

# 江门市基础测绘与土地利用“十一五” 规划基础测绘篇

## 一、发展基础和发展环境

### (一) 发展基础

“十五”期间，我市进一步加大基础测绘的投入，全市基础测绘取得了长足的发展，主要表现在：

1、建立了江门市现代大地空间定位系统。江门市现代大地空间定位系统是我市空间定位的基准，是全市测绘工作的基础设施，是“数字江门”地理空间框架的重要组成部分。这一系统包括了大地空间定位静态网和大地空间定位动态网两分。

静态网方面：完成了四市三区的GPS—C、D级网共319个控制点的测设，对约30%控制点进行了四等水准联测；对江门市区、鹤山市、恩平市GPS-C、D、E级网共320个控制点进行了加密；对“八五”以来全市建立的GPS—C、D、E级网进行了统一平差，建立了高精度、高可靠性、高一一致性的江门市统一独立坐标系统，建立了全市新一代大地空间定位静态基准。

动态网方面：配合全省开展广东省连续运行卫星定位服务系统的建设，全市建起了一个连续运行卫星定位系统基准站，在江门市区、鹤山市区域内实现了网络实时动态GPS定位。该系统的建成，改变了传统测量定位模式，实现了我市大地空间定位基准从静态网到动态网的转变，是我市测绘事业发展过程中的一次重要的技术革命。

2、城镇数字化测绘工作全面开展。“十五”期间，我市城镇数字化测绘工作全面展开。在市国土资源局的组织推动下，各市、区、镇积极开展城镇数字化地形地籍数据采集与建库工作。全市中心城区的城镇均开展了这项工作，部分市、区对所辖区域全面进行数字化地形地籍测量。“十五”期间全市完成城镇数字化地形地籍测量共800平方公里，部分市、区已完成数字地形的数据采集与建库。

3、航空摄影与航天遥感测量不断完善和发展。“十五”期间，完成了对全市9541平方公里的航空摄影测量，获取法国SPOT卫星图3景，美国快鸟卫星图5景，合计700多平方公里。利用这些数据制作了全市1:5万、1:1万和1:5000数字正射影像图。

4、测绘服务保障取得新成效。“十五”期间，我市基础测绘为国民经济和社会发展提供测绘服务保障取得新成效。为土地利用调查与更新、土地利用规划、土地监测等土地管理提供了数字正射影像图等基础数据，为建设、水利、林业、交通、公安、园林、三防等部门的规划、设计、建库等提供了大量1:5万、1:1万等数字地形图数据，为市政府编制了市行政区划图、市区图等。“十五”期间共为各部门提供各种比例尺地图17万多幅，控制点32000多个，有力地保障了我市经济建设的需要。

5、基础地理信息系统建设得到发展。“十五”期间，基础地理信息系统建设得到发展，“金土工程”等项目已经上马，基础地理信息系统被应用到国土、规划等日常办公和决策中，现已初步建成地形图、自来水管网、电力管线、遥感影像等

数据库，为建立“数字江门”奠 定了良好的基础。

## （二）发展环境

1、发展机遇。随着信息化建设的发展，政府管理决策越来越需要基础地理信息。电子政务、管理信息系统越来越需要地理信息数据的支撑，同时现代化大城市的信息化建设和应用，对基础测绘提供服务保障提出更高要求，整个社会对基础测绘所生产的1：25万、1：5万、1：1万甚至更大比例尺的1：1000、1：500数字测绘成果的需求非常大、很迫切，而且要求现 势性好，在线操作更易，实时动态定位等，因此，基础测绘面临着难得的发展机遇。

2、存在问题。“十五”期间，虽然我市基础测绘取得了长足的发展，但与全市快速发展的 经济建设和社会发展的需求相比，还存在一定差距，主要表现在：

一是基础测绘经费投入不足，造成地形图数据现势性较差。在地形图数据的更新方面，由于基础测绘经费投入不足，造成更新周期长，数据现势性较差，现有大部分1：500和1：1000地 形图数据都是二十世纪九十年代测绘的，有些数据时间更长。由于近几年我市经济高速发展，地形地物变化较快，年代久远、滞后的数据远远不能满足社会的使用要求。

