

# 临沭县国土资源执法监察工作调查与思考

季相卫

(临沭县国土资源局, 山东 临沭 276700)

**摘要:**临沭县针对基层土地违法行为,建立起发现、报告、制止、查处、消除、问责的“六位一体”的执法监察长效工作机制。通过改革执法监察体制,壮大执法监察队伍,增强执法监察科技含量,完善执法监察长效机制,切实解决国土资源基层土地违法案件发现难、制止难、查处难的问题,为加强国土资源执法监察工作提供参考。

**关键词:**国土资源;执法监察;长效机制;临沭县

**中图分类号:**F301.2

**文献标识码:**C

临沭县位于山东省东南部的鲁苏交界处。全县辖8个乡镇,2个街道办事处,1个省级经济开发区,287个行政村居,63万人口,总面积1 010 km<sup>2</sup>。近年来,随着全县经济社会的高速发展,用地需求也相应加大。供需矛盾越来越尖锐,国土资源执法监察的任务也越来越繁重。为切实解决问题,临沭县国土资源局审时度势,探索走出了细化权责、分层执法、全面覆盖、全程监管的国土资源执法监察新思路。

## 1 调查情况

### 1.1 违法占地由开发区向乡镇转移

违法占地由单一的经济开发区为重点向周边乡镇蔓延,其中主要集中在乡镇驻地及周边区域。2010年与2009年相比,乡镇违法占地面积同比增长36%。全县最偏远的2个乡镇连续2年都有违法占地。

### 1.2 违法占地的危害性

以2010年形成的县级财政收入为例,自2008年以来的违法占地亩均县级财政收入仅为1 700元,不仅破坏了耕地、浪费了资源,更造成了土地的无序利用,在某种程度上阻碍了县域经济的发展。

### 1.3 违法占地情节和性质严重

国土部门在查处过程中大多存在“门难进、人难

找”等情况,调查往往陷入停滞。甚至有的违法占地者胆大妄为,无视国土部门的制止和警告,顶风而上,极为嚣张。在某违法占地查处现场,当事人拒不配合调查;在某乡镇违法占地现场,曾出现违法占地当事人殴打、围堵执法人员的现象。

## 2 违法成因

### 2.1 违法违规占地取证难

有的部门打着招商引资的旗号,不经依法批准或改变土地用途就拉院墙、搞建设。一些地方片面强调经济发展,对违法占地采取默许、纵容、指使的态度,不仅助长了违法用地现象的发生,也给违法行为的调查、取证和责任追究等工作带来了巨大阻力。

### 2.2 行政强制措施难以有效实施

国土部门没有强制执行权,是土地违法行为难以快速彻底查处的根本原因。国土部门须在完成必要的立案、取证、下达行政处罚告知书、听证、复议、下达行政处罚决定书等程序之后,方可向法院申请强制执行,一套程序走下来,最短也需要近半年的时间,此时违法建筑早已落成。土地违法当事人容易片面地认为国土行政执法力度不够,反正不会强拆,更是助长了其嚣张气焰<sup>[1]</sup>。

### 2.3 农村集体土地管理相对滞后

农村违法案件面积小、数量大、覆盖面广,主要

\* 收稿日期:2011-08-26;修订日期:2011-11-17;编辑:陶卫卫

作者简介:季相卫(1981—),男,山东临沭人,助理工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:lylsjxw@163.com。

表现在农村住宅用地和副业养殖及小型加工企业用地问题上。一是农村适龄青年结婚跟风建房现象较为严重,农村宅基地一直是土地管理工作的难点和热点,特别是近几年来建设新型农村社区,绝大部分村居不再新划宅基地,村内空闲地置换难度较大,一些农村适龄青年因急需结婚用房,往往就在村周边私自换地建房。二是村民搞副业建养殖场和小型加工企业用地情况增多,大多都是用大砖圈起的简易院子,根本达不到办理用地手续的最低要求,执法人员查处制止或者现场推倒后,用不了几天,又突击建设起来,彻底根除难度较大。

### 3 应对措施

#### 3.1 壮大执法监察队伍

2010年,临沭县将执法大队升格为副科级建制,下设综合科和3个执法中队,配备专职执法人员13人。各基层国土所设立专职监察员,统一配备车辆、电脑、照相机、录音器材等执法装备,强化办案能力。3个执法中队与基层所执法权责界定清晰,各负其责,密切配合。全县设立秘密信息员30名,以村居为单位聘任国土资源执法监察信息员300名,吸收社会力量参与执法。定区域、定人员、定责任、定时间,县局执法大队统一组织协调国土资源执法工作,3个中队包片调查落实,各基层所严格动态巡查,村级充分发挥执法监察信息员作用,确保国土资源违法案件早发现、早报告、早制止、早查处。

#### 3.2 明确执法监察权责

建立了由局执法大队、监察科、法规科、信访科组成的联合办案机构。涉及土地、矿产、测绘违法案件及信访案件,执法监察大队负责组织查处,并具体承担调查取证、处罚报批、罚没款收缴等工作;执法监察科负责案件的执法监督工作,并具体承担立案审查、处罚审核等工作;政策法规科负责案件的行政执法过错责任追究工作,并具体承担听证、复议、诉讼和司法协助等工作;信访科负责信访案件的受理、承办、转办、督办和汇总上报等工作。

#### 3.3 增强执法监察科技含量

利用临沭县国土资源电子政务平台、手机办公系统,建立从土地违法案件受理、立案、调查、处理到申请法院强制执行的一整套流程,数据高度共享,实现违法案件查处数据在各级国土资源执法监察机构

