

国土资源管理培训教材

GUOTU ZIYUAN GUANLI

国土资源管理

乡镇篇

XIANG ZHEN PIAN

国土资源部人事教育司 编

中国大地出版社

图书在版编目(CIP)数据

国土资源管理·乡镇篇/国土资源部人事教育司编.
北京: 中国大地出版社, 2006. 9
ISBN 7-80097-867-2

I. 国... II. 国... III. 国土资源—资源管理—中国—干部教育—教材 IV. F129.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 085207 号

责任编辑: 程 新 陈维平
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) 82329007 (编辑部)
传 真: (010) 82329024
印 刷: 北京地质印刷厂
开 本: 850mm × 1168mm^{1/32}
印 张: 10.75
字 数: 290 千字
版 次: 2006 年 9 月第 1 版
印 次: 2006 年 9 月第 1 次印刷
印 数: 1 ~ 3000 册
书 号: ISBN 7-80097-867-2/F · 164
定 价: 32.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书, 如发现印装质量问题, 本社发行部负责调换)

《国土资源管理培训教材》

编 审 委 员 会

主 任：孙文盛

副主任：李 元

成 员：王瑞生 王守智 胡存智 赖文生

潘明才 樊志全 廖永林 贾其海

关凤峻 姜建军 钟自然 张新宝

黄宗理 纪树建 刘随臣

《国土资源管理·乡镇篇》

编委会

主 编：王瑞生

副主编：孙喜华 纪树建 刘随臣

编 委 (按姓氏笔画排序)：

王海玫 冯夕生 刘跃进 向 韶 孙俊凤

孙剑云 宋辉东 张绍杰 张春雨 李正华

李安芹 杨 平 辛 娟 居新会 段春华

袁 刚 黄 瑞 黄华明

序

《国土资源管理培训教材》就要出版了。这对于推动国土资源系统广大干部深入学习，提高干部队伍素质，很有益处。

国土资源与粮食安全、能源安全、金融安全密切相关，国土资源工作关乎我国改革开放和社会主义现代化建设全局。实现“十一五”规划和全面建设小康社会的宏伟目标，必须立足于国情，全面贯彻落实科学发展观，坚持开源和节流并重、把节约放在首位，坚持国内国外两种资源并举、首先立足于国内，坚持市场调节和政府引导相结合、充分发挥市场配置资源的基础性作用，坚持人与自然和谐共处、建设资源节约型社会和环境友好型社会。

我们按照中央的要求，深化改革、严格土地管理，积极参与宏观调控，加强地质工作，全面整顿和规范矿产资源开发秩序，推进省以下国土资源体制和领导干部管理体制、制度改革，各项工作取得了很大进展。“完善体制、提高素质”活动在全系统深入开展，不断取得新的成效，使我们得以更好地履行职责，进一步提高管理和服务水平。

国土资源事业发展的新形势，对全系统干部教育培训工作提出了新的要求。我们各级领导班子和人事教育部门

要紧密结合国土资源工作实际，系统规划、更新内容、改进方式、拓宽渠道，完善干部教育培训体系、机制和制度。要以人为本，搞好分类分级培训，加强基层、基础教育，建设高素质干部队伍。我们的广大干部包括各级领导同志要树立终生学习的观念，要刻苦学习，认真思考，用心做事。善于运用所学知识，认识新情况，解决新问题，更好地保护资源、保障发展、维护权益、服务社会。

这套教材，全面总结了国土资源系统贯彻落实中央大政方针和法律法规的好做法、好经验，既有对国土资源管理基础理论和基本知识的扼要阐述，又注重实践应用，突出国土资源管理干部应知、应会、应懂的重点内容，有较强的知识性、实用性和可读性。当然，也还存在一些不尽如人意的地方。

