

国土资源“十三五”规划纲要

国土资源部

2016 年 4 月

目 录

第一章 现状与形势	1
第一节 “十二五”时期主要成效	1
第二节 形势和要求	6
第二章 指导思想和主要目标	10
第三节 指导思想和基本原则	10
第四节 主要目标	12
第三章 以创新增强国土资源事业发展新动力	17
第五节 创新耕地保护制度	17
第六节 深化土地管理制度改革	18
第七节 加快矿产资源管理制度改革	20
第八节 全面落实不动产统一登记制度	21
第九节 推进自然资源管理制度改革	23
第十节 加快行政审批制度改革	25
第十一节 强化国土资源科技创新驱动	25
第四章 以协调构建国土资源开发利用新格局	29
第十二节 完善国土空间规划体系	29
第十三节 优化国土资源开发利用布局	29
第十四节 推动区域协调发展	31
第十五节 促进城乡协调发展	34
第十六节 推进陆海统筹发展	35
第五章 以绿色开辟国土资源永续利用新途径	36
第十七节 树立节约集约循环利用的资源观	36
第十八节 严格保护耕地和基本农田	36
第十九节 强化重要矿产资源勘查与保护	38
第二十节 提高土地资源节约集约利用水平	40
第二十一节 提升矿产资源节约与综合利用水平	42
第二十二节 保护海洋生态环境	44
第二十三节 推进国土综合整治	45

第二十四节	加强地质环境保护.....	46
第六章	以开放拓展国土资源合作发展新空间	47
第二十五节	推进“一带一路”沿线国家矿业合作.....	48
第二十六节	积极参与全球矿业治理.....	49
第二十七节	打造国土资源国际合作新平台.....	50
第二十八节	加强海洋资源合作开发.....	51
第七章	以共享实现国土资源惠民服务新成效	52
第二十九节	切实维护群众权益.....	52
第三十节	助力精准扶贫精准脱贫.....	53
第三十一节	加强地质灾害与海洋灾害防治.....	54
第三十二节	加强公益性地质调查服务.....	55
第三十三节	完善土地调查监测体系.....	56
第三十四节	加强测绘地理信息建设.....	57
第三十五节	增强国土资源综合监管与信息共享服务能力.....	59
第八章	保障措施.....	61
第三十六节	全面加强党的建设.....	61
第三十七节	加强法治国土建设.....	62
第三十八节	切实加强土地督察.....	63
第三十九节	加强人才队伍建设.....	64
第四十节	加强规划实施管理.....	65

根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，按照全面建成小康社会对国土资源管理工作的要求，编制《国土资源“十三五”规划纲要》。规划纲要确定了“十三五”时期国土资源工作的指导思想、基本原则、发展目标、重点任务和政策措施，是落实经济社会发展目标任务的重要部署，是指导未来五年国土资源改革发展的行动纲领，是履行国土资源管理职责的基本遵循。

第一章 现状与形势

第一节 “十二五”时期主要成效

“十二五”时期，国土资源系统深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，坚持尽职尽责保护国土资源，节约集约利用国土资源，尽心尽力维护群众权益，紧紧围绕稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险，改革创新、主动作为、善治善为，保障和支撑了经济社会持续较快发展。

坚守耕地红线，保障国家粮食安全。坚持最严格的耕地保护制度，加强国土空间用途管制、规划计划管控。实施省级政府耕地保护责任目标考核制度，各地以保红线为根本，管控和激励多措并举，提升了耕地数量质量管护水平。对基本农田实行特殊保护，开展永久基本农田划定工作。大力推进土地整治和高标准农田建设，建设 4 亿亩高标准农田。开展建设占用耕地耕作层剥离再利用工作，切实提高耕地质量。全面落实耕地占补平衡制度，

实现了建设占用和补充耕地的平衡。对全国 268 个城市开展了耕地保护专项督察。《农用地质量分等规程》、《农用地定级规程》、《农用地估价规程》上升为国家标准，正式对外公布实施。稳步推进耕地质量等级调查评价工作，向社会发布基于土地变更调查数据的全国耕地质量等别调查评价最新成果，开展年度更新评价，及时更新数据库。截至 2015 年底，全国实有耕地面积 20.26 亿亩，其中含有难以稳定利用的耕地和根据国家政策需要逐步调整退耕的耕地，适宜稳定利用的耕地保有量 18.65 亿亩，基本农田保护面积在 15.6 亿亩以上，守住了 18 亿亩耕地红线。

提高国土资源保障能力，全力落实稳增长政策措施。调整完善土地利用总体规划，合理安排新增建设用地计划，“十二五”期间，全国安排新增建设用地 3925 万亩，有力保障了城乡建设、产业发展、基础设施、民生改善等用地需求，满足了新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化发展要求。各地迎难而上，主动作为，全力保障稳增长、调结构政策措施落地。将灵活性与原则性相结合，采取特殊支持措施，通过开辟绿色通道、提高审批效率、占补平衡承诺制等，保障稳增长重大项目及时落地。积极落实国家区域发展总体战略和重点推进“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带建设三大战略，科学制定规划，严格规划实施。深入分析产业发展用地需求，出台支持大众创业万众创新、养老、旅游、体育文化等新产业新业态发展用地政策。落实国家资源安全战略，全面实施找矿突破战略行动，完成全国 25 种重要矿产资

源潜力评价，新发现大中型矿产地 796 处，石油、天然气等探明地质储量保持高位增长，北方砂岩型铀矿、页岩气、天然气水合物等取得重大突破，铁、铜、铝、钨等金属矿产勘查取得一批世界级重大发现，重要矿产在开采强度持续加大情况下储量普遍增长，资源保障能力进一步提升。

推进资源节约集约利用，促进加快转变经济发展方式。基本形成最严格的节约用地制度框架体系，单位国内生产总值建设用地下降 24.18%。各地积极探索资源节约集约利用模式，出台促进节约集约政策，主动开展了减量化、双提升、亩产倍增、零地技改等各具特色的活动，节地、节矿成效明显。启动全国 315 个城市、350 多个国家级和 1200 多个省级开发区节地评价。积极推进城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用、城镇低效用地再开发等试点。土地资源市场化配置程度进一步提高，节约集约利用市场调节机制不断完善。加强土地使用标准制度建设，发布了一批土地使用标准。推广应用节地技术、节地模式，逐步形成节约用地激励机制。开展节约集约用地专项督察，清理出批而未供土地 1300 多万亩，加快闲置土地处置。加强矿业权有偿使用制度建设，扩大了矿业权竞争性出让范围。出台了 22 个矿种“三率”指标要求，发布了《矿产资源节约与综合利用先进适用技术推广目录》。建设 40 个矿产资源综合利用示范基地，示范引导作用明显，开展 661 个国家级绿色矿山试点，加快发展绿色矿业。大力推进国土资源节约集约模范县（市）创建活动，评选产生 212 个节约

集约模范县（市）。

深化国土资源管理改革，激发市场活力和释放改革红利。深入开展行政审批制度改革，取消和下放行政审批权 30 项，减少比例达到 54%，行政许可前置中介服务事项取消 92%。启动 33 个农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点，开局良好。着力推进不动产统一登记，国家、省级、地市级不动产登记职责机构整合全面完成，县级职责机构整合完成 2789 个，国家层面不动产登记事务工作已经启动。矿产资源重点领域改革不断深化，页岩气探矿权招标全面推行，新疆油气探矿权招标试点成功，油气勘查开发制度改革取得积极进展。完善税费等经济调节手段，维护国家矿产资源所有者权益。持续深化自然资源管理制度改革专项研究，形成了框架建议。

提升国土资源服务水平，倾情倾力改善民生。全国农村集体土地所有权确权登记率达到 97%。完善征地补偿安置机制，推进社保、留地、留物业等多元安置方式，加大征地信息公开力度，切实维护被征地农民权益。倾囊相助，出台超常规的扶贫开发支持政策，允许重点扶贫地区增减挂钩节余指标在省域范围内使用，2015 年对国家扶贫开发重点县均单独安排用地计划 300 亩。国家统一安排保障性安居工程用地计划，做到应保尽保。开展维护权益土地专项督察，对损害群众土地权益的行为督察问责。加强信访工作，积极回应解决涉地涉矿利益诉求。加强地质灾害防治，成功预报地质灾害 6140 起，地质灾害发生起数和死亡失踪人数较

“十一五”分别下降 61%和 68%。历史遗留矿山地质环境治理恢复效果明显，治理恢复矿山占用破坏土地 1215 万亩。地下水找水工程成效显著，解决了缺水地区 860 万人口饮用水问题，地下水监测体系不断完善。累计建成国家地质公园 187 个，世界地质公园 33 个。

实施海洋强国战略，加快海洋生态文明建设。海洋经济规模不断扩大，2015 年全国海洋生产总值超过 6 万亿元。加强海洋环境保护与生态修复，实施重大生态修复工程项目 53 个，新增 2 个国家级海洋自然保护区、43 个国家海洋特别保护区（海洋公园），保护区面积达到管辖海域面积的 3.3%。在渤海率先建立海洋生态红线制度，建立珠海横琴等国家级海洋生态文明建设示范区 24 处。强化海洋环境监督管理和防灾减灾支撑保障能力，各级监测机构总数达到 237 个。积极稳妥应对了重大溢油事件、日本福岛核电站泄漏事故等对海域环境影响。

加强基础能力建设，提升国土资源管理效率和水平。大力加强法治国土建设，印发《中共国土资源部党组关于全面推进法治国土建设的意见》。执法督察能力不断增强，国土资源管理秩序逐步好转。国土规划、土地利用总体规划、矿产资源规划、海洋规划实现全覆盖，国土资源规划体系基本形成。国土资源科技体制机制改革不断深化，科技创新能力增强。第二次全国土地调查成果得到充分应用，年度遥感监测和土地变更调查更加及时规范。启动国土资源环境承载能力评价和监测预警，为编制国土空间规划奠定基础。陆域

1:5 万区域地质调查工作程度从 22%提高到 36%，实现管辖海域 1:100 万海洋区域地质调查全覆盖。加强基础测绘，开展第一次全国地理国情普查，提升了测绘地理信息公共服务能力。全国国土资源信息化服务水平不断提高，国土资源遥感“一张图”和综合监管平台全面建成，部分省区市已开通土地使用权和矿业权网上交易系统，在线土地督察系统应用能力不断增强。

切实加强党的领导，党风廉政建设和反腐败工作取得新成效。深入开展创先争优活动、党的群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育，全系统理想信念、党性修养、宗旨意识、纪律意识进一步增强。按照全面从严治党的要求，推动“两个责任”的落实。严格执行党的《准则》和《条例》，把纪律和规矩挺在前面。开展“两整治一改革”、土地管理和矿产资源领域专项整治行动。以惩治和预防腐败体系建设为核心，加强源头防腐，从教育、制度、监督、改革、纠风、惩处六个方面，强力推进国土资源党风廉政建设，党员干部的廉洁从政意识进一步增强，行政权力运行监督机制进一步健全。

第二节 形势和要求

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段。国内外发展环境更加错综复杂，世界和平与发展的时代主题没有变，国内经济发展潜力大、韧性强、回旋余地大的基本特征没有变，我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期。随着我国经济发展进

入新常态，增速换挡、结构调整、动力转换，战略机遇期内涵发生深刻变化，必须更多依靠内生动力实现发展、更多依靠扩大内需带动经济增长、加快要素驱动向创新驱动转变。“十三五”时期，在我国基本资源国情没有变、资源在发展大局中的地位和作用没有变、资源环境约束趋紧的总体态势没有变的条件下，国土资源工作必须深刻认识战略机遇期内涵变化，适应、把握和引领经济发展新常态，按照“宏观政策要稳、微观政策要活、产业政策要准、改革政策要实、社会政策要托底”的要求，围绕“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”，加快供给侧结构性改革，顺势而为、主动作为，以创新、协调、绿色、开放、共享新发展理念开创国土资源工作新局面。

落实国家粮食安全战略要求加大耕地保护力度。近年来，我国粮食结构性供需缺口仍在加大，增产受到价格成本挤压和资源环境双重约束，确保谷物基本自给、口粮绝对安全难度提高。第二次全国土地调查查明耕地面积虽然有所增加，但难以稳定利用的耕地占一定比例，需逐步调整退耕。后备资源严重不足，灾害损毁、建设占用等对耕地保护的壓力有增无减。耕地事关国家粮食安全、经济安全、生态安全和社会稳定，必须始终坚持最严格的耕地保护制度，坚守耕地红线。

