

水行政管理 与法律实务

主 编 李 树 田 高 树 德

687

人民 法 院 出 版 社 PDG

序

为贯彻落实党中央、国务院关于在公民中开展“三五”普法的通知精神，按照水利部全国水利系统“三五”普法规划的总体要求，由水利部普法办公室和水政水资源司组织编写了《水行政管理与法律实务》一书。这本书可作为全国水利系统普及法律知识的读本，也可作为对各级水利干部进行法律知识教育的学习材料。

以江泽民同志为核心的党中央高度重视法制建设，明确提出加强社会主义法制建设，实行和坚持依法治国是我们党和政府管理国家和社会事务的重要方针。“三五”普法宣传教育要以邓小平同志关于社会主义民主与法制建设的理论为指导，以宪法、基本法律和社会主义市场经济法律知识为主要内容，进一步增强公民的法律意识和法制观念，不断提高各级干部依法行政、依法管理的水平和能力，努力实现建设社会主义法制国家的目标。

水利法制建设是法制建设的重要组成部分，是加快水利发展的重要保障。搞好法制宣传教育是各级水利部门的一项重要任务，对促进水利事业的改革和发展具有重要意义。各级水利干部，尤其是领导干部要深入学习、深刻领会加强法制的重大意义，带头学习法律、遵守法律、学会运用法律手段进行建设和管理。各级水利部门要结合工作实际，继续开展水利法制宣传教育，增强全民水忧患意识和水法制观念，规范各项水事活动，切实担负起法律法规赋予的职责。我相信，在“三五”普法期间，经过共同努力、随着法制建设的日益加强和社会主义市场经济体制的建立和完善，水利干部队伍素质将会得到提高，依法治水的水平将会迈上一个新台阶。

朱登铨
96.12.27

序

从本世纪八十年代开始，我国水利软科学取得不断进展。水政学作为水利软科学中的一门分支，正在逐步形成，广义的水政是指水的立法、政策和行政管理；狭义的水政，通常是指水行政管理。现在，这本《水行政管理与法律实务》的出版，为水政管理学这条嫩枝，增添了一片秀叶。

长期以来，水利工作者重于建设，管理工作十分薄弱，过去，水行政管理主要是通过反映当时国家政策的各级政府（或部门）的文件和行政首长的意志来实施，经常因政策的变动成人事的更替而改变，缺乏稳定性和连贯性。因此，水利行政也难以做到有效和有序的管理。

1988年1月，新中国诞生了第一部水法，水政工作从此有了法律的基础，1988年3月，国务院重新成立水利部，作为水的行政主管部门，各级地方人民政府也先后明确水利部门是各级政府的水行政主管部门，改变了过去“多龙管水”的状况。这些重大的发展，为我国水行政管理奠定了基础。

水行政管理学就是在此基础上，专门研究政府水行政主管部门依照行政执法程序，贯彻有关水法规，对全社会水事进行的组织活动的一门水利软科学。在李树田、高树德等同志的努力下，这本旨在研究水行政管理和法律实务的专著的出版，是对全国水政工作做出的贡献，它将帮助广大水政工作者和关心水政工作的读者了解和研究依法行政的理论和方法。我高兴地将此书推荐给读者，并谨向本书的编著者和出版工作人员表示祝贺与感谢。我相信在全国水政工作者和有关法律工作者的不断探索和开拓中，在实践、认识、再实践、再认识过程中，我国的水行政管理工作必将日趋完善。

柯礼丹
1996.6

目 录

第一章 绪论

第一节 水与人类的关系	(3)
第二节 水的现状及危机	(5)
第三节 水利的国民经济基础产业地位	(7)
第四节 水行政管理在水利事业中的地位和作用	(10)
第五节 《水法》颁布后的水行政管理	(12)
第六节 规范水行政行为,强化水行政管理	(18)

第二章 水行政行为概述

第一节 概念及特征	(20)
第二节 水行政行为的分类	(32)

第三章 水行政行为的目的

第一节 概述	(38)
第二节 水行政行为的目的	(40)

第四章 水行政行为的主体

第一节 概念及特征	(51)
第二节 水行政行为主体的职责	(53)
第三节 水行政行为主体的义务	(75)

第五章 水行政相对人

第一节 概念及特征	(81)
第二节 相对人在开发利用水资源方面的权利义务 ...	(83)
第三节 相对人在河道管理方面的义务	(91)
第四节 相对人在水库大坝安全管理方面的义务	(97)
第五节 防汛条例规定的相对人义务	(99)
第六节 相对人在用水管理方面的义务	(104)

