

土地例行督察成果质量评估体系的构建研究

魏楠 (吉林省国土资源勘测规划研究院, 吉林长春 130061)

摘要 根据土地例行督察工作的特点, 设立土地例行督察成果质量评估体系, 采用层次分析法确定各指标的权重, 并对评价指标进行了量化分析。通过构建土地例行督察成果质量评估体系规范土地例行督察工作的各个环节, 提高例行督察成果质量, 最终达到提高土地例行督察工作质量的目的。

关键词 土地例行督察; 成果质量; 评估体系

中图分类号 S27 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2014)28-09952-02

Construction of Evaluation System of Regular Land Supervision Results of Quality

WEI Nan (Jilin Land Resources Surveying and Planning Institute, Changchun, Jilin 130061)

Abstract According to the characteristics of regular land supervision to set up evaluation system of land of regular land supervision, the weight of each index was determined by the analytic hierarchy, and quantitative analysis was conducted on evaluation index system. Standardizing all aspects of regular land supervision by construction the results of quality assessment system of regular land supervision, so as to improve the quality of supervision results, and finally improve the work quality of regular land supervision.

Key words Regular land supervision; Results of quality; Assessment system

土地例行督察是通过对某区域一定时期内的土地利用管理情况进行全面监督检查和评估, 总结经验, 并及时发现查纠问题, 提出整改意见和建议, 促进地方政府建立土地管理新机制的过程^[1]。其作为一种崭新的督察方式, 广受学术界的关注, 包括张庆民^[2]、何春林等^[3]、陈志刚等^[4]对完善土地例行督查工作机制的研究, 以及何涛^[5]、仲济香^[6]、钟太洋等^[7]对土地例行督察工作效果的研究。基于以上研究, 笔者通过构建土地例行督察成果质量评估体系, 进一步加快土地督察系统核心业务规范化建设步伐。通过与土地例行督察工作规范的有机结合, 进一步规范土地例行督察工作的各个环节, 努力形成具有统一标准的土地例行督察工作成果。从体制建设入手, 力争解决土地督察系统因督察地域地方政府在土地管理工作中存在的问题也不尽相同而最终形成的土地例行督察工作成果缺乏统一标准和模式、在成果运用和质量评估的侧重点各不相同的局面。同时, 参照此评估体系对土地例行督察工作进行评估, 可以不断总结例行督察工作的成功经验和亮点, 并加以提升和推广, 也可以寻找例行督察工作中存在的不足和漏洞, 并及时进行补充和完善, 最终提升土地例行督察工作水平^[8]。

1 土地例行督察成果质量评估体系的构建

1.1 评估工作的主体 为了能够公正客观地开展评估工作, 彻底摆脱由于自身工作原因造成的思想意识受局限的影响, 土地例行督察成果质量评估的主体的确定应本着跳出督察看督察的原则, 由督察系统之外的第三方机构来承担。从第三方的特殊角度, 客观公正地反映土地例行督察工作成果质量的真实情况。

1.2 评估工作的方法 土地例行督察工作的成果是通过多人多日的工作最终形成的, 包括整改和回访评估工作在内, 耗费时间较多。因此评估例行督察工作成果质量应依托现

行的土地在线督察系统, 采取重点抽查的工作方式, 在较短的时间内, 较为全面的完成好评估工作, 这样既有利于提高评估效率, 也不额外增加地方政府的负担。

1.3 评估制度指标体系的构建 土地例行督察工作过程包括: 例行督察前期工作阶段、例行督察审核工作阶段、例行督察整改验收工作阶段、例行督察成效回访工作阶段等4个主要阶段^[9]。这4个阶段是一体和连续的动态过程, 将上述4个阶段作为土地例行督察成果质量评价指标体系的一级指标, 结合土地例行督察工作的内容的内涵, 将一级指标细化为若干二级指标, 详见表1。

2 评估制度指标的量化

对于评估指标体系的构建, 最关键的就是设计的评估指标要有客观的标准可以度量。只要科学地解决指标权重问题和指标的量化问题, 将指标的量化值通过加权函数法就能使评价过程一目了然, 便能充分发挥出指标的导向作用。

