



土地行政管理学

第二章 土地行政管理体制

第二章 土地行政管理体制

30多年来的土地行政管理实践证明：
土地行政管理体制是土地行政管理组织结构的灵魂和核心问题。

合理的土地行政管理体制是有效发挥土地行政管理人員的积极性、主动性和创造性的重要保证。是提高土地行政效率的决定性因素

第二章 土地行政管理体制



土地行政管理体制概述



部分国家和地区土地行政管理体制



中国土地行政管理体制

第一节 土地行政管理概述

一、土地行政管理体制的概念及构成

（一）概念

所谓土地行政管理体制，是指土地行政管理机构的设置、管理职能权限的划分及运行以及隶属关系等方面的体系和制度的总称。

第一节 土地行政管理概述

一、土地行政管理体制的概念及构成

在我国，土地行政管理体制的主要内容：

(1) 中央到地方五级土地行政管理机构设置及相互关系

(2) 各级机构的职责和权限划分、各职责和权限的关系和运行方式

管理机构是组织形式和组织保证

职责权限是职能形式和功能保证

运行方式是前两者的动态反映和结合

第一节 土地行政管理概述

(二) 土地行政管理体制构成

1. 土地行政管理目标
2. 土地行政管理组织制度
3. 土地行政管理的权责关系
4. 土地行政管理的机构和岗位设置
5. 土地行政管理的物质条件
6. 土地行政管理组织人员构成
7. 土地行政管理行为

第一节 土地行政管理概述

(二) 土地行政管理体制构成

1. 土地行政管理目标

——土地行政管理组织通过自己的管理活动所要达到的目的和标准

内容：政治目标、经济目标、社会目标和生态环境目标等

层级：中央政府——侧重政治、社会和生态目标

地方政府——侧重经济目标，增加地方财政，政绩

工程

第一节 土地行政管理概述

2. 土地行政管理组织制度

西方新制度经济学得出一个理论结论：

一个国家、地区社会经济发展的差异与经济发展路径的不同，其决定性的因素在于制度环境与制度安排的差异。

因而组织制度对组织运行和效率有着至关重要的作用。

第一节 土地行政管理概述

我国的土地行政管理组织运行方式深深打上了马克斯·韦伯的**官僚模型烙印**。



马克斯·韦伯

(Max Weber, 1864—1920)

德国的政治经济学家和社会学家，他被公认是现代社会学和公共行政学最重要的创始人之一。“组织理论之父”。



阿尔弗雷德·韦伯

(Alfred Weber, 1868 - 1958)

德国经济学家、社会学家和文化理论家。现代工业区位的奠基人。

第一节 土地行政管理概述

马克斯·韦伯认为：官僚制是指一种以**分部—分层、集权—统一、指挥—服从**等为特征的组织形态，是现代社会实施合法统治的行政组织制度。

马克斯·韦伯认为任何组织的存在都是靠**权威**来维护的。他认为有**三种**合法的权威，由此出现三种不同的组织形式。

- 三种合法的权威是：
- 一是基于**习俗惯例的传统型权威**，如封建世袭制；
- 二是基于领袖**个人超凡魅力**的神授型权威，它是以个人崇拜为基础的；
- 三是基于**法律和社会契约**的合理——**合法型权威**。
- 基于三种权威而形成的三种组织类型分别是**传统型组织、神秘型组织、法理型组织**。

传统型组织

- 传统型组织最基本的特征在于：统治者不是“上司”，而是个人的“主子”，他的行政下属不是现代意义上的“官员”，而主要是他个人的“仆从”；属下行政管理人员与统治者的关系也并非一个组织团体内事务上的职务责任，而是一种奴仆式的个人忠诚。统治者对其仆从们具有绝对的命令权力，但在实践上，他们的权力同时又受到来自传统习俗和惯例的限制。世袭的统治者很大程度上依赖于他的臣民的善意，臣民善意的丧失将宣告他的统治的末日。

神秘型组织或魅力型组织

- 神秘型组织或魅力型组织的合法性基础在于：**统治者的个人魅力**。即统治者所具有的吸引追随者和信徒们的神力，以及后者对于前者自愿的服从和虔诚的信仰。
- 个人魅力型权威从根本上来说是一种**最不稳定、“非常态的”统治形式**，这不仅因为它缺少理性的、稳态的组织机构和它本质固有的反经济性，而且还由于个人魅力是一种天赋，它内在于非凡的、在生活中偶尔出现的个性之中，所以**它不能被保存和传递**。
- 在个人魅力型统治的领袖死去以后，便出现了一系列从未能被适当解决的危机。

法理型组织

- 法理型组织的权力是以合理—合法性或已被提升为统治者的权力为依据。如果说所有其他类型组织的权力都是归于个人—不论是族长、君主，还是救世主或革命领袖，而**法理型组织的权力则归于非人格化的制度和法规**。
- 被统治者服从的只是这一组织的非人格的法律，而不是服从统治者本人。组织成员对于上级的服从，主要是基于他在组织内所处的地位，而上级行使权力的范围同样也要受到其职位的严格限制。在此，**一切社会行动都必须以法规和制度为根据，行使权力的人—官僚仅仅是法规的执行者，而不是法规的最终源泉**。服从也只是对依据法律建立起来的等级制度所规定的职位的服从。
- 现代社会就是一种以法律为基础进行治理的“法治”社会。

三种合法组织的比较

- 韦伯认为，
- **传统型组织**效率较差，因为其领导者不是按能力来挑选的，其管理单纯是为了保存过去的传统而行事。
- **神秘型组织**则过于带感性色彩并且是非理性的，其管理不是依据规章而是依据神秘或神圣的启示来进行的，因而这种组织的统治具有很强的不稳定性。

- 在**法理型组织**中，一切权力都根源于法律和规章制度，行政管理人员必须严格按照既定的法规活动，不允许夹杂任何私人感情和偏见。居于行政管理职位的官员也都拥有行使权力的合法手段；每个管理人员拥有的权力都以其职务的需要加以划分，并且被规章明确限制在必要的范围之内。
- 因此法理型组织在保持行政管理的连续性、稳定性的同时，也保证了一种慎重的社会公正以及管理的高效率，这决定了它必然成为现代社会行政管理体制的基础。

- 可见，法理型组织要求包括领袖、官员和公民在内的一切人都要忠实于法律，并**只对法律负责**。它把合法性建立在一切人与理性法律的关系之上，这是一种**非人格化**的法制关系。
- 传统型组织与魅力型组织则把合法性建立在一般人对某个人的忠诚关系上，一般人和官员都须面对个人和只对个人负责，这是一种人格化的法制关系。法理型组织则扬弃了前两种类型的非理性，成为既稳定又合理的统治形式，它的合法性来自对理性法律的信仰。
- 因而，法理型组织才是“理想的官僚制”，这也是韦伯倍加推崇的组织形式。

第一节 土地行政管理概述

官僚制具有如下基本特征：

(1) 合理的分工。

(2) 层级节制的权力体系。

(3) 依照规程办事的运作机制。

(4) 形成正规的决策文书。

(5) 组织管理的非人格化。

(6) 适应工作需要的专业培训机制

(7) 合理合法的人事行政制度。

第一节 土地行政管理概述

官僚制的技术优越性

(1) 组织的严密性。理想的官僚体制是通过等级结构进行控制与管理的，等级结构体系则完全按照专业化的标准加以确定。法规、规章和制度对所有职位的责任和权限都有明确而详细的规定，整个官僚组织权力分层、职位分等、层层节制、环环相扣、秩序井然。

- (2) 管理的非人格化。在官僚组织的行政管理中，任何程序都必须以法律、制度为根本准则，占主导地位的是形式化的、非人格化的、普遍主义的理性精神。行政人员必须秉公办事，保持价值中立，排除爱憎和一切纯粹个人的、从根本上说是非理性的、不可预计的感觉因素。

