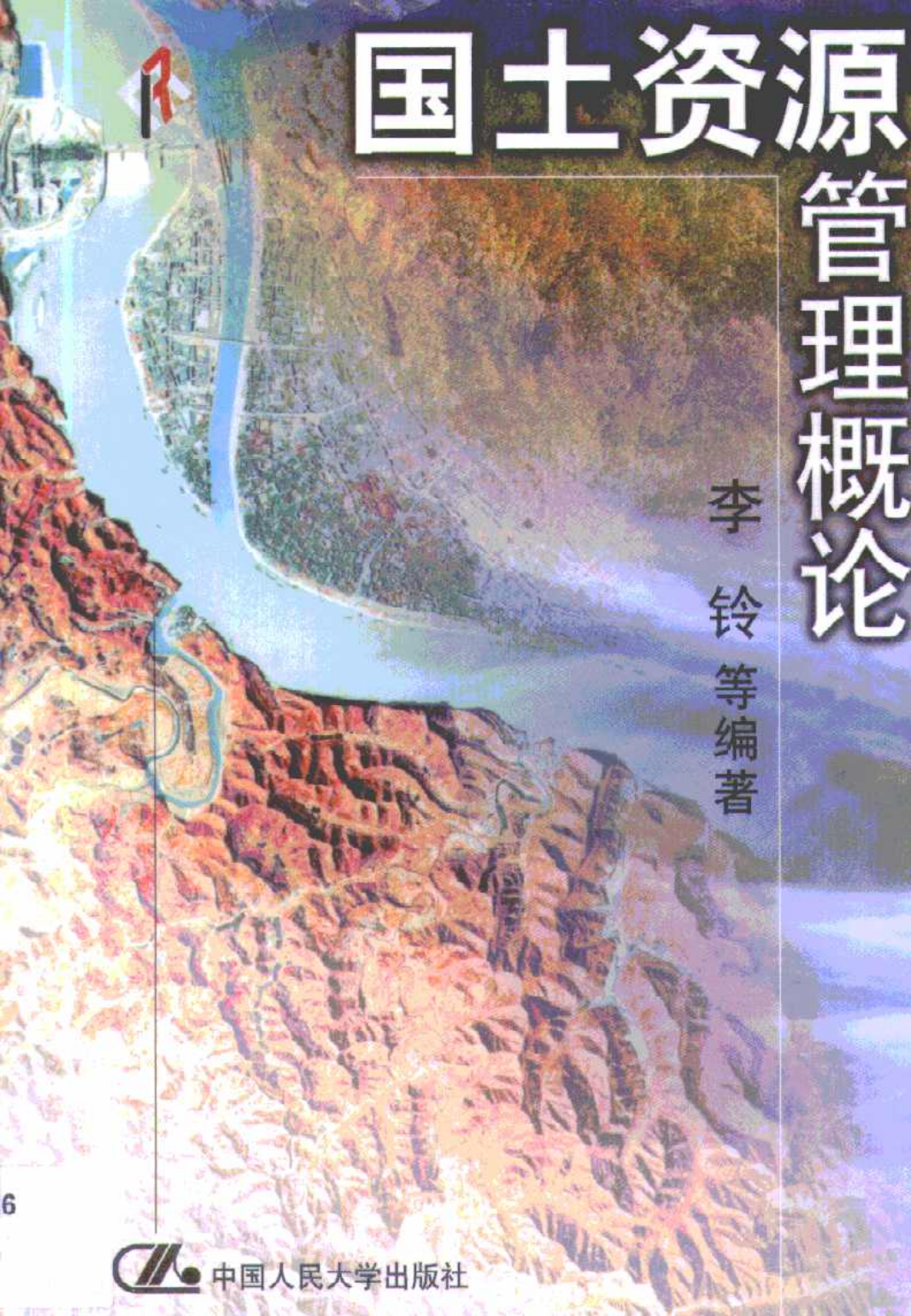


An aerial photograph showing a wide river delta flowing into a body of water. The land is a mix of green vegetation and brown, textured terrain. A small island or peninsula is visible in the upper left, with some buildings and a red flag. The sky is a pale blue.

