

绪 论

第一节 国土资源与国土资源管理

一、国土资源概述

(一) 国土资源的概念

“国土”一词最早出自德国，后经日本引入我国，指一个国家主权管辖的地域空间，包括该国的领土、领海、领空和对近海专属经济区、大陆架具有开发其资源权利的区域。关于“资源”的概念，至今尚无严格的、明确的、公认的直接定义。联合国环境规划署（UNEP）对资源的定义是：“所谓资源，特别是自然资源，是指在一定时间、地点的条件下能够产生经济价值的、以提高人类当前和将来福利的自然环境因素和条件”。在我国，资源就是财富之源。《辞海》对资源的解释是“资财之源，一般指天然的财源”。“国土资源”的含义可以分为广义的和狭义两种。广义的国土资源指国家的一切资源，包括自然资源、社会经济资源和综合体现自然资源和社会资源的旅游资源。狭义的国土资源则是单指自然资源。在国土资源管理中，国土资源通常是指自然资源，即主要有土地资源（包括陆地或平原、丘陵、山地、戈壁、沙漠、冰雪高山等）、气候资源（包括阳光、温度、水分、空气等）、水资源（包括降水、地上水、地下水等）、生物资源（包括动物、植物、微生物等）、矿藏资源（包括石油、煤炭、各种金属和稀有金属、非金属等矿物）、海洋资源等六大资源。社会资源包括劳动资源、技术资源、智力资源、经济资源、信息资

源等。

国土资源对于一个国家来说是极其重要的，它不仅是人民生活的场所，进行各项经济建设的基地，更是发展生产所需各种原料和能源的来源，一句话，国土资源是国民经济和社会发展的物质基础。自从有了人类以来，人们在自己的土地上不断利用自然资源，改造自然环境，创造越来越多的物质财富和精神财富，因而，国土资源也是人类与自然之间关系发展变化的综合体现。从这个意义上说，国土资源既是一个政治的概念，又是一个经济、技术和自然的概念。

由于对国土资源理解的深度和广度不同，以及对资源分类详尽程度和应用目的的差异，目前对国土资源尚无统一的分类系统。近年来，研究人员较为公认的分类方法是根据自然资源本身固有的特征，将国土资源分为耗竭性资源和非耗竭性资源（见图 1）。耗竭性资源按其是否可以更新或再生，又可分为再生性和非再生性资源。再生性资源主要是指由各种生物及生物与非生物因素组成的生态系统，在正确的管理和维护下，可以不断更新和利用，否则就会退化、解体并有耗竭之虑的资源。如土地资源、森林资源、作物资源、牧场和饲料资源、野生及家养动物资源、水产渔业资源和遗传资源等。非再生性资源主要是指各种矿物和矿石燃料。其中一些非消耗性金属如宝石、黄金、铂等，虽然不像太阳能等非耗竭性资源那样能源源不断地供给人类，但却是能重复利用的；另一些资源如化、石燃料（石油、天然气、煤和泥炭等），当它们作为能源进行利用时，遵循热力学第二定律，除了一部分可以继续传递和做功外，总有一部分能量以热的形式耗散掉。虽然从物质不灭定律来看，地球上的碳、氧、氢的数量并没有改变，但它们的形式和位置都发生了改变。尽管从理论上讲是可以合成的，但在经济和技术条件上又几乎是不可能的。自然界中还存在着一些资源，它们在目前的社会生产和技术条件

