



国土资源蓝皮书 Blue Book

国土资源法律评价报告

The Evaluation Report of Land and Resources Laws

2015

国土资源部法律评价工程重点实验室 编著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

国土资源法律评价报告

The Evaluation Report of Land and Resources Laws

2015

国土资源部法律评价工程重点实验室 编著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

国土资源法律评价报告. 2015 / 国土资源部法律评价
工程重点实验室编著. —北京: 中国法制出版社,
2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5093 - 8104 - 5

I. ①国… II. ①国… III. ①国土资源 - 资源管理 -
法规 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 334

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 294958 号

策划编辑 李小草 (lixiaocao2008@sina.cn)

责任编辑 谢 雯

封面设计 杨泽江

国土资源法律评价报告 2015

GUOTU ZIYUAN FALÜ PINGJIA BAOGAO 2015

编著/国土资源部法律评价工程重点实验室

经销/新华书店

印刷/北京九州迅驰传媒文化有限公司

开本/730 毫米 × 1030 毫米 16 开

版次/2016 年 12 月第 1 版

印张/15.25 字数/212 千

2016 年 12 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 8104 - 5

定价: 58.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

值班电话: 66026508

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

编辑部电话: 66010493

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

本书编写组

组 长： 邹谢华

副组长： 郭 威 朱 繁

成 员： （以姓氏笔画为序）

于 飞	王 忠	王建武	王树启	尹 飞	卢 静
叶逸雯	任沫荣	刘志强	刘燕萍	朱 繁	李世祥
李小兵	李显冬	杨利英	邹谢华	张禾裕	张红张
尚 斌	张昊迪	张国桥	张 毅	陈德敏	苗 菁
胡卉明	钟 毅	宦吉娥	倪淑颖	徐从庆	高梦一
郭 威	常鹏翱	彭 磊	韩松江	韩 啸	程 啸
谢 蓉	蓝 楠	蔡卫华	谭 勇	樊志全	

第一部分 总报告

前言

2014年以来,国土资源法治工作以全面推进法治国土建设为核心,着力处理好全面深化改革与法治的关系、深化国土资源职能转变、规范国土资源管理权力运行、培育法治思维和法治理念,为履行好“尽职尽责保护国土资源,节约集约利用国土资源,尽心尽力维护群众权益”的职责定位提供了有力的法治保障。

正确处理好全面深化改革与法治的关系,是国土资源管理尤其是各项改革任务要面对的重大问题。按照中央“重大改革必须于法有据”的要求,2015年2月,十二届全国人大常委会第十三次会议审议通过了《关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、区)行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》,授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县(市、区)行政区域,暂时调整实施《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度的有关规定。暂停调整实施的法律将于2017年12月31日结束。对实践证明可行的,修改完善有关法律;对实践证明不宜调整的,恢复施行有关法律规定。这一举措,为农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革三项试点打开了法律的空间,对改革与法治的关系作了诠释,表明以法治引领和保障改革将成为新常态。

做好国土资源法治顶层设计,是法治国土建设的前提。2015年8月,国土资源部通过了《关于全面推进法治国土建设的意见》,明确了法治国土建设的指导思想、总体目标和基本原则,并对法治国土建设的各项任务进行了全面部署。这是国土资源部协调推进“四个全面”战略布局,实现国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。该举措直面国土资源法治建设存在

的突出问题,从完善国土资源法律体系、规范国土资源管理权力运行和监督、健全普法教育和依法维权机制、加强法治国土建设的领导等方面作了多项创新性规定,是国土资源法治建设的重要纲领性文件。

以推进部门规章修订和完善规范性文件管理为主要抓手,切实推进法治国土发展。2015年5月,国土资源部部长姜大明签署第62号令,对《地质灾害危险性评估单位资质管理办法》《地质灾害治理工程勘查设计施工单位资质管理办法》《地质灾害治理工程监理单位资质管理办法》《矿山地质环境保护规定》和《古生物化石保护条例实施办法》5部规章的部分条款予以修改,并重新发布全文,自公布之日起正式施行。如此集中且全面地修改部门规章,体现了国土资源立法保障和服务于国土资源管理改革的新常态,是落实国务院简政放权,推进注册登记制度改革和取消下放一批行政审批事项决定的重大举措。同时,国土资源部印发了《关于实行规范性文件“三统一”制度的通知》,明确制发规范性文件是国土资源部重大决策事项,一般应经部长办公会议或者部务会议审定。从2015年5月1日起,部规范性文件实行统一登记、统一编号、统一发布,未以“国土资规”字号发布的其他各类文件,不得作为国土资源部行政管理的依据。建立规范性文件“三统一”制度,有利于解决规范性文件管理存在的问题,切实保护公民、法人或者其他组织的合法权益。

