



“科学发展 成就辉煌”系列丛书

保障发展 保护资源

——国土资源事业科学发展十年回顾（2002-2012）

徐绍史 主编



人民出版社



“科学发展 成就辉煌”系列丛书

保障发展 保护资源

——国土资源事业科学发展十年回顾（2002-2012）

■ 徐绍史 主编

人民出版社

责任编辑:郑海燕 陈 登 吴焰东 高晓璐

封面设计:徐 晖

责任校对:张 红

图书在版编目(CIP)数据

保障发展 保护资源——国土资源事业科学发展十年回顾
(2002—2012)/徐绍史 主编. —北京:人民出版社,2012. 10
(“科学发展 成就辉煌”系列丛书)
ISBN 978-7-01-011297-8

I. ①保… II. ①徐… III. ①国土资源-资源管理-成就-中国-2002—2012
IV. ①F129.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 233250 号

保障发展 保护资源

BAOZHANG FAZHAN BAOHU ZIYUAN

——国土资源事业科学发展十年回顾(2002—2012)

徐绍史 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月北京第 1 次印刷
开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:28.25 插页:2
字数:396 千字 印数:0,001—5,000 册

ISBN 978-7-01-011297-8 定价:58.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

编 委 会

主 编：徐绍史

副主编：徐德明 汪 民 张少农 王世元 王寿祥

胡存智 张德霖 刘赐贵

编 委：钟自然 孙家海 马 毅 王守智 刘随臣

董祚继 赖文生 严之尧 朱留华 廖永林

彭齐鸣 刘连和 许大纯 关凤峻 李建勤

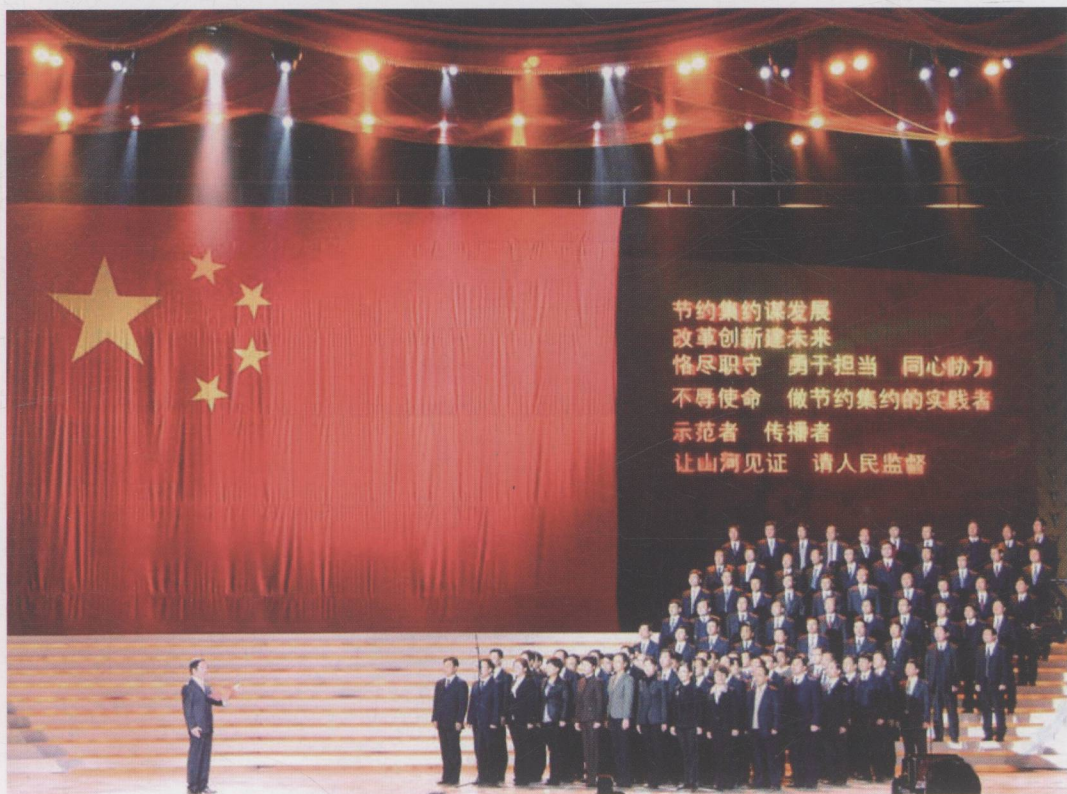
姜建军 张 陟 李 平 吴国华 卜善祥

韩海青 吴海洋 郑凌志 孙英辉 李玉华

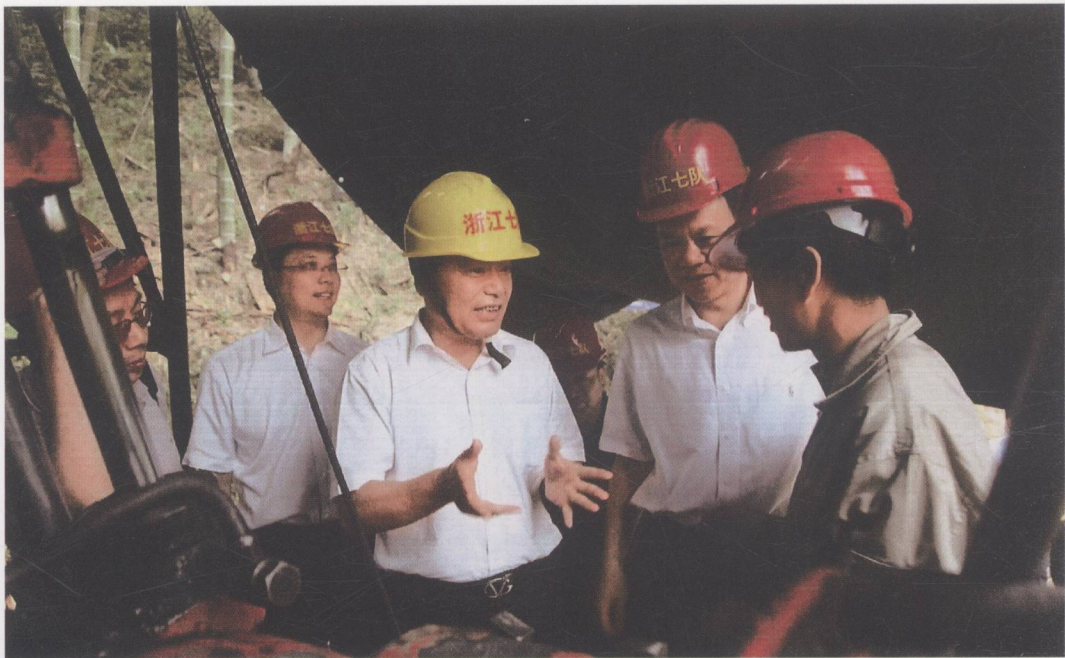
温国勇 石青山 周远波 王 研



实行最严格的耕地保护制度。以建设促保护,大力推进农村土地整治,稳定耕地数量,提高耕地质量,有效改善农业生产和农民生活条件。图为徐绍史部长在河南省视察农村土地整治情况。



落实最严格的节约用地制度,推进节约集约模范县(市)创建活动,不断提高土地利用效率。图为“大地之约——国土资源节约集约利用宣传文艺晚会”现场。



全面实施地质找矿突破战略行动,深入推进整装勘查,提升国内资源保障能力。图为徐绍史部长视察矿区钻井平台。



地质找矿围绕国家紧缺重点矿种,形成了一批新的国家级战略资源基地,有力保障国家资源安全。图为燃烧中的天然气水合物(左图)及页岩气(右图)。



把地质灾害防治和重大地灾工程治理作为崇高的生命任务，把保护群众生命安全作为最高价值准则，最大限度降低灾害损失。图为徐绍史部长在四川“8·14”红椿沟泥石流现场指导抢险救灾工作。



