

地质矿产行政管理

蒋承菴 主编

1.7

地质出版社

99

F407.161.7

1

2

地质矿产行政管理

蒋承菴 主编

XAH43/18

地质出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

地质矿产行政管理/蒋承崧主编.-北京:地质出版社,1998.2

ISBN 7-116-02585-5

I. 地… II. 蒋… III. ①地质-行政管理-中国②矿业-行政管理-中国 IV. P621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 09587 号

地质出版社出版发行

(100083 北京海淀区学院路 29 号)

责任编辑:蔡卫东 周国钧

责任校对:关风云

*

北京科技印刷厂印刷 新华书店总店科技发行所经

开本:850×1168¹/₃₂ 印张:11 字数:290000

1998 年 2 月北京第一版·1998 年 2 月北京第一次印刷

印数:1~10100 册 定价:20.00 元

ISBN 7-116-02585-5

C·07



(凡购买地质出版社的图书,如有缺页、倒页、脱页者,
本社发行处负责调换)

内 容 简 介

本书根据在社会主义市场经济体制下，加强地矿行政管理的需要，将行政管理科学的理论与地矿行政管理的实践相结合，系统地论述了地矿行政管理的概念、特征、沿革、基本职能、管理法规、管理内容、组织领导及执行监督等内容；扼要介绍了国外地矿行政管理工作；在总结过去管理经验的基础上，探索了地矿行政管理改革发展的趋势。本书观点明确，内容丰富，结构合理，具有较强的科学性、系统性和实用性。

本书是地矿行政管理干部学院的教学材料，也是地矿行政管理干部、从事地质矿产资源勘查开采、地质环境保护防治人员和有关管理干部、科技人员以及高等院校师生有益的参考读物。

序

行政管理学是研究政府对社会事务进行有效管理的科学。自从改革开放以来,随着社会主义市场经济体制的建立与完善,行政管理对促进社会经济的发展日益凸显其重要作用,必然引起人们重视对它的研究。随着我国政府机构改革的不断深化,行政管理学的研究必将向广度和深度扩展,包括渗透到一些自然资源管理领域。本书正是属于这种延伸的中间成果之一。

矿产资源是国民经济和社会发展的重要物质基础,是实现可持续发展的重要保障因素。我国政府高度重视矿产资源的合理开发利用和保护,最大限度地减轻矿产资源开发对生态环境的破坏;重视加强地质环境的保护和防治。因此,地质矿产行政管理是我国政府的重要社会管理职能。考虑到矿产资源具有不可再生性、隐蔽性、分布不均匀性等自然属性,具有国民经济基础地位及高风险、高投入、经济效益递减等社会经济的特殊属性,所以它的管理也有别于其他管理部门的特点。这主要体现在地质矿产行政管理的客体,是属于大自然一部分的矿产资源和地质环境,管理目标是规范人们科学、有序和理智地从事地质矿产资源勘查、开发活动和地质环境保护与防治活动。由此,管理的政策、法规和方法都有其特殊的规律性。在这世纪之交和我国政府机构进行重大改革之际,地质矿产主管部门的行政管理工作者在总结我国地

质矿产行政管理实践经验的基础上，对地质矿产行政管理的特点及其规律进行了有益的探索。《地质矿产行政管理》一书就是这种探索的结晶。本书全面系统地阐明了地质矿产行政管理的概念、历史沿革、法律法规、管理内容、管理目标、组织领导与监督以及改革的方向等，具有较强的针对性和实践性。

行政管理必须依法进行。本书作者正是遵循这一原则，立足于提高地质矿产行政管理的效率与效能，从地质矿产行政管理法制入手，较深刻地剖析了地质矿产行政管理的基本框架、基本职能、基本内容、运行机制、管理方法，对如何从传统的计划经济体制下的行政管理转变到社会主义市场经济体制下的行政管理等当前行政管理的热点问题，进行了积极的探索，具有一定的理论参考价值。

《地质矿产行政管理》作为一本部门行政管理学的专著，在我国尚属首次尝试，这是难能而可贵的。但是，我国行政管理体制仍在改革过程中，属于国土资源行政管理主要组成部分的地质矿产行政管理在我国毕竟是一门新兴的、边缘的行政管理学科，书中有些观点尚属一家之言，不可避免地还有一些尚未成熟和改革尚未定论的问题，有待于进一步研究、探讨，也有待于实践的发展和改革的深化作出新的结论。

