

2000 年 中国国土资源报告

中华人民共和国国土资源部 编

地质出版社

2000 年

中国国土资源报告

中华人民共和国国土资源部 编

地质出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

2000 年中国国土资源报告/中华人民共和国国土资源部编. -北京:地质出版社, 2001. 12

ISBN 7-116-03510-9

I. 2... II. 中... III. 国土资源-调查报告-中国-2000 IV. F129.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 085256 号

责任编辑:何 蔓等

责任校对:田建茹

出版发行:地质出版社

社址邮编:北京海淀区学院路 29 号,100083

电 话:(010)82324508(邮购部);(010)82324580(编辑室)

网 址:<http://www.gph.com.cn>

电子邮箱:zbs@gph.com.cn

传 真:(010)82310759

印 刷:北京印刷学院实习工厂

开 本:787 × 1092 1/6

印 张:10.25

字 数:230 千字

印 数:1100 册

版 次:2001 年 12 月北京第一版·第一次印刷

定 价:40.00 元

ISBN 7-116-03510-9/F · 144

(凡购买地质出版社的图书,如有缺页、倒页、脱页者,本社发行处负责调换)

2000 年中国国土资源报告

编 委 会

编委会主任：鹿心社

副 主 任：潘文灿

编委会成员：

殷卫平	钟自然	贾中骥	邓国平
余浩科	姜义	曹新元	贾跃明
刘树臣	陈莹	邹晓云	孟旭光
贾文龙	犹瑾	周平根	窦淑荷
孙晓莉	齐亚彬	贺冰清	许坚
赵颂	单昌昊	刘容子	

编者说明

编制中国国土资源报告，是为了全面反映土地、矿产、海洋资源和地质环境状况，记录和宣传国土资源规划、管理、保护与合理利用等方面的进展，审议和评估可持续发展战略在国土资源领域的实施情况，为研究和制定 21 世纪初的国土资源可持续发展战略提供依据。

中国国土资源报告（2000 年）为年度报告。本报告包括 5 个部分，共 8 章。第一章为概述；第二、三、四、五章分别阐述了土地、矿产、海洋等自然资源的状况和形势，以及这些资源的调查评价、保护和合理利用的进展情况；第六章专门阐述了地质环境与地质灾害防治状况；第七章特别介绍了西部地区国土资源的有关资料；第八章介绍了在推动科技创新和信息化方面的努力和成效。本报告集中了若干专栏，可使读者更加全面地了解某些方面的进展或详细背景。

本报告由国土资源部规划司组织编写。参加编写的单位有中国地质调查局、国土资源部信息中心、中国土地勘测规划院、中国国土资源经济研究院、中国地质环境监测院。编制过程中，得到了国土资源部机关各司局的大力支持与配合。

在此，向参加编写和给予支持的单位，表示感谢。

《2000 年中国国土资源报告》编委会

2001 年 9 月 3 日

目 录

编者说明

围绕国家经济工作主要任务 切实履行好国土资源部职能 (代序)	(1)
第一章 概述	(3)
第二章 土地资源	(5)
第三章 矿产资源	(21)
第四章 海洋资源	(38)
第五章 国土资源大调查	(48)
第六章 地质环境与地质灾害防治	(60)
第七章 西部大开发	(67)
第八章 科技创新与信息化建设	(92)

专 栏

1. 中央人口资源环境工作座谈会召开	(4)
2. “可持续发展的中国小城镇”国际研讨会在京召开	(14)
3. 土地收购储备制度	(18)
4. 强化土地执法监察	(20)
5. 我国矿业权管理逐步走向正规	(35)
6. 推动矿业开发 参与国际竞争	(36)
7. 矿业权健康发展有法可依	(37)
8. 我国发现海上“大庆”	(38)
9. 中国有了一流海洋探测技术	(47)
10. 第31届国际地质大会	(50)
11. 国家专项	(58)
12. 天然气水合物	(59)
13. 百年矿区泛新绿	(65)
14. 发挥国土资源优势, 促进西部发展	(89)
15. 国土资源部西部大开发工作总结	(91)
16. 国土资源部积极开展对口援藏工作	(91)
17. 国土资源部“十五”期间科技工作部署	(94)

专 题

能源矿产..... (104)

矿产资源储备..... (113)

附 录

国土资源“十五”计划纲要 (120)

“十五”西部国土资源开发利用规划 (135)

“十五”国土资源生态建设和环境保护规划 (149)

围绕国家经济工作主要任务 切实履行好国土资源部职能（代序）

国土资源部部长 田凤山

（2001年3月3日）

对我国土地资源、矿产资源、海洋资源等自然资源进行调查、规划、管理、保护和合理利用，是国务院赋予国土资源部的神圣职责。国土资源部要紧紧围绕国家经济工作的主要任务，切实履行好职能。

