

2001 年



国土资源 调研报告

国土资源部办公厅 编



中国大地出版社



国土资源 调研报告

GUOTU ZIYUAN
DIAOYAN BAOGAO

国土资源部办公厅 编

中国大地出版社

图书在版编目(CIP)数据

2001 年国土资源调研报告/国土资源部办公厅编. - 北京: 中国大地出版社, 2002. 5

ISBN 7-80097-476-6

I. 2… II. 国… III. 国土资源-调研报告-中国-2001 IV. F129.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 042178 号

责任编辑: 叶 丹 张国秀

出版发行: 中国大地出版社·内部发行

社址邮编: 北京市海淀区大柳树路 19 号 100081

电 话: 010—62173164(编辑部)

010—62183493(发行部)

传 真: 010—62183493

印 刷: 北京京通印刷厂

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 12.25

字 数: 290 千字

版 次: 2002 年 5 月第 1 版

印 次: 2002 年 5 月第 1 次印刷

印 数: 1—2000 册

书 号: ISBN 7-80097-476-6/K·71

定 价: 30.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

加强重大问题调查研究 促进国土资源管理健康发展

——在 2001 年部国土资源
重大问题调研成果汇报会结束时的讲话

(代序)

国土资源部党组书记、部长 田凤山

同志们：

部党组用了两天半的时间，集中听取了 2001 年若干重大课题调研成果的汇报。部机关各司局、在京直属事业单位的主要负责同志和部咨询中心有关同志，参加了这次汇报会。大家准备充分，汇报认真。从汇报的情况看，我们的调研工作取得了比较好的成效，为推进国土资源管理和抓好这方面的工作，打下了有利的基础。下面，我讲几点意见。

一、近年来开展调研工作的主要体会

国土资源部是新组建的政府部门。在新的形势、新的职责与任务面前，必须贯彻执行好中央确定的国土资源管理大政方针，紧密结合实际创造性地开展工作。在这个过程中，有许多新的问题需要加以研究和探索。部党组十分重视开展调查研究，以此作

为推动国土资源管理的重要途径。

2000年,部党组决定,分别由党组成员牵头,主持进行西部大开发国土资源开发利用战略、矿产资源若干重大战略问题、正确处理耕地保护和经济发展关系、组建地质队伍“野战军”等重大、深层次问题的调研。有关司局也同时开展了土地市场体系建设和土地登记、保护与合理利用矿产资源的监督措施、从源头上遏制国土资源利用和管理违法行为等专项调研。2001年,部党组决定对2000年安排的六个重大问题继续深入调研,同时又安排了石油、地下水、耕地、海洋资源和矿产资源全球化等五项资源战略研究,进行了加强土地执法监察、现代科技在国土资源管理中的应用等两项专题调研。这两年进行的调研工作最大的特点,一是紧密结合实际需要,针对性比较强;二是边调研边指导推进工作,成果转化效果比较好。在已经开展的那些调研课题中,已经顺利完成的,要继续把成果应用到今后的工作中去;已取得阶段性研究成果的,要在已有基础上继续进行深入研究。

回顾两年来我部的调研工作,有以下几方面体会。

一是结合实际、准确选题是搞好调研的必要前提。

这两年我们确定的重点调研课题,都是部党组根据国土资源工作的总体部署、国土资源在国民经济发展中的重要地位和当前存在的急需研究解决的突出问题,经过反复研究确定的,与我们的管理实际结合得十分紧密。在调研选题上,体现了为经济发展和部中心工作服务的根本要求。因而,调研的成果能够及时和有效地应用于指导和推进工作。

二是摸清情况、科学分析是搞好调研的重要基础。

我们的调研工作有一个突出特点,就是在深入实际摸清实情上下了很大功夫。因为作为新组建的部门,迫切需要了解和掌握这个部门的基本情况。在调研方式上,采取了实地调研、函调、座谈

等多种方式,使调研工作建立在扎实资料的基础上。各课题组深入全国各地基层单位,深入村组和田间地头,深入到矿山企业,掌握了大量的第一手材料。与此同时,加强对资料的综合分析,去粗取精,去伪存真,总结典型经验,查找问题原因,得出了不少切合国土资源管理工作实际的规律性认识,有针对性地提出了许多有价值的对策、建议。

