



临沂市推进国土资源生态建设的探讨

李雪飞

(临沂市国土资源局, 山东 临沂 276001)

摘要:近年来,临沂市坚持“在保护中开发、在开发中保护”的原则,统筹资源开发与生态保护,加快资源利用方式转变,着力构建资源节约和生态环境保护体制机制,有效地促进了生态文明建设。但存在资源供需矛盾长期存在,后备资源保障能力不足等问题,需要进一步挖潜盘活存量土地,服务矿业经济,强化执法监管等工作,不断提高国土资源保护和节约利用水平,更好的促进生态建设。

关键词:国土资源;生态文明建设;临沂市

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

国土资源是生态文明的物质基础、能量来源、空间载体和构成要素,国土资源管理、保护和合理利用是生态文明建设的重要内容。近年来,临沂市坚持“在保护中开发、在开发中保护”的原则,统筹资源开发与生态保护,加快资源利用方式转变,着力构建资源节约和生态环境保护体制机制,有效地促进了生态文明建设。

1 盘点成效

1.1 节约用地促进经济发展方式转变

面对土地资源稀缺与用地需求旺盛的基本市情,临沂市坚决贯彻落实节约优先战略,实行最严格的节约集约用地制度,推动由外延扩张向内涵挖潜、由粗放低效向集约高效转变。总结出的一套适合当地实际的节约集约用地新做法,开创了土地节约集约利用的“临沂模式”^[1]。

(1)盘活存量土地。在实践中摸索出了旧村改造“腾地”、合村并点“节地”、挂钩试点“增地”、退二进三“换地”、片区改造“挖地”、开发地下空间“拓地”、处置闲置土地“收地”、建设标准厂房“扩地”为主要内容的“节地八法”,2009年以来盘活存量建设用地5333余公顷,有力促进了土地资源的集约、循环利用。

(2)用好增量土地。牢固树立“有限指标保重点,一般项目靠挖潜”的用地理念,把有限的指标优先用于急需重点项目,真正把好钢用在刀刃上。提高用地门槛,增资扩建项目必须首先使用企业已有建设用地,并将已有土地与新申请用地数量一并核算,对产业无特殊要求的新建工业项目,一般应建设两层以上多层厂房。建立“项目入园论证制度”,总投资2000万元以下、用地规模1.3hm²以下的新增工业项目不单独供地。

(3)加强批后监管。以开展全国土地利用动态巡查试点为契机,建立健全包括用地公示、跟踪备案、履约保证金、竣工验收、诚信管理等建设用地批后监管十项制度,目前全市履约保证金已收退5.2亿元,有效防止了闲置、低效等用地行为的发生。

1.2 统筹发展优化城乡空间布局

(1)严格土地用途管制。完成市县乡三级土地利用总体规划修编,调整优化2.77万hm²规划建设用地空间。严格土地利用总体规划管理,各类建设用地必须符合土地利用总体规划,在已批准的各类园区以外,原则上不再审批工业项目建设用地。科学编制土地储备和供应计划,适时调整土地供应结构、数量、时序,统筹供需平衡。

(2)优化建设用地结构。实施差别化供地,对“两高一资”和重复建设项目,一律不予供地;保障民

收稿日期:2013-10-25;修订日期:2013-11-05;编辑:陶卫卫

作者简介:李雪飞(1982—),女,山东临沂人,工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:dongshan1126@126.com。

生用地、保障性住房用地,保障国家鼓励发展的产业用地,形成低投入、低消耗、低排放和高效率的节约型增长方式,提高用地质量。

(3)整合城乡土地资源。2006年,临沂市被列为全国城乡建设用地增减挂钩试点城市以来,按照“先易后难、先强后弱、先富后穷”的工作思路,大力实施整村搬迁和村庄整治,推动农村存量建设用地挖潜盘活和集约利用,在耕地不减少、建设用地不增加的情况下,为一大批重点项目、高新产业项目提供了用地保障。

(4)创新“飞地经济”模式。市政府出台《关于加快飞地经济发展的意见》,积极引导工业项目跨县区、跨乡镇向省级以上开发区集中,以产业集聚带动土地节约集约利用。截至目前,全市共有223个工业项目实现县域内飞地转移,已达产项目210个,总投资456亿元^[2]。