张品学

前 言

地质矿产行政管理在我国改革开放、社会主义现代化建设的新时期，肩负着光荣而繁重的任务。为了提高地矿行政管理机关和广大公务员的行政管理水平，增强行政管理观念，明确地矿行政管理的目标任务，加强和改善地矿行政管理，我们编写了《地质矿产行政管理》一书。本书通过对10多年地质矿产行政管理工作经验的总结，借鉴国外地质矿产行政管理有益的经验，着重探索在社会主义市场经济体制下，对地质矿产资源勘查、开发活动和地质环境保护、防治活动的社会管理进行了系统地阐述。

10多年来，地质矿产部和各省、自治区、直辖市的历届领导、各级地矿行政主管部门的领导和广大公务员，为推进地质矿产行政管理进行了卓有成效的工作，为本书的编写出版奠定了良好的基础。参加本书编写的人员多是从事地质矿产行政管理的实际工作者，力图将行政管理科学的理论与地质矿产行政管理的实际相结合，系统地、全面地论述地质矿产行政管理工作。作者对行政管理科学理论没有过多的研究，本书不免存在缺点和错误，请读者不吝批评指正。随着行政管理体制改革的深化，相信通过实践检验，本书将不断丰富完善。

本书是由北京地质管理干部学院具体组织，作为地质矿产行政管理干部培训的教材而编写的。它是地质矿

产行政管理公务员的必读教材，也是地质矿产勘查、开发人员和地质院校师生学习的重要参考资料，期望广大读者能从中得到收益。

本书由蒋承崧主编，参加编写人员有蒋承崧（第一、二、四章）、杨培英（第三章）、张振凯（第五、六章）、李宏光（第七章）、彭绍贤（第八章）、杨璐、陈先达、夏木清、张新安（第九章）、何贤杰、周圣华（第十章）、殷德仁（第十一章）、金愉中（第十二章）、吕广丰（第十三章）、田廷山、柳源（第十四章）、文正益（第十五、十六、十七章）、冯卫东（第十八、十九章）；姚义川、金晓平、潘辉、迟恒伟、薄志平、穆书汉等为本书某些章节提供了素材。全书由唐咸正、曹树培和傅鸣珂负责统稿和编纂。

国家行政学院党委书记、副院长张志坚同志为本书作了很好的序，特表示诚挚的谢意。地质出版社为本书的出版给予了大力支持，在此一并表示感谢。

蒋承崧

目 录

序 前 言

第一篇 地质矿产行政管理总论

第一章 地矿行政管理概述	(3)
第一节 地矿行政管理概念.....	(3)
第二节 地矿行政管理的特征.....	(8)
第三节 地矿行政管理的沿革	(10)
第二章 地矿行政管理的内容	(13)
第一节 地矿政管理的基本职能	(13)
第二节 地环政管理的基本职能	(17)
第三节 地矿行政管理方法与技术概述	(20)
第三章 国外地矿行政管理	(24)
第一节 国外地矿行政管理沿革	(24)
第二节 政府地矿机构的设置及其职能	(25)
第三节 地矿行政管理的主要内容	(29)
第四节 地矿行政管理的发展趋势	(35)
第四章 中国地矿行政管理的现状与改革发展	(38)
第一节 中国地矿行政管理的现状	(38)
第二节 中国地矿行政管理的改革	(42)
第三节 中国地矿行政管理的发展	(48)

第二篇 地质矿产行政管理法律与法规

第五章 地矿行政管理法规体系	(55)
-----------------------------	------

第一节	地矿行政管理法规体系概述	(55)
第二节	地矿行政管理法规立法的客观条件和法律 依据	(58)
第三节	地矿行政管理法规立法的指导思想和基本 原则	(63)
第四节	地矿行政管理法规体系的结构	(66)
第六章	地矿行政管理法律法规的基本情况	(72)
第一节	矿产资源法	(72)
第二节	国务院发布和批准发布的地矿行政法规	(83)
第三节	部门规章、地方法规和政府规章	(88)
第七章	地矿行政制裁与地矿行政复议	(91)
第一节	地矿行政制裁	(91)
第二节	地矿行政复议	(100)

第三篇 地质矿产行政管理内容和范围

第八章	矿产资源国家所有权益的管理	(107)
第一节	矿产资源所有权制度的沿革	(107)
第二节	矿产资源国家所有权的涵义和法律特征	(111)
第三节	矿产资源国家所有权的内容及其取得、 变更、消灭	(114)
第四节	矿产资源国家所有权的实现	(116)
第九章	矿业权管理	(127)
第一节	矿业权管理概述	(127)
第二节	矿业权申请人的资格及资质管理	(129)
第三节	矿业权的审批与授予	(133)
第四节	矿业权人的权利与义务及矿业权的保护	(159)
第五节	矿业权的有偿取得	(163)
第六节	矿业权市场管理	(168)
第七节	国外矿业权评估管理	(172)
第十章	矿产资源管理	(182)

