国土资源部文件

国土资发〔2000〕130 号

关于国土资源部 2000 年调研工作安排的通知

部机关各司局：

为了落实部党组“三讲”教育“回头看”民主生活会关于深入研究解决国土资源管理重大问题，进一步落实整改措施的精神，经研究，对部 2000 年调研工作安排如下：

一、指导思想

以邓小平理论为指导，按照中央人口资源环境工作座谈会精神，紧紧围绕国家经济建设的主要任务，针对国土资源管理中的一些深层次问题和亟待解决的问题，深入进行调查研究，在此基础上，制定进一步改革和发展的政策措施，指导和推进当前工作，全面提高管理水平，切实履行好国土资源调查、规划、管理、保护和合理利用的职责。

二、调研选题与内容要求

（一）六个重大深层次课题

六个重大深层次课题分别由部党组成员主持，有关司局参加，分年度、有重点地进行。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

1. 关于西部大开发国土资源开发利用战略问题

主持人：田凤山、蒋承菘、鹿心社

参加司局：规划司、财务司、耕地司、地籍司、利用司、开发司、储量司、环境司、勘查司

2000 年重点：制定《西部大开发国土资源开发利用规划纲要》，在西部地区找水方面力求取得新的突破。

2. 关于国土资源管理体制问题

主持人：孙文盛

参加司局：人教司、法规司、执法局

2000 年重点：贯彻落实地方各级国土资源主管部门的干部双重管理体制，重点调研如何建立执法监察垂直体制。

3. 关于地质矿产调查评价队伍——“野战军”的组建问题

主持人：孙文盛、蒋承菘、寿嘉华

参加司局：勘查司、财务司

2000 年重点：研究制定组建“野战军”的政策意见和实施方案。

4. 关于国土资源“走出去”开放战略问题

主持人：寿嘉华

参加司局：合作科技司、法规司、储量司、开发司、勘查司、办公厅

2000 年重点：深入调研国内外基本情况，构建国土资源“走出去”开放战略的基本框架，提出油气资源“走出去”的具体政策意见。

5. 国土资源系统依法行政问题（包括《土地管理法》、《矿产资源法》实施情况、制度建设和部机关转变职能、理顺关系问题）

主持人：李元

参加司局：法规司、办公厅、驻部监察局

2000 年重点：研究解决部机关转变职能、理顺关系和本系统制度建设问题。

6. 关于经济建设和耕地保护的关系问题（包括土地利用总体规划实施情况）

主持人：鹿心社

参加司局：耕地司、规划司、利用司

2000 年重点：研究制定落实耕地占补平衡的具体措施。

（二）2000 年部指导当前工作的重点课题

2000 年部指导当前工作的重点课题，主要是当前国土资源管理工作中急需解决的重要问题，通过调研，年内要拿出切实可行的政策建议，制定出部门规章及规范性文件，以推动面上工作的顺利开展。2000 年部指导当前工作的重点课题由分管部领导按照职责分工负责组织实施。

1. 土地市场体系建设和土地统一登记的调研（包括修订地价体系和地价标准、城乡结合部土地市场管理、扩大土地登记覆盖面重点是农村集体土地所有权登记发证等问题）

参加司局：利用司、地籍司

成果要求：拟定出《地价体系和地价标准修订规则》、《集体土地所有权登记发证办法》。

2. 保护和合理利用矿产资源的监督指标体系和具体措施

参加司局：开发司、勘查司、储量司、环境司

成果要求：建立起保护和合理利用矿产资源的监督指标体系；形成《矿产资源保护条例》送审稿。

3. 从源头上遏制国土资源利用和管理违法问题，加强党风廉政建设的调研

参加司局：执法局、驻部监察局

成果要求：根据温家宝副总理的批示精神，形成上报国务院的报告。

（三）2000 年司局安排的调研课题

司局安排的调研课题由各司局根据本部门的工作需要和人员力量自行确定。选题一定要突出今年的工作重点和难点，集中力量就一两个急迫的具体问题进行深入研究，务求取得实质性突破。凡参加六个重大深层次课题和三个指导当前工作的重点课题的有关司局，首先要集中力量按照分工要求，认真搞好调研。在此前提下，也可视情况开展一些工作层面上的调研活动。各司局拟定的调研选题，报分管部领导审定后实施，并送办公厅备案。

