

文章编号:1009-0258(2001)01-0001-07

\*

# 把握大局 团结奋进 进一步开创全省国土资源工作新局面

王文升

(山东省国土资源厅, 山东 济南 250014)

**摘要:**对“九五”期间山东省国土资源工作进行了回顾。提出了“十五”山东省国土资源工作改革与发展的主要目标和 2001 年国土资源工作的主要任务。强调了大力推行依法行政和加强各级领导班子、干部队伍建设的重要性,要求国土资源部门广大干部职工把握大局,团结奋进,进一步开创全省国土资源工作的新局面。

**关键词:** 国土资源管理;行政管理;山东省

**中图分类号:** F205;F124.5

**文献标识码:** C

## 1 “九五”全省国土资源工作的简要回顾

“九五”是山东省经济和社会发展的一个重要时期,国土资源工作围绕经济建设中心,服务改革发展大局,取得了重要进展。

### 1.1 土地管理和利用方式发生根本转变,为经济发展提供了用地保障

新《土地管理法》确立的土地用途管制和耕地占补平衡制度得到有效实施。修编完成了省、市、县、乡四级土地利用总体规划,重新划定了基本农田保护区,基本农田保护率达 87%,健全完善了耕地保护特别是基本农田保护的行政首长目标责任制。累计投入土地开发复垦整理资金 16.6 亿元,新增耕地 13.2 万公顷。扣除农业结构调整和生态退耕占用的耕地,全省耕地面积净增 1.95 万公顷。五年来,共为各项建设提供用地 6.2 万公顷,其中国家、省重点建设工程项目用地 3.13 万公顷。全省土地租赁、土地储备、土地招标拍卖制度建设明显加快,累计实现土地收益上百亿元,盘活国有土地资产 300 亿元。完成国有土地使用权、集体土地所有权、使用权发证近 50 万宗。

### 1.2 地质勘查和矿业开发成效显著,矿政管理步入科学化、规范化轨道

全省累计安排地勘项目 2 112 个,投入勘查资金 11.17 亿元(不含石油、天然气),新发现矿产 8 种,新增矿产地 39 处,新增矿产资源潜在价值 430 亿元。迄今,全省共发现各类矿产 148 种,其中,探明储量的矿产 77 种,探明矿产地 1290 处。全省有 58 种矿产(含亚矿种,下同)储量列全国前 10 位。已开发矿产 85 种,较“八五”末增加 18 种,累计实现矿业产值 2 300 多亿元。建立和实施了新的矿业权管理制度,勘查、开采许可证换发工作

\*收稿日期:2001-02-05; 修订日期:2001-02-20

作者简介:王文升(1953-),男,山东曹县人,高级工程师,现任山东省国土资源厅厅长。

本文为作者 2001 年 1 月 18 日在全省国土资源工作会议上的讲话(摘要)。

全面结束,两证持证率达到百分之百;矿产资源储量套改取得阶段性重要成果;关闭各类矿山 3 580 个;累计征收矿产资源补偿费 12.12 亿元;新建国家级、省级地质遗迹保护区各 1 处,市、县级地质地貌景观保护区 276 处,保护区面积 6 016 平方公里。矿业权市场初步建立,矿业权转让 56 项,转让金额达 6.2 亿元;全省矿业秩序在率先取得全面好转的基础上,于去年底基本实现了根本好转的目标。

### 1.3 基础测绘更新机制初步建立,测绘保障服务功能进一步增强

在全国率先建立起 1:1 万地形图基础测绘定期更新机制,基本完成五年更新任务,共测制 1:1 万地形图 5000 余幅;向社会各界提供各种比例尺地形图 7.56 万印张,航摄像片 6.8 万张,大地控制点数据 2.86 万组;出版各类地图 520 种,印刷地图 613 万印张,发行量达 760 万张(册);研制开发了《山东综合省情—省领导决策地理信息服务系统》。

