



数据加载失败，请稍后重试！

世界各国国土资源与产业管理系列丛书

SHIJIE GEGUO GUOTU ZIYUAN YU CHANYE GUANLI XILIECONGSHU

加拿大
(Canada)

俄罗斯
(Russia)

美国
(America)

澳大利亚
(Australia)

英国
(England)

委内瑞拉
(Venezuela)

南非
(South Africa)

日本
(Japan)

……

ISBN 978-7-116-05100-3



9 787116 051003 >

定价：38.00元

美国国土资源与产业管理

何金祥 李 茂 编著

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

内 容 提 要

本书系统介绍了美国国土资源管理的状况,包括矿产资源和矿业管理及土地资源管理的现状、管理体制、机构、相关法律、税收政策等,并介绍了美国未来国土资源管理的走向及提高行政管理效率的主要措施。

本书可供从事国土资源管理、研究和开发的人士以及对美国感兴趣的一般读者阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

美国国土资源与产业管理/何金祥,李茂编著. —北京:地质出版社,2007.4

ISBN 978-7-116-05100-3

I. 美... II. ①何... ②李... III. 国土资源-资源管理-研究-美国 IV. F171.299

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第004905号

责任编辑:孙亚芸

责任校对:李 玫

出版发行:地质出版社

社址邮编:北京海淀区学院路31号,100083

电 话:(010) 82324508(邮购部);(010) 82324569(编辑室)

网 址:<http://www.gph.com.cn>

电子邮箱:zbs@gph.com.cn

传 真:(010) 82310759

印 刷:北京北林印刷厂

开 本:787 mm×960 mm $\frac{1}{16}$

印 张:15

字 数:365千字

印 数:1—1200册

版 次:2007年4月北京第1版·第1次印刷

定 价:38.00元

书 号:ISBN 978-7-116-05100-3

审 图 号:GS(2006)1615号

(凡购买地质出版社的图书,如有缺页、倒页、脱页者,本社出版处负责调换)

世界各国国土资源与产业管理系列丛书

编 委 会

主 任：王广华

副主任：贾跃明 孙宝亮

编 委：（以姓氏笔画为序）

邓国平	白星璧	吕国平	仲伟志	刘树臣
李树枝	吴海洋	吴智慧	张丽君	张新安
陈丽萍	杨 璐	杨学军	赵 龙	赵久田
柳 源	黄鹤图	曹新元	潘文灿	

总 编：曹新元

副总编：陈丽萍 张丽君 宋国明

编著者：（以姓氏笔画为序）

丁晓红	王 威	付庆云	兰 月	刘 伟
刘新卫	刘燕平	李 茂	何金祥	宋国明
张丽君	张秋明	陈丽萍	姜 雅	徐曙光
郭忠兰	曹新元			

序

20 世纪改革开放以来，我国经济快速发展，特别是进入“十五”后，工业化、城镇化步伐明显加快，对国土资源的需求强劲，同时，土地、矿产等资源对经济社会发展的约束作用也日益凸显。土地资源形势异常紧张，供需矛盾十分尖锐。我国人均耕地本不足世界平均水平的 $1/2$ ，而耕地减少过多的势头仍未得到根本遏制。1998 年底到 2004 年的 6 年间，我国耕地减少了 1.1 亿亩，接近全国耕地保有总量的 6%。工业发展和住宅建设用地的旺盛需求不断侵蚀着本已短缺的耕地，国家粮食安全受到严重威胁。土地退化严重，截至 2004 年底，全国荒漠化土地为 263.6 万平方公里，占国土面积的 27.5%，沙化土地面积为 174.0 万平方公里，占国土面积的 18.1%；当前因采矿破坏土地面积累计达 8790 万亩，破坏耕地约 2355 万亩。土地污染也成为全社会关注的严峻问题，目前，全国受工业“三废”和农药污染的土地已达耕地总面积的 $1/5$ 。

矿产资源形势同样令人担忧，资源短缺已成为经济发展的“硬”约束。由于矿产勘查能力不足，一些重要矿产资源储量增长长期低于产量增长，铁、锰、铜、锌、钨等重要矿产查明资源储量逐年下降，资源对经济社会发展的支撑能力不断削弱。关乎国计民生的大宗矿产资源，石油、铁、锰、铬、铜、铝、钾盐等大宗支柱性矿产供需缺口持续扩大，对外依赖程度越来越高。2004 年石油、铁矿石、铜的对外依存度分别高达