- (3) 技术的高效率。在官僚组织中，专业技术知识居于中心地位，任何规定都是详细具体的，并且具有很强的可操作性，体现了一种科学的管理方式，这种合理性决定了官僚体制具有精确、迅速、统一、协调、节约和高效率等优势。

- (4) 统治的知识化。官僚组织的行政管理意味着根据知识进行统治，这是它所固有的特别合理的基本性质。在韦伯看来，官僚体制中所有官吏的权力地位都来源于知识，而知识有两类：第一，通过专业训练得到的专业知识；第二，官场知识，它是关于为官实践的具体知识。统治的知识化是现代官僚制的重要特征，它从根本上保证了官僚组织的有效性和稳定性。

第一节 土地行政管理概述

官僚制的缺陷

(1) 官僚组织体系庞大、行动缓慢，容易造成组织效率低下。

等级制是理想的官僚体制的重要特征，但上下层级节制的等级关系，难免造成下级人员对上级人员逢迎拍马、报喜不报忧，从而阻碍了上下级之间的沟通渠道。另一方面，由于上级人员对下级人员的能力和实际工作表现的了解不可能完全正确，所以也必然导致下级人员的不满情绪，从而影响官僚组织的内部团结和工作效率的提高。

- (2) 官僚制与官僚主义密切相连，它具有官僚主义的种种弊端。
- 例如，分级审理原则的贯彻，必然会带来徒然增多的文件数量，可能会使文牍主义风气四处蔓延；法规明确规定了官员的权限和职责，又可能产生对管辖以外的事情漠不关心、互相推诿，以及本位主义和宗派主义的消极现象；严格按照规章制度处理公务，其极端做法是官员为确保自身的利益而墨守成规、不思进取，缺乏工作的主动性和创造性，整个官僚组织也逐渐由此变得僵化死板，失去应变能力。

- (3) 现代官僚制同样具有“非理性”的一面，它不断使人的本质发生异化。在官僚组织中，人的一切行动都要听命于官僚机器的某种命令，人的情感、内心精神需求、本能、愿望和创造力都要受到压抑，人逐渐失去自我和个性，变成“这架不停运转机器上的一个小小的齿轮，并按照机器指定的路线行动”。
- 这时，人已经发生全面的“异化”，人的工具性与人的本性形成根本对立。

我国的官僚制

■ （一）确立官僚制

- 1. 在观念上培养理性精神，倡导民主、法制、效能，倡导功绩主义的分配原则。
- 2. 权力与责任相一致的组织原则，理顺各级政府的组织关系，实现合理分工。
- 3. 健全法制、依法行政。
- 4. 完善行政组织内部各项日常工程制度，在法律的基础上进一步规范行政人员的行为。

■ **（二）完善官僚制**

- **借鉴西方发达国家权力下放、职能调整、精简机构、减少管理层级的某些做法。**
- **如政府讲究成本核算、实现目标和绩效管理、推行政府采购、在提供公共服务方面引进市场竞争机制等。这都有利于提高行政效率，改进政府服务质量。**

第一节 土地行政管理概述

3.土地行政管理的权责关系

——指土地行政管理过程中所享有的权利和所承担责任以及相互关系。

“三定方案”，定机构（单位的性质，如行政、事业等），定职能（单位有些什么权力和职责），定编制（单位各系编制的人数，内设机构数，领导职数等）

土地行政管理权来源于法律、法规、规章、政策

土地行政管理组织必须依法进行行政管理，公平行使其权力。

第一节 土地行政管理概述

土地行政管理职责是以组织是否具有法律、法规或规章规定的组织形式和职能来确定。

具体含义：

必须能够独立承担法律责任——包括对越权承担责任：超越授权的范围和种类。

第一节 土地行政管理概述

4. 土地行政管理的机构和岗位设置

——根据土地行政组织目标、职能范围在组织内部进行分工，称为组织机构设置。

机构设置表现为：由上而下层级机构——五级
横向平行机构——机构内部各
个部门

第一节 土地行政管理概述

在机构设置的基础上，按工作需要所进行的职责明确分配和分工的结果，称之为岗位设置

将组织目标、任务、权力和职责具体落实到岗位，再确定适合该岗位的工作人员

岗位是最基础最小的单位

第一节 土地行政管理概述

5. 土地行政管理的物质条件

——包括经费、设备、办公场所和用品等，是行政组织进行活动必不可少的条件和资源，是土地行政组织完成组织目标和任务不可缺少的条件

第一节 土地行政管理概述

6. 土地行政管理组织人员构成

——土地行政主体是土地行政组织及其工作人员。

人员包括领导者和一般工作人员

人员的构成包括专业水平、知识结构、年龄结构、能力结构等。

人的素质或能力直接影响到土地行政组织的效能。

第一节 土地行政管理概述

7. 土地行政管理行为

把行政行为作为土地行政组织的一个构成要素是由土地行政组织特性所决定的。

所谓土地行政行为是指土地行政机关及其行政人员，在土地行政管理活动中，基于行政权力所实施的能够发生法律效力的行为。

（行政命令、行政处分、行政制裁等）

第一节 土地行政管理概述

二、土地行政管理组织的特征和种类

土地行政组织与一般组织的共性与差异

共性： 为了实现某种目标而有意识建立起来的
是人们相互协作的表现
协作是建立在工作分配的基础之上
有一定结构和活动方式

特性： 政治——行政二重性
社会公共事物的具体实施者。
行政组织的管理是在宪法和法律范围内实施的，都是依法行政。

第一节 土地行政管理概述

（一）土地行政管理组织特征

作为政府的一个重要的职能组织，土地行政组织既具有一般的国家行政组织的特征，同时又具备其自身特殊的组织特征：

政治性——具有明显的阶级性

社会性——为社会公众的利益提供土地保障；组织协调和平衡各不同的社会团体对土地的要求

法制性——依法行政的基本原则（土地行政组织依法设立；对土地的管理具有法制性；管理接受其他的国家主体和社会法制化监督）

权威性——履行土地行政时的手段、方案具有权威性

专业性——土地配置需要政府参与和调节；专业知识

第一节 土地行政管理概述

（二）土地行政管理组织的种类

土地行政组织形式多样。不同国家（地区）由于政治体制、历史沿革的不同，土地行政组织存在差异。

按土地管理职能和责任范围的不同，可以分为：决策机构、职能机构、辅助机构和监督机构

第一节 土地行政管理概述

1. 决策机构

——土地行政组织系统中最高层的核心机构，也称为**首脑机关**。

职能：对辖区内重大的土地行政问题进行集中领导和决策；督导职能部门（**国土资源部门的领导班子**）完成土地行政管理任务；推行政府土地政策。

如：土地开发委员会

第一节 土地行政管理概述

2. 职能机构

——负责贯彻执行最高土地行政领导决策和政令的办事机构。

职能：将土地行政组织目标再按职能不同细分为具体的目标和行动方案，并层层落实到具体工作中，是土地行政的行动实体。

（地籍、地用、地价、地税等部门）

第一节 土地行政管理概述

3. 辅助机构

——向土地行政领导决策机构提供决策信息、依据、方案、或帮助实现最佳决策、指导协调及内部管理的各种职能机构。

分为：办事机构和咨询机构等

第一节 土地行政管理概述

办事机构——办公机关，通常指协助领导处理日常事物的综合协调办事机关，如办公室、人事、财务、计划等管理部门

咨询机构——指为土地行政决策者提供论证可选方案，并出谋划策的专门性组织。它具有业务独立的地位，基本职能是为土地行政研究咨询、参与决策、协调政策、培训人才、宣传土地科学知识等。（不是决策机构，也不是执行机构）