二是基础测绘的更新机制、投入机制、共建共享机制还没有形成。我市基础测绘尽管已采用了国内外最新、最先进的技术手段，但其滞后于经济建设和社会发展的局面还没有得到真正 的解决。虽然“十五”期间市政府已经对基础测绘增加了不少经费，但按照《中华人民共和国测绘法》和《广

东省测绘管理条例》的要求以及与珠江三角洲周边城市相比，还是有相当大的差距。各部门间的地理信息共建共享机制还没有真正形成，造成地理信息采集、收集、集成困难等问题。

三是基础测绘设施尚需完善。“十五”期间，我市测量标志受破坏较为严重，影响了测绘事业和经济建设的健康发展。

## 二、“十一五”期间测绘事业的指导思想和发展目标

### （一）指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想、党的十六大精神为指导，全面贯彻落实科学发展观，按“统筹规划、协调发展、安全保障、高效利用”的战略方针，以信息化测绘体系建设为核心，与时俱进，开拓创新，为我市建设全面、协调、可持续发展的现代化大城市提供可靠、适用、及时的优质测绘保障。

### （二）发展目标

“十一五”期间，我市基础测绘事业的基本目标是：加快江门市基础地理信息系统数据库及其网络系统建设，构建“数字江门”地理空间基础框架，实现测绘技术自动化、测绘成果数字化、测绘服务网络化，基本满足我市国民经济和社会发展的需要，为我市经济发展和社会信息化服务。

## 三、“十一五”期间的主要任务

### （一）加大基础测绘管理力度

1、进一步完善我市基础测绘的分级管理体制。按照我国基础测绘管理的原则，合理划分各级政府基础测绘的职

责权限，确定各级测绘行政主管部门对基础测绘的管理职能及工作任务，特别是明确在“数字江门”地理空间基础框架建设中的职责范围和建设内容，理顺相应的经费投入渠道，充分调动各方面的积极性，促进本地区基础测绘工作的协调开展。

2、加快建立和完善基础地理信息更新机制。建立基础地理信息更新周期与经费投入、计划管理、生产能力等条件相匹配的基础地理信息更新机制，是从根本上改变基础测绘滞后于国民经济和社会发展的必要措施。要根据我市的自然地理状况和经济发展水平，确定江门市区测绘成果更新周期为3-5年；各市的中心城区基础测绘成果更新周期，最迟不要超过5年，保证测绘成果资料的现势性。

3、推进基础地理信息共建共享机制的建立。这是测绘部门一项十分重要的任务。测绘部门要加强与经济建设部门，尤其是掌握基础地理信息数据源的部门之间的联系和合作，加强基础地理信息的共建共享，逐步建立起有效的基础地理信息获取反馈的工作渠道。要通过实施《国家基础地理信息数据使用许可管理规定》，明确不同用户对基础地理信息的使用权限和义务，实现基础地理信息共享的规范化和制度化；要增强测绘部门的服务手段，建立起适应不同用户应用特点的基础地理信息服务模式。

## （二）继续完善和加强基础测绘工作

1、江门市区及各市大比例尺地形图测制和更新。现有市区中心城区及部分市城区的大比例尺地形图资料由于测制时间较长、现势性较差，已远远不能满足经济社会发展的

需要。

“十一五”期间要加大大比例尺地形图的数据采集和更新，以适应社会经济的发展。对市区 中心城区约300平方公里范围内的4800多幅1 :500地形图数据进行更新，以适应社会经济的发展，形成新一代的DOM、DEM、DLG、DTM产品。各市按照社会经济发展的需要，对城 区建成区大比例尺地形图数据进行采集和更新。

“十一五”期间，市区中心城区和各市城区建成区，实现大比例尺数字化地形图全覆盖，并建立市基础地理信息数据库，形成地理信息框架数据体系，建成数据现势性好的、升级 的一流市级基础地理信息数据库。

