

文章编号:1009-0258(2002)01-0001-08

努力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“十五”计划开局之年的全省国土资源工作取得的新进展作了回顾。面对 2002 年新的形势和任务,要求国土资源系统全体干部职工做到:认清形势,统一思想,进一步坚定做好国土资源管理工作的信心;明确任务,突出重点,全面提高国土资源管理水平;与时俱进,团结奋斗,努力开创国土资源管理工作新局面。

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

这次全省国土资源局长会议的主要任务是进一步总结交流去年的工作,研究落实全省国土资源工作电视会议精神的具体措施,部署安排今年的工作,动员全系统广大干部职工进一步统一思想、坚定信心、与时俱进、团结奋斗,全面开创国土资源工作新局面。

1 2001 年全省国土资源工作取得了新进展

2001 年是“十五”计划的开局之年,在省委、省政府的正确领导下,各级国土资源部门以经济建设为中心,理清思路,改革创新,团结奋进,扎实工作,各项工作取得了新进展。

——抓保护,国土资源利用水平进一步提高。加强土地利用总体规划的实施管理,严格用途管制,逐级落实基本农田保护目标责任制,保护率达到 87%;严格执行耕地占用补偿制度,切实做到“占一补一”,全省共安排土地开发整理复垦项目 124 个,总投资 10.51 亿元,实现了耕地总量动态平衡;开展了省级矿产资源规划的编制工作;对矿产资源补偿费地勘项目进行了清理;矿产资源开发利用监督管理进一步加强,依法征收矿产资源补偿费 2.8 亿元;落实了省政府批转的汛期地质灾害防治预案,新建国家级地质公园 2 处、省级地质遗迹保护区 3 处;强化了矿产资源储量动态管理,我省被授予“全国矿产资源储量套改先进集体”和“全国矿产资源储量登记先进集体”称号。

——抓改革,土地和矿业权市场建设取得新突破。按照“建立一个体系、作活一篇文章、开辟一条新路”的土地使用制度改革总体思路,大力推行政府统一征用、统一储备、统一开发、统一配置、统一管理的“五统一”土地管理模式,初步建立起统一开放、竞争有序的土地市场体系。全省有 93 个市、县实行了土地储备,有 80 个市、县实行了土地租赁,有 65

收稿日期:2002-02-26;修订日期:2002-02-28

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 2002 年 2 月 25 日在全省国土资源局长会议上的讲话(摘要)。

个市、县实行了土地招标拍卖,已建立土地有形市场的市、县达 57 个,对 20 多个大中型企业的土地资产依法进行了处置,实现政府土地收益 49 亿元,比上年翻了一番。改革矿业权审批授予方式,积极建立和培育矿业权市场,成功地进行了采矿权招标拍卖试点,全省招标拍卖采矿权、探矿权 52 个,获价款 7400 多万元。

——抓服务,国土资源保障工作达到新水平。积极改革建设用地审批制度,寓管理于服务之中。全省共审批(核)各类建设用地报件 528 件,提供建设用地 0.96 万公顷,积极开展土地调查、变更登记工作,国有和集体土地使用证发放率分别达到 86% 和 81%;矿产资源勘查登记发证 469 个,投入勘查资金 3.26 亿元,开展地质勘查项目 1277 个,新发现一批矿产地;采矿登记发证 357 个;测绘管理体制得到理顺,行政管理职能得到进一步加强,向社会提供各类地理信息产品 16000 多件;国土资源管理的科技含量和信息化水平有了新的提高,较好地满足了经济社会发展对国土资源的需求。

——抓法制,依法行政取得新进展。省政府出台了国有土地储备、租赁、招标拍卖三个政府规章和国土资源管理 7 个规范性文件;省厅与省委组织部联合举办了两期县、市长国土资源法制研讨班;各级国土资源管理部门还普遍制定了“四五”普法规划,开展了声势浩大的国土资源宣传活动;探索并形成了“预防为主,事前防范与事后查处相结合”的国土资源执法监察新路子,大力推进国土资源执法模范县创建活动;信访工作成效显著;全面部署开展了矿产资源勘查开采秩序、城市房地产建设用地、地图市场三项清理整顿工作,对矿产资源勘查开采秩序整顿工作进行了阶段性检查。

