

GUOTU ZIYUAN GUANLI

国土资源管理

◎ 陈铁雄 主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

国土资源管理

陈铁雄 主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国土资源管理 / 陈铁雄主编. —杭州:浙江大学出版社, 2017.3

ISBN 978-7-308-16673-7

I. ①国… II. ①陈… III. ①国土管理—资源管理—中国 IV. ①F129.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 022593 号

国土资源管理

陈铁雄 主编

责任编辑 周卫群

责任校对 杨利军 张振华

封面设计 刘依群

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排版 杭州中大图文设计有限公司

印刷 富阳市育才印刷有限公司

开本 787mm×1092mm 1/16

印张 29.75

字数 634 千

版印次 2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-308-16673-7

定价 58.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

序

国土资源是人类赖以生存的最基本物质资源,是生产生活生态之本,事关全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴的进程。我国人口众多,人口和资源之间、资源利用和经济发展之间的矛盾一直比较突出。浙江省地处中国东南沿海长江三角洲南翼,陆域面积 10.55 万平方公里,为全国的 1.06%,素有“七山一水两分田”之说,是中国土地面积最小的省份之一;2015 年末常驻人口 5539 万人,耕地面积仅 2966.7 万亩,保障发展和保护资源的矛盾十分尖锐,国土资源管理工作面临着更为严峻的形势和巨大的挑战。坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,按照生态文明建设的国家战略,厚植发展优势,破解发展难题,提高国土资源开发利用效率,推进资源节约和环境友好建设,促进经济社会可持续发展,为美丽中国建设提供国土资源保障,是国土资源管理面临的重大历史使命和时代责任。

近年来,全省国土资源系统认真贯彻省委、省政府和国土资源部部署要求,按照“尽职尽责保护国土资源、节约集约利用国土资源、尽心尽力维护群众权益”的职责定位,全面落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度,努力打好“耕地保卫战、集约突围战、改革攻坚战”三场硬仗,主动作为、扎实工作,较好地促进了我省经济社会可持续发展。当前,党中央、国务院和省委、省政府高度重视国土资源工作,习近平总书记对国土资源工作发表过一系列重要论述,提出“要牢固树立长期从紧过日子的思想”“要带着保护耕地的强烈意识,像保护大熊猫一样保护耕地”“要坚持青山绿水就是金山银山,抓好生态文明建设”,等等。最近,中共中央、国务院下发了《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》(中发〔2017〕4 号),国务院出台了《关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》(国发〔2016〕82 号),中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《矿业权出让制度改革方案》(厅字〔2017〕12 号),对我们做好国土资源工作提出了新的更高的要求。全省各级国土资源部门必须以新发展理念为引领,以习近平总书记系列重要讲话精神为遵循,准确把握浙江当前所处历史方位,切实肩负起国土资源工作的使命和担当,胸怀大局、把握大势、崇尚创新、狠抓落实,努力开创

我省国土资源工作新局面。

为更好地落实党中央、国务院和省委、省政府部署要求,扎实做好国土资源管理工作,提升国土资源管理系统干部和从业人员的业务素质,推进国土资源系统治理体系和治理能力的现代化,浙江省国土资源厅和浙江大学土地与国家发展研究院合作编写了《国土资源管理》读本。该书由总论篇、土地管理篇和矿产资源管理篇三部分共 15 章构成,围绕国土资源相关法律法规和政策这一主线,突出行政业务和工作实践的特色,对于基层政府部门增强国土资源保护和合理开发意识,对于社会各界人士熟悉了解国土资源知识,对于系统基层干部抓好国土资源工作,都具有很强的指导作用和参考价值。真诚地希望本书成为大家在具体工作中的有力助手,也成为社会各界和国土资源部门之间沟通的桥梁。



