

## 领导讲话

# 王文升在全省领导干部国土资源 可持续开发利用专题培训班上的讲话

(2006 年 10 月 26 日)

同志们:

经省委组织部批准,我们举办这期全省领导干部国土资源可持续开发利用专题培训班。这次培训班非常重要,是在国务院下发《关于加强土地调控有关问题的通知》(国发[2006]31号),进一步加强和改善宏观调控,强化国土资源管理,推进国土资源可持续开发利用的新形势下开班的。培训班将坚持以科学发展观为指导,重点学习国务院有关会议、文件精神 and 国土资源管理有关法规政策以及基础测绘知识,研究探讨新形势下解决国土资源保护、节约集约利用、规划管理、执法监察等工作中的热点、难点问题的有效途径,进一步统一思想,提高认识,采取切实措施,依法加强国土资源管理,为全省顺利实施“十一五”规划和全面建设小康社会,提供更加有力的资源保障和基础支持。这次培训班,我们请来了国土资源部和国家测绘局的 7 位司局长和主任给我们授课,他们学识渊博,是国土资源管理的专家和权威,有他们的授课,对我们全面加强理解中央关于国土资源管理的大政方针、研究掌握适合我省省情的国土资源管理的政策策略,会有极大的启示和指导作用,机会十分难得。我们一定要倍加珍惜,认真听课,深刻理解领会,以指导和推动我省的国土资源管理工作。

下面,根据培训班的安排,我就这次培训班的主题——国土资源可持续开发利用谈四个方面的意见和看法,供大家在实践中参考。

## 一、充分认识国土资源可持续开发利用的重大意义

国土资源可持续开发利用是关系到贯彻落实科学发展观的重大课题。科学发展观是坚持以人为本和全面、协调、可持续的发展观,是以胡锦涛总书记为核心的新一届中央集体在党的十六届三中全会上作出的重大决策。中央领导同志从四个方面精辟概

括了科学发展观的特点,一是更加注重发展的人文特征,一切为了人民的根本利益,满足人的全面需要;二是更加注重发展的整体协调,重点是人与自然的协调;三是更加注重发展的持久永续,当代人发展要考虑子孙后代的利益;四是更加注重发展的多样性,一切从实际出发,不搞单一的发展模式。国土资源是国民经济和社会发展的重要物质基础,其可持续开发利用涉及到科学发展观的各个方面,最终目标是实现资源的科学合理配置,既保证不同区域、不同利益群体、当代和后代的不同需求,又要从战略高度充分顾及资源配置利用过程中潜在的经济安全、环境安全、社会安全问题。这就要求我们必须深刻认识国土资源的国情、省情,进一步增强资源忧患意识和国策、国法意识,落实好党中央、国务院和省委、省政府关于资源问题的一系列大政方针,保护节约资源,保障支持发展,实现经济社会与资源环境的协调发展。

国土资源可持续开发利用是我省资源省情的客观必然。我省国土资源面临形势十分严峻。一是土地资源十分紧缺。我省人均土地 2.55 亩,仅为全国人均土地 11.66 亩的 20%,人均耕地只有 1.23 亩,低于全国人均 1.40 亩的水平;全省有 4 个市、47 个县(市、区)人均耕地低于 1 亩,有 2 个市、37 个县(市、区)人均耕地低于联合国粮农组织确定的 0.8 亩的警戒线。可供开发为耕地的后备资源只有 759 万亩,每年各项建设占用、生态退耕、农业结构调整和灾毁等用地量约在 50 万亩,势必造成耕地减少。二是矿产资源储量严重不足。我省是矿产资源大省,但人均占有量却只有全国人均值的 66%。矿产资源勘查程度高,后备资源严重不足。77%的金矿矿山保有储量不到五年即可采完。到 2010 年,全省 45 种主要矿产中,将有 33 种不能满足经济发展的需要;108 对煤炭矿井可采资源枯竭,煤炭资源现有

