

国土资源执法监察 实用手册

孟宪来 编

312

地质出版社

国土资源执法监察 实用手册

孟宪来 编

地质出版社

· 北 京 ·

内 容 提 要

本书收集了现行的 23 个国土资源法律、法规、规章和规范性文件，主要供各级国土资源执法监察人员及相关管理人员掌握和运用相关的行政法律法规，推进依法行政。

图书在版编目 (CIP) 数据

国土资源执法监察实用手册 / 孟宪来编. -北京: 地质出版社, 2002. 4

ISBN 7-116-03588-5

I. 国… II. 孟… III. 国土资源-资源管理-法规-中国-手册
IV. D922. 339-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 022751 号

责任编辑: 王 璞

责任校对: 李 玫

出版发行: 地质出版社

社址邮编: 北京海淀区学院路 31 号, 100083

电 话: (010)82324508(邮购部); (010) 82324572(编辑部)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: zbs@gph.com.cn

传 真: (010) 82310759

印 刷: 北京科技厂

开 本: 850 × 1168 $\frac{1}{32}$

印 张: 4.5

字 数: 113 千字

印 数: 1—4000 册

版 次: 2002 年 4 月北京第一版·第一次印刷

定 价: 10.00 元

ISBN 7-116-03588-5/D·79

(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)

前 言

为了推动国土资源岗位培训工作，在国土资源部组建之后，我们立即着手组织编写并于 2002 年前陆续出版了《国土资源行政管理》、《资源与环境知识读本》、《土地行政管理》、《矿产资源管理导论》、《国土资源执法监察实务》、《土地利用规划》、《土地利用管理》、《地籍管理》、《土地经济学》、《土地信息技术》、《乡镇土地管理》和《矿产资源监督管理》，共 12 本培训教材。在此系列教材出版后，新疆维吾尔自治区国土资源厅的领导提出希望将此系列教材译成维吾尔文和哈萨克文，以满足区内少数民族干部的培训和学习的需要。经我们研究，考虑到全部翻译 12 本教材，篇幅过长，内容也过于繁杂，由此，决定编写出版《国土资源管理实务》和《国土资源执法监察实用手册》，并与已出版的《领导干部国土资源知识读本》共同译成维吾尔文和哈萨克文。

《国土资源管理实务》是在已出版的 12 本培训系列教材的基础上以精炼实用原则再编著而成的，另外还采选了国土资源部原副部长蒋承崧主编的《地质矿产行政管理》的部分内容。我们力求本书更加简明、通俗和实用，能适合广大基层国土资源管理干部，特别是适合少数民族干部的学习培训的要求。《国土资源执法监察实用手册》是国土资源有关法律法规的精选汇编。在这两本书编写过程中，得到了许多领导干部、专家学者的支持和鼓励，在此一并表示感谢。

国土资源部人事教育司

学法 懂法 执法 开创执法监察工作的新局面

近年来，我国国土资源法律法规不断建立完善。全国人大常委会先后修改了《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国矿产资源法》，与之相配套的行政法规、地方性法规和规章也相继制定。国土资源部和有关部门已出台《关于审理破坏土地资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》、《关于违反土地管理规定行为行政处罚暂行办法》等一批重要的规范性文件。在这个基础上，逐步形成了一套比较完善的国土资源执法监察法律、法规体系，为国土资源违法案件查处提供了更加可靠、完善的法律依据。

国土资源执法监察是国土资源管理的重要组成部分。它不仅要对公民、法人及其他组织是否遵守土地、矿产等国土资源的法律法规进行监督检查，对违法行为进行行政处罚，还要对国土资源管理的行政行为进行监督检查，防止和纠正行政违法，确保依法行政。近几年来，随着《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国矿产资源法》的贯彻实施，国土资源监察力度不断加大，国土资源违法行为进一步得到遏制。但一些地方乱批乱占土地、乱采滥挖矿产资源的违法违纪行为还时有发生，在个别地方甚至还很严重，不仅造成了资源的浪费和破坏，而且还引发了一系列危害较大的纠纷，有

的甚至影响社会稳定。我们必须着力建设一支政治可靠、品德高尚、业务精通、执法公正、作风过硬、纪律严明的执法监察队伍，担负起重大责任，完成艰巨任务。在推进依法行政、加强执法监察的过程中，最重要的是要求我们必须学法懂法，依法办事，严格执法。

国土资源部执法监察局将现行的国土资源法律、法规、规章和规范性文件汇集成这本《国土资源执法监察实用手册》，这是一件好事。《手册》的出版，将为广大执法人员和社会各界学法、执法提供方便。