2017 年 3 月

目 录

第一篇 总 论

第一章 国土资源概述	3
第一节 国土资源的概念与特点	3
第二节 国土资源分类	6
第三节 国土资源管理的内涵与原则	10
第四节 国土资源管理体制	12
第五节 国土资源开发利用现状	16
第二章 国土资源法律法规	23
第一节 国土资源法律法规体系	23
第二节 国土资源所有权与用益物权和担保物权	30
第三节 国土资源部门的权力清单及责任情形	34
第四节 行政救济及纠纷解决机制	46
第三章 国土资源管理执法监察与国家土地督察	67
第一节 国土资源执法监察概述	67
第二节 国土资源违法行为及其法律责任	73
第三节 国土资源违法行为查处	79
第四节 国家土地督察制度	84
第五节 国家土地督察的职权和业务体系	87
第四章 国土资源信息管理	90
第一节 国土资源信息	90
第二节 国土资源的数据类型	91
第三节 国土资源信息化建设	95
第四节 土地信息管理	103
第五节 矿产信息管理	110
第六节 国土资源信息系统的整合	114

第二篇 土地管理

第五章 土地利用管理	121
第一节 土地利用与土地利用管理	121
第二节 土地用途管制	125
第三节 土地节约集约利用	128
第四节 土地评价	137
第五节 土地利用动态监测	153
第六章 土地利用规划管理	160
第一节 土地利用规划内涵及体系	160
第二节 土地利用总体规划编制和修改	163
第三节 土地利用计划管理	173
第四节 土地预审管理	177
第五节 土地利用规划的实施监管	180
第七章 地籍管理	184
第一节 地籍与地籍管理	184
第二节 土地调查	189
第三节 土地权属管理	199
第四节 土地登记与房屋登记	214
第五节 不动产统一登记	223
第六节 地籍档案管理	234
第八章 建设用地管理	242
第一节 建设用地的内涵和分类	242
第二节 建设用地管理的原则与内容	245
第三节 建设用地的供应方式与政策	247
第四节 建设用地审批制度	253
第五节 土地征收管理	257
第六节 建设用地划拨管理	266
第七节 农村集体建设用地管理	269
第九章 耕地保护和土地整治管理	274
第一节 耕地保护和永久基本农田划定管理	274
第二节 耕地占补平衡管理	287
第三节 土地整治内涵和类型	295
第四节 农地整理管理	298
第五节 宜耕后备土地资源开发管理	303

第六节 农村土地综合整治管理 306

第十章 土地市场管理 311

第一节 土地市场概述 311

第二节 土地市场运行机制和管理手段 314

第三节 土地市场的调控手段 317

第四节 土地交易管理 320

第五节 土地市场信息管理 327

第六节 土地中介服务系统管理 329

第十一章 土地收益与土地金融 333

第一节 土地收益与土地金融 333

第二节 土地收益来源与分配制度 338

第三节 土地金融市场及其管理 344

第四节 不动产税收管理 349

第三篇 矿产资源管理

第十二章 地质勘查管理 363

第一节 矿产资源规划管理 363

第二节 地质勘查管理 367

第三节 探矿权管理 369

第四节 地质勘查资质管理 372

第十三章 矿产资源储量管理 375

第一节 矿产资源储量管理 375

第二节 矿产资源勘查、开采监督管理 381

第三节 地矿信用监督管理 384

第四节 矿业权价款评估管理 385

第五节 矿产资源补偿费征收管理 387

第六节 地质资料汇交管理 390

第十四章 矿产资源开发与保护管理 393

第一节 矿区范围划定和采矿权 393

第二节 采矿权市场管理 395

第三节 采矿权登记管理 398

第四节 治理备用金管理 401

第五节 方案管理 401

第六节 绿色矿山建设 409

第十五章 地质灾害防治与地质环境保护 421

第一节 地质灾害防治 421

第二节 地下水监测与地面沉降防治 428

第三节 地质遗迹保护与地质公园建设 433

第四节 地热及矿泉水勘查开发管理 437

附 表

附表1 土地利用现状分类(GB/T 21010-2007)..... 447

附表2 城镇土地分类及含义 452

附表3 浙江省级以上地质遗迹名录 454

第一篇 总 论

第一章 国土资源概述

第一节 国土资源的概念与特点

一、国土资源的概念

“国土”指一个国家主权管辖的地域空间,也就是全国人民赖以生产和生活的场所,包括领土、领海、领空以及海洋专属经济区、大陆架等具有开发其资源权利的区域。国土对于一个国家来说是极其重要的,它既是人们生活的场所,又是进行各项经济建设和文化活动的基地,也是发展生产所需要的各种原料和能源的发源地。从国土与人的关系看,国土既是资源,又是环境。作为社会经济发展的物质前提,国土是资源,包括自然资源和人文资源。作为人们生存、生活和生产的活动场所,国土又是环境,同样也包括自然环境和人文环境两个方面。