——抓行风,队伍建设取得新成效。制订了国土资源系统行风建设意见,建立了行政执法责任制和错案责任追究、内部会审、集体决策、财务管理、廉政考核等一系列制度。理顺关系,充分发挥事业单位的优势和作用,为国土资源事业发展提供技术支持和服务保障。全系统初步形成了“政令畅通、执法严格、服务优质、廉政勤政”的行风新貌。

回顾 2001 年的工作,我们深切体会到,国土资源工作面广量大,政策性强,新情况、新问题多,要做好这项工作,必须始终坚持以邓小平理论和江泽民“三个代表”的重要思想为指导,紧紧依靠各级党委、政府的正确领导,深入贯彻国土资源基本国策和实施可持续发展战略,正确处理经济发展与资源保护的关系,服从和服务于经济建设这个中心和全局;必须始终坚持改革创新,与时俱进,依法行政,不断探索新形势下做好国土资源工作的新途径、新方法,积极稳妥地推进管理方式和利用方式的根本转变;必须始终坚持科技进步和技术创新,不断提高国土资源管理的科技含量和现代化水平;必须始终坚持“两手抓,两手都要硬”的方针,内强素质,外树形象。

2 认清形势,统一思想,进一步坚定做好国土资源管理工作的信心

2002 年是我省国土资源事业改革与发展的关键之年,任务十分艰巨,做好今年的工作,有许多有利条件。一是党中央、国务院及各级党委、政府高度重视国土资源工作,为国土资源事业发展创造了良好的环境;二是加入 WTO,为国土资源事业的改革和发展提供了新的机遇和动力;三是我国国土资源法规体系的不断完善,特别是国有土地储备、租赁、招标拍卖三个政府规章的出台,为规范国土资源管理,深化土地使用制度改革提供了法制

保障;四是集中统一、精干高效、依法行政、具有权威的国土资源管理新体制的建立,为推动国土资源事业的全面发展提供了有力的组织保证。所有这些,都为国土资源工作再上新台阶、实现新飞跃奠定了坚实的基础。

同时,我们也必须正视所面临的严峻形势和存在的问题。一是国土资源供需矛盾在相当长的时间内还难以解决;二是国土资源违法案件屡禁不止,资源浪费严重,乱占滥用、乱采滥挖国土资源现象在一些地方还比较突出;三是国土资源使用制度改革发展不平衡;四是基层国土资源机构改革进展迟缓和队伍薄弱;五是思想解放程度不够,改革创新意识不强。这些问题的存在,都不同程度地制约着国土资源事业的改革与发展,我们必须头脑清醒,沉着应对,在改革进程中予以解决。

挑战与机遇并存,困难与优势同在。面对新的形势、新的任务、新的要求,全系统干部职工必须统一思想、坚定信心。从国土资源发展新阶段的实际出发,进一步贯彻解放思想、实事求是的思想路线,把思想统一到邓小平理论和江泽民“三个代表”要求上来,统一到党中央、国务院关于国土资源管理的一系列大政方针上来,统一到中央和省委、省政府对经济工作的总体要求上来,要站在全省经济和社会可持续发展的战略高度,深刻认识做好国土资源工作的重大意义,增强历史责任感和紧迫感,树立必胜信心。必须与时俱进、改革创新。要认清形势、把握大局,开动脑筋、克服困难,总结经验、掌握规律,以改革的精神,科学的态度,打破传统观念的束缚,实现机制创新、制度创新、管理创新,提高国土资源工作水平。必须团结奋斗、扎实工作。全省上下要围绕中心工作,同心同德,心往一处想,劲往一处使,一个声音喊到底,要负重奋进,脚踏实地、真抓实干,不断夺取新的更大胜利。

3 明确任务,突出重点,全面提高国土资源管理水平

根据省政府确定的国土资源工作重点,今年工作的总体要求是:以邓小平理论和党的十五大精神为指导,按照江总书记“三个代表”的要求,以服务经济建设为中心,以保护和合理利用国土资源为目的,以优化国土资源配置为主线,以国土资源管理改革创新和科技进步为动力,以加强作风建设为保障,正确处理资源保护与经济发展的关系,依法行政,优质服务,全面提高国土资源管理水平,为促进全省经济持续快速健康发展作出新的贡献,以优异的成绩迎接党的十六大的胜利召开。围绕这一总体要求,突出抓好国土资源的服务、改革、保护、整顿和创新。

