

国土资源

国情国策国法

● 普及读本



地质出版社

国土资源国情国策国法



普及读本

地质出版社

· 北 京 ·

内 容 提 要

为加强国土资源国情、国策和国法的宣传教育,增强全社会的资源忧患意识和保护意识,编辑出版本书。本书共分国情篇、国策篇和国法篇3个部分,是国土资源系统广大干部职工的学习材料。

图书在版编目(CIP)数据

国土资源国情国策国法普及读本/孙文盛主编.-北京:地质出版社,2001.11
ISBN 7-116-02755-6

I. 国… II. 孙… III. ①国土资源-概况-中国 ②国土资源-方针政策-中国 ③国土资源-资源管理-法规-中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 073860 号

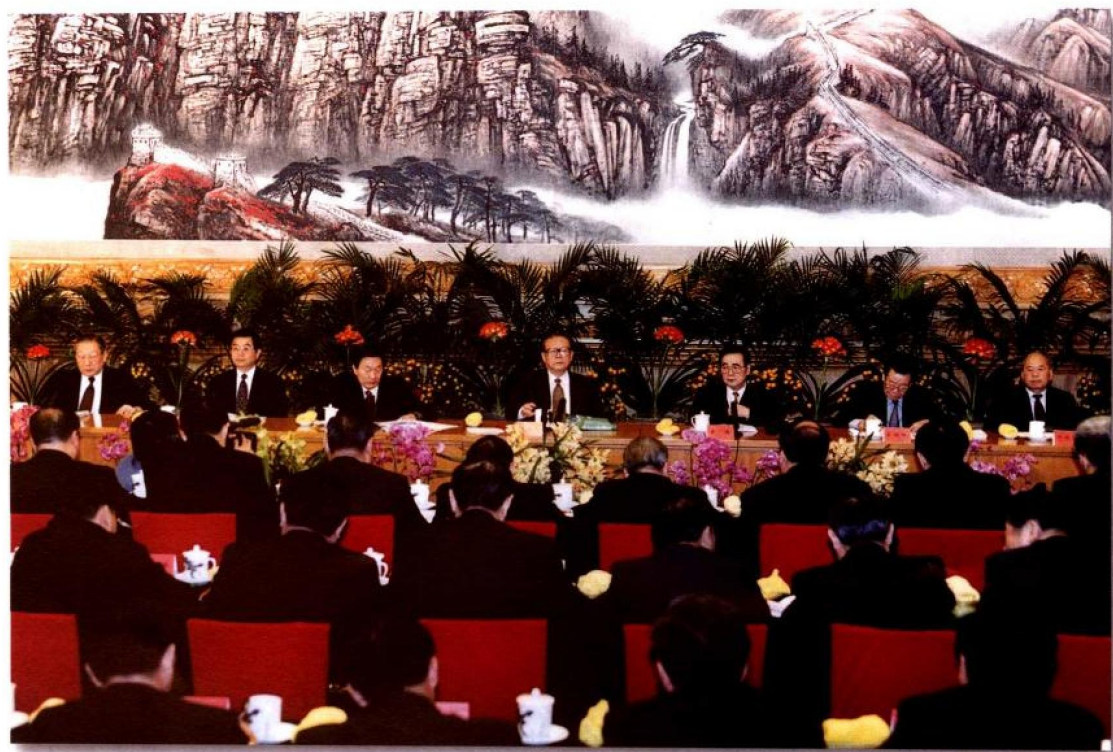
责任编辑:程 瑶 柳 青
责任校对:李 玫 田建茹
出版发行:地质出版社
社址邮编:北京海淀区学院路 29 号,100083
电 话:(010)82324508(邮购部);(010)82324573(编辑室)
网 址:<http://www.gph.com.cn>
电子邮箱:zbs@gph.com.cn
传 真:(010)82310759
印 刷:中国科学院印刷厂
开 本:787×1092 1/16
印 张:15 彩页:2 页
字 数:350 千字
印 数:1—5000 册
版 次:2001 年 11 月北京第一版·第一次印刷
定 价:45.00 元
ISBN 7-116-02755-6/D·68

(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)

