

主编 唐海洲

国土资源行政执法必备

中国大地出版社

国土资源行政执法必备

——暨清理整顿土地和矿产市场秩序

唐海洲 主 编
陈应喜 副主编
陈冬生

中国大地出版社

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

国土资源行政执法必备:暨清理整顿土地和矿产市场秩序/唐海洲主编. - 北京:中国大地出版社,2003.5

ISBN 7-80097-567-3

I. 国… II. 唐… III. ①国土资源-资源管理-行政执法-中国 ②矿产资源-资源管理-行政执法-中国
IV. ①D922.33 ②D922.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 032750 号

责任编辑:张国秀

出版发行:中国大地出版社

社址邮编:北京市海淀区大柳树路 19 号 100081

电 话:010-62172932(发行部)

传 真:010-62183493

印 刷:顺义千里马印刷厂

开 本:787×960 1/32

印 张:12.875

字 数:215 千字

版 次:2003 年 5 月第 1 版

印 次:2003 年 5 月第 1 次印刷

印 数:1~5600

书 号:ISBN 7-80097-567-3/D·32

定 价:24.00 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)

前 言

党的十五大、十六大提出：依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略。九届全国人大二次会议通过的宪法修正案规定“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”，从而使依法治国基本方略得到国家根本大法的保障。依法行政是依法治国的重要组成部分，在很大程度上对依法治国基本方略的实行具有决定性的意义。

国土资源行政执法是依法行政的重要组成部分。国土资源行政执法，是指县级以上人民政府国土资源行政主管部门依法对单位或个人执行和遵守国家土地、矿产资源管理法律、法规的情况进行监督检查及对违法行为实施法律制裁的行政执法活动。全面推进国土资源依法行政，必须做到有法必依、执法必严、违法必究。各级国土资源部门及其工作人员的一切行政行为必须符合法律、法规规范，切实做到依法办事、严格执法。

为规范和加强国土资源行政执法工作，建立和培养一支政治可靠、品德高尚、业务精通、执法公正、作风过硬、纪律严明的国土资源行政执法队伍，我们

组织部分专家学者及实际工作人员编写本书。本书具有以下特点：

1.内容新全：本书以现行最新的国土资源法律法规及政策为依据，按照国土资源部 2003 年关于加强依法行政的要求和部署，结合多年来全国各地国土资源行政执法先进经验编写，内容最新最全，操作性强。

2.通俗易懂：本书体例采用问答形式，文字简明扼要，易学、易懂、易查、易掌握。适合各级国土资源管理人员学习和使用。

3.重点突出：本书以实践操作为中心，理论联系实际，以突出国土资源行政执法为重点，内容分为“国土资源行政执法总论”、“治理和整顿土地和矿产市场秩序”、“土地行政执法”、“矿产资源执法”四个部分。

由于时间仓促，加上编者水平有限，书中难免存在错误之处，敬请读者批评指正！

编者

2003 年 5 月

目 录

第一部分

国土资源行政执法总论

- 一、国土资源行政执法基本知识 (3)
- 二、国土资源行政执法管理体制 (25)
- 三、国土资源违法案件查处工作制度 (37)
- 四、国土资源行政处罚 (46)
- 五、国土资源信访 (65)

第二部分

治理整顿土地和矿产市场秩序

- 一、治理整顿土地市场秩序 (77)
- 二、治理整顿矿产市场秩序 (89)

第三部分

土地行政执法

- 一、土地利用规划违法查处 (103)

- 二、耕地保护违法查处 (117)
- 三、土地开发整理违法查处 (134)
- 四、建设用地违法查处 (161)
- 五、土地使用权出让、划拨和转让违法查处 ... (190)
- 六、土地权属确认及权属争议处理 (215)
- 七、土地资产、国有企业土地改革和闲置土地
处理 (249)

第四部分

矿产行政执法

- 一、矿产资源所有权保护 (265)
- 二、矿产资源规划违法查处 (273)
- 三、矿产资源勘查违法查处 (294)
- 四、矿产资源储量违法查处 (323)
- 五、矿产资源开发违法查处 (345)
- 六、矿业权出让转让违法查处 (368)
- 七、矿产监督违法查处 (385)

第一部分

国土资源行政执法 总 论

一、国土资源行政执法基本知识

1. 什么是国土资源？

一般而言，国土资源有广义和狭义之分。所谓广义的国土资源，是指一个国家主权管辖下的所有资源，包括自然资源、经济资源和社会资源等。所谓狭义的国土资源，是指一个国家主权管辖下的自然资源，包括土地资源、矿产资源、水资源、森林资源、海洋资源、生物资源、气候资源等。根据我国现行行政管理部门划分，国土资源管理范围包括土地资源、矿产资源和海洋资源。本书论述的国土资源仅包括土地资源和矿产资源两部分。

