

## 经验交流

## 东营市土地执法监察工作形势及应对措施分析\*

盖志鹏,陈德胜,尹鹏飞

(东营市国土资源局,山东 东营 257091)

近年来,随着各项基础设施的不断配套完善,地处黄河三角洲的东营市越来越成为国内外客商争相投资的热点,正确分析国土资源执法监察面临的形势、搞好土地执法监察工作,维护正常的土地市场秩序,对于促进东营市经济和社会各项事业的健康发展,有着极其深远的意义。

## 1 土地执法监察工作已取得明显成效

### 1.1 及时查处违法违规问题

2003 年开展的土地市场治理整顿,东营市共发现各类土地违法违规问题 1289 件,制止 93 件,立案 1196 件,目前已全部查处到位。立案案件中,92% 已上报补办用地手续。治理整顿中,共收取罚款 1726 万元,追缴土地出让金 2257 万元,对 9 起违法案件进行了公开处理,有 5 人受到了党纪政纪处分。

### 1.2 整顿规范了开发区(园区)

东营市原有开发区(园区)27 个,通过去年的治理整顿,现有合法审批手续、保留的 4 个,拟保留的 5 个。本着“规划合理,用地集约”的原则,按照省政府确定的意见,依法查处了园区内的违法用地,调整了园区土地利用总体规划范围,促进了保留、拟保留开发区(园区)的发展。在治理整顿开发区(园区)过程中,东营市对已建成项目涉及 79.4  $\text{hm}^2$  违法用地问题,依法予以处罚,现手续正在办理中;对圈内未用的 62.8  $\text{hm}^2$  土地实行了复耕或恢复原用途;收回并调整闲置用地 4 宗,面积 84.95  $\text{hm}^2$ ;对 17 宗未达到开发规定标准的用地,计 75.6  $\text{hm}^2$ ,下发了书面通知;对法院查封抵押期间的 5 个项目单位用地,也已确定了处理方案,待查封或抵押期满后依法进行处理。

### 2.3 加强了制度建设

东营市进一步加强了以实施土地“五统一”管理为内容的制度建设,加快土地使用制度改革步伐,有效地规范了土地市场管理秩序。如基准地价定期更新公布制度的建立,完善了地价管理体系;行政审批窗口办公、内部会审、集体决策等制度的建立健全,提高了依法行政效率和质量;通过实施各类审批事项及信息定期发布等政务公开制度,强化了内外监督与制约,转变了行业作风,促进了党风廉政建设。

制度的完善,法律法规体系的配套,推动了全市经营性用地招标拍卖挂牌出让工作的顺利开展。2004 年以来,全市共办理出让土地 67 宗,面积 270.71  $\text{hm}^2$ ,实现土地收益 35 922.55 万元。其中,应实行招拍挂出让的 21 宗,面积 117.22  $\text{hm}^2$ ,实现土地收益 20 066.52 万元;协议出让土地部分也符合省监察厅、国土资源厅 192 号文件规定,没有发生违法违纪现象。

### 2.4 保障了失地农民利益

一是加强安置用地制度建设。《东营市土地统一征用办法》明确规定,中心城区规划范围内征用土地实行统一安排用地制度,按征地面积 10%~15% 的比例在集中规划的区域给被征地单位办理安置用地出让手续。二是市政府颁布的《东营市中心城土地经营管理办法》,对土地储备、群众补偿安置等进一步做出了明确规定。三是积极探索征地补偿安置费统管机制。近几年,东营市征地补偿费、安置补助费,除按时兑现青苗补偿费外,全部由县级国土资源部门统管;被征地单位以项目带安置,有效遏止了将征地费分光花光的现象。四是各县区适应新形势要

收稿日期:2004-09-14;修订日期:2005-02-23;编辑:王先起

作者简介:盖志鹏(1965-),男,山东垦利人,助理工程师,目前主要从事土地执法监察工作。

求,探索多种安置补偿途径。东营区新区用地结合旧村改造,对城中村住房安置采取每人由区补助 20m<sup>2</sup>、村补助 5m<sup>2</sup> 的办法,按市场价格对原有住房进行补偿。并采取“村有区管”、财政集中支付的办法,保证征地安置补偿费的足额到位,解决群众的长期生产生活问题。垦利县采取为被征地群众缴纳养老保险(保险费列入征地成本)和给到一定年龄群众发放生活补贴的方法,解除了群众的后顾之忧。广饶县专门出台文件,变一次性补偿为征地期限内每年按估产定期补偿,受到被征地群众的普遍欢迎。2004 年以来,东营市进行了逐村逐户调查,没有发现挤占、挪用、截留群众补偿安置费的问题。五是认真开展土地专项资金检查,加强专项资金管理,从源头上保障失地农民利益。为进一步加强土地专项资金,尤其是涉农补偿费等资金的管理,东营市每年都由国土资源、财政监察等部门组成检查组,对资金的使用管理进行监督检查,使各项资金真正实现了“来源合理,管理规范,用途合法”。

## 2 土地执法监察面临的困难

(1) 随着经济不断发展和社会不断进步,土地越来越为社会各界关注。随着土地价值越来越充分显现,土地违法呈现出许多新特点。清理中发现,城中村受经济效益驱使,未经批准非法出租或转让搞非农建设的非法用地有 198 宗,占有违法用地的 16%;“农转非”的居委会擅自将原使用的国有土地私下出租搞建设的有 120 宗,占有违法用地的 10% 以上。此外,未批先用、少批多占、一户多宅、擅自改变用途等村民建房问题不断出现,原划拨给油田等单位的农用地弃耕抛荒或改变用途问题或案件也不断增加。