围绕国土资源管理的热点难点,推进关键领域的立法工作。2014年5月国土资源部部长、国家土地总督察姜大明签署国土资源部第59号令,发布《地质环境监测管理办法》,进一步建立和完善地质环境监测管理制度,促进地质环境监测组织实施、监测网络建设和监测成果应用等制度化和规范化。2014年7月开始实施《测绘地理信息行政执法证管理办法》,替代原有的《测绘行政执法证管理规定》,以回应近年来出现的新情况与新问题。2014年国土资源部还对《国有建设用地划拨目录》进行了调整修改,以适应国家宏观经济调控政策和土地调控举措的实施。2015年3月《不动产登记暂行条例》施行后,6月国土资源部第三次部务会议审议通过了《不动产登记暂行条例实施细则(草案)》,并决定在进一步听取和充分吸收有关部门意见的基础上,对草案进行进一步修改和完善,在绝大多数市县不动产登记机构整合到位后,适时发布实施。2016年1月1日,姜大明部长签署国土资源部令第66号,《不动产登记暂行条例实施细则》公布实施。2015年

11月19日，国土资源部第四次部务会议审议通过了《国家土地督察工作条例（草案）》，会议决定在进一步完善督察程序，总结督察工作实践经验的基础上，对草案部分条款作进一步修改和完善后，抓紧上报国务院审议。2015年11月26日，国务院总理李克强签署第664号国务院令，公布《地图管理条例》，自2016年1月1日起施行。《地图管理条例》的颁布实施，首次把地图的编制、使用和管理使用纳入了法制化的轨道。

注重国土资源法治的内外协调，认真贯彻实施新《行政诉讼法》。新修订的《行政诉讼法》实施后，对国土资源行政复议工作影响巨大，一是新《行政诉讼法》建立立案登记制度，国土资源行政复议案件审理工作量大大增加，二是行政应诉案件数量大幅增长，应诉工作量激增。对此，2015年5月，国土资源部发布“关于贯彻实施《中华人民共和国行政诉讼法》的通知”，对严格落实新《行政诉讼法》对国土资源管理工作提出的新要求进行了全面部署，特别是就全面实施国土资源主管部门负责人出庭应诉制度、认真对待人民法院提出的司法建议等提出了明确的制度安排和要求。《行政诉讼法》是一部“民告官”的重要法律，这次大修，进一步体现了维护人民群众合法权益，促进行政机关依法行政的立法理念。国土资源领域一直是行政诉讼的“大户”，必须以新《行政诉讼法》的实施为契机，推进国土资源管理依法行政工作向更深层次、更高水平迈进。

2015年是“十二五”规划收官之年。国土资源法治建设科学把握法治与改革的关系，以法治促改革，以改革的精神创新法治，在国土资源法治建设的主要环节、在国土资源管理的重点领域均有一定建树，可以说既为“十二五”规划提供了切实的保障，也为“十三五”规划的开启奠定了坚实的基础。

目 录

Contents

第一部分 总报告

深化改革中的国土资源法治	4
一、顶层设计完成，法治国土建设加速	4
（一）明确全面推进国土资源管理依法行政的总目标	5
（二）提出实现全面推进国土资源管理依法行政的重要举措	6
（三）规范权力运行和优化职能配置	6
（四）创造法治国土建设的良好环境	7
二、国土资源立法细化，法治国土根基夯实	8
（一）《不动产登记暂行条例》及相关规定出台	8
（二）土地利用规划相关立法工作提速	10
（三）应适改革，适时修订、发布部门规章	12
三、统一登记工作稳步推进，不动产登记制度逐步完善	16
（一）全国不动产登记职责机构整合基本完成	16
（二）不动产登记制度体系的进一步完善	18
（三）不动产登记理论研究的主要任务	19
（四）推动不动产登记理论研究和成果转化	23
四、规范权力运行，强化市场配置资源的决定性作用	25
（一）简政放权，严格规范行政审批行为	25
（二）调控政策延续以往保发展、保红线、保权益方向	27
（三）创新监管体系，提升监管科学化水平	29
五、适应新形势，持续优化行政复议工作机制	30
（一）行政复议案件数量持续高位运行，复议工作压力骤增	30

