

试论当前基层土地执法难的原因及对策

朱鲁侠

莘县自然资源和规划局古云中心所 山东 聊城 252428

[摘要]土地执法是保障全面落实土地法律规定,有助于履行土地管理职能,对维护土地管理秩序发挥着重要的作用。近年来,我国土地立法实施和监督的立法不断完善,土地管理得到加强。然而,现有土地执法机构和相关体制机制较薄弱,经济发展与资源利用之间差距较大,造成国家和地方土地资源利用矛盾家居,增加土地管理执法实施的难度。本文针对当前基层土地执法难的现状以及原因进行了分析,并提供了相应的对策,为我国土地资源合理利用以及解决土地执法困难的问题提供有效帮助。

[关键词]基层土地管理;土地执法难;原因;对策研究

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2020.04.347

引言

目前我国总体土地执法监管形势较好,然而在基层土地管理中还普遍存在着违法案件查处难、制止难及执行难的问题,违法违规用地案件频发,导致土地资源社会矛盾突出、利益协调困难等问题。因此,相关部门必须加强基层土地管理,重视基层土地执法难问题,遏制土地违法行为。

一、土地执法难的成因分析

(一)土地法律意识薄弱

我国90%以上的土地都属于农村用地,由于我国《土地利用法》的宣传和实施力度不够,部分基层干部或农民不能充分认识到土地在开发过程中的长期利益,土地保护意识淡薄,导致土地利用及规划不合理的使用现象^[1]。一是干部对土地保护的重要性认识不深,对涉及土地管理的法规的禁令和审批程序不了解、不警惕,缺乏法律意识,未能对土地侵权行为进行有效监督和及时应对,导致案件查处出现延误。第二,有关农村土地的法律和政策没有得到充分宣传和宣传。只有少数乡村居民清楚了解乡村土地的批地程序及管制土地用途的规定,出现违章建设和乱建行为。

(二)管理机制不够健全

目前基层土地执法体系和管理机制还不够完善。例如其他职能部分不能有效配合及协助土地执法人员开展工作,降低了土地执法效率。此外,由于相关土地法的法律法规界定不够清晰,可行性较低,过于僵化等问题,导致执法过程周期较长,对于违法用地行为的制止力度不强^[2]。

(三)违法现象制止难

在基层土地管理方面,对违法土地占用行为缺乏执行权力。现阶段土地执法人员只能执行监督及管理职能,并不能从根本上遏止非法开发土地。首先由于基层执法人员自身权责的限制,缺乏执行强制措施的权利,还要依照程序申请,程序较多,持续较长,增强执法难度^[3]。其次,违法使用土地资源者在对于其执法过程中不协助配合其工作,导致工作人员无法及时按照规定程序进行立案、取证和调查等工作。此外,对于违法占用土地的处罚力度较小,只有较少的罚款数额,难以对违法使用土地者起到约束作用,存在部分违法者在接收处罚后,继续非法占用土地。

(四)执法队伍建设不足

首先是部分土地管理和执法人员专业技能较差、综合素养偏低,对自己的职责缺乏了解,及缺乏合理利用土地资源和行政执法、案件解决程序等方面的理论知识。其次,执

法和监督机构规模小,权力范围广,而控制过程缺乏法律性和科学性。由于执法人员人身安全无法有效保障,在阻止非法占用土地时,往往会遇到暴力抵抗,这导致了执法人员人身安全的不确定性,使其执法过程中存在畏惧心理。此外,此外,在处理普通案件的执法人员中,还存在不遵守法律法规、不遵守程序的现象,严重影响了当地土地管理机构的形象。

二、基层土地管理执法困难的对策研究

(一)做好普法宣传教育工作

要想转变地方土地管理部门的管理理念,必须加强普法力度,提高管理效率。在行政执法方面,要结合相关土地法的法律法规及监管措施,加强普法力度、提升服务观念。在违法占用案件发生前加强预防管理工作,从普法宣传教育入手,广泛深入宣传土地管理法律法规,对基层干部和民众进行深入的普法教育,营造良好执法氛围,真正实现对土地违法使用现象的有效管理^[4]。例如,通过对部分典型土地违法使用案件进行曝光,并及时公布惩处结果;与传媒进行现场直播、举办社会各界参与的执法现场会议、在电视网上播放有关违法行为的调查;通过举办法律法规的宣传讲座,提升公众土地法律保护意识等,将执法和普法结合,提升执法效率。还可以通过群众的监督,以微博、微信等新媒体为渠道接受对于土地违法行为的社会监督、举报,并发布宣传相关违法使用土地的危害和后果,有效维护人民群众合法权益,提高基层干部以及公众的认识,为依法合理利用土地、科技节约土地、节约土地营造良好氛围。

(二)加强执法队伍的建设

土地资源执法监察工作的关键是执法人员,执法人员的专业素质是保障我国国土资源执法监察工作有效开展和推进的关键因素。主要从招聘、培训及管理等方面综合提高执法人员的专业能力和素养水平。首先要严格把控人才选拔流程,以专业能力、素养能力的考核为基准,吸引专业的高素质人才到执法队伍中来。其次要加强业务培训,定期举行业务能力及相关立法教育,并在培训结束后举行对应的考试,通过考核奖惩机制来加强执法人员的责任意识,要求执法人员持证上岗,加强其业务能力的提升。

(三)加快完善土地管理立法

最新修订的土地管理法律法规仅对《土地管理法》的开发利用报批作出了修改,但是就土地执法监察的具体流程和内容并未作出详细和具体的规定。因此,各级土地管理部门

应对针对当前监测土地法执行情况中出现的问题,提出切实可行的解决办法和措施,及时作出措施和提出预案。首先是建立对民众非法占地进行违章建筑的经济处罚标准以及实施强制执行标准,根据土地资源利用总体规划、违占面积大小及社会影响作为参考依据,并对其具体标准进行细分。其次,应该建立并优化可行性更强的土地执法监察程序,缩短土地违法利用案件的查处时长,从发现到处罚决定做出应以5个工作日为宜。最后,加快修订相关立法明确集体土地流转、土地分割等相关主体的权利义务和法律责任等^[5]。

