

浅析矿产行政处罚执行难的原因及对策

傅中良



多年来,矿产行政处罚机关一直为矿产行政处罚执行难的问题所困扰,影响了矿管工作的深入开展。这里,笔者仅就市、县矿管部门实施的行政处罚难以执行的原因及对策,谈一点粗浅的看法,供参考。

一、矿产行政处罚执行难的原因

通过对近几年矿管执法情况的调查了解发现,导致矿产行政处罚难以执行的原因,主要有以下几个方面。

1. 矿管部门缺乏强有力的执行措施和执行手段,使那些本来可以由矿管部门直接强制执行的矿产行政处罚案件,只得申请人民法院强制执行,使矿业违法行为得不到及时制裁,降低了矿管部门的执法效率。

《矿产资源法》第四十六条规定,对罚款和没收违法所得的行政处罚决定期满不起诉又不履行的,由作出处罚决定的机关申请人民法院强制执行。但对其他行政处罚既没有规定强制执行措施,也没有规定可以申请人民法院执行。那么,矿产行政处罚机关对罚款和没收违法所得以外的行政处罚是否依法享有执行权呢? 1993年7月19日,地质矿产部发布了《违反矿产资源法规行政处罚办法》,对此作了肯定的答复,即矿产行政处罚机关拥有自行执行的权利。这与“行政机关有执行其行政决定的权力,对于法律没有规定必须向法院申请强制执行的,由行政机关自行执行”的国际立法惯例也是相符合的。然而,在实践中,矿管部门在执行责令停止开采、责令退回本矿区范围内开采、责令赔偿损失、吊销采矿许可证等处罚决定时,由于自身力量单薄,缺乏强有力的强制措施和强制手段,如果被处罚人不自觉履行,矿管部门就无能为力了,不得不放弃选择行政强制程序,转而申请人民法院强制执行。而法院面对大量的行政强制执行案件,在人力物力有限的情况下,很难及时受理和执行。

2. 被执行人的分散性和流动性,增加了矿产行政处罚案件执行的难度。

3. 被执行人在矿产行政处罚通知书下达后、法院强制执行通知书下达前这一段时间里,可以轻易地变卖、转移、隐匿、毁坏矿产行政处罚所涉及的有关财物及有牵连的财物,致使案件无法执行或难以执行。

4. 行政干预和地方保护主义造成矿产行政处罚案件尤其是执行标的较大的案件强制执行的少,调解履行的多,有的案件甚至久拖不决,形成积案,最后不了了之。

5. 矿产行政处罚决定在实体和程序上违法,致使人民法院拒绝受理矿管部门的强制执行申请,使矿产行政处罚不能

执行,当事人的违法行为得不到及时、有效制裁,直接影响了矿产行政执法的效率和效果。

6. 矿管部门向法院申请强制执行依据地方性规章作出的行政处罚,一些法院认为《矿产资源法》上没有规定而拒绝受理,致使这类矿产违法行为得不到有效制裁。

另外,提起执行的手续不完备以及申请执行超过法定期限等因素都有可能造成矿管部门实施的行政处罚不能依法执行。

二、解决矿产行政处罚执行难的对策

矿产行政处罚的执行,应当通过各种途径的综合运用来逐步解决。

1. 继续抓好对采矿群众特别是各级领导干部矿产资源法规方面的宣传教育;同时,建立举报制度,加强日常监督和协调配合。

2. 进一步完善有关矿业法规,明确矿产行政执法主体及职责,增强矿产资源法的可操作性。现行的《矿产资源法》中有不适应矿管部门依法行政和实施处罚的要求。一是《矿产资源法》没有明确市、县矿产行政执法机构,矿管部门没有法定地位。二是《矿产资源法》没有规定市、县矿管机构的行政处罚权。三是《矿产资源法》规定的处罚条款不完善。

解决矿管部门执法地位和执法权,增强执法的可操作性,根本途径在于修改和完善《矿产资源法》。有些省(区)政府根据自己的实际情况,在法律规定的权限内,大胆制定一些实施办法,取得了一定的效果,例如在解决矿管部门执法主体地位的问题上,就有安徽等地由省编委发文,明确市(地)、县矿管部门是代表政府行使矿产资源监督管理职能的行政执法机构等方式;在解决矿管部门行政处罚权的问题上,就有内蒙古自治区由政府统一授权、辽宁省由享有处罚权的市、县政府发文授权、安徽省通过修改地方性法规赋予市、县矿管部门处罚权等方式;在完善矿产行政处罚条款上,就有安徽省通过省人大修改立法增加了对破坏或者擅自移动法定矿界标志的处罚规定、河北省通过省政府发文对买

卖、出租矿产资源和采矿权的违法行为作了明确界定等方式。这些措施尽管不能从根本上解决当前市、县矿管机构所面临的问题,但在局部范围内还是行之有效的,可以逐步树立矿管部门的执法地位,增强矿管执法的权威性和可操作性。

3. 矿管部门申请人民法院强制执行其不能自行执行的行政处罚决定,应当严格遵循《行政诉讼法》规定的申请执行条件,做到事实清楚、证据确凿、处理适当、程序合法,以确保人民法院受理执行。