国土资源的概念有广义和狭义之分,从广义角度看,国土资源是一个国家领土主权范围内所有自然资源、经济资源和社会资源的总称,自然资源主要包括土地资源、矿产资源、海洋资源、水资源、生物资源、能源资源、旅游资源等;经济资源是指在一定生产条件下形成的具有经济意义的各种固定资产,如:工业资源、农业资源、建筑资源等;社会资源主要指人力资源以及为人力资源服务的教育、文化、科技等基础设施。狭义的国土资源指一个国家主权管辖范围内的一切自然资源的总称。

国土资源既是一个政治的概念,又是一个经济、技术和自然的概念,由此看出国土资源的实质是一个系统的概念,是在一定的地域空间范围内,由若干个相互作用、相互依赖、相互影响的资源要素有规律地组合而成,并具有稳定结构的功能的有机整体。

二、国土资源与自然资源的区别

国土资源与自然资源两个概念在外延和内涵上都有区别。外延上的区别不仅表现在范围上,还表现在数量和种类上。自然资源是无限的,不受国界、洲界、星球界的限制,但每个国家的国土资源的绝对量和相对量(人均占有量)都是有限的,各不相同的。一个国家无论其疆土有多大,其主权管辖范围内的自然资源种类(尤其是亚种),

不可能囊括自然资源的全部种类和亚种,一些内陆国家甚至缺少海洋资源这种大类自然资源。

两个概念在内涵上的差别主要在于国土资源概念增加了“主权管辖范围”的内容。首先,这个“主权管辖范围”是符合国际法规定的范围;其次,这一范围的划定是得到国际公认的,尤其是邻国认可的;再次,那些主权关系未定或不明确的资源,如公海、南极大陆、宇宙空间等资源不能列入国土资源;第四,那些流动于两个及两个以上国家的资源,如国际河流的水资源,对这类资源进行管理,就不能仅依据一国的法律行政,还必须依据国际法和国际条约,否则就会产生国际纠纷。

三、国土资源的特征

国土资源尽管类型多样,各有特点,但也有明显的共同点,只有充分了解其特点,我们才能更好地保护、开发利用这些资源。

1. 生态的整体性

国土资源是个整体概念,它是地球生态系统重要的组成部分,在生态系统中占据着不可替代的位置(如大气、水、森林、野生生物等),如果对其过度索取和利用,增加生态系统的负担,超出环境承载力,就会对整个生态系统产生影响,轻则导致生态系统紊乱,重则造成整个生态系统崩溃。

2. 分布的不均衡性

自然资源的空间分布受太阳辐射、大气环流、水分循环、地质构造和地表形态结构等因素的制约,在地理分布上往往是不平衡的,其种类、数量、质量都具有明显的区域差异。比如我国南方地区水多耕地少,而北方地区则水少耕地多,煤炭主要集中在华北和东北,而磷矿则主要集中在西南和中南地区。从世界范围看,加拿大、澳大利亚拥有肥沃的土地资源,中东、俄罗斯拥有丰富的石油资源,南非拥有大量的黄金资源,北欧拥有繁茂的森林资源等等。

3. 数量的无限性和有限性

有些资源属于可再生资源,如太阳辐射能、风能、水能、潮汐能及地热能等,这些资源数量可以说是无限的,但是受到时间、空间以及社会经济技术水平的限制,人类利用这些自然资源的能力和范围是有限的;有些属于数量有限的不可再生资源,如几乎全部的矿产资源;有些资源现有数量虽有限,但可在短期内繁殖、再生和发展,如动植物、地下水、劳动力等。中国正处于工业化、城镇化快速发展时期,经济保持着较高的增长速度,对国土资源的需求和开发强度不断增大,优质的资源不断减少,有限性表现得越来越明显。同时,资源分布的地域性加剧了资源的有限性,如水资源分布不均,导致一些地区严重缺水、干旱,而同时部分地区洪水泛滥成灾。

