

# 以农村“三资”整治为突破口 全面推进“行业清源”

## 河南开封扫黑除恶闯出一条基层行业治理新路子



开封市在尉氏县召开农村“三资”清理清查现场会。



开封市城乡一体化示范区公安机关押解挖沙土嫌疑人指认现场。



开封市公安局在重点路段严厉打击挖沙取土违法行为。



自扫黑除恶专项斗争开展以来,河南省开封市委市政府认真贯彻落实党中央决策部署和省委工作要求,切实提高政治站位,以彻底扫除黑恶势力及其滋生土壤为目标,全面开展非法侵占吞农村集体“三资”(资金、资产、资源)专项整治及“1+N”专项行动(“1”即农村集体“三资”整治,“N”即其他行业领域突出问题专项整治),积极探索创新基层治理和行业治理的思路、方法、举措,坚持打边打边建。在推动农村集体“三资”整治基础上,积极向自然资源、市场流通、资源环境等重点行业领域延伸,由点到面,由“1”到“N”,形成“1+N”专项整治工作模式,走出了一条依法规、接地气、顺民意的基层治理和行业治理新路,取得良好成效。

据统计,截至2020年8月底,开封市已收回被非法侵占土地4.4万余亩,房屋9.6万余平方米,资金4千余万元,拆除违法建筑物650余万平方米,腾出土地7000余亩用于改善人居环境,恢复生态和复耕,延伸整治14个行业领域突出问题,累计开展专项整治行动80余次,建立相关行业领域长效机制141项,群众获得感、幸福感、安全感显著增强。2019年度,开封市在全省公众安全感调查中排名同比提升6个位次,提升幅度为全省第一;群众对扫黑除恶专项斗争成效满意度居全省第2位。

### 找准重要抓手 开展专项整治

开封市地处豫东平原,下辖6区4县,面积6266平方公里,人口550万,耕地面积占行政区划总面积的69.2%,属于典型的农业大市。重农固本是安民之基,“三农”问题始终是全党工作的重中之重,是国家治理的重中之重,是惠民利民的重中之重,也是开封市委市政府一直重点关注的课题。

开封市在深入乡镇调研时发现,群众关注、反映、举报的内容80%以上指向农村不公平现象。开封市政法机关在办案中发现,一些黑恶势力利用手中权力侵占国家土地资源、侵占国有集体资产,肆意划分买卖、占用农业林业用地搞工程开发。这些黑恶势力的首要分子通常采用非法暴力手段垄断自然资源,强占国有集体资产,非法获取第一桶金恶财。农村涉黑恶犯罪表现尤为明显,从强占国有集体一块土地、一处坑塘、一栋厂房开始起家起步,逐步渗透,不断做大成势,为害一方。开封市政法机关和纪检监察机关发现,在乡村治理、资源环境、市场监管、教育卫生等多个行业领域存在明显的监管漏洞。

国有集体“三资”被侵占吞,成为黑恶势力滋生的土壤和基层干部蜕化变质的温床,群众合法权益和国家、集体利益无法得到保障。为解决这些问题,开封市在扫黑除恶专项斗争中,结合地域实际开展非法侵占吞农村集体“三资”专项整治及“1+N”专项行动,适逢其时。

### 注重高位推动 创新工作举措

开展非法侵占吞农村集体“三资”专项整治,是打击农村涉黑恶违法犯罪、治理农村乱象的重要抓手。开封市聚焦这一重点,坚持问题导向,主动作为,统筹推进,全力打好“三资”整治攻坚战。

一是加强组织领导。开封市委市政府把开展非法侵占吞农村集体“三资”专项整治摆上重要日程,市委常委会、市政府常务会议先后6次听取情况汇报,研究部署工作。市委书记侯红、市长高建军要求全市各级各部门提高政治站位,切实把“三资”整治工作抓实抓细,确保取得成效。成立由市委常委、市委政法委书记胡荣任组长的专项整治领导小组,制定出台《开封市依法整治非法侵占吞集体资产资源专项行动实施方案》,明确工作目标、职责任务、整治范围和对象,细化工作措施和步骤,做到有的放矢、稳步推进。市扫黑办牵头,会同纪检、组织、公检法司、自然资源、农业农村等部门成立工作专班,定期组织召开分析研判会,及时解决重点难点问题,精准督促指导,强化工作保障。分级建立工作机构,实行市县乡村四位一体、上下联动的工作机制,逐级签署承诺书,形成齐抓共管、协同推进的工作格局。