建立健全地质灾害防治体制机制，在基础调查、应急抢险、工程治理上取得重大进展，应对重大自然灾害的能力不断提高，地质灾害防治成效显著。图为泥石流灾害应急抢险排危工程。



测绘地理信息事业全面发展,服务大局、服务社会、服务民生取得显著成效。图为国家地理信息公共服务平台(公众版)——“天地图”(测试版)正式开通。



全面加强海洋工作,海洋科技创新获得重大突破,服务经济社会可持续发展的能力明显提升。图为“蛟龙号”载人深潜器下潜开展地调作业。

国土资源事业走在科学发展的 大道上(代序)

国土资源部成立于1998年,主要负责土地资源、矿产资源、海洋资源等自然资源的调查评价、规划、管理、保护与合理利用。2003年以来,根据国家加强宏观调控的需要,进一步强化了参与宏观调控的职能。海洋、测绘工作主要由国家海洋局、国家测绘局负责。2004年7月,中央批准中国地质调查局为国土资源部直属的副部级事业单位,负责统一部署和组织实施国家基础性、公益性、战略性地质和矿产勘查工作。2006年7月,国务院批准建立了国家土地督察制度,授权国土资源部代表国务院对各省、自治区、直辖市以及计划单列市人民政府土地利用和管理情况进行监督检查。

党的十六大以来,国土资源部坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入学习实践科学发展观,全面贯彻党中央、国务院一系列重要决策部署,以构建保障和促进科学发展的国土资源管理新机制为主线,统筹保障发展和保护资源,统筹积极主动服务和严格规范管理,以资源管理和利用方式转变促进经济发展方式转变,不断推动国土资源事业沿着科学发展的道路前进。

一、坚持以构建新机制为主线统筹工作布局, 推动国土资源事业科学发展

国土资源事关国家粮食安全、金融安全、能源安全,支撑各行各业、

影响千秋万代。国土资源问题始终是现代化进程中一个带有全局性、战略性、根本性的问题。因此,做好国土资源工作,意义重大,使命光荣。党的十六大以来,面对改革发展任务繁重、资源环境约束加剧、资源利益诉求增多的复杂局面,国土资源系统自觉把科学发展观贯彻落实到工作的方方面面、贯彻落实到资源管理的全过程,特别是结合部门自身特点,创造性地提出了“加快构建保障和促进科学发展的国土资源管理新机制”,全面推动国土资源事业沿着科学发展的道路前进。一是从国土资源发展战略、规划体系、综合改革和制度建设四方面开展顶层设计,为国土资源管理工作定位、定向、定思路。二是从规划编制、法律修改、资源调查、遥感监测全国“一张图”和综合监管平台建设等方面摸清家底、打牢基础。两者交汇到新机制这条主线上,形成工作总体布局,精心设计平台和抓手,推动各项工作顺利展开。

始终注重以发展的观点和开放的理念,在实践中持续丰富和完善新机制的内涵。积极推进耕地保护补偿、探索土地执法监管体系、联合控制土地融资风险等工作,完善共同责任机制。相继出台促进国家区域发展战略落地、服务产业升级、节能减排和房地产调控的配套政策,完善宏观调控和市场配置机制。总结地方经验,形成“公益先行、基金衔接、商业跟进、整装勘查、快速突破”的地质找矿新机制。在广东、成都等地部署开展“三旧(旧城镇、旧厂房、旧村庄)改造”、“城乡统筹土地管理制度改革”试点,探索城市低效用地二次开发政策储备,拓展了开源节流机制。抓住“走出去”发展机遇,探索政府搭台、外援配合、勘查先行、企业跟进的国际勘查合作新机制。

始终注重打基础、立长远。国土资源发展战略、规划体系、综合改革和制度建设四个方面的顶层设计不断完善。土地利用总体规划、矿产资源规划、地质勘查规划、矿山地质环境保护防治规划、土地整治规划等基础规划全面完成。依法行政不断加强,“两法(土地管理法、矿产资源法)”修改稳步推进。第二次全国土地调查成果的重要作用日益显现。矿产资源三项调查(全国矿产资源潜力评价、全国矿业权实

