

GUOTUZIYUAN

最新国土资源

依法行政工作手册

Z UIXIN GUOTU ZIYUAN YIFA XINGZHENG GONGZUO SHOUC

主编 赵久田



中国大地出版社

最新国土资源依法行政 工作手册

主 编 赵久田

副主编 田德青
杜明君

中国大地出版社

· 北 京 ·

内容提要

本书针对国土资源管理中的依法行政问题进行了深入的阐述和分析。书中内容既有理论,又有实务;既有基层问题,又有应对措施;既有经典案例,又有参考法规,可以较好地满足国土资源管理者的需要。

图书在版编目(CIP)数据

最新国土资源依法行政工作手册/赵久田主编. —北京:
中国大地出版社, 2009. 4
ISBN 978-7-80246-214-4

I. 最… II. 赵… III. 国土资源—资源管理—行政执法—
中国—手册 IV. D922.33-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 063425 号

责任编辑:祝 方 陈维平 刘 迪 滕 菲

出版发行:中国大地出版社

社址邮编:北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话:010-82329127(发行部) 010-82329007(编辑部)

传 真:010-82329024

网 址:www.chinalandpress.com 或 www.中国大地出版社.中国

印 刷:北京长阳汇文印刷厂

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:68

字 数:1400 千字

版 次:2009 年 4 月第 1 版

印 次:2009 年 4 月第 1 次印刷

印 数:1~600 册

书 号:ISBN 978-7-80246-214-4/D·74

定 价:298.00 元

版权所有·侵权必究

前 言

改革开放以来，为了适应社会主义市场经济发展的要求，我们十分重视运用法律手段来规范政府工作人员和社会大众的行为，并把依法治国确立为治理国家的基本方略，这是一个积极的转变。无论是出于传统的考虑，还是现实的考量，都迫切需要我们大力进行法制建设。

提高人们的法律意识和法制观念，是实现依法治国的基本条件。如果人们的法律意识和法制观念淡薄，再好的法律和制度也因为得不到遵守和执行而发挥不了应有的作用。所以，提高干部和群众的法律意识和法制观念，对于依法治国至为重要。虽然经过两个5年普法教育，但部分公务人员法制观念不强的状况仍然不同程度地存在着。所以，法制教育首先要强化干部和群众的法律意识和法制观念。为此，必须转变权力至上观念，转变人治观念，树立法治观念；转变义务本位观念，树立权利义务统一观念。干部和群众的法律意识和法制观念真正增强了，观念真正转变了，依法治国才能真正实现。

法治建设，尤其是依法治国，就是要依法行政，建设法治政府。当务之急是要大力推进依法行政，加快建设法治政府，这是实施依法治国方略，建设法治国家的关键。政府机关工作人员带头守法、执法，对于营造法治社会氛围、推进依法行政，具有重要意义。

加大执法力度，执法必严，违法必究，是实现依法治国的关键性条件。有了法律，而得不到贯彻执行，那就根本谈不上依法治国。要改变和扭转这种状况，首先执法必须坚持法律面前人人平等的原则，坚持实事求是、有错必纠的原则，严格按照实体法和程序法的规定办事。还要经常进行执法情况的检查、监督，发

现问题及时解决。依法治国需要一支数量足、素质高的执法队伍，为此，需要采取有效措施，努力提高执法人员的政治素质和业务素质，加强执法队伍组织和思想道德建设。执法人员一定要秉公执法，以身护法。对于执法犯法、贪赃枉法、刑讯逼供、敲诈勒索等违法乱纪和犯罪问题，要坚决查处，严肃处理。

在我国国土资源的依法行政工作，显得尤为重要。国土资源执法不公，极可能造成相当严重的影响，势必引发严重的社会冲突，这对于社会主义和谐社会极不协调。而要依法行政，不仅要懂法律，更要懂业务，尤其是公务员的业务知识。只有公务员业务素质提高了，才能为依法行政奠定坚实的基础。因此，依法行政，就要在学法、明法、守法的同时，深入掌握公务员基本知识。出于这个目的，本书首先介绍了公务员业务基本知识，然后介绍国土资源依法行政知识。有了这个基础，再辅之以鲜活的案例和具体的法规条文，就使依法行政不仅易于学习，而且易于推进。

