

临沂市资源利用方式与两型社会建设关系探讨

刘建伟,李雪飞,孙连彬

(临沂市国土资源局,山东临沂 276000)

摘要:两型社会改革试点工作中,临沂市从转变资源利用方式、统筹国土开发与保护、构建保障和促进科学发展新机制等方面进行积极探索,走出了一条符合临沂实际的国土资源管理和利用的新路子,有力推动了两型社会建设。但工作中存在土地节约集约利用程度低、资源理念和方式有待转变、地质环境保护压力大、配套机制急需跟进等问题,今后,应以优化增量用地结构、提高用地效率、推进矿山环境治理为重点,更好地推动国土资源科学高效和可持续利用,实现资源、环境与经济社会协调发展。

关键词:资源利用方式;转变;两型社会建设;临沂市

中图分类号:F205;F127

文献标识码:C

建设“两型”社会是应对资源、环境挑战,实现可持续发展的战略选择。推进国土资源开发利用方式转变,促进区域资源优化配置和集约利用,统筹资源开发和环境保护,是“两型”社会建设的重要内容。临沂市以与省国土资源厅签订两型社会改革试点合作协议为契机,积极探索创新国土资源管理机制,总结改革试点经验做法,努力为两型社会建设提供国土资源领域实践经验和理论成果。

1 主要做法

1.1 推进资源利用方式转变

把握土地、矿产资源合理开发利用和综合利用的主动权,总结推广新模式、新机制,不断探索新办法、新措施,推动资源利用由粗放向集约转变。

(1)大力开展节约集约用地。在实践中总结形成了以腾、节、增、换、挖、拓、收、扩为主要方式的“节地八法”,构建了以农村为主、以城镇为重点,在农村盘地、到城镇挖地、向开发区要地的节约集约用地格局。2009年以来盘活各类存量用地 3 733 hm²,占建设用地供应总量的 57%,有效提高了土地利用效率。

(2)推进矿产资源集约开发。优化矿产资源勘查开发布局,鼓励整合主体向资源高效开发利用、资

源综合回收率高、应用深部找矿技术的企业倾斜,规范和完善规模小、竞争力低的探、采矿权项目退出机制,矿山数量减少到 548 个,较 2005 压减 51.72%,大中型矿山比例提高到 28.7%。打造产业集群,拉长产业链条,全市形成了苍山、沂水铁矿采选,沂南石英砂岩开发,费县、苍山、沂水、平邑水泥用灰岩开发,平邑、苍山石膏开发深加工四大板块,矿业经济初显规模。

(3)加强建设用地批后监管。把好用地预审、土地供应和批后监管 3 个关口,促进土地资源的规范、高效利用,严防闲置浪费现象的发生。出台《临沂市批后监管办法》,实行国有建设用地批后公示、动态跟踪管理、开竣工申报、核验等制度,扎实推进闲置低效用地的处置,供地率明显提高。

(4)严格执法监察工作。推行“网格化”动态巡查,及时发现、制止和处置新增违法违规用地。开展土地卫片执法检查,严肃查处各类违法违规行为,土地管理秩序持续好转。研发应用全国首个矿产资源远程监控系统,深入开展整顿和规范矿产资源开发秩序活动,严厉打击乱采滥挖、超层越界等非法开采行为。

1.2 统筹国土开发与保护

坚持在保护中开发,在开发中保护,努力实现资源开发的经济效益、生态效益和社会效益协调统一。

* 收稿日期:2011-09-01;修订日期:2011-12-16;编辑:王秀元

作者简介:刘建伟(1974—),男,山东临沂人,工程师,主要从事土地资源管理工作;E-mail:lsqgtfjlsb@163.com。

(1)优化用地结构。实行差别化供地政策,优先保障高技术、高附加值、低消耗、低排放的新工艺和新产品项目用地,坚决不向两高一资、产能过剩、重复建设的项目供地;土地供应比重进一步向三产转移,商业服务业用地逐年上升。做好淘汰落后产能用地处置工作,对淘汰落后产能的企业利用现有土地进行开发转产,在符合国家产业政策和相关规划的前提下,不再增收土地价款;对已列入淘汰落后产能企业的土地不符合规划的,依法收回国有建设用地使用权,纳入政府储备,推进二次开发。

