

国土资源管理理论与实践

GUOTU ZIYUAN GUANLI LILUN YU SHIJIAN

主编 寿嘉华

经济管理出版社

国土资源管理理论与实践

主 编 寿嘉华

副主编 关凤峻 姚华军

经济管理出版社

责任编辑 罗松山 徐小玖

版式设计 蒋 方

责任校对 郭缸生

图书在版编目 (CIP) 数据

国土资源管理理论与实践/寿嘉华主编. —北京: 经济管理出版社, 1999

ISBN 7-80118-854-3

I. 国… II. 寿… III. 土地资源-资源管理-中国

IV. F323.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 35351 号

国土资源管理理论与实践

主 编 寿嘉华

副主编 关凤峻 姚华军

出版: 经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编: 100035)

发行: 经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷: 北京机工印刷厂

850×1168 毫米 1/32 18.5 印张 470 千字

1999 年 9 月第 1 版 1999 年 9 月北京第 1 次印刷

印数: 1—4000 册

ISBN 7-80118-854-3/F·811

定价: 30.00 元

·版权所有 翻印必究·

(凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社发行部负责调换。

地址: 北京阜外月坛北小街 2 号 邮编: 100836)

序

广义的国土资源是指一个国家领域主权范围内所有的自然资源、经济资源和社会资源。狭义的国土资源是指一个主权国家管辖范围内全部疆域（包括领土、领海和领空，从地面到地下，从陆地到海洋）内所有自然资源的总称。目前，我国国土资源行政管理仅限于狭义的国土资源，主要包括对土地资源、矿产资源、海洋资源等自然资源的管理。

改革开放以前，我国国土资源管理处于部门分割分散管理状态，其主要表现为：土地资源、矿产资源、海洋资源等几大类自然资源均由不同部门分割管理，而且同一单项资源也是属于不同部门分散管理。如土地资源曾一度实行城乡土地分散管理，其中农村土地（包括农场和林地）由农业部管理；而城市土地则由城建、水电、交通、铁道等部门分割管理；矿产资源在地质矿产部成立之前，没有一个统一归口的行政管理部门，有色、冶金、化工、建材、煤炭、石油等十几个工业部门分别承担矿产资源开发利用的生产经营任务。

随着人口、资源、环境与经济发展之间的矛盾日趋尖锐，人类对传统的发展观（即以高投入、高消耗为发展的

手段和途径,以高消费、高享受为发展的目标和动力,片面强调发展的经济目标、经济发展的速度和数量,忽视对自然资源的保护、环境污染的防治,忽视人口、环境、资源与经济的协调发展)不断进行反思和否定,各国纷纷将可持续发展战略作为本国社会经济发展的战略。政府在管理社会的同时,加大了对国土资源管理体制的改革力度。纵观世界国土资源管理体制的变化,相对集中统一管理越来越成为一些国家尤其是资源大国的国土资源管理的一大特色。如加拿大1992年将原矿山、矿产和能源部与林业部合并成立了自然资源部;1992年,俄罗斯将原地质和地质资源利用委员会、水利部以及原环境与自然资源部的一部分合并,建立了俄罗斯自然资源部。由于国土资源有着较强的外部性和产权垄断性特点,且我国目前正处于工业化发展阶段,国土资源在当今和今后相当长的一段时期内仍然是我国社会经济发展的主要制约因素。因而,加强国土资源的相对集中管理,对于政府提高国土资源管理效率,强化国土资源宏观调控有着重要意义。1998年国土资源部的成立,标志着我国国土资源相对集中管理体制已开始构建。

江泽民总书记在中央人口、资源、环境工作座谈会上明确指出:“在世纪之交,促进我国经济和社会的可持续发展,必须在保持经济增长的同时,控制人口增长、保护自然资源,保持良好的生态环境。这是根据我国国情和长远发展战略目标而确定的基本国策”。在新的历史时期,国土资源管理肩负着为我国社会经济可持续发展提供资源基础保障的重大历史使命。履行国土资源部的政府管理职

