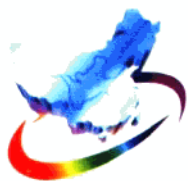


2000 年



国土资源 调研报告

国土资源部办公厅 编

中国大地出版社

2000 年国土资源 调研报告

国土资源部办公厅 编

中国大地出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

2000 年国土资源调研报告/国土资源部办公厅编. -北京: 中国大地出版社, 2001.9

ISBN 7-80097-452-9

I . 2... II . 国... 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 070625 号

责任编辑: 叶 丹 张海凤

出版发行: 中国大地出版社·内部发行

社址邮编: 北京市海淀区大柳树 19 号 100081

电 话: 010—62183493 (发行部)

传 真: 010—62183493

印 刷: 北京地质印刷厂

开 本: 850×1168¹/₃₂

印 张: 10

字 数: 250 千字

印 数: 1—2000 册

版 次: 2001 年 9 月北京第 1 版

印 次: 2001 年 10 月北京第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80097-452-9/F·47

定 价: 25.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书, 如发现印装质量问题, 本社发行部负责调换)

前 言

在新形势下，要努力开创国土资源管理工作的新局面，必须集中精力抓大事，深入开展调查研究工作。

部党组十分重视调查研究工作。2000年，部党组“三讲”教育“回头看”民主生活会提出，要把深入研究解决国土资源管理重大问题，作为一项重要的整改措施。为此，部专门制订了调研工作安排，由部领导分别主持，进行了西部大开发国土资源开发利用战略、国土资源管理体制、国土资源“走出去”开放战略、国土资源系统依法行政、经济建设和耕地保护的关系等重大深层次课题的调研。有关司局在部的统一组织下，还开展了土地市场体系建设和土地统一登记，保护与合理利用矿产资源的监督指标体系和具体措施，从源头上遏制腐败、加强党风廉政建设等指导性重点课题的调研。2000年11月底到12月初，部党组专题听取了各调研课题的成果汇报，逐一进行了点评。在此基础上，各调研组又对调研报告进行了修改补充和完善。

田凤山部长在听取汇报后强调指出，抓住国土资源管理工作中的重大问题，集中精力认真组织部署调查研究，及时抓好成果转化工作，是推进国土资源管理工作的重要方法。要充分利用来之不易的调研成果，研究制定政策，改进国土资源管理工作，提高国土资源管理水平。他指出，2000年我部开展的调研课题针对性强，有很强的现实指导意义。调研工作最大的特点是边调研边转化成果，用以指导和推进工作。调研成果有的已形成报告呈报党中央国务院，为中央决策提供了重要依据；有的已经转化为具体的政策措施；有的转化为对今后工作的指导意见。这是值得

大力提倡的，今后更应该在这方面下功夫。

田凤山部长同时指出，2000年的调研工作虽然取得了很大的成绩，但对于一些深层次问题的解决尚需要有一个过程，有的现在还只是开了个头、打了个基础，相关的调研成果也还只是初步的，今后还要深入调研，进一步抓好成果转化工作。2001年是新世纪第一年和“十五”计划开局年。新的世纪，国土资源管理工作面临新的形势、新的任务，任重道远。我部对2001年若干重大问题的调研工作已作出了专门安排，其中有相当一部分正是2000年调研工作的延续与深化。

调研的目的在于利用成果研究制定政策，改进指导工作，提高管理水平，促进国土资源的有效保护与合理利用。要大力提倡脚踏实地的工作作风，坚决反对形式主义，决不能为调研而调研，更不能让调研成果睡大觉。要珍惜来之不易的调研成果。

根据部领导的指示精神，为了进一步做好国土资源管理重大问题的调研，加大成果转化力度，切实指导工作，办公厅研究室在各司局提供的调研成果基础上，将2000年的部分调研报告汇编成册，供领导和同志们参阅。

在去年组织的重大问题研究中，关于矿产资源若干重大战略问题的研究、地质队伍改革研究、资源全球化与“走出去”战略研究也取得了相当重要的成果。根据领导指示，本报告集未予收录。

在编辑过程中得到了部有关司局的大力支持，在此表示感谢。由于时间仓促，错漏之处在所难免，望祈指正。

国土资源部办公厅

二〇〇一年五月三十日

目 录

前 言

关于国土资源部 2000 年调研工作安排的通知

(国土资发〔2000〕130 号) (1)