下，不会在利用过程中导致明显的消耗，即非耗竭性资源。非耗竭性资源又可分为恒定性的、亚恒定性的和在利用过程中易误用而导致污染和改变的资源。

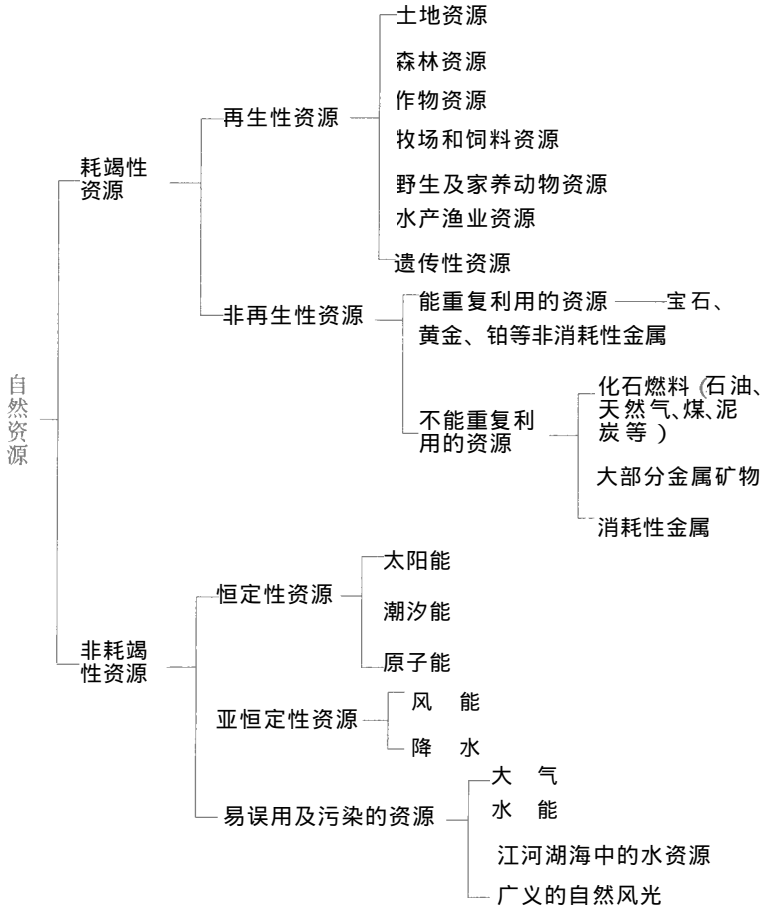


图 1 国土资源的分类

(二) 国土资源的特征

1. 自然资源的一般特性

(1) 资源分布的地域性。影响自然资源地理分布和自然组合的因素有三个方面：一是由于地球与太阳的相对位置及其运动变化的特点，造成太阳的光、热能量在地球表面不同纬度上分配不均和四季不同的变化，进而引起土壤和生物的不同分布；二是由于地球表面海陆分布及地形、地貌、地质条件的不同，造成地表各地区、不同高度上的阳光、温度、空气、水分的分配不均及土壤类型和生物群落分布上的差异；三是人类的经济活动，特别是人类通过育种、驯化、大面积引种，创造新物种等各种有效措施，以及大型特大型水利工程、原子能和平利用人造工程等，在不同程度上影响着自然资源的分布。自然资源的区域分布具有一定规律性，由于影响自然资源形成和分布条件的不均衡，就决定了自然资源分布的不均衡性。以矿产资源为例，不同的矿产有其特有的成矿规律，波斯湾石油沉积盆地面积不过 100 万平方公里，但已探明的石油储量约占世界总储量的 58%，被称为“油极”；全世界煤炭总量的 87% 分布在美国、中国和前苏联；全世界 80% 的稀土矿集中在我国；77% 的铬，65% 的铂族、钒，50% 的黄金集中在南非等等。^① 因此，从总体上说，前两个因素具有决定性作用，但目前人类的力量几乎无法将其改变。人类惟一能够发挥巨大能动作用的是后一因素，如大面积种植林木、牧草，可以改造沙漠、土壤，绿化大地，改造气候，更新空气，能在相当范围内影响自然资源的再分配，改变生态环境；不合理的开荒、过度放牧、过量采伐林木，不合理的灌溉，不合理的城市和工农业生产布局等，都会破坏良好的生态系统平衡，促使资源产生不良的重新分配。人类能动作用的大小取决于社会经济实力和科学技术的发展程度。因此，因地制宜、因时制宜、择优利

