

国土资源管理培训教材

GUOTU ZIYUAN GUANLI
XIANGZHENPIAN

国土资源管理

XIANG **乡 镇 篇** PIAN

(修订本)

国土资源部人事司 编



中国大地出版社

责任编辑：程 新 陈维平

封面设计：思创博
艺术设计

国土资源管理培训教材

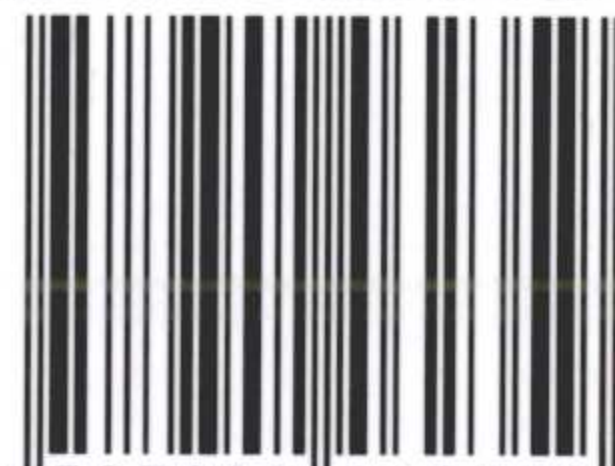
国土资源管理

乡 镇 篇

(修订本)



ISBN 978-7-80246-235-9



9 787802 462359 >

定 价：22.00 元

国土资源管理培训教材

国土资源管理

乡镇篇

(修订本)

国土资源部人事司 编

中国大地出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

国土资源管理·乡镇篇 / 国土资源部人事司编. —修订本. —北京: 中国大地出版社, 2009. 7

ISBN 978-7-80246-235-9

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 (2009) 第 118137 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

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 $\frac{1}{32}$

印 张: 12.625

字 数: 340 千字

版 次: 2009 年 7 月第 1 版

印 次: 2009 年 7 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 20000 册

书 号: ISBN 978-7-80246-235-9/F · 340

定 价: 22.00 元

版权所有·侵权必究

修 订 说 明

为积极贯彻落实党中央、国务院关于扩大内需促进经济平稳较快发展的重大决策部署，使县（市）、乡（镇）国土资源管理干部准确把握国土资源管理的各项方针政策，统一认识，解放思想，转变作风，进一步提升广大基层干部的依法行政能力和社会服务水平，增强执行力，国土资源部党组决定在全国范围内开展县（市）、乡（镇）国土资源管理干部培训工作。根据国土资源管理职能的调整，按照《全面培训县（市）、乡（镇）国土资源管理干部的工作方案》的统一部署，我们对2006年组织编写的培训教材——《国土资源管理·乡镇篇》进行了修订，作为本次培训乡（镇）国土资源所干部的自学教材。

修订过程中，我们结合国土资源工作的新政策、新形势、新任务以及乡（镇）国土资源所的职能职责，着重对土地利用规划、基本农田保护、建设用地管理、土地调查、土地登记、国土资源法制宣传教育、国土资源执法监察、国土资源信访等方面内容作了较大的修改，新增加了国家土地督察制度等方面的内容。修订工作得到部机关各司局有关同志及部分基层国土资源管理工作者的帮助，在此表示感谢。

由于时间仓促和水平有限，难免有疏漏和错误之处，敬请读者批评指正。

编 者

2009年7月

目 录

绪 论	(1)
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	(19)
第二章 基本农田保护	(30)
第一节 基本农田保护基础知识	(30)
第二节 基本农田保护区划定	(33)
第三节 基本农田监督管理	(36)
第四节 基本农田建设	(38)
第五节 基本农田调查	(41)
第三章 建设用地管理	(45)
第一节 建设项目用地预审	(45)

第二节	建设用地报批管理	(47)
第三节	建设项目供地管理	(65)
第四节	农村宅基地及临时用地管理	(85)
第五节	土地市场管理	(90)
第四章	土地调查	(93)
第一节	土地调查基础知识	(93)
第二节	土地利用现状更新调查	(102)
第三节	第二次全国土地调查	(105)
第四节	土地利用现状变更调查	(110)
第五节	城镇土地调查	(118)
第五章	土地登记	(140)
第一节	土地登记基础知识	(140)
第二节	土地登记管理	(149)
第三节	土地登记表格的填写	(187)