地核查和全国矿产资源利用现状调查)取得积极成果。利用科技手段创新国土资源管理工作力度不断加大,建立了国土资源管理遥感监测“一张图”和综合监管平台。

构建保障和促进科学发展的国土资源管理新机制,是国土资源部深入学习贯彻科学发展观的具体表现和重大举措。以构建新机制为主线统筹工作布局,不仅推动了国土资源事业当前又好又快发展,又为国土资源事业的长远发展奠定了坚实基础。

二、坚持统筹保障发展和保护资源, 有效服务经济社会发展大局

按照科学发展观的要求,正确处理保障发展与保护资源的关系,坚持在发展中保护、在保护中发展,开创了保障和保护的双赢局面。

(一)全面保障经济社会发展合理资源需求

土地资源方面,一方面努力扩增量、挤存量、放流量,增加土地供应,加快审批速度,确保重点建设项目及时落地,制定实施支持西部大开发、灾区恢复重建和西藏、新疆、青海、甘肃等地区的特殊用地政策,为扩内需保增长作出了重要贡献。另一方面有保有压,差别供应,优先保障重点建设项目和住房等民生项目用地,坚决不向“两高一资”、产能过剩、重复建设项目供地。2002—2011年,全国共批准新增建设用地超过4300万亩。做到了重点项目用地和合理用地应保尽保。地质找矿方面,贯彻落实《国务院关于加强地质工作的决定》,及时开展资源潜力评价、矿产资源储量核查和矿业权核查,在全行业部署开展“地质找矿改革发展大讨论”活动,从思想观念、体制机制、规范标准三个层面进行了系统梳理,提出了“公益先行、基金衔接、商业跟进、整装勘查、快速突破”的新机制基本思路。在深化大调查、大讨论的基础上,提出了要高举找矿新机制和“358”(三年有重要进展、五年有重大突

破、八到十年重塑勘查开发格局)两面旗帜。2002—2011年,地质找矿效果明显,矿产资源保障能力进一步提高,新增石油地质储量接近114亿吨,天然气地质储量超过6万亿立方米,新增煤炭资源储量超过5115亿吨,石油、煤、铁、铜等重要战略矿种出现储量增长大于生产消耗的可喜局面。通过找水打井帮助缺水地区解决了1000多万人的饮水问题。

(二)积极促进房地产用地有效供应

落实国务院房地产调控政策,科学编制和实施房地产用地供应计划,确保保障性住房、棚户区改造和自住型中小套型商品房等“三类住房”用地不低于住房建设用地供应总量的70%,保障性住房用地实现了应保尽保,普通商品住房用地也得到有效保障。同时,完善土地出让制度,积极探索“限房价竞地价”、商品住宅配建保障房等做法,使土地出让从价高者向惠民生、稳预期,注重社会效益最大化的方向转化。加强房地产用地供应和开发利用的动态监管,大力推进闲置土地清理,打击囤地炒地等违法行为,坚决抑制和防止地价过快上涨。

(三)着力维护被征地农民土地权益

制定实施征地统一年产值标准和区片综合地价,征地补偿标准提高30%以上,部分地区提高1倍以上。积极配合社保部门,健全完善被征地农民社会保障制度。全国已有29个省份出台了关于做好被征地农民社会保障工作的政策性文件,2500多万被征地农民纳入社会保障。对被征地农民实施留地安置、置换多套住房、安排就业等多元的补偿措施,做到被征地农民生活水平有明显提高,长远生计有可靠保障。规范征地程序,严格建设用地审查。要求市县申报用地前,必须履行征地告知、确认、听证程序,就补偿安置方案充分听取被征地农民意见。

