

广东省人民政府办公厅文件

粤府办〔2012〕4号

印发广东省国土资源工作“十二五” 规划的通知

各地级以上市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各
部门、各直属机构：

《广东省国土资源工作“十二五”规划》已经省人民政府同
意，现印发给你们，请认真贯彻落实。实施过程中遇到的问题，
请径向省国土资源厅、发展改革委反映。



二〇一二年一月十六日

广东省国土资源工作“十二五”规划

目 录

一、“十一五”发展状况	(1)
(一) 节约集约用地水平显著提高	(1)
(二) 土地管理与服务水平不断优化	(1)
(三) 耕地和基本农田保护成效明显	(2)
(四) 地籍管理工作扎实推进	(3)
(五) 矿产资源勘查开发利用水平进一步提高	(3)
(六) 地质灾害防治和地质环境保护取得实效	(4)
(七) 基础测绘与测绘管理工作扎实推进	(5)
(八) 国土资源法制建设和科技进步成绩突出	(5)
(九) 执法监察工作成效显著	(6)
二、“十二五”面临的形势	(7)
(一) 用地供需矛盾更加突出	(7)
(二) 落实耕地保护目标责任依然艰巨	(7)
(三) 矿产资源供需矛盾加剧	(7)
(四) 地质勘查任务繁重	(8)
(五) 地质灾害防治与地质环境保护形势严峻	(8)
(六) 基础测绘亟待加强	(9)
(七) 国土资源执法监察任务繁重	(9)
三、指导思想与基本原则	(10)

(一) 指导思想	(10)
(二) 基本原则	(10)
四、目标与任务	(11)
(一) 主要目标	(11)
(二) 主要任务	(14)
五、重点工程	(20)
(一) “三旧”改造	(20)
(二) 基本农田保护补偿	(20)
(三) 土地整治	(21)
(四) 矿产资源综合开发利用	(21)
(五) 地质勘查	(22)
(六) 地质灾害防治	(23)
(七) 现代测绘基准与基础地理信息更新应用服务体系 建设	(24)
(八) 国土资源信息化建设	(26)
(九) 国土资源利用动态监测	(27)
(十) 城镇地籍调查和集体土地所有权确权发证	(27)
六、保障措施	(28)
(一) 人才支持	(28)
(二) 资金保障	(28)
(三) 法制建设	(29)
(四) 科技手段	(30)

一、“十一五”发展状况

“十一五”期间，全省国土资源工作深入贯彻落实科学发展观，认真贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府的重大战略决策，紧紧围绕全省的国民经济和社会发展目标，积极开展节约集约用地试点示范省建设，依法行政，深化改革，创新管理，优质服务，各项工作取得了明显实效。

（一）节约集约用地水平显著提高。

根据温家宝总理重要指示精神，在国土资源部的大力支持下，我省积极推进节约集约用地试点示范省建设工作，深入开展土地开发整理、“三旧”改造、闲置地处置等专项工作，节约集约用地评价体系已初步建立，节约集约用地水平显著提高。与2005年相比，2010年全省单位国内生产总值增长消耗新增建设用地由8.6公顷下降到3.77公顷，降幅达56%；单位建设用地第二、三产业增加值由每平方公里1.22亿元提高到2.37亿元，升幅为94.3%。自2008年至2010年，全省完成“三旧”改造项目1864个，完成改造面积5833.33公顷，节约用地4.9万亩，腾挪增加可利用土地面积占已完成改造土地面积的42%；在已改造项目中，引进先进制造业和现代服务业项目325个、世界500强项目28个，淘汰、转移“两高一资”项目355个，建成保障性住房2.02万套。

（二）土地管理与服务水平不断优化。

全省新一轮土地利用总体规划修编、审核（批）工作顺利

完成。“十一五”期间，国土资源部共下达我省农用地转用计划指标7万公顷，比“十五”期间增加25%，已形成“年初下达、年中调整、年尾考核、全年监管”的年度用地计划指标管理制度，较好地落实了土地利用年度计划差别化政策。用地服务水平不断提高，建立了省重点项目用地预审和报批绿色通道。“十一五”时期，省级建设项目用地预审1113宗，涉及用地面积6.997万公顷，比“十五”时期分别增长了87.4%和58.82%；批准建设用地2191宗，共7.05万公顷，用地面积比“十五”时期增长了123%，有效保障了交通、能源、水利等基础设施及现代产业体系、民生工程和产业转移等项目建设用地。积极开展征地程序、征地补偿标准和被征地农民生产生活安置等方面的改革探索，及时调整全省征地补偿保护标准，扎实开展土地交易市场建设。

（三）耕地和基本农田保护成效明显。

耕地保护共同责任制得到较好落实。在全国率先将耕地保有量指标纳入落实科学发展观的考核指标体系。自2007年至今，省人民政府每年与各地级以上市人民政府签订落实耕地和基本农田保护目标任务责任书，对耕地和基本农田保护成效突出的地级以上市予以奖励。至2010年末，全省耕地面积312.44万公顷（含可调整地类），基本农田面积265.33万公顷，完成了《广东省土地利用总体规划（2006-2020年）》确定的目标任务。现代标准农田建设工作稳步推进，2007年以来共建设现代化标准农

田 33.33 万公顷，建立了 3 个国家级和 6 个省级基本农田保护示范区。全省开发补充耕地面积 10.28 万公顷，比“十五”期间增长近 2 倍，连续 11 年实现年度耕地占补平衡。

（四）地籍管理工作扎实推进。

全省 123 个调查单位的农村土地调查、城镇土地调查、基本农田调查和专项土地调查工作基本完成。全省地籍管理信息化建设稳步推进，建立了土地调查、土地利用动态遥感监测和信息化建设一体化的土地利用信息动态监测系统。城乡土地和住房登记覆盖面不断扩大，“十一五”期末全省农村集体土地所有权发证率达 82%，集体建设用地使用权登记发证率达 84%，农村宅基地发证率达 77%，与 2005 年底相比分别提高了 68%、17% 和 10%。