第二篇 地质矿产资源管理

第一章	矿产资源勘查管理	(215)
第一节	矿产资源勘查管理基础知识	(215)
第二节	探矿权管理	(219)
第三节	乡(镇)矿产资源勘查监督管理	(222)
第二章	乡(镇)矿产资源开发管理	(225)
第一节	矿产资源开发管理基础知识	(225)

第二节 采矿权管理	(229)
第三节 乡（镇）矿产资源开采监督管理	(238)
第三章 地质环境监督管理	(242)
第一节 地质环境监督管理基础知识	(242)
第二节 矿山地质环境监督管理	(247)
第三节 地质灾害防治管理	(248)

第三篇 国土资源行政执法

第一章 国土资源法制宣传教育	(259)
第一节 国土资源法律体系	(259)
第二节 乡（镇）国土资源法制宣传教育	(265)
第二章 国土资源执法监察	(268)
第一节 国土资源执法监察概念和特征	(268)
第二节 国土资源执法监察功能和任务	(270)
第三节 国土资源执法监察职权、制度及手段	(273)
第四节 土地违法行为	(276)
第五节 矿产资源违法行为	(279)
第六节 国土资源法律责任	(281)
第七节 国土资源违法案件的查处	(287)
第三章 国家土地督察制度	(303)
第一节 背景	(303)
第二节 法律地位和职责	(304)

第三节	建立国家土地督察制度的意义	(306)
第四节	工作机制	(307)
第四章	国土资源信访工作	(309)
第一节	国土资源信访基础知识	(309)
第二节	乡(镇)国土资源信访工作	(319)

第四篇 国土资源综合管理

第一章	公文处理	(329)
第一节	乡(镇)国土资源所公文处理基础知识	(329)
第二节	乡(镇)国土资源所公文处理	(331)
第二章	财政改革与财务管理	(360)
第一节	财政改革基础知识	(360)
第二节	国土资源部门财务管理	(366)
第三章	档案管理	(370)
第一节	国土资源档案管理基础知识	(370)
第二节	乡(镇)国土资源档案管理	(378)

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节约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总体规划,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用地浪费严重,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)。

