

土地行政管理学

第四章 土地行政执行



第四章 土地行政执行

土地行政管理的任务就是有效地实现国家对土地利用的当前利益和长远目标。

国家意志的形成属于政治活动，但将国家土地管理意志转化为政府目标则是通过土地行政决策来实现的，而土地行政目标的实现则必须通过实施土地行政决策，亦即执行土地行政决策。

第四章 土地行政执行

在土地行政管理活动中，从土地行政**决策形成**到土地行政决策**目标实现**为止，存在着将土地行政决策目标付诸施行的经常性活动。

土地行政执行有许多**自身内在的规定性和特点**，同时又**受到许多因素的影响**，必须遵循一定的程序与原则，依靠一定的手段和方式，凭借一定的权力保障及对权力的控制。

第四章 土地行政执行

★第一节 土地行政执行的特征及影响因素

★第二节 土地行政执行的过程与原则

★第三节 土地行政执行的手段及方式

★第四节 土地行政执行的权力保障
及对权力的控制

第一节 土地行政执行的特征及影响因素

一、土地行政执行的概念

土地行政执行（或称土地行政行为、土地行政实施）是国家土地行政机关及其行政人员贯彻、实现土地行政决策以达到预期目标的全部活动或整个过程。

土地行政执行：贯彻执行土地行政决策本身（狭义）

土地行政执行：达到行政目标的全部活动和整个过程。
包括执行决策、决策调整和评估等（广义）

第一节 土地行政执行的特征及影响因素

土地行政执行和决策既相互联系、又相互区别

土地行政决策是土地行政执行的前提和方向

土地行政执行是土地行政决策的后续活动。

两者是土地行政管理过程中两个不同阶段的活动，其内容、要求和方法均不相同。

第一节 土地行政执行的特征及影响因素

土地行政决策注重于目标与方案的分析和研究，强调决策的科学性和正确性，是解决土地行政机关“干什么”、“干不干”和“能不能干”的问题；

土地行政执行则注重方案的实施和目标的实现，是解决土地行政机关“怎样干”、怎样执行和落实政策的问题，往往采用行政命令的方法、说服教育的方法及经济、法律的方法。

第一节 土地行政执行的特征及影响因素

二、土地行政执行的意义

1. 是检验国土资源部门及工作人员**执行能力**强弱的重要标准；
2. 是土地**政策目标**能否实现的重要保证
3. 是检验土地行政**决策正确**与否的重要标准
4. 是**完善土地决策**的重要途径

第一节 土地行政执行的特征及影响因素

三、土地行政执行的八个特点

1. 目的性 达到决策目标

2. 经常性 如土地调查、土地登记、土地统计等。

3. 连续性

4. 强制性

对于土地行政对象来说，土地行政执行的**强制性同说服教育**是相辅相成的，以**说服教育为主，强制命令为辅**，但不能忽视强制的作用。

一般而言，**强制**分为三种，即**人身强制、财物强制、行为强制**。

第一节 土地行政执行的特征及影响因素

5. 时效性 做到迅速、果断，其时效性很强

6. 决断性 迅速决断的活动。

7. 灵活性 因时、因地制宜

8. 层次性 上层的执行重在指挥，基层的活动主要是具体操作。

第一节 土地行政执行的特征及影响因素

四、影响土地行政执行的因素

1. 土地行政任务方面的影响因素

土地行政任务有轻有重、有大有小、有难有易、有缓有急、有宏观有微观、有抽象有具体。完成任务所需人、财、物的数量各不相等，所遇阻力也各不相同，因而在土地行政执行过程中涉及的机关和人员及所要完成的工作量等都会有所差别。