2.1 确定各个评价指标在整个评价指标体系中的权重 运用层次分析法确定出各个指标的权重。根据前面所述的指标体系层次结构, 取指标*i*与指标*j*对目标影响的比值作为比较标度 x_{ij} , 全部比较结果形成逆对称比较矩阵 $X = (x_{ij})_{n \times n}$, n 为指标总数。

$$X = \begin{Bmatrix} x_{11} & x_{12} & \cdots & x_{1n} \\ x_{21} & x_{22} & \cdots & x_{2n} \\ \cdots & \cdots & \cdots & \cdots \\ x_{n1} & x_{n2} & \cdots & x_{nn} \end{Bmatrix}$$

比较矩阵由专家根据各指标的性质、相对关系和实际经验给出。采用“1-9”比较标度方法确定*i**j*两指标间的相对重要性。

通过建好的比较矩阵计算确定各指标的权重, 计算结果见表2。

表2 计算所得的各层指标的权重系数是合理的, 其与土地例行督察工作各阶段的重要程度是一致的。

表 1 土地例行督察成果质量评价指标体系

总目标层	目标层	指标层
A 土地例行督察成果质量评估	B ₁ 前期工作阶段	B ₁₁ 是否确定年度例行督察计划、督察工作方案 B ₁₂ 是否对参加例行督察工作人员进行了相应的工作动员和业务培训 B ₁₃ 是否及时发布例行督察工作, 函告被督察地区 B ₁₄ 是否组织当地主流媒体参与宣传报道工作
	B ₂ 审核阶段	B ₂₁ 是否成立市政府牵头的统筹协调小组, 设立专人联络; 国土部门是否设立专人负责联络, 统筹协调各业务部门 B ₂₂ 根据以往年度例行督察发现主要问题分类情况, 评估例行督察审核内容是否实现全面覆盖 B ₂₃ 对督察中发现的重大问题是否及时进行汇报, 同时形成专报报送总督察 B ₂₄ 对发现的违法违规问题定性是否准确; 下达的整改意见是否依法依规 B ₂₅ 是否按相关时限要求完成例行督察报告, 报局办公会讨论 B ₂₆ 是否发现以往问题之外的倾向性、苗头性问题, 或者是以往存在问题的一些新的表现形式 B ₂₇ 是否及时形成复核问题文书向地方政府进行通报并征求意见, 形成最终督察意见书、建议书 B ₂₈ 是否按要求将督察意见书、建议书及时报送总督察批准 B ₂₉ 是否按要求按时下达整改工作意见书和改进工作建议书
	B ₃ 整改验收工作阶段	B ₃₁ 是否督促整改地区按时按要求完成整改工作部署情况, 如制定整改工作方案、制定整改工作时间表等、派人赴整改地区实地进行督促和指导整改工作 B ₃₂ 在督促整改过程中是否根据需求采取形式多样的督促整改措施, 如对整改进度缓慢的地区或部门领导进行约谈、与地方政府建立整改工作联席会议制度, 定期通报调度整改工作情况等 B ₃₃ 督促地方整改问题到位情况。如欠缴各项资金的追缴补缴的到位率情况、违法违规占地的查处到位率情况、对相应违法违规责任人的处理到位率情况等 B ₃₄ 是否督促地方政府对重大违法违规问题的处理情况在一定范围内自行进行通报 B ₃₅ 是否按要求进行相关验收工作
	B ₄ 成效回访阶段	B ₄₁ 是否按要求及时进行回访评估工作 B ₄₂ 是否对回访评估中发现问题及时提出整改意见 B ₄₃ 对回访地区进行例行督察时段外的用地情况抽查、检查, 检验在例行督察工作中发现的问题是否存在再犯的问题

表 2 土地例行督察成果质量评估制度指标权重统计

一级指标	指标权重				各指标相对于总目标层的权重
	B ₁ (0.15)	B ₂ (0.30)	B ₃ (0.45)	B ₄ (0.10)	
B ₁₁	0.35				0.052 5
B ₁₂	0.34				0.051 0
B ₁₃	0.15				0.022 5
B ₁₄	0.16				0.024 0
B ₂₁		0.137			0.041 1
B ₂₂		0.180			0.054 0
B ₂₃		0.094			0.028 2
B ₂₄		0.120			0.036 0
B ₂₅		0.090			0.027 0
B ₂₆		0.126			0.037 8
B ₂₇		0.089			0.026 7
B ₂₈		0.091			0.027 3
B ₂₉		0.073			0.021 9
B ₃₁			0.173		0.077 9
B ₃₂			0.181		0.081 4
B ₃₃			0.409		0.184 1
B ₃₄			0.137		0.061 6
B ₃₅			0.100		0.045 0
B ₄₁				0.333	0.033 3
B ₄₂				0.444	0.044 4
B ₄₃				0.223	0.022 3

