

库博雷克公共管理咨询

国土资源违法行为查处 工作依据手册

GUOTU ZIYUAN WEIFA XINGWEI CHACHU
GONGZUO YIJU SHOUCHE



中央广播电视大学出版社

国土资源违法行为 查处工作依据手册

库博雷克公共管理咨询 著

中央广播电视大学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

国土资源违法行为查处工作依据手册 / 库博雷克公共管理咨询编. —北京: 中央广播电视大学出版社, 2015.2

ISBN 978 - 7 - 304 - 06767 - 0

I. ①国… II. ①库… III. ①国土资源—资源管理—行政执法—规范—中国—手册 IV. ①D922.33 - 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 025336 号

版权所有,翻印必究。

国土资源违法行为查处工作依据手册

GUOTU ZIYUAN WEIFA XINGWEI CHACHU GONGZUO YIJU SHOUCHE

库博雷克公共管理咨询 著

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 营销中心 010 - 66490011

总编室 010 - 68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号

邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划统筹: 郑毅

版式设计: 库博雷克公共管理咨询有限公司

策划编辑: 孙勃

责任校对: 黄秀明

责任编辑: 许进

责任印制: 赵连生

印刷: 北京中科印刷有限公司

印数: 0001 ~ 2000

版本: 2015 年 1 月第 1 版

2015 年 1 月第 1 次印刷

开本: 787 × 1092 1/16

印张: 43.75 字数: 864 千字

书号: ISBN 978 - 7 - 304 - 06767 - 0

定价: 266.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

第一部分 国土资源执法监察基础 / 001

一、土地管理 / 003

我国的土地所有制和土地所有权 / 003

国有土地的范围 / 004

集体土地的范围 / 004

基本农田的范围和保护规定 / 004

保护基本农田“五不准” / 005

占用耕地补偿制度 / 006

基本农田调整的规定 / 006

禁止占用基本农田种树的规定 / 007

土地复垦的规定 / 008

开发未确定使用权的国有荒山、荒地、荒滩的规定 / 008

集体土地的类型和使用 / 009

农村道路的认定 / 010

可以使用集体建设用地的建设项目 / 011

设施农用地管理规定 / 012

兴办规模化畜禽养殖的规定 / 013

宅基地管理规定 / 013

征收土地与征用土地的区别 / 015

征收土地两公告一登记内容 / 016

征地补偿标准和调整规定 / 017

国有农场改变土地用途的规定 / 018

国家对供地政策的规定 / 018

农用地转用审批 / 019

土地征收审批 / 020

建设项目用地审批 / 020

建设用地预审 / 021

临时使用土地的条件和要求 / 021

城乡建设用地增减挂钩试点政策 / 022

国有土地划拨和有偿使用的区别 / 023

国有建设用地使用权具体出让方式和认定 / 023

招标拍卖挂牌出让土地使用标准有关规定 / 025
国有土地使用权出让最低价 / 025
住宅建设用地出让有关规定 / 027
以“限房价、竞地价”方式出让住宅用地规定 / 027
保障性住房用地供应政策 / 028
分期建设工业项目出让规定 / 028
协议出让工业用地范围 / 028
工业用地出让后增加容积率及改变用途的规定 / 029
划拨土地使用权人申请改变原划拨土地用途 / 030
划拨土地使用权转让 / 030
出让土地使用权改变土地用途 / 031
出让土地使用权转让 / 032
综合用地的界定和出让年限 / 032
国有土地使用权出租 / 033
土地使用权抵押 / 033
股权转让和土地使用权转让的区别 / 035
填海造地涉及的海域使用权和土地使用权的衔接 / 037
军用土地转让的模式 / 038
闲置土地的调查认定和处置 / 039

二、矿产资源管理 / 040

我国矿产资源的所有权和使用权 / 040
勘查区块和探矿权 / 040
探矿权取得方式 / 042
探矿权审批权限 / 042
探矿权统一配号 / 042
勘查许可证有效期限的规定 / 043
保留探矿权的规定 / 043
探矿权变更的规定 / 043
勘查许可证注销登记的规定 / 044
矿产资源勘查准入条件 / 044
矿区范围和采矿权 / 044

