

国土资源论坛

《国土资源论坛》编委会 编

中国大地出版社

国土资源论坛

《国土资源论坛》编委会 编

中国大地出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

国土资源论坛/《国土资源论坛》编委会编. —北京: 中国大地出版社, 2002. 7

ISBN 7-80097-508-8

I. 国... II 国... III. 国土资源—资源管理—中国—文集
IV. F129. 9-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 048233 号

责任编辑: 姚 慧

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区大柳树路 19 号 100081

电 话: (010) 62183493 (发行部)

传 真: (010) 62183493

印 刷: 冶金印刷总厂

开 本: 787 × 1092mm 1/16

印 张: 30

字 数: 560 千字

版 次: 2002 年 7 月第 1 版

印 次: 2002 年 7 月第 1 次印刷

印 数: 1000 册

书 号: ISBN 7-80097-508-8/K·86

定 价: 160.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书, 如发现印装质量问题, 本社发行部负责调换)

《国土资源论坛》

编委会人员

主 任 刘随臣

副主任 (以姓氏笔画为序)

王伟博 王道富 申果元 李 业 李英儒 李建华
严烈宏 杨维兴 陈西京 张 雷 张德新 林方磊
欧彦才 夏力甫汉 徐飞鹏 徐日辉

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁克峰 于广思 马克松 王云鹤 王玉凤 王正刚
王永祥 王圣林 王惠民 王善良 王德信 牛建宇
邓太火 孔泽云 左成雄 田锡富 叶平健 冯申义
冯现学 吕汉江 阮兆丰 阴志强 朱建玲 朱国成
朱炳荣 朱寅传 朱绍昌 任晓旺 刘文学 刘书蓉
米永辉 许重光 许保中 孙文礼 孙 永 孙宏明
孙忠明 孙界平 李土山 李成和 李春乾 李保莲
李桂林 李德贵 杨廷贵 杨罗军 杨 敬 吴力鸣
陈守方 陈茂胜 陈建国 陈保桂 陈梅魁 何礼桥
何和诚 谷 龙 汪元波 张洋华 张 勇 张维新
赵厚民 林宝录 郁 海 金祖鑫 周世烨 周显玉
周福根 钱玉秉 徐达柏 徐维胜 翁扬正 高存寿
高金全 高树青 凌天清 黄建新 曹玉学 童彩云
蔡 皓 薛芳芳

前 言

21 世纪是全球经济一体化进程进一步加快的重要时期，随着世界经济社会的快速发展，各个国家对资源问题越来越重视，世界各国都围绕着资源问题制定自己的发展战略。

我国是一个发展中大国，地域辽阔，资源丰富，不仅有广袤的陆地国土，还有辽阔富饶的海洋国土，陆地和海洋中蕴藏着丰富的矿产资源。改革开放以来，我国经济迅猛发展，但是，资源管理技术还比较落后，开发利用率不高，加之我国人口众多，人均资源占有量与发达国家相比较少。所以在今后很长一段时期内资源短缺问题仍是我国十分突出的问题，也是制约我国今后社会经济发展的一个重要因素。

自然资源是人类赖以生存的客观环境，也是人类发展的物质基础。保护自然环境，合理开发利用自然资源是人类自身发展的要求。在自然资源中，土地资源、海洋资源及矿产资源都是人类生产、生活必不可少的重要资源，它与人类的生存发展有着十分密切的联系。总结人类文明发展史，我们清楚地看到，一个国家的人口发展必须与资源环境相适应，人口发展不能超越资源与环境的承受极限，否则将要受到严厉残酷的惩罚。

第一次工业革命以来，人类对自然资源进行了大规模高强度的开发利用，并带来了前所未有的经济繁荣，创造了人类工业文明。但现在已经证明，人类对自然资源的过量开采消耗，已经超过了资源环境基础所承受的极限。所以，伴随着工业文明，世界范围内出现了自然资源迅速耗减，能源生产下降，淡水资源短缺，森林面积减少，水土流失严重，耕地、草原沙漠化扩大，沙尘暴次数增多，地球气候变化异常，海洋严重污染，自然灾害频繁发生，人类生存的空间越来越小，生存的环境急剧恶化等许多危害人类生存发展的严重问题。地球发生的这些问题，都是人类盲目开采资源、过量消耗资源所造成的，这是对人类的严厉惩罚。