可采储量只能保证矿山生产 20 年左右;铁矿供应量只能保证 530 万吨,需进口 2800 万吨以上。不合理的资源开发导致塌陷地增加,地貌和生态环境遭到严重破坏,资源环境代价沉重。三是发展需求与资源紧张的矛盾极为突出。经济发展用地量大,国家批复用地规划盘子小,建设用地规划指标少,供需矛盾突出。1997—2010 年规划期内,国家分配给我省建设占用耕地指标为 170 万亩,到 2005 年底规划指标已基本用完。最近,国务院和国土资源部先后下发的几个文件,对土地管理提出了更加严格的要求,禁止以调整规划用地的名义建设占用基本农田,违规者将被追究行政领导责任,而我省耕地中基本农田保护率高达 87% 以上,极大地限制了建设用地空间,可以说一动就违法,保护和保障的难度异常之大。四是全省国土资源开发利用总体上还属于粗放形式。一些城市大广场、宽马路;一些开发区产业层次低,投资强度不足;还有一些地方土地违法违规现象屡禁不止,乱采滥挖、破坏浪费矿产资源、破坏生态环境的现象还不同程度的存在,等等。这些情况要求我们在国土资源开发利用上必须保持清醒头脑,以科学发展观指导全局,科学统筹规划,严格控制总量,节流与开源并举,严格依法使用土地和矿产资源,大力实施可持续开发利用战略。

省委、省政府一直高度重视国土资源可持续开发利用工作。近年来,张高丽书记、韩寓群省长多次作出批示,孙守璞副省长分管国土资源工作后更是亲自帮助研究情况,亲自部署工作,各级党委、政府也给予了充分的理解和支持,这对我们进一步做好国土资源工作奠定了良好的基础。我们必须坚持科学发展观不动摇,正确处理经济建设与资源保护的关系,正确处理资源保护与合理利用的关系,正确处理资源开发与环境保护的关系,正确处理当前和长远的关系,正确处理资源所有者、使用者和相关各方的利益关系,一切从实际出发,不断研究新情况,解决新问题,总结新经验,创造性地开展工作,全面推进国土资源的可持续开发利用。

## 二、近年来我省国土资源管理不断得到加强

在省委、省政府和国土资源部的领导下,在各级党委、政府充分理解和关心支持下,近年来,我省国土资源管理工作坚持邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以科学发展观统揽全局,自觉服从和

服务于经济社会发展的大局,依法行政,规范管理,深化改革,创新机制,借参与宏观调控的有利契机,各项工作不断得到加强,国土资源的保护和保障取得了较大成绩。

### (一)抓服务保障,国土资源宏观调控能力明显增强

一是加强了国土资源供应的宏观调控。严格控制农用地转用总量,坚持“区别对待、有保有压”的原则,严把建设用地预审、审批和批后监管“三个关口”,对省委、省政府确定的“三个亮点”、“三个一批”、“三个突破”及基础设施用地予以保障,对一些高污染、高能耗及别墅、高尔夫球场等建设项目坚决停止供地。积极争取国家建设用地指标,年均建设用地指标始终居全国第一位,并将高速公路、铁路等一批重点建设项目挤进国家建设用地计划,缓解了我省建设用地指标紧张的问题。

二是地质勘查和矿产储量管理取得明显成效。自 2000 年以来,全省审批勘查登记项目 6287 个,投入勘查资金 26.95 亿元,新发现金、煤、铁、铜和地热等一批矿产地。组织实施了我省国有大中型危机矿山接替资源勘查项目的立项申报工作,有 8 个项目通过了国土资源部的审查。储量检测、评审、登记统计等工作进一步强化,地质资料汇交力度进一步加大,建设项目压矿审批得到有效规范。

三是提高了测绘保障能力。进一步加大基础测绘投入力度,继续推进区域性地理空间基础框架建设,开展各种专题地理信息系统研究,启动 C 级 GPS 控制网和三等水准网建设,2005 年全省测制各种比例尺地形图 8 万余幅,编印出版各类公开地图 150 多种,为经济社会发展提供了强有力的地理信息保障。

### (二)抓监管保护,国土资源可持续利用水平逐步提高

一是落实了最严格的耕地保护制度。认真执行耕地特别是基本农田保护目标责任制,健全落实基本农田补划备案制度,开展了标准化基本农田建设试点,做到了基本农田“六落实”。严格执行耕地“占一补一”制度,加大开发整理复垦力度,规范了项目管理。自 2000 年以来,组织上报国家投资项目 272 个,预算总投资 80 多亿元。开展了补充耕地数量质量等级折算和土地开发整理重大工程方案编制等研究工作。