2.2 消除指标量纲, 进行评价指标的量化 为了消除量纲的影响, 需对评价指标数据进行无量纲化处理。通常评价指标分为 3 类: 正指标, 即指标数值越在越好; 逆指标, 即指标数值越小越好; 适度指标, 即数值适中为好。指标彼此之间的“好”与“坏”没有明晰地数量界限, 很大程度上带有一定

的模糊性, 因此采用模糊隶属函数的方法对各个指标进行无量纲化处理。模糊隶属函数的构造方法是将无量纲化的因素指标转化为[0,1]上的无量纲实数(0 为最低值, 1 为最高值), 越趋近 1, 指标影响度相对越大; 反之越小。另外, 将正指标和逆指标统一成同一方向变化, 即正指标越大, 正指标的模糊隶属函数(指数)值越大, 指标影响度相对越大; 逆指标值越小, 逆指标的模糊隶属函数(指数)值越大, 指标影响度相对越大^[10]。

正指标模糊隶属函数的构造如下:

$$F_i = (R_{xi} - R_{ximin}) / (R_{ximax} - R_{ximin})$$

逆指标模糊隶属函数的构造如下:

$$F_i = (R_{ximax} - R_{xi}) / (R_{ximax} - R_{ximin})$$

式中, F_i 为第 i 个因素指标的模糊隶属函数, 也是该因素指标的指数; R_{xi} 为第 i 个因素指标的值; R_{ximax} 、 R_{ximin} 为第 i 个因素指标的最大值、最小值。

2.3 计算综合评价结果 计算公式为:

$$Z = \sum_{i=1}^n (W_i \times F_i) \times 100$$

式中, Z 代表成果质量得分; W_i 代表每一评价指标的权重系数; F_i 代表相应指标的分值。

3 结论

该研究通过对土地例行督察成果质量评估的主体、评价方法、评价指标体系构建等方面进行分析, 构建土地例行督察成果质量评估体系, 具有以下特点: 一是全面性, 即全面考虑了土地督察工作的各个基本环节; 二是针对性, 结合了土

2.4 社会主义地租的形式:级差地租和绝对地租 由商品的个别生产价格与社会生产价格的差额所产生的超额利润转化的地租,是社会主义级差地租。由商品价值与生产价格的差额所产生的超额利润转化的地租,是社会主义的绝对地租。无论哪种形式的社会主义地租,都必须以土地所有权与经营权分离为前提。土地经营权由集体或劳动者个人垄断,就产生社会主义级差地租;土地公有权由国家或集体垄断,就产生社会主义绝对地租。因此,大体说来,绝对地租应由地方收取,主要用于土地基础设施建设;级差地租I应归国家和集体所有;级差地租II主要归投资者所有,农民经营土地投入资金,应当取得级差收益。

2.5 否认社会主义地租产生的不良后果 一是土地浪费严重。由于土地无偿使用,不缴地租,土地公有权名存实亡,得不到保护,普遍存在着滥用土地、浪费自然资源现象。二是影响企业在平等条件下展开竞争。土地因素对企业经营效果有很大影响。如果土地无偿使用,占有优越地理位置的企业就会得到更多的收入,这种级差收入如不用制度加以调节,企业之间就苦乐不均,难以在同等条件下展开竞争。三是影响对外开放。实行对外开放,对外资企业必须征收地租。应当合理确定外资企业租地经营的地租水平,确保我国领土主权的经济收益。

3 土地国有化是解决我国土地问题的主要手段

3.1 我国现阶段的土地所有制 我国土地公有制有2种形式:土地国家所有制和土地集体所有制。农业用地一般由劳动群众集体所有;城市土地和河流、矿山、森林等土地资源归国家所有。我国土地所有制表现为土地公有权和土地经营权的对立统一。土地公有权是社会主义土地所有制在法律上的表现,这种权力作为占有公有土地的权利关系具有排他性和垄断性。土地公有权的前提是劳动者全体或部分共同占有一定土地,服从自己的意志而排斥其他人占有。这种土地公有权是国家和集体对土地的垄断,而不是任何个人对土地的垄断。在土地集体所有制和国家所有制的经济单位之内,土地是公有的;但在经济单位之间,土地是“私有的”,任何别的单位、个人不得无偿占有。集体单位不得侵占国家所有的土地,国家征用集体单位

