

略论依靠司法手段强化矿管行政执法

卓 永 卫

矿产资源监督管理,涉及面广,工作难度大,是一项全新的行政执法工作。矿管行政机关要树立公仆意识,廉正勤政,严格依法行使职权;运用好司法手段,保障行政机关具体行政行为确定的法律权利、义务得以实施,维护行政机关执法权威,做好矿产资源开发监督管理工作。矿管行政机关掌握发证权、收费权以及参与一定的资源分配权和调处采矿、勘查纠纷,是在群众眼皮底下执法,要做到对人民负责,请人民监督,让人民满意。能否如此,随时都受法律的检验,矿管行政机关和行政工作人员只有严格依法行使职权,才能强化行政执法,运用司法手段才能行之有效。

运用司法手段,从矿管行政执法角度讲,是指运用司法机关行使国家强制力,使矿管行政机关生效的具体行政行为得以实施,维护和监督行政机关依法行使行政职权,目的是进一步强化行政执法,促进“保护矿产资源,节约、合理利用资源”基本国策的贯彻实行。

南宁地区和所属 12 个县(市)于 1986 年底至 1988 年春建立政府系列矿产资源开发监督管理机构——地、县(市)矿管(地矿)局后,又在矿业开发较大的 76 个乡镇(占总乡镇数约 50%)建立矿产资源管理站,8

个县局成立县法院矿产资源监督管理执行室,6 个县局成立县公安局矿业派出所,3 个重点产金县成立黄金矿派出所。地县(市)矿管行政机关在各级政府和上级主管部门领导下,一直着眼于两项关键工作,一是坚持勤政廉政建设,牢固树立公仆意识,提高执法水平,坚持以事实为根据,以法律为准绳,秉公办事,严格依法行使行政职权;二是广泛宣传矿产法律法规,以凭证开采和矿产品归口管理为核心内容认真清理矿区生产和流通秩序,强化监督管理。两者常抓不懈,使矿业秩序沿着法制轨道健康发展。地区矿管局从 1990 年至 1993 年每年开办一期地县(市)矿管局正副局长和办案人员 40 多人参加的学习班。学习《行政诉讼法》、《行政复议条例》和矿产法律法规及司法文书。经过学习,对专业法实体、办案程序的操作、司法文书制作和应诉能力都得到明显的提高。从 1990 年至 1994 年 6 月底全地区共作出违反矿产资源法规行政处罚(含裁定裁决书)397 起,都经得合法性检验,无论申请复议,或向法院起诉,审理结果都是维持原决定。

《行政诉讼法》立法目的之一是“维护和监督行政机关依法行使行政职权。”《矿产资源法》第三条强调:

新代码标准等最新资料,列出统计目录;对填报指标进行规范性的解释与说明;按《矿产储量填报规定》对储量填报单位进行统一规定。

由于报表的修改工作量很大,涉及问题较多,建议地矿部拨出一定的经费,组织矿管局、资源储量管理局等单位的统计调查主管人员,进行专门研究,统一制定出一套统计调查制度,确定新制度的报表目录、报表格式和填报说明书。

3. 从各级矿产资源主管部门的工作经费中,确定出专门的调查经费,用于此项调查制度的实施。设置专职或兼职专责的主管人员,负责此项工作,保持相对稳定。通过培训,提高填报人员的业务素质。

4. 提高各级矿产资源主管部门的领导对统计调查工作重要性的认识,使他们认识到,通过调查活动,可以及时、准确的掌握了解当地的矿产资源开发利用情况,为各级政府领导提供决策依据。从而加强对统计调查工作的领导,提供更多的支持。

5. 根据统计法、矿产资源法等法律法规的规定,对拒报、瞒报、迟报者,确定出具体的可操作的处罚办法,对积极、如实准确填报报表,对统计调查工作做出贡献的单位与个人,定出具体的奖励办法。提高矿山企业与各级矿产资源主管部门的领导与主管人员的责任心,调动他们的积极性,确保填报任务的完成。

6. 加快全国矿产资源开发管理信息系统建设,尽快开发适合市(地)、县级矿产资源主管部门使用的报表计算机处理应用软件,提高统计信息的传递速率,增强其时效性,利用计算机等现代信息处理手段,对统计调查结果及时整理分析,积极提供信息服务。

7. 制定出配套的质量控制方法,保障统计调查结果的严肃性。各级矿产资源主管部门可利用矿山企业矿产开发监督管理年度检查、矿产督察等矿山监督管理活动,开展对矿山企业统计报表填报质量的检查工作。实行逐级定期抽检制度,采取抽样检查的形式,控制矿山企业统计报表的填报质量。(河南省地矿厅)

“矿产资源属于国家所有”，“各级人民政府必须加强矿产资源的保护工作”，“国家保护合法的采矿权和探矿权不受侵犯，保障矿区和勘查作业区的生产秩序、工作秩序不受影响和破坏”；《矿产资源法》第四十六条、广西《矿管条例》第三十四条、《行政诉讼法》第六十六条都明确“行政机关可以申请人民法院强制执行”的规定，这就使行政机关的具体行政行为的执行得到了国家强制力的保障，保证了法律的实施，维护行政机关的权威。因此，运用司法手段是行政执法所必须的，是法律赋予行政机关的权力，就司法部门而言，是以庄严的法律维护和监督行政机关依法行政的一种责任。南宁地区矿管局运用司法手段，进一步强化行政执法，积累了一定经验，效果是明显的。