二是强化了矿产资源和地质环境保护。健全矿产督察员队伍,建立并实施了矿山企业资源开采利用情况年检制度,资源利用水平有新的提高。出台了《山东省矿山地质环境治理保证金管理暂行办法》,制定了全省矿山地质环境影响评价技术要求,开展了矿山生态环境治理,加强地质灾害防治,严格落实防治预案和汛期值班、灾情快报、险情巡查制度,自 2003 年以来,成功发布三级以上地质灾害预警预报 41 次。全省已建立国家地质公园 6 处、国家矿山公园 1 处,省级地质公园 14 处,省级地质遗迹保护区 276 个。三是整顿规范了国土资源管理利用秩序。开展了城市房地产用地清查和土地市场秩序治理整顿,清理整顿了开发区,配合省发改等部门完成了对开发区的重新审核、申报工作,对新开工项目进行了清查。组织开展矿产资源开发秩序整顿和规范工作,建立了政府统一领导,国土资源部门组织协调,有关部门各司其职、齐抓共管、社会监督的工作机制,开展了“三查”和重点矿区、重点矿种开采回采率的检查,查处违法案件 1000 多起。强化矿权审批,提高开发准入门槛,实施采矿权源头控管,我省整顿和规范矿产资源开发秩序工作继续走在全国前列。

### (三) 抓机制创新,节约集约利用资源得到全面推进

一是建立了土地节约集约利用机制。召开了全省节约集约用地现场会,出台并实施了《山东省禁止、限制供地项目目录》和《山东省建设用地节约利用控制标准》,对开发区土地投资强度、建筑容积率等作出了明确规定。推进“三集中”,鼓励企业充分利用空间,建设多层厂房;引导企业腾笼换业,优化结构;加快“城中村”、“城中厂”改造步伐,对采煤塌陷地、砖瓦窑场等工矿废弃地进行综合治理。自 2004 年以来,全省累计挖潜盘活存量土地 30 多万亩,涌现出了一批节约集约用地先进企业。省厅已进行了表彰,中央和省新闻媒体对临沂、青岛、潍坊、淄博等市节约集约用地的典型事例进行了集中宣传报道。

二是促进了矿产资源的集约化开发。坚持“扶大关小、集中开采”的原则,积极开展资源整合工作,对布局不合理的“小、散、乱”矿山进行了关停并转和重新整合,一矿多开、大矿小开等问题得到不同程度的解决,促进了矿产资源的规模化、集约化、科

学化开采。日照市对“三区两线”范围内的 148 处采石场点进行了分期、分批关停;济宁、泰安、莱芜等市认真开展煤炭回采率检查,全省煤炭开采回采率平均达到 68% 以上。

三是提高了国土资源市场化配置水平。制定了国有土地使用权招拍挂出让工作规范和监督规程,对竞争性工业用地、经营性基础设施用地试行招拍挂出让;积极推进探矿权采矿权有偿使用制度改革,矿业权市场建设稳步推进。全省政府国土资源收益已由 2000 年的 20 多亿元发展到 2005 年的 305.5 亿元。

### (四) 抓业务基础,国土资源管理更加规范科学

一是土地调查和地籍管理取得新进展。全省农村土地利用现状调查进展顺利,济南、青岛、莱芜、淄博、泰安五市已完成任务并通过国土资源部验收和数据确认,城镇地籍调查正在压茬进行。土地登记覆盖面进一步加大,全省国有土地使用权、集体土地所有权和使用权发证率分别达到 90.7%、80% 和 87.6%。向社会提供地籍和土地登记资料查询 3.9 万次,调处土地权属争议纠纷 12104 起。

二是测绘管理得到进一步加强。测绘市场监管力度加大,违法违规测绘行为得到有效遏制。完成了测绘单位资质复审换证工作。审核地图及广告标名业务 160 余项。建立健全测绘质量保证体系和管理制度,开展了全省高等级单位的测绘项目质量抽检。狠抓国家版图意识宣传教育,集中查处收缴违法地图产品 2 万多件。测量标志完好率进一步提高。

三是国土资源科技工作取得新成果。完成了山东省国土资源中长期科学和技术发展规划纲要的编制工作。全系统有 5 项科研成果获部、省科技进步奖。大力推进国土资源信息化建设,进一步完善了信息网络,实现了与省政府主干网的连接,建成厅门户网站,做到了信息动态发布、及时更新。地政、矿政和测绘技术各类基础信息数据库不断完善,淄博市临淄区等 77 个县级单位建成了地籍管理数据库。对外交流与合作进一步加强。

### (五) 抓法制建设,国土资源依法行政水平明显提高

一是国土资源立法和依法行政进一步加强。自 2000 年以来,提请省人大、省政府出台、修订和颁布实施了土地、矿产、测绘管理的多项法规和规范性文

件,国土资源管理的法规政策体系初步完善。大力开展“四五”普法和法律法规培训,国土资源法律法规更加深入人心。全省国土资源系统“四五”普法工作顺利通过了部、省的检查验收,受到了好评。大力推进依法行政,严格执行《行政许可法》,大力推进政务公开,强化窗口办文,出台了配套的规范性文件,进一步规范了行政许可、听证和复议工作,形成了完善的行政纠错机制。