第六章 水行政行为内容及程序

第一节 行政程序的一般要求	(113)
第二节 水行政处罚程序	(122)
第三节 水行政许可程序	(133)
第四节 水行政审批程序	(143)
第五节 水行政强制执行程序	(149)

第七章 水事纠纷的调处

第一节 概述	(161)
第二节 预防和调处水事纠纷	(166)
第三节 调处水事纠纷的程序及原则	(168)

第八章 违反水法的法律责任的确认

第一节 概述	(174)
第二节 违反水法的行政法律责任及其确认	(177)
第三节 违反水法的民事责任及确认	(188)

第九章 水行政复议

第一节 概述	(201)
第二节 水行政复议的范围	(204)
第三节 水行政复议的机构和管辖	(212)
第四节 水行政复议参加人	(217)
第五节 水行政复议的申请与受理	(219)
第六节 水行政复议案件的审理	(223)
第七节 水行政复议决定	(227)

第十章 水行政诉讼

第一节 概述	(232)
第二节 水行政诉讼的范围和管辖	(234)
第三节 水行政诉讼参加人	(238)
第四节 水行政诉讼程序	(241)
第五节 水行政机关如何应诉	(247)

附: 水事法律规范的主要内容及一览表	(260)
--------------------------	-------

第一章 绪 论

第一节 水与人类的关系

水是生命的源泉，是生态环境中最活跃影响最广泛的基本要素，是人类生存和发展的最基本条件之一。水是农业、工业生产过程中不可取代的重要资源。人民生活离不开水，各行各业离不开水，没有水，就没有人类的生存和进步。

人类改变自然环境的能力是随着社会生产力的发展而不断增强的。人类最初由于生产能力低下，只能适应自然。为了用水，一般是“逐水草而居”，生活在河、湖或泉水附近。为了躲避水害，往往“择丘陵而处之”。最古老的交通方式，是借助于天然河流，“剡木为舟”，结网而渔，进行渔猎。人类从游牧阶段走向定居从事农业生产，逐步开始利用和改造水情。

根据考古学家的发掘和研究，先秦遗址遍布全国的各省区，一万多年前的旧石器时代遗址，不仅大量分布在黄河流域和长江流域，而且珠江流域以及西北的青海都有发现。新石器时代的遗址，从沿海的太湖地区到西藏的拉萨、拉曲、林芝和新疆全境都有发现。可以说，全国几乎每一条江河、每一个湖泊，都有先民活动的踪迹。上古时代，大量耕地都在河流两岸，江河湖泊是人类文明的发源地。由于这些遗址几乎都分布在有灌溉条件的河流岸边或肥沃的草原，所以史学家将原始社会人类分布看作是水源分布的共生相。

水，具有双重性，它既是有广泛使用价值的自然资源，可以给人类社会带来无限恩惠，又是危害极大的灾害源。洪水泛滥及干旱给社会经济和人类生命财产造成严重损失。由于自然和社会

的原因，我国历史上水旱灾害频繁，极大地阻碍社会生产力的发展，影响社会的安定。据历史记载，中国自公元前 206 年到 1949 年的 2155 年间，发生过较大的水灾 1029 次，较大的旱灾 1056 次，加在一起共 2085 次，几乎每年要发生一次，旱灾一般持续时间长，波及范围广，有时可达数月，甚至连旱几年，对社会经济、农业生产造成巨大威胁。清乾隆五十年（公元 1785 年）大旱，“草根树枝，搜食殆尽，流民载道，饿殍盈野，死者枕藉”。清道光十五年（公元 1835 年）旱灾，大量饥民“啮草啖土，饿殍载道，民食观音粉，死徒甚众”。民国 9 年（公元 1920 年），陕西、河南、河北、山东、山西五省大旱，灾民 2000 万人，死亡 50 万人。水灾主要发生在江河的中下游地区，这些地区人口密集，经济文化发达，而地面高程大部分在江河洪水位以下，主要依靠堤防防护，一旦堤防失守，往往造成毁灭性的灾害，如黄河从先秦时期到中华人民共和国成立前约 2500 多年间，下游决口泛滥达 1593 次，波及范围北至天津，南达淮河、长江，而黄河的改道，更影响整个地区的社会经济发展。

