

## 辽宁省国土资源“十三五”规划

“十三五”时期（2016—2020年），是辽宁全面建成小康社会的决胜期，是全面深化改革和转变经济发展方式的攻坚期，是奋力推动辽宁老工业基地全面振兴和加快建设富庶文明幸福新辽宁的关键期。国土资源是财富之源、发展之基、民生之本，是全省现代化建设的空间载体，具有全局性、基础性、战略性的重要地位。认真总结全省国土资源“十二五”规划实施情况，科学研判当前和今后一段时间经济社会发展形势及其对国土资源管理的要求，深入谋划国土资源“十三五”时期的目标和任务，对辽宁全面建成小康社会、全面深化改革、全面振兴老工业基地具有重要意义。

### 一、“十二五”回顾与“十三五”面临的环境分析

#### （一）“十二五”回顾。

1. 耕地和基本农田得到有效保护。“十二五”期间，全省耕地数量增加，实有耕地面积 7473 万亩，超出国家下达指标（“十二五”约束性指标 6120 万亩）1353 万亩，实有基本农田面积 5379 万亩，超出国家下达指标（5312 万亩）67 万亩。通过严格控制建设占用，强化占补平衡，加强资金整合，全力推进“三个平台”

建设，全省共完成高标准基本农田建设 1153 万亩，农村土地整治 162 万亩，增减挂钩复垦 7.5 万亩，全面落实并完成了国家下达的耕地、基本农田保护任务和高标准基本农田建设任务，质量得到有效提升。耕地保护连续多年获得全国先进，是全国唯一连续 3 次获得先进的省份。

2. 科学发展用地得到合理保障。“十二五”期间，通过积极拓宽用地保障渠道，有力保障了全省重大水利、交通基础设施项目、高新科技和民生工程项目落地，全省保障建设用地需求 2103 平方公里，其中，新增建设用地 1039 平方公里，盘活闲置、低效土地 958 平方公里，围填海增加建设用地 106 平方公里，连续 4 年获国土资源部年初增量指标和年末追加指标全国第一，为全省三大区域发展战略加快实施提供了用地保障。

3. 资源节约集约利用水平明显提高。“十二五”期间，通过构建并不断完善节约集约用地新机制，全省节约集约用地水平明显提升。2015 年，全省亿元 GDP 耗地量为 55 公顷/亿元，较“十一五”末下降了 34%；新增工业用地投资强度为 2790 万元/公顷、容积率为 0.99，分别较“十一五”末提高 13%、27%；全省标准化厂房累计竣工面积较“十一五”末增长 68%；全省盘活城乡存量建设用地 958 平方公里，供地率连续 5 年排名全国前列。

4. 地质找矿实现重大突破。全省地质勘查累计投入资金 10.8 亿元，新发现矿产地 58 处。其中，大型 9 处，中型 10 处，小型 39 处。完成了全省矿产资源潜力评价，对煤、铁等 20 个矿种进

行了定量预测和系统评价，基本掌握了我省的资源家底，为科学部署矿产资源勘查提供了依据。在省内重点成矿带、重要找矿远景区和整装勘查区实施基础地质调查和重要矿产勘查项目 200 余个，通过开展区调、矿调、化探、航磁和地面高磁测量等手段，发现多处矿（化）点和矿化线索，新圈定一批找矿远景区和靶区，累计完成钻探 153.94 万米，坑探 1.73 万米，提交一批矿产资源储量（333 类以上），为全省社会经济可持续发展提供了可靠的矿产资源保障。其中：煤 5.22 亿吨、铁矿石 55.34 亿吨、金刚石 24.37 万克拉、铅锌 14.6 万吨、钼 4.78 万吨、金 16.47 吨、硼 35.04 万吨、硅灰石 713 万吨、钠长石 22266.4 万吨、菱镁矿 1.24 亿吨、玄武岩 4827.16 万吨。

5. 国土生态环境整治成效突出。“十二五”期间，通过扎实推进土地综合整治、矿山生态环境治理，协同推进实施“碧水工程”、“青山工程”，进一步优化了国土空间格局，促进了生态环境建设。安排矿山环境治理资金 23.8 亿元，恢复治理矿山地质环境 4.66 万亩；投入“青山工程”专项资金 42.35 亿元，对全省闭坑矿山和生产矿山开展恢复治理，完成治理项目 2775 个，完成治理总面积 16.66 万亩。

6. 土地制度改革积极稳妥推进。“十二五”期间，全省土地制度改革积极稳妥推进。一是不动产登记积极推进。按照“四统一”要求，建立了不动产统一登记联席会议制度，成立了辽宁省不动产登记局，实现了对登记职责的全面整合。二是扎实做好农

村土地制度改革。全省集体土地所有权确权登记已全面完成；全省集体建设用地使用权和农村宅基地使用权确权登记稳步推进，地籍调查率居全国领先水平。三是按照国家统一部署，启动了海城市农村集体经营性建设用地入市改革试点。

