

公共经济与管理专业系列教材

国土资源行政管理学

GUOTU ZIYUAN XINGZHENG GUANLIXUE

王克强 石忆邵 赵 凯 主编
刘红梅 高 健



上海财经大学出版社

Shanghai University of Finance & Economics Press

公共经济与管理专业系列教材

国土资源行政管理学

王克强 石忆邵 赵 凯 主编
刘红梅 高 健

王洪卫 徐开新 张 会 副主编
徐 忠 沈 洪 夏显力



上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国土资源行政管理学/王克强,石忆邵,赵凯,刘红梅,高健主编;王洪卫,徐开新,张会,徐忠,沈洪,夏显力副主编. —上海:上海财经大学出版社,2006. 8

公共经济与管理专业系列教材

ISBN 7-81098-704-6/F·650

I. 国… II. ①王… ②石… ③赵… ④刘… ⑤高… III. 国土资源-行政管理-高等学校-教材 IV. F061.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 082172 号

☐ 责任编辑 宋澄宇

☐ 封面设计 周卫民

GUOTU ZIYUAN XINGZHENG GUANLIXUE

国土资源行政管理学

王克强 石忆邵 赵 凯 主编
刘红梅 高 健

王洪卫 徐开新 张 会 副主编
徐 忠 沈 洪 夏显力

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海崇明裕安印刷厂印刷装订

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷

787mm×960mm 1/16 24.5 印张 506 千字

印数: 0 001—3 000 定价: 33.00 元

前 言

国土资源一体化管理是一种发展趋势。随着市场经济体制的建设,国土资源管理部门的功能发生了根本性的变化,由“高高在上的行政管理”转向“以服务为基本功能的管理”。条块分割的多部门管理难以适应这种变化,因此多个国土资源行政管理部門的归并是一种必然。这就要求国土资源管理部门的职员掌握大国土管理的基本知识,并在工作中坚持大国土的管理原则。国土资源一体化管理也是由国土资源本身特点决定的。国土资源具有公共产品或准公共产品的属性,因此,国土资源开发、利用和保护需要从系统的角度进行。这就要求理论研究工作者和实际工作者树立大国土的观念。

国土资源一体化管理要求培养具有大国土资源管理的人才。遗憾的是,基于我国国土资源条块分割管理的状况,国土资源管理教材的内容也呈“条块分割”的特点,比如分别介绍土地资源管理、矿产资源管理、海洋资源管理等,还没有见到适应国土资源一体化管理的教材。这对大中专学生培养或是职业培训都是不利的。我们组织了相关领域的专家进行尝试,希望能在这方面做点创新。另外,国土资源管理是多维度的,而行政管理是其中的一个维度,国土资源行政管理的教材也很少,我们也试图在这方面进行探讨。

在本书写作过程中,上海财经大学、同济大学、西北农林科技大学、上海水产大学、上海师范大学的同志参加了编写工作,这些单位的领导给予了大力支持。我们在此表示诚挚的感谢。同时,对我们参考的大量文献资料的作者表示感谢。

参加编写的同志有:王克强、石忆邵、赵凯、刘红梅、高健、王洪卫、张会、徐开新、徐忠、沈洪、张显力、卜海燕、胡建民、杨碧霞、曹宁、陈大群等。本书由王克强、石忆邵、赵凯、刘红梅、高健、王洪卫提出提纲,并由王克强、刘红梅、石忆