黄奕妙、樊永康编著：《资源经济学》，5 页，北京，北京农业大学出版社，1988。

用、发挥优势是我们开发利用资源的经常性准则。

(2) 资源的有限性和发展潜力的无限性。资源的有限性是指：1) 在特定的时间、地点条件下，任何资源的数量和质量都是有限的；2) 在特定的时间、地点条件下，人类的科学技术和开发利用资源的能力、范围、种类是有限的。同时，资源的开发利用潜力又是无限的。因为物质是不断循环运动、不断更新发展的，因此都可以不断重复利用。水循环、大气循环、生物循环都已明显得到重复利用；土壤肥力通过一定时间的物理、化学、生物作用可以得到恢复或补充；其他无机物质资源也会通过地质循环的运动变化而得到更新。但由于不同资源更新运动能力不同，更新所需周期也不同。如果消耗超过其更新能力和更新速度，资源就得不到恢复，甚至会受到破坏。相反，在其再生和更新能力范围内，若充分合理、有效地加以开发利用，资源就会转化为社会财富，若一点也不开发利用，不仅会白白浪费，甚至会影响其他资源的再生。

(3) 资源的多用（多功能）性。由于资源由多种物质成分组成，各种成分都有其各自的用途；即使仅由一种物质成分构成的资源（如水等），在各种不同的系统中由于物质循环、生态循环关系或由于物质本身理化性质关系，也会具备多种用途；不同物质成分组成的资源亦可具有相似的理化特性、生物特性和经济特性。资源的多用（多功能）性，决定着资源在开发利用时，必须根据其可供利用的广度和深度，实行综合开发、综合利用和综合治理。否则就不能达到经济、合理、有效地开发、利用、保护和管理资源的目的。

(4) 资源的整体性。各种资源之间是相互联系、相互制约的统一整体。各种资源在不同时间、空间条件下，是按不同的比例、不同的关系联系在一起的，形成不同的组合结构，并构成不同的生态系统。如森林生态系统、草原生态系统、海洋生态系

统、湖泊生态系统、高原生态系统、荒漠生态系统、农田生态系统等等。这些生态系统在一定条件下可以相互转化。资源的整体性，决定着资源的开发、利用、保护和管理必须是综合性的。既要综合考察、综合评价，也要综合规划，综合开发、利用和综合治理。如果只顾局部，缺乏整体观念，就不能收到更好的经济效益、社会效益和生态效益。

2. 我国国土资源的特点

国土资源的基本特征既反映了一国自然资源的数量和质量，绝对量和社会需要量，开发利用现状和远景，资源分布的特点和开发利用的地区差异，又揭示了国土资源作为一个整体，在经济建设中的作用和潜力。

我国是一个资源大国，幅员辽阔，自然资源复杂，生物多样性突出，资源类型丰富，资源的绝对数量在世界各项资源中名列前茅，国土面积居世界第三位，草场面积居世界第二位，矿产资源总量居世界第三位，淡水资源总量居世界第六位，水能蕴藏量居世界第一位，森林资源蓄积量居世界第五位。这些丰富的自然资源支持着中华民族的繁荣兴旺，也为我国的经济建设和发展做出了巨大贡献。自然资源在国民经济发展中的地位十分显著，巨额的国有自然资源性资产在国有资产中也具有十分重要的地位。另一方面，我国又是一个正在迅速崛起的人口大国，各种自然资源的人均拥有量远远低于世界人均水平。耕地人均拥有量仅及世界人均水平的 43%；淡水资源人均拥有量 2 800 立方米，只是世界人均水平的 1/4；森林蓄积量人均拥有 9.6 立方米，只是世界人均水平的 1/10；矿产资源人均拥有量也只有世界平均水平的 1/2。^① 随着我国人口的增加和经济的不断发展，人与自然资源

钱阔、陈绍志主编：《自然资源资产化管理》，21 页，北京，经济管理出版社，1996。

的矛盾日益加剧，并越来越显示出对社会发展的限制作用。因此，我国国土资源的特点可概括为：海洋资源、旅游资源、部分矿产资源总量相对富足，而耕地资源、淡水资源、森林资源、大宗矿产资源相对匮乏，资源的人均占有量相对不足；资源分布不平衡，开发利用极不充分，蕴藏着巨大潜力。