（五）矿产资源勘查开发利用水平进一步提高。

基础地质工作取得新进展。“十一五”期末，全省 1:20 万陆域区域地质调查、重力调查、地球化学调查实现了全覆盖，1:25 万区域地质调查完成了 53.7%，1:5 万区域地质调查完成了 36.1%，重要成矿区带和经济区的 1:5 万和 1:2.5 万水系沉积物测量和土壤地球化学测量部分完成，建立了专业较齐全的全省基础地质数据库。

矿产资源勘查和矿业权市场建设工作积极推进。全省共发现矿产 148（亚）种，查明资源储量矿产 101 种、矿产地 1803 处，累计发现和评价大中型矿床 437 处，新发现矿产地 34 处，钼、

铜、高岭土等矿产资源储量有所增加。制定了矿业权招标拍卖挂牌出让管理制度，矿业权市场配置能力加强。“十一五”期间，全省以招标拍卖挂牌方式有偿出让矿业权 759 宗，价款共 16.1 亿元，比“十五”期间分别增长了 146% 和 350%。

（六）地质灾害防治和地质环境保护取得实效。

地质灾害防治管理体系不断完善。省、市、县三级人民政府和国土资源部门均成立了地质灾害防治工作领导小组和汛期应急指挥系统，县、镇、村三级群测群防体系基本形成，地质灾害监测预警预报体系和地质灾害应急平台框架基本建立。至 2010 年，全省建成 42 个标准地质灾害群测群防“十有县”，完成 105 个丘陵山区县（市、区）地质灾害调查与区划工作；消除地质灾害隐患点 8423 处，成功预报地质灾害 126 起。

地质环境保护力度不断加强。矿山地质环境恢复治理积极推进，开展了凡口铅锌矿、大宝山矿、云浮硫铁矿等一批矿山地质环境恢复治理工程，关闭了一批对矿山地质环境造成污染的矿山企业。建立省级地质遗迹类自然保护区和市县级地质遗迹类自然保护区各 2 处，获得联合国教科文组织批准授予世界地质公园 2 处，国土资源部批准国家地质公园 8 处。韶关芙蓉山、深圳凤凰山等矿山被国土资源部批准为首批国家矿山公园。

水文工程环境地质调查稳步推进。珠江三角洲应急水源地勘查、佛山市城市地质调查和韩江三角洲（汕头市区）农业与生态环境地质综合调查顺利完成。珠江三角洲经济区农业与生态环

境地质综合调查、广州市城市地质调查、粤北岩溶地区和雷州半岛地区地下水资源勘查监测项目扎实开展。全省地下水动态监测区由6个扩大到12个，监测点增加到288个；监测面积扩大到22747平方公里，约占全省陆地总面积的13%。

（七）基础测绘与测绘管理工作扎实推进。

现代测绘基准体系和基础地理信息建设加快推进。完成三等水准点选埋950座，三等水准观测9000公里；建成全国第一个省级现代大地空间定位基准网。组织完成了全省13万多平方公里航空摄影数据获取，以及近15万平方公里卫星遥感影像和珠江口、大亚湾海域面积1170平方公里浅海滩涂水下地形数据采集工作，建成全国第一个覆盖全省的多尺度、多类型、多时态的基础地理信息数据库。基础测绘成果得到广泛应用，“数字城市”建设工作稳步推进，全省21个地级以上市均列入了国家数字城市地理空间框架建设试点和推广城市。

测绘市场秩序进一步规范。“十一五”期间，全省共完成测绘资质审核和备案970宗，全省测绘资质单位达589家，比“十五”时期增加了23%。实行分级负责、全面检查的测绘质量监督检查制度，对全省所有测绘资质单位和外省来粤测绘单位全面实施质量监督检查。初步建立全省测绘质量信用体系，强化测绘单位自律，有效加强测绘统一监管工作。

（八）国土资源法制建设和科技进步成绩突出。

国土资源管理法规政策体系不断完善。2006年以来，制定

了《广东省土地利用总体规划条例》，修订了《广东省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》等法规和规章，出台了推进“三旧”改造、建立土地管理共同责任制度、加强集体建设用地使用权抵押融资管理、支持现代产业发展用地等一批政策性文件。开展了国家科技支撑计划重大项目《村镇空间规划与土地利用关键技术研究》相关课题研究，引进了数字摄影测量网格新技术，建设了 GDCORS 应用服务系统，开展了地质灾害动态监测、三维辅助决策系统研究，大力推进“金土工程”建设。“十一五”期间，全省有 3 项科技成果获得国土资源部国土资源科学技术奖二等奖，2 项科技成果获得省科学技术奖三等奖。

（九）执法监察工作成效显著。

政府主导、相关部门齐抓共管的土地执法共同监管机制基本形成。省、市、县三级执法监察队伍全部纳入公务员管理，落实人员编制 1059 个；全面收编基层国土资源所，核定国土资源所人员编制 5008 个。积极开展违法违规用地专项治理工作，在 2007 年“土地执法百日行动”的基础上，2008 年在全省集中开展了查处违法违规用地专项整治行动，有效遏制了违法违规用地高发的态势。2006 年以来，全省各级国土资源执法监察队伍共发现土地违法行为 29500 宗，涉及土地面积 39.9 万亩，立案查处 16019 宗，涉及土地面积 30.45 万亩，拆除违法建筑物 731.41 万平方米，收回土地 9138.15 亩；立案查处矿产违法行为 1607 宗，结案 1460 宗，吊销采矿许可证 255 件；收缴罚没款 5.11 亿

元。2009年度全省违法用地宗数和违法用地面积分别比2006年度下降了13.7%和74%。

二、“十二五”面临的形势

（一）用地供需矛盾更加突出。

“十二五”期间，随着产业结构转型升级、城镇化发展以及城乡、区域间基本公共服务均等化目标的落实，土地资源保障经济社会发展的形势较为严峻。根据《全国土地利用总体规划纲要（2006-2020年）》和2010年土地变更调查初步成果核算，2010-2020年全省可供应建设用地16.21万公顷，年均1.62万公顷，仅为“十一五”时期的54%，用地供需矛盾十分突出。

