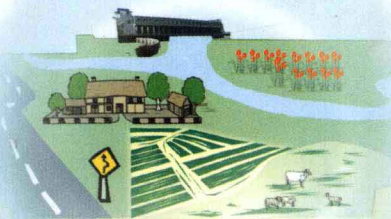


乡(镇)村干部

国土资源知识读本

XIANGZHEN CUN GANBU GUOTU ZIYUAN ZHISHI DUBEN

国土资源部人事教育司 编



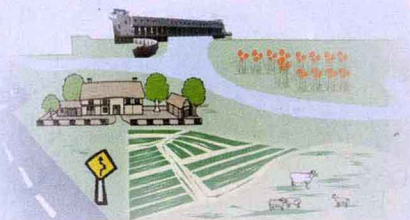
中国大地出版社

乡(镇)村干部

国土资源知识读本

XIANGZHEN CUN GANBU GUOTU ZIYUAN ZHISHI DUBEN

国土资源部人事教育司 编



中国大地出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

乡 (镇) 村干部国土资源知识读本 / 国土资源部人事
教育司编. —北京: 中国大地出版社, 2008.1

ISBN 978-7-80246-084-3

I. 乡… II. 国… III. 国土资源—资源管理—中国—干
部教育—学习参考资料 IV. F129.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 039095 号

责任编辑: 程 新

绘 图: 赵 艳

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: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 850mm × 1168mm $1/32$

印 张: 3.25

字 数: 72 千字

版 次: 2008 年 1 月第 1 版

印 次: 2008 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 1~500 000 册

书 号: ISBN 978-7-80246-084-3/F·280

定 价: 15.00 元

版权所有 · 侵权必究



《乡(镇)村干部国土资源知识读本》

编 审 委 员 会

主 任：徐绍史

副主任：王瑞生

成 员：	吕国平	王守智	胡存智	赖文生	潘明才
	高延利	廖永林	贾其海	关凤峻	姜建军
	刘连和	张新宝	黄宗理	孙喜华	纪树建



《乡(镇)村干部国土资源知识读本》

编 写 组

主 编：王瑞生

副主编：孙喜华

编 委（按姓氏笔画排序）：

王史堂	孙俊凤	何永胜	余振国
张绍杰	张春雨	张益平	杨 术
陈金保	居新会	段春华	熊自力
潘 辉			



编者的话

当前,我们国家正处于经济高速增长期。随着工业化、城镇化进程的快速推进和人口的持续增长,建设用地的需求量急剧上升,矿产资源日益紧缺,资源问题已成为我们国家经济社会发展所面临的一个迫在眉睫的问题。为加强国土资源管理,提高资源对国民经济发展的保障程度,近年来,党中央、国务院先后作出深化改革严格土地管理和加强地质工作的决定,国土资源部门参与宏观调控,建立土地督察制度,推进省以下国土资源管理体制和领导干部管理体制,整顿和规范矿产资源开发秩序等一系列重大决策。特别是温家宝总理在第十届全国人民代表大会第五次会议上作政府工作报告时强调,节约集约用地,不仅关系当前经济社会发展,而且关系国家长远利益和民族生存根基。在土地问题上,我们绝不能犯不可改正的历史性错误,遗祸子孙后代。一定要守住全国耕地不少于18亿亩这条红线。坚决实行最严格的土地管理制度。

面对新形势、新要求,必须全面贯彻落实科学发展观,把国土资源法律法规落实到最基层,动员广大基层干部和农民都来节约集约利用资源,才能完成中央交给我们守住18亿亩耕地的这条红线的任务。针对当前部分基层乡(镇)村干部国土资源法律法规意识淡薄,国土资源基础知识薄弱的基本情况,我们从要求基层乡(镇)村干部了解国土资源法律法规和基础知识出发,本着通俗易懂、简明扼要、好记管用的