第一节 土地行政执行的特征及影响因素

2. 土地行政执行主体方面的影响因素

从行政机构来看，其设置是否合理、组织结构是否完善、权责体系是否统一、信息传递是否灵通等，都直接影响土地行政执行。

从土地行政人员来看，其一是领导者。其二是一般执行人员。

不同层级的土地行政执行主体也影响着土地执行，每一级在执行时都会更多地考虑自身的利益，这就增加了土地执行的复杂性和难度。

第一节 土地行政执行的特征及影响因素

3. 土地行政执行客体方面的影响因素

土地行政执行的客体不仅包括土地行政的相对人（单位和个人），而且还包括地方各级人民政府。

土地使用者的文化程度、知识水平、政策水平、承受能力等都与土地行政执行有很大关系。

土地所有者的责权利、土地管理的目标、土地管理者的能力和水平等都会影响土地行政执行。

第一节 土地行政执行的特征及影响因素

4. 土地行政环境方面的影响因素

从广义上来说，土地行政环境包括自然环境、文化环境、经济技术环境、政治环境，甚至工作环境。

每项土地行政任务所面临的环境都不可能完全一致，在土地行政执行过程中，就必然要表现出差异。

第二节 土地行政执行的过程与原则

一、土地行政执行的过程

土地行政执行的过程是具有阶段性的。

从土地行政决策最后确定并付诸实施时起，到土地行政目标最终实现为止，整个过程大体可分为三个阶段，即准备阶段、实施阶段和总结阶段。

第二节 土地行政执行的过程与原则

(一) 土地行政执行的准备阶段

准备是土地行政执行的第一阶段，土地行政执行的准备通常包括：

1、组织准备

2、思想准备

3、计划准备

4、物质准备

5、技术准备

第二节 土地行政执行的过程与原则

(二) 土地行政执行的实施阶段

土地行政**实施阶段**是土地行政执行过程中最关键的阶段，也是**实质性的**阶段。

在这一阶段，各项工作进入了运行之中，真正意义上的土地行政执行才算开始。

实施阶段是一个复杂多变的动态过程，由若干具体环节组成，主要包括**指挥、控制、沟通、协调**等。其**目的**在于使土地行政决策在执行过程中做到**指挥有术、控制有力、沟通有效、协调有方**，确保决策的顺利实施。

第二节 土地行政执行的过程与原则

1.指挥 是指土地行政领导者按照既定的目标和计划，对所属下级的土地行政管理活动进行指导，以实现土地行政目标的行为。

土地行政指挥是执行的主要环节之一，也是土地行政领导的重要职能。

土地行政指挥水平的高低、艺术的好坏，关系着执行的成败，决定执行的效果。

正确有效的指挥（1）指挥统一，力避多头指挥；（2）指挥要明确，针对性强；（3）指挥始终如一；（4）指挥要适时，灵活。

第二节 土地行政执行的过程与原则

2.控制 指土地行政领导者和工作人员为了

掌握所辖领域内工作局势和进程，以行动计划为标准，衡量计划完成情况，纠正计划执行中的偏差，确保土地行政决策目标实现的行政管理活动。

土地行政控制是土地行政执行中的又一重要环节，也是完成土地行政执行计划的主要手段。

第二节 土地行政执行的过程与原则

控制与指挥相互联系、相互补充。

指挥是通过下达指令、布置任务来启动和推进计划的开展

控制则是通过检查、监督、反馈来落实和保证计划的完成。

如果失去控制，执行过程中就会形成放任自流、马虎行事、阳奉阴违、“上有政策，下有对策”的状况。

第二节 土地行政执行的过程与原则

土地行政控制的过程主要有三步，即确定标准、衡量成效、纠正偏差。

确定标准是控制过程的起点，是第一步；是督促检查、发现错误、纠正偏差的依据。

衡量成效就是根据确定的标准，全面、客观地检查衡量实际成效是否与标准相一致，找出执行中出现的偏差，以便及时纠正。

纠正偏差就是根据衡量结果，采取必要的措施和手段，纠正实际执行过程中的偏差，保证执行工作按原计划标准完成。

第二节 土地行政执行的过程与原则

3.沟通是土地行政组织和人员相互之间及外部之间交流思想、互通信息、增进了解、统一认识的活动。

土地行政沟通是土地行政决策的先决条件，正确的决策来源于大量的信息交流；

是土地行政指挥的必经之路，任何指挥活动都离不开指示命令的上传下达；

第二节 土地行政执行的过程与原则

是土地行政协调的重要工具，只有沟通思想，人们才能紧密配合，协调一致；

它是土地行政控制的重要依据，通过信息反馈才能检查实施情况、纠正偏差行为。

此外，它可以消除相互间的意见分歧、减少冲突和摩擦，改善人际关系，鼓舞士气，堵塞小道消息，防止思想混乱。

第二节 土地行政执行的过程与原则

4.协调指土地行政组织或领导运用各种措施和办法，调节本系统各组成部分及其工作人员之间的关系，使之相互配合，以便共同实现土地行政目标的行为。

土地行政沟通和协调相互联系着，**土地行政沟通是土地行政协调的前提和手段**，**土地行政协调是土地行政沟通的目的和结果**。**沟通达到思想统一**，**协调取得行动一致**。

第二节 土地行政执行的过程与原则

土地行政协调有广义、狭义之分

广义的协调不仅包括土地行政组织内部的协调，而且包括外部的协调；

狭义的协调专指土地行政组织内部纵横各方面的协调。

总之，土地行政协调包括本单位内的协调、上下级单位的协调以及与其他单位的协调。如同级土地行政部门间的协调，上下级土地行政组织的协调，土地行政组织与房产、规划、农业、环保等部门的协调。