7. 国土资源基础建设成效显著。一是在全国率先完成了《辽宁省国土规划》的编制，以此为指导，完成了土地利用总体规划等专项规划，完善了规划体系；二是通过土地变更调查和矿产资源利用现状调查，全面掌握了全省国土资源家底。三是建立了省市县乡村五级地质灾害防治体系，有效预防了全省重大地质灾害发生，保护了人民生命财产安全。四是承担国家重大科研课题取得突破性进展，多项成果获得国家和省部级科学技术奖励。五是严厉打击违法用地、非法采矿行为，有效地遏制了国土资源违法违规势头，卫片执法检查连续5年被评为全国先进，是全国唯一连续获得先进的省份。

“十二五”期间，我省基本实现土地、矿产资源开发利用与生态环境改善互为促进，有机结合，国土生态环境有了较大改善；国土资源事业取得了长足发展和全面进步，圆满实现了规划确定的各项目标，有力服务和保障了全省经济社会发展。

在客观总结“十二五”成就的同时，也应看到国土资源的保护和利用仍有许多问题和不足，需要在“十三五”认真加以解决。

规模指标使用超过规划预期。“十二五”期间，全省年均新增用地近200平方公里，超出规划进度安排，新增用地规模透支

使用。截止 2015 年底，本轮规划期内《辽宁省土地利用总体规划（2006-2020 年）》全省用地规模空间仅剩 88 平方公里。造成“十三五”期间将无规模指标可用，用地保障压力增大的不利局面。

耕地占补平衡难度增大。全省耕地后备资源日益匮乏，且多数分布在生态较脆弱地区，实现耕地数量质量双平衡的难度越来越大。

资源利用粗放。新城、新市镇、开发园区土地利用率较低，投资强度和容积率远远低于广东、江苏、浙江和上海等南方发达省份。沈阳经济区 37 个新城、新市镇经审批新增建设用地相当于全域八城市一年的用地计划指标总和，商业、服务业大多处于低效运行状态。矿产资源接替和保障程度下降，抚顺、阜新等矿业城市“矿竭城衰”问题日益显现，矿业城市经济转型、产业接续等问题突出。发展对土地的依赖惯性依然存在，闲置低效、浪费和圈占新增建设用地仍很突出。

国土生态环境治理难度加大。矿山生态环境历史遗留问题突出，恢复治理难度逐年增大，绿色矿山发展能力有待加强。

## （二）“十三五”面临的环境分析。

### 1.国内环境。

——习近平总书记和党中央、国务院对耕地保护、节约集约用地等提出了一系列新的更高要求，强化和调整了“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”

新的职能定位。

——随着新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步推进，国土资源生产性需求仍然很大，但同时生态性、生活性总需求也将不断增长。

——党的十八届三中全会对国土资源领域改革作出了重大部署，国土资源在“十三五”期间将迎来重大改革机遇期。

## 2. 辽宁环境。

——随着国务院新一轮东北老工业基地振兴重大举措的实施和“四化”同步推进，用地需求将维持一定规模，以适应经济运行保持在合理区间的需要。我省建设用地规模已经逼近“天花板”，靠增量保增长的用地方式已经难以为继，必须加快转变粗放用地方式，调整用地结构，优化城乡建设用地空间布局。保障科学发展、保护生态、保障权益的任务越来越艰巨。“十三五”期间需要争取国家对我省规模指标给予支持。

——随着全省经济增速换档、发展方式转变、经济结构调整、增长动力转化，国土资源部全国性持续调减新增建设用地指标，走节约集约利用之路成为大势所趋。预计“十三五”期末，亿元GDP耗地量较“十二五”期末下降15%，新增工业用地投资强度、容积率分别较“十二五”期末提高18%、8%。“十三五”期间盘活存量的力度将进一步加大，盘活存量的规模将不低于“十二五”期间的1000平方公里。

——“十三五”期间，以传统重化工业为主的经济结构向新

兴产业发展的结构调整，全省重大水利和交通项目已形成规模，新型城镇化稳步发展，国土资源调结构、转方式面临难得机遇。预计“十三五”期间，全省总用地需求对比“十二五”将有所放缓。当仍需要一定规模的新增用地保障经济转型。

——“十三五”期间矿产资源供需矛盾持续加剧，除少数优势矿种，如硼、菱镁等尚能长期保持有效供给外，其他锰、铜、锌等有色金属和煤、石油等矿种，对照省内庞大的加工能力，供给能力明显不足，且局面不会在短时间内明显好转，实现找矿新突破、提高矿产资源保障能力势在必行。

## **二、指导思想、基本原则和总体目标**

### **（一）指导思想。**

深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，全面贯彻落实“四个全面”战略布局和“四个着力”总体要求，围绕科学发展主题和加快转变经济发展方式主线，正确认识、主动适应、勇于引领经济新常态，统筹保护资源、保障发展、维护权益，不断完善节约集约的国土资源管理新机制，进一步提高国土资源的保障能力和保护水平，促进辽宁经济社会新一轮全面振兴，实现科学发展、可持续发展和包容性发展。

### **（二）基本原则。**

1. 坚持保护优先。实行最严格的耕地保护制度，严格保护耕地特别是基本农田，落实耕地保护责任和基本农田保护任务，优先划定城市周边和道路沿线永久基本农田，有效控制农用地转

