

2007年

国土资源形势分析报告

GUOTU ZIYUAN XINGSHI FENXI BAOGAO

国土资源部信息中心



地质出版社

国土资源部信息中心成果

2007年

国土资源形势分析报告

刘树臣 王淑玲 吴初国
崔荣国 喻 锋 马建明 编 著
李 蕾 闫卫东 张 迪

地质出版社

· 北 京 ·



内 容 提 要

本书以大量的、动态的、实时的和综合的数据为依据,对2007年国土资源运行状况进行系统、全面的分析和判断,为国土资源参与宏观调控提供参考依据。

图书在版编目(CIP)数据

2007年国土资源形势分析报告/刘树臣,王淑玲等
编著. —北京:地质出版社,2008.4

ISBN 978-7-116-05665-7

I.2… II.①刘… ②王… III.国土资源—资源管理—研究报告—
中国—2007 IV.F129.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第040400号

责任编辑:祁向雷

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)82324577(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:889mm×1194mm 1/16

印 张:5

字 数:100千字

印 数:1—1200册

版 次:2008年4月北京第1版·第1次印刷

定 价:30.00元

书 号:ISBN 978-7-116-05665-7

(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)



前言

国土资源是国民经济和社会发展的基础。随着工业化和城镇化进程的加快，资源需求保持旺盛的增长势头，资源已成为我国经济社会发展的重要制约因素。针对国家经济运行的状况，国务院赋予了国土资源部参与宏观调控的重要职能。部党组高度重视，带领国土资源系统全体职工，积极探索有效手段和长效机制，初步形成了参与宏观调控的基本思路和政策体系。为了提高为国土资源管理参与宏观调控服务的能力和水平，信息中心在以往系统监视、系列报告、专题研究、战略分析的基础上，成立了专门的形势分析组，加强形势分析和核心指标研究，从 2004 年开始进行系统的季度和年度形势分析，创编并按年度编写《国土资源形势分析报告》，为国土资源发展战略和管理决策提供参考。

部领导非常重视形势分析工作。徐绍史部长到信息中心调研时认为，信息研究在信息采集、分析、研究、服务方面形成了一套比较完整的方法，在资源战略研究、国内外比较研究、形势分析研究方面取得了一批成果；关于核心指标建设，国土资源系统应该打造自己的权威信息品牌产品。鹿心社副部长亲自到信息中心与形势分析组的同志们座谈，并就如何进一步做好国土资源形势分析，提出了具体要求，汪民副部长、王世元副部长也对形势分析报告的编制提出了重要指导意见。形势分析组的全体同志认真领会部领导的指示精神，并按照信息中心的统一部署和安排，编制国土资源形势分析报告。

2007 年国土资源形势分析报告，不仅沿用了日趋成熟的框架体系，加大了分析和预测力度，而且还对社会和管理关注的焦点问题进行比较深入的研究，比如尝试对城市土地集约利用指数和能源消耗利用状况等进行比较分析，在大量数据支撑下对近

期国土资源供需形势和走向做出初步判断。报告认为，耕地保护力度加大，有效遏制了耕地减少过快的势头，为坚守 18 亿亩耕地红线迈出坚实一步；坚持严格土地管理和节约用地政策，全国批准建设用地总量减少；全国土地执法百日行动取得重大进展，违法违规用地势头得到遏制；城市土地集约利用水平呈现逐年提高趋势，并具有明显区域差异；房地产需求旺盛，房地产价格保持较快增长；固定资产投资高位运行，房地产业和采矿业投资增长幅度均高于全国平均水平；矿产资源勘查与开发日趋活跃，西部找矿勘查持续升温；矿业生产势头良好，矿产品生产和供应能力持续增强；矿产品价格总体水平约增长 8%，增幅继续减缓，仍保持高位运行；能源利用效率逐年提高；矿产品贸易活跃。希望这些认识和判断，能对我部的国土资源管理运行状况分析和国土资源管理决策提供参考。

本报告是一份基于数据的分析报告，力求以全面、系统、可靠的数据反映国土资源的运行状况，揭示存在的问题，预测未来的走势。大量基础数据主要引自国土资源部、国家统计局和国家海关总署等权威部门。本报告宏观经济形势背景由刘树臣执笔；国土资源运行状况是本报告的重点，土地资源由喻锋、李蕾、张迪执笔，矿产资源由王淑玲、吴初国、崔荣国、马建明、闫卫东执笔；分析与预测由刘树臣、喻锋、吴初国执笔；对策建议由刘树臣、王淑玲执笔，报告由刘树臣、王淑玲负责统稿。本报告是在中心主任王广华、总工程师顾炳中直接指导下编制的，初稿完成后吴智慧、曹新元、张新安、李树枝等同志提出了重要修改意见，在此向所有关心、支持形势分析的领导、专家致以最诚挚的谢意。