一、对国土资源工作的几点认识

第一，国土资源工作具有特殊重要性。国土资源的保护和合理利用，是人类社会可持续发展的基础，是事关国家经济社会安全的大问题。

第二，我国国土资源目前面临着严峻的形势。我国国土资源人均占有量很低；国土资源开发利用粗放，资源浪费严重；国家实施扩大内需、投资拉动的政策，基础设施和重点项目建设需要占用耕地，小城镇建设发展需要占用耕地，农业结构调整、生态退耕也需要占用耕地，经济建设对土地的需求急剧增长。

第三，我国国土资源工作也有许多有利条件。一是党中央、国务院高度重视资源保护工作，党的三代领导人对资源问题都作过重要指示，这为我们搞好国土资源工作指明了方向；二是各地日益重视和支持资源保护特别是耕地保护工作，越来越多的省（区、市）把资源保护工作提到了重要议事日程上来；三是广大人民群众的资源保护意识日益增强，“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策越来越深入人心；四是我们有一支政治素质好、业务水平高、作风过硬的干部职工队伍。

二、从五个方面履行好国务院赋予国土资源部的职责

一抓调查。调查是管理的基础。因此，全面实施国土资源大调查，摸清全国的资源家底，是我们的第一任务。大调查要突出为履行政府职能服务的基础性、公益性、战略性工作，力争在重要经济区的综合地质调查、中西部地区矿产资源调查评价、农用地后备资源调查评价、土地资源与地质环境的动态监测、西部缺水地区的地下水勘查等方面取得重大进展。

二抓规划。规划是管理的龙头。国土资源规划是国土资源管理的重要手段，是我部肩负的一项重要职责。要进一步完善国土资源规划体系，强化规划的实施管理。要继续做好

各级土地利用总体规划的审批及实施工作。积极开展全国矿产资源总体规划工作，早日颁布实施《全国矿产资源总体规划纲要》，推进省级矿产资源规划编制工作。加强综合性国土资源规划的编制工作，搞好地质灾害防治、土地开发整理、矿山“三废”治理、海洋环境保护等规划。

三抓管理。管理是资源保护的重心和关键。国务院提出“2000年为管理年”。国土资源部作为国务院组成部门，要切实加强管理、从严治政。加快国土资源法制建设，全面推行以“窗口办文”为代表的公开制度和以“内部会审”为代表的审批程序，制约行政权力，提高行政水平，大力推进国土资源系统依法行政。加强项目用地审批、土地资产处置等方面的管理，简化手续，提高效率。加大执法监察力度，严肃查处各类违法案件，重点查处非法批租和转让土地、违反规划用地等违法行为。抓住今年地方政府机构改革的契机，努力建立起“集中统一、精干高效、依法行政、具有权威”的国土资源管理新体制。

四抓保护。保护是管理的目的，正确处理经济结构调整和保护耕地的关系，严格按照土地利用总体规划提供用地服务，严格控制农用地转为建设用地，落实耕地“占一补一”措施，努力实现耕地总量动态平衡。在承包的耕地上调整种植结构，不得破坏耕作层，不得修建永久性工程建筑，更不得变相搞房地产开发，确保一定粮食生产能力的耕地资源。推进土地整理，提高耕地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产条件和生态环境。对产品总量过剩、布局不合理、生产工艺落后、浪费资源、污染环境和对生态地质环境破坏严重的矿山企业实施关停并转。

五抓利用。合理利用是资源管理的根本目的。要积极推进土地的集约利用，建立和完善资源使用的市场运行机制，大力培育和规范土地市场和矿业权市场，探索多种有偿使用方式，扩大土地使用权招标、拍卖范围，进行探矿权、采矿权招标、拍卖试点，建立起宏观调控下市场配置国土资源的新机制。同时，围绕国家经济工作的主要任务，努力为国家扩大内需、国有企业改革和发展、西部大开发服好务。积极为基础建设、高新技术开发和小城镇建设提供用地保证，充分利用存量建设用地。实施西部大开发战略，加快中西部地区发展是以江泽民同志为核心的党中央面向新世纪作出的重大决策，国土资源部要充分发挥资源部门的优势，为西部大开发作好服务，推进西部资源优势向经济优势转化。西部大开发决不能再走浪费资源、污染环境发展经济的老路，必须通过科学规划、科技创新和政策引导，走资源节约型的科学发展之路。首先，要有高起点的规划，这是搞好西部资源开发的前提；其次，要有高科技的手段，这是搞好西部资源开发的关键；第三，要有高效益的利用，这是搞好西部资源开发的中心环节；第四，要有高吸引力的政策，这是搞好西部资源开发的重要保障。