为建设用地规模，控制对耕地的不合理占用。

2. 坚持保障发展。着眼于东北新一轮振兴和全省经济社会发展对国土资源管理的新要求，优先保障全省重点项目、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，增强矿产资源保障能力，提高国土资源信息化管理和科学决策水平。

3. 坚持节约集约。落实节约优先战略，强化资源节约意识，构建最严格的节约集约用地新机制，全面实行总量控制、供需双向调节、差别化管理，促进资源利用向内涵集约利用转变，缓解经济增长和资源不足的矛盾。

4. 坚持统筹兼顾。统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、陆地海洋发展，处理好人口、资源、环境和经济社会发展的关系，坚持开发利用与保护相结合，合理开发利用国土资源，推动形成网络化、多样化、均衡化的国土开发新格局。

### （三）总体目标。

坚持最严格的耕地保护制度和节约集约用地制度，以破解国土资源重大矛盾和问题为导向，着力强化资源保护、保障、可持续利用，着力推进资源节约促进科学发展，着力完善制度机制维护群众权益，统筹推进国土资源调查、规划、管理、保护和合理利用，为辽宁全面建成小康社会、全面振兴老工业基地提供保障。

——资源保护更加严格规范。坚守耕地保护红线，将国家下达的耕地保有量和基本农田保护目标作为约束性指标，确保实有

耕地数量不减少、质量有提高。到 2020 年，全省耕地保有量不低于（ ）万亩（具体目标以国家下达为准），基本农田保护面积不低于（ ）万亩（具体目标以国家下达为准），完成国家下达的保护任务。实现耕地和基本农田数量和质量的双重平衡，夯实粮食生产的自然基础。菱镁、滑石、硼等优势矿种实行保护性开采。地质环境得到有效保护。

——科学发展得到有效保障。“十三五”期间，全省保障发展用地（ ）平方公里（具体目标以国家下达为准）。其中，新增建设用地（ ）平方公里，盘活存量用地 1000 平方公里。科学稳妥地推进围填海用地满足港口、临港经济项目建设。积极实施找矿突破战略行动，重要矿产资源保障能力得到提高。

——资源利用更加节约集约。建设用地利用效率和效益大幅提高，土地存量挖潜和综合整治取得明显进展。亿元 GDP 耗地量较“十二五”末期下降 15%。新增工业用地投资强度、容积率分别较“十二五”末期提高 18%、8%。国土开发强度得到有效控制，生产、生活、生态用地结构和布局不断优化。矿产资源规模化、集约化开发利用水平不断提高，矿产资源综合利用水平显著提升。

——群众权益得到有效维护。土地管理制度改革取得重大进展，不动产统一登记规范有效，农村土地管理制度改革有序推进。被征地农民合法权益得到有效保护。国土资源市场体系进一步完善，城乡统一的土地市场初步建立，矿产资源开发利用市场化程

度不断提高，结构不断优化。地质灾害群策群防和监测预警体系全面建成。矿山环境恢复治理面积 10.5 万亩（生产矿山 5 万亩，废弃矿山 5.5 万亩），矿山地质环境进一步改善。

——市场体系建设不断完善。充分发挥市场配置国土资源的决定性作用，在城乡用地统一市场配置、矿业权市场制度建设上取得突破，逐步扩大土地市场配置范围，对于能够通过有偿方式供应的土地一律通过市场配置，土地有偿使用率达到 65% 以上；土地、矿业权市场健康稳定运行。提高土地、矿业权的配置效率、交换流转速度和利用效率，切实加强政府调控土地、矿业权市场的能力和水平。

### 三、主要任务

#### （一）坚守耕地和基本农田红线。

坚守耕地保护红线，将保护耕地作为国土资源管理的首要任务，全面落实国家下达的耕地保有量 and 基本农田保护目标，落实最严格的耕地保护制度，健全耕地保护的长效机制。一是坚持耕地保护优先，依据第二次全国土地调查成果，调整完善土地利用总体规划，严格划定城市开发边界、永久保护基本农田和生态保护红线。二是科学引导农业结构调整，结合农业产业发展规划，进一步优化基本农田保护区布局，促进农用地集约高效利用。三是实现数量质量并重的占补平衡。完善耕地占补平衡制度，严格执行以补定占、先补后占，认真落实占优补优、占水田补水田，推进实施耕作层剥离再利用制度。

稳步推进土地综合整治。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《辽宁省土地整治规划》，大力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，逐步建立全省耕地质量等级监测监管体系。拓展和完善城乡建设用地增减挂钩试点，继续开展三个平台建设，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。

## （二）强化节约集约保障发展用地。

将节约集约利用作为“十三五”国土资源管理的主攻方向，建立健全激励约束机制，全方位、多层次推进土地资源节约集约利用。坚持和完善最严格的节约用地制度，按照严控增量、盘活存量、优化结构、提高效率的总要求，进一步深入推进建设用地标准控制、节地评估、竣工验收、监管核查、考核评价等五项制度的贯彻落实。严格执行用地控制标准，完善用地监管制度，探索存量工业用地退出机制，推广先进节地技术，树立国土资源节约集约示范典型，落实节约集约用地考核评价制度，把单位国内生产总值（GDP）消耗建设用地作为政府责任目标考核内容，实施建设用地计划指标奖惩制度，实现全省土地节约集约利用水平的显著提高。

