

新跨越

——全国国土资源法制工作会议专辑

国土资源部政策法规司 编

地质出版社

新 跨 越

——全国国土资源法制工作会议专辑

国土资源部政策法规司 编

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

新跨越: 全国国土资源法制工作会议专辑/国土资源部政策法规司编.
-北京: 地质出版社, 2001.10
ISBN 7-116-03492-7

I. 新… II. 国… III. 国土资源-资源管理-法制-中国-会议资料
IV. D922.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 074090 号

责任编辑: 何 蔓 王 云

责任校对: 田建茹

出版发行: 地质出版社

社址邮编: 北京海淀区学院路 29 号, 100083

电 话: 82324508 (邮购部); 82324580 (编辑部)

传 真: 010—82310759

印 刷: 北京印刷学院实习工厂

开 本: 850×1168¹/₃₂

印 张: 13.5 彩页: 2 页

字 数: 360 千字

印 数: 1—1100 册

版 次: 2001 年 10 月北京第一版·第一次印刷

定 价: 36.00 元

ISBN 7-116-03492-7/F·143

(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)

目 录

第一篇 领导讲话

以“三个代表”重要思想为指导 实现国土资源
法制工作的新跨越

——在全国国土资源法制工作会议上的讲话

..... 国土资源部部长 田凤山 (3)

以“三个代表”重要思想为根本指导 全面推进
依法行政

——在全国国土资源法制工作会议上的讲话

..... 国务院法制办公室副主任 曹康泰 (11)

努力实现国土资源法制工作新跨越 为全面推进
国土资源管理事业服务

——在全国国土资源法制工作会议上的报告

..... 国土资源部副部长 李 元 (19)

在全国国土资源法制工作会议开幕式上的致词

..... 广东省副省长 许德立 (40)

在全国国土资源法制工作会议上的致词

..... 深圳市委副书记、常务副市长 李德成 (42)

不辱使命 不负重托 努力实现国土资源法制
工作的新跨越

——在全国国土资源法制工作会议上的总结讲话

..... 国土资源部政策法规司司长 甘藏春 (45)

第二篇 典型材料

以依法行政为动力 全面推动国土资源管理工作

..... 广东省国土资源厅 (51)

积极探索 勇于实践 全面推进依法行政

..... 深圳市规划国土局 (54)

提高立法质量 抓好依法行政 全方位推进国土

资源法制建设工作..... 湖南省国土资源厅 (59)

重视法制建设 营造国土资源良好法制环境

..... 福建省国土资源厅 (62)

云南省外商投资勘查开采矿产资源法律环境

..... 云南省国土资源厅 (65)

加强普法工作 促进依法行政

..... 辽宁省国土资源厅 (70)

加强“三五”普法工作 不断推进法制建设

..... 湖北省国土资源厅 (72)

以法断案 有错必纠 认真做好复议审查和行政

应诉工作..... 重庆市国土资源和房屋管理局 (78)

认真履行行政复议职责促进国土资源依法行政

..... 黑龙江省国土资源厅 (82)

第三篇 交流材料

加强法制建设 推进依法行政 促进国土资源和
房屋管理工作健康发展

..... 北京市国土资源和房屋管理局 (87)	
加强法制建设 坚持依法行政	
..... 天津市规划和国土资源局 (92)	
加强国土资源法制建设 提高国土资源管理水平	
..... 河北省国土资源厅 (96)	
树立创新意识 做好国土资源法制工作	
..... 山西省国土资源厅 (103)	
加强法制建设 依法推进国土资源行政管理工作	
..... 内蒙古自治区国土资源厅 (111)	
立足部门抓落实 践行宗旨求质量 推动国土资源系统依法行政工作全面落实	吉林省国土资源厅 (120)
加强房地资源法制建设 提高行政管理水平	
..... 上海市房屋土地资源管理局 (132)	
加强法制建设 推进依法行政 促进全省国土资源事业健康发展	江苏省国土资源厅 (140)
加大立法力度 严格依法行政 全面推进国土资源法制工作建设	浙江省国土资源厅 (147)
安徽省国土资源法制建设情况的汇报	
..... 安徽省国土资源厅 (159)	
加强立法工作 健全国土资源法制	
..... 江西省国土资源厅 (170)	
全面加强法制建设 大力推进依法行政	
..... 山东省国土资源厅 (177)	
加强国土资源法制建设 提高依法行政水平	
..... 河南省国土资源厅 (185)	
广西国土资源法制工作情况汇报	
..... 广西壮族自治区国土资源厅 (195)	