落实国家资源安全战略要求提高能源资源保障能力。近年来，能源及大宗矿产需求增速趋缓，但需求总量仍将维持高位运行。石油、天然气等能源矿产对外依存度持续加大，非常规能源和新

型材料矿产需求迅速增加。受国际矿业市场影响，国内勘查市场趋于下行，增加了我国矿产资源安全供应风险。必须加强基础地质调查工作，加强油气资源、紧缺资源、新兴材料矿产勘查，保护优势矿产资源，大力推进资源节约与综合利用，切实提高能源资源保障能力。

落实国家生态安全战略要求加快转变国土资源利用方式。我国国土资源开发利用方式仍然较为粗放，“十二五”时期全国城镇建设用地增长约 20%，远高于同期城镇人口 11% 的增幅，地均 GDP 仅相当于欧美等国家的 1/4—1/5。矿产资源规模化集约化水平不高，部分矿山采富弃贫、采易弃难，浪费现象仍然存在，开发利用的环境代价过高。高强度开发和粗放利用，导致资源过度消耗，生态环境约束趋紧。必须转变国土资源利用方式，全面节约和高效利用资源，减少资源开发利用对生态环境的影响破坏，走结构优化、节约集约、效率提升的绿色发展新路。

加快供给侧结构性改革要求优化国土资源利用结构。未来五年，随着我国经济保持中高速增长，产业迈向中高端水平，供给侧结构性改革力度加大，国土资源供给结构也将随之发生变化。传统生产性需求有所减少，新产业新业态发展用地需求增加；新型城镇化、生态文明建设、美丽宜居乡村建设对生活性、生态性用地需求显著增加，建设用地供需矛盾依然突出。清洁能源、新兴材料资源市场需求广阔，供给面临新压力。东部地区产业转移，中西部地区和海域能源资源供给仍需加强。必须增强国土资源有

效供给，优化国土资源利用结构，切实提高国土资源利用质量和效益。

实施创新驱动发展战略要求深化国土资源领域改革。围绕要素驱动向创新驱动转变，深化国土资源体制机制改革，释放政策红利要求更加紧迫。必须按照简政放权、放管结合、优化服务的要求，进一步深化审批制度改革，解决审批权力集中、审批效率不高的问题。必须按照守住底线的要求，积极稳妥推进农村土地制度改革，解决权益不平等、不显化问题。必须坚持使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，加快构建城乡统一的建设用地市场和竞争有序的矿业市场，解决市场机制不完善、不健全问题。必须按照自然资源统一管理的要求，统筹推进自然资源资产管理制度改革，解决资源环境承载能力下降、国土空间开发失衡问题，建立健全符合我国国情的国土资源管理体制机制。

以人民为中心的发展思想要求不断显化国土资源惠民服务成果。目前，兼顾国家、集体、个人的土地收益分配机制尚不健全，征地拆迁、产权归属等矛盾日益突出，开矿一处造福一方的资源开发局面尚未形成。地质灾害风险加大，矿产资源、地下水高强度开发带来的环境负面影响与历史遗留问题并存，国土资源调查评价成果社会共享和服务不够，支持精准扶贫精准脱贫任务艰巨。必须从解决人民最关心最直接最现实的利益问题入手，切实维护群众合法权益，倾情倾力使资源惠民利民，使人民群众共享发展成果。

第二章 指导思想和主要目标

第三节 指导思想和基本原则

高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持最严格的耕地保护制度和节约用地制度，积极服务供给侧结构性改革，加快形成引领经济发展新常态的国土资源管理体制机制和利用方式，尽职尽责保护国土资源，节约集约利用国土资源，尽心尽力维护群众权益，优化国土资源开发与保护格局，提升国土资源利用质量和效益，为确保如期全面建成小康社会，为实现第二个百年奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定更加坚实的资源基础。

基本原则：

——坚持保护保障并重。强化规划管控，加强市场调节，创新完善资源保护和开发补偿机制。统筹资源利用规模、结构、布局 and 时序，保障资源合理需求。在开发中保护，在保护中开发，以资源可持续利用支撑经济社会健康可持续发展。

——坚持节约高效利用。全面落实节约优先战略，牢固树立

节约集约循环利用资源观，健全资源节约集约利用制度。加强资源节约全过程管理，降低资源消耗强度，提高资源利用质量和效益，加快转变资源利用方式，实现绿色发展、循环发展和低碳发展。

——坚持增进人民福祉。践行以人民为中心的发展思想，坚持把资源惠民服务作为增进人民福祉的工作方向，发挥资源管理在城乡统筹、脱贫攻坚、社会保障、防灾减灾等方面的调节、引导和促进作用，使人民受益、人民满意，有更多的获得感和幸福感。

——坚持全面深化改革。深化重点领域和关键环节改革，从重计划配置、项目安排向尊重市场决定、注重制度设计转变，努力营造适应创新驱动发展要求的国土资源制度环境，激发国土资源事业活力。

——坚持建设法治国土。加强国土资源重点领域立法，建成法制完备、职能科学、权责统一的国土资源管理体系，打造执法严明、勤政廉洁、敢于担当的国土资源管理队伍，建立法治统筹、公正文明、守法诚信的国土资源管理秩序。

——坚持加强党的领导。充分发挥党的领导核心作用，贯彻全面从严治党要求，紧紧围绕中央决策部署，不断加强党的思想建设、组织建设、作风建设、党风廉政建设和制度建设，不断提高党的领导水平和执政水平，提高拒腐防变和抵御风险能力，确保国土资源事业沿着正确方向前进。

第四节 主要目标

按照国民经济和社会发展的总体目标和战略部署，“十三五”时期国土资源工作的主要目标是：

——国土资源保护更加有效。扣除生态退耕、退地减水等规划期间可减少的耕地，以及东北、西北难以稳定利用的耕地，全国适宜稳定利用的耕地保有量在 18.65 亿亩以上，基本农田保护面积在 15.46 亿亩以上，建设占用耕地在 2000 万亩左右。完成永久基本农田划定工作，确保耕地数量基本稳定，质量有所提升。与发展改革、农业、财政等部门通力合作，确保建成高标准农田 8 亿亩，力争 10 亿亩，土地整治补充耕地 2000 万亩以上。钨、稀土、石墨等优势矿产保护明显加强，地下水、地质遗迹和矿山地质环境得到更加有效保护。

——国土资源保障能力显著增强。新增建设用地总量控制在 3256 万亩，有效保障新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化与基础设施、民生改善、新产业新业态和大众创业万众创新项目用地需求。新发现大中型矿产地 300—400 处，形成 100 余个能源资源基地，重要矿产保障程度稳步提高，能源供给结构不断优化。

——国土资源节约集约利用水平普遍提高。建设用地总量得到有效控制，单位国内生产总值建设用地使用面积降低 20%，存量建设用地挖潜力度进一步加大，用地控制标准体系健全，节地技术不断推广应用。能源资源开发利用效率大幅提高，矿产开发

规模化程度和节约综合利用水平进一步提升，主要矿产资源产出率提高 15%。建成绿色矿业发展示范区 50 个，绿色矿业发展新格局基本形成。

——国土资源服务民生和生态建设成效明显。征地制度不断完善，程序更加规范，补偿更加合理，保障更加多元。地质灾害、海洋灾害防御能力显著提升。完成 750 万亩历史遗留矿山地质环境治理恢复任务，工矿废弃地复垦力度不断加大。海洋生态保护与环境建设取得积极成效，大陆自然岸线保有率不低于 35%，海洋保护区占管辖海域面积比例达 5%。

——国土资源改革创新取得实质性进展。进一步取消和下放行政审批事项，事中事后监管不断加强，权力清单和责任清单制度基本建立。土地管理制度改革稳妥推进，不动产统一登记全面实施，自然资源资产产权登记全面开展。资源有偿使用制度改革进一步深化，资源价格、收益分配与补偿机制逐步完善。资源市场化配置程度不断提高，油气资源勘查开采市场化改革全面推进。

——国土资源管理水平总体提升。国土资源法律法规体系更加完备，依法行政和科学决策能力显著提高。国家土地督察制度和执法监管体系不断健全，违法违规行为得到有效遏制。国土资源纠纷调处机制基本建立，基础保障能力明显提升。党的建设全面加强。

为实现上述目标，必须坚持创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，以创新增强国土资源事业发展新动力，以协调构

建国土资源开发利用新格局，以绿色开辟国土资源永续利用新途径，以开放拓展国土资源合作发展新空间，以共享实现国土资源惠民服务新成效。新的发展理念是不可分割、相互贯通、相互促进，具有内在联系的集合体，是“十三五”乃至更长时期国土资源事业发展思路、发展方向、发展着力点的根本遵循，必须以此为统领，将新发展理念全面体现、贯穿于国土资源事业发展的各领域各环节。

“十三五”时期国土资源主要指标				
指标		2015 年	2020 年	属性
➤ 土地				
(1) 耕地保有量 (亿亩)		18.65	18.65	约束性
(2) 高标准农田建设面积 (亿亩)		4	8—10	约束性
(3) 基本农田保护面积 (亿亩)		15.60	15.46	约束性
(4) 新增建设用地总量 (万亩)		[3925]	[3256]	约束性
(5) 单位 GDP 建设用地使用面积降低比率 (%)		[24.18]	[20]	预期性
(6) 土地整治补充耕地面积 (万亩)		[2500]	[2000]	预期性
(7) 历史遗留矿山地质环境治理恢复面积 (万亩)		——	[750]	预期性
(8) 历史遗留损毁土地复垦率 (%)		——	45	预期性
➤ 矿产				
(9) 重要矿产资源新增储量	石油 (亿吨)	——	[55]	预期性
	天然气 (万亿立方米)		[3.8]	
	煤层气 (亿立方米)		[4200]	
	页岩气 (万亿立方米)		[1]	
	铁矿石 (亿吨)		[80]	
	铜 (万吨)		[800]	
	铝土矿 (亿吨)		[6]	
	铅 (万吨)		[2000]	
	锌 (万吨)		[3000]	
	金 (吨)		[3000]	
	钾盐 (亿吨)		[1]	
(10) 新发现大中型矿产地 (处)		[796]	[300—400]	预期性
(11) 主要矿产资源产出率提高比率 (%)		——	15	预期性
(12) 绿色矿业发展示范区 (个)		——	50	预期性
➤ 地质				
(13) 基础地质调查面积 (万平方千米)	1:5 万区域地质调查	319	[100]	约束性
	1:5 万矿产地质调查	183	[100]	
	1:5 万航空物探调查	490	[90]	
➤ 海洋				
(14) 近岸海域优良水质 (一、二类水质) 面积比例 (%)		——	70	预期性
(15) 大陆自然岸线保护率 (%)		——	≥35	预期性
(16) 海洋保护区占管辖海域面积比例 (%)		——	5	预期性
➤ 测绘				
(17) 1: 1 万基础地理信息覆盖率 (%)		53	65	预期性
(18) 全国卫星导航定位基准站 (个)		2200	2500	预期性
注: ①[]内为 5 年累计数。②油气勘查新增储量为探明地质储量, 其他矿产为查明资源储量; 铜、铅、锌为金属万吨, 金为金属吨, 铁为矿石亿吨, 钾盐为 KCl 亿吨。③矿产资源产出率是指主要矿产资源实物量的单位投入所产出的经济量, 其内涵是经济活动使用矿产资源的效率。矿产资源产出率=地区生产总值(GDP 不变价)/主要矿产资源消费量。主要矿产包括石油、煤炭、天然气、铁、铜、铝、铅、锌、镍、磷、石灰				

岩等 11 种。④约束性指标，是指须严格管控，确保实现的指标；预期性指标，是指通过规范引导，力争实现的指标。

第三章 以创新增强国土资源事业发展新动力

创新是引领发展的第一动力，要深化改革，下大力气抓好国土资源理论创新、科技创新、管理创新、制度创新、实践创新，抓好科学管理和人才聚集，进一步释放改革红利，强化创新驱动，构建激励创新的体制机制，为国土资源事业发展提供持久动力。

