



国土资源法律 评价研究 2010

国土资源法律评价工程实验室 编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

国土资源政策法律研究系列成果

国土资源法律 评价研究

2010

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

国土资源法律评价研究:2010/国土资源法律评价
工程实验室编. —北京:中国法制出版社, 2010. 10
ISBN 978 - 7 - 5093 - 2267 - 3

I. ①国… II. ①国… III. ①国土资源 - 资源管理 -
法规 - 研究 - 中国 IV. ①D922. 334

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 197111 号

策划编辑 罗莱娜

责任编辑 袁笋冰 李小草

封面设计 蒋 怡

国土资源法律评价研究 2010

GUOTU ZIYUAN FALU PINGJIA YANJIU 2010

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787×1092 毫米 16

版次/2010 年 10 月第 1 版

印张/12.25 字数/174 千

2010 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2267 - 3

定价: 42.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

传真: 66031119

编辑部电话: 66067369

邮购部电话: 66033288

编委会

主 任：孙英辉 张锦高
副主任：叶明权 佟绍伟 魏铁军 杨力行
委 员：陈成彦 吴永高 张东芹 石 珩
卢 静 尚晓萍 刘燕萍 李鸿雁
邹谢华 才惠莲 卓成刚 杨重光
程 烨

编写组

组 长：孙英辉
副组长：佟绍伟 魏铁军 吴永高
成 员：（以姓氏笔画为序）
才惠莲 王玉娜 任庆恩 刘 斌
刘志强 孙 莉 张东芹 张 晶
邹谢华 杨慧娟 李世祥 肖 攀
尚晓萍 郑美珍 罗 辉 钟京涛
胡卉明 姜武汉 柯华庆 翟国徽

前 言

改革开放三十多年来，特别是国土资源部成立十二年来，我国国土资源事业有了长足进步和快速发展，呈现出勃勃生机，为经济和社会发展提供着越来越重要的支撑保障作用。其中，国土资源法制建设工作功不可没，国土资源法制理论成果日渐成熟，国土资源法制研究事业不断进步。

国土资源部成立后不久即着手组建中国土地矿产法律事务中心，作为专门从事国土资源法制研究的工作机构。八年走过，事实证明当年的决策是正确的，法律中心紧紧抓住国土资源政策法律研究这条主线，开展了大量卓有成效的工作，得到部领导和社会各界的认可。

国土资源法制建设经过三十多年的快速成长，已经形成了具有特色、相对独立、基本成型的法律规范体系，积累了大量的法制建设成果，为国土资源领域的各项事业打下坚实的法制基础。但是，也必须清醒地看到，法制建设快速成长也带来一些弊端，包括立法质量上的缺陷和法律实施上的偏差，这需要不断在法律执行、法律遵守和法律适用的实践当中加以认识和解决。其中，国土资源法律评价工作，是帮助我们认识和解决国土资源法制建设工作缺陷的重要方法和手段。

目前，作为国土资源法制建设当中的重大事件，《土地管理法》和《矿产资源法》正在修订过程之中，国土资源部承担了其中主要的起草和论证工作，需要从不同角度、不同阶段去认识和解决修法当中遭遇的困难和问题。其中，大量比较客观的问题可以用实验的方法加以论证，即使是某些主观上的问题也可以借助实验的手段加以研究，比如国土资源法律规范与法律秩序的匹配问题，国土资源战略布局与法律价值的取向问题，以及国土资源权利分配与公平正义的关系问题等的研究。

为提升国土资源法制研究水平，探索新的研究方法和理念，法律中心与中国地质大学（武汉）共同创建“国土资源法律评价工程实验室”（以下简称实验室），把实验室建设作为开展国土资源法制基础理论研究和法律评价工程的主要基地，目的是为国土资源管理提供快速、整装、持续的支撑服务。这次呈现在大家面前的《国土资源法律评价研究（2010）》，就是实验

室初步的研究成果。并且,以后每年实验室都要推出国土资源法律评价研究年度工作报告。虽然国土资源法律评价工程目前还处于探索阶段,但用工程技术手段研究社会学问题特别是法制建设问题,这在国土资源系统是首创,恐怕在全国也不多见,其创新价值和开拓意义是显而易见的。