通过用好增量、盘活存量、增加流量、提高审批和供地效率，千方百计保障发展项目用地。一是全力争取国家用地规模指标支持和政策倾斜，在做好国土资源各项基础工作的同时，争取国家对新一轮东北振兴的政策扶持，在确保能源、交通、水利等基础设施项目及时落地的同时，增加城市发展用地空间。二是全力推进全省加快转变用地保障思路，实现用地保障“三个转变”，既由主要依赖新增用地为主逐步向盘活闲置、废弃、低效用地为主转变，由建设用地规模扩张为主向合理调整建设用地内部结构、优化城乡建设用地空间布局转变，规划新增用地指标由“保空间”为主向“保项目”为主转变。三是充分发挥规划的统筹管控作用，全省的机动规模指标统筹调剂使用，重点保障民生工程和国家及省支持鼓励的新兴产业项目。符合要求的市、县（市、区）可以调整修改土地利用总体规划，解决稳增长项目所需的建设用地。切实提高规模指标的使用效率，不能按年度安排使用的用地指标，将计提为机动指标全省统筹使用；土地利用总体规划数据库年度更新以实际批准使用的用地规模为依据，市、县级土地利用总体规划调整修改后一年内未能实施的规模指标，将收回全省统筹使用。四是实行不同地区和行业用地差别化的用地保障政策。通过强化对产业用地的差别化政策，重点保障工业、装备制造业（改扩建）、农产品深加工、旅游和健康养老等产业项目，基础设施和房地产项目用地控制在合理区间。通过强化对地区用地的差别化政策，在规划机动指标安排和计划指标分解、调剂工作中，

不搞地区平衡，重点向有效需求倾斜，切实保障项目用地。五是着力盘活存量建设用地，制定促进批而未征、征而未供、供而未用土地有效利用政策，严格执行收回闲置土地等政策，释放存量用地空间，提升承载项目的能力。六是适度增加建设用地流量，逐步增加城镇低效用地再开发、城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用等流量指标，探索创新以补充量定新增量的建设用地流量管理办法，确保六条用地保障渠道充分发挥应有作用，满足科学发展用地需求。

### （三）加强矿产资源保护与利用。

立足矿产资源省情矿情，坚持在开发中保护，在保护中开发，不断提高矿产资源综合利用水平和服务保障能力。一是全面推行“公益先行、商业跟进、基金衔接、整装勘查、快速突破”地质找矿新机制，进一步提高全省的基础地质调查程度、质量和研究水平，积极开展新能源矿产地质调查评价，继续加强矿产勘查，加快实现找矿突破。二是实行矿产资源储备。除国有大中型矿山企业有需求进行配置外，对其它勘查矿产地进行资源战略储备，为全省今后经济社会发展提供资源保障。三是按照省委、省政府实施融入“一带一路”战略建设工作要求，充分利用国外、国内两个市场两种资源，不断提升全省矿产资源保障能力。四是强化矿产资源整合。以新一轮矿产资源规划修编为契机，结合矿业权设置方案，通过经济、法律、行政等手段，加强矿产资源整合，引导企业组建采选冶、上下游一体的矿业集团，优化矿业产业布局。

建立并不断完善矿权转让新机制，推进优势矿种保护及开发利用改革。健全使市场在矿业资源配置中决定性作用和更好发挥政府作用的制度体系，由政府根据矿产品市场供需形势，制定矿业权转让计划，提高准入门槛，由市场决定矿权受让主体，推进有实力、能开发、能保护资源环境的企业做大做强。五是加强矿业秩序整顿。结合全省矿业管理实际，加大矿业秩序整顿力度，依法查处各类矿业违法行为，净化矿业环境。加强大伙房、碧流河水源地保护区矿业权整治，实现经济、社会和环境效益协调统一。六是推进资源节约集约综合利用。建立资源节约集约利用标准体系，明确矿产资源综合利用“三率”（采矿回采率、选矿回收率、综合利用率），加紧修订完善《矿产资源节约与综合利用鼓励、限制和淘汰技术目录》，建立负面清单，对于不符合条件的一律不予审批。结合国家矿产资源税费制度改革，充分发挥经济杠杆在矿产资源保护和科学合理开发利用中的作用。完善资源节约集约评价制度与监测体系，提高资源综合利用效益。七是扶持资源型城市转型升级。强化部门协同，紧紧围绕矿业城市资源接续、结构调整和产业转型，在政策、项目、矿业权配置等方面向矿业城市扶持和倾斜，增强矿业城市的自我改造和造血机能。

#### （四）开展国土综合整治。

构建政府主导、部门合作、社会协同、公众参与的新机制，在城镇化地区、农村地区、生态型地区、矿产资源开发地区和海岸带实施综合整治，修复国土功能。一是加快推进城镇低效用地

