



国土资源 调研报告

国土资源部办公厅 编

地质出版社



国土资源 调研报告

GUOTU ZIYUAN
DIAOYAN BAOGAO

国土资源部办公厅 编

地质出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国土资源调研报告/国土资源部办公厅编. -北京:地质出版社, 1999. 9
ISBN 7-116-02886-2

I. 国… II. 国… III. 国土资源-调查报告-汇编-中国-1999
IV. F129.9-2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 40388 号

地质出版社出版发行

(100083 北京海淀区学院路 29 号 010-82310758)

责任编辑: 张 珺 刘 河 巩 臣

责任校对 范 义

*

中国科学院印刷厂印刷 新华书店经销

开本 850×1168 $1/32$ 印张 10 25 字数 257 千字

1999 年 9 月北京第一版·1999 年 9 月北京第一次印刷

印数 1—5100 册 定价 26.00 元

ISBN 7 116 02886 2

F·105

(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)

国土资源调研报告

国土资源部办公厅 编

在调研汇报会上的总结讲话

(代序)

周永康

我部“三讲”教育试点结束后，从5月初到7月下旬，集中3个来月时间，组织了一次较大规模的综合性的调研活动。共抽调机关三分之一多的干部组成15个调研组，分别深入到26个省区市近200个市县，就国土资源管理的一系列重大问题进行了深入调研，形成各类调研报告41份，30多万字。短短四天的调研汇报会，15个调研组全面汇报了调研情况，部领导逐个进行了评议，提出了工作意见。总的来讲，这次调研取得了比较丰硕的成果。

一

国土资源部是去年国务院机构改革中新组建的部门，人员来自各个方面，都存在着情况新、业务新的问题。去年部机关重点抓了组建和建章立制工作，深入基层调查研究少一些。“三讲”教育中，大家反映对基层实际情况了解不够，对某些重大问题调查研究不够。部党组对此十分重视，决定把加强调查研究作为“三讲”教育整改措施的一个重要内容，从履行好国土资源规划、管理、保护与合理利用的职能出发，确定了今年集中力量进行调研的十大课题。

深入实际调查研究，是贯彻党的实事求是思想路线的必然要求，也是党的优良传统。以江泽民同志为核心的党中央多次强调

调查研究的重要性，并身体力行。江泽民总书记指出，没有调查研究就没有发言权，没有调查研究就没有决策权。朱镕基总理在国务院第一次全体会议上指出，只有深入群众，了解真实情况，制定的政策才能符合实际。国土资源管理面临着许多新情况、新问题，我们只有大兴调查研究之风，深入群众，了解实情，才能提高决策的科学水平，才能不负党和国家的重托，把国土资源管理工作搞好。

二

这次调研活动有以下四个特点：

（一）领导重视，精心组织

党组就这次调研工作专门下发文件，进行统一部署，提出具体要求。党组成员按照分工，分别负责有关专题的调研工作，包括指导拟定调研提纲，亲自参加调研，修改和审定调研报告等。机关各司局领导同志对这次调研活动也极为重视，亲任调研组长，对调研工作的组织实施进行了周密安排，并带队进行实地调研。有关地方政府和国土资源管理部门的领导也给予大力支持，上千名干部群众参与了调研活动。

（二）覆盖面广，综合性强

在调研内容上，涵盖了国土资源管理的主要方面，既有地矿管理，也有土地管理；既有专业性的，也有综合性的；既有业务工作，也有党的建设和干部队伍建设等方面工作。在调研范围上，既有经济发达地区，也有经济欠发达地区。在人员组织上，各调研组以一个司局为主，吸收其它相关司局人员参加，同时邀请有关事业单位、地方国土资源管理部门和高等院校的同志参加。

（三）调研深入，形式多样

调研工作不仅在省市一级面上进行，更多的深入到乡镇土管所和地质队等基层单位，深入到田间地头和矿山企业，做到了点

面结合。不仅在本系统内进行调研，同时注重听取相关部门和管理相对人的意见。调研形式多样，如听取汇报，召开座谈会、研讨会，采取函调、问卷、走访等方式，有的调研组还委托有关省市进行同口径调研等。

