

国土资源干部培训系列教材

# 国土资源执法 监察实务

GUOTU ZIYUAN  
ZHIFA JIANCHA  
SHIWU

孟宪来 韩 永 主编

地质出版社

国土资源干部岗位培训系列教材

# 国土资源执法监察实务

孟宪来 韩 永 主 编

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

## 图书在版编目 (CIP) 数据

国土资源执法监察实务/孟宪来, 韩永主编. -北京: 地质出版社,  
2000.10 (2001.3 重印)

国土资源干部岗位培训系列教材

ISBN 7-116-03008-5

I. 国… II. ①孟…②韩… III. 国有土地-土地管理-法规-中  
国-干部培训-教材 IV. D922.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 51197 号

## 地质出版社出版发行

(100083 北京海淀区学院路 29 号)

责任编辑: 刘毅 陈磊

责任校对: 关风云

\*

北京市朝阳区隆华印刷厂印刷 新华书店经销

开本: 850×1168<sup>1</sup>/<sub>32</sub> 印张: 10.75 字数: 280000

2000 年 10 月北京第一版·2001 年 3 月北京第二次印刷

印数: 3001—6000 册 定价: 22.00 元

ISBN 7-116-03008-5

D·72

(凡购买地质出版社的图书, 如有缺页、倒页、脱页者,  
本社发行处负责调换)

国土资源干部岗位培训系列教材  
编审委员会成员

主 委 员	任	孙文盛			
		王世元	王瑞生	甘藏春	仲伟志
		李烈荣	邵厥年	孟宪来	胡存智
		郭永祥	黄宗理	曾绍金	潘文灿
		潘明才	薛平		

## 前 言

国土资源干部岗位培训系列教材的编写是国土资源部组建之后立即着手进行的一项工作。历时两年，包括《国土资源行政管理》、《资源与环境知识读本》、《地矿行政导论》、《土地行政管理》、《国土资源执法监察实务》、《土地利用规划》、《土地利用管理》、《地籍管理》、《土地经济学》、《土地信息技术》、《乡镇土地管理》共 11 本培训教材，在 2000 年——一个新世纪的开端陆续问世，这标志着国土资源干部岗位培训事业将步入新的阶段。

编写这套系列教材含有这样的信念：国土资源是人类生存和发展的基本条件，是社会经济发展的重要物质基础；国土资源管理是国家重要的事业组成，高效的管理有赖于高素质的干部队伍，有效的培训能开拓视野、发展技能、开发潜力，提高广大干部在今日瞬息万变的世界中面对挑战、创造性行政的能力。作为培训学习的结果，我们的干部将变得更富有才干、充满活力。

培训不仅是一系列课程和活动，而且是日复一日，终其一生的过程。本系列教材旨在面向广大的国土资源管理干部，提供从事管理的知识与理论基础。毫无疑问，国土资源管理实践涉及的内容将比本系列教材更丰富、更生动，并充满创意。本系列教材作为管理入门，也明显存在着过于理论化，篇幅冗长，部分内容陈旧、重复，疏漏与错误难免的不足。尽管如此，本系列教材毕竟满足了干部岗位培训的教材需要，解决了有无问题。

本系列教材的完成得到了许多人的支持和鼓励，从各册教材的编著者，以至更多的为教材提出建设性反馈意见和付出辛劳的各级领导干部、专家、学者，在此一并表示感谢。

国土资源部人事教育司

## 《国土资源执法监察实务》编委会成员

主 编	孟宪来	韩 永	
副主编	张建仁	张新宝	黄焕良
委 员	邹清平	(执行)	李维学 (执行)
	熊义伟		张福柱

## 序

实行严格的资源管理制度是党中央、国务院针对中国国情采取的重大举措。新《土地管理法》的颁布实施和国土资源部的组建，标志着中国政府对国土资源管理已经法律化、制度化。强化土地、矿产资源的的管理，使资源的开发利用走节约、集约型的新路子，是摆在国土资源行政主管部门面前的重大课题，也是党和人民赋予国土资源行政主管部门的重大历史使命。

国土资源行政主管部门肩负如此重大的历史使命，就必须坚持可持续发展的原则不动摇，坚持基本国策不动摇，坚持严格的资源管理制度不动摇。而贯彻执行《土地管理法》、《矿产资源法》，坚持可持续发展原则，落实基本国策，执行严格的资源管理制度，建立一支高素质的国土资源管理队伍则势在必行。国土资源部决定对全国从事国土资源管理工作的人员进行全方位的培训，以提高国土资源管理人员的政治素质和业务素质，适应新形势下国土资源事业发展的需要。为此，国土资源部组织编写了一套系列教材，《国土资源执法监察实务》即是其中之一。

