

如何理顺矿办、监察部门对砖瓦窑厂的监管工作^{*}

张勇¹,李现超²,闫留军²

(1.单县煤炭管理局,山东单县 274300;2.单县国土资源局,山东单县 274300)

目前,全省县级国土资源局已陆续成立5年,如何理顺矿办、监察部门对砖瓦窑厂的监管工作,是一个值得探讨的课题。矿办与监察大队是2个重要股室,如查处非法开采黏土的行为,应该由谁执行处罚权,如果黏土开采越层或超界,它既是非法采矿行为,又可能是破坏耕地行为,依据哪部法律进行处罚。涉及土管、矿办行政权限的管理对象还有很多,但对县级国土资源部门来说,2个股室部分行政业务的并存现象主要存在于对砖瓦窑厂的监管上。因此,协调好矿办、监察大队对砖瓦窑厂监管职责的分工,消除彼此工作中的误解和矛盾,以化解消极影响,创建矿产、土地和谐管理是十分必要的。

1 对砖瓦窑厂分工管理模式

(1)多数县级国土资源局依照法定职权分工管理。矿办依据《矿产资源法》(以下简称《矿法》)及其法规负责矿权登记、矿费征收、矿业违法行为的查处等业务,监察大队依据《土地管理法》、《基本农田保护条例》及其他法规负责对窑厂非法用地(包括擅自建窑)行为、明显破坏耕地的开采行为的查处工作。至于如何定性第2种违法行为,有的国土资源局按取土所在地的土地性质决定。若在一般耕地上取土的,属非法开采黏土案件由矿办立案查处;若在基本农田上取土的,属破坏耕地案件由监察大队立案查处。

(2)有些矿产资源规划工作到位的县级国土资源局,其矿办、监察大队按区域分工管理。砖瓦厂区、黏土开采规划区以内的矿业行为均属于矿办管理,矿办依据《矿产资源法》及其相关法规负责矿权登记、矿费征收、矿业违法行为的查处等业务;规划

区以外的矿业行为均属于监察大队管理,监察大队按照《土地管理法》、《基本农田保护条例》及其相关法规来惩罚非法取土行为,切实保护耕地。

(3)个别矿产资源规划工作尚未完成的县级国土资源局,其矿办、监察大队按具体窑厂行为的阶段性分工管理。一方面,非法新建窑厂和破旧窑厂翻建、扩建、恢复点火等行为均由监察大队负责处理,而正常生产窑厂的日常管理工作由矿办负责。另一方面,监察大队负责对所有窑厂取土行为首先进行罚款,以经济手段限制窑厂对土地的破坏程度,矿办随后负责对已开始生产的窑厂矿业行为进行依法管理。再一方面,凡监察大队责令关闭的窑厂,矿办要配合管理不得给予办证和收取矿费。

(4)个别县级国土资源局实行“一刀切”式地划定窑厂管理工作。矿办全盘负责对窑厂的矿产管理业务,依《矿法》及其法规行使办证、受费、查处和年检等矿业管理职能;监察大队不得介入或参与对窑厂的执法行为,除非大的违法案件由局党组要求监察大队协助查办。

2 管理模式中存在的问题

以上4种窑厂分工管理模式,均有利弊。从依法行政的原则要求来讲,这4种管理模式都有点欠科学、欠合理、欠完善的方面。其实,矿办、监察大队对窑厂的交叉或并存管理体现在双方对其矿业行为的行政执法上,也就是该矿业行为主要是非法建新窑、窑厂非法用地、非法或违法取土等行为。

第1种分工管理模式的不妥表现在违法行为的定性上和处罚权的定位上,矿办、监察大队可能因为处罚权造成工作被动或不协调。第2种分工管理模式

* 收稿日期:2008-07-15;修订日期:2008-08-30;编辑:陶卫卫
作者简介:张勇(1970—),男,山东单县人,主要从事煤炭安全生产工作。

式与第4分工管理模式有相似的不妥之处,都欠考虑法定因素。为方便窑厂管理,一步到位划定执法权限,矿办、监察大队都在其职能范围内处理问题,无论对违法行为的定性上,还是在使用法律依据上,都可能存在明显的局限性,一定程度上影响定案的准确性和办案的质量。当然,监察大队对窑厂执法的直接目的是保护耕地和规范用地,但间接上也保护了黏土的依法开采利用;同样,矿办对窑厂执法也间接保护了耕地和规范了用地。尽管双方的工作互有推动互有成效,但也不能忽视这2种分工管理的缺陷。第3种分工管理模式是在矿产资源规划尚未完成的个别县实行的,虽然对取土限定了深度,但其行为仍具有不合法的因素。为了限制取土规模和减少窑厂数量,监察大队根据取土量对窑厂进行了高额罚款,矿办再对窑厂进行管理:登记、收费、年检等。这样容易让被管理者产生“一个单位两次收费”的误解,必然有损于国土资源局的整体形象。

3 如何处理好2个部门的行政职责

首先,进一步解放思想,完善行政管理体制,规范矿产业务分工。打破原监察大队、原矿办办的行政管理业务范围,在县级国土资源局整合后的总体工作上重新定位。监察大队是国土资源局唯一的行政执法(狭义的)专业股室,它有权查处国土资源中涉及的一切行政违法行为。其法定职权不再仅

从事于土地执法,还应该包括矿产执法、测绘执法。其次,坚持依法行政的原则。正确认识矿业管理的行政主体和《矿法》及其法规的行使权。国土资源局是矿业管理的行政主体;《矿法》及其法规不再局限于矿办的法定业务内,还应该作为监察大队的执法依据。

因此,理顺矿产、监察大队对窑厂的监管工作,应立足于从2个股室的法定职权上分析,职权分工本着除同存异、互为一体的原则。原矿办有行政许可、行政收费和行政执法3大职权,而监察大队仅有行政执法权。如果把矿办的行政执法(狭义的)权划给监察大队,形成一种合法的、有效的、完善的职责分工管理模式。由此看来,监察大队全盘负责窑厂管理的行政执法(狭义的)业务,依法查处以下窑厂违法行为:①无证开采黏土行为;②越界开采黏土行为(可能是破坏耕地行为);③擅自转让采矿权行为;④破坏性开采黏土行为(也可能是破坏耕地行为);⑤破坏耕地行为;⑥窑厂非法用地行为;⑦其他违法行为(不按规定交纳矿费、不履行年检等)。而矿办负责除以上职责外的《矿法》法定管理业务。另外,2个股室应当相互配合、相互促进。监察大队有责任将案情进展告知矿办,便于矿办进行相应的矿管工作。而矿办有责任将矿管工作中发现的违法现象及时告知监察大队,必要时有责任向监察大队提供与案情相关的矿管材料。