

2009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系列成果

2009 年

国土资源形势分析报告

国土资源部信息中心

刘树臣 王淑玲 张 迪 崔荣国 编 著
喻 锋 马建明 闫卫东 郭 娟

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

内 容 提 要

本书以大量、动态、实时和综合的数据为依据,对2009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

2009年国土资源形势分析报告/刘树臣等编著.
—北京:地质出版社,2010.3
ISBN 978-7-116-06601-4

I. ① 2… II. ① 刘… III. ① 国土资源—资源管理—
研究报告—中国—2009 IV. ① F129.9

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第032625号

责任编辑:祁向雷
责任校对:关风云
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:北京天成印务有限责任公司
开 本:889mm × 1194mm 1/16
印 张:4.75
字 数:100千字
印 数:1—1200册
版 次:2010年3月北京第1版·第1次印刷
定 价:36.00元
书 号:ISBN 978-7-116-06601-4

(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。随着我国经济的稳定快速发展，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，国土资源部党组高度重视，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，初步形成了我部参与宏观调控的基本思路和政策体系。针对国土资源管理参与宏观调控职能的需要，国土资源部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建设，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。

国土资源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交流，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》。

2009年全球经济缓慢复苏，中国经济迅速止跌、企稳、回升，资源需求在经历短暂的减缓之后，出现迅速增长的势头。在这一背景下，国土资源形势出现了一些新情况、新变化、新趋势。本年度的《国土资源形势分析报告》，在继续沿用日趋成熟的框架体系的基础上，进一步加强了分析、模型和预测研究。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，国土资源管理部门积极应对形势变化，以构建保障和促进科学发展新机制为主线，以“保增长、保红线”和地质找矿改革发展大讨论为抓手，积极主动服务，严格规范管理，全面推进和提升国土资源管理工作，为经济社会发展提供了有力支持。改革用地计划管理，加快审批速度，保证扩内需建设用地需要，确保项目及时落地，保增长支撑有力；大力推进土地整治，严格执法监管，防止违法违规用地反弹，保护耕地成效显著；注重土地市场培育和规范，市场化配置程度稳步提高；土地市场走出低迷，地价水平明显回升；采矿业固定资产投资增势趋缓，平稳下降；矿产勘查力度不断加大，重要矿产有新的发现，在全球非燃料固体矿产大幅下降的情况下，我国固体矿产勘查投资保持快速增长势头；大多数矿产品生产呈现逐渐加快的态势，粗钢、水泥等增长迅速；矿产品贸易回暖趋势明显，石油、铁矿石等大宗紧缺矿产进口加速，对外依存度再创历史新高；矿产品价格出现触底反弹，大部分矿产品价格增长迅速等等。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，并提出相关对策建议。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，土地资源由张迪、喻锋执笔，矿产资源由王淑玲、崔荣国、闫卫东、马建明、郭娟执笔；分析与预测由刘树臣、喻锋、郭娟执笔；对策建议由刘树臣、王淑玲、张迪执笔；报告由刘树臣、王淑玲负责统稿。本报告是在信息中心主任韩海青研究员、总工程师顾炳中研究员直接指导下编制的，初稿完成后吴智慧、曹新元、张新安、李树枝、吴初国等同志提出了宝贵意见，在此向所有关心、指导形势分析的领导、专家致以最诚挚的谢意。

由于水平和所掌握的资料有限，报告难免有不当之处，恳请各位领导和专家不吝赐教，我们形势分析组将努力提高分析能力，为大家奉献日益完善的分析报告。

形势分析组
二〇一〇年二月



目次

概要	1
一、宏观经济形势背景	4
二、国土资源运行状况	9
(一) 土地资源	9
1. 耕地保护	10
(1) 改革用地计划管理, 坚持耕地红线	10
(2) 严格执法监管, 防止违法违规用地反弹	10
2. 土地审批与供应	11
(1) 审批建设用地增长, 切实保障扩大内需提振经济的用地需求	11
(2) 扩增量、放流量、挤存量, 确保土地供应充足	12
3. 土地市场	12
(1) 招拍挂出让比重逐年增长, 土地资源市场化配置程度稳步提高	12
(2) 土地市场走出低迷, 地价水平明显回升	14
4. 房地产市场	17
(1) 国房景气指数触底反弹, 房地产市场由冷趋热	17
(2) 房屋销售价格先跌后涨, 递增幅度不断攀升	18
(3) 房地产开发投资低位稳定增长, 年末增幅稍有回落	19
(4) 房地产开发竣工面积增幅回升	20
(二) 矿产资源	22
1. 矿产勘查与找矿发现	25