西部大开发国土资源开发利用战略问题调研成果综合报告
..... (6)

附件一 西部大开发国土资源开发利用专题调研报告
——四川省土地利用存在的问题及对策 (23)

附件二 云南、新疆地质勘查开发专题调研报告 (32)

附件三 西部地区地下水资源调查评价及开发利用情况
的调研报告 (45)

地方国土资源干部管理体制调研报告 (63)

关于建立国土资源执法监察垂直领导体制问题的调研报告
..... (79)

国土资源管理系统依法行政问题调研总报告 (95)

附件一 关于新《土地管理法》实施近两年来的情况
报告 (104)

附件二 关于《矿产资源法》实施情况的调研报告 (125)

附件三 关于依法行政制度建设的调研报告 (133)

经济建设与耕地保护的关系总调研报告 (139)

附件一 基础设施建设与耕地保护的关系专题调研
报告 (153)

附件二 城镇化进程及农村集体建设用地与保护耕地
的关系专题调研报告 (169)

附件三	生态保护和建设、农业结构调整与耕地保护的 关系专题调研报告	(180)
附件四	耕地占补平衡工作专题调研报告	(193)
地价管理是土地市场建设的核心		
——	土地市场建设调研总报告	(209)
附件一	解决城乡结合部土地市场问题的对策探讨	(221)
附件二	土地收购储备制度调研报告	(231)
扩大农村集体土地所有权登记发证覆盖面的调研报告		(241)
保护和合理利用矿产资源调研报告		(254)
附件一	《矿产资源保护条例》调研报告	(274)
附件二	对西部少数民族地区矿产资源补偿费优惠政 策的调研及建议	(278)
附件三	以保护和合理开发利用矿产资源为中心开展 采矿许可证换证工作调研报告	(282)
附件四	关于钨业开采秩序清理整顿工作调研报告	(289)
附件五	河砂开采情况调研总结	(294)
基层土地管理部门违法违纪问题调研报告		(300)

国土资源部文件

国土资发〔2000〕130号

关于国土资源部 2000年调研工作安排的通知

部机关各司局：

为了落实部党组“三讲”教育“回头看”民主生活会关于深入研究解决国土资源管理重大问题，进一步落实整改措施的精神，经研究，对部2000年调研工作安排如下：

一、指导思想

以邓小平理论为指导，按照中央人口资源环境工作座谈会精神，紧紧围绕国家经济建设的主要任务，针对国土资源管理中的一些深层次问题和亟待解决的问题，深入进行调查研究，在此基础上，制定进一步改革和发展的政策措施，指导和推进当前工作，全面提高管理水平，切实履行好国土资源调查、规划、管理、保护和合理利用的职责。

二、调研选题与内容要求

（一）六个重大深层次课题

六个重大深层次课题分别由部党组成员主持，有关司局参加，分年度、有重点地进行。

1. 关于西部大开发国土资源开发利用战略问题

主持人：田凤山、蒋承崧、鹿心社

参加司局：规划司、财务司、耕地司、地籍司、利用司、开发司、储量司、环境司、勘查司

2000年重点：制定《西部大开发国土资源开发利用规划纲要》，在西部地区找水方面力求取得新的突破。

2. 关于国土资源管理体制问题

主持人：孙文盛

参加司局：人教司、法规司、执法局

2000年重点：贯彻落实地方各级国土资源主管部门的干部双重管理体制，重点调研如何建立执法监察垂直体制。

3. 关于地质矿产调查评价队伍——“野战军”的组建问题

主持人：孙文盛、蒋承崧、寿嘉华

参加司局：勘查司、财务司

2000年重点：研究制定组建“野战军”的政策意见和实施方案。

4. 关于国土资源“走出去”开放战略问题

主持人：寿嘉华

参加司局：合作科技司、法规司、储量司、开发司、勘查司、办公厅

2000年重点：深入调研国内外基本情况，构建国土资源“走出去”开放战略的基本框架，提出油气资源“走出去”的具体政策意见。

5. 国土资源系统依法行政问题（包括《土地管理法》、《矿产资源法》实施情况、制度建设和部机关转变职能、理顺关系问题）

主持人：李元

参加司局：法规司、办公厅、驻部监察局

2000 年重点：研究解决部机关转变职能、理顺关系和本系统制度建设问题。

6. 关于经济建设和耕地保护的关系问题（包括土地利用总体规划实施情况）

主持人：鹿心社

参加司局：耕地司、规划司、利用司

2000 年重点：研究制定落实耕地占补平衡的具体措施。

（二）2000 年部指导当前工作的重点课题

2000 年部指导当前工作的重点课题，主要是当前国土资源管理工作中急需解决的重要问题，通过调研，年内要拿出切实可行的政策建议，制定出部门规章及规范性文件，以推动面上工作的顺利开展。2000 年部指导当前工作的重点课题由分管部领导按照职责分工负责组织实施。

