

当前土地执法监察工作问题初探^{*}

赛永忠,李仁丽

(文登市国土资源局,山东 文登 264400)

当前,各类土地违法案件屡禁不止,造成土地资源大量流失。尽管国家实行最严格的土地管制制度,相继采取一系列严厉措施查处土地违法违规行为,但我国相当一部分地区由于缺乏有效的执法手段和明确的执法权力,土地执法难以到位,“执法难”成为全国各地普遍存在的问题。

1 当前土地执法监察的现状与特点

(1)国土资源执法机构没有强制执行权。我国实行的《土地管理法》建国后虽几次修改,但始终没有赋予国土资源部门任何强制执行权。国土资源执法机构既没有强制拆除权,也没有追究干部责任的权力,更没有逮捕拘留权,下发的《停止国土资源违法行为通知书》很多时候只是一纸空文,致使土地执法监察缺乏权威性。有关部门和有关责任单位、责任人根本不予配合。同时,在土地违法行为的处罚条款方面,有关规定过于原则、笼统,较难操作。

(2)存在暴力抗法现象。尽管保护耕地早已被定为我国的基本国策,但由于受经济利益趋使,仍有相当一部分人置国家法令于不顾,违法违规占用土地。在执法过程中,执法监察人员与违法当事人之间发生冲突的现象时有发生。据不完全统计,近年来国土资源执法人员在依法执行公务时遭到围攻、殴打的事件达2.7万件,200多人受重伤,全国已有8位执法监察人员在执行公务时牺牲。

(3)土地执法监察没有得到全社会的支持。土地执法监察维护的是国家的全局利益和长远利益,却往往难以得到理解,甚至对个别单位、个别人来说,好像还损害了他们的眼前利益,遭到其抵触反感。譬如,有些地区的农村村委会出租集体土地进

行非农业建设,是典型的违法用地行为,但这种行为一般情况下无人举报,反而能得到大多数群众的拥护。因为,对于农民来说,租金的收入远高于种地的回报。同时,国土资源管理的有关法律、法规及政策宣传不到位,群众法律意识淡薄;相当一部分土地行政案件法院不受理或受理不组织执行,淡化了土地法律的尊严和效力;土地执法监察氛围不足,开展经常性的巡回检查制度落实不够,一些土地违法案件要等到既成事实才发现等等,增加了土地违法案件执行难度,造成执法工作被动。

(4)土地执法监察机构力量薄弱。从全国范围看,普遍存在土地执法监察力量不足的现象。由于受人员编制的限制,各地市国土资源部门执法监察机构一般只有十几个人,要承担全市(县)几十个乡镇的国土资源违法案件的查处,因此,基层国土资源所成为国土资源执法监察的主要执法力量。但每个所基本只有三四个人,有的甚至一两个人,不但每个同志都担负着一定的工作职责,而且辖区内上百个村的土地动态巡查工作等全部由他们承担。他们中的大多数由于历史原因缺乏学习国土资源管理法律、法规的主动性,同时也没有得到较好的系统专业培训,在碰到具体的监察案件时,往往出现措施不力、方法不当等现象,造成部分案件处而不决,从而影响到土地执法监察的效力。

2 文登市土地执法监察的经验

在多年的土地管理工作中,文登市国土资源管理部门通过学法、执法实践,不断加强自身建设,在土地执法监察工作中积累了一定经验,连续多年被山东省国土资源厅授予土地执法模范县荣誉称号。

* 收稿日期:2009-03-18;修订日期:2009-04-20;编辑:王秀元
作者简介:赛永忠(1968—),男,山东文登人,主要从事政务管理工作。

(1)在土地执法监察工作中,遵循监察对象全面化、土地管理法制化和预防查处统一化的原则。在此前提下,尝试将多部门联合执法文章做足做好。2006年初,该市通过与公安部门积极协商,在威海市率先成立了国土公安派出所,由公安局、国土局共同选派业务骨干,配备专门执法监察出警车辆、摄像机等,旨在借助公安部门在案件调查、办理等方面的丰富经验,增强土地执法监察工作威慑力,切实搞好国土执法工作。