从土地资源来看，我国现有耕地 1.3 亿公顷。目前我国人口每年正以 1 500 万人的速度增加，耕地却以 50 万公顷~100 万公顷的速度减少。此外，由于滥垦草原，过度放牧，草原退化面积达 5 100 万公顷，占整个草原面积的 23%，产草量和载畜量大大下降。

我国森林资源面积为 1.29 亿公顷，森林覆盖率为 13.4%，人均森林面积却不到世界水平的 15%，且分布不均。交通方便的地方森林过伐而边远地区自生自灭现象十分严重，加以森林年龄结构分布不均，现有成熟林采伐后形成青黄不接的局面。

我国矿产资源丰富，目前已发现了 170 多种有用矿产，是世界上矿产比较齐全、资源配套程度较高的少数国家之一。已探明储量的有 148 种，其中能源矿产 7 种，金属矿产 53 种，非金属矿产 74 种。但我国绝大多数矿产资源的人均占有量都低于世界平均水平。就其中 15 种主要矿产资源的保证程度而言，在本世纪内有充分保证的是煤、稀土、铝土矿和磷；能够基本保证的矿产有铁、铝、锌、钨、锡、锑、硫；缺口很大的有石油、金、铜。矿产资源储备不足和开发利用浪费严重是我国矿产资源面临的两个主要问题。

我国水资源丰富，全国年降水量为 6 万亿立方米，河流地表平均径流总量有 2.7 万亿立方米，居世界第五。但人均水量却只有 2 710 立方米，约为世界人均水量的 1/4。目前我国有 300 多个城市缺水量达 54 亿立方米；全国约有 2/3 的城市和 1/4 的农

田以地下水作为供水水源和灌溉用水，后者占地下水总开采量的 81%，目前地下水资源已严重超量开采。^①

我国生物种类繁多，是一个生物多样性极为突出的国家，也是世界上栽培植物和饲养动物最丰富的国家之一，几乎占有北半球全部的植被类型。但由于不合理的采伐森林，滥垦土地，过度捕猎等，使生物所赖以生存的生态系统遭到破坏。据初步统计，我国动植物种类中已有 15%~20% 受到威胁，高出世界 10%~15% 的水平。

尽管我国资源紧缺的状况已十分严峻，然而现实经济生活中的资源开发不合理、利用不充分、浪费严重、消耗剧增、存量锐减等问题仍十分突出。截至 1996 年底，全国闲置土地总量达 11.6 万公顷，其中耕地 6.3 万公顷。闲置耕地中有 55% 种植条件已遭破坏，无法复耕。1991—1996 年各类开发区实际用地总量占全国同期非农建设用地总量的 11.5%，其中 55.25% 是耕地。全国闲置土地总量的 30.4% 分布在各类开发区中。据 1989—1993 年的矿山抽样调查，铁、锰等黑色金属矿山采选平均回收率为 65%，国有有色金属矿山采选综合回收率只有 50%，煤矿矿井回采率为 50% 左右，如加上集体、个体煤矿则回采率只有 32%。据有关部门对 60 个矿种 4 072 个国有矿山企业的调查，开展综合利用的矿山企业不足 300 个，仅占 7%。在已开展综合利用的矿山企业中，有用组分综合利用率在 70% 以上的只占 2%。

因此，加强对国土资源的管理，提高国土资源开发、利用的效率，增强对国土资源的保护力度，是我国政府乃至全社会迫在眉睫的大事。

中国 21 世纪管理中心编：《论中国的可持续发展》，北京，海洋出版社，1994。

二、国土资源管理概述

(一) 国土资源管理的概念及性质

国土资源管理是指为实现国家经济、社会可持续发展的战略目标，对国土资源的开发、利用、治理、保护等进行计划、组织、指挥、协调、控制和监督等活动的总称。

科学的管理可以带来巨大的效益。国土资源的开发、利用、治理、保护等活动具有涉及范围广、综合性强、科技含量高等特点，因此，国土资源管理水平的高低对上述活动产生的效果将是深刻的和多方面的。