编 者

2009年4月

目 录

第一篇 公共行政学基础

第一章 公共部门及其行政职能	3
第一节 公共部门和政府的角色	3
第二节 公共行政职能	10
第二章 公共行政组织及其主体	15
第一节 公共行政组织及设计	15
第二节 公共行政主体	28
第三节 行政人	41
第四节 行政相对人	46
第三章 公共行政权力	51
第一节 权力与行政权力	51
第二节 行政职权与行政权能	59
第四章 公共行政程序	68
第一节 行政程序分类	68
第二节 行政程序法制化	71
第三节 行政程序法的基本规则	77
第五章 现代法治下的法治行政	84
第一节 法治行政的前提是依法行政	84
第二节 现代法治的内容	91
第三节 依法行政中的行政法	96
第六章 公共行政责任	102
第一节 责任政府与公共行政责任	102
第二节 公共责任的实行与落实	119
第三节 行政违法与行政不当	125
第四节 行政责任的担当	133
第七章 公共行政领导	141
第一节 领导与公共领导	141
第二节 公共行政领导方法、艺术与素质修养	147
第三节 公共行政领导体制	153
第四节 公共领导理论简介	155

第八章 公共行政决策与政策	164
第一节 公共决策的特点、类型与体系	164
第二节 公共决策过程	168
第三节 公共决策方法	173
第四节 公共政策制定与分析	175
第九章 公共行政执行	190
第一节 公共行政执行中的 3 个基本要求	190
第二节 行政机关管理	202
第三节 公共部门人力资源管理	210
第四节 公共财政管理	221
第十章 公共行政效率与效能	235
第一节 行政效率的测量与评价	235
第二节 绩效评估与公共管理	239
第三节 人力资源管理绩效考证	248
第十一章 公共行政管理技术与方法	251
第一节 互联网技术带来的公共管理变革	251
第二节 电子行政	261
第三节 公共行政方法	264
第十二章 公共行政监督	272
第一节 公共管理监督	272
第二节 行政法制监督	277
第十三章 公共行政伦理与文化	287
第一节 公共行政伦理	287
第二节 公共管理伦理的核心内容	292
第三节 公共行政文化	297
第十四章 公共行政救济	312
第一节 责任政府是公共行政救济的基础	312
第二节 行政救济的必要性	319
第三节 行政救济的途径与方式	322

第二篇 国土资源工作人员依法行政能力

第一章 依法行政概要	331
第一节 依宪依法行政是依法行政的关键与核心	331
第二节 行政权与依法行政	334
第二章 依法行政与公务员制度建设	340
第一节 我国公务员法律制度	340

第二节 公务员依法行政能力建设·····	346
第三章 依法行政许可·····	353
第一节 行政许可总则·····	353
第二节 行政许可原则·····	359
第三节 行政许可的实施主体与程序·····	361
第四节 行政许可的费用与监督·····	374
第四章 依法行政处罚·····	378
第一节 行政处罚的概念、特征与原则·····	378
第二节 行政处罚的种类与形式·····	383
第三节 行政处罚的实施·····	388
第五章 依法行政复议·····	400
第一节 行政复议释义·····	400
第二节 行政复议的受案范围与管辖·····	408
第三节 行政复议的申请与受理·····	411
第四节 行政复议基本制度·····	417
第六章 依法行政诉讼·····	420
第一节 行政诉讼的任务、原则与基本制度·····	420
第二节 行政诉讼的受案范围及程序·····	426
第三节 行政诉讼·····	430
第四节 行政诉讼参加人·····	436
第五节 行政诉讼的证据·····	440
第六节 行政诉讼的程序·····	444
第七章 依法行政赔偿·····	451
第一节 行政赔偿释义·····	451
第二节 行政赔偿范围·····	453
第三节 行政赔偿关系中的当事人·····	458
第四节 行政赔偿程序·····	459
第五节 行政赔偿中的求偿条件与类别·····	461
第六节 行政赔偿方式、标准与费用·····	463
第八章 其他依法行政行为·····	467
第一节 依法签订行政合同·····	467
第二节 依法行政确认·····	472
第三节 依法行政奖励·····	473
第四节 依法行政征收·····	475
第五节 依法行政裁决·····	477
第六节 依法行政指导·····	481
第七节 行政救助·····	482

