

土地执法困难及其应对措施

杨世铨

宁夏彭阳县自然资源局 宁夏 固原 756000

摘要:近年来,随着我国经济的发展,土地资源的经济效益也逐渐提高,然而,现有的土地面积已无法满足人们对土地资源的需求。农村居民建房的积极性增加,无序乱建、未批先建、批小建大、批东建西等土地违法问题逐步显露,愈演愈烈,已经成为突出的法律问题和社会问题。因此,我们应深入分析这些现象产生的原因,并从多个角度出发,探讨如何强化土地执法力度,以促进土地资源管理的有效开展。

关键词:自然资源执法;困难分析;应对措施

引言:土地执法是自然资源管理部门的重要职责,相关部门一直高度重视耕地保护问题,多次对耕地保护作出安排部署。从“保障粮食能源安全”到遏制农村乱占耕地建房,再到遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”,充分表明国家对耕地保护的要求越来越严格,责任越来越重。任何时候都不能放松对耕地保护的重视,要紧紧盯住耕地特别是永久基本农田变化情况,对违法行为“早发现、早制止、严查处”,加大执法查处与追责问责力度,将“严”字落到实处。

1 自然资源执法的重要性

国家领导人强调:耕地是粮食生产的命根子。要强化地方部门主体责任,完善土地执法监管体制机制,坚决遏制土地违法行为,牢牢守住耕地保护红线。机构改革以来,自然资源执法领域不断扩展,由土地、矿产、测绘逐步向林草、规划执法延伸,同时,扫黑除恶、“大棚房”另案处理、WJBS清查整治、农村乱占耕地建房等各类专项行动在完成前期攻坚的基础上,已全面转为常态化监管,任务不减、责任不减、要求更严,“行百里者半九十”的风险始终“如影随形”^[1]。

自然资源事关生态文明建设和人民群众切身利益,如何适应新任务、迎接新挑战,依法依规行使职权、不卑不亢维护法律权威、维护群众权益,我们要坚决落实国家和省各项决策部署,聚焦粮食安全、资源安全、生态安全等重大战略性问题,充分发挥自然资源执法“保驾护航”作用,创新执法巡查方式,综合运用卫片执法检查、执法动态监测监管系统等信息化、科技化手段,聚焦重点区域、重要时间节点,加大监管频次,严厉打击违法占地、破坏耕地、盗采矿产资源等违法行为,始终保持对自然资源领域违法行为的高压态势。

国家领导人多次实地考察黄河流域生态保护和沿岸省区发展情况,并作出了一系列重要讲话和指示批示,

强调要牢固树立生态红线的观念。在生态环境保护问题上,不能越雷池一步,否则就要受到惩罚。对破坏生态环境的行为,不能手软,不能下不为例。

我们要深刻领会关于“共同抓好大保护,协同推进大治理”,“坚持山水林田湖草综合治理、系统治理、源头治理,统筹推进各项工作,加强协同配合”等一系列重要指示精神,牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念。将黄河流域专项执法、WJBS清查整治等执法工作作为助力建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区的实际举措和生动实践,转变执法方式,前移执法关口,强化源头管控,加强矿产资源开发利用过程中的生态环境保护。

2 自然资源执法的困难分析

2.1 是严起来的理念树得还不牢。执法巡查作为自然资源执法工作的基础性、常规性工作,是发现、制止违法违规行为最主要、最直接、最有效的手段,发挥着至关重要的作用,也为基层执法人员有效履职尽责提供了有力保障。但在近年来的执法工作中,基层自然资源部门不但没有将巡查工作重视起来。可能把执法巡查工作流于形式。另外,不依法制止、该立案不立案、该移送不移送、该问责不问责等执法不严、监管不力问题依然不同程度存在,违法用地、破坏耕地、滥采滥挖矿产资源等自然资源违法行为时有发生,未能从根本上得到遏制。

2.2 是协调联动机制还不够完善。由于执法职能划转、行政执法事项移交调整等原因,自然资源行政执法与公安、综合执法部门、林业和草原等其他相关部门执法范围交叉重叠,在处理自然资源领域违法行为过程中,各级都尝试探索建立了相关联合执法机制或联席会议制度,但机制、制度运行实效还不明显,单打独斗、推诿扯皮等现象依然没能有效杜绝,没有真正形成执法工作合力^[2]。联合执法办案过程中,对移送公安机关追究

刑事责任,申请人民法院强制执行,相关部门接收违法资产等后续执行情况了解掌握不及时、不准确的情况还比较普遍,移送难、执行难、没收难、信息不对称等难点问题没有得到有效解决。