(2) 缺乏必要的法律依据和法律手段,土地执法难的问题普遍存在。现行《土地管理法》对土地违法行为赋予土地行政主管部门监督检查执法权,却未明确赋予执法监察有效手段。如在发现土地违法行为时,法律只规定了下达“责令停止违法行为通知书”这样的手段;对拒不接收或拒不停工的,则没有明确规定相应查处办法。法律只规定了土地管理部门在查处违法用地时,被检查者应提供相关材料,配合查处;而对不配合、不提供、不接受调查和询问,甚至阻碍执法人员进入违法现场等行为,却没有明确的硬性的规定。土地管理部门下达的停工或(和)拆

除决定书也没有相应的法律授权条款做保障,这常常导致一些单位与个人“你来我停,你走我建”,或“口头上停,行动上加紧建”,甚至拒不停工,对执法人员进行围攻、谩骂、殴打等,执法力度大打折扣。《土地管理法》对被检查者拒不接受土地行政主管部门监督检查没有规定相应的处罚措施,依照《治安管理处罚条例》中“妨碍执行公务”和“对人身侵害”等条款,又需公安部门来处理,而公安部门在人员没有受到轻伤以上伤害的情况下往往是不予处理的。

(3) 《土地管理法》第八十三条规定的行政处罚时限,使土地部门很难得到司法部门的配合:一是该条规定 15 日内建设者不起诉又不自行拆除的,由土地部门申请法院强制执行,而事实上法院要 3 个月后才能受理;二是该条例规定执行费用由违法者承担,但法院要土地部门先缴纳费用才能立案;

(4) 即使立了案,对已建成的建筑物或构筑物,法院往往因强制拆除可能影响被执行者的生活和社会稳定等而无法执行到位。

## 3 加强土地执法监察工作的措施和建议

(1) 切实维护好农民群众利益。《土地管理法》第四十三条规定:“任何单位和个人进行建设,需要使用土地的,必须依法申请使用国有土地;但是,兴办乡镇企业和村民建设住宅经依法批准使用本集体经济组织农民集体所有的土地的,或者乡(镇)村公共设施和公益事业建设经依法批准使用农民集体所有的土地除外。”据此,东营市局在办理农村集体土地非法转让或出租搞非农业建设的案件时,充分考虑到了农民集体所有土地使用权不得流转给农民造成土地资源浪费的问题,尽量不剥夺农民集体对自己财产的处置权,防止既造成土地资源的浪费又损害农民群众利益的情况发生。

(2) 确保落实农村集体土地的所有权制度。集体建设用地的流转现象在许多地方已相当普遍。在经济发达地区的城乡结合部,集体建设用地流转已由自发小规模出租房屋和场地等演变为有组织、大规模、多形式的流转,出现了不少违法用地问题。要切实落实农村集体土地所有权制度,在案件调查取证过程中应注意以下几个问题:要明确集体土地产权,让集体土地所有权尽量落到村民小组或村委会,

(下转第 22 页)

要区分简易程序、一般程序和听证程序,以确定在处理具体案件时适用哪种或哪些程序。如处以较大数额罚款的案件,前期用一般程序,后期当事人提出听证请求,又要用听证程序。

值得强调的是《行政处罚法》规定,在实施处罚之前,即在送达处罚决定书之前,要将处罚的事实、理由、法律依据及实施何种处罚告知当事人,并要听取当事人的申辩;否则,处罚无效。

在处理土地权属争议时,不适用《行政处罚法》的程序。因为争议的结果是确权,而行政处罚是以

违法为前提的,两者有着根本的区别。所以,处理土地权属争议应按《土地权属争议处理暂行办法》规定的程序操作。

(2)土地违法案件的查处还要符合《行政复议法》的规定,按《行政复议法》的规定告诉当事人享有的权利,按《行政复议法》的规定受理土地行政复议申请,做出复议决定。

(3)土地行政主管部门还要按照《行政诉讼法》规定的程序参加土地行政诉讼。

(上接第 18 页)

与土地实际占有、使用情况相一致。要保障农民参与决策的权利,充分尊重农民的意见,通过村民代表大会来决定重大事项。对土地首次流转,应注意是否有经过集体经济组织村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表同意的会议记录。

(3)建立完善执法责任制度体系。制定和完善行政执法过错追究办法、动态巡查制度,严格依法设定职权,合理确定执法职责,并将这一体系分解、量化到具体执法单位和责任人。通过强化监督,健全考核奖惩,落实过错追究等行之有效的方方式。使国土资源行政执法责任制总体上做到执法目标具体化,执法责任明确化,执法行为规范化,监督检查有效化,错案追究制度化,保证执法监督工作的正常开展。

(4)建立限时办结制度。对用地审批、规划审批、土地登记发证、国土资源违法案件的处理等,根据每项业务工作的内容,按照法律、法规、规章及其

他文件规定,科学设定工作流程,确定工作时限,并对各类业务的办理情况进行监督检查。

(5)实行内部会审制度。按照权力制衡的要求,强化权力的内部监督制约机制,对用地审批、规划审批、土地登记发证、重大国土资源违法案件处理及大额经费使用等问题,实行内部会审制度,由业务审批会、办公会集体讨论通过;重大决策和技术问题必须经过专家咨询论证,以增强决策的科学性。业务部门对本部门审查的业务内容的技术性和合法性负责,关键环节由法律顾问审查把关,以确保决策的合法性。

(6)加强理论培训,提高业务素质。通过培训,使执法人员熟练掌握国土资源法律、法规,精通业务知识。确保执法人员人人有事干,人人能干事,人人干成事;确保执法监察队伍业务素质、政治素质过硬。

