

1999年
中国国土资源报告

中华人民共和国国土资源部

1999 年

中国国土资源报告

中华人民共和国国土资源部

海洋出版社

2000 年 · 北京

图书在版编目 (CIP) 数据

1999 年中国国土资源报告/中华人民共和国国土资源
部编. —北京: 海洋出版社, 2000.9

ISBN 7-5027-5087-8

I. I ... II. 中... III. 国土资源-中国-1999-调查报告 IV. F129.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 70473 号

海洋出版社 出版发行

(100081 北京市海淀区大慧寺路 8 号)

北京市燕山印刷厂印刷 新华书店发行所经销

2000 年 10 月第 1 版 2000 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 787×1092 1/16 印张: 11.25

字数: 140 千字 印数: 1~1500 册

定价: 40.00 元

海洋版图书印、装错误可随时退换

编 委 会

主 任：鹿心社

副主任：潘文灿

成 员：

| | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 叶冬松 | 樊志全 | 甘藏春 | 王瑞生 | 潘明才 |
| 王世元 | 胡存智 | 曾绍金 | 邵厥年 | 李烈荣 |
| 仲伟志 | 孟宪来 | 黄宗理 | 陈士标 | 叶天竺 |
| 汪 民 | 程 焯 | 赵成功 | 殷卫平 | 钟自然 |
| 贾中骥 | | | | |

主要编著人员（以姓氏笔画为序）：

| | | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 王 静 | 邓国平 | 刘树臣 | 冯春涛 | 卢艳霞 | 齐亚彬 |
| 许 坚 | 朱明君 | 孙晓莉 | 李新玉 | 李 闽 | 吴太平 |
| 余浩科 | 犹 滢 | 张晓玲 | 张建平 | 单昌昊 | 郑伟元 |
| 姜 义 | 姜 栋 | 贺冰清 | 贾跃明 | 袁国华 | 曹新元 |
| 窦淑荷 | 潘文灿 | | | | |

编者说明

编制中国国土资源报告，是为了全面反映土地、矿产、海洋资源和地质环境状况，记录和宣传国土资源规划、管理、保护与合理利用等方面的进展情况，审议和评估可持续发展战略在国土资源领域的实施情况，以便为研究和制订 21 世纪初的国土资源可持续发展战略提供翔实的依据。

中国国土资源报告（1999 年）为年度报告，也是本系列报告的第一卷。第一卷的内容比较全面。我们打算，从第二卷开始，每年选择一个主题或者若干主题进行论述。本报告包括五个部分，共九章。第 2、3、4、5 章着重阐述了土地、矿产、海洋等自然资源的状况和形势，以及这些资源的调查评价、保护和合理利用的进展情况。第 6 章特别介绍了西部地区国土资源的有关资料，以满足对西部大开发国土资源领域的数据和分析的需要。第 7 章专门阐述了地质环境及其保护状况。第 8、9 章介绍了政府在国土资源管理方面的行动和成效，以及在推动科技创新方面所作的努力。本报告集中了若干专栏，它们有助于读者更加全面地了解某些方面的进展或详细背景。报告最后列出了一些相关数据表。

本报告由国土资源部规划司组织编写。参加编写的单位有中国地质调查局、国土资源部信息中心、中国土地勘测规划院、中国国土资源经济研究院。编制过程中，得到了国土资源部办公厅、法规司、财务司、耕地保护司、地籍管理司、土地利用管理司、矿产开发管理司、矿产资源储量管理司、地质环境司、地质勘查

司、执法监察局、国际合作与科技司、人事教育司等部门的大力支持与配合。

报告由《中国国土资源报告》编委会审定。出版过程中，得到了海洋出版社的大力支持。

在此，向参加编写和给予支持的单位，表示感谢。

《中国国土资源报告》编委会

2000年8月3日

加强国土资源的保护与管理（代序）

——在中央人口资源环境工作座谈会上的发言

国土资源部部长 田凤山

（2000年3月12日）

国土资源的保护和合理利用，是人类社会可持续发展的基础，是事关国家安全战略的重大问题。人口多、资源相对不足的基本国情，决定了我国必须实行世界上最严格的资源管理制度。1999年中央人口资源环境工作座谈会上，江泽民总书记明确指出：“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。”这是我们国土资源管理工作必须始终遵循的总方针和总原则。

一年来，在党中央、国务院的正确领导下，各级党委、政府认真学习贯彻江泽民总书记、朱镕基总理在中央人口资源环境工作座谈会上的讲话精神，高度重视国土资源的保护和合理利用，国土资源管理工作取得了新的进展。