(2)切实实施联合执法机制。对发现和受理的国土资源违法行为,由国土公安派出所会同市国土资源执法大队下发《责令停止国土资源违法行为通知书》,现场制止国土资源违法行为,并协助配合国土部门开展调查取证等涉及国土资源经济犯罪的相关工作。对涉嫌违反《刑法》有关规定的国土资源违法犯罪案件,由公安部门直接立案处理。联合执法机制实施2年来,土地执法监察工作的威严性越来越得到社会认可。第八次卫片土地执法检查中文登市共监测图斑232个,涉及非农建设用地190宗,面积294 hm²。对发现的32宗违法用地全部依法立案查处。其中,有11宗违法占用基本农田的面积超过了0.33 hm²或占用耕地的面积超过了0.67 hm²,涉嫌触犯《刑法》,违法占地的主要责任人已被移送司法机关,另有10宗违法占地的主要责任人被建议给予党纪处分。对违法占地单位的其他行政处罚,如罚款、拆除或没收等工作都在落实中。

3 强化土地执法监察工作的几点建议

(1)广开渠道加强法律法规宣传,争取全社会的支持理解。尽管全国各地始终注意加强国土资源法律法规宣传,但相当一部分干部群众的法律意识仍然淡薄,一些地方政府法制观念依然模糊,对违法批地和违法用地的严重性、危害性认识不够。各地要充分利用广播、电台、电视、标语和宣传车等形式,利用好每年的“土地日”“测绘日”“地球日”等宣传载体,切实加强国土资源宣传阵地建设,进一步增强各级领导和广大干部群众的国土资源危机意识、依法用地意识,使各级干部深刻领会《土地管理法》的精神实质和重要意义,转变发展观和用地观,真正树立起保护耕地、依法管理、合理利用土地的理念,真正知法、懂法、守法。

(2)广泛开展素质教育,提升执法监察人员执法水平。土地执法监察工作是一项严肃的行政执法工作,要求严格,必须从根本上加强土地执法监察人员的业务道德素质教育;经常组织学习土地管理法律、法规,不断提高执法监察队伍的法律水平、业务水平和工作能力;不断提高国土资源执法监察队伍整体素质。同时要切实加强执法监察队伍建设,将具有较高政治素质、工作能力且熟悉土地管理业务的同志充实到执法机构和队伍中,确保土地执法监察人员清正廉洁,不以权谋私,不奢侈浪费,从组织上保证土地执法监察工作的顺利开展。

(3)严厉查处土地违法案件,树立土地执法监察权威。多年来全国各地土地违法案件屡禁不止,很多地区对土地违法案件的查处“雷声大,雨点小”。有些地区甚至认为查处土地违法案件就是“瞎吆喝”。2007年,文登市小观镇某村委会私自集资225万元占用耕地建设商品楼,小观国土资源所对该村委会下发了《责令停止国土资源违法行为通知书》,但该村委会置若罔闻。针对此,该市国土局坚决对其立案调查,并移送司法机关,对其依法进行了罚款、没收、拆除处理,村委会主任被刑事拘留,在当地引起了极大反响。有效预防了其他违法行为的发生。为此,对违法用地进行处理时,既要根据不同情况予以罚款、没收或拆除的行政处罚,更要按照“既要处理事,又要处理人”的要求,严肃追究土地违法行为责任人的党纪、政纪和法律责任,决不能批评了事、罚款了事或者补办手续了事,要坚决维护法律的权威和执法的严肃性。对顶风违法的重大土地案件,要从严从快查处。对违反党纪政纪的人员,要按照有关规定给予党纪、政纪处分。对触犯刑律者,坚决移交司法机关追究刑事责任,真正做到查处一案、震慑一方、影响一片,以维护法律的严肃性。

(4)强化执法监察工作手段,建立部门联合执法机制。继2006年与公安部门联合建立国土公安执法机构后,2009年文登市又借鉴先进地区经验,在取得市政府的大力支持后,与市房管、电力、水利、工商、税务部门等建立联合办案制度,规定对所有违法占地建筑一律不予办理任何证件,不予供水供电,将社会监督机制的整体效益最大限度发挥,提高土地执法监察效果,使土地执法这个拳头变得更加有力。