(1) 矿产勘查投入持续增长·····	25
(2) 主要矿产储量有新的增长·····	26
(3) 地质找矿有新的突破·····	27
2. 矿业权市场·····	29
(1) 新立勘查许可证减少过半·····	29
(2) 矿产开发进一步走向规模化·····	29
3. 矿产品生产·····	31
(1) 矿业增加值逐步回升·····	31
(2) 原煤、天然气产量上升，原油产量略降·····	33
(3) 冶金行业生产增速加快·····	35
(4) 十种有色金属产量继续上升·····	36
(5) 水泥产量持续快速增加·····	39
(6) 钾肥产量大幅增加·····	40
4. 矿产品贸易·····	40
(1) 矿产品贸易回暖明显·····	40
(2) 石油进出口贸易活跃·····	41
(3) 首次成为煤净进口国·····	42
(4) 铁矿石进口量持续增长·····	42
(5) 铜、铝产品进口大幅增长·····	44
(6) 优势矿产出口量持续下降·····	44
(7) 矿产品进口成本有所回落·····	44
5. 矿产品价格·····	45
(1) 矿产品价格触底反弹·····	45
(2) 能源矿产品价格快速上扬·····	46
(3) 金属矿产品价格振荡上行·····	49

(4) 非金属矿产品价格稳中有降·····	52
-----------------------	----

三、趋势分析与预测·····54

(一) 土地资源供求矛盾将进一步凸显·····	58
(二) 房价涨幅将会趋缓·····	60
(三) 固定资产投资增长将进一步带动矿产资源需求的增长·····	62
(四) 矿产品价格将震荡上行·····	63

四、对策建议·····65

(一) 把政策调整的重点放在支持调结构方面·····	65
(二) 探索耕地保护激励机制·····	66
(三) 加大推进土地节约集约利用力度·····	67
(四) 进一步规范土地市场, 严格执行调控政策·····	67
(五) 立足国内, 多措并举, 提高资源保障能力·····	68

专栏1 央企地王频现值得关注·····	15
专栏2 全球重要勘查开发进展·····	23
专栏3 新查明资源储量变化情况·····	28
专栏4 全国矿产资源开发整合·····	30
专栏5 中国粗钢产量占世界份额·····	36
专栏6 跨国公司增强了对世界铁矿石市场的控制·····	43
专栏7 国际机构或组织对2010年经济增长的预测·····	54
专栏8 十大产业调整振兴规划及其对资源领域的影响·····	56

 概要

2009 年全球经济缓慢向好,中国经济迅速止跌、企稳、回升,资源需求在经历短暂的减缓之后,出现迅速增长的势头。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。土地管理面临为“拉内需、保增长”提供用地保障与规范农村土地管理制度的双重压力,矿产资源管理面对震荡的矿业形势,资源政策需要进一步审视和调整。国土资源管理部门积极应对形势变化,以构建保障和促进科学发展新机制为主线,以“保增长、保红线”行动、地质找矿改革发展大讨论等为抓手,全面推进和提升国土资源管理工作,严格土地管理、加强土地督察,主动服务确保供地需求,城乡建设用地“增减挂钩”、“万村整治”示范工程成效显著,确保国家粮食安全和社会稳定;加强矿产勘查,推进矿产资源开发利用整合,探索建立地质找矿新机制,石油、煤、铜、铁等矿产储量有新的增长,为经济社会发展提供了有力支持。

经分析,对 2009 年国土资源形势得出如下初步认识:

■ 保增长支撑有力。改革用地计划管理,加快审批速度,保证扩内需项目及时落地;灵活合理安排土地利用计划,增加计划建设用地指标;扩增量、放流量、挤存量,确保土地供应充足,批准建设用地和实际供地同比分别增长 44.6% 和 44.2%。

■ 保耕地成效显著。大力推进土地整治,新增耕地 403 万亩;严格执法监管,防止违法违规用地反弹,立案件数及涉案土地面积同比分别下降 31.1% 和 33.4%。

■ 土地资源市场化配置程度稳步提高。全国招拍挂出让土地面积 17.81 万

注: 1 亩 = 666.67 平方米。

公顷，同比增长40.5%；招拍挂出让土地面积占出让总面积的比例为85.2%，同比提高1.3个百分点。

■ 土地市场走出低迷，地价水平明显回升。全年地价呈现先抑后扬趋势，第一季度全面低迷，第二、三季度反弹，第四季度持续上涨。第四季度综合地价水平同比增长5.1%，其中商业、居住、工业地价分别增长5.6%、7.9%和1.6%。

