

完善有关规章制度,加大了对测绘成果管理力度。五是加强测量标志管护工作。组织各市开展测标普查,指导市测管部门查处了两起毁标案件。六是结合地图市场整顿规范工作,加强地图审批管理。全年共审批公开出版展示地图近100余件,以地图为载体进行广告标名业务30余件。七是规范对外提供测绘成果行为,维护国家的安全和利益。审批向外商、境外提供地图产品3宗。八是加强对各市测绘主管部门工作落实情况的督导检查。分赴济宁、泰安、青岛、济南、淄博、东营、潍坊、烟台等市,就地图市场

整规、实施测绘项目登记、测绘成果汇交制度、基础测绘机制建立等方面进行检查。

## 8 加强一个保障

测绘单位增强了自身市场竞争能力,提高了测绘保障能力。2002年全省共完成5"级以上三角导线测量6523点,8015.4千米;水准测量17136.3千米;完成1:2千及以上比例尺地形图测量25582幅,4196平方千米;1:5千至1:1万比例尺地形图测量416幅,2210平方千米;专题制图(含地图集)1063册,6021幅;地图印刷156.9千

印张;1:1万及以上比例尺地图数字化6679幅,12125兆比特;航空摄影2752平方千米;全省全年共完成测绘产值2.5亿元。山东省测绘资料保管单位向农业、交通、国土资源、能源、林业、土地、规划、水利、城建等部门提供各种比例尺地形图6765幅,14067张,航片30张,水准点353点,三角点586点(组)。测绘事业的持续健康快速发展,为经济建设和社会发展提供了有力的测绘保障。

# 山东省耕地后备资源 开发利用问题的思考

山东省土地勘测规划院 田成敏 山东省国土资源厅地籍处 李锋

2002年下半年开始的东部12省市耕地后备资源调查评价工作,主要任务是查清东部12省市耕地后备资源现状,并根据现状进行科学分析和评价。这项工作的完成,对于实施耕地保护战略,实现《土地管理法》确定的耕地占补平衡目标,制定土地开发复垦规划,保证东部地区经济、社会

可持续发展的用地需求都具有十分重要的现实意义和深远的历史意义。根据国土资源部的部署安排,山东省国土资源厅于2002年6月至2003年1月在全省开展了这项工作,现已基本完成。结合山东省耕地后备资源现状,就耕地后备资源的合理开发利用问题进行分析探讨。

## 1 耕地后备资源的开发利用要保障经济社会的可持续发展

东部地区是我国经济、社会发展最快,生产要素流动最活跃的地区,也是经济发展与用地需求矛盾最突出的

地区。以山东省为例,未来10至15年是全省城市化、工业化加速发展的重要时期,经济建设与土地资源的矛盾十分突出。据有关部门测算,要保证经济持续增长,2001-2010年山东省各项建设预计占用耕地11.33万公顷,而山东省的实际规划建设用地指标只有7.33万公顷,平均每年约7333公顷。山东省是耕地及耕地后备资源比较贫乏的省份,2001年统计,人均耕地面积0.085公顷,低于全国0.1公顷的人均水平,本次调查初步统计可开发为耕地的后备资源约为40万公顷。要保障山东省经济、社会可持续发展,保障经济建设的用地需求,实现耕地保有量的动态平衡,达到占一补一,任务十分艰巨。因此,必须高度重视耕地后备资源的开发利用工作,要把此项工作作为当前以及今后一个时期内一项重要工作抓紧抓好,保障经济建设的用地需求,实现耕地保有量的动态平衡,促进全省经济、社会的可持续发展。

## 2 耕地后备资源的开发利用要纳入总体规划及专项规划管理

2002年5月,国土资源部下发了《关于认真做好土地整理开发规划工作的通知》,要求以土地利用总体规划和有关法律、法规、规章为依据,认真做好土地整理开发规划。各地要依据本次调查成果,在查清耕地后备资源现状的基础上,根据部署要求和规程认真编制好土地整理开发规划,把耕地后备资源的开发利用纳入土地利用总体规划和专项规划管理。依据总体规划和专项规划,组织、实施好全省耕地后备资源的开发利用工作。未列入规划范围以内的耕地后备资源,在规划期内不再进行开发利用。通过严格的规划管理和组织实施,达到在保护和改善生态环境的前提下,耕地后备资源得到合理开发,确保补充耕地



的数量不低于建设占用和灾害损毁的耕地数量,促进全省土地资源的集约、合理利用。

## 3 耕地后备资源的开发利用要服务于农业产业结构调整

近年来各地加大了农业内部的产业结构调整,土地资源的效益得到了合理有效的发挥,取得了不少成功的经验。农业内部的产业结构调整,是土地资源作为主要生产要素优化配置的体现,怎样使每一寸土地收到最大效益,怎样使农民或土地开发者得到最大实惠,怎样使耕地后备资源的合理开发利用达到最佳效果,是值得认真研究的问题。在耕地后备资源开发利用的决策过程中,要根据当地农业产业结构调整的要求,自觉服从、服务于农业内部的产业结构调整,做到宜农则农、宜林则林、宜牧则牧、宜渔则渔,以取得最大综合效益为目的,不能仅仅局限于单一种植粮食作物。象鲁北盐碱地芦苇的综合开发,形成了规模化、专业化,经济效益相当不错;象鲁中的某些山区,沙石薄岭种植中药材,每亩收益2000元左右,效益高于种植粮食作物;象开发窑场废