国土资源 管理概论

李
铃
等
编
著



中国人民大学出版社

F061.6
L33

国土资源管理概论

李铃 等编著

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国土资源管理概论/李铃编著

北京: 中国人民大学出版社, 1999

ISBN 7-300-03307-5/F.984

I. 国…

II. 李…

III. 国土资源-资源管理-概论

IV. P061.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 64474 号

国土资源管理概论

李铃 等编著

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京海淀路 157 号 邮编 100080)

发行部: 62514146 门市部: 62511369

总编室: 62511242 出版部: 62511239

E-mail: rendafx@263.net

经 销: 新华书店

印 刷: 北京东晓印刷厂

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 41.25

1999 年 10 月第 1 版 1999 年 10 月第 1 次印刷

字数: 278 000

定价: 15.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

前 言

1999年4月,根据九届全国人大一次会议通过的国务院机构改革方案,由原地质矿产部、国家土地管理局、国家海洋局和国家测绘局共同组建了国土资源部,主管土地、矿产、海洋等国土资源。这一国土资源管理机构的变革,为实现我国国土资源的统一管理、统筹规划迈出了成功的第一步,同时也为实现我国国土资源管理的科学化和现代化提供了新的契机。

目前,在新机构开始运转之际,各个岗位的工作人员都面临着更新观念,拓宽思路,补充和完善自身专业知识的问题,为满足这种需求,我们组织编写了这本《国土资源管理概论》。

本书根据我国机构改革中赋予国土资源管理部门的职能,结合我国国土资源的特点,充分论述了我国国土资源管理的原则、内容、手段及发展趋势。在内容结构上是按照国土资源部部长周永康提出的国土资源部工作目标:“……加强国土资源的调查、评价、规划和管理……”来进行组织和编排的。全书分为:调查评价、规划、法制管理、行政管理、经济管理和管理的现代化等七个部分;在内容上,涉及了土地资源、矿产资源、海洋资源及其他一些相关国土资源管理的内容、方式和手段。相信本书不仅能为我国各级国土资源管理机关工作人员进行业务学习和理论探讨带来极大的便利,同时也可可为其他一些相关部门及社会上的企事业单位和个人了解我国的国土资源管理打开一扇知识窗口。

本书编著分工如下:绪论,高忻;第一、二章,冯文利;第三章,薛波;第四、七章,钟京涛;第五、六章,曾巍。李铃完成策划及统一定稿。

限于编写人员水平，本书难免尚存在疏漏，甚至谬误之处，
恳请读者批评指正。

《国土资源管理概论》编委会

1998年8月

绪 论

第一节 国土资源与国土资源管理

一、国土资源概述

(一) 国土资源的概念

“国土”一词最早出自德国，后经日本引入我国，指一个国家主权管辖的地域空间，包括该国的领土、领海、领空和对近海专属经济区、大陆架具有开发其资源权利的区域。关于“资源”的概念，至今尚无严格的、明确的、公认的直接定义。联合国环境规划署（UNEP）对资源的定义是：“所谓资源，特别是自然资源，是指在一定时间、地点的条件下能够产生经济价值的、以提高人类当前和将来福利的自然环境因素和条件”。在我国，资源就是财富之源。《辞海》对资源的解释是“资财之源，一般指天然的财源”。“国土资源”的含义可以分为广义的和狭义两种。广义的国土资源指国家的一切资源，包括自然资源、社会经济资源和综合体现自然资源和社会资源的旅游资源。狭义的国土资源则是单指自然资源。在国土资源管理中，国土资源通常是指自然资源，即主要有土地资源（包括陆地或平原、丘陵、山地、戈壁、沙漠、冰雪高山等）、气候资源（包括阳光、温度、水分、空气等）、水资源（包括降水、地上水、地下水等）、生物资源（包括动物、植物、微生物等）、矿藏资源（包括石油、煤炭、各种金属和稀有金属、非金属等矿物）、海洋资源等六大资源。社会资源包括劳动资源、技术资源、智力资源、经济资源、信息资

源等。

国土资源对于一个国家来说是极其重要的，它不仅是人民生活的场所，进行各项经济建设的基地，更是发展生产所需各种原料和能源的来源，一句话，国土资源是国民经济和社会发展的重要物质基础。自从有了人类以来，人们在自己的土地上不断利用自然资源，改造自然环境，创造越来越多的物质财富和精神财富，因而，国土资源也是人类与自然之间关系发展变化的综合体现。从这个意义上说，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。