第一节 土地行政管理概述

4. 监督机构

——根据土地行政领导决策机关的决定及政策与法律规定对土地行政活动进行监督检查的执法机构。（如土地监督检查机构）

职责：对土地行政过程中土地行政组织和行政人员是否遵纪守法、认真履行职责、是否滥用权力等的监督。

土地监督机构具有相对独立性，是约束机制的重要组成部分

第一节 土地行政管理概述

三、土地行政管理体制的模式

土地行政组织职权划分是国家行政组织按照宪法和法律规定，**根据实际需要**将行政权力划归各层级、各部门和各职位的过程。

这种行政权力的**划分、归属**所形成的**体系制度**就是**土地行政领导体制**，是土地行政管理体制最为核心的内容之一。

依据职权关系，土地行政管理模式一般有以下**几种不同类型**：

- 依据职权关系，土地行政管理模式一般有以下几种**不同类型**：

- 1. 集权制和分权制
- 2. 首长制和委员会制
- 3. 垂直领导、双重领导和业务领导

第一节 土地行政管理概述

1. 集权制和分权制

集权制指行政权力集中于中央政府或上级机关。中央政府或上级机关对地方政府或下级机关有直接指挥管理权。地方政府或下级机关依据上级指令、授权分为实施管理活动。

[优点] 政令统一，便于指挥，力量集中，利于统筹兼顾。

[缺点] 容易导致上级专断，限制地方或下级的积极性、创造性，管理方式单一，适应环境能力差。

第一节 土地行政管理概述

1. 集权制和分权制

分权制指中央政府或上级机关将行政权力授权给下级机关，自己处于监督地位。地方政府或下级机关在其权限范围内有完全自主权，中央或上级不得随意干涉。

[优点] 能避免上级专断，有利于地方或下级积极性、主动性、创造性的发挥，便于因地制宜，灵活决策。

[缺点] 容易导致各自为政、本位主义、权力分散，不利于集中力量统筹发展，也不利于统一协调。

- **我国宪法明确规定：中央和地方机构职权划分，遵照在中央统一领导下，充分发挥地方的主动性和积极性的原则。**
- **如何具体明确中央政府和地方政府的划分，仍是我国行政体制改革中需探讨的重大课题。**

第一节 土地行政管理概述

2. 首长制和委员会制

首长制指行政机构的行政权力归属于行政首长一人，行政首长对所负责机构承担全部责任。

[优点] 权力集中，责任明确，指挥统一，行政迅速，可实现较高的行政效率。

[缺点] 个人独揽大权，易导致专断、滥用权力等问题，对首长知识、能力、精力等方面的要求较高。

第一节 土地行政管理概述

2. 首长制和委员会制

委员会制指行政机构的行政权力由两人以上共同执掌，共同负责，集体决策。

[优点] 可以集思广益，充分发挥集体的智慧与力量，处理问题比较周详，利于科学决策，以互相监督，防止职权滥用等。

[缺点] 权力分散、决策迟缓、责任不明，影响行政效率。

第一节 土地行政管理概述

1982年以前，我国各级政府大体采用委员会制，行政决策在行政首长主持下民主讨论，委员会委员表决决定。

1982年新宪法规定了各级行政机关实行行政首长负责制，“三权一责”——领导权、最后决定权、人事提名权和全面负责制；

1986年后进行限制：县以上各级人民政府工作中的重大问题，须经政府常务会议或者全体会议讨论决定。

第一节 土地行政管理概述

3. 垂直领导、双重领导和业务领导

垂直领导关系是指土地行政管理部门上下对口，下级部门只接受上级业务主管部门的领导，与同级政府没有直接领导关系。

双重领导关系是指土地行政职能部门既受上级业务主管部门领导，同时又受本级政府的领导（需要明确一定的主从领导关系）。

业务指导关系是指行政职能部门受本级政府领导，与上级业务主管部门没有直接领导关系，只进行业务上的指导。

第一节 土地行政管理概述

三、世界各地土地行政管理的基本模式

世界各地土地行政管理体制的基本模式分为三种：
集中统管模式、分管模式和统分结合模式。

集中统管模式：国家建立专门的土地行政管理机构，依法统一管理全国土地

分管模式：各用地部门自主建立土管机构，分别管理本系统、本部门用地

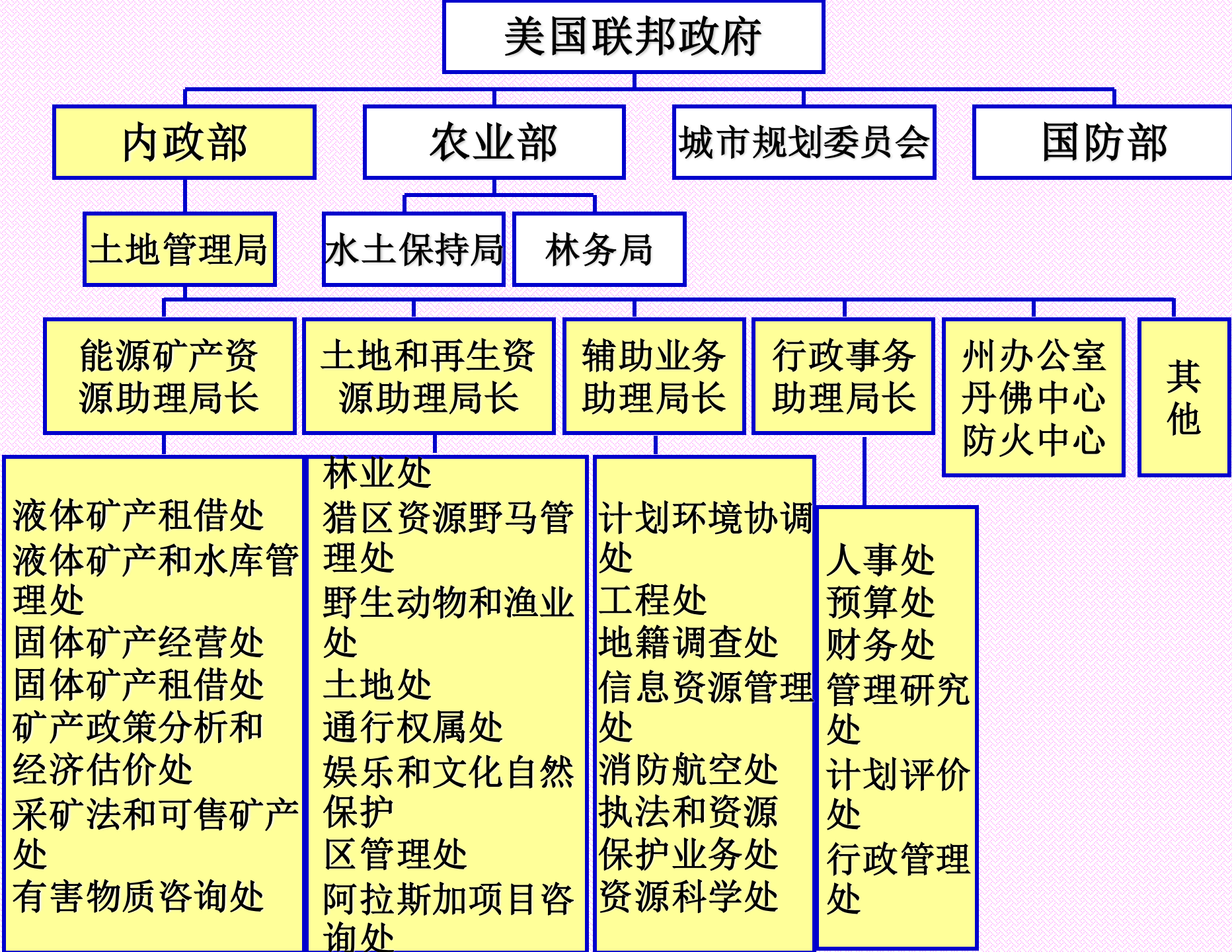
统分结合模式：国家统管和部门分管相结合的体制
(国家负责组织协调，制定法规、政策等，用地单位负责管理本部门用地)