第九章 依法行政强制	484
第一节 行政强制与相关行为的差异	484
第二节 行政强制措施的种类及内容	490
第三节 行政紧急强制措施	507
第四节 行政强制执行条件与方法	510
第十章 依法行政执法	524
第一节 国家行政机关及其授权	524
第二节 行政主体依法行政执法	528

第三篇 国土资源依法行政实务

第一章 土地利用总体规划法律概要	543
一、土地利用总体规划法律释义	543
二、土地利用总体规划与城乡规划及其他涉及土地利用的规划的关系	544
三、土地利用总体规划编制的原则与要求	544
四、修改土地利用总体规划的条件	545
五、土地利用总体规划的审批权限	546
六、地级以上县、乡土地利用总体规划的主要任务和内容	547
七、用途管制制度	548
八、土地调查制度	548
九、其他重要术语法律释义	550
第二章 耕地保护法律概要	551
一、耕地总量动态平衡制度	551
二、耕地占补平衡制度	551
三、非农业建设经批准占用耕地的,耕作层的土壤如何处理	552
四、基本农田保护制度	552
五、如何依法划定基本农田保护区	555
六、土地开发制度	556
七、土地整理制度	556
八、土地复垦制度	557
第三章 土地登记法律概要	558
一、我国的不动产登记在确定物权效力中的地位和作用	558
二、不动产登记审查标准	559
三、异议登记制度	560
四、不动产登记错误的赔偿办法	561
五、不动产预告登记制度	561

六、不动产登记生效原则	562
七、房屋所有权和建设用地使用权设立、变更、转让和消灭合同生效与 不动产登记的关系	562
八、不动产登记的生效	563
九、土地登记簿与土地证书的关系	564
十、不动产登记机构的职责	564
十一、注销登记制度	564
十二、土地及其他不动产的登记	566
第四章 土地所有权法律概要	568
一、土地的买卖转让	568
二、国家所有的土地	568
三、农民集体所有的土地	569
四、国家所有和农民集体所有的土地的区分	572
五、城市市区土地	573
六、全民所有制单位和城镇集体所有制单位兼并农民集体企业涉及 土地所有权的法律依据	573
七、按照《土地管理法》第 37 条规定因用地单位闲置土地被无偿收回 并交由农民集体恢复耕种的土地归谁所有	574
八、农民集体之间的土地所有权争议	575
九、新中国成立前后的土地权证	576
十、农民集体之间的土地所有权转移的效力	576
十一、国家征收集体土地制度	577
十二、国家征地时被征地农民的安置	580
十三、征地补偿标准争议裁决制度	581
十四、征收土地的程序	581
十五、临时使用土地制度	584
十六、农村居民宅基地使用权	585
第五章 农村土地承包经营权法律概要	590
一、农村土地的范围和法律定义	590
二、农村土地实行家庭承包经营责任制	590
三、家庭承包与其他方式承包的区别	591
四、家庭承包的土地承包经营权	592
五、物权与债权的区别	593
六、土地承包经营权的设立和变更	594
七、土地承包经营合同双方的权利与义务	594
八、农民集体所有的土地由本集体经济组织成员以外的单位或 个人承包的条件	595