我盼望并相信，通过持之以恒的学习、培训和实践，国土资源管理干部队伍的综合素质、业务能力和依法行政水平一定会有新的提高。

在这套教材出版之际，写了上面这些话，是为序。

徐文盛

2006年7月18日

目 录

绪 论

第一节	国土资源管理概述	1
第二节	乡(镇)国土资源所的职能职责	5
第三节	乡(镇)国土资源所建设	7
第四节	国土资源管理政务公开和电子政务	9

第一篇 土地资源管理

第一章	土地利用规划	15
第一节	土地利用总体规划基础知识	15
第二节	乡(镇)土地利用总体规划编制与实施	18
第二章	基本农田保护	26
第一节	基本农田保护基础知识	26
第二节	基本农田保护区划定	28
第三节	基本农田监督管理	31
第四节	基本农田建设	33
第三章	建设用地管理	36
第一节	建设用地管理基础知识	36

第二节	城市分批次建设用地管理	45
第三节	单独选址的建设项目用地管理	57
第四节	农村集体建设用地及临时用地管理	61
第五节	土地市场管理	66
第四章	土地调查	72
第一节	土地调查基础知识	72
第二节	土地利用现状变更调查	74
第三节	土地利用现状更新调查	83
第四节	地籍调查	87
第五章	土地登记	107
第一节	土地登记基础知识	107
第二节	土地登记管理	116
第三节	土地登记表、卡、证的填写	122
第二篇	地质矿产资源管理	
第一章	矿产资源勘查管理	145
第一节	矿产资源勘查管理基础知识	145
第二节	探矿权管理	148
第三节	乡(镇)矿产资源勘查监督管理	152
第二章	乡(镇)矿产资源开发管理	156
第一节	矿产资源开发管理基础知识	156

第二节	采矿权管理 ·····	160
第三节	乡(镇)矿产资源开采监督管理 ·····	169
第三章	地质环境监督管理 ·····	174
第一节	地质环境监督管理基础知识 ·····	174
第二节	矿山地质环境监督管理 ·····	179
第三节	地质灾害防治管理 ·····	181
第三篇	国土资源行政执法	
第一章	国土资源法制宣传教育 ·····	193
第一节	国土资源法律体系 ·····	193
第二节	乡(镇)国土资源法制宣传教育 ·····	199
第二章	国土资源执法监察 ·····	204
第一节	国土资源执法监察基础知识 ·····	204
第二节	土地违法行为 ·····	207
第三节	矿产资源违法行为 ·····	211
第四节	国土资源法律责任 ·····	213
第五节	国土资源违法案件的查处 ·····	219
第六节	土地权属争议处理 ·····	234
第三章	国土资源信访 ·····	247
第一节	国土资源信访基础知识 ·····	247
第二节	乡(镇)国土资源信访工作 ·····	252

第四篇 国土资源综合管理

第一章	公文处理	263
第一节	乡(镇)国土资源所公文处理基础知识	263
第二节	乡(镇)国土资源所公文处理	265
第二章	财务管理	296
第一节	乡(镇)国土资源财务管理基础知识	296
第二节	乡(镇)国土资源所财务管理	302
第三章	档案管理	307
第一节	国土资源档案管理基础知识	307
第二节	乡(镇)国土资源档案管理	315
后 记		330

绪 论

第一节 国土资源管理概述

一、我国国土资源管理概况

国土资源被认为是一国主权管辖范围内全部自然资源的总称。自然资源则包括土地资源、矿产资源、水资源、生物资源、气候资源、自然景观资源等。从我国自然资源管理体制来看,国土资源管理目前涵盖的内容包括土地资源、矿产资源、海洋资源。结合乡(镇)国土资源管理的工作内容,下面主要介绍我国土地资源和矿产资源管理情况。

