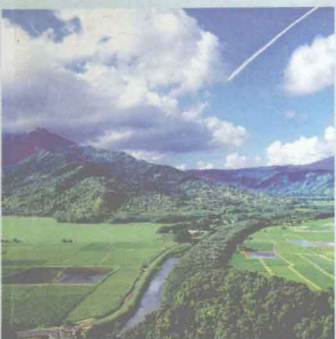


# 国土资源管理



王德信 著



中国科学技术出版社

# 国土资源管理

王德信 著

中国科学技术出版社  
·北 京·

---

## 图书在版编目(CIP)数据

国土资源管理/王德信著。—北京:中国科学技术出版社,2003.6

ISBN 7-5046-3553-7

I. 国... II. 王... III. 国土资源-资源管理-中国 IV. F129.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 048166 号

中国科学技术出版社出版

北京市海淀区中关村南大街 16 号 邮政编码:100081

电话:62179148 62173865

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京大地印刷厂印刷

开本:850×1168 1/32 印张:15.375 字数:410 千字

2003 年 6 月第 1 版 2003 年 6 月第一次印刷

印数:1-2000 册 定价:38 元

---

# 序

厉以宁

自从中国环境与发展国际合作委员会成立以来,我一直是第一届(1992~1996)、第二届(1997~2001)、第三届(2002~迄今)的中方委员。环境保护、可持续发展、国土资源管理和利用,是我这些年来的研究重点之一。1997年,在为王军同志所著《可持续发展》一书撰写的序言中,我曾指出:“可持续发展是一个极其广泛的课题,有赖于若干学科的研究者在这个领域内共同努力。经济学研究者只是这个由多学科科学者组成的研究队伍中的一部分,单靠经济学研究者的分析是不够的。”(中国发展出版社,1997年,第6页)但这并不意味着经济学研究者可以放松自己的研究工作,经济学研究有自己的独到之处,因此,我在序言接着写道:“希望经济学研究者在自己的研究工作中,就可持续发展问题,着重探讨制度变革、制度创新对资源、环境、人口、资本和技术等影响可持续发展的因素的作用,进一步阐述制度因素的重要性。”

国土资源的管理和利用是关系到我国经济和社会的可持续发展,关系到如何实现全面建设小康社会这一宏伟目标的大事,在新的历史时期我们必须研究怎样才能做到国土资源工作的开发和保护并举,怎样才能最大限度地发挥资源的经济效益、社会效益和环境效益,以及怎样建立健全的、适应可持续发展要求的资源调查评价体系、法律体系、规划体系、科技创新体系和行政管理体系,经济学研究者是可以发挥自己的作用的。为什么?因为制度创新,制度因素的重要性在国土资源管理和利用领域内是充分体现出来了。也就是说,经济学研究者如果不把新时期的国土资源管理和利用问题放在制度变革、制度创新的框架内进行探讨,也就无法真

正解决全面建设小康社会过程中的国土资源的供求问题。

的确,国土资源问题有自身的特殊性。这种特殊性具体表现在两个方面:一是资源供给的有限性,二是市场机制的局限性。从经济学的角度看,任何资源都不是无限供给的,而土地、矿产资源供给的有限性则更为突出。土地、矿产资源的稀缺程度要大大超过人们目前所关心的水资源和森林资源。水资源可以通过丰水地区向缺水地区的调剂来缓解,可以通过水污染的治理来增加洁净水供给的数量,将来还有可能依靠先进的科学技术来提供淡化的水,难道我们能采取类似的方法来解决石油资源的稀缺问题吗?森林资源少了,可以通过人工种植、封山育林的途径来增加资源存量,假定可耕地和牧场不仅退化,而且面积越来越缩小,沙漠和沙地面积越来越大,我们该怎么办?难道我们再干出“填湖造田”之类的傻事吗?国土资源供给的有限性迫使我们必须在保护好现有资源、管理好和利用好现有资源的前提下,进行经济建设。