《国土资源执法监察实务》紧密围绕国土资源执法监察工作的实际需要，以提高国土资源执法监察人员的政治素质和执法水平为目的，以岗位培训为主要形式，以国土资源执法监察人员为对象，以《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《矿产资源法》及其配套法律、法规，法律基本知识，执法监察实际操作业务知识为主要内容，以适用性、操作性强，通俗易懂为特点，由国土资源部执法监察局具体组织编写。

《国土资源执法监察实务》由部执法监察局局长孟宪来，湖北省国土资源厅厅长韩永担任主编；湖北省国土资源厅副厅长张建

仁、部执法监察局副局长张新宝、黄焕良担任副主编；邹清平、李维学、熊义伟、张福柱担任编委。全书由邹清平、李维学同志撰稿。其中第三章，第一章第二节之二，第四节之三、四，第六节之二，第四章第三节、第四节，第六章第二节之二，第十二章第七节由李维学同志撰稿，其他章节由邹清平同志撰稿。

孟宪来、韩永、张建仁、张新宝、黄焕良对本书进行了审定，邹清平对本书进行了统稿。在本书写作过程中，宁廷河、张兰格、安波、陈志胜、廖运山、易凤琴、颜永红、李孟芳、熊国合、彭爱华、彭暄、刘开明、焦阳同志和部执法监察局的同志提供了参考意见并给予了支持，郭宝平同志对书中国土资源执法监察工作思路的形成提供了极有价值的意见，廖晓燕、邹晓翔、向阳、刘文同志做了大量的校对工作，在此一并致谢！

由于作者水平有限，又是第一次将土地和矿产执法监察的内容融于一书，疏漏之处在所难免，敬请大家提出宝贵意见。

国土资源部执法监察局

2000年6月



# 目 录

## 前 言

## 序

<b>第一章 国土资源执法监察概述</b> .....	(1)
第一节 国土资源执法监察的概念.....	(1)
第二节 国土资源执法监察的地位和作用.....	(3)
第三节 国土资源执法监察的方针、原则.....	(7)
第四节 国土资源执法监察的内容和方式 .....	(14)
第五节 国土资源执法监察的机构、队伍和人员 .....	(21)
第六节 国土资源执法监察职权 .....	(26)
第七节 国土资源执法监察工作制度 .....	(29)
第八节 奖励和惩罚 .....	(31)
<b>第二章 土地违法行为及其法律责任</b> .....	(33)
第一节 土地违法行为及其法律责任概述 .....	(33)
第二节 土地违法行为的行政责任 .....	(48)
第三节 土地违法行为的民事责任 .....	(59)
第四节 土地违法行为的刑事责任 .....	(61)
<b>第三章 矿产违法行为及其法律责任</b> .....	(70)
第一节 矿产违法行为及其法律责任概述 .....	(70)
第二节 矿产违法行为的行政责任 .....	(81)
第三节 矿产违法行为的民事责任 .....	(88)
第四节 矿产违法行为的刑事责任 .....	(92)
<b>第四章 国土资源违法案件的查处</b> .....	(101)
第一节 土地违法案件概述.....	(101)
第二节 矿产违法案件概述.....	(106)
第三节 土地违法案件的管辖.....	(108)
第四节 矿产违法案件的管辖.....	(112)