第一节	矿产资源管理概述·····	(182)
第二节	矿产资源的储量管理与价值核算·····	(188)
第三节	矿产资源形势分析与政策研究制定·····	(206)
第四节	矿产资源规划管理·····	(211)
第五节	地质资料汇交管理·····	(214)
第十一章	矿产资源补偿费管理·····	(221)
第一节	矿产资源补偿费的性质及意义·····	(221)
第二节	矿产资源补偿费的征收管理·····	(223)
第三节	矿产资源补偿费的使用管理·····	(230)
第四节	法律责任·····	(232)
第五节	矿产资源补偿费的征收现状及改革趋势·····	(233)
第十二章	矿产资源勘查开发监督管理·····	(235)
第一节	矿产资源勘查开发监督管理概述·····	(235)
第二节	矿产资源合理开发利用的监督管理·····	(237)
第三节	矿山环境的监督管理·····	(241)
第四节	矿产资源开发监督管理制度和主要方法·····	(243)
第五节	矿产资源勘查开发监督管理的现状与改革·····	(247)
第十三章	地质勘查行业管理·····	(250)
第一节	地质勘查行业管理概述·····	(250)
第二节	地质勘查行业管理的现状·····	(252)
第三节	地质勘查行业管理的改革发展趋势·····	(254)
第十四章	地质环境行政管理·····	(258)
第一节	地质环境行政管理概述·····	(258)
第二节	地下水资源环境管理·····	(267)
第三节	地质环境资源保护管理·····	(273)
第四节	地质灾害防治管理·····	(276)

第四篇 地矿行政组织领导与监督

第十五章	地矿行政组织·····	(285)
第一节	地矿行政组织概述·····	(285)

第二节	地矿行政组织结构·····	(289)
第三节	地矿行政组织体制现状与改革·····	(291)
第十六章	地矿行政领导·····	(299)
第一节	地矿行政领导概述·····	(299)
第二节	地矿行政领导者的素质·····	(301)
第三节	地矿行政领导方法和艺术·····	(302)
第十七章	地矿行政决策·····	(304)
第一节	地矿行政决策概述·····	(304)
第二节	地矿行政决策的原则与体制·····	(306)
第三节	地矿行政决策的程序与评价·····	(309)
第十八章	地矿行政执行·····	(312)
第一节	地矿行政执行概述·····	(312)
第二节	地矿行政计划·····	(314)
第三节	地矿行政沟通·····	(317)
第四节	地矿行政协调·····	(321)
第十九章	地矿行政监督·····	(326)
第一节	地矿行政监督概述·····	(326)
第二节	地矿行政监督体系·····	(329)
主要参考文献·····		(336)

第一篇

地质矿产行政管理总论

地质矿产行政管理简称地矿行政管理。它是国家行政管理的重要组成部分，在地质矿产勘查、开发和地质环境保护、治理中处于十分重要的地位，起着中枢的作用。它具有一般行政管理的共性，又具有较多、较大的特殊性。这些特殊性和共性在地矿行政管理中的表现形式，是它的基本研究内容，也是它能独立成书的根据。加强对这些内容的研究，揭示地矿行政管理活动的规律性，是实现地矿行政管理科学化、法制化、民主化和现代化的需要，对于振兴我国地质勘查业和矿产采掘业，加强地质环境保护和治理具有重要的意义。

本篇是全书的总纲，它以 4 章的内容把作者对地矿行政管理的认识和全书的概貌展示给读者。

第一章 地矿行政管理概述

地矿行政管理是本书的核心概念，本章将通过界定其涵义和对象，论述其目标、地位和作用，分析其特征，回顾其沿革，从逻辑和历史两个方面揭示其内涵。

第一节 地矿行政管理概念

一、地矿行政管理的涵义和对象

（一）地矿行政管理的涵义

地矿行政管理是行政管理的特殊形式。行政管理是国家的一种职能，是国家行政机关及其公务员依据《中华人民共和国宪法》（以下简称“宪法”）和有关法律、法规的规定，在国家授权范围内，对社会公共事务进行的管理。据此演绎，所谓地矿行政管理，是指国家地矿行政管理机关及其公务员依据宪法、《中华人民共和国矿产资源法》（以下简称“矿产资源法”）、《中华人民共和国环境保护法》（以下简称“环境保护法”）等有关法律、法规的规定，在国务院赋予的职能（即地质勘查行业管理、矿产资源综合管理、矿产资源开发监督管理和地质环境保护管理）范围内，对地质矿产勘查、开发活动及地质环境保护、治理活动中的社会公共事务进行的管理。通过地矿行政管理工作，体现国家的意志，维护矿产资源所有者权益，保障矿产资源勘查、开发活动依法、有序地进行，保护人类赖以生存的地质环境，振兴矿业、促进国民经济可持续发展。根据这个界定，它包括地质矿产行政管理（简称“地矿政管理”）和地质环境行政管理（简称“地环政管理”）两大部分。