1.3 数质并重提升耕地综合生产能力

深入推进农村土地整治,提高耕地保护水平,改善农村生产、生活条件和生态环境,实现数量管控、质量管理和生态管护“三位一体”。

(1)增加有效耕地面积。对全市现有耕地后备资源进行科学规划,划定43个重点片区,有计划、有步骤推进土地开发整理。不断完善土地整理复垦开发制度体系,建立项目法人制、工程招投标制、工程监理制、合同管理制、项目公告制、竣工验收制、资金审计制和廉政责任制,严把项目立项标准关、资金管理关、竣工验收关,确保了项目实施一片、成功一片、受益一片。近年来,实施国家、省、市、县级土地开发整理复垦项目732个,总规模4.8万 hm^2 ,新增耕地0.8万 hm^2 ,连年保持耕地总量动态平衡。

(2)加强耕地质量建设。加强高标准基本农田建设,2012年建成5.13万 hm^2 ,2013年实施5万 hm^2 ，“十二五”期间全市高标准基本农田面积将达到20万 hm^2 ,总投入14亿元。健全耕地质量监督机制,与农委、财政局联合出台《临沂市耕地质量管理工作制度》,在全市设立2000个质量监测点,定期对耕地地力等级进行评价,实现对耕地质量变化的动态监测。

(3)改善生产生态条件。依托农村土地整治项目,建造泵站、蓄水池等水利设施4939处,铺设农渠、管道1958 km ,修建田间道、生产路1509 km ,栽植树木118万株,实现田成方、林成网、路相通、渠

相连、旱能浇、涝能排,农业生产能力、生态环境明显改善,土地利用率由整治前的80%提高到95%,土地产出率提高20%以上。

1.4 生态优先加快推动绿色矿山建设

(1)提高矿产开发集约化水平。加快推进矿山整合,全市矿山数量减少到507个,大中型矿山比例提高到48%。积极引导和鼓励矿山企业开展钛、铁、镁、石英砂等精深加工关键工艺技术和低品位、难选冶矿产资源综合利用新技术、新工艺的开发,提高资源节约利用水平。归来庄金矿等10家矿山被评为全国、全省矿产资源节约与综合利用示范工程项目。

(2)防治结合改善生态环境。每年安排市级资金1500万元,专项用于矿山地质环境治理和保护项目,先后实施地质环境治理与生态修复项目36个,申报建设了7个国家、省级矿山地质公园。建立矿山地质环境保证金制度,用经济手段督促矿山企业按照治理方案的要求组织实施,目前已收缴1.23亿元地质环境保证金,山东兴盛矿业杨庄铁矿等4家矿山企业被评为“国家级绿色矿山”。

(3)以地热资源开发促进清洁发展。在全省率先出台《地热资源勘查开发利用规划(2011—2020)》,大力推进地热资源开发利用,重点开发以能源利用为主的供暖项目和以休闲、养生为主的旅游度假项目,做大做强温泉经济。目前全市温泉企业年接待规模450万人次,直接经济收入6.47亿元,实现旅游增加值26亿元。全国地热资源管理现场会在临沂市召开,国土资源部授予临沂市“中国温泉之城”称号,沂南智圣汤泉被国土资源部命名为省内唯一的全国温泉开发利用示范单位。

1.5 改革创新加快构建长效管理机制

(1)健全规划导向和约束机制。编制新一轮土地利用总体规划修编,到2020年,改造低效用地50%以上,城乡建设用地总规模控制在20.09万 hm^2 ,人均城镇工矿用地控制在121 m^2 以内;统筹安排生活、生态和生产用地,设置了14个生态保护区,总面积12.59万 hm^2 。编制完成新一轮矿产资源总体规划,到规划期末,开展综合利用的矿山达到50%以上,矿山固体废物综合利用率达到45%以上,矿山“三废”达标排放率达到100%。

(2)完善节约集约用地制度体系。坚持落地不

忘节地,市政府出台《临沂市关于进一步推进节约集约用地的意见》,配套制定了《国有建设用地履约保证金规定》、《金融促进节约集约用地意见》、《国有建设用地批后监管办法》、《节约集约用地评价考核办法》等16个规范性文件,形成了“1+16”节约集约用地制度体系。

