

工作研究

国土资源执法监察环境剖析及建议

胡敬远,王业成

(淄博市淄川区国土资源局,山东 淄博 255100)

随着土地市场和矿业秩序治理整顿的不断深入,国土资源执法监察形势也发生了变化,用地与供地矛盾十分突出、矿产资源供需矛盾加大,某些矿种价格不断攀升,整个执法监察工作处在了各种社会矛盾的焦点上,经济发展与执法监察之间的关系发生冲突,执法监察环境出现了新的情况、新的问题。根据执法监察遇到的问题和工作的实践,提出以下看法及建议,以共同探讨。

1 当前面临的环境

(1)片面理解招商引资,迎合投资者,造成政府违法供地。近年来,地方政府都在积极招商引资,其考核指标一直分解到村(居),这对于发展地方经济、富裕一方百姓起到的拉动作用是无可非议的。但个别领导片面理解招商引资,迎合投资者,对投资者有求必应,一味强调发展,而忽视了对资源的保护工作,引来了一些不符合国家产业政策的项目。投资者也在钻政府对土地优惠政策的空子,想方设法套取土地,有存量闲置土地不用,而用增量土地,投资者不管是否符合土地利用总体规划,不管是基本农田还是一般耕地,只要地理位置好、交通便利、“风水”好,就变着法子占地,不然就以异地办企业来要挟政府,形成未批先占的事实。当国土部门查处时,招商者“隐居”起来,投资者成了“挡箭牌”,打着招商引资的旗号,不配合执法人员的调查,甚至阻碍执法,往往是既处理不了事,也处理不了人。

(2)村(居)集体非法转让土地现象普遍存在。由于受村(居)选举制度的影响,使村级干部队伍不稳定,缺乏长远思想,急功近利现象严重。有的村

(居)干部,甚至有的乡镇政府领导把集体土地当成自己的私有财产,随意支配。为达到营利目的,不顾农民利益,随意将集体土地出租、买卖、转让给他人开发、办企业,执法人员执法时,违法者竟把同村(居)签订的协议、合同当成批地的合法手续招摇过市,他们的行为侵犯了农民的利益,引发了各种社会矛盾,造成上访,影响了社会稳定。

(3)打着农业内部结构调整的幌子,乱占耕地。近年来,农业部门出台了一系列优惠政策,鼓励农民搞种植、养殖业,由于对建设规模没有具体要求,致使有的农民在自己的责任田,承包的土地里,争相建起了管护房、养殖场等,往往使用一年半载,因效益不好,干脆改建成豪宅、饭店、加工厂等。更有甚者,打着农业内部结构调整用地的旗号,在承包的荒山河滩上建起山庄、农家乐园,有的开发商看准农村山区优势,买地皮、购房产,甚至把整个村庄买下建了休闲度假村,从事各种与农业生产无关的经营活动等等,因农业、畜牧部门支持,对此类用地很难查处。

(4)零星非法开采矿产资源现象严重。随着建材、陶瓷产业的迅速发展,导致煤炭、铁矿石、粘土、陶土等价格上涨。受经济利益驱动,各种私开小煤井、小铁矿、粘土、陶土采点应运而生,由于对治理私开滥挖法律无强制措施,加之反复性强,虽几经治理,在个别地区死灰复燃现象严重。私开滥挖矿产资源形成了“私开-取缔-又私开-又取缔”的恶性循环链,这些私开矿井(点),不仅侵害了国家利益,扰乱了正常的矿业秩序,毁坏了大量耕地,破坏了生态环境,而且严重威胁着人民群众的生命财产安全,造成了严重社会分配不公,阻碍了社会经济的可持

收稿日期:2005-09-12;修订日期:2006-03-01;编辑:陶卫卫

作者简介:胡敬远(1958-),男,山东淄博人,主要从事国土资源执法监察工作。

续发展,成为国土资源管理的一大难题。

(5) 移交案件得不到强制执行,造成攀比。因国土部门无强制执行权,致使有的违法占地案件立了案而得不到履行,移交法院后又得不到强制执行,该拆除的得不到拆除,违法者得不到惩处,直至投产实现了经济效益,违法者至今逍遥法外。那些守法的因手续不全,而不敢动工;接受处罚的,认为吃了亏;不接受处罚的又执行不了,造成了攀比。致使移交法院案件增多,降低了结案率。