（四）分析透彻，建议可行

各调研组在深入调查、掌握大量第一手资料的基础上，开动脑筋、集思广益，进行了系统的归纳整理和深入的分析研究，也就是毛主席所说的“去粗取精，去伪存真，由此及彼，由表及里”的改造制作功夫，总结出了一些规律性的认识，理清了出现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。15个调研组写出的调研报告有材料、有观点、有理论、有实践，而且有一些新的创意和见解，总体水平比较高，有一定的指导意义。

三

这次调研的收获是比较大的，主要有以下四个方面。

（一）摸清了实情，了解了大量第一手情况

通过深入调查，解剖典型实例，了解面上情况，掌握了大量第一手资料，摸清了国土资源管理工作的基本情况，同时发现了一批好的典型，掌握了存在的一些问题。许多过去不了解的情况了解了，许多过去不清楚的问题清楚了，许多过去若明若暗的现象比较明晰了。这就为我们深入研究、制定决策奠定了基础。

（二）进一步理清了工作思路，对一些重大问题提出了方向性意见

这次调研过程也是研究工作的过程。在摸清实情的基础上，经过认真思考、分析综合，得出了许多规律性和趋势性的认识。对建部之初提出的五大工作目标，对国土资源管理工作面临的任务，有了更加深刻的认识和理解。特别是在产权制度（包括土地产权

和矿业权)建设、耕地保护面临的形势和建立新机制、土地集约利用、地质灾害防治、执法监察走出新路子、依法行政等一些重大问题上,工作思路更加清楚,对今后要抓的重点工作取得了共识。

(三) 锻炼了干部,增长了才干

通过调研,老同志有了新的提高,年轻干部受到了锻炼。普遍反映,这次调研使大家受到了一次深刻的国情教育,开阔了眼界,拓宽了思路,提高了专业水平和实际工作能力,思维方式也有很大转变。同时增进了同基层干部职工的感情,许多同志为基层干部职工的敬业精神、艰苦奋斗精神所感动,思想境界得到了进一步升华。

(四) 促进了融合,凝聚了力量

这次调研,打破了司局界限,促进了思想感情的融合、业务的融合。调研组一般由几个相关司局的同志组成,大家一起拟定调研提纲,一起深入基层进行调查,一起分析研究问题,一起撰写调研报告,增进了相互之间的了解,促进了业务工作的融合,同时建立了同志们之间的感情。这次调研汇报会,各司局主要负责人全部参加,调研组一人为主汇报,其他同志补充发言,党组同志点评提出重要意见,进一步增进了业务的融合。

四

对下一步调研工作提几点要求。

(一) 进一步修改完善调研报告

各调研组都要根据部领导的评议意见和大家提出的建议,包括刚才15位司局长提出的意见,对调研报告作进一步修改、提炼和升华。既要认真总结好的经验,也要进行理性分析,上升到一定的政策高度。既要突出解决当前问题,又要充分体现前瞻性。一定要开动脑筋,认真研究,切实把调研报告修改成为一个资料翔

实、分析透彻、思路清晰、措施可行的高水平调研报告。修改后的调研报告由办公厅进行汇总，尽快编辑成调研报告集，印发机关干部，做到成果共享，并有利于进一步的深入研究。

（二）对重大问题继续深入调研

由于时间关系，这次调研活动还是初步的，不可能把 15 个题目都研究透了，特别是在一些重大问题的调查研究上只是一个开始，仅仅形成了一个框架，离可操作性有很大差距，还有大量的工作要做。各司局要在这次调研工作的基础上，对一些重大问题继续深入调查研究。有的还需要再下到基层，进一步了解情况，深入进行分析。要切忌关起门来搞研究，这样才能使我们的想法符合实际，才能切实把问题搞深搞透，以形成比较全面、比较具体、比较切实可行的政策思路。