至于市场机制的局限性,同样是国土资源管理和利用中应当关注的问题。这主要反映于国土资源使用单位和个人的经济效益和社会效益之间的矛盾难以完全依靠市场机制来解决。进一步考察还可以发现,国土资源使用过程中的矛盾既存在于使用单位和个人同公众之间的关系方面,也存在于这一代人的利益同下一代人或以后若干代人的利益协调方面。研究国土资源利用中的效率和公平问题,不能置公众利益于不顾,置下一代人或以后若干代人的利益于不顾,市场的缺陷或市场机制的局限性,充分暴露于此。

因此,有关国土资源的管理和使用,给经济学研究者提出了一系列有待于深入分析的课题。王德信同志长期工作于国土资源部门,他在攻读在职研究生期间曾多次求教于我,并把当时撰写学位论文时遇到的难题提出来同我讨论。正因为他有丰富的实践经验,又爱思考新问题,所以他的这部《国土资源管理》是很有特点的,他从国土资源供给的有限性和市场机制的局限性的角度出发,

对土地资源管理、矿产资源管理等提出自己的见解,并结合工作实际,就管理的方法和程序阐述了心得体会,他的见解和建议对国土资源管理部门很有参考价值,也有助于提高国土资源管理人员的业务能力和依法行政水平。

我相信,本书的出版在提高人们对国土资源管理工作的认识,对推动国土资源管理事业的发展,以及对促进经济和社会的协调发展等方面将起着积极的作用。为此,我谨写下这篇序言。

A stylized, bold handwritten signature in black ink, consisting of three main characters that appear to be '潘以奇' (Pan Yiqi).

2002年5月16日

于北京大学光华管理学院

# 目 录

|                      |       |
|----------------------|-------|
| 第一章 导论               | (1)   |
| 第一节 国土资源的概念          | (1)   |
| 第二节 国土资源在社会发展中的地位与作用 | (7)   |
| 第三节 我国国土资源概况         | (11)  |
| 第二章 国土资源管理           | (15)  |
| 第一节 国土资源管理概述         | (15)  |
| 第二节 国土资源管理的任务和内容     | (18)  |
| 第三节 国土资源管理的原则和手段     | (21)  |
| 第四节 国土资源管理体制和队伍建设    | (25)  |
| 第三章 地籍管理             | (37)  |
| 第一节 地籍管理概述           | (37)  |
| 第二节 土地利用现状调查         | (41)  |
| 第三节 土地登记             | (57)  |
| 第四节 地籍调查             | (67)  |
| 第五节 土地确权             | (73)  |
| 第六节 土地统计             | (84)  |
| 第七节 地籍信息系统           | (92)  |
| 第四章 建设用地管理           | (100) |
| 第一节 建设用地管理概述         | (100) |
| 第二节 建设用地计划管理与项目控制管理  | (107) |
| 第三节 国家建设用地管理         | (114) |
| 第四节 乡(镇)村建设用地管理      | (129) |
| 第五节 外商投资企业建设用地管理     | (136) |

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| 第五章 土地利用管理·····         | (140) |
| 第一节 土地利用规划管理·····       | (140) |
| 第二节 土地利用计划管理·····       | (156) |
| 第三节 土地用途管制与土地资源保护·····  | (160) |
| 第四节 土地利用动态监测·····       | (172) |
| 第六章 土地资产管理与市场管理·····    | (175) |
| 第一节 地租管理·····           | (175) |
| 第二节 地价管理·····           | (179) |
| 第三节 国有土地有偿使用与流转·····    | (190) |
| 第四节 土地市场管理·····         | (200) |
| 第七章 矿产资源规划管理·····       | (233) |
| 第一节 矿产资源规划管理概述·····     | (233) |
| 第二节 矿产资源规划的内容和体系·····   | (237) |
| 第三节 矿产资源规划的实施保障·····    | (241) |
| 第八章 矿产资源储量管理·····       | (244) |
| 第一节 矿产资源储量管理的目标和内容····· | (244) |
| 第二节 我国的矿产资源储量管理框架·····  | (250) |
| 第三节 矿产资源储量的评审认定·····    | (254) |
| 第四节 矿产资源储量的登记统计管理·····  | (258) |
| 第九章 矿产资源勘查开发管理·····     | (263) |
| 第一节 矿产资源国家所有权·····      | (263) |
| 第二节 矿产资源勘查管理·····       | (267) |
| 第三节 探矿权、采矿权管理·····      | (272) |
| 第四节 矿产资源财产权管理·····      | (293) |
| 第五节 矿产资源补偿费的征收与管理·····  | (305) |
| 第十章 地质环境管理·····         | (313) |
| 第一节 地质环境管理概述·····       | (313) |
| 第二节 矿山环境保护管理·····       | (324) |