1. 土地市场体系建设和土地统一登记的调研（包括修订地价体系和地价标准、城乡结合部土地市场管理、扩大土地登记覆盖面重点是农村集体土地所有权登记发证等问题）

参加司局：利用司、地籍司

成果要求：拟定出《地价体系和地价标准修订规则》、《集体土地所有权登记发证办法》。

2. 保护和合理利用矿产资源的监督指标体系和具体措施

参加司局：开发司、勘查司、储量司、环境司

成果要求：建立起保护和合理利用矿产资源的监督指标体系；形成《矿产资源保护条例》送审稿。

3. 从源头上遏制国土资源利用和管理违法问题，加强党风廉政建设调研

参加司局：执法局、驻部监察局

成果要求：根据温家宝副总理的批示精神，形成上报国务院的报告。

（三）2000 年司局安排的调研课题

司局安排的调研课题由各司局根据本部门的工作需要和人员力量自行确定。选题一定要突出今年的工作重点和难点，集中力量就一两个急迫的具体问题进行深入研究，务求取得实质性突破。凡参加六个重大深层次课题和三个指导当前工作的重点课题的有关司局，首先要集中力量按照分工要求，认真搞好调研。在此前提下，也可视情况开展一些工作层面上的调研活动。各司局拟定的调研选题，报分管部领导审定后实施，并送办公厅备案。

三、时间安排与步骤方法

从 4 月下旬至 11 月下旬，调研工作大体分三个阶段进行：

（一）准备阶段（4 月 20 日至 30 日）

1. 制定详细的调研方案，确定参加调研的具体人员、调研地点及单位、调研路线、具体日程等。调研任务要细化分解为若干专题，并明确到人。每个调研组指定一名联络员，以便随时沟通联系，反馈信息。

2. 根据调研方案，收集整理、熟悉调研所需的各类资料。对调研人员提出要求，明确调研的目的、范围、对象、任务、主要内容、方法、所要取得的成果等。

（二）调研阶段（5 月 1 日至 10 月 31 日）

1. 按照调研方案，可以采取深入基层调研、召开小型专家座谈会、函调、统计分析等多种调研形式，务求全面掌握第一手材料，摸清实际情况，及时总结经验，发现问题，分析研究解决办法。

2. 根据调研的情况，研究分析，写出针对性强、有份量、高质量的调研报告，拟订有关部门规章和规范性文件。

（三）汇报交流成果阶段（11 月 1 日至 30 日）

1. 部党组讨论研究国土资源六个重大深层次课题的调研成果，意见成熟的形成正式报告，上报党中央、国务院。

2. 部党组听取部指导当前工作的三个重点课题和各司局安排课题的调研汇报，审查调研成果，包括本通知要求拟定的部门规章、规范性文件和调研报告等，评议出优秀调研成果。

3. 部统一汇总调研报告。

4. 加快调研成果的转化。年底前各司局要将成果转化应用情况向部作出报告。

二〇〇〇年四月二十日

主题词：国土资源 调研 通知

国土资源部办公厅

二〇〇〇年四月二十日印制

西部大开发国土资源开发利用 战略问题调研成果综合报告

西部大开发国土资源开发利用战略问题专题调研组*

前 言

根据《关于国土资源部 2000 年调研工作安排的通知》(国土资发〔2000〕130 号文),由部西部开发领导小组正副组长主持,组织开展“关于西部大开发国土资源开发利用战略问题”课题调研工作。规划司、财务司、耕地司、地籍司、利用司、开发司、储量司、环境司、勘查司参加。这项工作部领导非常重视,田凤山部长亲自带队,分别于今年 3 月、6—7 月,先后到陕西、甘肃、云南、贵州、宁夏、内蒙古等省、自治区,针对规划工作、找矿、找水等问题进行了专题调研,孙文盛副部长等其他各位部领导也先后多次到西部地区进行过调研和检查指导工作。部领导在实地考察和有关座谈会的讲话,对我们组织开展西部大开发战略问题调研工作具有重要的指导作用,也是我部组织开展西部大开发战略问题调研工作的重要内容。按照部对各课题调研工作的要求,我司会同各有关司于 4—5 月向部领导报告了调研工作方案,根据部领导的批示,分别由土地利用资源司、地质勘查司、地质环境司牵头开展了土地、矿产、地下水 3 个专题的调研工