采矿权取得方式 / 045
采矿权审批权限 / 045
采矿权统一配号 / 046
采矿许可证有效期的规定 / 046
采矿许可证办理延期的规定 / 047
采矿权变更的规定 / 047
采矿权注销的规定 / 047
协议方式出让探矿权、采矿权有关政策 / 047
协议出让探矿权、采矿权批准权限 / 048
煤炭勘查开采的审批权限 / 048
外国的公司、企业和其他经济组织以及个人依照相关法律、法规的规定投资勘查、开采矿产资源的规定 / 048
外商投资勘察开采非油气矿产资源的批准权限 / 049
矿业权价款确认（备案）和处置权限 / 049
钨和稀土矿矿业权审批机关 / 049
海砂（砾）采矿权出让年限及方式 / 050
矿业权转让情形 / 050
探矿权采矿权转让审批权限 / 050
转让探矿权采矿权提交的资料 / 051
转让探矿权应当具备的条件 / 051
探矿权转让变更审批管理规定 / 051
采矿权不得转让的情形 / 052
转让采矿权应当具备的条件 / 052
严格煤炭矿业权转让审批的规定 / 053
外国企业合作开采陆上石油资源的规定 / 053

三、执法监察 / 053

国土资源执法监察巡查 / 053
国土资源执法视频监控网 / 056
土地矿产卫片执法检查 / 057
12336 国土资源违法举报电话 / 061
国土资源违法行为报告制度 / 061

- 国土资源违法案件立案时应注意的事项 / 062
- 土地违法行为的种类 / 063
- 矿产资源违法行为的种类 / 064
- 调取证据的基本要求 / 066
- 询问当事人 / 067
- 询问证人 / 068
- 现场核查 / 069
- 鉴定 / 070
- 证据保全措施 / 070
- 证据保全方法 / 071
- 整理审核行政处罚案件证据材料 / 073
- 说理式《行政处罚决定书》的制作 / 074
- 人民法院受理强制执行案件的管辖 / 076
- 对没收的地上建筑物和其他设施的处置 / 076
- 对没收的矿产品的处置 / 077
- 裁执分离的国土资源案件强制执行模式 / 079
- 国土资源违法查处案件中对执法程序部分的具体要求 / 080
- 国土资源执法监察常见过错行为 / 082
- 违法转让土地使用权的表现形式 / 082
- 认定违法转让土地行为的必备条件 / 083
- 《土地管理法》第七十三条和第八十一条适用侵害对象的区别 / 084
- 违法占地行为的概念和责任人的认定 / 085
- 对“土地被非法占用”的法条适用及基本证据要求 / 087
- 如何认定违法用地的地类 / 089
- 如何认定违法用地是否符合土地利用总体规划 / 093
- 违法占用不同地类的处罚有何不同 / 095
- 破坏耕地违法行为的认定 / 096
- 耕地毁坏的认定 / 097
- 违法批地类行为的表现形式 / 099
- 违法批准征收、转用土地行为的表现形式 / 100
- 违法批准征收、转用土地行为的法律责任 / 101
- 违法供地的表现形式 / 103

违法供地的法律责任 / 104
非法批准占地的处理 / 106
非法批地引起的行政赔偿 / 106
对闲置土地行为的行政处罚 / 107
对实际已经闲置但又不符合法定闲置土地定义的土地的处理 / 110
无证勘查的情形 / 112
无证开采的情形 / 112
违法转让矿业权与买卖、出租或以其他方式转让矿产资源的区别 / 112
国土资源违法案件移送监察、任免机关的标准 / 113
非法转让、倒卖土地使用权罪解析 / 114
非法占用农用地罪解析 / 115
非法采矿罪解析 / 117
破坏性采矿罪解析 / 119
非法批准征用、占用土地罪解析 / 120
非法低价出让国有土地使用权罪解析 / 122
国土资源主管部门执法人员可能构成的犯罪 / 124

第二部分 国土资源违法行为查处工作规程 / 127

1. 适用范围 / 129
2. 引用的标准和文件 / 129
3. 依据 / 130
4. 总则 / 134
5. 违法线索发现 / 135
6. 线索核查与违法行为制止 / 136
7. 立案 / 137
8. 调查取证 / 139
9. 案情分析与调查报告起草 / 144
10. 案件审理 / 149
11. 处理决定 / 150
12. 行政处罚 / 151
13. 送达 / 154