二是选择试点先行。2018年9月,中央扫黑除恶专项斗争督导组下沉开封市尉氏县洧川镇南街村督导,指出时任南街村“两委”班子,村集体经济发展中存在的若干问题。开封市委市政府高度重视,立即开展“解剖麻雀式”调研,发现洧川镇南街村问题颇具代表性,决定以尉氏县为试点,在全市部署开展农村集体“三资”专项整治行动。尉氏县迅速成立领导小组,制定工作方案,组建工作队,通过张贴联合通告、走访座谈、召开党员群众大会等方式,广泛发动群众摸排线索。2018年10月至11月,尉氏县先后打掉洧川镇东街村和南街村两个把持基层政权,垄断农村资源的黑恶团伙。在此基础上,全面加强村“两委”班子建设,规范农村集体“三资”使用管理,实施一系列惠民利民措施,受到群众普遍欢迎。尉氏县试点的成功,为开封市全面加强乡村治理找准了抓手。

三是强化宣传发动。开封市坚持把发动群众、依靠群众贯穿始终,采取多种举措,营造宣传声势,形成舆论震慑。在各乡村街道张贴联合通告50万份,实现所有村覆盖,召开各级动员会、推进会200余场次,村组干部会、群众代表会、夜谈会2800余场次,利用宣传车、乡村大喇叭反复宣讲专项整治政策,通过广播电视、政府门户网站、微信公众号、钉钉群等各类媒体,宣传报道专项整治动态战果,取得群众理解和支持。发动3500余名扶贫工作队队员带任务进村入户,有针对性地开展说服工作。在各村设置举报电话、公布举报电话和电子邮箱,畅通举报渠道,深挖侵占吞“三

资”线索,通过典型案例“以案释法”,教育群众守法有序,鼓励群众广泛参与。

四是注重政策引领。始终坚持依法有序、客观公正原则,认真分析专项整治过程中遇到的难点问题,相关部门积极论证,制定切实可行的工作规则,先后出台《清理整治国有集体土地争议评议规则》《“三资”管理整顿六项制度》《农村集体“三资”整治法律适用15条措施》等一系列工作规范,始终保持专项整治在法律框架和政策框架内运作。邀请省市法律、农业专家对各县区、乡镇分管领导、业务骨干开展分层级、分领域培训,学习相关政策法规,剖析典型案例,提升专业技能,提高分析疑难问题和依法处置能力,确保整治行动合法有效。

五是坚持科学处置。对无经济和产权纠纷,无故侵占集体“三资”的,先行讲明法律政策,对主动退回的,进行教育批评,不予追究;对限期拒不退还的,依法依规惩处。对涉及产权、债务纠纷,承包租赁合同纠纷的,引导通过诉讼解决。对涉及群众较多、历史原因复杂的,启动第三方评议机制,妥善处置。

六是规范管理使用。建立乡村振兴融资平台,除挂牌出让外,将收回的“三资”打包纳入平台,引入经营主体盘活,确保集体“三资”保值增值。各县区成立国有集体“三资”专项整治领导小组,明确资产管理责任人,加强监督管理。根据收回的“三资”性质,分别采取合作经营、参股入股、挂牌出让等形式,促成资产变现增值,防止因资产闲置造成国家集体利益损失。对可租赁经营的资产资源进行公开拍租、招商引资,实现利益最大化。

七是推动督导考评。市扫黑办专项斗争领导小组每月召开各县区政法委书记履职点评会,对专项整治工作进行专题讲评。市扫黑办对专项整治工作实行周统计、月通报、逐月考评制度,重点对各县区、乡镇信息收集和线索排查进行督导检查,每月开展工作情况通报并直接下发至各县区党政一把手,强化责任监督,深入开展督导调研,及时发现、限期整改,推动专项整治工作扎实深入开展。将“三资”整治开展情况纳入各县区平安建设和干部实绩考核,作为单位评优评先和干部晋升重要参考依据。

### 坚持靶向施策 持续精准发力

开封市根据实际情况,及时总结依法整治农村集体“三资”经验,并推广应用到其他行业领域。针对长期被侵占的供销社,国有林场等历史遗留问题,将黄河生态保护、挖沙取土、“沿路跑”整治(清理清除公路沿线违法违章建筑)等群众关注的堵点痛点难点问题全部纳入整治范围,努力破解经济社会发展中的深层次矛盾和问题。2020年4月30日,开封市在杞县召开现场观摩会,明确把“三资”整治拓展延伸至“N”个行业领域,为优化经济发展环境,促进社会和谐稳定,推动基层和行业乱象治本清源提供坚强保障。

一是全力解决国有林场遗留难题。某国有林场有8300余亩林地多年来被长期侵占、蚕食,涉及7个乡镇16个村庄。开封市专门抽调纪委、组织、政法、自然资源、农业、林业等部门多名专业人员和部分人大代表、政协委员,经反复讨论修订,出台《清理整治国有集体资产土地争议评议规则(试行)》,为解决争议提供程序规定和实体处理基本原则,规则出台以来,相关乡镇专门工作队员培训了一批懂政策、知法律、擅长做群众工作的行家里手。