- 加强国土资源法制建设 促进国土资源行政管理工作
..... 海南省国土环境资源厅 (204)
- 领导重视 狠抓落实 全面加强国土资源法制建设
..... 四川省国土资源厅 (216)
- 抓好法制建设 推进国土资源管理工作
..... 贵州省国土资源厅 (223)
- 西藏国土资源法制建设工作总结
..... 西藏自治区国土资源厅 (230)
- 励精图治 依法行政 切实发挥国土资源的基础
作用 陕西省国土资源厅 (239)
- 甘肃省国土资源法制工作情况
..... 甘肃省国土资源厅 (251)
- 加强法制建设 稳步推进依法行政
..... 青海省国土资源厅 (257)
- 加强法制工作 推进依法行政
..... 宁夏回族自治区国土资源厅 (263)
- 加强国土资源法制建设 努力提高依法行政水平
..... 新疆维吾尔自治区国土资源厅 (275)
- 加强土地法制建设 全面推进土地管理法治化
..... 宁波市土地管理局 (284)
- 全面推进依法行政 开创特区土地管理新局面
..... 厦门市土地房产管理局 (292)
- 海洋法制工作总结
..... 国家海洋局政策法规办公室 (303)
- 加强法制建设 规范执法行为 促进兵团土地管
理依法行政 新疆生产建设兵团土地管理局 (312)

第四篇 表彰“三五”普法先进

- 国土资源部关于表彰国土资源管理系统 1996~2000 年法制
宣传教育先进集体先进个人的决定…………… (321)

第五篇 相 关 报 道

- 全国国土资源法制工作会议学习札记(之一至之
十二)…………… 成 山 (333)
- 资源管理法治之路
——全国国土资源法制工作会议综述…………… 叶红玲 (361)
- “十五”加快国土资源立法重点领域确定
…………… 夏 琨 (367)
- 国土资源部“十五”立法重点确定
…………… 郝建荣 (368)
- 完善耕地保护法律制度…………… 张子臣 (369)

附 录

- 中共中央 国务院关于转发《中央宣传部 司法部关于在
公民中开展法制宣传教育的第四个五年规划》的通知
…………… (373)

全国人民代表大会常务委员会关于进一步开展法制宣传教育的决议	(381)
国务院关于全面推进依法行政的决定	(384)
国务院关于贯彻实施《中华人民共和国行政复议法》的通知	(389)
国务院关于贯彻实施《中华人民共和国立法法》的通知	(394)
中宣部 人事部 司法部关于在全国公务员中开展学法用法活动和进行依法行政培训的意见	(400)
国务院法制办公室关于完善行政复议、行政应诉案件统计报告制度的通知	(403)
关于印发国土资源部关于全面推进依法行政的实施意见的通知	(406)
国土资源部关于认真做好《中华人民共和国行政复议法》贯彻实施工作的通知	(413)
国土资源部关于认真做好贯彻实施《中华人民共和国立法法》工作的通知	(418)



第一篇 领导讲话

以“三个代表”重要思想为指导 实现国土资源法制工作的新跨越

——在全国国土资源法制工作会议上的讲话

国土资源部部长 田凤山

(2001年7月3日)

同志们：

全国国土资源法制工作会议今天开幕了。这是国土资源部成立后召开的第一次法制工作会议。会议将全面总结国土资源部成立以来特别是近年来的国土资源法制工作，研究部署“十五”期间的国土资源法制工作，意义十分重大。李元同志将做专门的工作报告。下面，我先讲几点意见，供同志们参考。

一、国土资源法制工作必须始终贯彻“三个代表”的重要思想

国土资源部成立以来特别是近年来，全国各级国土资源管理部门，以邓小平理论为指导，按照“三个代表”重要思想的要求，开拓创新，求真务实，国土资源法制工作取得了很大成绩。立法工作成绩显著。继《土地管理法》顺利修订后，《土地管理法》与《土地管理法实施条例》的同步实施，在我国立法史上还是不多见的；《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》3个行政法规的制定，建立了矿业权流转的新制度；国土资源部制定了8个部门规章，保证了法律的有效实施；绝大多数省（区、市）的《土

地管理法》、《矿产资源法》实施办法或细则已经出台。依法行政工作全面启动。国土资源部发布了《关于全面推进依法行政的实施意见》(国土资发〔2000〕1号),内部会审制度、窗口办公制度、政务公开制度正在全系统推行。政策研究工作取得新进展。吸引外商投资非油气矿产资源政策已经出台,农村集体建设用地流转和城市国有土地资本运营试点工作顺利进行。“三五”普法工作取得明显成效,国土资源管理系统广大干部的依法行政意识明显提高,公民的资源法制意识明显增强。以“集中统一、精干高效、依法行政、具有权威”和发挥整体功能为目标的体制改革工作取得重要进展。顺利完成国土资源部和省厅及有关事业单位的三定工作。国土资源法制工作取得的成绩,得到中央领导同志及中央有关部门的肯定,我部先后在国务院依法行政工作会议、全国人大常委会立法工作会议、全国公务员学法用法依法行政培训电视电话会议、全国第五次法制宣传教育工作会议等会议上介绍了经验。