2 邵、王洪卫最终统纂定稿。

由于本书涉及的内容比较庞杂,加之作者水平有限,书中定有不妥之处,恳请批评指正。

编 者

2006年8月

目 录

前言/1

第一章 绪论/1

第一节 国土资源行政管理概述/1

第二节 国土资源行政管理学的研究对象与研究方法/4

第二章 国土资源行政管理体制概论/7

第一节 国土资源行政管理及其体制/7

第二节 外国国土资源行政管理体制模式简介/9

第三节 中国国土资源行政管理体制及其演进/14

第四节 中国现行国土资源行政管理职能/24

第五节 中国国土资源行政管理体制改革/30

思考题/35

第三章 国土资源调查与评价行政管理/36

第一节 中国国土资源调查与评价行政管理概述/36

第二节 中国国土资源调查及其行政管理/44

第三节 中国国土资源评价行政管理/52

第四节 中国国土资源统计行政管理/56

第五节 中国国土资源信息技术行政管理/63

第六节 加强中国国土资源调查与评价行政管理的对策/67

思考题/70

第四章 国土资源测绘行政管理/71

第一节 外国国土资源测绘行政管理简况/71

第二节 中国国土资源测绘行政管理的演进/77

第三节 中国国土资源测绘行政管理存在的问题/81

- 2 第四节 加强中国国土资源测绘行政管理的对策/84
思考题/87

第五章 国土资源规划行政管理/88

- 第一节 国外国土资源规划行政管理/88
第二节 中国国土资源规划的历史阶段/92
第三节 中国国土资源规划行政管理现状/99
第四节 加强中国国土资源规划行政管理的对策/108
思考题/114

第六章 国土资源财务行政管理/115

- 第一节 国土资源财务行政管理概述/115
第二节 国土资源财政收入管理/118
第三节 国土资源财政支出管理/124
第四节 国土资源行政主管部门财政收支现状及改革/128
第五节 国土资源财务行政管理现状分析与发展思路/134
思考题/140

第七章 国土资源行政法律法规管理/141

- 第一节 国土资源依法行政管理的依据和任务/141
第二节 土地资源行政管理法规体系/145
第三节 地质矿产资源行政管理法规体系/157
第四节 其他资源行政管理法规/161
第五节 国土资源行政管理法规体系的完善/163
思考题/168

第八章 土地资源行政管理(一)/169

- 第一节 土地资源行政管理概述/169
第二节 土地产权行政管理/174
第三节 土地市场行政管理/187
第四节 土地价格行政管理/194
思考题/203

第九章 土地资源行政管理(二)/204

- 第一节 农用地资源行政管理/204
- 第二节 建设用地资源行政管理/214
- 第三节 乡(镇)村建设用地行政管理/219
- 第四节 土地用途管制/226
- 思考题/234

第十章 矿产资源行政管理/235

- 第一节 矿产资源行政管理概述/235
- 第二节 国外的矿产资源行政管理/237
- 第三节 我国矿产资源行政管理的演进及现状/240
- 第四节 矿产资源国家所有权益的管理/245
- 第五节 矿业权管理/249
- 第六节 矿业权的市场管理/260
- 思考题/267

第十一章 水资源行政管理/268

- 第一节 国外的水资源行政管理/268
- 第二节 中国水资源行政管理体制的演进及现状/274
- 第三节 中国水产权行政管理/285
- 第四节 水价行政管理/290
- 思考题/292

第十二章 海洋资源行政管理/293

- 第一节 海洋资源分布概况/294
- 第二节 海洋资源特性和管理/301
- 第三节 国外的海洋资源行政管理/305
- 第四节 我国海洋资源行政管理体制演进及管理政策/309
- 第五节 我国海洋资源管理现存的问题/314
- 第六节 中国海洋资源市场化行政管理/319
- 第七节 中国海洋资源行政执法管理/322
- 思考题/325

4	第十三章 环境资源行政管理/326
	第一节 环境资源的概念和基本特征/326
	第二节 环境资源行政管理的手段/329
	第三节 欧盟国家的环境资源行政管理体制/331
	第四节 美国的环境资源行政管理体制/334
	第五节 我国环境资源行政管理体制的演进及现状/340
	第六节 我国目前的环境法律和政策体系/344
	第七节 我国环境资源的市场管理/346
	思考题/349