一是中央方针政策深入人心，国土资源利用的观念和方式开始转变。各地大力宣传中央方针政策，宣传资源国情国法，增强了人们保护资源、节约资源、合理利用资源的意识，依法行政、按规划用地、有序办矿的新观念，保护耕地、集约利用资源出现了好的势头。1999年在解除了非农建设占用耕地的冻结，并在全国基础设施建设用地增加的情况下，全国建设占用耕地总量为

307.9 万亩，比冻结前的 1996 年减少 114 亩。认真履行耕地“占一补一”法定义务，全国有 24 个省（区、市）基本实现了耕地占补平衡。全国关闭矿山企业 4 万余家，及时停止发放煤、稀土等 8 种优势矿产采矿许可证，矿业的无序状态得到了初步扭转。

二是大力推进依法行政，国土资源管理法律法规得到有效实施。认真贯彻实施新《土地管理法》及实施条例和《基本农田保护条例》，国土资源部及时制定了一系列配套规章和规范性文件，14 个省（区）出台了土地管理实施办法。全国土地管理系统 24 万人进行了新《土地管理法》的岗位培训考试。成功地举办了 3 期国土资源管理市长研讨班。15 个省（区、市）颁布实施了地质环境管理方面的法规。按照土地用途管制的法律要求，狠抓规划工作。《1997~2010 年全国土地利用总体规划纲要》、31 个省规划、66 个市级规划已经国务院批准实施，全国地（市）、县级规划已有 80% 被批准实施，为依法批地用地提供了依据。大力推进依法行政，许多省（区、市）实行了规划审批、用地报批、土地估价及探矿权、采矿权评估结果确认和土地资产处置方案的会审制度，取得了较好效果。严格执法监察，1999 年省以上国土资源管理部门共立案查处土地和矿产违法案件 745 件，乱占滥用耕地、乱采滥挖矿产资源的势头得到遏制。

三是新一轮国土资源大调查已经启动，国土资源管理基础业务建设有所加强。地勘队伍属地化改革顺利完成，以基础性、公益性和战略性为重点内容的新一轮国土资源大调查已经开始，一些项目已取得初步成果，地质灾害防治、西部地下水勘查和海洋资源调查评价工作得到加强，天然气水合物的调查取得了初步成果。全面开展土地变更调查，成功地实施了对全国 66 个城市的

土地利用遥感动态监测，地理信息资源开发利用取得新进展。

实践证明，中央确定的加强国土资源管理的一系列方针政策是完全正确的。只要我们始终不渝地贯彻落实，一定会取得更大成效。

当前国土资源管理中还存在一些不容忽视的问题：国土资源利用粗放比较普遍，违法问题依然严重；调查评价等基础工作亟待加强；执法不严问题还比较突出，干部队伍素质有待提高。我们清醒地认识到，我国人口与资源的矛盾将长期存在，国土资源相对不足的基本国情不会改变，国土资源管理始终面临严峻的形势。因此，国土资源管理“严而又严”的总方针丝毫不能动摇，“在开发中保护、在保护中开发”的总原则必须长期坚持。

一、深入学习和宣传中央关于国土资源的方针政策和国家法律法规，增强全社会保护和合理利用国土资源的自觉性。深入学习和宣传中央人口资源环境工作座谈会精神，进一步开展国土资源国情国策国法的教育，使广大干部群众特别是各级领导干部深刻认识到我国资源相对不足、利用粗放的基本国情，真正掌握中央关于国土资源的方针政策，切实了解新《土地管理法》、《矿产资源法》等法律法规的基本内容，自觉地维护和执行中央方针政策和国家法律法规。

二、紧紧围绕国家改革与发展的重点，合理配置国土资源。为基础设施建设、生态建设、高新技术开发和小城镇建设提供用地保证。充分利用存量建设用地，大力盘活闲置土地，为旧城改造和企业改革注入新的活力。积极为西部大开发提供资源保障。进一步摸清生态建设所需的土地利用基本情况，为生态退耕提供基础信息和政策建议。制定西部地区矿产资源勘查开发的鼓励政

