

工作研究

加强青岛铁路土地保护问题的探讨*

郝宏国

(济南铁路局青岛土地办, 山东 青岛 266002)

在土地资产价值越来越引起人们重视的情况下, 铁路用地不断被外界“蚕食”。铁路用地的占用, 一是危及铁路运输安全, 二是制约了铁路运输的长远利益和发展, 三是铁路房地产效益损失严重。因此, 深入研究如何加强铁路土地保护, 有着重要的现实意义。该文拟以青岛铁路土地办为例, 探讨如何更好地保护铁路用地。

1 违法占地现状

铁路土地具有点多、线长、分布面广, 以生产用地为主, 城区另置地较多, 由于个别基层单位不了解我国土地管理的法律法规, 将自己单位管辖区内的铁路用地视为自己单位的“自留地”, 擅自处置铁路用地, 造成铁路用地资产的流失。青岛铁路土地办所辖范围内地形地貌较为复杂, 既有平原、丘陵, 还有山地、沟壑, 有些地方地界桩无法埋设, 给土地管理造成困难, 加上一些预留发展用地征用后暂未利用, 尤其是大中城市火车站附近的优势区位, 各类侵占铁路用地现象时有发生。有的既没有征得铁路部门的同意, 又未经城建局批准, 擅自在地界内盖起了永久性建筑物, 由于修建的房屋距铁路线很近, 严重影响着运输安全和正常的铁路改扩建工程。另外, 铁路实施提速工程, 为保证安全在地基两侧埋设铁路网, 而没有沿地界埋设, 也误导了当地农民, 他们便认为防护网内为铁路用地而网外为非铁路用地, 严重影响了铁路土地的管理。

自 2005 年 7 月起, 青岛铁路土地办根据铁道部的部署, 按照《铁路安全保护条例》的要求对管辖区内用地进行了全面清查, 至 2006 年 1 月, 共清查违章占地 2309 处, 面积为 113.86 hm^2 , 其中铁路用地

面积为 87.48 hm^2 , 占铁路用地总面积的 1.39%, 其中铁路单位占地为 265 处, 面积为 13.23 hm^2 , 占铁路用地总面积的 0.21%。

2 违法占地现象分析

出现如此之多的占地现象, 青岛铁路土地管理人员以及铁路基层站段等相关人员进行问卷调查, 共发出问卷 83 份, 收回 76 份, 经归纳分析, 其原因主要有土地管理法制意识不强、宣传力度不够、内部组织不合理、考核机制不健全、执法权限不明确、用地价值意识淡薄和人员素质较差等。

采用计分模型对以上原因影响的程度进行分析, 计分模型:

$$S_j = \sum w_i r_{ij}$$

式中: w_i 为标准 i 的权重; r_{ij} 为标准 i 的值; 决策选项 j 的名次。

权重 w_i 根据打分者的重要程度分为非常重要、颇为重要、一般重要、不太重要、无关紧要 5 个等级, 对应值为 5, 4, 3, 2, 1。其中打分者的重要程度的依据是打分者的职务、职称、学识和土地管理经验。打分者有 A, B, C, D, E, F, G。其相应的权重依次为 3, 2, 3, 5, 4, 2, 1 (表 1)。

而原因选项 r_{ij} 则根据主次分为 9 个等级, 由主到次依次为 9, 8, 7, 6, 5, 4, 3, 2, 1。最后经过加权得出每一项的总分, 得分越高者是主要原因。

由表 1 可知各项原因总分为 727, 平均分为 $727 \div 7 = 103.86$, 可直观地发现 4 项超过平均值, 按得分高低依次为考核机制问题, 内部组织问题, 执法权限问题, 宣传力度不够的原因, 这 4 项原因得分之和为 $154 + 146 + 138 + 129 = 567$, 占总分数 727 的百

* 收稿日期: 2007 - 06 - 15; 修订日期: 2007 - 08 - 27; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 郝宏国 (1973 -), 男, 山东龙口人, 工程师, 主要从事铁路土地管理工作。

