

浅谈国土资源依法行政存在的问题及对策^{*}

吕兰欣

(莱西市国土资源局, 山东 莱西 266600)

摘要:严格国土资源依法行政是有效保护和合理利用国土资源,促进资源持续发展的根本保证。改革开放以来,法律、法规体系逐步完善,执法机构不断健全,执法队伍日益壮大,执法力度显著增强。但由于执法环境不够完善,执法人员素质和执法水平参差不齐,目前的国土资源行政执法中仍存在一些问題,有法不依、执法不严、违法不究的现象时有发生,该文就如何解决这些问題提出了相应的对策建议。

关键词:国土资源;依法行政;问題;对策;莱西市

中图分类号:F301.23

文献标识码:C

依法行政是依法治国方略实施的核心。严格国土资源依法行政是有效保护和合理利用国土资源,促进资源持续发展的根本保证。随着我国社会主义市场经济体制的逐步完善,各级国土资源主管部门管理资源的方式,将会由单纯依靠行政手段和经济手段,逐步转向依靠法律手段为主,辅之以行政手段和经济手段的轨道上来。因此,如何推进国土资源依法行政进程将是新时期国土资源管理中期待研究的一个重要课题^[1]。

1 国土资源依法行政的实践

(1)在立法方面,为加强国土资源的管理,全国人大于1986年先后颁布了《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国土地管理法》,尔后,又经过2次修订,使两部法律日臻完善。同时,为确保《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国矿产资源法》的贯彻实施,地方各级人大及政府也相继出台了一系列的地方性国土资源管理法规和政府规章,使国土资源管理工作实现了有法可依、有章可循^[2]。

(2)在执法方面,加强了执法机构和队伍建设,加大了执法力度。初步形成了中央、省、地(市)、县、乡五级联动的国土资源行政执法体系,执法队伍日益壮大。莱西市目前各乡(镇)共设国土资源所

17个,矿产资源稽查、国土资源执法大队2个,拥有国土资源管理人员270个。“十五”期间,全市广泛开展了创建“国土资源执法模范县(市)”、“国土资源执法模范乡(镇)”活动。5年间,全市共查处各类国土资源违法案件50多件,查处率达90%以上。

(3)在执法监督方面,加强了执法人员的岗位培训,统一了执法证和国土资源违法案件处罚文书,建立健全了规范执法行为的各项制度。开展了以治理“三乱”、“行风评议”等为主要内容的行业纠风工作。同时,为了监督国土资源法律法规的正确实施,每年还邀请市人大代表、政协委员开展1~2次国土资源执法大检查,及时发现和纠正执法中存在的问题。

(4)在普法方面,近20年来,通过开展“五个五”普法活动,加强了国土资源法制宣传教育工作,提高了公民珍惜利用和保护国土资源的意识,国土资源依法行政水平有了明显提高,依法治土、依法治矿的意识显著增强。

2 国土资源依法行政中存在的问题

(1)行政执法中“缺位、越位、错位”的现象客观存在。出现趋利避害的心理,少数国土资源执法单位在执法的过程中,见到有利的事情就抢先干,无利的事情靠边站,简单的事情懒得干,棘手的事情等着

* 收稿日期:2009-09-02;修订日期:2010-05-11;编辑:曹丽丽

作者简介:吕兰欣(1969—),女,山东莱西人,助理工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:syl720819@163.com。

看。出现该管的不管,不该管的偏管,有好处的越权管,有甜头的违法管,形成了执法中的缺位和错位。在实施行政处罚中时,不经领导把关,从自身的利益出发,乱执法乱罚款。如对农民违法占地建房,按照法律规定只有“拆除”,但部分同志认为拆除阻力太大,损失太大,就罚款补办手续了事,造成执法工作的越位^[3]。

(2) 执法中“预防不够、制止不动、查处滞后”的情况比较普遍。虽然建立了国土资源执法监察网络,但不少信息员或群众抱着“事不关己、高高挂起”的态度不积极举报,加上动态巡查责任制和责任追究机制不健全,使得少数国土资源违法行为不能及时发现。同时,由于国土资源执法缺乏强硬的手段,使得发现的违法行为不能及时制止在萌芽状态,等到已构成“木已成舟”的违法事实,追究处理起来十分棘手,社会影响也较大。查处滞后不仅表现在时间上的滞后,还表现为部分工作人员运用法律法规的滞后,有的在应用新规定时套用老规定,有的在应用具体性条款时硬用普遍性条款。

(3) 执法中“程序不到位、定位不准确、裁量不适当”的情况时有发生。由于国土资源违法行为以非法占地、未批先占(采)居多,违法类型相对比较简单,较易判断认定。一方面使得执法人员在执法过程中忽视了执法程序,调查处罚一步到位,侵害了相对人的知情权和申辩权,构成程序违法。据调查,在国土资源诉讼案中,败诉案件绝大多数是在程序上出了问题。另一方面,又导致对复杂的违法行为性质把握不准,适用法律牵强甚至错误。同时,有的执法人员图简单,不视具体违法情形行使自由裁量权,处理起来往重处说,罚款额度往高处走。

