



# 从财产法的角度谈国土资源管理

中国社会科学院法学所研究员 孙宪忠



土地是一个大的概念,包括地上、地下的资源,是不动产的概念。国土是从国家领土讲,但国土资源部不管所有的国土资源。在市场经济条件下,国土资源的使用要实现市场化、资产化,要以资产管理方式对国土资源进行管理。

如何保证国土资源的安全利用,也必然涉及领土的利用。从法律的角度讲,不动产包括土

地及建筑物、土地的定着物以及土地的所有物(包括矿产)。不动产法强调登记制度,不动产物权的设立、变更、移转均应登记,而且这些法律行为从登记时即产生效力。实事求是地说,与国外不动产法的基本制度相比较,我国的不动产法,不论是它的宏观体系的设计还是它的具体制度的建设,都还处于发展的初级阶段。在国土资源的管理上,适应市场经济的需要和依法治国的需要,借鉴国外的经验,要对国土资源实行统一的登记,一是统一法律依据;二是统一登记机关;三是统一登记程序;四是统一登记效力;五是统一权属证书。

从广义的角度讲,国土资源包括自然资源和人文资源,具体可以分为六大类,即土地、矿产、水、森林、草原和气候。国土资源部的职能是对土地、海洋和矿产资源进行统一管理,其业务职能

尚未包括国土资源的全部。而国土资源的各个组成部分相互联系、相互影响,是个复杂的统一体。国土资源部肩负着统筹管理国家资源的重任,要作的事情还有很多很多。在确定我国不动产法的基本制度时,应当正确把握我国的不动产国情,并将此作为制定不动产法的最基本的出发点。这种不动产国情,应当说有两点:一是我国目前还仍然是农业国家和农民国家,因此耕地的保护应当作为我国的不动产法制的原则,并应当建立相应的制度来实现这一原则;二是在我国土地公有制不可改变的前提下,应当将土地的使用权作为不动产进入市场的基础,并根据市场经济的需要设计更为细致的而不是象现在这样粗糙的土地使用权制度。这些制度的建设,将是我国不动产法的基本制度发展最可能取得突破的方面。

如何同水资源、生物资源等自然资源的同级政府主管部门协调,才能实现真正意义的对自然资源的合理利用;怎样评价和掌握对土地资源、矿产资源、海洋资源等自然资源是否实现了合理利用等。这些问题的圆满解决要

求国土资源部门比国外同类部门付出更大的努力,发展资源科学技术,培养能掌握、应用资源科学技术的人才,去履行国土资源部门的职能。

根据上述资源科教工作对于解决如何实现资源可持续利

用问题的重要性,国土资源部门应当结合本部门的实际情况实施“科教兴国”战略,把加强资源科教工作作为实现本部门工作目标的一项基础措施,切实抓好。