

行政职能复习之分类强化专题（十二）-公务员考试 PDF转换  
可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/26/2021\\_2022\\_\\_E8\\_A1\\_8C\\_E6\\_94\\_BF\\_E8\\_81\\_8C\\_E8\\_c26\\_26842.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/26/2021_2022__E8_A1_8C_E6_94_BF_E8_81_8C_E8_c26_26842.htm) 专题十二行政方法 行政

方法的基本原理 在行政管理领域中，当人们面对一个个复杂的问题时，仅有正确的理论做指导是不够的，还需要能够直接运用于行政管理活动的科学方法。这些方法被称为行政方法。目前对于行政方法的概念并没有统一的认识。有些学者认为，行政方法是指国家行政机关及行政人员在完成行政目标的过程中所采用的行政路径、行政策略、行政技术、行政工具的有机系统。而另一使用更为广泛的概念则认为，行政方法是指行政机关和行政工作人员为了开展行政工作，达成行政目标，从公共组织的内外部环境和管理对象的实际情况出发，在一定的公共行政管理思想和管理原则的指导下采取的措施、手段、方法和技术等的总称。行政方法是行政管理的一个重要组成部分。行政管理活动是否有效不仅取决于思想理论的正确性，还取决于所采用的行政方法的科学性。因此，对于行政方法的研究可以帮助我们了解和掌握行政管理的基本手段和最新技术方法，有利于实现行政管理的现代化和科学化。科学的行政方法对实现行政目标，提高行政质量起着重要的作用。首先，科学的行政方法是政府高效率、高质量、低成本地展开工作的关键。其次，科学的行政方法为建设高效廉洁的政府提供了条件。最后，科学的行政方法可以促进民主，增强政府的合法性。行政方法的根本功能是为了解决行政管理活动中的各种问题，而这些问题所涉及的范围不同，种类不一，由此决定了行政方法的类型也不会是单

一的。一般情况下，人们将其分为制度性方法和技术性方法。所谓制度性方法，就是通过对制度的改进来进行管理，包括行政指令方法、法律政策方法、经济方法以及目标管理方法等；而技术性方法则是指通过先进的科学技术手段来进行管理的行政方法，包括电子信息网络方法等。本章选编的相关材料便围绕以上几种行政方法展开。《中华人民共和国土地管理法》的修改材料正文开始于20世纪70年代末的经济体制改革，促使中国经济腾飞，同时也加快了耕地减少的速度。1986年6月，第六届全国人民代表大会常务委员会第16次会议通过了第一部土地大法《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)。从1987年开始，又逐步推行城镇国有土地使用制度改革，并出台了相应的政策法规，确定了非农建设用地的“分级限额审批”制度。但是，通过10年的执行情况来看，该法无法从根本上解决以下问题。五级政府管理土地并以市、县政府为主的模式，难以实现土地的合理利用。建设用地得不到有效控制。一是城市规模扩张过大；二是农村居民点建设分散，用地超标；三是乱设开发区。对国有土地资产管理的规定不力，造成了大量国有资产流失。党中央、国务院高度重视土地管理特别是耕地保护工作。1997年4月15日，下发《中共中央、国务院关于进一步加强对土地管理切实保护耕地的通知》(以下简称“中央11号文件”)，并决定在冻结非农业建设占用耕地期间，完成《土地管理法》的修改工作，从体制、机制和法制上解决土地管理特别是耕地保护问题。经过近两年半的调研、起草、修订，1998年8月29日，全国人大常委会第四次会议表决通过了新的《土地管理法》，江泽民主席签署第八号主席令颁布

，1999年1月1日起实施。新《土地管理法》是在总结中国土地管理特别是耕地保护正反两方面经验的同时，大胆吸收和借鉴了市场经济国家和地区的成功做法，广泛听取全国各方面的意见的基础上形成的，具有以下特点。在立法指导思想

上，实现了从保障建设用地供应为主到切实保护耕地为主的根本性转变。耕地保护作为一条主线，贯穿于新《土地管理法》中，将从根本上扭转过去土地需求决定供给的情况。

在土地管理方式上，实现了从分级限额审批制度到用途管制制度的根本性转变。将土地分为农用地、建设用地和未利用地，以土地利用总体规划作为实施用途管制的依据，从法律上对农用地转为建设用地进行了严格限制。在土地利用方式上，实现了从外延粗放型到内涵集约型的根本性转变。

新《土地管理法》规定城市总体规划、村庄和集镇规划应当与土地利用总体规划相衔接，建设用地规模不得突破土地利用总体规划确定的规模，建设占用耕地实行占补平衡制度，从法律上促进了建设用地走内涵挖潜、集约利用的道路。

在土地管理职权划分上，实现了各级政府职能合理划分的根本性转变。将事关全局的决策性职权适当集中于中央和省两级，而执行性职权主要由市、县来承担，不但强化了国家管理土地的职能，而且有利于充分调动各级政府和部门的积极性。

在执法监督工作上，实现了从传统的土地监察到建立现代土地执法监察体系的根本性转变。新《土地管理法》不但在制度建设和执法手段方面做了较为完备的规定，克服了过去土地执法监察制度不严密、执法手段软弱的弊端，而且在土地违法案件查处上改变了过去单纯注重程序性审查的做法，建立了实质性审查与程序性审查有机结合的新制度。

在调整范围上，实现了从单纯调整行政管理关系到既调整行政管理关系又调整财产关系的根本性转变。新《土地管理法》适应世界资源立法的趋势，在公民特别是农民的土地财产权保障上做了突破性规定，将进一步调动亿万人民群众合理利用土地、保护耕地的积极性。新《土地管理法》突破了过去仅把基本国策局限在政策主张的范畴，首次以立法形式确认了土地基本国策。规定“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是中国的基本国策”，表明土地管理在国家管理中具有十分重要的地位，表明土地基本国策具有长期性、稳定性、权威性的特点，是今后制定政策必须遵循的准则。除此之外，该法还第一次提出了以下规定：国有土地和农村集体土地的产权代表，解决了土地所有者产权代表的缺位问题；农村集体土地承包经营期限，有利于保护农民在农业方面的投资积极性；农民对集体的征用和转包具有一定程度的发言权，这有利于调动农民保护耕地的积极性；用耕地“占补制度”来确保耕地总量的动态平衡。总之，新《土地管理法》在很大程度上体现了中央提出的要从机制、体制和法制上解决中国的耕地保护问题。在新《土地管理法》颁布之后，国土资源部出台的一系列的政策法规均是围绕新《土地管理法》制定并与之相配套的。在具体的土地管理工作中，主要表现为以下几个方面。

抓紧编制和审批土地利用总体规划。

积极开发整理土地。《土地管理法实施条例》规定，土地整理新增耕地面积的60%可以用作折抵建设占用耕地的补偿。这一规定大大地刺激了各级政府开发整理土地的积极性。

促进对闲置土地的消化。1999年4月28日，国土资源部出台了《闲置土地处理办法》，提出了处置方案，供大家选择

。 盘活国有企业的土地资产。1999年11月25日，国土资源部发布了《关于加强土地资产管理，促进国有企业改革和发展的若干意见》，其核心是要对国有企业采取一些更加灵活和优惠的政策，促进国有企业的改革和发展。 土地评估机构改革。1999年9月13日，国土资源部发出《关于土地评估机构与政府主管部门脱钩的通知》，要求从事土地评估的中介服务机构与政府主管部门脱钩。从国土资源部的统计资料看，1999年基本实现了耕地总量的平衡，这说明新《土地管理法》及其相关政策实施后取得了一定的成效。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)