第二节 部分国家或地区土地行政管理体制

一、美国土地行政管理体制

在美国，土地管理的主要机构是**内政部土管局**，该局成立于1946年7月。

主要负责：从维护国家长远利益，保持土地最佳综合利用和地力出发，对**联邦土地进行管理**，同时对州和私人土地进行协调，并通过制定政策、规划、计划和必要的经济手段加以实施

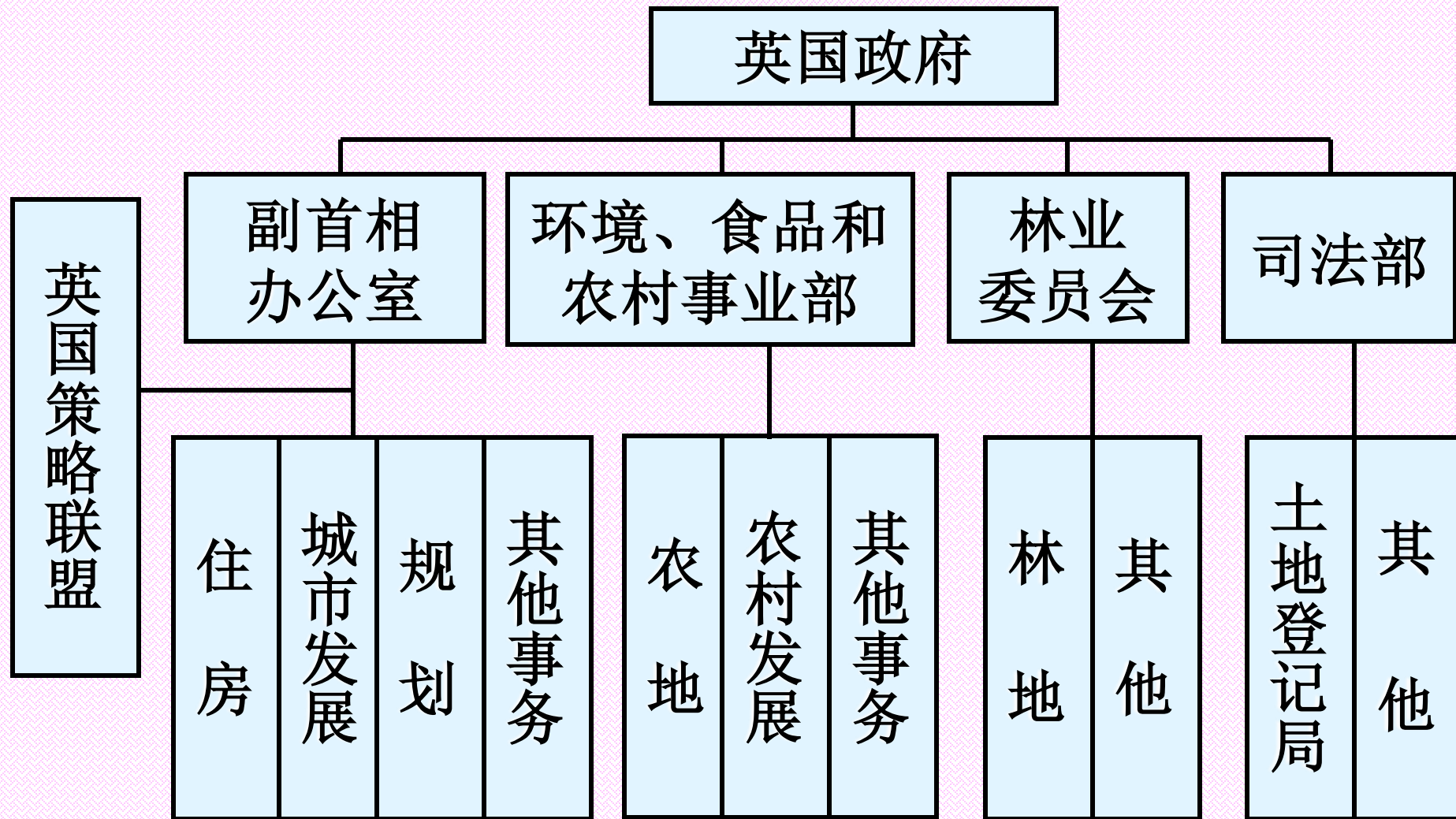


第二节 部分国家或地区土地行政管理体制

二、英国土地行政管理体制

在英国，中央一级**没有**统一的土地管理机构，实行土地分类管理，并由下列机构执行土地管理的职能：**副首相办公室，环境、食品和农村事业部、林业委员会、司法部。**