原则,编写了这本读本,以供乡(镇)村干部学习了解国土资源知识时参考。

读本针对当前国土资源管理形势和乡村实际情况,重点介绍了乡(镇)村在国土资源管理中的职责、耕地保护的形势和目标、建设用地的取得、征地补偿与安置、矿产资源开发、国土资源违法行为与法律责任等内容。这些方面的知识 with 乡(镇)村干部群众的生产生活和实际工作密切相关,掌握和了解这方面的知识,有利于乡(镇)村干部依法依规处理好与国土资源相关的各项工作,有利于保护国家所有者权益和维护农民权益,有利于建设社会主义新农村、构建和谐社会。

在读本编写中得到了部机关各司局,国土资源部人力资源开发中心,山西、辽宁、江苏、河南、湖南省国土资源厅,河南省郑州市国土资源局、开封市国土资源局,湖南省长沙市国土资源局,四川省成都市国土资源局的支持和帮助。部地质环境司、执法监察局、人力资源开发中心,中国国土资源经济研究院,江苏省金坛市国土资源局、东台市国土资源局、扬州市国土资源局邗江分局,河南省三门峡市国土资源局,四川省大邑县国土资源局的有关人员直接参与了本书的编写,在此一并致谢。

国土资源部人事教育司

2007年6月



目 录

绪 言	1
第一章 耕地保护	5
第二章 土地利用规划与土地利用年度计划	12
第三章 建设用地	17
第四章 征地补偿与安置	30
第五章 农村宅基地	38
第六章 土地权利	42
第七章 矿产资源开发	49
第八章 地质灾害防治与地质环境保护	60
第九章 国土资源违法行为及其法律责任	70
第十章 国土资源信访与国土资源听证	82
阅读材料：国土资源违法案例选编	87



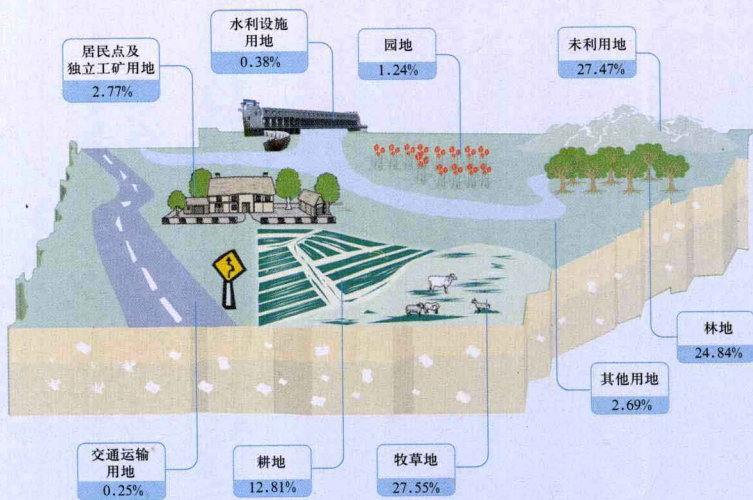
绪言

国土资源是国家主权管辖范围内全部自然资源的总称。它主要包括土地资源、矿产资源、海洋资源、水资源、气候资源、生物资源、自然景观资源等。本读本主要介绍土地资源和矿产资源方面的有关知识。

一、我国国土资源概况

1. 土地资源

我国土地总面积占世界土地总面积的7.2%，居世界第3位。但人均土地面积11.65亩，仅相当于世界平均水平的1/3。我国



2006年全国土地利用现状结构



人均耕地面积1.39亩^①，约相当于世界人均耕地面积的40%。土地资源的基本特点可以概括为“一多三少”，即总量多，人均土地少（尤其是人均耕地少），高质量的耕地少，可开发的后备资源少。

由于人口众多，我国人均耕地面积一直远低于世界平均水平。而且由于各地区人口、耕地分布的不均衡，各地区耕地资源的人均占有量也表现出很大的差异性。

从耕地质量来看，我国耕地总体质量不高，全国大于25度的陡坡耕地有0.91亿亩，有水源保证和灌溉设施的耕地只占40%，中低产田占耕地面积的79%。

我国可开发的后备资源不足，其中可开发为耕地的约1亿亩，且主要分布在西北和东北地区。一方面，耕地增加的潜力有限；另一方面，耕地减少的速度惊人。我国目前土地资源的合理利用，尤其是耕地保护面临着十分严峻的形势。