国土资源管理的核心问题，是探索人类社会与自然界进行物质交换的过程（这个过程包括自然再生产和社会再生产）中，合理利用和有效控制国土资源，协调人类与资源、环境之间相互制约的关系。因此，国土资源管理涉及到自然、技术、经济、社会等方面。与其他管理一样，国土资源管理具有自然和社会的两重性。国土资源管理的自然属性，是指国土资源的开发、利用、治理、保护等活动，是一种以自然界为对象的社会化协作劳动，是人类与自然界的直接结合。由于自然资源系统和生态系统是有机整体，有其自身的发展变化规律，因此任何开发利用都必须遵循这一自然规律，否则必然要受到自然界的惩罚和报复。国土资源管理的社会属性，是由社会生产关系所决定的，也就是说在不同的社会制度、经济发展状况、科学技术水平和不同的社会文化背景下，国土资源管理的原则、具体政策、管理方式和内容是有所差异的。

(二) 国土资源管理的演进

随着人口增长、经济发展和全球工业化的突飞猛进，社会化大生产较之农业生产对资源开发利用的强度有了质的飞跃。人均资源占有量日益减少，人口、资源、环境的矛盾日趋尖锐。为使人类与资源、环境的关系趋向和谐，确保经济和社会稳定、持久

的发展，加强对国土资源开发、利用与治理、保护的管理，逐渐成为各国政府和社会公众的共识。

西方经济发达国家的国土资源管理起步较早。欧洲产业革命以后，英国人霍华德（Ebenezer Howard）就提出了“城市应与乡村相结合的思想”，开始了区域规划的萌芽。美国在 30 年代开始对田纳西河流域的综合开发和整治，把防洪、发电、航运及治穷致富等目标有机结合起来，全面规划、统一协调，大大改观了该流域的总体面貌。二次大战以后，西方经济发达国家的国土资源管理进入了一个全面发展的阶段。日本自 1962 年起实施《全国综合开发计划》（简称《一全综》），该计划的基本课题是促进地区间的平衡发展，提出在全国建立 15 个新产业城市地区和 6 个特别备整地带。1969 年起实施《新全国综合开发计划》（简称《二全综》），该计划的基本课题是把国土开发的地域向全部国土扩展，实现全面均衡化的目标。1979 年日本政府公布了（第三次全国综合开发计划）（简称《三全综》），该计划的重点是改善生态环境和提高人民生活质量，把经济开发转向落后地区和城镇。1987 年日本内阁会议通过了《四全综》，该计划的基本目标是建设多极分散型城市和使各城市圈形成网络。美国政府更是加强了自然资源的利用、治理、环境保护及资源考察。1970 年国会通过了《国家环境政策法》，要求重大项目动工前必须进行环境影响评价。1972 年又通过了《美国联邦防止水污染修正法）和《水土资源保持法》等等，并利用资源卫星技术对国土资源进行了详细的考察。原联邦德国在 1965 年通过了《联邦国土整治法》，提出了要充分注意各地区的自然特点，开发各地区经济、社会、文化潜力，以便在全国范围内更好地发挥各地区资源的总体优势。前苏联的国土工作是在全国经济区划的基础上开展国土规划。规划的主要内容是资源开发、工业布局、城镇居民点和各项大型公用工程的建设等综合规划。近年来，欧美各国的国土资

源管理更加注重人口、资源、环境与经济的协调发展，在管理方法上大量采用现代信息技术、模拟模型技术以及系统工程分析法，极大增强了国土资源管理的科学性，提高了国土资源的开发、利用效率。