■ 房地产市场回暖。国房景气指数恢复到前两年水平；商品房销售价格先跌后涨，12月同比增长7.8%；房地产开发竣工面积增长5.5%；房地产开发投资同比增长16.1%，比上年回落4.8个百分点。

■ 采矿业固定资产投资增势趋缓，平稳下降。全年投资增长18.2%，增幅比上年降低13.2个百分点，比全国固定资产投资平均增长水平低11.9个百分点，与前几年远远高于固定资产投资增长水平形成鲜明对照。季度变化出现逐渐走低趋势，增速从一季度的32.9%到上半年的24.4%，再到前三季度的17.3%。

■ 矿产勘查力度不断加大，重要矿产有新的发现。在全球非燃料固体矿产勘查大幅下降40%的情况下，我国固体矿产勘查投资仍然保持22.7%快速增长，煤、铁等重要矿产有新的发现，储量有较大增长。

■ 矿产开发整合力度加大，新立勘查许可证和采矿许可证大幅减少。有效勘查许可证3.24万个，同比减少11.8%，其中新立勘查许可证3744个，同比减少51.8%；有效采矿许可证9.50万个，同比减少2.2%，其中新立6851个，同比减少39.2%。

■ 主要矿产品生产呈现逐渐加快的势头，粗钢、水泥等增长迅速。主要矿产品除原油产量略有下降外，大多呈现增速加快趋势，特别是粗钢、水泥等原材料增速加快。原煤产量30.5亿吨，同比增长8.8%；铁矿石产量8.80亿吨，同比增长8.9%；粗钢产量5.68亿吨，同比增长12.9%；水泥产量16.5亿吨，同比增长16.0%。

■ 矿产品贸易回暖趋势明显，石油、铁矿石等大宗矿产进口加速。虽然



矿产品贸易额与上年相比大幅度下降，但降幅逐渐缩小，回暖趋势明显。石油、铁矿石对外依存度分别达到52.6%和58.8%的较高水平，石油进口2.41亿吨，同比增长11%；铁矿石进口6.28亿吨，同比增长40%。煤进出口出现重大逆转，由出口转进口势头迅猛，净进口1.1亿吨。

■ 矿产品价格触底反弹，主要矿产品价格迅速上涨。全年矿产品价格下降二成多，但是大部分矿产品价格触底反弹，与年初价格相比已增长六成多，有的甚至增长一倍多。如油价、铜价全年增长80%以上，金价增长30%以上。

预计未来一段时期内，中国经济在率先走出经济困境后，作为全球经济的重要引擎，将进入相对稳定的发展时期，“稳增长、调结构”作为主旋律是一个缓慢过程，“稳增长”相对容易，“调结构”步履维艰，随着发展方式的转变和产业结构的调整，资源需求快速增长的势头将会减缓，但需求的基本面不会发生根本性改变，特别是固定资产投资仍将持续高速增长，与之密切相关的建设用地需求仍将会呈现直线上升之势，高涨的矿产品需求还将持续一段时期，矿产品价格将在目前的价位上震荡前行。

随着国家各项宏观调控政策措施的实施，土地和矿产资源管理面临新的压力和挑战。耕地保护任务依然艰巨，需要进一步落实科学发展观，确保全国土地利用总体规划目标的落实，严格土地执法监督，引导集约用地，坚守耕地红线；立足国内、提高能源资源保障能力作为地质工作当前的首要任务，任重道远，在国际矿业进入新的调整时期之时，不能放松对地质工作和矿产勘查的投入，需要加快构建地质勘查新机制，最大程度地调动方方面面的积极性，争取实现重大找矿突破，不失时机地调整矿业产业结构、加强资源开发整合、整顿规范矿业市场，坚持立足国内、拓展国际、加强勘查、有序开发，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

全球经济在新世纪连续多年保持高速增长之后,2009年遭遇二战以来的首次负增长。国际金融危机已大体上得到控制,受其波及和拖累的世界经济也已经显露出度过最困难时期的迹象,发达国家经济发展步履维艰但已缓慢复苏,以中国、印度等为代表的新兴国家经济保持较高的增速,为全球经济发展注入了新的活力,资源性产品需求在短期内由缓渐强,价格在震荡中爬升。各国政府和国际社会采取的积极救市措施,效果已经显现。尽管全球经济开始逐步走出阴影,但发展的不确定性仍然很高。

2009年世界经济发展呈现负增长。根据国际货币基金组织(IMF)10月发布的《世界经济展望》,在亚洲经济体表现强劲以及其他地区出现稳定或适度复苏的带动下,全球经济似乎再次呈现扩张势头,2009年全球经济增长率预计为-1.1%,其中发达经济体为-3.4%,发展中经济体为1.7%。从国家来看,美国降低2.7%,日本出现5.4%的负增长,欧元区出现4.2%的负增长。中国和印度等新兴国家保持持续较高增长速度,中国8.7%(上年增长9%),印度5.4%(上年增长7.3%)。

