

◎ 世界各国国土资源与产业管理系列丛书



澳大利亚

国土资源与产业管理

AUSTRALIA



何金祥 编著

AODALIYA
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

澳大利亚国土资源与 产业管理

何金祥 编著

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

内 容 提 要

本书介绍了澳大利亚国土资源管理的现状与发展,包括国土资源管理体制、基本制度、矿产资源与土地资源管理的基本情况、主要管理机构、相关法律和政策,以及未来的发展趋势等。

本书可供从事国土资源管理、研究、企业界人士以及对澳大利亚感兴趣的读者阅读参考。

图书在版编目 (CIP) 数据

澳大利亚国土资源与产业管理 / 何金祥编著. —北京:地质出版社, 2009. 11
ISBN 978 - 7 - 116 - 06376 - 1

I. ①澳… II. ①何… III. ①国土资源 - 资源管理 - 研究 - 澳大利亚 IV. ①F161.199

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 202699 号

责任编辑:孙亚芸
责任校对:王素荣
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:北京朝阳印刷厂有限责任公司
开 本:787mm×960mm 1/8
印 张:23.125
字 数:400 千字
印 数:1—1000 册
版 次:2009 年 11 月北京第 1 版·第 1 次印刷
定 价:58.00 元
书 号:ISBN 978 - 7 - 116 - 06376 - 1

(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，或加强对外国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

国土资源，国外通常称之为自然资源，是主权国家管辖范围内一切自然资源的总称，包括土地资源、矿产资源、淡水资源、森林资源、草场资源、动物资源、海洋资源等。国土资源及其产业管理是指国土资源行政主管部门依据宪法、法律和有关法规规章等对土地、矿产、水、海洋、森林、动植物等自然资源在寻找、发现、开发、生产、加工、运输、利用、保护和环境恢复等过程中所进行的管理、控制、监督、检查、服务和协调等活动和作用。它带有法律上的强制性和行政上的指导性、规范性、协商性与服务性。有效的国土资源及其产业管理事关国家经济发展的全局，是可持续经济发展的重要基础。

澳大利亚是世界上重要的国土资源大国，是发达国家。以本书讨论的矿产和土地而言，其土地面积达768.2万平方千米，是世界第六大土地面积国。在矿产资源方面，其金红石、锆石、镍、铝土矿、金、铁矿石、铅、锌、钽、金刚石、钴等矿产储量均在世界上占有重要地位，是世界著名的矿产资源大国，事实上也是世界著名的矿产品生产大国。在过去多年的经济发展中，澳大利亚经济的成功有相当一部分应归因于其对自然资源进行了合理的开发利用与科学的管理。

在联邦体制国家中，澳大利亚是一个典型的实行较严格分

权管理体制的国家，州和领地政府对其管理的事务有较大的独立性和自主性。根据澳大利亚联邦宪法，自然资源及其产业管理，属于州和领地政府的职责范围，因此，在澳大利亚的国土资源管理中，州或领地政府承担着主要管理职责。然而，在澳大利亚的国土资源管理中，联邦政府也不是一无所事、无所作为，而是通过国家政策制定、国家行动计划、国家战略规划、国家投资计划、国家技术标准制定等，发挥着自己的作用和角色，并以此影响着州和领地政府的管理政策和管理行为等。总体而言，在澳大利亚的国土资源管理中，联邦政府主要起宏观方面的政策指导和发展方向引导之作用，而州和领地政府则具体负责各项管理行为和实施行为，包括法律制定、政策制定、细则实施、环境保护、安全生产、监督执行等。

澳大利亚管理自然资源的基本特点是：实事求是，有法必依，赏罚并重，民主管理。在具体管理实践中，注重发挥当事人的主动性、积极性与配合作用，以诱因手段（即利益激发机制）为主，行政强制为辅。在重大项目计划实施上，注重统筹规划，科学研究，合理安排，讲求实效，关注长远，严格实施可持续发展。自20世纪80年代中期以来，可持续发展理念一直是各级政府进行国土资源管理的基本指导思想。

在多年的国土资源管理实践中，澳大利亚形成了许多独特和好的做法，包括政府行政管理中的分权负责，执行秘书负责部日常具体行政管理工作，资源管理与产业管理密切结合，确立矿山职工安全代表制度，确立矿山安全检查官制度，确立环境稽查制度，设立矿业资质证书，制定专门的土著权保护立

法，设立专门的土著权裁判所，创立土著土地利用协议，法律化土地利用中的“土地关爱职责”，设立矿业权中的保留许可证，行政管理公开透明，提供免费投资咨询服务等，这些做法都对保障或促进澳大利亚国民经济健康、稳定的发展起到了积极和关键的作用。这些做法，也是其对自身政治条件、经济条件、发展条件、自然地理条件、科技条件、社会条件和人文历史条件等进行客观、正确的分析和研判的结果。