---

第五节	行政处罚的适用和简易程序	(114)
第六节	一般程序	(118)
<b>第五章</b>	<b>国土资源管理行政复议</b>	<b>(146)</b>
第一节	国土资源管理行政复议的概念	(146)
第二节	国土资源管理行政复议的范围	(147)
第三节	国土资源管理行政复议的管辖	(150)
第四节	国土资源管理行政复议机关	(153)
第五节	国土资源管理行政复议的程序	(154)
第六节	法律责任	(158)
<b>第六章</b>	<b>国土资源管理行政诉讼</b>	<b>(160)</b>
第一节	国土资源管理行政诉讼的概念和特点	(160)
第二节	国土资源管理行政诉讼的范围	(162)
第三节	国土资源管理行政诉讼的一审程序	(164)
第四节	国土资源管理行政诉讼中的上诉与申诉	(170)
第五节	涉外国土资源管理行政诉讼	(174)
第六节	国土资源管理行政诉讼的法律依据	(177)
第七节	国土资源管理行政诉讼中的诉讼保全	(179)
第八节	行政诉讼中的强制措施	(180)
<b>第七章</b>	<b>国土资源管理具体行政行为的执行</b>	<b>(184)</b>
第一节	执行的依据	(185)
第二节	执行的主体	(187)
第三节	执行的管辖	(188)
第四节	执行程序	(189)
第五节	执行措施	(191)
第六节	执行中止	(193)
第七节	执行终结	(194)
<b>第八章</b>	<b>国土资源执法监察行政行为损害赔偿</b>	<b>(195)</b>
第一节	国土资源执法监察行政损害赔偿的概念	(195)
第二节	国土资源执法监察行政赔偿的范围	(196)

第三节	赔偿请求人和赔偿义务机关·····	(197)
第四节	赔偿程序·····	(199)
第五节	赔偿方式和计算标准·····	(200)
<b>第九章</b>	<b>土地权属争议的处理·····</b>	<b>(202)</b>
第一节	土地权属争议及其处理概述·····	(202)
第二节	确定土地权属的原则和依据·····	(204)
第三节	处理土地权属争议的管辖·····	(216)
第四节	处理土地权属争议的程序·····	(220)
<b>第十章</b>	<b>国土资源执法监察常用法律文书·····</b>	<b>(232)</b>
第一节	国土资源执法监察法律文书概述·····	(232)
第二节	国土资源执法监察法律文书的制作·····	(236)
第三节	国土资源执法监察文书格式·····	(256)
<b>第十一章</b>	<b>国土资源信访·····</b>	<b>(278)</b>
第一节	国土资源信访概述·····	(278)
第二节	信访人的权利和义务·····	(280)
第三节	信访工作机构和职责·····	(280)
第四节	信访的受理范围·····	(282)
第五节	信访的工作程序·····	(282)
第六节	信访统计·····	(292)
<b>第十二章</b>	<b>案例操作与分析·····</b>	<b>(296)</b>
第一节	证据的收集·····	(296)
第二节	证据的审查·····	(302)
第三节	认定事实和适用法律·····	(303)
第四节	适用法定程序·····	(312)
第五节	土地行政处罚案例操作与分析·····	(313)
第六节	土地权属争议案例操作与分析·····	(324)
第七节	矿产违法案例操作与分析·····	(325)

# 第一章 国土资源执法监察概述

## 第一节 国土资源执法监察的概念

国土资源执法监察是一个综合概念,包括土地、矿产、海洋、测绘四个方面的执法内容。本书中仅就土地和矿产执法来阐明国土资源执法监察的概念。

根据《中华人民共和国土地管理法》第六十六条第一款、第七章法律责任、《土地监察暂行规定》的有关规定,以及《中华人民共和国矿产资源法》第四十五条、《矿产资源勘查区块登记管理办法》、《矿产资源开采登记管理办法》、《探矿权采矿权转让管理办法》的有关规定,土地执法监察和矿产执法监察的主体具有同一性,即国土资源行政主管部门;执法的目的具有同一性,即依法保护国土资源;执法的性质具有同一性,即均属行政执法;执法的程序具有同一性,即均需按照《行政处罚法》、《行政诉讼法》和《行政复议法》规定的法定程序进行。在具体的执法内容和法律依据上有所区别,但就国土资源执法监察而言却是一致的。因此,国土资源执法监察的概念可以表述为:

县级以上人民政府国土资源行政主管部门依法对单位或个人执行和遵守国家土地、矿产资源管理法律、法规的情况进行监督检查及对违法行为实施法律制裁的行政执法活动。

国土资源执法监察的概念包括以下几个方面的内容:

(1) 国土资源执法监察的主体是国家依法设立的代表国家依法行使国土资源执法监察行政职权的县级及以上各级人民政府国土资源行政主管部门。需要指出的是,国土资源执法监察的主体