以上这些成绩的取得,离不开党中央、国务院的正确领导,离不开各级党委、政府的关心和支持,更凝结了包括在座各位同志在内的全国国土资源法制工作者的心血。实践证明,国土资源法制工作队伍觉悟是高的,事业心是强的,是有战斗力的,是值得信赖的。在此,我代表国土资源部党组,向同志们并通过同志们向全国的国土资源法制工作者表示衷心的感谢!我们党刚刚庆祝了建党80周年,江泽民总书记在纪念大会上发表的重要讲话,进一步阐述了“三个代表”的重要思想。“三个代表”的重要思想,是我们党的立党之本、执政之基、力量之源,为我们党提供了强大的思想武器,也是国土资源管理事业经受新考验、实现新任务、赢得新发展的行动指南。在新的世纪里,国土资源管理工作也面临着新的形势:“十五”规划对资源的保护和合理利用提出了更高的要求;我国加入世界贸易组织后要求必须有完备的国土资源法制;建立完善的社会主义市场经济体制,迫切要求资源

管理方式和利用方式必须发生根本性转变。根据新形势的要求，去年召开的全国国土资源厅局长会议，对新世纪的国土资源管理工作已经作出了全面部署。作为国土资源管理各项工作龙头的法制工作，必须始终贯彻“三个代表”的重要思想，以稳定的法律制度、灵活的政策调控体系，为推进国土资源管理事业服好务。

国土资源法制工作必须以立法推进改革，按照发展先进生产力的要求，促进资源管理方式和利用方式的根本性转变。纵观人类社会发展的进程，生产力的发展始终是围绕资源开发利用展开的。资源开发的水平，体现了生产力发展的水平，资源利用的方式，也反映了人类文明的程度。资源的开发水平和利用方式能否适应发展先进生产力的要求，资源配置方式至关重要。资源的配置方式，涉及到生产关系和上层建筑等诸多方面，而资源配置方式的变革，最终要靠法律制度的变革来实现。改革开放以来，我国资源管理的改革一直是围绕资源配置方式进行的，资源立法的推进也是以此为线索展开的，资源配置方式和以此为基础的资源管理方式已经发生了深刻的变革。但是，我们必须清醒地认识到，我们的资源配置方式及管理方式还远不能适应市场经济的要求，国土资源法制工作必须始终站在改革的前沿，以发展先进生产力的要求为准则，及时总结改革成果和经验，继续推进资源管理方式和利用方式的根本性转变。

国土资源法制工作必须体现先进文化的前进方向，符合现代法治精神。从人治到法治，是人类文明进步的重要标志。资产阶级在反封建过程中，选择了法治，并形成了一系列原则、制度、观念。但法治不是资产阶级的专利，党的十五大作出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的重大决策，选择了法治的治国方式，这是中国共产党的一个伟大创举，也是社会主义宪政史上里程碑式的进步。国土资源法制调整资源利益分配关系，涉及公民、法人和其他组织的重要财产权利，也涉及政府权力与公民权利的基本关系。因此，国土资源法制必须体现现代法治的

基本精神：人民主权原则、尊重和保护人权原则、法律至上原则、平等原则和公正原则等等。实行法治，还要求国土资源法制必须吸纳人类文明的优秀成果，对于市场经济下管理资源的行之有效的制度、手段，我们应当以宽广的胸怀，大胆地吸收、采纳甚至移植。凡是代表先进文化前进方向的制度，都应充分吸收、借鉴，为我所用。

国土资源法制工作必须始终以最广大人民群众的根本利益为出发点。资源作为生产要素进入市场后，资源开发和利用过程中的利益格局发生了深刻变化。如何运用法律手段调整新的利益关系，是我们必须应对的挑战。比如矿业开发中矿业权人利益与国家利益关系问题、中央利益与地方利益关系问题，征用土地过程中国家利益与农民利益关系问题，土地利用中当前利益与长远利益、整体利益与局部利益关系问题，等等。这些利益关系中的矛盾焦点，正是国土资源法制工作的重点和难点。我们在推进国土资源法制建设的进程中，必须始终站在最广大人民群众的立场上，一切为了人民群众，一切依靠人民群众，不断从人民群众中汲取智慧的力量，以人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为检验国土资源法制工作的试金石。在国土资源法制工作中，“部门利益”必须服从最广大人民群众的根本利益。凡是得到最广大群众赞成和拥护的制度，即使不利于“部门利益”，我们也应当坚决推进，这既是国土资源法制工作的基本准则，同时也是“三个代表”重要思想在国土资源法制工作中最具体的体现。

