

山东国土资源可持续 发展战略研究

王文升 主编

中国大地出版社

F139.952
W376:1

山东国土资源可持续发展 战略研究

王文升 主编

参加编写人员（以姓氏笔画为序）：

马明选	王大学	王世进	王传才
石统玉	朱 潇	刘洪磊	刘祥元
刘 敏	宇向东	纪玉东	李金良
李洪奎	李 峰	郑富华	赵培金
荣 建	倪军波	徐 勇	黄兴友
彭方思	董长利	游文澄	

中国大地出版社

· 北 京 ·

内 容 提 要

本书全面介绍了山东省国土资源现状、基本特点及历史沿革、战略地位及供需形势、面临的挑战和历史机遇、可持续发展的战略目标和任务以及国土资源可持续发展的战略对策等,论述了国土资源过去、现在和将来的发展走势,较翔实地反映了山东省国土资源的概貌,提出了新形势下山东国土资源可持续发展的战略问题及应对措施。

图书在版编目(CIP)数据

山东国土资源可持续发展战略研究/王文升主编. —北京:中国大地出版社, 2002.12

ISBN 7-80097-534-7

I. 山... II. 王... III. 国土资源—可持续发展—研究—山东省 IV. F129.952

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 100800 号

责任编辑:程 新 陈维平
出版发行:中国大地出版社
社址邮编:北京市海淀区大柳树路 19 号 100081
电 话:(010) 62183493
传 真:(010) 62183493
印 刷:北京京通印刷厂
开 本:850mm×1168mm¹/₃₂
印 张:10.25
插 图:两幅
字 数:257 千字
版 次:2002 年 12 月第 1 版
印 次:2002 年 12 月第 1 次印刷
印 数:1~3000 册
书 号:ISBN 7-80097-534-7/K·102
定 价:28.00 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)

序

国土资源是人类社会赖以生存和可持续发展的重要物质基础。党中央、国务院高度重视国土资源工作，强调这是强国富民安天下的大事。要以提高可持续发展的保障能力为目标，建立政府管理与市场运作相结合的资源优化配置新机制，全面加强资源调查、规划和管理，不断提高对资源的保护与合理利用水平。党的十六大进一步明确了保护资源的基本国策，并将实施可持续发展战略写入党章，进一步明确了国土资源工作的一系列大政方针，对做好新时期的国土资源工作提出了新的更高的要求。

在党中央、国务院的正确领导下，在各级党委、政府及有关部门的大力支持下，国土资源管理部门艰苦奋斗，锐意改革，与时俱进，开拓创新，认真履行职责，各项工作都取得了重要进展。目前，我国已进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的新的发展阶段。在人口不断增加、经济加快发展的情况下，在不断深化改革、扩大开放的新形势下，国土资源的保护与合理利用面临新的更加艰巨的任务。我们要正确处理经济建设与资源保护的关系，不断研究新情况、解决新问题，特别是事关国土资源的重大战略问题和管理实践中的重大理论问题，不断提高领导能力和服务水平。

山东省国土资源工作取得了较大成绩。文升同志这次在中共中央党校学习期间，组织编写了《山东国土资源可持续发展战略研究》一书，既是对过去实践经验的总结，也是对今后山东工作的探索，很有意义。该书的出版，对于进一步加强和改进工作，

推动国土资源事业的发展，将起到积极作用。

我们各级领导干部，一定要用“三个代表”重要思想武装头脑，加强学习，勇于实践。深刻领会中央精神，紧密结合当地实际，不断总结经验，努力探索创新，通过大力推进国土资源管理理论创新，指导和促进各项工作全面发展。

田凤山

2002年12月10日

前 言

国土资源与可持续发展，是新世纪的时代强音。自 1972 年在斯德哥尔摩召开的联合国人类环境大会以来，保护人类自身赖以生存的自然资源和居住环境已经成为普遍关注的重大课题。中国可持续发展必须走经济、社会、人口、资源、环境协调发展之路。实施可持续发展战略，既要顾及当前，更要考虑长远，不能以牺牲子孙后代的利益为代价来满足当代人的利益需求。保护人类生存发展的自然资源，使子孙后代永续发展及安居乐业，当是我们神圣的职责。所以，可持续发展已成为时代主题，也是新世纪的决策者、科学家与劳动者所应遵循的辩证唯物主义的世界观和方法论。如何把握利弊得失，树立战略眼光，正确处理人与自然的协调发展，是现代科学与领导者超常思维大势。