第二节 土地行政执行的过程与原则

在协调过程中，应坚持几个基本原则：

首先是统筹兼顾的原则。处理好整体与局部、重点与非重点、眼前利益与长远利益。

其次是求同存异原则。要寻找协调对象之间的一致性、共同点和共同利益。不搞一刀切。

再次是客观公正原则。协调双方关系时，必须依据法律，遵循制度。信守原则，以公共利益为出发点，秉公办事。

第二节 土地行政执行的过程与原则

(三) 土地行政执行的总结阶段

土地行政执行的总结，就是对已经做过的工作，包括计划目标、任务完成情况等进行全面、仔细的回顾、检查、考核、评价。总结是土地行政执行的最后阶段，其目的是肯定成绩，吸取教训，积累经验，以便今后提高土地行政执行的水平。

第二节 土地行政执行的过程与原则

1. 土地行政执行总结的基本内容

(1)考核 即对土地行政执行情况进行全面考查核实。要采用定性、定量相结合的方法，依据土地行政决策目标和执行计划，从数量、质量、速度、效果、效率等方面，验证执行结果是否达到了计划指标，是否落实了有关政策，是否取得了较好的社会效益和经济效益。

第二节 土地行政执行的过程与原则

(2)评定 即在考核的基础上，对土地行政执行的情况做出实事求是的评定，肯定成绩，找出问题。评定要有一定的标准，对于不同部门或不同岗位应有不同的标准和要求，以便评定工作客观公正，科学合理，起到鼓励先进，鞭策后进，提高工作效率的作用。

第二节 土地行政执行的过程与原则

2. 土地行政执行总结应注意的问题

(1)总结要充分发扬民主，坚持走群众路线。

(2)领导要亲自动手，提高总结质量。

(3)要着眼于未来的工作。

第二节 土地行政执行的过程与原则

3. 我国土地行政执行过程中存在的问题和对策

(1)我国有些土地行政决策可操作性不强。

由于我国土地行政决策的体制、机制及土地行政领导等多方面的原因，使得有些土地行政决策目标脱离实际，从而影响了土地行政执行效果。

第二节 土地行政执行的过程与原则

(2)土地行政执行中的“中梗阻”。

在土地行政执行过程中，常常会出现“上有政策，下有对策”的现象，主要是由于土地行政执行的多层次性，各层级只顾自己的眼前利益，特别是地方政府，从而钻决策空子，阻碍决策的执行，甚至违反法律、政策的规定，违法用地，越权批地，先斩后奏，导致国家土地的收益流失。

第二节 土地行政执行的过程与原则

(3)土地行政执行中的“脱型”、“走样”。

在土地行政执行过程中，由于土地行政执行人员的素质差，“脱型”、“走样”的现象普遍存在，成为土地行政执行中的一大障碍。有相当一部分土地行政人员素质较差，对土地行政决策缺乏科学的认识和足够的重视，在执行过程中随心所欲，导致基层违法用地者多是地方领导和私营业主的现象。

第二节 土地行政执行的过程与原则

(4)土地行政执行中缺少必要的手段。

土地行政管理部门对于违法占有行为的行政处罚方式主要是**拆除、没收，并处罚款**。但没有必要的执行手段，**对地方政府违法难以调查**，也无行政处分权，使得土地管理独立执法非常有限，需要公安、法院、行政监察等部门予以配合。

第二节 土地行政执行的过程与原则

(5)土地行政执行中的低效率。

在土地行政执行过程中，由于组织结构不合理、审批的层次多、手续复杂、执行人员素质差、土地行政组织领导水平低等原因，低效率也较普遍，严重制约着土地行政执行的效果。

第二节 土地行政执行的过程与原则

(6)土地行政执行力不够。

客观上，我国经济社会连续几十年高速发展，新情况、新问题层出不穷。

主观上，国地资源部门大部分工作人员工作能力远远不能适应不断变化的着的形式，还有一些人工作责任心不强，得过且过。

执行力不够，也是长期以来形成的一些机关工作习惯、观念等有关，认为“无过便是功”，“多干多错、少干少错”等

第二节 土地行政执行的过程与原则

对策：

(1) 要加强土地行政决策的**科学性**，增加土地行政决策的**可操作性**；

要用90%的时间进行调查，用10%的时间进行决策。充分认识实际，才能确保决策的科学性和可行性

第二节 土地行政执行的过程与原则

(2) 协调好条条块块各方面的利益关系，
保证决策执行的畅通无阻；

虽然我国实行了土地督察制度和省以下垂直领导，但这种体制改革也只是过渡性的，各方利益关系没理顺。政府及部门的垂直方向和横向间冲突时常发生，**关键就是利益关系的冲突**，因此，只有理顺他们的利益关系，才能保证行政执行的畅通无阻。

第二节 土地行政执行的过程与原则

(3) 提高土地行政执行人员的素质，优胜劣汰，提高广大执行人员的积极性；

聘任制公务员在广东一带较早有过试点，深圳在2007年开始试点，2010年1月起，深圳实行所有新进入行政机关的公务员一律实行聘任制，2012年江苏、河南、四川、湖北等地试点聘任制公务员制度。

第二节 土地行政执行的过程与原则

(4) 进一步增强执行力

增强执行力，是对从事国土资源工作的人
胜任本职工作的要求，履行好管理职责的要求，
保障科学发展的要求

必须树立责任意识、忧患意识和
服务全局意识

.....