4. 用途的多样性

国土资源是经济发展的基础,它们多以原料、载体的形式出现,在多样性的社会经

济领域发挥着不同的作用。如水,既是人类生活所必需,又是农业以及电子、纺织、化工等众多产业必不可少的。资源的多用性,决定了人们在开发利用资源时,必须根据其可供利用的广度和深度,实行综合开发、综合利用和综合治理,以达到社会、经济、环境的最佳效益。

5. 开发利用的可变性

有些资源在不同地区、不同历史时期和不同生产力发展水平下,其开发利用程度差异较大。

6. 利益公共性

国土资源对一国乃至全世界人类具有共同的环境利益。土地是粮食之源泉,水为生命所必需,矿产等能源乃经济发展之血液,只有充分保护和合理有效地利用这些资源,才能使整个国家和社会健康稳步地向前发展。

四、土地的概念和特性

土地资源是指地球陆地表面的部分,是由岩石、土壤、植被、水文和气候等因素组成的自然经济综合体,它包括人类现在和过去的生产活动结果。

土地的特性可以分为土地的自然特性、经济特性和社会属性。

土地的自然特性是指土地所固有的、不以人的意志为转移的,由其本身的物理、化学、生物性能所决定的,与人类对土地的利用与否没有必然联系的特性。主要包括:土地面积的有限性、土地位置的固定性、土地质量的差异性、土地利用的永续性。这些特征对评价土地的生产能力,配置各业生产用地,正确解决经济发展与合理开发利用土地之间的矛盾,都具有现实意义。

土地的经济特性是人们在利用、改造土地的过程中所表现出来的生产力和生产关系上的特性。这些特性有:土地供给的稀缺性、土地报酬的递减性、土地用途的多样性、土地用途变更的困难性、土地资本的储藏性、土地投入的增值性。

土地的社会属性是指人类在土地利用过程中,反映出来的一定社会中人与人之间的某种生产关系,包括占有、使用、支配与收益关系。土地的占有、使用关系在任何时候都是构成一定社会土地关系的基础,进而反映社会经济性质。土地的这种社会属性,反映了对土地进行分配和再分配的客观必然性,这是适时调整土地关系的根本出发点,也是合理利用的根本之所在。

五、矿产资源的概念和特征

《中华人民共和国矿产资源法实施细则》(以下简称《矿产资源法实施细则》)第二条规定“矿产资源是指由地质作用形成的,具有利用价值的,呈固态、液态、气态的自然资源”。而地质学上的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、液态或气态并具有经济价值或潜在经济价值的富集物。从地质研究程度来说,矿产资源不仅包括发现并经工程控制的储量,还包括目前虽然未发现,但经预测是

可能存在的矿物质。

截止 2007 年年底,我国已发现矿产 171 种,可以分为能源矿产、金属矿产、非金属矿产和水气矿产四大类。已探明资源储量 159 种,已探明矿产储量占世界矿产资源总量的 12%,位居世界第三,仅次于美国和俄罗斯。

矿产资源作为自然资源的重要组成部分、人类社会发展的物质基础,在整个人类社会的发展进程中起到了至关重要的作用。矿产资源是工业的食粮,是我国改革开放以来快速工业化、城市化的重要支撑。矿产资源是国土资源的重要组成部分并主要归属于政府管辖。矿产资源具有类似国土资源的特有属性:

(1)基础性。矿产资源是人类生产资料和生活资料的基本来源,是人类社会生产最初的劳动对象。几乎每一种矿产资源的被开发利用都会伴随着人类社会发展的重大飞跃。矿产资源为我国改革开放以来快速工业化、城镇化提供了有力的支撑。目前,我国 90%以上的能源、80%以上的工业原材料、70%以上的农业生产资料和 30%以上的生活用水均来自矿产资源。