策，加大西北缺水地区和西南岩溶石山地区找水力度。鼓励外资勘查开发固体矿产资源，加快矿业引资招商步伐。

三、全面推行依法行政，切实保护耕地与矿产资源。认真贯彻实施国务院《关于全面推进依法行政的决定》，全面推行窗口办文、政务公开、会审制度和行政责任追究制度。正确处理经济结构调整和保护耕地的关系，加强土地利用总体规划实施管理，严格控制农用地转为建设用地，落实耕地“占一补一”措施，努力实现各省（区、市）耕地总量动态平衡。调整种植结构，不得破坏耕作层，不得修建永久性工程建筑，更不得变相搞房地产开发。推进土地整理，提高耕地质量，增加有效面积。根据国家产业政策，对产品总量过剩、布局不合理、生产工艺落后、浪费资源、污染环境和对生态地质环境造成严重破坏的矿山企业，实施关、停、并、转。大力推行土地使用权及探矿权、采矿权招标、拍卖，严肃查处各类违法案件，重点查处非法批租和转让土地、违反规划用地、未批先用、弄虚作假、搭车批地以及无证采矿、越界采矿、破坏矿产资源等违法行为。

四、进一步加强国土资源调查评价和科学规划，为我国社会经济可持续发展作贡献。国土资源大调查要广泛采用新理论、新技术、新方法、新机制，努力提高调查评价水平，力争在中西部地区矿产资源调查评价、农用地后备资源调查评价、土地资源与地质环境的动态监测和油气资源、替代能源、其他急缺矿产资源、海洋资源的潜力调查评价等方面取得重大进展。建立健全地质、海洋灾害防治网络体系，最大限度减少损失。初步建立起国土资源信息网络，逐步实现国土资源信息服务社会化。科学编制和有效实施土地、矿产、海洋等自然资源的总体规划。按照中央

关于“走出去”的开放战略，进一步加强全球资源战略研究。

五、深化管理体制改革，大力提高国土资源管理系统干部队伍素质。认真落实中共中央组织部《关于调整地方国土资源主管部门干部管理体制有关问题的通知》，与地方党委、政府一起加强各级国土资源主管部门领导班子建设，努力建立起“集中统一、精干高效、依法行政、具有权威”的国土资源管理新体制。进一步实行政事、政企分开，切实转变政府职能。努力加强国土资源系统政治理论建设、思想作风建设和党风廉政建设，广泛开展干部队伍的经济、法律知识和业务培训，提高整体素质。

目 次

| | |
|------------------------|-------|
| 编者说明 | (1) |
| 加强国土资源的保护与管理(代序) | (1) |
| 第1章 概述 | (1) |
| 第2章 土地资源 | (5) |
| 第3章 矿产资源 | (23) |
| 第4章 海洋资源 | (59) |
| 第5章 国土资源大调查 | (67) |
| 第6章 西部大开发 | (75) |
| 第7章 地质环境 | (109) |
| 第8章 科技创新 | (123) |
| 第9章 管理创新 | (137) |

专 栏

| | |
|-------------------------|------|
| 1 中央人口资源环境工作座谈会召开 | (1) |
| 2 合理和节约利用城市土地 | (21) |
| 3 实施新世纪的矿产资源战略 | (36) |
| 4 利用两种资源、两个市场 | (38) |
| 5 我国成功地进行了极地考察 | (65) |
| 6 新一轮国土资源大调查 | (68) |
| 7 我国基础地质工作程度 | (71) |

| | | |
|----|------------------------|-------|
| 8 | 实施西部地区国土资源开发战略 | (95) |
| 9 | 中国大陆科学钻探工程 | (128) |
| 10 | 长江三峡库区崩塌地质灾害监测工程试验研究 | (130) |
| 11 | 数字国土工程 | (133) |
| 12 | 科技创新体制和机制构想 | (134) |
| 13 | 研究国土资源“十五”计划和2015年规划思路 | (137) |
| 14 | 土地管理成效显著 | (140) |
| 15 | 土地使用权招标投标进展顺利 | (143) |
| 16 | 矿产资源管理取得进展 | (145) |
| 17 | 国土资源管理体制改革不断深入 | (149) |
| 18 | 国有企业的闲置土地可依法转让 | (151) |

数据表

| | | |
|-------|---|-------|
| 附表 1 | 中国与世界及部分国家主要经济社会指标 | (152) |
| 附表 2 | 世界及部分国家自然资源情况 | (153) |
| 附表 3 | 中国国土状况 | (154) |
| 附表 4 | 中国土地资源状况 | (155) |
| 附表 5 | 中国耕地面积统计表 | (156) |
| 附表 6 | 世界主要矿产储量 | (157) |
| 附表 7 | 截至1999年底中国主要矿产储量情况 ... | (159) |
| 附表 8 | 中国主要矿产的储量在世界上的位次 | (161) |
| 附表 9 | 全国地下水资源量和开采量现状一览表 ... | (162) |
| 附表 10 | 中国海洋资源状况 | (163) |
| 附表 11 | 1990年以来中国国民生产总值、工业总产 值、地勘产值、矿业产值 | (164) |