第五节 创新耕地保护制度

建立耕地保护补偿制度。综合考虑土地整治、高标准农田建设任务、基本农田保护面积等，进一步完善耕地保护建设性补偿机制。系统总结地方耕地保护补偿试点经验，与整合涉农补贴政策衔接，与建立生态补偿机制联动，推进对农民集体保护耕地的激励性补偿和粮食主产区的区域性补偿，切实调动地方政府和农民集体保护耕地的积极性。配合有关部门，重点在地下水漏斗区、重金属污染区、生态严重退化地区探索实行耕地轮作休耕制度试点。

完善耕地占补平衡制度。坚持占用耕地补偿制度的基本原则，完善落实耕地占补平衡的具体措施。鼓励提高耕地开垦费标准，倒逼新增建设不占或少占耕地。探索将通过土地整治增加的耕地作为占补平衡补充耕地的指标。开展耕地后备资源调查评价，对资源匮乏地区研究国家统筹补充耕地的办法。提高补充耕地质量，实施补充耕地与改造耕地相结合，推进数量质量生态“三位一体”保护。

第六节 深化土地管理制度改革

审慎稳妥推进农村土地制度改革。总结农村土地制度改革试点经验，推动相关法律法规修订，在全国复制推广。完善土地征收制度，缩小征收范围，规范征收程序，公开征收信息，健全对被征地农民合理、规范、多元补偿保障机制。规范农村集体经营性建设用地产权管理，明确入市主体、范围和途径。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，建立与国有土地同等入市、同权同价、流转顺畅、收益共享的入市机制。完善和规范宅基地权益保障和取得方式，健全宅基地管理制度，逐步建立农村宅基地有偿使用和退出补偿机制，配合开展宅基地融资抵押试点。

创新服务“稳增长”的用地政策。结合土地利用总体规划调整完善，围绕扩大有效投资，加快建设用地审批和供应，保障基础设施、民生工程、新产业新业态和大众创业万众创新用地需求。有序拓展建设发展空间，支持公共交通设施用地立体综合开发，落实铁路建设土地综合开发政策。完善政府与社会资本合作模式（PPP）用地政策，支持创新融资模式。完善国有土地资产处置政策，促进国有企业改革。积极推进工业用地市场化配置试点，有效降低实体经济用地成本。探索完善负面清单和特许经营条件下的土地供应政策。按照去产能要求，严格控制钢铁、煤炭等产能过剩行业和“僵尸企业”土地供应，制定鼓励支持政策，引导其

退出、转产和兼并重组。结合房地产去库存，实施有效用地调节政策，保持房地产市场平稳运行。在住房供求关系紧张地区适度增加用地规模；对房地产库存较高的城市，减少直至停止住房用地供应；允许尚未开工房地产项目用地按照有关规定改变用途，用于棚改安置房和公共租赁住房建设。

实行建设用地总量与强度双控行动。逐步减少新增建设用地计划，控制单位国内生产总值建设用地强度。强化约束，把双控目标同经济发展、环境改善、社会和谐目标有机结合，分解落实。建立目标责任制，纳入经济社会发展综合评价体系，作为考核领导班子和选拔任用干部的重要依据。加强结果评估和监测，定期发布公示。

完善土地有偿使用制度。进一步扩大国有土地有偿使用范围，减少非公益性用地划拨，完善国有划拨用地管理制度。探索实行工业用地弹性年期以及长期租赁、先租后让、租让结合供地方式，推进采矿用地改革试点。探索土地承包经营、出租等方式，健全国有农用地有偿使用制度。加快建立城乡统一的建设用地市场，健全市场交易规则和服务监管制度，完善土地转让、租赁、抵押二级市场，加强城乡土地价格调查与监测，规范土地储备管理。

创新土地规划计划管理。调整完善土地利用总体规划，合理确定规划规模、布局、结构和时序，部署开展新一轮土地利用总体规划修编。理顺规划、计划关系，保持规划控制和计划管理协调统一。统筹确定土地利用计划总量，实行三年滚动编制，分年

度下达，按年考核调整，提高计划科学性，发挥地方自主性。改进计划分解下达办法，推行标准化、规范化，确保公开公平公正。

专栏 1 城乡土地价格调查监测与土地资产动态核算监管工程
进一步完善地价监测的工作机制和技术体系，建立标定地价体系与地价公示制度。开展农村集体建设用地价格评估方法、调查监测方法研究，逐步建立集体建设用地监测技术体系；开展不同权属农用地的评估方法和调查监测研究，开展征收价格和流转价格监测试点。逐步建立城乡统一的土地价格监测体系，建设全国土地资产核算监管体系。

第七节 加快矿产资源管理制度改革

深化矿产资源有偿使用制度改革。完善矿业权出让制度，制定矿业权出让制度方案，建立符合市场经济要求和矿业规律的探矿权采矿权出让方式，扩大市场化竞争出让范围。进一步厘清矿业权有偿取得、占用和开采中所有者、投资者、使用者的产权关系，配合有关部门建立矿产资源国家权益金制度，健全相关配套制度。完善探矿权使用费和矿产资源最低勘查投入制度。

加快油气资源勘查开采体制改革。以新疆油气勘查开采改革试点为突破口，稳步推动油气资源勘查开采体制机制改革，有序放开油气勘查开采市场。探索建立适合油气勘查开采特点、发挥市场配置资源决定性作用的探矿权竞争性出让制度，引入社会资金，加大油气勘查开采力度。完善勘查区块退出机制，提高探矿权使用费和最低勘查投入标准，促进区块流转。

提高矿产资源市场化配置程度。按照“产权明晰、规则完善、调控有力、运行规范”的要求，加快形成统一、开放、竞争、有序

的矿业市场体系。推行勘查项目合同管理，鼓励矿业企业加大勘查投入。逐步建立以经济手段调节为主的矿产勘查准入与市场退出机制，完善勘查区块面积核减制度。改革中央地质勘查基金，建立国家矿业投资基金，弥补矿业资本市场不足，拓展风险勘查和矿业发展融资渠道。与公共资源交易平台相衔接，完善全国统一的矿业权交易规则，实施矿业权人勘查开采信息公示制度，加大矿业权出让转让信息公开力度。

推进矿产资源勘查开采“三去一降一补”。服务供给侧结构性改革，严格产能过剩行业新增产能用矿管理，注重矿产勘查开采中的“去产能、去库存”。积极配合有关部门完善矿产资源税费管理，加快矿业权审批制度改革，降低矿业企业成本，补齐政策管理、政府职能、技术标准等方面的短板。

建立战略性矿产风险识别和监测预警机制。加强监测预警能力建设，建立预警指标、安全临界值及综合评价模型，系统开展国内外生产、消费、贸易统计和资源形势分析，强化应对国际重大冲突资源安全预警能力。完善储量登记制度，探索建立战略性矿产风险识别和监测预警机制，支撑政府决策，引导行业发展。加强政策储备，建立风险处置预案，增强风险防控能力。

第八节 全面落实不动产统一登记制度

完善不动产统一登记制度。健全不动产统一登记法律法规和标准规范体系，统一登记范围，规范登记行为，确保不动产统一

登记制度全面实施。会同有关部门研究制定国务院确定的重点国有林区、国务院批准项目用海用岛以及中央国家机关不动产登记操作规范。构建完善不动产权籍调查体系，建立权籍调查、资料整合、汇交归档、机构管理等标准规范，开展农村不动产权籍调查。

保障不动产统一登记有效运行。建立健全不动产登记机构，统筹不动产登记相关资源，实现资料及时移交、业务流程再造、系统有效融合。推动农村宅基地、集体建设用地使用权和农村住房所有权一体调查登记体系建设，做好农村房、地、农、林等一体化的权籍调查典型示范，做好农村土地承包经营权确权登记过渡期后纳入不动产统一登记体系的衔接工作。

逐步建成并平稳运行不动产登记信息管理基础平台。基本建成覆盖全国的信息平台，保证各级不动产登记机构顺利接入平台，实现数据互通共享。重点推进全国不动产登记数据整合建库汇交，建立全国不动产登记数据库，完善数据实时更新机制，满足各级不动产登记机构登记业务办理和共享查询需要，逐步实现信息共享交换服务和信息依法查询服务。

专栏 2 农村不动产权籍调查与登记发证工程
组织开展全国性的农村不动产权籍调查，研制相关技术标准规范，加强技术指导，加大对革命老区、民族地区、边疆地区和贫困地区的工作扶持。组织开展农村不动产登记发证工作，提供技术指导。建设农村不动产信息平台，构建农村不动产统一登记平台，建设国家级平台等。

第九节 推进自然资源管理制度改革

加快构建自然资源资产产权制度。制定自然资源统一确权登记办法，建立统一的确权登记系统，清晰界定全部国土空间各类自然资源资产的产权主体，对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等所有自然生态空间统一确权登记。建立权责明确的自然资源产权体系，制定全民所有自然资源资产有偿出让制度方案。探索建立中央和地方政府分级代理行使所有权职责的体制，研究提出全民所有中央政府直接行使所有权、全民所有地方政府行使所有权的资源清单和空间范围。制定自然资源产权制度改革方案。

构建统一的自然资源资产监管协调机制。建立统一的自然资源监管信息平台，健全信息共享机制。将自然资源保护和节约利用等指标纳入经济社会发展综合评价体系，探索编制自然资源资产负债表，建立目标考核与责任追究制度，实行离任审计和责任追究制度。充分利用地理国情监测成果，建立以全天候遥感监测为主的多元监管体系。

建立国土空间用途管制制度。以土地用途管制为基础，将用途管制扩大到所有自然生态空间，构建以空间规划为基础，以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度。制定自然生态空间用途管制办法，完善国土空间开发许可制度，最大限度保护耕地、林地、草原、河流、湖泊、湿地等自然生态用地，着力解决因无序开发、过度开发、分散开发导致的优质耕地和生态空间占用过

多、生态破坏和环境污染等问题。完善覆盖全部国土空间的监测系统，动态监测国土空间变化。加强部门沟通协调，调整完善建设用地、资源开发、环境保护等政策，探索统一行使所有国土空间用途管制职责的监管体制。

开展国土资源环境承载力评价与监测预警。按照生态文明制度体系建设的战略要求，构建国土资源环境承载力评价与监测预警机制。研究制定技术规范，部署开展重点区域承载力评价工作。整合国土资源环境专项监测系统和数据库，建设承载力基础数据共享平台，依托“国土资源云”等信息化建设成果，建立国土资源环境承载力监测预警系统。开展成果集成与管理决策应用研究，定期编制资源环境承载能力监测预警报告，辅助支撑国土空间开发引导和管控，对接近或达到警戒线的地区，实行预警提醒和限制性措施。

专栏3 国土资源综合监测工程
（一）国家自然资源资产核算与生态监测 开展自然资源资产核算与监测技术集成，建立自然资源资产核算与生态监测技术标准和信息化平台组成的支撑体系，建设自然资源资产核算与生态监测应用技术示范区。 （二）国土资源全天候遥感监测 开展全天候遥感监测工作，依靠遥感监测、测绘信息等主要手段，与执法督察建立协调联动工作机制，对基本农田、城市开发边界、生态保护红线等进行全方位多层次的监测监管，对矿产资源开发状况、矿山地质环境状况、矿产资源规划执行情况和全国生态地质环境等开展调查与监测，为严格空间用途管制制度提供数据基础和支撑。 （三）国土资源调查监测卫星业务应用 建设多源卫星数据业务管控系统和接收系统、业务基础数据处理系统、业务应用与专题产品生产系统、业务产品验证系统、数据共享与服务系统，开展国土资源遥感云服务、软硬件平台和业务支撑平台建设。

第十节 加快行政审批制度改革

加大改革力度。深入推进简政放权、放管结合、优化服务，精简审批事项，减少审批环节，完善审批程序，提高审批效能。整合、优化、下放建设用地预审、农用地转用、土地征收等审批事项，推进部省两级矿业权审批权限调整。总结规范行政许可事项的经验成果，探索规范政府内部审批和其他权力事项。行政审批事项实行网上审批，推进部门间并联式网上会审。

规范权力运行。深入推进依法行政，依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力。依法界定国土资源行政裁量权，明确权力清单和责任清单，完善行政决策程序，消除设租寻租空间。发挥国土资源监管优势，运用现代科技手段加强事中事后监管。加强国土资源管理部门内部监督，充分发挥行政复议的层级监督和内部纠错功能，积极做好行政应诉工作。坚持以公开为常态、不公开为例外的原则，全面推进政务公开，公开审查依据、流程、时限和结果，对受理、承办、批准、办结和告知等环节实施全程公开、全程监督。

