



稳中求进推动国土资源事业改革发展

□ 本报记者 罗俊峰

2016年，国土资源系统认真贯彻新发展理念，主动适应经济发展新常态，以推进供给侧结构性改革为主线，以编制“十三五”规划为龙头，以改革创新和法治国土建设为抓手，努力提升国土资源管理水平，实现“十三五”良好开局，有力保障了经济社会持续健康发展。

以改革创新开创国土资源事业新局面

科学编制规划，为“十三五”国土资源事业发展谋篇布局。国土资源系统认真贯彻党的十八届五中全会精神，面向国家重大需求、解决资源保障重点问题，科学编制“十三五”总体规划和重点专项规划。全国国土规划纲要由国务院印发实施，土地利用总体规划纲要调整方案、矿产资源规划、土地整治规划已经国务院批准实施，国土资源“十三五”规划纲要、科技创新发展规划、信息化规划、地质灾害防治规划、找矿突破战略行动第三阶段总体方案已经印发实施，“十三五”国土资源规划体系更加完善。

完善政策措施，自觉推进供给侧结构性改革。2016年是推进供给侧结构性改革的攻坚之年，作为资源要素管理部门，国土资源系统找准接口、主动作为，围绕“三去一降一补”全面发力。出台支持化解钢铁煤炭行业过剩产能推进脱困升级的意见，严把用地用矿审批，开展专项执法检查和应急监测，积极化解过剩产能。坚持分类调控、因城施策，统筹去库存和防过热，促进房地产市场平稳健康发展。坚持多措并举、细化措施，降低企业用地成本。加强督察督导，推动闲置土地处置，盘活利用率达到93.6%。深化“放管服”改革，改进和优化用地、用矿审批，为供给侧结构性改革营造良好政策环境。

积极主动作为，促进经济增长保持在合理区间。把保障稳增长作为重要职责，千方百计推进工作落实。建立“人地挂钩”机制，支持新型城镇化建设。用地计划实行三年滚动编制、按年考核调整，增强地方自主性。开辟重点项目绿色通道，建立全程督办机制，保障重大投资项目及时落地。全年批准重点项目用地总面积308.6万亩，同比增长74%。允许以承诺方式落实耕地占补平衡，破解重大项目用地占补平衡难问题。落实棚户区改造用地326万亩，实现应保尽保。创新产业用地政策并进行具体指导，对民间投资主体在用地上一视同仁，全

力支持新产业新业态发展和大众创业、万众创新。克服大宗矿产品价格低迷、勘查投入下降等不利因素，完成找矿突破战略行动第二阶段目标，取得一批重要找矿成果，这一阶段成为找矿力度最大、成果最丰硕的时期。贵州安贞1井、陕西米脂镇钾1井，日产页岩气均超过10万立方米。

加大探索力度，构筑重点领域“四梁八柱”性改革主体框架。2016年，国土资源系统牵头推进的重点改革任务有19项，年度任务目标已经全面完成。在分类试点基础上，进一步加大统筹协调推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革三项试点力度。自然资源统一确权登记、全民所有自然资源资产有偿使用制度、自然生态空间用途管制完成顶层设计。在扩大国有土地有偿使用范围、健全土地二级市场、完善矿业权出让制度、深化城镇低效用地再开发、落实建设用地总量和强度“双控”、推进矿产资源全面节约和高效利用等方面，形成一批重要改革方案。加快不动产统一登记制度落地，全国100%的地（市）、98%的县（区）实现“发新停旧”。

推进耕地“三位一体”保护，夯实国家粮食安全基础。用新发展理念统一思想，强力推动永久基本农田划定，从重点城市周边入手，按规模从大到小、空间由近及远、质量由高到低依次推进，啃下106个重点城市周边永久基本农田划定这块“硬骨头”，完成全域永久基本农田划定方案论证审核。全国城市周边共划定9370万亩，其中新划定2720万亩，平均保护比例由45%上升到60%。从严控制建设占用耕地，合理安排生态退耕规模，推动建立耕地保护激励约束机制。坚持占优补优要求，探索“补改结合”措施。以土地整治为平台，大力建设高标准农田，不断夯实农业发展物质基础。

