

2002 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

2002 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
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

2002 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, 2003.7

ISBN 7-80097-580-0

I. 2… II. 国… III. 国土资源-调查报告-中国-2002 IV. F129.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 061900 号

责任编辑: 叶 丹

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—62173164 (编辑部)

010—62172932 (发行部)

传 真: 010—62183493 (发行部)

印 刷: 北京纪元彩艺印刷厂

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 7.5

字 数: 200 千字

版 次: 2003 年 7 月第 1 版

印 次: 2003 年 7 月第 1 次印刷

印 数: 1—2000 册

书 号: ISBN 7-80097-580-0/K·119

定 价: 25.00 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)

在 2002 年部国土资源重大问题 调研成果汇报会上的讲话

(代 序)

国土资源部党组书记、部长 田凤山

(2002 年 12 月 25 日)

同志们：

在全国上下深入学习贯彻党的十六大精神的重要时刻，部党组用两天的时间，集中听取了 2002 年国土资源重大调研课题的成果汇报。部机关各司局、在京直属单位的主要负责同志和部咨询中心的同志，参加了汇报会。各调研组准备充分、汇报得很好，党组成员对每一个课题都提出了许多重要意见。希望各调研组很好地领会，把调研报告修改完善好。各单位都要尽快返回书面修改意见，以便吸收修改。尽管时间很紧，但汇报会开得成功。交流了调研成果，深化了对许多重大问题的认识，探讨了解决问题的办法，进一步明确了今后的工作思路。这对于全面贯彻落实党的十六大精神，进一步开创国土资源管理工作新局面，

具有重要意义。

下面，我讲两点意见：

一、今年调研工作的主要收获和基本特点

2002年是中央确定的调查研究年和转变作风年。部党组把调研工作一直当作大事来抓，年初部署了若干个重大调研课题，要求解放思想，实事求是，开拓创新，集中力量深入开展研究，强调要加快调研成果的转化应用。一年来，大家紧紧围绕各自承担的课题，本着对党中央、国务院高度负责、对国土资源管理事业高度负责的态度，深入实际、深入基层，认真开展调查研究，获得了一批重要的成果，有效地指导和推进了工作。概括起来，今年的调研主要有以下特点：

一是选题得当。部党组多次强调，要集中力量抓大事。在调研工作上，首先就要选好课题，紧紧抓住国土资源方面的事关全局、事关长远、事关根本的重大战略问题开展调研，抓住影响经济社会发展的热点、难点、焦点问题开展调研，抓住国土资源管理中牵一发而动全身的关键性问题开展调研。党组正是从这些要求出发，确定了今年的调研课题。正确处理经济发展与资源保护关系问题，是对国土资源管理工作有全局性、根本性、方向性影响的重大问题；我国加入世界贸易组织对国土资源管理的影响及对策研究，是当

前具有重要现实意义和紧迫性的重大问题；地下水资源战略、矿产资源全球战略研究，是关系经济社会可持续发展资源保障的战略性问题；集体建设用地制度改革、征地制度改革、探矿权采矿权市场建设、矿产资源法修改研究等，都是当前经济社会发展中比较突出的问题；加强党的建设、加强党风廉政建设的研 究，是做好一切工作的保障。可以说，今年各项重大调研选题得当，有很强的针对性和指导性。

二是组织得力。今年的调研课题，正因为都是重点、热点、难点问题，又重要而复杂，涉及面宽，带有很强的政策性、前瞻性和探索性，因而都有相当的难度。为了搞好调研，党组各位同志都十分重视，亲自指导部署，亲自参与调研，亲自组织落实，亲自督促检查，对调研成果的形成和使用都提出了许多明确的意见。各牵头单位认真负责，抓得很紧；参与单位从大局出发，密切配合。各项调研都能广泛吸收有关专家、学者参加，有的还吸收基层的同志参加，保证了调研任务的圆满完成。特别是有的课题调研同有关方面的工作有机结合，取得了较好的效果。今年有的调研还采取了实地调研、函调、问卷调查、研讨座谈、走访专家等多种方式。正是由于大家组织得力，所以既拓宽了调研的广度和深度，增进了认识，深化了研究，又加快了成果转化，提高了成效。

