

国土资源干部培训系列教材

国土资源行政管理

GUOTU ZIYUAN
XINGZHENG
GUANLI

田凤山 主编

地质出版社

国土资源干部岗位培训系列教材

国土资源行政管理

田凤山 主 编

地质出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

国土资源行政管理/田凤山主编. -北京:地质出版社, 2000.8
ISBN 7-116-03211-8

I. 国… II. 田… III. 国土资源-行政管理-干部教育-教材
IV. F061.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 69176 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:王璞 张永 蔡卫东

责任校对:关风云

*

北京市朝阳隆华印刷厂印刷 新华书店经销

开本: 850×1168 $1/32$ 印张: 11.875 字数: 308000

2000 年 8 月北京第一版·2000 年 8 月北京第一次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 24.00 元

ISBN 7-116-03211-8
C·12

(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)

国土资源干部岗位培训系列教材
编审委员会成员

主	任	孙文盛			
委	员	王世元	王瑞生	甘藏春	仲伟志
		李烈荣	邵厥年	孟宪来	胡存智
		郭永祥	黄宗理	曾绍金	潘文灿
		潘明才	薛平		

前 言

国土资源干部岗位培训系列教材的编写是国土资源部组建之后立即着手进行的一项工作。历时两年,包括《国土资源行政管理》、《资源与环境知识读本》、《地矿行政导论》、《土地行政管理》、《国土资源执法监察实务》、《土地利用规划》、《土地利用管理》、《地籍管理》、《土地经济学》、《土地信息技术》、《乡镇土地管理》共11本培训教材,在2000年——一个新世纪的开端陆续问世,这标志着国土资源干部岗位培训事业将步入新的阶段。

编写这套系列教材含有这样的信念:国土资源是人类生存和发展的基本条件,是社会经济发展的重要物质基础;国土资源管理是国家重要的事业组成,高效的管理有赖于高素质的干部队伍,有效的培训能开拓视野、发展技能、开发潜力,提高广大干部在今日瞬息万变的世界中面对挑战、创造性行政的能力。作为培训学习的结果,我们的干部将变得更富有才干、充满活力。

培训不仅是一系列课程和活动,而且是日复一日,终其一生的过程。本系列教材旨在面向广大的国土资源管理干部,提供从事管理的知识与理论基础。毫无疑问,国土资源管理实践涉及的内容将比本系列教材更丰富、更生动,并充满创意。本系列教材作为管理入门,也明显存在着过于理论化,篇幅冗长,部分内容陈旧、重复,疏漏与错误难免的不足。尽管如此,本系列教材毕竟满足了干部岗位培训的教材需要,解决了有无问题。

本系列教材的完成得到了许多人的支持和鼓励,从各册教材的编著者,以至更多的为教材提出建设性反馈意见和付出辛劳的各级领导干部、专家、学者,在此一并表示感谢。

国土资源部人事教育司

绪 言

国土资源是人类生存和社会可持续发展的物质基础，是国家安全和社会稳定的战略保障。随着社会经济的发展，人口、资源、环境三者的关系越来越被人们关注，我国政府十分重视和不断加强对国土资源的行政管理。为了进一步增强国土资源行政管理机关和广大公务员的行政意识，提高依法行政管理水平，加强和改善国土资源行政管理，我们编写了《国土资源行政管理》一书，作为国土资源岗位培训系列教材的总论。本书通过对近 20 年，尤其是 1998 年国土资源部组建以来国土资源行政管理工作经验的总结，借鉴外国国土资源行政管理的有益经验，着重对在社会主义市场经济体制下，国土资源行政管理的地位作用、管理体制、运行规律、任务目标和管理思路进行了系统探讨和阐述。

多年来，各级政府及其国土资源行政主管部门的领导和广大公务员，为推进国土资源行政管理进行了孜孜不倦的探索和卓有成效的工作，为本书的编写奠定了良好的基础。参加本书编写的人员多是长期从事国土资源行政管理的实际工作者及教学科研人员，力图将行政管理的理论与国土资源行政管理的实际相结合，全面系统地、提纲挈领地论述国土资源行政管理工作。国土资源行政管理涉及到社会科学、自然科学等多个学科，由于作者水平有限，本书不免存在错漏，请读者不吝批评指正。随着国土资源行政管理体制改革的深化、理论探索的逐渐深入和实践的不断检验，本书内容将逐步丰富和完善。