2. 什么是土地资源？

土地资源是一种重要的自然资源，是人类赖以生存和发展的生产和生活资料。所谓土地资源，是指已经被人类所利用和可预见人类所利用的土地的总称。土地资源具有以下特点：第一，土地资源是自然的产物；第二，土地资源的位置是固定的；第三，土地资源的区位存在差异性；第四，土地资源的总量是有限的；第五，土地资源的利用具有可持续性；第六，土地资源的经济供给具有稀缺性等。

3. 什么是矿产资源?

矿产资源是人类赖以生存和发展的生产和生活资料的基本源泉,是人类社会的劳动对象。矿产资源是指天然赋存于地壳内部或地表,由地质作用形成的,呈固态、液态或气态的,具有经济价值或潜在经济价值的富集物。矿产资源具有一些不同于其他自然资源的特点:第一,矿产资源是有限的,开采后不能再生;第二,矿产资源的赋存空间和赋存状态不可选择;第三,矿产资源的赋存情况复杂,开发利用带有极大的风险性;第四,矿产资源开发受一定技术经济条件所制约。

4. 为什么要加强依法行政?

党的十五大提出:依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略。九届全国人大二次会议通过的宪法修正案规定“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”,从而使依法治国基本方略得到国家根本大法的保障。依法行政是依法治国的重要组成部分,在很大程度上对依法治国基本方略的实行具有决定性的意义。依法行政作为依法治国基本方略的重要组成部分,反映了行政机关运作方式的基本特征,本身就是体现了党的执政地位和执政作用的重要方面,同样是从全局上、长远上统管各级政府和政府各部门的各项工作的。全面推进依法行

政,必须做到有法必依、执法必严、违法必究。各级政府和政府各部门工作人员的一切行政行为必须符合法律、法规规范,切实做到依法办事、严格执法。

5. 什么是国土资源行政执法?

国土资源行政执法是行政执法的重要组成部分。所谓国土资源行政执法,是指县级以上人民政府国土资源行政主管部门依法对单位或个人执行和遵守国家土地、矿产资源管理法律、法规的情况进行监督检查及对违法行为实施法律制裁的行政执法活动。国土资源行政执法的主体是国家依法设立的代表国家依法行使国土资源行政执法职权的县级及以上各级人民政府国土资源行政主管部门;国土资源行政执法的对象是国土资源管理的相对人;国土资源行政执法的内容是依法对单位和个人执行和遵守国家土地、矿产法律法规情况进行管理监督检查及对土地、矿产违法者实施法律制裁;国土资源行政执法的目的是保证国家土地、矿产法律法规的实施,维护土地、矿产的社会主义公有制及使用者(经营者)的合法权益,维护国家的土地、矿产管理秩序,确保国土资源合理开发利用。

6. 国土资源部门如何全面推行依法行政?

为贯彻落实党的十五大确立的依法治国基本方略和国务院关于全面推进依法行政的决定,国土资源管理系统要全面推进依法行政工作:

(1)国土资源管理部门全面推进依法行政的内容:按照改革决策与立法决策相统一的要求,加快立法步伐;按照科学、民主、法制的要求,建立新型的依法决策制度;按照公平、公正、效率、便民的要求,建立现代行政程序;按照权力制衡的要求,对法定的行政许可事项建立内部会审制度;按照社会主义民主的要求,建立政务公开制度;按照社会主义市场经济的要求,探索资源性资产市场配置的新方式;按照严格执法的要求,建立行政责任考核、追究制度;按照社会主义法制的要求,建立对权力行使的监督机制。

(2)国土资源管理部门全面推行依法行政的具体措施:一是转变观念,提高认识。要学习党中央、国务院关于依法行政的一系列重要指示精神,学习《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)、《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)、《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)、《中华人民共和国国家赔偿法》(以下简称《国家赔偿法》)、《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《行政复议法》)及《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)、《中华人民共和国矿产资源法》(以下简称《矿产资源法》)等法律、行政法规,学习依法行政的基本原则、主要内容,从而提高干部的法律素质,促进国土资源管理系统工作人员行政观、权力观的转变。二是加强领导,狠抓落实。为保

证依法行政工作的顺利开展,要求各级国土资源管理部门要成立“依法行政工作领导小组”,依法行政领导小组主要负责研究依法行政工作中的重大问题,指导、协调、督促依法行政工作的开展。三是抓好试点,以点带面。四是严格检查,定期考核。

7. 国土资源行政执法方针是什么?