三是认真组织、开门研究是提高调研水平的重要方式。

在调研中,各课题组注意开门研究,发挥事业单位、科研院校的力量,有的与兄弟部门和地方联合开展调查研究。例如,矿产资源全球化战略研究课题,聘请了资源、外交、矿业领域的 20 多位知名专家担任顾问。有的调研工作是与开展管理试点相结合进行的,保持了同当地的密切联系,及时总结推广应用了基层的重要经验。有的是与办理全国人大代表建议和政协委员提案工作相结合进行的,引起许多方面的重视。比如,2001 年我部邀请全国人大办公厅和中编办研究中心等单位,联合开展的国土资源执法监察队伍建设和体制改革问题调研,得到了中编办领导的关注,已明确在全国安排综合执法试点时加以考虑。再比如,油气资源战略研究工作,在各大石油公司支持下,组织了许多专家在较短时间内拿出了资料丰富的研究报告,提出了不少重要认识。

四是及时转化成果、指导推进工作是调研的根本目的。

所有的调研都产生了一定的成果,各项成果在实际工作中都不同程度地得到了转化应用,取得的成效是有目共睹的。有的调研成果为国务院出台有关政策和文件提供了依据,我部制定的各项政策措施绝大多数是在调研工作的基础上形成的。如耕地保护与经济发展关系的研究,总结了各地成功的经验,提出了许多重要的观点,进一步理清了思路,调研成果直接转化为有关的工作部署。矿产资源若干重大战略问题的研究,促进了全国矿产资源规

划纲要的出台。西部大开发国土资源开发利用战略问题调研，为国家专项规划和“十五”计划纲要的制定，为西部地区国土资源规划、政策措施的出台，奠定了基础。关于土地市场的调研，形成了关于加强国有土地资产管理的重要意见和政策建议，在此基础上，国务院印发了《关于加强国有土地资产管理的通知》（国发〔2001〕15号），明确了今后的工作思路和政策措施。土地统一登记管理调研课题突出重点，结合实际，提出了全面推进农村集体土地所有权登记的政策措施。依法行政和双重管理体制课题，将调研作为推进工作的重要手段，取得了较好的成效。耕地保护战略研究，已经形成了较成熟的报告。矿物能源、地下水等战略研究也取得了初步成果，进一步明确了工作部署和深入研究的方向和重点。矿产资源全球化战略研究成果，还在国家制定外交战略和规划、计划时得到重视和应用。

五是加强领导、发挥整体功能是搞好调研的基本保障。

这两年，部党组都是在年初就专门研究确定调研计划；之后，部领导分头带队深入开展调研，及时检查指导，加强转化应用；年底，又专门集中时间听取汇报。正因为如此，我们才形成了比较系统的调研成果，对工作中的一些重大问题特别是热点、难点问题，在深入研究的基础上逐步求得解决。

围绕课题研究，各司局和各单位为调研工作的顺利开展提供了强有力的组织保障。牵头司局对调研工作抓得紧、抓得实，组织得力。各相关司局和事业单位密切配合，抽调骨干参加调研组。部咨询中心的同志对于有些课题提前进行研究，及时咨询指导，促进了调研水平的提高。很多调研工作还得到地方有关部门积极的配合支持，整体功能得到充分发挥。

从总体上说，通过加强调查研究，我们不仅掌握了大量的第一手资料，明晰了工作思路，有力地推动了国土资源管理工作的

开展，而且还密切了与群众的联系，促进了作风转变，锻炼培养了干部。实践证明，中央倡导要大兴调查研究之风，是完全正确的。我们必须将调查研究工作深入扎实地开展下去。

当然，实践中也反映出在调研工作方面存在一些需要改进的地方。如，虽然有调研工作总体部署，但机关和事业单位的一些选题有类似或重复现象，导致力量分散，有关方面的专家力量尚待更好地组织发动；有的课题偏重调查，研究分析论证不足，虽然摸到了情况提出了问题，但对存在问题的原因和解决问题的办法对策，探讨得不深，成果不够突出；有的调研成果未能及时和有效地转化，要更好地落实到指导和推动工作上来；总体上调研课题安排的数量偏多，还可以更集中一些，等等。所有这些，我们在今后都要注意加以解决。

二、关于 2002 年调研工作的初步设想

江泽民总书记指出：“要始终注意全面分析国际国内形势的变化，全面分析和准确把握我国改革和建设中带全局性、战略性、前瞻性的重大问题，并及时研究制定有力的政策措施，以利于把我们的事业不断推向前进。”中央确定，2002 年是转变作风年、调查研究年。调查研究是转变作风的重要内容，同时也是推动作风转变的重要途径和方式。我们要按照中央的要求，在总结过去经验的基础上，把加强调研工作，当作一件大事，继续抓紧抓好。