2. 矿产资源

矿产资源是指能用于生产和生活的，由地质作用形成的，蕴藏在地壳中的，呈固态、液态或气态的各种矿物。包括煤、石油、天然气、地热等能源矿产，铁矿、铜矿、铅矿、锌矿、金矿等金属矿产，硫铁矿、石膏、石灰岩等非金属矿产，地下水、矿泉水等水气矿产。用作普通建筑材料的砂、石、砖瓦粘土也是矿产资源。

矿产资源是经过几千万年、几亿年甚至几十亿年漫长的地质年代形成的，是一种不可再生的耗竭性自然资源。

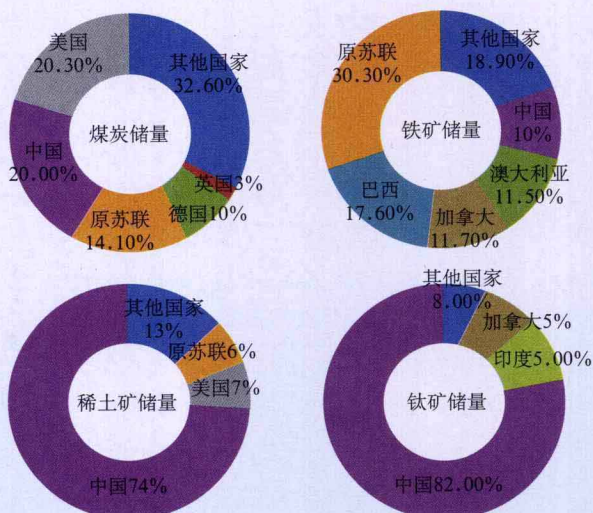
矿产资源是人类社会生存和发展的重要物质基础，是保障国家经济安全的重要条件。在当今世界上，92%以上的能源、80%以上的工业原料，70%以上农业生产资料和30%的生产生

① 2006年统计数。



活用水都取自矿产资源。矿产资源在经济与社会发展中具有重要的地位。

我国地域广大,是世界上矿产资源种类较为齐全、资源较为丰富的少数国家之一。目前已发现的矿种有171种,其中,查明有资源储量的矿种有158种。矿产资源总量已居世界第3位,原煤、钢、有色金属和水泥产量位居世界首位,已经成为世界矿业大国。石油、铜、金、硫酸、纯碱、烧碱、化肥、原盐、玻璃等产量均位居世界前列。



我国煤炭、铁矿、稀土矿、钛矿储量占世界储量比重

我国矿产资源总量大,矿种比较齐全,但人均矿产资源拥有量少,仅为世界人均水平的58%,部分资源供需缺口较大。

保护资源是我国的一项基本国策。党的十六届五中全会提出建设资源节约型和环境友好型社会,我们要牢固树立资源忧患意识,充分认识到珍惜资源、保护资源的重要性。



二、乡(镇)人民政府、村民委员会在国土资源管理中的职责

1. 乡(镇)人民政府在国土资源管理中的职责

(1) 宣传、贯彻和执行国家和地方有关国土资源法律法规和政策。

(2) 采取措施,保护和合理利用国土资源。

(3) 做好本辖区内农民集体所有土地的土地承包经营权的相关管理工作、有关土地权属争议的处理工作和农村村民住宅用地的审核工作,加强对征地补偿费分配与使用情况的监督。