三是调研深入。今年的各项调研成果，都有材料、有观点，有理论、有实践，情况摸得较全面准确，有

关的措施研究得切实可行，总体水平有较大的提高。通过调研，许多过去不了解或了解得不系统的情况更了解了，不清楚的问题弄清了，若明若暗的现象明晰了，这是很大的收获。

四是体现创新。我们的调研一个突出特点就是“新”。通过调研获取了大量第一手的新材料；对一些重要问题的认识上有新发展；形成了不少新的工作思路。各项研究都体现了创新的精神，符合党的十六大关于“发展要有新思路，改革要有新突破，开放要有新局面，各项工作要有新举措”的要求。

五是注重转化。我们的调研目的十分明确，就是要将调研成果转化为党中央、国务院的重大战略决策依据；转化为修改完善法律法规和制定政策的依据；转化为新的理论认识 and 解决问题的思路；转化为改进国土资源管理工作的具体意见和措施。调查就是要提出问题解决问题，调研的生命力就在于能指导推进工作。这轮调研，不仅弄清了一些问题的深层次原因，提出了一些具有较强针对性和可操作性的建议，而且在成果转化应用上，也取得了较好的效果。都以不同的形式转化成果，有的已经或是将要为党中央、国务院重要决策提供参考依据，有的将进一步转化为部的有关政策内容，有的转化为下一步的工作部署。所有这一切，都在有效地指导和推动国土资源管理工作。

总之，今年的调研工作成效很好，对推进工作提高国土资源管理水平，会起到积极作用。办公厅对提

出的有关问题和建议要认真整理。我们既要十分珍惜调研成果，在今后的工作中更好地加以应用；又要认真总结调研工作经验，继续做好明年和今后的重大问题调研工作。

二、关于明年调研工作的原则与要求

关于加强调研工作，我过去已经系统讲了，在多种场合反复强调这个问题。这里主要强调四点。

（一）要进一步提高对重大问题调研重要性的认识，切实加强组织领导

加强国土资源重大问题调研，推进国土资源利用方式和管理方式的改革创新，这是我们履行好政府职能的必然要求。党的十六大提出了全面建设小康社会的目标，对经济政治文化的改革和建设等各项工作作出了全面部署，对国土资源管理工作提出了新的更高的要求。要求我们既要革除不适应新形势要求的思想观念和法制体制机制障碍，也要与时俱进地研究新情况、解决新问题。这些都离不开调查研究工作。

对调查研究工作的重要性怎样强调都不过分。加强重大问题调研，第一，这是我们贯彻落实党的十六大精神的重要举措，是解放思想、实事求是、与时俱进、开拓创新的客观要求。第二，这是我们的谋事之基，成事之道，是实现决策科学化民主化的重要基础，

推动国土资源管理工作实现新进展、取得新突破、开创新局面的重要途径，是从基层系统和广大干部的实践首创中汲取营养、实现开拓创新的必由之路。第三，这是提高干部队伍素质和工作能力的重要方式，是国土资源管理部门和干部转变作风、树立形象的具体体现。我部明年的工作要点已经正式印发。加强重大问题调研仍是明年的重点工作。各级领导干部要进一步提高认识，更加重视做好这项工作，亲自动手抓好调研工作。

（二）要进一步明确调研工作的指导思想和重点

“没有调查就没有发言权，没有调查就更没有决策权”。调研工作必须要为决策服务，为经济发展和国土资源的中心工作提供决策依据。当前，调研工作要坚持“三个紧紧围绕”：一是要紧紧围绕学习贯彻十六大精神，围绕落实基本国策和国土资源重大战略问题，深入开展调查研究；二是要紧紧围绕落实中央领导对国土资源管理工作的重要指示，深入开展调查研究；三是要紧紧围绕国土资源新形势、新情况、新问题，针对工作中的重点、热点、难点，深入开展调查研究。

党的十六大报告提出的资源保护基本国策和可持续发展战略、国土资源综合整治、国有资源性资产管理、充分发挥市场在资源配置中的基础作用等问题，这些都是关系国土资源工作全局性、战略性、前瞻性的重大问题，涉及国家可持续发展战略，需要我们重