### 1.4 国土资源法规体系进一步完善,新的管理体制初步建立

先后出台了《山东省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》、《山东省实施〈中华人民共和国矿产资源法〉办法》、《山东省测绘管理条例》和一系列配套法规、规章,基本建立了国土资源配套法规体系;“三五”普法取得明显成效,依法行政全面推进,执法监察工作不断强化。全省共查处各类非法占地批地、非法探矿采矿、非法编印出版地图等案件近万起。省、市、县、乡建立健全了土地、矿产管理机构,国土资源管理工作得到重视和加强。地勘队伍顺利实行了属地化管理。去年省政府机构改革,由省地矿厅、土地局、测绘局合并组建了省国土资源厅,标志着相对集中管理的国土资源管理体制已经建立。

## 2 当前面临的形势和“十五”国土资源工作改革与发展的主要目标

### 2.1 确保全省经济社会可持续发展,对耕地保护工作提出了更艰巨的任务

加强能源、交通、通信、水利等基础设施建设,积极稳妥地推进城镇化进程,大力发展民营经济不可避免地要占用一定数量的耕地。据统计,“九五”期间各项建设占用耕地平均每年近 1 万公顷。按全省土地利用总体规划,今后 10 年,我省建设占用耕地指标还有 7.33 万公顷,平均每年占用耕地指标在 0.73 万公顷左右,供需矛盾将更加突出。山东省人多地少,人均耕地  $8.67 \times 10^{-2}$  公顷,为全国人均值的 80%。耕地后备资源十分有限,全省宜耕地已不足 30 万公顷,耕地补偿能力大大减弱。同时,各种人为因素对耕地保护的冲击很大。特别值得注意的是,据全省土地利用总体规划,到 2010 年,要实现总量动态平衡尚有 1.73 万公顷的缺口。若把生态退耕、农业结构调整等因素造成的耕地减少考虑在内,那末实现规划目标,保护耕地的任务将更加艰巨。这就要求我们必须把保护耕地作为第一位的任务。

### 2.2 建立矿产资源可持续供应体系,对矿产资源的管理提出了更严峻的挑战

山东省矿产资源总量较大,但人均占有量较低,仅为全国人均值的 66%,是世界人均值的 1/3。且地质勘查程度较高,找矿难度较大,后备资源储量的增长速度远不及消耗的速度,矿产资源对全省经济社会发展的支持力度正呈下降趋势。据预测,到 2010 年,在全省 45 种主要矿产资源中,将有 33 种不能满足经济发展的需要,其中石油、黄金、铝土矿、金刚石等优势矿产将失去优势,铁、铜、铅、锌等大宗常用矿产对外依赖性进一步攀高,硫、

磷、钾盐等严重短缺。与此同时,山东省矿产资源开采技术水平落后,综合利用率较低的状况短期内难有大的改观,浪费和不合理开发的现象还很严重,这在一定程度上加剧了矿产资源的供需矛盾。水资源则更为紧缺,仅为全国人均值的 1/6,很多地区越来越依赖于地下水。这就要求我们必须加大地下水资源调查评价力度,同时加强对地下水开采的监督管理,防止过量开采,遏制生态地质环境恶化,减轻和防范地质灾害。

### 2.3 调整经济结构,完善社会主义市场经济体制,对国土资源工作提出了新的课题

要实现经济的持续、快速、健康发展,就必须有足够的资源作基础,有更多的资源做保障。经济结构调整的核心是产业结构调整,其实质就是资源的优化配置。从山东省实际情况来看,国土资源特别是土地使用制度改革进展不快,市场体系的建立还有较大差距,我们的思想观念和创新意识还不够强,做好做活土地资产这篇大文章才刚刚破题。这就要求我们以“三个有利于”为标准,进一步解放思想,更新观念,深化国土资源使用制度和体制改革,明晰土地产权和矿业权,建立和完善国土资源使用权市场体系。根据即将加入 WTO 的新形势,扩大对外开放程度,提高对外开放水平,积极实施“走出去”战略,开拓“两个市场,两种资源”,加强国土资源信息化建设,大力发展地质调查、地质勘查和测绘事业。

## 3 2001 年全省国土资源工作的主要任务

### 3.1 加强土地管理特别是耕地保护,积极为经济社会发展提供用地保障

(1) 始终坚持严而又严的土地用途管制制度。要严格控制农用地转为建设用地,切实加强耕地特别是基本农田保护,要严格执行占用耕地补偿制度;要坚持“三集中”,大力调整土地利用结构;要积极推进城镇土地利用方式由粗放型向集约型的根本转变。

