

临沭县国土资源执法监察工作新机制探讨

周洪杰

(临沭县国土资源局, 山东 临沭 276700)

摘要:以山东省临沭县为例,通过对基层违法违规用地行为的现状、成因、发展趋势进行综合分析,提出解决问题的具体措施和办法,以期对加强基层国土资源执法监察工作有所裨益。

关键词:国土资源;执法监察;临沭县

中图分类号:F275.4 **文献标识码:**C

国土资源执法监察工作是贯穿土地管理和利用全过程的保障线和生命线,随着经济社会的高速发展,土地供需矛盾日益尖锐,国土资源执法监察的任务也愈加繁重和艰巨。在日常工作中,更存在执法手段不硬、执法体制不顺、个别政策滞后等突出问题,临沭县国土资源局通过提高预防和处置能力,探索构建基层国土资源执法监察工作新机制,维护经济社会可持续发展,确保社会稳定。

1 违法违规用地形势分析

1.1 违法占地区域分界明显

城镇驻地及周边地区违法占地宗数和面积分别占违法总量的95.6%,93.1%,其他地区仅为4.4%,6.9%。土地违法行为的易发区、多发区在农村,但重灾区却在开发区、驻地街道等经济条件较为发达的地方。

1.2 违法占地类型呈现三极化

从立案查处的土地违法案件的宗数和面积占比看,工矿企业占总数的21.2%,69.9%;养殖用地占总数的50.9%,15.3%;住宅用地占总数的15.9%,7.3%;其他用地占总数的11.9%,7.5%。与前几年相比,违法违规用地呈现出工矿企业用地居高不下、养殖用地违法数量明显增加、个人建房违法占地屡禁不绝等3个特点。

1.3 违法占地危害性较大

国道、省道及县乡主要道路两侧大多是优质耕

地集中区,但由于地理位置优越,交通便利,往往成为违法占地的首选。违法占地不仅破坏了耕地,其低廉的获取成本,恶劣的圈占抢占,极低甚至几乎为零的产出,冲击了合理的用地秩序和土地市场建设。以2012年形成的县级财政收入为例,违法占地亩均县级财政收入仅为2900元,仅为该县工业项目亩均最低产出标准的3%。

2 形成违法违规用地的原因

2.1 基层政府主导违法占地行为仍然存在

从国土资源部或各地挂牌督办的违法违规用地案件看,凡是性质严重的土地违法行为,大多都涉及地方政府主导,或以招商引资发展经济为名,或以土地流转之称,由村居或镇街直接同开发商、企业签订土地入股协议,规避审批,不经依法批准改变土地用途搞建设,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。农村干部换届时,宅基地、养殖场等用地问题总是成为竞选的私人允诺,以至于对违法占地采取纵容、指使的态度。

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,在查处过程中大多存在“门难进、人难找”的情况,是土地违法行为难以快速彻底查处的根本原因,也是多年以来一直制约国土资源执法工作的难题。直到2008年,《中华人民共和国城乡规划法》颁布实施,基层执法效果

得到了加强,但也仅限于镇街综合执法消除违法建设,相对违法违规用地的复杂局面也是鞭长莫及。

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,主要表现在小型加工企业和农村住宅用地及养殖用地问题上。村民搞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到后,用不了几天,又突击建设起来,彻底根除难度较大。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。还有建设养殖场选址大都要求靠近水源的地方,占用优质耕地较多,污染了环境^[1,2]。

2.4 违法占地行为处理偏软

土地执法过程中存在偏轻偏软的问题,更多的时候是罚款了事,对责任人的处理也不到位,责任追究大多只是警告或记过处分,且真正落实时对其职务晋升的影响并不明显。

3 对策建议

3.1 建立大执法格局

(1)要壮大执法监察队伍,层级配合、立体巡查。在县局执法大队与基层国土所之间,以2~4个乡镇设立一个执法中队作为联接,各基层所设立专职执法监察员。执法巡查要定区域、定人员、定责任、定时间,确保国土资源违法案件早发现、早报告、早制止、早查处。同时,争取专项资金支持,由县级政府发文,建立村级国土资源协管信息员队伍,实行协管保证金制度,加强源头监控。

(2)要明确职责,相互配合、相互监督。在执法大队下设立执法综合科和若干个执法中队,同时将信访科、监察科、法规科一并纳入大执法格局。综合科负责违法线索台账梳理和文书报表、立卷归档和移交移送;中队负责现场调查取证、处罚报批、罚没款催缴和结案;监察科承担立案审查、处理决定审查、结案审查、案卷归档审核;法规科负责行政执法过错责任追究,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;信访科负责信访案件以及12336举报电话的受理、承办、转办、督办和汇总上报;基层所负责日常巡查发现、现场制止。

3.2 落实属地管理责任

(1)明确监管责任主体。镇、村主要负责人是第一责任人,不仅要对辖区内审批的用地负责,还要对所有实际发生的用地和涉土信访负责,确保守土有责、有方、有效,对违法严重导致被市以上机构约谈的实行一票否决。

(2)建立完善的监管体系。在乡镇由镇建办、城管执法中队、国土所组成土地综合执法中队,与国土执法队伍紧密配合,联合巡查、互通信息、共同问责。在村居,实行村居干部土地管理责任制,将违法占地与农村干部工资待遇、镇街对村居综合考核得分挂钩,消除违法占地时村居干部必须到场参与,杜绝明查暗帮行为,彻底消除、严防死控农村违法占地。

(3)严格落实责任追究。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,并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。

3.3 健全共同监管机制

(1)要强化部门间涉土初审环节的信息互通。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。凡是违法占地项目一律不列入县综合考核范围。

(2)要强化消除违法占地时的协调联动。从县级层面与公安部门建立综合执法机制,与法院建立违法占地前期制止先予执行机制,与监察部门建立违法用地警示约谈机制,提高案件移交、移送、没收、执行效率,大力推行以镇街政府为主体的综合执法,将“强制执行”引入快车道,增强执法刚性^[3]。

(3)要强化刚需性用地的分类疏导。针对微小企业用地走集约化、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。针对小项目、小作坊,特别是对于农村手工业作坊,可在城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^[4]。针对农村宅基地,可通过建立宅基地有偿退出、超占面积有偿使用等方式开源节流,并统一规划通过社区建设、危房改造和实施增减挂钩等形式,一并解决。

4 结语

通过创新执法监察体制,强化土地监管属地管理主体责任,提高执法监察工作效能,健全完善共同责任机制,建立起发现、报告、制止、查处、消除、问责衔接通畅的长效工作机制,可从根本上遏制基层土地违法违规行为的发生,持续规范土地管理和利用

秩序,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(中旬), 2011, (1):137.
- [2] 陈立峰,董艳秋. 浅谈农村国土执法监察工作中存在的问题及对策[J]. 浙江国土资源, 2003, (5):42.
- [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] 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.

Study on New Mechanism for Monitoring Land and Resources Law Enforcement in Linshu County

ZHOU Hongjie

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

Abstract: Setting Linshu county in Shandong province as an example, through a comprehensive analysis on present condition, origin, development trend of illegal land use in basic level, relative countermeasures to solve the problems occurred in land use have been put forward in order to strengthen law enforcement work.

Key words: Land and resources; law enforcement supervision; Linshu county