(二) 地矿行政管理的对象

1. 地矿政管理的对象

任何管理都是由管理主体和管理客体两个相辅相成的方面构成的。地矿政管理和地环政管理的主体是各级政府的地矿行政主管部门及其工作人员。地矿政管理的客体是地质矿产勘查、开发活动，包括非盈利性地质矿产勘查活动（即公益性和基础性地质矿产调查工作）和盈利性地质矿产勘查、开发活动（包括各类矿产资源的勘查、开发工作，应用性水文地质、工程地质勘查工作等）。这类活动包含广泛的内容，地矿政管理仅在国务院的授权范围内，对其中的社会公共事务（详见本书第三篇）进行管理。因此，地矿政管理的对象就是这类活动中的社会公共事务。

地矿政管理区别于其他行政管理的特殊性，主要源于其管理对象的特殊性，进而源于其管理自然客体的特殊性，即管理活动的自然客体——地质体（含矿床）的特殊性。

2. 地环政管理的对象

地环政管理主要是对人类生存环境的管理，其客体是地质环境保护、治理活动，包括非盈利性和盈利性的地质环境勘查、保护、治理活动。地环政管理的对象是地质环境保护、治理活动中的社会公共事务（详见第十四章）。

二、地矿行政管理的目标

地矿行政管理工作必须适应社会主义市场经济体制，服从国民经济和社会发展规划，促进经济社会可持续发展。

(一) 地矿政管理的目标

(1) 实现和维护国家对矿产资源的所有权。我国宪法和矿产资源法明确规定，矿产资源属于国家所有，由国务院行使国家对矿产资源的所有权。因此，地矿行政管理部门应把维护国家对矿产资源的所有权作为地矿行政管理工作的立足点和出发点，通过设置、界定和授予探矿权、采矿权及与之相应的权利义务关系，实现国家作为所有者的意志，通过征收资源税、矿产资源补偿费和

收取矿业权使用费，实现国家对矿产资源所有权的经济权益。

(2) 促进公益性地质勘查工作和矿业的发展，保障国民经济和社会发展对矿产资源和地质信息的需要。矿产资源是人类生产和生活资料的源泉，是国民经济和社会发展的重要物质基础。矿产资源的丰富程度及其开发利用程度，是决定一个国家经济实力和潜力的重要因素。矿业是国民经济的基础产业，矿产资源的开发利用直接关系到国民经济各行各业的发展和人民的生活水平。因此，国家要制定必要的矿业政策对矿产资源的勘查和开发活动进行宏观调控，保障矿产资源的合理开发利用，使国民经济和社会发展对矿产资源和地质信息的需要目标得以实现。

(3) 实现矿产资源的合理开发，保护生态环境。通过贯彻江泽民同志在党的十五大报告中提出的“资源开发和节约并举，把节约放在首位，提高资源利用率”政策，加强各级地矿行政管理部门对矿产资源勘查、开发的监督管理，保证地矿行政管理法律、法规在矿业活动中得到贯彻执行，处理好探与采、采与掘（剥）的关系，达到保障矿产资源科学、合理地勘查、开发利用和有效保护，减少矿产资源的破坏和浪费，最大限度地减轻矿产勘查、开发活动对生态环境的破坏，促进矿业持续、快速和健康发展的目标。

(4) 依法维护正常的矿业秩序，保护矿业权（探矿权和采矿权的合称）人的合法权益。地矿行政管理部门依法履行国家赋予的管理矿产资源的职责，在国务院和地方各级人民政府的领导和支持下，维护和治理整顿矿业秩序，惩治各种非法勘查、开采行为，保障依法设立的地勘单位和矿山企业勘查、开采矿产资源的合法权益，为矿业生产力的发展创造一个良好的社会环境。

(5) 保障矿业收益在不同利益主体之间的公平分配。国家通过建立矿业权有偿取得和依法转让制度，使合法的矿业权按照市场经济规律进入流通领域，从而促进不同利益主体之间运用经济手段来处理彼此之间因矿业开发活动而形成的利益关系，保障矿业权人运用法律手段来保护自己合法的矿业权。此外，国家凭借