（2000年3月3日国土资源部部长田凤山，在京会见了人民日报社、中央电视台等数家中央新闻单位的记者。本文是田凤山部长会见中央新闻单位记者的谈话摘要）



概 述

2000年,全国国土资源管理工作得到进一步加强,取得了新的进展。

1. 注意处理好耕地保护与经济的关系,积极促进经济发展

在为经济加快发展提供用地保障的同时,加快了土地整理补充耕地、加快了存量建设用地挖潜。严格按规划实行土地用途管制,建设占用耕地规模得到有效控制。许多地方推行重点建设项目进开发区、乡镇企业进工业小区、农民住宅进小城镇和中心村的“三集中”,取得了良好效果。通过实行“三加快”和控制建设用地规模的做法,全年建设占用耕地控制在244.9万亩^①,比上年减少63万亩。实现建设占用耕地占补平衡的省份,由1999年的24个增加到29个。围绕国企改革,盘活改制企业土地5万多宗,价值近600亿元。

2. 加大国土资源调查评价力度,找矿找水取得新进展

集中力量攻关,向西部地区倾斜。年度国土资源大调查项目基本完成。在原有工作的基础上,进一步查明了西南“三江”大型银矿、新疆东天山大型铜矿,鄂尔多斯盆地地下水调查取得新进展。西部陡耕地调查完成阶段性目标。首次在南海开展了天然气水合物资源实地调查。海洋基础调查有重要进展,测绘制图整体技术水平明显提高。

3. 利用两种资源、两个市场迈出新的步伐

遵照江泽民总书记“必须加大利用国外资源工作力度”的指示,努力推进开发利用国外矿产,对外合作取得进展。与老挝合作开发钾盐资源签署了原则协议。国内矿业投资环境正在改善。国务院办公厅转发的国土资源部等六部委《关于进一步鼓励外商投资勘查开发非油气矿产资源的若干意见》开始落实。兰坪铅锌矿等一批矿业引资项目取得积极成效。组织研究提出的《关于矿产资源若干战略问题的报告》,国务院已印发各地、各部门。

4. 市场配置国土资源的作用进一步发挥

各地积极探索,扩大了国有土地使用权招标投标范围。加强了地价管理。推进了城市建设用地收购储备。开展了矿业权、海域使用权招标试点。在全国首次完成了土地证书年检和探矿权、采矿权换证工作。明晰矿业权,为矿业企业上市提供了支持。

5. 依法行政工作力度加大

大多数省区市出台了与《土地管理法》、《矿产资源法》相配套的地方性法规。在推行窗口办文、内部会审、政务公开、电子政务及责任追究等制度方面取得明显成效。根据全国人大常委会《土地管理法》执法检查 and 全国政协调研的意见和建议,进一步改进了工作。应用卫星遥感技术监测了50万人口以上的62个城市土地利用变化情况,查处、曝光

① 1亩=0.0667公顷。本书因统计口径不同,故亩与公顷并用。

了一批国土资源违法大案要案。报经中纪委审核批准，制定了加强管理、依法行政、从源头上防治腐败的专项规划。

21 世纪初期，我国资源形势仍将日趋严峻。耕地总量持续减少，总体质量下降，后备资源不足。经济社会发展需要占用一定数量的耕地，生态退耕、农业结构调整及自然灾害损毁，都将导致耕地减少，开发整理复垦补充耕地的潜力有限。维护我国的安全与社会稳定、耕地保护的任务十分艰巨。我国矿产资源总量、结构和布局存在一系列深层次的矛盾。后备储量增长赶不上消耗。多数大宗矿产对国外的依存度不断攀高。北方地区地下水持续超采，引发严重超采区地面沉降、荒漠化等，造成生态的恶化。同时，国土资源开发利用中的违法现象时有发生，执法难的问题突出，规划的权威性有待进一步确立，市场有待进一步培育规范，资源利用水平有待进一步提高。资源问题始终是制约我国经济和社会发展的重要因素，必须切实加以解决。

专栏 1 中央人口资源环境工作座谈会召开

2001 年 3 月 11 日，中央人口资源环境工作座谈会在北京举行。中共中央总书记、国家主席江泽民主持座谈会并发表重要讲话。他强调，人口资源环境工作，是强国富民安天下的大事。在新的世纪，这项工作只能加强，不能削弱。新世纪的人口资源环境工作充满机遇和挑战，需要全党全社会的高度重视和积极参与，各地、各部门要密切配合，团结一致，充分发挥社会主义制度集中力量办大事的优势，把人口资源环境工作提高到一个新的水平。