2.3 是执法人员能力素质有待提高。自然资源领域执法工作内容随机构改革而不断拓展,对执法人员法治理念、依法行政能力、业务素养等提出了更高要求,执法人员年龄结构老化、专业人才短缺、执法人员调整频繁、空间规划执法等新增领域执法经验不足等问题普遍存在,从近两年案卷评查的结果来看,办案流程细节把握不精准,运用法律法规不准确,调查取证和收集证据缺乏经验,尤其是在制止和调查违法行为的过程中,暴露出缺乏行政执法自信,自然资源执法监管作用未能得到充分发挥等问题。

2.4 是农民的法律意识和观念淡薄。过去,农村土地管理混乱,相当部分农村居民缺乏对土地管理法律法规的认识,认为自己老宅住了多年,其它基地及房前屋后、耕地都是自己的,想怎样就怎样,想盖就盖,想搭就搭。近些年,国家出台了一系列禁止违规占地政策措施,耕地保护和用途管控越来越严格,但在具体实施过程中,部分群众的观念仍然没有转过来,把土地审批当流程,未批先建再补手续,或者是批小建大、批东建西,加之一个时期政策法规的不完善和滞后性,一些漏洞被利用,从而导致了违规占地的发生。这种现象不仅对国家土地资源造成了严重破坏,也容易引起各种社会矛盾和纠纷。当农民法律意识淡薄时,他们往往不会意识到自己的行为已经触犯了法律,更不会主动遵守法律规定。这种情况下,在开展执法工作时就会遇到很大的阻力。

2.5 是普法未及时宣传到位。近年来,国家出台“四严禁”“五不得”“六严禁”“八不准”等一系列禁止违法占地政策措施,省、市和县也对应制定多个文件。法律法规和制度笼子织得越来越牢,但宣传阐释没有及时跟上,对基层乡村干部培训不到位,对流程、标准等把握不全面准确,在具体工作中缺乏专业性,甚至间接导致了土地违法;向群众的讲解不到位,没有全面系统的向群众普及耕地保护、宅基审批等涉土地方面政策,也没有形象生动的进行以案释法,群众对土地违法界限认识不清,对土地违法不以为然、心存侥幸,导致违法行为有增不减,在执法当中法不责众。

2.6 是监督管理难度大。基层执法力量薄弱,监管难以到位,导致不少违规建房者钻了空子,有的群众选择双休日建房,两天便可建成一两层的住房,一旦建成,

群众集一生一家积蓄建房,拆除便会引起对抗,不拆则一家建成、多家效仿。即使执法人员在动态巡查过程中发现住宅建设违法行为,及时劝阻、教育并下达停工通知书,但个别群众口头答应,实则加班加点赶工,在执法部门作出行政处罚决定至申请法院强制执行时限,走流程大约需要9个月,有的违法建筑在流程走完前便已建成,拆之可惜,留之不能^[1]。同时,部分村委会对违法占地建房态度冷漠,“睁一只眼闭一只眼”,甚至隐瞒不报,村民之间也互相包庇,你不举报我、我也不举报你,以身试法。

3 自然资源执法应对措施

3.1 是加强法制宣传教育。采取多种形式,如发放宣传资料、播放宣传视频、举办法律讲座、设立宣传专栏等方式,广泛深入宣传国土资源管理的法律法规。由自然资源、农业农村部门分别牵头,一方面加强群众宣传教育,充分利用“四个一”活动,或在媒体平台宣传阐释土地政策法规,制定土地政策明白卡,发放到每家每户,对重大、典型国土资源违法案件制作成警示片,通过抖音、快手、微信公众号、微信群等渠道发布,提高群众守法意识;让广大群众了解土地管理法律法规的内容和要求,增强法律意识,形成自觉遵守法律的氛围。另一方面加强基层乡村干部培训,以主题教育为契机,对乡村干部开展土地政策和法律法规轮训,提高乡村干部依法防止耕地“非农化”、“非粮化”的素质。三是加强宣传教育的针对性和实效性。在加强宣传教育的过程中,要注重针对性和实效性。针对不同地区、不同人群的需求和特点,采取不同的宣传教育方式和方法,提高宣传教育的效果和质量。同时,要注重实效性,让农民真正了解和掌握法律知识,并将其应用到实际生活中去。四是发挥社会力量的作用。除了各部门的宣传教育外,还要发挥社会力量的作用。要鼓励和支持各方力量参与到土地管理法律法规的宣传教育中来。通过多种形式的宣传教育活动,让更多的人了解和掌握土地管理法律法规的内容和要求,形成全社会共同参与的土地管理氛围。