第十一节 强化国土资源科技创新驱动

推进国土资源理论创新。加强国土资源软科学研究，加大国土资源重点领域重大理论研究，在产权制度、规划体系建设、资源配置、节约集约、找矿突破等方面，形成一批重要理论成果，国土资源综合管理科学体系初步建立。开展多领域、跨学科合作，

增强理论研究的广泛性、兼容性。加大国外相关领域理论成果研究，拓展国际合作，借鉴发达国家经验。

激发国土资源科技自主创新活力。深入实施科技创新驱动发展战略，深化国土资源科技体制机制改革。改进管理方式，完善科技创新激励、奖励及科技成果评价制度，构建更具竞争力的人才成长机制。推进资源调查与科研深度融合，激发创新活力，推进科技成果应用转化。加强测绘地理信息自主创新体系和标准体系建设，形成一批具有自主知识产权和国际竞争力的软硬件技术装备，进一步丰富基础地理信息应用系统，完善信息化测绘技术体系，开展创新联盟、协同中心、创客或众创空间等新型创新平台建设，提升科技创新对测绘地理信息事业发展的引领和驱动作用。深入实施科技兴海战略，稳步探索海洋科技体制改革，提高海洋科技自主创新能力、成果转化率与科技贡献率。依托海洋重大科技项目，推动海洋科技向创新引领型转变。

打造国土资源科技创新体系。建立覆盖国土资源主要领域的科研条件平台，推进国家实验室、国家重点实验室、工程技术中心、深部观测实验重大科学基础设施等国家级平台以及岩溶、全球尺度地球化学、水文地质、工程地质、环境地质、航空物探等国际研究中心建设。建设完善一批国土资源部重点实验室和野外科学观测研究基地等部级科研平台。形成基本覆盖国土资源行业的质量检验检测体系，建立新型国土资源标准体系，制定修订一批重要标准规范。建强 200 个国土资源科普基地，培育一批科普

活动精品。编制矿产地质志，全面反映我国矿产勘查成果与成矿规律。稳定发展地层、古生物、岩石等传统基础学科，开展大陆构造与动力学等重大基础地质问题攻关。加强土地基础科学研究。探索前沿科技，建立深海地质调查、勘查理论和技术体系。发展南北极、月球及深空探测地质理论和勘查技术。

取得国土资源关键技术重大突破。突破土地生态化整治与耕地质量提升技术，发展国土优化开发与综合整治、节约集约用地与低效用地再开发技术，攻克智能调查监测与国土资源大数据、“国土资源云”技术。突破 3000 米深地资源勘查技术，实现 5000 米钻探技术能力，发展深部找矿立体综合勘查体系。开展深地勘探、西部难进入地区勘查、地质复杂区找矿、深海区探测等重大核心技术装备研发。实现钽铌磁铁矿等难利用、难选冶、共伴生等金属矿、非金属矿、尾矿的综合利用技术突破。建立以“3S”技术为支撑、符合我国地质地形特点的地质灾害防治技术体系。攻克页岩气勘查开采、天然气水合物勘探试采关键技术，建立地下热水、浅层地温能、干热岩开发利用等不同类型的地热资源以及地质碳储技术方法体系。研究青藏高原、海岸带等 4 类地区地质响应机制。

加大国土资源重点领域技术创新推广。发展和推广一批土地调查、监测、整治的新仪器、新设备，土地调查监测、规划评价、综合整治、节约集约利用、耕地监测与保护的理论与方法技术体系进一步完善。推广应用 300 项先进成熟的物探、化探、遥感、钻探、测试等新技术新方法，建立科学的地质矿产勘查、地质环

境保护、矿山环境治理恢复的理论与方法技术体系。建立国土资源卫星应用系统、高分应用示范系统，对地观测技术在调查监测、开发利用、灾害防治、执法监察中的应用得到强化，卫星应用体系初步建立。

专栏 4 国土资源科技创新工程
（一）深地探测（地壳深部探测） 重点开展基础探测与监测、超深钻探、深部地下实验室建设、深部新能源资源探测、地下空间和探测装备研发等。 （二）天然气水合物资源勘查与试采 重点开展南海北部海域天然气水合物资源详查与精查、东海和陆域冻土区天然气水合物资源调查以及国际海底区域、两极地区等管辖外海域天然气水合物资源侦查。 （三）页岩气调查评价和勘查示范基地建设 开展三大领域、10 个方面的科技攻关，实施 10 个典型勘查开发应用试验，研发一批国际先进的页岩气勘查开发装备，建立全国页岩气勘查开发技术规范 and 标准体系。加快四川长宁—威远、重庆涪陵、云南昭通、贵州遵义—铜仁等页岩气勘查开发。 （四）地热调查评价 开展全国资源潜力评价、战略调查和重点评价，开展地下热水、浅层地温能、干热岩等不同类型地热资源调查评价。

第四章 以协调构建国土资源开发利用新格局

协调是持续健康发展的内在要求，要落实国家区域发展总体战略，完善国土空间规划体系，健全国土空间用途管制制度，促进区域协调、城乡协调和陆海统筹，形成均衡的国土资源开发利用格局。

第十二节 完善国土空间规划体系

编制实施全国国土规划和重点区域国土规划，科学推进资源要素有序流动以及国土集聚开发、分类保护和综合整治，协调新型工业化、城镇化、农业现代化和绿色化发展空间，合理控制国土空间开发强度，增加生态空间。强化空间规划体系研究，总结推广市县“多规合一”试点经验，做好省级和重点区域空间规划试点，形成国家、省、市县三级空间规划体系。以主体功能区规划为基础，以土地利用总体规划为底盘，以资源环境承载力、建设用地总量强度“双控”和耕地保护红线、生态保护红线、城市开发边界“三线”为基本约束，推动实现一个市县一本规划、一张蓝图。

第十三节 优化国土资源开发利用布局

优化土地开发利用布局。因地制宜安排各类用地，促进生产、生活、生态用地合理布局。加强产业与用地空间协同，进一步调整产业用地结构，优先供应战略性新兴产业及现代服务业等发展用地。完善与区域发展战略相适应、与人口城镇化相匹配、与节

约集约相协调的土地政策体系，促进区域、城乡用地布局优化。

统筹矿产资源勘查开发区域布局。发布实施矿产资源规划，强化规划管控和引导作用，建设一批重要能源资源基地。推进西部地区资源开发与环境保护相协调，重点加强资源条件好、环境承载力高地区的矿产资源勘查开发，加快优势资源转化。推动中东部及东北地区矿业转型升级，统筹协调上游资源开发和下游产业发展，提高资源集约化开发水平。限制东部、控制中部和东北、优化西部地区煤炭资源开发，推进大型煤炭基地绿色化开采和改造。按照加快长江经济带创新发展的要求，促进上中下游矿产资源优势互补，互动合作，打造矿业领域生态文明建设示范带。控制京津冀地区资源开发强度，加快矿业转型升级与协同发展。

科学开发海洋资源。构建基于生态系统的海洋功能区划管理体系，严格围填海管理，全面实施围填海总量控制制度和自然岸线保有率管控制度。强化海洋资源节约集约利用，提高海域空间资源的使用效能。控制近岸海域开发强度和规模，逐步建立近岸海域资源利用的差别化管理制度体系，探索大陆架和专属经济区空间资源的有效利用途径，推动深远海适度开发。加大海域油气资源勘查开发力度，增储增产。推动海水淡化与综合利用，支持海洋可再生能源开发与建设。加强无居民海岛开发管理。

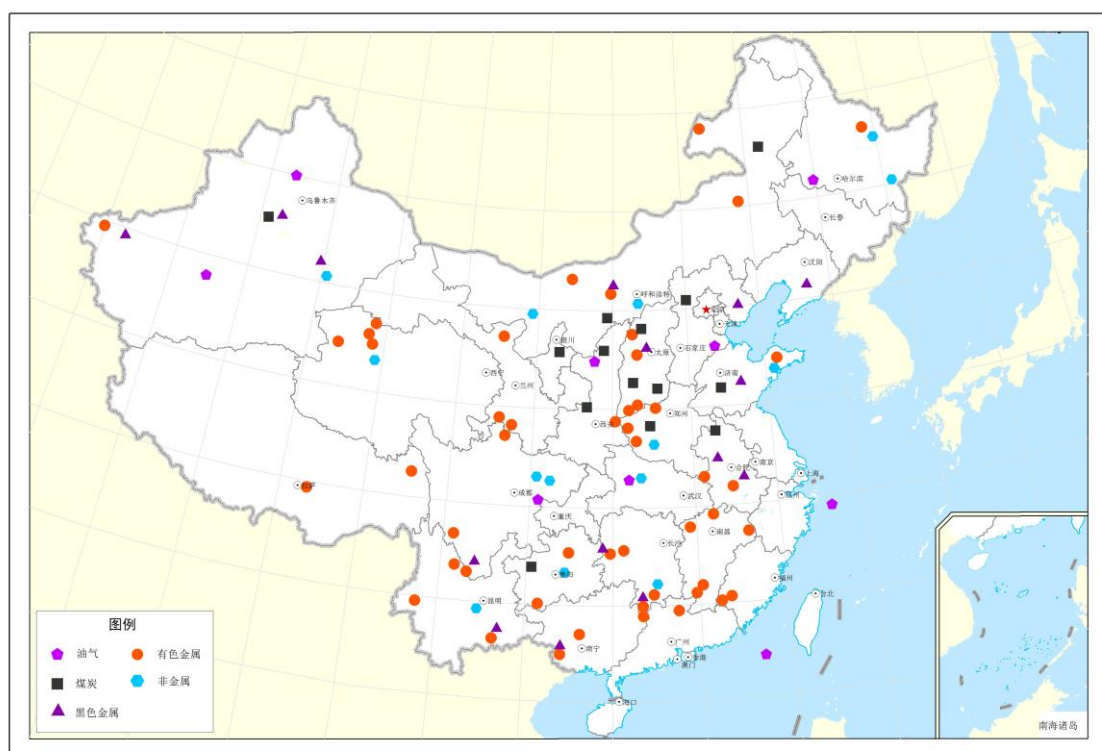


图 1 全国重要能源资源基地示意图

第十四节 推动区域协调发展

促进区域协调发展战略实施。围绕“四大板块”区域发展总体战略，实施差别化的国土资源政策，建立中期评估与后评估机制，做好国土资源保障和服务工作。支持西部大开发在优先保护生态环境的前提下，依托资源优势，提高资源就地加工转化比重。支持东北地区等老工业基地振兴，做好产业结构调整、资源型城市转型升级、国资国企改革等土地、矿产资源需求与政策保障。支持中部地区崛起，重点做好交通和现代物流体系、承接产业转移、生态经济带建设等用地保障，推进能源资源产业转型。支持东部地区率先发展，加快转变资源利用方式，推动产业升级，改善人

居环境。积极支持国家新区、自由贸易试验区发展建设，跟踪掌握自由贸易试验区、海关特殊监管区域等土地政策实施情况，推广复制经验。

支持革命老区、民族地区、边疆地区发展。研究制定支持新疆、西藏及四川、云南、甘肃、青海四省藏区等区域发展稳定的国土资源政策。支持革命老区开发建设，保障红色文化产业、旅游业等特色产业用地，推进建设革命传统和爱国主义教育基地。推动民族地区健康发展，促进优势资源开发，保障农业、水利、交通等基础设施用地需求，支持矿业基地建设。推动边疆地区开发开放，保证兴边富民项目的落地。

推动京津冀协同发展。实施《京津冀协同发展土地利用总体规划》，保障有序疏解北京非首都功能、推动交通一体化的用地需求。支持生态退耕还湿还林还草建设，加大京津保地区营造林和白洋淀、衡水湖等湖泊湿地恢复力度，完成 891 万亩生态退耕，扩大环境容量和生态空间。开展京津冀资源环境承载力评价，优先划定永久基本农田保护红线和生态保护红线，合理确定城市开发边界。优化城市布局和用地结构，促进城市分工协作，提高城市群一体化水平。

推进长江经济带发展。有序推进长江经济带各级土地利用总体规划调整完善，加强长江岸线土地用途管制，严格保护耕地。合理安排长江经济带发展用地计划，优先保障长江中上游城市群建设、立体交通走廊、重大生态修复工程的用地需求。落实新一