九、国家对承包人经营权的保护	595
十、土地承包经营权的流转	596
十一、土地承包经营权的抵押	606
十二、土地承包经营的期限	607
十三、家庭承包经营耕地的农户可否挖塘养鱼或者造林种果	608
十四、承包后没有领到土地承包经营权证书的处理	608
十五、承包户可以交回承包地	609
十六、对妇女的土地承包经营权给予特殊保护	609
十七、土地承包的继承	610
第六章 建设用地使用权法律概要	612
一、建设用地的基本原则	612
二、建设用地审批程序	613
三、建设用地使用权的设立方式	614
四、建设用地使用权人的权利与义务	615
五、建设用地使用权的分割转让	615
六、建设用地使用权出让	616
七、建设用地划拨	622
八、土地用途改变	626
九、闲置土地处置	627
十、收回土地使用权	628
十一、土地权利抵押	631
十二、国有土地租赁	632
十三、农村公共设施和公益事业用地	633
十四、集体建设用地使用权和国有建设用地使用权的区别	634
十五、可使用集体土地进行非农业建设的情形	634
十六、集体建设用地使用权的实施	635
第七章 土地监督检查法律概要	637
一、对土地监督检查人员的基本要求	637
二、土地行政主管部门的权责划定	637
三、被实施土地监督检查的单位或者个人的义务	638
四、查处涉嫌土地违法案件的主要程序	638
五、拟予行政处罚的土地违法案件处理程序	639
六、土地行政处罚的类别	639
第八章 土地权益纠纷处理法律概要	640
一、土地权属争议	640
二、土地承包经营纠纷	641
三、土地承包经营纠纷的解决方式	646

四、非法占用土地行为的认定处理	650
五、非法转让土地行为的认定处理	652
六、非法批准征收、占用土地行为的认定处理	653
七、贪污、挪用土地征用补偿费用的认定处理	654
八、国家机关及其工作人员违法干预土地承包的认定处理	656
九、土地行政主管部门工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊行为的 认定处理	657

第四篇 国土资源依法行政典型案例

是改变用途还是非法转让?	661
未经变更登记,宅基地互换协议也成立?	662
征收土地须公告	664
未经征收,集体土地怎么成了“国有”?	667
征地中的房屋拆迁不适用《城市房屋拆迁管理条例》	669
违法占地时间不能算在出让时间内	673
村办企业使用本村土地须经依法批准	675
土地权属争议处理决定应当全面、具体、界限明确	677
实施征地应依照法定程序	679
镇政府不能成为集体土地所有权主体	681
先颁土地使用证后补用地审批手续严重违法法定程序	683
毁坏基本农田的责任人应被追究刑事责任	685
外资企业是所用土地的使用权主体	687
即使恢复破坏的农田也构成非法占用耕地罪	689
政府需收回国有土地的,依法应给予补偿	691
骗取土地登记是违法行为	693
镇政府越权收回村民宅基地行为违法	695
间接占有使用也计入使用年限	697
法院不应冻结这笔出土地让金	699
如何计算非法占地的追诉时效	700
迁入户及非婚生子女有权参加征地款分配	702
国土资源管理部门协助法院执行的行政行为不具可诉性	704
一宗收回闲置土地案例的法律适用	706
为招商引资非法转让土地使用权镇党委书记被判刑	708
土地权属的确认须以土地登记簿上的记载为准	710
在承包经营土地上建房应经有权机关批准	712
村委会作出的宅基地审批行为可诉	715

国土资源管理部门可按比例原则协议收购土地	717
集体土地所有权争议的注意事项	719
“炒地皮”也有可能承担刑事责任	721
少交公粮也是一种补偿	724
如此“权利”焉可维护	726
土地确权争议应先申请行政复议	728
招商引资不应占用基本农田	730
擅自取土烧砖属非法占地的违法行为	732
非法转让集体土地行为该怎么处罚?	734
村民的自治权不能对抗公民的生存权和财产权	736
镇政府协议划地行为属非法批地	738
因公益需要而收回国有土地使用权属财产征收行为	740
非法转让土地,双方都要受处罚	743
非法越权批准占用土地要受到法律制裁	744
收回闲置土地要先摸清土地权属状态	745
非法占地建窑要受处罚	747
刑事责任追究不属行政处罚	749
按照第一项处罚决定避免一事两罚	752
划拨土地改为经营性项目用地允许补办出让手续	754
附负担土地行政行为的制度有待完善	756
私自以划拨地合作办厂,属非法转让土地行为	758
一起一错再错的土地抵押案件	760
收回国有土地使用权的法律适用	763
国土资源局无权宣布政府宅基地审批文件无效	765
房和地不能分别抵押	767
一起看似简单的宅基地争议案件	770
法律时限不同,法律依据也会不同	772
擅自转让划拨土地行为违法	774
未经依法审批的规划不能作为收回国有土地使用权的依据	776
划拨土地的转让受法律法规严格限制	778
上级国土资源管理部门有权纠正下级国土资源管理部门	
土地出让中的违法行为	780
谁来保护公民的监督权	783
村委会分配征地补偿款土地管理部门不具有行政监督职责	785
未办理房产变更登记 国土资源局依法可不办	789
征地范围内的宅基地使用权如何公示消灭	791
采用恶意串通等非法手段竞得土地 合同无效	793