江泽民总书记指出，保护和合理利用资源的工作，要按照“有序有偿、供需平衡、结构优化、集约高效”的要求来进行，以增强资源对经济社会可持续发展的保障能力。必须长期坚持保护和合理利用资源的方针，实行严格的资源管理制度，依靠科技进步，完善市场机制，推进资源利用方式的根本转变，处理好资源保护与经济发展的关系。要把节约资源放在首位，增强节约使用资源的观念，转变生产方式和消费方式，节约使用各种自然资源。这要从法律、制度、政策、规划、调控、监管等方面逐项落实。切实加强土地管理特别是耕地保护，从严控制各类建设占用耕地。要进一步调整和改善国土资源开发利用结构。继续控制煤炭生产总量，推进煤炭清洁高效利用，努力节约和替代石油资源。大力开展新能源的调查评价和开发利用研究。逐步开展国土综合整治工作，加大矿山环境管理和治理力度，加强地质灾害防治，实现资源开发和环境保护的协调发展。继续深化资源有偿使用制度改革。进一步规范资源开发利用行为。要适应经济全球化的新形势，充分利用“两种资源、两个市场”，努力建立矿产资源特别是石油资源可持续供应体系。加强海洋资源综合管理，强化海洋环境保护和海洋执法监察工作。要广泛应用先进技术特别是信息技术，不断提高国土资源工作的信息化水平。

土地资源

一、土地资源基本状况

(一) 2000 年全国土地资源现状与变化

根据土地利用现状变更调查, 2000 年全国农用地 65336.2 万公顷 (98 亿亩), 比 1999 年减少约 49 万公顷, 占土地总面积的 68.07%; 建设用地 3620.6 万公顷 (5.43 亿亩), 比 1999 年增加 19.2 万公顷, 占土地总面积的 3.1%; 其他为未利用地。2000 年全国各类土地利用面积为:

耕地 12824.31 万公顷 (19.24 亿亩), 比上年减少 97 万公顷; 园地 1057.60 万公顷 (1.59 亿亩), 比上年增加 55 万公顷; 林地 22878.92 万公顷 (34.32 亿亩), 比上年增加 52 万公顷; 牧草地 26376.87 万公顷 (39.57 亿亩), 比上年减少 63 万公顷; 水面 2198.52 万公顷 (3.30 亿亩), 比上年增加约 4 万公顷; 居民点及工矿用地 2470.90 万公顷 (3.71 亿亩), 比上年增加 14 万公顷; 交通用地 576.15 万公顷 (0.86 亿亩), 比上年增加 6 万公顷; 水利设施用地 573.60 万公顷 (0.86 亿亩), 比上年减少 0.5 万公顷; 其余为未利用地 (图 2-1、表 2-1)。

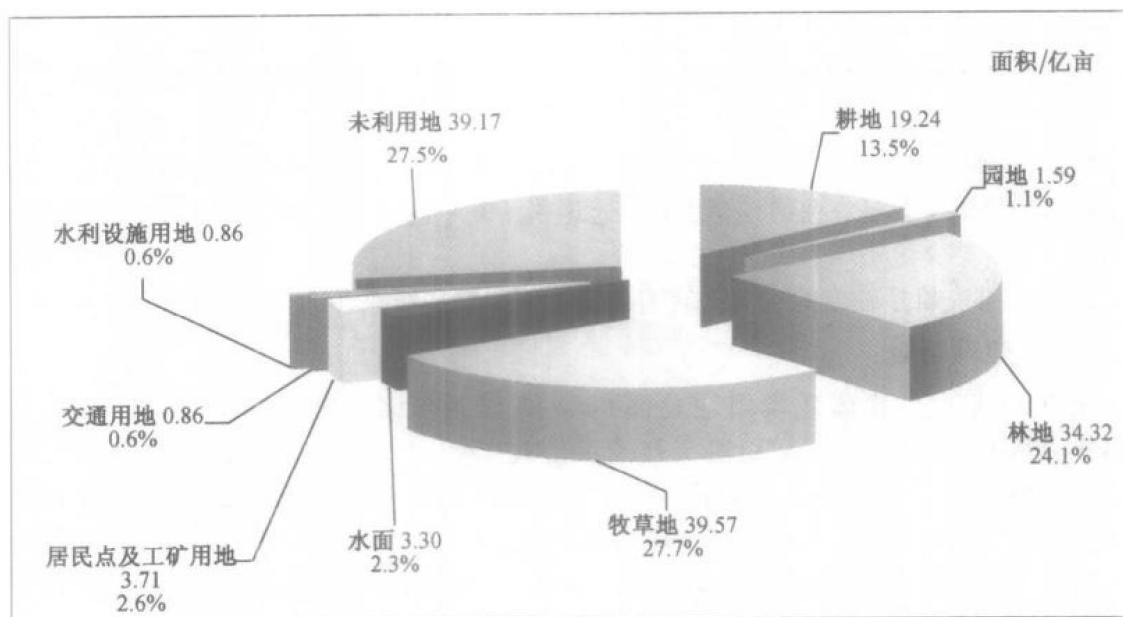


图 2-1 2000 年全国各类土地利用现状

表 2-1 2000 年全国各类土地利用面积变化

单位：万公顷

	耕地	园地	林地	牧草地	水面	居民点 工矿	交通	水利
1999	12921	1003	22827	26440	2195	2457	570	574
2000	12824	1058	22879	26377	2199	2471	576	574
增减变化	-97	55	52	-63	4	14	6	0