能，重点是依法行政，这就要求我们必须结合新的形势发展要求，制定和完善国土资源相应法律法规，并在国土资源管理实践中严格依法行政。而国土资源法律法规的制定，必须符合社会主义市场经济规律的要求，搞好立法前的经济关系论证分析。要做好以上工作，基本前提是要进一步理清国土资源管理的相关理论。因而，系统地总结分析国土资源管理的理论问题，对于进一步搞好国土资源管理工作具有重大意义。此外，改革开放以来，我国国土资源管理的法律法规得到了逐步建立与完善，国土资源行政管理工作逐步加强，广大国土资源管理工作者在国土资源、矿产资源、海洋资源等自然资源管理领域中进行了卓有成效的工作，积累了丰富的实践经验，这些都是今后进一步强化国土资源管理的宝贵财富，因此，亟待对国土资源管理实践进行系统总结。寿嘉华同志多年来一直担任地矿部和国土资源部经济管理方面的领导工作，工作中不仅十分重视经济理论研究，且注重理论与实践相结合，在实践中总结出理论，又以理论指导实践。这本以她为主编的《国土资源管理理论与实践》一书，不仅凝结了她本人几十年的理论研究与实践经验，还吸收了国土资源管理理论研究和实践中有较多成就的学者、专家参加该书的编写工作，相信这本书的出版发行，必将进一步推动我国国土资源的理论研究，并为进一步完善我国国土资源管理工作做出贡献。

陶树人

1999年6月

目 录

第一章 资源、自然资源、国土资源	(1)
第一节 基本概念	(1)
一、资源、自然资源、国土资源.....	(1)
二、国土资源的重要性.....	(4)
三、国土资源的主要特性.....	(6)
四、国土资源的基本构成与分类	(11)
第二节 我国国土资源的基本概况	(16)
一、我国的国土资源的总体特性	(16)
二、我国国土资源开发利用的历史与现状	(21)
三、我国国土资源的开发利用中存在的主要问题	(26)
四、我国国土资源对社会经济发展的保证程度	(27)
第三节 科技进步与发展的资源观	(30)
一、科学技术进步与资源观的发展	(30)
二、科技进步与我国现阶段资源观分析	(37)
第二章 国土资源产权制度	(55)
第一节 国土资源产权理论	(55)
一、现代西方产权理论	(55)
二、产权的概念	(57)
三、产权制度	(60)
四、国土资源产权制度	(61)
第二节 国土资源产权制度实践	(64)
一、新中国成立以来国土资源产权管理概况	(64)

二、国外国土资源产权制度概况	(64)
三、我国矿产资源产权制度实践	(68)
四、我国土地产权制度实践	(75)
五、我国海洋资源产权制度实践	(78)
第三节 国土资源产权管理中存在的问题	(80)
第四节 国土资源产权制度改革建议	(81)
第三章 国土资源配置	(85)
第一节 资源配置理论	(85)
一、基本原理及资源配置方式	(85)
二、资源配置宏观调控的主要原则与目标	(90)
三、资源配置的机制	(92)
第二节 我国国土资源配置机制的演变、主要特征及 问题	(96)
一、我国经济体制与资源配置机制的演变	(96)
二、我国土地资源配置机制的演变及其特征	(98)
三、我国矿产资源配置机制的演变及其特征	(100)
四、国土资源综合配置功能开始逐步形成	(102)
五、我国国土资源配置的主要问题及原因	(103)
第三节 社会主义市场经济条件下的国土资源配置目标 和机制	(106)
一、国土资源配置的基本目标	(106)
二、国土资源配置的机制	(107)
第四章 国土资源规划	(113)
第一节 国土资源规划的相关概念	(113)
一、国土整治	(113)
二、国土规划	(115)
三、区域规划	(118)
四、国土区划	(121)

