

邳州市国土资源局： 建立立体化国土监管新模式

孔令益

邳州位于江苏省北部，历史悠久、人文荟萃，自古就有“北控齐鲁、南屏江淮”之称，地理位置极为优越。全市面积 2088 平方公里，人口 180 万，是江苏省人口第二大县(市)。

近年来，邳州市大力弘扬昂扬向上的水杉精神，全市经济社会持续健康发展，全市地区生产总值 588.6 亿元，以高分通过省定全面小康达标综合考评，在全国百强县排名跃居第 49 位。

“邳州精神”已成为邳州发展的一个重要标志。邳州人顽强坚韧的意志与开拓创新的精神在国土管理方面同样有着很鲜明的表现。近年来，邳州市国土资源局(以下简称邳州局)优化服务、规范管理，从创新机制到强化监管，建立了立体化的执法监管新模式，从落后到先进再到模范，仅仅用了三年。2013 年，邳州局继 2012 年后成功蝉联“江苏省土地执法模范市”。

► 徐州市国土资源局党组成员、邳州市国土资源局局长邵晓旭(右二)在工矿废弃地复垦现场接受媒体采访



◀ 徐州市国土资源局局长李钢(左三)在徐州市国土资源局党组成员、邳州市国土资源局邵晓旭(左一)的陪同下现场调研邳州市城镇化建设工作

创新管理 四大机制保驾护航

根据数据显示，近年来邳州市违法用地在江苏省、徐州市处于低位，特别是 2013 年违法用地发现率、制止率、报告率、查处率均达 100%，成绩的取得得力于邳州土地执法监管的四大机制，四大机制正如同四大金刚，为邳州市拿下“土地执法模范市”保驾护航。

建立土地管理共同责任机制。2011 年 2 月邳州市委、市政府发出《关于进一步严格土地管理依法规范用地行为的意见》，市政府成立国土资源局执法监管工作领导小组，纪检、公安、国土等相关部门为成员，各乡镇成立相应机构，明确各镇党委、书记为涉地信访第一责任人，各镇长为土地执法监管第一责任人，对本行政

区土地执法监察工作负总责，形成党政齐抓、部门协同、上下联动的大合力。

构建市、镇、村三级土地巡查机制。落实土地执法“一日一巡查、一日一报告”制度，各镇国土所每天巡查一遍，做到辖区巡查纵向到底、横向到边、不留死角，发现问题整改到位不留隐患，并将巡查情况每天一次向镇创建领导小组报告，通过强化三级巡查网络实现对违法用地行为第一时间发现、制止、报告和查处，坚决把违法违规用地行为遏制在萌芽状态。

健全土地执法长效机制。加强组织领导，健全机构，成立全市创建工作领导小组，统一领导、综合协调全

市土地执法创建工作，定期召开土地执法和信访联席会；将正常巡查与专项行动相结合，确保每一季度都有针对热点、高发违法用地现象的执法活动，保持执法力度的高压态势和连贯性。近年来，邳州局每年开展国土资源春季执法大检查活动，为全年执法奠定良好基础，并针对夏季汛期开展“土地执法巩固月”和防范地质灾害以及秋季“执法回头看”等活动。特别是去年至今在上述系列行动的基础上还按照国土资源部的文件精神，稳步开展了推进石膏矿山整顿整合、清理取缔“小炼钢”企业、清理全市小产权房违法用地等专项行动。

健全土地执法社会监督机制。通过召开纪检监察员座谈会、人大代表

评议活动等广泛听取社会各界意见；加强农民耕地保护协会建设，各镇都在村成立了农民耕地保护协会试点的基础上全面推广，切实发挥农民自主保护耕地的作用；开展“深入基层大走访”活动，基层执法人员向监管服务对象代表述职述廉，积极帮助企业、群众解决实际困难，化解矛盾纠纷；加强基层国土联络员培训与沟通联系，确保违法用地行为早发现、早制止、早处理；规范“12336”举报热线运行机制，建立配合热线的快速反应机制，形成“执法牵头、各负其责、联合办案、规范运转”的责任机制，通过举报将违法线索及时告知驻镇国土所，要求 24 小时内制止违法用地并报告处置结果。

增强技术 切实维护群众权益

机制的完善为执法行动的快捷打下了基础，而高科技不仅是提速，更为执法行为的准确提供了依据。

为加速推进执法监管手段现代化，自去年九月以来，邳州局在全系统全面实施应用国土资源执法监管管理信息系统软件及手持 PDA 机。国土资源执法监管管理信息系统软件是充分利用第二次土地调查重大成果，采用“一张图”管理理念，建立起国土资源执法监管新模式，实现统一指挥、分层监管、分级调度、准确认定，做到及时发现、制止有力和报告及时，该软件的实施将全面提升国土资源执法监管水平。邳州局为全市国土资源局执法监管队伍共配置了 28 台手持 GPS(PDA)，局执法监管大队和每个国土所均配备一台，用于实时辅助动态巡