轮退耕还林还草规划，完成 25°以上陡坡耕地生态退耕，支持打造绿色生态廊道。建设重庆涪陵、四川长宁—威远、云南昭通、贵州遵义—铜仁页岩气勘查开发基地，提高页岩气产量。加大长江经济带重要城镇群地质环境综合调查、矿业基地矿山地质环境调查力度，加强地灾防治和矿山地质环境治理恢复。

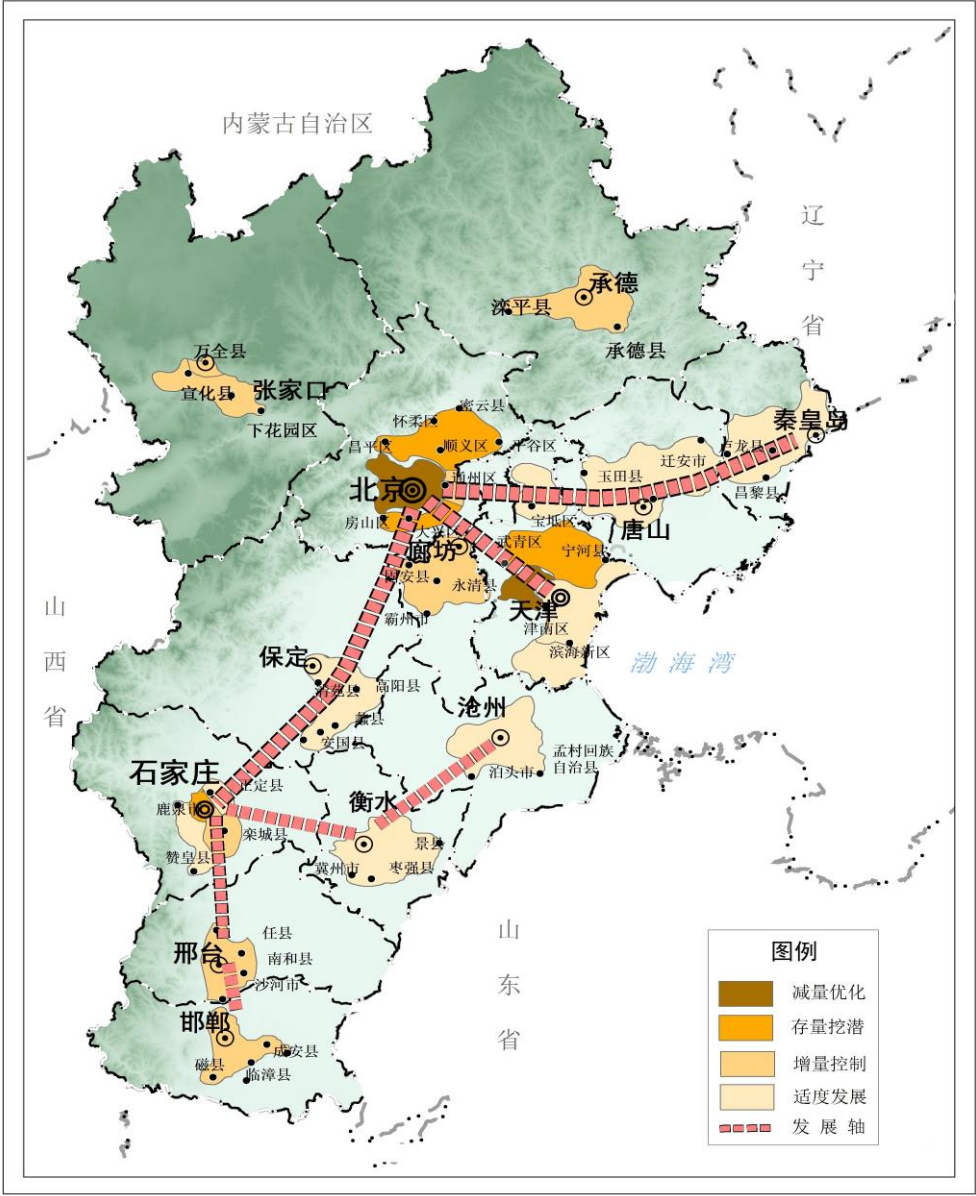


图2 京津冀国土空间开发导向示意图

第十五节 促进城乡协调发展

推进以人为中心的新型城镇化。围绕国家新型城镇化发展战略，加强城镇建设用地管控，优化城镇用地结构和布局，提高城镇化质量。统筹各业各类用地，通过土地利用总体规划调整完善，保障新型城镇化建设空间需求，优先保障新型城镇化建设中基础设施、民生项目、新产业新业态用地。引导城镇化建设向资源环境承载能力较高区域集聚，按组团式、串联式、卫星城市发展。用地计划向中小城市和特色小城镇倾斜，向发展潜力大、吸纳人口多的县城和重点镇倾斜，对超大和特大城市中心城区原则上不安排新增建设用地计划，促进大中小城市和小城镇协调发展。建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制，保障农村转移进城落户人员的用地需求。共同维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，支持引导依法自愿有偿转让。

促进社会主义新农村建设。加快编制村级土地利用规划，整体推进农村山、水、林、田、湖国土综合整治，调整优化农村居民点用地布局，加快“空心村”治理和危旧房改造，充分释放新型城镇化和国土综合整治中的投资消费需求。保障农村基础设施与公共服务设施建设用地，促进城乡公共资源均衡配置，保障设施农业、休闲农业、乡村旅游和农村一、二、三产业融合发展用地需求，推动现代农业产业体系形成。全面实施城镇建设用地增加

与农村建设用地减少挂钩政策，完善收益形成和返还机制，将挂钩收益全部返还农村，支持农村人居环境改善和美丽宜居乡村建设。

第十六节 推进陆海统筹发展

拓展蓝色经济空间。充分发挥海洋作为经济新空间、资源新基地、安全新屏障的支撑作用，加大海洋地质调查力度，科学引导矿产开发和岛礁建设，加强陆地与海洋在资源开发规模、布局、强度、准入及防灾减灾等方面协同共治，构建良性互动的陆海统筹开发格局。推动海洋传统产业提质增效、转型升级，培育壮大海洋战略性新兴产业，大力发展海洋高技术产业和现代化海洋服务业，因地制宜发展生态旅游、生态养殖、休闲渔业、海洋文化创意等产业，建设各具特色的海洋经济区域和产业园区。统筹规划港口、桥隧及其配套设施等海洋工程建设，形成陆海协调、安全高效的基础设施网络。

促进陆海统筹发展。以沿海地区和海岸带为重点，统筹与优化沿海地区及其腹地的产业布局，促进海洋经济与地区经济社会的良性发展、互动，形成具有参与全球竞争的经济区域。统筹陆地和海洋资源利用，协调用地、用海和用岛，促进近岸、近海、深远海和海岛有序开发，提升陆地和海洋资源利用的效率和效益。提高沿海产业与城镇建设集约化程度、海域利用立体化和多元化程度与港口利用效率。

第五章 以绿色开辟国土资源永续利用新途径

绿色是永续发展的必要条件和人民对美好生活追求的重要体现，要引导规范和约束国土资源开发利用行为，立足资源环境承载能力，有度有序利用资源，优化资源开发利用结构，深入推进国土综合整治和地质环境保护，提高国土资源综合利用能力和水平。

第十七节 树立节约集约循环利用的资源观

树立节约优先、集约利用、循环发展、市场配置、创新引领的理念，在生产、流通、仓储、消费的各个环节强化节约集约。按照“框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量”的要求，构建覆盖全面、科学规范、管理严格的资源总量控制和节约制度，形成有利于资源节约和高效利用的空间格局、产业结构、生产方式、消费模式。坚持“注重内涵”的资源利用模式，摒弃“外延扩张”的粗放利用模式，更加注重产出效率、集约效益和科技、体制机制创新，大幅提高资源综合利用效益。通过市场规则、市场价格、市场竞争，增强资源节约高效利用的内在动力，抑制资源不合理占用和消费。

第十八节 严格保护耕地和基本农田

严守耕地红线。落实藏粮于地、藏粮于技战略，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。加大土地利用规划计划管控力度，严格

按规划计划落实耕地保有量、基本农田保护面积。建立耕地保护共同责任机制，明确并强化地方政府监管的主体责任，完善省级政府耕地保护责任目标考核制度，推动落实耕地和基本农田保护领导干部离任审计制度。严格控制建设用地规模，合理安排大中小城镇新增建设用地，人均城市建设用地控制在 100 平方米以内。严禁突破土地利用总体规划设立新城新区和各类园区，对耕地后备资源不足的地区相应减少建设占用耕地指标。加强对违法违规占用破坏耕地行为的执法检查。

严格永久基本农田划定与保护。完善永久基本农田特殊保护政策措施，按照数量质量生态“三位一体”保护要求，确保基本农田数量不减少、质量有提高。研究制定城市周边永久基本农田划定管理办法，全面划定永久基本农田，将永久基本农田保护任务落地到户、上图入库，实行全天候监测。严格管理、特殊保护永久基本农田，除法律规定的国家重点建设项目选址确实无法避让外，其他任何建设不得擅自改变和占用。加快基本农田信息系统建设。

大力推进土地整治和高标准农田建设。编制实施新一轮全国土地整治规划，切实加强耕地数量保护和质量建设。以粮食主产区和基本农田保护区为重点，实施土地整治重大工程，鼓励社会资金投入，实施耕地质量保护与提升行动，大力开展高标准农田建设，加强高标准农田建后管护，将整治后的耕地划为基本农田，纳入国土资源综合监管平台。到 2020 年经整治的基本农田质量平

均提高 1 个等级。全面推进建设占用耕地耕作层剥离再利用，将建设占用耕地特别是基本农田的耕作层用于补充耕地的质量建设。对地下水漏斗区、重金属污染区、生态严重退化地区开展综合治理。



图 3 高标准农田建设重点区域示意图

第十九节 强化重要矿产资源勘查与保护

加强重要矿产资源保护。建立保护性开采的特定矿种动态调整机制，改革年度开采总量指标控制管理机制，重点对钨、离子型稀土等开采规模实行有效控制，完善优势矿产限产保值机制。加强特殊煤种、晶质石墨、稀有稀散金属等战略性新兴产业矿产的保护。在资源分布集中地区，探索优势资源勘查、保护与合理

利用新模式。加强复合矿区开发的统筹协调，创新开发利用模式，合理安排油气、铀矿、煤炭、煤层气等资源开发的空间、时序，促进多矿种资源有序开采和综合开发。对当前无法合理利用的矿产和尾矿资源，严格限制开发，避免资源破坏和浪费。严格矿产资源开发准入管理，全面落实规划分区管理制度，提高环境保护、技术、资金投入、资源利用效率等准入门槛。

实施重要矿产地储备。制定专项规划，加快推进矿产资源储备体系建设。完善矿产地储备机制，加强对钨、稀土、晶质石墨等战略性矿产重要矿产地的储备。划定矿产资源储备区，将各类生态保护区、生态脆弱地区内国家出资查明的重要矿产大中型矿产地，以及对国民经济具有重要价值的矿区纳入储备管理。建立矿产地储备的动态调整机制。

深入实施找矿突破行动。以能源、紧缺及战略性新兴产业矿产为重点，在鄂尔多斯、松辽、渤海湾、塔里木、四川等含油气盆地，大兴安岭、西南三江、东昆仑、祁连、胶东等重点成矿区带，开展1:5万地质矿产调查，查清成矿条件，预测资源潜力，圈定新的找矿靶区。加强矿产资源查明登记管理，强化储量审核登记、地质资料汇交管理。对新区、新层系、新领域、新类型等重点地区，加强油气资源基础性地质调查评价，开展全国石油、天然气、页岩气、煤层气、油页岩、油砂、煤系矿产等资源潜力评价。优先安排成矿地质条件有利、找矿潜力大和市场需求量大的危机矿山接替资源勘查。加快矿山密集区和老矿山外围的勘查进程。

专栏 5 矿产资源调查评价和保护储备工程

（一）地质矿产调查评价

开展重点成矿区带、重要经济区、生态脆弱区、重大工程区、重大地质问题区 1:5 万比例尺基础性地质调查，加强油气、页岩气、铀矿、战略性新兴产业矿产等调查评价。

（二）全国油气资源评价与勘查开采监管监测系统建设

估算油气地质资源量、可采资源量，获得层系、品位、深度、地理环境等最新数据，提出油气勘探开发布局建议。开展油气储量、产量趋势预测，提出促进油气勘探开发的政策建议。

（三）全国油气资源战略调查与选区评价

针对新区、新层系、新领域和新类型油气重要远景区，开展全国油气资源战略选区调查，优选一批有利目标区，引领企业加强勘探，形成油气接替区。开展油气战略选区综合研究和油气资源数据库建设。

