

WTO

与国土资源管理

主编：关凤峻



中国大地出版社

WTO 与国土资源管理

主 编：关凤峻

中国大地出版社
· 北 京 ·

内 容 提 要

本书从行政管理、政策法规、科技发展、标准化工作、市场建设与管理、资源开发利用、资源环境管理、资源安全、资源战略等不同角度系统反映国土资源工作应对 WTO 的机遇和挑战。对国土资源管理工作者和相关研究人员具有较为系统的参考价值。

图书在版编目 (CIP) 数据

WTO 与国土资源管理/关凤峻主编. —北京: 中国大地出版社, 2003.3

ISBN 7-80097-549-5

I. W... II. 关... III. 世界贸易组织—规则—影响—国土资源—资源管理—中国 IV. F129.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 017828 号

责任编辑: 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 (发行部)

传 真: (010) 62183493

印 刷: 北京京通印刷厂

开 本: 850mm×1168mm¹/₃₂

印 张: 13.25

字 数: 330 千字

版 次: 2003 年 3 月第 1 版

印 次: 2003 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1~1600 册

书 号: ISBN 7-80097-549-5 / K·113

定 价: 38.00 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)

主 编: 关凤峻

副主编: 姚华军 齐亚彬

撰稿人: 刘法宪 孟祥舟 贺冰清 王永生

邹永生 吴荣庆 孟旭光 胡小平

孙习稳 干 飞 梁 凯 杜 舰

曹清华 张 梁 丁 锋 李香菊

李贵东 曹献珍 许敬华 刘 健

前 言

2001 年 12 月,中国国土资源经济研究院、光明日报社国际部、中国国土资源报社、中国矿业报社联合在京召开了“WTO 与国土资源管理学术研讨会”。研讨会召开的背景是,在我国正式“入世”之际,研究分析加入 WTO 后我国国土资源管理面临的机遇和挑战,积极应对 WTO 规则,调整有关国土资源政策法规,更好地履行国土资源规划、管理、保护和合理利用职责,保障国土资源产业安全和经济安全,为我国国民经济与社会可持续发展提供资源保障。研讨会就国土资源管理、国土资源政策调整、国土资源与经济安全、国土资源产业发展、国土资源市场建设、国土资源标准化工作等问题进行了广泛探讨。会议受到部领导的高度重视,并对有关深化研究工作作出了明确批示。根据部领导的指示,我们继续开展了深入研究,《WTO 与国土资源管理》一书就是我们 2002 年的阶段研究成果之一。

本书力图从行政管理、政策法规、科技发展、标准化工作、市场建设与管理、资源开发利用、资源环境管理、资源安全、资源战略等不同角度系统反映国土资源工作应对 WTO 的机遇和挑战。其中涉及问题有的是现实的,有的是潜在的;有的是直接的,有的是间接的。我们希望通过本书,给国土资源管理工作者和相关研究人员提供一部较为系统的参考资料,提供一个研究和思考的框架。

囿于水平所限,加之时间仓促,本书无论在研究视野和研究深度上无疑尚存在很多不足,欢迎广大读者批评指正。

编 者

2003 年元月

目 录

第一章 WTO 与国土资源行政管理	(1)
第一节 加入 WTO 与国土资源管理相关的权利与义务	(1)
第二节 加入 WTO 国土资源管理面临新的机遇和挑战	(4)
第三节 加入 WTO 要求加快推进国土资源管理职能转变	(8)
第二章 WTO 与国土资源政策法规	(14)
第一节 “入世”对我国政策制订及立法的总体影响	(15)
第二节 “入世”对我国国土资源政策制订及立法的影响	(17)
第三节 适应“入世”新形势下的国土资源政策法规体系建设的发展	(25)
第三章 WTO 与国土资源科技管理	(33)
第一节 概 述	(33)
第二节 科技管理体制与改革	(41)
第三节 知识产权保护与自主创新能力的提高	(46)
第四节 科技人才管理	(52)
第五节 面向新形势的国土资源科技发展战略	(54)
第四章 WTO / TBT 与国土资源标准化	(57)
第一节 WTO / TBT 协议分析	(57)
第二节 国土资源技术法规、标准、合格评定程序分析	(60)

