

专业行政管理丛书 ● 李玉明 主编 ●

國土資源

行政管理

主編 郝思蓉
趙命柱

ZHUAN YE XING ZHENG
GUAN LI CONG SHU
山西人民出版社 出版

专·业·行·政·管·理·丛·书

国土资源行政管理

主 编	郝思恭	赵命柱		
撰稿人	郝思恭	赵命柱	王为民	曹夫平
	刘 凯	李永宏	张保令	贾泽民
	张铁锁	田新生	虞建华	赵广正
	李光明	李新立	卢景龙	张爱梅
	宜东平	郭少敏	高春玲	宁跃平
	丁学智	史月红	刘晓虹	

山 西 人 民 出 版 社

晋新登字 6 号

专业行政管理丛书

主编 李玉明

国土资源行政管理

本书主编 郝思恭 赵命柱

*

山西人民出版社出版发行(太原并州北路十一号)

山西晋财印刷厂印刷

*

开本:850×1168 1/32 印张:10 字数:240 千字

1994 年 8 月第 1 版 1994 年 8 月太原第 1 次印刷

印数:1—1000 册

*

ISBN 7—203—03184—5

D·738 定价:8.80 元



3 0105 4247 4

95
F124.5

5

2

· 1 ·

总 序

X1360/115 李玉明

20 世纪的最后十年,是我国社会主义现代化建设的关键时期。我们不仅面临着世界各国以科学技术为后盾、以经济发展为主体的综合国力的激烈竞争,而且面临着社会主义事业在世界范围内遭到极大挫折的严峻挑战。在这样的情势下,我们要继续坚持有中国特色的社会主义道路,坚定不移地实现社会主义现代化建设的第二步战略目标,全党和全国人民必将进行艰苦卓绝的英勇斗争,政府管理即行政管理必将承担至为关键的重要职责。

社会主义行政管理的根本宗旨是为人民服务,较之资本主义行政管理有质的区别。社会主义行政管理的内容,包括公共行政管理和专业行政管理两种形态。公共行政管理是指政府对其所管理行政区域内社会公共事务的综合性全面性管理;专业行政管理是指政府职能部门对某方面、某领域的社会公共事务的专一性行政管理。公共行政管理涉及一定行政区域内社会公共事务的总体和全局,从宏观上规范社会大系统的基本框架;专业行政管理涉及各方面、各领域社会公共事务的实际处理,从特定角度或范围规范社会等系统的具体运行。二者互为表里,唇齿相依,均具有非常重要的作用和意义。我们要搞好社会主义的行政管理,使之真正实现依法行政,便民高效,不仅应当研究和掌握公共行政管理的客观规律,还应当研究和掌握专业行政管理的客观规律。而且,由于专业行政管理包括的内容极其复杂、具体,直接关系到人民群众的实际



C

135470

利益,社会机制的良性运行,所以,认真研究和掌握专业行政管理的规律和规范尤其具有重要的意义。

行政管理学是研究行政管理范畴及其活动规律的专门学科,是治国兴邦之学。80年代以来,党的正确路线犹如春风化雨哺育了行政管理学研究的复苏和繁荣。行政管理学研究园地姹紫嫣红,蔚为大观,取得了世所瞩目的显著成就。但是,以我国社会主义现代化建设的客观要求来衡量,行政管理学研究的差距也还不可忽视。其主要表现之一,就是对专业行政管理的研究非常薄弱,这方面的著作寥若晨星,远远不能满足专业行政管理的实际需求。为了弥补这方面的缺陷与差距,给广大专业行政管理实际工作者学习和掌握专业知识提供一些方便条件,山西省行政管理学会、山西省政治学会与省内外有关政府职能部门合作,共同组织编写了这套《专业行政管理丛书》。这套丛书坚持四项基本原则和改革开放的总政策,以马列主义、毛泽东思想的基本理论为指导,努力总结建国四十多年来行政管理特别是专业行政管理的实践经验,同时注意吸收和借鉴国外行政管理的可取之处,对专业行政管理的各主要领域作了比较系统、全面的研究和探索。全套丛书包括计划行政管理、工业行政管理、工商行政管理、财政行政管理、金融行政管理、对外经贸行政管理、交通运输行政管理、教育行政管理、科技行政管理、国土资源行政管理、民政行政管理、司法行政管理、劳动行政管理、人事行政管理、监察行政管理、外事行政管理、新闻出版行政管理、卫生行政管理、文化行政管理、旅游行政管理、机关管理等二十余种,从1991年底起由山西人民出版社陆续分期分批出版发行。

