

国土资源部信息中心成果



◎ 世界各国国土资源与产业管理系列丛书

哈萨克斯坦

国土资源与产业管理

KAZAKHSTAN



刘燕平 编著

HASAKESITAN
GUOTU
ZIYUAN
YU
CHANYE
GUANLI

地质出版社

◎世界各国国土资源与产业管理系列丛书

哈萨克斯坦国土资源 与产业管理

刘燕平 编著

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

内 容 提 要

本书系统介绍了哈萨克斯坦国土资源的状况,包括矿产、土地、海洋、水和森林等的资源现状、管理机构、相关法律法规等,并阐述了中哈两国在资源领域的合作前景及可能存在的问题。

本书可供从事国土资源管理、研究和开发的人士以及对哈萨克斯坦感兴趣的一般读者阅读参考。

图书在版编目 (CIP) 数据

哈萨克斯坦国土资源与产业管理/刘燕平编著. —北京:
地质出版社, 2009. 1

ISBN 978-7-116-05834-7

I. 哈... II. 刘... III. 国土资源—资源管理—研
究—哈萨克斯坦 IV. F136.199

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 140478 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: 787mm×960mm $\frac{1}{16}$

印 张: 17.25

字 数: 307 千字

印 数: 1—1300 册

版 次: 2009 年 1 月北京第 1 版·第 1 次印刷

定 价: 45.00 元

书 号: ISBN 978-7-116-05834-7

审 图 号: GS (2007) 1711 号

(如对本书有建议或意见, 敬请致电本社; 如本书有印装问题, 本社负责调换)

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%；当前因采矿破坏的土地面积累计达 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，或加强对国外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

哈萨克斯坦是世界上矿产资源丰富的国家之一，不仅矿产资源种类多，而且数量大，许多矿产，如铅、锌、金、银、铜、铀、磷、铬等，储量都位于世界前列，其次如锡、镍、钛、铁、石油等矿产在世界上也占有重要地位。全国目前已探明 3000 多处有经济价值的矿产地，其中有 815 处正在开采。但是哈萨克斯坦矿产资源的开采水平较低，除了铬铁矿外，几乎没有一种矿产开采量居世界前列。在目前开采的 39 种矿产中，油气、煤和铀等能源矿产在哈萨克斯坦占有重要地位，其次是铜、铅、锌等有色金属。由于哈萨克斯坦矿产资源丰富，但开发利用水平较低，从而成为引人注目的矿产开发潜力巨大的地区。

哈萨克斯坦是里海地区最大的油气生产国。国内正在开发的约有 80 个油气田。2005 年开采了 6200 万吨石油和凝析油、270 亿立方米天然气。1997 ~ 2005 年石油开采量增加近 1.5 倍，天然气开采量增加近 2.5 倍。除了哈萨克斯坦对油气工业的重视之外，外国公司的活动对开采量增长也起了重要的作用。

哈萨克斯坦于 1995 年 12 月 22 日颁布了《哈萨克斯坦共和国关于土地的总统令》，2003 年 6 月 20 日又颁布了比该总统令更完善和详细的《哈萨克斯坦共和国土地法典》。1996 年颁布、实施了《地下资源和地下资源利用法》。该法此后进行了多次修改和补充，其中最值得关注的是 2004 年底和 2005 年关于国家优先权方面的两次修改和补充。1995 年 6 月 28 日颁布、实施了

《关于石油法生效的哈萨克斯坦共和国总统令》（第 2350 号）。1999 年 8 月 11 日又颁布了对 1995 年颁布的具有石油法效力的总统令的修改案（第 467 号），并颁布实施了投资法等重要法律及制度。为了供有关部门参考，本书对这些法律和法规作了详细介绍。

前苏联对地质工作和矿产资源管理工作十分重视，曾建立了完整的地质矿产管理机制和规模宏大的地质矿产业。前苏联解体后，哈萨克斯坦成为独立国家，并部分继承了前苏联的地质矿产管理机构，及位于哈萨克斯坦境内的矿山。哈萨克斯坦十分重视地质矿产和矿业开发工作。目前哈萨克斯坦正在由计划经济转为市场经济，它的一些做法和改革措施对我国国土资源管理工作具有重要的借鉴意义。

哈萨克斯坦是中国的近邻，两国在资源和经济发展方面有很强的互补性。近年来，中哈两国保持着良好的合作关系。但是和这种形势不相适应的是，系统介绍哈萨克斯坦资源及地矿工作和管理方面的专著却相对缺乏。为了弥补这方面的不足，作者在多年资料积累、深入研究的基础上，于退休前完成了本书的编写工作，但愿本书对哈萨克斯坦矿产、土地、水资源及产业管理、税收政策、许可证发放、法律法规等方面的介绍，能为有关部门和研究哈萨克斯坦的专家学者提供有益的参考。

