五)深入持久地开展完善体制提高素质活动。完善体制,提高素质,大力加强基层国土资源基础工作是部党组针对新形势新任务新要求作出的一项重要决策,对提高各级国土资源管理部门依法行政水平、管理服务水平具有积极的推动作用。完善体制提高素质活动是一个系统工程,包括政治思想、业务素质、党风政风等多方面的内容,是整体工作的基础、关键和保障,具有长效作用。各级国土资源管理部门一定要充分提高认识,增强责任感和紧迫感,切实把这项工作抓实抓好、抓出成效。要进一步明确任务,突出重点,通过理顺关系、创新机制、完善制度和大规模的集中培训教育,推进观念、职能、作风进一步转变,全面提升全系统干部职工的思想政治素质、业务素质、综合素质和依法行政的能力,进一步完善“集中统一、精干高效、依法行政、政令畅通”的国土资源管理体制。

四、夯实基础,切实加强对依法行政工作的组织领导

推进依法行政,加快依法行政体系建设,事关国土资源管理事业的长远发展,事关经济社会发展全局,意义十分重大。各级国土资源管理部门必须切实加强和改进对依法行政工作的组织领导,从思想上、机制上、组织上形成合力,提供强有力的支持和保障。

(一)强化领导,落实责任。各级国土资源管理部门要切实加强对本部门推进依法行政工作的组织领导,主要领导要亲自抓、负总责,建立一级抓一级、层层抓落实的工作格局;要进一步明确各相关职能机构在推进依法行政中的具体职责,把规划确定的各项工作任务进行分解,落实到具体的工作部门,做到工作任务、责任部门 and 责任人“三落实”;要结合当地工作实际,及时制定落实推进依法行政工作的年度工作安排和具体措施,认真抓好任务分解,把各项任务和责任落到实处,有计划、有重点、分步骤地加以推进,并将依法行政工作的推进情况列入重点工

作目标,加强监督考核。

(二)切实改进依法行政的工作方式。推进国土资源管理依法行政体系建设,必须改革和创新工作方式。一是要统筹规划,狠抓落实。各地要根据部、省依法行政五年规划的目标,制定本地区依法行政的规划和计划,明确阶段性的目标和任务,并组织实施。二是要抓好示范,典型引路。要按照各有侧重、动态管理的要求组织依法行政示范基地创建活动。示范基地要名副其实,要成为依法行政制度建设的创新基地和“试验田”。确立示范基地后,要制定好实施方案,加强对示范基地的指导。三是要突出重点,逐步完善。要按照国土资源部、省政府以及省厅依法行政五年规划的要求,确定每年的工作重点和具体要求,要重点抓好几项制度的落实,分阶段实施依法行政总体目标。四是要明确目标,定量考核。要建立依法行政考核的指标体系,定期对依法行政工作进行检查和考核,达不到要求的,要限期整改,实现依法行政考核的规范化、科学化。省厅决定,从今年开始,每年都要对依法行政工作进行专项检查考核。

(三)充分发挥法制机构的重要作用。法制机构作为从政府内部推动依法行政的重要机构,其地位及作用的发挥是制约和影响依法行政进程的一个重要因素。这些年来,各级国土资源法制机构在推进依法行政方面做了大量工作,发挥了重要作用。在新形势下,深入推进依法行政需要法制机构承担更重要的责任,发挥更重要的作用。一是要在本部门依法行政中发挥“推动”功能,履行好依法行政的规划、协调、指导、监督和服务职责;二是要在协调部门之间和内部机构运转中发挥“保障”功能,依法界定职责职权,做到既不越位,也不错位;三是要在部门出现违法行政时发挥“纠偏”功能,有效制约行政权力的滥用,保障相对人的合法权益。在这里,我强调一下,各级国土资源管理部门要进一步强化法制机构的职能,积极创造条件,增加必要的人员和工作经费。

同志们,推进依法行政是一项系统工程,也是当前和今后相当长一个时期的重要任务。国土资源依法行政体系建设事关国土资源事业长远发展大计,任重道远,意义重大。让我们坚持以科学发展观为统领,在省委、省政府和国土资源部的坚强领导下,团结奋进,开拓创新,扎实工作,努力开创国土资源管理工作的新局面,实现新的更大跨越!