由于水平和所掌握资料有限，报告难免有不当甚至谬误之处，恳请各位领导和专家不吝赐教，我们将努力提高分析能力，为大家奉献日益完善的报告。

形势分析组
二〇〇八年三月



目次

前言

概要	1
----	---

一、宏观经济形势背景	3
------------	---

二、国土资源运行状况	8
------------	---

（一）土地资源	8
---------	---

1. 耕地保护	9
---------	---

（1）耕地面积减少态势得到明显遏制	9
-------------------	---

（2）耕地保护的制度和机制进一步完善	10
--------------------	----

2. 土地审批与供应	12
------------	----

（1）审批建设用地总量减少，注重调控用地结构和方向	12
---------------------------	----

（2）土地出让总量有所减少，但住宅用地供应力度加大	13
---------------------------	----

3. 土地收益与土地市场	14
--------------	----

（1）土地资源市场化配置程度显著提高，出让价款突破万亿元	14
------------------------------	----

（2）土地执法监管力度加大，违法用地势头得到遏制	15
--------------------------	----

4. 房地产市场	16
----------	----

（1）国房景气指数持续走高，房地产市场持续升温	16
-------------------------	----

（2）房屋销售价格同比增幅高位续涨，环比增幅年末见顶下行	18
------------------------------	----

（3）房地产开发投资高位持续增长，抑制投资过热成当务之急	21
------------------------------	----

（4）房地产开发施工和竣工面积变化平稳，开发监管需继续强化	23
-------------------------------	----

5. 土地节约集约利用	24
-------------	----

（1）节约集约新政切中要害，理念进一步深入人心	24
-------------------------	----

（2）新举措推进节约集约利用，用地方式逐步改变	25
-------------------------	----

（3）城市土地集约利用水平逐步提升，地区差异仍明显	27
---------------------------	----

（二）矿产资源	30
---------	----

1. 矿产勘查与储量	30
------------	----

（1）矿产勘查投资继续快速增长	30
-----------------	----

（2）主要矿产储量有新的增长	32
----------------	----

（3）危机矿山找矿取得重要进展	34
-----------------	----

（4）矿山储量动态监测等基础工作得到加强	34
----------------------	----

2. 矿业权市场	35
(1) 西部地区勘查活跃	35
(2) 矿产开发整合取得新进展	35
3. 矿产品生产	36
(1) 工业生产加快, 大部分矿产品产量较快增长	36
(2) 能源矿产品产量持续增长	37
(3) 金属矿产品产量快速增长	38
(4) 非金属矿产品产量继续增加	41
4. 矿产品进出口贸易	42
(1) 矿产品贸易额迅速增长	42
(2) 主要矿产品贸易活跃	42
(3) 不断调整矿产品贸易政策, 改善贸易结构	46
5. 矿产品及原材料价格	47
(1) 矿产品价格整体增长近8%	47
(2) 能源类矿产品价格高开高走	48
(3) 金属类矿产品价格高位震荡	50
(4) 非金属类矿产品价格波动上行	54
6. 能源利用效率	56
(1) 中国能源供需矛盾突出, 利用效率较低	56
(2) 中国人均能源消费上升, 但远低于发达国家水平	59
(3) 中国能源消费趋向集中, 加工转换效率总体不高	60
三、趋势分析与预测	64
(一) 固定资产投资增长过快的趋势仍将持续一段时期	64
(二) 土地需求保持旺盛态势, 供地压力仍然较大	65
(三) 房地产市场有望理性回归	66
(四) 能源供应结构性矛盾突出, 保证稳定供应难度加大	67
(五) 矿产品价格仍然会保持在高位运行	69
四、对策建议	71
(一) 按照新型工业化战略的需要, 进一步调控资源总量并优化矿产品 贸易结构	71
(二) 建立完善激励机制和制度, 促进土地节约集约利用	72
(三) 完善矿产品市场信息监测预警机制, 规避市场风险	73
(四) 进一步完善矿产勘查开发政策, 营造良好的矿业市场环境	74