（二）落实耕地保护目标责任依然艰巨。

从数量上看，至2010年末全省耕地面积（含可调整地类）312.47万公顷，人均耕地仅为全国平均水平的1/3左右，远低于联合国粮农组织提出的人均耕地0.8亩的警戒线。从质量上看，全省大部分耕地土壤肥力不高、分布零散、排灌设施不完善，部分耕地受污染，已不适合用于粮食生产。“十二五”时期，加强土地整治和开发补充耕地的后期管护、提高耕地质量、增加有效耕地面积，是耕地保护工作的重点。

（三）矿产资源供需矛盾加剧。

我省是资源消耗大省，每年加工消耗的有色金属产品数量巨大，其中铝、铜加工量分别占全国总量的30%、15%，铅、锌消耗量占全国总量的20%。“十二五”期间，随着工业化和城市

化的快速推进，我省将进入矿产资源高消耗期。煤炭、石油、铁、铜、铅、锌、金等支柱性矿产以及水泥用灰岩、建筑用石材、饰面用大理岩和花岗岩、高岭土、石膏等需求将大幅增长，但由于矿产资源禀赋条件限制和矿产勘查工作滞后，全省矿产资源保障程度严重偏低，矿产资源供需矛盾将进一步加剧。

（四）地质勘查任务繁重。

在全省矿产资源供需矛盾进一步加剧的形势下，主要矿产资源如钨、铅、锌、锑的储采比逐年下降，铀矿资源保有储量远不能满足核电建设发展需要，后备资源保障严重不足。稀土开采和深加工能力不足，稀土资源的系统调查评价、勘查和开发管理工作水平有待进一步提高。建立矿产资源保障机制，加强对国家级重点成矿区带的地质勘查，突出重点矿种和优势矿种，加快实现地质找矿新突破的要求非常迫切。地热资源的赋存规律研究不深，开发利用现状总体情况不明，无证开采、过量开采引发的环境地质问题时有发生，一些地热资源丰富具有较大开采潜力的地区尚未得到有效的开发利用。

（五）地质灾害防治与地质环境保护形势严峻。

我省崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害的多发区较多，地质灾害处于多发、频发态势。极端强降雨集中引发山区崩塌、滑坡、泥石流等突发性地质灾害的可能性依然存在。人为工程活动因素引发崩塌、滑坡、地面塌陷等地质灾害将呈上升趋势。粤东、粤西、粤北地区地质灾害隐患点集中，勘查治理和搬迁避让工程量

大，资金自筹能力不足，地质灾害隐患点勘查治理及避险搬迁工作进展缓慢，短时间内难以完全解除地质灾害对人民群众生命财产安全的威胁。

矿山地质环境保护与治理恢复急需加强。据统计，全省矿业开发占用和破坏土地资源及地貌景观面积 13113.64 公顷，占矿山用地总面积的 38.7%，且非金属矿山点分布广，生产技术落后，集约化程度低，矿产资源开发造成地质环境污染、景观破坏的状况短时期内难以改变。矿山地质环境治理恢复资金严重不足，矿山地质环境治理恢复历史欠账多。

（六）基础测绘亟待加强。

基础地理信息数据更新和地理信息服务相对滞后，基础地理信息应用还未实现省市间的互联互通，未能提供省、市各比例尺数据的一体化协同服务，不能满足各级政府对各比例尺地理信息应用的需求。基础地理信息数据现势性较差，全省有 64 个县（区）未编制挂图或近五年未编制挂图，全省乡镇基本未编制地图，不能适应新农村建设需要。

天文大地网和 GPS（全球定位系统）-C 级网精度需进一步提高，测绘基准数据更新需进一步加快，GDCORS 基准站数量还需要进一步增加。全省范围内的 13 个 GNSS 连续运行基准站还需进行不低于二等水准的联测，水准网的密度、精度需进一步提高。

（七）国土资源执法监察任务繁重。

违法违规用地行为短期内仍处于多发态势，政府主导的违法违规用地行为突出，非法占地、未批先用、侵犯农民合法土地权益现象难以完全杜绝。矿产资源违法开采行为主要集中在边远山区，交通与通信闭塞，查处难度很大，违法采矿行为屡禁不止。

三、指导思想与基本原则

（一）指导思想。

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，紧紧围绕“加快转型升级、建设幸福广东”这个核心，继续解放思想，改革创新，先行先试，逐步构建国土资源保障和促进科学发展的新机制，全面提高国土资源保障能力和保护水平，促进经济社会全面协调可持续发展。

（二）基本原则。

1. 保障科学发展。着眼于全省经济和社会转型对国土资源管理的新要求，优先保障省重点项目、民生项目和产业转移项目用地，科学保障城乡建设、基础设施等对土地的合理需求，增强矿产资源和测绘服务保障能力，提高国土资源信息化管理和科学决策水平。

2. 严格保护资源。在做好资源数量管控的同时，加强资源的质量管理和生态管护，统筹资源开发利用和生态保护，采取有效措施，逐步建立资源保护长效机制，充分发挥资源生态服务、

保障发展的功能。

3. 坚持节约集约。大力促进节约集约利用资源，探索符合我省实际的国土资源利用新机制，科学解决国土资源供需矛盾，确保国土资源可持续利用，促进全省经济社会又好又快发展。

4. 完善市场机制。紧密结合经济社会发展实际，深入推进资源有偿使用制度改革，优化建设用地结构，探索集体土地流转机制，逐步确立以市场为主导的国土资源配置方式。

5. 坚持改革创新。通过改革创新，不断完善国土资源管理体制和市场机制，有效参与宏观经济调控，为经济和社会转型升级和可持续发展提供保障。

四、目标与任务

（一）主要目标。

1. 合理控制建设用地总量。至2015年，全省新增建设用地总量不超过10.65万公顷，建设用地总规模控制在193.40万公顷以内，城乡建设用地规模和城镇工矿用地面积分别控制在147.38万公顷和84.78万公顷以内，人均城镇工矿用地不超过118平方米。

2. 节约集约用地水平显著提高。至2015年，全省实施“三旧”改造总面积达6.67万公顷（100万亩）以上，占全省已标图建库“三旧”用地面积的27.74%以上。全省单位GDP增长消耗新增建设用地量总体下降，单位建设用地第二、三产业增加值逐年提高。