再开发，加快老城区、城中村、棚户区、老工业区改造更新。二是有序推进田水路林村综合整治，鼓励条件成熟的地方按规划进行区位调整、产权置换，促进农民居住向集镇、中心村集中，生产向园区集聚。三是加强重点生态功能区综合整治，将重点治理与生态修复相结合，促进区域生态功能恢复。四是全面完善矿山环境保护与恢复治理长效机制，全省矿山生态环境恶化趋势得到根本扭转。实施新建在建矿山地质环境治理恢复和历史遗留工矿废弃地复垦，改善矿区生态环境。五是加强海岸带和海岛国土综合整治，推进近海海域污染综合治理和生态系统保育。六是建立健全不同级别古生物化石自然保护区，对遭受毁坏的保护区制定建设方案，实施保护区土地复垦、国土整治，实现保护区内遗存盗坑全部回填以及加强被破坏植被山地的恢复治理。七是全面提升地质灾害防治水平，建立以专业地质调查为主，排查、核查、复查为辅的地质灾害动态调查评价体系，强化易发区城市、村镇规划及建设项目地质灾害危险性评估，健全地质灾害群测群防体系和监测预警体系，加强对重点时段、重点地区地质灾害防治力度，最大限度减少地质灾害对人民生命和财产造成的损失。

#### （五）促进国土资源改革创新。

全面深化国土资源领域管理制度改革。一是继续深化国土资源审批制度改革，加大简政放权和转变职能、转变方式力度，进一步取消、下放土地和矿业权审批权，简化审批程序和要件，同时抓好服务和监管。二是审慎稳妥推进海城市农村集体经营性建

设用地入市改革试点，坚持底线思维、试点先行，探索在符合规划和用途管制的前提下，允许农村集体经营性建设用地转让、租赁、入股。三是有序推进矿产资源有偿使用制度改革，完善矿业权有偿取得制度，逐步减少对矿业权的行政调控。四是全力推进不动产统一登记制度改革，加快推进不动产统一确权登记，建立健全不动产登记机制制度体系，推动建立集中统一、综合协调、运行高效、监管有力的自然资源管理新体制。各项改革要始终把实现好、维护好、发展好群众权益作为出发点和落脚点，通过改革完善管理制度体系，保障经济社会科学发展，使改革成果惠及民生。

坚持把科技创新作为重要支撑，全面提升国土资源保护水平和保障能力。一是创新全省国土资源科学技术发展体制机制，健全完善科技创新体系，加大土地、矿产资源管理研究深度，破解突出的土地与矿产资源管理难题，通过对基础性、前沿性和公益性国土资源科技问题的研究，力争在若干基础较好的重点领域实现理论创新和技术跨越，并达到国内或国际领先、先进水平。二是做好土地利用遥感监测，实现国土资源“以图管地”的科学监管目标，维护国土资源管理秩序。三是实施土地质量地质调查工程，在进一步完善下辽河平原农业地质调查的基础上，开展全省土地质量调查，提升全省土地资源管理水平。四是大力推广和应用一批国土资源调查与监测、规划与调控以及土地综合整治与矿产资源勘查的关键技术与方法，发展深部探测技术和三维地质调

查方法,缓解资源矛盾、提高国土资源管理科技水平;建立以“3S”技术为支撑的地质灾害实时监测、短期预报、快速响应等关键技术与装备,形成符合辽宁特点的地质灾害防治技术体系。五是完善重点实验室、业务研究中心、野外科研观测基地、工程技术中心基础建设,开展前沿课题攻关,攻克一批重要地学理论,增强国土资源科技自主创新能力。

#### 四、重大工程

##### (一) 高标准基本农田建设等土地整治工程。

建立高标准基本农田集中投入制度,进一步加强统筹规划,强化部门协调,整合各类资源,围绕14个高标准基本农田建设重点县和5个基本农田示范区,树立典型、以点带面,全面推进省域内高标准基本农田建设。“十三五”期间完成高标准基本农田建设工程任务1174万亩,总投资140亿元。通过万亩连片高标准基本农田项目建设,实现田成方、林成网、渠相通、路相连的农业生产格局,有效解决耕地分割细碎、水利设施短缺、质量较低和农田环境恶化等问题,增强农业抗灾能力、提高粮食综合产能,提升粮食安全保障能力,为加快推进以转变农业发展方式为主线的农业现代化创造条件。

大规模建设旱涝保收高标准农田,提高粮食综合生产能力。通过开展土地平整、农田水利、田间道路、农田防护与水土保持等配套基础设施建设,增加有效耕地面积,提升耕地质量等级,改善农业生产条件,优化耕地和基本农田布局,提高土地产出率

和利用效率，夯实现代农业发展基础。实施节水灌溉、坡改梯、沙化盐碱整治、渍涝耕地整治等工程，全面提升耕地质量和产能。节水灌溉和坡改梯工程以辽宁西部为重点，沙化、盐碱整治以辽宁中、北部为重点，渍涝耕地整治以鞍山、抚顺为重点。有条件的地区，适度开展旱田改水田，保证建设项目占水田、补水田的任务，实现耕地占补的数量、质量双平衡。

积极推进工矿废弃地复垦。一是实施煤炭基地土地复垦工程。重点对阜新、抚顺、北票、南票及沈阳等煤矿区的采煤沉陷、排土场等废弃地进行复垦。二是实施基础设施废弃地复垦工程。重点对废弃的公路、铁路、机场、水库等基础设施用地进行复垦。三是实施工业废弃地复垦工程。重点对废弃的工业厂房、仓储、盐田、砖瓦窑场等废弃地进行复垦。