把创新摆上核心位置，确立国土资源科技创新发展战略。制定了以向地球深处进军为使命，全面实

施深地探测、深海探测、深空对地观测和土地工程科技“四位一体”的科技创新战略，确立了“三深”战略领域跻身世界先进行列、土地科技水平显著提升的总体目标。联合国教科文组织全球尺度地球化学国际研究中心顺利成立，岩溶地质国际研究中心协议成功续签。“化学地球”和全球岩溶动力国际大科学计划正式启动。以纪念中国地质调查百年为契机，提出加快建设世界一流新型地质调查局，为创新发展明确了主攻方向。在最近召开的国家科学技术奖励大会上，国土资源系统取得了国家自然科学二等奖一项、国家科技进步二等奖两项、国际科学技术合作奖一项的好成绩。

强化法治国土建设，努力提高国土资源系统依法行政水平。全面落实依法治国方略，统筹推进国土资源立法、依法行政、执法监察和土地督察工作。坚持立改废释并举，把《土地管理法》修改作为立法工作重点，与农村土地制度改革三项试点同步开展、相向而行；推动《国家土地督察条例》立法工作，出台《国土资源规范性文件管理规定》等8个部门规章。加强行政复议能力建设，规范行政应诉行为。全面推进政务公开。加强各级执法监察，国土资源管理秩序明显好转，全国立案查处违法用地案件47万件，涉及土地面积32.5万亩，同比分别下降24.7%和27.1%；立案查处矿产资源领域违法案件4429件，同比下降8.4%。认真总结实施国家土地督察制度十年历程，不忘初心、与时俱进，推动土地督察事业实现新发展。

制定非常之策，用心用力助推脱贫攻坚。专项安排国家扶贫开发工作重点县新增建设用地计划，指标增加到每县600亩。拓展完善增减挂钩政策，允许14个连片贫困地区和所有国家贫困县结余指标在省域内流转，形成结余指标收益100多亿元。加大对贫困地区土地整治项目资金支持力度。地质、矿产及地质灾害项目向贫困地区倾斜。

把握总基调做好国土资源供给侧改革

准确把握稳中求进工作总基调的辩证关系。深刻理解和正确把握“稳”与“进”的关系，对做好新形势下国土资源工作至关重要。稳是主基调、是大局、是条件，进是目的、是方向。在稳的前提下在关键领域有所进取，在把握好的前提下奋发有为。国土资源是发展之基、民生之本，在经济平稳健康发展和社会和谐稳定中发挥着重要的作用，今年各项工作要保持连续性稳定性，确保资源供应稳定、市场秩序平稳、管理有序推进。在稳的前提下，也要奋发进取、有所作为，加强土地政策与相关政策的配套协同，发挥政策组合效应；深化重点领域改革，发挥好改革的突破性和先导性作用。一是资源需求结构深刻变化，资源供应结构需要加快调整。新常态下消费结构和消费模式的变革，带动资源的类型、规模、质量等的需求相应改变，资源供应必须更加科学化。二是发展动力转换深刻变化，国土资源管理和科技创新需要加快推进。更加注重自然资源资产产权保护，平等保护各种所有制主体财产权利，更加重视城乡统一建设用地市场建设，夯实农村集体土地产权能；更加重视产业用地政

策创新，助力培育经济发展新动能。进一步深化“放管服”改革，持续推进简政放权，加强事中事后监管，大力推行“互联网+政务服务”，激发市场活力和社会创造力。三是经济发展方式深刻变化，国土资源利用和管理方式需要加快转变。加快转变资源利用方式，更加重视资源节约和高效利用，更加重视耕地数量质量生态“三位一体”保护，更加重视矿产资源绿色勘查、开发。必须看到，一些地方资源环境约束不断加剧，承载力趋近极限，必须加快转变资源监管方式，更加注重宏观管理，严格规划管控；更加注重法治国土建设，维护良好市场秩序。还要看到，在经济增速趋缓、发展方式转型、发展动力转换的情况下，一些地方过度依赖土地和矿产收益的风险和矛盾增大，必须把防控风险放到更加重要的位置，注重科学决策、加强预期引导、严格规范管理。

准确把握供给侧结构性改革的内涵要义和工作要求。推进供给侧结构性改革，是适应经济发展新常态的重大创新，是当前和今后一个时期经济工作的主线。国土资源工作处于供给端重要位置，在推进供给侧结构性改革中发挥着重要作