需要说明的一点是，紧邻我国新疆的阿尔泰地区是前苏联和现哈萨克斯坦重要的有色工业基地，矿产资源丰富，地质工作程度高，为了提供借鉴对比，本书专辟一章，介绍阿尔泰地区的地质特征和矿产资源。

为了提高本书质量，我们特别邀请了孙宝亮、李志坚、杨学军、王家枢、吴传璧、项仁杰、刘树臣、张新安、李树枝等领导和专家对本书进行了专项研讨，领导及专家在充分肯定的

基础上，也提出了很好的修改意见。本书作者根据领导和专家的意见进行了认真的修改和补充。在此谨向各位领导和专家表示衷心的感谢。

本书的编写和出版得到了国土资源部信息中心领导及老同志们的关心，尤其是项仁杰同志帮助查找了许多资料，并得到了信息中心管理与发展室全体同志的大力支持，特别是刘伟同志进行了大量的技术支持工作，在此特别表示感谢。

本书由于资料来源有限，时间较仓促，加之作者本人水平有限，错漏之处在所难免，敬请读者批评指正。

作 者

2008 年 12 月

目 次

序

前 言

第一章 哈萨克斯坦国家概况	(1)
第一节 人文地理	(1)
第二节 简史	(2)
第三节 政治体制	(3)
第四节 经济概况	(3)
第五节 中哈合作简况	(5)
第二章 哈萨克斯坦的地质和成矿特征	(6)
第一节 地质研究程度	(6)
第二节 地质和成矿特征	(6)
第三章 哈萨克斯坦的矿产资源	(15)
第一节 能源矿产	(16)
第二节 黑色金属矿产	(22)
第三节 有色金属矿产	(26)
第四节 贵金属矿产	(34)
第五节 非金属矿产	(35)

第四章 阿尔泰地区的地质特征和矿产资源	(38)
第一节 阿尔泰地区的地质成矿分区	(38)
第二节 阿尔泰地区的地质特征	(39)
第三节 阿尔泰地区的矿产资源	(44)
第五章 哈萨克斯坦的矿业开发	(53)
第一节 能源工业	(53)
第二节 黑色金属矿业	(59)
第三节 有色金属矿业	(61)
第四节 贵金属工业	(63)
第五节 非金属矿业	(63)
第六章 哈萨克斯坦的土地资源	(65)
第一节 土地资源	(65)
第二节 国家地籍管理	(67)
第三节 国家土地监控工作	(68)
第四节 土地整理	(69)
第五节 农业用地私有化面积的规定	(69)
第六节 土地制度的基础	(71)
第七节 土地改革的法律和科研保障	(73)
第八节 21 世纪土地改革的主要方向	(75)
第七章 哈萨克斯坦的水资源	(77)
第一节 水资源概况	(77)
第二节 地下水资源	(77)

第八章 哈萨克斯坦土地和矿产资源管理	(82)
第一节 土地资源的组织管理.....	(82)
第二节 矿产资源的组织管理.....	(84)
第三节 能源和矿产资源部 2005 年及 2006 年所做的工作	(87)
第九章 哈萨克斯坦自然资源管理方面的法律法规.....	(91)
第一节 土地管理方面的法律法规.....	(91)
第二节 矿产资源管理方面的法律法规.....	(92)
第三节 石油方面的法律法规.....	(94)
第四节 投资方面的法律法规.....	(96)
第十章 哈萨克斯坦的对外开放及哈中之间的合作.....	(98)
第一节 哈萨克斯坦的贸易投资环境.....	(98)
第二节 哈萨克斯坦的对外开放政策	(105)
第三节 矿业对外合作和吸引外资现状	(106)
第四节 中哈合作的现状、前景与问题	(108)
第五节 哈萨克斯坦的矿产品出口和中哈矿产品贸易	(112)
附件 1 哈萨克斯坦共和国能源和矿产资源部章程	(115)
附件 2 关于哈萨克斯坦共和国能源和矿产资源部地质和	
地下资源利用委员会的问题	(122)
附件 3 具有法律效力的哈萨克斯坦总统令“关于地下资源和	
地下资源利用”	(128)
附件 4 关于石油法生效的哈萨克斯坦共和国总统令	(156)
附件 5 就在哈萨克斯坦共和国进行地下资源利用工作和石油作	

业问题对哈萨克斯坦共和国一些法规的修改和补充 (2005 年 10 月 14 日第 79 号哈萨克斯坦共和国法律)	(187)
附件 6 就在哈萨克斯坦共和国进行地下资源利用和石油 作业问题对哈萨克斯坦共和国一些法规的修改 和补充 (2007 年 1 月 12 日第 226 号哈萨克斯坦 共和国法律)	(200)
附件 7 哈萨克斯坦共和国投资法	(207)
附件 8 哈萨克斯坦共和国关于土地的总统令	(215)
主要参考文献	(255)