矿管部门申请人民法院执行其不能自行执行的行政处罚决定,一般应具备下列条件:①作为执行依据的法律文书须是已发生法律效力并带有执行内容。②对生效的法律文书,当事人逾期不履行或拒绝履行,按照《矿产资源法》第四十六条规定。这里的“逾期”是指当事人收到处罚通知之日起十五日后。③当事人申请执行必须在法定有效期限内提出。按照最高人民法院《关于贯彻执行〈行政诉讼法〉若干问题的意见(试行)》第88条规定,申请执行的期限自起诉期限届满之日起三个月。逾期申请的,人民法院不予受理。

4. 积极稳妥地运用行政处罚以及行政强制执行的简易程序,迅速果断地制止和制裁矿业违法行为,保证被处罚人及时全面地履行法定义务。

矿产行政处罚的简易程序主要适用于下列两种情形:一是紧急情况下必须当场处罚的;二是警告或数额较小的处罚。地质矿产部《违反矿产资源法规行政处罚办法》第二十二条规定:“警告,处以五百元以下的罚款,没收矿产品和违法所得不超过一千元,可以由行政处罚机关工作人员在现场决定,开具罚没收据和《违反矿产资源法规现场处罚决定书》,并将罚没收据和处罚决定书在五日内向行政处罚机关备案。”据此,矿管部门在进行行政处罚时,可以灵活运用这一程序,及时有效地查处矿业中的违法行为。

行政强制执行的简易程序是指行政强制执行的标的数额不大或由于情况紧急,不必要或按其他行政强制执行程序难以达到目的时,而对一般程序的简化。在矿产行政处罚执行中,有两种情况适用简易程序:一是数额不大的金钱给付的强制执行,没有必要经过其他程序即能达到执行目的,上面提及的违反矿产资源法规的现场处罚就适用这种程序执行;二是由于情况紧急,来不及按通常的执行程序实施行政强制执行,并且延缓执行将会给国家、社会 and 他人利益造成损失,必须采取即时强制手段时,适用简易程序。例如《湖南省乡镇集体企业采矿和个体采矿管理办法》第七条规定,在特定矿种、罕见矿物保护区;国家正在进行详勘的矿区、国家已批准规划建设的矿区和国家列入保护性开采的矿区等区域内,不允许乡镇集体企业和个体采矿。对违反上述规定的行为而实施的行政处罚,即适用简易程序的行政强制执行。矿管部门不能自行执行时,可以请求公安、法院等部门协助执行。

5. 充分发挥公安、检察、法院等部门在矿管执法方面的后盾作用,强化矿管部门的执法权和执法手段。

按照矿产资源法的规定,犯有情节轻微的盗窃、抢夺矿山企业或勘查单位矿产品和其他财物、破坏采矿、勘查设施、扰乱矿区与勘查作业区生产秩序、工作秩序的,由公安机关决定并实施行政处罚。由于这些违法行为往往与无证开采、越界开采、乱采滥挖联系在一起,因此,由矿管部门和公安部门联合,在矿业比较发达的市、县成立矿管公安派出所或在矿业活动集中的地区成立矿区派出所,可以利用公安机关对本部门一般行政决定可以自行强制执行、而无须申请法院执行的特点,及时查处和制裁矿业领域内各类刑事和治安案件,同时可以协助矿管部门查处和制裁违法采矿行为,并对矿管部门可以自行执行但不具备强制执行条件的处罚决定(诸如

责令停止开采、责令退回本矿区范围内开采)进行强制执行。

矿管检察室作为检察院在矿管部门的派出机构,依法行使检察院部分检察权。其主要职能是维护矿山安全生产秩序,及时查处发生在矿山的渎职、重大事故、贪污受贿、偷税漏税等违法犯罪行为,保障矿产开发活动的正常进行。同时,还可以协助矿管部门督促办证,调解纠纷、实施处罚、催收资源补偿费以及监督矿管部门依法行政等。

由于矿管部门对大多数行政处罚决定没有强制执行权,只能申请法院执行,而这种执行既耗费时间,又影响效率,成为目前矿管执法阻力之一。为此,许多矿管部门与当地法院联合组建了矿产资源法规执行室,行使法院执行法庭部分职能,即依法受理和强制执行已发生法律效力矿产行政处罚决定,从而促进了执法到位。同时,执行室提前介入矿管部门办案过程,提供法律咨询服务,可以减少和避免处罚失误,提高矿管部门依法行政水平。

6. 适当运用财产保全措施,确保矿产行政处罚的顺利执行。

财产保全措施主要适用于财产处罚的执行,具体在矿产行政处罚中,表现为责令赔偿损失、没收违法所得和违法采出的矿产品、罚款三种处罚形式的执行,而这三种处罚形式又往往是针对无证开采、越界开采等违法行为实施的。如果矿产行政处罚通知书下达后至强制执行通知书下达前这一段时间里,被执行人有可能变卖、转移、隐匿、毁坏矿产行政处罚所涉及的财物,甚至拒不停止开采以致造成对国家矿产资源、对邻矿安全生产的破坏,而导致无可估量的损失。对此,矿管部门可以向法院申请采取财产保全措施,要求法院对矿产行政处罚所涉及的有关财物及有牵连的财物采取封存、扣押、冻结等措施,以确保被处罚人全面履行法定义务。

(湖南省衡阳矿管局)