三、时间安排与步骤方法

从 4 月下旬至 11 月下旬，调研工作大体分三个阶段进行：

（一）准备阶段（4 月 20 日至 30 日）

1. 制定详细的调研方案，确定参加调研的具体人员、调研地点及单位、调研路线、具体日程等。调研任务要细化分解为若干专题，并明确到人。每个调研组指定一名联络员，以便随时沟通联系，反馈信息。

2. 根据调研方案，收集整理、熟悉调研所需的各类资料。对调研人员提出要求，明确调研的目的、范围、对象、任务、主要内容、方法、所要取得的成果等。

（二）调研阶段（5 月 1 日至 10 月 31 日）

1. 按照调研方案，可以采取深入基层调研、召开小型专家座谈会、函调、统计分析等多种调研形式，务求全面掌握第一手材料，摸清实际情况，及时总结经验，发现问题，分析研究解决办法。

2. 根据调研的情况，研究分析，写出针对性强、有份量、高质量的调研报告，拟订有关部门规章和规范性文件。

（三）汇报交流成果阶段（11 月 1 日至 30 日）

1. 部党组讨论研究国土资源六个重大深层次课题的调研成果，意见成熟的形成正式报告，上报党中央、国务院。

2. 部党组听取部指导当前工作的三个重点课题和各司局安排课题的调研汇报，审查调研成果，包括本通知要求拟定的部门规章、规范性文件和调研报告等，评议出优秀调研成果。

3. 部统一汇总调研报告。

4. 加快调研成果的转化。年底前各司局要将成果转化应用情况向部作出报告。

二〇〇〇年四月二十日

主题词：国土资源　调研　通知

国土资源部办公厅　　二〇〇〇年四月二十日印制

需要全本请访问 www.ertongbook.com

西部大开发国土资源开发利用战略问题调研成果综合报告

西部大开发国土资源开发利用战略问题专题调研组*

前　言

根据《关于国土资源部2000年调研工作安排的通知》（国土资发〔2000〕130号文），由部西部开发领导小组正副组长主持，组织开展“关于西部大开发国土资源开发利用战略问题”课题调研工作。规划司、财务司、耕地司、地籍司、利用司、开发司、储量司、环境司、勘查司参加。这项工作部领导非常重视，田凤山部长亲自带队，分别于今年3月、6—7月，先后到陕西、甘肃、云南、贵州、宁夏、内蒙古等省、自治区，针对规划工作、找矿、找水等问题进行了专题调研，孙文盛副部长等其他各位部领导也先后多次到西部地区进行过调研和检查指导工作。部领导在实地考察和有关座谈会的讲话，对我们组织开展西部大开发战略问题调研工作具有重要的指导作用，也是我部组织开展西部大开发战略问题调研工作的重要内容。按照部对各课题调研工作的要求，我司会同各有关司于4—5月向部领导报告了调研工作方案，根据部领导的批示，分别由土地利用资源司、地质勘查司、地质环境司牵头开展了土地、矿产、地下水3个专题的调研工

*调研组组成人员（人员名单由调研组提供，全书同）：潘文灿、钟自然、罗元华、鞠建华、杜舰、李新玉、贾文龙、朱明君、余浩科、吴登定。

作，在专题调研基础上，我司会同有关单位又先后到重庆、四川进行了综合情况调研。调研工作以为编制《西部大开发国土资源开发利用规划纲要》提供基础支持为目的，重点围绕以下四个方面内容进行：一是调研西部地区经济建设用地、生态环境建设用地与农用地三者之间的关系，提出土地利用结构调整的政策建议；二是调研西部地区矿产资源开发利用在形成特色支柱产业、促进区域经济发展中的地位和作用，研究提出矿产资源勘查开发的新思路、新机制、新措施；三是调研西部地区地下水资源的现状及其在实施西部大开发战略中的地位和作用，提出缓解水资源紧缺的对策措施；四是调研国土资源开发利用过程中应当重点注意的生态环境保护问题，如矿山生态环境恢复，滑坡泥石流治理等。调研工作采用书面问答、专题讨论和实地考察等多种形式，形成了 3 个专题报告（附件 1—3）。调研工作对 6 个省、自治区进行了实地调研，分别召开不同层次座谈会 20 余次。现将调研成果总体情况综合报告如下。