(二) 国土资源行政复议面临的有关困难	31
(三) 新《行政诉讼法》对国土资源行政复议工作影响巨大	32
(四) 行政复议是促进国土资源管理各项制度完善的路径	33
六、健全处罚机制,完善行政执法规范	36
(一) 《国土资源行政处罚办法》颁布实施,建立健全行政 处罚监督	36
(二) 明确程序标准,规范国土资源行政执法行为	37

第二部分 分报告

不动产登记理论篇	40
报告一 登记程序的正当性是不动产登记效力的基础	40
报告二 《不动产登记暂行条例》实施背景下的不动产登记机 构的统一	45
报告三 正确认识不动产统一登记功能辩证处理统一登记与相 关制度关系	49
报告四 不动产登记性质的解释论研究——基于法律行为物权 变动的分析视角	53
报告五 试论不动产登记范围与形式的完善	63
报告六 关于不动产登记法律适用问题的思考	69
报告七 完善不动产法律体系和管理体制推动国土资源事业改 革发展	73
报告八 科学衔接与协调不动产统一登记和交易的关系	80
不动产登记制度篇	83
报告一 不动产登记信息产品开发及应用前景研究	83
报告二 建立不动产登记赔偿基金解决不动产登记错误赔偿	89
报告三 不动产登记查询与政府信息公开问题研究	94
报告四 不动产登记簿公开的内容和原则探讨	99
报告五 托伦斯登记制中的更正登记及其赔偿规则研究	104
报告六 不动产登记机构的设置	110
报告七 浅析区分所有建筑物的土地面积分摊	114

报告八 略论不动产登记费用制度	119
自然资源与产权法治篇	122
报告一 我国自然资源资产产权管理法制化研究	122
报告二 《矿产资源法》中授权立法条款研究——以第 52 条 为例	129
报告三 废弃矿区环境防治关键制度研究	140
报告四 采矿权与土地使用权的冲突及解决措施	147
报告五 不动产权利问题探讨	153
报告六 我国林权体系相关问题研究	157
报告七 农村土地经营权抵押的理论、实践与制度建设研究	163
报告八 明确住宅建设用地有偿续期完善土地有偿使用制度	172
土地市场与深化改革篇	176
报告一 “十三五”土地管理面临的形势及政策创新	176
报告二 保障性安居工程政策研究	184
报告三 存量工业用地退出机制研究报告	194
报告四 六合区农村宅基地和农屋统一登记发证试点工作实践 与探索	201
报告五 完善我国土地二级市场的意见和建议	211
报告六 农村宅基地制度改革试点跟踪研究报告	218

附 录

附录一 国土资源部法律评价工程重点实验室 2015 年工作总结 报告	225
附录二 2015 国土资源相关法律法规目录	229

第一部分 总报告

前言

2014年以来，国土资源法治工作以全面推进法治国土建设为核心，着力处理好全面深化改革与法治的关系、深化国土资源职能转变、规范国土资源管理权力运行、培育法治思维和法治理念，为履行好“尽职尽责保护国土资源，节约集约利用国土资源，尽心尽力维护群众权益”的职责定位提供了有力的法治保障。

正确处理好全面深化改革与法治的关系，是国土资源管理尤其是各项改革任务要面对的重大问题。按照中央“重大改革必须于法有据”的要求，2015年2月，十二届全国人大常委会第十三次会议审议通过了《关于授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域暂时调整实施有关法律规定的决定》，授权国务院在北京市大兴区等三十三个试点县（市、区）行政区域，暂时调整实施《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度的有关规定。暂停调整实施的法律将于2017年12月31日结束。对实践证明可行的，修改完善有关法律；对实践证明不宜调整的，恢复施行有关法律规定。这一举措，为农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革三项试点打开了法律的空间，对改革与法治的关系作了诠释，表明以法治引领和保障改革将成为新常态。

做好国土资源法治顶层设计，是法治国土建设的前提。2015年8月，国土资源部通过了《关于全面推进法治国土建设的意见》，明确了法治国土建设的指导思想、总体目标和基本原则，并对法治国土建设的各项任务进行了全面部署。这是国土资源部协调推进“四个全面”战略布局，实现国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。该举措直面国土资源法治建设存在

的突出问题,从完善国土资源法律体系、规范国土资源管理权力运行和监督、健全普法教育和依法维权机制、加强法治国土建设的领导等方面作了多项创新性规定,是国土资源法治建设的重要纲领性文件。