我们希望通过本报告的推出,能够引起国土资源管理战线的同仁和专家学者的关注,共同探讨国土资源法制研究新的方法和手段,探索运用工程技术手段对国土资源法律进行评价和分析,推进国土资源法制研究工作的不断深化。

摘 要

国土资源法律制度是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。建国以来,在党和国家的领导下,经过几代国土资源工作者的辛勤探索,我国国土资源法律制度取得了长足进步。但是任何法律制度的建构都不是一蹴而就的,法律本身也要根据社会经济的发展与时俱进,不断发展。因此,本着“回顾历史、梳理现状、系统分析、明确方向”的研究思路,由国土资源部法律中心和中国地质大学(武汉)共同创建的“国土资源法律评价工程实验室”,着手对国土资源法律制度做了较为系统和清晰的评价,形成了《国土资源法律评价研究(2010)》。本报告以现有法律制度为基础,广泛吸收了国土资源理论研究的最新成果和实践经验,实现了理论与实践的统一,评价与创新的结合。在研究方法上,不仅采用了历史的研究方法、比较的研究方法,还创造性地将工程技术、计量分析等手段引入到社会科学领域的研究,具有一定的创新意义。

《国土资源法律评价研究(2010)》共分为主报告、专题研究报告、实验室情况介绍及附录四个部分。

第一部分:主报告——快速发展中的国土资源法律制度。该部分共分为五章。第一章以1998年为时间点,对国土资源法制建设的历史予以了简要回顾,并对现有的法律规范进行了统计和梳理。第二章和第三章分别对土地管理基本法律制度和地质矿产基本法律制度予以系统分析。其中,对于土地管理基本法律制度的分析涉及到土地权利与登记、土地征收征用、土地利用总体规划与用途管制等八项制度,对于地质矿产基本法律制度的分析则涉及矿产权利、规划管理、勘查开采准入和登记等八项制度。在全面介绍现状、评价效用的基础上,提出了针对性的完善建议。第四章提出了加强国土资源法制建设的建议,主要包括开展国土资源法制建设的顶层设计、加快《土地管理法》、《矿产资源法》等法律修订步伐、研究制定部分调整国土资源的单行法律、完善国土资源法律配套法规和部门规章建设、积极做好国土资源立法的协调工作等建议。第五章对国土资源法律评价新机制予以探讨。对评价机制的概念、意义、方法、目标、内容、应用等具体问题进行了详细论证,

具有较高的理论研究价值和实践指导意义。

第二部分：专题研究报告。十一个专题研究报告对国土资源法制建设中的一系列理论和实践问题进行了较为深入的分析。这些专题研究报告内容丰富，视角多元，涵盖国土资源法律评价和国土资源法制理论的研究、国土资源立法动态和法律法规后评估、国土资源执法监察、地政和矿政管理热点问题的法律评价等诸多方面。

第三部分：国土资源法律评价工程实验室建设。该部分对实验室的成立宗旨、建设目标、研究方向、工作基础和发展近况进行了简要介绍。

第四部分：附录。包括三项内容：一是国土资源法规目录，对我国现行国土资源 12 部法律、29 部行政法规、45 部部门规章进行列举；二是国土资源违法案件查处情况统计表；三是违法线索数据统计情况。

Abstract

The land and resources legal system is an important component of Chinese characteristic socialist law system. Since 1949, with the leadership of the Party and the effort of those working in the field of land and resources, the land and resources legal system of our country has made great strides. However, any legal system's construction could not "get it done in one action". A law must keep pace with the development of economy and society. Therefore, in line with the research ideas of reviewing history, describing present situation, analyzing systematically, and directing explicitly, the Land and Resources Law Evaluation Engineering Laboratory, which cofounded by the Law Center of Ministry of Land and Resources and China University of Geosciences (Wu Han), evaluates the land and resources legal system comprehensively and accurately. Taking the current legal system as a starting point, The Research Report of Land and Resources Law Evaluation (2010) has widely absorbed the newest achievement and the experience of land and resources fundamental research. It has also made effort to unify the theory and the practice. With regard to the research methodology, this report has not only adopted historical research techniques and comparison research techniques, but also creatively introduced the engineering technological methods into social science research.

This report is composed of four parts: the main report, sub reports, the construction of the Land and Resources Law Evaluation Engineering Laboratory, and appendix.