3. 耕地和基本农田保护任务严格落实。至 2015 年，开发整理复垦补充耕地面积不少于 3.3 万公顷，全省耕地保有量不少于 291.4 万公顷。以高标准基本农田建设和农村土地整治示范建设为重点，推进田、水、路、林、村综合整治。到 2015 年，全省完成包括现代标准农田建设在内的农村土地整治面积不少于 46.7 万公顷，全省基本农田面积不少于 255.6 万公顷，耕地保护利益调节机制、耕地和永久基本农田经济补偿制度基本确立。

4. 矿产资源勘查开发利用和保护水平明显提高。地质找矿力争三年有重大进展、五年取得重大突破，能源资源保障能力进一步增强。至 2015 年，完成 1:25 万区域地质调查图幅面积 5 万平方公里，1:5 万区域地质调查图幅面积 5170 平方公里。实施重要矿产勘查、重要矿山接替资源勘查、铀矿勘查和稀土勘查，新发现重要矿种矿产地 77 处，建成 2-3 个铀矿资源基地，提交特大型稀土矿床 3 处、大型矿床 10 处、新发现矿产地 20 处。

国家规定实行保护性开采的钨、锡、锑、稀土，以及我省的重要矿种钼、高岭土、水泥用灰岩、地下热水和矿泉水的开采总量得到有效调控，矿业结构和矿山布局更趋合理。至 2015 年全省采矿权总量预计 2550 个，其中建筑用石料、装饰石材、水泥用灰岩等各类石矿采矿权控制在 1200 个以内。矿产资源开采回采率、选矿回收率和综合利用率等约束性指标进一步提高。制定并实施矿山最低开采规模标准，调整矿产资源开发利用结构，至 2015 年大中型矿山所占比例达到 10% 以上。

5. 矿政管理水平明显提高。深化矿产资源有偿使用制度改革和矿业权市场建设，完善矿业权管理制度，大力培育和规范矿业权市场。进一步完善矿产资源收益分配，形成矿产资源合理利用与保护的激励和约束机制。完善矿产资源管理体制，加强矿山储量动态监管、矿业权评估备案、矿产资源储量评审备案与登记等工作，严格实行矿山开发利用年度检查制度，加强对矿产资源勘查开采活动的动态巡查等监管工作，有效打击各类违法行为，实现矿产资源勘查开发秩序全面好转。

6. 地质灾害防治和地质环境保护体系更加完善。地质灾害防灾减灾体系更加完善，地质灾害易发区调查评价体系、监测预警体系、防治体系、应急体系基本确立。矿山地质环境明显改善，新建矿山边开采边恢复治理地质环境制度得到全面落实，矿山毁损土地基本得到复垦利用，历史遗留矿山地质环境得到有效治理恢复。省级和各地级以上市地质环境监测站不断完善，重大地质灾害隐患点得到有效治理。

7. 现代测绘基准和地理信息更新应用服务体系基本建成。在现有基础上，建成较为完善的现代测绘基准，全面更新全省各种基础地理信息数据，建立基础地理信息公共服务平台，提供基础地理信息在线服务。

8. 国土资源执法监管体系进一步完善。国土资源执法监管长效机制不断健全，“权责一致、职责分明、分工明晰、配合有力”的共同责任机制和执法联动机制得到完善并充分发挥作用，

国土资源违法行为基本得到遏制，国土资源使用和管理秩序良好。

（二）主要任务。

1. 发挥规划龙头作用，促进土地节约集约利用。

全面实施各级土地利用总体规划。加强土地利用总体规划对土地利用的刚性管理和调控作用，健全规划实施管理制度，提高规划信息化管理水平，开展规划实施动态监管和年度检查，确保规划有效实施。编制实施土地利用年度计划，落实差别化的土地政策，保障重大项目、民生工程和基础设施用地需求。

建立健全节约集约用地长效机制。加快土地利用评价指标体系建设，研究制订建设用地节约集约考核评价办法，提高各级人民政府节约集约用地的主动性和积极性；研究制订工业和公共管理公共服务用地指南，细化各种用地的控制性指标，落实供地环节节约集约措施，鼓励高效用地，促进产业结构优化升级；组织制订工业用地招标采购挂牌出让实施意见，进一步完善国有土地使用权公开交易制度，规范工业用地出让行为，促进工业项目节约集约用地。

充分挖掘建设用地潜力。严控建设用地规模，探索地上地下空间深度开发以及未利用地和工矿废弃地的拓展开发利用；深入推进“三旧”改造，通过优化结构、调整布局，提升土地利用效率和利用效益，缓解建设用地供需矛盾。

2. 继续深化征地制度改革，维护农民合法权益。

继续深化征地制度改革。探索征地补偿多渠道安置途径，保障被征地农民利益。研究引入市场机制，建立与经济发展水平相适应的征地补偿调整机制，适时修订征地补偿保护标准，继续完善征收农村集体土地的社保和留用地安置政策措施。指导和协助佛山市开展征地制度改革试点工作，完善留用地供地方式，制订留用地折换货币或以实物折抵的具体办法。在依法足额兑现一次性货币补偿的前提下，探索建立征地补偿逐年支付机制，确保被征地农民获得稳定持续的收入来源，保障其长远生计。探索缩小土地征收范围，减少征收土地规模。坚持政府统一征地、统一补偿，探索制订征地目录，研究缩小征地范围的原则、方式、标准和内容。

建立健全集体土地交易市场机制。大力推进集体土地交易市场建设，实现城乡建设用地市场一体化。研究制订农村集体建设用地基准地价，构建城乡一体的土地等级和地价体系。拓宽集体土地使用权融资空间，逐步形成与国有土地使用权同等的融资权利。研究制订集体建设用地流转收益分配办法，明确流转收益的分配主体、方式、比例及监管等。

3. 优化建设用地供应机制，完善土地市场。

优化供地结构。优化供地的计划性、结构性和保障性，确保保障性住房、棚户改造和自住性中小套型商品房建房用地不低于住房建设用地供应总量的70%，严格控制大套型住房建设用地。