二是执法监察力度进一步加大。坚持“预防为主、事前防范和事后查处相结合”的原则,强化动态巡查,实施重点监控,对上级交办和群众举报的重点土地违法案件实行挂牌督办,积极开展“执法模范县”和“国土资源卫士”创建活动,配合国土资源部进行卫片执法大检查,有效制止和查处了一批国土资源违法案件。2005 年全省有 172 名违法责任人受到党纪政纪处分,80 人被追究刑事责任。

三是农民的合法权益得到了有效维护。进一步深化征地制度改革,建立并实行了征地听证制度,开展了征地统一年产值标准和征地区片综合地价制订工作,规范了征地程序。积极推进征地补偿安置方式改革,探索了多种安置途径,提高了征地补偿标准,交通用地征地补偿提高了 7%。认真做好土地信访工作,进一步坚持领导包案、信息通报等各项制度,组织开展了局长“带案下访”活动,解决了一批历史积案。2005 年全省群众来信来访分别比 2004 年下降了 40% 和 24%,今年上半年分别比 2005 年同期又有下降。

以上成绩的取得,是省委、省政府和国土资源部正确领导的结果,是各级党委政府、各有关部门和社会各界大力支持的结果,是全系统广大干部职工团结奋斗、开拓进取、无私奉献、扎实工作的结果。在此,我代表省国土资源厅表示衷心的感谢!

### 三、当前国土资源工作面临的形势

当前,我省经济社会发展正处在新的历史起点上,全面树立和落实科学发展观,工业化、城镇化、市场化、国际化进程加快,国民经济平稳快速发展,并出现了一些新的积极变化,总体形势很好。

党中央、国务院高度重视国土资源管理工作。针对资源环境与经济社会发展的矛盾,特别是当前经济运行中存在的突出问题,采取了一系列重要措施,国土资源工作被放到了更加重要和突出的地位。胡锦涛总书记、温家宝总理多次作出重要指示。胡

锦涛总书记强调,要加强国土资源管理,节约资源;要继续加强和改革宏观调控,从信贷、土地、环境等方面采取有效措施抑制产能过剩等行业盲目扩张。温家宝总理指出,土地和矿产资源与中国的粮食安全、能源安全、金融安全这三大安全都有关系。要把国土资源部门作为宏观管理部门,积极参与宏观调控。加强宏观调控的重点是继续管好“地根”和“银根”,并充分肯定,土地管理在这几年的宏观调控中起到了很大作用。曾培炎副总理更是直接领导和具体指导了国土资源管理各项工作。国务院连续三年出台了《关于深化改革严格土地管理的决定》、《关于全面整顿和规范矿产资源开发秩序的通知》和《关于加强地质工作的决定》、《关于加强土地调控有关问题的通知》四个重要文件,针对经济社会发展中国土资源管理遇到的新情况、新问题,提出新的政策措施。张高丽书记、韩寓群省长多次召开省委常委、省政府常务会专门听取国土资源厅的汇报,就做好国土资源工作作出指示;孙守璞副省长多次深入基层、调查研究,亲自到国土资源厅检查指导工作,帮助解决工作中遇到的困难和问题。省政府相继出台了一系列规范性文件和贯彻国务院重大决策的具体实施意见。各市、县党委、政府也高度重视,将国土资源管理工作纳入重要议事日程,逐级签订了目标责任书,加大了对国土资源管理工作的领导和支持力度。

正是党中央、国务院和省委、省政府的正确领导和市、县党委、政府的大力支持,才使全省各级国土资源部门统一了思想,坚定了信心,振奋了精神,创造性地开展工作并取得了明显成效,特别是在一些根本性、关键性的问题上取得了重要突破。加快转变管理职能和方式,积极参与宏观调控,促进了经济社会平稳较快发展;重视解决了农村征地中的突出问题,切实加强地质灾害防治,有效维护了群众合法权益和生命财产安全;强化规划计划管理,实施最严格的管理制度,耕地和重要矿产资源保护取得新成效;深化资源有偿使用制度改革,市场配置资源的基础性作用进一步发挥,资源节约集约利用水平不断提高;大力推进依法行政,治理整顿土地市场和矿产资源开发秩序力度进一步加大;实施“科技兴地”战略,加强国土资源调查和基础业务建设,支撑保障能力逐步提高;加快发展测绘工作,管理和服务水平不断增强;广泛开展完善体制提高素质活动,深化国土

资源管理体制改革的,干部队伍素质得到提升。

但是,我们也清醒地看到,在建设用、矿产开发、环境保护方面,还存在一些值得重视的问题。主要有:

(一)土地需求过旺,违法违规用地呈现新特点。随着固定资产投资过快增长,一些地方对土地的需求大幅攀升。从目前审批供应的土地来看,都控制在计划指标之内,但违法违规用地的的问题仍然突出,并表现出新的特点。有的地方搞“以租代征”,规避农地转用审批和上缴新增建设用地土地有偿使用费;有的地方通过修改土地利用总体规划,违规调整和占用基本农田;有的地方还出现了以新农村建设为名,大拆大建,违反规划扩大城镇建设用地规模;有的地方被征地农民利益受侵害的现象还不同程度地存在,“长远生计有保障”的要求还没有得到落实。

(二)粗放用地仍然突出,用地结构不够合理。目前,城乡土地利用总体水平不高,大量土地闲置,不少地方依法收取土地闲置费和按时收回闲置土地的难度很大,进展缓慢。工业用地利用强度普遍偏低,即使一些发达地区,不少工业项目用地容积率也不高,投资强度每亩只有几十万元。一些地方工业用地违规搞低价招商,导致工业用地需求膨胀和隐性闲置,影响了区域协调发展,也影响了调控的效果。在整个用地结构中,工业用地偏多;房地产用地供应量比较充分,但经济适用房、廉租房用地供应量相对偏低。

(三)煤炭等矿种投资增长过快,乱采滥挖现象仍时有发生。受矿产品市场需求旺盛和价格持续高位的刺激,煤炭开采及洗选业投资和产能增长过快。目前全国核定煤炭生产能力 22.6 亿吨,在建生产能力 6 亿吨,远远超过了“十一五”规划确定的 24.5 亿吨的规模。非法转让探矿权、采矿权等行为时有发生,呈现多样化和复杂化的特点,增加了执法监察的难度。一些地方整顿和规范工作存在死角和走过场现象,不少地方在矿产资源整合中遇到许多矛盾和纠纷,年底前全面完成整顿任务有一定难度。

(四)土地征收信访问题仍然十分突出。有的地方以招商为名,强行征地,以地谋私,顶风违法;有的地方征地补偿标准低,安置落实不到位,严重侵害农民利益;也有个别地方基层干部工作方法简单粗暴,干群关系紧张,甚至动用警力,导致矛盾激化,小

事酿成大事,损害了党和政府形象,造成了社会不稳定。

正确判断和把握当前经济形势,充分发挥土地、矿产政策与财政政策、货币政策、产业政策的杠杆作用,加强宏观调控,对遏制固定资产投资过快增长,遏制用地扩张,保护耕地,维护农民合法权益,解决当前经济运行中的突出问题,具有重要的作用。我们一定要从政治和全局、长远的高度,把思想认识统一到党中央、国务院和省委、省政府对当前经济形势的正确判断上来,统一到中央和省委对国土资源工作的决策部署上来,自觉在思想上、政治上、行动上同党中央、国务院和省委、省政府保持高度一致,坚定不移地贯彻落实科学发展观以及中央宏观调控政策,确保政令畅通,努力维护山东形象和发展大局,妥善处理好当前和长远、局部和全局、资源保护和经济发展的关系,研究制定好相关的政策措施,着力解决突出矛盾和问题,努力促进全省经济社会持续快速健康协调发展。

#### 四、努力提升国土资源可持续保障能力

国务院《关于加强土地调控有关问题的通知》(国发[2006]31号)和全国土地调控与整顿规范矿产资源开发秩序工作会议,都对当前和今后一个时期的国土资源工作作了系统全面的部署,对下一步工作提出了新的要求。我们一定要从大局出发,站在讲政治的高度,站在落实科学发展观的高度,站在确保全省经济安全的高度,进一步理清思路,明确任务,坚持“围绕一个中心”,做到“三个更加”、“三个创新”,即围绕落实科学发展观,促进经济社会又快又好地发展这一中心,更加注重保障发展、更加注重保护资源、更加注重维护权益,创新思路、创新机制、创新管理,大力推进资源节约集约利用,提高对经济社会的可持续保障能力,为经济社会的更快更好发展做出新的更大贡献。

##### (一)加强宏观调控,严格土地管理

###### 1. 进一步加强土地调控

一是正确把握宏观经济形势,改进调控的方式和手段。要深入学习宏观经济知识,努力适应加强国土资源管理和调控的新要求。进一步加强国土资源政策与国家产业发展、区域发展政策的协调配合,土地规划、计划要服从和服务于国家的产业和区域发展政策,有利于经济增长方式的根本转变,有利于产业结构的升级和梯度转移,有利于经济布局的优