由于对国土资源理解的深度和广度不同，以及对资源分类详尽程度和应用目的的差异，目前对国土资源尚无统一的分类系统。近年来，研究人员较为公认的分类方法是根据自然资源本身固有的特征，将国土资源分为耗竭性资源和非耗竭性资源（见图 1）。耗竭性资源按其是否可以更新或再生，又可分为再生性和非再生性资源。再生性资源主要是指由各种生物及生物与非生物因素组成的生态系统，在正确的管理和维护下，可以不断更新和利用，否则就会退化、解体并有耗竭之虑的资源。如土地资源、森林资源、作物资源、牧场和饲料资源、野生及家养动物资源、水产渔业资源和遗传资源等。非再生性资源主要是指各种矿物和矿石燃料。其中一些非消耗性金属如宝石、黄金、铂等，虽然不像太阳能等非耗竭性资源那样能源源不断地供给人类，但却是能重复利用的；另一些资源如化石燃料（石油、天然气、煤和泥炭等），当它们作为能源进行利用时，遵循热力学第二定律，除了一部分可以继续传递和作功外，总有一部分能量以热的形式耗散掉。虽然从物质不灭定律来看，地球上的碳、氧、氢的数量并没有改变，但它们的形式和位置都发生了改变。尽管从理论上讲是可以合成的，但在经济和技术条件上又几乎是不可能的。自然界中还存在着一些资源，它们在目前的社会生产和技术条件