统筹开展农村建设用地整治。在科学规划和尊重农民意愿的前提下，按照土地节约集约利用的原则，建设中心村、整合弱小村、治理空心村，积极发展产业集聚区，引导农民居住向中心村镇集中、耕地向适度规模经营集中、产业向园区集中，逐步推动农民居住由分散向集中转变、村庄向社区转变，加强农村的基础设施、公共服务设施等建设，合理配置农村建设用地，形成功能结构协调有序、空间布局合理的农村居民点体系。

## （二）科学发展用地保障工程。

在建设用地规模调控上，适应经济运行保持在合理区间及提质量、增效益、转方式、优结构的需要，“十三五”期间，全省

总安排发展用地( )平方公里(具体目标以国家下达为准),其中产业化和城镇化发展所需城乡用地( )平方公里,基础设施用地需求为( )平方公里,年均( )平方公里;在建设用地上契合创新驱动、改革驱动、市场驱动、开放驱动和培育传统产业转型升级、战略性新兴产业、现代服务业、新型城镇化等经济新增长点的要求,充分发挥市场配置土地资源的决定性作用,激发老工业基地发展的内在动力和活力;在用地配置重点区域上,向沿海经济带、沈阳经济区、辽西北三大区域的重点园区和重点城镇倾斜,切实保障各项基础设施和民生用地,支持“一带一路”、京津冀协同发展、中蒙俄经济走廊建设项目发展,促进全省经济社会走科学发展、可持续发展、包容性发展之路。

强化省政府对全省发展用地的统筹保障能力,按照国家的统一部署,做好全省土地利用总体规划调整完善,通过科学预留一定规模的新增规划用地指标为机动指标,按项目点供方式核销机动指标并依法修改规划,以保障新增用地的刚性需求,支持用地需求强劲、用地集约度高、新增用地规模指标不足的地区加快发展。“十三五”期间,全省计划安排新增用地( )平方公里(具体目标以国家下达为准),全部需要争取国土资源部的规模指标。用好用足城镇低效用地再开发、城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用等试点政策,千方百计增加流量用地指标,探索创新以补充量定新增量的建设用地流量管理办法,畅通存量低效用地空间布局流转的政策机制,推进城乡各类用地有序流转,合理

保障城乡建设用地。“十三五”期间，计划盘活存量用地 1000 平方公里，以弥补新增用地指标不足。

统筹安排年度新增建设用地规划、计划指标、城乡建设用地增减挂钩指标和工矿废弃地试点利用指标，按照国家的产业政策，集中保障基础设施、民生工程、老城区棚户区改造、保障房项目和养老场所建设项目等重点产业和重点项目用地，确保全省“十三五”规划优先发展的重大产业项目及时落地。严格控制产能过剩行业用地。协调推进主体功能区规划，对全省重点发展、优化发展、限制和禁止发展区实施差别化的用地政策。

### （三）节约集约利用示范工程。

实施土地节约集约利用创优示范工程，提高土地节约集约利用水平，为全省经济社会可持续发展奠定基础。一是全面落实节约集约用地五项制度。通过区域建设用地节约集约利用考核评价、城市建设用地节约集约利用评价、单位 GDP 建设用地下降目标评估、节约集约利用模范市县评比、开发区节约集约用地评价、项目用地评估、节地评价等多层级、多角度的考核评价，推动土地管理方式和管理手段从定性管理向定性管理与定量管理并重转变，以土地利用方式转变促进经济发展方式的转变。在强化制度建设和全程监管的基础上，进一步构建刚性约束与正向激励并重的节约集约用地格局。总结推广一批城市建设、新农村建设、园区建设、基础设施建设等方面节约集约用地的先进经验，全面推进土地集中开发、复合开发、立体开发，同时以典型的示

范效应和正向激励，引导和促进政府、用地者和全社会凝聚共识，自觉节地，全面开创辽宁“十三五”期间节约集约用地的新局面。二是坚持改革驱动，抢抓机遇，把新一轮东北振兴政策和改革试点政策落到实处。大力推进城镇低效用地再开发、增减挂钩和工矿废弃地复垦；积极启动并稳妥开展农村集体经营性建设用地入市、工业用地市场化配置改革等试点。深入总结提炼各项试点经验成果，并适时在全省范围内推广。三是健全土地市场规则，完善市场起决定性作用的机制。研究建立负面清单制度，充分发挥价格、税费等经济手段的作用，并通过信息监测、动态巡查和实地核查等措施，强化土地供应全程监管；推动资源保障多元化，按照国家产业政策和相关发展要求，制订差别化的土地供应和利用政策，大力促进经济发展方式转变。通过工程的实施，实现全省亿元 GDP 耗地量稳步下降，下降率超过国家预期；新增工业用地投资强度、容积率实现稳步提升，两项指标较“十二五”提升 10% 以上；标准化厂房建设继续加强；存量土地利用超过“十二五”期间平均水平，力争达到 70%；大力开展批而未供土地及闲置土地清理，供地率、闲置土地清理率继续保持全国前列。