第三节	国际标准化组织 (ISO)	(68)
第四节	我国国土资源标准组织机构的调整	(71)
第五节	国土资源标准体系	(77)
第六节	国土资源标准的清理复审工作	(81)
第五章	WTO 与国土资源市场建设与管理	(85)
第一节	探矿权、采矿权市场建设与管理	(85)
第二节	土地市场的建设与管理	(104)
第六章	WTO 与我国矿产资源开发利用	(135)
第一节	我国矿产资源开发利用管理现状	(136)
第二节	国际矿产资源管理趋势	(142)
第三节	“入世”对矿业的影响	(145)
第四节	我国矿产资源开发利用管理与 WTO 规则	(151)
第五节	我国矿产资源开发利用管理如何与国际接轨	(154)
第七章	WTO 与土地资源开发利用	(161)
第一节	土地国情与我国土地资源开发利用宏观状况	(161)
第二节	加入 WTO 对我国土地资源开发利用的影响	(169)
第三节	加入 WTO 后, 我国土地资源开发利用应对策略	(172)
第八章	WTO 与海洋资源开发与管理	(184)
第一节	我国海洋资源开发与管理现状	(184)
第二节	加入 WTO 对我国海洋资源开发与管理的影响	(201)
第三节	建立适应 WTO 的我国海洋开发与管理对策	(205)

第九章 WTO 与国土环境管理体系建设	(211)
第一节 加入 WTO 后我们面临的“绿色”挑战	(211)
第二节 ISO14000 环境管理系列标准概述	(215)
第三节 环境管理体系认证情况	(227)
第十章 WTO 与国土资源安全	(241)
第一节 国土资源安全综述	(241)
第二节 国内外资源安全战略研究概况	(252)
第三节 保障国土资源安全的对策	(257)
第十一章 WTO 与我国矿产资源全球战略	(264)
第一节 经济全球化与全球资源一体化	(264)
第二节 《中国矿产资源全球战略》的基本框架	(276)
第三节 “引进来”，促进中国矿业发展	(286)
第四节 “走出去”，建立全球矿产资源供应体系	(305)
附件一	(338)
世界贸易组织 (WTO) 基本知识	(338)
附件二	(368)
WTO 争端解决——资源性产品贸易纠纷案例	(368)

第一章 WTO与国土资源行政管理

加入 WTO, 标志着我国现代化建设进入了一个新的阶段。国土资源是经济社会发展的重要物质基础, 加入 WTO 对各行各业所产生的影响, 必将对改进和加强国土资源管理提出一系列新的要求。

第一节 加入 WTO 与国土资源管理相关的权利与义务

总体来说, 加入 WTO 符合我国的根本利益和长远利益。但也必须认识到, 享受权利和履行义务、执行承诺是对等的。国土资源部门在积极推进“引进来、走出去”战略, 加强资源管理, 提高保障能力的过程中, 既可享受 WTO 赋予的权利, 也必须履行 WTO 要求的义务, 执行我国政府的承诺。这是适应加入 WTO 要求, 努力做好新时期国土资源管理工作的基本出发点。

一、权利

根据 WTO 的协议, 所有 WTO 成员都可享受协议规定的权利。在开展与国土资源相关的经贸合作时, 我国有条件享受以下权利:

(1) 享受非歧视待遇。加入 WTO 后, 我国现行双边贸易关系中受到的一些不公正待遇将会被取消或者逐步取消, 包括资源领域在内的对外合作将能更加充分地享受多边无条件的最惠国待遇和国民待遇。

(2) 享受作为发展中国家的权利。我国是以发展中国家身份加入 WTO 的,除一般 WTO 成员所能享受的权利外,我国作为发展中国家还将享有一些特殊与差别待遇。

(3) 获得市场开放和法规修改的过渡期。为了使我国相关产业在加入 WTO 后获得调整 and 适应的时间和缓冲期,并对有关法律、法规进行必要的调整,经过谈判,我国在市场开放和遵守规则的一些方面获得了过渡期。

(4) 保留国营贸易体制。为使我国在加入 WTO 后保留对一些进口的合法调控手段,经过谈判,我国保留了原油、粮食、棉花等关系国计民生的大宗产品实行指定经营管理(即由我国政府指定的少数公司专营)的做法。

(5) 对国内产业提供 WTO 规则允许的补贴。我国承诺遵守 WTO《补贴与反补贴协定》,逐步取消与规则不符的补贴措施,但通过谈判,我国保留了对经济特区和经济技术开发区可以实行优惠政策等权利。