(二) 耕地资源

到 2000 年，我国耕地资源为 12824.31 万公顷（19.24 亿亩）。年内耕地面积减少 125.34 万公顷，其中建设占用耕地 16.33 万公顷、灾毁耕地 6.17 万公顷、因农业结构调整减少耕地 26.56 万公顷、生态退耕 76.28 万公顷。全年通过土地开发整理和复垦补充耕地 29.11 万公顷，其中开发未利用土地 18.36 万公顷、复垦废弃地 6.55 万公顷，土地整理补充耕地 4.19 万公顷。增减相抵，2000 年全国耕地净减少 96.23 万公顷（图 2-2、图 2-3）。

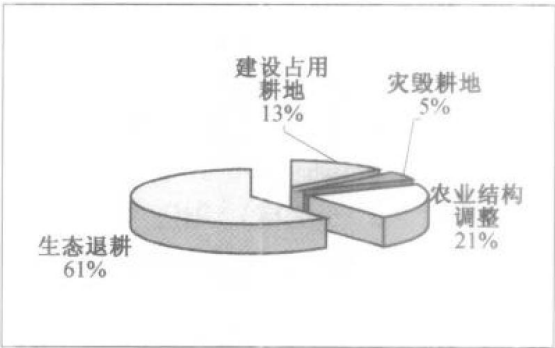


图 2-2 2000 年全国耕地减少去向构成

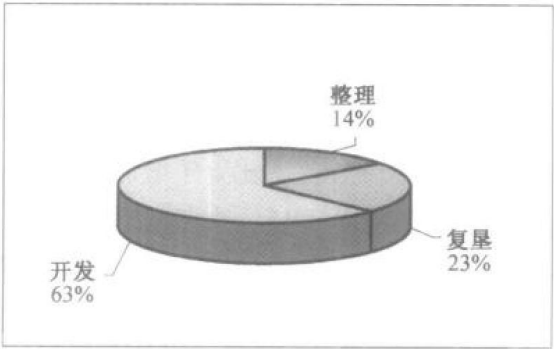


图 2-3 2000 年全国耕地增加情况

2000 年耕地减少较多的省（区）有山西、内蒙古、广东、四川、云南、陕西。耕地减少较多的原因主要是农业结构调整和生态退耕。其中内蒙古、陕西、四川生态退耕面积较多。

2000 年补充耕地较多的省（区）有内蒙古、宁夏、新疆（图 2-4）。

(三) 建设用地

至 2000 年底，我国建设用地总面积 5.43 亿亩，比 1999 年的 5.40 亿亩仅上升 0.54%。其中，居民点及工矿用地 3.71 亿亩，比 1999 年上升 0.55%；交通用地 0.86 亿亩，比 1999 年上升 1.12%，随着我国工业化、城市化水平的不断提高，基础设施的不断建立与完善，交通用地的比重不断提高；水利设施用地 0.86 亿亩，比 1999 年下降 0.09%（图 2-5）。各地区建设用地存在地域差异。山东省建设用地规模占辖区总面积比例最大，建设用地规模、居民点及工矿用地面积和交通用地分别达 4388.90 万亩、2823.73 万亩和 721.63 万亩，而西藏的建设用地规模、居民点及工矿用地面积和交通用地面积最少，分别仅达 129.58 万亩、55.89 万亩和 35.63 万亩；江苏省水利设施用地面积最大，达 1099.07