(2)加强地质环境治理。2009年以来,投入地质环境治理资金7 700万元,其中国家投资4 700万元,开展了36个综合治理项目。加强地质遗迹保护,平邑归来庄金矿被命名为国家矿山公园,山东沂蒙钻石国家矿山公园揭牌开园,已有省级以上矿山公园、地质公园5处,保护面积642 000 hm²。建立矿山地质环境治理保证金制度,截至目前,全市已累计收缴矿山地质环境治理保证金8 000多万元,促进了采治结合。

(3)大力推动地热开发。2009年以来投入5 195万元,开凿深层地热井12眼,累计探明地热水资源可开采量17 172 m³/d。加快重点项目建设,观唐温泉、山东智圣汤泉旅游度假区、东方瑞海国际度假村等一批地热综合利用企业已投入运营,全市温泉疗养旅游年接待规模近200万人次,直接经济收入13.2亿元。大力推进浅层地热能开发利用,对地源、水源热泵应用给予资金扶持,全市地源、水源热泵应用单位发展到19家,建筑应用面积达到116.5 hm²,年节约燃煤75万t,减少有害气体排放量6.46万t。

1.3 构建保障和促进科学发展新机制

抓住重点领域和关键环节进行改革和突破,加快构建保障和促进科学发展的新机制,更加有效地推进两型社会建设。

(1)健全规划管理机制。扎实开展新一轮土地利用总体规划修编,进一步优化各类用地布局和结构,保障经济发展不受制约,土地资源得到有效保护,资源效益得到充分发挥。编制完成新一轮矿产资源总体规划,合理设置禁采区、限采区、集中开采区,有效解决了矿产资源勘查开发的总量、布局、结构和时序等问题。

(2)探索集约用地考核评价机制。探索将节约

集约用地考核纳入经济社会发展综合评价体系,作为县区政府领导政绩综合考核评价的重要内容,并与年度建设用地指标分配相挂钩。积极开展省级开发区土地集约利用评价,通过外业基础调查、集约利用程度分析、潜力测算等,全市13个省级开发区评价成果通过省级验收。

(3)健全共同责任机制。将耕地保有量纳入政府目标管理考核体系,实行一票否决;建立国土资源执法联席会议制度,法院、检察、监察、公安、国土建立了执法联动机制,成立了国土公安联合执法室,形成了政府主导、国土牵头、部门联动的“大国土”格局。着力构建发现、报告、制止、查处、问责“五位一体”的长效机制,土地执法力大幅增强。

2 存在问题

目前国土资源在服务经济发展、建设“两型”社会过程中,还存在一些问题。

(1)城乡建设用地节约集约利用程度低。农村居民点用地数量大,利用粗放。临沂市农村居民点用地总面积173 440.04 hm²占全市土地总面积的52.12%,人均面积高达207 m²,超出国家规定最高标准38.6%。多数村庄存在着低效、闲置利用宅基地^[1]。城镇建设用地不够合理。工业用地、居住用地、基础设施、商业用地交叉布置,城镇建设用地中宽马路、宽绿化带现象比较普遍。工业企业聚集度不高,园区用地效率偏低。2010年底全市开发区工业存量用地只有5 560 hm²,反映出企业向经济园区聚集慢。很大园区企业圈大建小,将预期发展的总投资放在一次征地上,投资强度和产出水平偏低。批而未供、供而未用的土地比较突出,2007—2010年批而未用的土地总面积达到1 860 hm²,土地开发利用不足,有效用地形成缓慢。

(2)资源管理的理念和方式有待转变。片面谋求GDP增量,追求招商引资目标,将土地作为招商引资的优惠条件。部分土地服务项目、服从外商,政府对用地单位的后续开发缺少约束,导致了部分用地单位的投机行为,有的企业甚至以各种名目圈占土地、圈而不用^[2]。土地开发重视外延的扩张,对地上、地下的开发明显不足,特别是对城市开发地下空间、工业园区建设高层厂房等缺乏规划,没有明确的发展目标和激励约束措施。节约集约利用资源重行政手段的推进,配套经济手段跟进少,致使节约集约

利用资源措施落实的不够好,特别是建设用地保有成本低,有些停产、半停产和效益不高的企业宁愿土地闲置,也不退出建设用地。城乡建设用地增减挂钩较好盘活了农村闲置、低效用地,但各地政府对增减挂钩认识不统一,部分县区拆旧进展较快,但也有个别县区至今进展缓慢,影响了全市整体工作进度^[3]。