水旱灾害，特别是较大的灾害，在历史上每每引起社会动乱。晋元康五年（公元 295 年），荆、扬、豫、青、徐 6 州发生大水，第二年关中发生饥荒和疫病，陕西、山西一带匈奴部落郝散兄弟起兵，随后，秦、雍二州氐、羌两族造反，玄氏帅齐万年为帝。齐万年在梁山（今陕西乾县附近）聚众 7 万。公元 297 年，秦、雍二州又逢大旱，加上瘟疫，一时粮价飞涨，“米斛万钱”。

由于我国自然条件的特点，水旱灾害频繁，因此，从中华民族有历史记载以来，水利占有特殊的地位。历史上历代王朝和政权，都视之为治国安邦的大事。

公元前 21 世纪，我国历史上第一个朝代夏朝的建立，标志着我国奴隶社会的开始，传说夏朝建立以前，当时洪水为患，浩

浩荡荡，漫山遍野，鲧治水 9 年而改，其子禹变堵塞为疏导，治水 13 年平息了水患。禹由于治水的成功，被推选为部落联盟的首领，其子 成为夏朝的开国君王。公元前 221 年，秦统一了中国，建立了我国历史上第一个中央集权的封建王朝。由于建立了统一的政权，实行“决通川防，夷去险阻”，因而为合理开发水资源创造了有利条件。汉承秦制，巩固了中央集权的封建统一国家。两汉时期的治黄，东晋以后长江流域水利的兴起；隋唐时期大运的修通以及漕运与治黄，都为人们的生活创造了巨大的财富，为巩固政权起到了巨大的作用。实践证明，重视水利，农业就丰收，百姓安居乐业，社会安定；不重视水利，农业减产，引起社会动荡。可以说，人类的历史是治水、用水、管水的历史，是与水患作斗争的历史。

第二节 水的现状及危机

水与人类的关系如此密切，水如此重要，却不是取之不尽，用之不竭的，而是有限的。它是极为宝贵的不可替代的自然资源。

我们平常所说的水资源是指自然状态下的水，是未经人类的物化劳动进行开发、加工的水。水库、机井、自来水公司的供水，已经具有商品属性，是商品水，而不是自然状态下的水资源。正如煤炭埋藏于地下时是矿产资源，一经开发出来就叫矿产品的道理一样。同时，水资源是指在水循环的过程中，富集于江河、湖泊、冰川和地下含水层中的水，它按照水循环的客观规律持续循环再生，可供人类永续利用。

水资源具有有限性，地球上水量很大，有的人称地球为“水球”，全球总水量 13.8 亿立方公里，海水就占去了 13.5 亿立方公里，占全球总水量的 97.54%，而淡水仅占 2.45%，且其中有

73%为极地、冰川，还有 13.5%埋藏于 800 米以下的地层中，难以开发利用。与人类关系最密切的河川径流和其它淡水，仅占全球水量的 0.31%，且这些淡水在空间分布和时间分布上都极不均衡，与人类的需要相差很远。可以看出，世界上可供人类使用的淡水资源并不很多，且需求量不断增大，加之人为的污染、破坏、浪费，更使水资源成为一种有限的极为宝贵的自然资源。

水资源的紧缺，已经成为当今世界普遍关注的共性问题，许多学者认为，人类在能源危机之后，将面临着水资源的危机。

联合国于 1977 年在阿根廷召开的第一次水资源会议上就向全世界发出警告：“水，不久将成为一次严重的社会危机，石油危机以后，下一个危机便是水！”

1992 年 6 月 3 日至 14 日，联合国在巴西里约热内卢举行了有 180 个国家和地区，60 多个国际组织，一千多位代表参加的“联合国环境与发展大会”，会议通过的《21 世纪议程》指出：淡水资源是地球水圈的基本构成部分，为一切生命所必须。现在世界上某些地区，水旱灾害愈演愈烈，其后果也愈来愈严重，必须采取措施，运用创新的技术，充分利用有限的水资源并防止污染。并强调：“由于世界上许多地区淡水资源普遍稀缺，而且逐渐被破坏，污染日益严重，加上不相容的人类活动四处泛滥，因此必须对水资源进行统筹规划和管理。这种统筹规划必须覆盖所有多类水体，包括地表水和地下水，同时需要考虑水的数量和质量。”联合国根据该大会的建议，决定从 1993 年起，确定每年的 3 月 22 日为“世界水日”。