点考虑和认真研究。要在过去单项资源战略研究基础上，加强国土资源战略综合研究。《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国矿产资源法》的修改问题、规划修编与加强宏观调控问题、加强基层管理队伍建设问题、推进地质“野战军”队伍建设和加强地勘行业宏观指导问题，都要开展深入研究。有些已经开展调研工作的课题，今后还要继续加强调研。应当说，下一步调研的任务很繁重，在广泛听取意见的基础上，各司局各单位要认真研究提出建议，办公厅综合拿出具体调研计划，经党组研究后组织实施。

（三）要进一步转变作风，提高调研工作水平

我们组织开展重大问题调研已经连续进行多年，要采取有效措施，推动重大问题调研工作再上新台阶。衡量一项调研工作水平高低，要看是否能坚持以先进正确的理论作指导，问题抓得准不准，占有的信息（特别是来自基层的第一手信息）是否全面系统、客观真实，调研方法是否科学有效，提出的认识和观点是否有创新性和实用性。重点要在三个方面下功夫。

一是要在加强理论指导和提高理论水平上下功夫。这是提高调研水平的重要前提和重要标志。调研工作要自觉地加强理论指导，同时要把实现国土资源管理的理论创新作为重要目标。在各项工作包括我们的调研工作中，都要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，要全面贯彻十六大精神和中央关于国土资

源工作的大政方针。在这个前提下，紧密结合实际，进一步明确需要国土资源调查研究的重点和关键问题。同时，要通过调查研究，注意认真总结实践经验，加强理论探索分析，进一步推动国土资源管理的理论创新，建立完善国土资源管理理论体系，进而推动国土资源管理的法制体制机制的创新，推进国土资源管理的制度创新和科技创新。只要我们的理论认识水平提高了，调研水平就会上一个新台阶。

二是要在深入调研和广泛占有资料上下功夫。这是提高调研水平的重要基础。只有深入基层，广泛占有资料，分析研究才能深入，所得出的结论才能更加可信可行。俗话说，根深才能叶茂。占有实际资料掌握实际情况，这是我们开展调研的根基所在。要通过文献检索、座谈走访、问卷统计、网络调查等多种方式和途径，开展系统调查，尽可能全面掌握第一手材料，使调研工作真正建立在广泛材料的基础上。

三是要在加强科学分析上下功夫。这是提高调研水平的关键。有了资料基础，还必须有科学的分析方法。否则，就只能停留在感性认识的阶段。要用发展的、联系的、系统的观点分析问题。要通过深入全面的对比研究，认真借鉴市场经济国家在资源管理上成功的经验和做法。要从理论、法律、实践等多个层面，采取科学方法，深入分析研究。既要开展定性分析，也要重视开展定量研究。既要加强综合研究，又要注意开展典型案例、典型经验的分析解剖。在此基础上

提出新认识、新对策。

(四) 要进一步重视调研成果的转化，指导推进工作

部党组一直强调要把调研成果的及时转化和应用作为调研的根本目的，收到了很好的效果。要把这一条作为重要经验坚持下去。要把调研成果转化情况作为我们开展调研工作的出发点和衡量调研成果的重要尺度。采取措施加快转化应用，及时把调研成果转化为解决问题的工作思路，修改完善政策的意见建议，改进工作的具体措施，有效地指导和推进工作。对于调研中提出的重大问题，要不失时机地开展试点工作，进一步总结经验，为全面推广做好准备。我们取得的调研成果来之不易，非常宝贵，不仅对指导当前工作有重要作用，而且会长期发挥作用。调查研究本身也是不断积累和深化的过程，有关单位要认真组织调研成果的交流。

同志们，加强重大问题调研，推进国土资源管理改革创新是一项长期而艰巨的任务。我们要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻党的十六大精神，解放思想，实事求是，与时俱进，开拓创新，深入开展重大问题调研，不断提高国土资源管理的科学化现代化水平，为实现十六大提出的全面建设小康社会的目标而努力奋斗。

前 言

国土资源部党组高度重视国土资源重大问题调查研究工作，始终把这项工作作为落实党中央国务院大政方针、推进国土资源管理创新、提高干部队伍素质的重要举措。2002年，部党组研究确定了正确处理经济发展与资源保护关系研究等12个重点调研课题，由部领导分头负责，坚持边调研边转化应用成果、指导推进工作的要求，认真组织开展了调查研究，取得新的成效。