五、国土法规·····	(124)
六、农业区位理论·····	(127)
七、工业区位理论·····	(129)
八、区域经济·····	(132)
第二节 国内外国土规划概况·····	(136)
一、我国国土规划状况·····	(136)
二、国外国土规划的概况及发展趋势·····	(137)
三、日本的国土规划·····	(139)
四、德国的国土开发区域政策概况·····	(146)
五、我国台湾地区的国土规划·····	(151)
第三节 我国今后国土规划工作的重点·····	(157)
第五章 国土资源价值评估与核算·····	(160)
第一节 国土资源价值及价格理论·····	(160)
一、影子价格·····	(162)
二、替代价格·····	(163)
三、补偿价格·····	(163)
四、边际机会成本定价·····	(164)
第二节 国土资源资产及其使用权评估·····	(167)
一、资源资产的基本概论·····	(167)
二、资源资产的功能及特点·····	(168)
三、国土资源资产的使用权评估·····	(169)
第三节 国土资源核算理论·····	(174)
一、资源核算理论产生的背景·····	(174)
二、两种核算体系的缺陷·····	(175)
三、资源核算的步骤·····	(178)
四、国内外资源核算研究的实践·····	(178)
第六章 国土资源开发利用经济评价·····	(181)
第一节 国土资源开发利用项目经济评价理论的发展	

.....	(181)
一、西方项目经济评价理论的发展.....	(181)
二、前苏联项目经济评价理论发展情况.....	(187)
三、发展中国家项目经济评价理论的发展.....	(189)
四、中国项目经济评价理论发展的历史沿革.....	(190)
第二节 国土资源开发利用经济评价的实践与应用	(192)
一、国外资源经济评价的实践与应用情况.....	(192)
二、国内项目经济评价的发展与应用情况.....	(201)
第三节 国土资源开发利用技术经济评价中的问题	
与建议	(218)
一、经济评价理论方法方面的问题.....	(219)
二、实践应用方面存在的问题.....	(222)
第七章 国土资源开发利用与区域经济发展	(225)
第一节 相关理论基础	(225)
一、区域产业成长理论.....	(225)
二、区域产业空间布局与组织理论.....	(231)
三、区域经济发展阶段与发展模式理论.....	(237)
四、几种主要的区域经济发展战略.....	(242)
第二节 我国区域经济发展与国土资源开发利用	(245)
一、我国地区经济发展实践.....	(245)
二、国土资源开发利用在区域经济发展中的地位	
与作用.....	(251)
第三节 我国国土资源区域开发利用现状及存在的	
主要问题	(255)
一、我国国土资源区域开发利用现状.....	(255)
二、我国国土资源区域开发利用存在的主要问题.....	(263)
第四节 未来区域经济发展趋势与我国国土资源区域	
开发利用政策	(271)

一、未来区域经济发展趋势·····	(271)
二、我国国土资源开发利用对策·····	(276)
第八章 国土资源开发利用与环境保护 ·····	(281)
第一节 资源与环境理论 ·····	(281)
一、发展观的演变过程·····	(281)
二、资源环境经济学研究的主要问题及理论·····	(286)
第二节 资源环境面临的问题 ·····	(291)
一、全球资源环境问题·····	(291)
二、中国国土资源开发的环境问题·····	(294)
第三节 解决环境问题的主要对策 ·····	(309)
一、把环境保护纳入国民经济和社会发展规划， 推动实施可持续发展战略·····	(310)
二、加强国土开发整治工作，促进经济发展与 资源开发、环境保护相协调·····	(311)
三、实施和完善环境保护法律法规，从严执法·····	(312)
四、实施能源开发与节约并重的方针·····	(313)
五、防治环境污染，采取重点治理战略，安排环保 重点工程建设·····	(314)
六、在城市化发展过程中保护和改善环境·····	(315)
七、建立以合理利用自然资源为核心的环境保护 战略·····	(316)
八、坚持以强化管理为中心的环境保护工作方针·····	(317)
九、发展环境科学技术和环境保护产业，加强环保 宣传教育·····	(324)
第九章 国土资源保护与经济发展 ·····	(328)
第一节 国土资源保护的有关理论 ·····	(328)
一、国土资源保护的提出·····	(328)
二、国土资源保护的涵义与理论基础·····	(329)