下，不会在利用过程中导致明显的消耗，即非耗竭性资源。非耗竭性资源又可分为恒定性的、亚恒定性的和在利用过程中易误用而导致污染和改变的资源。

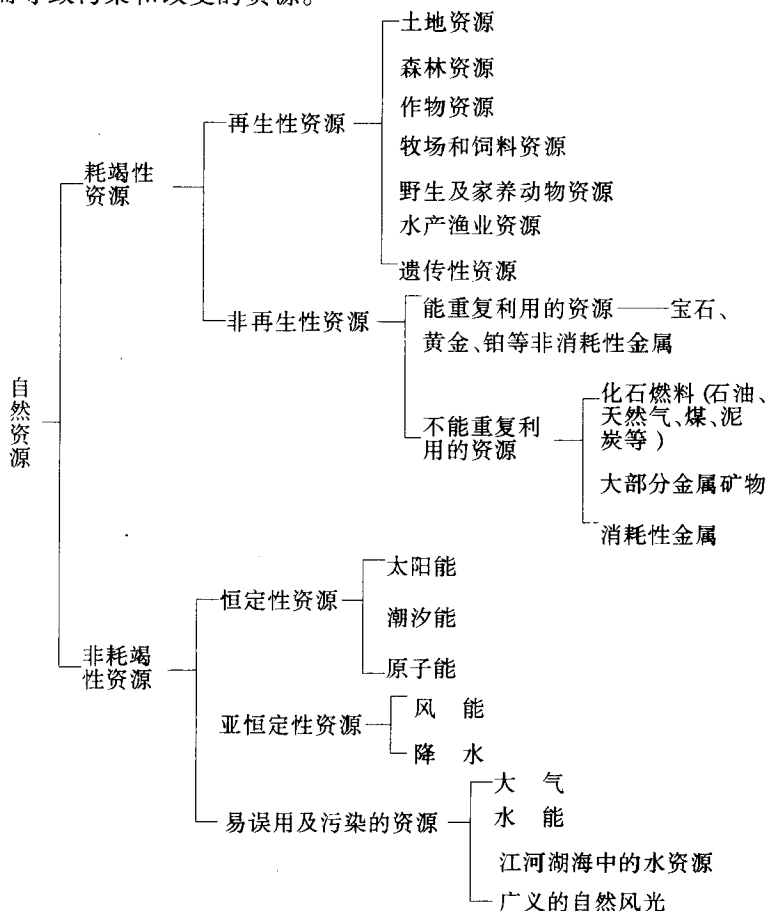


图 1 国土资源的分类

(二) 国土资源的特征

1. 自然资源的一般特性

(1) 资源分布的地域性。影响自然资源地理分布和自然组合的因素有三个方⾯：一是由于地球与太阳的相对位置及其运动变化的特点，造成太阳的光、热能量在地球表面不同纬度上分配不均和四季不同的变化，进而引起土壤和生物的不同分布；二是由于地球表面海陆分布及地形、地貌、地质条件的不同，造成地表各地区、不同高度上的阳光、温度、空气、水分的分配不均及土壤类型和生物群落分布上的差异；三是人类的经济活动，特别是人类通过育种、驯化、大面积引种、创造新物种等各种有效措施，以及大型特大型水利工程、原子能和平利用人造工程等，在不同程度上影响着自然资源的分布。自然资源的区域分布具有一定规律性，由于影响自然资源形成和分布条件的不均衡，就决定了自然资源分布的不均衡性。以矿产资源为例，不同的矿产有其特有的成矿规律，波斯湾石油沉积盆地面积不过 100 万平方公里，但已探明的石油储量约占世界总储量的 58%，被称为“油极”；全世界煤炭总量的 87% 分布在美国、中国和前苏联；全世界 80% 的稀土矿集中在我国；77% 的铬，65% 的铂族、钽，50% 的黄金集中在南非等等。^① 因此，从总体上说，前两个因素具有决定性作用，但目前人类的力量几乎无法将其改变。人类惟一能够发挥巨大能动作用的是后一因素，如大面积种植林木、牧草，可以改造沙漠、土壤，绿化大地，改造气候，更新空气，能在相当范围内影响自然资源的再分配，改变生态环境；不合理的开荒、过度放牧、过量采伐林木，不合理的灌溉，不合理的城市和工农业生产布局等，都会破坏良好的生态系统平衡，促使资源产生不良的重新分配。人类能动作用的大小取决于社会经济实力和科学技术的发展程度。因此，因地制宜、因时制宜、择优利

^① 黄奕妙、樊永康编著：《资源经济学》，5 页，北京，北京农业大学出版社，1988。

用、发挥优势是我们开发利用资源的经常性准则。

(2) 资源的有限性和发展潜力的无限性。资源的有限性是指：1) 在特定的时间、地点条件下，任何资源的数量和质量都是有限的；2) 在特定的时间、地点条件下，人类的科学技术水平和开发利用资源的能力、范围、种类是有限的。同时，资源的开发利用潜力又是无限的。因为物质是不断循环运动、不断更新发展的，因此都可以不断重复利用。水循环、大气循环、生物循环都已明显得到重复利用；土壤肥力通过一定时间的物理、化学、生物作用可以得到恢复或补充；其他无机物质资源也会通过地质循环的运动变化而得到更新。但由于不同资源更新运动能力不同，更新所需周期也不同。如果消耗超过其更新能力和更新速度，资源就得不到恢复，甚至会受到破坏。相反，在其再生和更新能力范围内，若充分合理、有效地加以开发利用，资源就会转化为社会财富，若一点也不开发利用，不仅会白白浪费，甚至会影响其他资源的再生。

(3) 资源的多用（多功能）性。由于资源由多种物质成分组成，各种成分都有其各自的用途；即使仅由一种物质成分构成的资源（如水等），在各种不同的系统中由于物质循环、生态循环关系或由于物质本身理化性质关系，也会具备多种用途；不同物质成分组成的资源亦可具有相似的理化特性、生物特性和经济特性。资源的多用（多功能）性，决定着资源在开发利用时，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。否则就不能达到经济、合理、有效地开发、利用、保护和管理资源的目的。

(4) 资源的整体性。各种资源之间是相互联系、相互制约的统一整体。各种资源在不同时间、空间条件下，是按不同的比例、不同的关系联系在一起的，形成不同的组合结构，并构成不同的生态系统。如森林生态系统、草原生态系统、海洋生态系

统、湖泊生态系统、高原生态系统、荒漠生态系统、农田生态系统等等。这些生态系统在一定条件下可以相互转化。资源的整体性，决定着资源的开发、利用、保护和管理必须是综合性的。既要综合考察、综合评价，也要综合规划，综合开发、利用和综合治理。如果只顾局部，缺乏整体观念，就不能收到更好的经济效益、社会效益和生态效益。

2. 我国国土资源的特点

国土资源的基本特征既反映了一国自然资源的数量和质量，绝对量和社会需要量，开发利用现状和远景，资源分布的特点和开发利用的地区差异，又揭示了国土资源作为一个整体，在经济建设中的作用和潜力。