第二节 部分国家或地区土地行政管理体制



第二节 部分国家或地区土地行政管理体制

三、日本土地行政管理体制

日本政府十分重视土地管理工作，设立了全国城乡土地管理机构——国土厅。

其主要职责：合理利用国土资源，均衡发展国土。

国土厅下设：长官官房、计划调整局、土地局、大都市圈整備局、地方振兴局、防灾局。其中土地局为主要土地管理执行机构

国土厅

长官官房

计划调整局

土地局

大都市圈整備局

地方振兴局

防灾局

土地政策课

土地利用调整课

地价调查课

国土调查课

国土审议会

水资源开发审议会

土地政策审议会

土地鉴定委员会

第二节 部分国家或地区土地行政管理体制

国土厅土地局主要职责：

- ①编制并实施国土利用计划和土地利用基本计划；
- ②控制土地交易，防止土地投机行为；
- ③对休闲地管理；
- ④地价管理；
- ⑤国土调查。

土地局下设：土地政策课、土地利用调整课、地价调查课和国土调查课

第二节 部分国家或地区土地行政管理体制

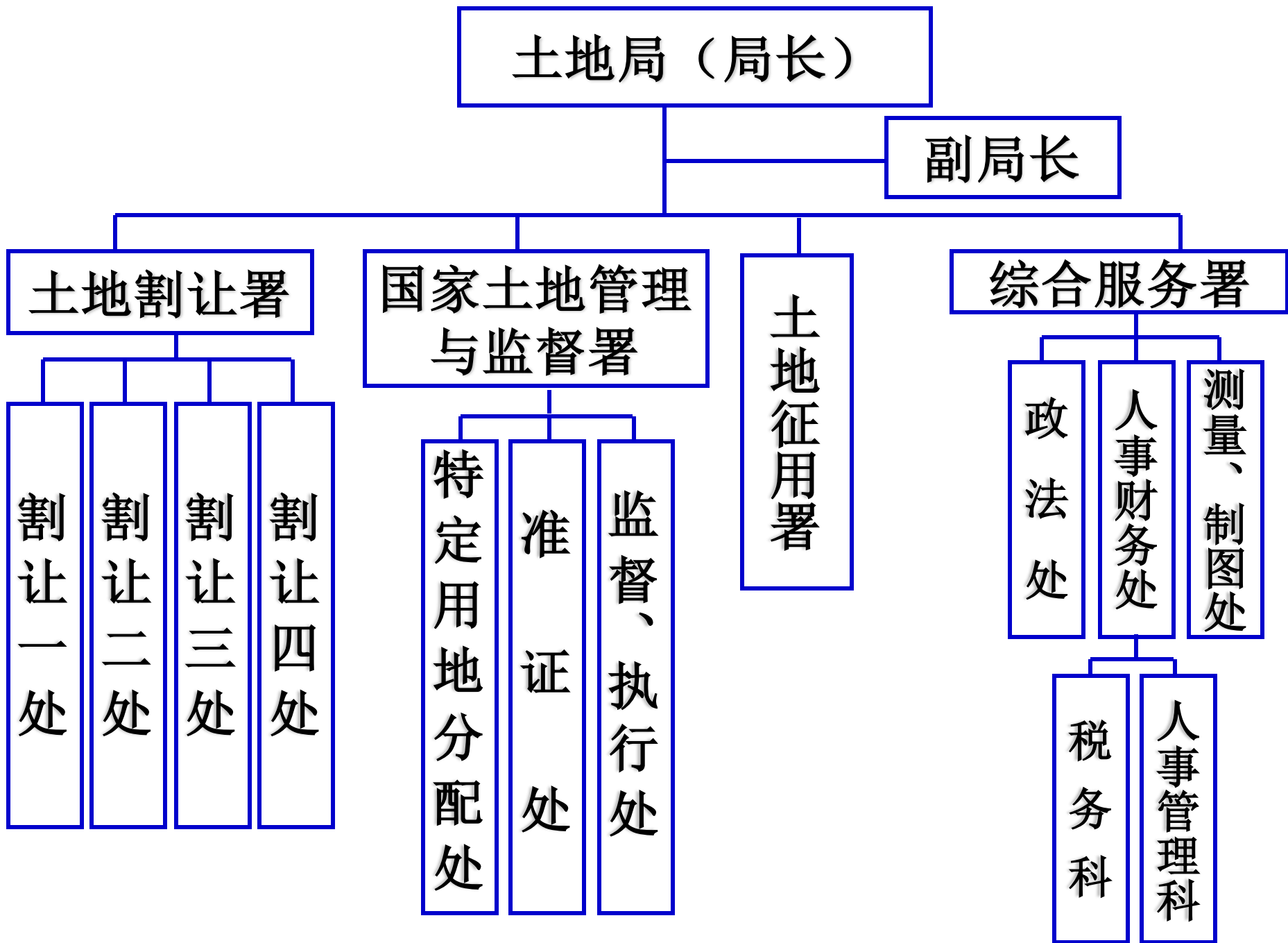
四、新加坡土地行政管理体制

新加坡土地局是一个**有权威**的行政管理机构，他代表政府对全国土地实行统一管理。

通过制定政策、法规、计划、规划从**宏观上**对土地进行管理；

通过出让国有土地、征用私人土地、监督和处理违法占地和用地以及征收地税等**微观手段**管理土地。

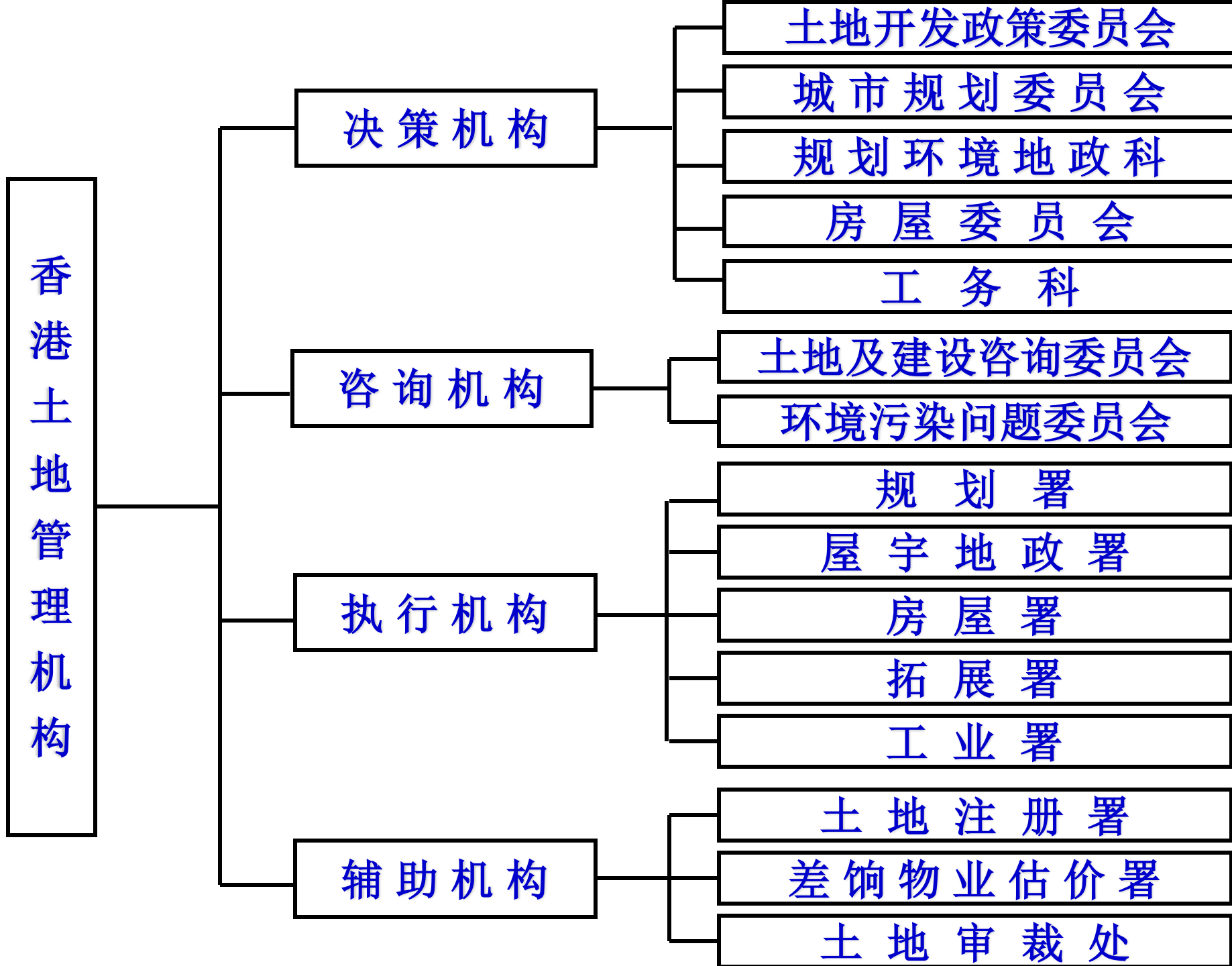
是对土地一统到底、实施全面管理的综合性管理机构。



第二节 部分国家或地区土地行政管理体制

五、中国香港特别行政区土地行政管理体制

香港土地管理机构是整个香港行政机构的一个组成部分，涉及较多部门，**没有设立独立的专门机构**。将香港有关土地的机构按其职能可以划分为**决策机构、咨询机构、执行机构和辅助机构**四大类。