目 录

前 言
绪 言

第一篇 国土资源行政管理概论

第一章 国土资源行政管理概述	3
第一节 国土资源及其在经济社会发展中的地位和作用	3
第二节 国土资源行政管理	8
第三节 国土资源配置与国土资源行政管理	19
第二章 国外自然资源行政管理	30
第一节 国外自然资源行政管理概述	30
第二节 国外土地资源行政管理	36
第三节 国外矿产资源行政管理	50
第四节 国外海洋资源行政管理	59
第五节 国外自然资源行政管理的发展趋势	63
第三章 中国国土资源行政管理的沿革、现状与发展	66
第一节 新中国国土资源行政管理的历史沿革	66
第二节 中国国土资源行政管理现状	75
第三节 建设和推进有中国特色的国土资源行政管理	82

第二篇 国土资源行政管理体制与运行

第四章 国土资源行政管理体制	91
第一节 国土资源行政管理体制概述	91
第二节 国土资源行政管理体制现状	95
第三节 国土资源行政管理体制改革	101

第五章 国土资源行政管理的法律依据	104
第一节 国土资源行政管理依法行政的根据.....	104
第二节 国土资源行政管理法律制度的渊源.....	106
第三节 土地资源行政管理法规体系.....	109
第四节 地质矿产资源行政管理法规体系.....	118
第五节 其他资源行政管理法规.....	125
第六节 关于发展和完善国土资源行政管理法规体系 的思考.....	127
第六章 国土资源行政信息	132
第一节 国土资源行政信息概述.....	132
第二节 国土资源行政管理信息系统.....	138
第三节 国土资源行政信息处理与开发利用.....	150
第七章 国土资源行政决策	157
第一节 国土资源行政决策概述.....	157
第二节 国土资源行政决策的原则和程序.....	164
第三节 国土资源行政决策体制.....	169
第八章 国土资源行政执行	172
第一节 国土资源行政执行概述.....	172
第二节 国土资源行政执行环节.....	175
第三节 国土资源行政执行方法.....	181
第四节 国土资源行政执行中存在的主要问题及对策.....	184
第九章 国土资源行政监督	187
第一节 国土资源行政监督概述.....	187
第二节 国土资源行政监督体系.....	191
第十章 国土资源执法监察	195
第一节 国土资源执法监察概述.....	195
第二节 国土资源执法监察的执行机构.....	200
第三节 国土资源执法监察的内容与方法.....	203
第四节 执法监察改革与制度、队伍建设.....	209

第三篇 国土资源行政管理职责和主要内容

第十一章 国土资源行政管理职能与职责	217
第一节 国土资源行政管理职能调整概述.....	217
第二节 土地资源行政管理职能和职责.....	219
第三节 地质矿产行政管理职能和职责.....	224
第四节 国家海洋局行政管理职能和职责.....	230
第五节 国家测绘局行政管理职能和职责.....	232
第十二章 国土资源调查与评价管理	234
第一节 国土资源调查与评价概述.....	234
第二节 土地资源调查与评价管理.....	239
第三节 地质矿产资源调查与评价管理.....	245
第四节 海洋资源调查与评价管理.....	253
第十三章 国土资源规划及其管理	259
第一节 国土规划及其管理.....	259
第二节 土地资源规划及其管理.....	263
第三节 矿产资源规划及其管理.....	276
第四节 海洋资源规划及其管理.....	282
第五节 地质环境保护规划及其管理.....	290
第六节 国土资源大调查规划与计划管理.....	293
第十四章 国土资源所有权和使用权管理	295
第一节 国土资源所有权和使用权管理概述.....	295
第二节 土地资源所有权与使用权管理.....	298
第三节 矿产资源所有权与使用权管理.....	309
第四节 海洋资源所有权与使用权管理.....	314
第十五章 国土资源资产管理	323
第一节 国土资源资产概述.....	323
第二节 国土资源资产管理概述.....	326
第三节 国土资源资产管理的现状与发展.....	337

第十六章 国土资源财务行政管理	346
第一节 国土资源财务行政管理概述.....	346
第二节 国土资源行政与财政收入管理.....	348
第三节 国土资源行政与财政支出管理.....	353
第四节 国土资源财务行政管理现状及改革.....	357
后记	367

第 一 篇

国土资源行政管理概论

国土资源是人类生存和社会可持续发展的物质基础，是国计民生的根本依托，是国家安全的战略保障。国土资源行政管理具有一般行政管理的共性，是国家行政管理的重要组成部分；但由于国土资源的诸多特点和我国国情，国土资源行政管理又具有较多的专业特性和较大的部门特色。加强我国国土资源行政管理研究和学习，并借鉴国外先进经验，是提高国土资源行政管理干部队伍素质，强化行政意识，提高执法水平的实际需要；对于加强国土资源的规划、管理、保护和合理利用，实现经济社会可持续发展具有重要的意义。