(4) 组织编制乡(镇)土地利用总体规划,经批准后组织实施。

(5) 按照土地利用总体规划,组织对田、水、路、林、村进行综合整治,提高耕地质量,增加有效耕地面积,改善农业生产条件和生态环境。

(6) 负责本行政区域内的基本农田保护工作,确保土地利用总体规划确定的本行政区域内基本农田的数量不减少、质量不降低、用途不改变。

(7) 维护本行政区域内正常的矿产资源开发秩序。

(8) 协助做好矿产资源管理工作,对非法采矿等违法违规行为及时报告县级人民政府及其国土资源行政主管部门。

2. 村民委员会在国土资源管理中的职责

(1) 协助做好国土资源法律法规的宣传工作。

(2) 配合做好土地征收征用工作,维护农民合法权益。

(3) 做好征地补偿费的分配、使用和管理工作的。

(4) 做好对农民宅基地申请的审核及公布工作。

(5) 协助做好基本农田保护工作。

(6) 及时掌握本行政村范围内土地利用和矿产资源开发情况,发现土地和矿产资源违法行为,及时制止并报告国土资源管理部门。



第一章 耕地保护

耕地是指种植农作物的土地,包括熟地、新开发整理复垦地、休闲地、轮歇地、草田轮作地;以种植农作物为主,间有零星果树、桑树或其他树木的土地;平均每年能保证收获一季的已垦滩地和海涂。耕地中还包括南方宽小于1米,北方宽小于2米的沟、渠、路和田埂。

耕地保护是指运用法律、行政、经济、技术等手段和措施,对耕地的数量和质量进行的保护。

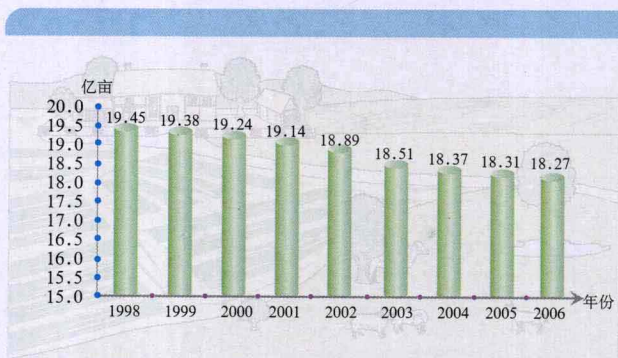
国家建立的耕地保护制度有:土地用途管制制度、占用耕地补偿制度、基本农田保护制度等。

加强耕地保护, 坚守 18 亿亩耕地红线

“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”是我国的一项基本国策。耕地保护不仅是土地管理工作的当务之急,也是今后我国经济发展和土地管理工作面临的艰巨任务。

新中国成立50多年来,我国人均耕地面积已从3.9亩降至1.39亩。1998~2006年,我国耕地面积从19.45亿亩减少到18.27亿亩,平均每年减少1475万亩。随着工业化、城市化进程的加快,今后各项建设对土地的需求还会进一步增加,人均土地资源短缺尤其是耕地资源短缺的状况难以改变。

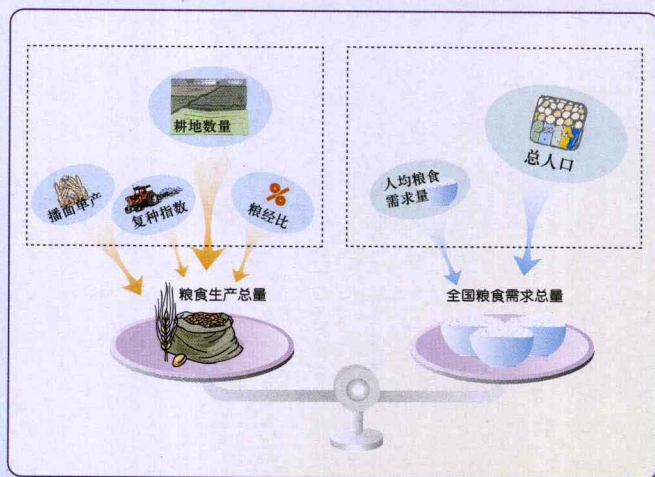
农业是国民经济的基础,耕地是农业的基础,是确保国家粮食安全的基础。在科学技术没有取得重大突破的前提下,为保证