2、镇数字地理信息采集。按照省委、省政府《关于加快城乡建设，推进城市化进程的若干 意见》(粤发[2000]8号)和《关于推进小城镇健康发展的意见》(粤发[2000]10号) 中提出到2010年全省城市化水平达50%以上，其中经济特区和珠江三角洲达70%以上；全省重 点建设300个左右中心镇，以此带动农村经济社会的全面发展和社会主义新农村建设的要 求，为加快推进中心镇建设提供测绘保障。数字化地形图数据采集工作首先要按照我市统一独 立坐标基准和高程基准，按照规范建立中心镇测量控制网。根据全市已设定的12个中心镇， 按照每个城镇控制面积为40平方公里计算，完成约480平方公里控制区域控制网的布 设。二要完成规划中心镇大比例尺地形图的数据采集。按每个镇现在建成区面积平均 为10平方公里、规划区(除已建成区)30平方公里计算，“十一五”期间内要完成已建成区共120平方

公里的1:500比例尺数字化地形数据采集,和规划区共360平方公里的1:2000比例尺数字化地形数据采集,为我市重点城镇的规划、建设、发展、管理提供一套高精度的地理信息数据, 和一个地理空间信息平台。

3、开展城市地下综合管线普查工作。城市地下管线错综复杂,涉及市政、供水、供电、通讯等多个方面,在“十一五”期间,要充分利用各部门中现有的管线资料,开展城市地下综合管线普查工作,逐步建立全市综合管线信息系统,为城市规划、建设和管理提供决策依据。

4、测绘新技术的推广和应用。随着空间定位技术、计算机技术、网络通讯技术的迅速发展,以3S(GPS、RS、GIS)技术为代表的现代测绘技术发展迅速,基础测绘已经从模拟测绘生产转变成数字化测绘生产,测绘产品也从传统测绘产品向4D(DOM、DEM、DLG、DTM)产品转变。当前,基础测绘正处于数字化测绘生产为主向以地理信息综合服务为主转变的重要时期,测绘科技进步和创新工作显得非常重要。“十一五”期间,一定要加强测绘科技进步与创新的紧迫感和责任心,要大力推广测绘新技术的应用,推动我市测绘事业上新台阶。

5、“十一五”期间基础测绘项目实施年度计划详见附表。

### (三) 建立信息化测绘服务保障体系

1、测绘公共服务平台建设。“十一五”期间,要建立以“数字江门”地理空间框架为主体的测绘公共服务平台。测绘公共服务平台采用WebGIS技术构建的三层客户/服务体系架构,提供基于基础地理数据的管理、查询、分析、发布和

辅助决策支持等功能，并提供开放式数据和系统接口，实现数据和GIS功能应用服务，为政府部门、企业及社会公众提供多要素、多层次、多时态及基础空间信息，切实提高基础地理信息的应用服务水平，充分展现基础地理数据在社会经济发展中的基础性、公益性作用。

2、多媒体地图应用服务平台建设。地图是测绘最直接的成果，也是测绘成果最广泛的应用方式，在做好规范和整顿地图市场的同时，要加大测绘成果推广应用的力度和范围，除传统的纸质地图外，要充分利用网络、电子地图等多种方式，适应不同行业和部门需求，充分利用“十五”期间我市建立的“数字江门”地理空间信息基础的成果，建立多媒体地图应用服务平台，在此基础上建设《江门市公开版地图查询系统》、编制《江门市区域经济》、《江门各市(区)概况》、《领导工作系列用图》等电子地图，进一步改进地图的表现形式，丰富地图图种，规范地图管理，为加快经济建设、实现科学发展提供快速、及时、准确的信息，保障测绘成果的有效应用。对宏观决策、科学管理提供客观依据。

3、空间定位基准及服务系统的建设与完善。

(1) 市高程基准的维护与建设。进行全市四等水准网复测改造，完善我市的高程基准。我市在上世纪七十年代到九十年代布设了约400公里四等水准路线，建立了我市高程基准，但没有整体构网，水准路线分布不均、密度稀疏，已经远远不能满足我市经济发展的要求。“十一五”期间，以我市现有交通网络为基础，在省三等复测水准网框架下，进