(6) 国土资源部门内部用地审批手续繁琐,审批时间长,使项目用地者,甘愿先占地上项目再接受处罚,后补办用地手续。一个项目用地,从办理农用地转用到项目供地的手续繁杂,时间漫长,按现行规定时限长达 1 年多才能办理,如此长的时间,项目投资者考虑到自身的投资时限、效益最佳期,往往铤而走险,以身试法。

2 存在的问题

受执法环境的制约,在国土资源执法监察中存在执法难度大、案件执行难、执法监察人员无安全保障等问题。

2.1 政府违法增加了执法监察的难度

国土资源案件的违法主体可分为政府违法(约占 70%)、村集体违法(约占 20%)和个人违法(约占 10%),在具体查处案件中又分为这样 3 类:一类是积极配合国土部门查处,认识到自己违法所造成的危害,主动承认错误,接受处罚,这一类占 60%;二类是表面上配合查处,执法人员怎么说,就怎么做,但送达处罚决定后,只执行处罚轻的条款,不履行决定的全部内容,致使国土部门立了案,也结不了案;三类是拒不配合国土部门的查处,责令停工停不下来,不接受调查,送达处罚决定拒不签字,更不履行处罚决定,如处罚不公,还会影响第一类人对处罚决定的执行。第二类和第三类人虽然占地人数少,但占地面积较大,因而危害大、影响坏。

2.2 国土资源违法案件定罪难

(1) 在土地违法案件中,那些占地面积大的往往是村(居)集体或区、镇政府违法,造成违法的直接责任人员往往是政府个别领导,致使案件很难向公安机关移交,只能是纪检监察部门给予行政处分,致使违法直接责任人员的刑事责任得不到追究。

(2) 在矿业违法案件中,尤其是无证煤矿(井),以及地下开采的非煤矿山企业,执法监察人员一旦查到违法行为时,违法当事人采取“放顶”形成塌方,毁坏采点、采面,造成取证困难,如开采量的认定,非法采矿权人的销售发票,购买单位或个人的证据等,往往是国土部门难以查到的;对来不及采取毁证措施的,执法人员需井下勘测,计算开采数量,鉴定价格,当开采数量达到定罪标准后,再通过市国土资源局到省国土资源厅鉴定,最后再移交给公安、检察机关。如此繁琐的鉴定、移送程序和难以取得的证据造成定罪困难,致使非法采矿者至今逍遥法外。

2.3 国土资源案件执行难

(1) 国土违法案件执行难。在查处国土资源违法案件过程中,许多案件须由法院强制执行,由于法院警力有限,受执行费用制约,受理的案件也未能执行,违法者得不到处罚,守法者受到伤害,造成恶性循环,致使不履行处罚决定的案件越来越多。

(2) 对拆除续建部分执行难。如有的违法占地,执法人员巡查发现后立即予以制止,下达了《责令停止土地违法行为通知书》,有的暂时停止施工,却夜间建房,有的直接不听,强行施工。《土地管理法》只规定对继续施工的有权制止,但无具体程序,如何制止?法律无明确规定。为遏制违法占地行为,执法人员只能根据地方法规拆除其续建部分,耗费了大量的人力、物力,如遇违法者聚众阻拦,拆除工作难以进行。

(3) 没收地上建筑物的案件执行难。因法律无明确规定,因此只执行了罚款部分,没收建筑物只能是“纸上谈兵”,怎么没收?程序如何进行?因而无法执行此类案件。

2.4 国土监察执法人员人身安全无保障

无论是拆除续建部分,还是查处私开矿井,违法者经常与执法人员发生冲突,违法者或组织不明真相的村民起哄,或者雇佣社会闲散人员参与,扣押执法车辆、殴打执法人员,甚至下班后有的违法者还追堵、威胁执法人员,由于公安部门不介入国土部门的执法过程,致使执法人员有理却无处说,违法者明目张胆违法,执法人员小心翼翼执法,且执法人员及家人身安全无法保障。