二是主动开展“沿路跑”问题整治。开封市在全省率先开展国道、省道及县乡道路沿线自然资源违法违规问题清查整治,助力构筑道路两侧生态保护屏障。成立由市委政法委书记任总指挥的指挥部,由市扫黑办牵头,会同自然资源、农业农村、住建、城管、政法等部门组成工作组,根据摸底排查、群众举报、上级部门或领导交办的问题线索,由各县区各乡镇组织专班逐户实地核查,及时完成取证举证,并建立问题台账;对核查核实的问题,由政法、自然资源综合执法部门联合拆除违建违建建筑物,并形成整改情况报告报同级扫黑办和上级自然资源部门,确保依法依规整治到位。

三是积极开展供销社系统历史遗留问题整治。针对供销社普遍存在的长期亏损、职工下岗、资产资源被侵蚀等历史问题,开封市杞县、兰考县、通许县等多个县区精准定位,先后将其确定为整治对象。成立由市委政法委书记任组长、公安机关参与督办的整治工作专班,先期由供销社牵头组成专班,逐一走访调研、查阅档案,摸清底数并登记造册。针对资产长期被占等情况,召开专题研判会,统一处置意见。各县区结合实际,制定供销社清查整治专项实施方案,明确时间表、路线图,确保整治工作扎实推进。

四是开展非法挖沙取土、河道采砂专项治理。将辖区黄河河道和所有内河非法采砂及群众反映强烈的耕地挖沙取土全部作为整治对象。2020年7月22日,市扫黑办专项斗争领导小组印发工作方案,在全市部署开展集中整治非法挖沙取土、盗取砂资源专项行动,将河道采砂与黄河“清四乱”(乱占、乱采、乱堆、乱建)紧密结合,实行“河长+三长”(公检法三长)负责制,定期召开专题会议,听取进展、研判问题、商讨对策;河务、水利、政法等部门组成专班,严厉打击侵占破坏黄河河道及周边湿地等行为;河长办联合环保局成立5个督导组分包沿黄县区,对清查标注的问题点位每天进行现场督导检查,实行挂牌销号。聚焦耕地挖沙取土乱象,组织专家团队逐案分析研判,细化犯罪性质情节类型,制定出台《关于办理非法挖沙取土案件若干问题的指导意见》;组织“乡、村、组、户”四级层层签订责任状,落实“两清一打”(清线索、清积案、打现行)措施,实行“卡住点、控住车、盯住人、看住地”“强巡防、严打击、重协调、挖链条”工作机制,形成有力震慑。专项整治开展以来,开封市根据卫星遥感发现的违法挖沙取土点位,拆除违法砂场和取土点200余个,查扣挖沙车辆30余辆,刑事立案非法挖沙取土案件80起,打击处理155人。

五是集中整治重点行业领域。贯彻落实全国、全省行业治理部署要求,以“三资”整治“1+N”专项行动为引领,

准确把握黑恶势力产生发展的渐进性、长期性特征,在全省率先开展十二大重点行业领域集中整治。一方面,综合运用大数据等信息化手段,对近年来执法案件、涉黑涉恶涉乱线索,行业日常监管记录,“一书一档”等反映的问题进行梳理分析,全面排查发现前端治理重点问题。另一方面,通过加强行业常态监管,从审批流程、管理环节、日常监督等方面查漏洞,找短板,深入剖析行业领域黑恶势力滋生蔓延的根本原因,找病灶,抓要害,增强专项整治针对性。目前,除国有林场、供销社、沿路违建违建、非法挖沙取土盗取砂资源等专项整治外,开封市在社会治安、乡村治理、金融放贷、工程建设、交通运输、市场流通、生态环保等领域乘势而为、同向发力,领导小组紧锣密鼓推动,牵头部门多措并举主导,责任单位积极协作配合,全市集中整治有序推进,全面铺开。

六是运用“三书一函”靶向跟踪问效。市扫黑办对全市发放的“三书一函”实行备案管理,“一书一档”对行业部门整改情况全程跟踪问效,督促行业部门自查清源,举一反三,以案促改,确保实现整改一个书档,解决一类问题,完善一方制度的效果。定期组织开展评比竞赛,交流经验做法;定期通报,督促整改提升。对已整改建档的“三书一函”进行梳理归纳,及时固化有效做法,上升为制度机制,在全市推广。目前,全市共发放“三书一函”232份,整改建档183份,建立健全制度机制141项。