理论联系实际是我们党历来坚持和倡导的优良学风。社会科学研究的正确方向,一是要重视基础理论的研究,二是要加强社会技术科学、社会工程技术这两个层次的研究,为基础理论转化为社



会实际提供充分的联系中介和沟通渠道。《专业行政管理丛书》既注意研究和介绍行政管理学的基本理论,力求深层次地探索和把握社会主义专业行政管理的客观规律,又特别注重理论性与应用性相结合,突出地以主要篇幅分析专业行政管理各领域的具体工作规律,介绍专业行政管理各领域的具体工作规范和要求,具有较强的应用价值和可操作性。《丛书》的这个努力,是在引深行政管理学基本理论研究的基础上,进一步推动行政管理技术科学和行政管理工程技术的研究,以适应我国社会主义行政管理实践的客观要求。当然,由于《丛书》编写者理论水平和实践经验的欠缺,加之编写时间比较仓促,所以《丛书》难免会有一些不尽人意之处。但作为我国首次出版的一套“专业行政管理丛书”,它不仅填补了我国行政管理学研究领域中的一个空白,而且对于行政管理学理论更好地为社会主义行政管理实践服务,对于提高广大行政管理实际工作者的政治和业务素质,将会起到积极的促进作用。

1992年6月

开展专业行政研究 普及专业行政知识

刘 怡 昌

山西省行政管理学会和山西省政治学会密切合作,组织本省力量,编写一套专业行政管理丛书,全书初步预计出二十余种,将分批陆续出版。这套丛书为我国行政管理科学研究开辟了新领域,为普及专业行政知识提供了系统的学习材料。这套丛书陆续同读者见面,是十分值得庆幸的。

在改革开放的推动下,行政管理科学在我国已成为一个最热门的学科,仅仅七八年时间全国已有百种以上行政管理的专著出版,这对普及行政管理科学知识和推进行政管理的科学化、法制化、现代化产生了积极影响。前几年我国行政管理科学虽然发展很快,但还是处于初创和普及阶段。在已出版的行政管理学专著中都在努力从中国实际出发,探索建立具有中国特色的行政管理体系,绝大多数专著都从不同侧面为我国行政管理科学发展增添了有益的内容。但从整体来看,这些专著的框架和内容大体相近,研究的方法和领域基本雷同,在理论和实际问题研究的深度上都很不够,我国行政管理科学研究还缺乏创新和活力。

如何推进行政管理科学研究不断深化,这是值得认真考虑的。从近几年我国行政管理科学研究的发展趋势来看,一是向层级化研究发展,如有的省对县级行政管理、乡镇行政管理的研究取得很大进展;二是向专业行政研究发展。山西省编写这套专业行政管理丛书就是迈出可喜的一步,为专业行政管理研究开创了一个良好

的开端。

编写这套专业行政管理丛书的基本指导思想,是从中国实际出发,分别阐述各主要专业行政管理从建国以来的历史发展和现状,突出反映专业行政管理在改革开放中的变化和问题,阐述各专业行政管理应遵循的基本原则和改革的发展趋势,也应尽可能与国外作些比较研究。这套丛书突出针对性和应用性,较全面地阐述了各专业行政管理的基本特点,能给各种专业行政人员较为系统的基本知识,使“内行人”真正能学到管理本专业行政的有益的东西。应该说,这套丛书向这个方向作了可贵的探索。

现在,编好一套专业行政丛书,难度是很大的。我国现在正处在深化改革的急剧变革时期,这套丛书又是在1990年已开始组织编写,对许多问题的阐述可能还跟不上改革的步伐,还不能充分反映出改革的新趋势,还不够完善,但毕竟勾划出供进一步充实和修改的雏型,即使作为“抛砖”之作,也是很有价值的。

山西省对我国行政管理科学的发展作出了很大的贡献。早在1985年山西省有关同志就热情倡导和大力支持出版了一部在全国颇有影响的《行政管理学》专著(山西人民出版社出版),现在山西省又推出这套《专业行政管理丛书》,为我国行政管理科学研究留下了珍贵的史页。

殷切期待这套丛书能受到广大读者的欢迎!