3 做好国土资源执法监察工作的建议

(1) 成立国土公安派出所,实行国土、公安联合

办案。国土、公安派出所的人、财、物、权由公安、国土部门双重管理,业务上隶属公安部门领导,实行国土派出所与国土监察部门联合办案,直接参与国土案件的调查取证,快速处理暴力抗法案件,确保国土执法人员人身安全。同时,制定出台有关保护执法人员的政策,以解决其后顾之忧。

(2) 改革政府政绩考核制度。对耕地保有面积、维护矿业秩序进行量化,列入各级政府考核指标。《土地管理法》《矿产资源法》都明确规定,各级人民政府应当采取措施,严格管理和保护土地、矿产资源,这是法律赋予各级政府的法定义务,让其与考核挂钩,权、责要分明,从源头上解决政府违法问题。

(上接第 15 页)

地籍管理工作的数字化、信息化、自动化。另外,该局 2000 年投资 10 万元,与山东正元公司联合开发了宁津县土地档案管理信息系统,进一步实现地籍管理全方位、全过程电子政务化。近几年来,该局利用地籍信息系统成果资料,协调、解决土地权属争议 90 多起,处理违法占地,非法交易案件 180 多起,为刘营伍乡和大柳镇 2 个国家级土地开发整理项目的申报提供了基础性数据成果资料。

5 业务操作突出一个“严”字

为保证地籍资料的现势性、准确性和可靠性,采取了以下几种方法和措施: 实行土地证书定期查验。土地证书查验每 2 年开展一次,查验合格者在证书上加盖印章,不合格者按实际情况妥善处理。

实行科室人员责任分工。地籍科人员分片包干、包乡(镇),共分为 6 个责任分区,分别由负责该区的人员定期负责检查,对查出无证用地等问题的,进行及时妥善处理。加强基层所日常地籍管理工作指导。该县 11 个乡镇国土资源所都选出 1 名专职或兼职地籍管理员,明确了责任并定期进行培训,规范操作程序,以提高工作能力和业务水平。聘请城区地籍信息员。在城区内聘请地籍管理信息员共计 20 名,及时发现举报用地户私自变更或改变用途等行为,扫除了日常地籍管理“死角”。实行土地登记限期督办制度。对土地使用者逾期不办理土地登记的,以书面形式告知,督促其限期办理,在规定限

(3) 建立国土、公安、检察快速办案机制。国土部门要与公安、检察机关搞好衔接,完善国土违法犯罪案件移交程序,建立一整套快速办案机制。凡达到定罪标准的土地、矿业案件及时追究非法批地者、占地者、非法采矿者的刑事责任,解决只处理事,不处理人的问题,从根本上杜绝违法占地、非法采矿行为。

(4) 制定加强国土资源管理的有关配套政策。建议制定出台农村宅基地超面积有偿使用、加强农业结构调整用地管理、治理取缔私开滥挖矿产资源行为的具体办法和政策,规范用地、维护好矿业秩序。

期内不办理的,按非法占地进行处理。这些制度的实行,有效促进了日常地籍管理工作的开展,提高了土地的登记发证率,扩大了土地登记范围。认真做好土地统计工作,该局配备了专职土地综合统计员,负责指导全县土地统计工作开展;还专门制定实施了一系列的统计报表制度,包括“土地统计制度”、“土地统计日清月结制度”、“土地统计变更调查制度”、“领导审查制度”等。从而保障了宁津县土地统计资料的准确性和完整性。

6 档案管理标准突出一个“高”字

该局投资近百万元,用于更新改造档案室环境。先后购买了扫描仪、绘图仪、测距全站仪等档案保存“八防”设备,安装了温湿智能控制系统,使库房温度和湿度达到恒定标准,从而大大改善了库房环境,增强了设施的科技含量,全面达到了规范化目标管理标准。2005 年,宁津县国土资源局通过内部改造,使档案室从 200 m² 增加到 300 m²,实现了档案办公室、阅览室、库房分开。在档案室内部,推行档案操作规范化,建立了一套行之有效的运行管理机制,保证了档案管理的规范化、制度化。2003 年该局档案室达到了科技事业单位档案管理国家二级标准,填补了山东省国土系统无国家级档案室的空白,2005 年被山东省档案局认定为山东省档案管理目标考核特级先进单位。