各级国土资源执法监察人员应该从实践“三个代表”、服务经济建设大局的高度，认真学习和熟练掌握、运用国土资源法律法规和有关行政法律法规，提高业务能力，推进依法行政，为走出“预防为主、事前防范与事后查处相结合”的国土资源执法监察新路子，开创国土资源执法监察的新局面，而不懈努力！

就写这么几句，是为序。

徐文斌
二〇〇一年二月三日

目 录

中华人民共和国土地管理法	(1)
中华人民共和国土地管理法实施条例	(21)
基本农田保护条例	(34)
中华人民共和国矿产资源法	(41)
矿产资源勘查区块登记管理办法	(52)
矿产资源开采登记管理办法	(62)
探矿权采矿权转让管理办法	(69)
中华人民共和国矿产资源法实施细则(节选)	(73)
中华人民共和国城市房地产管理法	(75)
违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定 行政处分暂行规定	(87)
行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定	(91)
矿产资源补偿费征收管理规定	(96)
关于违反土地管理规定行为行政处分暂行办法	(104)
最高人民法院关于审理破坏土地资源刑事案件具体应 适用法律若干问题的解释	(111)
转发最高人民法院行政审判庭关于如何计算土地违法 行为追诉时效的答复的通知	(115)
最高人民检察院关于人民检察院直接受理立案侦查案 件立案标准的规定(试行)摘选	(117)
最高人民检察院等10部门关于在查办渎职案件中加 强协调配合建立案件移送制度的意见	(121)
国土资源部查处国土资源违法案件立案范围	(123)
国土资源违法案件会审制度	(126)

国土资源执法监察报告备案制度·····	(127)
国土资源执法监察督办制度·····	(128)
国土资源执法监察错案责任追究制度·····	(130)
国土资源部直接查处违法案件内部工作程序·····	(133)

中华人民共和国主席令

第 8 号

《中华人民共和国土地管理法》已由中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议于 1998 年 8 月 29 日修订通过，现将修订后的《中华人民共和国土地管理法》公布，自 1999 年 1 月 1 日起施行。

中华人民共和国主席 江泽民

1998 年 8 月 29 日

中华人民共和国土地管理法

第一章 总 则

第一条 为了加强土地管理，维护土地的社会主义公有制，保护、开发土地资源，合理利用土地，切实保护耕地，促进社会的可持续发展，根据宪法，制定本法。

第二条 中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。

全民所有，即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。

任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让。

国家为公共利益的需要，可以依法对集体所有的土地实行征用。

国家依法实行国有土地有偿使用制度。但是，国家在法律规定的范围内划拨国有土地使用权的除外。

第三条 十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国的基本国策。各级人民政府应当采取措施，全面规划，严格管理，保护、开发土地资源，制止非法占用土地的行为。

第四条 国家实行土地用途管制制度。

国家编制土地利用总体规划，规定土地用途，将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地，控制建设用地总量，对耕地实行特殊保护。

前款所称农用地是指直接用于农业生产的土地，包括耕地、林地、草地、农田水利用地、养殖水面等；建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等；未利用地是指农用地和建设用地以外的土地。

使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。

第五条 国务院土地行政主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作。

县级以上地方人民政府土地行政主管部门的设置及其职责，由省、自治区、直辖市人民政府根据国务院有关规定确定。

第六条 任何单位和个人都有遵守土地管理法律、法规的义务，并有权对违反土地管理法律、法规的行为提出检举和控告。

第七条 在保护和开发土地资源、合理利用土地以及进行有关的科学研究等方面成绩显著的单位和个人，由人民政府给予奖励。

第二章 土地的所有权和使用权

第八条 城市市区的土地属于国家所有。

农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。

第九条 国有土地和农民集体所有的土地，可以依法确定给单位或者个人使用。使用土地的单位和个人，有保护、管理和合理利用土地的义务。

第十条 农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的，由村集体经济组织或者村民委员会经营、管理；已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的，由村内各该农村集体经济组织或者村民小组经营、管理；已经属于乡（镇）农民集体所有的，由乡（镇）农村集体经济组织经营、管理。

第十一条 农民集体所有的土地，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认所有权。

农民集体所有的土地依法用于非农业建设的，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认建设用地使用权。

单位和个人依法使用的国有土地，由县级以上人民政府登记造册，核发证书，确认使用权；其中，中央国家机关使用的国有土地的具体登记发证机关，由国务院确定。

确认林地、草原的所有权或者使用权，确认水面、滩涂的养殖使用权，分别依照《森林法》、《草原法》和《渔业法》的有关规定办理。

第十二条 依法改变土地权属和用途的，应当办理土地变更登记手续。

第十三条 依法登记的土地的所有权和使用权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。

第十四条 农民集体所有的土地由本集体经济组织的成员承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。土地承包经营期限为三十年。发包方和承包方应当订立承包合同，约定双方的权利和义务。承包土地的农民有保护和按照合同约定的用途