（三）加快调研成果的转化应用

这次调研成果丰硕，有的已经形成比较成熟的工作思路。对成熟的政策思路，我们自己能办的事情，要积极动手，尽快出台具体的政策性文件和管理办法。需要与有关部门协调的，要抓紧协调，尽早落实，工作不要等待。从下周开始，由主管部领导召集分管司局研究，把能定的事情尽早定下来。不能马上定的，要认真研究，采取相应措施。对发现的典型经验，要采取多种形式，大力推广。对一些重大的问题，为了稳妥起见，也可以先行试点，积累经验，然后逐步推开。

（四）调研工作要经常化和制度化

加强调查研究是搞好国土资源管理工作的重要基础，是每一个机关工作人员的基本功。我们要认真总结这次调研的成功经验，吸取这次调研的不足，制定出具体办法，使调研工作经常化、制度化。今后要继续组织这种大规模的综合性的调研活动，同时更多地结合国土资源管理工作的需要，有针对性地组织专题性的调研活动，使调研更加深入、更具有针对性和指导性。特别是在

重大问题决策前，要进行充分的调查研究，实行多方案的比较论证，以提高决策的科学水平。部里每年将对重大问题进行务虚，为下一步工作打好理论基础和思想基础。

一九九九年七月三十日

目 录

在调研汇报会上的总结讲话（代序）	周永康
关于印发《国土资源部 1999 年调研工作方案》的通知	
（国土资发〔1999〕103 号）	(1)
国土资源部 1999 年调研工作方案	(3)
土地执法监察情况调研报告	(11)
实施土地利用总体规划情况调研报告	(32)
土地管理综合试验工作情况调研报告	(44)
附件：杭州市土地收购储备制度的调研报告	(53)
耕地保护新机制调研报告	(59)
附件一：对江苏省耕地保护工作的调研报告	(73)
附件二：对四川省耕地保护工作的调研报告	(83)
附件三：对广东省耕地保护工作的调研报告	(93)
土地集约利用机制调研报告	(101)
农村集体土地产权制度建设调研报告	(114)
附件一：辽宁省农村土地产权制度建设调研报告	(126)
附件二：河南省、湖北省农村集体土地产权制度 调研报告	(139)
矿产资源保护与合理利用调研报告	(149)
矿权市场业已启动 健康运行尚待规范	
——矿业权市场调研报告	(160)
外商投资勘查开采矿产资源问题调研报告	(171)
地质灾害防治工作及矿山地质环境调研报告	(183)
附件一：地质灾害防治工作调研报告	(197)
附件二：矿山地质环境保护调研报告	(207)
国土资源资料管理现状调研报告	(218)

附件一：地质资料管理现状调研报告·····	(227)
附件二：土地资料管理现状调研报告·····	(235)
附件三：国土资源资料信息化管理调研报告·····	(245)
政府管理方式的根本性变革	
——国土资源管理系统推进依法行政的调研报告·····	(251)
安徽省、贵州省国土资源部门党的建设和干部队伍	
建设调研报告·····	(267)
国土资源部直属机关党的建设的现状、问题与对策	
——部机关和在京直属单位党的建设调研报告·····	(287)
国土资源系统财务收支两条线问题调研报告·····	(300)

国土资源部文件

国土资发〔1999〕103号

关于印发《国土资源部 1999 年 调研工作方案》的通知

部机关各司（厅、局）：

《国土资源部 1999 年调研工作方案》，四月二十日经第五次部务会议研究通过，现予印发。请认真组织实施，并请各省（区、市）国土资源管理部门给予配合支持。

(此页无正文)

中华人民共和国国土资源部

一九九九年四月二十三日

主题词：国土资源 调研 方案 通知

抄报：榕基总理、家宝副总理、忠禹秘书长

抄送：各省、自治区、直辖市土地（国土）管理局（厅）、地矿厅（局）、地勘局，计划单列市土地管理局，解放军土地管理局，新疆生产建设兵团土地管理局，国家海洋局，国家测绘局，在京直属单位