### 改善人居环境 壮大集体经济

一是发展壮大村级集体经济。将收回的“三资”重组集体所有和管理,通过合作经营,参股入股,挂牌出让、公开拍租等形式,充分发挥创收作用,先后将收回的1.8万余亩土地,28万平方米房屋重新发包包租,建设绿色大棚,发展生态观光农业,建设绿化苗木基地,增强村级自身“造血”功能。仅发包包租一项,全市每年就可为村级集体经济创收1753万元,有效扭转了一些村(社区)长期依靠政府“输血”和负债度日的局面。

二是统筹推进乡村振兴和脱贫攻坚。将收回的1260余亩土地,3.5万余平方米房屋,520余万元资金作为“民生红包”,助力脱贫攻坚,支持乡村振兴。尉氏县新尉工业园区将收回的238亩土地,435万元补偿款,1.6万元资金全部用于支持乡村振兴,并增加2700余亩企业用地,推动形成完整的现代家居产业链。

三是巩固基层政权。注重打基础、利长远,通过专项整治不断提升基层党组织凝聚力战斗力号召力。专项整治开展以来,相继打掉侵蚀村级组织、侵占吞农村资源、操纵土地资源交易、垄断建筑行业等4项黑恶团伙,立案65起,依法处理109人,依纪依规处理党员干部45人,整治软弱涣散和后进村78个,针对村级后备干部力量不足问题,支持鼓励乡土人才返乡创业、回村任职,每个村储备后备干部2至5名,为基层党组织补充新鲜血液,注入新活力。

四是改善人居环境提升乡风文明。坚持取之于民、用之于民的原则,把“三资”整治与改善农村人居环境、提升乡风文明相结合,将收回的土地、房屋、资金用于兴建幼儿园、养老院、便民服务中心、文化娱乐室及改扩建学校、村室等公益事业;修缮村级道路、水暖电、公厕、村庄绿化等基础设施;兴建景观公园、文化健身广场,改善村容村貌,提升人居环境,实现扫黑除恶专项斗争与乡村振兴可持续发展战略目标同频共振,为实现乡村全面振兴、提升基层治理水平创造良好条件。

五是促进黄河流域生态保护和高质量发展。致力构建“大保护、大治理”的黄河流域生态保护和高质量发展新格局。截至2020年8月底,全市共侦破非法采砂案件36起,整治黄河河道非法采砂26处,收回侵占吞土地5万余亩,有效打击了破坏黄河生态违法犯罪行为,为黄河流域生态保护和高质量发展提供了有力保障。龙亭区开展扫黑除恶专项斗争助力黄河生态与高质量发展专项行动,将辖区柳园口湿地保护作为重点,完成辖区107个乱点整治,依法拆除侵占湿地30年的违建房屋6700平方米,恢复湿地35亩,有效保护了开封市饮用水源“大水缸”。祥符区严厉打击非法采砂、堆土占地等违法行为,截至2020年8月底,共查处违法行为60余起,查封取缔非法占地土地120余亩。

六是扎实推进“行业清源”行动。加强其他行业领域突出问题专项整治,适时将整治范围向重点行业领域拓展延伸,取得明显效果。网信系统在全市组织开展“净网2020”专项行动,清理处置网站内各类违法违规有害信息,严厉打击从事互联网新闻信息服务等行为,查获“套路贷”等利用信息网络实施黑恶犯罪案件涉案资产近6000万元。教育体育系统聚焦黑恶招生,校外培训机构治理、校园安全、师德师风、防欺凌、防暴力、防性侵,联合相关部门组织开展“护校安园”“扫黄打非”等行动,加强安全教育和重点青少年群体法治教育,净化校园及周边环境。自然资源系统实施网格化动态巡查监管,严厉打击违法建设等行为。生态环境系统开展黄河干流生态环境保护专项行动,对开封市境内85公里黄河沿线大堤内所有污染企业、经营场所、养殖场等污染源进行全面彻底排查,对辖区黄河干流堤内区域的人河排污口、固废堆存点、采矿采砂、违章建筑等进行详细调查,目前,共排查黄河流域污染源746家,督促整改93家。交通运输系统聚焦“黑出租”“黑客车”“黑服务区”等违法行为,严格排查,建立台账,落实责任部门、责任人和整改时限,逐一整改销号,探索打防联控机制。

自扫黑除恶专项斗争开展以来,开封市始终坚持合法有序的工作原则,组织开展非法侵占吞农村集体“三资”专项整治及“1+N”专项行动,同时,针对专项整治出台相应规则,邀请法律专家和学者进行分析研判,明确清查认定、收回收缴、处置使用等环节都依法依规进行,充分保护国家、集体和个人的合法权益,使农村集体“三资”专项整治起到“抓好一个点,激活一整盘棋”的效果。开封市坚持边打边建、边治边建,积极探索“扫黑除恶+基层治理”工作模式,为全市坚决打赢打好扫黑除恶专项斗争奠定了坚实基础。