分比为 $567/727 = 0.7799$ (约 80%), 下面便对这 4 项原因逐一进行分析。

表 1 违章占地原因分析

问题原因	A	B	C	D	E	F	G	计分
	权重 3	权重 2	权重 3	权重 5	权重 4	权重 2	权重 1	
法制意识不强	3	2	3	5	4	3	1	70
宣传力度不够	5	6	7	8	6	5	7	129
内部组织问题	9	7	6	7	8	6	8	146
考核机制问题	7	7	8	7	9	8	8	154
执法权限问题	6	8	5	8	7	7	7	138
用地价值意识淡薄	3	4	3	3	2	3	5	60
人员素质问题	2	1	2	1	1	2	3	30
合计	105	70	102	195	148	68	39	727

(1)考核机制问题。当前铁路基层单位私自出租、联营联建、土地作价入股的现象较为突出, 原因主要是铁路局土地管理没有被纳入到基层单位领导的年度考核, 与其政绩及利益没有有效的联系起来, 因而便出现了上述现象。

(2)内部组织问题。目前铁路局的组织结构属于直线职能制(图 1), 从铁路局的组织情况来看, 土地管理部门属于铁路局附属机构, 因而给管理带来一定困难。青岛土地办内部又分为 2 个业务科室, 即地籍规划科和用地监察科。目前虽然撤销了以前的土地站, 只保留 2 个科室, 但青岛土地办管辖区内土地分布较广, 并不便于管理, 而且原土地站的人员分为地籍和监察, 工作上有互相推诿的现象。再者, 土地监察人少地多, 缺少严密的监察制度和监察网络体系, 往往监察人员前脚刚走, 违章建筑便又搭建起来, 使监察陷入被动。

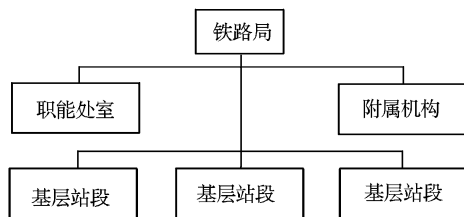


图 1 济南铁路局的组织结构图

(3)执法权限问题。青岛铁路土地管理部门是

管理铁路用地和制止违法占地行为的职能部门, 但只有土地监察权, 没有土地执法权, 而且监察力量薄弱, 不能及时查处违法占地行为。当违法占地者对铁路土地管理人员的制止不屑一顾或置之不理时, 铁路土地管理部门便显得无能为力, 只好等待地方政府的裁决, 待裁决下来时违法占地已成事实, 最后只好以罚代法或补办借地手续。例如东营市西城区改造指挥部未经铁路部门同意占用了铁路用地, 以省交通厅文件为由修建立交桥, 占用铁路用地 4800 m^2 , 铁路土地部门得知后逐级向省政府及铁道部汇报时, 立交桥已竣工, 在协商的基础上, 铁路只能通过与其签订《借地协议》来解决问题, 铁路部门的合法权益没有得到有效维护。

(4)宣传力度不够。经调查, 铁路沿线土地被侵占, 当问及当事人时, 多数人并不知晓土地管理的有关规定, 尤其是铁路用地, 更是知之甚少, 有的铁路预留地更是被随意侵占, 当事人根本就没有这方面的法律意识, 这充分说明铁路用地的宣传不到位, 没有向铁路沿线居民广泛宣传土地管理法律、法规及铁路用地的有关规定。

3 对策和建议

3.1 建立铁路内部用地管理的考核奖惩机制

将铁路用地管理纳入到全局基层单位经济责任制考核之中, 这是完善铁路内部用地管理的关键所在。应当会同企管、财务、劳资、铁路局办公室等部门联合行文, 由局长签发, 形成全局铁路用地内部管理文件, 文件要点: 一是要明确铁路用地“管用分开”的原则, 基层单位在铁路用地方面只有使用权, 没有处置权; 二是要明确土地管理局在全局的地位和职能, 是代表铁路局企业法人对土地管理的唯一职能部门, 未经土地管理部门的批准, 任何单位不得对外出租、转租铁路用地, 否则一经发现, 视为单位违纪行为; 三是明确责任, 对擅自出租铁路用地(包括房屋)造成损失的, 对单位直接领导给予行政处罚; 四是将铁路用地管理工作纳入到单位的全年一体化经济责任制考核之中, 真正使铁路用地管理工作以“法”的形式纳入铁路局的综合管理之中。