对自然资源与可持续发展基本理念以及当前经济、社会发展需求的研究，除考虑目前发展外，更重要的应具备战略眼光，妥善处理发展与保护、合理开发与综合利用的关系。自然资源是人类社会经济活动的重要物质基础，其本质属性和基本特性、在国民经济发展中的支柱性地位及自然资源的永续利用，对可持续发展战略的具体实施意义重大。耗竭性资源的永续利用，应高度重视不同代际间的优化、合理配置。可更新再造性资源应选择边际效益优选性开发利用方式及先进工艺。实施可持续发展战略，永续利用自然资源，关键在于协调发展。随着资源全球化发展的趋势，资源形势和经济大环境优化，各国对保护资源、合理开发利用资源的意识增强。因此，对资源永续利用以及资源供需形势、

矛盾与危机等重大问题的研究引起各界的关注和重视。

山东是经济大省、资源大省。国土资源的开发利用与保护在全省经济社会发展中起着举足轻重的作用。新中国成立以来特别是改革开放以来，在省委、省政府的正确领导下，山东国土资源工作取得了巨大成就，基本保证了经济社会快速发展对国土资源的需求。在 2000 年省政府机构改革中，省委、省政府决定将原省地质矿产厅、省土地管理局、省测绘局合并组建省国土资源厅，行使全省国土资源的规划、管理、保护和合理利用，以及测绘行政管理职能，从而实现了国土资源管理体制的重大转变。近 3 年来，全省国土资源管理工作发扬与时俱进、改革创新的精神，团结奋斗，扎实工作，在国土资源保护、开发利用、使用制度改革、市场建设、基础业务管理、依法行政等方面都取得了新的成绩。但是，随着改革的深入，国土资源工作中出现的新情况、新问题越来越多，急需进行研究和解决。实现十六大提出的全面建设小康社会的奋斗目标，对国土资源工作提出了新的更高的要求。不断总结新经验、研究新情况、解决新问题，是国土资源事业顺利发展的可靠保证。这正是我们编撰本书的目的所在。

本书立足山东实际，从山东省国土资源现状、基本特点及历史沿革、战略地位及供需形势、面临的挑战和历史机遇、可持续发展的战略目标和任务以及国土资源可持续发展的战略对策等方面，论述了国土资源过去、现在和将来的发展走势，较翔实地反映了山东省国土资源的概貌，提出了新形势下山东国土资源可持续发展的战略问题及应对措施，并在以下方面提出了新的理念和观点：

(1) 运用马克思辩证唯物主义的世界观和方法论，以尊重历史、实事求是的观点，系统分析了山东省国土资源在经济社会发展中的地位、作用、现状、特点、主要问题，把山东省国土资源的基本问题较翔实地作出分析，并展现了它的基本概貌。

(2) 全面系统地展示了山东省国土资源管理的发展史，各个不同历史时期的法律制度、管理体制以及进入新时期国土资源管理的新发展、新变化、新思路。

(3) 运用马克思主义的发展观，系统分析了山东省国土资源的战略地位及供需形势，提出了实施可持续发展战略、走可持续发展道路，是世界各国共识，也是符合国情和山东省省情特点的必然选择，是今后经济建设和社会发展必须长期坚持的一个重大战略问题。

(4) 按照“有序有偿、供需平衡、结构优化、集约高效”的要求，从国土资源总量与结构、供给与需求、保护与开发、新形势与新任务等方面系统分析和研究提出了国土资源管理面临的严峻挑战和历史机遇。