第二节 土地行政执行的过程与原则

(5) 进一步健全土地行政执行手段，减少审批环节，简化审批手续，努力提高土地行政执行效率。



第二节 土地行政执行的过程与原则

二、土地行政执行的原则

土地行政执行的原则，是指对整个土地行政执行活动起指导和规范作用的基本准则，它是对土地行政执行过程中客观规律的概括和总结，具有普遍的指导意义。

为了保证土地行政执行决策目标的准确实施，应遵循以下主要原则：

第二节 土地行政执行的过程与原则

(一) 忠实决策目标的原则

土地行政**决策阶段**的要求是做出**准确无误**的决策，土地行政**执行阶段**的要求是**不折不扣**地执行决策

再好的决策，如果不能正确地贯彻执行，就会“脱型”、“走样”，就**等于没有决策**。

因此，土地行政执行的每个阶段，每一个环节，都要服从于决策目标。

第二节 土地行政执行的过程与原则

每一个执行人员都必须充分**理解**和**掌握**土地行政**决策**，在**思想上、行动上和决策目标上保持一致**。

即使执行的措施、方式和步骤有所变动，但**目标始终如一**。

如外界环境发生变化必须改变决策目标时，也应由土地决策机构作出决定进行修正。土地行政执行系统只能反映情况，提出建议，如不被采纳，仍需忠实执行。

第二节 土地行政执行的过程与原则

(二) 原则性与灵活性相结合的原则

原则性是要忠实于土地决策要求，不折不扣地完成土地行政决策目标，即忠实于决策目标原则。

由于各地区、各部门的情况千差万别，各具特点，因此，土地行政执行时既要忠实于土地行政决策不走样，又要灵活地实施决策。只有将两者结合、**统一起来**，才能使土地行政决策得到很好的贯彻执行。

第二节 土地行政执行的过程与原则

(三) 执行与创新相结合的原则

土地行政执行是将土地行政决策与实践相结合的过程，是检验决策是否正确，修正、评估决策的活动。

土地行政执行既要坚定地坚持决策目标，又要在执行过程中，根据实际情况的变化，**在执行手段和方法上有所创新。**

要具体问题具体分析，因时因地地创造性地采取**新的对策和方法**，将土地行政决策指令转变为具体的执行行动，使决策方案有效地得以落实。

第二节 土地行政执行的过程与原则

(四) 周密计划的原则

土地行政执行也是一个系统工程，涉及土地行政过程的许多方面和环节，牵涉到土地行政部门内外的许多部门和人员，必须有周密细致的计划，才能使各个方面有机结合，使各项工作有条不紊地进行。

土地行政执行中要抓住主要矛盾，分清轻重缓急，安排好工作次序。还要注意协调好各方面的关系，合理分工，互相协作，使各项具体任务围绕中心工作展开，忙而不乱，紧张有序。

第二节 土地行政执行的过程与原则

(五) 时效原则

时效原则是指土地行政执行必须**及时、高效**，不能拖拖拉拉，积压欠账，使之失去时机，贻误大事。

一般来说，土地行政执行越迅速，效率越高。当然，也不能操之过急，而应以最少的人力、物力、财力的投入，保质保量、准确圆满地实现土地行政决策目标。

第三节 土地行政执行的手段及方式

土地行政执行的手段及方式是指土地行政组织和人员，为了完成行政任务而在开展行政工作时所采取的措施、方法和手段。

是达到土地行政目标的途径

是土地行政主体作用于土地行政客体的桥梁；

是土地行政思想转变为土地行政实践的中介。

第三节 土地行政执行的手段及方式

土地行政基本方法包括强制性土地行政方法、经济方法、诱导性土地行政方法、土地行政责任方法等。

土地行政基本方法将随着土地制度改革、深化而系统化和科学化。

第三节 土地行政执行的手段及方式

一、强制性土地行政方法

(一) 行政指令方法

土地行政指令方法又简称为土地行政手段。

它是指土地行政主体依靠行政权力，凭借指挥与服从关系，运用命令、指示、规划、计划、规定、条例及规章制度等措施，依行政组织的系统和层次进行管理，对违反土地管理法律、法规的单位或个人给予行政处罚和行政处分等的方法。