我国是一个资源大国，幅员辽阔，自然资源复杂，生物多样性突出，资源类型丰富，资源的绝对数量在世界各项资源中名列前茅，国土面积居世界第三位，草场面积居世界第二位，矿产资源总量居世界第三位，淡水资源总量居世界第六位，水能蕴藏量居世界第一位，森林资源蓄积量居世界第五位。这些丰富的自然资源支持着中华民族的繁荣兴旺，也为我国的经济建设和发展做出了巨大贡献。自然资源在国民经济发展中的地位十分显著，巨额的国有自然资源性资产在国有资产中也具有十分重要的地位。另一方面，我国又是一个正在迅速崛起的人口大国，各种自然资源的人均拥有量远远低于世界人均水平。耕地人均拥有量仅及世界人均水平的 43%；淡水资源人均拥有量 2 800 立方米，只是世界人均水平的 1/4；森林蓄积量人均拥有 9.6 立方米，只是世界人均水平的 1/10；矿产资源人均拥有量也只有世界平均水平的 1/2。^① 随着我国人口的增加和经济的不断发展，人与自然资源

^① 钱镭、陈绍志主编：《自然资源资产化管理》，21 页，北京，经济管理出版社，1996。

的矛盾日益加剧，并越来越显示出对社会发展的限制作用。因此，我国国土资源的特点可概括为：海洋资源、旅游资源、部分矿产资源总量相对富足，而耕地资源、淡水资源、森林资源、大宗矿产资源相对匮乏，资源的人均占有量相对不足；资源分布不平衡，开发利用极不充分，蕴藏着巨大潜力。

从土地资源来看，我国现有耕地 1.3 亿公顷。目前我国人口每年正以 1 500 万人的速度增加，耕地却以 50 万公顷~100 万公顷的速度减少。此外，由于滥垦草原，过度放牧，草原退化面积达 5 100 万公顷，占整个草原面积的 23%，产草量和载畜量大大下降。

我国森林资源面积为 1.29 亿公顷，森林覆盖率为 13.4%，人均森林面积却不到世界水平的 15%，且分布不均。交通方便的地方森林过伐而边远地区自生自灭现象十分严重，加以森林年龄结构分布不均，现有成熟林采伐后形成青黄不接的局面。

我国矿产资源丰富，目前已发现了 170 多种有用矿产，是世界上矿产比较齐全、资源配套程度较高的少数国家之一。已探明储量的有 148 种，其中能源矿产 7 种，金属矿产 53 种，非金属矿产 74 种。但我国绝大多数矿产资源的人均占有量都低于世界平均水平。就其中 15 种主要矿产资源的保证程度而言，在本世纪内有充分保证的是煤、稀土、铝土矿和磷；能够基本保证的矿产有铁、铝、锌、钨、锡、锑、硫；缺口很大的有石油、金、铜。矿产资源储备不足和开发利用浪费严重是我国矿产资源面临的两个主要问题。

我国水资源丰富，全国年降水量为 6 万亿立方米，河流地表平均径流总量有 2.7 万亿立方米，居世界第五。但人均水量却只有 2 710 立方米，约为世界人均水量的 1/4。目前我国有 300 多个城市缺水量达 54 亿立方米；全国约有 2/3 的城市和 1/4 的农

田以地下水作为供水水源和灌溉用水，后者占地下水总开采量的 81%，目前地下水资源已严重超量开采。^①

我国生物种类繁多，是一个生物多样性极为突出的国家，也是世界上栽培植物和饲养动物最丰富的国家之一，几乎占有北半球全部的植被类型。但由于不合理的采伐森林，滥垦土地，过度捕猎等，使生物所赖以生存的生态系统遭到破坏。据初步统计，我国动植物种类中已有 15%~20% 受到威胁，高出世界 10%~15% 的水平。