理清土地行政复议前置条件 寻求正确救济途径	
——对我国《行政复议法》中有关土地行政复议前置条件的理解·····	795
土地使用权与其地上建筑物不可分离·····	798
把握正确时机主张自动权利·····	800
政府依法撤销建设用地审批的规则·····	802

第五篇 国土资源执法工作常用法律法规

一、法律·····	807
中华人民共和国物权法·····	807
中华人民共和国行政诉讼法·····	830
中华人民共和国行政复议法·····	838
中华人民共和国行政处罚法·····	845
中华人民共和国行政许可法·····	853
中华人民共和国国家赔偿法·····	865
中华人民共和国土地管理法·····	872
中华人民共和国城市房地产管理法·····	885
中华人民共和国农村土地承包法·····	894
中华人民共和国矿产资源法·····	902
中华人民共和国城乡规划法·····	909
二、土地利用管理·····	919
土地利用总体规划编制审查办法·····	919
划拨用地目录·····	924
关于印发《国有建设用地划拨决定书》的通知·····	929
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(2006 年本)》和《禁止用地项目目录(2006 年本)》的通知·····	934
建设用地审查报批管理办法·····	944
建设项目用地预审管理办法·····	948
国土资源部 财政部 中国人民银行关于印发《土地储备管理办法》的通知·····	951
闲置土地处置办法·····	955
三、建设用地与农田保护·····	958
基本农田保护条例·····	958
土地调查条例·····	963
耕地占补平衡考核办法·····	967
关于印发《实际耕地与新增建设用地面积确定办法》的通知·····	970

国土资源部关于改进报国务院批准单独选址建设项目	
用地审查报批工作的通知.....	972
四、土地权属、宅基地管理.....	976
国土资源部印发《关于加强农村宅基地管理的意见》的通知.....	976
土地权属争议调查处理办法.....	979
五、土地登记、转让与征收.....	983
土地登记办法.....	983
招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定.....	992
协议出让国有土地使用权规定.....	996
关于印发《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》的通知.....	999
六、违法行为查处.....	1002
国土资源部关于印发《查处土地违法行为立案标准》的通知.....	1002
违反土地管理规定行为处分办法.....	1005
关于印发国土资源管理系统行政为民措施和工作人员禁令的通知.....	1009
国土资源部关于深入持续推进依法行政构建保障和	
促进科学发展新机制的通知.....	1011
海洋行政处罚实施办法.....	1015
测绘行政处罚程序规定.....	1020
七、地质勘探与海洋管理.....	1025
地质灾害危险性评估单位资质管理办法.....	1025
地质灾害治理工程勘查设计施工单位资质管理办法.....	1030
地质灾害治理工程监理单位资质管理办法.....	1036
地质资料管理条例实施办法.....	1040
矿产资源登记统计管理办法.....	1049
中华人民共和国海洋石油勘探开发环境保护管理条例实施办法.....	1053
中华人民共和国海洋倾废管理条例实施办法.....	1058
铺设海底电缆管道管理规定实施办法.....	1063
海底电缆管道保护规定.....	1068
委托签发废弃物海洋倾倒许可证管理办法.....	1071

第一篇

公共行政学基础