在澳大利亚的国土资源管理中，还形成了一些可供我国参考的基本管理制度，如有偿使用制度、监督检查制度、环境保护制度、保证金制度、决策民主化制度、信息公开制度、损失补偿制度等。

在新的历史条件下，深入研究和了解澳大利亚的国土资源管理，包括体制、机制、政策、方针、重要计划、做法及发展走向与趋势等，对学习和借鉴外国的先进经验，加强对外交流与合作，提高我国国土资源的管理水平，规划我国的国土资源发展，无疑会有帮助，具有重要意义。

目 次

前 言

第一章 国土资源管理概况	(1)
第一节 基本状况	(1)
第二节 国家体制与政治制度	(2)
第三节 政府体制	(3)
第四节 国土资源管理的体制与基本制度	(6)
第五节 国土资源管理的一般特点	(12)
第二章 矿产资源与矿业管理	(19)
第一节 地质与地质调查概况	(19)
第二节 主要矿产资源	(22)
第三节 主要矿产品生产与消费	(25)
第四节 主要矿产品的进出口贸易	(38)
第五节 矿业管理体制与主要矿业管理部门	(45)
第六节 主要矿产资源与矿业管理法律	(70)
第七节 联邦政府主要矿业管理与发展的宏观政策	(100)
第八节 州政府矿业管理的主要内容、相关矿业政策 及主要管理措施	(134)

第三章 土地资源管理	(170)
第一节 基本情况与土地管理体制	(170)
第二节 土地利用与土地管理分类	(172)
第三节 联邦与主要州土地管理机构与职能	(177)
第四节 联邦与州相关土地(管理)法律的主要内容	(195)
第五节 州土地资源管理的主要运作方式与管理重点	(213)
第六节 联邦政府在土地管理中的作用	(237)
第七节 联邦政府涉及土地管理内容的若干指导性 政策与战略	(257)
第八节 昆士兰州主要土地政策	(283)
第四章 矿产资源与矿业及土地资源管理的若干 发展走势	(303)
第一节 顺应全球化发展趋势	(303)
第二节 重视全球气候变化因素	(308)
第三节 加速产业技术创新发展	(310)
第四节 继续强调和推进包括生态在内的可持续发展	(314)
第五节 强调均衡发展多样化的矿产工业及其国际 竞争力	(316)
第六节 进一步加强土地的利用规划	(319)
第七节 强化基础性矿产勘查	(322)
第八节 更加重视能源安全	(324)
第九节 进一步保护优质农业土地	(327)
第十节 进一步重视海岸带管理	(330)
第十一节 进一步加强湿地保护	(332)

第十二节 继续强调职业健康与安全	(335)
后语	(340)
主要参考文献和资料	(348)

第一章 国土资源管理概况

第一节 基本状况

澳大利亚位于南太平洋和印度洋之间,由澳大利亚大陆、塔斯马尼亚岛等岛屿和海外领地组成。东西长约 4000 千米,南北长约 3700 千米,面积 769.2 万平方千米,是世界第六大国(面积),位于俄罗斯、加拿大、中国、美国与巴西之后。人口 2081.19 万,最早居民为土著人。人均国内生产总值为 46174 澳元(2005/2006 财年)。海岸线长 36735 千米。北部属热带气候,大部分属温带气候。年平均气温北部 27℃,南部为 14℃。

澳大利亚联邦成立于 1901 年,由 6 个主要州和若干自治领地组成。6 个州分别是新南威尔士州、维多利亚州、昆士兰州、南澳大利亚州、西澳大利亚州和塔斯马尼亚州。在澳大利亚境内,不属于任何州的土地称为领地,目前最重要的两个领地是北方领地和澳大利亚首都领地(澳大利亚首都领地亦称澳大利亚首都特区)。

在澳大利亚的 6 个州和 2 个主要领地中,以西澳大利亚州面积最大,达 253 万平方千米,约占澳大利亚总面积的三分之一(32.9%),其次为昆士兰州,面积 173.4 万平方千米,占澳大利亚总面积的 22.5%。但产值或 GDP 值,以新南威尔士州为第一,维多利亚州为第二。

6 个州代表澳大利亚联邦成立时的 6 个殖民地,它们有宪法权利召集州议会,并通过法律。20 世纪 70 年代前,领地无权召集其政府通过法律。根据宪法,联邦政府可为领地制定法律。但 20 世纪 70 年代,联邦政府通过法律,允许各领地建立自己的议会和通过自己的法律。与州不同的是,领地的权利由澳大利亚宪法界定,即联邦宪法赋予或给予了它们的自治权,这同时也意味着联邦政府可随时改变或撤销这些权利。

澳大利亚矿产资源丰富,是世界上矿产资源人均占有量最高的国家之一。工业以矿业、制造业和建筑业为主,矿业技术较发达。在澳大利亚经济中,农牧业生产也占有重要地位,澳大利亚是世界最大的羊毛和牛肉出口