合理利用土地的义务。农民的土地承包经营权受法律保护。

在土地承包经营期限内，对个别承包经营者之间承包的土地进行适当调整的，必须经村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府和县级人民政府农业行政主管部门批准。

第十五条 国有土地可以由单位或者个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。农民集体所有的土地，可以由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营，从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产。发包方和承包方应当订立承包合同，约定双方的权利和义务。土地承包经营的期限由承包合同约定。承包经营土地的单位和个人，有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务。

农民集体所有的土地由本集体经济组织以外的单位或者个人承包经营的，必须经村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，并报乡（镇）人民政府批准。

第十六条 土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。

单位之间的争议，由县级以上人民政府处理；个人之间、个人与单位之间的争议，由乡级人民政府或者县级以上人民政府处理。

当事人对有关人民政府的处理决定不服的，可以自接到处理决定通知之日起三十日内，向人民法院起诉。

在土地所有权和使用权争议解决前，任何一方不得改变土地利用现状。

第三章 土地利用总体规划

第十七条 各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划、国土整治和资源环境保护的要求、土地供给能力以及各项建

设对土地的需求，组织编制土地利用总体规划。

土地利用总体规划的规划期限由国务院规定。

第十八条 下级土地利用总体规划应当依据上一级土地利用总体规划编制。

地方各级人民政府编制的土地利用总体规划中的建设用地总量不得超过上一级土地利用总体规划确定的控制指标，耕地保有量不得低于上一级土地利用总体规划确定的控制指标。

省、自治区、直辖市人民政府编制的土地利用总体规划，应当确保本行政区域内耕地总量不减少。

第十九条 土地利用总体规划按照下列原则编制：

- (一) 严格保护基本农田，控制非农业建设占用农用地；
- (二) 提高土地利用率；
- (三) 统筹安排各类、各区域用地；
- (四) 保护和改善生态环境，保障土地的可持续利用；
- (五) 占用耕地与开发复垦耕地相平衡。

第二十条 县级土地利用总体规划应当划分土地利用区，明确土地用途。

乡（镇）土地利用总体规划应当划分土地利用区，根据土地使用条件，确定每一块土地的用途，并予以公告。

第二十一条 土地利用总体规划实行分级审批。

省、自治区、直辖市的土地利用总体规划，报国务院批准。

省、自治区人民政府所在地的市、人口在一百万以上的城市以及国务院指定的城市的土地利用总体规划，经省、自治区人民政府审查同意后，报国务院批准。

本条第二款、第三款规定以外的土地利用总体规划，逐级上报省、自治区、直辖市人民政府批准；其中，乡（镇）土地利用总体规划可以由省级人民政府授权的设区的市、自治州人民政府批准。

土地利用总体规划一经批准，必须严格执行。

第二十二条 城市建设用地规模应当符合国家规定的标准，充分利用现有建设用地，不占或者尽量少占农用地。

城市总体规划、村庄和集镇规划，应当与土地利用总体规划相衔接，城市总体规划、村庄和集镇规划中建设用地规模不得超过土地利用总体规划确定的城市和村庄、集镇建设用地规模。

在城市规划区内、村庄和集镇规划区内，城市和村庄、集镇建设用地应当符合城市规划、村庄和集镇规划。

第二十三条 江河、湖泊综合治理和开发利用规划，应当与土地利用总体规划相衔接。在江河、湖泊、水库的管理和保护范围以及蓄洪滞洪区内，土地利用应当符合江河、湖泊综合治理和开发利用规划，符合河道、湖泊行洪、蓄洪和输水的要求。

第二十四条 各级人民政府应当加强土地利用计划管理，实行建设用地总量控制。

土地利用年度计划，根据国民经济和社会发展规划、国家产业政策、土地利用总体规划以及建设用地和土地利用的实际状况编制。土地利用年度计划的编制审批程序与土地利用总体规划的编制审批程序相同，一经审批下达，必须严格执行。

第二十五条 省、自治区、直辖市人民政府应当将土地利用年度计划的执行情况列为国民经济和社会发展规划执行情况的内容，向同级人民代表大会报告。

第二十六条 经批准的土地利用总体规划的修改，须经原批准机关批准；未经批准，不得改变土地利用总体规划确定的土地用途。

经国务院批准的大型能源、交通、水利等基础设施建设用地，需要改变土地利用总体规划的，根据国务院的批准文件修改土地利用总体规划。

经省、自治区、直辖市人民政府批准的能源、交通、水利等基础设施建设用地，需要改变土地利用总体规划的，属于省级人民政府土地利用总体规划批准权限内的，根据省级人民政府的批