	第十四章 旅游资源行政管理/350
	第一节 旅游资源的特点与分类/350
	第二节 旅游行政管理概说/357
	第三节 旅游行政管理体制/360
	第四节 中国旅游行政管理体制改革/367
	思考题/376

	参考文献/377
--	-----------------

第一章 绪 论

第一节 国土资源行政管理概述

一、国土资源行政管理的概念

(一)行政管理的概念

尽管行政是一个常见的词汇,但人们对其认识却不尽一致。一般认为,现代意义上的行政学产生于 19 世纪末 20 世纪初的欧美国家,其概念和理论的形成自然受到了西方国家特定的历史和社会经济思想的影响。早在 2000 多年前,古希腊学者亚里士多德就已经使用过“行政”(Administration)一词。在现代英语词典中,将 Administration 解释为“事务等尤指公共事务、国家政策等之管理”。^① 国际通用的《社会科学大辞典》对 Administration 的释义为“国家事务管理”。^② 总体来讲,在西方行政学说史上,对行政的概念大致有以下几种解释:

(1)从三权分立角度来理解行政,认为行政是指立法、司法以外的国家事务,行政是“行政人员的责任或职责,特别是政府的执行职能……它既不是立法的,也不是司法的”(《世纪词典》)。这是最狭义的“行政”。

(2)从政治和行政分离角度来理解行政,认为政治是国家意志的形成,“行政是执行国家意志的职能”(弗兰克·J. 古德诺),即国家政务的推行与管理。

(3)从公共管理学角度来理解行政,认为行政是一种有目的、有计划的管理活动。这是一种最广义的理解,认为行政包括公共(国家)行政和私人(企事业单位、社会团体)行政。美国 1985 年出版的《公共行政学辞典》把行政定义为“政府及公共机构事务的管理和指挥”。可以说,这是对行政各种解释的概括性陈述。

在我国,早在 2000 多年前的《左传》中,就已有了“行其政事”的记载,在《史记》中也有“召公、周公二相行政”的记载等,意思是治理朝政或推行国家政务。在我国 1949 年以前

① 《牛津现代高级英汉双解词典》,商务印书馆、牛津大学出版社 1992 年版。

② 《社会科学大辞典》,商务印书馆、牛津大学出版社 1992 年版。

2 的行政著作中,多从古代汉语语义上的概念出发,在引进、移植西方行政学说的基础上,采用西方早期狭义的行政概念,认为行政是国家政务的推行与管理。20世纪80年代以后,行政学得到了前所未有的发展,也形成了学术界较为普遍接受的“行政”概念。在1990年出版的《社会科学学科词典》中,把行政解释为“一般是指国家行政管理部门管理国家事务、政府事务和社会事务的活动”。目前,学术界普遍认为,行政是指国家政务的推行与管理,即国家行政机关对国家和社会公共事务的组织与管理活动^①。此概念强调,行政组织与管理活动的主体是国家行政机关,活动的范围包括国家行政事务和社会公共事务。

行政管理是在“行政”基础上提出来的概念。在当今社会中,“行政”与“行政管理”尽管存在着内涵的差异,但就政府管理活动或国家政务的推行而言,两者并无实质的差别。但仔细分析起来,行政主要强调行政理论体系,而行政管理更强调行政中的应用性管理程序和技能。改革开放以来,我国的政府职能发生了一些重要的变化,国家机关为适应内外环境的变化,对行政责权划分、行政组织结构、行政规章制度与行政方式都进行了调整。国土资源行政管理是1999年国家政府机构改革与职能调整后形成的新概念,是国家行政管理的重要组成部分。

(二) 国土资源行政管理的概念

国土资源行政管理是指国土资源行政主管部门及其公务员依据宪法、土地、矿产、水、森林等资源法及其他有关法律、法规的规定,在国务院赋予的职能范围内,对土地资源、矿产资源、水资源、海洋资源、森林资源、环境资源、旅游资源等自然资源进行保护和开发利用活动中的社会公共事务进行的管理。在当今世界各国,国土资源的管理都是国家政府的重要职能。其基本目标是贯彻落实“在保持经济增长的同时,控制人口增长、保护自然资源、保持良好的生态环境”的基本国策,实现国土资源优化配置、合理开发和可持续利用,促进经济、社会、生态可持续发展。