一、西部地区国土资源开发利用现状与问题

（一）西部地区国土资源开发利用现状

根据国务院确定的西部大开发范围，由原来西南、西北 10 个省、自治区、直辖市扩展为陕、甘、宁、青、新、云、贵、川、渝、藏、内蒙古、桂等 12 个省、自治区、直辖市，土地总面积占国土总面积的 71.4% ；总人口 3.59 亿，占全国总人口的 28.5% ；其中：耕地面积 4905.7 万公顷，林地面积 11928.6 万公顷，牧草地面积 25863.4 万公顷，建设用地面积 1039.1 万公顷。西部地区土地资源总量多，后备资源开发利用潜力较大。

在全国已有探明储量的 155 种矿产中，西部地区有 130 多种。在 45 种主要矿产资源中，西部地区的天然气、富铜、富磷、

钾盐、锰矿、铬矿、钛矿、镍矿、铂族矿、锶矿、锌矿等 20 多种矿产资源保有储量占全国的 50% 以上，矿产资源潜在价值占全国的 66.1% 。并且，西部地区进一步找矿潜力巨大。西部地区成矿地质条件优越，通过进一步调查评价和勘查，发现新矿产地的潜力巨大。西部地区一些主要资源性产品产量已在全国占有较大的比重，矿业产值已占全国的 24.5% 。矿业已成为西部地区重要的支柱产业，开发西部资源、发展西部矿业，对于发展西部经济，带动西部基础设施建设，优化产业结构，促进西部小城镇建设具有重要作用。

西北地区干旱少雨，生态环境脆弱，水资源总量不足。但地下水开发利用尚有较大潜力。据统计，目前西北六省区地下水开采量每年为 145 亿立方米，约占地下水可开采资源量的 23%。 除陕西、甘肃地下水开采利用率超过 50% ，宁夏接近 24% ，其他省区均低于 20% 。因此，在相当长一个时期内，谨慎合理利用地下水资源，对缓解西北地区人畜饮水和主要城镇居民用水供需矛盾，具有不可替代的作用。另外，地下微咸水分布广，储量大，农业和生态建设已开始试验利用，也是一种巨大的潜在资源。

（二）实施西部大开发战略以来的主要进展

自去年中央提出实施西部大开发战略以来，我部及地方各级国土资源管理部门已经开展了大量的工作，取得了初步进展。主要是：

自今年年初开始，着手编制了《西部大开发国土资源开发利用规划纲要》，形成了西部地区国土资源开发的基本思路；积极参与国家西部大开发政策措施的起草和修改工作，把支持西部地区国土资源开发利用列为重要的内容之一；组织开展了西部地区土地、矿产资源潜力综合评价与规划研究工作，形成了分行业分地区的初步研究成果；同时，为配合西部大开发，西部各省、自

治区、直辖市从实际出发，解放思想，积极探索在新形势下做好国土资源管理和服务工作的新途径。

在国土资源大调查工作方面，土地资源监测调查工程项目积极向西部地区倾斜，将 60% 以上经费用于支持西部工作。目前覆盖中西部 14 个省、自治区、直辖市的西部大开发土地资源调查评价工作已经接近尾声，各地在积极汇总成果，该工作将基本摸清西部地区坡耕地和耕地后备资源状况，为西部开发建设提供科学依据；同时为确保工作质量，土地利用动态监测项目对中西部的 37 个生态退耕试点县进行重点监测。为发挥地质矿产基础调查工作在西部大开发中的基础作用、先行作用和导向作用，加大了西部地区地质调查工作力度，在近两年的国土资源大调查资金中，1999—2000 年有 61% 的资金用于西部地区（不含广西、内蒙古），国土资源大调查取得了重要进展。基础地质调查重点开展西部重要成矿区、重要经济区、国家重点建设工程和生态环境脆弱区、地质灾害多发区综合与专项地质调查，这些工作为西部地区基础设施建设提供了重要的基础地质资料；矿产资源调查评价工作主要围绕西部重要成矿远景区，以国家战略性矿种或急缺矿种为主攻矿种开展区域矿产资源远景评价，在东天山地区铜矿资源调查评价中取得突破性进展，发现土屋一延东超大型铜矿，预计铜资源量超过 1000 万吨，这是我国铜矿史上具有历史意义的一次重大发现。