(4) 部分基层执法人员素质偏低。由于少数国土资源执法人员文化素质不高,并且缺少系统的岗位培训,造成执法不懂法、执法不守法。个别执法人员在执法中态度蛮横,滥施处罚,以权谋私,损害了国土资源执法在人民群众和社会上的形象和声誉。

(5) 行政执法行为缺乏有效的监督和管理。主要表现在国土资源执法监督的机构和制度还没有完全建立起来,有的即使建立了,也是形同虚设,对违法者违法问题的查处还不能及时到位。

3 加强国土资源依法行政的对策建议

(1) 强化管理职能,加大执法力度。各级国土

资源行政主管部门要严格履行职责,依据国土资源法律法规的规定,加大对土地经营、土地登记、矿产开采、采矿权转让、国土资源执法监察等工作的执法力度,该管的要坚决管,该处罚的要坚决处罚。要加大对非法抢占耕地、违规审批、未批先占、乱采滥挖、私自交易等违法行为的打击力度。在查处违法案件时,要严格执行《行政机关移送涉嫌犯罪案件的规定》,对构成犯罪的依法移送有关司法部门处理,不得搞以罚代法^[4]。

(2) 加强执法人员培训,努力提高业务水平。一是要加大培训力度。主要是加强对国土资源法律知识和专业技术的培训,使执法人员能熟练掌握相关的法律法规知识和执法程序,努力避免和减少在执法程序方面的错误。二是严格把好行政执法人员的进口关。对新进国土执法人员要坚持采取考试和考核相结合的方式,选拔合格的执法人员上岗,对在岗的行政执法人员,要严肃纪律,加强监督。要坚持和完善执法人员资格认定和持证执法制度,及时淘汰不适合从事行政执法的人员,努力造就一支政治过硬、业务精良、廉洁高效的国土执法队伍。

(3) 健全完善配套的法律、法规制度。由于国土资源法律体系尚处于健全完善阶段,不少法律法规重叠交错,互不配套,操作性不强,政策法律之间甚至有“打架”现象,稳定性较差,弹性过大,政策法规的交错调整难以及时跟上国土资源违法行为发展的新形势,使得很多问题模棱两可,尤其在违反土地管理法的处罚中缺乏具体明确的操作条款,有的甚至还是未涉足的法律“盲区”,从而导致在具体的国土资源执法操作中无所适从。因此,建议在开展的《中华人民共和国土地管理法》修订中进一步修订完善。比如,对不交土地出让金如何进行处罚、现行农村非法抢占耕地建房的处罚都要足以明确化,以真正做到有法可依。要进一步健全和完善行政执法责任制、行政执法公示制、行政执法监督制和行政执法过错追究制度,并使之真正落到实处。要进一步明确行政执法权限程序,增强国土资源行政执法的透明度,强化执法人员的责任意识。要充分发挥行政监督、司法监督和舆论监督的作用,对检查中发现的问题,要及时整改,坚决纠正。

(4) 进一步加强国土资源管理队伍建设。严肃队伍纪律,规范队伍管理。继续实行服务承诺制度、首问负责制、窗口办文和限时服务制度、政务公开制

度等,进一步改进服务态度,提高服务质量;进一步加强干部的管理,坚决杜绝“吃、拿、卡、要”行为,防止工作方法简单粗暴、态度生硬、作风粗俗;严厉查处国土资源执法人员违规违法行为,净化干部队伍,塑造国土资源执法队伍的新形象^[5]。

参考文献:

- [1] 宋建勋. 莱西市以科学发展观推进国土资源管理工作[J]. 山东国土资源, 2009, 25(12): 63-64.
- [2] 焦点访谈. 《行政许可法》带来了什么——推进依法行政(五)

[EB/OL]. [2004-07-04]. <http://www.cctv.com/news/china/20040704/100693.shtml>.

- [3] 关于印发《青岛市司法局行政处罚自由裁量权实施办法》的通知[EB/OL]. [2009-06-26]. <http://www.qingdao.gov.cn/n172/n8462546/n8475367/n8475371/n8475373/9126988.html>.
- [4] 刘胜文, 冯霞, 郭胜海. 强化土地资产的管理与开发整体推进经营现代化城市的水平——现代化城市土地资产经营观念初探[J/OL]. <http://www.gtzyzj.com/DaDiYC/go.asp?id=706>.
- [5] 宋建勋, 王德茂. 莱西市国土资源局创建优秀办文窗口的具体做法[J]. 山东国土资源, 2007, 12(4): 41-42.

Primary Study on Problems Occurred in Legal Administration of Land and Resources and Its Countermeasures

LV Lanxin

(Laixi Bureau of Land and Resources, Shandong Laixi 266600, China)

Abstract: Administration by law of land and resources strictly is the guarantee for effective protection, rational utilization, and sustainable development of land resources. Since the reform and opening up, laws and regulations have been gradually improved, law enforcement agencies improved, law enforcement group has been growing gradually, law enforcement has been significantly enhanced. However, due to inadequate law enforcement environment and different level of law enforcement officers, there are still some problems in administrative enforcement of land and resources currently. Pointing to these problems, relative countermeasures for strengthening land enforcement have been put forward in this paper.

Key words: Land and resources; law enforcement; problems; countermeasures; Laixi city