化,有利于地区经济协调发展。建设用地的供应是土地调控的关键,要从规划用途、用地规模、用地定额等方面强化对建设用地供应的宏观调控,进一步改进土地利用计划管理,将新增建设用地(包括占用农用地和未利用地)控制指标纳入土地利用年度计划,真正管住建设用地总量,促进节约集约用地。

二是注重运用经济手段,合理调整利益机制。在完善征地补偿安置方面,提高征地成本。把保证被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障作为基本原则。各市要认真落实今年国办发 29 号文件,抓紧研究征地补偿安置方面的有关政策措施,探索建立基本养老金保险、就业培训、择业补贴和生活补助等多种渠道安置失地农民的机制,社会保障费用不落实的不得批准征地。在规范土地出让收支管理方面,国有土地使用权出让总价款要全额纳入地方预算,实行“收支两条线”管理。土地出让总价款必须首先足额安排支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费,补助被征地农民社会保障所需资金的不足,结余资金应逐步提高用于农业土地开发和农村基础设施建设的比重,以及用于廉租住房建设和完善国有土地使用功能的配套设施建设。加大建设用地取得和保有环节的税收调节力度,调整新增建设用地土地有偿使用费缴纳标准,提高耕地占用税和城镇土地使用税征收标准。新增建设用地土地有偿使用费,以各地实际新增建设用地面积为准,按规定的范围和标准缴纳,专项用于基本农田建设和保护、土地整理、耕地保护。各市要抓紧对违规减免和欠缴的新增建设用地土地有偿使用费进行清理,限期追缴。其中,国发[2004]28号文件下发后违规减免和欠缴的,要在今年年底前全额清缴;逾期未缴的,暂不办理用地审批并加收滞纳金。建立工业用地出让最低价标准统一公布制度。由国家统一制订并公布各地工业用地出让最低价标准,最低价标准不得低于土地取得成本、土地前期开发成本和按规定收取的相关费用之和,遏制工业用地低成本过度扩张现象。

三是进一步健全法律机制,完善责任制度。首先要完善责任内容。地方各级人民政府主要负责人要对本行政区域内的土地管理和耕地保护负总责,不仅对审批的用地负责,而且对所有实际发生的用地负责。坚决制止“以租代征”等违法违规用地行为。实行问责制。对辖区内发生土地违法违规案件

造成严重后果等情形的,追究有关地方人民政府负责人的领导责任。第二要明确考核依据。土地利用年度计划考核、土地管理和耕地保护责任目标考核,以实际耕地保有量和新增建设用地面积为依据。实际用地超过计划的,扣减下一年度相应的计划指标。严肃惩处土地违法行为,加大对典型违法案件的查处力度。对非法批地、非法低价出让国有土地使用权,触犯刑律的,要追究刑事责任。完善土地违法案件的查处协调机制,近期国土资源部将集中开展一次以查处非法批地、未批先用、批少用多、非法低价出让国有土地使用权等行为为重点的专项行动。希望各市做好全面清理违法违规用地的有关准备工作和迎接国家对我省违法用地处理情况检查以及相关的准备工作。

### 2 切实严格耕地保护

一是加快全省土地利用总体规划修编工作,进一步加强规划计划管理。涉及占用基本农田,且不符合《土地管理法》第 26 条规定的,一律停止规划调整。

二是根据《山东省市级政府耕地保护责任目标考核办法》(鲁政办发[2006]1号),做好土地管理全面工作责任目标考核办法的制定工作,抓紧研究综合性考核办法,量化指标,切实把耕地保有量和基本农田保护面积、土地利用总体规划和年度计划作为各级政府主要负责人的总责落到实处。

三是严格保护基本农田,加快基本农田规范化建设,重点抓好东明等 5 个国家级基本农田示范区的建设,并着手在全省建立 12 个省级基本农田示范区。

四是进一步规范土地开发整理复垦工作,今后审批非农建设占用耕地的建设项目,将根据各市入库耕地储备总量,以县为单位进行核减,不再按单个土地开发整理复垦项目核减,保证占补平衡的直观性、真实性和高效性。

### 3 继续严格用地审批

抓紧对国发[2004]28号文件下发以来的征地审批情况进行清理,发现问题,及时整改、纠正。坚持“区别对待、有保有压”的原则,做到“五优先、三禁止、一严格”管理,即优先保证国家与省重点工程、产业政策鼓励发展、经济社会发展薄弱环节、高科技、重点利用外资项目用地,禁止向违背国家产业政策、高耗能高污染、违反土地利用总体规划和城市