(2) 积极为经济社会持续、快速、健康发展提供用地保障。土地供应要突出“三个优先”,即优先保证国家和省重点建设项目用地,特别是那些关系全局、急需上马的重点项目和应急工程中影响工期的单体控制性工程,经预报同意可先行开工,然后依法办理报批手续;优先保证重点小城镇发展用地;优先保证高新技术产业项目用地。要简化用地报批手续,完善用地审批制度,减少不必要的报批材料和环节,提高土地行政审批效率,保证及时供地。

### 3.2 深化土地使用制度改革,加快建立和完善土地市场体系

当前及今后一个时期土地使用制度改革的主要任务是:建立一个体系(即统一、开放、竞争、有序的土地市场体系),做活一篇文章(即挖潜盘活存量土地资产的文章),开辟一条新路(即集体建设用地供应及其流转管理的新路)。

(1) 要加快四项制度建设。一是加快国有土地储备制度建设,力争今年在全省 17 个市及 80% 的县(市)建立这项制度;二是加快土地租赁制度建设,力争今年开展土地租赁工作的县(市、区)达到 100 个;三是加快国有土地使用权招标、拍卖制度建设,力争今年在全省未开展这项工作的市、县敲响拍卖土地的第一槌,已开展的要总结提高,使这项工作规范化、制度化;四是加快地价管理制度建设,力争在今明两年完成县城以上城市地价的更新调整。同时各级国土资源部门要配合搞好城市间的地价平衡和出让土地最低限价

准的制定,建立地价监测系统和地价公布、可查询制度,开展农用地分等定级试点工作。

(2)要加快土地有形市场建设。各市、县可按照因陋就简、土洋结合或一步到位的方式,尽快建立土地有形市场并投入运行。有条件的市、县要建立土地信息咨询、土地登记代理、土地经纪等具有自负盈亏、独立法人地位的中介机构,实现政事、政社职能分开。

(3)要加强企业改革、改制中的土地资产管理。按照“明晰产权、显化资产、区分类型、灵活处置”的原则,通过土地资产的合理处置,盘活土地资产,理顺土地资产分配关系,促进企业发展。今年要特别加大省属企业改革中的土地资产处置管理工作力度,妥善解决好土地资产分配关系,促进省属企业的发展。

(4)要大胆探索小城镇用地供应和集体建设用地流转的新路子。根据小城镇发展主要靠当地群众积累建设的实际,从尽量降低其建设成本、加快城市化进程出发,在借鉴外地经验的基础上,研究探讨并建立符合我省实际的小城镇土地市场。有条件的地方,可以在小城镇探索、实行国有与集体两种土地产权并存、一个市场统一管理的办法。通过小城镇的土地使用制度改革,集中土地开发与建设资金,加快城市化进程和小城镇建设。今年省国土资源厅将选择几个市进行有组织的试点,取得成功经验后,在全省推开。

### 3.3 合理利用和有效保护矿产资源,促进矿业经济健康发展

要保证全省经济社会的持续、快速、健康发展和第三步战略目标的实现,必须建立矿产资源的可持续供应体系,切实加强矿产资源的合理勘查、开发、综合利用和有效保护工作。

(1)要巩固矿业秩序治理整顿成果,为矿业的可持续发展营造良好的基础环境。稳定的矿业秩序是矿业健康发展的基础。要继续坚持“政府抓、抓政府”的工作方针,健全完善“政府统一领导、国土资源部门牵头协调,有关部门密切配合,联合执法,齐抓共管,社会监督,企业自律”和一级抓一级,一级对一级负责的工作机制,层层落实政府维护矿业秩序的目标责任制。特别是市、县政府机构改革到位后,要将原矿业秩序整顿领导小组及时调整维护领导小组,做到组织不散、工作力度不减,发现问题及时处理,确保矿业秩序的长治久安。