(6) 保留征收出口税的权利。为了对我国矿产资源提供必要的保护,经过谈判,我国保留了对 80 多种产品征收出口税的权利。用足用好这些权利,对进一步提高我国通过国际市场配置资源的竞争能力非常重要。

二、义务

在 WTO 框架下,享受权利和履行义务是对等的,在享受权利的同时,也必须履行相关义务。在规范国土资源领域的经贸合作、行使资源管理职能的过程中,我国必须履行的相关义务有:

(1) 遵守非歧视原则。我国承诺在进口货物、关税、国内税等方面,给予外国产品的待遇不低于给予国产同类产品的待遇,对仍在实施的违反国民待遇原则的做法和政策必须进行必要的修改和调整。

(2) 统一实施政策。我国承诺在整个中国关税领土内统一实施外贸政策, 承诺《WTO 协定》及我国加入 WTO 议定书, 将在我国全部关税领土内统一适用, 包括经济特区和各级政府。这意味着, 所有由中央和地方颁布实施的法律、法规均不得违背 WTO 协议和我国加入 WTO 的承诺。

(3) 确保政策透明度。我国已经承诺, 除涉及国家安全的法律法规外, 其他法律、法规在制定时应向公众征求意见, 实施前应向社会公开。

(4) 为当事人提供司法审议的机会。WTO 要求其成员在行政执法方面, 为当事人提供上诉、要求司法审议、复议的机会。我国承诺在与我国《行政诉讼法》规定不冲突的情况下, 履行有关司法审议的义务。

(5) 实施《与贸易有关的投资措施协定》。我国承诺加入 WTO 后实施《与贸易有关的投资措施协定》, 取消外资法律法规中关于贸易和外汇平衡以及当地含量要求等规定。同时, 根据大多数 WTO 成员的通行作法, 承诺在法律、法规和部门规章中不强制对“三资”企业规定出口实绩要求和技术转让要求, 由投资的企业双方通过谈判自行议定。

(6) 接受过渡性审议。我国加入 WTO 后 8 年内, WTO 相关委员会将每年对中国履行 WTO 义务和实施加入 WTO 谈判所作的承诺的情况进行一次审议, 这种年度审议将在第 10 年完全终止。

三、承诺

我国政府在争取加入 WTO 的谈判中, 在与国土资源相关的产品贸易、服务贸易以及投资等方面作出了承诺。归纳起来, 主要有以下几点:

(1) 有关土地资源我国对外承诺, 中华人民共和国的土地归

国家所有。企业和个人使用土地根据用途限制最长期限。其中，居住目的 70 年，工业目的 50 年，教育、科学、文化、公共卫生和体育目的 50 年。商业、旅游、娱乐目的 40 年，综合利用或其他目的 50 年。在与土地使用相关的房地产服务方面，对于高标准房地产项目，即单位建设成本高出同一城市平均单位建设成本 2 倍的项目，如公寓和写字楼（不包括高级酒店），承诺明确不能设立外商独资企业。其他没有限制。在以收费或合同为基础的房地产服务方面，仅限于合资企业形式，允许外资拥有多数股权。国土资源管理部门在土地供应上必须掌握和执行这些承诺。

(2) 有关矿产资源主要涉及矿产勘查市场准入和矿产品关税下调两个方面。我国承诺，近海石油服务中的地质、地球物理和其他科学勘探服务，以及地下勘测服务仅限于以与中国合作伙伴合作开采石油的方式。陆上石油服务的市场准入仅限于以与中国石油天然气总公司合作在经中国政府批准的指定区域内开采石油的方式。我国的矿产品关税大多数基本维持在加入之日的约束税率，在 3%~8% 之间，有一部分矿产品约束税率为 0。矿产资源领域对外合作的市场准入，直接关系到我国油气资源对外合作行政管理；矿产品关税的调整，直接影响矿产品市场供应从而对矿产资源开发的总量控制产生影响。国土资源管理部门承担着对油气资源对外合作的审批职能和矿产资源勘查开采宏观管理职能，在开展工作的过程中，必须以此为依据，严格履行我国政府作出的承诺，并对具体的管理制度进行适时调整。

第二节 加入 WTO 国土资源管理 面临新的机遇和挑战

加入 WTO，是中国为了更好地分享经济全球化带来的好

处, 主动作出的重大战略抉择。目的是进一步推动市场化改革, 通过更深层次的对外开放来解决中国经济长期存在的体制性问题和结构性矛盾, 提高经济运行整体效益。从总体来说, 加入 WTO, 为进一步改进和加强国土资源管理工作提供了新的机遇, 同时也面临一系列新的挑战。