我们要把重大问题调研，同适应当前形势的重大发展变化结合起来；同学习贯彻中央关于国土资源管理工作的一系列大政方针结合起来；同贯彻执行国土资源法律法规结合起来；同贯彻落实 2002 年部的工作要点结合起来；同解决实际工作中的热点难点问题结合起来；同转变职能、转变作风、加强自身建设结合起来。

从部里看,明年主要是适应新的形势,紧紧围绕资源战略问题和当前工作中急需解决的政策性问题,集中力量进行深入的研究工作。关键是要在深入上下功夫。要深入就要做到:一是课题要选准;二是调查要扎实;三是研究要深化;四是对策要明确;五是成果要用好。一方面要继续抓好已经安排进行的一批重大问题的研究,另一方面要突出重点、突破难点、选题适当集中,体现前瞻性和指导性,安排一些新的调研课题。重点放在以下几个方面。

一是继续深化若干资源战略问题的调查研究。党中央、国务院极为重视粮食、淡水、石油等资源战略问题,提出了明确的指示和要求。资源战略研究带有全局性、长远性和指导性,关系到我们整个国土资源管理工作的方向和部署,关系到国土资源管理工作能否更好地为国民经济和社会发展服务。2001年,为贯彻落实温家宝副总理在2000年全国国土资源厅局长会议上的讲话精神,我们已启动了能源、地下水、耕地、海洋资源及矿产资源全球化等五项资源战略研究,耕地资源战略研究已基本成熟,其他战略研究也都不同程度地取得了阶段性成果。在此基础上,我们要集中力量继续深化研究。不仅要能够着眼全局,摸清情况、分析形势、研究问题,而且要结合部职能和当前工作重点,进一步把握关键、提出方向、明确措施。要动员各方面的力量系统组织调查论证,大力加强综合研究和对策研究,力争拿出一批高质量的研究成果,为党中央、国务院的重大战略决策提供依据。同时,要将这些重要的研究成果,应用于指导部署我们的各项工作。

二是认真开展我国加入世界贸易组织新形势下加强国土资源管理的对策性研究。我国已于2001年正式加入世界贸易组织,标志着我国对外开放进入了一个新的历史时期。这不仅为我们利用两种资源、两个市场提供了机遇,而且也对国土资源管理、保护和合理利用工作提出了更高的要求。我们应当认

真分析加入世界贸易组织带来的机遇和挑战，进一步深化改革，转变职能和作风，使国土资源管理工作更好地适应新的形势。对此，部党组已经进行了初步部署。我们既要做好干部轮训，又要抓好专题研究。一是要开展清理修订国土资源法律法规和政策研究工作；二是要开展改进土地管理的研究；三是要开展改进矿产资源管理的研究。要在深入研究基础上，提出相关的对策建议。

三是要紧紧围绕国土资源管理中的热点难点问题加强政策机制探索和重要立法论证工作。当前我们要研究解决的这类问题很多。例如，如何进一步培育和规范国土资源市场问题；在西部大开发中如何进一步落实国土资源保护和合理利用的政策问题；如何加强新形势下的耕地保护和国有土地资产管理问题；如何推进土地权属管理和统一登记问题；如何运用现代科技手段提高国土资源调查评价、监督管理和合理利用水平问题；如何进一步整顿规范矿产资源管理秩序的问题；如何建立地质工作新体制、新机制问题；如何编制实施全国地质调查规划问题；如何推进地质环境保护和地质灾害防治工作立法问题；等等。要紧紧抓住工作中的热点难点问题开展调查研究，推进国土资源工作更加紧密地同经济社会发展相结合，更加主动地为经济社会发展服务。特别是要从体制、机制、法制和利益关系等方面入手，努力探索治本之策，充分调动基层政府、企业和广大人民群众加强国土资源保护和合理利用的自觉性和积极性。

调研工作要分层次进行部署，充分发挥各方面研究力量的作用。部机关直接组织的研究与各事业单位安排的研究工作，要有机地结合，统筹兼顾。各司局、各单位要积极参与支持做好部的重大问题调研工作。以调查研究来不断推进各项工作，提高管理水平。

三、关于进一步做好调研工作的几点要求

一是要进一步提高认识，加强组织领导。党的三代领导集体对调查研究都有许多精辟的论述。毛主席说过，“我们共产党人无论进行何项工作，有两个方法是必须采取的，一是一般和个别相结合，二是领导和群众相结合。”“调查就像‘十月怀胎’，解决问题就像‘一朝分娩’。调查就是解决问题。”邓小平同志指出，党的领导工作能否保持正确的方向，决定于它能否采取“从群众中来，到群众中去”的方法。江泽民总书记强调，“坚持调查研究，是辩证唯物主义认识论的基本要求，是党保持同人民群众密切联系的重要渠道，也是我们党的一项基本工作方法和领导制度。”“坚持做好调查研究这篇文章，是我们的谋事之基，成事之道。”并指出，“没有调查就没有发言权，没有调查就更没有决策权。”中央对各级领导干部调查研究提出了明确要求，六中全会决定指出，各级领导干部每年都要抽出一定的时间下基层调研，而且要写出有份量的调研报告。对于这个要求，我们要认真贯彻落实。