为了切实加强西北地区找水工作，今年 6—7 月，田凤山部长带队深入到西部省区进行考察和调研，并在西北七省区找水工作座谈会上作了重要讲话，对进一步加强西北找水工作进行了系统部署，提出了具体要求。已部署的地下水资源勘查项目中，在沙漠区、苦咸水劣质水区、隐伏岩溶区、鄂尔多斯盆地白垩系深部找水取得了突破，寻找到一批新的水源基地，为缓解西北地区的经济建设和人民生活用水矛盾做出了重要贡献。据不完全统计，

自实施“西北找水特别计划”以来，已经找到水源地和富水地段 50 余处，初步确定地下水可采水量每年在 10 亿立方米以上；共完成各类勘探和开采井 350 余眼，单井合计实际出水量达到每日 66 万立方米,相当于建成 13 座大型水源地。特别是在陕西富平县打出了优质地下水，解决了该县城居民长期的用水困难。

（三）西部地区国土资源开发利用的主要问题

西部地区当前在国土资源开发利用方面的突出问题主要有以下几个方面。

一是土地利用率低，西北地区干旱少雨，水土时空分布不均，耕地质量差，土地退化严重，土地生态环境极度脆弱，水土流失日趋严重，荒漠化面积不断增大，草地退化、沙化和土地盐碱化面积逐年增多，土地利用率比全国低 10% 以上，如新疆仅为 40.9% ，甘肃为 60.2% （全国平均为 74.1%）；西南地区地形地貌复杂，坡耕地多，产出率低，石漠化问题突出。例如四川省，耕地总面积 659.06 万公顷，15° 以上的坡耕地有 230.6 万公顷，占 35% 。其中，25° 以上坡耕地 66 万公顷，占 10%。

二是地质工作程度较低，已成为西部大开发的瓶颈，我国 1:20万区域地质调查未完成地区主要分布在西部诸省、自治区、直辖市，各类航空物探调查和航空遥感工作在西部地区尚有大量空白区，西部严重干旱地区地下水勘查程度极低，不少地区的水文地质调查仍停留在小比例尺工作精度上，主要工作在 300 米以上的浅层，深层地下水资源的赋存规律和可利用程度研究很少。西部大开发，基础先行，只有摸清西部资源“家底”，才能做到科学规划，避免盲目决策。

三是矿产资源勘查投资下降，公益性、商业性矿产勘查良性循环机制尚未形成，固体矿产资源领域外商投资进展缓慢。自 1998 年地勘体制改革以来，国家实行公益性、商业性地质工作分制运行，但由于地质工作处于新旧体制过渡时期，因此商业性

地质工作投入机制不健全。国家投资大调查工作管理环节多，各级管理部门责权不清，成果质量难以保证；在如何使大调查的矿产资源勘查项目成果既能体现国家利益，又能促进商业性勘查方面，目前尚没有明确规定，使矿业权人担心合法利益得不到保证。同时也由于矿业权市场的不完善，矿产勘查投资大幅度减少，商业性矿产勘查逐年萎缩；在吸引外商投资勘查开发我国固体矿产资源方面，由于在操作层面上的问题未得到有效解决，外商投资环境尚未从根本上得到改善。

四是矿山规模小，矿产资源开发利用效率低，经济效益不高，大矿小开、一矿多开的现象较为普遍。一些中小型集体、个体矿山缺乏科学管理，资金、技术力量薄弱，设备简陋，经营粗放，破坏和浪费资源、污染环境的问题突出，地下水资源开发利用缺乏科学合理布局，有些地方上游河段用水过多，下游出现荒漠化，一些农灌区长期采用大水漫灌、串灌，土壤盐渍化加剧，最典型的如甘肃石羊河流域，由于上游过量抽取地下水，下游民勤县几十万亩土地因缺水面临荒漠化。加大地下水资源开发与管理，控制区域地下水位，是缓解和防止生态恶化的关键。