 概要

2007 年国民经济继续保持快速发展势头，国土资源作为经济社会发展的重要基础，深受党中央、国务院高度重视和全社会普遍关注。工业化和城镇化进程加快，特别是固定资产投资的强劲增长势头和主要大中城市房地产价格持续快速增长，加大了对土地、能源和矿物原材料供应的压力，经济发展的资源环境成本较高，资源开源节流的任务加重。国土资源管理部门积极参与宏观调控，严格土地管理、加强土地督察，积极开展以查处“以租代征”等违法案件为重点的全国土地执法百日行动，推进土地节约集约利用，确保 18 亿亩耕地红线；矿产资源开发秩序治理整顿不断深入，矿产资源开发整合取得重要进展，地质工作和矿产勘查工作得到加强，能源矿产等重要资源储量有新的增长，努力缓解资源“瓶颈”，进一步增强了支持经济社会持续、稳定、快速发展的资源保障能力。

经初步分析，对 2007 年国土资源形势得出如下认识：

- ◆ 耕地保护力度加大，有效遏制了耕地减少过快的势头，耕地净减面积 60 万余亩，约是上年净减少面积的 1/8，为坚守 18 亿亩耕地红线迈出坚实一步。
- ◆ 坚持严格的土地管理和节约用地政策，在确保重点工程建设和社会发展需要的前提下，全国批准建设用地总量减少。
- ◆ 全国土地执法百日行动取得重大进展，违法违规用地势头得到遏制。
- ◆ 城市土地集约利用水平呈现逐年提高趋势，并具有明显区域差异，中东部地区高于西部地区。
- ◆ 房地产需求旺盛，房地产价格保持较快增长，70 个大中城市房价全年平均增长 7.6%，比去年增加 2.1 个百分点。

◆ 固定资产投资高位运行，房地产业和采矿业投资增长幅度均高于全国平均水平，分别为 30.2% 和 26.9%。

◆ 矿产资源勘查与开发日趋活跃，西部找矿勘查持续升温。

◆ 矿业生产势头良好，矿产品生产和供应能力持续增强。

◆ 矿产品价格总体水平增长 7.9%，增幅继续减缓，仍保持高位运行。

◆ 能源利用效率逐年提高，万美元能耗由 2001 年的 11.47 吨标准煤降低到 2007 年的 8.06 吨标准煤，但与发达国家相比仍有差距。

◆ 矿产品贸易增长 32%，保持较高增长水平，石油对外依存度为 48.8%。

当前存在的突出问题一是经济发展的资源环境压力加大，耕地保护任务艰巨，需要进一步落实科学发展观和国家宏观调控的政策措施，严格土地执法监督，引导集约用地，坚守 18 亿亩耕地红线；二是国内重要矿产资源供应能力有限，需要切实加强地质工作和矿产勘查，实现重大找矿突破；三是矿产资源综合利用效率不高，需要进一步抑制高耗能、高污染和产能过剩行业盲目扩张，加大资源开发整合力度和有效性，通过“开源、节流”，不断提高资源对经济社会可持续发展的保障能力。



一、宏观经济形势背景

新世纪初始，世界经济全面复苏，2003 ~ 2006 年连续四年持续保持高速增长，2005 年全球经济实际增长 4.9%，2006 年达到 5.1%。中国和印度等新兴国家已经取代美国和其他发达国家，成为全球经济增长的“新引擎”。凭借着地域辽阔、人口众多、资源丰富、市场潜力巨大以及日益开放和市场化的经济体制，新兴市场受到国际资本更多的青睐，开始分享国际分工和全球产业结构调整的巨大利益；新兴国家国际影响力不断提升，世界经济多极化发展的趋势逐步增强。跨国并购日益活跃，推动全球能源及其他矿产、钢铁、机械等行业的资产重组。

2007 年世界经济发展速度有所放缓，据联合国预测，全球经济增长减缓到 3.2%。发达国家的经济增长预计为 2.5%，欧洲的经济预计将会减缓到 2% 左右，日本将回落到 2% 以下。发展中国家经济增长 8.1%，印度为 9%。东亚经济将继续保持强劲增长势头，平均增长率将达到 7.5%，但南亚发展速度有所放缓。最不发达国家的经济运行也十分抢眼，特别是在受益于高商品价格的国家中的一些石油生产国和其他矿产出口国，这些国家的经济增长率预计继续保持在 7% 左右的强劲势头。