加强调查研究工作，是响应中央号召、转变工作作风的重要举措，是贯彻落实解放思想实事求是思想路线、弘扬马克思主义学风的具体行动，是提高国土资源干部队伍素质、推进国土资源管理工作发展的重要途径。我们各级领导干部，要进一步提高认识，把调研工作放到重要地位，亲自安排部署、亲自调查研究、亲自监督检查。

要加强统筹安排，推进调研工作的经常化、制度化和规范化。做到长期有安排、年度有计划。调研课题安排要区分层次、明确重点。有的课题要坚持不断地深入研究。要处理好重点调研和一般调研的关系，综合调研和专项调研的关系，基础理论性调

研同指导应用性调研的关系，日常工作和调研工作的关系。对于重点课题要做好协调，集中力量形成拳头，避免力量分散、低水平重复。要加大对重大问题调研工作的支持力度，加强课题组的力量，做到人员精干、任务责任明确，要保障必要的时间和工作经费。部有关司局要按照职责做好相关工作。

二是要加大开门调研力度，进一步强化调研风气。

开门搞调研，既是发扬民主、更好地集思广益的需要，也是统一思想、扩大社会影响的途径。我们今后要开展的调研课题，层次高、涉及面广，仅仅依靠机关人员自身力量是不够的，必须发挥好调研组的组织协调功能，发挥各事业单位和基层的优势，积极争取上级领导机关的指导，争取有关部门、企业和科研院校研究力量的支持和参与。尤其是部咨询中心的相关研究工作要超前一步；各司局各单位要主动争取咨询中心同志的指导，及时提供情况和交换意见。

开展调查研究一定要端正态度、转变作风。应当有的放矢、扎实深入；应当科学严谨、一抓到底。切忌走马观花、夸夸其谈；切忌无的放矢、浅尝辄止。比如，对于依法行政的调研我们已经有好的进展，今后还要继续在深化上狠下功夫，着力建制度、抓监督、树形象，普遍推行依法决策和政务公开。对国土资源执法和信访工作中反映出来的群众普遍关注的突出问题，也要认真加以对待。要真正走出去、沉下去，深入基层，深入群众，了解实际情况，切实解决问题。如果让调研工作流于形式，不仅不会取得好的成效，反而会适得其反，败坏调研的名声，败坏部门的形象。

开展调研工作一定要解放思想、开拓创新。要敢于摆脱旧观念的束缚，敢于挑战不合时宜的规定和做法。要学会从理论认识、法律规定、国内外实践等多个层面，对国土资源管理中的重大现实问题进行系统深入的分析思考。理论为我们观察问题、分析问题提供了思想武器。我们要善于将理论与实践紧密结合，善

于吸收借鉴国外经验，善于研究分析历史发展，善于总结群众新的实践探索，锻炼创新思维，提高创新能力，提高调研水平。

三要坚持及时交流情况和转化成果，有效指导和努力推动工作。我们不是为调研而调研，也不仅仅是为了出几份成果报告而调研。调查研究根本目的在于转化应用，解决理论和现实中存在的各种问题，切实地指导和推进工作。要时刻注意采取有效措施，加快调研成果的转化应用。要及时转化为党中央、国务院决策的依据，转化为修改完善法律法规和政策的建议，转化为新的理论认识 and 解决问题的工作思路，转化为改进国土资源管理工作的具体意见和措施。要在调研基础上，搞好各类试点工作。有些问题没有明确的法律政策规定，需要在实践中积极地探索，稳妥地开展试点，总结经验，为完善法律法规和政策奠定基础。这方面的工作要做好统筹安排，加大工作力度。

要及时地做好调研成果的交流应用。这是一项经常性的、各级各方面都要注意的工作。有关报刊要及时报道调研工作重要动态。各调研组要抓紧修改完善报告，积极转化应用。办公厅要及时汇编部的重大调研成果。对于比较成熟的调研成果，要通过多种渠道及时做好交流宣传，进一步推广应用，扩大影响。

同志们，搞好调查研究工作，十分重要。我们虽然已经有了很好的基础，但任务仍然艰巨繁重。我们要以邓小平理论和江泽民总书记“三个代表”重要思想为指导，紧密结合国土资源工作实际，扎实推进调研工作，努力把国土资源管理提高到新的水平，以新的工作成绩，迎接党的十六大胜利召开！