和原《土地管理法》相比，土地执法监察的主体有所改变。原《土地管理法》规定的土地执法监察主体是县级以上地方人民政府土地行政主管部门和乡级人民政府（仅限于老《土地管理法》第四十五条规定的农村居民违法占地的处罚），这一规定不包括中央人民政府土地行政主管部门。新《土地管理法》规定的土地执法监察主体包括了从县级人民政府到中央人民政府的各级土地行政主管部门，不包括乡级人民政府和其他部门，体现了新《土地管理法》对土地执法监察主体规定的单一性、统一性和有序性。除了县级以上人民政府土地行政主管部门以外，任何部门和机构均不是土地执法的主体。就矿产执法而言，国土资源执法监察的主体和原矿产执法的主体是一致的，所不同的是《矿产资源法》第四十四条规定的行政处罚，由省、自治区、直辖市人民政府地质矿产主管部门决定。省级以下的地矿部门无处罚权。

(2) 国土资源执法监察的对象是国土资源管理的相对人。在行政管理学上，依法行使行政管理权的称之为管理者（人），与管理者相对应的（习惯上称被管理者）称之为管理的相对人。土地执法监察的对象，即土地管理的相对人是指单位和个人。根据新《土地管理法》第八十五条的规定，中外合资经营企业、中外合作经营企业、外资企业使用土地的，适用新《土地管理法》。因此，土地监察的对象应该表述为单位和个人，包括境内外的法人、经济组织和个人。矿产执法监察的对象，即矿产管理的相对人也可表述为单位和个人。

(3) 国土资源执法监察的内容，一是依法对单位和个人执行和遵守国家土地、矿产法律法规情况进行监督检查，二是对土地、矿产违法者实施法律制裁。

(4) 国土资源执法监察的目的是保证国家土地、矿产法律法规的实施，维护土地、矿产的社会主义公有制及使用者（经营者）的合法权益，维护国家的土地、矿产管理秩序，确保国土资源合理开发利用，确保耕地总量的动态平衡。

## 第二节 国土资源执法监察的地位和作用

党中央、国务院把人口、资源、环境放到可持续发展的战略位置,列为三大基本国策,予以高度重视。国务院机构改革新组建了国土资源部,统一管理国土资源。国土资源执法监察在整个国土资源管理中处于保障国土资源法律法规贯彻实施的重要地位。

### 一、土地执法监察的地位和作用

新《土地管理法》从立法的指导思想、土地管理方式、土地利用方式、各级政府土地管理职权划分、执法监察以及法律的调整范围六个方面实现了根本性的突破。就执法监察而言,新《土地管理法》按照中央十一号文件提出的“建立和完善土地执法监察制度,强化土地管理的执法监督”的要求,在制度建设和执法手段方面作了较大的改革。从《土地管理法》规定的内容来看土地执法监察的地位和作用:

一是明确了土地执法监察的主体,规定“县级以上人民政府土地行政主管部门对违反土地管理法律、法规的行为进行监督检查。”

二是赋予了国务院土地行政主管部门对土地违法案件的查处权。按老《土地管理法》的规定,原国家土地管理局对土地违法案件无查处权,按新《土地管理法》的规定,国土资源部对土地违法案件有查处权。

三是完善了执法监督制度,赋予土地行政主管部门在履行监督检查职责时的调查权、制止权、处罚权等权力。同时,建立了处分建议权、直接处分权制度,规定土地行政主管部门对国家工作人员的违法行为“应当向同级或者上级人民政府的行政监察机关提出行政处分建议书,有关行政监察机关应当依法予以处理”,“依照本法规定应当给予行政处罚,而有关土地行政主管部门不给

予行政处罚的，上级人民政府土地行政主管部门有权责令有关土地行政主管部门作出行政处罚决定或者直接给予行政处罚，并给予有关土地行政主管部门的负责人行政处分。”

四是对执法部门、人员本身提出严格要求，规定“土地管理监督检查人员应当熟悉土地管理法律、法规，忠于职守、秉公执法。”“土地行政主管部门的工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。”

五是规定了单位和个人的举报权，“任何单位和个人都有遵守土地管理法律、法规的义务，并有权对违反土地管理法律、法规的行为提出检举和控告。”

六是总结了与土地违法行为作斗争的经验，对法律责任的规定更加具体，使之具有更强的可操作性。

上述内容表明，法律上系统地规定了土地执法监察在整个土地管理过程中的重要地位。

从《土地管理法》的贯彻实施来看，执法是重要的保障手段。如果说土地利用总体规划是土地管理的龙头，地政地籍是土地管理的基础，建设用地审批是土地管理的关键，那么土地执法监察则是土地管理的重要保障手段。没有执法监察的作用，对土地的违法行为不予处理，《土地管理法》所规定的权利的实施和义务的履行就没有实际上的保障和监督。因此，执法监察是《土地管理法》得以贯彻执行的重要保障。