行3000公里四等水准复测改造，建立我市新高程基准，为我市建设现代化大城市提供准确可靠的高程基础保障。

(2) 广东省连续运行卫星服务系统二期工程建设。“十五”期间，我市配合省进行了省级连续运行卫星定位服务系统一期工程建设，市区建立了第一个连续运行卫星定位服务基准平台，市区实现了网络实时定位的功能，其他地区由于基准站密度不够，仅实现了事后定位功能。因此，“十一五”期间要继续配合开展广东省连续运行卫星定位服务系统的第二期工程建设，在原有基础上在鹤山市、台山市、恩平市各增设一个基准站，在全市范围内实现网络实时定位功能。

(3) 测量标志保护。测量标志属于国家所有，是国防建设、国民经济建设、社会发展和科学技术研究的基础设施。建国以来，我市国土资源（测绘）以及其他有关部门建造了大量的永久性测量标志。近年来，对测量标志普查的结果表明，我市的测量标志总体上受破坏严重，影响了测绘事业和经济建设的健康发展。“十一五”期间，依据《中华人民共和国测量标志保护条例》，建立和健全我市测量标志保护机制。加大对测量标志保护的 legal 宣传工作力度，增强公民依法保护测量标志的法律意识；对测量标志进行归口统一管理，建立测量标志定期巡查、维护制度和执法监察制度。

#### 四、保障措施

基础测绘是国家经济建设中一项基础性、公益性、先行性的工作，应制定优先发展的政策和规划，在人力、物力、

财力和技术上为基础测绘的实施提供保障。

### （一）法规保障

依据《测绘法》和《广东省测绘管理条例》等有关法律法规，尽快制订我市基础测绘管理办法，建立和完善基础地理信息资源的共建共享机制，加强基础地理信息数据管理。

### （二）财力保障

依据《测绘法》第三章第十四条“县级以上人民政府应当将基础测绘纳入本级国民经济和社会发展规划和财政预算”规定和《广东省测绘管理条例》第二章第八条“基础测绘实施的专项经费由同级人民政府财政列支”的规定，进一步完善基础测绘分级管理体制，建立对基础测绘稳定的财政投入机制，并依据基础测绘重大工程项目的实施，不断加大财政投入力度。

### （三）资料信息源保障

加强与经济建设各部门之间的协作，充分发挥和调动各市、区和地方机构的积极性。建立可靠的、稳定的资料信息渠道，为数据库建设提供充分的资料保障。

## 土地利用篇

土地是经济社会发展的重要物质基础和主要载体。土地问题是我市经济社会发展过程中具有全局性和战略性的重大问题，而土地利用是土地问题核心内容。根据《江门市“十

一五”规划编制工作方案》，为强化土地资源保护，保障建设用地需求，实现经济社会全面、协调、可持续发展，制定江门市土地利用“十一五”规划。

## 一、土地利用现状及存在问题

### (一) 土地利用现状

根据2005年底土地利用现状变更调查统计，全市土地总面积1431.09万亩(9541平方公里)，其中农用地1128.41万亩，占土地总面积的78.85%，农用地中耕地310.39万亩、园地42.30万亩、林地667.13万亩，其他农用地108.59万亩；建设用地151.31万亩，占土地总面积约10.57%，建设用地中居民点及工矿用地114.38万亩、交通用地8.34万亩、水利设施用地28.59万亩；未利用地151.37万亩，占土地总面积约10.58%。土地利用结构可概括【CM(28)】为林地和耕地占主导地位，两地类面积占全市土地面积的【CM)】68.31%。我市土地开发利用有如下特点：

1、开发区和工业用地集中区土地开发初具规模。经过近几年来大力开发建设，我市省级开发区(园区)和地方工业用地集中区已初具规模，基本形成了产业集群，创建了较好的投资环境，并起到了示范和辐射作用，促进了全市经济快速发展。据核查统计，经土地市场治理整顿后，我市保留3个省级开发区(园区)，分别为广东江门高新技术产业园区、广东江门新会经济开发区和广东台山广海湾工业园区，原规划控制面积8.53万亩，治理整顿后保留3.53万亩，已开发建成面积2.77万亩。此外，我市还有相当数量地方工业用地集中区。