建设规划的项目供地,严格控制列入国家和我省产业政策限制类的项目用地。加强建设用地全程管理,改善批前、批中与批后监管,严把“五关”,即产业政策关、规划计划关、安置补偿关、节约集约关、占补平衡关。加强房地产市场用地管理,研究出台相关政策措施。

4 全面推进集约用地。进一步完善节约集约用地制度,严格节约集约用地控制标准和定额标准,健全节约集约用地评价、考核指标体系,研究出台深入推进节约集约用地方面的新思路、新措施。稳步推进城镇建设用地增加和农村建设用地减少挂钩试点。继续扩大市场配置土地资源的范围,进一步规范完善土地市场,加快土地交易市场与规则建设,提高市场化配置水平。

#### (二)认真清理新开工项目,严控固定资产投资

今年以来,根据国家发改委等五部委的部署,自 5 月初以来,我省各级国土资源部门密切配合发改等部门,集中时间、集中人力对全省列入国家统计的上半年新开工项目用地情况进行了认真清理。9 月 8 日至 14 日,我厅派出由主要领导带队的 6 个督查组,对全省上半年新开工项目违法用地清理情况进行全面督查。10 月 14 日至 17 日,由国家环保总局、发改委、国土资源部等六部门 16 名同志组成的国务院新开工项目第三督查组,对山东新开工项目清理情况进行了督查。督查组对山东工作给予了充分肯定和高度评价:认识到位,领导有力;分工负责,联动把关;依法清理,严肃查处;落实调控政策,完善长效机制。同时,指出了工作中存在的不足和问题:部分干部思想认识上有一定差距,在项目管理上还不完善,个别违法建设未能整改到位,监管不力问题依然突出,部分问题尚待进一步清理,清理对象存在界定不清的现象,部门之间协调不够、造成项目清理的统计数据存在偏差。提出了下一步工作的意见和建议:进一步增强对清理工作的责任感和使命感,继续认真清理督查中发现的问题和违规项目,加强分类指导、依法严格清理有问题的项目,追究严重监管不力的基层地方政府及部门责任,完善项目管理的长效机制。因此,各级政府和国土资源部门必须高度重视,正确认识和把握形势,进一步完善措施,强化手段,加大力度,确保中央宏观调控政策落到实处,确保山东经济社会安全、协调运行。

#### (三)全面整顿和规范矿产资源开发秩序,切实

### 提高资源利用效率

#### 1. 建立适应市场经济规则的矿业开发运行机制和管理制度

要认真学习领会曾培炎副总理的讲话精神,按照国务院、省政府的统一部署,把整顿和规范有机结合起来,一手抓整顿,一手抓规范,标本兼治,重在治本,争取用两到三年的时间,初步建立起适应市场经济规则的矿业开发运行机制和管理制度,实现矿产资源开发秩序的长治久安。

一是建立健全矿产资源国家所有、分类分级管理制度。按照国家关于矿产资源分级管理的规定,明确管理责任,认真维护国家对关系国计民生的重要矿种的集中统一管理制度。切实履行管理职责,搞好矿产资源的分级管理工作。坚决纠正违法分割配置、越权分配重要资源、严重侵害国家利益的行为。通过实施规划、制定政策、加强监督等措施,把矿产资源的国家所有权的法律规定落到实处。

二是完善矿产资源有偿使用制度。高度垄断矿业权一级市场,认真落实无风险、低风险和高风险三类矿产矿权的出让管理办法,实现矿业权有偿取得。严格规范和发展矿业权二级市场,加强矿业权转让管理,制止转让过程中谋取暴利的行为。逐步解决历史形成的矿业权无偿取得“双轨制”问题。

三是完善矿产资源开发利益分配机制。合理调整矿产资源有偿使用的收入分配关系,将受益更多地留给地方,并在省、市、县、乡之间合理分配,促进地方经济的健康发展。省留成的收益,按照取之于矿、用之于矿的原则,重点用于基础性、公益性战略性资源的勘查和矿产资源的保护,逐步形成勘查开发良性循环机制。

四是建立和完善矿产资源管理制度。加强矿产资源规划管理,搞好矿产资源规划编制。健全矿业权管理制度,研究建立矿业权人行业准入、资质管理、区块退出等制度。健全矿产资源开发监督管理制度,研究监督管理新措施,实行储量动态监管、年检,完善矿产督察员制度。

五是建立环境保护和生态恢复等补偿制度。认真实施矿山环境治理和生态恢复保证金制度,落实企业环境治理的责任,利用市场机制增加环境治理投入。采矿权人在取得采矿权的同时,必须承担起合理开发利用资源、环境恢复治理、安全生产义务。