弃地种植高效林果树等,这样的成功例子很多,值得学习和借鉴。耕地后备资源的开发利用是篇大文章,做得好与不好,关键在思路。

## 4 耕地后备资源的开发利用要逐步实现规模化产业化运作

耕地后备资源的开发利用是实现占补平衡,保障土地资源可持续利用的一件大事。在开发过程中,不但要保证数量,而且要确保质量。近年来,各地在开发复垦工作中,取得了不少成绩;但基本上是乡自为战、县自为战,某些工程存在起点低的问题。根据本次调查,山东省达到国家级、省级标准,成方连片的地块不少,尤其是黄河三角洲和鲁西南、鲁西北地区。对于大面积集中连片耕地后备资源的开发,一定要做到高起点规划设计,高标准高质量施工,开发一片成功一片,高效利用一片。重点工程、跨区域工程可以采取招投标制,从规划设计、现场施工到质量监理、成果验收,形成产业链,逐步实现规模化、产业化运作,达到高起点、高标准、高质量、高效益。县域内相对集中的耕地后备资源,在开发难度相对不大又能够形

成规模的地区,也可以集中人力、物力、财力实施规模化、产业化运作。黄河三角洲地区实行“借鸡生蛋”的做法,引进大企业、大财团进行集中连片、规模化、产业化开发的经验值得提倡和推广。

## 5 耕地后备资源的开发利用要做到全方位整体推进

全方位整体推进全省耕地后备资源的开发利用工作,一是要认真做好国家级、省级开发复垦项目的审定、报批。对上报的重点项目,要在反复论证的基础上,认真搞好规划设计,力求达到高质量、高水平。保证国家级、省级开发复垦项目的有序进行。同时,要在查清耕地后备资源现状的基础上,建立全省耕地后备资源数据库,对耕地后备资源实行规范化、信息化管理。二是积极采取有效的政策措施和行政手段,鼓励、支持各种社会力量和资金参与耕地后备资源的开发利用。规模相对较小、开发难度不大、收益来得较快的地区,可以试行股份制、合作制等形式,鼓励、支持农民自主开发。经济实力较强、发展较快的地区,可以试行租赁制、风险投资制等,

鼓励企业、社团等社会力量参与投资开发。经济相对发达、耕地后备资源相对不足的地区,可以试行异地开发代理制,以商业化运作方式,加大耕地后备资源的开发力度。只要各级政府、国土资源管理部门高度重视和全方位整体推进耕地后备资源开发利用工作,就一定能够达到耕地保有量的动态平衡,确保经济建设的用地需求和经济社会的持续发展。

## 6 耕地后备资源的开发利用要以保护生态环境为前提

耕地后备资源开发利用的基本目的是达到占补平衡,满足社会经济建设的用地需求,如果在开发过程中偏重于利用,忽视生态环境的保护与改善,就不能保证经济、社会、人口、资源的协调发展,土地资源就不能实现可持续利用。这样的教训发达国家有,发展中国家有,我们国家也有。象过去违反自然规律搞的围湖造田、围海造田、坡耕地开发等,使得有些地方的生态环境恶化达到了非治理不可的地步。和谐的生态环境是大自然给予人类最大的实惠,如果违背了大自然的意愿就要受到惩罚,这也是

自然规律。所以,耕地后备资源的开发利用,必须严格遵循保护和改善生态环境这一基本原则。从山东省来看,问题的重点是沿海和黄河三角洲地区。黄河三角洲及其他沿海地区的湿地资源,具有重要的生态价值,尽管开发程度相对较小,都应慎重开发,保护区以内的严格限制开发,变相的也不行,这是一条铁的纪律。其他象草地、苇地、河滩地等,要深入进行科学论证,多方征求意见和建议,切不可盲目决策。丘陵地区荒草地的开发,也必须以深入的科学论证为前提,在保护生态环境的前提下,做到综合开发、综合利用。小流域的治理,要把防洪、排水、保护植被、防止水土流失作为前提,任何一种只顾眼前利益的决策都是不足取的。防止生态环境的恶化,保护和改善生态环境是一项重要工作,在耕地后备资源的开发过程中,一定要把住这一关。耕地后备资源的开发利用是一项系统工程,是一项造福于人类社会的民心工程,是一项保证经济、社会、人口、资源、环境协调发展的可持续工程,一定要认真的分析、研究、论证,找到一条适合中国特色的开发利用道路,保证经济社会和生态环境的可持续发展。

# 《山东省矿产资源总体规划》系列报道之六 山东省矿产资源规划目标

## 1 矿产资源勘查、开发总体目标

实现公益性与商业性地质矿产勘查工作分制运行和矿产资源利用方式向集约型转变;建立和完善适应社会主义市场经济体制的矿产资源宏观管理体制和微观运行机制;改善矿山生

态环境,促进矿产资源勘查、开发与生态环境保护协调发展;充分利用“两种资源、两个市场”,建立多元、稳定、安全、经济的矿产品供给体系。保障对经济社会发展的持续支持能力,逐步形成与全省现代化建设进程相适应、与全省经济和社会发展密切衔接、并成为国家矿业发展重要组成部

分的矿业体系新格局。

## 2 2005 年规划目标

做好地质调查,提高资源可供性。  
——开展新一轮国土资源大调查。完成1 25万区域综合地质调查71640平方千米和生态环境地质调查45000平方千米;开展覆盖区1 25万