合理開發利用資源
促進經濟可
持續發展

江澤民

一九九六年
七月廿五日



江泽民总书记在中央人口资源环境工作座谈会上指出

促进我国经济和社会的可持续发展,必须在保持经济增长的同时,控制人口增长,保护自然资源,保持良好的生态环境。这是根据我国国情和长远发展的战略目标而确定的基本国策。

我们对国土资源的保护和管理必须严而又严。总的原则是,在保护中开发,在开发中保护。

人口资源环境工作,是强国富民安天下的大事。

国土资源国情国策国法普及读本

编 委 会

主 编：孙文盛

副主编：李建勤

编 委：王世元 甘藏春 潘文灿 陈士标 李红锋
吴兆琪 易树柏 苗乐如 陈质枫 傅双建
李永宏 韩云彬 吴启成 赵胜堂 徐福和
蔡育天 杨任远 王松林 胡玉贤 林方磊
徐日辉 王文升 卫 斌 韩 永 张以坤
江东海 杨政中 陈东威 李英儒 傅应铨
张克湘 陈西京 王保生 张德新 司天义
刘春耀 严烈宏 夏力甫汉

编 辑：崔 波 刘英姿 王京隆

序

人类发展史，从一定意义上讲是一部开发利用自然资源的历史，每一次社会生产力的巨大进步都伴随着资源利用水平的飞跃。正如马克思所说的：“手推磨产生的是封建主义社会，蒸汽磨产生的是以工业资本家为首的社会。”随着人类文明进步，人类利用自然资源的种类、范围不断扩大，水平不断提高。与此同时，由于资源的特殊重要性，获取和控制资源一直是世界战争的根源和市场竞争的焦点。耕地、石油、淡水等战略资源的安全保障，日益成为各国政府及全人类共同关注的问题。

我国用不到世界 10% 的耕地养育了占世界 22% 的人口，依靠矿产资源为全社会提供了 95% 的一次能源、80% 的工业原材料和 70% 以上的农业生产资料。随着人口的增加和经济的发展，资源形势将日趋严峻。尽管我国自然资源总量丰富，但人均相对不足。质量、结构和布局等许多方面都有不尽人意之处，在开发利用上还存在不少问题。江泽民总书记指出：“我们对中国‘地大物博’的概念要有一个新的、全面的认识，尤其是对资源人均水平低的问题，要有清醒的认识。要加强这方面的国情教育，并且要从小学开始。”在党的十四届五中全会上，江泽民总书记强调：“我国耕地、水和矿产等重要资源的人均占有量都比较低。今后随着人口增加和经济发展，对资源总量的需求更多，环境保护的难度更大。必须切实保护资源 and 环境，不仅要安排好当前的发展，还要为子孙后代着想，决不能吃祖宗饭，断子孙路，走浪费资源和先污染、后治理的路子。”党中央、国务院审时度势，高瞻远瞩，把控制人口增长，保护自然资源和保持良好的生态环境，列为我国的基本国策。

随着社会的发展和人类文明的进步，我国自然资源保护和开发利用已逐步步入法制轨道，先后建立了《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国海洋环境保护法》、《中华人民共和国测绘法》等一系列法律、法规，依法行政得到逐步推进，依法办事的意识逐步深入人心。但是，我们也必须清醒地看到，法制观念在一些地方和一些人的头脑中还很淡漠，破坏和浪费自然资源的现象仍很严重，我们必须正视现实。

由此可见，加强国土资源国情、国策和国法的宣传教育，增强全社会的资源忧患意识和保护意识十分必要。《国土资源国情国策国法普及读本》为国土资源系统广大干部职工提供了一本好的学习材料。对于做好规划、管理、保护和合理利用土地、矿产、海洋等自然资源工作，将会发挥有益的作用。



2001年9月9日

目 录

序	田凤山
---------	-----

国 情 篇

土地资源	(3)
矿产资源	(8)
海洋资源	(14)
测绘工作	(19)
各省、自治区、直辖市国土资源省、区、市情	(22)
北京国土资源市情	(22)
天津国土资源市情	(24)
河北国土资源省情	(27)
山西国土资源省情	(28)
内蒙古国土资源区情	(32)
辽宁国土资源省情	(35)
吉林国土资源省情	(38)
黑龙江国土资源省情	(43)
上海国土资源市情	(45)
江苏国土资源省情	(48)
浙江国土资源省情	(51)
安徽国土资源省情	(53)
福建国土资源省情	(56)