|                   |       |
|-------------------|-------|
| 第十一章 海洋资源管理       | (332) |
| 第一节 海洋与海洋资源       | (332) |
| 第二节 海洋资源调查与评价管理   | (340) |
| 第三节 海洋资源规划管理      | (343) |
| 第四节 海洋资源所有权与使用权管理 | (351) |
| 第十二章 测绘管理         | (357) |
| 第一节 测绘行政管理        | (357) |
| 第二节 测绘技术管理        | (364) |
| 第三节 测绘资质资格管理      | (368) |
| 第四节 界线测绘管理        | (371) |
| 第五节 测绘成果管理        | (374) |
| 第六节 测量标志管理        | (379) |
| 第十三章 国土资源信访管理     | (384) |
| 第一节 国土资源信访        | (384) |
| 第二节 国土资源信访管理机构    | (387) |
| 第三节 国土资源信访的工作程序   | (389) |
| 第四节 国土资源信访统计      | (395) |
| 第十四章 国土资源执法监督管理   | (399) |
| 第一节 土地监督检查        | (399) |
| 第二节 矿产执法监督        | (420) |
| 第三节 海洋执法监督        | (444) |
| 第四节 测绘执法监督        | (448) |
| 第五节 国土资源管理行政复议    | (454) |
| 第六节 国土资源管理行政诉讼    | (466) |
| 参考书目              | (477) |
| 后记                | (478) |

---

# 第一章 导 论

国土资源是人类社会生存和发展的物质基础。管好、用好国土资源是历史赋予人类的神圣使命。我们必须对国土资源的概念、性质、作用,以及我国国土资源的基本国情有一个客观的认识,才能更科学地管理、开发和利用国土资源,为社会经济发展提供资源保障。

## 第一节 国土资源的概念

### 一、国土资源的概念与分类

“资源”一词,在现代的日常用语中,用得十分广泛。关于“资源”的概念,至今没有严格的、明确的、公认的定义。据《辞海》解释,资源是:“资财之源。一般指天然的财源”。英文中的资源为 Resource,它是 Re 和 Source 组成,前缀 Re 含有“再”的意思,Source 表示来源。可见,“资源”一词在不同的语言中词义是非常相近的。

资源通常有广义和狭义之分。广义的资源是指人类生存发展和享受所需要的一切物质的和非物质的要求。狭义的资源仅指自然资源,联合国环境规划署(UNEP)下的定义是:“所谓资源,是指在一定时间、地点的条件下能够产生经济价值,以提高人类当前和将来福利

的自然环境因素。”资源与人口、环境、能源、粮食一起,构成了当今世界五大危机。

## (一) 自然资源

在我国,一般认为自然资源是指人类可以直接从自然界获取,并应用于生产和生活的物质和能量。由于对自然资源认识的深度和广度的不同,目前世界上自然资源尚无统一的分类系统。中科院综合考察委员会依据资源能否耗竭将自然资源分成耗竭性资源和非耗竭性资源两大类(见图 1-1)。