2009年,党中央国务院积极应对全球金融危机的影响,实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策,采取多种措施“保增长、保稳定”,有力维持了经济持续健康平稳发展,“四万亿投资计划”和“十大产业调整和振兴规划”等一揽子经济刺激政策取得良好效果,实现了经济发展在短期内止跌、企稳、回升,社会稳定的良好局面。全年国内生产总值(GDP)33.54万亿元,比上年增长8.7%,在全球经济于艰难中前行的情况下,中国经济依然保持较快发展速度,显示出较强的抗御金融风险的能力,突显了在当前世界经济中不可替代的作用和地位。分季度看,一季度增长6.2%,二季度增长7.9%,三季度增长9.1%,四季度增长10.7%,呈现逐季回升之势。分产业看,第一产业增



加值 3.55 万亿元，增长 4.2%；第二产业增加值 15.70 万亿元，增长 9.5%；第三产业增加值 14.29 万亿元，增长 8.9%。

消费价格扭转了多年上涨较快的势头并由涨转跌，全年居民消费价格比上年下降 0.7%，其中，城市下降 0.9%，农村下降 0.3%。全年原材料、燃料、动力购进价格下降 7.9%，出现多年未见的现象。全年 70 个大中城市房屋销售价格比上年上涨 7.8%，涨幅比上年加快 1.3 个百分点。与国土资源有关的矿产品价格震荡前行，始终是社会普遍关注的焦点问题。

全国商品进出口总额 22073 亿美元，比上年下降 13.9%。其中，出口 12017 亿美元，下降 16.0%；进口 10056 亿美元，下降 11.2%。

为了应对全球金融危机，国务院及时出台和实施十大产业调整和振兴计划，实施多项拉动内需的激励政策，加大保障性安居工程、农村民生工程、铁路交通等基础设施、生态环保工程等，拉动内需的措施取得显著成效。固定资产投资成为扩内需、保增长的最主要动力，全年始终处于高位运行状态，全社会固定资产投资 22.48 万亿元，比上年增长 30.1%，增速比上年加快 4.6 个百分点，固定资产投资占 GDP 的 67%。其中，城镇固定资产投资 19.41 万亿元，同比增长 30.5%，加快 4.4 个百分点；农村固定资产投资 3.07 万亿元，同比增长 27.5%，增幅加快 6.0 个百分点。矿业投资增长强劲的势头趋缓。在金融危机不断扩散和蔓延的情况下，矿业固定资产投资的变化反映了矿业的滞后性特点。

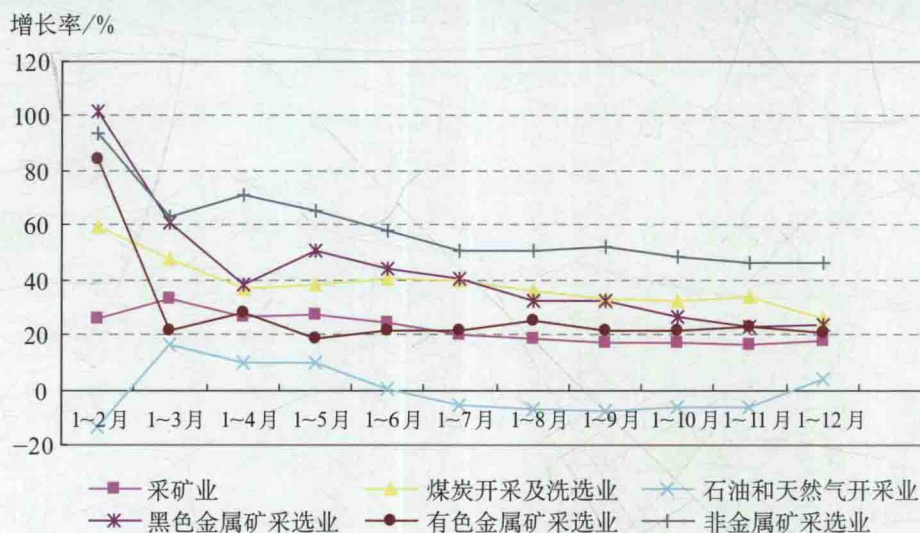
采矿业固定资产投资 8093 亿元，同比增长 18.2%，增幅比上年降低 13.2 个百分点，整体投资增速远低于全国固定资产投资增长的平均水平。其中，煤炭开采及洗选业投资 3021 亿元，同比增长 25.9%，增幅比上年降低 7.7 个百分点；石油和天然气开采业投资 2793 亿元，同比增长 4.4%，增幅比上年降低 17.6 个百分点；黑色金属矿采选业投资 841 亿元，同比增长 23.9%，增幅比上年降低 35.1 个百分点；有色金属矿采选业投资 792 亿元，同比增长 21.1%，增幅比上年降低 14 个百分点；非金属矿采选业投资 627 亿元，同比增长 49.5%，增幅比上年加快 4.1 个百分点（图 1）。从全年变化趋势来看，采矿业固定资产投资呈