第三节 土地行政执行的手段及方式

行政指令方法只有四个基本特征：

①权威性 它以权威和服从为前提，直接影响被管理者的意志和行为。

②强制性 上级发出的命令、指示、决定等，下级必须坚决执行，无条件服从。

③垂直性 强调上一层级对下一层级的直接控制和影响，横向结构之间的关系一般无约束力。

④具体性 行政指令的内容只对特定时间内的特定对象有效。

此外，行政命令方法还具有简便、灵活、能迅速发挥作用等特点。

第三节 土地行政执行的手段及方式

用行政指令的方法管理土地往往见效快，这对于加强耕地保护、合理利用土地具有十分重要的意义。

但也会存在以下问题：

(1) 过多地采取这一方法必然会严重限制相对人的积极性和创造性，形成主观臆断的形式主义领导，从而使行政违法和不当案件增加。

第三节 土地行政执行的手段及方式

(2) 由于行政方法具有封闭性，过多使用会主观地切断行政主体与相对人之间的客观联系，束缚相对人符合自身规律的活动和发展，不利于密切同人民群众的联系，这是违背管理初衷的。

第三节 土地行政执行的手段及方式

(3) 我国加入WTO后，其条约要求有比较完善的依法行政体制，政府行政过程必须是透明的和可预见的，要公开所有的政策和行政执法程序。如果过多地行使行政指令方法，不仅封闭了市场，而且成为“黑箱”操作和可能导致腐败的一个源头。

第三节 土地行政执行的手段及方式

恰当地运用行政方法，应遵循的基本原则：

(1)运用行政方法必须符合法律、法规要求

(2)运用行政方法必须符合事物运动发展客观规律的要求。

(3)运用行政方法必须全面、系统地考虑问题，兼顾相对人利益，防止不当行政行为出现。

(4)必须与法律方法、经济方法、思想教育方法相结合，取长补短或选择运用，提高行政效率。

第三节 土地行政执行的手段及方式

(二) 法律方法

土地行政的法律方法是指通过各种法律、法规和司法、仲裁的方式进行土地管理的方法。它应包括两个方面的内容：

一是制定法律和建立各种法规，并依据法律、法规进行土地行政。

二是注重相应的司法工作

目的在于通过实施国家土地法律、法规，调整土地管理关系和土地占有、使用、利用等关系。

第三节 土地行政执行的手段及方式

法律方法同样具有权威性和强制性，即一旦遭到相对人的对抗或拒绝，司法或行政机关有权强制相对人履行土地法律，服从土地法律。

与土地行政指令方法相比，法律方法还具有普遍性、稳定性和规范性的特点。

第三节 土地行政执行的手段及方式

普遍性 对一般人普遍适用，对其效力范围内的所有组织和个人均有同等的约束力。

规范性 内容十分严肃，用语极其严格，不能有歧义。法律面前人人平等，必须严格遵守，不得因人而异。

稳定性 法律法规的制定比较慎重、周密，涉及范围较大，一旦颁布就具有相对的稳定性，

法律方法比较适用于管理那些不断重复出现的现象。

第三节 土地行政执行的手段及方式

土地行政管理的法律方法主要形式有土地立法、土地行政司法、土地行政诉讼。

土地立法包括立法机构制定有关土地法律和法规及具有行政立法权限的行政机关为贯彻执行土地法律而制定的土地行政管理的规章制度。

第三节 土地行政执行的手段及方式

前者（立法机构制定有关土地法律和法规）如《宪法》、《民法》、《刑法》中关于土地的法律规定及《物权法》、《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《行政诉讼法》、《国家赔偿法》等一系列有关土地的法律法规。

后者（具有行政立法权限的行政机关制定的土地行政管理的规章制度）：

如国务院制定的《土地调查条例》、《耕地占用税暂行条例》、《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《行政复议法》；又如国家土地管理局制定的《划拨土地使用权管理暂行办法》、《土地估价机构管理暂行规定》、《土地违法案件处理暂行办法》等一系列部门规章。

第三节 土地行政执行的手段及方式

土地行政执法是指土地行政机关或组织依据法律、法规的具体事件和具体对象进行处理的土地行政行为。具体有土地行政许可、行政调解、行政仲裁、行政复议、行政处罚及土地纠纷的行政诉讼等。

第三节 土地行政执行的手段及方式

土地行政执法应该包括两个方面的含义：一是对行政对象依法管理，调解土地占有、使用、收益、处置之间的关系；另一方面是对土地行政人员和土地行政组织内部的监督和检查。如是否有越权批地行为、违章用地行为，或行政行为不当等。