五是地质灾害严重，西部地区突发性地质灾害占全国的 70% 以上，1999 年死亡人数占全国的 50% ，直接经济损失占全国的 48%，与当地人口和国民经济产值总量相比，高于全国平均水平 1 倍以上。如重庆市，近年来累计发生滑坡、泥石流等地质灾害 33000 余处，总面积超过 50 亿立方米，每年经济损失都在 10 亿元以上。长江和黄河上游地区由于生态环境非常脆弱，崩塌、滑坡、泥石流等产生大量碎屑松散物质，使水土流失加剧；青藏高原岩土冻融问题直接影响到基础设施建设和水土保持；西南山区地质灾害频繁，对人民生活、生产和基础设施建设等造成严重威胁；西南岩溶石山地区土地石漠化问题突出，直接损害人民群众的基本生存条件。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

六是国土资源资产效益低下。西部地区生产力水平较低，现有投资主要来源于国家财政，市场机制在国土资源使用和再配置中尚未发挥出基础性作用，新增建设用地供给的市场化程度低，原有划拨用地进入市场的数量很少，国有土地无偿无期限无流动的格局还未从根本上改变；矿业权市场尚处于起步阶段，市场体系尚未建立。西部土地使用权转让资金仅占全国的 11.6% ，出租占 10.8% ，抵押占 6.7% ，探矿权转让交易额占全国的 20.7%，采矿权转让交易额只占 22.7%。

二、关于西部大开发国土资源开发利用战略

在与西部地区同志座谈讨论时，大家普遍认为，实施西部大开发战略，重点是发展，要逐步缩小与东部地区的差距。因此，必须形成足以支持西部地区经济社会发展的产业群。而西部地区土地资源丰富，矿产资源优势突出，地下水资源开发利用潜力较大，科学规划和加大开发利用力度，是西部地区经济社会发展的客观要求，因此应该坚持以下战略思路。

（一）保证基础设施等必要的建设用地

针对西部地区基础设施和城镇建设等用地需求的增加，坡耕地退耕还林还草和产业结构调整，耕地保护的压力加大，各业用地矛盾加剧的特点，应当正确处理全局利益与局部利益、保护耕地与建设用地、重点建设与一般建设的关系，在节约用地、控制建设用地总量的前提下，保证西部开发建设必要的用地。重点保障交通、电网、城市道路、环境治理、水利工程等基础设施和重点产业发展所需的建设用地，合理安排城镇等其他建设用地。保障优势矿产资源开发用地。

（二）有计划地实施坡耕地退耕还林还草，保护好基本农田

坚持“全面规划、分步实施，突出重点、先易后难，先行试

点、稳步推进”的原则，有计划、有步骤地实施坡耕地退耕还林还草。土地生态环境建设，特别是坡耕地退耕还林还草，要与基本农田保护和建设相结合，与农业用地结构和布局调整相结合，切实解决退耕人口的吃饭、烧柴和增收问题。严格控制非农业建设占用耕地，坚持耕地“占一补一”制度；加强中低产田改造和农田基本建设，提高耕地质量和生产能力；农业生产结构调整要充分利用西部地区荒山荒地多的优势，尽量利用荒山荒地和退耕地发展林果业、牧业，防止过多占用优质农田。

（三）加快优势矿产资源的开发利用，促进矿业结构的优化

以市场为导向，以效益为中心，以科技进步与创新为支撑，以深化改革、扩大开放为动力，加强优势矿产资源开发利用。以重大优势资源开发项目及其下游产业为龙头，重点加强“十大”矿产资源集中区的勘查和开发利用，带动基础设施建设和地区经济发展。把天然气的勘查开发作为重点，尽快建成大规模天然气生产和外输基地；加强石油资源的勘查，实行合理开采；大力调整煤炭工业结构，加快开发和推广应用洁净煤技术；开发比较优势明显、市场前景好的有色金属、优质锰矿、稀贵金属、钾盐、磷矿及重要建材非金属等矿产资源，逐步提高产品加工深度。引导国内外资金投向西部地区勘查开发矿产资源，鼓励矿山企业加强后备资源勘查；在资源日益枯竭的矿业城市，加快研究和发展接替产业和特色经济；利用西部地区土地广袤的优势，发展占地量大的矿业等项目；通过“三改一加强”和联合兼并、增加资金投入等措施，提高矿山企业经济效益和资源利用水平。