在我国，水危机的威胁尤为严重。

我国水资源总量据 80 年代水资源评价工作的结果是：全国多年平均河川径流量为 27115 亿 m^3 ，多年平均地下水资源量为 8288 亿 m^3 ，两者之间的重复计算水量为 7279 亿 m^3 ，扣除重复水量后，全国多年平均年水资源总量为 28124 亿 m^3 ，居世界第

六位。但由于我国人口众多，加之人数激增，人均年占有水资源量逐年降低，至1988年仅为 $2474\text{m}^3/\text{人}$ ，退居世界第88位，为全球人均年占有水资源量 $9360\text{m}^3/\text{人}$ 的26%。我国水资源在时间、空间分布上极不均衡，全国大部分地区降水和河川径流集中在汛期几个月，可占全年的60%~80%，且在多年之间的变化也很大，主要江河曾出现过连续枯水和丰水的现象，全国河川径流量的83%集中在长江及其以南地区，淮河以北地区仅占17%。我国北方地区水资源相当危机。

以上情况说明，我国是个严重缺水的国家。但是，一方面水资源紧缺，而另一方面，以往对水资源的开发利用和保护还存在许多严重的问题。如用水的浪费现象十分严重；水污染日趋严重；过量开采地下水，形成大面积超采区，造成地面沉降；局部地区因超采造成海水入侵；河道内设障阻水，湖泊河流被盲目围垦，影响了许多河流的泄洪、蓄洪能力；水资源的综合利用能力低，出现影响航运，竹木流放和鱼类洄游以及其它生态环境问题；水费标准过低，已使越来越多的水工程缺少维修和运行资金，出现水工程效能衰减，难以为继的局面；许多地方人为破坏、损坏水工程设施，干扰、阻碍水工程管理人员正常执行职务的现象不断发生；地区之间、部门之间水事纠纷层出不穷，矛盾尖锐的地方影响着社会的安定。这些情况都加剧了缺水的紧张局面。

第三节 水利的国民经济基础产业地位

水利在国民经济中摆在什么地位，这关系到国家经济的发展状况以至国家的长治久安，历史有力地说明了水利兴衰与社会治乱的相互影响。历代统治者当励精图治时，常通过大力兴修水利来发展经济，开拓疆土，安定社会，统一国家。秦、汉、隋、

唐、明、清等朝代的初期，都曾把兴修水利作为他们安邦定国的重要决策，不仅巩固了他们的统治，创造了封建社会繁荣兴盛的经济，而且使我国的关中地区、黄河中下游、淮河流域、长江流域、海河流域、沿海地区和西北边疆地区的水土资源先后得到开发，形成我国重要的农业区。统一治水的要求，促进了国家的统一，而统一国家的形成，又大大促进了统一治水。

早在 1934 年，毛泽东同志在江西瑞金召开的第二次全国工农代表大会上所做的《我们的经济政策》的报告中就明确指出：“水利是农业的命脉，我们也应给予极大注意”。中华人民共和国成立后，这个论断成为我国在发展农业中的重要指导思想，人民政府将水利列为农业建设的首位，通过兴修水利使我国的农业生产条件和许多江河的面貌发生了深刻的变化。

“文革”结束以后，在 1979 年起的国民经济新的调整时期，水利工作全面清除了“左”的影响，1981 年 1 月明确提出，要把水利工作的着重点转移到管理上来，正式提出水利工作要从为农业服务为主，转移到为社会经济全面服务的“大水利”方向上来。

建国 40 多年来，我国已由一个农业国发展成为一个具有现代化水平的工业国，水利不仅是农业的命脉，1988 年颁布的《中华人民共和国水法》第一条开宗明义地指出水利要为国民经济发展和人民生活全面服务，从而使我国对水利的决策产生了一次新的飞跃。

水，不仅是农业的命脉，也是经济的命脉、工业的血液、环境的要素。水资源的开发、利用、保护和管理状况如何，是直接关系到区域经济的发展 and 生态环境平衡的一个重要的制约因素，并最终表现为区域经济发展的实力和潜力，特别是 1991 年淮河大水之后，水利的地位发生了一些质的变化，中央领导给予了足够的重视。江泽民同志在“八五”初期指出，“水利是农业的命脉，是国民经济的基础设施，也是国民经济发展和社会安定的重要保