1998~2006年全国耕地面积变化情况

国家粮食安全，必须以保有一定数量和质量的耕地作保障。

根据国家统计局提出的我国粮食消费标准和农业部等有关部门的研究,2010年我国达到小康水平时,人均粮食需求量应为420公斤,全国粮食需求总量为5.88亿吨;2030年人均粮食需求量应为440公斤,全国粮食需求总量为7.04亿吨。粮食生产总量取





决于耕地数量、播种面积单产、复种指数和粮经比等因素。到2010年和2030年，如果我国实现粮食95%自给目标^①，则需要耕地分别为18.24亿亩和18.5亿亩。

为此，第十届全国人民代表大会第四次会议上通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确提出18亿亩耕地是未来5年一个具有法律效力的约束性指标，是不可逾越的一道红线。2006年9月在国务院召开的第149次常务会上，国务院领导强调18亿亩耕地的红线坚决不能突破，不仅要管到2010年，而且要管到2020年甚至更长时间。

耕地保护的责任

《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕

① 这个目标是1996年《中国的粮食问题》白皮书确定的。



31号)文件规定:“地方各级人民政府主要负责人应对本行政区域内耕地保有量和基本农田保护面积、土地利用总体规划和年度计划执行情况负总责。”“以实际耕地保有量和新增建设用地面积,作为土地利用年度计划考核、土地管理和耕地保护责任目标考核的依据。”

一、乡(镇)人民政府对耕地保护的责任

(1) 科学合理编制本辖区土地利用总体规划,依照土地利用总体规划确定的耕地保有量和基本农田保护区面积,确定本乡(镇)的耕地保护目标。

(2) 定期对本辖区耕地保有量和基本农田保护管理工作进行检查监督考核,发现问题及时解决,并提出基本农田建设、保护和管理的指导性意见。

(3) 将耕地与基本农田保护纳入国民经济与社会发展计划,制定基本农田建设规划,向广大农民提供先进的农业科学技术,提供保护耕地和基本农田的各种条件。

(4) 建立健全耕地和基本农田保护档案,搞好基本农田保护区的动态监测工作,及时了解基本农田的动态变化趋势。

二、村民委员会对耕地保护的责任

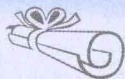
(1) 监督村民依照承包合同规定的用途利用土地、保护耕地;

(2) 制止村民损害耕地和基本农田的行为;

(3) 依法维护土地的承包经营权;

(4) 尊重村民生产经营自主权,不干涉村民符合耕地和基本农田保护要求的生产经营活动;

(5) 执行乡(镇)人民政府科学合理编制的土地利用总体规划,



组织农业基础设施建设，为村民提供生产、技术、信息服务。

(6) 搞好基本农田保护区的动态监测工作，及时了解基本农田的动态变化趋势。

基本农田保护

国家实行基本农田保护制度。基本农田是指按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求，依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地。基本农田是耕地的一部分，而且是高产优质的那一部分耕地。

基本农田保护区是指为对基本农田实行特殊保护，依据土地利用总体规划和依照法定程序确定的特定保护区域。一般来说，划入基本农田保护区的耕地都是基本农田。划定基本农田保护区要在县级土地利用总体规划确定的目标、方针和耕地指标控制下，确定必保基本农田的面积指标，划定保护区范围，并落实地块，建立起相应的保护措施。

基本农田“五不准”



- ⊗ 不准除法律规定的国家重点建设项目之外的非农建设占用基本农田；
- ⊗ 不准将平原（平丘）地区耕作条件良好的基本农田纳入退耕范围，违反土地利用总体规划随意减少基本农田面积；
- ⊗ 不准占用基本农田进行植树造林，发展林果业；
- ⊗ 不准以农业结构调整为名，在基本农田内挖塘养鱼和进行畜禽养殖，以及其他严重破坏耕作层的生产经营活动；
- ⊗ 不准占用基本农田进行绿色通道和绿化隔离带建设