我国的国土开发整治活动，已有上千年的历史。战国时期的都江堰工程，始于春秋而通航于隋、元的京杭大运河，明清对东北地区的开发等等，都说明我国的国土资源管理曾取得过辉煌的成就。建国以来，我国大规模的国土资源开发、整治与管理工得以全面展开。50年代开展了国土资源考察，在中国科学院的组织下，先后对西藏、新疆、黑龙江流域、汉江流域、黄河中游、云南、海南岛以及亚热带山地等地区进行了大型综合考察；农业、林业、水电、地矿、交通等部门和各省区也对国土资源进行了大量调查研究工作。1956年中国科学院成立了自然区划委员会，对各类自然资源进行了区划研究。60年代我国的农业区划工作受到重视，各省区普遍成立了农业区划委员会，并开展了省级农业区划工作，在治山、治水、治沙等方面做了大量工作。80年代我国的国土资源管理进入了一个新阶段，1981年国务院批转了国家建设委员会《关于开展国土整治工作的报告》，并在国家建设委员会和国家计划委员会分别设置了国土局，随后各市也设立了相应的机构。这一时期，组织了国土资源的综合考察和国土资料的整理工作，对西双版纳、南方山地、海涂资源、洞庭湖平原、鄱阳湖平原、黄河三角洲、柴达木盆地、呼伦贝尔草原、科尔沁草原等十多个地区的国土资源进行考察并整编了《中国国土资源概况》。1985年国务院批准了国家计划委员会关于编制《全国国土总体规划纲要》的报告，随后各省也相继进行了国土规划。值得指出的是，建国以来，尽管我国国土资源的管理取得了显著成效，然而，我国国土资源的管理模式和运行机制是在计划经济体制和产品经济的条件下形成的，管理部门多而分散，

对资源难以统筹规划，更难做到对资源进行合理、有效的开发、利用和保护，造成了资源的危机和重点资源区域的经济危机，即所谓的资源业的“两危”。

随着我国社会主义市场经济体制的确立和发展，原有的国土资源的管理模式和运行机制已越来越不适应经济建设和社会发展对国土资源按照资源的整体性、关联性和相似性等客观属性进行管理的要求，国土资源管理体制的改革势在必行。适应这种要求，1998年在国务院机构改革中，借鉴国外自然资源管理体制的成功做法，对我国国土资源管理体制进行了重大变革，在原地质矿产部、国家土地管理局、国家海洋局和国家测绘局的基础上成立了国土资源部。新成立的国土资源部的主要职能是土地资源、矿产资源、海洋资源等自然资源的规划、管理、保护与合理利用。这次我国国土资源管理体制的调整意义十分深远，它将使我国的国土资源管理从分散走向相对集中，并将初步实现我国国土资源从地面到地下、从陆地到海洋的统一管理，国土资源作为一个整体，将得到全面、综合的管理，这对于提高国土资源的管理水平必将起到重要作用。当然，我国目前的国土资源管理体制还带有一定的过渡性质，国土资源的集中统一管理尚未完全真正实现。随着我国社会经济的进一步发展和改革的深入，我国国土资源管理体制将逐步理顺，管理手段将更加科学。

（三）我国国土资源管理中存在的主要问题

1. 产权模糊

三权（所有权、行政权、经营权）混淆，以行政权、经营权管理代替所有权管理，国家所有权受到条块的多元分割，国家作为国有资产所有者的地位模糊，产权虚置或弱化，各种产权关系缺乏明确的界定，各个利益主体之间的经济关系缺乏协调，造成利益纠纷迭起。企业既是自然资源的经营者，又是所有者和管理者。国家一级管理自然资源的专业部委涉及到综合、工业部门和

各类经营开发自然资源的公司。这种管理体制使本来具有整体性的自然资源被多元分割，而且各部门之间的职能交叉，使任何一项自然资源管理办法的制定、出台和实施都困难重重。为了协调各职能部门、综合部门和工业部门之间的关系，消耗了巨大的精力。出台后的管理办法不是按照客观规律和经济规律制定的，而往往是各部门之间协调的结果，这样不但一些旧的问题不能很好地解决，往往又形成了一些新的问题。