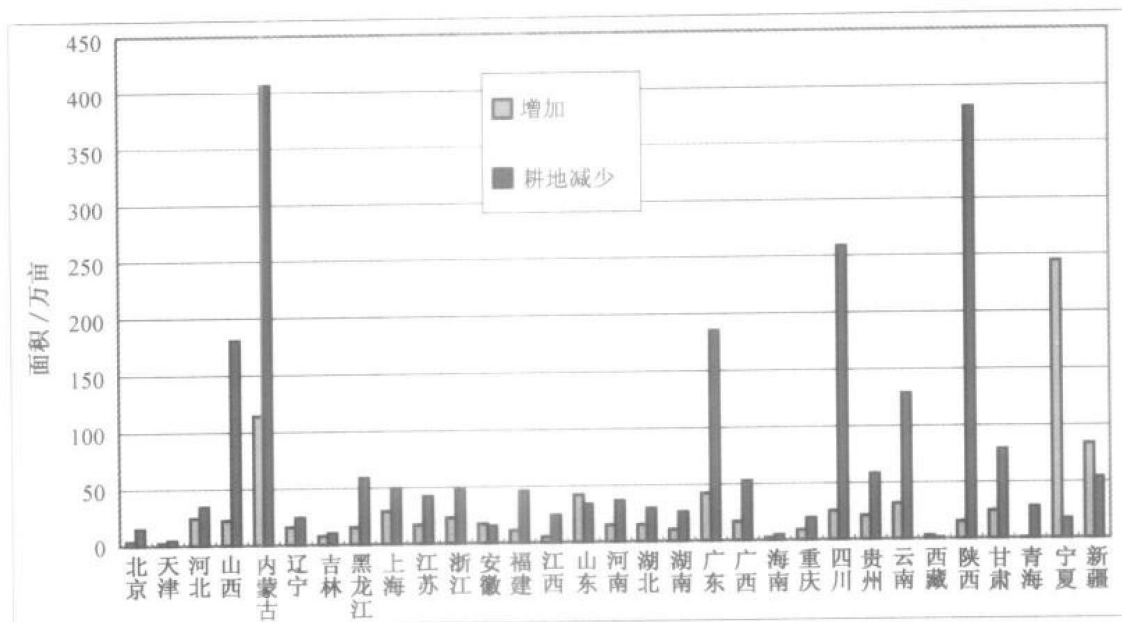


图 2-4 全国耕地增减变化状况

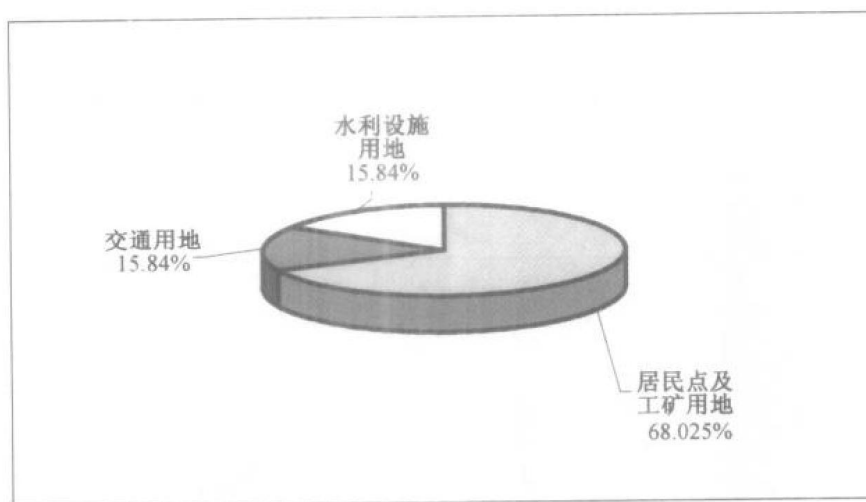


图 2-5 2000 年全国建设用地利用结构

万亩，而青海省的水利设施用地仅达11.21万亩（图 2-6）。

2000 年土地开发整理复垦增加建设用地 18925.88 公顷，占当年开发整理复垦新增土地总面积的 4.73%，比 1999 年的 7.13% 有所下降，主要是 2000 年建设用地的集约挖潜利用取得了较好的成效，同时为了保证农用地的充足利用，2000 年开发整理复垦增加建设用地面积占当年新增建设用地总面积的 15.03%，比 1999 年的 37.16% 下降 22 个百分点。东部通过土地开发整理复垦增加建设用地面积最多，达 8406.19 公顷，其新增建设用地也最多，达 58166.48 公顷；西部开发整理复垦增加的建设用地占当年新增建设用地的比重最