查，提高了国土资源执法监察工作的准确性、及时性，为达到“天上看、地上查、网上管”的全方位立体执法模式打下了坚实的基础，便于及时发现和制止各类国土资源违法行为，把各类国土资源违法行为消灭在萌芽状态。针对此项工作中出现的问题，市局已举办了两次培训会，确保每一位执法监察人员都能够熟练应用。国土资源执法监管管理信息系统在邳州市的应用，初步形成了信息化成果辅助决策的应用雏形，推动了国土管理精细化、规范化、现代化。

面对以前历史遗留问题导致的涉土信访，邳州局下了很大功夫，也得到了市委、市政府的大力支持。2013 年涉土初信初访化解率为 100%，自 2012 年以来实现连续两年

赴京涉土零登记。

邳州局的做法具体体现在以下几点：一是加强组织领导，严格落实。实行涉地信访四套班子领导包挂制度，明确各镇党委、书记为涉土信访第一责任人，通过政府信息公开、《行风热线》、《书记市长直通车》、12336、12345 等举报平台处理信访及咨询 285 件，打造诚信政府取信于民；在徐州率先成立农民耕地保护协会，将信访问题化解在萌芽。二是创新工作思路，探索化解路径。请法制办、监察局开展培训，实现人人能接访；与检察院开展“法律体检”预防职务犯罪；健全奖惩激励机制，选拔优秀人员接访办案；变“被动接访”为“主动下访”，由各所牵头，镇领导、村干部主动配合，共同参与解决历史

遗留的“老、大、难”信访纠纷，并针对疑难信访公开召开群众矛盾纠纷调解会，有效化解 36 起信访案件。三是狠抓源头防范，建立长效机制。把涉地信访与国土资源所所长利益挂钩，实行目标考核和干部提拔任用一票否决制度，凡进京赴省信访被登记的，属地国土所长就地免职；坚持信访初次办结制度、领导包案制度、涉土信访重点管理镇制度、信息报告制度、信访应急响应制度、定期排查处理制度。四是争取各方支持，形成工作合力。强化部门沟通协调，各镇各单位对涉地信访化解情况实行日报制，联合开展积案集中化解月、“回头看”系列活动。三年来召开涉地信访问题交办、督办、会办、调度等会议 30 余次，有效推动了涉地信访案的化解。

强化监管 建立长效监督机制

为加强国有建设用地批后监管工作，推进土地节约集约利用水平，邳州局建立健全了建设用地批后监管的各项制度，在完善建设用地批后公示、批后审查、开发利用、项目竣工验收等方面严格把关实施监管。

邳州局通过开竣工申报、现场核查、预约约谈、违约处罚、闲置和低效利用土地处置等手段，促使使用单位严格按照批准的条件使用土地，切实提高建设用地供地率。严格要求土地使用者在宗地现场显著位置设置用地信息公示牌，将项目用地批准文号、土地用途、面积、四至边界、容积

率、开工日期、竣工日期、监管机构、举报电话等内容进行公示，方便社会监督。另外，邳州局积极创新相关制度，土地利用诚信制度即是其中之一，正在稳步实施推进中。去年邳州局对全市 2010 年以来共 396 宗国有建设用地进行了逐户摸底调查的基础上，通过填写国有建设用地批后监管项目信息卡和跟踪管理服务卡，摸清每宗用地基本情况。在此基础上，将房地产开发用地使用权人按土地守信情况分为 A、B、C 三个等级，凡一年以上遵守土地管理法律法规无不良记录的为 A 级；凡年内违反土地管

理相关规定，情节轻微且能主动改正的为 B 级；凡年内违反土地管理法律法规，不按成交结果签订合同，不按时交纳土地出让金和履约保证金，不按土地出让合同约定的条件开发建设使用土地的，列为 C 级，作为失信黑名单，三年内不准其在本市境内参加土地招、拍、挂及投资开发活动。每宗用地都将建立服务档案和诚信档案，进入正常服务与监管模式，为国有建设用地批后监管工作实行土地利用动态巡查制度的全面开展打下坚实基础。

调动社会各界参与国土资源管

理的积极性、主动性，成为国土管理事业强大的助推器。而邳州局在这方面显然非常的积极和主动，并构建了立体长效的监督机制。

为了打造稳定和谐的国土管理环境，为老百姓提供多种便捷的畅通渠道，邳州局初步实现了监督网络化，确保了国土管理工作廉洁高效运行。邳州局的监管平台主要有以下七种：一是网络平台。切实加强政务公开和政府信息公开力度，2013 年主动公开国土信息 233 条，通过《书记市长直通车》等网络平台处理咨询、舆情 335 件次。二是举报电话。去年通