3.1 服务大局,积极为经济和社会发展提供国土资源保障

围绕党委、政府的中心工作,各级国土资源部门要坚持做好“五项”服务,即:为扩大内需服务,做到优先保障基础设施和重点建设项目用地,优先保障高新技术产业项目用地,优先保障城市基础设施、生态地质环境建设等城市化建设用地,优先办理重点矿山企业续建项目的矿产资源审批、划定和颁证,优先安排省内急需矿产的调查评价项目和重要经济带的基础地质项目;为农业生产布局和产业结构调整服务,积极支持土地规模经营、集约利用,推进农业产业化经营,允许农民在承包的耕地上调整种植结构,提高耕地经济效益;为国有企业改制服务,搞好国有企业改制中土地资产和矿业权处置工作,盘活企业存量资产,帮助企业增资减债,增强活力;为加快民营经济发展服务,允许民营企业通过集体存量

建设用地的作价入股、租赁等方式获得土地使用权,鼓励民营企业以出资、合资、合作经营形式勘查开采除国家规定禁止个人勘查开采的矿产资源;为加快城市化进程服务,通过加强土地资产管理和经营,实现以地生财、聚财,为城市建设积累资金。

3.2 深化改革,努力做好以地生财、以矿生财的文章

今年全省国土资源使用制度改革要努力实现一个目标、三个突破、二个加强。“一个目标”是,全省政府土地收益达到100亿元;“三个突破”是,政府高度垄断土地一级市场实现新突破,土地、矿业权市场规范运行实现新突破,土地使用权、矿业权招标投标实现新突破;“二个加强”是,加强集体建设用地和地价管理。围绕上述目标要求,突出抓好以下几方面的工作。

第一,强化政府统一管理,扩大土地储备。要大胆履行职责,切实把各类建设用地,特别是城乡结合部及各类园(区)建设用地纳入政府“五统一”管理,牢牢掌握调控土地供应的主动权。年内所有市、县都要建立起土地储备机构,并投入规范运行。

第二,实施“阳光工程”,大力推行土地和矿业权招标投标方式。进一步加大市场配置资源的力度,严格实行政府招标投标方式供应土地,除保证国家重点建设项目用地外,其他土地供应,实行严格的总量控制,明确供地的位置、面积、用途,并向社会公布,禁止划拨土地和集体土地私下流转。积极推进矿业权制度改革,培育和规范统一、公开、竞争、有序的矿业权市场,要在矿业权招标投标试点的基础上,对已灭失和国家出资形成的探矿权、采矿权,要以招标投标方式出让。

第三,规范交易行为,强化市场监管。各市、县要积极创造条件,尽快建立土地和矿业权有形市场。进一步健全土地和矿业权交易规则及管理办法,严厉打击私下非法交易行为,消除隐形市场,确保土地和矿业权市场的规范有序运行。

第四,大胆探索,进一步加强集体建设用地管理。探索并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,在保证政府应得权益的基础上,实行流转制,以集中土地开发和建设资金,加快小城镇建设。

第五,建章立制,规范地价管理。年内全面完成各级城镇基准地价的更新调整并向社会公布施行。

深化国土资源使用制度改革,涉及经济和社会发展的方方面面,新情况、新问题多。省厅决定组成专门班子,对重点城市予以重点支持、指导和督导,以推进重点城市的土地使用制度改革。要建立健全土地使用权招标投标统计、通报和督导检查制度,同时要正确处理好五个关系(政府与市场的关系;局部与整体,眼前与长远的关系;所有者、管理者与使用者的关系;国土资源经济效益与社会、环境效益的关系;依法行政与改革创新的关系),实现国土资源由政府行政配置为主向市场配置为主的转变,保护权利人的合法权益,促进国土资源管理与利用水平的全面提高。