用。一是推进“三去一降一补”要更加精准。“三去一降一补”是供给侧结构性改革的主要抓手，一年来，改革初见成效，但任务仍很艰巨。应当看到，过剩产能行业不少是用地、用矿大户，房地产库存过多与商品住宅用地供应相关，一些地方土地抵押融资比例偏高推杠杆，一些地方地价上升增加了企业经营成本，补齐贫困短板也要求土地、矿产资源发挥更大作用。二是推进农业供给侧结构性改革要更加有力。国土资源部门在推进农业供给侧结构性改革中既肩负重任，也面临挑战。一方面，围绕推进生产结构调整、承包地“三权分置”和加大退耕还林还湖还草力度，如何加强耕地监管，防止随意改变用途，面临更加复杂的形势；另一方面，推动藏粮于地、藏粮于技战略落地，保护和提高粮食综合生产能力，如何推进土地整治和高标准农田建设，提升耕地质量，面临更加艰巨的任务。围绕破解农村新产业新业态发展用地难题，促进一、二、三产业融合，迫切需要出新招、出实招。“三块地”改革更是农业供给侧结构性改革的重要内容，如何统筹协调推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地

制度改革试点，需要做到善始善终、善作善成。三是振兴实体经济要更加有为。振兴实体经济是供给侧结构性改革的重要任务，也是国土资源系统服务和保障经济发展的主战场。围绕开辟新空间、培植新动能，全力推进

国土资源科技创新；围绕改善投资环境、释放消费潜力，持续推进产业用地政策创新；围绕建立产权保护长效机制，激发创新创业活力和动力，加快自然资源资产产权制度创新。四是促进房地产市场平稳健康发展要更加

九大任务助推国土资源治理现代化

推动供给侧结构性改革取得实质性进展。进一步落实好已有国土资源政策措施，结合新情况新问题完善配套政策，在“三去一降一补”中发挥更大作用。继续严把新增产能用地、用矿关口，决不能向过剩产能和低水平重复产能供地批矿；加强土地、矿产执法监管，防止已经化解的过剩产能死灰复燃；对退出企业、兼并重组、转产企业、停建项目等涉及的土地资产处置，落实和完善支持政策。坚持分类调控、因城因地施策，优化土地供应结构，支持房地产库存大的城市对未开发房地产用地依法进行合理调整，用于发展社会民生项目或国家支持的产业项目。指导地方和企业用好用足相关用地政策，及时调整完善政策措施，努力降低企业用地成本。坚持补短板与补软短板齐抓、补发展短板与补制度短板并重，在推动“十三五”规划重大工程项目实施等方面切实发挥资源保障作用。

提高促进实体经济发展的精准度和有效性。围绕振兴实体经济，落实和完善产业用地政策，促进传统产业转型升级，支持战略性新兴产业、先进制造业、流通业、“互联网+”、农产品加工、现代服务业发展，鼓励引导医疗、养老、教育、文化、体育等社会领域民间投资。适时启动新一轮全国土地调查和规划修编，促进“四大板块”发展和“三大战略”实施。合理安排年度建设用地计划，向重大基础设施建设、棚户区改造、水电核电、特高压输电、智能电网、油气管网、城市轨道交通、灾后重建、农业农村发展、脱贫攻坚和中西部地区倾斜。深化“放管服”改革，进一步简化审批程序，提高审批效率，对国家铁路、公路、水利、能源等重大基础设施项目，继续实行绿色通道、先行用地、补充耕地承诺制等特殊政策。围绕新型城镇化进程，创新差别化土地政策，支持中小城市和特色小镇发展，促进重点城市群建设；实施城镇低效用地再开发，提高城镇人口和产业承载力；统筹城市地上地下开发，释放地下空间开发利用潜力。