江西国土资源省情·····	(59)
山东国土资源省情·····	(65)
河南国土资源省情·····	(67)
湖北国土资源省情·····	(68)
湖南国土资源省情·····	(72)
广东国土资源省情·····	(74)
广西国土资源区情·····	(77)
海南国土资源省情·····	(80)
重庆国土资源市情·····	(82)
四川国土资源省情·····	(85)
贵州国土资源省情·····	(88)
云南国土资源省情·····	(91)
西藏国土资源区情·····	(93)
陕西国土资源省情·····	(96)
甘肃国土资源省情·····	(100)
青海国土资源省情·····	(102)
宁夏国土资源区情·····	(106)
新疆国土资源区情·····	(108)

国 策 篇

基本国策·····	(115)
毛泽东论国土资源工作·····	(116)
邓小平论国土资源工作·····	(117)
江泽民论国土资源工作·····	(118)

各级党政一把手要负总责、亲自抓

(1999年3月13日) 江泽民 (119)

在中央人口资源环境工作座谈会上的讲话

(2000年3月12日) 江泽民 (120)

提高认识，狠抓落实，依法行政

(1999年3月13日) 朱镕基 (124)

节约保护资源，实现永续利用

(2001年3月15日第九届全国人民代表大会第四次会议批准) (126)

中国二十一世纪议程

——中国二十一世纪人口、环境与发展白皮书 (摘要)

(1994年3月25日国务院第十六次常务会议讨论通过) (127)

国 法 篇

中华人民共和国土地管理法 (133)

中华人民共和国土地管理法实施条例 (145)

基本农田保护条例 (152)

外商投资开发经营成片土地暂行管理办法 (156)

中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例 (158)

闲置土地处置办法 (163)

建设用地审查报批管理办法 (165)

中华人民共和国矿产资源法 (168)

中华人民共和国矿产资源法实施细则 (175)

矿产资源补偿费征收管理规定 (183)

矿产资源储量评审认定办法 (187)

矿产资源勘查区块登记管理办法 (191)

矿产资源开采登记管理办法	(196)
探矿权采矿权转让管理办法	(201)
地质灾害防治管理办法	(203)
中华人民共和国海洋环境保护法	(207)
中华人民共和国领海及毗连区法	(218)
中华人民共和国专属经济区和大陆架法	(220)
中华人民共和国测绘法	(222)
中华人民共和国测量标志保护条例	(226)

国情篇



土地资源^①

我国国土总面积约为 960 万平方公里，仅次于俄罗斯和加拿大，居世界第三位。但人均占有的土地面积只有世界人均数的 29%，是澳大利亚、加拿大、俄罗斯、美国人均土地的 1.8%、2.4%、7.0% 和 21.0%。人均占有的耕地、草地、林地分别是世界人均占有量的 33%、42% 和 26%。

据土地利用现状调查，2000 年全国耕地面积为 12824.31 万公顷（19.24 亿亩^②），占土地总面积的 13.5%；林地面积为 22878.92 万公顷（34.32 亿亩），占土地总面积的 24.1%；园地面积为 1057.60 万公顷（1.59 亿亩），占土地总面积的 1.1%；牧草地面积为 26376.87 万公顷（39.57 亿亩），占土地总面积的 27.7%；居民点及工矿用地 2470.90 万公顷（3.71 亿亩），占土地总面积的 2.6%；交通用地 576.15 万公顷（0.86 亿亩），占土地总面积的 0.6%；水利设施用地 573.60 万公顷（0.86 亿亩），占土地总面积的 0.6%；其余为水域和未利用土地 42.47 亿亩，占土地总面积的 29.8%（见图 1）。