3.3 合理利用、有效保护,努力促进国土资源与经济建设的协调发展

为保证全省经济的持续快速健康发展,必须建立国土资源可持续供应体系。当前,要突出抓好国土资源的规划、保护与合理开发利用。

一要强化国土资源规划的编制与实施管理。认真抓好矿产资源总体规划的编制工作,逐步形成省、市、县三级矿产资源规划体系。要充分发挥规划的龙头作用,强化土地利

用总体规划、矿产资源规划的实施管理,任何单位和个人不得随意调整和变更规划,对不符合规划的建设用地和矿产资源勘查采矿项目不予审批,确实需要调整的,要严格按照规定的权限和程序审批,以维护规划的严肃性和权威性。

二要严格土地用途管制,有效保护耕地。从严控制农用地转为建设用地,进一步加强耕地特别是基本农田保护,努力实现耕地总量动态平衡。大力推进土地集约利用,挖潜盘活存量土地并纳入供地总量管理;坚持“三集中”原则,大力推进大型建设项目向开发区集中,乡镇企业向工业园(区)集中,农民住宅向小城镇和中心村集中。集中力量抓好土地利用现状及潜力调查、土地变更调查,土地利用动态遥感监测及土地权属纠纷的调处,搞好土地登记发证尤其是城镇房地产土地登记发证工作。

三要进一步加大矿产资源开发监督管理和地质环境保护工作力度。强化矿产督察员队伍建设,认真组织实施对重点矿山企业开采方式及“三率”指标的督察和考核,加强矿产资源补偿费征收管理,严格审查矿山开发利用方案,严把采矿权审批授予关,强化源头管控。调整资源开发利用布局,引导矿业权人通过改制、改组、改造,走规模化经营的路子,逐步实现集约化、规模化、科学化开采。组织编制并实施《地质灾害防治规划》,预防和控制因采矿造成的矿山地质环境问题。建立健全地质灾害预警预报和群测群防系统,使地质灾害可能造成的损失降到最低限度。新建国家级、省级地质公园各1~2处。

四要加强地勘行业管理和矿产储量管理,促进矿业经济健康发展。切实加强地勘单位资质和区块登记管理,认真搞好地勘项目特别是矿产资源补偿费地勘项目实施的监督检查,确保项目质量和找矿效果。积极搞好矿产资源调查评价工作,运用新理论、新技术、新方法、新机制,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。进一步建立健全商业性矿产勘查机制,广泛吸收国内外资金,投资矿产资源勘查开发,积极支持地勘单位到西部和国外参与勘查开发,为我省经济发展提供充足的资源储备。继续深化矿产资源储量评审认定、登记统计和地质资料汇交管理三项制度改革,着力建立矿产资源宏观决策支持系统和矿产资源储量信息服务系统,为经济发展提供服务和保证。

3.4 突出重点,标本兼治,全面完成“三项整顿”任务

去年省政府对矿产资源勘查开采秩序、城市房地产开发建设用地、地图市场的清理整顿进行了全面部署,下一步的关键是要进一步提高认识,突出重点,强化措施,确保按期完成“三项整顿”任务。

一是认识再提高。“三项整顿”是整顿和规范市场经济秩序的重要组成部分,事关国民经济可持续发展、社会稳定和国土资源事业的改革与发展。各级国土资源部门必须切实把“三项整顿”摆上重要议事日程,作为大事来抓,要一抓到底,抓出实效。

二是重点再突出。矿产资源勘查开采秩序的整顿要重点查处和解决无证、越界勘查开采,乱采滥挖、破坏浪费矿产资源,非法转让探矿权、采矿权,矿山布局不合理及采矿造成的地质环境劣化等问题。城市房地产开发建设用地清理整顿的重点是城区及城乡结合部发生的各类房地产建设用地开发及其交易行为。地图市场清理整顿要重点查处带有政治性问题的地图、劣质地理信息产品和非法出版物。

三是措施再落实。要强化领导,落实责任,主要领导亲自抓,分管领导靠上抓,要齐抓共管,联合执法,形成合力。要加强工作调度和检查指导,确保整顿实效。要切实搞好检

查验收,确保整顿质量。

3.5 加强法制建设,进一步加大对国土资源执法监察力度

今年是加入WTO的第一年,加强法制建设,推行依法行政,对开创国土资源工作新局面至关重要。

一要健全完善国土资源法规体系。认真做好对现行法规及政策的清理、调整。尽快完成《山东省基本农田保护条例》等地方性法规规章草案的调研和修改工作,力争年内出台。各市要结合当地实际,抓紧制定配套的地方性法规或规范性文件,保证国土资源各项工作有法可依、有章可循。