- 14. 执行 / 156
- 15. 移送 / 158
- 16. 结案 / 160
- 17. 立卷归档 / 160
- 18. 监督与责任追究 / 162
- 19. 附则 / 163

附录 A 主要土地违法行为、法律依据与法律责任 / 164

- 一、违法批地类 / 164
- 二、违法占地类 / 172
- 三、违法转让类 / 177
- 四、破坏农用地类 / 182
- 五、其他类 / 183

附录 B 主要矿产资源违法行为、法律依据与法律责任 / 187

- 一、违法勘查类 / 187
- 二、违法开采类 / 189
- 三、违法转让类 / 193
- 四、违法审批发证类 / 196

附录 C 国土资源违法行为查处法律文书参考格式 / 199

第三部分 国土资源执法监察工作依据 / 227

一、法律、行政法规 / 229

- 中华人民共和国土地管理法 / 229
- 中华人民共和国城市房地产管理法 / 241
- 中华人民共和国城乡规划法 / 249
- 中华人民共和国矿产资源法 / 259
- 中华人民共和国行政处罚法 / 266
- 中华人民共和国行政强制法 / 274
- 中华人民共和国行政强制法 / 284

- 中华人民共和国民法通则（摘录）/ 295
- 中华人民共和国物权法（摘录）/ 296
- 中华人民共和国刑法（摘录）/ 301
- 中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例（国务院令
第 55 号）/ 302
- 矿产资源补偿费征收管理规定（国务院令 第 150 号）/ 307
- 中华人民共和国矿产资源法实施细则（1994 年 3 月 26 日国务院令 第
152 号发布）/ 311
- 矿产资源勘查区块登记管理办法（国务院令 第 240 号）/ 320
- 矿产资源开采登记管理办法（国务院令 第 241 号）/ 326
- 探矿权采矿权转让管理办法（国务院令 第 242 号）/ 330
- 城市房地产开发经营管理条例（国务院令 第 248 号）/ 333
- 中华人民共和国土地管理法实施条例（国务院令 第 256 号）/ 338
- 基本农田保护条例（国务院令 第 257 号）/ 346
- 行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定（国务院令 第 310 号）/ 350
- 国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定（国务院令 第 446 号）/ 353
- 土地调查条例（国务院令 第 518 号）/ 359
- 土地复垦条例（国务院令 第 592 号）/ 363
- 不动产登记暂行条例（国务院令 第 656 号）/ 369

二、中央、国务院文件 / 374

- 国务院关于坚决制止占用基本农田进行植树等行为的紧急通知（国发
明电〔2004〕1 号）/ 374
- 国务院关于深化改革严格土地管理的决定（国发〔2004〕28 号）/ 376
- 国务院关于加强土地调控有关问题的通知（国发〔2006〕31 号）/ 382
- 国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知（国办发
〔2006〕100 号）/ 384
- 国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知
（国办发〔2007〕71 号）/ 388
- 国务院关于促进节约集约用地的通知（国发〔2008〕3 号）/ 391
- 关于实行党政领导干部问责的暂行规定（中办发〔2009〕25 号）/ 395

国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点 切实做好农村土地
整治工作的通知 (国发〔2010〕47号) / 399