2、基本形成区域产业区用地布局。目前，我市已基本形成明显的区域产业区用地布局，这为今后我市规模开发土地资源、集约用地奠定了基础。目前我市产业用地区可划分为：银洲湖产业用地区、沿海经济产业用地区、沿交通干线产业用地区及山地自然生态保护用地区。

(1) 银洲湖产业用地区：该区以江门市主城区为引擎，利用银洲湖的深水资源优势，发展成为江门市域的枢纽港，主要安排临港型工业用地。

(2) 沿海经济产业用地区：该区包括台山市和新会区南部沿海各镇，充分利用港口、滨海优势，大力发展海洋渔业、海洋运输等海洋产业。在用地安排方面，除满足海洋产业用地外，还规划安排一定能源、石化、物流等产业用地，以提高沿海地区工业化水平。

(3) 沿交通干线产业用地区：该区主要包括沿G325国道产业带、沿肇珠线产业带、沿新开公路产业带和沿新台高速公路产业带，城镇密集，是加工工业用地分布集中地域。

(4) 山地自然生态保护用地区：该区主要包括我市西部和北部，以及南部局部地区，广泛分布农田、水资源、林业资源保护地，今后可在资源保护基础上，适当安排资源型加工业用地和生态旅游业用地。

3、城镇与工业基地（园区）建设联动。近年来，我市各地按照城乡一体化的要求，结合土地市场治理整顿，做好工业布局规划，加大基础设施投入，提高服务水平和质量，落实优惠和扶持政策，将城镇建设和工业基地（园区）建设有机结合起来，加快培育主业突出、配套完善的产业群。

新会区司前镇五金不锈钢制品生产基地、开平市水口镇水暖卫浴生产基地、蓬江区摩托车及配件制造基地等，既是投资环境较优越的工业基地（园区），又是城镇建设区，大大促进了当地工业化和城市化进程。

4、滩涂开发利用潜力大。我市滩涂资源丰富，面积达42.32万亩。其中位于新会崖南和台山都斛至赤溪的沿海滩涂，滩面广阔，滩地肥沃，淡水资源充足，是农业综合开发利用的主要岸段。其他岸段的滩涂利用于海水养殖和旅游事业，条件得天独厚。由于滩涂属于湿地，部分滩涂具有良好的生态价值，因此，要在保护的前提下进行滩涂开发，正确处理开发和保护的关系。

## （二）土地利用存在的问题

经过20多年改革开放，我市经济持续快速增长，取得了相当大的成效，土地利用水平也得到了迅速提高。但随着改革开放的深化和社会经济的快速发展，土地利用也面临一些不容忽视的问题。

1、耕地保护面临压力大。目前，我市基本农田保护区任务是281.2万亩，占土地利用总体规划确定2010年耕地保有量的87.7%。但由于农业结构调整和退耕还林等造成耕地总量的减少，随着基本农田保护率逐年上升，建设占用耕地空间越来越小，造成耕地特别是基本农田保护压力越来越大。此外，经过多年的开发利用，全市可通过开发补充耕地的土地后备资源日益减少，耕地占补平衡矛盾日趋突出。

2、土地利用总体规划与个别专项规划衔接不够密切。由于在规划目标、内容等方面缺乏协调，导致土地利用总

体规划与个别专项规划，特别是城镇规划衔接不够密切，部分城镇总体规划中土地扩展方向是土地利用总体规划中的基本农田保护区，两规划之间确定的建设用地规模衔接不够一致。

3、部分存量土地有待开发利用。据调查，全市仍有部分存量土地（如闲置土地、各级政府的储备地、农村集体建设用地、抵押在银行的土地等）未得到充分开发利用。

## 二、指导思想和主要目标

### （一）指导思想

“十一五”期间，既是我市经济社会发展的“黄金时期”，又是以资源约束加剧为主要特征的“矛盾凸现期”。土地开发利用既面临着科学发展观得到树立和落实、土地管理法制逐步健全、科技进步及其在土地管理和利用中的应用不断拓展、国家高度重视和社会高度关注土地管理的良好机遇，又面临着加快城市化和工业化对用地的刚性需求、经济上升时期引发局部用地热潮、社会消费结构转型升级和产业结构调整增加用地需求的挑战。为正确处理发展与保护、局部与整体、当前与长远的关系，推动土地利用方式由粗放型向集约型转变，促进经济社会全面、协调、可持续发展，我市土地利用的指导思想是：

