

# 菏泽市国土资源工作存在的问题及解决措施<sup>\*</sup>

田雪云,袁登峰,王怀强

(菏泽市国土资源局,山东 菏泽 274000)

**摘要:**菏泽市在山东省是经济欠发达地区,尽快摆脱落后的局面是全市人民的迫切愿望。为此,菏泽市委、市政府提出以工业兴市的发展思路,大力加快工业化步伐,推进城镇化建设,依据当地优势重点发展“四大基地、一大产业”建设,对国土资源工作提出了更高的要求。针对节约集约用地、土地执法、矿产资源管理、基础测绘等方面存在的问题,提出了针对性建议。

**关键词:**国土资源;土地管理;解决措施;菏泽市

**中图分类号:**F301.21

**文献标识码:**B

近年来,菏泽市深入贯彻落实科学发展观,围绕中心、服务大局,突出重点、改革创新,各项工作取得新进展。但由于当前经济正处于转型期,在国土资源工作中不可避免的问题,亟需今后加以解决,以推动全市国土资源工作再上新台阶。

## 1 面临的形势

近年来,菏泽经济进入快速发展阶段,工业化、城镇化进程不断加快,经济总量不断增加,呈现出良好发展态势,重点发展“四大基地、一大产业”,即:煤电化工基地、石油化工基地、农副产品生产加工基地、商贸物流基地和文化旅游产业,实现科学发展、和谐发展、跨越发展、更好更快发展。目前,菏泽市坚持走以工促农、以城带乡、科学发展的路子,一批批大项目正在落地,几个优势产业正在形成规模。仅2009年以来全市重点急需建设项目就有100个,需新增用地1333.33余公顷<sup>[1]</sup>。作为资源保障部门,菏泽市国土资源局紧紧围绕上级的要求,在政策法规允许的范围内,坚持科学发展观,以解放思想为先导,以改革创新为动力,以构建保障科学发展新机制为主线,增强责任,履行职责,攻坚克难,务实干事,在“保增长、保稳定、保民生、调结构、上水平、促改革”大环境下,争当保障科学发展的“排头兵”。

## 2 存在的问题

(1)在节约集约用地方面:一是土地利用粗放。不少城镇、村庄、园区的建设基本上是走外延扩张之路,致使形成许多“城中村”、“空心村”现象。二是土地利用效率低。长期形成的结构性矛盾和粗放型增长方式,致使土地利用宽打宽用、无谓浪费、违约开发;部分企业受市场取向、资金短缺、产业导向变化等因素影响,闲置、空闲和低效用地现象严重。投资强度市区平均仅为150万元/亩,各县120万元/亩;容积率平均仅为0.6;工业园区的投入产出水平离高投入、高产出、高效益要求还有相当大的差距。三是土地利用结构不尽合理。长期以来重工业、轻农业,重生产、轻生活,重加工、轻基础设施建设,导致生产用地过大,生活、商业、公共设施用地少<sup>[2]</sup>。四是节约集约用地科学评价机制尚未健全,缺乏对已供土地的监测监管手段,依法收取土地闲置费和收回闲置土地的难度加大。

(2)在土地执法方面:经过几年的清理整顿和专项整治,菏泽市违法违规用地行为得到有效遏制,违法违规用地宗数和面积大幅度减少。但是,部分基层政府、村干部和村民法律观念淡薄,受利益驱动,仍存在屡查屡犯、治而不止的现象,因土地问题引发的信访一直处于高位,形势依然很严峻。违法

\* 收稿日期:2009-08-22;修订日期:2009-10-18;编辑:曹丽丽

作者简介:田雪云(1975—),女,山东菏泽人,主要从事征地管理工作;E-mail:ydfzcx@163.com。

案件查处难度也在加大。法律上,有关规定较难操作,没有赋予强制措施;体制上,上下不够顺畅,受政府干预较大,不能彻底查处;机制上,综合执法、综合治理机制不健全不完善,打击违法用地缺乏有效手段;管理上,信息化手段不先进,办理用地手续程序复杂,违法占地付出代价较小;队伍自身上,力量薄弱,设备差,综合素质有待提高。

(3)在矿产资源管理方面:菏泽市目前开发利用的矿产资源矿种单一,矿山规模小,主要是依靠土地烧制砖瓦。黏土砖瓦做为农村的传统建材,目前替代产品很少,农民对新型建材需要有个认识过程,再加上基层矿产资源管理执法力量还比较薄弱,人员少,业务知识不强,致使个别地方还存在砖瓦窑厂关闭难和乱采乱挖现象。