以推进部门规章修订和完善规范性文件管理为主要抓手,切实推进法治国土发展。2015年5月,国土资源部部长姜大明签署第62号令,对《地质灾害危险性评估单位资质管理办法》《地质灾害治理工程勘查设计施工单位资质管理办法》《地质灾害治理工程监理单位资质管理办法》《矿山地质环境保护规定》和《古生物化石保护条例实施办法》5部规章的部分条款予以修改,并重新发布全文,自公布之日起正式施行。如此集中且全面地修改部门规章,体现了国土资源立法保障和服务于国土资源管理改革的新常态,是落实国务院简政放权,推进注册登记制度改革和取消下放一批行政审批事项决定的重大举措。同时,国土资源部印发了《关于实行规范性文件“三统一”制度的通知》,明确制发规范性文件是国土资源部重大决策事项,一般应经部长办公会议或者部务会议审定。从2015年5月1日起,部规范性文件实行统一登记、统一编号、统一发布,未以“国土资规”字号发布的其他各类文件,不得作为国土资源部行政管理的依据。建立规范性文件“三统一”制度,有利于解决规范性文件管理存在的问题,切实保护公民、法人或者其他组织的合法权益。

围绕国土资源管理的热点难点,推进关键领域的立法工作。2014年5月国土资源部部长、国家土地总督察姜大明签署国土资源部第59号令,发布《地质环境监测管理办法》,进一步建立和完善地质环境监测管理制度,促进地质环境监测组织实施、监测网络建设和监测成果应用等制度化和规范化。2014年7月开始实施《测绘地理信息行政执法证管理办法》,替代原有的《测绘行政执法证管理规定》,以回应近年来出现的新情况与新问题。2014年国土资源部还对《国有建设用地划拨目录》进行了调整修改,以适应国家宏观经济调控政策和土地调控举措的实施。2015年3月《不动产登记暂行条例》施行后,6月国土资源部第三次部务会议审议通过了《不动产登记暂行条例实施细则(草案)》,并决定在进一步听取和充分吸收有关部门意见的基础上,对草案进行进一步修改和完善,在绝大多数市县不动产登记机构整合到位后,适时发布实施。2016年1月1日,姜大明部长签署国土资源部令第66号,《不动产登记暂行条例实施细则》公布实施。2015年

11月19日，国土资源部第四次部务会议审议通过了《国家土地督察工作条例（草案）》，会议决定在进一步完善督察程序，总结督察工作实践经验的基础上，对草案部分条款作进一步修改和完善后，抓紧上报国务院审议。2015年11月26日，国务院总理李克强签署第664号国务院令，公布《地图管理条例》，自2016年1月1日起施行。《地图管理条例》的颁布实施，首次把地图的编制、使用和管理使用纳入了法制化的轨道。

注重国土资源法治的内外协调，认真贯彻实施新《行政诉讼法》。新修订的《行政诉讼法》实施后，对国土资源行政复议工作影响巨大，一是新《行政诉讼法》建立立案登记制度，国土资源行政复议案件审理工作量大大增加，二是行政应诉案件数量大幅增长，应诉工作量激增。对此，2015年5月，国土资源部发布“关于贯彻实施《中华人民共和国行政诉讼法》的通知”，对严格落实新《行政诉讼法》对国土资源管理工作提出的新要求进行了全面部署，特别是就全面实施国土资源主管部门负责人出庭应诉制度、认真对待人民法院提出的司法建议等提出了明确的制度安排和要求。《行政诉讼法》是一部“民告官”的重要法律，这次大修，进一步体现了维护人民群众合法权益，促进行政机关依法行政的立法理念。国土资源领域一直是行政诉讼的“大户”，必须以新《行政诉讼法》的实施为契机，推进国土资源管理依法行政工作向更深层次、更高水平迈进。

2015年是“十二五”规划收官之年。国土资源法治建设科学把握法治与改革的关系，以法治促改革，以改革的精神创新法治，在国土资源法治建设的主要环节、在国土资源管理的重点领域均有一定建树，可以说既为“十二五”规划提供了切实的保障，也为“十三五”规划的开启奠定了坚实的基础。

深化改革中的国土资源法治

依法治国是推动经济社会发展必须遵循的原则，也是全面建成小康社会的有力保障。党的十八届四中、五中全会要求运用法治思维和法治方式推动发展，在当前重要战略机遇期内涵变化的社会背景下，2014、2015 年度国土资源法治建设工作围绕破解国土资源领域制约，如期全面建成小康社会的重点难点问题，将为“十三五”规划顺利实施提供充分保障为目标，把国土资源法治建设推上新高度。