认真贯彻落实“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策，遵循在保护中开发、在开发中保护的原则，充分发挥土地利用总体规划引导和调控作用，加大土地开发整理力度，努力保持耕地总量动态平衡和占补平衡，统筹安排各项建设用地，保障经济社会用地需求，不断促进土

地资源节约集约利用和优化配置，提高土地利用效率。

## （二）主要目标

“十一五”期间，我市土地利用主要目标是围绕经济社会发展战略和任务，加强土地宏观调控，使土地利用方式转变取得明显进展，耕地得到有效保护，建设项目用地集约利用水平显著提高，促进经济社会全面、协调、可持续发展。

1、耕地保有量和基本农田保护区面积应达到省下达的控制指标。

2、安排全市增加建设用地15万亩，其中城镇居民点及工矿用地9万亩、交通用地4.5万亩、水利用地1.5万亩，保障经济社会发展有效用地需求。

3、土地开发整理新增耕地1万亩，其中开发0.8万亩、整理0.2万亩，为做到耕地占补平衡创造条件。

4、工业建设项目用地投资强度江门高新技术产业园区、新会经济开发区200万元/亩以上；江门市区其他区域130万元/亩以上；各市的城市规划区、中心镇100万元/亩以上，其他区域严格按照省标准执行。

5、增强政府调控土地市场能力，建立统一、公平、规范、有序的土地市场。

6、提高土地管理信息化程度，基本实现土地管理现代化和信息服务社会化。

## 三、主要任务和措施

### （一）实施土地用途管制制度，切实保护耕地资源

建立健全以土地用途管制为核心的土地规划管理制度，严格保护耕地，做到耕地占补平衡，保持全市耕地保有量

和基本农田保护区面积达到省下达控制指标。

1、强化土地利用总体规划的宏观调控作用。土地利用总体规划是城乡建设、土地管理的纲领性文件，是落实土地用途管制制度的重要依据，是实行最严格土地管理制度的一项基本手段。首先，必须认真抓好土地利用总体规划修编工作，在修编过程中加强吸收其他专项规划成果，在用地安排方面引导其他专项规划，使规划相互衔接，以规划统揽全局，以规划强化管理，科学解决好耕地保护与经济发展的关系。其次，要根据土地利用总体规划制订年度土地利用计划，实行土地利用计划指令性管理，严格控制农用地转为建设用地，特别是建设占用耕地。第三，加强建设项目用地预审管理，建设项目必须符合规划确定的土地用途，未经用地预审或用地预审未通过的，不得批准农用地转用、土地征收，不得办理供地手续。

2、加强基本农田保护和建设。基本农田是粮食生产的重要基础，保护基本农田是保护耕地工作的重中之重。基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自改变用途，要将基本农田落实到地块和农户。非农建设占用基本农田必须依法报国务院批准。一要实行严格的占用耕地和基本农田补偿制度。建设项目未将耕地开垦费列入投资概算的不能通过用地预审，严格审查建设用地报批的补充耕地方案，未能做到先补后占的，必须按规定缴交耕地开垦费。鼓励耕地先补后占，完善补充耕地储备指标转让制度。二要加大基本农田保护力度。抓紧设立基本农田建设示范区，努力推行以建设促保护，并研究制订相应经济激励机制和保障措施，

提升我市基本农田建设保护水平。三要建立耕地保护新机制。研究制订耕地保护责任目标考核办法，重点考核耕地保有量、基本农田保护面积和耕地占补平衡，将耕地保护责任目标层层下达，明确各级政府领导的责任，建立耕地保护管理新机制。