准文件修改土地利用总体规划。

第二十七条 国家建立土地调查制度。

县级以上人民政府土地行政主管部门会同同级有关部门进行土地调查。土地所有者或者使用者应当配合调查，并提供有关资料。

第二十八条 县级以上人民政府土地行政主管部门会同同级有关部门根据土地调查成果、规划土地用途和国家制定的统一标准，评定土地等级。

第二十九条 国家建立土地统计制度。

县级以上人民政府土地行政主管部门和同级统计部门共同制定统计调查方案，依法进行土地统计，定期发布土地统计资料。土地所有者或者使用者应当提供有关资料，不得虚报、瞒报、拒报、迟报。

土地行政主管部门和统计部门共同发布的土地面积统计资料是各级人民政府编制土地利用总体规划的依据。

第三十条 国家建立全国土地管理信息系统，对土地利用状况进行动态监测。

第四章 耕地保护

第三十一条 国家保护耕地，严格控制耕地转为非耕地。

国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，垦多少”的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。

省、自治区、直辖市人民政府应当制定开垦耕地计划，监督占用耕地的单位按照计划开垦耕地或者按照计划组织开垦耕地，并进行验收。

第三十二条 县级以上地方人民政府可以要求占用耕地的单位将所占用耕地耕作层的土壤用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良。

第三十三条 省、自治区、直辖市人民政府应当严格执行土地利用总体规划和土地利用年度计划，采取措施，确保本行政区域内耕地总量不减少；耕地总量减少的，由国务院责令在规定期限内组织开垦与所减少耕地的数量与质量相当的耕地，并由国务院土地行政主管部门会同农业行政主管部门验收。个别省、直辖市确因土地后备资源匮乏，新增建设用地后，新开垦耕地的数量不足以补偿所占用耕地的数量的，必须报经国务院批准减免本行政区域内开垦耕地的数量，进行易地开垦。

第三十四条 国家实行基本农田保护制度。下列耕地应当根据土地利用总体规划划入基本农田保护区，严格管理：

（一）经国务院有关主管部门或者县级以上地方人民政府批准确定的粮、棉、油生产基地内的耕地；

（二）有良好的水利与水土保持设施的耕地，正在实施改造计划以及可以改造的中、低产田；

（三）蔬菜生产基地；

（四）农业科研、教学试验田；

（五）国务院规定应当划入基本农田保护区的其他耕地。

各省、自治区、直辖市划定的基本农田应当占本行政区域内耕地的百分之八十以上。

基本农田保护区以乡（镇）为单位进行划区定界，由县级人民政府土地行政主管部门会同同级农业行政主管部门组织实施。

第三十五条 各级人民政府应当采取措施，维护排灌工程设施，改良土壤，提高地力，防止土地荒漠化、盐渍化、水土流失和污染土地。

第三十六条 非农业建设必须节约使用土地，可以利用荒地的，不得占用耕地；可以利用劣地的，不得占用好地。

禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。

禁止占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼。

第三十七条 禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地。已经办理审批手续的非农业建设占用耕地，一年内不用而又可以耕种并收获的，应当由原耕种该幅耕地的集体或者个人恢复耕种，也可以由用地单位组织耕种；一年以上未动工建设的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳闲置费；连续二年未使用的，经原批准机关批准，由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权；该幅土地原为农民集体所有的，应当交由原农村集体经济组织恢复耕种。

在城市规划区范围内，以出让方式取得土地使用权进行房地产开发的闲置土地，依照《城市房地产管理法》的有关规定办理。

承包经营耕地的单位或者个人连续二年弃耕抛荒的，原发包单位应当终止承包合同，收回发包的耕地。

第三十八条 国家鼓励单位和个人按照土地利用总体规划，在保护和改善生态环境、防止水土流失和土地荒漠化的前提下，开发未利用的土地；适宜开发为农用地的，应当优先开发成农用地。

国家依法保护开发者的合法权益。

第三十九条 开垦未利用的土地，必须经过科学论证和评估，在土地利用总体规划划定的可开垦的区域内，经依法批准后，进行开垦。禁止毁坏森林、草原开垦耕地，禁止围湖造田和侵占江河滩地。

根据土地利用总体规划，对破坏生态环境开垦、围垦的土地，有计划有步骤地退耕还林、还牧、还湖。

第四十条 开发未确定使用权的国有荒山、荒地、荒滩从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的，经县级以上人民政府依法批准，可以确定给开发单位或者个人长期使用。