过 12345 政务热线、12336 违法用地举报热线平台共接到群众来电 39 起，已全部进行回复并有效进行了核查处理，群众满意率百分之百。三是基层国土资源联络员。每个乡镇各村组均挑选一名素质高、责任心强的村干部作为国土资源联络员，并与村干部签订了 2013 年度国土资源管理工作目标责任书。四是人大评议。去年邳州市人大常委会组织驻邳徐州市人大代表和邳州市人大工作评议督察组分别对国土局进行视察评议，通过实地视察、听取报告、召开座谈会等对国土局工作进行测评，并提出了宝贵意见。五是农民耕地保护协会。自 2011 年在新河镇酒店村首开农民耕地保护协会的先河，经过三年努力，耕地保护协会已在全市开花，充分发挥了“农民是耕地保护第一守护人”的作用，开创了邳州农村土地规范管理新模式。六是基层纪检监察员。去年 8 月经局纪委考核，局党委任命了 28 名基层国土资源所纪检监察员，任期两年，出台了《基层国土资源所纪检监察员工作制度》，进一步拓宽了监督渠道，将监督关口前移。七是宣传咨询台。利用“地球日”、“环境日”、“土地日”等重大节日广泛宣传国土资源法律法规，2013 年共发放宣传资料 6000 份，印发《创建简报》30 期 7 万份，咨询达 3000 人次。七大渠道使邳州局从被动接受民众监管，变为主动寻求监管，从而有效推动了整体国土管理工作水平的提高。

以人为本 加强服务队伍建设

俗话说“人心齐，泰山移”，邳州局全体干部职工凝心聚力是做

好国土各项工作的根本保证。

邳州局的做法主要有以下五点：一是注重培训。除专题培训、集中培训外，积极鼓励干部职工深入自觉学习，把培训活动常态化、多样化、制度化，提升队伍综合能力素质。去年共举办了 10 余次培训会，受训人数达 3000 余人次。二是强化廉政。严格落实党风廉政建设责任制，强化廉政目标考核，加强廉政文化建设，开展多种专项治理行动；为强化监督局党委任命 28 名纪检监察员，对基层所工作开展、决策部署、任务落实、执法活动等全程监督，推进基层所规范化建设，促进工作作风根本性好转。三是举贤任能。坚持人岗相适、优中选优、德才兼备、以德为先的原则，通过竞争上岗公开选拔科级干部，全力打造公平、公开、公正的用人机制。近年来，稳步推进交流干部 30 人，提拔充实中层干部 6 人，上报市局批准提拔高配干部 11 人，使干部任用更加科学。四是加强督察。加强民主集中制，增强班子凝聚力，在重大问题决策上，坚持按照少数服从多数的原则集体决策；纪检、监察等部门开展专项监督检查，明察暗访，严肃整顿纪律作风；对群众观念淡漠、特权思想浓厚，工作作风粗暴，能力素质低下，违反百姓办事零障碍规定的，发现一起、严肃处理一起，绝不姑息迁就。五是创优争先。不断深化差别化考评激励机制，将重点工作量化为指标、细化为项目，责任到人，以精细化的流程和措施推动工作任务分解落实，通过考核，考出先进，评出效能，充分调动干部职工的工作主动性和积极性，促进各项工作再上新台阶。

邳州国土人经过几年的奋斗硕果累累。2013 年邳州局累计受到国家、省、市表彰 65 项 138 人次，先后荣获国土资源部“第二轮矿产资源规划优秀成果二等奖”；蝉联“省土地执法模范市”，获“省国土资源系统预防职务犯罪工作先进集体”荣誉，八义集镇土地整理项目、车辐山镇车前村城乡建设用地增减挂钩项目和八路镇陡山滑坡地质灾害治理工程项目分获省厅土地、矿山地质环境整治项目科技创新一、二、三等奖；被徐州市表彰为“文明行业”、“徐州市优秀行政处罚案卷”，土地执法工作、纪检监察工作量化考核获徐州市局“先进单位”称号，9 个科(所)被徐州市局表彰为先进集体，在徐州市国土资源系统第二届秋季运动会上以总分第一名的成绩获“优秀组织奖”；2 个所被评为全省优秀国土资源所，3 个镇被评为徐州市土地执法模范镇及先进镇，局执法队获徐州市依法治市办公室“先进集体”称号；被邳州市委、市政府授予“创建省土地执法模范市特殊贡献单位”。

荣誉榜