面对如此严重的全球问题，人类已经深刻认识到，加强资源管理，保护环境，合理开发利用资源的重要性。我国自改革开放以来，一方面，经济迅猛发展，国力增强，社会稳定，人民生活有所提高；但另一方面，在经济社会快速发

展的同时，因无计划、无限度地过量开采消耗资源，忽视环境治理，造成资源严重短缺及因资源问题而引发的环境、气候、灾害等问题，在我国都有不同程度的出现。土地资源短缺问题很突出，面临的形势更严峻。我国人口多，经济还不发达。目前我国人均耕地面积只有0.83公顷，不及世界人均的1/3。在我国20多亿亩耕地中，有1亿多亩是盐碱地，6000余万亩是涝地、洼地。我国水土流失面积很严重，已达150万平方公里。土地沙化从20世纪50~60年代平均每年扩张1560平方公里，已发展到现在每年扩张到2460平方公里。我国目前共有沙化土地169万平方公里，全国土地沙化总体形势是边治理边破坏。中国科学家监测到近年来我国华北地区及京津的沙尘暴不是来自沙漠，而是来自位于内蒙古和河北的面积大约25万平方公里的退化草场和撂荒耕地。我国草原质量低，但每年仍以2%的速度加速退化。随着经济社会的发展，今后用地数量还会增加，土地问题尤其是耕地与人口增加、耕地与社会经济发展之间的矛盾还会突出。我国海洋形势也不乐观，海洋污染严重，海洋资源过度开发，使海洋灾害频繁发生，严重危及来的资源宝库。海洋经济科技含量不高，在国民生产总值中所占比重很低，与我国海洋大国极不相称。在矿产资源方面，由于乱采滥挖，造成生态环境严重恶化，一些重要的矿产资源严重减少，已发现的矿产，有的已濒临枯竭。严峻的现实，迫使我们必须采取更严格的管理措施。

针对我国国情，党中央、国务院及时提出了人口、资源、环境发展三大基本国策，并围绕经济发展，制定了资源发展战略。国家在《“十五”计划纲要》中提出：坚持资源开发与节约并举，把节约放在首位，依法保护和合理使用资源，提高资源利用率，实现永续利用。《纲要》还分别对土地、森林、草原、海洋、矿产等资源的保护和利用作出了总体规划，提出了原则要求。2001年，我国又先后颁发了《海域使用法》和《全国矿山资源规划》。《海域使用法》的颁布是我国海洋史上的一件大事，是以法治海，强化海洋综合管理，进一步强化海洋法制化建设采取的重大措施；《全国矿山资源规划》的颁布实施，在新中国成立以来还是第一部，这是矿产资源勘察、开发管理历史上的一个里程碑，标志着我国在21世纪对矿产资源管理的重大转折。

为贯彻落实党和国家对国土资源管理的方针、政策，进一步加强国土资源管理，国土资源部中国大地出版社组织编写了《国土资源论坛》一书。本书由中国大地出版社社长担任编委会主任，部分省（区、市）、地（市）、县（市）国土资源厅（局）领导亲自撰稿。本书收录了各种论文近百篇，有省（区、市）国土资

源厅领导撰写的理论文章，也有地、县级国土资源局领导撰写的实践总结；有陆地、海洋国土资源管理典范，也有地下矿产资源管理开发利用与研究精华。本书内容丰富，覆盖面广，是国土资源系统各级领导干部必备的参考书。《国土资源论坛》的出版，将对进一步加强我国国土资源管理产生积极的作用。

现代社会文明和科学技术的进步，为合理开发利用国土资源，不断开辟了新途径。在现代文明社会，人类的生存发展已不再是单凭土地耕种和挖掘地球资源来维持；海洋也不仅仅是传统的“行舟楫之便，兴渔盐之利”。在新世纪国土资源管理中，我们要继续坚持以经济建设为中心，进一步深化改革，调整国土资源管理的新思路，以适应国内外市场经济发展的要求，围绕经济结构调整，实现国土资源优化配置；提高科技水平，提高国土资源利用率，使国土资源开发利用向综合高效、深度和广度发展，由粗放型向集约型转变；搞好国土资源的调查、规划，从战略高度和全局观念布局生产力，保护利用国土资源，使人口、资源、环境整体协调发展，达到国土资源的区域开发利用，实现经济社会全面持续发展。