45%、55%和70%。更令人忧虑的是，矿产资源利用粗放，效率低下，浪费破坏严重。在开发方面，总体上，我国查明矿产资源储量只有一半左右得到开发利用，而在这一半已开发资源中又只有不到1/3可以采出。约有2/3具有共生、伴生有用组分的矿山未开展综合利用，已综合回收的矿山，资源综合利用率仅为20%；尾矿利用仅达10%。在资源消费方面，2003年我国已经是煤炭、钢铁、铜的世界第一消费大国和继美国之后的石油、电力第二消费大国，其中仅水泥、钢铁、煤炭的消耗就占世界总消耗量的55%、26%和30%，而GDP还不到世界总量的4%。

针对国土资源运行状况与社会经济发展还不很协调的严峻形势，党中央和国务院高度重视，采取了一系列重大举措。世纪之交，中央提出了“走出去”战略，充分利用国内国外“两个市场、两种资源”。2000年，中央人口资源环境座谈会提出在全国实行最严格的资源管理制度，坚持“在保护中开发，在开发中保护”的总原则。党的“十六大”强调坚持实施可持续发展战略，走新型工业化道路，合理开发和节约使用各种自然资源。党的十六届三中全会提出以全面、协调、可持续发展为基本内容的科学发展观，要求实现人与自然和谐发展，处理好经济建设与资源利用的关系，摒弃以大量消耗资源、牺牲环境为代价的发展模式。

在党的十六届五中全会上，国土资源保护和合理利用工作得到了前所未有的重视。中央将“资源利用效率显著提高，单位国内生产总值能源消耗比‘十五’期末降低20%左右”作为“十一五”时期的经济社会发展主要目标之一；提出“把节约资源作为基本国策，发展循环经济，保护生态环境，加快建设

资源节约型、环境友好型社会，促进经济发展与人口、资源、环境相协调”。强调“矿产开发，要加强重要矿产资源的地质勘查，增加资源地质储量，规范开发秩序，实行合理开采和综合利用，健全资源有偿使用制度，推进资源开发和利用技术的国际合作”。“按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则，积极稳妥地推进城镇化”。提出实施互利共赢的开放战略，在扩大对外开放中，切实维护国家经济安全。

为贯彻中央重大战略举措，针对国土资源工作面临的严峻形势，国务院采取了一系列重大措施，先后下发了《关于深化改革严格土地管理的决定》、《关于全面整顿和规范矿产资源开发秩序的通知》、《关于加强地质工作的决定》、《关于加强土地调控有关问题的通知》等重要文件，强调落实科学发展观，坚持最严格的资源管理制度，推进国土资源事业改革和发展，促进资源集约、节约利用，保障社会经济可持续发展。同时，国务院还将国土资源部定位为宏观管理部门，赋予了参与宏观调控的重要职能。

国土资源部认真贯彻落实党中央、国务院的重大部署，全面落实科学发展观，坚持保护资源的基本国策，重新思考职能定位，发挥国土资源规划、计划、政策、信息在宏观调控中的作用，积极参与宏观调控，采取切实行动，促进国土资源集约、节约利用。在土地管理方面，全面贯彻落实《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》和《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》，采取更严格的管理措施，继续深化土地市场治理整顿；强化土地利用规划修编和实施管理；继续实行从严从紧的建设用地供应政策；切实保护基本农田；大力推进节约和集约用地；规范发展土地市场；不断强化土地产权管理和基础业

务建设。在矿产资源管理方面，以整顿和规范矿产资源开发秩序为重点，促进矿产资源规划、管理、保护和合理利用水平不断提高。全面开展整顿和规范矿产资源开发秩序工作，进一步严格规范矿业权审批和矿产资源规划实施；强化矿业权市场监管；进一步加强矿产勘查开发的监督管理；大力推进矿产资源调查评价和勘查开发的国际合作；制定实施鼓励矿产资源勘查开发的政策措施。

国土资源部信息中心是国土资源部的直属事业单位，为政府部门提供决策和管理支持，向社会提供公益服务是我们的主要职能之一。面对复杂、严峻的国土资源形势和国土资源管理的巨大需求，我们以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，树立和落实以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观，紧密围绕国土资源管理的中心工作，在大力推进国土资源信息化建设的同时，还就国土资源领域出现和存在的难点、热点和重点问题，积极主动开展信息研究和信息服务工作，及时为国土资源决策出谋划策，提供科学依据。目前，我们建立了基本成熟的国内外国土资源、环境与地学信息分析研究的体系，形成了一支在国土资源战略与政策研究、国内外比较研究、资源形势分析和中长期预测研究等方面有较强能力的队伍。