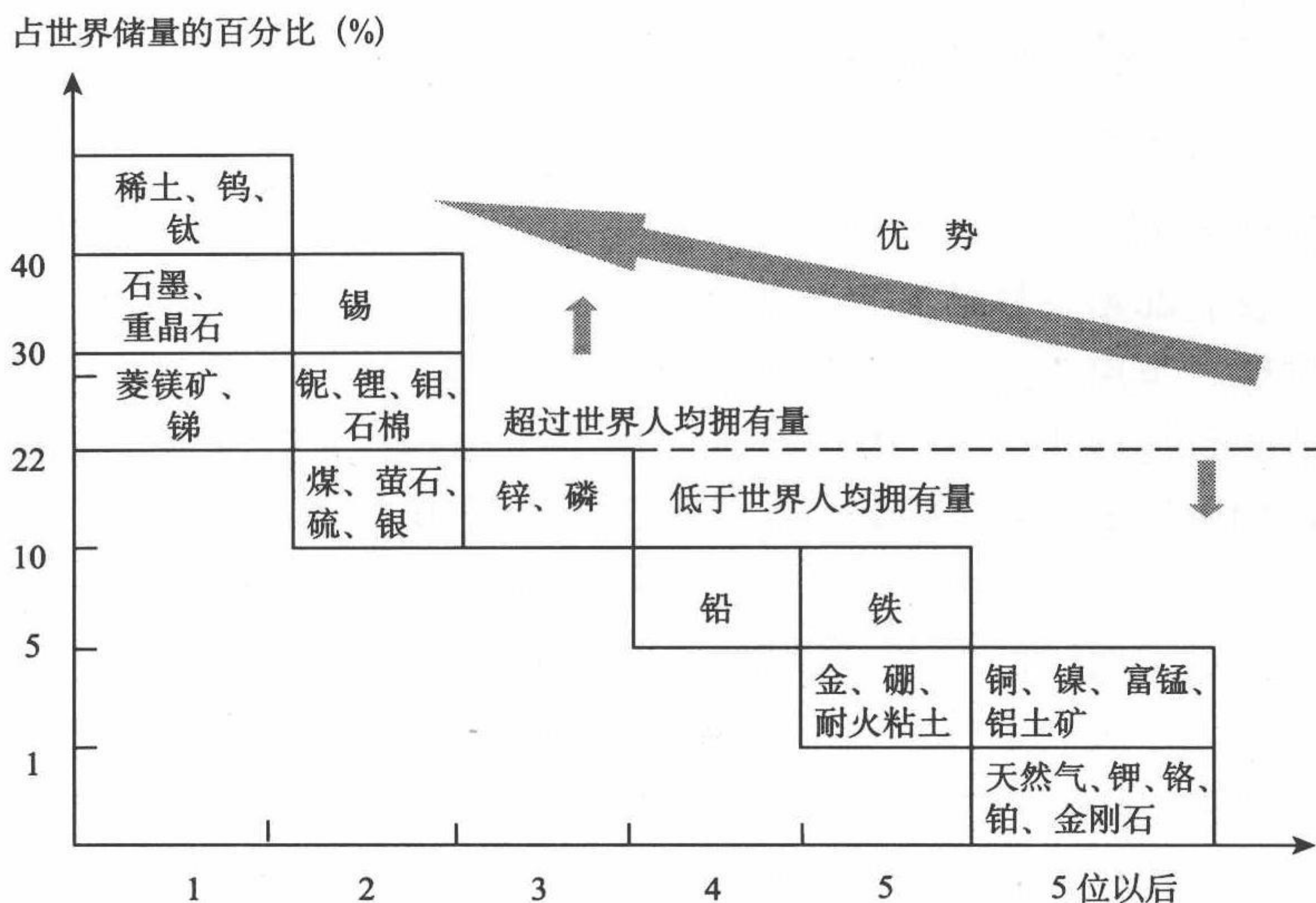


图 0-1 我国主要矿产在国际上的优势比较

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障程度，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。