编 者

2002 年 5 月

目 录

加强国土资源执法监察队伍建设的几点认识	林方磊 (1)
加快发展必须加强资源保护 加强资源保护	
为了加快发展	徐日辉 (7)
全面理解资源管理总原则 正确处理保护与开	
发的关系	张德新 (12)
保护与开发并举 全面开创国土资源管理工作	
新局面	陈西京 (16)
切实加强制度建设 提高依法行政水平	李英儒 (22)
努力培养提高新疆国土资源系统干部队伍的素质	王伟博 (27)
开创新疆国土资源管理工作新局面	王伟博 夏力甫汉 (32)
当前宁夏国土资源管理的形势和任务	严烈宏 (36)
对我省地籍管理工作的思考	李 业 (42)
依法行政 严格执法 建立良好的耕地保	
护秩序	欧彦才 (46)
浅谈矿产资源可供性战略研究工作的意义	徐飞鹏 (51)
浅析矿产资源利用与可持续发展	杨维兴 (58)
加强土地管理 勇于改革创新 努力促进土地	
资源永续利用和社会经济持续发展	张 雷 (66)
健全国土资源管理中的权力制约监督机制	王道富 (71)
强化调控职能 建立完善土地市场体系	朱绍昌 (77)
积极进行土地科技创新 为国土资源管理提供	
优质技术服务	孙文礼 (80)
深化改革 真抓实干 努力开创国土资源工作	
新局面	谷 龙 (85)
提高服务水平 强化管理职能	朱炳荣 (90)
抓住契机大胆实践 勇于创新务实工作 全面	
提高国土资源管理工作的质量和水平	孙忠明 (98)
以崭新的姿态谋划国土资源工作新蓝图	刘书蓉 (106)
用开放的思维 拓展建设用地	邓太火 (109)

在机遇和挑战中开拓奋进	安徽省合肥市土地管理局 (111)
加强国土资源管理 迎接 WTO 的挑战	金祖鑫 (114)
实现耕地总量动态平衡的有效途径	王德信 (119)
以信息化建设推动地籍管理全面发展	阮兆丰 (125)
依法行政 科学管地 为经济建设服务	翁扬正 (129)
对当前我国土地征用制度八个问题的思考	于广思 (134)
对土地收购 储备 供应的探讨与认识	朱寅传 (141)
三个创新是加强国有土地资产管理的新途径	吕汉江 (147)
实践“三个代表”重要思想 切实加强土地市 场建设	江西省景德镇市土地管理局 (153)
谈“3S”技术在国土资源规划和动态监测中的 应用	周世烨 (157)
积极探索 不断实践 树立依法行政工作新理念	何和诚 (163)
不断学习新知识 适应土地管理新形势	左成雄 (169)
青岛市海洋管理工作现状及下一步工作思路	马克松 (174)
盘活存量土地资产 为城市经济建设服务	王正刚 (179)
加强土地利用总体规划管理 严格用途管制 实现耕地占补平衡	王惠民 (181)
总结经验 开拓创新 进一步搞好国土资源管 理工作	王云鹤 (187)
试论超常规跨越式发展与土地管理	黄建新 (193)
发挥土地利用总体规划龙头作用	杨敬 (198)
搞好新时期土地利用计划管理的思考	孔泽云 (203)
改革求发展	阴志强 (208)
强化土地资本运营 促进城市化进程	王善良 (211)
完善土地行政执法措施和手段探讨	张洋华 (217)
精诚所至 金石为开	许重光 (223)
正确处理土地执法监察与发展经济的关系	周福根 (231)
论集体建设用地使用权流转及管理	李德贵 (234)
当好县(市)土地局正职之我见	凌天清 (242)
做好土地管理工作 促进地方经济发展	钱玉秉 (250)
强化管理 真抓实干 保护耕地 促进全县经 济发展	牛建宇 (254)

解放思想 转变作风 扎实工作 推动我市土

地管理和小城镇建设工作再上新台阶……………李士山 (260)

求真务实 锐意进取 推动我县土地管理工作

再创历史新高……………刘文学 (269)

加强土地资源管理 促进滑县经济发展……………李春乾 (275)

整顿土地市场秩序 科学运营土地资本……………汪元波 (281)

“人世”后农用地管理的几点思考……………孙界平 (285)

经营城市土地 推进城市建设……………李成和 (288)

坚持依法行政 规范土地管理……………朱国成 (292)

创文明行业 树国土形象……………许保中 (296)

浅谈企业改制 地产处置应注重的几个环节……………许保中 杨罗军 孙永 (300)