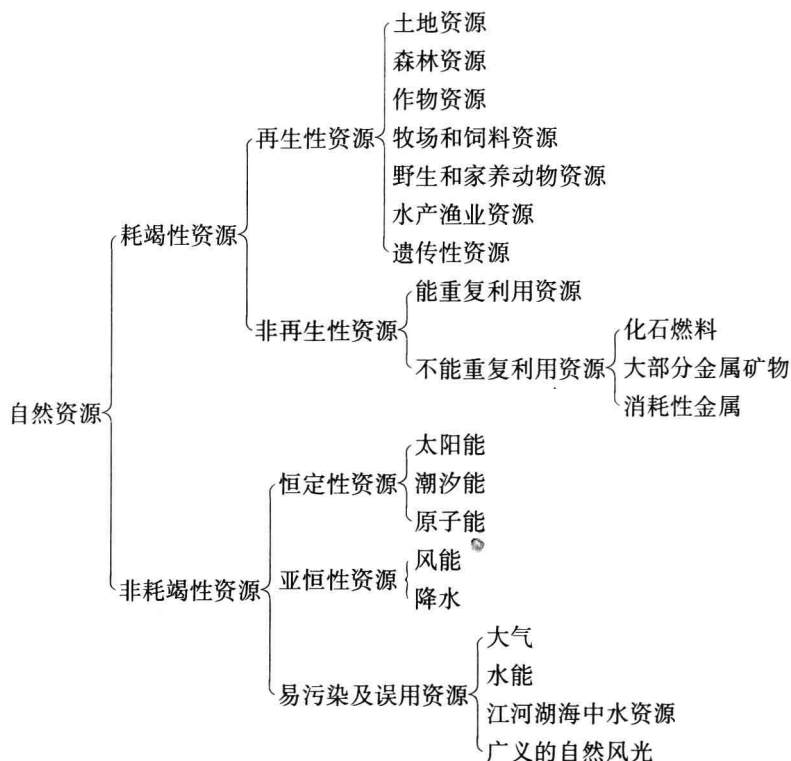


图 1-1 中科院综合考察委员会的自然资源分类系统

耗竭性资源按其是否可以更新或再生,又分成再生性和非再生性两大类。再生性资源主要是指各种生物及生物与非生物因素组成

的生态系统,在正确管理、开发利用下,可以不断更新和永续使用;否则,则会退化、功能丧失乃至解体破坏。对再生性资源必须做到开发利用与保护、管理相结合,保持生态系统的动态平衡,保证物种遗传的多样性,促使生态系统的永续利用。非再生性资源如化石燃料(石油、天然气、煤和泥炭等),在利用过程中遵循热力学第二定律,除一部分转移做功外,有一部分以热的形式耗散。因此对非再生性资源的利用要注意资源的开源节流,并尽可能减少在利用过程中对环境造成的影响。

### (二)国土资源

“国土”是指一个国家主权管辖的地域空间。这个概念具有两层涵义:一是指国人赖以生活和生产的场所,包括该国的领土、领海、领空和对近海专属经济区、大陆架具有开发资源权利的区域;二是指这个地域范围内的全部资源。

国土是一个国家人民生活的场所,是进行各项经济建设和文化活动的基地,是发展生产所需的各种原料和能源的源泉之地,是一个国家赖以存在的物质基础,是国家主权的象征。

什么是国土资源,人们在不同的时期有不同的理解。长期以来,人们对国土资源范围的理解,可以从以下几个方面加以总结。从地理学观点看,国土资源被看成是地球的组成部分。它包含土壤、河流、海洋、地下水、矿产资源等几个方面;从经济学角度来看,国土资源的概念则被界定得更为宽泛。马克思指出,“经济学上所说的国土资源是指未经人的协助而自然存在的一切劳动对象”。美国土地经济学家伊利认为:“经济学家所使用的国土资源这个词,指的是自然的各种力量或自然资源。”联合国粮农组织引用1972年荷兰瓦格宁根国土资源评价专家会议上提出的国土资源概念,认为“国土资源包含地球特定地域表面及其以上和以下的大气、土壤及基础地质、水文和植物”。

由此看来,国土资源概念有广义和狭义之分。广义的国土资源包括一国主权管辖范围内的全部自然资源和全部社会资源(如人力

资源、社会文化资源等);狭义的国土资源仅指一国主权管辖范围内的全部自然资源。本书的“国土资源”是指狭义的国土资源中的土地、矿产和海洋资源。

“国土资源”这个概念或词只在世界上少数国家(如日本等)和地区(如我国的台湾省)使用,绝大多数国家使用“自然资源”概念或词。不少国家称管理自然资源的部门为自然资源部。

## 二、国土资源的特性

国土资源作为自然和经济的综合体,其特性也可以从自然和经济两个角度来理解。

### (一)国土资源的自然特性

国土资源的自然特性,是国土资源自然属性的反映。一般来说,国土资源的自然特性主要包括五点:

#### 1. 原始有限性

国土资源是自然本身的产物,是人类至今还不能大规模建造而只能是自然历史缓慢演变过程的产物,是不可再生的、有限的。国土资源的这种特性决定了人们只能在有限的国土资源空间合理部署、安排一切经济活动,并要十分珍惜、节约和保护有限的国土资源。