3.2 是完善监管方式。充分发挥土地卫片执法等信息化手段,建立完善多元化的违法行为发现模式,从源头上及时发现、有效制止、严厉打击各类违法行为。“卫片执法”以卫星遥感影像为基础,通过对卫片所反映土地利用情况发生变化的地块和矿产资源勘查开采监测情况逐一进行核查,掌握该行政区域的新增建设用地和矿产资源勘查开采情况,发现和查处违法用地行为和违法勘查开采矿产资源行为的检查方式。目前,自然资源部

通过自然资源执法综合监管平台每月向县级自然资源局下发疑似违法图斑,按照“月清、季核、年度评估”的要求,由县级自然资源执法人员对下发图斑逐一进行内外业核实,判定图斑的合法性,并在下月底前通过平台填报数据和逐级上报,经市级和自治区自然资源主管部门审核后上报自然资源部。

为健全信息化、科技化、长效化执法监管机制,解决基层人员、车辆不足,巡查频次、范围不够等问题,实现违法行为早发现、早制止,最大程度减少人民群众损失,降低执法成本,国家卫片与省级系统形成了“双引擎”,进一步缩短卫片图斑下发周期、拓宽违法线索发现渠道,实现由被动“等线索”向主动“找线索”的快速转变,解决了自然资源领域违法违规用地、用矿问题屡禁不止、屡查屡犯问题,对自然资源违法违规行为进行预警监测,对执法工作进行全流程监管,扭转执法工作始终处于“灭火”状态的被动局面^[4]。此举不仅最大程度地减少了人民群众的损失,降低了执法成本,而且解决了自然资源领域违法违规用地、用矿问题屡禁不止、屡查屡犯的难题。这一创新举措为自然资源管理带来了新的突破,展示了科技手段在执法工作中的巨大潜力。

3.3 是加强部门协作配合。由于土地管理涉及到多个部门和领域,如公安、检察、农业、环保、城市规划等,因此需要各个部门密切协作,形成合力,共同打击违法用地行为。(1)建立信息共享和联动机制。要加强不同部门之间的信息共享和交流,及时获取违法用地行为的情报信息。这可以通过建立信息共享平台、定期召开联席会议等方式实现。同时,要建立快速响应机制,对违法用地行为进行及时处理和打击。当发现违法用地行为时,相关部门要及时响应,迅速采取措施进行处置。(2)加强案件移送和联合办案。对于发现的违法用地行为,要严格按照法律法规的要求进行调查和处理。同时,要加强不同部门之间的协作配合,做好案件移送和联合办案等工作,确保对违法用地行为的及时发现和有效处理。这需要各部门之间建立有效的协调机制,明确案件移送的程序和责任,加强联合办案的能力和效

率。强化行政执法与刑事司法衔接,完善与公安、检察、法院、纪委监委等部门联合工作机制,严格落实重大案件会商制度,依法做好涉刑案件移送工作,坚决防止以罚代刑、一移了之等问题。(3)加强沟通协调和联动执法。要加强不同部门之间的沟通和协调,建立定期联系会议制度,及时解决工作中存在的问题和困难。同时,要加强联动执法,对于重大违法用地案件要组织联合执法队伍进行打击,确保对违法行为的及时打击和处理。这需要各部门之间保持良好的沟通和协调关系,共同制定执法计划和行动方案,加强执法的力度和效果。

(4)加强工作人员的培训和教育。要加强不同部门之间工作人员的培训和教育,提高其业务素质和工作能力^[5]。同时,要加强沟通和交流,促进相互理解和信任,为更好的协作配合打下坚实的基础。通过培训和教育,可以提高各部门工作人员对土地管理法律法规的理解和执行能力,加强相互之间的信任和合作精神。

结语:自然资源执法是保护国家土地资源、矿产资源、林草资源,实现可持续发展的重要手段。要坚决扛起守牢自然资源安全底线的重大政治责任,直面耕地保护、矿产资源保护面临的严峻形势和风险挑战,切实增强忧患意识,坚持底线思维,坚定斗争意志,增强斗争本领,敢于动真碰硬,坚决同扰乱自然资源管理秩序、挑战自然资源法律法规权威、损害人民合法权益的行为斗争到底,推进自然资源高效利用,服务保障高质量发展。

参考文献

- [1]马学峰.分析土地执法困难及其应对措施[J].精品,2021(17):261.
- [2]张建荣,张琪.土地执法困难及其应对措施[J].湖北农机化,2020(12):56-57.
- [3]李涛.基层土地执法监察中存在的问题及对策探讨[J].模型世界,2020,(12).
- [4]林钊.基层乡镇国土执法监察工作中常见的问题分析及对策[J].写真地理,2020,(16):293.
- [5]盛辉.土地执法过程中的问题与对策研究[J].农村经济与科技,2020,31(06):17-19.