六是加强矿产资源开发管理法制建设。加强政

策法规研究,制定矿产资源开发有关法律配套的地方性规定,进一步完善矿产资源法规体系。严格依法行政,加强矿业领域的执法工作,促进矿业经济的持续稳定健康发展。

## 2 强化措施,全面完成整顿和规范工作任务

一是继续保持高压态势,严厉打击各种违法违规行。 “三查”工作虽已基本结束,各地要切实抓好省整规办“两查”验收所提出问题的整改落实工作,保证不走过场、不留死角。要集中开展重点矿种、重点矿区的专项整治。突出解决乱采滥挖、超层越界、非法转让矿业权等问题。加大对砂资源开采的监管力度,坚决维护砂资源的国家所有权益。加大对典型违法案件的查处力度,进一步完善有奖举报和社会监督制度,对可能发生的各类违法行为保持高压态势,确保整顿工作按期完成。

二是搞好矿产资源整合,解决矿山布局 and 环境保护问题。各地要在政府的统一领导下,搞好矿产资源整合方案的编制工作并依法推进。鼓励优势企业采取收购、兼并、参股等方式整合其他企业。通过资源整合,各类矿山总数在现有基础上减少 15% 以上。认真落实矿山地质环境治理保证金制度,制定实施《山东省城市周边和交通沿线已毁山体修复治理规划》,加强矿山环境的修复治理,探索矿山生态环境修复治理的新机制、新途径,实现环境效益和经济效益的统一。

三是强化宏观调控,严格控制新上项目审批。进一步完善矿产资源规划体系,加强矿产资源勘查规划、国家规划矿区开发规划的编制实施工作,矿业权设置做到合理布局,科学勘查,综合开发,高效利用。严格新建矿山准入条件和最低开采规模标准,控制采矿权投放量及开发规模。继续停止审批新办石膏矿、新办小铁矿。引导矿山企业从禁止开采区撤出,在限制开采区收缩,向鼓励开采区聚集,逐步实现集约化开发和规模化经营。研究制定重点矿种开采回采率指标,推广采选新技术、新方法,逐步提高矿山生产技术水平。

四是切实加强地质工作,提高矿产资源保障能力。抓紧研究制订地质勘查规划等配套文件,集中力量开展优势及急缺重要矿产资源勘查,努力实现

找矿的重大突破。进一步加强公益性地质调查,鼓励各类社会资本参与商业性勘查。切实加强公益性地质调查队伍建设,积极推进地勘单位的改革与发展,创造良好的地质勘查工作环境。

五是加大矿业权招拍挂力度,严格执行矿产资源有偿使用制度。要认真抓好矿业权分类出让工作,进一步培育和完善矿业权市场。新出让的矿业权,凡具有竞争性的,一律实行招拍挂有偿出让,到期矿山全部实行有偿延续。对国家规划煤矿区不再吸纳社会资金,控制探矿权一级市场,对煤炭资源探矿权采矿权二级市场实行市场化运作。严格执行矿业权出让年度计划,对矿业权的投放实施源头管控,不断建立和完善公开、公正、公平、竞争、有序的矿业权市场。

## (四) 大力推进依法行政,切实提高国土资源管理水平

深入实施依法治国方略,进一步建立健全国土资源法规体系,强化普法宣传,规范行政行为,对所有行政审批事项实行“六公开一明确”,阳光操作,自觉接受社会监督。进一步完善窗口办文制度,大力推行“一站式”服务,切实提高行政审批效率和服务水平。加强执法监察体系建设,强化动态巡查和源头控管,深入开展执法模范县创建活动,坚持预防为主,防惩结合,强化执法手段,推进联合办案制度,加大对国土资源违法行为的查处力度。对顶风作案、造成重大影响的要公开调查,公开处理,公开曝光,处理一案,震慑一片。继续抓好国土资源部门局长“带案下访”工作,落实“四定”、“四包”责任制,强化源头控制,把问题解决在基层,努力化解矛盾,降低信访量,维护社会稳定。

继续深入开展完善体制,提高素质活动,扎实推进基层国土资源所规范化建设。大力实施人才战略和干部教育培训计划,不断提高广大干部的政治素质、业务能力和服务水平。加强党风廉政建设,坚持防范关口前移,筑牢拒腐防变的思想防线。努力建设一支“政令畅通、执法严格、服务优质、廉政勤政”的国土资源管理队伍,以适应全省经济社会发展的需要,为建设“大而强,富而美”的社会主义新山东做出积极贡献。