The first part is "Fast development of the land and resources legal system". This part consists of five chapters. Taking 1998 as the time spot, the first chapter has briefly reviewed the legislative history of Chinese land and resources, and then has statistically combed the existing law. The second and the third chapters have systematically analyzed the basic legal systems of the land management and the resources management separately. The analysis of the land management involves

eight systems such as the land right and the registration, the land expropriation and requisition, land use planning, the land - use control and so on. The analysis of the resources management involves eight systems such as mining rights, resource - planning, access to prospecting and mining, registration and so on. After introducing present situation and evaluating gains and loses, these chapters have comprehensively analyzed each of above systems, and put forward specific policy suggestions. On the base of the above analysis, the fourth chapter recommends that we should strengthen legislation work of the land and resources. More specifically, we should design the top construction of the land and resources legislation; speed up legal revision, such as "Land management law", "Mineral resource Law"; research and legislate specific laws of land and resources; perfect necessary laws, regulations and department rules of land and resources; actively coordinate legislation of land and resources. The fifth chapter discusses the new mechanism of evaluating the land and resources laws. This chapter demonstrates in detail the mechanism of evaluation, such as the concept, the significance, methods, goals, the content, and the usage and so on.

The second part consists of 11 sub reports. These reports have analyzed in depth a series of theoretical and practical questions about land and resources legislation. These thematic reports have covered multiple perspectives, for example, the evaluation of land and resources law, the theoretical study on land and resources law, the post - appraisal of the land and resources legislation, the enforcement and supervision of land and resources law, and the legal appraisal of hot issues on the administration of land and resources and so on.

The third part is the construction of the Land and Resources Law Evaluation Engineering Laboratory, which briefly introduces the goals of establishing and constructing the laboratory, research directions, work foundation and the recent development of the laboratory.

The fourth part is appendix including three parts. The first part is the index of land and resources laws and regulations, which enumerates current 12 land and resources laws, 29 administrative rules and regulations, 45 department rules and regulations. The second part is an introduction of investigation on illegal land and resources cases. The third part consists of statistical tables of illegal clues.

目 录

Contents

摘 要	1
Abstract	1

第一部分 快速发展中的国土资源法律制度

第一章 国土资源法制建设历史回顾	1
第一节 1998 年以前的国土资源法制建设情况 / 1	
第二节 1998 年以后的国土资源法制建设情况 / 3	
第三节 国土资源法律法规和部门规章数据统计 / 4	
第二章 土地管理基本法律制度	5
第一节 土地权利与登记 / 6	
第二节 土地征收征用 / 13	
第三节 土地规划计划与用途管制 / 16	
第四节 耕地保护 / 20	
第五节 土地有偿使用与市场建设 / 23	
第六节 土地调查 / 27	
第七节 土地执法监察与问责制 / 31	
第八节 土地督察 / 35	
第三章 地质矿产基本法律制度	38
第一节 矿产权利 / 38	
第二节 规划管理 / 42	
第三节 勘查开采准入和登记 / 45	
第四节 税费制度 / 49	
第五节 储量管理 / 53	
第六节 地质资料管理 / 57	

第七节 矿山地质环境保护和地质灾害防治 / 59	
第八节 执法监察与法律责任 / 62	
第四章 加强国土资源法制建设的建议	67
第一节 开展国土资源法制建设的顶层设计 / 67	
第二节 加快《土地管理法》、《矿产资源法》修改步伐 / 67	
第三节 制定有关国土资源的单行法律 / 68	
第四节 制定和修改国土资源配套法规和部门规章 / 68	
第五节 积极做好国土资源立法的协调工作 / 69	
第五章 国土资源法律评价的新机制	70
第一节 国土资源法律评价新机制概述 / 70	
第二节 国土资源法律评价与法律价值论 / 71	
第三节 国土资源法律评价工程体系的构建与应用 / 72	

第二部分 专题研究报告

报告一：国土资源法律评价初论	77
报告二：国土资源立法动态和重点解读	88
报告三：国土资源法律关系与国土资源法律制度	96
报告四：国土资源执法监察的现状、问题与对策	104
报告五：土地权利立法的沿革、现状及其走势	111
报告六：矿产权利立法的沿革、现状及其走势	120
报告七：地政管理热点问题的法律评价	127
报告八：矿政管理热点问题的法律评价	135
报告九：国土资源法制理论问题综述	142
报告十：国土资源法律法规后评估初探—— 以国土资源部 39 号令实施后评估为例	153
报告十一：法律经济学视野下的农村土地产权	159