(5) 运用马克思主义、邓小平理论和江泽民同志“三个代表”重要思想，以可持续发展为主题，以国土资源优化配置为主线，以改革创新和科技进步为动力，以国土资源人才培养和经济建设为保障，坚持“在保护中开发，在开发中保护”的总方针，提出了积极推进国土资源利用方式转变、走适合山东省情的资源节约型的新路子，以及建立适应社会主义市场经济要求的“集中统一、精干高效、依法行政、具有权威”的国土资源管理新体制，以加强对山东省国土资源的规划、管理、保护和合理利用的新思路，在此基础上提出了山东省国土资源可持续发展的战略目标和基本任务。

(6) 运用马克思主义土地价格理论及级差地租理论等，从资源规划、“两种资源、两个市场”、实施“走出去、引进来”战略、技术体系创新、建立市场配置资源体系、国土资源使用制度改革、法制建设、人才和队伍建设等方面，提出了经营城市土地、矿产资源市场化运作新观念。

本书力求以马克思辩证唯物主义思想为指导，贯穿实事求是

的基本理念，系统分析山东省国土资源现状、面临挑战和机遇，提出国土资源与可持续发展战略的思路和应对措施，旨在鞭策我们自己下大力做好本职工作，同时，也引起社会各界对国土资源可持续发展战略研究和对国土资源工作的支持。编撰本书的想法由来已久，恰巧今年组织上安排我到中央党校中青班学习，才得以静下心来，系统回顾改革开放以来国土资源管理工作的发展历程，反思工作中的得失，并在此基础上，经过反复地思索、系统地运筹，拟定了本书的总体框架和写作大纲，从组织编写到成书，只有半年多的时间。厅机关部分同志参加了本书的编写工作，他们都是从事国土资源工作一线的同志，对国土资源管理有着丰富经验，也深深热爱着这项工作，编写过程中不辞辛劳，无私奉献，放弃节假日，为该书的出版作出了贡献。因此，这本书既是我在中央党校学习一年向党组织所提交的作业，又是同志们集体努力的结晶。在此，谨向参加编写该书的同志们表示诚挚的谢意！

该书的出版得到中共中央党校培训部领导、老师、组织员，中共中央组织部联络员，国土资源部等部门和单位领导的关心、支持与帮助，在此一并表示感谢。

王文升

二〇〇二年十一月二十八日

目 录

序

前 言

第一章 山东省国土资源概况	(1)
第一节 山东省经济社会发展概况	(1)
第二节 山东省国土资源现状	(4)
一、土地资源	(4)
二、矿产资源	(12)
三、测绘事业	(32)
第二章 山东省国土资源管理	(37)
第一节 土地资源管理	(37)
一、新中国成立以前	(37)
二、《土地管理法》颁布实施前	(38)
三、《土地管理法》颁布实施以来	(43)
第二节 矿产资源管理	(56)
一、新中国成立以前	(56)
二、《矿产资源法》颁布实施前	(58)
三、《矿产资源法》颁布实施以来	(61)
第三节 测绘管理	(66)
一、新中国成立以前	(66)
二、《测绘法》颁布实施前	(68)
三、《测绘法》颁布实施以来	(71)

第三章 山东省国土资源战略地位及供需形势	(74)
第一节 国土资源在经济社会发展中的地位和作用 ...	(74)
一、土地资源的地位和作用	(74)
二、矿产资源的地位和作用	(77)
三、测绘的地位和作用	(80)
第二节 国土资源需求预测及保证程度	(83)
一、土地资源需求预测及保证程度	(83)
二、矿产资源需求预测及保证程度	(95)
第四章 国土资源管理面临的挑战和历史机遇	(109)
第一节 国土资源管理面临的挑战	(109)
一、土地资源管理面临的挑战	(109)
二、矿产资源管理面临的挑战	(113)
三、测绘管理面临的挑战	(119)
四、加入世贸组织带来的新问题	(121)
第二节 国土资源管理面临的机遇	(126)
一、国家确立了国土资源管理的大政方针	(126)
二、宏观调控与市场经济相结合的资源配置体系 基本建立	(127)
三、“入世”促进国土资源全球配置	(131)
四、科技进步为国土资源事业提供了更广阔的 发展空间	(134)
五、新的管理体制为国土资源事业发展创造了 条件	(136)
第五章 山东国土资源可持续发展战略目标和任务	(138)
第一节 指导思想和原则	(138)
一、指导思想	(138)