中共中央办公厅 国务院办公厅转发国务院法制办等部门《关于加强
行政执法与刑事司法衔接工作的意见》的通知 (中办发〔2011〕
8号) / 402

三、司法解释 / 406

最高人民法院关于审理破坏土地资源刑事案件具体应用法律若干问题
的解释 (法释〔2000〕14号) / 406

最高人民法院关于审理非法采矿、破坏性采矿刑事案件具体应用法律
若干问题的解释 (法释〔2003〕9号) / 408

最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定 (法释〔2002〕21
号) / 409

最高人民法院关于审理涉及国有土地使用权合同纠纷案件适用法律问
题的解释 (法释〔2005〕5号) / 420

最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解
释 (法释〔2005〕6号) / 423

最高人民法院关于审理破坏林地资源刑事案件具体应用法律若干问题
的解释 (法释〔2005〕15号) / 427

最高人民法院关于办理申请人民法院强制执行国有土地上房屋征收补
偿决定案件若干问题的规定 (法释〔2012〕4号) / 429

最高人民法院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 (法释〔2012〕15号) / 430

最高人民法院、国土资源部、建设部关于依法规范人民法院执行和国
土资源房地产管理部门协助执行若干问题的通知 (法发〔2004〕
5号) / 432

国务院法制办公室 国土资源部关于对《中华人民共和国土地管理法
实施条例》第二条第(五)项的解释意见 (国法函〔2005〕36
号) / 436

四、部门规章及规范性文件 / 436

土地利用年度计划管理办法 (国土资源部令第37号) / 436

建设项目用地预审管理办法 (国土资源部令第42号) / 439

- 土地利用总体规划编制审查办法（国土资源部令第43号）/ 441
- 国土资源部关于印发《城乡建设用地增减挂钩试点管理办法》的通知（国土资发〔2008〕138号）/ 446
- 国土资源部关于印发《城乡建设用地增减挂钩试点和农村土地整治有关问题的处理意见》的通知（国土资发〔2011〕80号）/ 450
- 国土资源部关于严格土地利用总体规划实施管理的通知（国土资发〔2012〕2号）/ 453
- 国土资源部关于进一步加强和改进建设项目用地预审工作的通知（国土资发〔2012〕74号）/ 457
- 国土资源部关于推进土地利用计划差别化管理的意见（国土资发〔2012〕141号）/ 460
- 建设用地审查报批管理办法（国土资源部令第3号）/ 463
- 土地复垦条例实施办法（2012年12月11日国土资源部第4次部务会议审议通过）/ 467
- 国土资源部 农业部关于促进规模化畜禽养殖有关用地政策的通知（国土资发〔2007〕220号）/ 475
- 国土资源部关于全面实行耕地先补后占有关问题的通知（国土资发〔2009〕31号）/ 477
- 国土资源部 农业部：关于划定基本农田实行永久保护的通知（国土资发〔2009〕167号）/ 479
- 国土资源部关于切实加强耕地占补平衡监督管理的通知（国土资发〔2010〕6号）/ 483
- 国土资源部 农业部关于完善设施农用地管理有关问题的通知（国土资发〔2010〕155号）/ 486
- 国土资源部关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知（国土资发〔2014〕18号）/ 490
- 划拨用地目录（国土资源部令第9号）/ 494
- 协议出让国有土地使用权规定（国土资源部令第21号）/ 500
- 招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定（国土资源部令第39号）/ 502
- 闲置土地处置办法（国土资源部令第53号）/ 506
- 节约集约利用土地规定（国土资源部令第61号）/ 512

- 国土资源部关于印发《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规范》（试行）和《协议出让国有土地使用权规范》（试行）的通知（国土资发〔2006〕114号）/517
- 国土资源部关于发布实施《全国工业用地出让最低价标准》的通知（国土资发〔2006〕307号）/541
- 国土资源部关于调整工业用地出让最低价标准实施政策的通知（国土资发〔2009〕56号）/542
- 国土资源部关于加强军队空余土地转让管理有关问题的通知（国土资发〔2007〕29号）/544
- 国土资源部 监察部关于进一步落实工业用地出让制度的通知（国土资发〔2009〕101号）/546
- 国土资源部关于严格建设用地管理促进批而未用土地利用的通知（国土资发〔2009〕106号）/549
- 国土资源部关于进一步完善农村宅基地管理制度切实维护农民权益的通知（国土资发〔2010〕28号）/551
- 国土资源部 住房和城乡建设部关于进一步加强房地产用地和建设管理调控的通知（国土资发〔2010〕151号）/554
- 国土资源部关于坚持和完善土地招标拍卖挂牌出让制度的意见（国土资发〔2011〕63号）/559
- 国土资源部 国家发展和改革委员会关于发布实施《限制用地项目目录（2012年本）》和《禁止用地项目目录（2012年本）》的通知（国土资发〔2012〕98号）/562
- 国土资源部办公厅关于出让土地改变用途有关问题的复函（国土资厅函〔2010〕104号）/574
- 国土资源部办公厅关于农产品批发市场用地有关问题的复函（国土资厅函〔2010〕966号）/575
- 土地登记办法（国土资源部令第40号）/575
- 土地调查条例实施办法（国土资源部令第45号）/585
- 关于印发《实际耕地与新增建设用地面积确定办法》的通知（国土资发〔2007〕207号）/590
- 国土资源部关于加强地热、矿泉水勘查、开采管理的通知（国土资发〔2000〕209号）/591