(4)在基础测绘方面:一是财政投入机制尚不完善。基础测绘还未纳入国民经济和社会发展年度计划及财政预算,致使每年的经费难以保障,只能以项目的方式争取资金,完成的测绘成果大多是单一性的,不能满足经济社会需求。二是测绘成果开发利用还比较落后,产品不丰富,公共服务水平不高。三是测绘人才缺乏。测绘是一项基础性工作,专业性强,技术要求高,近几年,缺乏懂测绘专业的行家里手。

(5)在干部队伍建设方面:一是理论学习不够。不重视知识更新,靠老经验、老办法决策办事,与时代发展要求格格不入。二是作风不够端正。说的多,干的少;会说不会干;传达的多,具体操作的少;在办公室坐的多,下基层调研少。工作作风浮夸,深入务实不足,解决问题只停留在表面。三是精神不够振作。缺少忧患意识、危机意识和艰苦创业的精神,只图安逸,不思进取。四是体制机制还不够顺。干部在系统内外交流使用的渠道不畅通,机关编制普遍不足,基层国土所建设也不平衡,知识结构、素质能力还不能完全适应需要。

### 3 解决措施

(1)以执法促保护。建立完善的责任考核机制,将耕地保护目标纳入党政领导干部评价体系,严格兑现奖惩,真正把问责落到实处。加大农田基础设施建设投资,设立耕地保护基金,实行利益补偿制度,对承担耕地保护任务的农户提供一定补贴,提高

保护耕地的主动性和积极性<sup>[3]</sup>。加强基本农田保护示范区建设,使之成为农作物种植的高产田、样板区。建立耕地开发周转资金,大力实施土地开发整理,形成补充耕地储备良性循环,确保占补平衡<sup>[4]</sup>。加快建立统一的监管平台,实现土地批、供、管、用、补、查全程监管<sup>[5]</sup>。加强动态巡查,充实基层执法力量,做到执法网络全覆盖。建立完善的土地违法案件查处协调机制,实行案件信息共享、案件移送、重大案件联合办案等方面的制度化<sup>[6]</sup>。从2009年8月份开始,菏泽市利用3个月的时间开展土地使用专项整改行动,对全市规模以上企业进行全覆盖清查,摸清企业用地情况,清查并处理企业未批先用、少批多用、圈而不用、对群众补偿不及时不到位等问题,规范土地管理利用秩序。

(2)以节约集约促保障。一是以规划引导项目。充分发挥土地利用总体规划的作用,坚持以规划作为发展用地的先导,重点抓好经济开发区和工业集中区的建设,突出产业特色,大力发展优势产业,发挥集聚优势。二是以产业政策核准项目。坚持用地标准和行业准入门槛,严格执行投资强度和容积率,加强用地项目审查,严格核定用地规模,对未达要求的一律核减。三是以监管监督项目。建立工业项目用地审核通报制度、用地竣工验收制度,督促用地单位严格按照出让合同要求开发建设,防止出现土地闲置<sup>[7]</sup>。四是以整合优化项目。对空闲地、闲置地和低效利用土地,通过嫁接、合作、调剂、收回、退出、租赁等方式归并整合,发挥土地的最佳效益。加大空心村、工矿废弃地和砖瓦窑厂复垦治理力度,增强建设用地指标置换能力<sup>[8]</sup>。五是以激励评价项目<sup>[9]</sup>。把土地利用集约情况与年度用地计划指标分解相挂钩,对闲置率较高或供地率低的,暂停农用地转用、土地征收申报手续;对土地利用率高,优先安排用地指标;对使用原土地进行增资扩建的工业项目,不再增收土地价款。

(3)以规范促矿产开发。一是科学推进深部找矿。加强勘查区宏观地质构造、重要地层岩土力学、成煤理论、开发建井条件、水文地质条件等综合研究,用科学理论和客观资料指导推进勘查。加大依法监管、定期调度和年检力度,总结工作方法,缩短找矿周期,提高找矿效果,加快开工建设步伐,尽快使资源优势变经济优势。二是进一步加强矿政管理。依法合理审批矿业权,充分发挥矿业权设置调