二、国土资源法制工作必须以依法行政为核心

按照“三个代表”重要思想和依法治国基本方略的要求，国土资源法制工作必须实现历史性的转变，即从单纯地强化行政权力为主提升到以依法行政为核心上来。

要实现国土资源法制工作的提升，必须进一步深化对依

法行政的认识。依法行政不仅仅是一个口号、一种观念，更应是具体的行动。依法行政也称行政法治，其基本含义是行政权必须受法律的约束，必须在法律允许的范围内行使。依法行政要求政府机关的公共行政必须体现合法性原则，行政主体、行政职权、行政行为都要合法；依法行政要求政府机关的公共行政必须体现合理性原则，行政的目的和动机、内容和范围、行为和方式、手段和措施、自由裁量权的行使必须合理；依法行政要求政府机关的公共行政必须体现公平性原则，行政权的行使要公正地分配行政机关和行政相对人的权利、义务，还要有公正的行政程序做保障；依法行政要求政府机关的公共行政必须体现效率性原则，要讲究行政成本和行政效能，行政行为必须高效、便民；依法行政要求政府机关的公共行政必须体现责任性原则，行政职权与行政责任必须统一，行政主体和责任主体必须一致，行政结果与行政责任应当相称。依法行政不但涉及具体行政行为，还涉及到抽象行政行为，囊括行政管理的方方面面。

要实现国土资源法制工作的提升，必须按照依法行政的要求，正确处理好以下几个关系：

必须正确处理实体与程序的关系。实体与程序的关系问题，是国土资源法制建设中的重要问题。有了实体上的规定，法律作为利益调节器的功能才能充分显现，国土资源管理部门的执法活动就有了明确的准绳，自由裁量权的行使也就有了明晰的尺度。但实体法的措施离不开程序法的保障。特别是在法治社会，公正的程序尤为重要。现代意义上的公正主要应当是程序上的公正，没有公正的程序，实体上的公平最终也无法实现。在国土资源法制工作中，要特别注重现代程序制度的建设。要把是否具备公正的程序作为衡量立法质量的重要标志。在行政执法工作特别是在执法监察工作中，更要严格按程序办事，否则，即使实体上完全正确，一个程序的错误也会导致行政行为无效。

必须正确处理公民权利与国家权力的关系。公民权利与国家

权力的关系问题历来是法制工作永恒的主题，也是国土资源法制工作中必须回答的问题。公民权利和国家权力是一对矛盾。没有公民权利的有效行使，公平就得不到保障，国家权力必然会被滥用；没有国家权力的有效行使，效率就无法实现，公民权利也无法最终得到保障。法治社会的权利和权力应当是平衡的，二者不可偏废。在国土资源管理中，一方面，最严格的资源保护制度，要求国家必须强化对资源的管理；另一方面，社会主义市场经济要求必须保护公民、法人和其他组织的财产权。因此，在推进国土资源法制建设过程中，既不能以牺牲效率为代价，过分偏重公民权利的保护；也不能不要公平，过分偏重国家权力的强化。

必须正确处理职权与责任的关系。职权与责任的关系问题是行政机关应当解决但始终没有解决好的一个问题。行政机关的职权和责任应当是统一的。依法行政应当是责任行政，无责任即无行政，职权与责任缺一不可。法律、法规赋予了国土资源管理部门许多重要职权，能否正确行使职权，关系到可持续发展战略的实现，关系到国有资产的保值增值，关系到社会稳定。这些职权的行使，离不开责任制度的保障。滥用职权、超越职权和行使职权上的不作为，都必须承担相应的行政责任。因此，在今后的国土资源法制建设过程中，必须十分注重职权与责任的统一。

三、必须转变国土资源管理的领导方式

江泽民总书记最近提出要进一步改进领导方式和领导方法，这正是国土资源管理必须解决的重大课题。经过多年的实践，国土资源管理中已经形成了一些好的领导方式和领导方法，但仍存在一些不适应依法行政要求的领导方式和领导方法，如有些同志只习惯于按文件办事，不习惯依法办事；只习惯于“随意行政”；不习惯权力受到制约；只习惯于内部运作，不习惯公开行政；只习惯于行政手段，不习惯依靠法律、经济诸多手段解决问题。因此，国土资源管理领导方式的转变，就是要把过去“人治行政”