(3)地质环境保护的压力大。一些中小型矿山开采时过于追求经济效益的最大化,不能按照要求开展矿山环境保护工作,矿山环境破坏严重。因采矿造成的土地、植被、山体破坏及次生的地面沉降、岩溶塌陷、滑坡、泥(渣)石流、山体开裂等地质灾害时有发生。矿山环境治理多为“末端治事”,走的是“先污染、后治理”的路子,治理成本大。矿山环境地质问题历史欠账太多,新老问题日积月累,矿山环境治理任务艰巨。

(4)配套机制急需跟进。节约集约用地考核纳入了经济社会发展综合评价体系,但所占比重不高,考核指标不够细化,导向和激励作用发挥不明显。《临沂市国有建设用地批后监管办法》已经公布实施,但对企业开竣工申报、竣工核验等制度的落实没有强有力的保障措施,对闲置用地认定难、处置难、收回难,批后监管的政策有待进一步完善。国土资源一级市场的供应较为规范、活跃,而二、三级市场交易量偏低,尤其是集体建设用地市场还没有建立起来,制约了各类建设用地资源的优化配置。地质环境保护和地质灾害防治的投入保障机制没有建立,政府尚未设立地质环境保护方面的专项资金。

3 对策建议

3.1 优化增量用地结构

(1)强化规划管控和指标配置。严格实施新一轮土地利用总体规划,强化规划对用地需求的制约和引导,促进工业向园区集中、农民向小城镇集中、居住向社区集中。强化指标的运用,对有限的指标精打细算,大力扶持新兴产业、优势产业、重点项目和民生项目,促进转方式调结构。

(2)严格土地使用准入。完善用地准入制度,对不符合产业政策、投资强度偏低、达不到规划约束条件的不予供地,对投资额小于1 000万元或用地面积小于0.667 hm²的新建工程项目不再单独供地。

提高园区用地标准,省级以上工业园区投资强度不得低于3 000万元/hm²,一般工业集中区不得低于2 250万元/hm²,国家级开发区不低于3 900万元/hm²。

(3)落实差别性的供地政策。区分鼓励、限制、禁止类产业,完善区别对待、有保有压的供地政策,从用地计划、预审和供地3个环节严格把关,禁止向“两高一资”、重复建设和违背国家产业政策的项目供地。更加注重民生用地保障,保障性住房用地应做到应保尽保。

3.2 提高用地效率

(1)大力推进农村土地综合整治。临沂市增减挂钩规模达到5 600 hm²,是今后用地的主要空间。由政府强力整合部门力量,建立健全工作组织协调机构,落实共同推进责任,真正做到资源优化配置、资金集中投入、政策配套运用,形成以土地为纽带,政府主导、国土搭台、部门协作、上下联动的管理体制^[4]。强化增减挂钩资金运作,采用创建运营平台、挂钩项目融资、企业参与、农户贷款等方式,解决推进中的资金难题。把尊重群众意愿摆在首位,充分考虑群众承受能力,量力而行,有序推进。

(2)大力盘活批而未用土地。扎实组织开展批而未用土地专项清理活动,区别对待、分类处置,尽快把批而未用土地转化为有效土地供应。对确需对原批准的用地区位进行调整的,按照相关规定,进行等面积、等地类调整;对因政府原因造成供地迟滞的,抓紧确定规划条件,完善征地拆迁等前期工作,加快供地进度;对项目自身原因造成供地迟滞或项目不落实的,调整安排给急需的建设项目使用。

(3)大力开发低效用地。以推进片区建设为重点,大力推进“城中村”、棚户区改造,拓展城市发展内部空间。结合产业结构调整,对停产、半停产及破产企业用地、工矿企业废弃地等低效利用土地,通过有偿收回、嫁接项目等方式重新开发。增加建设用地保有成本,依法足额征收城镇土地使用税,充分发挥税收杠杆刚性作用,推动低效、闲置建设用地退出。

(4)大力推动立体开发。编制地下空间开发利用规划,在土地出让时限定地下空间的内容,重点对地下空间资源进行质量评估和远景规划,分阶段、分步骤地开发地下空间^[5]。目前,着重推进城市地下建设商业设施、市政基础设施,做好与地面功能的衔

接,使其成为城市发展空间的有力补充。大力推动标准厂房建设,对产业无特殊要求的新建工业项目,一般不予审批建设单层厂房,稳步提高工业园区3层以上标准厂房的比例。

3.3 推进矿山环境治理

(1)推进矿产资源集约开发。认真做好采矿权年度投放计划编报工作,严格控制矿权投放量和矿山规模标准,确保矿权总量只减不增。深入推进矿产资源开发整合,引导矿山企业实施兼并联合,规模化开采、集约化经营。设立矿产资源节约与综合利用奖励资金,引导企业加大科技创新力度,研发和应用新技术。大力开展“绿色矿山”建设,严格落实地质环境治理保证金制度,推动探、采、治的一体化。