(2)要切实加强地质勘查工作,努力扩大矿产资源储备。山东省是矿业开发程度较高的省份,但目前多数大中型矿山现有储量仅能维持5~15年。因此,加强地质找矿,增加资源储备迫在眉睫。要充分认识到地勘工作在国民经济中的重要地位和基础先行作用,进一步发挥地勘队伍在地质找矿中的主导作用;要按照“推投资、谁受益、谁勘查、谁优先开发”的原则,建立健全商业性矿产勘查机制,广泛吸引社会资金,增加有效投入;要认真贯彻《国务院关于进一步鼓励外商投资勘查开采非油气矿产资源的若干意见》,请进来,走出去,充分利用“两个市场,两种资源”,创造条件,广泛吸引外资和技术来省内勘查开发矿产资源,组织力量到西部和国外参与勘查开发,为全省经济建设提供资源储备。

(3)加强矿产资源管理,提高利用水平。一是要切实加强矿产资源储量管理,积极推进储量审批、登记、统计和地质资料汇交制度的改革,认真组织和做好矿产资源可供性研究、储量动态管理,全面完成储量统计改革试点和第二阶段储量套改任务,进一步摸清资源家底,实现资源储量管理与国际惯例的接轨;二是要切实加强建设项目压矿管理,今后,各类建设项目论证,国土资源部门要提前介入,提出方案,尽量避免压覆矿床,确需压矿

的,要由国土资源主管部门同意,凡未经同意而产生的压覆矿产资源的责任、损失由建设方负责;三是要进一步完善矿业权的申报审批程序和内部会审制度,强化勘查、开发规划对新设置矿业权的宏观调控作用,加大对《矿产资源开发利用方案》的审查力度;四是要进一步强化矿产资源的开发监督管理,完善矿山“三率”指标的核定与审批工作,组织力量对部分大中型矿山企业开发利用资源的情况进行跟踪督查,严厉查处采富弃贫、采易弃难,破坏浪费矿产资源的行爲。

(4) 深化矿业权制度改革,优化矿业结构,促进矿产资源的集约利用。要大力培育和完善的统一、公开、竞争、有序的矿业权市场,健全和完善中介服务机构,规范矿业权评估工作,加快矿业权出让的招标、拍卖制度建设。省国土资源厅拟选择部分探矿、采矿项目和3~5个市分别进行矿业权招标、拍卖试点,总结经验,全面推开,促进矿业权的依法合理流转。要按照“国家所有、分级管理、授权经营、分工监督”的原则,理清已有矿业权的经济关系,组织实施国有大中型矿山企业采矿权价款的评估、确认、登记,为国有矿山企业进一步改革、改制打下基础,引导和促进中小型矿山企业走联合办矿、规模经营的路子,提高矿产资源集约和综合利用水平。

(5) 加强规费征收,有效维护矿产资源的国家财产权益。各级国土资源部门一定要站在为国理财的高度,认真做好矿产资源补偿费和矿业权使用费的收缴工作,根据国家下达的征收指标,层层分解任务,落实目标责任制,切实做到依法足额征收,及时入库。要完善矿业权人纳费申报制度,积极推行使用电子征收系统征收矿产资源补偿费和矿业权使用费,提高工作效率。要管好用好国家返还的矿产资源补偿费,把有限的资金用在地质勘查上,形成矿产勘查开发的良性循环机制,促进矿业经济的可持续发展。

### 3.4 大力加强国土综合整治,努力增加有效耕地面积,促进生态建设和环境保护

(1) 土地开发复垦整理必须坚持经济效益、生态效益和社会效益的统一。今后工作的重点要放在农地、工矿废弃地和灾毁地、撤并村庄废弃地的整理上,通过田、水、路、林、村综合整治,调整用地结构,增加有效耕地面积。对未利用土地的开发利用,应充分考虑生态环境保护 and 水土保持的要求,禁止在坡度大于25°的坡地上开垦耕地,禁止围湖造田和侵占河滩造地。各地要依据土地利用总体规划、土地开发复垦整理专项规划和年度计划,扎扎实实地做好土地开发复垦整理工作,确保完成今年1.67万公顷的土地开发复垦整理任务。