第三部分 国土资源法律评价工程实验室建设

一、成立宗旨	167
二、建设目标	167
三、研究方向	168

四、工作基础	169
五、发展近况	171

附 录

附录一：国土资源法律法规部门规章目录	174
附录二：2001 年 - 2009 年国土资源违法案件查处情况统计表	178
附录三：国土资源部违法线索处理中心接听处理违法线索数据统计 ...	179
后 记	183

第一部分 快速发展中的国土资源法律制度

一般来说,国土资源与自然资源的概念是相通的,但按照我国现行的管理体制,国土资源管理的范畴是有限的。目前法定和特指的国土资源是涵盖三个门类的自然资源,即土地资源、矿产资源和海洋资源。同时,由于海洋资源行政管理相对独立,属于特殊的资源门类,因而为了研究上的方便,本研究报告所称国土资源法律制度仅限于土地资源法律制度与矿产资源法律制度的集合。需要说明的是,这一研究评价目前虽然仅以土地资源法律制度与矿产资源法律制度为对象,但不会限制对其他门类自然资源法律现象的观察与思考,特别是在以后的研究评价工作中,完全可以按照《宪法》第9条对自然资源的列举进行法律评价意义上的观察与思考。

第一章 国土资源法制建设历史回顾

新中国成立60年来,特别是改革开放30多年来,我国高度重视国土资源法律建设工作,国土资源法制建设取得了长足发展,实现了从无法可循到有法可依,法律体系从不健全到逐步完善。

第一节 1998年以前的国土资源法制建设情况

一、1998年以前的土地管理法制建设

1998年以前的土地管理法制建设可以分为两个阶段。

(一) 新中国成立至改革开放(1949年—1978年)

这一阶段又可以分为三个时期,即国民经济恢复时期的土地立法(1949年—1952年),主要制定了《中国人民政治协商会议共同纲领》、《土地改革法》,从而有步骤地将封建半封建的土地所有制变为了农民土地所有

制;社会主义改造时期的土地立法(1952年—1956年),主要制定了《宪法》(1954)、《国家建设征用土地办法》、《农业生产合作社示范章程草案》和《高级农业生产合作社示范章程》,逐步确立农村集体土地所有制和国家建设征用土地制度;社会主义探索时期的土地立法(1956年—1978年),主要制定了《国家建设征用土地办法》和《农村人民公社工作条例修正草案》,确立和完善了农村集体土地所有权制度和国家建设征用土地制度。

(二) 改革开放至国土资源部成立(1978年—1998年)

1986年以前土地管理立法主要体现在:1982年《宪法》的公布实施,确定了我国土地基本制度;制定了《国家建设征用土地条例》、《村镇建房用地管理条例》和《国务院关于中外合营企业建设用地的暂行规定》等规定,从而确立和完善了城镇国有土地使用制度。

1986年是我国土地管理历史上具有重大意义的年度。6月25日,第六届全国人大常委会第十六次会议通过了《土地管理法》;8月1日,国家土地管理局正式挂牌成立,这些标志着我国土地管理工作开始纳入依法管理的轨道,开创了我国土地管理的新局面。土地管理法制建设快速发展,《民法通则》、《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《城市房地产管理法》先后颁布实施,1988年《土地管理法》作了适宪性修改,土地管理法律体系初步建立。

二、1998年以前的矿产资源法制建设

新中国成立到1998年,我国的矿产资源管理法制建设大致经历了两个阶段:

(一) 新中国成立后至改革开放(1949年—1978年)

这一阶段是矿产资源管理立法的不断探索期。新中国成立后,随着对私营经济社会主义改造的完成和国家经济建设的发展,矿产资源法制建设也得到了发展,矿产资源管理出台了部分法规,1951公布了《矿业暂行条例》,1965年制定了《矿产资源保护试行条例》。矿产资源管理进一步推进,1952年成立地质部,为我国地质勘查工作的相对集中管理奠定了基础;十年文革时期,矿业法制建设基本停滞。