国土资源执法监察的方针是“预防为主、预防和查处相结合”。

“预防为主”的方针的含义是:土地、矿产管理法律、法规的贯彻实施,归根结底依赖于广大干部群众法律意识的提高,依赖于土地、矿产管理相对人的法制观念、国情和国策观念的增强。土地、矿产违法行为所导致的法律后果严重,以“预防为主”作为国土资源执法监察的方针,可以有效地避免因土地、矿产违法行为导致的严重后果。

“预防和查处相结合”是相对于“预防为主”而言的。仅仅是强调“预防为主”,忽略查处,在现阶段是无法完全预防土地、矿产违法行为发生的。预防土地、矿产违法行为发生是目的,查处违法行为是手段。没有依法查处这个强有力的手段,预防的目的也难以实现,国家土地、矿产管理的法律、法规的实施就没有保障;社会主义的法制原则就会遭到破坏。因此,在“预防为主”的前提下,“预防和查处相结合”是十分必要的。

8. 国土资源行政执法的原则有哪些？

国土资源行政执法的原则有：

(1)依法原则。即“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。依法原则要求国土资源行政主管部门依照国土资源法律、法规规定的职权、程序、期限、形式执行公务，查处国土资源违法行为，保证国家土地、矿产管理法律、法规的实施。

(2)及时原则。国土资源行政执法的及时原则目的是保证国家国土资源管理法律、法规的实施，体现国土资源执法“预防为主，预防和查处相结合”的方针，提高国土资源行政主管部门依法行政的效率。

(3)准确原则。国土资源监察的准确原则要求：①所认定的事实要清楚，证据要确实、充分；②定性要准确；③适用法律条文要准确；④程序要合法；⑤处理要适当。

9. 国土资源行政执法有哪些法律依据？

我国现行的国土资源行政执法法律依据有：

(1)宪法。《宪法》是我国的根本大法，它主要规定国家的社会制度和国家制度的基本原则，是由国家最高权力机关——全国人民代表大会经过特定的立法程序制定和颁布的规范性文件。《宪法》具有最高的法律效力。《宪法》第9条规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草地、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家

所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”《宪法》第10条规定:“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除有法律规定属于国家所有的以外,属于集体所有;宅基地和自留地、自留山,也属于集体所有。”

(2)法律。通常所说的法律,是狭义的法律,专指由全国人民代表大会及其常务委员会依照立法程序制定和颁布的规范性文件。一般来说,法律的效力仅次于宪法,其他一切行政法规和地方性法规都不得与法律相抵触。建国以来,特别是党的十一届三中全会以来,为了保护、开发和合理利用国土资源,全国人民代表大会及其常务委员会的立法中对调整和规范国土资源关系的法律主要有:

①《中华人民共和国土地管理法》。1986年制定,1998年8月29日修订,自1999年1月1日起施行,共8章86条。这是一部专门以调整土地行政管理关系为主要内容的法律制度。它是宪法有关土地问题原则性规定的具体表现,是制定土地行政法规或规章的直接依据,是地政部门土地行政执法的主要依据,是司法部门审判土地违法案件的重要准则。

②《中华人民共和国民事诉讼法通则》。1986年颁布,1987年1月1日施行。民法是调整平等主体之间的财产关系和人身关系的法律规范。土地是一种重要的财产,当然应该在民法的调整范围之内。《民法通则》第5章第1节为“财产所有权和与财产所有权有关的财产权”。其中,规定了土地的国家所有权制度与集体所有权制度(第74条),规定了国有土地使用权制度、集体土地使用权制度(第80、81条)及土地相邻关系制度(第83条)。另外,在第6章民事责任中,规定了保护土地财产权的民事责任制度。

③《中华人民共和国城市房地产管理法》。1994年7月5日颁布,自1995年1月1日起施行,共7章72条。这是一部涉及国有土地使用权的取得及在国有土地上进行房地产开发、交易及房地产权属登记的法律制度。其中,该法第2章“房地产开发用地”中关于土地使用权出让与土地使用权划拨的规定构成我国现行土地法律制度的重要内容。

④《中华人民共和国矿产资源法》。1986年10月1日颁布,1996年8月29日修订,共7章53条。修改后的矿产资源法强化了维护矿产资源国家所有权,完善了矿产资源勘查、开发利用与保护的法律制度,促进矿业持续、快速、健康发展。

⑤其他涉及国土资源行政执法问题的法律还有