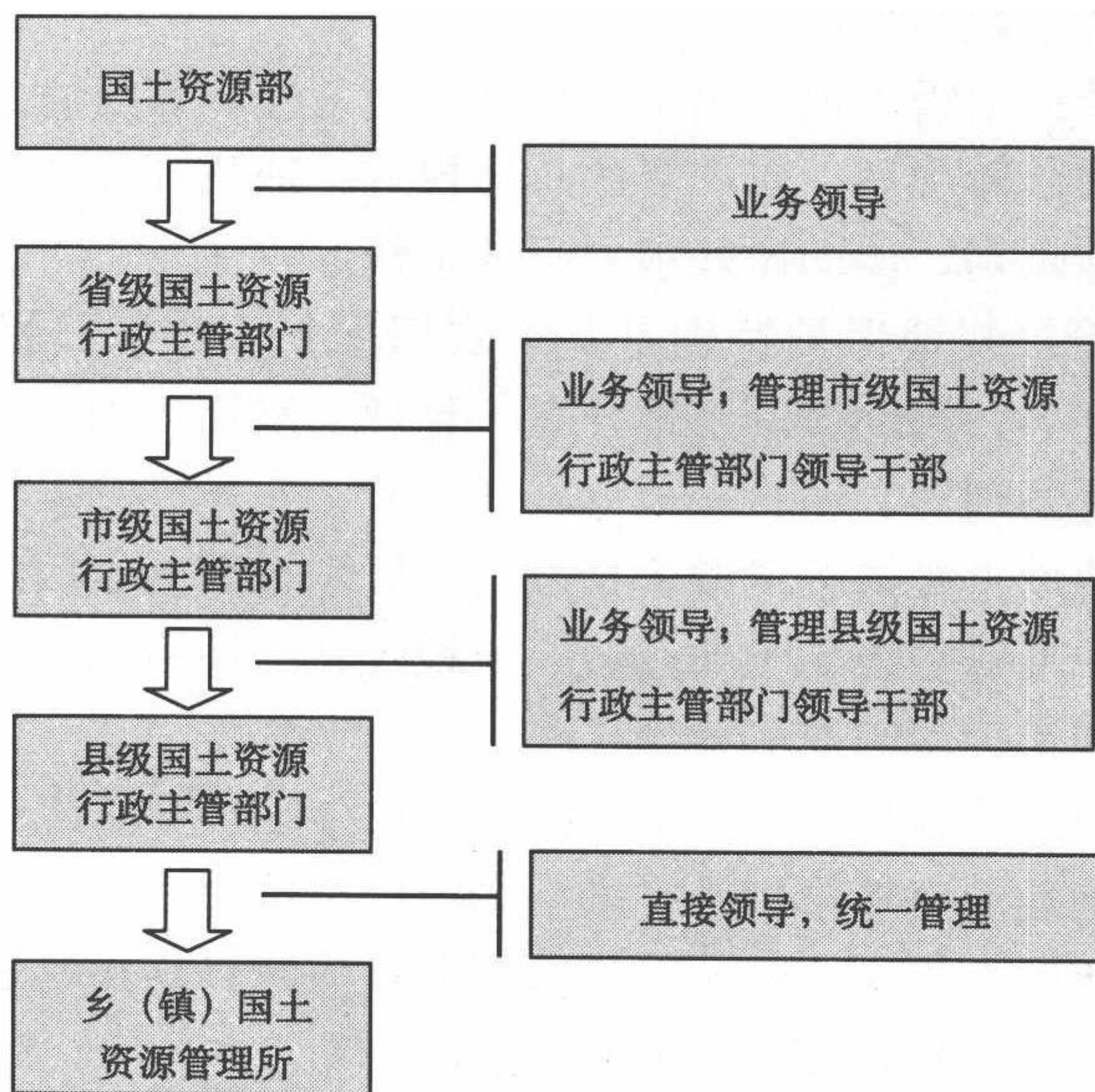


图 0-2 国土资源行政管理机构

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）国土资源所的职能职责如下：

（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。组织宣传本乡（镇）有关国土资源工作安排，宣传每年“全国土地日”、“世界地球日”等活动的宣传主题和宣传口号。

（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）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实施和监督管理工作。

（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，协助调处探矿权、采矿权权属纠纷。

（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）受理本区域内群众来信，接待群众来访，落实首办责任

制；调查处理国土资源信访事项；动态掌握所辖各村（街道）人民群众对有关国土资源工作存在问题、矛盾纠纷等苗头性情况，并及时进行引导、妥善处理；动态收集掌握人民群众对国土资源管理工作的意见、建议，研究采纳合理性意见、建议，及时反馈有关采纳情况；及时向乡（镇）党委、政府和县（市）国土资源局报告群众反映的重要情况、紧急事项、举报和重要建议；努力做到小事不出村组，大事不出乡镇，矛盾不上交推诿，把矛盾化解在基层，把问题解决在当地，把隐患消除在萌芽状态。

（12）负责有关政务公开和政府信息公开工作，建立健全本所的政务公开和政府信息公开工作制度和机构，按照公正、公平、公开原则，依法、依规公开办事程序、办事过程，及时公开包括土地利用规划、基本农田保护区、农村宅基地管理、土地权属、统一区片价标准、征收或者征用土地的补偿安置方案等涉及广大人民群众切身利益的政府信息，提高政府工作透明度，促进依法行政，保障公民、法人和其他组织依法知晓、获取有关政府信息的权利。

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

办公设备设施建设主要包括：

（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、图书室、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、摄像机等。

（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、党风政风建设、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件、程序、时限、结果、规定费用收取的各项内容以及工作人员五条禁令、行政为民十项措施，推行首问责任制、持证上岗、亮证执法和文明执法。

（三）职工队伍建设

乡（镇）国土资源所人员编制根据当地经济发展、辖区面积、交通条件、地质环境等诸多条件确定，一般在2~10人。乡（镇）国土资源所工作人员要恪守“忠于职守、通晓业务、秉公执法、热情服务”的职业道德规范，做到政治坚定、作风优良、工作务实、业务精通。国土资源工作政策性、业务性都很强，这就要求乡（镇）国土资源所工作人员不仅要掌握国土资源管理的法律法规和政策，而且还应掌握与之相关的法律法规和政策，学习和掌握经济知识、测量知识、计算机知识、信息技术知识，同时要加强培训，不断提高依法行政参与宏观调控的能力、沟通协调推进工作的能力、清正廉洁自我约束的能力。

二、乡（镇）国土资源所应处理好的几个关系

乡（镇）国土资源所处在国土资源管理事业的第一线，起着承上启下的纽带和桥梁作用，工作情况复杂，工作任务繁重。要做好这一工作，还需处理好几个关系：

（一）要处理好与乡（镇）党委、政府的关系

目前，各地已按国务院《关于做好省级以下国土资源管理体制改革的有关问题的通知》文件精神，将乡（镇）国土资源所的机