证，大灾之后要大治。大力兴修水利，顺乎民心，合乎民意，是造福当代，惠及子孙的伟大事业”，他强调，“得认真研究一下水的问题，人无远虑，必有近忧，是应该未雨绸缪”。李鹏总理也提出：“我国是一个水旱灾害频繁的国家，洪涝灾害历来都是中华民族生存和发展的重要威胁，我们必须从人口、经济与环境协调发展的战略高度认识水利建设的重要性”，他强调要“重视水利的发展，从战略高度来认识水利的地位和作用，要把水利作为国民经济的基础产业和基础设施，并在“八五”计划安排中加以体现”，这是对水利战略地位认识上的又一次飞跃。党的十四届五中全会通过的《中共中央关于制订国民经济和社会发展的“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》中进一步强化了水利的水利基础产业地位，提高了水利在整个国民经济发展中的地位和作用。作为“九五”期间发展国民经济的七个重点行业之一，水利排在第二位，仅次于农业，排在其它行业之前，中央提出要发展基础设施和基础工业，发展支柱产业，水利列在首位，把保护水资源列入了建议，而且要建立运行和补偿新机制。

水利部钮茂生部长在 1995 年全国水利工作会议上，针对如何真正落实水利“第一”的问题时指出：“水利部门要敢为人先，找准位置，自我加压，抓紧机遇，加快发展；要努力做好‘第一’的文章，树立‘第一’的思想，适应‘第一’的作风，建立‘第一’的组织，落实‘第一’的行动，要做到思想到位、作风到位、组织到位、措施到位。”

基础产业是指在社会的发展过程中起着战略作用，制约作用的产业，其它产业的发展对其有依赖性，在产业中处于“供给”地位，始终为其它产业的发展提供基本的生产条件。水资源是其他产业存在、发展的前提，而且没有用别的产业代替它的可能性，即它具有存在的不可替代性。它的服务对象是全社会，范围广，减灾兴利对社会安定、人民生命和财产起到保障作用，在发展上

处于超前的位置，即它具有发展的超前性。水利产业大体上可分为三种类型：第一类如防洪等，属于非盈利性质的社会公益事业，直接的经济收入少，不能自我维持，主要靠政府拨款和行政性收费来解决日常管理和维修费用；第二类如灌溉、排水等，实行有偿服务，按成本计收水费，逐步做到自我维持；第三类如供水、水电、水利渔业，综合经营等属生产经营型企业。三类可分为两种性质，水利部门目前掌管的大量是第一、二类属于事业性质，占了80%~90%，第三类属于企业性质，只占10~20%。因此，从整个水利产业来看，其社会效益占主要。由于水利的上述特点，因此，国家在制订水利产业政策时，其政府干预要较其他产业多得多，因此，水利又具有运行的政策性的特点。

从“水利是农业的命脉”——到“水利必须要为国民经济全面服务”的“大水利”到“水利是国民经济的基础产业”，是水利在国民经济中所处地位的三次飞跃。目前，水利是国民经济的基础产业，这是不以人的意志为转移的客观经济规律。实践证明，按照经济规律办事，将有力地推动国民经济的快速发展，反之，将会受到历史的惩罚。

第四节 水行政管理在水利事业中的 地位和作用

水利是国民经济的基础产业和基础设施。水利事业的发展与国民经济的发展成正比关系。我们可以把水利事业分为水利建设和水行政管理两个方面。这两个方面相互依存，相互促进，缺一不可，共同推动水利事业向前发展，可以说，水利建设和水行政管理是推动水利事业向前发展的两个车轮。

水利建设的主要内容是：防洪、排水、灌溉、供水、水运、

水库渔业、水力发电、水土保持、河口治理与滩涂围垦、水利建筑、水利机械修造、综合经营和旅游等方面的内容。

水行政管理的主要内容：一是水利事业之间、不同行业、地区和公民、法人之间水事矛盾和纠纷的协调；二是对社会各项水事关系统筹协调和组织、动员和管理、监督，维护良好的水事秩序；三是对水、水域和水工程的保护，对危害全局利益和国家利益、他人利益的违法行为的查处；四是代表国家对水资源的权属管理和对水的开发利用的监督管理。

水利部门做为同级政府的水行政主管部门，历来就是集水行政管理与水利建设于一身的部门，四十多年来，水利建设的成就对国民经济的发展和保障人民生命财产的安全，作出了重大贡献。随着国民经济的发展，水利建设的重要性日益提高，在国家最近制定的国民经济和社会发展“九五”计划中，水利建设占有重要地位，任务艰巨。