增强农业农村发展新动能。一是严守耕地红线。开展永久基本农田划定专项督察。落实全国土地整治规划和高标准农田建设规划，统筹实施土地整治和高标准农田建设。新增耕地经核定后可以用作占补平衡，指标可按规定在省域内有偿调剂。加快出台补充耕地国家统筹政策，严格程序、严格标准、规范运作。全面实施建设用地总量和强度“双控”行动，以节约促保护，从源头上减轻耕地保护压力。二是保障农业农村发展用地。健全新增建设用地保障机制，土地规划调整完善要充分考虑农业农村发展用地需求，在控制农村建设用地总量、不占用永久基本农田的前提下，加大力度盘活存量建设用地，允许村庄整治、宅基地整理等节约的建设用地，通过入股、联营等方式，重点支持农村产业发展。坚持农地农用，研究完善现代农业发展用地政策。完善高标准农田和土地整治建设要求，将适合现代农业生产和规模化粮食生产必需的配套设施用地纳入建设内容，夯实现代农业发展基础。

建立完善促进房地产市场平稳健康发展的基础性土地制度。一是建立分类调控制度。区分保障性住房和商品房，对保障性住房用地实行应保尽保，对商品房用地根据供需形势因城因地施策，建立住宅用地供应分类管理制度。二是强化供需双向调节。加强国土规划和土地利用规划管控，划定城市开发边界，推动人口过多、房价过高的特大城市加快疏解部分城市功能。完善土地储备制度，编制住宅用地三年滚动供应计划，合理引导社会预期。完善建设用地指标分配办法，落实“人地挂钩”政策。合理确定公租房、共有产权房（限价房）等政策性住房和商品住房的用地比例和规模，提高“精准供

地”能力。三是探索房地产多元化供地机制。鼓励原依法取得的国有建设用地依法依规约转让用于住房开发建设，允许符合条件的企事业单位利用自有土地建设政策性住房。总结推广北京、上海利用农村集体建设用地建设租赁住房的经验，探索一二线热点城市增加租赁住房供给。

推动国土资源领域重大改革落地生根。统筹协调推进农村土地制度改革三项试点。加强试点统筹和工作指导，增强改革的整体性、系统性和协同性，及时研究解决突出问题。坚持用途管制、分类管理，尊重基层首创，支持地方在坚持改革底线和正确方向的前提下大胆探索、大胆创新。总结农村宅基地制度改革试点经验，在充分保障农户宅基地用益物权、防止外部资本侵占控制的前提下，落实宅基地集体所有权，维护农户依法取得的宅基地占有和使用权，探索农村集体组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地，增加农民财产性收入。加快村级土地利用规划编制，为改革提供基础支撑。系统总结试点经验和做法，形成可复制、可推广、利修法的改革成果。深入推进自然资源管理制度改革。全民所有自然资源资产有偿使用、自然资源统一确权登记、自然生态空间用途管制等综合性改革，建立跨部门协调机制，增强改革合力。全面开展建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场试点。深化油气勘查开采体制改革，加大新疆油气试点、贵州页岩气竞争出让和山西煤层气试点探索的统筹推进力度。加快研究制定自然资源产权制度改革文件，发挥好指导作用。同时，落实责任分工，结合实施全国国土规划，建立国土空间基础信息平台，推进国土空间规划改革，积极参与自然资源管理体制变革，协同推进山水林田湖生态保护修复试点工程。

推进国土资源领域科技创新。一是启动一批重大项目。与科技、发展改革、教育等部门加强协作，基本完成“三深一土”重大创新工作布局，适时启动实施地球深部探测国家重大科技项目，土地资源安全科技创新任务进入国家科技计划。二是建设一批创新平台。积极筹建地球深部探测与能源资源安全国家实验室，组建土地科技创新中心，推动建设矿产资源勘查、大陆动力学、地下水资源、岩溶地质等国家重点实验室，启动国家工程研究中心、技术创新中心培育基地建设，优先做好天然气水合物、航空地球物理、土地工程等领域基地的试验运行。三是培养一批创新人才。着力打造国土资源高层次创新型人才队伍，特别要吸引造就能够领军“三深一土”新科技领域、把握世界科技大势、研判科技发展方向的战略型科技人才，激励成就醉心科研、善于协作、创新能力强的杰出人才，培养选拔勇于创新、善于新技术开发的高技能人才，重视培养国土资源事业发展急需的能工巧匠。四是取得一批创新成果。聚焦重点领域、集中优势兵力，力争在深地资源勘查开采、南海天然气水合物试采、页岩气新区勘查评价和陆海观测卫星业务应用系统建设、全球地理信息系统建设等方面取得原创性成果。五是突破一批机制障碍。建立高层次人才激励手段，落实好科技创新、绩效分配、项目资金管理、成果转化应用等一系列政策。完善事业单位岗位设置管理制度，实行更加开放的用人制度。打破条块分割体制，促进调查与科研深度融合，加快推进科技成果转化。