1992年6月5日于北京

前 言

国土资源是一个民族或国家赖以生存、发展的基础和条件,在社会发展和国民经济建设中起着极其重要的作用。我国自古至今都非常重视国土资源的管理,尤其是新中国成立以来,我国在国土资源的行政管理、综合开发利用等方面取得了显著的成绩,在许多方面达到或超过了世界先进水平,为我国的社会主义现代化建设提供了良好的基础条件。但是,由于我国对国土资源的系统管理起步较晚,各方面的实践经验尚显不足,致使在国土资源的开发利用中仍然存在着许多问题,与当今社会飞速发展的经济形势的要求仍有很大差距。因此,很有必要对国土资源行政管理作进一步的研究和探索。

国土资源行政管理是国家行政管理的重要组成部分。我国从中央到地方对国土资源的管理分别设在几个部门,管理的职责范围包括行政管理和技术管理,而技术管理往往渗透到行政管理之中。为此,从行政管理的角度来研究国土资源管理,就是从我国实际出发,作出符合国情、具有中国特色的理论研究,为国土资源行政管理的科学化、现代化、系统化提供参考,促进国土经济的发展。

本书从国土资源的概念、特点入手,比较系统地论述了我国国土资源行政管理的历史发展、开发利用现状以及应注意的问题,进而探索了我国在土地资源、矿产资源、煤炭资源、水资源、森林资源等国土资源诸要素方面行政管理的政策和方法。本书可供国土经济研究人员、教学人员及从事实际工作的人员参考。

本书提纲由赵命柱、王为民同志草拟。全书共分七章二十六节。各章初稿执笔者:第一章:王为民、赵命柱、高春玲;第二章:曹

夫平、赵命柱；第三章：张保令、李光明、李新立、张爱梅、宜东平、郭少敏、刘晓虹、宁跃平、丁学智、史月红；第四章：刘凯、赵命柱、王为民；第五章：李永宏、虞建华、赵广正、王为民；第六章：贾泽民、田新生、赵命柱、王为民；第七章：张铁锁、卢景龙、赵命柱、曹夫平。最后由郝思恭、赵命柱同志统审定稿。

在本书的编写过程中，得到了有关部门的大力协助和支持，参考和查阅了一些前人研究的成果，辑录了一些公开发行的杂志、报纸上的有关资料，确保了本书所引资料的真实可靠；山西省政府法制局的马春生同志曾对本书提出宝贵建议；山西人民出版社的来普亮同志为本书的出版做了大量的工作，在此一并表示感谢。由于我们理论水平和政策水平有限，不足之处在所难免，诚望广大读者批评指正。

编 者

1993年6月

目 录

第一章 概 论	(1)
第二章 国土资源行政管理的历史沿革	(31)
第一节 我国古代国土资源管理	(31)
第二节 我国近代国土资源管理	(49)
第三节 新民主主义时期我国国土资源管理	(65)
第四节 新中国成立以来的国土资源管理	(78)
第三章 土地资源行政管理	(92)
第一节 我国土地资源概况及管理体制	(92)
第二节 地籍管理	(104)
第三节 用地管理	(112)
第四节 土地利用规划	(130)
第四章 矿产资源行政管理	(143)
第一节 矿产资源及其在国民经济中的作用	(143)
第二节 矿产资源行政管理的历史演变	(155)
第三节 矿产资源的法制管理	(161)
第四节 矿产资源的监督管理	(167)
第五节 矿产资源的保护	(172)
第五章 煤炭资源行政管理	(179)
第一节 煤炭资源概况	(179)
第二节 煤炭资源的开发与管理	(184)
第三节 煤炭资源行政管理的发展变化	(192)
第四节 煤炭资源管理机构的设置及其职能	(201)
第六章 水资源行政管理	(208)
第一节 水资源概况及开发利用现状	(208)