加强建设用地批后监管。对批而未供、供而未用土地进行全

面清查，加大闲置土地处置力度。通过闲置土地专项清理、征收土地闲置费和收回土地等措施，促使各地转变土地利用观念，盘活存量建设用地。建立建设用地批后监管信息系统，防止产生新的闲置土地。

充分发挥市场配置土地资源的基础性作用。深入推进土地有偿使用制度改革，完善建设用地储备制度，严格落实工业和经营性用地招标采购挂牌出让制度，强化用地合同管理。

4. 严格保护耕地和基本农田，实现耕地占补平衡。

创新耕地和基本农田保护机制。继续开展耕地保护责任目标考核，强化耕地保护共同责任。建立健全约束和激励并行的耕地保护与补偿新机制，实施基本农田保护补偿，制订耕地保护和基本农田保护优惠政策。通过财政补贴，直接增加耕地保护和基本农田保护重点地区的经济收入，提高农民保护耕地和基本农田的主动性和积极性。加强基本农田管理规范化、制度化、信息化建设，设立统一保护标志，建立公开查询系统，接受社会监督。

稳步推进土地整治工作。合理控制开发补充耕地规模和节奏，提高开发补充耕地质量，确保全省非农业建设占用耕地落实占补平衡。加快基本农田保护示范区和省级投资土地整理项目建设。编制《广东省土地整治规划（2011-2020年）》，实施旱涝保收高标准基本农田建设工程和农村土地整治示范建设工程，充分发挥农村土地整治在新农村建设和统筹城乡发展中的作用。开展耕地质量等级监测试点工作，逐步建立全省耕地质量等级监测

监管体系。规范推进城乡建设用地增减挂钩试点工作。积极推进生产建设活动损毁土地的复垦。加强耕地保护和建设相关政策研究，探索农村土地整治的创新和激励机制。

5. 加强土地资源调查评价，完善国土资源产权制度。

强化城乡建设用地调查评价与监测。选择重点地区开展城镇行业用地调查、土地价格调查监测和建设用地节约集约利用评价；组织开展城镇内部用地状况调查、初始地籍调查和变更调查工作，掌握城乡建设用地类型、面积、价格、强度等信息，为加强土地调控和监管提供依据。

完善国土资源产权制度。加快土地产权制度改革与建设，加强土地产权管理与保护，构建完善的土地利用体系和以土地为基础的不动产统一登记体系。进一步明晰集体土地产权主体，完善集体土地产权功能，妥善处理各类土地权属争议，基本完成农村集体土地确权登记工作。建立健全地上地下空间建设用地使用权确认和登记办法。进一步规范土地登记行为，完善资料管理和土地登记代理制度。大力推进地籍管理成果信息化、社会化应用。

6. 实现勘查找矿突破，推进矿业权市场建设。

按照国土资源部、广东省人民政府共同签署的《关于加强广东省地质工作的合作协议》的要求，围绕重点成矿区带整装勘查和深部找矿，深入推进地质找矿改革发展，构建实施地质找矿新机制，引入国有大企业开展整装勘查，争取地质找矿实现新突破。规范矿山开采准入条件，大力发展“绿色矿业”，推广和

应用节能减排的矿产资源开发利用新方法、新技术，提高矿产资源合理开发和综合利用水平。加快建立和完善矿业权有形市场，强化对矿业权有形市场的指导和监管。

7. 加强地质环境调查与保护，实施地质灾害防治工程。

全面完成全省地质遗迹资源和重点地质遗迹调查，通过建立自然保护区与地质公园的方式保护地质遗迹。部署开展水文地质、环境地质、农业地质以及重点城市地质调查。

加强矿山地质环境保护。按照“矿产资源开发与生态环境保护并重，环境优先、预防为主，防治结合、综合治理”的方针，坚持“谁开发、谁保护，谁污染、谁治理，谁破坏、谁恢复”的原则，实现矿产资源开发经济效益、社会效益、环境效益和生态效益相统一。建设一批矿山地质环境保护与治理恢复成效显著的示范性矿山。

系统实施地质灾害防治工程。不断完善全省地质灾害防治法规体系和适合经济社会平稳较快发展的地质灾害应急管理体系。深入开展地质灾害调查，建立和完善地质灾害监测预警预报和群测群防体系，增强主动防灾减灾能力；完善地质灾害应急平台体系，提高应急指挥决策能力；建立反应迅速、协同有序、运转高效、保障有力的突发性地质灾害应急处置机制。依法加强监管，减少人为引发的地质灾害；调动社会各方面的积极性，加快实施地质灾害搬迁和治理工程，确保威胁人员安全的重特大地质灾害隐患点得以整治。

8. 完善现代测绘基准，建设基础地理信息服务平台。

在现有测绘基准体系的基础上，利用现代测绘新技术和空间定位技术，通过新建、改建的方式建立地基稳定、分布合理、适合长期保存的基础设施，形成高精度、三维、动态、陆海统一以及几何基准和物理基准一体的现代测绘基准体系，提升测绘工作为经济建设和科学研究的服务保障能力。全面更新全省基础地理信息，提供基础地理信息系统在线服务。在珠江三角洲地区基础地理信息公共平台的基础上进行扩展、补充，建设广东省基础地理信息公共服务平台，实现与国家 and 各地级以上市的基础地理信息资源的互联互通和有效集成，建成分布式地理信息服务系统，实现一站式地理信息综合服务。

9. 加强国土资源利用动态监测和执法监察。

加强国土资源利用动态监测。实施每年一次的省级全覆盖土地利用监测，集合土地审批、供应、使用和监管业务系统和数据库形成统一的信息监管平台，实现业务机构与执法监察机构的信息共享，及时分析国土资源违法违规态势，建立与用地审批之间的沟通协调机制。通过实时获取的各类监管信息实现动态监管，及时发现和查处国土资源违法违规行为。完善动态巡查机制和国土资源违法行为的发现、报告和查处机制。全力推进国土资源所规范化建设，扎实开展动态巡查工作，做到对国土资源违法违规行为的早发现、早报告、早制止和早处理。加大力度推动土地管理共同责任制度的落实，不断完善政府领导、国土资源部门牵