从世界范围来看，需求旺盛特别是全球经济增长格局变化导致的需求激增，以及美元疲软、期货市场、美国次贷危机、欧佩克限产、国际投机活跃等因素，继续影响全球初级产品的价格走向，能源和初级产品市场的供求关系仍然趋紧，价格继续攀升。在需求保持刚性的条件下，日益脆弱的供给体系使国际市场价格持续走高，恐怖活动、自然灾害、地缘政治等因素进一步抬高了全球资源产品的供给成本，使资源性产品的供给弹性缩小。世界大多

数国家，特别是以“金砖四国”（巴西、俄罗斯、印度、中国）为代表的新兴经济体普遍出现不同程度的通货膨胀。

2007年，我国经济继续保持快速、平稳发展，全年国内生产总值（GDP）为246619亿元，比上年增长11.4%，连续五年增长在10%以上。分季度看，一季度增长11.1%，二季度增长11.9%，三季度增长11.5%，四季度增长11.2%。分产业看，第一产业增加值28910亿元，增长3.7%，回落1.3个百分点；第二产业增加值121381亿元，增长13.4%，加快0.4个百分点；第三产业增加值96328亿元，增长11.4%，加快0.6个百分点；发展存在不平衡现象，工业特别是重工业发展偏快，这也是影响我国资源需求旺盛的重要因素。

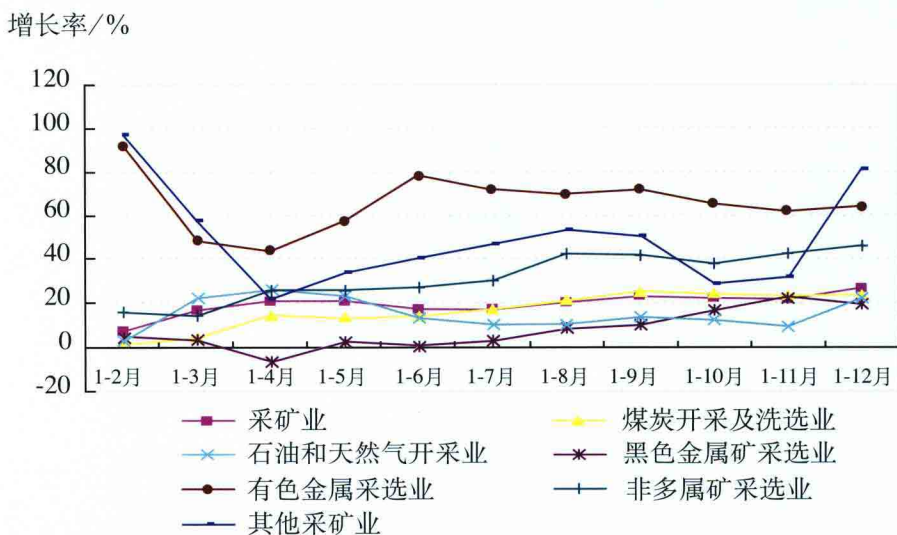
消费价格上涨较快，房屋销售价格涨幅较大。全年居民消费价格上涨4.8%，涨幅比上年提高3.3个百分点，其中，城市上涨4.5%，农村上涨5.4%。食品、居住价格上涨是拉动价格总水平上涨的主要原因。分类别看，食品价格上涨12.3%；居住价格上涨4.5%。全年商品零售价格上涨3.8%。原材料、燃料、动力购进价格上涨4.4%。工业品出厂价格上涨3.1%。全年70个大中城市房屋销售价格比上年上涨7.6%，涨幅比上年提高2.1个百分点。2007年以来，物价持续走高，通货膨胀压力加大。可以看出，与国土资源有关的房地产价格上涨幅度较大，远远高于物价总体上涨幅度，是社会普遍关注的焦点问题。

对外贸易快速增长，外商直接投资继续增长。全年进出口总额21738亿美元，比上年增长23.5%，回落0.3个百分点。其中，出口12180亿美元，增长25.7%，回落1.5个百分点；进口9558亿美元，增长20.8%，提高0.8个百分点。贸易顺差2622亿美元，比上年增加847亿美元。全年实际使用非金融机构外商直接投资748亿美元，比上年增长13.6%。年末国家外汇储备余额达到1.53万亿美元，比上年增长43.3%。