(一) 土地资源管理

土地资源,简单来说,就是现在和可以预见的将来可以为人类利用的土地。由于实际中,难以确定哪一部分土地是绝对不能直接或间接利用的,所以一般把全部土地都作为土地资源。

土地既是自然本身的产物,又有人类劳动的烙印;既有自然特性,又有社会经济特性。这些特性直接制约影响着我们对土地的管理和利用。比如,土地总量是有限的,不像工业品,它无法通过生产来扩大总量。随着人口的不断增加,土地需求也会日益增长,这就要求我们只能走集约利用土地的道路,改善土地环境,提高土地质量,调整土地利用结构和布局,挖掘土地潜力,有效配置土地资源。土地位置的固定性则决定了土地在地区之间无法移动和调剂使用。土地用途的多样性意味着同一块地可以有多种

用途供人们选择，可以用于农业用途，也可以用于工业用途，还可以作为商业服务业用地。而土地用途难变性，意味着土地在不同用途之间进行转换，多数情况下是比较困难的，例如建筑用地转为农业用地等。这就需要按照社会经济的需求和土地的自然社会经济条件进行综合规划，选择最适合土地综合生产力和综合效益发挥的土地规划方案，合理配置土地利用。

目前，我国的土地利用，总的来说，还存在利用方式粗放、浪费严重的问题。一是城市盲目扩张，土地利用率低。二是农村的非农建设浪费严重，各省(区、市)农村宅基地基本上都超过了各省(区、市)政府规定的标准，普遍存在“空心村”和“一户多宅”现象。三是牧草地、林地利用粗放，产出率低，而且草地超载过牧，森林过度砍伐，造成了环境恶化。

为进一步合理利用土地资源，还需进一步提高节约用地和内部挖潜的意识。转变经济和城乡发展靠外延扩张用地的观念，严格控制建设用地总量，切实改善生态环境，科学制定土地利用总体规划，健全土地法律制度，做到“一要吃饭，二要建设”，既保证粮食安全，又保障社会经济可持续发展。

(二) 矿产资源管理

矿产资源是指经过地质作用形成的，埋藏于地壳中的，在可预计的时间内对人们有利用价值的物质富集物。根据我国的《矿产资源分类细目》的规定，矿产资源包括煤炭、石油、地热、铀、铁、锰、铬、钒、金刚石、磷、硼、硫铁矿、地下水、矿泉水、二氧化碳气、氦气等。

总体上看，我国是世界上矿产资源总量丰富，矿种比较齐全的少数几个资源大国之一。已探明的矿产资源总量约占世界的12%，仅次于美国和俄罗斯。但人均占有量仅为世界人均占有量的58%，列世界第53位。且大宗支柱性矿产(如石油、天然气、铀、铁、锰、铜、铝土矿、钾盐等)储量在世界上位次偏后。一些用量

不大的矿产具有较大的优势(见图 0-1)。

占世界储量的百分比 (%)