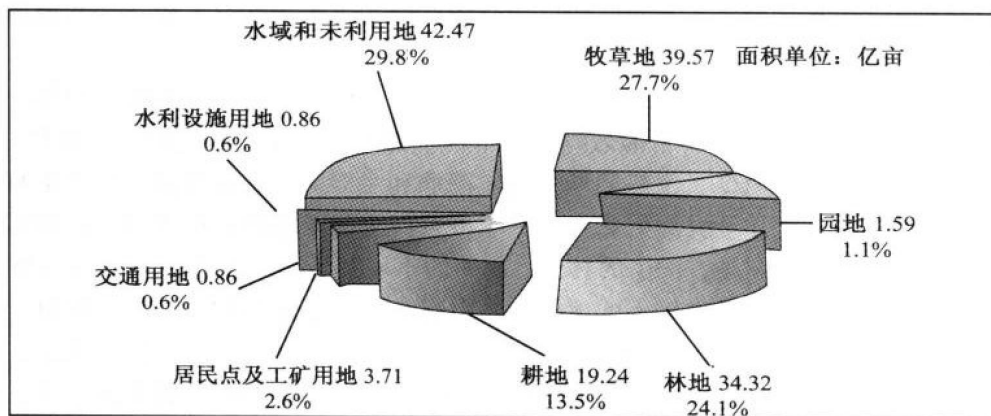


图 1 2000 年全国土地利用现状

与 1996 年全国土地利用现状调查汇总成果相比，耕地减少 1.4%，林地增加 0.5%，牧草地减少 0.9%；居民点及工矿用地增加 2.6%。

① 数据来源：国土资源与经济布局，北京：地质出版社，1999
中国统计摘要（2001）
国土资源综合统计年报（2000）
国土资源公报（2000，2001）
② 1 亩 = 0.0667 公顷

一、我国土地资源的主要特征

1. 疆域辽阔，资源类型多样

我国土地总面积约占世界陆地面积的 1/15，亚洲的 1/4。南北跨纬度 49°，东西跨经度 62°，是世界上跨纬度和经度最辽阔的国家之一。

按照热量条件，由南至北，分为南、中、北三个热带，暖、中、寒三个温带，以及青藏高原的高原温带至高原寒带。按照水分条件，由东到西分为湿润区、半湿润区、半干旱区和干旱区。地势从东部海拔 50 米以下的大平原，往西逐级升高到海拔 4000 米以上素有世界屋脊之称的青藏高原。上述温度、湿度、地形条件，构成我国土地地域条件的巨大差异性和土地利用的多样性。

2. 山地、高原、丘陵多，平地少

我国山地约占土地总面积的 33%，高原占 26%，丘陵占 10%，此三项即占全国土地的 69%。盆地、平原仅分别占土地总面积的 19% 和 12%。在世界领土大国中，同俄罗斯、加拿大、美国、澳大利亚相比，中国是山地比重最大的国家。全国有近一半的省，山地面积超过辖区面积的 50%，山地最多的是贵州、云南、四川、重庆。

3. 土地资源、人口分布不均，土地利用的地域差异明显

由于我国土地的地域条件差异性和社会经济发展的不平衡性，形成土地利用的明显地域差异性。

一是东西部地区有差异。如以大兴安岭—张家口—榆林—兰州—西藏东西部一线为界可将中国分为东西两部分。东部为海拔千米以下的平原、丘陵和低山，沿海有 1.8 万多公里的海岸线，属季风区，雨热同期，气候湿润和半湿润，土地富饶，物产丰富，工农业生产条件优越，土地开发历史悠久，区域虽只占全国土地面积的 47.6%，却拥有全国 94% 的人口，86% 的耕地，80% 的林地，66% 的水域和 86% 的居民点、独立工矿及交通用地。西部地区为海拔千米以上的地区，虽占有全国土地面积的 52.4%，但由于海拔在千米以上，其中一半在 3000 米以上，气候干旱或半干旱，耕地少，沙漠、戈壁、裸岩等不能利用土地多，占全国难利用土地面积的 77%，天然草原和矿产资源虽丰富，但人口稀少，只有全国人口的 6%，交通不便，开发难度大。

二是南北有差异。东部南北差异以秦岭、淮河为界，南部面积占全国土地的 27.1%，属热带和亚热带地区，虽然山地多，但水热条件好，耕地以水田为主，占全国水田的 90%，占全国林地的 54%，森林茂密，水网稠密，养殖业发达。北部占全国土地的 20.5%，虽属温带，但水、热条件稍差，耕地以旱作和灌溉农业为主，旱地占全国旱地的 70%，耕地占全国耕地的 34%，矿藏开发程度高，建设用地多。