国土资源是人类生存和社会可持续发展的物质基础,也是我国社会经济可持续发展的基本保证,国土资源的极端重要性,加上我国国土资源相对短缺的国情,以及国土资源在空间分布与质和量上的不均衡性,部分不可再生资源的快速耗竭,国土资源的开发、占有、使用涉及的种种复杂的利害关系等,需要国家发挥更大的作用。这种需要是将国土资源作为重要的行政管理内容的依据。国土资源行政管理的成效,直接关系到我国的社会经济的可持续发展和事业的成败。

二、国土资源行政管理的主要内容

根据国务院对政府职能部门的授权与分工,目前国土资源行政管理的职责由国土资源部主管部门和其他相关部门及其公务员依法履行,其主要内容包括以下几方面:

^① 黄达强、列怡昌主编:《行政学》,中国人民大学出版社1988年出版。

1. 国土资源调查与评价管理

国土资源调查评价是国家宏观决策和国土资源管理的重要基础工作,是国家对国土资源规划、保护和合理利用的需要,是根据我国经济社会发展近期、中期、长期工作部署的要求,对我国领土和管辖海域范围内的土地资源、矿产资源、水资源、海洋资源等自然资源及其相关的生态环境等问题开展的基础性、公益性、战略性综合评价工作。

2. 国土资源测绘与管理

国土资源测绘是对国土资源分布、数量、质量、结构等现状的调查,并绘制成图和其他资料形式。随着信息技术的发展,国土资源测绘的手段越来越先进,精度越来越高。

3. 国土资源规划与管理

国土资源规划是国家对国土资源的调查、开发利用和保护实行宏观调控的手段。国土资源规划由全国总体规划、跨省(区、市)规划以及县级规划构成。我国国土资源规划主要包括土地资源规划、矿产资源规划、水资源规划、海洋资源规划、国土资源大调查规划等。高层次的规划指导和约束低层次的规划,低层次规划分解、落实高层次规划所提出的目标。

4. 国土资源所有权和使用权管理

国土资源所有权和使用权管理是国土资源行政管理的主要内容之一,并以维护国家的权益,适应社会主义市场经济体制建立,并完善使用权出让制度和转让制度,保护合法使用人的权益为基本点。

5. 国土资源的财政和税收等的管理

国土资源财务行政管理是指国土资源行政机关依据国家有关法律、法规及政府授权,对国土资源行政有关的财务收支进行管理的活动。

资源具有外部性,对国家社会经济发展有很重要的作用,因此各国对资源的开发、保护等都从财政上大力支持。当然,随着资源的资产化管理,资源的收入也是国土资源财政和税收管理的重要内容。

6. 国土资源资产管理

在现代市场经济条件下,国土资源表现出强烈的资产特征。在我国,对国土资源实行资产管理是形势发展的需要。国土资源资产是指国家国土和管辖的海域范围拥有的各种资产的总称,如土地资源资产、矿产资源资产、水资源资产、生物资源资产、海洋资源资产、气候资源资产、自然景观资源资产等。

7. 国土资源市场管理

在市场经济条件下,市场机制是最基本的机制,因此充分发挥市场机制的积极作用,是国土资源管理的基本内容。当然,这里的管理包括制定国土资源市场交易规则、维护市场秩序、服务市场主体等。