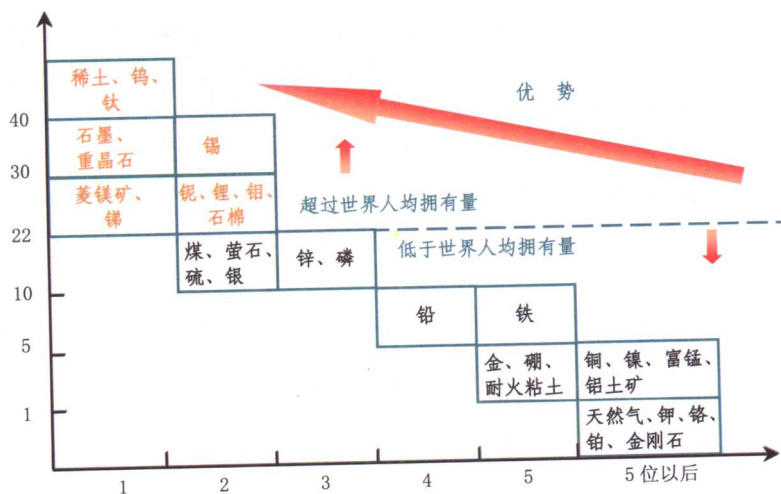


图 0-1 我国主要矿产在国际上的优势比较

还应当看到，在我国占优势的矿产中，有相当一部分是用量不多，市场上容量过剩的矿产品，而我国短缺的矿产，却有不少是需求量大的支柱性矿产品。据矿产资源需求预测，到 2010 年，我国最需要的 44 种矿产中，只有 20 种能够自给；而关系到国计民生的用量较大的重要矿产，如铁、锰、铝、铜、铅、锌、硫、磷等，或贫矿多，或难选矿多，或分布于西部地区，开发条件差。在世界经济趋向全球化的今天，矿产资源的供求亦趋向全球化。面对我国未来经济与社会发展的矿产资源需要，一方面我们应充分利用国际市场，加强矿业国际合作，以弥补国内某些资源的不足，另一方面要加大基础地质工作和资源勘查力度，提高矿产资源对国民经济建设的保证程度，尤其对关系国家安全的战略资源，

要增加战略储备，以保证我国社会经济的可持续发展。

二、我国国土资源管理体制

1982年以前，我国土地管理实行的是城乡土地分割、部门分散管理的体制，土地管理工作分散在内务部、国家建委、城市建设部、农业部和农垦部管理。为了加强土地管理，节约用地，制止乱占耕地、滥用土地，国务院先后发布了《关于中外合资企业建设用地的暂行规定》（1980年7月26日）、《村镇建房用地管理条例》（1982年2月13日）和《国家建设征用土地条例》（1982年5月14日）。1982年12月4日修改《中华人民共和国宪法》，规定了我国土地制度的各项原则。1986年国家为加强对全国土地的统一管理，成立了国家土地管理局。

同样，1982年以前，我国矿产资源管理体制基本上也属于分散管理的情形。当时虽然地质勘查和矿产资源储量、地质资料统一管理，但开采却由各工业部门组织，实际上形成分散管理的格局。1982年地质部更名为地质矿产部，既管找矿，也管开矿，地质矿产管理的职能得到了加强。

其后，一直到1998年国务院机构改革，组建了中华人民共和国国土资源部，土地资源和矿产资源管理工作进入了集中统一管理的新阶段。

在这一管理体制中，国土资源行政管理主要是通过国家、省（自治区、直辖市）、市（地区）、县（市）级国土资源行政主管部门来完成（见图0-2）。国土资源部负责对省级国土资源行政主管部门实行业务领导；省级国土资源行政主管部门除对市（地区）级国土资源行政主管部门实行业务领导外，其党组（党委）还要对市（地区）级国土资源行政主管部门的领导干部进行管理；市（地区）级国土资源行政主管部门除对县（市）级国土资源行政主管部门实行业务领导外，其党组（党委）还要对县（市）级国土资源行政主管部门

的领导干部进行管理；乡(镇)国土资源管理所[以下简称乡(镇)国土资源所]为县(市)国土资源行政主管部门的派出机构，由县(市)国土资源行政主管部门统一管理。

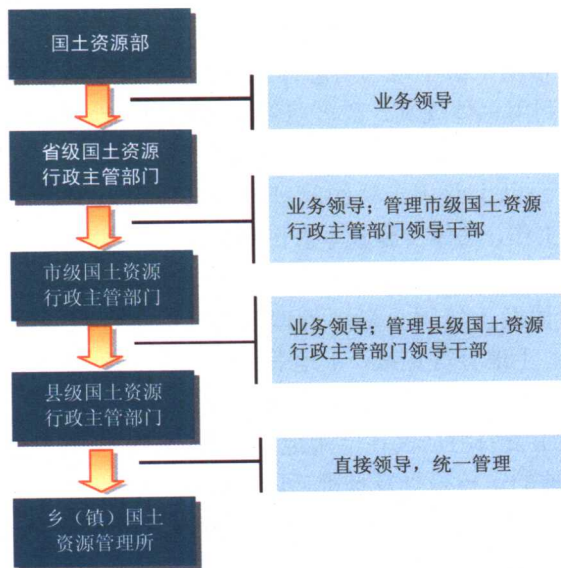


图 0-2 国土资源行政管理机构

第二节 乡(镇)国土资源所的职能职责

根据国务院《关于做好省级以下国土资源管理体制改革有关问题的通知》(国发〔2004〕12号)，县(市)可以根据实际情况和工作需要，按乡(镇)或区域设置国土资源所，为县(市)国土资源行政主管部门的派出机构。乡(镇)国土资源所的机构编制由县(市)