一、制止人数较多、范围较大的乱挖滥采行为。这主要是对涌入矿区的人数多(几百人、几千上万人)，乱挖滥采范围大，浪费破坏资源极其严重，有的危及公共设施 and 居民生命财产安全。对此，仅靠矿业主管部门、监督管理部门是力不从心的，矿管行政机关只有及时、准确地向政府汇报，政府抽调公、检、法、司等部门领导和有法律知识、有群众工作经验的干部组成强大(几十人至一、二百人)的工作队开赴矿区，宣传矿产法律法规、宣传《治安管理条例》、《民事诉讼法》、《刑事诉讼法》，强行劝退出矿区，少数横蛮抵赖置法律于不顾的，视其情节，或按《治安管理条例》处罚，或追究刑事责任。1989、1990 两年全地区就封填矿井 2110 处。矿区秩序从此开始好转。横县、扶绥、马山、上林、隆安煤矿区，大新、天等锰矿区，崇左铁矿、石灰岩矿区及 3 个主要产金县的黄金矿区由乱到治都是矿管行政机关向县政府汇报后运用司法手段经过一至两次清理整顿才制止的。地区直属国有大明山钨矿储量、质量都是广西钨矿之最，矿区跨武鸣、马山两县，在片面口号影响下，涌入矿区乱挖滥采近 2000 人，产品全部私自销售，并带来卖淫、嫖娼、酗酒、赌博、打架斗殴、偷抢财物等混乱现象，矿区管理失控。地区行署组织整顿，地区和武马两县抽调公、检、法、司、工商、税务、矿管等执法人员 40 多人连续进行 45 天的整顿，在限期退出矿区的 5 天里，武鸣县公安局还增派装备齐全的保安小分队 25 人，强行收购钨精矿 10 吨多，对拒不退出矿区的强行拘留，终将涌入矿区的人员全部退出矿区。在 1990 年前，各县凭证采矿极少，全面整顿后，1991~1993 年持证开采占采矿井(场)总数 52% 至 58%。

二、保护合法采矿权、探矿权。矿管行政机关依法授予勘查单位和采矿权人的探矿权、采矿权被侵犯，一般都是勘查区和采矿区所在地少数人操纵煽动村民以

某种借口敲榨勒索，或阻挠生产，或抢夺设备财物，或毁坏设施，人数多，破坏力大，几年来发生较大的有 8 起(探矿 2 起、采矿 6 起)。矿管行政机关对此在尽职尽责无效时，政府调动公检法司部门制止，切实保护公民、法人和其他组织合法权益。1990 年 2 月 15 日晚，扶绥县渠旧镇布沙村第 8 队某些人以迷信煽动村民 420 多人(内中小学生 130 人)到凭证采矿的群利石片厂采石场(集体企业)进行打、砸、抢活动，造成直接经济损失 37000 元，分管政法工作副县长黄明张带领公检法干警 30 多人赶赴现场，收审 28 人，损害的设备财物由 290 多名村民负责赔偿，个别构成故意毁坏公私财物罪犯受到了法律制裁。隆安县下孟狮子山岩金矿勘查区，1990 年 3 月中旬有人进勘查区挖矿，禁而不止，4 月中旬增到 3000 多人，很快近万人，县矿管局向政府汇报情况并提出保护探矿权的方案，县政府发出通告对勘查区进行封闭整顿，装备齐全的公检法干警和行政执法人员共 200 人开赴矿山执行县政府的决定，将 3500 多人教育后责令当即退出矿区，重点审查 227 人，扣押采金设备 13 台(件)，没收金矿石 27 吨，并有力打击了黄金走私活动，保护了合法探矿权，勘查作业区恢复了正常的工作秩序，几年来没有反复。

三、相对人拒绝履行矿管行政机关生效的具体行政行为，行政机关申请人民法院强制执行。强制执行以它的强制、震慑作用和具体强制措施，保证具体行政行为有效实施，维护法律和法律文书的尊严，维护行政机关依法行政。几年来，共执行 28 起，执行的对象是无证擅自采矿，其次是越界采矿，这些人的特点是横蛮。横县那阳洋塘村某二人，群众称为“两霸”，1994 年元月“两霸”擅自进入某煤井范围强行挖井采煤，县矿管局发现后，对“两霸”进行矿法、刑法、民法教育无效，便作出行政处罚决定，责令停止开采退出他人矿区。“两霸”置之不理，法定期满就申请县人民法院强制执行，法院受理后第 2 天 30 多名执行人员就到井口，对“两霸”宣读执行令，“两霸”破口大骂，并向执行人员挥舞钢钎锄头，早有准备的执行人员当即将这 2 人拉到矿井外看押，限令有关人员撤出设备，运煤下船，一天内把 70 吨煤没收完毕，封填井口，维护了正常的采矿活动。

四、司法部门不定期的同矿管部门到矿区巡视，效果甚佳。从行政执法的全过程看，行政机关严格依法行使职权是最关键一环，运用司法手段也是至关重要的，它使生效的具体行政行为实施得以保证。矿管行政执法有法规赋予的权力，加之运用司法手段，对出色完成矿产资源监督管理各项工作充满信心。

(广西南宁地区矿管局)