尽管我国资源紧缺的状况已十分严峻，然而现实经济生活中的资源开发不合理、利用不充分、浪费严重、消耗剧增、存量锐减等问题仍十分突出。截至 1996 年底，全国闲置土地总量达 11.6 万公顷，其中耕地 6.3 万公顷。闲置耕地中有 55% 种植条件已遭破坏，无法复耕。1991—1996 年各类开发区实际用地总量占全国同期非农建设用地总量的 11.5%，其中 55.25% 是耕地。全国闲置土地总量的 30.4% 分布在各类开发区中。据 1989—1993 年的矿山抽样调查，铁、锰等黑色金属矿山采选平均回收率为 65%，国有有色金属矿山采选综合回收率只有 50%，煤矿矿井回采率为 50% 左右，如加上集体、个体煤矿则回采率只有 32%。据有关部门对 60 个矿种 4 072 个国有矿山企业的调查，开展综合利用的矿山企业不足 300 个，仅占 7%。在已开展综合利用的矿山企业中，有用组分综合利用率在 70% 以上的只占 2%。

因此，加强对国土资源的管理，提高国土资源开发、利用的效率，增强对国土资源的保护力度，是我国政府乃至全社会迫在眉睫的大事。

^① 中国 21 世纪管理中心编：《论中国的可持续发展》，北京，海洋出版社，1994。

二、国土资源管理概述

（一）国土资源管理的概念及性质

国土资源管理是指为实现国家经济、社会可持续发展的战略目标，对国土资源的开发、利用、治理、保护等进行计划、组织、指挥、协调、控制和监督等活动的总称。

科学的管理可以带来巨大的效益。国土资源的开发、利用、治理、保护等活动具有涉及范围广、综合性强、科技含量高等特点，因此，国土资源管理水平的高低对上述活动产生的效果将是深刻的和多方面的。

国土资源管理的核心问题，是探索人类社会与自然界进行物质交换的过程（这个过程包括自然再生产和社会再生产）中，合理利用和有效控制国土资源，协调人类与资源、环境之间相互制约的关系。因此，国土资源管理涉及到自然、技术、经济、社会等方面。与其他管理一样，国土资源管理具有自然和社会的两重性。国土资源管理的自然属性，是指国土资源的开发、利用、治理、保护等活动，是一种以自然界为对象的社会化协作劳动，是人类与自然的直接结合。由于自然资源系统和生态系统是有机整体，有其自身的发展变化规律，因此任何开发利用都必须遵循这一自然规律，否则必然要受到自然界的惩罚和报复。国土资源管理的社会属性，是由社会生产关系所决定的，也就是说在不同的社会制度、经济发展状况、科学技术水平和不同的社会文化背景下，国土资源管理的原则、具体政策、管理方式和内容是有所差异的。

（二）国土资源管理的演进

随着人口增长、经济发展和全球工业化的突飞猛进，社会化大生产较之农业生产对资源开发利用的强度有了质的飞跃。人均资源占有量日益减少，人口、资源、环境的矛盾日趋尖锐。为使人类与资源、环境的关系趋向和谐，确保经济和社会稳定、持久

的发展，加强对国土资源开发、利用与治理、保护的管理，逐渐成为各国政府和社会公众的共识。

西方经济发达国家的国土资源管理起步较早。欧洲产业革命以后，英国人霍华德（Ebenezer Howard）就提出了“城市应与乡村相结合的思想”，开始了区域规划的萌芽。美国在 30 年代开始对田纳西河流域的综合开发和整治，把防洪、发电、航运及治穷致富等目标有机结合起来，全面规划、统一协调，大大改观了该流域的总体面貌。二次大战以后，西方经济发达国家的国土资源管理进入了一个全面发展的阶段。日本自 1962 年起实施《全国综合开发计划》（简称《一全综》），该计划的基本课题是促进地区间的平衡发展，提出在全国建立 15 个新产业城市地区和 6 个特别备整地带。1969 年起实施《新全国综合开发计划》（简称《二全综》），该计划的基本课题是把国土开发的地域向全部国土扩展，实现全面均衡化的目标。1979 年日本政府公布了《第三次全国综合开发计划》（简称《三全综》），该计划的重点是改善生态环境和提高人民生活质量，把经济开发转向落后地区和城镇。1987 年日本内阁会议通过了《四全综》，该计划的基本目标是建设多极分散型城市 and 使各城市圈形成网络。美国政府更是加强了自然资源的利用、治理、环境保护及资源考察。1970 年国会通过了《国家环境政策法》，要求重大项目动工前必须进行环境影响评价。1972 年又通过了《美国联邦防止水污染修正法》和《水土资源保持法》等等，并利用资源卫星技术对国土资源进行了详细的考察。原联邦德国在 1965 年通过了《联邦国土整治法》，提出了要充分注意各地区的自然特点，开发各地区经济、社会、文化潜力，以便在全国范围内更好地发挥各地区资源的总体优势。前苏联的国土工作是在全国经济区划的基础上开展国土规划。规划的主要内容是资源开发、工业布局、城镇居民点和各项大型公用工程的建设等综合规划。近年来，欧美各国的国土资