固定资产投资处于高位运行状态，全年全社会固定资产投资137239亿元，比上年增长24.8%，提高0.9个百分点。其中，城镇固定资产投资117414亿

元，增长 25.8%，提高 1.5 个百分点。从行业看，采矿业投资 5271 亿元，同比增长 26.9%，比上年降低 2 个百分点；除非金属采矿业投资增幅加快外，其他采矿业增速都减缓。其中煤炭开采及洗选业投资 1805 亿元，同比增长 23.7%，比上年降低 3.5 个百分点；石油和天然气开采业投资 2230 亿元，同比增长 22.4%，比上年降低 1.4 个百分点；黑色金属矿采选业投资 427 亿元，同比增长 19.7%，比上年降低 8.5 个百分点；有色金属矿采选业投资 498 亿元，同比增长 64.1%，比上年降低 3.7 个百分点；非金属矿采选业投资 298 亿元，同比增长 46.1%，比上年增长 0.9 个百分点（图 1）。从全年的变化趋势看，采矿业投资稳步增长，增速逐步加快；有色金属投资持续保持较高的增长水平，增幅偏高；非金属矿采选业稳步增长，呈现良好发展势头。在冶炼加工方面，黑色金属冶炼及压延加工业投资 2563 亿元，同比增长 12.2%；有色金属冶炼及压延加工业投资 1299 亿元，同比增长 34.9%，比上年提高 7 个百分点；非金属矿物制品业投资 2799 亿元，同比增长 50.8%，比上年大幅提高 17.8 个百分点；石油加工、炼焦及核燃料加工业投资 1412 亿元，同比增长 50.3%，比

图1 2007年采矿业及其主要领域固定资产投资增长率幅度变化情况



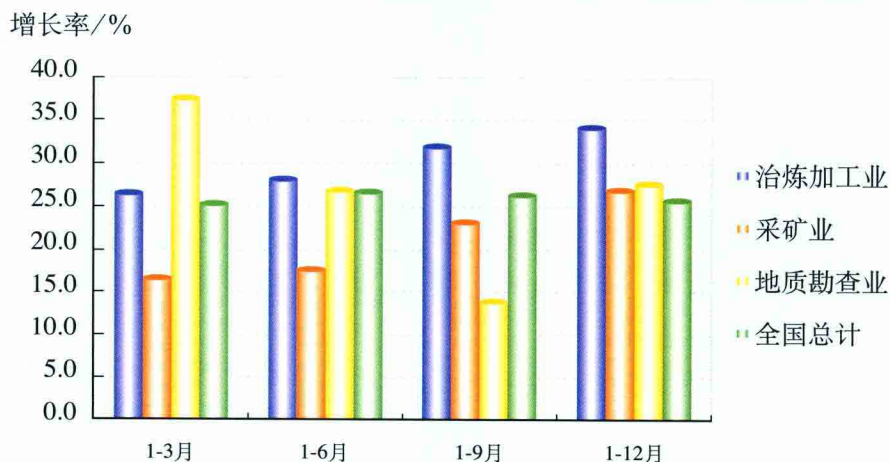
上年提高 32.4 个百分点。冶炼加工业平均增长 34.1%，远高于上年 14.4% 的增速，冶炼加工业又出现快速增长的势头，需要给予高度重视。地质勘查业投资 76 亿元，同比增长 27.7%，远高于上年 14.4% 的增长速度，近几年来首次超过全国固定资产投资平均增长速度。

总体上看，矿业的上、中、下游投资变化情况有别，下游的冶炼加工业投资出现反弹现象，远远高于去年的增长水平，有色金属又出现较高的增长速度；近几年火爆的采矿业投资增幅继续趋缓，已接近全国固定资产投资平均水平，从第一季度到第四季度增幅逐渐增加；上游的地质勘查业近年来首次高于全国平均水平，从一定程度上反映了社会对地质工作的重视（图 2）。

另外，废弃资源和废旧材料回收加工业投资 86 亿元，同比增长 120.2%，是增长幅度最大的行业，增速再次超过 100%，投资力度不断加大，充分反映了国家和社会对资源循环利用工作的重视程度不断提高，建立资源节约型、环境友好型社会的具体行动在不断加强。