第三节 土地行政执行的手段及方式

依法行政是土地行政的特点。

强化土地管理部门行政**执法的职能**，是提高土地管理的权威性、规范性的重要**手段和方法**。

为此，应健全土地立法，完善土地法制建设，为土地行政司法创造良好的**法律背景**。

我国在修改《刑法》时，增设了“**破坏耕地罪**”、“**非法批地罪**”和“**非法转让土地罪**”，这是我国土地立法的一个突破。

第三节 土地行政执行的手段及方式

二、经济方法

市场经济体制下的土地管理必须符合市场经济规律的要求，土地具有的资源和资产的双重性要求土地行政管理必须采取经济方法来调节土地的利用方式，约束土地利用的行为。

土地行政的经济方法是土地行政主体根据客观经济规律和物质利益原则，利用经济杠杆调节不同土地利用者之间的利益关系的管理方法。

第三节 土地行政执行的手段及方式

行政管理中的经济方法主要包括价格、税收、金融、财物、奖金、罚款等。

土地行政中的经济方法具有间接性、有偿性和关联性的特点，即不像行政指令和法律方法一样直接干预土地行政对象的行为，而是通过经济杠杆作用对其经济利益进行间接调节。

第三节 土地行政执行的手段及方式

国务院为加强和改善宏观调控，运用税收（城镇土地使用税、土地增值税、契税、耕地占用税）手段的调节作用。

为加强耕地保护18亿亩红线，2007年修订的《耕地占用税暂行条例》将税额标准提高4倍左右，并将外商投资企业和外国企业纳入其征收范围。

第三节 土地行政执行的手段及方式

在运用经济方法进行土地行政时，必须做到：

1.经济手段必须符合经济规律的要求。

2.必须坚持按劳分配原则，兼顾效益和公平

3.正确处理各种利益关系 运用经济方法既要利用物质利益原则，又要防止片面追求物质利益、一切“向钱看”的倾向，要把微观效率和宏观效益有机结合，兼顾国家、集体、个人三者之间利益，提倡局部利益服从全局利益，个别利益服从集体利益。

第三节 土地行政执行的手段及方式

三、诱导性土地行政方法

诱导性土地行政方法是以人为中心的人本主义的管理方法，它通过非强制性手段使土地行政组织和人员及土地行政对象自觉自愿地去完成土地行政工作和任务。

对于土地行政管理而言，仅用强制性的手段是不够的，必须将诱导性行政管理和强制性土地行政管理方法相结合。

第三节 土地行政执行的手段及方式

中国是一个人民民主专政国家，应强调以人为中心来管理土地。

诱导性行政管理方法的特点是通过宣传、教育、鼓励、激励、共同参与等手段来诱导人们理解、支持土地行政目的，使人们自觉自愿、积极主动地去实施土地利用和保护行为，完成土地行政任务。

第三节 土地行政执行的手段及方式

诱导性土地行政方法包括宣传教育、行为激励和参与管理等方法。

(一) 宣传教育法

对土地行政人员和土地行政对象进行宣传教育的主要内容包括法律法规宣传、政策宣传、政府行政目标的意义宣传等，使土地行政人员、土地行政对象理解和支持行政工作，自觉约束个人私利，协调个人行为与土地行政目标的关系。

第三节 土地行政执行的手段及方式

(二) 行为激励法

行为激励属于行为科学的范畴。它是通过有目的地设置一定的条件，从而激发人们的行为动机，产生有利于完成行政目标和任务的方法。

行为科学理论认为人们的需要产生动机，动机又导致行为的出现，行为的结果达到某种目的。

第三节 土地行政执行的手段及方式

行为激励的实质在于激发人的动力。具体包括以下不同的行为激励方式：

1. 目标激励 即根据土地行为人的物质和精神利益的正当需求，设置一定目标，诱导行为人符合土地行政目标的行为。设置的**目标**是目标激励的关键因素

（马斯洛理论把需求分成生理需求、安全需求、社交需求、尊重需求和自我实现需求五类。）

第三节 土地行政执行的手段及方式

2. 奖惩激励 奖惩激励是通过奖励和惩罚的手段来诱发人的动机，激励人们积极性的方法。

它的**特点**在于建立一些**鼓励和抑制**土地行政行为和土地利用行为的规定。

其**原则**是**奖功惩过，奖勤罚懒，扬善弃恶**：
如**表扬、记功、授予奖品奖金、升职、通令嘉奖等**；**批评、警告、记过、降职、降级、撤职等**。

第三节 土地行政执行的手段及方式

3.竞争激励即建立一种优胜劣汰的竞争机制，通过竞争来激励人们的土地行为方式。通过竞争对手之间的竞争达到改善土地行政行为、提高土地行政效率的目的。

进行竞争激励应在相互平等的基础上进行，防止竞争中采取不正当的手段；应制定公平竞争的规则，并对竞争结果做出最终判断，奖优惩劣，诱导发展。

第三节 土地行政执行的手段及方式

4.反激励 所谓反激励就是从反面激励的方法。

如对我国耕地的保护，政府将未来人地矛盾越来越尖锐作为背景，时刻提醒人们：**破坏耕地就是敲掉了子孙们的饭碗**，从而激励人们保护耕地，将耕地保护作为最基本的国策，并将其纳入到社会经济发展计划之中。