政务公开……………杨罗军 (303)

泗洪县国土资源局实施纪检监察工作新思路……………薛芳芳 杨罗军 (308)

城市土地经营重在创新……………陈保桂 (312)

国有土地证书检查引发的思考与对策研究……………四川省成都市高新区国土局 (316)

土地管理新局面从这里开始……………冯申义 (320)

开源 节流 挖潜并举 探索平原地区土地整

理新路……………王玉凤 (322)

积极探索 推动土地基础科技成果的转化应用……………高树青 李保莲 (327)

内强素质 外树形象……………高金全 (333)

对土地管理中的执法监察问题之我见……………吴力鸣 (336)

以最广大人民群众根本利益为出发点 全力搞

好土地管理工作……………张勇 (341)

全面加强地籍基础建设 增加科技含量 努力

提高地籍管理水平……………米永辉 朱建玲 (344)

强化土地整理措施 搞好搞活土地经营……………陈梅魁 (349)

强化国土资源管理 推进城市化建设……………林宝录 (353)

遵循市场运行规律 规范土地市场运作

显化土地资产价值 促进地方经济发展……………孙忠明 (358)

让土地转动起来 促企业改制成功……………陈建国 何礼桥 蔡皓 (363)

加强土地管理 服务全市经济建设……………丁克峰 (367)

浅谈县级土地储备工作中存在的问题及其对策……………徐达柏 (370)

有规矩方能成方圆……………张维新 杨廷贵 (375)

租赁制——国有土地有偿使用的最佳方式……………张维新 杨廷贵 (379)

同心同德 再接再厉 开创土地管理工作新局面	高存寿 (382)
改革创新 提高国土资源管理水平	朱绍昌 (386)
新世纪怒江矿业面临的任务及其发展战略	李桂林 (390)
镇巴县矿产资源开发利用探讨	周显玉 (402)
加强管理 实现国土资源可持续利用	山东省烟台市国土资源局 (408)
加大改革力度 以市场需求配置管理国土资源	山东省淄博市国土资源局 (413)
回顾2001年工作 再创国土资源管理工作新局面	山东省聊城市国土资源局 (420)
滨州市国土资源管理工作回顾与展望	山东省滨州市国土资源局 (424)
菏泽市 2001 年国土资源管理工作又上新台阶	山东省菏泽市国土资源局 (428)
改革创新 与时俱进 努力开创国土资源工作 新局面	赵厚民 (431)
坚持依法行政 服务发展大局	曹玉学 (438)
关于运用市场机制配置小城镇建设用地的探讨	郁 海 (444)
乡(镇)土地管理所管理体制刍议	陈茂胜 (449)
国土执法领头人 ——湖南省蓝山县管理局局长张立新典型事迹	(451)
开创村镇规划管理新局面 全面推进农村城市 化进程	冯现学 (453)

加强国土资源执法监察队伍建设的几点认识

福建省国土资源厅厅长 林方磊

在新一轮机构改革中,各级国土资源主管部门作为综合行政执法部门都得到了有效加强,实现了土地、矿产资源的统一集中管理,提高了执法地位。与此同时,国土资源管理也面临着许多新情况、新问题,担负的任务更加繁重,给国土资源执法监察工作提出了新的更高要求。因此,在新形势下,推进国土资源执法监察管理体制改革,加强国土资源执法监察队伍建设就显得十分重要。现结合工作实际,谈几点认识。



一、必须自上而下建立一支强有力的国土资源执法监察队伍

我国幅员辽阔,人口众多,人均耕地和矿产资源占有量少,资源紧缺始终是制约我国国民经济发展的重要因素。社会经济的快速发展对土地和矿产资源的需求与日俱增,两者的矛盾十分突出。因此,在实际工作中国土资源违法现象不断发生,如土地未批先用,少批多占,征地不依法补偿,随意截留、挪用征地款,土地非法交易,牟取非法所得,矿产资源无证开采,甚至乱采滥挖等违法行为比较普遍。这些违法案件的发生,不但给国土资源和生态环境造成严重破坏,同时也给国有资产造成巨大损失。当前国土资源违法案件的主要特点:一是违法案件量大面广。既有乱占滥用耕地的案件,也有乱采滥挖矿产资源的案件,既有城乡建设违法用地的案件,又有房地产市场非法交易的案件,既有国有、集体单位违法用地的案件发生,又有群众个人乱占土地的案件。二是违法案件常常具有突发性。违法案件经常来的快,待接到举报或发现时,大多已经形成违法事实,造成严重后果,制止和查处就十分困难,遭到破坏的地形、地貌也难以恢复。三是政府、法人违法比较突出。政府、法人常常以招商引资、发展经济为由,非法批地、占地上项目,国土资源执法监察人员对此类案件往往不敢制止,不敢查处,甚至不敢上报,大多采取大事化小,小事化了,以罚代法,补办手续了事。