房地产业一直是党中央、国务院高度重视、社会普遍关注的领域，宏观

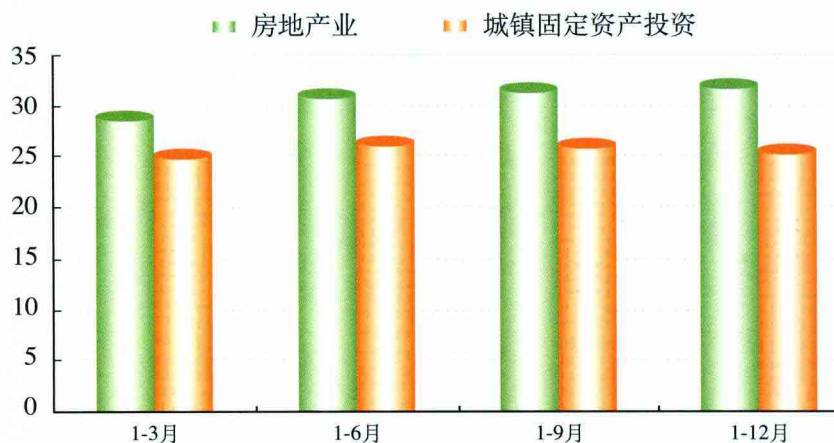
图2 2007年矿业上、中、下游固定资产投资增长率变化情况



调控力度进一步加大，各类政策文件纷纷出台，但在社会巨大需求的驱动下，投资增长过快的势头仍在持续，2007 年全年投资 28543 亿元，比上年增长 32.2%，增幅提高 6.8 个百分点，整体上出现了反弹现象，比全国城镇固定资产投资平均增长水平高出 8.4 个百分点（图 3）。从全年变化趋势来看，房地产业投资增幅从第一季度到第四季度呈现逐渐增长的态势，这是一个值得重视的动向，需要进一步加大调控力度，寻求更有效的调控手段和方式。

图3 2007年房地产业投资与全国城镇固定资产投资增长率变化情况

增长率/%





二、国土资源运行状况

(一) 土地资源

2007年,国民经济快速增长对土地资源需求依旧旺盛,建设用地需求与耕地保护之间的矛盾依然尖锐,党中央、国务院继续严把土地闸门对偏热的宏观经济态势进行调控,从严从紧的土地管理政策及相关具体措施均得到有效落实,土地宏观调控尤其是耕地保护、严控建设用地规模取得积极成效。

从2004年《国务院关于深化改革严格土地管理的通知》,到2006年《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》,近年来国家出台了一系列政策和配套措施,土地宏观调控体系进一步完善,2007年集中体现为土地新政的“执行年”。

调整中央分成的新增建设用地有偿使用费分配方式,加强基本农田建设和保护、土地整理、耕地开发等的资金投入;开展土地执法百日行动,分自查清理、查处纠正和督察整改三个阶段坚决遏制违法违规征占土地的势头,努力实现把最严格的土地管理经常化、制度化;启动第二次全国土地调查,发布《土地利用现状分类》,通过查清利用现状,掌握基础数据,建立健全调查、统计和登记制度,为经济社会发展及国土资源信息化管理服务;有序推进国家土地督察制度的组织实施工作;下发《关于认真贯彻〈国务院关于解决城市低收入家庭住房困难若干意见〉进一步加强土地供应调控的通知》,确保城市低收入家庭住房用地供应;出台《土地储备管理办法》,缩短房地产有效供应的建设周期,有效防止闲置、囤积土地等行为发生;从各类用地规划和标准、建设用地利用效率、土地有偿使用制度改革、土地市场动态监测制度、土地