西部南北差异以昆仑山、祁连山为界，南部为青藏高原，由山地、台地、湖泊和盆地组成，海拔在 3000~6000 米。冰川、积雪和裸岩多，面积占全国土地的 18.2%，耕地很少，只占该区面积的 0.4%，占全国耕地的 0.7%，主要分布在河谷地带。该区垦殖率较低，以高寒草原和草原放牧为主。北部占全国土地的 34.2%，属干旱、半干旱区，自然条件差，沙漠、戈壁所占比重大，海拔在 1000~3000 米，牧业发达，草地占全国草地的 52%，耕地、林地分别只占全国同类土地的 9.4% 和 4.8%。

三是山区、平原人口资源分布不均。我国山区土地占全国面积的 67%，而人口只占 44.5%，密度为每平方公里 79 人，远低于平原地区的每平方公里 213 人。经济发展和土地开发利用程度低，但园地、林地、牧地比重大。

二、我国土地的基本国情

土地资源总量多，人均占有量少，优质耕地少，耕地后备资源少（即一多三少）是我国土地的基本国情。

1. 土地资源总量多，人均占有量少，土地资源总体质量不高，地区分布不均衡

我国土地总面积约为 960 万平方公里，居世界第三位，人均土地面积仅 0.777 公顷（11.655 亩），相当于世界平均水平的 1/3。人均耕地面积 1.51 亩，同 1996 年全国土地利用现状调查的人均耕地 1.59 亩相比，减少 0.08 亩，为世界人均耕地的 45%。我国与世界部分国家人均耕地比较见图 2。

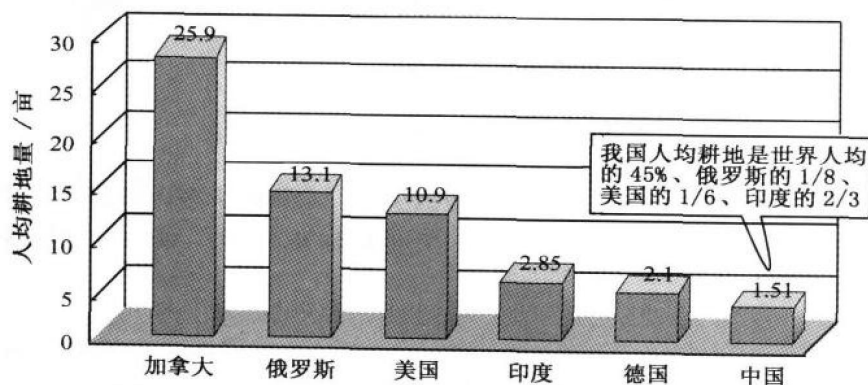


图 2 我国与世界部分国家人均耕地比较图

据最新公布的数据，全国耕地总量中，水资源充沛、热量充足且有灌溉设施的优质耕地仅占全国耕地的 25%；据 1999 年的统计，林地总量中，有林地面积只占 70.5%（24.07 亿亩）；牧草地总量中，质量差的草地占 50% 左右。

我国土地资源的地区分布很不均衡，特别是与水资源在空间分布上不匹配，严重影响了土地生产率的提高。长江流域及其以南地区，水资源量占全国的 80% 以上，耕地只占全国耕地总面积的 38%；淮河流域及其以北地区，水资源量不足全国的 20%，耕地却占全国耕地总面积的 62%。另据 2000 年的统计，全国大于 25 度的陡坡耕地有 607.15 万公顷（0.91 亿亩），有水源保证和灌溉设施的耕地面积只占 40%，中低产田占耕地面积的 79%。

2. 耕地面积大量减少

据统计，1986~1995 年，全国因农业结构调整占用和灾害损毁减少耕地 466.67 万公顷（7000 万亩），同期非农业建设占用耕地统计数为 197.3 万公顷（2960 万亩），由于土地管理体制和统计口径等方面原因，非农业建设实际占用耕地面积高于统计数，这部分耕地的减少属永久性损失。2000 年全国耕地保有量 192365 万亩，全国减少耕地（含生态退耕）2349 万亩，增加耕地 905.5 万亩，耕地净减少（含生态退耕）1443.5 万亩。耕地后备资源少，我