(2)分布不均衡性。由于地壳运动的不平衡,地球上各种岩石的分布也是不均一的,因而造成了各种矿产资源在地理分布上的不均衡状态。从中国国内情况来看,矿产资源在西部地区和中部边远地区储量丰富。矿产资源分布的不均衡性,对资源的合理配置、生产力的合理布局、市场的合理匹配都有着重大影响。

(3)不可再生性。矿产资源是在千万年以至于上亿年的漫长地质年代中形成和富集的,相对于短暂的人类社会来说,矿产资源是不可再生的。它可以通过人们的努力寻找被发现,而不能为人类所创造。矿产资源的不可再生性决定了矿产资源的相对有限性、稀缺性和可耗竭性,决定了人类在社会生产生活中必须十分注意合理地开发、利用和保护矿产资源。

(4)动态性。现阶段发现的矿产种类和探明储量只能反映人对自然认识的有限和局部,随着地质工作的不断深入和科学技术的不断进步,人类对矿产资源开发利用的广度和深度不断扩展。从人类社会的某一发展阶段、某一水平上看,资源是有限的;而从人类社会发展的长河来看,人对自然的认识是无限的,对自然的改造能力也是无限的。这种有限和无限对立统一的科学资源观,反映了矿产资源的基本自然属性和社会属性。

第二节 国土资源分类

从国土资源内涵看,国土资源可以分为自然资源、经济资源和社会资源;从狭义的国土资源内涵看,国土资源分类就是自然资源分类。从国土资源管理职能角度,本书主要阐述狭义的国土资源,重点是土地资源和矿产资源。1972 年联合国环境规划署(UNEP)指出:“所谓自然资源,是指在一定时间、地点条件下,能够产生经济价值的、以提高人类当前和未来福利的自然环境因素和条件。”因此,国土资源具有广泛的内

容,包含的种类很多。按照不同的研究需要,可将国土资源进行不同的分类。

一、按存在的形态分类

按自然资源存在的形态不同,可将其分为土地资源、水资源、矿产资源、森林资源、牧草资源、物种资源、海洋资源、气候资源、旅游资源和自然信息资源 10 种。我们将再现物质运动时空差异的自然信息(如生物遗传密码,大地测量、大气测量和空间观测获得的信息等)也归于自然资源行列,是因为自然信息具有自然资源的基本属性,而且,还为将自然信息纳入自然资源的统一管理提供理论依据。

二、按功用分类

按自然资源功用分,可将其分为物质资源、能量资源、环境资源、信息资源、空间资源和时间资源。有的资源既可成为物质资源又可成为空间资源(如土地等)或能量资源(如石油、煤等)。任何资源在开发利用中都存在时间价值问题,因此,它们都具有时间资源属性。

(1)物质资源。物质资源是指作为经济活动中的基础原材料出现并在经济活动中被消耗的各种资源,如森林、水、矿产等。有的物质资源是再生性的,如森林、水等,有的物质资源是耗竭性的,如金属矿产和非金属矿产。

(2)空间资源。空间资源是指与国土面积相匹配的各维度空间总和,是人类活动的空间区域,从下到上包括地下空间、土地、水系、大气层等。此类资源在一定国土上是有限的,可以被重复利用的,一定意义上说是非消耗性的。

(3)能量资源。能量资源是指在经济活动中以动力、能量等身份出现的资源。有的是矿产能源,如石油、煤、天然气等,是耗竭性的;有的是清洁能源,如风能、太阳能等,是非消耗性的。

(4)环境资源。环境资源是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体。包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、城市和乡村。

(5)时间资源。时间是一种资源,这种资源对每个人都是公平的,时间资源分配的不同能显示出一个人的价值观和生活观,但时间一定是不够用的,时间作为资源,其在不同领域的投资效果是不同的。

三、按资源的固有特征分类

自然资源的固有特征主要包括自然资源的可更新性、耗竭性、可变性、重新使用性等。按是否可能耗竭的特征将其分成耗竭性资源与非耗竭性资源两大类(见图 1-1)。

(一)耗竭性资源

目前的生产条件和技术水平下,在利用过程中导致明显的消耗的资源即为耗竭性

资源。按其是否可以更新和再生,又分成可更新性资源和不可更新性资源两类:

1. 可更新性资源

主要是指各种生物及生物与非生物因素组成的生态系统。可更新性资源在正确的管理和维护下,可以不断更新和利用,反之,可更新性资源就会退化、解体并有耗竭之忧。对于可更新性资源必须做到开发、利用与保护、管理相结合,以保持基本的生态过程和生命维持系统,保持遗传的多样性并保持物种和生态系统的持续利用。

2. 不可更新性资源

主要是指各种矿物和化石燃料。其中一些非消耗性金属如黄金、铂,甚至铁、铜、锡、锌等,它们虽不像太阳能等非耗竭性资源那样能源源不断地供给人类,但却是可以重复利用的。另一些不可更新性资源如化石燃料(石油、煤炭、天然气等),当它们作为能源进行利用时,遵循热力学第二定律,除部分可继续传递和作功外,总有部分能量耗散。虽然从物质不灭定律来看,地球上元素的数量并没有变,但它们的形式和位置都发生了变化。尽管从理论上讲它们是可以合成的,但不论从经济还是技术条件来看,几乎不存在可能性。因此,对不可更新性资源要注意节约使用,并应尽量避免或减少其在开发利用过程中对环境造成的污染。可将其分类如图 1-1 所示。

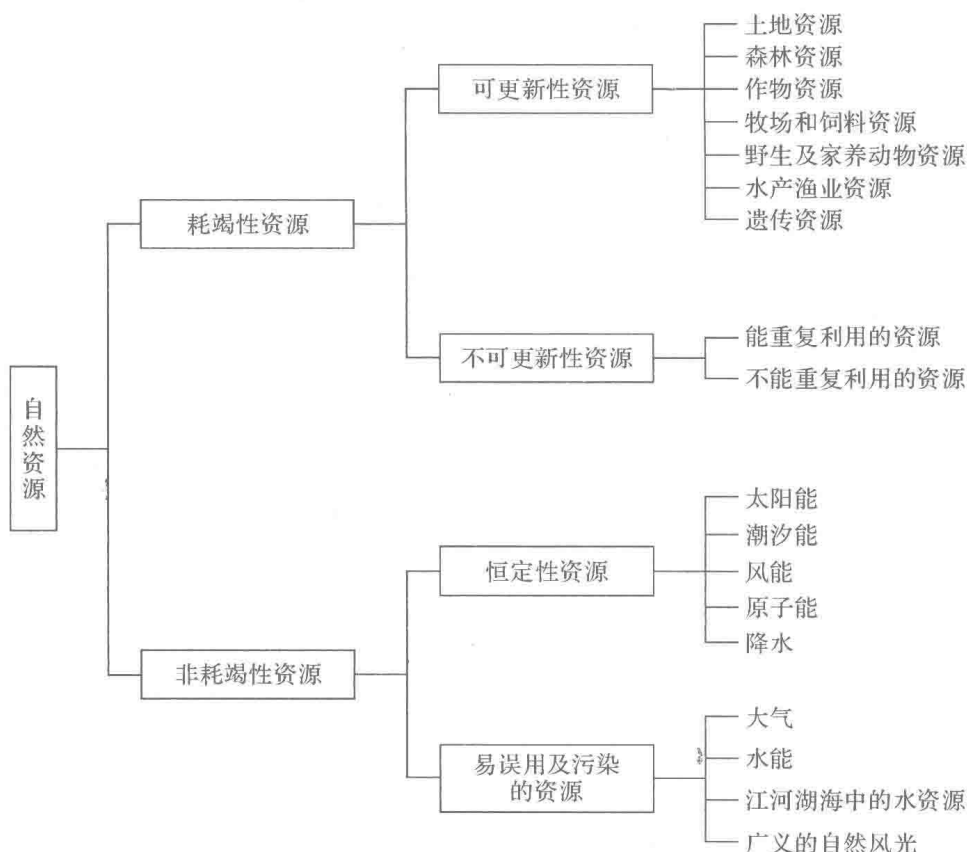


图 1-1 自然资源的分类系统(按固有特征分类)