(3)健全资源开发准入机制。提高办矿标准,新办露天矿山铁矿必须达到60万t/a,白云岩矿达到50万t/a,水泥用灰岩矿达到70万t/a,饰面石材矿达到2万m³/a,建筑用石料矿达到10万m³/a。出台《关于加快矿业结构调整进一步推进矿产资源整合的意见》,明确到2015年底,矿山数量比2012年压减30%,纳入县域经济考核范畴,每年进行考核,对未完成任务的暂停新设立采矿权项目。

(4)创新市场化配置资源。在全省率先实行土地使用权、矿业权网上交易,充分发挥市场配置土地资源的基础性作用,截至目前,通过网上交易系统成功出让土地905宗,面积3599.93hm²,成交价款303.14亿元;出让矿业权83宗,成交价款1.07亿元,促进了国土资源市场运行的公开、公平、公正。

2 盘点问题

(1)资源供需矛盾长期存在。临沂为经济欠发达地区,工业基础薄弱,基础设施欠帐多,随着工业化、信息化、城镇化、农业现代化“四化同步”建设的加快发展,建设用地刚性需求持续增加,省里每年分配的用地指标仅仅能保证城区和一些重点项目,县域经济发展受到制约。矿产资源开发“小、散、短、粗”问题比较突出,优势资源集中度较低,综合利用、深加工程度不高,没有形成完整的产业链,依托本地资源加工附加值高的终端产品比重低,资源价值尚未得到充分显现。

(2)后备资源保障能力不足。一方面,建设项目占用耕地现象逐年增多,加之生态退耕、农业结构调整等因素影响,耕地数量减少过快势头难以有效遏制。全市土地后备资源较少,人均后备资源仅0.026hm²;土地后备资源中,可供开发为耕地的13.87hm²,且土地质量较差,保持耕地总量动态平衡的难度越来越大。另一方面,深部找矿领域存有较大空白,煤资源已近枯竭,铁、金等优势矿种地质勘查程度高,后备找矿靶区少,资源勘查潜力有限。

(3)资源利用方式亟待转变。农村建设用地占

地面积大、布局散乱。2008年全市农村居民点用地总面积17.34万hm²,占全市土地总面积的52.12%。人均面积高达207m²,超过国家规定最高标准(180m²)的38.6%^[3]。工矿企业中标准厂房的比例低,建筑少、马路宽现象比较普遍。政府对用地单位的后续开发监管不到位,导致了部分用地单位圈占土地、圈而不用现象的发生。相对于全市资源禀赋差、人均占有量低的现状而言,转变资源利用方式迫在眉睫。

(4)保护地质环境任务艰巨。一些不法企业受高利润的驱使,非法采矿、超层越界开采等现象时有发生,地下开采矿山重效益轻投入,既造成了大量的资源浪费、安全隐患,又破坏了良好的生态环境。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^[4]。矿山环境地质问题繁杂、新老交错,保护地质环境任务艰巨。

3 优化路径

(1)立足挖潜盘活,不断提升节约集约用地能力。坚持开源与节流并重,把精力更多地用到节约和挖潜上来。着力解决好批而未供问题,部署开展专项清理活动,摸清底子,找出症结,分类处置。市里对未供面积较大的县区,将暂停其建设用地报批受理。加快盘活闲置低效用地,严格执行国家和省闲置土地处理政策,加大土地二次开发力度,引导项目向园区集中、向空间发展,鼓励建设多层标准厂房。深入推进土地综合整治,进一步完善城乡建设用地增减挂钩政策,研究拆迁安置模式,促进级差收益合理分配,争取农民对旧村改造的认可,使全市土地利用结构不断优化,用地布局更趋合理,土地利用率逐渐提高^[5,6]。强化评价考核,进一步完善激励约束机制,切实加强土地用途管制和建设用地指标控制,将节约集约用地列入各级政府考核体系,考核结果与领导干部绩效挂钩。

(2)用足用活政策,不断提升用地保障能力。突出保障重点,围绕“大项目好项目建设年”,筛选、包装一批重点项目,最大限度地挤进国家、省用地盘子,争取用地指标点供支持,缓解用地压力。科学调控用地计划,利用土地供应的供需双向调节机制,优化资源配置,加快经济发展方式转变。用足用活沂蒙革命老区优惠政策、两型社会建设试点、增减挂钩试点、低丘缓坡开发利用试点和国土资源部基层联

