

简论草原行政执法存在的问题及对策

赵 权 王 彬 杨国学 冯景贵
吉林省洮南市草原工作站,吉林洮南 137100

摘要 为坚决制止非法开垦草原违法行为,加强草原保护和生态安全,促进经济社会和生态环境协调可持续发展,依法管草、依法治草势在必行。为此,本文介绍了草原行政执法存在的主要问题:草原地类界定的依据模糊,盐碱地权属不清,历史遗留问题较多,已垦草原收费问题亟待解决,开展草原行政执法调查取证越来越难;提出了解决草原行政执法问题的对策:成立草原集中整治领导小组,制定草原集中整治工作方案,开展草原资源调查和草原确权发证工作,停止收费行为、恢复草原植被。

关键词 草原行政执法;草原地类;草原确权;草原保护

近年来草地生态环境急剧恶化,草地畜牧业受到严重影响,给人们的生产生活带来严重威胁。为坚决制止非法开垦草原违法行为,严肃查处草原违法违规案件,加强草原保护,保障生态安全屏障,促进经济社会和生态环境协调可持续发展,依法管草、依法治草势在必行。

1 草原行政执法存在的主要问题

1.1 草原地类界定的依据模糊

以往在草原行政执法和管理草原中对草原地类的认定是以国土“一调”和国土“二调”公布成果数据作为依据。根据 2008 年出台的《土地调查条例》第 28 条“土地调查成果应该严格管理和规范使用,不作为依照其他法律、行政法规对调查对象实施行政处罚的依据,不作为划分部门职责分工和管理范围的依据。”因而不能再以国土“一调”和“二调”的数据成果作为界定草原地类的依据,导致草原地类界定的依据模糊。那么依据什么来认定草原地类,应该是管理草原的头等大事。

1.2 盐碱地权属不清

国土“二调”成果公布以后,农民对盐碱地私自进行开发,由于利益没能均占,造成大量群众上访。按照《土地管理法》第 4 条规定,草原属于农用地,

盐碱地属于未利用地,因而盐碱地不在《草原法》管理范围之内。但是许多被开垦的盐碱地,都是有草原承包合同的,这样一来导致盐碱地权属不清。那么,认定草原与盐碱地依据是什么?盐碱地到底归哪个部门管理?这些问题必须要明确。

1.3 历史遗留问题较多

长期以来,由于历史及人为等多种因素影响,在草原发包、使用上,存在边界不清、倒手发包、合同造假等问题。有些草原已变成了二轮承包耕地,签入了二轮承包合同,有的草原变成了林地,颁发了林权证书,恢复草原难度很大。

1.4 已垦草原收费问题亟待解决

近年来,村集体经济组织为了壮大集体经济收入,按照当地政府的指示精神,将已垦草原都进行收费,纳入册外地进行管理。村民开垦草原有了村里的这把保护伞,所以才造成草原被大面积开垦。这就给草原执法带来了巨大障碍,因而收费问题不停止,草原就无法深入执法了。

1.5 开展草原行政执法调查取证越来越难

《关于审理破坏草原资源刑事案件应用法律若干问题的解释》出台后,将非法开垦草原 1.33 hm² 以上的案件移交司法机关,司法机关依法对这类案件审判一批,从而对非法开垦草原的不法分子在一

一定程度上给予震慑。同时也给案件查处工作带来一定的难度,特别是调查取证时非常难。现在非法开垦草原的面积越来越大,基本上都在 1.33 hm² 以上,有的多达 80~100 hm²。非法开垦者,明知道开垦草原是犯法犯罪的行为,但是受经济利益的驱动,仍然开垦。为了逃避法律的制裁,调查取证时,他们拒不承认非法开垦的行为,对当地村民也进行恐吓威胁,不让他们作证。而案件移交还必须要有当事人笔录或者佐证等相关材料,如若不然公安机关就不予受理。草原执法都属于行政执法,没有强制手段让当事人主动承认违法行为,因而对这样的不法分子,行政执法队束手无策。另外法院对行政执法队移送涉嫌非法开垦草原的案件判决只是判处缓刑和罚金,判处实刑的非常少。因而非法开垦者,没有被收监,继续将非法开垦的草原强行耕种。草原部门虽然对其下达了限期恢复草原植被的责令改正通知书,但是非法开垦者对通知置之不理。再对其调查取证时,他们更是一字不说了,有的还对执法人员说三道四。就是有个别取到佐证或者抓住现形的案件,再移送给公安机关,公安机关认为这样的案件不是首垦是复垦不给立案。因而草原违法案件的办理越来越难。

2 解决草原行政执法问题的对策

2.1 成立草原集中整治领导小组

草原集中整治需成立草原集中整治领导小组,

市政府主要领导担任组长,分管领导担任副组长,成员由公、检、法、土地、林业等相关部门主要领导兼任。领导小组下设办公室,办公室设在市林业和草原局。要求部门成员组织执法人员联合办案,一同查处,重拳出击,集中整治。

2.2 制定草原集中整治工作方案

草原集中整治领导小组成立后,结合草原清查结果,制定具体实施方案,组织实施。集中整治分宣传动员、调查摸底、集中整治、总结验收 4 个阶段,确保整治取得实效。

2.3 开展草原资源调查和草原确权发证工作

2019 年初,国家省市政府职能划转后,将草原资源调查和草原确权发证职能划转给自然资源局。因而自然资源局应该立即组织开展对本辖区内的草原资源进行调查摸底,明确草原资源的准确面积和分布状况。再按照《草原法》第 11 条的规定,代表市政府核发《草原所有权证》和《草原使用权证》,明确草原权属,同时也为林业和草原执法部门认定草原地类提供有利依据。

2.4 停止收费行为,恢复草原植被

针对村集体经济组织对已垦草原进行收费的行为,当地市政府应该下发相关文件,立即停止收费行为,将已垦草原退耕还草,恢复草原植被。

【责任编辑:刘少雷】