第三节 土地行政执行的手段及方式

(三) 参与管理的方法

参与管理的方法是让基层或下级干部参加管理和决策以提高他们管理土地的积极性和管理土地的效率的一种行政方法。

如让行政工作人员都有对组织目标、工作计划和安排、工作成果发表意见的权力和义务。

让群众参与管理就要求做到政策公开、财政公开、意见公开、人事公开

土地行政中采取参与管理的方式主要包括团体决策制度、咨询制度、建议制度、信访制度。

四、土地行政责任方法

土地行政责任方法是一种现代的综合性的管理方法，它用行政体制中职权划分的机制将组织与人事中的职位有机结合起来，从而使土地行政工作中的职、权、责、利诸要素协调一致。它是以事为中心的事务主义和以人为中心的人本主义方法的统一，结合了强制性和诱导性两种不同的行政方法所共有的优点，被现代土地行政广泛采用。

第四节 土地行政执行的权力保障 以及对权力的控制

一、土地行政执行的权力保障

(一) 土地行政执行的权力要合法

土地行政执行的权力是由法律法规规定的，是由国家权力机关或上级国家土地行政机关授予的。既然土地行政执行的权力由法律做出，那么其权力保障也就是土地行政执行要合乎法律的规定，才能受到法律的保护。具体来讲必须包括：

第四节 土地行政执行的权力保障 以及对权力的控制

1. 土地行政执行的主体合法

土地行政主体应依法成立，具有法定的职权；

土地行政执行必须是土地行政主体在其职权范围内作出的，没有超出其所管辖的地域范围、所管理的事项范围和法定的管理手段。否则就是越权行政或失职、渎职。

第四节 土地行政执行的权力保障 以及对权力的控制

现行《土地管理法》**第三条**划分中央和地方国家机构职权的原则，对**管理职权重新划分**：

即将**土地利用总体规划的审批权、农地转用和土地征用的审批权、耕地开垦的监督权、土地供应总量的控制权**集中在中央与省两级政府。

同时将执行性的权力**下放到**市县政府，如**土地登记权、规划和计划的执行权、在已批准的建设用地区域内具体项目用地的审批权、土地违法案件的查处权等**。

第四节 土地行政执行的权力保障 以及对权力的控制

2. 土地行政执行的内容合法

土地行政执行的**内容应符合法律**的规定。**包括**土地行政执行要有**事实根据**，**证据确凿**；正确**选择**与相应土地行政执行相适应的现行有效的**法律规范**，做到正确把握法律、法规、规章和行政规范性文件**的效用等级**，全面**准确地适用**土地行政执行有关的法律规范；土地行政执行所包含的**权力义务是事实**和适用法律结合的应有结果，是**符合逻辑**的。

第四节 土地行政执行的权力保障 以及对权力的控制

例如，《土地管理法》关于行政责任的规定为**行政处罚和行政处分**。行政处罚的种类为罚款，没收违法所得，没收非法建筑物，责令限期拆除，责令限期改正，责令退还非法占用土地，责令限期办理等。★

第四节 土地行政执行的权力保障 以及对权力的控制

同时，对于违反土地管理规定的行为进行行政处分。

2000年3月2日，由监察部和国土资源部联合发布的《**关于违反土地管理规定行为行政处分暂行办法**》，根据不同的量纪标准，分别给予**警告、记过或记大过处分；降级或撤职处分；开除处分**。

新的《违反土地管理规定行为处分办法》自**2008年6月1日起实施**

第四节 土地行政执行的权力保障 以及对权力的控制

3. 土地行政执行的程序合法

土地行政执行的程序应符合法定的方式、步骤、顺序、时限等。如国有企业改革中土地资产处置的程序包括处置申请、产权确认、土地估价及结果确认、批准土地使用权处置方案、签订处置合同、变更土地登记、核发新的土地证书等环节。

第四节 土地行政执行的权力保障 以及对权力的控制

(二) 土地行政执行权力要建立新机制

在建立社会主义市场经济体制的过程中，土地行政主体的权力必须**克服**其结构状况不合理、功能关系紊乱、土地政策运行失误和权威性降低等**不利因素**，努力确立一种新的机制，使自身在**制度化、自主化、合法性及监督、能力**等方面都能满足市场经济的要求。