(二) 改革开放至国土资源部成立(1978年—1998年)

这一阶段是我国矿产资源管理法律体系的初步建立期。1978年—1985年期间,我国制定了《矿山安全条例》、《矿产安全监督条例》、《工矿产品购销合同条例》、《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》、《对外合作开采

海洋石油资源条例》。1982年,地质部更名为地质矿产部,标志着我国统一的矿产资源管理开始起步。1986年—1997年期间,矿产资源管理法制快速发展,1986年颁布实施《矿产资源法》,随后制定了《矿产资源勘查登记管理暂行办法》、《全民所有制矿山企业采矿登记管理暂行办法》、《矿产资源监督管理暂行办法》、《对外合作开采陆上石油资源条例》、《资源税暂行条例》、《全国地质资料汇交管理办法》、《矿山安全法》、《矿产资源法实施细则》、《石油及天然气勘查、开采登记管理暂行办法》等相关配套法律法规,1996年修改的《矿产资源法》以及此后出台的一系列配套法规,使矿产资源管理制度改革取得了突破性的进展,进一步适应了社会主义市场经济发展的要求,矿产资源法律体系初步建立。

第二节 1998年以后的国土资源法制建设情况

一、1998年以后的土地管理法制工作

1998年,由地质矿产部、国家土地管理局、国家海洋局和国家测绘局共同组建国土资源部,这一阶段土地管理立法向纵深发展。1998年《土地管理法》进行了全面的修订,这次修订,是土地管理方式和土地利用方式的重大变革,确立以用途管制为核心的新型土地管理制度。此后先后颁布实施了《土地管理法实施条例》、《基本农田保护条例》、《土地调查条例》等一系列的配套法规和规章,2004年《土地管理法》又作了适宪性修改,2007《物权法》颁布实施,土地法律体系进一步健全和完善。

二、1998年以后的矿产资源法制建设工作

这一阶段是我国矿产资源管理法律体系逐步完善期。1998年国土资源部成立,原地质矿产部和全国矿产资源委员会及其办事机构以及冶金工业部等部门和单位行使的矿产资源行政管理职能划入国土资源部。这次机构的改革和职能调整,结束了多年来矿产资源分割管理的状态,实现了矿政管理的空前统一,使地质矿产资源管理工作有了全新的定位,重点是对矿产资源的保护和合理开发利用。与此同时,矿产资源管理法制建设也快速发展。1998年,《矿产资源勘查区块登记管理办法》、《矿产资源开采登记管理办法》和《探矿权采矿权转让管理办法》三部重要法规公布实施,完善了我国矿产资源管理法律制度。此后,修改后的《对外合作开采陆上石油资源条例》、《对外合作开采海洋石油资源条例》及《地质资料管理条例》、《地质勘查资

质管理条例》先后公布实施。2007 年公布的《物权法》明确规定依法取得的探矿权、采矿权为用益物权。这些法律和行政法规的颁布实施,进一步规范了我国的矿业权市场,极大的完善了矿产资源管理法律体系。矿产资源管理纳入法制轨道,矿产资源开发利用秩序不断规范,矿产资源有偿使用制度不断推进,矿业权市场得到培育和发展,矿业的快速发展为经济社会发展提供有力保障。

第三节 国土资源法律法规和部门规章数据统计

目前,以《宪法》为基础,以《民法通则》、《物权法》、《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《矿产资源法》等法律为核心,以大量的行政法规、部门规章和地方性法规、规章为补充,适应经济社会发展、适应社会主义市场经济体制要求的国土资源法律体系已基本形成并不断得到完善,国土资源领域各个方面的事务已经基本做到了有法可依,为促进我国经济社会持续、平稳、快速发展,推进有中国特色的社会主义现代化建设做出了重要贡献。

据统计,我国现行国土资源法律有 15 部,行政法规 38 部,部门规章 46 部,共 99 部。其中土地类法律 7 部,行政法规 11 部,部门规章 27 部,共 45 部;矿产资源类法律 4 部,行政法规 17 部,部门规章 17 部,共 38 部;其他为海洋、测绘类的法律、行政法规和部门规章。(具体见附录一,此处统计的仅限于国土资源部主管的土地资源、矿产资源、海洋资源及测绘方面的法律、行政法规和部门规章。)