(2) 要进一步强化地质环境管理职能,加大地质环境保护力度,有效防治地质灾害。按照“预防为主、避让与治理相结合”的方针,完成省和重点县(市、区)地质灾害调查与区划,制定地质灾害防治预案。继续推进地质灾害防治管理监督体系建设,建立重要经济区、重要交通干线地质灾害动态监测和预警预报系统及监测群防系统。加强地质遗迹保护工作,完善地质遗迹保护区(地质公园)、地质地貌景观保护区管理制度,落实保护措施。今年我省将申报国家级地质公园2处,新建省级地质公园2~3处。对矿山地质环境进行调查摸底,制定保护规划。继续完善采矿许可证审批前地质环境保护方案的审批制度,逐步建立矿山环境治理保证金制度,以促进地质环境的保护,实现齐鲁大地的青山常在,绿水长流,资源永续利用。

### 3.5 大力加强基础管理工作,为国土资源事业发展提供基础保障

(1)切实加强规划的编制和实施管理工作。要对规划实施中出现的新情况、新问题进行调查,探索建立实施规划的新机制、新方法。充分发挥土地利用规划、计划对用地总量和用地方向的调控作用。组织编制全省矿产资源总体规划和矿产资源勘查规划、矿产资源开发与保护规划、地质环境保护规划等专项规划,各市、县也要开展矿产资源规划的前期研究工作,逐步形成省、市、县三级矿产资源规划体系。

(2)大力加强国土资源调查评价工作。要运用新理论、新技术、新方法、新机制,统一规划,统一部署,多学科、多工种集成作业,对若干关键地区和围绕省内外有影响的重大基础地质问题,进行专题调查和综合研究。认真做好120万区域地质调查和化探扫面的收尾工作,开展基岩地区15万区域地质调查,启动125万区域地质图的修测工作。开展黄河(山东段)流域及沿海经济带的区域环境地质、重要经济区及重要交通干线矿产资源和突发性地质灾害的调查评价。

(3)大力加强测绘行政管理和测绘保障工作。一是加强测绘行业及测绘市场管理,坚持依法施测,依法治测;二是依法加强地图公开出版、展示地图和以地图为载体进行广告标名业务的管理工作,绝不允许出现有损国家主权、安全和利益的政治性问题发生;三是进一步完善测量标志的分级管护责任制,提高测量标志的完好率;四是进一步强化测绘服务保障功能;五是进一步健全完善基础测绘更新机制。

(4)切实加强土地产权管理。要加快改制企业土地登记工作步伐,采取适宜的土地资产处置方式和政策,发挥土地资产效益,帮助企业增资减债,促进国有企业战略性改组;要全面开展农村集体土地所有权登记发证,进一步扩大土地登记覆盖面;要进一步完善土地调查统计制度。

(5)依靠科技进步和技术创新,大力推进国土资源信息化建设。要加大国土资源管理科技研究和开发力度,集中优势力量,开展土地资源可持续利用、基础地质调查、矿产资源评价、地价和土地资产管理、资源安全和集约利用、地质环境和地质灾害、国土资源信息化、国土资源管理科学等八大领域的科技攻关,提高对国土资源管理的科技支撑能力;要加强技术创新,建立和完善对地观测、信息、地面和地下探测、地质灾害监测与治理、分析测试与试验、矿产资源综合利用等六大技术体系;要加强国土资源信息化建设,积极实施“数字国土资源”工程,大力推广和应用“3S”技术;进一步改造和完善局域网,初步实现省、市、县三级联网,制定并完善全省国土资源信息系统的技术规范,建立健全国土资源基础数据库,实现国土资源信息社会共享和信息传递的自动化、网络化和办公自动化;要进一步加强对外交流与合作工作。

## 4 大力推行依法行政,进一步提高国土资源管理水平

### 4.1 进一步加快立法步伐

要高度重视国土资源行政立法工作,从改革、发展和管理的实际需要出发,建立起与国家法律法规相衔接、符合我省实际的地方性法规体系。各市也要结合本地实际,抓紧制定配套的地方性法规、规章或者规范性文件,在全省形成一个多形式、多层次的国土资源

法规体系。

#### 4.2 加强国土资源法律、法规的宣传教育工作

认真实施“四五”普法规划,以国土资源法律、法规和国情、省情为重点,以国土资源法律颁布、实施纪念日、土地日、地球日为契机,按照“三面向”、“三结合”、“三落实”原则,深入开展大规模的宣传教育活动,进一步提高全社会的法制观念,可持续发展观念和国土资源保护观念。要强化国土资源法律、法规的培训工作。