这是国土资源执法监察的难点所在。

目前,国土资源执法监察管理体制不顺,执法监察队伍力量不足,不同程度地影响了执法监察的力度。按照中央提出的依法治国和依法行政的要求,面对国土资源行政执法工作的特点和难点,为了把国土资源法律、法规真正落到实处,提高国土资源的整体执法水平,国土资源主管部门自上而下地建立一支坚强有力的执法监察队伍,从组织上强化国土资源行政执法功能,就显得十分重要和紧迫。

二、必须在改革中建立切实有效的国土资源执法监察体制

目前,我国各级国土资源主管部门执法监察主要有两部分人员:一是国土资源主管部门内设机构确定的行政执法监察人员。在这次省级机构改革中多数省设立了执法监察局,有的设立执法监察处,“三定”方案确定的行政编制一般在4~6人,人员十分有限。到市、县两级机构改革时,“三定”方案所能确定的行政执法监察机构的人员编制则更少。二是同级国土资源主管部门设立的直属执法监察队伍,多为事业单位,根据地区不同、任务轻重,各地人员配备不一。现有各级国土资源执法监察队伍绝大多数实行块块管理,人财物统归当地党委、政府和国土资源主管部门统一领导,上级业务部门只进行业务指导;也有个别地方设立综合执法队伍,国土资源执法监察工作由综合执法队伍负责,国土资源主管部门不直接管理执法监察队伍,只进行业务指导,负责案件查处。这种执法监察管理体制的弊端是十分明显的,因为执法监察队伍在行政职权、查处国土资源违法案件时,对同级政府、法人的违法行为往往顾虑重重,总担心依法办事得罪了当地党委、政府领导,保不住自己的乌纱帽和铁饭碗,从而导致国土资源管理中政府、法人违法案件屡禁不止,不敢查办,使得国土资源执法难的问题一直得不到解决。

过去几年,国土资源部和有关省(区、市)国土资源主管部门不断在探索国土资源执法监察管理体制改革的路子,开展省以下建立执法监察垂直领导体制的试点,以求消除国土资源执法监察人员的后顾之忧,解决国土资源执法难的问题。但实践表明,在现有的法律条件下,国土资源执法监察实行省以下垂直管理的体制并不现实,主要的问题在于:一是国土资源管理职责现行的法律是赋予县级以上人民政府,执法监察权是赋予县级以上国土资源主管部门,而法律上并没有赋予县级以上国土资源主管部门隶属的执法监察队伍行使行政执法监察权。因此,执法监察队伍实行垂直领导体制,独立行使行政执法监察权与现行的法律不吻

合。二是鉴于我国的国情,各项工作如果没有当地党委、政府领导的关心、支持,是很难开展的,尤其是查处国土资源违法案件,有时需要当地政府组织有关部门协同配合才能解决问题。另外,国土资源作为当地政府发展经济的物质基础和重要财源,如果实行垂直管理体制,把国土资源执法监察权上收,还会挫伤当地党、政领导统一管理国土资源的积极性,在实际工作中将会对国土资源的保护管理、开发利用带来更多的困难。三是推进执法监察垂直领导体制,国土资源主管部门本身工作也将遇到许多困难,比如解决执法监察队伍的机构设置、人员编制、干部考核调配、经费渠道等,都要涉及各方面的关系,不但要征得有关部门的同意,还要取得上下级党委、政府的支持,需要投入大量的精力,做大量艰苦的工作,工作难度太大,在短时间内是难以奏效的。

在现有法律条件下,比较现实的做法是采取实事求是的态度,按照不同地区、不同层次,因地制宜地建立起切实有效的国土资源执法监察管理体制,进一步理顺上下关系和内部职能分工,以调动各方面执法监察的积极性,保证国土资源法律、法规得到贯彻落实。我认为可侧重做好以下几方面工作:

1. 建立省以下国土资源执法监察双重领导体制

按照中组部〔2000〕2号文件精神,实行省对地(市)、地(市)对县(市)执法监察双重领导体制,执法监察队伍的行政领导以地方政府为主,业务领导以上级国土资源主管部门为主,执法监察机构和执法监察队伍主要领导的任免以当地党委为主,但事前需征得上级国土资源主管部门的同意。这样的管理体制,既可调动地方党委、政府管好国土资源的积极性,又可避免地方党委、政府随意任免国土资源执法监察机构和队伍的领导,客观上起到保护执法监察人员的作用,有利于执法监察人员监督政府、法人依法行政的情况,有利于查处政府、法人的国土资源违法案件。

2. 积极推进市对区,县(市)对乡(镇)实行执法监察垂直管理体制

按照国土资源属地管理的原则,现在全国多数省(区、市)已经实行了设区市对所辖区,县(市)对乡(镇)国土资源垂直管理的体制。在已有的基础上全面推进设区市对区,县(市)对乡(镇)实行国土资源执法监察垂直管理体制已经不成问题。因此,各级国土资源主管部门要不失时机地推进这项工作,这样做有利于国土资源的统一集中管理,也有利于调动基层执法监察人员的工作积极性。

3. 实行违法案件查处下管一级的执法监察管理机制

今后凡是涉及政府、法人违反国土资源法律、法规的案件,原则上实行下管一级的办法,

由上一级国土资源主管部门执法监察机构直接负责立案、调查、处理。这样可以避免同级国土资源主管部门直接查处同级政府、法人的违法行为,从而减轻同级执法监察人员的思想顾虑和工作压力,这对政府、法人违法是一个有力的制约和威慑。

4. 明确执法监察机构与执法监察队伍的内部职能分工

同一级国土资源主管部门执法监察机构与执法监察队伍同样都担负着国土资源执法监察任务,行使执法监察职能,但二者在实际工作中分工不同,行使的职能各有侧重。由于法律、法规只授予县级以上国土资源主管部门行政执法的权力,而没有授予执法监察队伍的行政执法权力,因而在执法监察的过程中,执法监察机构与执法监察队伍应有明确分工,相互配合,相辅相成,形成执法合力。政府部门机构改革后,由于内设执法监察机构人员编制极其有限,难以完成执法监察的全部工作,因而内设执法监察机构只能重点抓执法监察的宏观管理,行使执法监察权力,如定期分析执法形势,确定一定时期的执法监察工作重点,负责指导执法监察工作和违法案件的立案,并依法作出处罚决定等等。而许多日常性、事务性的工作,则可以根据法律、法规的要求,委托给执法监察队伍来执行,比如,国土资源的动态巡查,国土资源违法案件的受理,违法案件立案后的调查取证,研究违法案件的处罚意见,处罚决定的送达,协助法院强制执行违法案件的处罚等等。这两部分执法监察人员工作配合得好,就可以及时有效地防止国土资源违法案件的发生,严肃查处国土资源违法行为。根据各地的情况不同,执法监察机构可以分设,也可以合署办公,统一办案。今后凡是国土资源主管部门自身权限能够处理解决的违法案件,则由国土资源部门依法严肃查办;凡是超出国土资源主管部门权力范围,涉及违法责任人党纪、政纪处分的,则应及时向纪检、监察部门报告,并移送有关调查取证材料,交由纪检、监察部门按照有关规定作出处理;属于国土资源刑事违法案件,则应及时将违法案件调查取证材料移送当地公安、检察机关处理,由法院依法作出判决。

总之,国土资源主管部门执法监察体制理顺后,不但可以大大增强执法监察的力度,同时可以大大提高执法办案的效率,从而树立国土资源主管部门依法行政的权威。

三、必须认真解决国土资源执法监察队伍自身建设存在的问题

当前,我国国土资源执法监察队伍自身建设存在的问题不少,主要有队伍性质、人员编制、经费渠道、激励机制、外部保障等问题。这些问题如果不能得到妥善解决,就会影响执

法监察队伍的积极性,也将影响执法监察的效果。

1. 执法监察队伍性质、编制问题

现有各级国土资源执法监察队伍的性质多为自收自支的事业单位,人员编制各不相同,有的是经核定的行政编制,多数是事业编制。由于队伍性质不明确,行使的职能也不规范,从而不同程度地影响了执法队伍的稳定和执法效果。在下一步机构改革中,必须明确各级执法监察队伍的性质、职责、编制及队伍的序列,积极争取各级政府予以解决。各级国土资源主管部门建立执法监察队伍是国土资源管理的迫切需要,它是行使国土资源行政执法的重要力量,因而这支队伍性质应定为行使部分行政职能的事业单位,人员编制应根据所在区域人口、国土面积、经济发达程度和平时的工作量来科学地定编。队伍序列,省(区、市)、地(市)、县(市、区)、乡(镇)可分别设立执法监察总队、支队、大队、中队,使上下形成统一的执法监察体系,从组织上强化国土资源执法监察力度。