继续开展节约集约模范县（市）创建活动，组织开展三至五批模范县（市）评选，推荐 3 个地级市、15 个县（市、区）获得国家级模范县（市）称号。

加快推进矿产资源节约和综合利用，完善绿色矿山建设标准和激励约束机制，全面推进绿色矿山建设，加快绿色矿业发展示

范区建设；加强矿产资源开采回采率、选矿回收率和综合利用率“三率”考核，引导矿山企业提高矿产资源利用水平，引领传统矿业转型升级。

#### （四）地质找矿工程。

围绕实现找矿重大突破、提高资源保障能力、重塑矿产勘查开发格局的目标，按照地质规律和市场经济规律，以地质调查为先导，以矿产资源潜力评价成果为基础，根据地质找矿新机制的总体要求，选择资源潜力较大的重要成矿区带及主要找矿远景区合理布局、有序跟进、统筹兼顾、综合勘查，重点突破辽宁急缺的大宗支柱性矿种和优势矿种，铁、金刚石、煤、铀、金、铜、铅、锌、钼、锰、硼等，兼顾油页岩、银、菱镁矿、滑石、玉石、石墨、萤石、硅灰石、石膏等矿产，积极实施页岩气、煤层气等新能源地质调查评价。争取到 2020 年，主要矿产资源的保障供给能力适应全省国民经济的需要，预期增加油页岩 3 亿吨、铁矿石 8 亿吨、金刚石 25 万克拉、铜 3 万吨、铅锌 10 万吨、钼 6 万吨、金 8 吨、石墨 800 万吨、硼 10 万吨、菱镁矿 1 亿吨等，建成 3~5 处矿产资源基地，建立起铁、金刚石、油页岩和煤层气等重要矿产资源储备体系，促进资源与环境协调发展和矿产资源可持续利用，推进矿产勘查开发体制改革，为全省社会经济发展提供资源保障。“十三五”期间全省矿产资源勘查投入总投资 10 亿元。

### （五）矿山环境治理与地质灾害防治工程。

建立矿山生态环境的保护、治理、监测和科学管理体系。以改善矿山生态环境质量为核心，完善矿山环境保护与恢复治理长效机制，实现全省矿山环境监测数据的快速采集分析处理，有效监控采矿权人矿山环境破坏和恢复治理情况。总投资 4.43 亿元，在鞍山、本溪、葫芦岛、辽阳、丹东等矿山开采集中区域开展矿山环境治理。以保护人民群众生命财产安全为根本，建立健全地质灾害调查评价体系、监测预警体系、综合防治体系和应急处置体系。全省计划投资 1.6 亿元，开展三项地质灾害防治基础建设，分别为 25 个县的地质灾害详细调查、100 个重要地质灾害隐患点的专业监测和 1000 户危险区居民的搬迁避让。同时完成 53 个县地质灾害防治高标准“十有县”建设，提高地质灾害气象风险预报预警的精细化程度，加大地质灾害治理工程实施力度，实现地质灾害基础信息和防治工作的信息化管理，提升全社会地质灾害防范意识和防灾能力。

### （六）信息化建设工程。

全面、深入应用对地观测技术、物联网、云计算、大数据等现代信息技术的新理念、新方法，按照国家统一要求，构建能够汇集各类国土监测数据的云中心，形成全方位、常态化、覆盖全省的土地利用、矿产资源开发、地质环境等状况的实时国土资源监测和评价体系。建设省市县乡四级国土资源业务网络，开展全省不动产登记信息管理基础平台建设。持续推进以国土资源遥感

监测“一张图”为基础的核心数据库建设，构建国土资源管理决策与综合监管支撑体系，实现全省国土资源管理全业务网上运行。完善执法监察信息系统和地质灾害监测预警与应急指挥系统。加强在线服务和信息共享，推动国土资源主管部门服务型政府建设，加强信息网络安全保障能力。形成基于国土“云”的贯穿省市县各级国土资源管理部门和覆盖土地、矿产资源开发利用、地质环境等主体业务的数字化、网络化、智能化的国土资源管理与服务系统，为国土资源空间规划、工业化和城镇化开发、现代农业发展、重大基础设施建设、资源集约节约利用、神态环境保护和自然资源资产统一管理提供技术支撑。

#### （七）国土资源调查评价工程。

加强国土资源基础调查与监测。认真落实《土地调查条例》，按照国家统一部署，开展第三次土地调查，进一步查清全省土地利用状况，为完善相关制度、不动产统一登记等提供支撑。开展农村土地调查，查清全国农村各类土地の利用和权属状况；开展城镇土地调查，确定城镇内部每宗土地的界址、范围、界线、数量、用途等；开展基本农田状况调查，汇总造册各级行政区域内基本农田分布、面积、地类等状况；建设土地调查数据库，实现调查信息互联共享。在调查的基础上，建立土地资源变化信息的调查统计、及时监测与快速更新机制。