#### 2. 位置数量固定性

任何国家或地区的国土资源,都在地球陆地上占据着一定的空间范围,并具有一定的疆界与形态,因而它的位置是相对固定的。国土资源的这种特性决定了国土资源只能因地制宜、扬长避短地就地开发利用。国土资源数量的有限和固定,要求人们努力节约用地,集约、高效利用国土资源,利用有限的国土资源生产出更多的满足社会需要的物质资料。

#### 3. 质量差异性

国土资源是自然形成的,受到自然条件的影响,因而,国土资源质量明显表现出差异。它要求人们因地制宜合理利用各类国土资源,确定国土资源利用的最佳规划。

### 4. 用途的多样性

国土资源是人类及其社会存在的物质基础,是一切经济活动、劳动资料和活动空间的载体。因此,国土资源对于人类来说,其用途是多种多样的。既可用于农业,又可用于工业、交通运输业、房地产业等

### 5. 功能的永久性

国土资源功能的永久性是指国土资源承载着人类的一切活动,并且养育着人类,始终为人类生活提供支持。特别是国土资源作为生产资料,只要合理使用并注意保护,国土资源不但不会在使用中失去,而且会得到改良,不断地供人类使用。作为人类生存的环境要素,人们要珍惜国土资源,认识到国土资源的永久性,就要合理利用和加强保护,以实现可持续发展。

## (二) 国土资源的经济特性

国土资源不仅是生产资料,而且是构成社会生产关系的客体。作为生产资料的国土资源,在被人类利用的过程中,一方面反映出一定的社会中人与人之间的生产关系,包括占有、使用、支配和收益的关系,同时又反映出社会经济的性质。国土资源的两重性,决定了国土资源不仅具有自然属性,还具有社会经济属性。国土资源的社会经济属性,既反映了国土资源的分配和再分配的客观必要性,也是国土资源管理、调整国土资源关系的基本出发点。国土资源的经济特性不是固有的,而是在人类开发利用国土资源的过程中产生的,是国土资源经济属性的反映。国土资源的经济特性主要包括:

### 1. 供给的有限性

随着人口不断增加和社会经济发展,人类所依赖的资源在不断减少,而人口和消费引起的环境冲击却在不断增加,人们对国土资源需求的日益扩大与国土资源数量的固定性和有限性就不可避免地出现了矛盾,从而导致了国土资源供给的有限性和稀缺性。国土资源供给的有限性,还表现在由于国土资源位置固定性和质量差异性所导致的某些地区(特别是城镇地区和人口密集地区)和某种用途上的

国土资源供给的有限性。国土资源供给的有限性是造成国土资源所有权垄断和国土资源经营权垄断的基本前提,也是目前所产生的众多国土资源经济问题的根源所在。由于国土资源供给的有限性,迫使人们只有合理规划、统筹兼顾、集约开发利用国土资源,才能使人类社会达到人口、经济、国土资源、环境之间的可持续发展。

### 2. 利用的多向性和变更方向的困难性

从宏观上讲,国土资源有多种用途,使得国土资源利用的方向上明显表现出多向性。地貌的不同决定了利用方向的不同,如山地、高原、丘陵、盆地、平原、水域,各有各的用途。国土资源的经济用途不同,如农用国土资源(包括农、林、牧)、非农用国土资源(包括厂矿、交通)、城乡居民点用地、水域、特殊用地(包括休闲娱乐用地、自然保护区、军事用地)等,更能表现出国土资源利用的多向性。国土资源利用的多向性是国土资源所固有的。但一定空间位置的国土资源,它的固定性又决定了国土资源只能就地利用,特别是国土资源已经被投入某项用途后,又表现出变更方向的困难性。一方面是受自然环境限制,另一方面,是在工农业生产中变更方向往往造成巨大的经济损失。就是农业用地本身也不能任意变更方向,不能将林地随意改成粮食用地,将草原改种粮食等。