二要切实抓好国土资源法律法规的宣传教育工作。认真实施“四五”普法规划和2002年宣传计划,以国土资源法律法规、国情、省情和中心工作为重点,采取各种有效形式,开展广泛深入的宣传活动,使全社会树立起资源忧患意识、可持续发展意识和合理利用与有效保护资源的意识。

三要强化执法监察,维护良好的国土资源利用秩序。重点查处破坏规划、乱批滥占地、乱采滥挖矿产资源,侵占国家和农民利益的违法案件,扭转违法案件居高不下的局面。要认真落实执法监察动态巡查责任制度和“属地管理,分级管辖,下查一级”的办案责任制度,加强督查,严格考核。要努力做到对违法案件早发现、早制止、早查处,解决执法软、查处难的问题。要认真落实信访领导责任制和信访督查、回访、调研等项制度,积极化解矛盾,力争把问题解决在基层,解决在萌芽状态,做到件件有着落,事事有回音,从源头上减少信访总量。

3.6 探索新机制,进一步加大对土地开发整理复垦力度

土地开发整理复垦是增加耕地有效面积、实现总量动态平衡、改善农业生产条件、增加农民收入的一项重要措施,也是实践“三个代表”的重要体现。对此,各级必须高度重视,从当地实际出发,因地制宜,抓好组织落实。

一要统筹兼顾,综合治理。我省耕地后备资源不足,补充耕地必须由开发为主转向整理复垦为主,必须坚持经济效益、社会效益和环境效益的统一,工作重点要放在农地整理、工矿废弃地复垦上。通过零星农田归并,田坎整理和工矿废弃地、采煤塌陷地复垦,增加耕地有效面积。

二要健全完善土地开发整理复垦的政策保障体系,用足用活土地置换,新增耕地指标折抵,易地开发和产业化政策。积极探索投入—回收—再投入的良性循环机制,促进土地开发整理复垦工作健康发展。

三要加强项目和资金管理,确保耕地质量。今后,所有土地开发整理复垦项目一律纳入项目库管理,与新增建设用地土地有偿使用费收缴情况挂钩。对已安排的项目要加强监管和验收,确保造地质量。对资金不到位或挪作他用的,一经发现,要严肃处理。

3.7 加强测绘工作,提高保障能力和服务水平

基础测绘工作,要做好统筹规划和组织实施,加大与有关部门的协调力度,尽快建立稳定的基础测绘投入更新机制,并在采用先进技术、使用统一标准、扩大服务领域、提高保障能力等方面取得明显成效。

测绘行政工作,要进一步加强测绘资质管理,抓好测绘市场准入条件审理,搞好重大

测绘项目立项审核、测绘任务登记与测绘成果汇交,逐步实行重大测绘项目招投标制度;加强测绘成果管理,建立法定测绘项目质量责任终生追究制度;加强测量标志管护,确保全省测量标志完好率达到 80%以上;规范地理信息数据发布和使用行为,维护国家安全。

3.8 加快科技创新步伐,增强国土资源事业发展后劲

大力开展国土资源管理科学研究和国土资源可持续利用、基础地质调查、矿产资源评价、地价管理、地籍信息系统建设等领域的科技攻关。以实施国家空间信息基础设施建设为主线,重点抓好我省基础性、公益性地理空间信息数据库的建设,启动“数字国土”工程,构建统一的、具有权威的“数字山东”地理空间基础框架,提高对国土资源管理的科技支撑能力。大力推广应用“3S”技术,抓好国土资源信息化交换体系,建立健全国土资源基础数据库,实现国土资源信息传递的自动化、网络化和办公自动化,实现无纸化办公。大力加强科技培训,提高队伍科技素质,扩大与国际、国内同行业科技信息和人材交流,开拓项目合作与技术引进领域,全面提高我省国土资源管理的科技水平。