3.2 建立适合铁路内部用地管理的组织保证机制

(1)作为铁路企业法人组织, 要以维护和管理好铁路用地, 防止国有资产流失的角度, 建立起铁路

内部用地管理组织机制,具体应当是在全局及各单位建立起铁路内部用地管理网络,从铁路局 基层站段 领工区(车间)形成管理网络(图 2)。首先,要提高济南铁路局的土地管理部门在济南铁路局的地位,由附属机构改为职能部门,强调土地管理在全局的重要性。

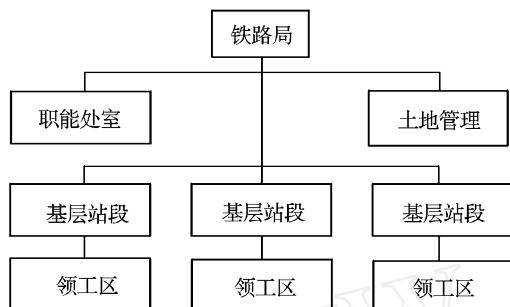


图 2 改进的铁路局土地管理网络图

(2)建立土地违法案件举报网络体系,大力拓宽举报渠道,创造良好的举报氛围。在铁路土地管理部门设立专门的举报电话,在铁路沿线的每个车站、区间设立铁路用地监察员和信息员,迅速反应有关信息,形成一个快捷、灵敏的举报网络体系,实行举报查处情况反馈制度。

3.3 加大铁路土地执法监察队伍的权限

(1)建议国土资源部对铁路土地执法监察队伍

统一授权,使铁路土地执法监察队伍取得执法主体资格,铁路土地执法监察人员在处理违章占地时,拥有了处罚权,执法监察的力度便会加大,违章占地者亦会望而生畏,起到震慑作用,从而减少了违章占地的发生。

(2)加大执法权限便可以加大对土地违法行为的打击力度,例如可以依靠地方政府的支持,借助公、检、法手段和力量,抓典型案例的查处,拆除一些群众反响强烈、社会影响较大、违法用地情节严重的违建工程,克服执法过程中存在的措施不力和打击不到位的现象。

3.4 做好宣传工作是保护铁路用地的常用手段

坚持正确的舆论导向,加大法制宣传力度,树立全民珍惜土地观念。充分发挥社会舆论和新闻媒体的监督作用,运用多种宣传工具,开展多层次的土地法制宣传活动,把全民土地观念教育工作贯穿到日常工作中,增强土地法制观念和珍惜每一寸土地的社会责任感,营造一个有利于加强铁路用地管理的社会舆论环境。可以在铁路沿线张贴标语、散发宣传资料等,同时利用广播、电视、报刊、杂志等及“六二五”全国土地日开展形式多样的有奖知识问答、典型案例剖析等形式,广泛宣传铁路用地管理工作的重要意义,以提高铁路沿线各单位和个人保护铁路用地的自觉性。

(上接第 34 页)

(5)由于没有集体建设用地流转办法,农村集体建设用地非法买卖,造成村集体利益流失。不规范的土地流转,也使广大农民土地权益得不到有力保障,侵犯农民权益的事情时有发生,对农村稳定造成了一定影响。集体建设用地转让后不能办理合法手续,一旦发生争议,买方的利益也得不到保障。

3 对策与建议

(1)建议对闲置、利用率低下以及不符合土地利用总体规划和城镇总体规划的集体建设用地,通过农村集体建设用地减少和城市建设用地增加相挂钩的政策及置换的方法进行复垦。这样有利于农村土地的集约节约利用,实现土地资源的优化配置。

(2)制定全市集体建设用地流转政策。以壮大

农村集体经济、增加农民收入、提高农村保障水平、建设社会主义新农村为出发点,出台和完善全市集体建设用地流转的收益分配和监督管理体系。这样做:有利于增加农民收入,符合国家三农政策。通过集体建设用地流转,可以有效增加农民收入,壮大农村集体经济组织,提高农村社会保障能力。有利于优化配置集体土地资源,提高土地利用效率,节约土地资源。可以更大范围内盘活存量资产,解决用地指标。有利于建立统一、平等、有序的土地市场。

(3)加强农村集体土地产权制度改革的政策研究,推进集体土地使用权登记发证工作,完善集体土地登记制度。