提高资源自主保障能力。作为保障国家矿产资源安全的主责部门，要始终把提高国家能源资源自主保障能力作为战略任务来抓。推进找矿突破战略行动第三阶段重点工作，加强公益性、基础性地质调查，强化清洁能源、新能源和战略新兴矿产勘查，选择重点地区开展中大比例尺地热资源

勘查。推进干热岩资源勘查和开发技术攻关，开展勘查开发示范工程建设。继续加大“三稀”矿产勘查力度。大力推进绿色矿山建设和绿色勘查，坚持有进有退，整装勘查全面退出自然保护区，加强生态红线以外的矿产勘查，推进深部资源勘查评价，积极探索储备勘查。加强矿产资源合理利用和保护。加快推进省、市、县三级矿产资源规划编制实施。落实矿产资源全面节约和高效利用的意见，开展探明储量矿产资源确权登记和开发利用水平调查评估试点，推广应用节约和高效利用先进适用技术，研究制定重要矿种“三率”指标。继续实施钨矿、稀土矿开采总量控制制度，落实稀土等矿产储备与保护制度。创新用地用矿政策，吸引更多社会资金投入，推动矿山地质环境新老问题的解决。加强城市地质工作。发挥地质勘查工作优势，聚焦新型城镇化对城市地下空间开发利用的需求，发展地下空间高精度探测技术，梯次开展地下空间三维调查、城市地下空间利用示范，科学评估城市地下空间资源潜力和利用前景，加快查清城市地下三维地质结构，推进城市立体发展和地下空间安全利用。加强矿业国际务实合作。统筹两种资源两个市场，积极推动落实“一带一路”战略，继续用好国际矿业大会等重要平台，主动参与全球矿业治理，提升资源市场定价和开放性话语权，提高矿业领域对外开放水平。

维护群众资源权益。用心用力助推脱贫攻坚。对全国832个集中连片特困地区和片区外国家扶贫开发工作重点县，每个县专项安排600亩年度建设用地指标，推动增减挂钩与占补平衡政策，允许增加的耕地作为补充耕地指标，向省内经济发达地区有偿调剂使用。土地整治、高标准农田建设、地质调查、地质灾害治理等项目和资金要进一步向贫困地区倾斜。全面加强不动产权益保护。巩固不动产统一登记工作成果，力争年底前所有市县全部接入国家级信息平台，全面实施登记机构、登记簿册、登记依据和信息平台“四统一”，加快“房地一体”的农村宅基地和集体建设用地确权登记，充分发挥不动产登记保护权益、保障交易、便民利民的重要作用。切实维护被征地农民合法权益。结合农村土地制度改革三项试点，探索缩小土地征收范围、规范土地征收程序、完善被征地农民合理规范多元保障机制。加大征地信息公开力度，加快建立省级征地信息公开平台。切实做好群众来信来访工作。建立完善国土资源领域矛盾纠纷多元化解机制。重点加强地质灾害防治。把防范地质灾害作为保障人民群众生命财产安全的“生命工程”。落实地质灾害防治责任制，健全地质灾害应急处置机制。全力推进重点省份综合防灾体系建设，强化重点地区、重点工程和重点时段防灾减灾工作，提升基层地质灾害防御能力。

推进法治国土建设。坚持把法治建设作为国土资源工作的重要保障，确保国土资源事业在法治轨道上不断前进。加快国土资源重大立法进程。加大土地矿产执法监察力度。充分运用卫星航空遥感等新技术手段，加强国土资源监测监管，完善“天上看、地上查、视频探、群众报、网上管”的立体化监管格局，发挥12336国土资源违法举报微信平台 and 互联互通的执法监察信息系统作用，强化年度土地卫片执法检查 and 日常执法监察，严肃查处重大典型违法案件，维护国土资源管理良好秩序。提升国家土地督察效能。健全工作机制，落实地方政府保护耕地主体责任，加强土地督察法治化、规范化、信息化建设，构建上下贯通、横向联动的土地督察工作格局，充分发挥土地督察机构耕地保护“尖兵”和抓落实的“左右手”作用。