2. 自然资源利益分配机制不健全

各资源利用单位大都重视开采和利用，缺乏保护意识，认为资源保护不是本单位、本部门的事，造成乱开乱挖矿产资源，水土流失严重。据 1992 年统计，我国水土流失严重的面积有近 200 万平方公里，但每年投入水土保持的资金仅有 3 000 万元。我国自然资源比较丰富的地区，往往是经济比较贫困的地区，自然资源所在地的资源优势反而成了该地区的包袱。如云南矿产资源的潜在价值有 5 万亿元人民币，但 1991 年的地矿产值只有 66 亿元，工业总产值也只有 280 亿元，只相当于广东两个县的产值。^①

3. 对自然资源的价值缺乏应有的认识

由于没有市场机制下健全的资源价格体系，资源价格严重扭曲，导致“产品高价，原料低价，资源无价”的不合理现象，以牺牲资源换取经济上的“高效率”。矿产资源的无偿使用，促使采富弃贫、采厚丢薄等浪费资源的现象大量发生。土地资源的无价诱发了挖土烧砖，而煤矸石、粉煤灰和矿渣却因价格稍高而堆积如山，既污染了环境又占用了大量土地。水费标准过低是造成工、农业生产和生活用水浪费的主要原因。

钱阔、陈绍志主编：《自然资源资产化管理》，24~25 页，北京，经济管理出版社，1996。

4. 自然资源管理机制不适应现阶段形势的要求

国家每年投入自然资源业的资金数量很大，但由于管理运行机制未相应转变，使得自然资源业未形成独立产业，仍然是工业部门的附属物，不能形成良性循环，使得自然资源综合利用效果很差。如建国以来国家对水利工程投资近 2 000 亿元人民币，对地质勘探的投资大约有 4 000 亿元人民币，对林业、土地、海洋的投资也十分巨大，如此巨大的投资并未完全转变为国有资产，而是变成了部门、单位和个人的财富。我国的矿产开发回收率仅为 30%~50% 比国外低 10%~30%；木材的综合利用率仅有 30%~40%。^① 自然资源业的科技投入很少，自然资源替代品的研究和开发几乎等于零，节约使用自然资源的制度推行乏力。

第二节 加强国土资源管理的意义和作用

一、经济、社会可持续发展与国土资源管理

人口、资源、环境是当今世界共同面临的三大问题，加强国土资源管理是一项重要的基础性战略性工作，是事关全国大局和中华民族子孙后代的大问题。面对我国人口众多、资源相对紧缺、浪费严重以及我国正处在经济迅速发展和资源需求量日益增加的情况，我国必须建立节约型国民经济体系，要实行开源与节流相结合，依靠科技进步实现经济社会的可持续发展。另一方面，我国自然资源开发利用秩序混乱，自然资源利用效率低下，生态环境恶化，归根结底，是由于缺乏一个能够有效进行自我调节、自我约束的运行机制和管理手段。可持续发展要求打破传统的条块分割、信息闭塞的局面，加强国土资源的管理，建立一个

钱阔、陈绍志主编：《自然资源资产化管理》，24~25页，北京，经济管理出版社，1996。

综合、高效、有力的调控管理体制。

二、建立社会主义市场经济体系与国土资源管理

社会经济发展有其自身的规律，它要求一切社会经济活动与其配套、协调发展。自然资源业，作为商品生产的基础产业，也必须适应这种发展的要求，在社会主义市场经济的框架下，构筑全新的国土资源管理体制，实现国土资源管理由单一行政、技术手段向法制、行政、经济和技术手段综合管理的转变；实现国土资源管理由单一资源化管理向资源管理与资产化管理相结合转变；实现国土资源管理由注重开发、利用向开发、利用与治理、保护并重转变；实现国土资源管理由粗放型向适应国民经济协调、持续、稳定发展的集约型转变。

第三节 国土资源管理的基本原则和主要内容

一、国土资源管理的基本原则

国土资源管理的原则是指为实现国土资源管理的目的而进行的开发、利用、治理、保护等活动的行为规范，是国土资源管理活动的基本依据，也是每一个管理者运用各种管理手段和方法时应遵循的准则。具体地说，国土资源管理的基本原则有：