一、机遇

1. 为加快政府职能转变提出了紧迫要求

我国的政府职能的大多数是适应高度集中的计划管理体制的, 近年来虽在不断转变, 但进程比较缓慢, 远不能适应加快发展市场经济需要。在我国加入 WTO 的 25 个协议中, 有 23 个是用来约束和规范政府行为的。而且在我国加入 WTO 后的 8 年内, WTO 相关委员会每年都要对我国履行 WTO 义务和执行承诺的情况进行审议。能否通过一年一度的审议, 关键在于政府能不能切实转变职能和转变管理方式, 提高经济管理的工作水平。当前, 在我国政府管理部门的干部思想观念、法制规则意识和政府职能、管理方式等方面还存在着许多与 WTO 要求不相适应的东西, 加快政府职能转变, 成为包括国土资源管理部门在内政府部门的一项紧迫性任务。“倒逼机制”的形成, 有利于加快推进政府职能转变, 进一步提高管理效率和水平。

2. 为加快推进国土资源市场建设提供了外在动力

我国加入 WTO, 遵循非歧视原则, 有利于为各类企业经营提供平等竞争机会。遵守透明度原则, 有利于创造稳定的、可预见的经营环境, 更好地吸引外资进入国土资源领域。奉行公平竞争原则, 有利于我国打破行业垄断和地方保护, 在全国范围内建立规范、统一、公平、有序的市场体系。遵守和执行这些基本原则和规则, 将对国土资源市场的培育、规范产生巨大的推动作用, 进一步加快市场化建设进程。

3. 为进一步提高国土资源管理水平创造了新的条件

我国和其他一些国家的实践都证明,闭关锁国肯定是要“挨打”的。我国作为发展中国家,要适应科技革命和经济全球化趋势,就必须扩大开放,学习和借鉴外国国土资源管理的先进经验和成熟做法。加入WTO,将使我国在更大范围、更深程度和更广领域内参与国际竞争与合作,在这个过程中,接受外部的冲击和考验,迫使提高自身水平;通过学习借鉴,促进现代管理人才队伍的成长,提高国土资源管理水平。

4. 为建立完善我国全球化资源可持续供应体系奠定了有利基础

WTO是当今世界惟一处理国家或地区之间贸易关系的国际组织,与国际货币基金组织、世界银行并称世界经济的“三大支柱”,对世界经济和贸易的发展发挥着重要作用。我国加入WTO,就可以享受多边贸易谈判的成果,通过参与国际规则的制定维护自身权益,通过相互开放市场获得更多进入其他国家市场的机会,通过多边争端解决机制解决贸易纠纷,从而扩大国土资源领域的对外开放,改善我国资源领域的投资环境,增加参与国际市场的竞争机会,把国内市场与国际市场更加紧密地联成一体。今后我国对资源的管理和保障问题的解决,不仅仅局限于国内,而是放眼世界,管好国内市场、用好国内资源,大力开发国际市场、充分利用国外资源,不断提高资源对可持续发展的保障能力。

二、挑战

任何事物都有两个方面。机遇往往是潜在的,挑战却是现实的,而抓不住机遇又是面临的最大挑战。今年以来,为适应加入世界贸易组织的要求,国土资源管理部门认真组织开展了相关知识的学习培训,系统清理了国土资源政策法规,开展了国土资源

行政审批事项清理,进行了专题调研工作,大力推进了土地使用权和探矿权采矿权市场培育规范,取得明显成效,但总体来看,还存在许多不适应的问题,面临一系列新的挑战。

1. 思想观念还不适应

在国土资源管理从计划体制向市场体制转变的过程中,大多数同志的思想观念没有完全摆脱计划经济的影响,还比较习惯于按文件办事、按领导的批示办事,依法办事的观念没有完全建立。“管理就是审批”、“发证就要收费”的观念根深蒂固,重审批收费、轻监督管理的问题比较普遍。习惯于内部操作,不愿意公开、透明。这都与WTO依法、按规则办事的要求不相适应。