的土地,也必须支付较高的代价。

3.2 实行土地国有化的理论依据 马克思和恩格斯在《共产党宣言》中认为,无产阶级在取得政权后必须“剥夺地产,把地租用于国家支出”^[3]。土地归国家所有,生产单位无土地所有权,只有土地使用权。按照马克思和恩格斯的论述,社会主义不能废除地租,废除地租等于放弃了社会主义国家的整体利益,地租缴给国家就意味着土地国有化。反之,任何个人和经济单位使用土地如果不付地租,就背离了社会主义国家的利益原则。马克思和恩格斯的地租理论,是无产阶级政党实行土地国有化的重要依据,是制定各项土地政策和农业政策的理论基础。因此,我国对全部土地都应该实现国有化,使用土地带来的超额利润,以地租的形式作为国家财政的一项重要收入,并最终交还给社会。

3.3 土地国有化是解决我国土地问题的主要手段 一是土地首先是作为国土资源而派生的一种使用价值,对任何一块土地,都应该服从国土资源的总体规划,以及城乡土地利用规划,配置其特殊的使用价值。因此,土地国有化有利于土地资源的最优配置。二是鉴于土地资源的特殊重要性及我国土地的极端稀缺性,选择土地制度的基本考虑应当是:最大限度地激励农业经营者对土地资源的充分利用,便于国家对土地资源的高效管理。三是土地制度是整个国家产权制度的基础,在土地制度的选择上不能不顾及历史传统。因此,当前农村土地制度的选择,必须一方面防止盲目的兼并,另一方面要有助于弱化小农经济的私有意识。四是在我国农村的现实条件下,实行土地国有化,既不需要国家支付巨额资金去购买农民的土地,也无需担心由此引起社会动荡。五是国有化可以在制度上废除使用权的垄断,利用地租进行调节,形成土地自我流转的内在机制。同时,土地国有化有利于对土地的宏观调控。

参考文献

(上接第 9953 页)

地督察工作的实际情况;三是可操作性,指标的评价结果可以通过计算公式进行量化评价。

建立科学合理的土地例行督察成果质量评估制度是一项切实有效的措施,能够细化、量化土地例行督察的成果质量;对土地例行督察工作进行科学、合理、全面、客观、公正地评价和考核,使督察工作各个环节能够工作规范、标准统一,从而提高督察工作的水平,并最终达到建立良好的土地利用和管理秩序的根本目的。

参考文献

- [1] 刘立国. 土地例行督察工作实践思考[J]. 安徽农业科学, 2012, 40(32): 15966, 15972.
- [2] 张庆民. 土地例行督察工作的几点思考[J]. 中国房地产, 2010(4): 48 -

- [1] 马克思. 资本论, 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1975: 714 - 715, 704, 695.
- [2] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集, 第18卷[M]. 北京: 人民出版社, 1972: 315.
- [3] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集, 第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 1972: 272.
- [4] 何春林, 薛娟, 魏敏. 测绘技术在土地例行督察中的应用[J]. 地矿测绘, 2011, 27(4): 32 - 33.
- [5] 陈志刚, 蔡辉. RS 和 GIS 技术在土地例行督察实践中的应用研究[J]. 国土资源情报, 2009(11): 32 - 38.
- [6] 何涛. 土地例行督察在宏观经济调控中的保障作用[J]. 经营管理者, 2009(24): 216.
- [7] 仲济香. 土地督察对执法力度效果的评价[J]. 中国土地科学, 2011, 25(10): 3 - 7.
- [8] 钟太洋, 黄贤金, 谭梦, 等. 土地督察的耕地保护效果评价[J]. 中国人口·资源与环境, 2011, 21(5): 39 - 43.
- [9] 国家土地总督察办公室. 土地例行督察工作规范(试行)[S]. 北京, 2009.
- [10] 柴志春, 赵松. 例行督察土地利用管理评价指标体系构建研究[J]. 中国国土资源经济, 2011(12): 42 - 43.