（一）管理职能划分原则

国土资源部对国有自然资源负有开发监督、合理利用和保护的责任，有依法维护国家对国有自然资源权益的职责。市场经济的发展迫切需要一个拥有较高权威、具有法律授权和专业技术管理能力的自然资源综合管理部门统一行使所有权管理，只有这样才能真正实现统筹规划自然资源的开发利用，才能实现国家的宏观调控。在传统体制下，政府各个产业部门把行政职能和所有权职能集于一身，以行政职能代替所有者的职能，从而淡化了对所有权的管理。因此，加强国土资源的管理，首先就要使自然资源

的所有者职能从行政职能中分离出来，独立起来，使之成为一种和行政管理职能不同的、独立于行政管理职能之外的，并且和行政管理职能并立的职能。

（二）分类指导原则

由于国土资源是由土地资源、气候资源、水资源、生物资源、矿藏资源、海洋资源等组成的庞大而复杂的系统，在这个系统中，各类资源具有不同的特点，表现出各自不同的形成和变化规律，其作用方式及对人类社会的影响也是不同的。因此，在国土资源的管理上必然要求按照不同资源的特点和性质实行分类指导，只有这样，国土资源的管理才能落到实处，国土资源的管理政策才能做到有的放矢，国土资源的管理措施和手段才能行之有效。

（三）资源化管理与资产化管理并重原则

国土资源的资产和资源两重性要求在实施国土资源管理时，必须贯彻资源化管理与资产化管理并重的原则。所谓国土资源的资源化管理，是指从国土资源作为国民经济和社会发展的源泉和潜力的角度对国土资源实施的管理。国土资源的资源化管理更侧重于国土资源物质的勘察、开发、利用、治理、保护。国土资源的资产化管理有三重含义：（1）指国土资源作为生产要素，在投入产出过程中的管理；（2）指国土资源作为一项财产，实施的产权、产籍管理；（3）指国土资源作为一种资产，其所有者和使用者在占有和开发、利用国土资源的过程中，其权益应在经济上得以实现。国土资源的资产化管理更侧重于国土资源权属和价值的管理。国土资源的资源化管理与资产化管理是国土资源管理的两个重要方面，缺一不可。

（四）整体协调原则

国土资源管理体制要有利于合理协调中央和地方、不同所有制企业等利益主体的利益关系，有利于自然资源的优化配置和自

然资源的整体开发、合理利用，把自然资源优势真正转化为经济优势，促进国家和地方经济的发展。另一方面，尽管我国的国土资源管理已开始从分散走向相对集中，但国土资源作为一个整体，尚未实现全面、综合的集中统一管理。因此，国土资源的管理还应有利于各资源管理部门之间的相互协调，在统一规划、分类管理的基础上实现国土资源从地面到地下、从陆地到海洋的统一管理，使国土资源整体的开发、利用、治理、保护得到全面协调的发展，从而全面推进社会经济的可持续发展。

二、国土资源管理的目标和主要内容

（一）国土资源管理的目标

按照国务院机构调整对国土资源管理的要求，当前乃至今后一个时期内我国国土资源管理的目标是根据党和国家的路线、方针和政策，依据有关法律、法规，搞好国土资源的宏观调控；依靠科技进步，加强国土资源的调查、评价、规划和管理，提高国土资源合理开发和利用水平；加大国土资源的保护力度；维护国土资源所有者和使用者合法权益；充分发挥国土资源的经济、生态和社会效益，为促进我国经济可持续发展和社会全面进步作出重要贡献。

（二）国土资源管理的主要内容

国土资源管理的主要内容包括：制定国土资源的开发、利用、治理和保护政策；建设国土资源的开发、利用、治理和保护的法制环境；编制国土资源的利用与开发规划；运用多种手段（法律的、经济的、技术的、行政的）强化国土资源管理。

国土资源管理是一项复杂的系统工程，其各项内容之间存在着有机的联系。其中：国土资源状况调查与评价是国土资源管理的基础；国土资源的利用与开发规划是国土资源管理的龙头；国土资源的开发、利用、治理和保护是国土资源管理的核心；国土资源的政策制定、法制建设和科学技术是国土资源管理的保障。