（四）把地下水资源勘查与开发利用放在突出位置，改善西部地区发展条件

坚持开源与节流并举、以节约为主的方针，紧密结合生态环境建设，建立工农牧-水资源-生态环境协调发展的良性系统。地表水与地下水统一调配，上下游统筹兼顾，水资源开发与生态环

境保护并重，合理开发、高效利用水资源；加快查明区域地下水资源总量，评价可持续利用的地下水资源，为贫困缺水地区、基础工业建设和农牧业重点开发区提供地下水远景开发区。立足当地，充分利用地下水资源，科学安排跨流域调水工程。

（五）加强国土综合整治，促进生态环境保护和建设

防治土地荒漠化、水土流失和地质灾害是西部地区国土整治的工作重点。坚持“全面规划、统筹安排，以防为主、治用结合，突出重点、综合治理”的原则，以科技为先导，以重点地区治理开发为突破口，全面开展荒山、荒沟、荒丘、荒滩的综合整治。山地丘陵地区，要以小流域为治理单元，综合运用生物、工程和农艺措施进行治理。切实保护天然林，重点发展生态林，实行林、草结合，恢复和增加植被。沙漠边缘地区，禁止毁林毁草开荒，采取植物固沙、沙障固沙、建立农田防护林网等各种措施，控制荒漠化程度进一步扩展。草原地区，禁止开荒，大力建设人工草场，改良旧草场，扩大围栏、封育和轮牧，加大“三化”草地治理力度。以加强地质生态环境保护为目的，以地下水位监测和防治地质灾害为重点，建立完善地质环境、地下水监测和地质灾害预测预警体系；开展地质灾害调查评价，建立和完善建设用地地质灾害危险性评估制度，确保重大建设项目安全；切实加强地质灾害防治工作，注重地质灾害治理与生态环境建设相结合，达到防灾兴利的目的。

三、西部地区国土资源开发利用的若干重大问题

通过调研，大家认为，在实施西部大开发战略中，国土资源的开发利用与保护应当着力研究和处理好以下 5 个方面的重大问题。

（一）西部地区资源优势向经济优势转化问题

西部大开发关键是国土资源能否得到合理有效利用。为把西

部地区潜在的资源优势转化为现实的经济优势，需要国家在计划、财政、金融、税收、技术方面制定一系列优惠政策，为西部地区国土资源开发与保护创造有利条件。

首先，建立多元化的矿业投资机制。建议加大国家对西部地区国土资源调查与开发整治投入力度，尽快查明西部地区国土资源潜力。充分发挥国家、地方、部门、集体和个人的积极性，建立勘查开发西部地区国土资源和生态环境保护与建设的多元投资机制。建立西部地区公益性地质资料和矿业权信息社会化服务体系，引导商业性矿产勘查，初步实现商业性矿产勘查成为地质勘查工作的主体。积极培育西部矿业权市场，保护矿业权人的合法权益。

其次，实行土地和矿产资源优惠政策。对于符合国家规划和产业政策的国土资源勘查开发项目在土地使用、资源税费上给予优惠。制定鼓励外商投资勘查西部矿产资源的政策，简化审批程序，给予外商国民待遇，减少外商准入限制，推进外商投资西部矿业具有实质性进展。

第三，对西部矿产资源开发，要实行跨越式多层次的产业技术政策，逐步使西部地区产业结构合理化、高级化，积极培育西部矿业的竞争优势。围绕矿产资源综合利用、提高资源利用效益这一中心，加强技术攻关，大力推进二次资源利用技术，研究制造发展各种新型矿物原料、材料、新兴能源，使西部矿业由传统技术向高技术，传统产业向新兴产业转化。