8. 国土资源的专门化管理

国土资源可以细分,每种资源有其特点,因此在各种国土资源行政管理中,又有各自的特点。国土资源行政管理的基本构成如图 1-1 所示。

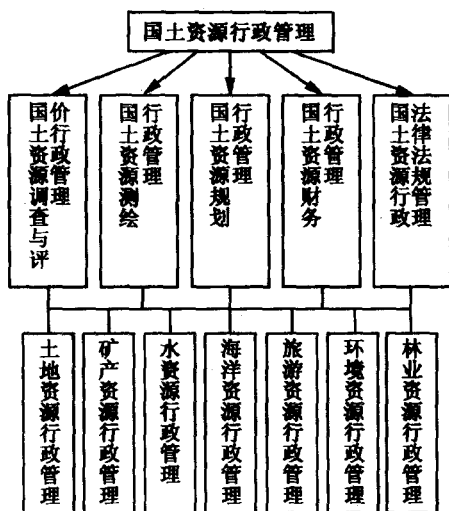


图 1-1 国土资源行政管理

第二节 国土资源行政管理学的研究对象与研究方法

一、国土资源行政管理学的研究对象

在国土资源开发、利用、保护过程中,形成了人与自然、人与人(包括部门间、地区间、产业间、法人间、自然间,以及不同层次主体之间)的关系。国土资源行政管理,就是站在国家的角度,对一国的国土资源开发、利用与保护过程中形成的各种关系的服务、引导、规范。国土资源行政管理学,就是以上述内容为研究对象。

二、国土资源行政管理学的研究方法

国土资源行政管理学是一门跨度很大、综合性很强的学科,涉及到土地资源、矿产资源、水资源、生物资源、海洋资源、气候资源、环境资源、自然景观资源等相关资源的自然科学,也涉及到社会科学的诸多领域,如政治学、经济学、财政学、税收学、市场学、政策学、社会学、行政学及法学等一系列学科。对国土资源问题,必须采用多种方法进行研究,其中最主要、最常用的有以下几种方法。

1. 观察法

这是一种最古老的研究方法,它只要运用你的眼睛、耳朵与你的头脑,就可以开展你的研究了。观察法就是以感官活动为先决条件,与积极的思维相结合,在不干涉对象自然状态的前提下,系统地运用感官对客观事物进行感知、考察和描述的一种研究方法。然而,当你观察的事物超越了你的感官,可能就需要仪器的帮助了,这些仪器就是人们发明出来,作为我们感官的延伸用于我们的观察。

国土资源问题发生在我们生活之中,对该问题进行细致观察,认真思考,深入体会,是研究国土资源行政管理的基本方法。

2. 历史研究法

有一句老话:历史是惊人的相似。正因为这样,我们可以从过去已经发生的一切事件中汲取经验,理解现实,合理实践。历史研究就是以过去为中心的探究,它通过对已存在资料的深入研究,寻找事实,然后对这些信息去描述、分析和解释过去的过程,同时揭示当前关注的一些问题,或对未来进行预测。只要是追根求源,追溯事物发展的轨迹,探究发展轨迹中某些规律性的东西,就不可避免地采用历史研究法。历史研究的记录一般有两个方面:一是书面记录,如书籍、报纸、期刊、日记、信件、文稿、会议记录等;二是遗迹、遗物或遗骸。

国土资源行政管理问题是古老的问题,自从有了人类历史,就有了对国土资源问题的记载,用历史方法研究国土资源问题,是国土资源行政管理学的基本方法之一。对国土资源问题横断面的深入有助于我们细致把握其某些特征。然而国土资源问题在发展变化着,如果我们从其发展历程来认识它,更有助于我们较为全面深刻认识、理解国土资源行政管理问题。

3. 调查法

调查研究是科学研究中一个常用的方法,在描述性、解释性和探索性的研究中都可以运用调查研究的方法。

调查研究是收集第一手数据用以描述一个难以直接观察的大总体的最佳方法。精心设计的概率抽样可以提供能够反映总体的样本;精心设计的标准问卷可以从不同的研究对象那里获得具有同样形式的数据。