现逐月减缓之势。

在冶炼加工业固定资产投资方面,黑色金属采选和冶炼及压延加工业投资出现负增长,投资3206亿元,降低1.3%;有色金属采选和冶炼及压延加工业投资2202亿元,增长16.8%;非金属矿物制品业投资5948亿元,增长43.5%;石油加工、炼焦及核燃料加工业投资1835亿元,增长0.4%。从全年的变化趋势看,非金属投资持续保持较高的增长水平,其他投资出现减缓趋势。

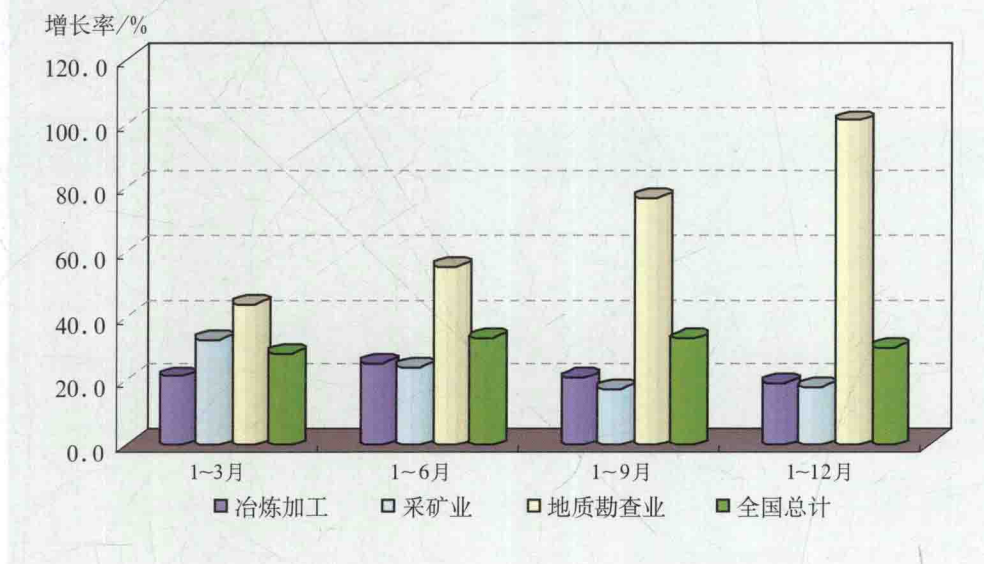
地质勘查业有关产业(包括科学研究、技术服务)投资1066亿元,同比增长48.5%,其中地质勘查业投资178亿元,增长101.0%。

图1 2009年采矿业固定资产投资增长幅度变化情况



总体上看,矿业的上游、中游、下游固定资产投资变化在2009年出现重大转变,增长速度呈现上游高、下游低的新现象(图2),使前几年矿业固定资产投资一直呈现上游低、下游高的倒金字塔结构出现反转,这是矿业结构调整的新动向、固定资产投资结构向良性转变的新起点。当然,地质勘查业固定资产投资总量很少、为采矿业的2.2%、冶炼加工业的1.3%。

图2 2009年矿业上、中、下游固定资产投资增长率变化情况



另外,废弃资源和废旧材料回收加工业投资242亿元,同比增长76.7%,持续保持高速增长势头,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、国务院高度重视和社会普遍关注的领域,从年初的低谷到岁末的火爆牵动着各级领导和广大社会公众的心,宏观调控力度进一步加大,各类政策文件纷纷出台,始终努力保持房地产业的稳定。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,与上年整体趋势正好相反。房地产市场价格不断攀升,全年投资43065亿元,比上年增长19.9%,增幅降低3.1个百分点,最近3年来呈现增幅减缓趋势。从季度变化来看,又有回升之势,一季度增长8.0%,1~2季度增长15.3%,1~3季度增长22.4%,从整体上反映了本年房地产市场的实际情况,比全国城镇固定资产投资增速低10.6个百分点(图3)。

图3 2009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