(2)推进地热资源深度开发。对已竣工地热井,结合地方特色,实行统一招商、统一规划、统一管理,高品位开发,高效率利用。大力开发浅层地热能,重点发展以能源利用为主的供暖制冷建筑项目,支持发展新农村建设的地热利用,特别是生态农业的发展。整合或关闭汤泉旅游区内档次低、资源浪费严重的小型温泉利用企业,开展地热资源的梯级利用,试点建设地热水回灌系统,实现地热资源可持续开发。

(3)加强地质环境监测和治理。充分利用全市253个地质环境监测点,定期分析预报全市地质环境监测情况,夯实地质环境监测的基础。严格划定矿山开采区范围,城镇主要交通干道两旁200m内,不得批准采石场,200m以外且山体有植被的不准开采;自然风景保护区、森林公园内严禁开采。完善地质环境治理投资机制,政府设立地质环境治理投资基金,多渠道调动社会资金,加快地质环境治理。

3.4 健全机制加快转型步伐

(1)健全批后监管机制。建立履约保证金制度,竞得人办理建设用地出让手续时,受让人按土地出让金的10%比例交纳履约保证金,申报开工并验收合格后,返还履约保证金的50%;如期竣工申报并验收合格后,返还履约保证金50%,构成闲置低效利用的,履约保证金予以扣除,上缴财政。健全建设用地核验制度,由市发改委牵头,市规划、国土、建

设、房管等部门密切配合,对土地开发利用情况进行联合验收,验收不合格的,建设部门不予建设项目竣工综合验收,房产部门不予办理房产登记;对构成闲置用地的,严格依法处置。

(2)建立综合评价机制。出台《临沂市存量建设用地集约节约利用指标评价体系》,指标体系要突出土地利用程度、土地使用效率、土地投入强度等内容,以此来指导存量建设用地集约节约利用。建立工业用地“亩产效益”评价体系,实行工业企业土地利用效率与财政、税收政策相挂钩的综合激励措施。按照“定期排位公布、年终排位表彰”的办法,每年开展节约集约用地示范企业评比活动,由市政府予以表彰奖励。

(3)健全资源配置机制。将国有建设用地使用权、集体建设用地使用权等用益物权纳入建设用地交易有形市场,改善国有、农村土地产权交易环境,促进土地生产要素的合理流动,推动土地集约节约利用。市政府成立矿产资源储备中心,通过收购商业性探矿权、采矿权,登记空白地探矿权,出让国有和地方所有探矿权、采矿权等经济手段调控矿业权市场,合理配置矿产资源,优化矿业结构。

4 结语

在以资源利用方式助推两型社会建设中,临沂市通过优化增量用地结构、提高用地效率、推进矿山环境治理,积极探索国土资源管理机制,更好地推动了国土资源科学高效和可持续利用,实现资源、环境与经济社会的协调发展。

参考文献:

- [1] 李晓虎,陈军伟,曾亮.临沂市节约集约利用土地思考[J].山东国土资源,2011,27(5):56-57.
- [2] 陈刃心.福州市节约集约用地的思考[J].中国土地,2010,(10):50-51.
- [3] 李德强,李涛,王步远.临沂市城乡建设用地增减挂钩试点工作调查与思考[J].山东国土资源,2010,26(7):55-57,61.
- [4] 郇文聚,杨红.农村土地整治新思考[J].中国土地,2010,(2-3):69-71.

Study on Relationship between Resources Utilization and Two-oriented Society Construction in Linyi City

LIU Jianwei, LI Xuefei, SUN Lianbin

(Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 276000, China)

Abstract: In the experiments of two-oriented society reform, the transformation of resource utilization, co-ordinate the development and protection of land, build, protect and promote the scientific development of new mechanisms have been explored in Linyi city. A new way which can meet the actual condition of land and resources management has been formed. It will promote the construction of two-oriented society. But there still existed some problems, such as low level of concentrated land use, conservation of resources concepts and methods, high pressure in geological environmental protection, urgent requirement on supporting facilities. In the future, incremental land use structure should be optimized, land use efficiency be improved, and the management of mine environment should be promoted. It will promote scientific, efficient and sustainable use of resources, and realize the co-ordinate development of resource, environment, economy and society.

Key words: Resources use type; change; two-oriented society construction; Linyi city