第四，突出重点，发展矿业。以西部“十大”矿产资源富集区为重点，加快优势资源的转换，开发比较优势明显、市场前景好的矿产资源，包括油气、有色金属、稀有金属、贵金属、稀土、钾盐等，建立符合社会主义市场经济要求的、高度开放的、具有国际竞争力的、保护生态环境的新型矿业，逐步实现我国矿业重心西移。我们初步确定的“十大”矿产资源集中区是：

1. 塔里木能源资源集中区
2. 黄河中游能源资源集中区
3. 东天山北祁连有色贵金属及能源资源集中区
4. 柴达木能源化工矿产资源集中区
5. 秦岭中西段地区有色贵金属资源集中区
6. 西南三江有色金属资源集中区
7. 攀西黔中矿产资源集中区
8. 四川盆地天然气资源集中区
9. 红水河右江有色贵金属资源集中区
10. 西藏“一江两河”有色贵金属资源集中区

（二）正确处理经济建设用地、生态建设用地与切实保护耕地关系问题

科学开发和合理利用土地资源是实施西部大开发战略，加快西部地区发展的客观需要。但由于西部地区山地、丘陵多，平地少，城市化水平低，基础设施建设落后，土地生态环境恶劣，水土流失、土地荒漠化等原因造成的土地退化现象严重，生态建设退耕还林、还草任务重，导致在土地资源开发利用上建设用地供需矛盾突出，耕地占补平衡困难，产业结构调整和土地利用结构调整任务重。发展是硬道理，如何实现“在保护中开发，在开发中保护”，把西部地区土地资源的优势转化为经济优势，确保西部地区经济社会可持续发展，急需出台、系列符合西部地区实际的政策、措施。为此，建议重点做好以下工作：

第一，加强规划宏观调控作用，建立土地供给对需求的引导和约束机制，保障用地需求。合理确定建设规模，严格控制新增建设用地，科学划定基本农田保护区，推进小城镇建设，提高城镇化水平；盘活存量土地，合理分配农用地转用计划指标，提高土地利用率；推行土地置换，促进土地整理，落实耕地占用补偿制度，建立土地开发整理的市场机制。

第二，完善土地市场，建立科学的土地产权流转制度。根据西部地区的特点和实际，针对土地征用、出让、转让、租赁、抵押等问题，研究建立科学合理的土地使用制度，推进土地产权的流转和市场机制的建立，实现以市场手段来优化配置土地资源。

第三，继续稳定农村集体土地承包经营权。各地在依法确权发证的基础上，为鼓励开发“四荒”资源，按照“谁开发，谁管理，谁受益”的原则，应确定“四荒”土地使用权 50 年不变，以确保现有耕地面积不减少，并不断增加耕地，实现耕地总量动态平衡的战略目标。

第四，注重生态环境建设，处理好开发与保护的关系。结合农业结构调整，逐步实施陡坡地退耕还林、还草计划，同时坚持依法开发，依靠科技进步加快建设进程，使生态环境建设和保护法制化，实行“边开发，边保护”原则，使生态环境建设与产业开发、农村脱贫致富、区域经济发展相结合，持续奋斗，最终实现秀美山川的目标。

（三）西部地区资源开发与生态环境保护关系问题

西部地区生态环境脆弱，国土资源开发利用与生态环境保护相结合问题非常重要。一方面，国土资源保护和合理开发利用是生态环境保护的主要内容，是经济持续、快速、健康发展的基础，如果无节制地不合理开发利用资源，确实会产生严重的生态环境问题，还可能引发或加剧一系列自然的或人为的灾害，必须切实予以控制；另一方面，科学合理地开发利用资源，是加快地区经济发展的重要基础，是促进地区产业升级的重要条件，经济的繁荣，可以有力地推动生态建设与环境保护工作，实现发展与保护的良性循环。因此，在西部地区国土资源调查评价、开发利用和管理中，要正确处理好生态建设、环境保护与科学开发利用资源的关系，建立生态环境良性循环、资源优化配置、充分高效的资源可持续利用系统。

需要全本请访问 www.ertongbook.com