第四节 土地行政执行的权力保障 以及对权力的控制

1. 土地行政执行权力应具有完整的制度化机制

土地行政执行的权力主要的直接来源是法律所规定的科层化的组织制度，因此，在执行过程中要依赖制度化的机制。即土地行政工作的法制化、土地行政行为的程序化和土地行政程序的规范化。

第四节 土地行政执行的权力保障 以及对权力的控制

2. 土地行政执行权力应具有相应的自主化机制

在计划经济体制时代，土地行政执行权力缺乏自主性，常常与政治权力和经济权力相结合。

现代土地行政权力与现代工业文明和市场经济社会相适应，其独立性日益增强，逐步做到政企分开、政事分开。当然这种自主性并非绝对。

第四节 土地行政执行的权力保障 以及对权力的控制

3. 土地行政权力应增强其合法性的机制

在市场经济条件下，人与人之间更注重**契约式的交换关系**，人们对权威的服从主要是对**契约的服从**，这是一种权利与义务对等的关系。

因此，土地行政执行权力合法性的获得主要依靠人们对于**契约的信仰**。**土地行政执行权力**依靠一种合法合理的权威，它只有在遵守法律规范、合乎**契约的行使**中才被视为正当。

第四节 土地行政执行的权力保障 以及对权力的控制

4. 土地行政执行权力应具备完善的监督机制

这种机制包括自律与他律两种。

自律即自身所应具有的防范措施与制度，主要包括土地行政利益调节制度、土地行政责任制度和行政道德规范。

他律是其他政治权力及行政客体对土地行政执行权力的监控和抗衡，主要有立法监督、司法监督、政党监督、舆论监督和公民监督等。

第四节 土地行政执行的权力保障 以及对权力的控制

5. 土地行政执行权力应具有有效性的能力机制

能力机制是土地行政执行权力对经济与社会性的**控制力**与**开发力**的有机结合。只有控制力而开发力不足，经济与社会的发展就会缺乏必要的活力。只有开发力而控制力不足，经济与社会的发展就会缺乏协调，难以长久，二者缺一不可。

第四节 土地行政执行的权力保障 以及对权力的控制

长期以来，土地行政决策过程中存在大量的决策和执行**失误**，土地行政执行过程中的阳奉阴违有之，甚至背道面驰，极大地影响了土地政策能力的发挥，造成了巨大的损失。因此，土地行政执行权力应适应现代市场经济社会，**努力培育能力机制**，能为经济和社会带来有效性机制。

第四节 土地行政执行的权力保障 以及对权力的控制

二、土地行政执行权力的控制

土地行政执行权力的控制主要通过土地执法监察的途径来实现。

自从1998年3月国务院进行机构改革，重组国土资源部后，为了强化执法监督职能，强化国土资源执法监察的权威性、独立性、系统性，国土资源部内成立了土地执法监察局，建立集中统一、相对独立的执法监察体系。

第四节 土地行政执行的权力保障 以及对权力的控制

土地执法监察的职能包括**两方面的内容**，

一是要面对全社会，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和行政处理；

另一方面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。

第四节 土地行政执行的权力保障 以及对权力的控制

2006年国务院建立土地督察制度，加大了对省级政府及计划单列市人民政府土地利用和管理行为的监督检查，遏制地方政府土地违法违规行为。

第四节 土地行政执行的权力保障 以及对权力的控制

土地行政主管部门作为土地监督检查的主体具有**双重性**，它既是监督检查的**主体**，又是被监督检查的**对象**。

作为**主体**，土地行政主管部门对土地管理相对人执行土地管理法律法规情况进行监督检查。

第四节 土地行政执行的权力保障 以及对权力的控制

作为**对象**，其依法对土地占有、利用行为进行组织管理活动过程中，执行土地管理的法律法规情况，构成了土地监督检查的对象之一。同时，上下级土地行政主管部门之间的相互监督关系，也构成了土地行政主管部门作为监督检查主体的双重性。

第四节 土地行政执行的权力保障 以及对权力的控制

对土地行政执行进行监督检查，就是对其权力的控制，使土地行政人员依法行政，既不越权也不失职渎职。如果违背土地管理规定行为构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。



案例：

1、行政权利与土地保护的博弈

2、违法批地和欺骗的窍门

3、“三大战役” 战略

4、政绩和压力



■ 第四章 复习思考题：

- 1、简述土地行政执行的概念、原则及其特点。
- 2、土地行政执行包括哪几个具体阶段？
- 3、我国土地行政执行过程中存在的问题和对策
- 4、怎样才能做到土地行政执行的权力合法？
- 5、简述土地行政执行的手段及方式。
- 6、如何建立土地行政执行的新机制？

吉祥慶

本章結束