二、原 则·····	(138)
第二节 国土资源可持续发展战略目标·····	(141)
一、战略目标·····	(141)
二、战略任务·····	(142)
第三节 战略布局·····	(145)
一、土地资源利用布局·····	(145)
二、矿产资源利用布局·····	(148)
第六章 国土资源可持续发展战略对策·····	(151)
第一节 国土资源宏观管理与调控·····	(151)
一、加强土地利用总体规划的编制和实施·····	(151)
二、加强矿产资源总体规划的编制和实施·····	(154)
第二节 国土资源使用制度改革·····	(157)
一、大力推进国土资源有偿使用制度·····	(157)
二、建立和完善国土资源市场体系·····	(160)
第三节 耕地保护与土地开发整理·····	(162)
一、科学划定, 严格保护基本农田·····	(163)
二、积极盘活存量土地, 促进土地集约利用·····	(165)
三、进一步加大土地开发整理力度·····	(166)
第四节 矿产资源合理开发利用与保护·····	(168)
一、加大矿产资源勘查力度, 扩大矿产资源 储备·····	(169)
二、充分利用“两种资源、两个市场”, 实施 “走出去、引进来”战略 ·····	(170)
三、强化矿产资源勘查开发利用监督管理·····	(171)
四、依靠科技进步和技术创新, 提高矿产资源的 利用水平·····	(172)

第五节	地质环境保护及地质灾害防治·····	(172)
一、	加强地质环境监测体系建设·····	(173)
二、	加强地质环境和地质灾害调查与评价·····	(173)
三、	加强地质灾害防治工作·····	(174)
四、	加强矿山地质环境保护·····	(174)
五、	加强地质遗迹和地质地貌保护·····	(175)
第六节	国土资源科技创新与信息化·····	(175)
一、	技术体系创新·····	(176)
二、	国土资源信息化建设·····	(181)
三、	构筑“数字山东”地理空间基础框架·····	(183)
第七节	国土资源法制建设·····	(186)
一、	健全完善法规体系·····	(187)
二、	大力加强法制宣传教育·····	(189)
三、	积极推进依法行政·····	(190)
四、	加强执法监察·····	(193)
第八节	国土资源人才及队伍建设·····	(197)
一、	大力加强国土资源人才培养与管理·····	(198)
二、	大力加强机关作风建设·····	(202)
三、	大力加强党风廉政建设·····	(204)

附 录 山东省国土资源管理典例



莱芜市实现耕地总量平衡的探索 ····· 莱芜市国土资源局 (209)

昔日废弃地 今朝“聚宝盆”

——菏泽市土地开发复垦整理工作略记…………… (212)

突出重点 综合管理 努力开创滨州市土地开发

新局面 …………… 滨州市国土资源局 (216)

土地制度改革

深化土地使用制度改革 搞好土地经营

…………… 潍坊市规划与国土资源局 (222)

临沂地租征收硕果累累 …………… 临沂市国土资源局 (228)

加快改革步伐 规范土地市场 …………… 淄博市国土资源局 (233)

建立“五项制度” 为政府创造更多的

土地收益 …………… 威海市国土资源局 (239)

深化制度改革 增加土地收益 …………… 即墨市国土资源局 (243)

深化土地使用制度改革 提高土地资产

市场化经营管理水平 …………… 平阴县国土资源局 (248)

矿产资源管理

采取有效措施 加大执法力度 圆满完成矿产资源勘查

开采秩序治理整顿工作 …………… 济南市国土资源局 (253)

密切油地关系 促进“矿费”征收 …… 东营市国土资源局 (259)

建立“四个机制” 实行综合治理 努力促进矿产开发与

环境保护协调发展 …………… 济宁市国土资源局 (263)

打防并举 真抓实干 确保矿产资源勘查开采秩序

长治久安 泰安市国土资源局 (269)

加强地质环境保护 促进全市矿业经济

可持续发展 莱州市国土资源局 (275)

执法监察与信访工作

预防为主 查防结合 努力做好执法

监察工作 日照市国土资源局 (280)