（四）海洋地质保障

重点开展我国管辖海域 1:25 万海洋区域地质调查、1:10 万重点经济区海岸带综合地质调查和南黄海、东海、南海北部等海域油气新区调查，建设重点海岸带地质环境监测体系和海洋地质调查基础数据库及信息社会化服务体系。

（五）矿产资源保护和储备

科学确定储备的矿种、规模、布局，划定资源储备区，探索在生态保护区等区域内由国家出资勘查，成果纳入储备的模式，建立储备地收储、动用、轮换的运行机制，建立矿产地储备的监管体系和符合国情的矿产资源战略储备体系。

第二十章 提高土地资源节约集约利用水平

盘活存量建设用地。实行建设用地总量控制和减量化管理，提高存量建设用地供地比重。严格核定各类城镇新增用地，有效管控新城新区和开发区无序扩张。严格控制农村集体建设用地规模，盘活农村闲置建设用地。出台城镇低效用地再开发激励政策，采取灵活的处置方式和开发模式，鼓励原土地使用权人自主开发、合作开发，合理分配土地收益。大力推进工矿废弃地复垦，稳妥推进低丘缓坡等未利用土地综合开发。制定工业用地等各类存量用地回购和转让政策，降低工业用地比例。明确闲置土地认定标准和程序，加快闲置土地处置，严厉打击浪费和囤积土地行为。

健全节约集约用地控制标准。严格制定完善区域节约集约用地控制标准，加快建立土地承载能力评价技术体系，探索开展区域土地开发利用强度和效益考核。建立由国家 and 省制定城镇区域投入产出、平均建筑密度、平均容积率控制标准，各城镇自主确定具体地块土地利用强度的管理制度。严格执行各行业建设项目用地标准，明确控制性要求，加强监督检查。鼓励各地制定地方节约集约用地标准。

加强节地考核评价。健全完善节约集约用地评价考核体系。建立规划节地评价制度，构建规划节地评价指标体系。开展单位GDP建设土地使用面积下降目标评价考核，落实建设用地强度控制目标。完善节约集约用地评价更新制度，持续开展开发区节约集约用地评价，基本完成全国80%地级以上城市、60%县级城市节约集约用地初始评价。落实建设项目节地评价制度。

推广节地模式和技术。总结推广重点城市、重点领域和重要地类节地技术和模式，编制推广节地模式和节地技术推广应用目录，完善用地取得、供地方式、土地价格等激励机制。制定地上地下空间开发利用管理规范，推进建设用地多功能立体开发和复合利用。推动标准厂房建设，引导铁路、公路、水利等基础设施减少工程用地和取弃土用地。继续开展国土资源节约集约模范县（市）创建活动，推进广东省“三旧改造”、浙江省“亩产倍增”行动计划、江苏省“双提升”行动计划和湖北省“国土资源节约集约示范省创建”活动迈向纵深。

专栏 6 建设用地节约集约利用状况调查与评价工程
全面开展城市、开发区建设用地节约集约利用评价与更新，完成全国 80%地级以上城市和 60%县市区的建设用地节约集约利用初始评价，有序开展区域和中心城区更新评价，完成全国 1500 多个开发区的节约集约用地年度更新评价。开展不同层级行政单元节约集约用地考核评价试点、规划节地评价试点和基础设施节地评价试点，健全建设用地节约集约利用状况调查与评价技术体系。推广应用一批节地技术和节地模式。

第二十一节 提升矿产资源节约与综合利用水平

优化矿产资源开发利用结构。按照“稳油、兴气、控煤、增铀”的思路，加快推进清洁高效能源矿产的勘查开发，积极开发天然气、煤层气、页岩油（气），推进天然气水合物资源勘查与商业化试采，以能源矿产开发利用结构调整推动能源生产消费方式革命。严控煤炭、钼等产能过剩矿产新增产能，淘汰落后产能，有序退出过剩产能。合理调控钨、稀土等优势矿产开发利用总量，稳定磷硫钾等重要农用矿产供给，加强膨润土等重要非金属矿产高效利用，适当控制水泥用灰岩、玻璃硅质材料矿产开发利用规模，规范建材非金属矿产开发秩序。严格执行矿山设计最低开采规模准入管理制度，推进矿山规模化集约化开采，提高矿区企业集中度。支持矿业企业兼并重组，促进矿业集中化和基地化发展，形成以大型集团为主体，大中小型矿山、上下游产业协调发展的资源开发格局。

大力推进绿色矿山和绿色矿业发展示范区建设。推进国家、省、市县三级绿色矿山建设，建立完善分地域、分行业的绿色矿山标准体系，大力倡导绿色勘查，按照绿色矿山标准推进新建矿

山设计和建设，加快老矿山改造升级。规划建设 50 个以上绿色矿业发展示范区，研究建立绿色矿业发展基金，制定与绿色矿业发展相挂钩的激励政策。在资源配置和矿业用地等方面向绿色矿山、绿色矿业企业和绿色矿业发展示范区倾斜。

完善矿产资源节约和综合利用标准。健全矿产资源储量管理技术标准体系，加强共伴生资源综合评价。建立矿产资源开发利用水平调查评估制度，提高矿产资源产出率，完善重要矿产资源开采回采率、选矿回收率、综合利用率等国家标准。定期修订《矿产资源节约与综合利用先进适用技术推广目录》。建立边界品位动态更新机制，加强低品位矿产开发利用管理。鼓励各地结合本地区资源赋存条件，合理确定矿产资源工业品位指标。

健全矿产资源节约与综合利用激励约束机制。对资源利用效率高、技术先进、实施综合勘查开采的矿业企业，加大国土资源政策支持力度，完善鼓励提高矿产资源利用水平的经济政策。实施矿产资源节约与综合利用示范工程，推进矿产资源开发利用科技攻关和示范推广。建立矿业企业高效和综合利用信息公示制度，建立矿业权人“黑名单”制度。

专栏 7 矿产资源节约与综合利用示范工程
（一）矿产资源综合利用技术推广与矿山废弃物资源化 建立矿产资源开发利用水平动态调查评价机制，构建政府主导，科研、企业、协会共同参与的先进技术信息服务共享平台，实施废石尾矿等矿山废弃物资源化利用示范和技术推广。 （二）绿色矿山与绿色矿业发展示范区建设 加快推进绿色矿山建设，着力推进技术、产业和管理模式创新，引领传统矿业转型升级。在资源相对富集、矿山分布相对集中、矿业秩序良好、管理创新能力强的地区，择优选择 50 个重点地区开展绿色矿业发展示范区建设工作。

第二十二节 保护海洋生态环境

加强海洋生物多样性保护。实施国家级海洋保护区规范化能力建设工程，新建一批海洋自然保护区、特别保护区和海洋公园。加强滨海湿地保护修复。在全国建立海洋生态红线制度。

加强海域海岸带及海岛保护性建设。加强海岸带修复治理，实施岸滩整治、海湾治理和海岛保护修复等工程，到 2020 年，整治和修复的海岸线不少于 2000 公里。加强海岛生态系统保护，推进功能退化地区海域海岸带综合整治，恢复海湾、河口海域生态环境。加强对重大海洋工程特别是围填海项目的环境影响评价，对临港工业集中区和重大海洋工程施工过程实施严格的环境监控。重点推进有居民海岛、拟开发海岛与偏远海岛基础设施改善与环境整治，开展重要生态功能海岛修复和恢复，加强领海基点海岛保护，开展海岛监视监测，规范无居民海岛开发利用秩序。开展“蓝色海湾”整治工程，通过对受损沙滩区域及侵蚀海岸进行修复，保持沙滩相对稳定，防止海岸侵蚀和海洋自然灾害，拓展公众亲水空间；通过对影响海域正常使用、损害海岸健康的海堤、废置堤坝、围塘、海洋工程垃圾和废弃物等进行拆除，开展清淤疏浚，增加水域面积，恢复和增加海湾纳潮量，实现“退堤还海”、“退养还滩”，增强河流泄洪和海域水体交换能力，提升海域海岸带开发的空間潜力，实现水清、岸绿、滩净、湾美、物丰的总体目标。

加强海洋污染治理。切实加强陆海污染源头联防联控，严格监管入海排污口。在大连湾等地区试点，探索建立污染物总量控制制度。建立实施海上排污许可制度。强化船舶污染治理，合理控制海水养殖规模。加快污染海域生态修复，保护海岛、海岸带和海洋生态环境。加强重点流域、区域、海域污染防治目标衔接，强化入海河流断面水质考核。

专栏 8 海洋生态环境保护工程
(一) 蓝色海湾整治 在胶州湾、辽东湾、渤海湾、杭州湾、厦门湾、北部湾等开展水质污染治理和环境综合治理，增加人造沙质岸线，恢复自然岸线、海岸原生风貌景观，在辽东湾、渤海湾等围填海区域开展补偿性环境整治和人工湿地建设。 (二) 全球海洋立体观测网 统筹规划国家海洋观(监)测网布局,推进国家海洋环境实时在线监测系统和海外观(监)测站点建设，逐步形成全球海洋立体观(监)测系统，加强对海洋生态、洋流、海洋气象等观测研究。

第二十三节 推进国土综合整治

形成“四区一带”国土综合整治格局。重点在城市化地区、农村地区、重点生态功能区、矿产资源开发集中区和海岸带及海岛开展国土综合整治，修复国土功能。城市化地区，在严格保护历史文化遗产、保持特色风貌的前提下，着力推进城镇低效用地再开发。农村地区，整合相关项目资金，全面推进农村土地综合整治。重点生态功能区，以自然修复为主，加大封育力度，实施生态修复工程。矿产开发集中区，综合运用土地和矿业政策，推动工矿废弃地复垦利用和矿山地质环境综合治理。海岸带和海岛地

区，开展蓝色海湾整治行动和生态岛礁工程，修复受损生态系统，提升环境质量和生态价值。

加快推进损毁土地复垦利用。开展损毁土地调查评价，实施土地复垦重大工程，宜耕则耕、宜林则林、宜草则草。明确复垦主体，落实复垦义务，加强复垦监管。加大投入力度，出台支持政策，推行多元投入模式，鼓励各方开展损毁土地复垦利用。

专栏9 土地整治工程
以土地整治重大工程和示范建设为抓手，建设116个基本农田保护示范区、500个高标准农田示范县、生态良田示范县和国土综合整治示范县，加快推进高标准农田建设，并向革命老区、贫困地区倾斜。推进农村建设用地、城镇工矿建设用地整理和损毁土地复垦。大力推进矿区环境、农田景观治理恢复和水环境保护治理，统筹推进山水林田湖生态修复。

第二十四节 加强地质环境保护

分类推进地质环境保护。编制保护规划，完善管理体制，建立地质环境评价指标体系，加强地质遗迹、矿业遗迹、古生物化石、特殊地形地貌景观保护。完善国家地质公园、国家矿山公园相关体制建设，积极推动将地质遗迹保护区、矿业遗迹地等纳入国家公园体系。加强地下水监测，完善国家地下水监测系统，开展地下水超采区综合治理，防治过量开采和污染。

强化矿山地质环境保护与治理恢复。严格新建矿山地质环境准入，实行矿产资源开发利用方案、矿山地质环境保护与治理恢复方案和土地复垦方案同步编制、同步审查和同步实施的“三同时”制度和“社会公示”制度。加强对生产矿山地质环境保护监管，

建立国家、省、市、县四级矿山地质环境动态监测体系。探索构建“政府主导、政策扶持、社会参与、开发式治理、市场化运作”的治理新模式，鼓励社会资金参与和第三方治理。强化矿业企业的主体责任，健全完善矿山地质环境治理恢复保证金制度。加快矿山地质环境保护立法进程，强化科技支撑。加大采矿塌陷地治理力度，出台鼓励治理恢复的用地政策。