2. 执法监察经费渠道问题

目前各级执法监察队伍多为自收自支的事业单位,经费渠道主要靠查处违法案件的罚没收入;有的市、县靠上缴罚没款按比例返还来解决经费渠道,把执法经费来源与罚没款收入直接挂钩。这样做产生的问题很多,一方面造成违法案件不能依法处理,往往以罚代法,该拆除、没收的不拆除、没收,而是以罚款了事,助长了乱罚款、乱收费的歪风,执法效果不好,社会反映强烈。另一方面,一些经济不太发达的地区各项建设用地少,违法案件相对较少,罚没收入也极其有限,执法监察队伍的经济来源十分困难,有的甚至连工资都发不出,严重挫伤了执法监察人员的工作积极性,影响了执法监察队伍的稳定。为此,在下一步机构改革中,必须尽快改变执法监察队伍自费执法,靠罚没收入过日子的做法。通过改革,实现违法案件查处同罚没收入分离,财务上实行收支两条线,将执法过程中的罚没款全部上缴同级财政,而执法监察人员的人头经费和办案经费则由同级财政根据实际需要,足额拨给。这样做不但可以防止执法监察人员乱罚款、乱收费现象的发生,还可以避免执法监察人员苦乐不均,有利于公正执法,秉公执法。

3. 建立执法监察激励机制问题

国土资源执法监察必须贯彻“以预防为主,预防与查处相结合”的方针,这是因为国土资源违法行为一旦发生,形成事实,不但对资源的破坏十分严重,同时带来的经济损失也十分巨大,处理起来十分困难。执法监察如果能防患于未然,各方面的损失都会减少,执法监察工作也就主动。因此,必须探索一套行之有效的执法监察机制,以充分调动执法监察人员

的主观能动性和工作积极性,努力把违法行为消灭在萌芽状态,尽可能减少国土资源违法案件的发案率。由于国土资源执法监察覆盖城乡各个角落,执法对象涉及社会各个层面,案情复杂,量大面广,工作十分艰苦,因此这种激励机制对执法监察人员既要明确责任目标,又要有工作的量化要求。对执法监察人员要实行区域分片包干,责任到人,开展日常巡查,快速反应,公开办案,把责任包干区域范围内违法案件的发案率、制止率、办结率同个人的工作绩效紧密挂钩。对发案率低,制止率、办结率高的责任人给予必要的精神鼓励和物质奖励;对执法不力、不作为的责任人给予严肃的批评和适当的处罚。通过奖勤罚懒,激励广大执法监察人员勤奋工作,多出勤,多办案,千方百计防范违法案件的发生。

4. 执法监察人员人身安全保障问题

国土资源执法监察人员在日常巡查,制止违法行为,调查取证、查办案件中,面对各种违法对象,经常遭受辱骂、刁难、围攻、殴打,不但人格受到侮辱,有时人身安全也受到威胁,有的执法人员被打成重伤、致残,甚至献出了宝贵的生命。对此,社会舆论必须扬善惩恶,伸张正义,各级政府及有关部门必须高度重视,并采取相应措施,以保证执法监察人员的人身安全,为其解除后顾之忧。如,单位为执法人员建立人身保险,社会为执法监察人员设立人身保障基金等,一旦执法监察人员在执法中受到人身伤害,政府和社会就能从经济上给予相应的补偿,其亲属也能从社会上得到必要的经济救助,使其基本生活有所保障。此外,为了提高国土资源执法队伍的形象,增强执法监察人员的威慑力,执法监察人员统一制装、佩戴标志也是必须具备的,应当抓紧协调解决。

事实证明,执法监察工作在国土资源管理中占有重要地位,发挥着重要的作用,只能加强,不能削弱。国土资源执法监察中遇到的以上重大问题解决好了,必将有利于执法监察队伍整体功能的发挥,国土资源法律、法规的贯彻实施也就有了可靠的保证。