在为政府管理提供支持和为社会提供服务的信息研究时，一方面，我们加强对国内资源形势、资源战略、资源管理方面的研究，完成了众多重大专题研究，如资源管理与产业管理关系研究、资源保证程度论证、资源可供性分析、矿产资源全球化战略研究等；高质量地编制了国土资源年度系列出版物，如《国土资源综合统计年报》、《中国矿产资源年报》、《中国国土资源安全状况分析报告》、《中国国土资源可持续发展研究报

告》、《国土资源形势分析报告》等。这些工作和成果得到了政府和社会的高度关注。另一方面，我们继续发挥传统情报研究的优势，或原汁原味地翻译出版和发表国际权威著作和论文，如美国兰德公司的《中国寻求能源安全》、林肯土地政策研究所的《土地市场监控与城市理性发展》等，或加强对外国国土资源信息的收集、整理、加工、研究，形成不同系列的专题报告、出版物，如《非洲矿业投资环境》、《国外不动产税收制度研究》等。我们正在编制出版的《世界各国国土资源与产业管理系列丛书》也是其中一项十分重要的工作，目的就是为全社会贯彻党中央提出的充分利用国内外两种资源、两个市场的方针，实施互利共赢的开放战略的重大举措提供信息服务。

实际上，早在国土资源部信息中心成立以前，原中国地质矿产信息研究院就开展了类似的工作，编制出版了《各国地矿概要》，在我国地矿行业对外开放、引进吸收国外先进经验方面发挥了重要作用。随着国土资源部的成立，本部门的职能有较大改变，所管理资源种类除矿产资源外，还包括土地资源和海洋资源。显然，《各国地矿概要》已不能完全满足国土资源管理的需要，有些情况也发生了重大变化，亟需编制一套反映世界各国国土资源领域全貌的丛书，以期在借鉴外国国土资源先进管理经验、了解掌握世界国土资源形势、进行资源领域合作、缓解国内资源供应不足方面提供支持。

《世界各国国土资源与产业管理系列丛书》力图从不同角度、三个层面，为政府和社会提供服务。一是，尽量详尽介绍各国国土资源，特别是矿产资源及其分布，国土资源产业、资源供需、市场与贸易等状况，主要为我国企业“走出去”提供目标国资源背景。二是，系统跟踪调研各国国土资源法律法规、

管理体制与机制、产业政策等内容，归纳总结其优与劣、经验与教训，主要为我国国土资源管理体制与机制、法律法规、资源政策等的建立和完善提供决策参考，以促进集约、节约利用国土资源。三是，总结分析我国与各国间国土资源的互补性、政治、外交等方面的共融性，以及以往合作交流的基本情况，为开展进一步交流合作提供借鉴。

经精心策划，充分准备，《世界各国国土资源与产业管理系列丛书》开始陆续与大家见面了。本丛书涉及面较广，内容丰富，受编著者水平和时间所限，不当甚至谬误之处在所难免，恳请各位读者不吝指正，以利提高我们信息研究与服务的能力和水平。

王广华

2006 年 11 月 25 日

前 言

国土资源是指一个主权国家管辖范围内一切自然资源的总称，包括土地资源、矿产资源、能源资源（严格地说，能源资源也属矿产资源的一部分）、水资源、森林资源、草场资源、海洋资源、生物资源等。国土资源（自然资源）及产业管理，是指国土资源行政主管部门依据宪法、法律和有关法规规章对土地、矿产、能源、水、海洋、森林等自然资源在开发、生产、利用和保护等过程中所进行的管理、监督和协调作用。它带有法律上的强制性和行政上的指导性、协调性与服务性。有效的国土资源及产业管理事关国家经济发展的大局，是可持续经济发展的重要基础。

美国是世界上重要的国土资源（自然资源）大国，土地辽阔，矿产资源、水资源和森林资源等自然资源丰富。同时，美国也是世界上重要的矿产品生产大国和消费大国，其石油、煤炭、天然气、铜、钼、铝、铅、石膏、硅藻土、高岭土等生产和消费均在世界上占有重要地位。与我国一样，美国是影响世界矿产品市场供与销的主要国家之一。

美国所面临的问题，与中国相比，既有相同的一面也有不同的一面。如中美两国都是自然资源大国，两国都面临较严重的矿产品短缺问题，两国都是能源消费大国等。但是，美国是发达国家，是世界经济奇迹的创造者，其在多年的市场经济管理与实践过程中，在自然资源管理与产业管理上（方面）已积