4 与时俱进,团结奋斗,努力开创国土资源管理工作新局面

全面完成今年各项工作任务,必须始终坚持“两手抓,两手都要硬”的方针,进一步解放思想,切实转变作风,狠抓工作落实。要坚持从教育入手,抓思想建设;从整顿入手,抓行风建设;从培训入手,抓业务建设;从制度入手,抓廉政建设,增强领导班子的凝聚力、战斗力,提高干部队伍的整体素质,发挥好全系统的整体功能。

——强化理论武装,努力提高领导国土资源工作的水平。要坚持用马列主义、毛泽东思想和邓小平理论武装头脑,用“三个代表”的重要思想指导工作,提高驾驭全局工作的能力。要进一步解放思想、转变观念,既要有敢为人先的创新精神,又要有求真务实的科学态度。贯彻党的方针政策和上级的工作部署,要雷厉风行,一抓到底。要认真研究新情况,解决新问题,不断把各项工作推向前进。

——精简审批事项,下放审批权限,大力推行政务公开。要改进管理方式,增强政策的统一性和透明度。进一步健全完善政务公开、窗口办公、内部会审、集体决策、媒体公告、信息查询、追踪回访、行政执法过错和错案责任追究等一系列规章制度,对各项行政审批、资产处置、登记发证、项目安排等实行“五公开一明确”,提高按国际通行规则办事的能力。要转变管理职能,提高工作效率,凡是下级或事业单位、中介机构能办的事,都要放下去,减少不必要的中间环节。

——转变作风,求真务实,真抓实干,进一步加强对基层工作的指导。要按照“八个坚持,八个反对”的要求,扎实推进思想作风和工作作风建设。要围绕群众关心的热点、难点和国土资源改革与发展的重大理论问题,深入基层调查研究,把各项工作落到实处。要会干、真干,干出效果和水平来,树立国土资源系统的良好形象。

——加强作风建设,营造干事创业的良好环境。要把全省国土资源系统的党风、政风和行风搞正,旗帜鲜明地支持改革者,鼓励创业者,教育失误者,惩治腐败者,追究诬告者,让真正干事的同志,解除后顾之忧,心情舒畅地、全身心地投入到工作中去,以增强我们事业的生机和活力。

——大力加强国土资源培训工作,进一步提高干部队伍业务素质。面对新形势,省厅将适时举办各级领导干部国土资源法制研讨班、业务培训班、世贸规则学习班,并选派部分骨干赴澳大利亚参加国土资源战略研究与规划培训,赴香港参加土地利用与市场管理培训。各市国土资源部门也要根据机构改革的进展情况,切实抓好国土资源业务培训工作,进一步提高干部队伍的整体素质,闯一流水平,创一流业绩。

——加强廉政建设,提高拒腐防变能力。坚决贯彻落实党风廉政建设的各项规章制度,建立完善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、治理腐败行为的约束机制。加强社会监督、群众监督、舆论监督,正确对待权力、地位和自身利益,自重、自省、自警、自励;讲学习、讲政治、讲正气,清清白白地做人。坚决反对讲排场、比阔气、铺张浪费等行为,加强财务管理和监督检查,抓好党风廉政建设责任制的落实与考核,从源头上预防和治理腐败。

国土资源事业任重而道远,我们肩负着重要使命,让我们紧密团结在以江泽民同志为核心的党中央周围,高举邓小平理论伟大旗帜,坚持和发扬“改革创新,廉洁高效,求真务实,争创一流”的山东国土资源精神,与时俱进,团结奋斗,努力实现全省国土资源工作的新飞跃,为全省经济发展和社会进步做出新的更大贡献。

Struggle to Create a New Situation of Land and Resource Work in Shandong Province

WANG Wen - sheng

(Shandong Department of Land and Resource , Shandong , Jinan 250014 , China)

Abstract : New achievements of land and resource work gained at the beginning of the “tenth five - year plan ” are reviewed in this paper. Facing the past achievements and new tasks in 2002 , all staffs in land and resource system are demanded to do as follows : recongnize situation , unify thoughts to do land and resource management work well ; definite task and emphase points to promote management level , advance with the time , unite and struggle to create a new situation of land and resource management work .

Key words Land and resource management ; administrative management ; Shandong province