(四)最大限度降低地质灾害损失

组织编制全国和地方各级地质灾害防治规划,推动出台和贯彻落实《国务院关于加强地质灾害防治工作的决定》,将地灾防治作为保障生命安全任务纳入经济社会发展的总体部署中,健全和完善地灾防治的体制机制,应对重大自然灾害的能力不断提高。2002—2011年,在全国30个省(区、市)1000多个县(市)开展了地质灾害气象预警预报,成功避让地质灾害7747多起,避免人员伤亡近36.7万人,避免直接经济损失5612多亿元。

(五)有效保护国土资源

强化管控性保护,落实省级政府耕地保护共同责任,严格执行耕地占补平衡制度,近年全国批准建设占用耕地基本上实现了占补平衡;推进建设性保护,积极开展以农田整理为重点的农村土地整治,开展土地整治重大工程和土地整治示范省建设,从单纯数量保护逐步走向数量质量并重保护;以节约促保护,开展“旧城镇、旧村庄、旧厂房”改造节约集约用地试点,组织开展矿产资源节约与综合利用专项工作,促进矿山企业提高资源利用水平。强化执法和督察促保护,近年来土地矿产违法违规形势逐步好转,土地违法用地宗数、面积和占用耕地面积下降速度均超过20%,无证勘查开采矿产资源案件发生率下降超过30%。通过多措并举,守住了18亿亩耕地红线,基本农田面积稳定在15.6亿亩以上,矿山企业综合开采和利用水平明显提高,为农业连年丰收和国家经济安全作出了应有贡献。

三、坚持解放思想改革创新,为国土资源 改革发展注入新的活力

始终把解放思想、改革创新作为推动事业发展的不竭动力,从“安于现状不想改、畏首畏尾不敢改、视野狭窄不会改”走向“勇于革思想

的命、勇于削手中的权、勇于去部门的利”，自觉促进三个转变，持续深化国土资源管理改革。

（一）以“三个转变”为抓手，谋划布局管理改革

进一步转变管理理念。从单纯的资源管理走向资源、资本、资产三位一体合理配置，从单纯的数量管理走向数量、质量、生态三位一体综合管理，从单纯满足需求走向供需双向调节和差别化统筹，从过度依赖资源投入走向通过提高资源利用效率增强经济发展效益。进一步转变管理职能。持续推动从微观管理走向宏观管理，从重审批走向重监管，从项目安排走向制度设计，把权力和责任真正放下去，把服务和监管切实抓起来，不与市场争权，不与企业争利。将报国务院批准建设用地实质性审查下放给省级国土资源部门；推进农村土地管理制度改革，探索建立城乡统一的建设用地市场和矿业权有形市场，加大市场配置资源的力度。进一步转变管理方式。综合运用经济、法律、行政和科技手段加强资源监管和服务，最大限度压减自由裁量权，及时向社会公开重要政务信息。通过管理理念不断提升，管理职能逐步到位，管理方式更加科学，国土资源管理改革创新冲破了思想的束缚，呈现出生动局面。

（二）以重点领域和关键环节为突破口，全面深化改革创新

持续推进审批制度改革，开展政策制度立改废。推进农村集体土地产权制度和征地制度改革。深圳市土地管理制度改革综合试点2012年正式启动，这是我国土地管理制度改革历史上又一次里程碑式的重大抉择。深化国土资源有偿使用制度改革，推进城乡统一的建设用地市场和矿业权有形市场建设。参与国家综合试验区改革，通过签订备忘录或协议，与地方配合共同探索。强化自身管理方式改革，推进政务公开、阳光行政和国土资源信息化建设，提高国土资源配置的质量和效率。

(三)以新制度供给为目标,及时转化应用探索成果

主动应对日趋复杂的国土资源管理和改革难题,逐渐形成了“从解放思想、改革创新,到试点示范、政策储备,再到总结提升、制度供给”的工作脉络。深化改革创新、加快制度供给,已经成为国土资源系统上下的共识和自觉行动,成为国土资源工作上水平、上台阶的有力保障。如低丘缓坡地开发利用政策成为不少地方支撑工业化城镇化的战略举措;建设用地审批制度改革取得实质性成果,进一步优化程序,简化报件、提高效率;矿业权市场建设迈出重要步伐,31个省级和265个地(市)级矿业权交易机构建成并投入运行,矿业权交易规则全面实行。这些新制度供给,为缓解日益突出的资源供需矛盾、提高服务和监管效能、维护群众资源权益和社会稳定注入了活力和动力。