- 关于印发《矿业权出让转让管理暂行规定》的通知（国土资发〔2000〕309号）/ 592
- 关于印发《市（地）县（市）级国土资源主管部门矿产资源监督管理暂行办法》的通知（国土资发〔2003〕17号）/ 599
- 关于印发《探矿权采矿权招标拍卖挂牌管理办法（试行）》的通知（国土资发〔2003〕197号）/ 602
- 国土资源部关于进一步规范探矿权管理有关问题的通知（国土资发〔2009〕200号）/ 609
- 国土资源部关于严格控制和规范矿业权协议出让管理有关问题的通知（国土资发〔2012〕80号）/ 612
- 国土资源部关于停止执行《关于印发〈矿业权出让转让管理暂行规定〉的通知》第五十五条规定的通知（国土资发〔2014〕89号）/ 615
- 违反土地管理规定行为处分办法（监察部、人力资源和社会保障部、国土资源部令第15号）/ 615
- 国土资源听证规定（国土资源部令第22号）/ 619
- 国土资源行政处罚办法（2014年4月10日国土资源部第2次部务会议通过）/ 624
- 最高人民检察院等10部门关于在查办渎职案件中加强协调配合建立案件移送制度的意见（高检会〔1999〕3号）/ 630
- 最高人民检察院 国土资源部关于印发《关于人民检察院与国土资源行政主管部门在查处和预防渎职等职务犯罪工作中协作配合的若干规定（暂行）》的通知（高检会〔2007〕7号）/ 632
- 国土资源部关于印发《国土资源执法监察错案责任追究制度》的通知（国土资发〔2000〕431号）/ 635
- 国土资源部关于印发《国土资源违法案件会审制度》等三项制度的通知（国土资发〔2001〕372号）/ 637
- 国土资源部关于坚决制止“以租代征”违法违规用地行为的紧急通知（国土资发〔2005〕166号）/ 640
- 国土资源部关于印发《非法采矿、破坏性采矿造成矿产资源破坏价值鉴定程序的规定》的通知（国土资发〔2005〕175号）/ 642
- 国土资源部关于建立健全土地执法监管长效机制的通知（国土资发〔2008〕173号）/ 644

国土资源部 最高人民检察院 公安部关于国土资源行政主管部门移送涉嫌国土资源犯罪案件的若干意见（国土资发〔2008〕203号）/ 649

最高人民法院 最高人民检察院 公安部 国土资源部关于在查处国土资源违法犯罪工作中加强协作配合的若干意见（国土资发〔2008〕204号）/ 652

国土资源部关于印发《国土资源执法监察巡查工作规范》（试行）的通知（国土资发〔2009〕127号）/ 655

国土资源部关于健全完善矿产资源勘查开采监督管理和执法监察长效机制的通知（国土资发〔2009〕148号）/ 660

国土资源部关于印发《土地矿产卫片执法检查工作规范（试行）》的通知（国土资发〔2010〕21号）/ 665

国土资源部办公厅关于印发《关于进一步加强和规范对违反国土资源管理法律法规行为报告工作的意见》的通知（国土资厅发〔2010〕58号）/ 675

国土资源部办公厅关于进一步加强违反国土资源管理法律法规行为发现制止报告和查处工作的通知（国土资电发〔2010〕78号）/ 678

国土资源部办公厅关于印发《国土资源领域违法违规案件公开通报和挂牌督办办法》的通知（国土资厅发〔2011〕4号）/ 680

国土资源部、监察部关于监察机关和国土资源部门在查处土地违法违纪案件中加强协作配合的通知（监发〔2005〕6号）/ 683

关于适用《违反土地管理规定行为处分办法》第三条有关问题的通知（监发〔2009〕5号）/ 684



第一部分

国土资源执法监察基础