系点“五大政策”，及时研究和把握国家政策动向，结合临沂市实际，充分释放政策红利；同时积极争取土地规划评估修改试点、工矿废弃地复垦利用试点、农村宅基地综合改革试点，着力拓展建设用地空间。

(3)服务矿业经济，不断提升资源支撑能力。围绕资源强市战略，加快矿产资源勘查开发和利用。一是增“储量”，以找大矿、找好矿为目标，组织实施一批重大地勘项目，增强矿产资源对经济发展的基础保障作用，特别要把矿产资源储备制度落实好，尽快制定相关配套措施，推出一批好的矿产开发项目。二是减“数量”，按照全市每年矿山数量递减10%的目标，认真组织实施矿山整合方案，确保完成市政府确定的2015年前矿山压减至354座的任务。三是重“生态”，以建设绿色矿山、和谐矿山为目标，严格执行环境影响评价制度、环保设施“三同时”制度、矿山地质灾害环境评价制度，督促矿山企业增加环保投入，履行环境保护、植被恢复、水土保持、地质灾害防治和占用土地复垦等法定义务^[7]，加快破损山体、采煤塌陷地、废弃矿井治理，有效保障矿山安全生产，促进矿业活动与环境协调发展、人与自然和谐相处。

(4)强化执法监管，不断提升保护资源能力。严格履行各级政府耕地保护目标责任制，将规划确定的基本农田落实到地块，层层细化分解任务，逐级签订目标责任书，真正把政府主要领导第一责任人的责任落到实处。加强科技手段应用，健全数字执法信息系统，完善动态巡查制度，实行执法重心前移，更加注重预防、发现、报告和制止环节的工作，更加注重批、供、用、补、查各环节的衔接互补，全方位、多手段强化执法监管效果，确保违法行为早发现、早制

止、早处理，降低行政、经济和社会成本。全面落实共同责任，建立健全土地管理党政同责、监管责任定期考核和违法用地制约奖惩机制，提高执法效能。

(5)坚持以人为本，不断提升保障改善民生能力。与现代城镇体系建设相结合，加快推进农村土地整治，完善农村基础设施，打造一批功能齐全、设施完备、产业协调发展的城镇和中心社区，决不盲目大拆大建和强迫农民上楼。积极探索集体建设用地使用权流转，纳入城乡一体的土地交易有形市场，试点开展超占宅基地退出、超面积有偿使用，从根本上解决超标准占地和“一户多宅”问题。继续深化征地制度改革，建立完善失地农民的社会保障机制，适当提高农民补偿标准，及时足额拨付补偿资金，保证被征地农民生活水平不降低、长远生计有保障。

参考文献：

- [1] 中国国土资源报采访组. 活地兴城“八法”——山东省临沂市节约集约用地调查[N]. 中国国土资源报, 2008-10-24.
- [2] 凝聚节约集约正能量 舒展蒙山沂水新画卷[N]. 中国国土资源报, 2013-09-06.
- [3] 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.
- [4] 刘建伟, 李雪飞, 孙连彬. 临沂市资源利用方式与两型社会建设关系探讨[J]. 山东国土资源, 2012, 28(6): 59-61.
- [5] 王时东. 城乡一体化视角下的土地节约集约利用研究[EB/OL]. 2009-01-09. http://www.lrn.cn/zjtg/academicPaper/200901/t20090109_317500.htm.
- [6] 李凤. 节约集约用地方兴未艾——我所了解的浙江省土地节约集约利用工作[J]. 中国土地, 2008, (12): 48-52.
- [7] 刘美玲. 招远市整顿和规范矿产资源开发秩序[J]. 山东国土资源, 2009, 25(2): 47-48.

Discussion on Ecological Construction of Land Resources in Linyi City

LI Xuefei

(Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 276001, China)

Abstract: In recent years, Linyi city has been adhering to the principle of "development in protection, protection in development" in order to co-ordinate resources development and ecological protection, accelerate transformation of the mode of resource utilization, focus on building a resource-saving and eco-environmental protection institutional mechanism, and effectively promote ecological civilization construction. But there is a long-term contradiction between land supply and demand, and lack of reserve resources. The stock of land should be revitalized to serve mining economy, strengthen the supervision of law enforcement work, continuously improve the protection and conservation of land resources utilization levels, and promote ecological construction.

Key words: Land and resources; construction of ecological civilization; Linyi city