二〇〇一年十二月二十七日

前 言

按照党中央、国务院的要求，部党组十分重视调查研究工作，始终把国土资源重大问题调研作为集中精力抓大事、全面推进国土资源管理工作的一项重要任务来抓。2001年，部党组在充分肯定2000年调研工作的基础上，决定对2000年开展的六项重大问题调研继续深入，同时又安排了石油、地下水、耕地、海洋资源和矿产资源全球化等五项资源战略研究，进行了加强土地执法监察、现代科技在国土资源管理中的应用等两项专题调研。

2001年12月底，部党组集中听取了各调研课题的成果汇报，逐一进行审议。田凤山部长在调研成果汇报会结束时发表了重要讲话。强调指出，调查研究是转变作风的重要内容，同时也是推动作风转变的重要途径和方式。通过加强调查研究，我们不仅掌握了大量的第一手资料，明晰了工作思路，有力地推动了国土资源管理工作的开展，而且进一步密切了与群众的联系，促进了作风转变，锻炼培养了干部。

中央确定，2002年是调查研究年、转变作风年。我们要按照中央的要求，在总结经验的基础上，把调研工作当作一件大事继续抓紧抓好。同时，进一步明确，调查研究的根本目的在于转化应用，解决理论和现实中存在的各种问题，切实指导和推进工作。要积极采取有效措施，加快调研成果的转化应用。这是一项

经常性的、各级各方面都要高度重视的工作。有关报刊要及时报道调研工作重要动态。各调研组要抓紧修改完善报告，积极转化应用。办公厅要及时汇编部的重大问题调研成果。对于比较好的调研成果，要通过多种渠道及时做好交流宣传，进一步推广应用、扩大影响。

根据部领导的指示，各调研组及时对调研报告进行了修改完善，并经有关领导认真审核。办公厅研究室在各有关司局提供的调研报告基础上，认真进行汇编，供领导和同志们参阅。

根据有关要求，在2001年部党组确定的12项国土资源重大问题调研中，耕地资源保护战略研究和矿产资源全球化战略研究成果未收入本书中。

在本书编辑过程中，得到了部有关司局的大力支持，在此深表感谢。由于时间仓促，错漏之处在所难免，望祈指正。

国土资源部办公厅

二〇〇二年五月

目 录

前 言	(1)
关于切实抓好 2001 年国土资源重大问题调研工作的通知	(1)
西部大开发国土资源开发利用战略问题调研总报告	(6)
附件一 西部地区优势矿产资源开发利用政策与措施 专题调研报告	(19)
附件二 西部重大工程建设、生态环境建设中的耕地 保护政策专题调研报告	(34)
附件三 西部地区重大建设项目工程沿线地质环境和 地质灾害状况专题调研报告	(53)
地方国土资源主管部门干部双重管理体制调研报告	(69)
关于国土资源执法监察队伍建设和体制改革问题调研 报告	(82)
国土资源管理系统依法行政调研总报告	(91)
附件一 关于重庆市、贵州省国土资源管理依法行政 情况调研报告	(102)
附件二 关于江西省、湖南省国土资源管理依法行政 情况调研报告	(113)
附件三 关于国土资源管理系统执行内部会审制度和 窗口办文制度情况调研报告	(129)

2001 年耕地保护与经济发展的关系调研总报告·····	(136)
附件一 耕地保护目标责任制建设专题调研报告·····	(151)
附件二 土地利用总体规划实施及有关政策执行情况 专题调研报告·····	(167)
附件三 当前经济建设中的若干新情况与土地利用管 理及耕地保护政策专题调研报告·····	(183)
附件四 生态环境建设和农业结构调整的地类认定与管 理和耕地保有量调查统计考核专题调研报告·····	(201)
土地市场制度建设调研总报告·····	(207)
附件一 创新制度 规范流转·····	(217)
附件二 完善地价市场形成机制 发挥地价调控市场 作用·····	(233)
附件三 调整经济适用房用地政策 促进城市房地产 市场健康发展·····	(245)
附件四 重构土地收益分配体系 实现土地配置效率 与公平·····	(255)
依法加快集体土地所有权登记发证工作调研报告·····	(270)
中国可持续发展油气资源战略研究报告·····	(283)
地下水资源保护与合理利用战略研究报告·····	(297)
关于推进土地管理严格执法问题调研报告·····	(321)
“现代科学技术在国土资源管理中的推广应用问题”调研 报告·····	(339)