三、国土资源保护与经济发展的关系·····	(334)
四、对国土资源前景的理论认识·····	(337)
五、保护与合理利用国土资源的原则·····	(339)
第二节 国土资源保护的实践·····	(342)
一、我国国土资源保护的实践·····	(342)
二、我国国土资源保护的有关法律·····	(346)
三、世界国土资源保护的有关组织、决议·····	(348)
第三节 我国在国土资源保护理论及实践上存在的问题 ·····	(350)
一、我国对国土资源保护的認識不足·····	(350)
二、我国国土资源开发利用实践中的主要问题透视 ·····	(351)
第四节 国土资源保护发展方向及改进措施·····	(363)
一、国际性自然资源保护趋势·····	(363)
二、中国国土资源保护趋势·····	(364)
三、国土资源保护的措施·····	(364)
第十章 珍惜与节约利用资源·····	(370)
第一节 珍惜与节约利用资源理论渊源·····	(370)
一、资源利用的早期认识演变·····	(370)
二、稀缺规律下产生的节约问题·····	(371)
三、生态经济系统下的资源利用与节约思想发展·····	(372)
第二节 我国节约利用资源方针的形成与发展·····	(374)
一、传统节约资源的思想及局限性·····	(374)
二、我国资源利用思想发展与政策变化·····	(375)
第三节 我国珍惜与节约资源的行动与实效·····	(377)
一、我国珍惜与节约资源的行动·····	(377)
二、我国珍惜与节约资源的实效·····	(380)
第四节 珍惜与节约利用资源政策建议·····	(382)

一、建立现代意义的节约资源新概念·····	(382)
二、实施全面节约战略·····	(383)
三、开拓节约资源新领域新模式·····	(384)
四、以综合的可持续的方式对资源进行有效使用 与管理·····	(385)
第十一章 矿产资源综合利用 ·····	(389)
第一节 资源综合利用的概念及意义 ·····	(389)
一、资源综合利用的概念·····	(389)
二、资源综合利用的意义·····	(391)
第二节 资源综合利用的实践 ·····	(392)
一、国外资源综合利用情况·····	(392)
二、国外资源综合利用技术经济政策·····	(394)
三、我国资源综合利用现状·····	(396)
第三节 我国资源综合利用存在的问题 ·····	(408)
一、资源综合利用方面存在的问题·····	(408)
二、在矿产资源综合利用方面存在的主要问题·····	(410)
第四节 资源综合利用方向及相关政策建议 ·····	(412)
一、资源综合利用发展方向·····	(412)
二、资源综合利用的指导思想·····	(415)
三、资源综合利用的政策建议·····	(415)
第十二章 国土资源与可持续发展 ·····	(419)
第一节 可持续发展战略理论综述 ·····	(419)
一、可持续发展战略的产生与发展·····	(419)
二、可持续发展战略的基本内涵·····	(421)
三、持续发展途径的经济学理论分析·····	(424)
四、相关概念介绍·····	(429)
第二节 国际行动与中国实践 ·····	(433)
一、国际行动·····	(433)