累了许多较为成熟的经验，一直是我们的重点。为了对美国的国土资源（自然资源）与产业的发展状况以及管理政策、管理方式、法律法规、未来走向等问题有更全面、更系统的了解，更新、丰富和完善我们对美国自然资源管理与产业管理的认识，为我国国土资源与产业管理提供更好的借鉴和参考，我们在以往工作和前人研究工作的基础上，对美国的自然资源管理和产业管理进行了新一轮的研究与分析。

本次工作，我们着重研究美国的矿产资源与矿业和土地资源管理两个主要方面，因为矿产资源与矿业和土地资源既是我国目前关注的重点，也是美国自然资源与产业管理中研究讨论最多的问题。我们试图集中精力，研究好这两个方面的问题。在研究目标和研究方法上，我们试图扩展和深化过去的工作，在可得资料内，通过对目标问题的追根溯源，寻求对美国重要管理政策、相关法律、管理程序和措施等的演变过程有较为深入的了解和掌握，并试图了解其背景状况；在横向上，特别是在矿产资源和矿业领域，我们试图通过扩展讨论范围，来达到尽可能全面的目的，做到既兼顾深度也照顾广度。我们也试图秉承“有所为有所不为”的原则，对自然资源（矿产资源）管理中的若干重要问题如地质调查等只作简要讨论，以突出重点。此外，我们还试图对美国未来的自然资源管理和产业管理的走向作些必要的分析、归纳和讨论，以供进一步研究时参考。

实事求是地说，管理是个十分复杂的问题，许多管理的细节不是一时就能了解和把握的。在目前条件下，我们仍然只能主要根据美国政府的官方网站资料，及其他辅助性的资料来源，通过耐心细致的分析和工作，寻求对美国国土资源管理和产业管理尽可能做最接近事实的了解和把握。

本书第一、二、四、五章由何金祥编写，第三章由李茂编写。书稿完成后，国土资源部信息中心邀请了9名专家对书稿内容进行了热烈研讨，各位专家均提出了宝贵意见，特别是信息中心原副主任吴传璧研究员，对书稿进行了十分认真的审阅，并对书稿的完善提出了具体修改意见，作者在此深表谢意！

由于作者水平有限，书中错误和不当之处在所难免，恳请广大读者给予批评、指正。

作 者

2007 年 1 月

目 次

序

前 言

第一章 美国国土资源的管理概况	(1)
第一节 基本状况	(1)
第二节 政治与国家体制	(2)
第三节 国土资源管理体制与基本制度	(2)
第四节 国土资源管理的一般特点	(6)
第二章 美国矿产资源和矿业管理	(8)
第一节 地质与地质调查概况	(8)
第二节 主要矿产资源	(18)
第三节 矿业与主要矿产品的生产和消费	(24)
第四节 矿产品贸易	(44)
第五节 主要矿产品对外依存度	(63)
第六节 矿产资源与矿业管理体系、主要矿产资源管理机构 及其基本运行机制	(69)
第七节 主要管理机构的预算安排	(86)
第八节 相关组织和协会的作用	(100)
第九节 内政部和能源部战略规划	(104)

第十节 矿产资源与矿业管理的主要法律法规	(120)
第十一节 矿产资源和矿业管理的若干程序性规定	(129)
第十二节 矿产资源与矿业管理的基本政策	(140)
第三章 美国土地资源管理	(164)
第一节 土地利用概况	(164)
第二节 土地管理体制	(177)
第三节 土地管理的基本法律	(186)
第四节 土地用途管制	(187)
第五节 农地保护	(190)
第六节 土地征用制度	(194)
第七节 土地利用规划	(196)
第八节 土地交易	(198)
第四章 美国未来国土资源管理的走向	(201)
第一节 以公民为中心、以服务为中心的公民参与型 管理	(201)
第二节 把资源保护及利用融汇在全面的协商、合作、沟通 之中的合作沟通型管理	(202)
第三节 目标实现途径的科技主导型管理	(203)
第四节 政府主导高风险领域投资的风险型管理	(204)
第五节 进一步突出环境与生态保护目标的环境保护与生态型 管理	(205)
第六节 大力倡导发展循环经济的资源节约与环境友好型 管理	(206)
第七节 确保国家能源安全的安全防范型管理	(207)

第八节	强化发展可再生能源和新能源的新能源战略型 管理	(207)
第九节	全面着眼于全球市场和全球竞争的全球一体化型 管理	(210)
第五章	美国 21 世纪初改进自然资源行政管理的若干 主要措施	(212)
第一节	E - 政府	(212)
第二节	优化机构设置	(213)
第三节	优化拨款机制与项目安排	(214)
第四节	优化管理体制	(215)
第五节	规划人才需求	(216)
第六节	优化岗位或项目用人机制	(217)
	主要参考文献及资料	(218)