### 3. 利用的相对分散性和差异性

由于国土资源位置的固定性,使得人们对国土资源的利用只能依国土资源的位置而分别加以利用,因而在利用方式上必然是相对分散的。同时,国土资源质量的差异性,又使得人们对于不同质量的国土资源只能采用不同的利用方式,从而造成了国土资源利用的差异性。这就要求人们对各类国土资源要因地制宜,合理利用,并要处理好国土资源利用差异性所带来的级差收益。

### 4. 利用后果的长久性和社会性

国土资源作为自然生态系统的形成,是互相制约、紧密联系在一起的,不能分割,不能移动。每一块国土资源当它的用途一经决定并被投入后,既产生对国土资源本身生态系统的影响,也会对社会

会经济环境产生影响,这些影响有的是相当长久和广泛的。国土资源利用的这种特性要求管理部门在宏观管理、监督、调控国土资源利用过程中既要注意眼前利益,又要注意长远利益;既要注意国土资源使用者自身的利益,又要注意到整个社会利益,能够把二者有机地结合起来。

### 5. 国土资源报酬递减的可能性

在国土资源经营中,在一定面积国土资源上连续追加投资,其报酬一般会提高,但在超过一定限度后,追加投入部分所得收益逐渐下降,即“国土资源报酬递减规律”,这在农业用地中尤为明显。国土资源的这种特性,就要求人们在利用国土资源增加投入时,必须寻找在一定技术、经济条件下投资的适合度,确定适当的投资结构,并不断改进技术,以便提高国土资源利用的经济效果,防止出现国土资源报酬递减的现象。

## 第二节 国土资源在社会发展中的地位与作用

### 一、国土资源在经济社会发展中的地位

国土资源与人类之间的关系十分密切,它是人类永远不可缺少的生存条件和生殖条件,是人类赖以生存的物质基础。从人类诞生开始,就与国土资源结下了不解之缘,人类与国土资源的密切关系自始至终贯穿在整个人类社会的发展史上。国土资源是人类获取主要生活资料和物质财富的根本源泉。人类的生活资料及其他物质财富的形成,直接或间接地与国土资源有关。

人类的一切经济、社会活动的根本动力,都源于人类不断增长和发展的需要。而满足这种需要的根本途径和方式,是开发利用大自然的资源,即向大自然索取和将大自然提供的东西变成性能和功用

上更符合人类需要的东西。就是说,不管是人类社会发展的哪个时期、阶段,资源都是经济社会发展的物质、能量和信息基础,所不同的仅在于因人类对资源的认识广度和深度不同,开发利用的水平和层次不同,而导致在不同时期、阶段,发挥主要和主导作用的资源种类、层次及方式不同而已。

在农业社会,人类对资源的认识仅达到实体层次,资源被自觉开发利用的功能主要是物质功能和空间功能,得到大规模开发利用的资源主要是土地、水、森林、牧草和气候等大农业资源。土地的作用又在其中占据首要位置。农业、林业和牧业的比重和布局也主要取决于耕地、林地和草地面积的比例及分布情况。

在工业社会,人类对资源的认识进到分子和原子层次,资源的能量功能因此得到大规模的利用,矿产资源成为该社会的主导和支柱产业——工业的“粮食”。工业能源和原材料加工所需的原料中,矿物原料分别占 95% 以上和 80% 以上。此外,70% 以上的农业生产资源和 30% 以上的饮用水也都取自矿产。任何一个国家的工业化都建立在大量消耗矿物燃料和矿物原料的基础之上。

在工业社会后期,人类对资源的认识深入到原子核层次,资源的开发利用也提高到原子核的水平,人类因此获得一种新的、巨大而高效的能源——核能。与此同时,人们也开始认识到在大规模开发利用资源中产生的巨大环境效应,即资源的环境功能,进而认识到环境本身就是必须加以利用和保护的资源。

随着人类认识和开发利用资源向微观和宏观层次发展,没有信息、知识、科学理论的指导,会寸步难行。现代生产没有现代科学技术的先行开道,也会寸步难行。因此,一些未来学家和政治家们推定在即将来临的知识经济社会中,信息资源将成为该社会的主导、支柱产业——高技术产业的重要基础资源,生产(尤其是创新)知识的劳动力资源将成为该社会起主导作用的资源的依据。但是,不管经济社会如何发展变化以及处于哪个时期、阶段,自然资源的基础地位是不可动摇的。