* 调研组组成人员(人员名单由调研组提供,全书同):潘文灿、钟自然、罗元华、鞠建华、杜舰、李新玉、贾文龙、朱明君、余浩科、吴登定。

作，在专题调研基础上，我司会同有关单位又先后到重庆、四川进行了综合情况调研。调研工作以为编制《西部大开发国土资源开发利用规划纲要》提供基础支持为目的，重点围绕以下四个方面内容进行：一是调研西部地区经济建设用地、生态环境建设用地与农用地三者之间的关系，提出土地利用结构调整的政策建议；二是调研西部地区矿产资源开发利用在形成特色支柱产业、促进区域经济发展中的地位和作用，研究提出矿产资源勘查开发的新思路、新机制、新措施；三是调研西部地区地下水资源的现状及其在实施西部大开发战略中的地位和作用，提出缓解水资源紧缺的对策措施；四是调研国土资源开发利用过程中应当重点注意的生态环境保护问题，如矿山生态环境恢复，滑坡泥石流治理等。调研工作采用书面问答、专题讨论和实地考察等多种形式，形成了3个专题报告（附件1—3）。调研工作对6个省、自治区进行了实地调研，分别召开不同层次座谈会20余次。现将调研成果总体情况综合报告如下。

一、西部地区国土资源开发利用现状与问题

（一）西部地区国土资源开发利用现状

根据国务院确定的西部大开发范围，由原来西南、西北10个省、自治区、直辖市扩展为陕、甘、宁、青、新、云、贵、川、渝、藏、内蒙古、桂等12个省、自治区、直辖市，土地总面积占国土总面积的71.4%；总人口3.59亿，占全国总人口的28.5%；其中：耕地面积4905.7万公顷，林地面积11928.6万公顷，牧草地面积25863.4万公顷，建设用地面积1039.1万公顷。西部地区土地资源总量多，后备资源开发利用潜力较大。

在全国已有探明储量的155种矿产中，西部地区有130多种。在45种主要矿产资源中，西部地区的天然气、富铜、富磷、

钾盐、锰矿、铬矿、钛矿、镍矿、铂族矿、锑矿、锌矿等 20 多种矿产资源保有储量占全国的 50% 以上，矿产资源潜在价值占全国的 66.1%。并且，西部地区进一步找矿潜力巨大。西部地区成矿地质条件优越，通过进一步调查评价和勘查，发现新矿产地的潜力巨大。西部地区一些主要资源性产品产量已在全国占有较大的比重，矿业产值已占全国的 24.5%。矿业已成为西部地区重要的支柱产业，开发西部资源、发展西部矿业，对于发展西部经济，带动西部基础设施建设，优化产业结构，促进西部小城镇建设具有重要作用。

西北地区干旱少雨，生态环境脆弱，水资源总量不足。但地下水开发利用尚有较大潜力。据统计，目前西北六省区地下水开采量每年为 145 亿立方米，约占地下水可开采资源量的 23%。除陕西、甘肃地下水开采利用率超过 50%，宁夏接近 24%，其他省区均低于 20%。因此，在相当长一个时期内，谨慎合理利用地下水资源，对缓解西北地区人畜饮水和主要城镇居民用水供需矛盾，具有不可替代的作用。另外，地下微咸水分布广，储量大，农业和生态建设已开始试验利用，也是一种巨大的潜在资源。

（二）实施西部大开发战略以来的主要进展

自去年中央提出实施西部大开发战略以来，我部及地方各级国土资源管理部门已经开展了大量的工作，取得了初步进展。主要是：

自今年年初开始，着手编制了《西部大开发国土资源开发利用规划纲要》，形成了西部地区国土资源开发的基本思路；积极参与国家西部大开发政策措施的起草和修改工作，把支持西部地区国土资源开发利用列为重要的内容之一；组织开展了西部地区土地、矿产资源潜力综合评价与规划研究工作，形成了分行业分地区的初步研究成果；同时，为配合西部大开发，西部各省、自