第三节 中国土地行政管理体制

一、中国土地行政管理机构设置

新中国成立至今，土地行政管理机构和管理体系经历了统一、分散、再统一三个阶段。

新中国成立初期，土地管理机构沿用旧政府的体制：由地政局统管全国城乡地政地籍工作。

（统一）

这一时期土地管理工作以地权行政为主，对全国土地进行清丈、划界、定桩、登记、颁发土地证等。

第三节 中国土地行政管理体制

土地改革任务完成后，撤销了地政局，1954年在农业部设置土地利用总局，以土地利用为中心开展土地管理工作。

1956年成立农垦部，主管全国荒地勘测调查和垦荒工作。

国营农场土地利用规划归农垦部承办，水利部牵头，农、林两部协作主管。

第三节 中国土地行政管理体制

城市建设及用地规划、设计工作由城镇部门主管。

国家建设用地的征用审批工作，可因地制宜由城建或农业部门承办。

至此，土地管理工作完全被部门分散管理体制代替，形成各自为政、政出多部的管理局面（分散）

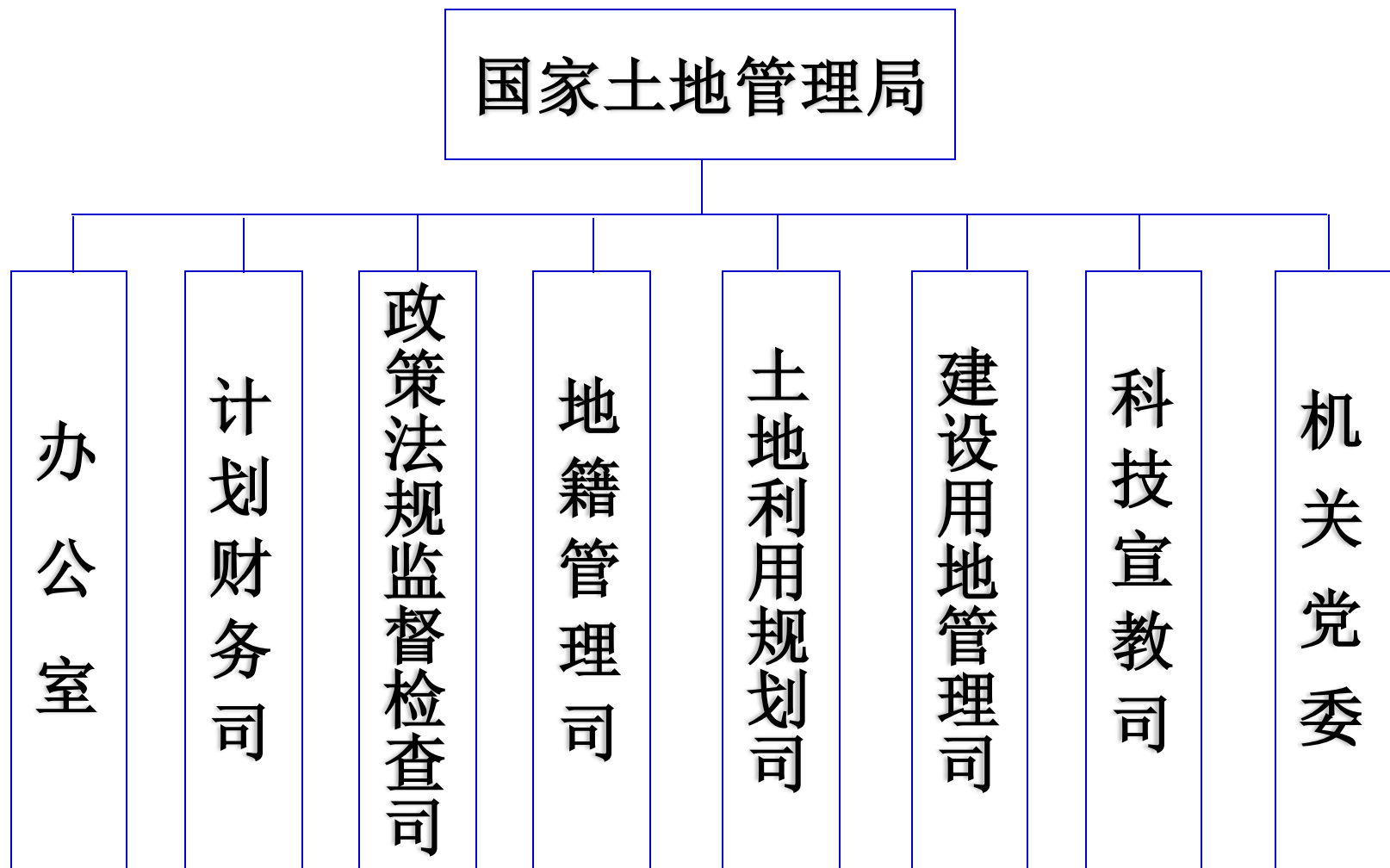
第三节 中国土地行政管理体制

1982年，国务院进行机构改革，在**农牧渔业部**设立**土地管理局**，行使国务院授权归口管理全国土地的职能。统一的行政管理机构已见雏形。

1986年，直属国务院的**国家土地管理局**成立，土地管理工作进入依法、统一、全面、科学管理的新阶段。（再统一）

各级政府相继成立了省、市、县、乡土地行政管理机关——**五级管理网络**。

第三节 中国土地行政管理体制



第三节 中国土地行政管理体制

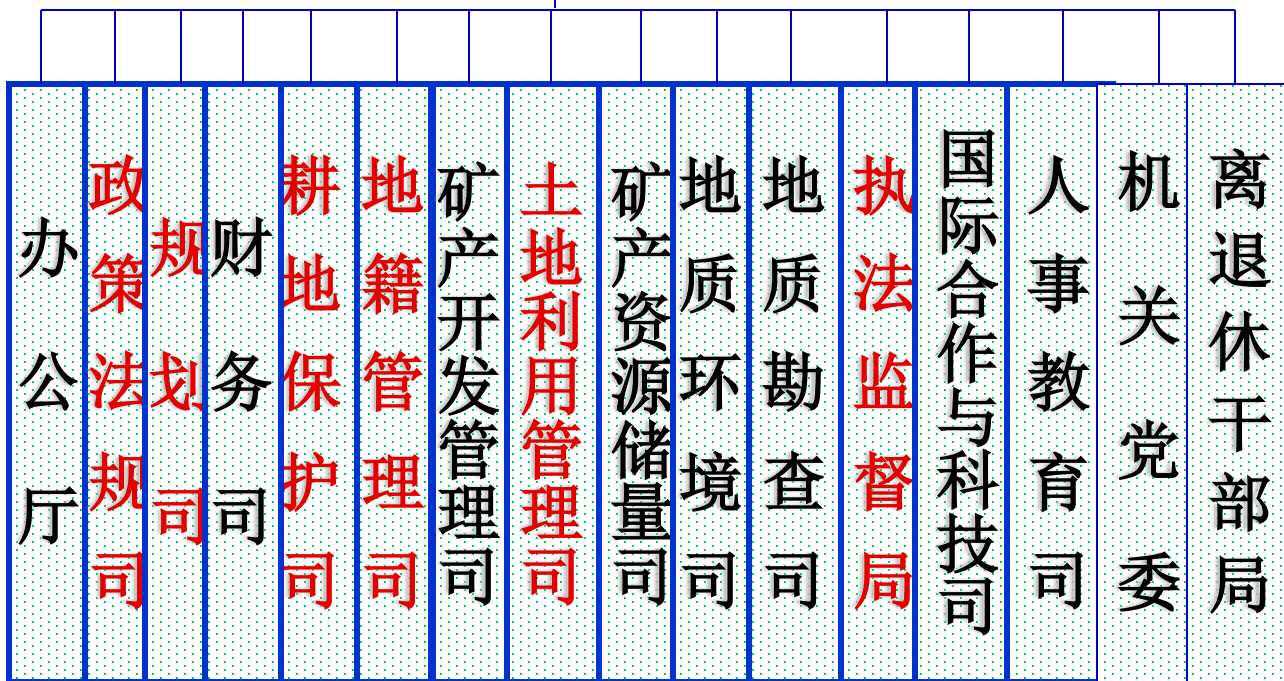
1998年，国务院进行机构改革，由地质矿产部、国家土地管理局、国家海洋局和国家测绘局共同组建**国土资源部**。

国土资源部属于国务院的组成机构，依据国土资源部机关的职责，国土资源部设14个职能司局。

第三节 中国土地行政管理体制

中华人民共和国国土资源部

国土资源部机关



国家测绘局
国家海洋局

派驻机构

纪检组
检查局

直属单位

第三节 中国土地行政管理体制

二、土地行政管理机构的职能

国土资源部主要职能：

(1)拟定法律法规，发布规章，拟定政策，制定技术标准、规程、规范 and 办法

拟定有关法律法规，发布土地资源、矿产资源、海洋资源(农业部负责的海洋渔业资源除外，下同)等自然资源管理的规章；依照规定负责有关行政复议；研究拟定管理、保护与合理利用土地资源、矿产资源、海洋资源政策；制定土地资源、矿产资源、海洋资源管理的技术标准、规程、规范 and 办法。