第二节	水资源行政管理现状.....	(217)
第三节	水资源的开发管理.....	(228)
第四节	水资源利用管理.....	(238)
第五节	水环境行政管理.....	(246)
第七章	森林资源行政管理.....	(251)
第一节	森林资源现状.....	(251)
第二节	森林资源行政管理现状.....	(265)
第三节	营造林行政管理.....	(272)
第四节	森林资源采伐管理.....	(288)
附:参考资料		

第一章 概 论

人类与国土资源在日常生活中是相互作用、相互影响的,这种矛盾运动对于社会的存在和发展具有十分重要的意义。一方面,国土资源是社会存在和发展的永恒的、必要的物质前提,它提供了社会生产和生活资料的来源,影响生产部门的分布以及生产力的布局,进而影响社会的发展。另一方面,人类社会最基本的实践活动——生产劳动对国土资源的变化有直接的重要影响。马克思曾经指出:“整个所谓世界历史不外是人通过人的劳动而诞生的过程,是自然界对人说来的生成过程。”^① 社会生产力的水平决定了人类利用国土资源的程度,社会制度对于利用和改造国土资源也有着重要的影响。

中国是世界最早的文明古国之一,早在公元前 21 世纪,就进入文明时代的门槛,迄今已有五千多年的历史了。几千年来,中国人民勤劳勇敢、积极奋发,用自己的聪明才智,“筚路蓝缕,以处草莽”,开发治理国土,推动生产力的发展。特别是中华人民共和国成立四十年来,在取得了社会主义革命重大胜利的同时,也取得了经

^① 《马克思恩格斯全集》第 42 卷,第 131 页。

济建设的重大成就,逐步建立了独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系,经济技术水平有了显著提高,人民生活得到很大改善。

国土资源是国民经济发展的基础,国土资源的状况及其利用程度与社会经济发展的关系极为密切。当今社会,经济的发展对国土资源的需求日益增加。由于科学技术的进步,生产力的发展,人类开发利用国土资源的能力远远超过了历史上任何一个时期。我国是一个大国,有富饶的国土,丰富的资源,但人口众多,人均拥有量少,资源短缺与生产发展的矛盾比较突出,解决这一矛盾的根本出路在于加强管理,挖掘潜力,提高科学技术水平及其应用能力,综合开发利用国土资源。

一、国土资源的概念及其特点

作为国土的完整概念,尚存在着较多的争议。从国家的版图这个角度考虑,国土的概念应该是指一个国家主权管辖下的地域空间,即领土、领海、领空。包括陆地和海洋,也包括它们的上层空间和地下埋藏的资源宝藏。地域空间有两个含义:一是指一个国家的居民进行生产、生活和其它一切活动的场所;二是指地域范围内由资源和环境组成的物质体系。它是人们赖以生存、生活和从事各种活动的场所。

广义的国土资源,是指国家管辖的领土、领空、领海所拥有的一切资源(实际就是自然地理环境)。它是一国居民生存和发展生产,建立物质文化生活的最根本的自然基础。按传统分类,资源由自然资源、经济资源和人力资源构成。也有人把经济资源与人力资源合称为社会资源。对于国土资源是否包括人力资源,学术界有两种不同看法:一种意见认为,国土资源指的是一个主权国家管辖范

国内的各种资源,因而人力资源应包括在国土资源概念之内。另一种意见认为人口和人力资源问题,是国土经济研究和国土整治中应该都要考虑的重要因素,但它不属于国土资源的特定内涵。本书遵从后一种观点。

《中国大百科全书·经济卷》将国土资源定义为:一个国家主管辖范围内的以自然资源为基础的环境和天然物质,以及依附于国土的基础设施。国土包括一国的土地、山川、领海、大陆架以及它们上面的大气圈、生物圈和下面的岩石圈。它是国家管辖下包蕴着各种资源的全部空间。国土作为一个国家和居民立足的自然环境,既是生活场所,又是生产基地。