头、政府有关部门密切配合、社会各界广泛参与和齐抓共管的土地执法监管体系。建立健全国土资源案件挂牌督办制度，督促下级国土资源管理部门加大案件查处整改力度。

五、重点工程

为确保实现国土资源“十二五”规划的各项目标，着重推进十项国土资源重点工程。

（一）“三旧”改造。

按照《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》（粤府〔2009〕78号）的要求，进一步完善和细化“三旧”改造规划，强化“三旧”改造规划的实施协调机制，不断完善配套政策和管理办法，规范推进“三旧”改造工作。同时，围绕规划编制实施、产权制度、公开市场建设、交易程序规范、利益共享机制等方面开展专题研究，为进一步科学有效推进“三旧”改造、探索存量建设用地开发利用、促进节约集约用地提供政策支持。至“十二五”期末，全省实施“三旧”改造面积达6.67万公顷。

（二）基本农田保护补偿。

根据国家有关文件精神 and 《印发广东省建设节约集约用地试点示范省工作方案的通知》（粤府明电〔2009〕16号）要求，进一步解放思想，制订鼓励耕地保护和基本农田保护的优惠政策，按照“取之于土，用之于土”原则，对土地利用总体规划确定的基本农田实施经济补偿。利用财政转移支付和市场经济手

段，增加耕地和基本农田保护重点地区镇级政府、农村集体经济组织和农民的经济收入，确保耕地和基本农田得到严格保护。

（三）土地整治。

1. 开发补充耕地。严把开发补充耕地质量关，加强新增耕地的后期管护，完善耕地开发、储备、转让工作机制，推进开发补充耕地和新增耕地后期管护示范点建设。

2. 建设高标准基本农田。按照因地制宜、改善条件、提高质量的要求，大力开展土地平整、田间道路建设、农田防护建设和农田水利建设，以提高高产稳产基本农田比重为目标，实施旱涝保收高标准基本农田建设工程。按照国土资源部基本农田保护示范区建设要求和省现代标准农田规划，推进基本农田保护示范区建设，完成3个国家级、6个省级基本农田保护区建设任务。

3. 农村土地整治示范建设。按照统筹规划、整合资源、整体推进的原则，以耕地面积增加、建设用地总量减少、农村生产生活条件和生态环境明显改善为目标，实施以田、水、路、林、村综合整治为内容的土地整治示范建设工程。

4. 城乡建设用地增减挂钩。继续推进已批准的42个城乡建设用地增减挂钩试点工作，建立试点工作激励机制，扩大试点范围，健全城乡建设用地增减挂钩试点管理制度，建立城乡建设用地增减挂钩项目区管理系统。

（四）矿产资源综合利用。

选择一批有代表性、资源综合开发潜力和前景较好的矿区，

开展资源节约集约开发与综合利用工程，积极推进矿产资源开发利用循环发展。“十二五”期间，开展茂名油页岩高岭土矿、兴宁霞岚钒钛磁铁矿、连平大顶深坑含硼锡铁矿、曲江大宝山多金属矿等一批矿区资源节约集约开发利用示范工程，不断提高矿产资源的开采回采率、选矿回收率和综合利用率，实现节约集约利用。

（五）地质勘查。

1. 重点成矿区带地质找矿工程。围绕南岭成矿带粤北地区、武夷成矿带粤东地区、钦杭成矿带粤西地区，开展区域地质调查、矿产远景调查、整装勘查、重要矿产地评价以及重点矿山接替资源找矿5项工作，以寻找大中型矿床为目标，重点快速推进整装勘查项目，开辟粤西北、粤西南铀成矿远景区。

2. 地热资源勘查开发工程。以珠江三角洲地区及重要地热远景区为重点，鼓励和吸引社会资本参与，重点开展浅层地热资源调查评价、深部地热资源勘查和建设地热能资源开发利用示范工程建设工作。

3. 稀土资源勘查工程。按照省稀土资源勘查开发专项规划布局和要求，以花岗岩风化壳型稀土矿为主攻矿床类型，以韶关、河源、梅州、揭阳、清远和肇庆等行政区域为重点，开展稀土远景评价和稀土资源勘查工作。

4. 城市地质调查与信息化工程。在广州城市地质调查成果的基础上，全面开展深圳、珠海、佛山、东莞、中山、惠州、江

门、肇庆等城市中心城区城市地质调查工作，加快建立珠江三角洲城镇群三维可视化综合地质数据库与信息系统。

5. 海洋地质保障工程。根据国家海洋地质保障工程的部署，重点开展省内海岸带综合地质调查、沿海经济区带多目标地球化学调查等，基本摸清我省海岸带地质资源状况，为沿海重大基础设施建设及沿海临港工业发展提供工程地质保障。

（六）地质灾害防治。

1. 地质灾害基础调查工程。完成 20 个丘陵山区县（市）地质灾害详细调查，开展广州、深圳、珠海、佛山、东莞等城市地质灾害风险区划调查评价。开展矿山地质环境调查，编制矿山地质环境保护规划，编制生产矿山地质环境保护与治理恢复方案，建立矿山地质环境治理恢复示范点。

2. 地质灾害预警系统和地质灾害应急平台体系建设。完成地质灾害群测群防“十有县”建设，完善 50 个山区县（市）、乡（镇）、村三级群测群防网络和全省地质灾害群测群防信息系统；实施重要地质灾害隐患点智能分析预警，实现重大地质灾害隐患点监测数据自动采集、自动处理和智能研判；开展地质灾害防治示范工程，建立乐昌、大埔、和平、平远、阳春、高州、信宜、云安等地质灾害防治示范县，以及珠江三角洲地面沉降、广州市广花盆地地面塌陷、韶关大宝山多金属矿泥石流、凡口铅锌矿地面塌陷防治示范区；完成省级地质灾害应急平台建设，实现省、市政府应急平台、国土资源系统地质灾害应急平台的互联互