一、顶层设计完成，法治国土建设加速

从 2000 年起，国土资源部即开始系统推进依法行政建设工作。2000 年，国土资源部在中央国家机关最先部署依法行政工作，印发了全面推进依法行政的 1 号文件，将推进依法行政作为国土资源法治工作的核心，并作出了系统部署，有力提升了国土资源法治工作的总体水平。2005 年底，为贯彻国务院《关于推进依法行政实施纲要》，国土资源部制订了全面推进依法行政五年规划，具有国土资源特色的依法行政制度框架体系初步形成。2011 年，为做好新形势下的国土资源管理依法行政工作，根据《国务院关于加强法治政府建设的意见》，国土资源部印发了《国土资源部关于进一步推进依法行政实现国土资源管理法治化的意见》，国土资源管理依法行政工作全面实现由单纯的制度建设向改革国土资源管理机制、实现国土资源管理法治化的提升，促进国土资源管理步入良性发展的轨道。以此为基础，国土资源部将依法行政要求纳入绩效管理评估指标体系和节约集约模范县（市）创建活动指标标准体系中，将依法行政内化为国土资源管理部门的“硬约束”。

党的十八大四中全会提出要“主动把握和积极适应经济发展新常态，协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党”的战略部署。为贯彻党的十八大四中全会精神，落实“四个全面”战略部署，全面推进依法行政，加快建设法治国土，在总结之前国土资源系统依法行政工作机制建设经验的基础上，2015 年 6 月国土资源部审议并通过了《关于全面推进依法行政加快建设法治国土的决定》（以下简称《决

定》)。

《决定》进一步推进了国土资源领域依法行政顶层设计,系统、全面地制订了法治国土建设的制度蓝图,为努力建设法制完备、职能科学、公正公开的国土资源管理体系,执法严明、勤政廉洁、权威高效的国土资源管理队伍,法治统筹、责权统一、守法诚信的国土资源管理秩序,不断提升国土资源系统依法行政的能力和水平奠定了坚实的基础。

(一) 明确全面推进国土资源管理依法行政的总目标

当前,我国经济发展进入新常态,处于“四化同步”“三期叠加”时期,诸多社会矛盾凸显。党的十八届四中全会指出全面推进依法治国,关键在于党依法执政,各级政府及其部门依法行政。国土资源配置关系到国家粮食安全、能源安全、经济安全和社会安全,国土资源管理工作直接关系到公民法人最基本、最重要的财产权利。建设法治国土是法治中国目标在国土资源管理系统的具体化,是国土资源工作新定位对国土资源法治建设中的新要求。

对此,国土资源部提出“全面推进国土资源管理依法行政的总目标是建成法治国土”,全面推进依法行政,必须贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神,指出“加快法治国土建设,健全完善国土资源管理法律体系,依法履行国土资源管理职能,严格规范国土资源管理权力运行,积极创造法治国土建设的良好环境,到2020年,建成法制完备、职能科学、权责统一的国土资源管理体系,建设执法严明、勤政廉洁、权威高效的国土资源管理队伍,建立法治统筹、公正文明、守法诚信的国土资源管理秩序”,为国土资源法治建设提出了明确的制度目标。

这一制度目标从三个层面诠释了法治国土的涵义:一是具体建设层面上的要求,对照四中全会决定以及国土资源管理自身特点和需求,立法层面上,要求完善国土资源管理法律制度体系,用法治引领和保障国土资源管理重大改革。执法层面上,要求加快转变国土资源管理职能,规范国土资源管理权力运行和监督。守法层面上,则要求努力营造保护和合理利用资源的良好法治氛围。三者缺一不可,共同为实现法治国土目标保驾护航。二是建成目标层面上的要求,要求通过以上建设和努力,到2020年,建设法制完备、职能科学、权责统一的国土资源管理体系,建设执法严明、勤政廉洁、权威高效的国土资源管理队伍,建立法治统筹、公正文明、守法诚信的国土资源管理秩序。三是理解和认识层面上的要求,法治国土的总目标既明确了推进国土资源管理依法行政的方向和要求,又突出了工作重点和抓手,是针对整