人民政府管理。

乡(镇)国土资源所的工作职能如下:

(1) 宣传、贯彻、执行国家和省(直辖市、自治区)有关国土资源管理法律法规、方针政策,以及市、县依据国家法律法规作出的有关国土资源管理的决定和措施。

(2) 依据上级土地利用总体规划,参与编制和实施本行政区域的土地利用总体规划、矿产资源总体规划、地质环境保护总体规划及其他专项规划,协助做好规划听证工作。

(3) 协助上级国土资源管理部门开展耕地保护特别是基本农田保护工作,具体实施基本农田划区定界;协助编制土地开发、整理、复垦计划,并对实施情况进行监督管理。

(4) 协助上级国土资源管理部门开展本行政区域内的土地资源调查、土地分等定级、土地登记、土地统计、地籍档案管理、土地证书核发和土地动态监测管理工作。

(5) 负责农村居民住宅用地以及乡(镇)村公共设施、公益事业建设用地的审核报批及批准后的组织监督和监督管理工作。

(6) 协助上级国土资源管理部门开展农用地转用、集体土地征收(征用)、具体建设项目供地等有关工作。

(7) 维护矿产资源勘查、开发秩序,对行政区域矿业权人履行法定权利义务、矿产资源的开发利用与保护进行监督管理。受上级国土资源管理部门委托,可参与探矿权、采矿权设置的论证工作。

(8) 协助上级国土资源管理部门开展矿山生态环境的监督、保护工作以及地质灾害监测、防治工作,组织对地质灾害点的监测、预报工作,对地质灾害群测群防工作落实情况进行监督。

(9) 对本行政区域内的国土资源进行动态巡查,及时发现、制止和报告国土资源违法行为,配合上级国土资源管理部门做好国土资源违法案件的调查核实、取证和处理工作。

(10) 做好本行政区域内各项土地、矿产资源税费的收缴管理工作,按“收支两条线”原则足额、及时上交。

(11) 做好本行政区域内国土资源信访接待工作,及时调处和化解矛盾,发现重大上访苗头,及时向当地党委、政府和上级国土资源管理部门报告。

(12) 负责对本单位在国土资源管理工作中形成的文件材料进行收集、整理、鉴定、保管、统计、检索和利用。

第三节 乡(镇)国土资源所建设

一、乡(镇)国土资源所建设的基本内容

乡(镇)国土资源所建设的基本内容包括办公设备设施建设、规章制度建设、职工队伍建设等方面。

(一) 办公设备设施建设

办公设施设备建设主要包括:

(1) 乡(镇)国土资源所办公用房。包括对外服务窗口、工作办公室、档案室、图书馆、会议室、信息室等。

(2) 乡(镇)国土资源所办公室内设备。包括计算机、电话、传真、文件资料档案(柜、夹、袋)、办公桌椅凳。

(3) 巡查工作设备。包括机动车辆、照相机、摄相机等。

(二) 规章制度建设

制度是要求大家共同遵守的办事规程、行为准则和思想规范,具有引导、约束和处分作用。乡(镇)国土资源所应建立服务承诺、审核、报批、资金使用、动态巡查、案件协(督)办、党风廉政建设、行政责任追究、工作纪律、档案管理等制度建设,并严格制度管理,保证制度实施。

乡(镇)国土资源所可通过设置公告栏,公开行政审核报批要