国土资源部办公厅 一九九九年四月二十三日印制

国土资源部 1999 年调研工作方案

江泽民总书记在中央人口资源环境工作座谈会上指出：领导干部抓工作，不能停留在文件和口头上，要亲自调查研究，亲自安排部署，亲自督促检查。要多深入基层、深入群众，了解真实情况，总结推广先进经验，发现问题及时帮助解决。朱镕基总理要求国务院各部门注意要腾出时间下去搞调查，抓落实。部党组也将加强调研工作作为“三讲”教育的一项重要整改措施，并研究拟定了 10 个调研题目。为切实贯彻中央人口资源环境工作座谈会精神，认真落实部党组整改措施，1999 年国土资源部要大兴调查研究之风，在摸实情上下功夫，以更好地指导工作。

一、指导思想

以邓小平理论为指导，认真贯彻落实中央人口资源环境工作座谈会精神，围绕部党组的中心工作，深入基层，深入实际，对关系国土资源管理的重大问题进行调查，了解情况，总结经验，发现并解决问题，认真贯彻落实保护自然资源基本国策，全面提高国土资源管理水平。

二、时间安排与步骤方法

从 4 月下旬至 7 月上旬，大体分三个阶段进行：

第一阶段：准备阶段（4 月 21 日至 30 日）。

1. 制订详细的调研方案，确定参加调研的具体人员、

调研地点及单位、调研路线、具体日程等。调研任务要细化分解为若干专题，并明确任务到人。每个调研组指定一名联络员，以便随时沟通联系，反馈信息。

2. 根据调研方案，收集、整理、熟悉调研所需的各类资料。

3. 对调研人员提出要求，明确调研的目的、范围、对象、任务、主要内容、方法、所要取得的成果等。

第二阶段：调研阶段（5月4日至6月30日）。

1. 按调研方案深入基层，深入实际，通过看、听、访、座谈、函调、统计分析等多种形式进行调研，掌握大量第一手材料，摸清实际情况，及时总结经验，发现问题，分析研究解决问题的办法。

2. 根据调研的情况，研究分析，写出针对性强、有分量、高质量的调研报告。

第三阶段：汇报交流成果阶段（7月1日至10日）。

1. 部党组听取各调研组成果汇报。

2. 以一定形式交流调研成果。由部统一汇总调研报告。

3. 在调研基础上，研究改进工作的意见并提出政策性措施及配套规章的意见。

三、调研内容及人员组织

1. 贯彻新《土地管理法》情况及对策调研。该调研项目包括三方面内容：

（1）土地执法监察情况的调研。调查分析土地违法案件发生的规律，提出政策性措施。研究建立现代执法监察体系，探索由事后查处转变为事前预防和事后查处相结

合的执法监察新路子。

组 长：孟宪来（执法监察局局长）

参加司局：执法局、法规司、耕地司、办公厅

调研地点：重庆、黑龙江

(2) 实施土地利用总体规划情况的调研。按照用途管制的要求，对实施《全国土地利用总体规划纲要》，加强各级土地利用总体规划实施管理，控制建设用地规模，编制土地整理等专项规划中存在的问题进行调研，提出落实用途管制制度的政策性意见。

组 长：潘文灿（规划司司长）

参加司局：规划司、耕地司、利用司、法规司

调研地点：吉林、广西

(3) 土地管理综合试验工作情况调研。根据新《土地管理法》，对前两期土地管理综合试验工作进行深入调查分析，并有针对性地提出第三期 15 个市（县）土地管理综合试验工作的基本任务和要求，为下一步批复各试验区方案奠定基础。

组 长：郭永祥（办公厅主任）

参加司局：办公厅、耕地司、利用司、地籍司、执法局

调研地点：浙江、福建

2. 耕地保护新机制的调研。对新形势下耕地保护及征地补偿安置费用中的各种问题进行调查分析，形成有利于耕地保护的机制和制度，如调控建设用地总量和农地转用，实现耕地占补平衡，推进土地整理等政策性措施。