四、坚持业务工作和党建工作有机融合,持续提升干部队伍践行科学发展的素质和能力

坚持服务中心、建设队伍,将业务工作的薄弱环节作为党建工作的重要抓手,推进党建工作与业务工作深度融合,克服“两张皮”、避免“一般化”、做到“双促进”,干部队伍践行科学发展的能力得到明显提升。

(一)抓作风建设提升执行力

围绕主动谋划不够、工作办法不多、协调联动不足、贯彻执行不力等突出问题,大力开展机关作风建设。国土资源部党组带头查找问题,开展批评与自我批评,自觉接受监督,发挥示范引领作用。广大党员主动对照检查,积极整改提升,带动了机关作风明显改观。同时,注重建立长效机制,有力推动机关作风建设常态化。

（二）抓队伍建设提升战斗力

扎实推进干部人事制度改革,探索和完善干部选拔任用制度,加大干部交流调整力度,开展形式多样的干部教育培训。以创先争优活动为契机,鼓励和引导党员干部走在前、做表率。在应对自然灾害、服务抗灾救灾等一系列重大战役中,全系统上下齐心,服务大局,成效显著。形成了“高效联动、快速处置”的应急机制,表现出“一方有难、八方支援”的可贵精神,凝聚了“团结协作、顽强拼搏”的过硬作风,全系统的凝聚力和战斗力不断增强。

（三）抓廉政建设提升公信力

坚持把行政权力监管的薄弱环节作为党风廉政建设工作重点区,推进制度创新和源头防腐,把违规违法审批土地和矿业权等腐败易发高发的10个环节作为反腐败的重点,加强对拥有审批权、行政执法权、干部人事权、大额资金使用权岗位的监督。深入开展“两整治一改革”专项行动,通过做好廉政风险点排查、防控体系建设、自查自纠等工作,大力整治土地和矿业权市场以及党员干部廉洁从政方面存在的突出问题,国土资源系统公信力明显提升。

总结回顾10年的风雨历程,成绩来之不易,经验弥足珍贵。实践表明,党中央、国务院的高度重视和正确领导,是做好国土资源工作的根本保障。加快构建和保障促进科学发展的国土资源管理新机制,是国土资源部门的工作主线。不断解放思想、开拓创新,是国土资源改革发展的强大动力。保障发展、保护资源、维护权益、服务社会,是国土资源人的历史使命。

展望未来,国土资源事业已经处在新的历史起点上,并将继续沿着科学发展的大道阔步前进,以新的更大成绩迎接党的十八大胜利召开,为全面建设小康社会和发展中国特色社会主义作出应有的贡献。

目 录

国土资源事业走在科学发展的大道上(代序)	(1)
----------------------------	-----

第一篇 综 合 篇

国土资源管理法制化水平明显提升	(3)
一、国土资源立法工作成果丰硕	(3)
二、国土资源依法行政制度建设取得全面进展	(11)
三、国土资源普法工作实现新跨越	(19)
四、国土资源行政复议工作成效显著	(23)
国土资源规划和计划管理事业稳步发展	(27)
一、国土资源事业发展规划全面扎实推进	(27)
二、国土规划编制取得阶段性成果	(31)
三、土地利用总体规划管控作用和社会影响逐步强化	(34)
四、土地整治规划编制实施取得重要进展	(38)
五、土地利用计划管理统筹作用日益增强	(40)
六、矿产资源规划工作全面推进	(44)
七、项目用地预审规范开展	(48)
国土资源经济手段的基础性作用得到充分发挥	(50)
一、全面规范土地出让收支管理,促进土地节约集约 利用	(50)