(二) 统筹安排各类建设用地，保障社会经济发展用地需求

保障发展用地是国土资源管理的主要职能，也是一项重要任务。“十一五”期间，要保障发展用地，就必须对各类建设用地进行统筹合理安排。一是全力保障我市交通、能源、水利等重点建设项目所需建设用地，一般性建设项目应充分利用存量建设用地和闲置土地。二是限制城镇用地盲目扩张，坚持全面规划，合理布局，分期建设，推动和加快旧城改造，调整土地利用结构，盘活存量土地，逐步改变城镇土地低效利用状况。三是引导农村居民点向中心村和集镇集中，乡镇企业向工业小区集中，控制村镇外延扩大，加强城乡结合部和开发园区土地管理。四是根据不同地区土地资源开发条件、不同城镇空间的建设和生态环境，结合土地利用总体规划修编，科学划分优先开发建设区、鼓励开发建设区、限制开发建设区和禁止开发建设区，制订用途管制措施，强化区域开发建设管治。

(三) 积极推进土地整理，适度开发后备土地资源

据统计分析，“十五”期末我市耕地储备指标约1万亩，分析预测“十一五”期间我市新增建设用地占用耕地达2万亩。要落实耕地占补平衡制度，“十一五”期间需开发整理新增耕

地1万亩。因此，必须围绕实现耕地占补平衡和总量动态平衡，加大土地开发整理力度，积极推进土地整理，对田、水、路、林、村进行综合整治，提高耕地质量，增加有效耕地面积。

1、大力开展基本农田整理。制定土地开发整理计划，统筹安排耕地后备资源的开发利用和基本农田整理，加大基本农田整理力度，保证补充耕地任务的完成。各地土地出让金用于农业土地开发的部分和新增建设用地有偿使用费地方留成部分，应向基本农田整理倾斜。

2、稳定和拓宽投入渠道。要按照“取之于地，用之于地”的原则，以征收耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费和用于农业土地开发的土地出让金地方政府留成部分为主渠道，多方筹集资金，建立和完善土地开发整理专项资金保障体系。

3、健全土地开发整理项目管理制度。严格按照规划编报项目计划，搞好项目论证与规划设计，加强项目实施管理，严格项目验收，确保土地开发整理产生良好的社会、经济和生态效益。

4、加强土地开发整理权属管理。按照依法、自愿、公平的原则调整土地权属，防止发生新的土地权属争议。开发整理前，要明确土地权属和土地利用现状；开发整理后，要及时进行土地变更调查和土地变更登记。

5、处理好开发和保护的关系。土地开发整理既要注重社会、经济效益，也要注重生态效益。土地开发整理后备资源有部分属于湿地范畴，对于具有良好生态效益且已列入

保护区的湿地，禁止进行土地开发。在土地开发整理过程中，要进行科学、充分论证，采取有效措施，加强土地生态环境保护。

#### （四）抓好节约集约用地，提高土地利用效益

节约和集约用地是科学用地核心内容，是科学发展观在土地利用方面的主要体现。要推行节约集约用地，一是强制执行工业项目建设用地控制指标。工业项目用地的投资强度、容积率、建筑系数和行政办公及生活服务设施用地所占比例四项指标必须达到国家和省规定的标准，在工业开发区(园区)或工业项目用地范围内不得建造“花园式工厂”。二是盘活存量土地。积极引导投资者使用存量土地，提高土地利用效率。要按照急用为先的原则，对存量土地进行全面的清理和盘整，采用挂帐收地、限期开发、异地置换等多种方式盘活利用。三是运用地价手段调节土地开发。要充分发挥地价的杠杆作用，制定地价与土地节约度的调节系数，对利用率低、科技含量低的项目，提高供地价格；对投资强度大、科技含量高、附加值高的项目，适当给予优惠。四是探索节约集约用地评估考核机制。要研究制定土地节约集约利用评价指标体系，从土地供应率、项目用地开工率、土地利用效率、土地闲置率、项目到位率等指标上对各地进行土地利用节约集约度的综合评价，并将评价结果与年度用地安排、办理农地转用、土地征用挂钩。

#### （五）深化土地使用制度改革，推进土地资源的市场化配置

1、实现土地集中统一供应。适当控制建设用地供应总

量，重点是控制房地产用地总量，逐步实现土地供应从增量为主到盘活存量、控制增量的转变。市和各市(区)要建立健全土地收购储备机构和相关制度，形成“一个池子储水，一个龙头放水”的土地收购、储备、出让的新型用地机制，增强政府对土地市场的调控能力，从而提高土地经济效益。