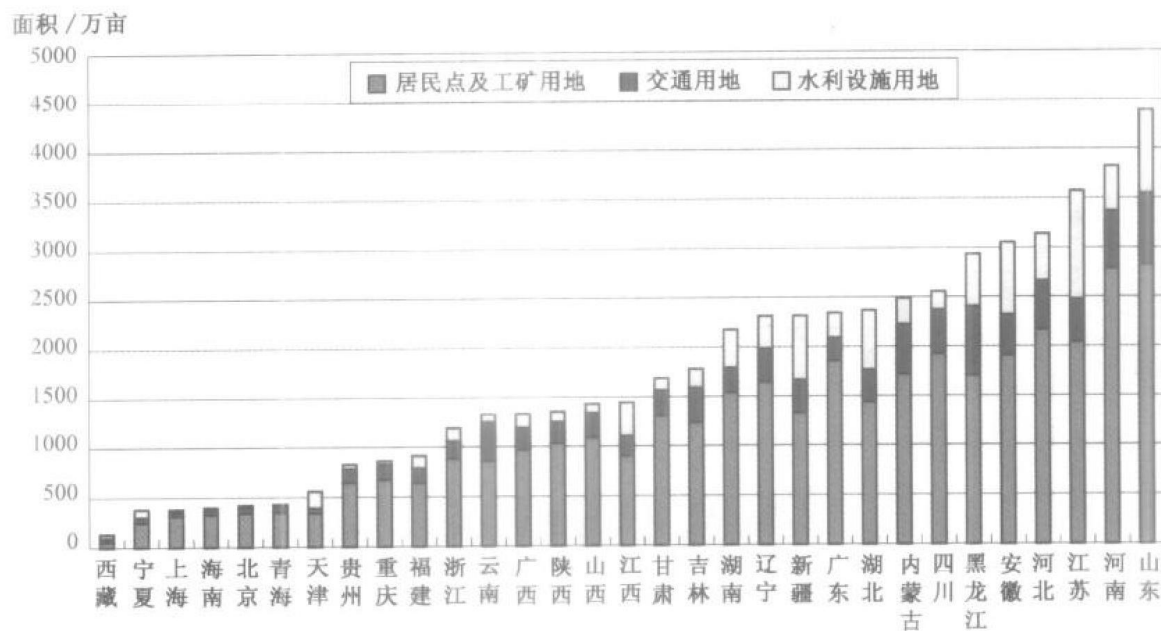


图 2-6 2000 年全国建设用地利用状况

1 亩 = 0.06667 公顷

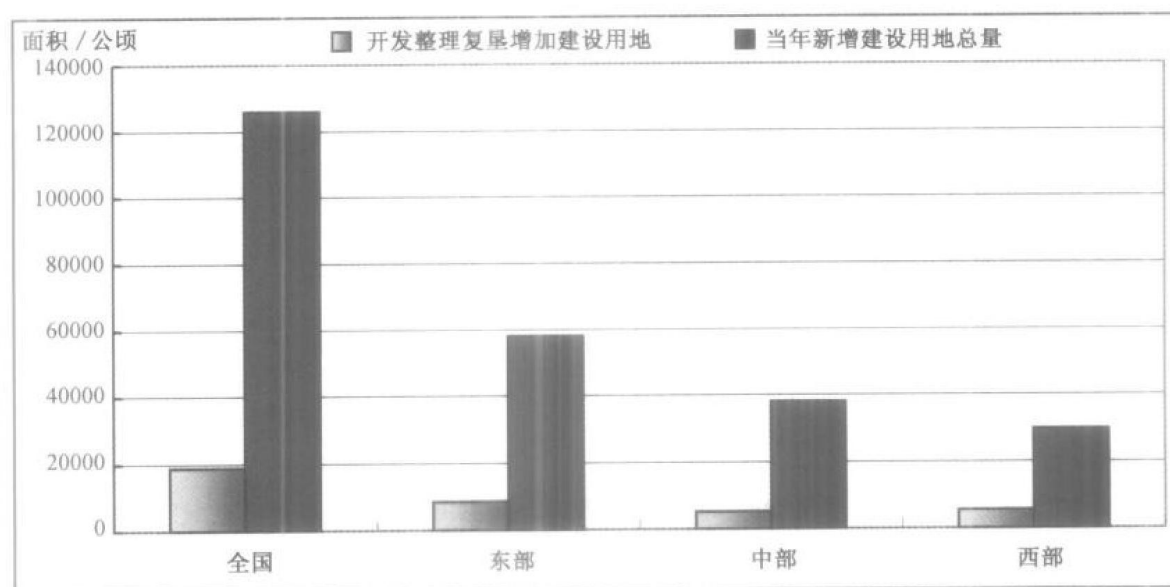


图 2-7 全国土地开发整理复垦增加建设用地面积与新增建设用地面积比较

大，为 18.32%；中部比重最小，为 13.34%。其中，上海、吉林、海南三个省份未能通过土地开发整理复垦增加建设用地面积。广东、新疆、山西、黑龙江、江苏、山东六省增加建设用地均超过 1000 公顷。青海、西藏、浙江三省增加建设用地相对较少，低于 50 公顷（图 2-7）。

（四）土地利用结构变化特点

耕地减少仍是土地利用结构变化的主要方面，但已由建设占用为主转为生态退耕和农业结构调整为主。2000 年全国生态退耕 1144.2 万亩，比上年多退耕 552 万亩，占全国耕地减少面积的 61%。2000 年生态退耕主要集中在西部 14 个国家重点生态退耕省（区、市），生态退耕面积 1062.6 万亩，占全国的 93%，其中内蒙古自治区 388.8 万亩，陕西省 236.0 万亩，四川省 188.3 万亩。

2000 年因农业结构调整减少耕地 398.4 万亩（耕地调整为园地、牧草地、养殖水面等其他农业用地 867.3 万亩，其他农业用地调整为耕地 468.9 万亩），与 1999 年农业结构调整增加耕地 50.4 万亩，2000 年因农业结构调整减少耕地数量大幅度增加。

生态退耕面积大幅度增加和农业结构调整是 2000 年耕地净减少的主要原因。2000 年由于加大生态退耕的力度，农业结构调整减少耕地的数量也大大超过历年。虽然建设占用耕地和灾毁减少耕地有所下降，但耕地总量的减少是“九五”期间最多的（图 2-8）。但同时应认识到当前国家大力推行的生态退耕是恢复生态平衡的客观要求，是实施可持续发展战略的必然选择，是生态建设的一项大工程，是对土地利用结构的大调整，是使土地利用结构更加合理的手段。创造优良的生态环境，也是保护耕地、提高农业综合生产能力必不可少的条件。同样，农业结构调整是促使农业生产结构更适合自然要求和市场需要，促使农民增收、农村经济繁荣的手段，农业结构调整具有合理性与进步意义。