2. 法律法规还不完善

经过清理,我国现行的国土资源法律法规基本符合加入WTO的要求,但有些法律法规中还带有浓厚的计划色彩,有些方面还缺乏法律规范。在市场准入、国民待遇、公平竞争等方面还存在不足,急需作出调整。法律、法规之间相互“打架”造成了多头管理,上位法与下位法之间的规定相互矛盾影响了法制统一。有偿使用制度也有待进一步深化完善。

3. 政府职能转变还不到位

按照中央要求,高层管理部门要把职能转变到经济调节、市场监督、社会管理和公共服务上来。由于认识不到位,对全局工作进行战略研究和超前研究的主动性不够,宏观管理难以真正到位。变相截留权力的现象个别存在,对基层工作的指导仍以定指标、下任务为主。基层管理部门过分地看重行政审批权力并竭力争取,出现越权、越位现象。而依法应承担的监督管理职责或应付、或转移、或下放,没有真正落实到位。有的机构改革虽然完成,但人浮于事、政企不分、政事不分等背离市场经济发展要求的痼疾仍然没有得到很好的解决。部门内部职能交叉,互相掣肘的问题也还存在。

4. 依法行政还不深入全面

近年来,各级国土资源管理部门不断精减行政审批,推行“窗口办公”、“阳光行政”等便民措施,服务意识不断增强,依法行政深入推进。但这项工作尚处在起步阶段,有许多工作需要进一步改进。行政审批的任务仍十分繁重。影响了管理效率甚至滋生腐败影响政府形象。管理的公开、透明程度还不够。一些地方片面强调形式上的公平而忽视了行政效率。行政管理中传统的方式、方法仍占重要地位,管理效率和现代化水平不高。行业垄断和地方保护仍然存在,执法的环境还不尽如人意。

第三节 加入 WTO 要求加快推进 国土资源管理职能转变

政府职能,是指政府在一定历史时期根据经济社会发展要求而履行的职责和功能,它反映政府的实质和活动内容与方向。政府职能是一个历史范畴,随着经济社会的发展变化,在性质、内容、手段和方向上都会发生变化。

加入 WTO 后,国土资源管理形势发生了新的变化,具体的工作目标应作出适应性调整。新时期的国土资源管理工作,应以“三个代表”重要思想为指导,以适应 WTO 要求为契机,与时俱进,开拓创新,不断将管理工作融入经济一体化、管理现代化、决策科学化、运行规范化的轨道。通过学习和借鉴国外的经验和做法,加快政府职能转变,积极推进资源管理方式、利用方式的根本转变,努力提高资源保护与合理利用水平;大力实施“引进来、走出去”战略,充分利用“两种资源、两个市场”,不断提高资源对经济社会可持续发展的保障能力。实现上述目标任务,必须加快推进国土资源管理职能的 4 个重大转变。

一、从政企事不分、偏重于微观管理向实现政企事分开、重点加强宏观调控和管理转变

由于受分散管理的影响,形成了国土资源管理工作有行政机关进行的,有事业单位承担的,也有挂靠企业开展的。在这种体制下,管理部门的利益与微观的具体行为紧紧联系在一起,导致不能对市场主体一视同仁,影响了公平竞争。为适应加入 WTO 的要求,国土资源管理部门必须实行政企、政事分开,不再直接参与或干预土地开发、矿产资源开采等微观经营活动,从而使政府成为培育市场和规范秩序的执法部门,使企业真正成为公平竞争的市场主体。国土资源管理部门将把主要精力集中在依法行政、重大战略研究、规划编制和宏观调控政策的制定上。通过全面推进依法行政,进一步完善国土资源法律法规,严格执法、规范行为,创造公平、统一、公正、有序的市场环境。通过战略研究,对保障经济可持续发展的资源供应体系进行系统构建,实现资源永续利用目标。通过规划编制和实施监管,有效调控资源的供应方向和总量,合理安排资源开发利用布局,调整优化经济结构。通过政策制定和实施,引导、调节和规范市场发展,促进资源向经济优势合理转化,支持重大经济建设项目实施,促进重点地区经济发展,实现发展经济与保护资源“双赢”目标。

二、从直接行政分配资源向加强市场监管、更多地采用市场机制转变

以行政划拨为主的资源配置方式,适应于高度统一的计划体制。随着市场经济发展,这种政府直接操纵资源配置方式的弊端逐步显露,协议出让、招标投标等有偿使用方式越来越受到重视和推广。但目前,在土地使用权、探矿权和采矿权的配置上,都存在有偿、无偿并行的“双轨制”,存在着按所有制区别对待的