节矿产品市场机制、服务经济发展的有效功能。强化动态巡查,加强日常监管,杜绝矿产资源勘查开发中违法违规现象发生。集中整顿砖瓦黏土开采企业,建立联合执法机制,重拳打击非法偷、采、盗、挖现象,维护良好秩序。三是积极探索利用黄河落淤生产砖瓦的有效途径,实现资源的再生,对可供开采黄河落淤的地区进行合理规划和有偿使用,既能有效保护土地资源,又能满足广大农村建材市场需要。四是切实保护地质环境。严格实施矿山地质环境治理保证金和影响评价制度,加强矿山环境的恢复治理,因地制宜,综合整治,探索矿山生态环境恢复治理的新机制、新途径。

(4)以投入促测绘管理。积极争取政府支持,推动市县在机构健全完善、经费投入、项目落实等方面取得突破。研究建立基础地理信息资源共建共享机制,尽快完成基本比例尺地形图测绘,逐步实现“一县一图”、“一乡一图”、“一村一图”。积极争取资金,加快工作进度,争取2010年将数字城市地理空间框架建设列入国家试点。大力提升自身能力,不断引进充实测绘专业人才。

(5)以作风促队伍建设。一是制定目标,在强化争先意识上求突破。以争创全省文明机关为动力,树立奋斗目标,始终保持旺盛的精力、奋发有为的干劲、勇于争先的精神。二是强化教育培训,在提升工作能力上求突破。集中开展以加强依法行政、高效勤政、廉洁从政建设、服务社会为主题的干部培训教育活动,引导全体人员把学政治、学业务、学政策有机地结合起来,提高干部职工依法行政、服务社

会的能力,沟通协调、推进工作的能力,清正廉洁、自我约束的能力。三是加强作风建设,在增强服务水平上求突破。公开承诺事项和办理时限,大力实施领导责任制、限时办结制、一线工作制、责任追究制,深入一线,跟踪服务,全面提高办事效率。坚持走群众路线,下基层,搞调研,认真解决群众反映的问题,坚决纠正损害群众利益的不正之风。四是坚持科学评价,在选拔任用机制上求突破。加大干部轮岗交流力度,建立创业创新创优激励制度,大胆使用具有开拓创新精神的干部,让想干事的人有机会,能干事的人有舞台,干成事的人有发展。

### 参考文献:

- [1] 徐绍史. 2008年国土资源工作报告[J]. 国土资源通讯, 2008, (3): 20.
- [2] 王祯明. 小城镇建设与土地集约节约利用[J]. 小城镇建设, 2003, 12: 66-67.
- [3] 杨建波, 王国强, 王莉, 翟慧萍. 河南省耕地保护态势与社会责任问题探讨[J]. 地域研究与开发, 2009, (3): 42.
- [4] 汤小俊. 18亿亩耕地底线能保住吗[J]. 中国土地, 2007, (2): 12.
- [5] 林杰. 责任全覆盖监管无缝隙[J]. 国土资源通讯, 2008, 11(22): 41.
- [6] 张苏枢, 戴天毅. 构建土地资源保障科学发展新机制[J]. 江苏土地, 2008, (2): 35.
- [7] 马巨革, 汤明玉. 山西省开发区土地集约利用问题及对策建议[J]. 中国经济与管理科学, 2009, (2): 26.
- [8] 黄志华. 实践科学发展观健全严格规范的农村土地管理制度[J]. 浙江国土资源, 2008, (11): 43.
- [9] 詹长根, 鲍家伟. 盘活城市存量土地走节约集约用地之路[J]. 国土资源通讯, 2005, 8(16): 42.

## Problems and Countermeasures of Land and Resource Management in Heze City

TIAN Xueyun, YUAN Dengfeng, WANG Huaiqiang

(Heze Bureau of Land and Resources, Shandong Heze 274000, China)

**Abstract:** Heze city in Shandong province is an developing region. It is very urgent to get rid of the backward situation. Thus, the municipal government of Heze has put forward some thoughts for improving industry development, speeding up the pace of industrialization and promoting urbanization. Based on local advantages, "four bases, one major industry" construction has been developed. It has put forward higher requirements for land and resources. On the basis of analyzing some problems occurred in concentrated land use, land law enforcement, mineral resource management and basic surveying and mapping, relative countermeasures to break these challenges have been put forward in this paper.

**Key words:** Land and resources; problems; countermeasures; Heze city