二、中国实践·····	(437)
第三节 可持续发展面临的主要问题·····	(440)
第四节 中国可持续发展的国土资源方略·····	(447)
第十三章 国土资源承载能力与预警预报研究·····	(457)
第一节 承载力与预警预报的一般问题·····	(457)
一、问题的提出及国内外现状·····	(457)
二、基本理论依据·····	(467)
三、预警预报分析的思路·····	(470)
第二节 国土资源承载能力分析·····	(473)
一、国土资源与社会经济发展关系分析·····	(473)
二、承载力分析·····	(485)
第三节 预警预报研究·····	(494)
一、矿产资源预警的警源判别和警情分析·····	(494)
二、矿产资源预警的警兆分析和警度预报·····	(496)
第四节 加强国土资源预警预报研究·····	(505)
一、国土资源预警信息系统分析·····	(505)
二、大力开展国土资源预警研究工作·····	(510)
第十四章 资源储备与国家经济安全·····	(512)
第一节 基本理论·····	(512)
一、问题的提出·····	(512)
二、相关理论·····	(513)
第二节 我国资源储备与存在的问题·····	(525)
一、我国资源储备概况·····	(525)
二、国外矿产资源储备及政策·····	(530)
三、我国资源储备存在的问题·····	(533)
第三节 我国资源储备的对策建议·····	(537)
一、土地资源储备对策与建议·····	(537)
二、矿产资源储备对策与建议·····	(538)

三、海洋资源储备对策与建议·····	(540)
四、水资源储备对策与建议·····	(541)
五、森林资源储备对策与建议·····	(542)
第十五章 两种资源 两个市场 ·····	(545)
第一节 概述 ·····	(545)
一、问题的提出：从铁矿大会战说起·····	(545)
二、第二轮矿产资源论证：我国资源形势日趋严峻·····	(547)
三、建立全球资源发展战略，充分利用两种资源， 开拓两个市场，是保证国民经济可持续 发展的必然选择·····	(548)
第二节 充分利用两种资源，开拓两个市场 ·····	(550)
一、以出养进，变资源优势为经济优势，努力开拓 国外市场·····	(550)
二、充分利用国外资源，满足我国经济建设日益 增长的市场需求·····	(552)
三、制定符合我国国情和矿情的矿产资源进出口政策 ·····	(555)
第三节 坚持对外开放政策，引进外资和国外先进管理 经验，加速我国矿产工业的现代化 ·····	(556)
一、扩大矿产资源领域的对外开放是时代的要求·····	(556)
二、存在问题·····	(559)
三、对策建议·····	(560)
第四节 适时开展国外矿产资源风险勘探，逐步建立 境外供矿基地 ·····	(561)
一、下一世纪初中期，我国矿产资源供需形势十分 严峻·····	(561)
二、开展国外矿产资源风险勘探、建立境外供矿 基地是历史的必然选择·····	(563)

三、实施国外矿产资源风险勘探开发战略的方案	
比选.....	(563)
四、关于对国外矿产资源风险勘探实行优惠经济	
政策的建议.....	(566)
后 记.....	(568)

第一章 资源、自然资源、国土资源

第一节 基本概念

一、资源、自然资源、国土资源

(一) 资源 (Resources)

在《辞海》中将资源定义为资财的来源，并特指一般天然的财源。^①《语言大典》中资源的定义是资财的本源。^②一般认为，凡是在可预计时间内能为人们所利用的一切物质均属于资源范畴。这其中既包含有现在正为人类所使用的物质，也包括现在虽然还没有被人类利用，但估计在不远的将来即可为人类服务的物质。由于经济条件和技术水平的限制，暂难以利用的物质，称之为“潜在资源”。

在经济学中，把可以投入到生产中去创造财富的生产条件通称为资源。资源按形成方式不同可分为：自然资源和非自然资源，非自然资源按经济性质又可分为物质资源和人力资源。

(二) 自然资源 (Natural resources)

IO·T·萨乌式金曾经把自然资源概括为：“自然资源——自然环境的诸要素，这些要素可以用作动力生产（水力资源、燃料资源、风、潮汐、木材，以及在那里可以直接用于生产的太阳能），用作食物（果品、野生植物根、野兽的肉，海、河、湖泊中的鱼类

① 《辞海》，上海辞书出版社，1980年版，第1436页。

② 王同亿主编：《语言大典》，三环出版社，1990年版，第4552页。