国土资源的范围十分广泛,为了有效地保护和合理开发利用,按照不同的目的和要求,可以将国土资源进行科学分类。按国土资源的客观赋存条件及其特征,可分为地下资源(地壳资源)和地表资源(生物圈资源)两大类。前者包括铝、铁、锡、镁等金属原料资源和煤、石油、天然气等矿物燃料资源,后者则由土地、水、气候、生物等资源所构成。按经济用途,可分为主要形成生活资料的自然资源,如各种动物、植物等,以及和主要形成生产资料的自然资源,如土地、矿产、水等。按资源的可更新性可分为可更新资源、不可更新资源及恒定性(取之不尽)资源三大类。第一类,可更新资源,以两种不同的方式实现更新,一种是生物资源,包括各种动物、植物、微生物及其周围环境组成的各种生态系统,如农田、森林、草地等。它们有生命、有自然更新能力,只要在适宜的自然环境中与合理的经营管理条件下,便可以保持生物资源的生态平衡,使之不断更新繁衍,并被人类永续利用。另一种是非生物资源,如土地、水等,它们各有其恢复和更新的规律,只要人类活动遵循这些规律,就能使它们成为人类永续利用的自然财富。第二类,不可更新资源。它们没有生命,没有再生能力。如铁、煤、石油等各种金属和非金属矿物

等。它们的形成经历了漫长的地质时代,其总储量将随着开发利用而逐步耗竭。对这类资源我们应尽量减少其消耗并完善回收技术,以延长其使用的期限。第三类,恒定性(取之不尽)的资源,如太阳能、风力等。它们的特点是在自然界永恒存在着,无论人类怎样利用,都不会引起资源数量的减少,对于它们应采取先进技术,充分加以利用。

也有人国土资源进行如下分类。按存在形式分为七类:(1)土地资源(农地、林地、牧地、城市用地和自然土地等);(2)水资源(地表水、地下水等);(3)矿物资源(固体矿物、液体矿物等);(4)生物资源(作为劳动对象和科学研究对象的生物资源);(5)海洋资源(滩涂、海岸带、大陆架、海洋经济区域以及区域中的生物和矿物等);(6)气候资源(日光能、平均气温、积温以及自然降水等);(7)其它基础设施(道路、港湾、水库等)和风景胜地、重要古迹等。按功用分为两大类:(1)作为劳动对象的各种矿产和动植物等物质资源;(2)作为劳动手段的耕地、道路、水库等和人类生活空间的环境资源。究竟哪一种分类更好,我们认为各有千秋,其使用应视需要而定。

我们把自然界这些能够为人类利用的自然要素称为“资源”,是从发展生产的角度考虑的。任何一个社会,生产的发展都离不开资源这个基本的条件。物质资源的再生产和扩大再生产是人类社会存在的基础,也是人类社会向前发展的必然要求。对于一个社会来说,无论它创造的财富属于哪一个门类,其起始点都必定是自然资源,自然资源为社会物质生产的发展提供了前提条件和可能。人类长期的生产实践证明,自然资源的丰富程度和分布状况,是制定经济发展战略的重要依据。许多国家经济发展的规模、速度以及持续发展的稳定性,除了取决于社会制度和生产力发展水平外,在相当大的程度上取决于土地的多少和肥瘠,矿产、水力和森林等资源

的蕴藏量,以及气候的好坏等等。因此,自然资源是社会生产发展和布局的基础,是国家实现现代化经济建设的物质条件,它关系着民族的生存和社会的发展。

二、国土资源行政管理的性质与特点

国土资源行政管理是国家对国土资源的行政管理,是为了达到一定管理目标而采取的协调和组织国土资源开发利用的各种方式、方法的总称。

国土资源行政管理学是行政管理学的一个分支,属于专业行政管理学的范畴。国土资源行政管理学是研究国家行政机关依据国家的宪法、法律,组织协调各管理要素,对国土资源各要素,如土地、森林、矿产、水等进行有效管理的一般规律的科学。研究的目的就是要使这些资源要素得到合理的开发与利用,实现国土资源行政管理的科学化、现代化与法制化。

(一)国土资源行政管理的性质

马克思主义认为,国家行政管理的性质都是由其国家的性质所决定的,在不同社会制度和不同类型的国家中,行政管理具有不同的性质。我国的行政管理体现人民的意志,反映人民当家作主管理国家的政治权利,富有中国社会主义行政管理学的特色。

1. 国土资源行政管理的经济基础是生产资料的社会主义公有制。我国宪法第九条规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”同时还规定:“国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”第十二条规定:“社会主义的公共财产神圣不可侵犯。”“国家保护社会主义的公共财