2、规范土地使用权交易行为。严格土地使用权转让、出租、抵押管理。严格控制划拨用地范围，逐步实行经营性基础设施及公益性事业用地有偿使用。制订工业用地公开出让试行办法，全面开展工业用地招拍挂公开出让工作，提高土地供应市场化配置程度。

3、推进集体建设用地使用权流转。积极贯彻实施《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》和《江门市农村集体建设用地使用权流转管理暂行细则》，稳妥推进集体建设用地使用权流转，完善相关流转制度，不断健全流转程序，切实保护农民土地财产权，显化集体土地资本，推进农村城市化和工业化进程。

4、进一步完善征地补偿安置制度。完善征地补偿安置制度是深化土地使用制度改革的主要内容。为合理利用土地，保护被征地农民合法权益，要进一步完善征地补偿安置制度。在征地补偿标准方面，根据地类、产值、土地区位、农用地等级、土地供求、人均耕地、经济发展水平等因素，制订征地区片综合地价。在落实征地补偿费方面，要推行征地补偿款预存制度，确保征地补偿款及时、足额落实到被征地单位和个人。在征地安置方面，除坚持落实货币安置外，还要重点抓好留地安置、入股分红安置、社保安置等多

种方式安置被征地农民。

#### (六) 加快信息化建设，提高土地资源管理水平

我市土地管理手段和方式相对落后和不足，高新技术应用于土地管理的程度不高。为实现以信息化建设带动土地资源管理和利用方式的转变，“十一五”期间，要重点组织实施以地理信息系统技术、数据库技术和网络技术现代信息技术手段为基础，以“金土工程”为核心内容的国土资源电子政务系统建设，加大技术投入和资金投入，加快土地资源管理信息化建设，充分利用现代高科技提高土地管理科技含量和行政审批效率。

一是加快基础数据库建设。建设全市土地利用现状、土地利用规划、城市基准地价、土地后备资源、地籍管理和农用地分等定级数据库。

二是全面推进行政管理信息化。建设国土资源行政管理信息系统，通过政府政务平台连通省、市、县三级国土资源管理系统，有条件的市（区）可采用专线形式与下辖国土资源所连接，形成协调一致的国土资源行政管理网上办公新型工作模式，有效地提升服务和管理水平，跨越时间、空间的限制，实现规范、透明、高效的行政管理体制。

三是大力促进信息开发利用和社会化服务。进一步完善国土资源信息服务网站建设，开放信息服务，加强信息管理，形成统一、权威、内容丰富的对外国土信息服务窗口。

#### 四、规划实施

##### (一) 做好宣传教育，提高土地保护意识

通过各种宣传媒体，结合“地球日”、“土地日”和全民普法，

大力宣传人口、环境、资源基本国策，大力宣传土地管理法律法规，大力宣传土地国情、省情和市情。加强舆论和社会监督，切实增强全民土地资源忧患和保护意识，提高公众执行土地资源国策的自觉性。

#### （二）进行动态监测，强化土地利用管理

健全地籍管理制度、土地登记统计制度，加强土地利用动态监测和信息反馈，以数字影像信息为主要监测手段，健全监测机制，及时掌握规划实施情况，协调处理好有关问题，保证规划的全面实施。

#### （三）抓好培训工作，提高管理队伍素质

加强干部教育培训，优化管理队伍的知识结构和专业结构，提高专业水平和管理能力，为规划的实施提供高素质人才。同时，加强国土资源社会机构从业人员的培训和资质管理。

#### （四）加强组织领导，坚持依法行政

坚持实行党政一把手亲自抓、负总责，不断完善各级党委、政府对土地资源的保护目标责任制，做到目标明确、责任到位、措施落实。建立健全土地执法监察网络，在市、县（市、区）、镇级全面实施动态巡查责任制，强化土地执法监察力度。认真贯彻落实国家关于土地管理工作的重大方针政策，坚持做到依法行政，切实加强规划的实施管理和监督检查，确保我市土地资源可持续开发利用。