间的传输及时、动态、全面、准确。以临沭县村庄地籍管理系统为数据基础,利用农村远程教育系统,将农村宅基地管理纳入网上审批,并及时公示,实现国土资源网络化、公开化、即时性管理。

#### 3.4 健全执法监察制度

(1)建立严格的责任追究机制。切实落实乡镇政府主要负责人是第一责任人的责任追究机制,不仅要对本辖区内审批的用地负责,还要对所有实际发生的用地负责,确保守土有责、有方、有效。同时,对于违法违规用地行为按照“谁拍板、谁负责”的原则,严肃追究相关责任人的责任,真正将查处土地违法与职务晋升硬性联系起来,充分体现土地管理法律、法规的严肃性。

(2)建立完善的巡查监管机制。进一步细化巡查区域,加大日常巡查力度和频率,严格实行即时报告制度,并通过建立巡查记录簿、违法案件台账、立案登记簿等,落实巡查责任,将工作做在违法行为发生之前,预防、制止违法事实形成。充分发挥乡镇、街道预防控制、即查即拆的防控功能,将动态巡查责任落实到村居负责人身上。即由村居干部向乡镇政府缴纳保证金,每出现一例瞒报、漏报违法用地扣除一定数额的保证金,并负责拆除违法建设,均已取得了较好的效果。同时,建立举报奖励机制,鼓励并奖励人民群众举报土地违法案件,充分调动广大人民群众举报的积极性,形成基层执法监察网络,从根本上扭转土地执法的被动局面<sup>[2]</sup>。

(3)建立有力的联合查处机制。进一步强化各相关部门的监管责任,在办理相关审批、核准、备案、登记等手续时,要对项目用地的合法性进行严格审查,从源头上减少违法违规用地的发生,切实做到合法、规范使用土地资源<sup>[3]</sup>。加大违法违规用地的查处力度,大力推行以乡镇政府为主体的联合执法,充分发挥国土、公安、监察、住建、规划等相关部门密切配合的作用,形成政府主导、部门联动、互相协调、共同推进的联合执法机制<sup>[4]</sup>。对重大和典型土地违法案件的查处力度,切实做到从重从快,适当进行公开处理和曝光,形成查处违法案件的高压态势和声势<sup>[5]</sup>。加强涉土信访工作,严格落实属地管理,继续实行陪访约谈制,使群众的合法权益和社会稳定得到有效维护。

(4)建立高效的集约用地机制。实行建设用地报批联席会议制度,用投资强度、亩均税收贡献等指

标严格控制新上项目用地,凡是违法占地项目一律不列入县里半年和全年考核范围。对圈地不开发及工程迟迟不竣工的,建议通过收取闲置费、协议或无偿收回等方式及时予以处置。鼓励已有企业通过技术改造和产品升级,提高用地集聚度,使有限的土地产生最大的效益。坚持走集约化、规模化发展的路子,建立部分标准厂房,对落户开发区的中小企业集聚发展,同时以能耗、效益等为考量指标,建立有序退出机制。加大对乡镇存量及闲置土地的处置力度,提高整合利用水平,采取腾笼换鸟等模式,实现零用地招商。严禁小项目、小作坊乱圈乱占,特别是对于农村手工业作坊,建议参考养殖小区建设,在乡镇驻地或较大规模的社区边缘,设立集中发展区,以解决用地难题<sup>[6]</sup>。

## 4 结语

从临沭县在国土资源执法监察方面的主要做法可以得出,只有不断延伸土地管理触角,强化预防和

快速处置能力,赌疏结合,建立起发现、报告、制止、查处、消除、问责的“六位一体”执法监察长效工作机制,才能从根本上遏制基层土地违法违规行为的发生,才能逐步规范土地管理和利用秩序,不断提升国土资源管理和服务水平,促进经济社会健康平稳较快发展。

## 参考文献:

- [1] 赵君. 国土资源执法监察分析[J]. 经济视角, 2011, (1): 26.
- [2] 曾凡泉. 以动态巡查促执法监察再上新台阶[J]. 学习月刊, 2008, (10): 25.
- [3] 丁朝阳. 土地执法监察怎样才能更有效[N]. 国土资源报, 2005-03-04.
- [4] 孙连彬, 李亮. 如何加强临沂市兰山区土地执法监察工作[J]. 山东国土资源, 2009, 25(4): 18-20.
- [5] 褚学胜, 冯海燕. 浅谈新形势下国土资源执法监察工作[J]. 山东国土资源, 2011, 27(2): 59-61.
- [6] 张程光, 曲哲, 任家强, 李楠. 开发区不同行业工业用地集约利用水平评价[J]. 山东国土资源, 2011, 27(7): 57-59.

# Survey and Thoughts on Land and Resources Law Enforcement Supervision Work in Linshu County

JI Xiangwei

(Linshu Bureau of Land and Resources, Shandong Linshu 276700, China)

**Abstract:** Pointing to the origins of illegal land use in base in Linshu county, a new supervision mechanism named "Six in One" has been established, they are discovery, reporting, restraint, investigate, eliminate and accountability. Through the reform of law enforcement supervision system, law enforcement and supervision teams have been depended, scientific and technical content of law enforcement has been strengthened, and long-term law enforcement to monitoring mechanism has been improved. It will effectively resolve the difficult problems in finding, prohibiting and conducting illegal use of land and resources. It will provide references for strengthening law enforcement work of land and resources.

**Key words:** Land and resources; law enforcement monitoring; long-term mechanism; Linshu county