2002年部安排的重大问题调研成果得到及时的转化应用。其中，正确处理经济发展与资源保护关系、我国加入世界贸易组织对国土资源管理影响及对策等研究成果，为部署国土资源工作、制定有关政策，提供了重要依据。新一轮全国地下水资源评价战略研究报告在按国务院要求征求相关部门意见后上报，《长江三角洲地区地面沉降防治工作的调研报告》已经国务院领导批示并在国办《参阅文件》印发各地各部门参阅。矿产资源全球化战略研究，提出了我国建立全球矿产资源保障体系战略思路和措施的建议。集体建设用地使用制度改革研究、探矿权采矿权市场建设研究，分别形成了《规范农民集体所有建设用地使用权流转若干意见》（送审稿）和《探矿权采矿权招标投标挂牌管理规定》（送审稿）。在与全国人大常委会矿产资源法执法大检查工作配合进行的矿产资源法修改研究工作

中,形成的重要认识在邹家华副委员长向人大常委会的专门报告中得到体现。征地制度改革研究与中农办的相关调研工作配合进行,报送的报告得到中央领导同志的高度重视和充分肯定,为起草中央有关文件、出台《征用土地条例》、论证修改《中华人民共和国土地管理法》奠定了重要基础。国土资源管理部门党的建设研究、国土资源管理系统加强党风廉政建设研究等,有力地指导推进了工作。海洋强国战略研究,促进了全国海洋经济发展规划的研究制定。“数字中国”地理空间基础框架建设研究,推动了测绘工作发展。

按照部党组的统一部署和有关要求,我们将有关司局和单位提供的调研报告进行汇编,供领导和同志们参阅。

根据有关要求,在2002年部党组确定的12项国土资源重大问题调研课题中,新一轮全国地下水资源评价战略研究、矿产资源全球化战略研究、加入世界贸易组织对我国矿产资源产业的影响及对策专题研究、海洋强国战略研究和关于推进“数字中国”地理空间基础框架建设研究的成果未收入本书中。

在本书编辑过程中,得到部各有关司局和单位的大力支持,在此深表感谢。书中难免有错漏或不妥之处,望祈指正。

国土资源部办公厅

二〇〇三年五月

目 录

在2002年部国土资源重大问题调研成果汇报

会上的讲话（代序） 田凤山

前 言 (1)

关于国土资源部2002年调研工作安排的通知 (1)

正确处理经济发展与资源保护关系研究报告 (8)

我国加入世界贸易组织对国土资源管理影响及对策

研究综合调研报告 (28)

我国加入世界贸易组织对国土资源管理影响及对策

研究法规清理专题调研报告 (50)

附件1 国土资源法规规章和规范性文件清理统

计表 (59)

附件2 国土资源部关于废止部分部门规章的决定

（中华人民共和国国土资源部令第18号） (60)

附件3 国土资源部关于停止执行部分规范性文件

件的通知 (62)

加入世界贸易组织对我国土地管理的影响及对策调

研报告 (81)

明确政策思路 规范集体建设用地使用权流转

——集体建设用地使用权流转调研报告 (116)

《中华人民共和国矿产资源法》修改研究调研报告	(127)
征地制度改革研究调研报告	(141)
探矿权采矿权市场建设研究调研报告	(165)
国土资源管理部门党的建设研究调研报告	(181)
国土资源管理系统加强党风廉政建设研究调研报告	(200)

国土资源部文件

国土资发〔2002〕102号

关于国土资源部 2002 年 调研工作安排的通知

部机关各司局、各直属单位：

为深入贯彻党的十五届六中全会、中央经济工作会议和中央人口资源环境工作座谈会精神，经部党组研究，今年部对于“正确处理经济发展与资源保护关系研究”等 12 个课题（详见附件），开展重点调查研究。同时明确，去年已开展调研需延续深入研究的重大课题，仍在主管部领导的指导下，由相关司局和单位继续抓好深入调研和成果转化应用工作。各司局在保证集中力量完成好部重点调研任务的前提下，可根据工作需要，精选调研课题进行专题研究。

为保证各项调研任务顺利完成，提出如下要求：

一、提高认识，认真组织。中央把今年确定为转变作风年、调查研究年。我们要深入学习领会中央指