第三节 中国土地行政管理体制

(2)各种规划编制组织、参与申报与实施

组织**编制和实施**国土规划、土地利用总体规划和其他专项规划；**参与报**国务院审批的城市总体规划的审核，指导、审核地方土地利用总体规划；组织矿产资源、海洋资源的**调查评价**，**编制**矿产资源 and 海洋资源保护与合理利用规划、地质勘查规划、地质灾害防治和地质遗迹保护规划。

第三节 中国土地行政管理体制

(3) 执法监督检查

监督检查各级国土资源主管部门行政执法和保护土地、矿产、海洋资源所有者和使用者的合法权益，承办并组织调处**重大权属纠纷**，**查处重大违法案件**。

第三节 中国土地行政管理体制

(4)耕地保护

拟定实施耕地特殊保护和鼓励耕地开发政策，实施农用地用途管制，组织基本农田保护；指导未利用土地开发、土地整理、土地复垦和开发耕地的工作，确保耕地面积只能增加、不能减少。

第三节 中国土地行政管理体制

(5)地籍管理

制订地籍管理办法，组织土地资源调查、地籍调查、土地统计和动态监测；指导土地确权、城乡地籍、土地定级和登记等工作。

第三节 中国土地行政管理体制

(6) 土地使用权流转

拟定并按规定组织实施土地使用权出让、租赁、作价出资、转让、交易和政府收购管理办法；**制订**国有土地划拨使用目录指南和乡(镇)村用地管理办法；**指导**农村集体非农土地使用权的流转管理。

第三节 中国土地行政管理体制

(7) 地价评估与管理

指导基准地价、标定地价评测，审定评估机构从事土地评估的资格，确认土地使用价格；**承担**报国务院审批的各类用地的审查、报批工作。

第三节 中国土地行政管理体制

(8)地质环境管理

组织监测、防治地质灾害和保护地质遗迹；依法管理水文地质、工程地质、环境地质勘查和评价工作，监测、监督防止地下水的过量开采与污染，保护地质环境；认定具有重要价值的古生物化石产地、标准地质剖面等地质遗迹保护区。

第三节 中国土地行政管理体制

(9)矿产资源勘查与产权管理

依法**管理**矿产资源探矿权、采矿权的审批登记发证和转让审批登记；依法**审批**对外合作项目用地；承担矿产资源储量管理工作，管理地质资料汇总；依法**实施地质勘查行业管理**，**审查确定地质勘查单位的资格**，**管理地勘成果**；按规定管理矿产资源补偿费的征收和使用。**审定评估机构**从事探矿权、采矿权评估的资格，确认探矿权、采矿权评估结果。

第三节 中国土地行政管理体制

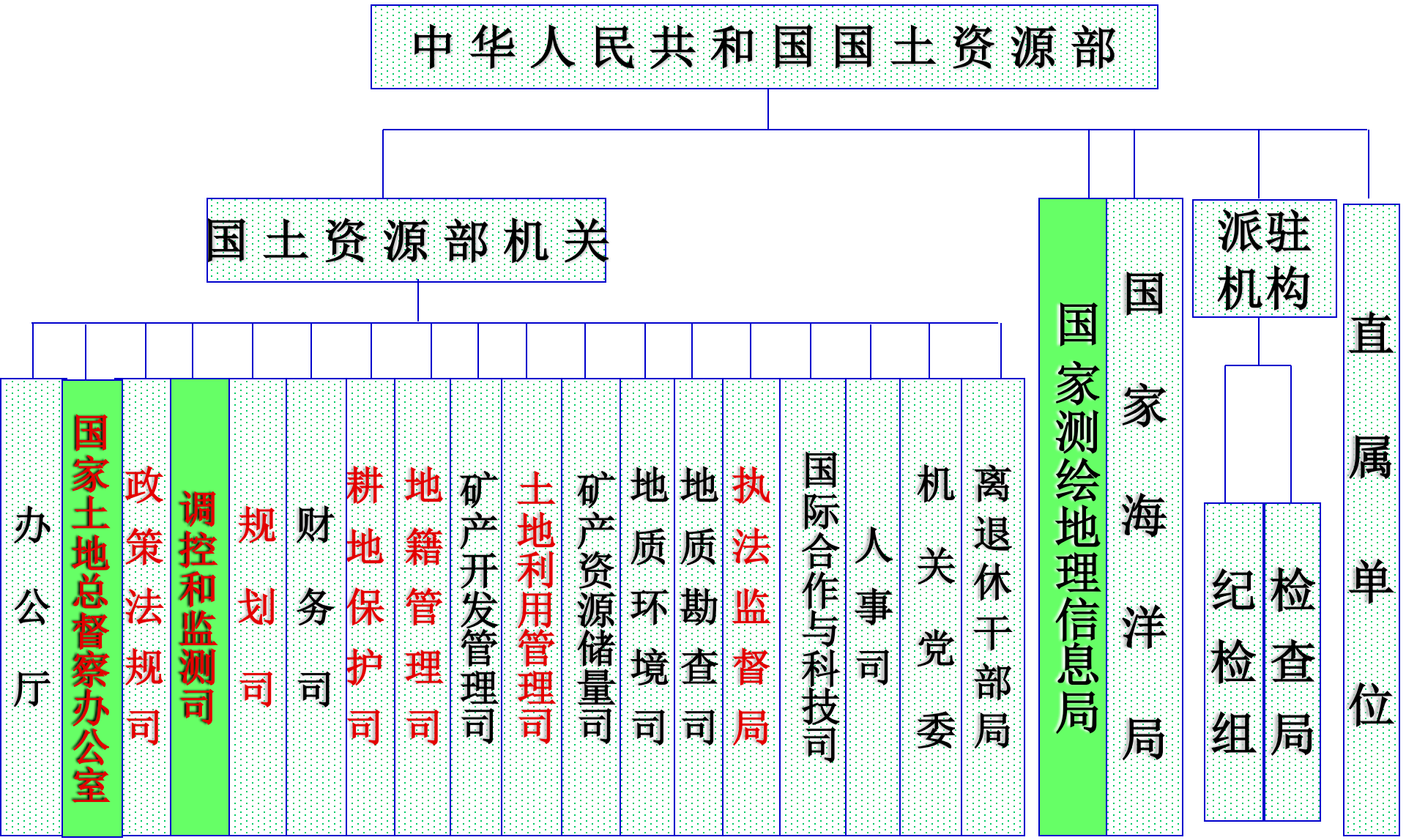
2006年，建立国家土地督察制度。

在国土资源部设立国家土地总督察及其办公室。

2008年，《国务院关于机构设置的通知》，对国土资源部职责进行调整。

国土资源部有16个职能司局（增设 调控和监测司）。

第三节 中国土地行政管理体制



第三节 中国土地行政管理体制

职责调整：

取消国务院规定的取消行政审批事项

取消相关职能技能鉴定、颁证职责

科技成果转化职责交给事业单位和社会中介

土地评估、矿业权评估、矿产资源储量评审

机构和人员资质认定职责交给行业协会

加强土地供需调控和总量平衡 等

第三节 中国土地行政管理体制

调整后国土资源部职责：

- 1.保护和合理利用国土资源
- 2.规范国土资源管理秩序
- 3.优化配置国土资源
- 4.规范国土资源权属管理
- 5.耕地保护
- 6.准确提供土地利用各种数据

第三节 中国土地行政管理体制

调整后国土资源部职责：

7.节约集约利用土地资源

8.规范国土资源市场秩序

9. 国土资源开发管理

10.资源征收收益使用、管理，参与宏观调控

第三节 中国土地行政管理体制

2018年3月，组建自然资源部

不再保留国土资源部、国家海洋局、国家测绘地理信息局。

将国土资源部的职责，国家发展和改革委员会的组织编制主体功能区规划职责，住房和城乡建设部的城乡规划管理职责，水利部的水资源调查和确权登记管理职责，农业部的草原资源调查和确权登记管理职责，国家林业局的森林、湿地等资源调查和确权登记管理职责，国家海洋局的职责，国家测绘地理信息局的职责整合。