当然,我们也可以利用他人收集的调查数据进行分析,即所谓的二手资料分析的方法。对于学生以及缺少经费的人们,这种方法特别合适。

对于国土资源行政管理问题的研究,尤其是缺乏实践经验和系统知识的学生而言,通过调查方法,既能加深对理论的理解,也能发现新的规律性的东西。

4. 系统分析方法

国土资源作为地球的一个特定部分,是整个地球生态系统的子系统,是自然生态系统、社会系统和经济系统的有机统一体。对国土资源问题的研究,要用系统的观点,对国土资源研究不能孤立进行,必须将其纳入整个自然生态系统和社会经济系统中进行系统

- 6 全面的研究与分析,探索其规律性及其运行机制。只有这样,才能最终找到解决土地经济问题的正确途径。

5. 比较研究方法

比较分析法也叫对比分析法,是通过两个或两个以上事物的一些特性进行对比,确定事物之间差异的一种分析方法。

实际上,不同国家的国土资源行政管理之间、同一国家不同地区之间的国土资源行政管理之间、同一区域不同时期的国土资源行政管理之间都会存在一定的相同点和不同点,通过比较研究,有助于学习掌握经验和发现解决新问题的办法。

6. 定性分析与定量分析相结合的方法

任何一个国土资源问题都是质与量的统一,质的规定性通过量的规定性加以体现,而量的变化归根到底取决于质的变化。研究和解决任何一个国土资源行政管理问题都必须同时研究它的质与量两个方面。对国土资源行政管理的定性研究相对比较容易,定量研究需要大量的调查资料因而比较费时费力,但定量研究往往更有说服力。在实际研究中要把两者密切结合起来,才能找出解决问题的正确途径。

7. 静态分析与动态分析相结合的方法

事物运动都是绝对的、无条件的,而静止是相对的、有条件的。国土资源行政管理问题也是如此。因此,要全面地认识国土资源行政管理问题,研究解决问题的方法,必须把静态分析和动态分析密切地结合起来。例如,研究和判断一个国家或地区的国土资源制度是否合理,是否有利于国土资源的优化配置,是否有利于社会经济的发展,首先需要对影响和决定国土资源制度的诸多因素和条件进行静态分析,同时还必须从动态角度分析和研究这些因素和条件的过去和未来的发展变化并把两种分析辩证地结合起来,才能对该国家或地区的国土资源制度做出最终的判断和选择。

8. 微观分析与宏观分析相结合的方法

首先,国土资源行政管理问题既有微观方面的问题也有宏观方面的问题。基层的国土资源行政管理问题属于微观方面;全国的或某一较大地区的国土资源行政管理问题属于宏观方面。微观方面的国土资源行政管理问题和宏观方面的国土资源行政管理问题各有侧重。

其次,国土资源行政管理问题的微观分析和宏观分析只有相互结合,才能得出正确的结论。例如,对国土资源制度的研究就应该如此。国土资源制度好像是一个宏观的问题,因为它是从宏观角度对国土资源的关系作出规定,它的制定和出台要充分考虑社会经济中相关的宏观因素;同时,国土资源制度必须要从微观主体角度进行分析,因为制度的出台会影响微观主体的行为,微观可行性好坏是影响该制度绩效的关键因素。因此,在对国土资源行政管理问题的研究过程中要注重微观分析与宏观分析相结合的方法。

第二章 国土资源行政管理体制概论

第一节 国土资源行政管理及其体制

一、国土资源行政管理体制的概念

行政体制是有关管理国家行政事务的政府机关的设置、职权的划分与运行等各种制度的总称。国土资源管理体制是指国土资源管理机构设置和管理职能权限划分所形成的体系和制度。国土资源行政管理体制是指主管国家土地资源、矿产资源、水资源、海洋资源、森林资源、环境资源、旅游资源等自然资源的规划、管理、保护与合理利用的行政管理部门以及地方人民政府国土资源主管部门机构的设置、职权的划分与运行等各种制度的总称。