在实际执行中，土地执法监察是实现土地管理法制化的重要途径。土地管理法制化是土地管理和社会主义法制的必然要求。社会主义法制的基本要求是“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。如果说“有法可依”是解决立法问题，那么，“有法必依、执法必严、违法必究”则主要是解决执法问题。土地执法监察就是从执法的角度来保证土地管理法律、法规实施的。如果仅在《土地管理法》中规定了土地用途管制、土地利用总体规划、

规定了何为违法行为,而在实际操作中,法律规定是法律规定,实际操作是实际操作,那么《土地管理法》就形同虚设。实际上就成了“有法不依”、“执法不严”或是“违法不究”了。只有通过实施土地执法监察,做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”,才符合依法治国方略的要求,也是实现土地管理法制化的重要途径。

土地执法监察是保证贯彻实施《土地管理法》的重要手段。法律制定最终是通过法律的实施来达到立法目的的。《土地管理法》的实施,主要是依靠全社会公民法律意识的提高,尤其是各级领导干部的法律意识的提高,在进行决策和付诸实施的各项活动中,严格依法办事。但是,由于种种因素,在实际上,违反《土地管理法》的行为还大量存在。这就非常有必要通过实施土地执法监察,来监察决策和实际操作过程中的土地违法行为,依法制裁土地违法者,从而保证《土地管理法》的贯彻实施。可以说,土地执法监察是保证用途管制、土地利用总体规划实施,保证土地所有者、使用者合法权益实现的重要手段。

土地执法监察也是教育公民和法人遵法守法,提高法律意识的有效手段。对土地违法行为的处罚,不仅对违法者本身是个深刻的教训,对社会全体公民和法人也是一种教育。有时,反面典型的教育作用比正面宣传的效果还要好。土地执法的实施过程,就是对违法者进行制裁,对公民和法人进行教育的过程。

## 二、矿产执法监察的地位和作用

矿产执法监察是地矿行政管理的一个重要组成部分,是法律、法规赋予的一项特别行政权力,他不同于日常的行政管理工作,是专门对矿产活动的合法性进行监督检查的一项行政权力。这一权利在地矿行政管理权利中具有权威性和强制性,其监督检查不受其他组织或个人的干扰或影响,从事矿业活动的单位或个人必须接受,作出的决定,除因当事人不服提出行政复议或行政诉讼,由



上级行政管理机关复议决定或人民法院审理裁决外，当事人必须履行。否则，将依法采取强制措施。因此，矿产监督检查在地矿行政管理中十分重要，具有独立执法的地位，是保障矿产资源法律、法规正确贯彻实施的一项有力措施和手段。

矿产执法监察的作用主要反映在以下几个方面：

(1) 预防作用。矿产监察的首要任务，是对矿业活动的合法性进行监督检查，掌握矿业活动的动态，了解矿产资源法律、法规贯彻实施的情况，对违法行为予以及时制止，纠正不当的矿业行为，从而达到防止从事矿业活动的单位或个人为所欲为，侵害国家对矿产资源的所有权和矿业权人的合法权益，浪费和破坏矿产资源的作用。

(2) 补救作用。地矿行政管理涉及国家、集体和个人的利益关系，由于矿产资源的特殊性和复杂性，地矿行政管理人员在履行管理职能，处理公务过程中，因业务水平和工作能力以及其他环境因素的影响，难免存在不到位或出现遗漏的地方，通过矿产执法监察，可以发现违法或不当的行为，及时予以制止或纠正，从而补救管理工作不到位和遗漏的地方，保证矿产资源法律、法规全面有效地贯彻实施。

(3) 教育作用。通过矿产执法监察，促使从事矿业活动的单位或个人了解和熟悉矿产资源法律、法规的规定；以及通过及时查处违法行为，依法制裁矿产违法者，让其他从事矿业活动的单位或个人知道违反矿产资源法律、法规是要承担法律责任的，使从事矿业活动的单位或个人能够自觉遵守矿产资源法律、法规，从而达到教育的目的，保证《矿产资源法》的贯彻实施。

(4) 促进作用。通过矿产执法监察，可以发现地矿行政管理工作中存在的问题。以便根据了解的情况，提出改进地矿行政管理工作的建议，使地矿行政管理工作更完善、更细致、更全面，不断提高管理水平和质量。