专栏 10 地质环境保护工程
（一）国家地下水监测 完善现有网络体系，建立覆盖全国有效控制的地下水监测网络，新建 2 万个地下水监测站点，配套地下水信息自动采集传输一体化设备 2 万套。 （二）矿山地质环境综合治理 加快推进闭坑矿山、废弃矿山、政策性关闭矿山和国有老矿山历史遗留矿山地质环境问题治理，重点解决矿山地面塌陷、地下水破坏和土地损毁等地质环境问题。 （三）采煤沉陷区综合治理 全面开展采煤沉陷区详细调查，系统查明采煤沉陷区的分布、规模、塌陷程度和危害，提出分类治理对策措施，探索采煤沉陷区治理长效机制。



图 4 全国矿山地质环境重点治理区示意图

第六章 以开放拓展国土资源合作发展新空间

开放是国家繁荣发展的必由之路，要切实加强国际交流合作，充分利用“两种资源、两个市场”，提升参与全球矿业治理能力，优化海洋开发合作环境，推进双向开放，促进引进来走出去协调发展。

第二十五节 推进“一带一路”沿线国家矿业合作

搭建“一带一路”沿线国家合作平台。实施“一带一路”基础地质调查与信息服务计划，加强周边国家重点成矿区带对比研究，实施全球矿产资源地球化学和遥感调查，完善全球矿产资源信息系统，为我国及相关国家政策制定和企业投资决策提供有效服务。以油气、铀、铁、铜、铝等我国紧缺战略性矿产为重点，合作开展我国及沿线国家成矿规律研究和潜力评价。充分发挥各方在资源、资金、产业、技术、基础设施等方面的互补优势与合作潜力，搭建矿业合作平台。加强建设用地保障，支持基础设施互联互通、外向型产业发展和边境经济合作区建设。

实现“一带一路”沿线国家合作共赢。发挥基础地质调查的支撑服务作用，促进中资企业与“一带一路”沿线国家开展矿业投资合作。深入参与“一带一路”建设，利用我国先进的数字地质调查技术、地球化学填图、卫星遥感与北斗应用等开展国际科技合作，共建地学领域联合实验室，加大对“一带一路”沿线国家地质矿产管理和技术人员培训力度，推动当地矿业体系建设和矿业经济发

展。加强与“一带一路”沿线国家能源资源和产业链合作，提高就地加工转化率。与中亚、南亚等资源丰富国家和地区共同开展资源调查评价、矿业风险监测评价，以矿产资源开发为纽带，构建利益共同体。

第二十六节 积极参与全球矿业治理

推动矿产资源勘查开发走出去。开展境外地质调查与形势分析，加强法律制度、管理政策等方面的信息收集研究，推进境外资源信息社会化服务。鼓励企业参与优质矿业资产国际并购，增强安全高效利用境外资源能力。充分利用资源开发、产业转移、市场建设等多种方式，以东盟、非洲、中东、拉丁美洲、加拿大等地区为重点，推进油气等重要矿产资源开发合作。

提高矿产资源开发领域对外开放水平。制定和完善有效利用外资参与资源勘查开发的相关政策，全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，建立符合国际惯例的外商勘查开发矿产资源审批通道，鼓励引进先进技术、管理经验和高素质人才。鼓励外资参与矿山尾矿利用和矿山生态治理恢复新技术的开发应用，引入先进节能降耗工艺、技术和设备。

提升矿业治理体系中的话语权。加强与各国矿业市场、标准等领域对接，推动全球矿业一体化发展。积极参与联合国、亚太经合组织、上海合作组织等重要国际组织矿业倡议的研究制定，推动落实生效后的《关于汞的水俣公约》中暂停新设汞矿矿业权

和关闭汞矿矿山等承诺。主动参与多边、双边矿产资源合作规则制定，引导行业协会、科研机构积极介入矿产贸易和投资规则的谈判修订。

第二十七节 打造国土资源国际合作新平台

拓宽国际合作领域。以全球资源大国和周边国家为重点，推动国土资源调查评价、矿产资源勘查开发、地质环境保护与地质灾害防治等重点领域国际交流与合作。加大与美国、德国、英国、荷兰、日本、韩国等发达国家，以及联合国开发计划署、粮农组织等国际组织的土地管理合作力度，借鉴调查评价、空间规划、国土整治、不动产登记等方面的成功经验。扩大地学领域的国际交流与合作，积极推进与联合国教科文组织在基础地学、岩溶、地球化学以及世界地质公园等领域的合作。办好中国国际矿业大会、中国—东盟矿业合作论坛，打造具有国际影响力的矿业合作交流平台。积极推进有关国际组织、研究中心落户中国。

加强科技、人才交流。在深海、深地、深空、深蓝、极地等领域参与发起一批重大国际科技合作项目，加快推动地质调查与矿产勘探开发高新技术、装备和标准规范对外输出。加强对关键技术的引进吸收，推动国际先进适用技术的合作研究和转化应用。加强高层次科技人才的引进和交流。培养推送优秀人才到国际组织任职，支持科技人才牵头承担或参与国际科学计划和科学工程，支持科技人员因公出访开展国际合作和学术交流。

第二十八节 加强海洋资源合作开发

优化海洋开发合作环境。加快建立海上安全预警体系、应急体系、指挥体系和保障体系，强化对我主张管辖海域、岛礁的巡航管辖，适时启动有关争议海域划界谈判。加快选划领海基点保护范围并实施日常保护与监管。积极参与国际海洋地质调查计划，切实提高国际海底新资源开发能力。积极参与国际区域性渔业组织执法工作。制定海上安全战略，提高海上维权力量，确保海上通道安全。

深入推进海洋国际交流。落实“21 世纪海上丝绸之路”倡议，参与沿线重要港口建设与经营，推动共建临港产业集聚区，搭建海外海洋科学研究合作平台。继续深化与周边和南太平洋等国家合作，巩固与有关国家和国际组织的良好关系，不断加强与海洋大国、海洋强国的对话交流。提升南北极科学考察特别是南北极大洋区域科学考察能力，拓展极地考查范围。开展国际海底区域资源研究与开发，不断增强在国际海洋事务中的影响力和话语权。

第七章 以共享实现国土资源惠民服务新成效

共享是中国特色社会主义的本质要求，要以维护群众利益为出发点和落脚点，建立国土资源共建共治共享模式，在农村土地制度改革中维护群众资产权益，在完善资源收益分配中合理提高群众收益水平，在脱贫攻坚中增加国土资源扶持政策“含金量”，在地质灾害防治中切实保障人民群众生命财产安全。

第二十九节 切实维护群众权益

加大产权保护力度。树立和强化资源惠民服务意识，把维护群众权益摆在国土资源工作更加突出的位置。开展不动产及自然资源产权体系研究，系统梳理不动产及自然资源产权类型、内容及边界，进一步明确所有权主体和实现方式，丰富用益物产权能，完善担保物权制度，明确地役权的地位，积极推进研究成果转化。推动建立国土资源领域争议多元化纠纷解决机制，促进调解、仲裁、行政裁决、行政复议、行政诉讼等有机衔接、相互协调，实质性化解纠纷，保障群众合法利益诉求。以打造阳光信访、法治信访、责任信访为目标，加强信访工作。

完善土地、矿产资源收益分配机制。推动建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。完善地价形成机制和评估制度，健全土地等级价体系，会同有关部门理顺与土地相关的出让金、租金和税费关系。总结推广土地征收多元化补偿方式和保障机制，保证被征地农民生活水平不降低，长

远生计有保障。配合有关部门调整完善矿产资源有偿使用收入中央和地方分配比例，并向资源原产地倾斜。对于规划确定的重要矿种和重点地区，加大对矿产资源勘查、矿山地质环境治理投入力度，支持矿产地居民改善生产生活条件。

第三十节 助力精准扶贫精准脱贫

优先保障扶贫开发用地需求。帮助贫困地区调整完善土地利用总体规划，新增建设用地指标优先满足扶贫开发用地需要。继续专项安排国家扶贫开发工作重点县年度新增建设用地计划指标。

拓展和完善城乡建设用地增减挂钩政策。加大贫困地区城乡建设用地增减挂钩政策支持力度，增减挂钩指标向贫困地区倾斜。对14个集中连片特困地区和国家扶贫开发工作重点县以及贫困老区，允许增减挂钩节余指标在省域范围内使用，增加的土地收益全部用于扶贫。

加大贫困地区重点扶持力度。坚持资源开发与扶贫相结合，支持贫困地区依托资源优势，推动旅游、矿业等特色优势产业发展，支持农产品精深加工和农村服务业发展。加大对贫困地区基础性公益性地质矿产调查评价工作支持力度，因地制宜实施地质矿产调查评价项目，支持开展绿色矿山建设。完善资源开发收益分配机制，使贫困地区更多分享开发收益，对在贫困地区开发水电、矿产资源占用集体土地的，试行给原住居民集体股权方式进

行补偿。探索土地资产收益扶持制度，通过土地托管等形式，让贫困人口分享更多资产收益。在有条件的贫困地区，优先安排国土资源管理制度改革试点。做好部定点扶贫和乌蒙山片区联系工作。加大智力投入，推进干部双向挂职扶贫。

积极支持贫困地区生态保护。在保证农民生计的前提下，逐步将 25°以上不适宜耕种的陡坡耕地退出基本农田，支持开展退耕还林还草。发挥部门和行业优势，加大对贫困地区土地整治、高标准农田建设、地质灾害防治、矿山地质环境治理恢复工作支持力度。支持易地扶贫搬迁安置区配套公共设施建设和迁出区生态修复。

第三十一节 加强地质灾害与海洋灾害防治

全面提升地质灾害防御能力。完成地质灾害防治高标准“十有县”建设，完善以群测群防为主的监测网络体系，提升县级防御能力。建设基层地质灾害应急管理机构 and 专业技术指导机构，完善市、县（区）突发性地质灾害气象预报预警体系。

强化重点地区地质灾害防治。提升三峡库区、西南山区、地震灾区等重点地区监测预警和应急避险能力，推进重点省份地质灾害综合防治体系建设，加大重大地质灾害隐患点的治理力度。开展重要城市和重点地区地面沉降、地裂缝等缓变性地质灾害的调查监测预警、综合治理示范。

深化海洋防灾减灾与环境监测。完善海洋观测预报和防灾减灾

管理体制机制，建立健全中央和地方相结合的海洋预报减灾管理体系。加强海洋观测设施建设，完善监测网络布局，建设海洋环境实时在线监控系统，提高海洋生态环境监视监测能力，提升海洋环境预报警报服务水平。加强海洋灾害风险防范，推进海洋灾害风险评估和区划、重点防御区划定和管理。实施面向地方政府的海洋环境监督通报制度和面向公众的海洋环境信息公开发布制度。加强海洋环境突发事件监视监测和海洋灾害应急处置能力建设，强化石油勘探开发区域监测与评价，提高溢油事故应急能力。



图 5 全国地质灾害防治重点区示意图

第三十二节 加强公益性地质调查服务

加强基础性地质调查。争取中央和地方财政加大公益性地质调查投入，持续提高基础性地质调查工作程度，严格财政出资项

目信息公开制度，服务和引导商业性矿产勘查。开展重要经济区 1: 25 万综合地质调查、重要城镇规划区和重大工程建设区 1: 5 万基础地质和水工环地质环境调查，开展重大环境地质问题专项调查，完善地质环境综合监测网络。开展管辖海域 1: 100 万海洋区域地质调查成果集成，完成重点海域 1: 25 万区域地质调查，开展大中比例尺重要经济区海岸带综合地质调查，以及农业地质调查和旅游地质调查。

加强地质资料信息化社会化服务。开展国家基础地学数据更新与集成，适时更新一批中比例尺国际分幅地质图件。开展地质大数据与信息服务，形成系列公益性地质信息产品，建立和完善国家地质数据库体系，建成国家地质信息综合分析与共享服务平台。

第三十三节 完善土地调查监测体系

做好土地调查和动态监测。开展年度土地变更调查，完善技术规程与标准，优化工作流程与方法，规范地类变更流量审查。定期开展耕地后备资源调查评价等专项调查、特定区域及专项用地开发利用条件调查与分析。做好耕地质量等级调查评价与监测，适时开展耕地质量等别全面更新调查评价。开展年度全覆盖土地遥感监测，全面掌握年度土地利用变化情况。开展土地资源全天候遥感监测，对永久基本农田、城市开发边界、生态红线等随时随机监测，提高应急监测能力。适时开展第三次全国土地调查，充分应用先进技术，查清全国城乡各类土地利用、权属、质量等状况。