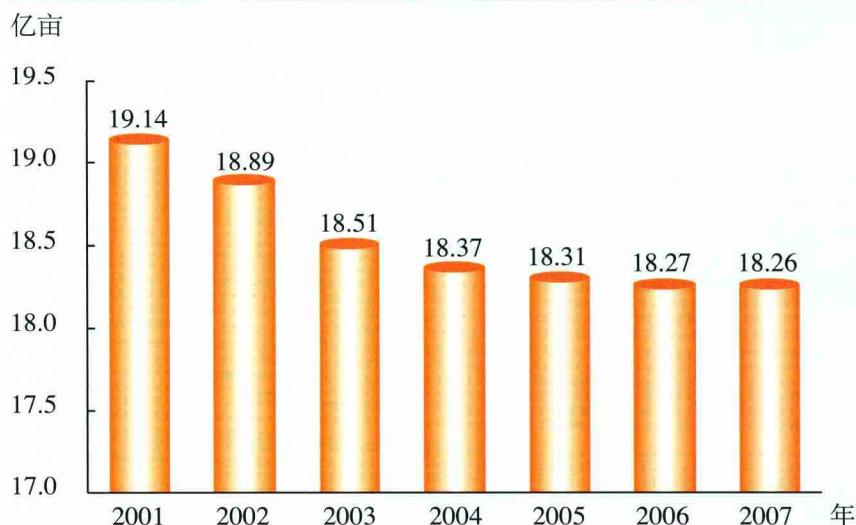
违法违规案件查处等方面进一步部署和推进节约集约用地；积极落实《中华人民共和国物权法》《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》及相关法律法规的要求，出台《招标拍卖挂牌出让国有建设用地使用权规定》，进一步强化国有建设用地使用权监管；坚持依法依规管理、节约集约用地，在严格保护耕地、加强土地整理的基础上优化新农村建设用地结构，继续有效推进社会主义新农村建设。

1. 耕地保护

(1) 耕地面积减少态势得到明显遏制

据统计，2007 年我国耕地面积约为 18.26 亿亩，同比净减少 61 万亩，仅为“十五”年均耕地净减少量的 3.2%，为近年来最低（图 4）。其中，建设占用耕地 282.43 万亩，同比减少 27.2%；生态退耕 38.17 万亩，同比减少 92.5%；灾毁耕地 26.89 万亩，同比减少 50.0%，农业结构调整减少耕地 7.28 万亩，同比减少 87%；以上四项共减少耕地 354.76 万亩。同时，土地整理对耕地进行了有力的补充。

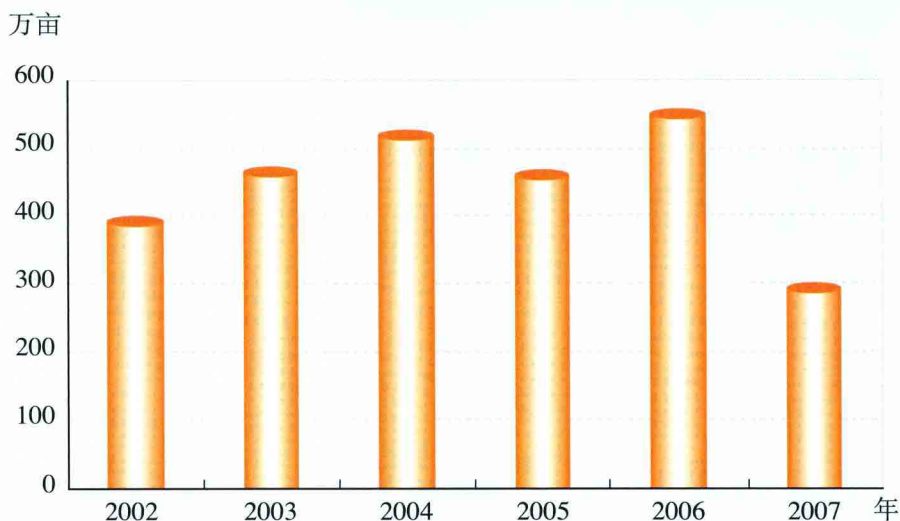
图4 2001~2007年全国耕地面积变化情况





作为补充耕地最主要的措施,土地整理复垦开发在耕地保护工作中地位十分重要。近几年来,土地整理复垦开发补充的耕地面积平均每年约为450万亩,其中2007年补充耕地面积为293.75万亩(图5),很好补充了建设占用的耕地,为坚守18亿亩耕地红线的任务、促进经济社会发展发挥了重要作用。

图5 2002~2007年全国土地整理复垦开发补充耕地情况



(2) 耕地保护的制度和机制进一步完善

随着我国经济的高速发展和城市化进程的加速推进,耕地保护的形势越来越严峻。为适应新形势的要求,实现坚守18亿亩耕地红线的目标,2007年我国耕地保护的制度和机制得到进一步完善。

一是拓宽耕地保护资金渠道、增大资金投入。2007年国家开始提高新增建设用地土地有偿使用费的征收标准,即在原有基础上提高1倍;在资金的分配和管理方式上,中央分成部分参照上年的基本农田面积、灌溉水田面积等因素,分配给各省(区、市)的专项用于基本农田建设和保护、土地整理、耕地开发等支出,中央原则上不再以下达土地开发整理项目预算的方式分配。