强化执法监察 推动国土资源管理工作

上台阶 淄川区国土资源局 (286)

行业作风建设

深化行政审批制度改革 努力推动行政效能提速

..... 青岛市国土资源和房屋管理局 (291)

围绕中心 纠建并举 标本兼治 综合治理

——德州市国土资源局加强部门和行业作风建设的

做法..... (298)

以效能监察为动力 开拓国土资源事业

新局面 枣庄市国土资源局 (304)

突出“五抓”促提速 全面树立国土资源系统

新形象 聊城市国土资源局 (309)

后 记..... (313)

第一章 山东省国土资源概况

山东位于黄河下游，濒临黄渤海，是我国三大半岛之一，也是十个沿海省市之一，陆地面积 15.67 万平方公里，人口 9079 万人。背靠广阔内陆腹地，与江苏、河北、河南、安徽接壤，南连长江三角洲经济区，北隔海与辽东半岛相对，东与日本、韩国隔海相望。区位条件十分优越。全省东西长 700 公里，南北宽 420 公里。海岸线长 3024.4 公里，占全国海岸线总长的 1/6；滩涂面积约 3000 平方公里，毗邻海域面积约 14 万平方公里。山东中部，为鲁中南山地丘陵区；东部大部分是起伏、宽谷波状丘陵区；西部和北部是黄河冲积平原。山东历史悠久，文化源远流长，素有齐鲁之邦、礼仪之邦的称誉。

第一节 山东省经济社会发展概况

改革开放以来，全省人民在党中央、国务院的正确领导下，紧紧围绕现代化建设“三步走”战略目标，解放思想，团结奋斗，开拓创新，锐意进取，经济社会面貌发生了深刻的变化。特别是 20 世纪 90 年代以来，山东国民经济和社会进入了新的繁荣发展时期。随着“九五”计划的胜利完成和“十五”计划的顺利实施，山东省已具备了向新的发展阶段和战略目标迈进的良好基础。

——国民经济持续快速发展，国内生产总值提前实现第三个翻番。全省国内生产总值在 1993 年提前 7 年实现翻两番的基础上，于 1999 年实现了翻三番，2001 年达到了 9438 亿元，21 年

年均增长 11%；2001 年地方财政收入 573.2 亿元，比上年增长 23.6%。

——人民生活水平不断提高，小康目标基本实现。2001 年，全省城镇居民人均可支配收入为 7101.1 元，农民人均纯收入 2804.5 元。人们的衣食住行开始向多样化、中高档化发展，文化需求明显增长，精神面貌发生了深刻的变化。就全省整体而言，人民生活基本实现小康。

——各项改革进一步深化，社会主义市场经济体制框架初步确立。20 多年来，以建立社会主义市场经济体制为目标的改革，从根本上改变了束缚生产力发展的传统经济体制，给经济和社会带来了生机和活力，推动现代化建设目标的实现。市场体系逐步完善，市场机制在调节资源配置方面已经占据主导地位。金融、房地产、技术和劳动力等各类要素市场得到快速发展。现代企业制度改革取得重大进展，公有制的实现形式趋于多样化，国有经济的控制力有所增强，以公有制为主体、多种经济成份共同发展的格局已经形成。同时政府机构、投融资、金融、住房、粮食流通、社会保障等各项改革，也迈出了新的步伐，社会主义市场经济体制的框架已初步确立。

——外向型经济快速发展，全方位对外开放的格局基本形成。20 多年来，省委、省政府把对外开放作为振兴山东经济的战略选择和必由之路，充分发挥山东省整体实力强、开放条件较好的优势，不断把改革开放向深层次推进，使对外贸易、利用外资和多种形式的经济技术交流与合作不断扩大，基本形成了全方位、多层次、宽领域对外开放的总体格局，2001 年进出口总额 289.6 亿美元。1990 年以来累计利用外资 363.6 亿元。

——固定资产投资保持增长势头，基础产业和基础设施对国民经济的瓶颈制约基本消除。山东省从“七五”开始就把发展基础产业和基础设施放在重要位置，建立了基本建设基金和重点建