- **自然资源部的主要职责是：**
- **（一）履行全民所有土地、矿产、森林、草原、湿地、水、海洋等自然资源资产所有者职责和所有国土空间用途管制职责。**
- **（二）负责自然资源调查监测评价。**
- **（三）负责自然资源统一确权登记工作。**
- **（四）负责自然资源资产有偿使用工作。**
- **（五）负责自然资源的合理开发利用。**
- **（六）负责建立空间规划体系并监督实施**
- **（七）负责统筹国土空间生态修复。**

- （八）负责组织实施最严格的耕地保护制度。
- （九）负责管理地质勘查行业和全国地质工作。
- （十）负责落实综合防灾减灾规划相关要求，组织编制地质灾害防治规划和防护标准并指导实施。
- （十一）负责矿产资源管理工作。
- （十二）负责监督实施海洋战略规划和发展海洋经济。
- （十三）负责海洋开发利用和保护的监督管理工作。
- （十四）负责测绘地理信息管理工作。

- （十五）推动自然资源领域科技发展。
- （十六）开展自然资源国际合作。
- （十七）根据中央授权，对地方政府落实党中央、国务院关于自然资源和国土空间规划的重大方针政策、决策部署及法律法规执行情况督察。
- （十八）管理国家林业和草原局。
- （十九）管理中国地质调查局。
- （二十）完成党中央、国务院交办的其他任务。
- （二十一）职能转变。

自然资源部机构设置

- 内设机构
- 国家林业和草原局
- 中国地质调查局
- 派出机构
- 直属单位

内设机构（27个部门）

办公厅	综合司	法规司	自然资源调查监测司	自然资源确权登记局
自然资源所有者权益司	自然资源开发利用司	国土空间规划局	国土空间用途管制司	国土空间生态修复司
耕地保护监督司	地质勘查管理司	矿业权管理司	矿产资源保护监督司	海洋战略规划与经济司
海域海岛管理司	海洋预警监测司	国土测绘司	地理信息管理司	国家自然资源总督察办公室人事司
执法局	科技发展司	国际合作司	财务与资金运用司	人事司
机关党委	离退休干部局			

第三节 中国土地行政管理体制

三、土地行政垂直统管体制

（一）土地行政垂直统管体制的概念和内容

土地行政垂直统管体制是指土地行政管理部门，下级部门直接受上级业务主管部门领导。

2003年底，我国实行省以下土地管理部门垂直管理体制

2004年4月，国务院下发《关于做好省以下国土资源管理体制改革的有关问题的通知》（国发【2004】12号）

第三节 中国土地行政管理体制

20世纪80年代中期，面临第一次圈地浪潮，我国自上而下成立了城乡统一管理的土地管理机构。

90年代，面对第二次圈地浪潮，建设用地的主要审批权开始上收到中央和省级政府，实行集中化的分级管理。

本次垂直统管体制改革，实现土地管理机构人事权的上收，在省以下垂直管理。

第三节 中国土地行政管理体制

土地行政垂直统管体制包括以下内容：

1.进一步理顺了省级以下国土资源行政管理体制

市（州、盟）、县（市、旗）国土资源主管部门是同级人民政府的工作部门，其机构编制仍由同级人民政府管理；地区国土资源主管部门的机构编制仍由行署管理。市辖区国土资源主管部门的机构编制上收到市人民政府管理，改为国土资源管理分局，为市国土资源主管部门的派出机构。乡（镇）国土资源管理所的机构编制上收到县（市、旗）人民政府管理，县（市、旗）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管理所，为县（市，旗）国土资源主管部门的派出机构。

第三节 中国土地行政管理体制

2.完善土地利用总体规划编制和审批管理体制

省级人民政府要依照法律规定严格做好本级土地利用总体规划的编制和省级以下土地利用总体规划的审批工作，完善对设区的市和自治州人民政府审批乡（镇）土地利用总体规划的授权管理体制。经依法授权的设区的市、自治区人民政府审批乡（镇）土地利用总体规划的，**必须事先将建设用地规模、新增建设占用耕地指标、基本农田保护指标、土地用途分区图等内容，报省级人民政府核定，规划经批准后，报省级人民政府国土资源主管部门备案；**乡（镇）土地利用总体规划的修改或调整，涉及改变规划规定内容的，**必须报省级人民政府批准。**省级以下各级人民政府要依法做好本级土地利用总体规划的编制和报批工作，**严格土地利用总体规划的实施管理，确保规划任务落实，严格保护耕地特别是基本农田。**

第三节 中国土地行政管理体制

3.强化省级政府及其国土资源主管部门的执法监察职能

省级人民政府及其国土资源主管部门要切实加强对于省级以下各级人民政府及其国土资源主管部门执行和遵守国土资源管理法律法规情况的监督检查，对于地（市、州、盟）、县（市、旗）人民政府及其国土资源主管部门违反国土资源管理法律法规的行为要直接查处，对大案要案要公开曝光。

地方各级人民政府及其国土资源主管部门要切实加强执法监察队伍建设，提高执法监察人员素质。要认真落实国土资源执法监察报告备案、动态巡查等各项制度，特别要加强对耕地保护的动态巡查，发现违法行为要及时制止和纠正并予报告，力争将破坏耕地、滥占耕地的行为控制在始发状态。

第三节 中国土地行政管理体制

4.提高认识，加强领导，抓好组织实施

改革省级以下国土资源管理体制，对于强化国土资源宏观调控能力，坚持用科学发展观指导国土资源工作，牢固树立节约资源的观念，培育人人节约资源的社会风尚，建立资源节约型国民经济体系和资源节约型社会，实现资源永续利用具有重要意义。

第三节 中国土地行政管理体制

(二) 实行土地行政垂直管理体制的原因

1. 耕地保护与建设用地的矛盾失衡

2. 中央政府与地方政府土地行政管理目标不一致

3. 现行土地管理机制运行问题

(1) 调整土地利用总体规划，绕开基本农田保护线。

(2) 按批次批准征地，管不住征地目的。

(3) 补办手续可以使非法用地合法化。

4. 地方政府违法用地普遍，土地冲突不断

第三节 中国土地行政管理体制

四、土地行政督察制度

省以下土地垂直管理体制在我国土地行政纵向五级管理链条中出现了中央与省级之间缺失的一环。

通过构建国家土地总督察制度，向地方派驻土地督察专员，直接向中央负责。

土地督察专员对包括省一级在内的地方国土资源管理部门的人事任免、土地管理执法享有弹劾、否决、督办、检查和人员调动大权

较好弥补了土地垂直管理体制中这一缺失。

国家自然资源总督察办公室

- 完善国家自然资源督察制度，拟订自然资源督察相关政策和工作规则等。指导和监督检查派驻督察局工作，协调重大及跨督察区域的督察工作。根据授权，承担对自然资源和国土空间规划等法律法规执行情况的工作。
- 下设**9个土地督察局**：北京局、沈阳局、上海局、南京局、济南局、广州局、武汉局、成都局、西安局、

第三节 中国土地行政管理体制

土地总督察制度并非长效的土地监管机制

- 1.国家土地总督察制度是一种内部监督，在法制化程度很低的情况下，监督效力受很大影响
- 2.要注意事前监督
- 3.对督察专员的监督存在问题
- 4.权力边界不清或职能交叉
- 5.与世界机构日益扁平化、网络化的趋势不符

第二章 复习思考题

- 1、土地行政管理体制的概念及构成。
- 2、土地行政管理组织特征、种类
- 3、简述土地行政管理体制的主要模式及各自的优缺点

本章结束