个国土资源法治工作的顶层设计和总体框架。是对中央要求实现国家治理体系和治理能力现代化的呼应和落实，也是国土资源系统全面深化改革的必然要求。

（二）提出实现全面推进国土资源管理依法行政的重要举措

一是坚持改革决策与立法决策相结合。国土资源领域重大改革应当在宪法和法律框架内进行。对于需要通过改革试点先行先试，改革内容突破法律规定的，要按照法定程序取得授权，并在一定范围内开展，确保风险可控。对于改革方向明确，经实践证明行之有效的改革措施，要积极推进相关法律法规的修改和完善，及时将改革决策上升为立法决策。

二是严守立法原则。开展国土资源立法工作要严格遵守立法权限规定。起草一般法律草案，不得突破基本法律规定，法律保留事项不得写入行政法规草案。严格落实规范性文件合法性审查制度，建立规范性文件统一登记、统一编号、统一发布的“三统一”制度和规范性文件编纂制度。

三是完善立法程序。广泛吸收研究机构、企事业单位及行业协会等其他社会组织和社会公众参与起草国土资源法律法规草案和规章制定等国土资源立法工作。建立立法专家库，在国土资源立法工作全过程中充分发挥专家学者的作用。建立立法征求人大代表和政协委员意见制度和立法公开征求意见反馈机制。

四是加强重点领域立法。推动健全国家自然资源资产管理体制，建立健全以不动产统一登记为基础的自然资源产权法律制度，完善有利于加强国土空间开发保护的法律法规规章，加强资源规划、土地利用、矿产资源开发和保护等方面的立法工作。完善资源市场法律制度，充分发挥市场在土地、矿产资源配置中的决定性作用。

五是坚持立改废释统筹推进。坚持“实时清理、自动更新”的规章和规范性文件清理的长效机制。严格落实规章和规范性文件后的评估制度。加强法律、法规和规章的应用解释工作，做好对规章的立法解释、对法律法规适用的行政解释和对国土资源管理工作的指导性意见等三类解释工作，法治机构按照专门类别统一解释、单独编号，规章解释与规章具有同等效力。

（三）规范权力运行和优化职能配置

按照四中全会“依法全面履行政府职能”的精神和国务院关于简政放权、放管结合、转变职能的系列要求，《决定》规范了国土资源行政审批并优化了国土资源管理职能配置：

一是提出应完善国土资源管理行政决策程序。要求把公众参与、专家论

证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定作为重大决策的必经程序，推进决策科学化。健全国土资源管理重大事项集体决策制度，建立国土资源行政问责制度，对不履行、违法履行或者不当履行行政职责，导致国家利益、公共利益或者公民、法人和其他组织的合法权益受到损害或者造成不良影响的，依照有关规定进行行政问责。

二是要求全面规范国土资源行政审批。全面取消非行政许可审批事项。及时公布国土资源部实施的行政审批目录，进一步规范行政审批行为。制定国土资源管理权力清单、责任清单、收费清单和负面清单。完善和应用国土资源综合信息监管平台，建立国土资源技术标准监管体系和质量技术监督体系，研究制定国土资源监管的信用信息和信用报告、备案报告等具体适用规则。

三是强调不断优化国土资源管理职能配置。进一步强化自然资源开发利用的宏观规划与资源政策的制定能力，加强法律和政策执行监督。推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制。创新公共服务提供方式，重点推进不动产统一登记信息平台建设，推动遥感监测、土地调查成果应用，推动公益性地质资料和基础地理信息数据共享，不断提高监测监管能力和水平。

（四）创造法治国土建设的良好环境

为全面创造法治国土建设的良好环境，在内部能力提升上，《决定》提出要健全常态化的法治培训制度，明确提出各级国土资源主管部门要把善于运用法治思维和法治方式推动工作的干部选拔到领导岗位和重要部门。在相同条件下，优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部。同时加大国土资源法治宣传力度，落实“谁执法谁普法”的普法责任制，积极引导群众增强法治国土观念等。

在外部制度建设上，《决定》提出健全依法维权和化解纠纷机制，要求各级国土资源主管部门完善信访、调解、仲裁、裁决、行政复议、行政诉讼等互相衔接的纠纷处理制度。促进信访工作法治化，保障合理诉求依照法律规定和程序能得到合理合法的结果。完善国土资源行政调解制度。加强行政复议能力建设，切实解决行政复议能力不强、机构队伍不健全、人员短缺等问题。加强对行政复议决定履行的监督，完善行政应诉机制，建立国土资源主管部门负责人出庭应诉和诉讼旁听制度，建立国土资源法律顾问制度和法律顾问队伍。

从整体上来看，《决定》明确国土资源法治建设的整体目标，确立了法