通、数据共享。

3. 地质灾害隐患点搬迁避险和治理工程。珠江三角洲地区威胁 100 人以上地质灾害隐患点搬迁和治理率达到 75% 以上，粤北、粤东、粤西等经济欠发达山区达到 45% 左右；成立省级突发地质灾害应急专家组，建立以 3S 技术为基础的自动监测、数据远程传输的地质灾害调查评价和监测预警预报技术平台；研究开发地质灾害防治方法和技术装备，提升灾害信息采集与快速处理能力及抗灾应急能力；完善配备地质灾害简易、自动和移动式监测仪器设备，提高自动传输速度，配置地质灾害应急指挥交通工具，提高地质灾害巡查和应急处置效率。

4. 矿山地质环境恢复治理工程。在矿山地质环境破坏严重、存在重大安全隐患、影响人民群众生命财产安全的地区，重点开展矿山地质环境调查与评价，实施矿山环境恢复治理示范工程等。新建矿山做到边开采、边治理、边复垦。实现历史遗留矿山的地质环境恢复治理率达 40% 以上，完成矿山地质环境保护与治理恢复的矿山总数达到 613 个以上，矿山土地复垦率达到 40%，矿山开发引发的地质灾害整治率达到 70% 以上。

(七) 现代测绘基准与基础地理信息更新应用服务体系建设。

1. 现代化测绘基准建设。建设高精度、高密度的全省静态三等大地控制网点，完善高程基准框架，优化省似大地水准面模型，建立深度基准，完善 GDCORS 基准站建设与推广应用和国家

GNSS 站点广东站建设。

2. 基础地理信息数据库更新升级。建立高分辨率卫星影像获取渠道，争取每年覆盖全省一次。获取一次覆盖全省的航空影像；基本实现珠三角基础地理信息数据每 3 至 5 年更新一次，其他地区每 5 年更新一次；开展浅海滩涂与海岛（礁）测绘，以湛江、汕头海域为中心，在粤西、粤东海域进行 1:1 万浅海滩涂测绘，总面积为 1500 平方公里；更新 1:1 万基础地理信息数据库内容与省级基础地理信息系统。

3. 基础地理信息公共服务平台建设。以省政务网络为依托，以网络化地图与地理信息服务为表现形式，构建面向公众的公共服务平台体系架构，建设分布式地理信息共享与服务环境，实现基础地理信息资源的纵横联通和有效集成，建立基础地理信息资源共建共享和运行服务长效机制，为政府各部门提供长期的“一站式”在线地理信息协同服务。加快推进测绘应急保障体系建设，有效整合利用测绘资源，提高测绘应急保障能力。21 个地级以上市全部建成数字城市地理空间框架，构筑地理信息共享平台，实现各类信息互联互通。

4. 公共地图服务体系建设。以电子地图数据库为依托，采用面向服务的体系架构以及服务式 GIS 技术，构建以网络电子地图、专项工作地图为形式，面向政府宏观决策、防灾应急管理、社会公益服务的地图保障服务体系。支持省政府有关部门建立专业电子地图数据库，实现数据共享。

5. 测绘质量检测技术装备建设。建立标准的省测绘标准长度基准检定场，保障全省测绘器具的检定工作。对各类测绘成果质量检验进行标准化管理，建立涵盖所有测绘资质单位的质量监督检查管理系统和测绘项目成果检验系统。利用最先进的 GPS 外业检测设备和 CORS 技术，实现测绘成果质量的实时检测，提高测绘质检的工作效率。

(八) 国土资源信息化建设。

1. 推进业务与政务系统建设。在国土资源电子政务建设的总体框架下，围绕国土资源管理中心工作，选择耕地保护、矿产资源管理、地质灾害防治等重要业务，建立业务应用系统和相应的信息服务系统，形成边界清晰的政务信息系统。完成耕地保护国家监管、矿产资源国家安全保障以及地质灾害预警、预报与应急指挥“三大系统”整合，建立覆盖省、市、县三级的国土资源电子政务管理信息化系统。通过对省、市、县各级国土资源业务管理与服务流程的优化以及对业务管理系统、对外服务系统的改造、升级，提高系统辅助决策、场景式服务的智能化水平。

2. 深化基础数据库应用。以全省统一标准的国土资源基础数据库体系框架和数据更新机制为基础，建立以 3S 技术应用为核心的调查评价和动态监测系统。以第二次全国土地调查数据为基础，建立“一张图”核心数据库，进一步完善全省各级土地利用总体规划、基本农田保护、建设用地审批、农用地分等定级、土地整理复垦开发、农村与城镇地籍、城镇基准地价、土地

交易与城市地价、矿产资源勘查与开发规划、矿产资源储量与开发利用、地质灾害与地质环境等业务数据库，完善和推广应用国土资源信息化建设系统成果，为国土资源监管、宏观调控决策以及应急指挥提供保障。

3. 拓展国土资源信息服务。以数字城市基础地理信息、地籍和土地市场信息、公益性地质资料等数据信息为基础，进一步拓展国土资源信息服务。以 SOA 架构、“云计算”等方式整合社会其他系统与信息资源，面向公众提供“智慧国土”服务。

（九）国土资源利用动态监测。

大力推进国土资源利用动态监测工程建设，有效监测各地执行土地利用总体规划情况、基本农田保护情况、土地利用年度计划管理情况、批后建设用地使用情况、违法用地情况。认真开展国土资源动态巡查，通过划分区域巡查，严格执行动态巡查零报告制度，及时发现、报告、制止国土资源违法行为。大力抓好国土资源所软硬件建设，进一步解决规范化建设过程中的组织领导、人员配备、经费保障、基础建设等方面的问题，切实提高国土资源所的履职能力，充分发挥保障发展、保护资源、保持稳定和服务社会的作用。

（十）城镇地籍调查和集体土地所有权确权发证。

开展包括城市、建制镇、村庄居民点和工矿居民点在内的城镇地籍调查。通过权属调查和地籍测量，查清宗地的权属、面积、界址、位置和用途等，建立城镇地籍数据库，直接为土地确

权登记核发证书提供依据，为数字城市、节约集约利用土地打下基础。用3年左右的时间，将集体土地所有权证确认到村民小组一级的集体组织。明晰农村土地产权，为推进农村土地产权制度改革提供保障和基础。