第 1 章

概 述

专栏 1 中央人口资源环境工作座谈会召开

1999年3月13日，中央人口资源环境工作座谈会召开，第一次把资源问题列入会议主题。明确“控制人口增长，保护自然资源，保持良好的生态环境”是我国的基本国策。必须从战略的高度深刻认识处理好经济发展同人口、资源、环境的关系的重要性，把这件事关中华民族生存和发展的大事作为紧迫任务，坚持不懈地抓下去。江泽民总书记指出：“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。资源开发和节约并举，把节约放在首位，努力提高资源利用效率。”“要积极推进国土资源利用方式从粗放向集约转变，走出一条适合我国国情的资源节约型经济发展的新路子。积极推进资源管理方式的转变，建立适应发展社会主义市场经济要求的集中统一、精干高效、依法行政、具有权威的资源管理新体制，以加强对全国资源的规划、管理、保护和合理利用。”朱镕基总理强调：“对资源问题首先要转变认识。保护和合理利用自然资源已到了非解决不可的时候了。我国地大物博是事实，但人均资源严重不足，特别是资源损耗和浪费严重，国土资源、水资源和矿产资源的问题尤为突出，再这样下去几乎要发生危机。”人口、资源、环境这三方面的工作，是一个具有内在联系的系统工程。各级党委和政府要加强领导，协调各有关部门，动员全社会的力量，搞好这项系统工程。

我国是世界资源大国和资源性产品生产大国之一。长期以来，主要依靠本国的资源开发，成功地实现了发展经济的目标。我国以不到世界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、70%以上的农业生产资料，海洋资源的开发利用正在成为国民经济新的增长点。但人口众多，资源相对不足，环境污染严重，又是制约我国经济和社会发展的重要因素。矿产品的阶段性过剩和结构性短缺与矿产资源中长期供应不足并存。确保粮食安全生产所需的耕地资源，确保工业发展所需的矿产资源，是一项长期的任务。

1999年中央人口资源环境工作座谈会召开以后，各地区、各部门认真贯彻会议精神，狠抓《土地管理法》、《矿产资源法》、《水法》、《海洋环境保护法》等自然资源法律法规的贯彻实施，国土资源利用方式和管理方式发生了变化。实践证明，中央确定的国土资源大政方针是完全正确的。

建设占用耕地总量得到了有效控制。1999年由于加大基础设施建设力度，全国建设占用耕地比上年略有增加，但由于实行“占一补一”政策和积极开展土地开发整理，新增耕地增幅较大，补充耕地是建设占用耕地的2倍。实现占补平衡的省(区、市)由17个上升为24个。

土地管理秩序和矿业秩序进一步好转。通过加强执法，乱批滥占耕地、乱采滥挖矿产资源的势头得到遏制，土地违法案件特别是非法占用耕地案件明显减少。由于采取有力措施，狠刹土地未批先用的歪风，建设用地项目未批先用问题明显好转。31个省(区、市)如期实现矿业秩序全面好转。

宏观调控得到改善和加强。《1997~2010年全国土地利用总体规划纲要》、31个省级规划和66个市级规划已经国务院批准实施。市(地)、县、乡(镇)级土地利用总体规划修编基本完成，已陆续批准实施。1999年全国土地利用计划实施效果良好，有

效地控制了建设占用耕地。《全国矿产资源总体规划纲要》的编制进展顺利。《国土资源“十五”计划和2015年规划思路》已经形成。

市场配置国土资源的新机制逐渐形成。地勘队伍管理体制改革顺利完成，实现了政事、政企分开。各地大力培育土地市场和矿业权市场，推行国有土地使用权招标、拍卖和探矿权、采矿权的依法出让、转让，有偿使用方式更加完备，有偿使用比例逐步上升，市场信息公开制度逐步建立，市场中介服务组织不断完善。

公益性国土资源调查工作得到加强。新一轮国土资源大调查全面启动，一些基础地质调查、矿产资源调查评价项目取得初步成果，66个50万人口以上城市的土地遥感动态监测全面展开，以鄂尔多斯盆地为重点的西部地下水勘查工作得到加强。