强化地质灾害详细调查评价。以县（市、区）为单元，以农村山区居民点、学校、城镇、厂矿、重要交通沿线、重要工程设

施、重点旅游景区等为重点，开展 1：5 万地质灾害详细调查，为地质灾害监测预警、工程治理以及村庄规划提供依据。

## 五、保障措施

### （一）加强组织领导。

切实增强责任意识，把国土资源保护和利用摆上更加突出的位置，放在科学发展、转变发展方式的大局中统筹谋划。加强对国土资源的研究，不断提高对国土资源管理的领导能力。健全国土资源共同责任体系，完善国土资源考评体系及耕地保护共同责任机制，建立土地和矿产执法监管共同责任机制，形成执法合力，提高执法效果。按照落实共同责任的要求，组织政府相关部门，密切协作配合，形成合力，全力推进“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的国土资源新格局，构建适应社会主义市场经济体制的集中统一、精干高效、依法行政、具有权威的国土资源综合领导体制。

### （二）推进依法行政。

严格执行以国土资源管理为重点的有关法律法规，加快制定和完善国土资源管理的配套地方性法规，依法进行国土资源调查、勘查、开发、管理、保护和合理利用。不断完善国土资源法规、规章框架体系，积极推进土地转用征收、集体建设用地流转、不动产登记、土地收购储备、土地整治、矿山地质环境保护、矿产资源勘查市场准入、矿产资源储量管理等方面法规、规章的调研和制定，在全省形成健全的法律法规体系和高效的行政执法体

系。推进国土资源执法监察体制改革，加强执法监督，建立系统内部层级监督机制。全面推进国土资源依法行政和维护司法公正，在提高执法水平的同时，促进全社会依法、集约、高效用地。

### （三）深化体制改革。

一是强化管控权力运行。围绕法律法规明确的事关国计民生的重大事项，按照一项权力一项监管的原则，对取消下放和调整的行政审批事项逐条制定与之相对应的监管措施。加大对基层国土资源部门的业务培训和指导，协助规范承接部门实施行政审批的要件和程序，实现“把权力放下去和把监管抓起来”的有机统一。二是及时总结经验教训。按照国土资源部的统一部署和安排，审慎稳妥推进海城市农村集体经营性建设用地入市试点，适时总结试点经验，客观分析存在问题及原因，为下一步国家全面推进部署改革提供有益借鉴。三是深入开展调查研究。按照国土资源部的统一部署，遵从顶层设计原则，围绕审慎稳妥推进矿产资源有偿使用制度改革课题，适时开展调查研究，摸清矿产资源有偿使用制度改革面临的问题与深层次原因，结合现行法律法规与现行政策提出有针对性的改革建议，为即将出台的新矿产资源管理法提供借鉴。四是突出重点逐项落实。按照国家建立和实施不动产统一登记制度的总体安排和具体部署，全面建立健全并实施不动产统一登记制度，整合不动产登记信息数据，完善相关制度规定、技术规程，规范不动产登记行为，投入运行不动产登记信息管理基础平台和登记查询系统，全面形成不动产登记制度体系。

#### （四）加大政策扶持。

按照资源禀赋、人口分布和经济发展水平的地区差异，制定差别化的国土资源利用战略和国土资源管理政策。一是坚定不移执行最严格的耕地和基本农田保护制度，切实保障国家粮食安全；二是全面推进节约集约用地政策，结合各地实际用地规模实施总量控制和减量供应；三是继续深化征地制度改革，进一步规范征地程序，建立完善多元保障机制；四是推进土地有偿使用制度改革，针对不同产业、不同用地类型提供差别化的有偿使用方式；五是严格执行矿产资源综合利用税率减免政策，激励矿产企业开发利用共、伴生矿和尾矿；六是实行差别化的矿产资源配置政策，按照矿种和风险水平配置矿业权；七是针对不同地区的资源禀赋，出台和完善符合当地实际的扶持政策。

#### （五）强化人才支撑。

加大国土资源管理队伍建设，不断提高管理人员专业水平、依法管理水平和政治业务素质。制定国土资源人才队伍中长期建设方案，重点培养和引进一批高层次创新型人才、青年科技创新人才。加强全省各级国土资源管理部门领导班子的思想建设、组织建设和作风建设，不断提高依法管理水平。着重加强队伍能力建设，加快建设和发展培训机构，大力培养专业技术人才和管理应用人才，重点培养高水平复合型人才。健全激励机制，将工作业绩与干部任用有机结合起来。不断提高依法行政、沟通协调、宏观调控能力，努力造就一支作风过硬、善于管理、廉洁高效、

服务优质的国土资源管理队伍，为全省国土资源事业的健康发展提供坚实的人才基础。

#### （六）促进国土“互联网+”战略实施。

大力实施国土“互联网+”战略，加强国土资源信息化建设。整合政府各职能部门已有的信息资源，建立全省统一的国土资源开发利用地理信息系统，做到信息全面、数据准确、更新快捷、技术先进、成果共享。充分运用“3S”技术，全面实施“金土工程”，对国土资源进行动态性、网络化监管，推进管理方式的现代化。推进地质资料等国土资源信息服务集群化和产业化，加快构建全省地理信息公共服务平台。加大电子政务系统建设和应用力度，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，全面提高各级国土资源政务管理信息化、社会化服务水平。