但是，在进行水利建设的过程中，必须加强水行政管理，只有这样，才能保证水利建设的顺利进行，才能使水利事业走上更加健康发展的宽广大道。我国经过 40 多年的水利建设，水利生产力已经有了强大的物质基础，随着水利建设新高潮的到来，水利的生产力必将更加强大，但是水行政管理还有很多薄弱环节，不能适应水利生产力的发展。《水法》规定了水资源属于国家所有，即全民所有，国家对水资源的开发利用和保护实施统一管理，但是，如果没有适应客观发展需要的一整套水行政管理制度，水的国家所有也只能是一句空话。管理也是生产关系，改革管理就是使生产关系适应并推动生产力的发展。水利改革就是改进和完善水利运行机制，加强水行政管理，这是完善社会主义水利生产关系和解放与发展水利生产力的基本条件。

在实际工作中，没有强有力的水行政管理，就难以动员和组织全社会的力量进行大规模的水利建设；没有强有力的水行政管

理，就难于有效地协调社会各方面错综复杂的水事关系；没有强有力的水行政管理，根治水害和开发利用水资源，实行水资源的统一管理，实行水利良性循环的运行机制，就只是一句空话。总之，没有强有力的水行政管理，《水法》的宗旨就不能实现，《水法》的各项规定就难以落实。

第五节 《水法》颁布后的水行政管理

中华人民共和国成立以后，人民政府领导全国人民开展了大规模的水利建设，工作的重点主要放在兴利除害方面，进行江河治理和水利开发，促进了工农业生产的增长，保障了社会防洪的安全，并为经济建设和人民生活提供了水源的保证，取得了举世瞩目的巨大成就。随着人口的增长，经济的发展，社会对水的需求以及对防洪的要求不断提高，开发利用水资源和防治水害面临一系列的新情况和新问题。为了解决这些问题，国务院及其有关部门曾采取了许多措施，然而，仅用行政手段进行水管理已不能满足当前市场经济体制的客观要求，要从根本上解决水的危机，实现长治久安，必须立法，运用法律手段把我国人民长期治水、用水、管水的成熟经验固定下来，作为各方面共同遵循的准则，强化水行政管理，同各种浪费、污染、破坏水资源的现象作斗争，适应国民经济发展和人民生活水平不断提高的需要，为此，我国于1988年元月21日公布了水法。水法的实施，标志着我国开发利用水资源和防治水害的一切水事活动纳入了法制管理的轨道，使我国的水行政管理的内涵发生了深刻的变化，主要体现在以下几个方面：

一、强化了水资源的统一管理

过去我们沿用的水行政管理，一般是指对防洪、农田水利工

程、工业、民用供水水源工程以及其它水利事业的管理，有时甚至把水行政管理仅仅理解为水利工程的管理，没有把水行政管理中最核心的内容，即把水当作重要的自然资源和构成环境的要素，纳入水行政管理的范畴。水法颁布以后，强化了政府及其水行政主管部门水资源管理的职能，这是由我国的自然资源的形势决定的。

过去我们总是认为，我国地大物博，得天独厚，自然资源取之不尽，用之不竭，因此，对自然资源的认识不足。事实上，随着我国人口的激增，国民经济的迅速发展，社会生产、生活各部门对资源的需求量越来越大，而原本总量较多的自然资源，人均拥有量却非常少。资源相对不足的问题日益严重。土地、矿产、水、森林、渔业、牧草等自然资源都面临着严峻的形势，已成为我国社会经济发展的重要制约因素；其中水资源的问题尤为突出。

解决这个问题的唯一办法就是强化国家对自然资源的管理，把对资源的权属管理和对开发利用的监督管理纳入政府行政管理的范畴，这就是 1988 年国务院机构改革要重点解决的问题之一。

国务院机构改革就是要建立这样一种管理机制：对每一种自然资源，国家都确立一个主管部门，代表政府进行管理，而对资源的开发利用，则继续发挥有关部门的作用。简单地说，就是资源管理和开发利用管理要分开，并强化资源主管部门代表国家统筹全局的职能。

建立上述管理机制，是因为在短期行为盛行的今天，如果不把资源管理和产业管理分开，没有一个主管部门（只能有一个主管部门）代表国家把好资源权属管理这一关，对众多的资源使用部门合理开发、利用、保护资源进行监督，而资源使用部门自觉不自觉地很难把长远利益和短期利益结合起来，经济效益和资源