(四) 严格把控执法程序

违法用地查处必须保障其程序合法合规,构建科学规范的执法机制,如对案件协调、案件监管、督察督办等流程进行规范。严格规范查处的每个案件,严格按照“事实清楚、证据确凿、法规准确、量罚恰当、手续完备”的要求,让案件经得起听证、行政复议及行政诉讼等审查。通过互查互纠机制,不断提高执法能力。此外,还要做好执法各个环节的书面记录,对立案、调查取证、审理、处理决定、执行、结案等行政执法活动全过程进行跟踪记录,确保所有执法工作有据可依。

(五) 强化土地执法考核制度

建立完善的土地执法考核机制,明确行政权限,提高执法人员的积极性。一是内部考核机制,在目标管理中引入问责制,特别是在组织设计、人员队伍建设、查处预防、案件调查等方面,以及检查制度的质量指标,确保依法执法工作的落实,惩奖分明,激发活力,提高员工工作质量。其次,建立外部土地执法考核制度,对执法人员的考核结果进行公示,任命土地违法使用案件责任人,定期公布他们处理的案件的结果,并采取广泛的公众监督,并将公众满意度作为考察执法人员的一个重要参考依据^[6]。

(六) 优化土地执法监督机制

权力的完善取决于其自身的监督体系的完善,即权力的相互制约及社会监督。从长远来看,缺乏监督必然导致腐败。保护土地资源不仅是政府的责任,也是整个社会的责任。因此,作为政府机构,土地法的执行权力必须由政府监督和审计等职能机构来监督,并充分利用非政府组织和民众团体的作用,确保合法有效地行使土地权。同时,加强土地审批预处理、事中处理和批后处理,使土地资源利用合法合理,土地项目审批建设有序化及合法化。

(七) 加大土地执法力度

必须为执法机关提供必要的场地,提供交通、通信和其他设施,为案件解决提供必要的环境,并为执法人员配备真正的执法权力。由政府主导,相关基层部门协调配合,切实加强对于土地违法案件的查处力度。一旦发现违反土地管理法规行为,应立即制止,遏制其停止工作并拆除。针对影响较大的违法使用者,集中力量一抓到底,从重处罚,严格执行^[7]。在案件管理过程中,典型案件的诉讼过程可以通过有线电视和广播节目广泛宣传,表明政府依法打击土地违法行为的坚定决心和立场,从而对土地法的适用起到了强大的威慑作用,提高了土地法的有效性。

(八) 明确监管责任主体

基层在土地管理方面发挥着先锋作用,只有在地方政府的积极支持和有效配合下,才能对依法用地加强控制,提高土地执法的有效性。因此,在新形势下,要加强对地方党的主要领导的鼓动,增强地方政府作为保护土地主要责任人的意识,增强基层领导保护土地的责任意识和担当意识,要形成依法使用、科学合理、节约集约使用土地的意识,能够有效减少和遏制土地非法使用的行为。

(九) 健全共同责任机制

根据共同责任制划分动态控制土地执法方面的责任,必须在适当的时候组织规划和市政管理等联合检查。在坚决纠正违法行为的基础上,各职能部门应参与调查和严肃处理侵犯土地权利的完整事实,并果断确保调查机关的工作人员共同掌握和管理。土地执法监督机构一旦发现违规行为,不仅必须及时要求停止违规行为,还要加强信息交流机制的作用,一是对土地违法行为加快审批日程,充分发挥城市建设、房地产、金融、商业等部门的职能。在违反土地法例的情况下,这些机构会停止接受触犯土地法例的人士的事项办理,起到警示等作用。二是建立与纪检、司法机关的合作机制,加强土地违法案件侦查、移送等方面的协调配合。三是与各大属地服务单位建立协调机制,积极探索,努力建立协调纠错机制,推动合法项目优先开展^[8]。

三、结束语

土地资源是可持续社会发展的重要条件,也是一个重要的生产要素。随着我国城乡经济的快速发展和房地产市场的兴起,也引发了各种由经济利益驱动的土地违法行为,由于基层干部和民众的土地法律意识薄弱,当前的管理机制不够健全以及执法人员队伍建设等问题,执法监察困难成为基层土地管理的主要问题之一。有效解决土地管理执法问题,需要基层干部切实转变管理观念和方式,建立全面有效的管理机制,通过做好普法宣传教育工作、加强执法人员队伍建设、加快完善土地管理立法、加大土地执法力度等切实解决执法管理问题。

参考文献

- [1]关于当前基层土地执法监察工作的思考[J].浙江国土资源,2017(10):12-13.
- [2]钟恬.我国基层土地执法监察现状及对策研究[D].中国人民公安大学,2017.
- [3]李玲.新形势下基层土地执法监察存在的问题及对策[J].现代农业科技,2016(12):351-352.
- [4]樊朝峰.基层土地执法监察工作探析[J].农业技术与装备,2016(03):34-35.
- [5]史建军.浅议土地执法监察的难点及对策[J].党史博采(理论),2014(02):42.
- [6]张笑寒,张瑛.浅析土地执法难问题及对策[J].江苏农业科学,2012,40(03):416-417.
- [7]周艳茹.浅谈基层土地执法监察中存在的问题及对策[J].科技创业月刊,2012,25(01):75-76.
- [8]范德种.基层国土资源管理存在的问题及对策[J].国土资源,2008(12):36-38.