加强土地调查监测成果集成与共享。深化土地调查监测成果在规划编制、建设用地审批、土地执法和土地督察等环节的基础应用，提升业务支撑和监管服务能力。促进多部门调查监测成果整合，加快成果开放共享。加大土地调查监测成果公开力度，分阶段发布主要监测数据。

专栏 11 土地调查监测工程
（一）第三次全国土地调查 查清全国城镇和农村各类土地的利用和权属状况，重点开展土地利用现状调查、不动产籍调查以及重点领域专项调查与分析，建立土地调查数据库。 （二）年度全国土地利用变更调查监测与核查 对土地利用现状变化情况进行调查，开展年度土地利用动态遥感监测、变更调查成果国家级核查，完成覆盖全国的遥感数据采集与国家级土地调查数据库更新及数据汇总与分析。 （三）耕地质量调查与评价更新 开展耕地质量等别年度更新与监测评价，开展耕地质量定级与估价。完善技术标准，适时开展现状耕地质量等别的全面更新调查评价。 （四）全国土地生态状况调查监测与评估 开展全国土地生态调查评价、土地综合承载能力评价与监测预警、重点地区国土空间动态变化与生态安全预警，以及土地生态监测网络建设等。

第三十四节 加强测绘地理信息建设

强化新型基础测绘能力建设。构建以北斗卫星以及自主技术装备为主要支撑的现代测绘基准体系。丰富基础地理信息内容、拓展覆盖范围，推进各级各类数据库的建设、优化、整合和更新，提高基础地理信息资源获取和供给能力。优化基础测绘组织生产管理模式，尽快适应新技术、新产品、新服务的要求。建成统筹协调、海陆兼顾、联动更新、按需服务、开放共享的新型基础测绘体系，全面提升基础测绘的质量和效益。

开展地理国情常态化监测。明确中央和地方职责分工，强化规划计划管理，推进部门协作，建立信息发布制度，完善投入政策，健全地理国情监测体制机制。建立空天地监测网络，构建地理国情信息时空数据库和在线处理平台，实现数据动态获取和分析，形成完整的监测技术体系和协同开展基础性、专题性地理国情监测的能力。加快推进地理国情监测与国家重大战略的融合，形成一批具有影响力的监测成果。

推进全球地理信息资源开发。加强全球地理信息资源建设顶层设计，构建全球地理信息数据采集、管理、在线服务技术体系，以“一带一路”为重点加快全球地理信息资源开发建设。建立全球地理信息公共服务与位置服务平台，合理布局境外分布式数据中心，创新产品和服务模式，形成全球地理信息服务能力。

统筹航空航天遥感测绘。建立健全国家航空航天遥感影像资料获取的统筹协调机制和数据资源的共享机制。实现多种类、多分辨率航空航天遥感影像对重点区域的及时覆盖，对陆地国土的全面覆盖，对境外区域的有序覆盖。建设三维实景影像数据库以及信息服务系统，形成常态化的航空航天遥感测绘产品生产和分发服务机制。

完善应急测绘保障服务。加强应急测绘队伍、应急测绘装备和应急测绘信息资源建设，大力提高国家航空应急测绘能力，健全应急测绘保障服务体系。将应急测绘响应速度提高3—4倍，实现突发事件现场信息的快速获取、分析和处理，提供多方位高效服务。建成国家应急测绘资源数据共享网络及服务平台，实现军

队、部门、地方应急测绘资源的高效共享和协同服务。形成反应迅速、运转高效、协调有序的专业化国家应急测绘力量。

促进地理信息产业发展。完善地理信息产业政策，强化地理信息与新技术新应用的融合，培育产业发展新的增长点。大力培育和发展航空航天遥感测绘、地理信息应用软件、高端测绘仪器装备、地理信息与导航定位融合服务等重点产业领域，发挥对产业的支撑牵引作用，促进产业结构优化，推动地理信息产品和服务不断提高附加值，向价值链高端方向发展。

提升地理信息服务保障能力。建立保证基本公共需求与发展按需定制服务相协调的服务架构。加强基本比例尺地图服务、基础地理信息标准数据服务和测绘基准服务，建立较为完善的测绘地理信息资源目录服务系统。加强涉密版、政务版、公众版“天地图”的统筹建设，着力提高网络化服务能力。开展“互联网+地理信息”行动，促进地理信息的深度开发和广泛应用。加强智慧城市时空信息云平台试点示范应用，提升对现代城市规划建设、综合管理和人民生活的服务水平。

第三十五节 增强国土资源综合监管与信息共享服务能力

构筑“国土资源云”技术体系。应用云技术，以国土资源业务网、国家电子政务内网、互联网为基础，充分利用社会公共资源，构建覆盖四级国土资源管理部门，以及满足资源监管、信息服务和不动产登记等需要的国土资源云技术体系。建设安全、集约、

开放的国土资源信息化技术构架体系。

提升国土资源综合监管和决策支撑能力。加快建立国家、省、市、县四级联网的行政审批业务信息化体系，形成区域、业务全覆盖，纵向联动、横向协同的国土资源监管运行体系。建成决策信息资源库及辅助决策支持系统，建设国土资源智库网络平台。

创建“互联网+国土资源服务”模式。打造基于互联网的国土资源服务平台，实现各类行政许可、内部审批事项和公共服务事项的网上申报、受理、交易、查询，实现各业务一站式办理。完善政务信息公开平台，畅通公众交流渠道。

推进国土资源数据开放共享。积极参与国家大数据战略，研究编制国土资源数据开放共享目录清单。充分依托国家电子政务内外网，构建国土资源数据共享平台，实现部门间数据共享与交换。建设国土资源数据开放平台，向社会集中开放。设计和开发符合社会需要的国土资源专题信息产品。完善国土资源统计指标体系，切实增强统计监测和分析能力。

专栏 12 国土资源综合管理信息化工程
（一）“国土资源云”建设 构建“国土资源云”，建立国土资源云技术平台，建设国土资源行业信息安全保障体系，推进四级国土资源业务网互联互通。 （二）国土资源数据资源体系建设 建设土地资源、基础地质、矿产资源、地质环境等各类数据库，加强互联网信息采集与利用，完善数据汇交与数据动态更新机制，建立以国土资源“一张图”为核心的大数据资源体系。 （三）国土资源综合监管与信息共享服务能力建设 深化应用国土资源综合监管平台，创新“互联网+国土资源管理服务”新模式，建设国土空间利用综合评价与决策支持系统，建立国土资源信息共享开放服务平台。

第八章 保障措施

第三十六节 全面加强党的建设

坚持全面从严治党。落实全面从严治党主体责任，坚持把严明党的政治纪律、政治规矩和维护中央权威、确保政令畅通放在首位。紧紧围绕中央重大决策部署和要求，扎实开展“两学一做”学习教育，切实加强“懂全局、管本行，抓重点、破难题，抓落实、求实效，崇廉洁、拒腐蚀”四个能力建设。牢固树立抓好党建是最大的政绩意识，发挥机关党建在服务中心、建设队伍中的积极作用。进一步加强党建工作与中心工作、业务工作的深度融合，充分发挥党员领导干部的带头作用和基层党组织的战斗堡垒作用，以“严实”要求统筹推进机关党的思想、组织、作风、反腐倡廉和制度建设。努力形成机关党建工作“一竿子插到底不走样”的氛围和作风，提升“振臂一呼、应者云集”的威望和能力，建设一支忠诚、干净、担当的党员干部队伍，为完成党中央、国务院重大决策部署和国土资源事业改革发展提供坚强保证。

加强党风廉政建设。保持反“四风”、正党风，反腐败、倡清廉的战略定力，着力构建不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制。把纪律和规矩挺在前面，认真执行《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》，用好监督执纪的“四种形态”，发挥巡视工作“利剑”作用，加大责任追究工作力度。不断完善内容

科学、程序严密、配套完备、有效管用的反腐倡廉制度体系，形成科学有效的权力制约和监督机制。强化对重点区位廉政风险点的防控，坚持抓早抓小，建立健全早发现、早纠正、早处置机制。

第三十七节 加强法治国土建设

健全国土资源法律法规体系。配合立法机关修订完善《土地管理法》、《矿产资源法》、《测绘法》、《海洋环境保护法》、《海域使用管理法》、《土地管理法实施条例》、《基本农田保护条例》、《地质灾害防治条例》等法律法规，制订土地整治条例、宅基地管理条例、集体经营性建设用地流转管理条例、农村集体土地征收补偿安置条例、国家土地督察工作条例等法规。集中开展规章和规范性文件清理。

加强国土资源执法监察。发挥整体功能，落实共同责任机制，合力打造“大监管”、“大执法”格局，在执法体制、机制等方面探索创新。转变执法监管方式，创新执法手段，推动执法重心下移，将违法行为“发现在初始，解决在萌芽”。强化法治思维，敢于担当，履职尽责，严格规范公正文明执法。突出执法重点，加大对重大、典型违法案件查处力度。发挥执法反馈功能，关口前移，推进制度设计和管理改革，从源头上防范违法行为发生，切实维护国土资源开发利用管理秩序和人民群众合法权益。

加强法治宣传教育。增强国土资源系统特别是领导干部遵法学法守法用法观念，把法治理念、法治思维和法治原则贯穿到国

土地资源管理全过程和各个环节。做好“国家宪法日”、“地球日”、“土地日”宣传，大力宣传资源国情国策，普及国土资源法律法规知识，提高公民的国土资源法律素质，增强行政管理人员的法制观念和依法行政能力。

第三十八节 切实加强土地督察

加强土地督察制度建设。推动土地督察工作常态化、规范化、专业化，全面提升督察效能。优化整合督察业务，完善例行督察、日常督察、专项督察工作机制，建立依法透明高效的督察业务体系。强化重大违法问题发现和督促整改，推动督察成果通报、移交和运用。建立督察信息公开和公告制度。全面加强土地督察干部队伍建设。

提升土地督察工作水平。建立健全与国家治理体系和治理能力现代化相适应的土地督察工作体系。创新完善土地督察工作机制和方式，加强对省级政府土地利用和管理情况真实性、合法性、效益性的监督检查，督促落实土地利用管理监管责任，增强落实最严格的耕地保护制度、全面节约和高效利用土地以及维护群众权益的内生动力。

推进土地督察信息化建设。加强与部信息化建设的统筹联动，形成功能更加完备、智能高效的在线土地督察系统升级版。在遥感监测、变更调查等信息化应用成果基础上，整合完善统一的督察信息化应用平台，准确高效掌握地方政府土地管理利用及产出

情况，科学评价地方政府耕地保护目标责任落实情况、土地节约集约利用程度和利用效益。

第三十九节 加强队伍建设

加强干部队伍建设。加强理想信念和党性教育，强化为民服务意识和能力，努力建设一支结构合理、素质优良、作风扎实、清正廉洁的公务员队伍。加强干部的使用交流，重视青年干部的培养，关心离退休干部。以党政领导干部、公务员队伍为重点，加强国土资源干部教育培训工作，创新培训机制，提升广大干部的素质和能力。加强基层干部队伍建设，提高基层国土资源所管理服务水平。

加强创新团队建设。壮大国土资源科技创新队伍，完善国土资源科技人才遴选和培养机制，逐步优化队伍的年龄结构、知识结构和专业结构。培养一批国土资源领域的专家、学者，提升其权威性和影响力。继续实施国土资源高层次创新型科技人才培养工程，提高土地、矿产、地质、海洋、测绘等科技队伍素质，培养国土资源战略规划、政策标准、管理科学、科普、信息技术等科技人才。统筹推进国土资源智库人才、紧缺人才、实用人才和法治人才队伍建设，深化国土资源人才培养支持、评价发现、流动配置和激励保障机制改革，加强人才培养载体建设，加快推进人才优先发展战略落实。

第四十节 加强规划实施管理

各级国土资源部门要切实加强本规划实施的组织、协调、督导、推进，形成规划实施合力，确保规划落地。加强领导，将重要指标、主要任务、改革要求逐项分解，明确责任主体、实施进度要求，确保如期完成。抓紧编制矿产资源、土地整治、地灾防治等专项规划，调整完善土地利用总体规划，鼓励有条件的地区，编制实施国土资源“十三五”规划。开展规划实施情况动态监测和评估工作，加强督促检查，扎实推动规划顺利实施。加强重大工程项目管理和实施力度，积极协调发展改革、财政等部门，做好项目立项、资金筹措、风险评估、过程监管等，确保重大工程取得预期成果。