2000 年新增建设用地 488.7 万亩，比上年减少 59.5 万亩（图 2-9）。

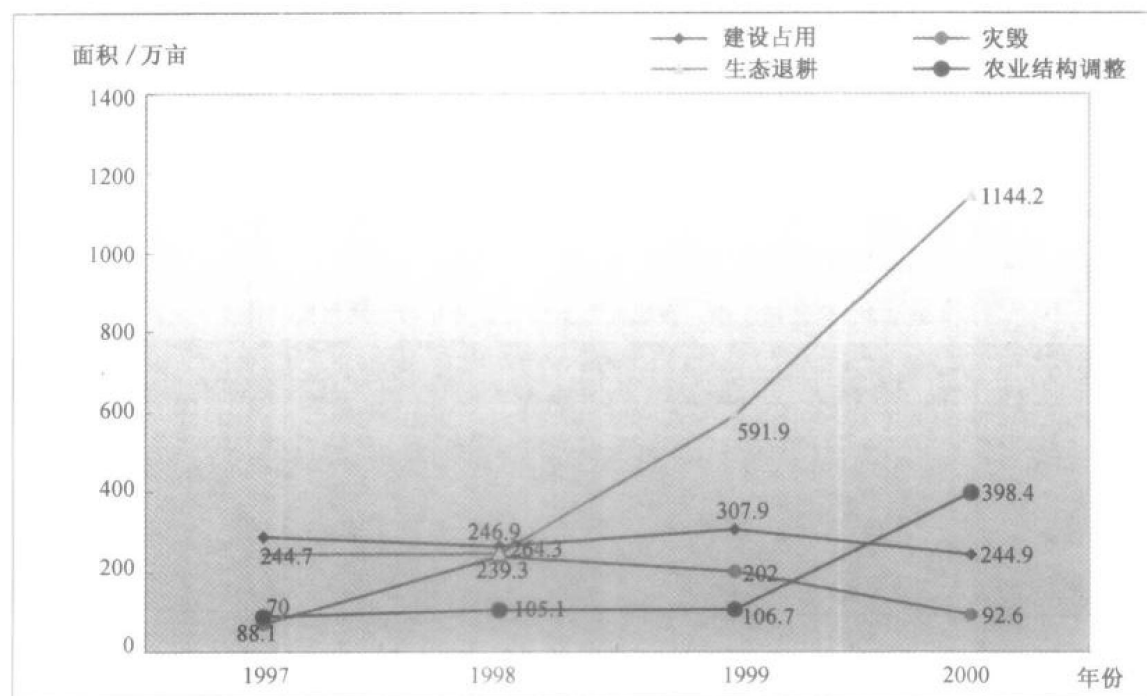


图 2-8 全国耕地减少构成变化



图 2-9 “九五” 建设用地变化情况

（五）土地资源利用面临的问题

1. 土地资源分布与利用程度不均衡

我国东、中、西部地区，由于自然条件、历史条件和社会经济发展水平不同，土地资源的分布和土地开发利用程度不均衡，存在明显差异。东部土地开发利用程度高，土地利用率为85.8%，农业用地率71.7%，牧草地、未利用土地面积少。耕地单产高，但人多地少，人均耕地1.11亩，人均粮食379千克，粮食不能自给的8个省市都在该区，土地经济效益，按已利用土地计算为每平方千米351.1万元。中部地区土地利用率为87.2%，农业用地率79%，人均耕地1.94亩，人均粮食495千克，土地经济效益，按已利用土地计算为每平方千米78.1万元。西部地区土地利用率为62.1%，人均耕地1.98亩，人均粮食359千克，未利用土地比重36.5%，但难利用的沙漠、戈壁、高寒荒漠等占69.2%，土地经济效益，按已利用土地计算为每平方公里29万元（表2-2）。

表 2-2 全国东、中、西部地区土地资源分布与利用程度对比

	东部	中部	西部
土地利用率 (%)	85.8	87.2	62.1
人均耕地 (亩/人)	1.11	1.94	1.98
人均粮食 (千克/人)	379	495	359
土地经济效益 (万元/平方千米)	351.1	78.1	29

2. 难利用土地多，耕地后备资源少

我国尚有未利用土地占土地总面积的27.5%，主要分布在西北干旱地区和西南高原、山区。新疆、西藏、青海3个省区未利用土地占全国的65.4%。在未利用土地中，难利用土地约占75.4%，依据我国当前经济条件和科学技术水平，仅有1/4的未利用土地可开发为耕地、园地、林地、牧草地和城乡建设用地。其中宜耕荒地主要分布在新疆、黑龙江、