本篇以三章的内容把作者对国土资源行政管理的认识和全书的概貌展示给读者。

第一章 国土资源行政管理概述

国土资源行政管理是国家行政管理的重要组成部分。本章将简要地介绍国土资源的概念及其在社会经济发展中的地位、作用；介绍国土资源行政管理的含义、特征、目标、原则和方式；以及国土资源配置与国土资源行政管理的关系，进而论述政府在国土资源配置中的地位和作用。

第一节 国土资源及其在经济社会发展中的地位和作用

一、资源、自然资源和国土资源的概念

1. 资源

资源，是指人类资财的来源。一般认为，凡是在可预计时间内能为人们所利用并产生效益的一切物质、能量和信息均属于资源范畴。按其形成方式分为自然资源和社会资源（含人力资源、文化资源等）。由于经济条件和技术水平限制，当前暂难利用的物质、能量和信息，称之为“潜在资源”。

2. 自然资源

自然资源，是指在一定的社会经济技术条件下，能够产生经济效益或生态环境效益，以提高人类当前或可预见未来生活质量的自然物质和自然能量的总和。

自然资源概念的内涵包括如下要点：

（1）自然资源是资源的一种特殊形式，即主要是自然形成的资财，包括人类劳动作用过或从未作用过的资财。

(2) 自然资源仅是大自然中被人类认识了其有用属性并能当前或可预见的未来加以开发利用并产生经济效益或生态价值的那一部分物质和能量。

(3) 自然资源是一个动态的概念,即以往视为不能利用的自然物质和能量或自然环境因素,随着科学技术水平的提高和生产的发展也会变为自然资源。

自然资源包括:土地资源、矿产资源、水资源、生物资源、海洋资源、气候资源、自然景观资源等。

3. 国土资源

国土资源,是指一国主权管辖范围(含陆地和领海)内的全部资源及生态环境的总称。国土资源有广义和狭义之分。广义的国土资源是指包括一国主权管辖范围内的全部自然资源和全部社会资源;而狭义的国土资源则仅指一国主权管辖范围内的全部自然资源。

世界上绝大多数国家都使用“自然资源”概念(词),其中不少国家把自然资源管理部门称为自然资源部;而中国、日本等少数国家及地区(如我国台湾)则使用“国土资源”概念(词)。国土资源行政管理中的“国土资源”是指狭义的国土资源,即一国主权管辖范围内的全部自然资源。从我国自然资源管理体制的实际出发,本书论述的重点是土地资源、矿产资源和海洋资源。

二、国土资源在社会经济发展中地位和作用

纵观人类社会和中华民族发展的文明史,国土资源具有永恒的价值、特别重要的地位和作用。

1. 国土资源是兴国安邦的重要条件

一切革命和建设事业都是在调整社会生产关系和发展社会生产力,而国土资源问题历来都是革命和建设的基本问题。

在国土资源中,土地资源具有特殊重要性。土地不仅直接为人类生产生活所利用,而且是自然资源的基本物质载体。历朝历

代的社会动荡、农民起义无不是为了解决包括土地所有权在内的资源利益分配制度问题。近代革命史中，劳苦大众为实现“耕者有其田”的目标而进行了不懈的抗争。我们党三代领导集体顺应人民的意愿先后领导了土地革命，倡导实行了农村土地承包责任制，制定了“十分珍惜，合理利用，切实保护耕地”的基本国策，正确解决了土地问题，实现了国泰民安、民富国强，促进了社会经济可持续发展。

矿产资源的分布和合理开发利用状况一直都是影响各国经济布局和国际社会秩序的重要因素之一。当今世界，30%以上的饮用水、70%以上的农业生产资料、80%以上的工业原材料和95%左右的能源取自于矿产资源。任何一个国家的工业化都是建立在大量消耗矿产资源的基础上的。工业革命以来的近三百年中，不断发生的侵略与反侵略斗争无不与矿产资源直接相关。

海洋资源的开发利用史，也是人类社会文明的发展史。海洋资源日益成为人类社会生产和生活资料的重要来源，成为人类开发建设与争夺的新领域。因此合理使用海域、合理开发海洋资源对于促进海洋资源产业、沿海地区经济发展、维护国家海洋权益和稳定和平的周边环境具有重要现实意义。

2. 国土资源是国家安全的战略保障

在以和平与发展为主题的当代世界，国际社会的政治较量与经济竞争一刻也没有停止过。许多发达国家，一方面对本国现有资源实行战略储备，另一方面一刻也没有停止过在国际上争夺资源，因此天下并不太平，争夺资源战火从未停息。石油资源极为丰富的中东地区战事不断，就是发达国家进行资源争夺所致。