六、保障措施

（一）人才支持。

1. 科学制订人才发展规划。按照《广东省中长期人才发展规划纲要（2010-2020）》的部署，结合“十二五”规划目标任务，科学制订人才引进和培养的计划，着力引进和培养一批国土资源管理的高端人才和专门人才，为国土资源的科学管理提供智力支持。

2. 探索建立有利于人才成长的机制。着力在人才选拔、培养、评价、激励等机制创新上加大力度，建立健全开放竞争的选人用人机制、适用专业的人才培养机制、规范准确的人才考评机制和切实有效的人才激励机制。

3. 持续加大教育培训力度。采取形式多样的培训方式，加大对基层国土资源管理人员的教育培训力度，切实提高系统干部职工素质。完善继续教育投入机制，建立带薪学习制度、经费保障制度和学习奖励制度等。建立和完善政府、单位和社会团体分层次构筑的教育培训体系，拓展教育培训渠道。

（二）资金保障。

加强对基本农田保护、土地整治工程、“三旧”改造、国土

资源信息化和动态监测、城镇地籍调查和集体土地所有权确权发证等工作的资金保障。拓宽多元化筹资渠道，引导矿山企业加快推进矿产资源综合利用。加快建立省级地质勘查基金，搭建中央和地方财政资金与社会资金多元投资合作、勘查单位人才和技术与矿业企业资金和管理优势互补的地质找矿大平台。按照轻重缓急、分步实施、分级管理的原则，逐步建立多元化、多渠道的地质灾害防治工作资金筹集机制，探索引入社会资金开展地质灾害搬迁和治理工程的新模式。建立健全基础测绘的公共财政投入机制，将基础测绘经费列入各级财政预算，对经济社会发展和公共服务迫切需求的保障性重大基础测绘项目，争取国家基础测绘设施建设资金支持。

（三）法制建设。

1. 创新依法行政管理体制。加快相关配套法规建设，推动国土资源管理制度改革，探索国土资源管理新模式，建立跨部门的综合协调机制，加强区域协调管理，完善国土资源公共服务体系。

2. 规范国土资源市场制度。严格贯彻土地市场建设的政策规定，推进土地市场规范化建设。认真依法履行职权，规范市场秩序，坚决打击非法占地、非法采矿、非法转让土地和矿产资源等违法违规行为，构建“公开、公平、公正、有序”的国土资源市场体系。

3. 加强国土资源执法监管。全面落实行政执法责任制，明

确各级职责和分工，充分发挥各级政府的主导作用和相关部门的联动作用，形成高效的土地、矿产和测绘执法监管体系。加强对各级执法监察案件办理情况的指导和督查，完善违法违规案件公开曝光制度。严格执行国土资源管理的各项法律法规，进一步落实动态巡查责任制度，建立常态化管理执法工作新机制。

4. 加强法律法规的宣传教育。广泛开展形式多样的国土资源法律法规的宣传教育活动，提高国土资源法律法规普及率，加强国家宏观调控政策的舆论宣传，为宏观调控政策的落实营造良好的社会氛围。

（四）科技手段。

1. 构建统一的国土资源监管平台。扎实推进国土资源“一张图”的建设和应用，构建统一的国土资源监管平台，实现对国土资源的“审批—供应—使用—补充—监察”的全程监督管理，为严格国土资源管理提供基础技术保障。

2. 运用土地利用动态监测技术。研究制订我省的土地利用动态遥感监测的技术规范和标准，建立完善的动态监测网络，充分利用监测结果指导和检查各地土地变更调查情况、协助违法用地查处、监督土地利用总体规划的实施。

3. 逐步加强国土资源信息化建设。加强国土资源信息化建设，加大电子政务系统建设和应用力度，积极推进网上政务公开，建立网上交易平台，逐步实现国土资源行政许可项目的网上办理和网上监管。推进地质资料等国土资源信息服务集群化和产

业化，加快构建珠江三角洲地区地理信息公共服务平台，实现珠三角地区地理信息资源的互联互通，为珠三角地区经济社会发展提供及时可靠的地理信息保障服务。

附件：广东省国土资源“十二五”重点工程

附件

广东省国土资源“十二五”重点工程

序号	工程名称	工程内容	组织实施单位
1	“三旧”改造	旧城镇、旧村庄、旧厂房改造	各地级以上市、县级人民政府
2	基本农田保护补偿	基本农田保护经济补助,基本农田基础设施建设,基本农田监测、管护和信息化建设	各地级以上市、县级人民政府
3	土地整治	基本农田保护示范区建设、土地整理复垦开发、灾毁基本农田垦复补助、土地整治示范建设、旱涝保收高标准基本农田建设、城乡建设用地增减挂钩	各级国土资源管理部门
4	矿产资源综合开发利用	矿产资源节约集约利用研究,提高矿产资源“三率”水平	有关矿山企业
5	地质勘查	重点成矿区带地质找矿、核电铀矿、地热、稀土资源勘查等	各级国土资源管理部门、地质勘查单位主管部门
6	地质灾害防治	地质灾害基础调查、地质灾害预警系统和地质灾害应急平台体系建设、地质灾害隐患点搬迁避险和治理、矿山地质环境恢复治理	各地级以上市、县级人民政府
7	现代测绘基准与地理信息更新应用服务体系建设	高程基准框架和静态大地控制网点建设、基础地理信息数据更新和地理信息公共服务平台建设、电子地图数据库和测绘应急保障体系建设	省国土资源厅
8	国土资源信息化建设	业务、政务系统建设,基础数据库应用,国土资源信息服务	省国土资源厅
9	国土资源利用动态监测	国土资源利用动态监测,国土资源所规范化建设	各级国土资源管理部门
10	城镇地籍调查和集体土地所有权确权发证	全省城镇地籍调查,查清宗地的权属、面积、界址、位置和用途等。全省农村集体土地所有权确权发证。	各级国土资源管理部门

公开方式：依申请公开

主题词：国土 规划 通知

抄送：省委有关部委办，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省纪委办公厅，广州军区、南海舰队、广州军区空军、省军区，省法院，省检察院。

广东省人民政府办公厅秘书处

2012年1月20日印发