治区、直辖市从实际出发，解放思想，积极探索在新形势下做好国土资源管理和服务工作的新途径。

在国土资源大调查工作方面，土地资源监测调查工程项目积极向西部地区倾斜，将 60% 以上经费用于支持西部工作。目前覆盖中西部 14 个省、自治区、直辖市的西部大开发土地资源调查评价工作已经接近尾声，各地在积极汇总成果，该工作将基本摸清西部地区坡耕地和耕地后备资源状况，为西部开发建设提供科学依据；同时为确保工作质量，土地利用动态监测项目对中西部的 37 个生态退耕试点县进行重点监测。为发挥地质矿产基础调查工作在西部大开发中的基础作用、先行作用和导向作用，加大了西部地区地质调查工作力度，在近两年的国土资源大调查资金中，1999—2000 年有 61% 的资金用于西部地区（不含广西、内蒙古），国土资源大调查取得了重要进展。基础地质调查重点开展西部重要成矿区、重要经济区、国家重点建设工程和生态环境脆弱区、地质灾害多发区综合与专项地质调查，这些工作为西部地区基础设施建设提供了重要的基础地质资料；矿产资源调查评价工作主要围绕西部重要成矿远景区，以国家战略性矿种或急缺矿种为主攻矿种开展区域矿产资源远景评价，在东天山地区铜矿资源调查评价中取得突破性进展，发现土屋—延东超大型铜矿，预计铜资源量超过 1000 万吨，这是我国铜矿史上具有历史意义的一次重大发现。

为了切实加强西北地区找水工作，今年 6—7 月，田凤山部长带队深入到西部省区进行考察和调研，并在西北七省区找水工作座谈会上作了重要讲话，对进一步加强西北找水工作进行了系统部署，提出了具体要求。已部署的地下水资源勘查项目中，在沙漠区、苦咸水劣质水区、隐伏岩溶区、鄂尔多斯盆地白垩系深部找水取得了突破，寻找到一批新的水源基地，为缓解西北地区的经济建设和人民生活用水矛盾做出了重要贡献。据不完全统计，

自实施“西北找水特别计划”以来,已经找到水源地和富水地段 50 余处,初步确定地下水可采水量每年在 10 亿立方米以上;共完成各类勘探和开采井 350 余眼,单井合计实际出水量达到每日 66 万立方米,相当于建成 13 座大型水源地。特别是在陕西富平县打出了优质地下水,解决了该县城居民长期的用水困难。

(三) 西部地区国土资源开发利用的主要问题

西部地区当前在国土资源开发利用方面的突出问题主要有以下几个方面。

一是土地利用率低,西北地区干旱少雨,水土时空分布不均,耕地质量差,土地退化严重,土地生态环境极度脆弱,水土流失日趋严重,荒漠化面积不断增大,草地退化、沙化和土地盐碱化面积逐年增多,土地利用率先全国低 10% 以上,如新疆仅为 40.9%,甘肃为 60.2% (全国平均为 74.1%);西南地区地形地貌复杂,坡耕地多,产出率低,石漠化问题突出。例如四川省,耕地总面积 659.06 万公顷,15° 以上的坡耕地有 230.6 万公顷,占 35%。其中,25° 以上坡耕地 66 万公顷,占 10%。

二是地质工作程度较低,已成为西部大开发的瓶颈,我国 1:20 万区域地质调查未完成地区主要分布在西部诸省、自治区、直辖市,各类航空物探调查和航空遥感工作在西部地区尚有大量空白区,西部严重干旱地区地下水勘查程度极低,不少地区的水文地质调查仍停留在小比例尺工作精度上,主要工作在 300 米以上的浅层,深层地下水资源的赋存规律和可利用程度研究很少。西部大开发,基础先行,只有摸清西部资源“家底”,才能做到科学规划,避免盲目决策。

三是矿产资源勘查投资下降,公益性、商业性矿产勘查良性循环机制尚未形成,固体矿产资源领域外商投资进展缓慢。自 1998 年地勘体制改革以来,国家实行公益性、商业性地质工作分制运行,但由于地质工作处于新旧体制过渡时期,因此商业性