国土资源行政管理体制的核心是国土资源行政主管部门与其外部相关行政机关之间、国土资源行政管理机关内部各职能部门之间以及国土资源行政管理体系上下级之间特别是中央与地方之间行政职权的划分。国土资源行政管理体制的载体是相应的国土资源行政管理机构,主要包括土地行政管理部门、矿产行政管理部门、海洋行政管理部门、水利行政管理部门等。国家不同,国土资源管理机构的设置和职能不同。以我国为例,国土资源行政管理机构主要包括国土资源部、水利部、国家环保局、国家林业局和省级、地方等国土资源厅(局)、水利(厅)局、环保局、林业厅(局)等部门。

二、国土资源行政管理体制的构成

国土资源行政管理体制主要由权力要素、领导体制、组织机构等组成。

(一) 权力要素

根据第九届全国人民代表大会第一次会议批准的国务院机构改革方案和《国务院关于机构设置的通知》,组建国土资源部、水利部,国家环境保护总局、国家林业局、国家旅游局,作为国务院直属机构。由这些部委和局主管全国土地资源、矿产资源、海洋资源、水资源、环境资源、森林资源和旅游资源的管理,其权力由全国人民代表大会批准授予。

(二)领导体制

我国政府机关实行行政首长负责制。国土资源行政管理部门是各级政府的组成部门,因此在本部门内部实行行政首长负责制;国土资源系统上下级主管部门之间在业务上是领导与被领导关系。

(三)组织机构

组织机构主要体现在某个具体的国土资源行政主管部门内部的机构设置及其职能配置上。以国土资源部为例,其组织机构主要包括:政务办公系统、综合管理系统、耕地保护系统、地籍管理系统、土地利用系统、地质勘查系统、矿产开发系统、矿产储量系统、地质环境系统和执法监察系统等若干系统。同时,根据国务院的规定,国土资源部还管理国家海洋局和国家测绘局。

三、影响国土资源行政管理体制的因素

行政体制作为政治体制的重要组成部分,既受制于政治制度、经济体制,又深受民族文化传统、国外文化等诸因素的影响。对这些因素的正确分析和认识,有助于在制度建设和体制改革中兴利除弊,以期国家行政体制的设计更为科学、合理,也更能有效地发挥其对行政机关科学设置和对行政职能科学划分等作用。具体来讲,影响国土资源行政管理体制的主要因素有:

(一)基本政治制度和经济体制

一个国家的基本政治制度,主要包括国家政权的组织形式、组织结构、管理形式及其运行机制。它与经济体制一起,相互作用、相互影响着该国的行政体制。一般说来,基本政治制度是组成整个社会制度这一大系统中的一个子系统,而行政体制则是这一子系统之内的组成部分,既有紧密的关联性,又有相对的独立性。基本政治制度对该国行政体制的制约与影响作用,主要表现为:一方面,基本政治制度决定着行政体制的性质和运行的基本方向;另一方面,行政体制必须与基本政治制度相适应、相协调,并随着基本政治制度的发展而相应变革。一个国家的经济体制,包括所有制结构、经济决策体制、经济调节机制、经济利益分配方式和经济组织体系等,其中决定社会经济体制性质的是所有制结构。作为上层建筑范畴的行政体制,必须随着社会经济的发展,与社会经济体制相适应。

国土资源行政管理体制作为我国行政体制的有机组成部分,从根本上讲,也要受到我国基本政治制度 and 经济体制的影响。例如新中国成立以来,我国的经济体制经历了社会主义计划经济、社会主义有计划的商品经济和社会主义市场经济等多个发展阶段,在这不同的经济发展阶段和经济体制下,我国国土资源行政管理的体制,包括相应的行政机关的设置、行政职能的划分及其运行等都有相应的变化。

(二)资源所有制形式

资源所有制形式是影响国土资源行政管理体制的重要因素。综观各国国土资源所有