#### 4.3 建立健全政务公开、窗口办公、内部会审等方面的规章制度

对各项行政审批、资产处置、登记发证及资金安排等重要事项,实行“五公开一明确”,即公开管理权限、办事依据、办事程序、办事标准和办事结果,明确办事时限,增加工作透明度,以促进国土资源管理工作的制度化、规范化、程序化和科学化,树立国土资源系统的良好形象。今年全省各级国土资源管理部门都要建立行政执法责任制。

#### 4.4 切实加大国土资源执法监察力度

坚持预防为主、事前防范与事后查处相结合的工作方针,实行动态巡查和分片包干责任制,完善内部制约机制和有关会审制度,从源头上预防违法案件的产生;严厉查处各类国土资源违法行为,维护国土资源管理秩序。各级国土资源部门要重视加强执法监察队伍建设,逐步形成集中统一、相对独立的执法监察体系。

## 5 大力加强各级领导班子建设和干部队伍建设

### 5.1 积极搞好市、县机构改革,强化国土资源管理职能

今年,市、县政府机构改革将全面开展,国土资源部门的改革任务尤为繁重。省国土资源厅将按照中组部的要求,协助各市搞好国土资源部门的领导班子建设。要按照省委关于机构改革的要求和当地党委政府的统一部署,积极推进国土资源机构改革工作,要尽快做到人员到位,职能到位,工作到位。尽快理顺各种关系,强化管理职能,把主要精力放到国土资源的调查、规划、管理、保护和合理利用上来,加强宏观管理。

### 5.2 加强思想作风建设,提高干部队伍素质

全省国土资源系统的广大干部职工特别是各级领导班子要坚持不懈地认真学习邓小平理论和江泽民同志关于新时期党建工作的一系列重要论述,不断加强法制、经济、科技知识的学习,不断提高理论素质和理论水平,提高驾驭全局和解决各种复杂问题的能力;要坚定不移地执行党的路线、方针、政策,自觉同党中央和省委、省政府保持一致,做到政治强、作风硬、理论水平高,创造性地开展工作;要切实转变工作作风,改善工作态度,提高服务质量,树立起国土资源部门的新形象;要加强精神文明建设。

### 5.3 加强党风廉政建设,从源头上防治腐败

要继续认真落实党风廉政建设责任制,严格执行中央、省委关于党风廉政建设的一系列制度和办法,逐步建立起包括行政审批、登记发证、规费管理为主要内容的国土资源管理行政行为权力制衡、内部运行与外部监督、岗位责任与过错责任追究等一整套预防、治理腐败行为的控制机制,建设一支廉洁、勤政、务实、高效的公务员队伍,确保全系统的政令畅通、执法严格、服务优质、廉洁勤政。

(下转第 11 页)

## Running Creatively and Developing Speedly to Open up a New Situation for Geo - exploration Economy in the New Century

YANG Zheng - jiang

(Shandong Bureau of Geology and Mineral Resources , Shandong ,Jinan 250013 ,China)

**Abstract :** Guiding thoughts and general requirements in geo - exploration economy reformation and development of Shandong Bureau of Geology and Mineral Resources in 2001 have been put forward in this paper , and many works needed deepening arranged as well. It has been pointed out that market is guide , developing speedly is main theme , promotion of staffs living standard is fundamental point in the geo - exploration economy works , running creatly is an important work to be stressed , and everyone should work hard to creat a good start for “tenth five - year plan ”.

**Key words :** Planning work ; organization and management ; geo - exploration economy ; Shandong province

---

(上接第 7 页)

## Holding Overall Situation , Uniting and Struggling to Creat a New Situation of Land and Resources Management Work in Shandong Province

WANG Wen - sheng

(Shandong Department of Land and Resources , Shandong ,Jinan 250013 ,China)

**Abstract :** Through review of land and resources management works in “ ninth five - year plan ” period in Shandong province , main targets for reformation and developement in land and resources management works in “ tenth five - year plan ” period in Shandong province and major tasks in 2001 are put forward. Importance of legal administration and construction of leading bodies and cadre group are emphasized , and staffs in Departments of Land and Resources at all levels are demanded to hold overall situation , and to unite and struggle to creat a new situation in land and resources management works in Shandong province.

**Key words :** Land and resources management ; administration ; Shandong province