江泽民同志在2000年3月12日召开的中央人口资源环境工作座谈会上指出：“我国是世界上人口最多的发展中国家，人均资源很有限，必须始终把控制人口、节约资源、保护环境放在重要的战略位置”。“能不能坚持做好人口资源环境工作，关系到我国经济和社会安全”。美国世界观察所所长布郎先生是从粮食，继而

又从水资源等角度提出“谁来养活中国人”的诘问。本着对世界和历史负责的原则，我国作出了“中国养活中国人”的回答；这在另一方面也提醒我们，对国土资源问题必须高度重视，居安思危。我们既要实行“走出去”战略，充分利用国外市场和资源；但又绝不能把中国人的生存和发展寄托于人。合理配置和有效利用国土资源，既是在国际竞争中取得优势的必要前提，也是国家经济和社会安全的重要保证。我国是处在工业化中期的发展中国家，经济和社会发展对国土资源的依赖程度更高。人无远虑，必有近忧。一旦国际环境、国际市场发生重大变化，资源问题的严重性立刻就会显现出来。

3. 国土资源是国计民生的根本依托

自然资源是人类生产、生活资料的最初物质来源。马克思在《资本论》中阐述自然资源的重要性时指出：“劳动并不是它所产生的使用价值即物质财富的唯一源泉。正像威廉·配弟所说，劳动是财富之父，土地是财富之母。”^①“自然力是特别高的劳动生产力的自然基础”^②恩格斯在批判“劳动是一切财富的源泉”的片面观点时指出：“其实劳动和自然界一起才是财富的源泉，自然界为劳动提供材料，劳动把材料变为财富”。^③这一论断，揭示了人类生产活动和自然界的关系，即自然资源是人类生活资料和生产资料的基本物质来源。

人类进步和文明的发展史，是建立在不断开发利用自然资源的基础之上的。在人类发展史上，对铁矿、煤炭、石油、核能等的开发利用，均大大提高了不同时代的社会生产力的水平，促进了社会的发展。人类对土地资源、生物资源和海洋资源的开发利用，满足了其不断提高物质生活需求。国土资源对任何一个国家

① 《马克思、恩格斯全集》第23卷，人民出版社，1972年版，第57页。

② 《马克思、恩格斯全集》第25卷，人民出版社，1972年版，第728页。

③ 《马克思、恩格斯全集》第23卷，人民出版社，1972年版，第272页。

社会经济发展来说,都是至关重要的。沙特、科威特和文莱等国,凭借对资源的开发,实现了历史性的跨越;英国、挪威等国依靠海底石油资源的开发以及澳大利亚依靠矿业开发,都推动了经济的巨大发展……

新中国成立 50 年来,在国土资源开发利用上取得了举世瞩目的成就。以不到世界 10% 的耕地养育了占世界 22% 的人口。通过“开发矿业”,建成了 300 多座矿业城市,从业人员达 1400 万人,矿业年总产值超过 4000 亿元,成为仅次于美国的世界第二矿业大国。我国矿业支撑了 70% 以上的国民经济总量及相关部门运转,为建设有中国特色的社会主义作出了巨大的贡献。海洋资源的开发利用正在成为国民经济新的增长点。90 年代以来,海洋产业年均增长速度达 20% 以上,为沿海地区经济高速发展提供了区域资源基础。我国西部地区国土资源丰富,有巨大的潜在资源优势,这是党中央、国务院作出关系我国现代化建设全局的重大决策,即实施西部大开发战略的根本依托。

4. 国土资源是人类生存和社会可持续发展的基础

正如联合国环境与发展大会的宣言所指出:人类应享有以与自然和谐方式过健康而富有成果的生活的权利,并公平满足今世后代在发展和环境方面的需要。但随着全球人口的骤增,以及由此引起的资源短缺、环境恶化等问题日趋严重,对人类生存和社会可持续发展构成了威胁。

在国土资源中,土地是制约人类生存和发展最主要的因素。联合国粮农组织于 70 年代末完成的 117 个发展中国家(不包括中国)的土地资源承载能力的研究表明,到 20 世纪末,如果继续使用传统的耕作方法,发展中国家拥有的全部可垦土地资源将只能勉强养活预期的人口,其中无法依靠本国土地资源供养预期人口的国家将不少于 64 个。这一结论曾引起国际社会和各国有关之士的极大关注,纷纷呼吁人类社会应尽快采取必要对策。

水资源对人类生存和发展的制约作用不亚于土地资源。不少