源管理更加注重人口、资源、环境与经济的协调发展，在管理方法上大量采用现代信息技术、模拟模型技术以及系统工程分析法，极大增强了国土资源管理的科学性，提高了国土资源的开发、利用效率。

我国的国土开发整治活动，已有上千年的历史。战国时期的都江堰工程，始于春秋而通航于隋、元的京杭大运河，明清对东北地区的开发等等，都说明我国的国土资源管理曾取得过辉煌的成就。建国以来，我国大规模的国土资源开发、整治与管理工得以全面展开。50年代开展了国土资源考察，在中国科学院的组织下，先后对西藏、新疆、黑龙江流域、汉江流域、黄河中游、云南、海南岛以及亚热带山地等地区进行了大型综合考察；农业、林业、水电、地矿、交通等部门和各省区也对国土资源进行了大量调查研究工作。1956年中国科学院成立了自然区划委员会，对各类自然资源进行了区划研究。60年代我国的农业区划工作受到重视，各省区普遍成立了农业区划委员会，并开展了省级农业区划工作，在治山、治水、治沙等方面做了大量工作。80年代我国的国土资源管理进入了一个新阶段，1981年国务院批转了国家建设委员会《关于开展国土整治工作的报告》，并在国家建设委员会和国家计划委员会分别设置了国土局，随后各市也设立了相应的机构。这一时期，组织了国土资源的综合考察和国土资料的整理工作，对西双版纳、南方山地、海涂资源、洞庭湖平原、鄱阳湖平原、黄河三角洲、柴达木盆地、呼伦贝尔草原、科尔沁草原等十多个地区的国土资源进行考察并整编了《中国国土资源概况》。1985年国务院批准了国家计划委员会关于编制《全国国土总体规划纲要》的报告，随后各省也相继进行了国土规划。值得指出的是，建国以来，尽管我国国土资源的管理取得了显著成效，然而，我国国土资源的管理模式和运行机制是在计划经济体制和产品经济的条件下形成的，管理部门多而分散，

对资源难以统筹规划，更难做到对资源进行合理、有效的开发、利用和保护，造成了资源的危机和重点资源区域的经济危机，即所谓的资源业的“两危”。

随着我国社会主义市场经济体制的确立和发展，原有的国土资源的管理模式和运行机制已越来越不适应经济建设和社会发展对国土资源按照资源的整体性、关联性和相似性等客观属性进行管理的要求，国土资源管理体制的改革势在必行。适应这种要求，1998年在国务院机构改革中，借鉴国外自然资源管理体制的成功做法，对我国国土资源管理体制进行了重大变革，在原地质矿产部、国家土地管理局、国家海洋局和国家测绘局的基础上成立了国土资源部。新成立的国土资源部的主要职能是土地资源、矿产资源、海洋资源等自然资源的规划、管理、保护与合理利用。这次我国国土资源管理体制的调整意义十分深远，它将使我国的国土资源管理从分散走向相对集中，并将初步实现我国国土资源从地面到地下、从陆地到海洋的统一管理，国土资源作为一个整体，将得到全面、综合的管理，这对于提高国土资源的管理水平必将起到重要作用。当然，我国目前的国土资源管理体制还带有一定的过渡性质，国土资源的集中统一管理尚未完全真正实现。随着我国社会经济的进一步发展和改革的深入，我国国土资源管理体制将逐步理顺，管理手段将更加科学。

（三）我国国土资源管理中存在的主要问题

1. 产权模糊

三权（所有权、行政权、经营权）混淆，以行政权、经营权管理代替所有权管理，国家所有权受到条块的多元分割，国家作为国有资产所有者的地位模糊，产权虚置或弱化，各种产权关系缺乏明确的界定，各个利益主体之间的经济关系缺乏协调，造成利益纠纷迭起。企业既是自然资源的经营者，又是所有者和管理者。国家一级管理自然资源的专业部委涉及到综合、工业部门和