

《衡阳国土资源系统风采巡礼》(综合篇)

# 蒸湘国土沐春风

## 衡阳市国土资源工作“保增长、保红线、保民生”纪实

□ 陈鸿飞 朱章安 王小平 尹新程 贺仕阳

### 编者的话

今天是第十九个全国土地日。《衡阳国土资源系统风采巡礼》正式推出,全市各县市区国土资源局典型将陆续刊发,这是对“全国土地日”的最好宣传,也是对衡阳市国土资源工作的一次集中展示。

耕地保护与用地保障既是国土资源部门的两大任务,又是一对矛盾。

衡阳市以科学发展观为指导,统筹兼顾耕地保护和用地保障,做到“保增长、保红线、保民生”并举,较好地处理了耕地保护与用地保障之间的矛盾。我们期望各级政府和国土资源部门,在科学处理耕地保护与用地保障之间的矛盾上提供更多的好经验,创造更多的新业绩。

年拍卖东冲、明冲煤矿采矿权,以1.29亿元成交,创当年全国煤矿采矿权拍卖最高价;2004年拍卖祁东铁矿区对家冲、庙冲铁矿采矿权,以3.46亿元成交,创当年全国铁矿采矿权拍卖最高价;2005年拍卖祁东铁矿区对家冲、老龙塘铁矿采矿权,以4.05亿元成交,创当年全国矿业权拍卖最高价;2006年拍卖衡山马迹铁矿采矿权,以3.09亿元成交,创全国同类型铁矿采矿权成交最高纪录。据统计,近5年全市累计实现土地矿产总收益60多亿元,市本级创造土地矿产收益近40亿元。特别是2008年克服金融危机不利影响,市本级土地矿产纯收益达3.88亿元,同比增长81%。经过几年操作和实践,衡阳市党政形成一个共识:“不找市长找市场”,才能合理有效开发资源,实现资源价值最大化。

加大扶持力度,做大做强矿业经济。衡阳市是“有色金属之乡”、“非金属之乡”。目前已发现各类矿床、矿点876处,探明矿产地仅131处,未探明的资源潜力还很大。为充分发挥资源优势,衡阳市启动新一轮矿产资源规划修编,积极申报全国矿业中心城市,争取国家有关优惠政策扶持。2008年,耒阳市获批全国矿产资源枯竭型城市,通过这个平台,中央和省今年已拨付耒阳市发展转型资金1.1亿元,并明确后续资金将分年度陆续安排,同时还将对项目、政策等方面给予倾斜。

为扶持矿业经济发展,该市出台了《衡阳市人民政府关于加强矿业权市场管理的通知》、《关于加强矿产资源开发利用促进产业发展的意见》等多项支持扶持矿业经济发展的政策文件,从用地、减负、融资、维权、规模经营等方面支持矿业企业做大做强。特别是在矿山企业生产用地可以采取临时用地、租赁、作价入股等方式进行解决,尽量减少使用国有土地,降低用地成本。几年来,市委、市政府重点扶持了10多家龙头企业,使这些企业逐步做大做强。同时,市还不断加大矿产资源招商引资力度,引进具有较强实力的战略投资者,高起点开发利用矿产资源,建设盐化工、陶瓷、钢铁、铅锌、建材等生产加工基地,凸显矿业经济辐射效应。

严格执法,维护矿产资源开发秩序。去年6月,针对全市部分关闭整合的煤矿仍在非法开采,并存在安全隐患等问题,市委常委、副市长段志刚,副市长邹文辉高度重视,多次深入耒阳、常宁两市矿山企业检查和明查暗访,向当地政府和国土资源部门限期交办安全隐患整改通知。耒阳、常宁两市采取过硬措施,在较短的一个多月时间内排除了安全隐患,从严打击了非法采矿行为。为杜绝后患反弹,市还在全国率先实行重要矿区建设范围界址,从源头上防止越界开采。在常宁市仙人岩金矿区推行矿产资源开发秩序长效监管试点,由国土资源部门和公安部门共同派员组成综合执法队,长驻矿区监管,成效显著,其经验在全国推介。

### 保红线——咬定青山不放松

耕地,民生之本,发展之基,粮食之母。

衡阳市是全国重要的商品粮生产基地,稳定耕地面积对保障粮食安全,促进经济发展具有十分重要的意义。为使保红线措施更稳、更严、更有效,衡阳市以保护耕地为己任,以土地开发整理复垦为突破口,强化责任管理,落实奖惩措施,确保了全市556万亩耕地,全市实现耕地保有量面积556.26万亩,近8年累计新增耕地58047亩,耕地保护连续4年被省政府评为先进单位。

严格落实责任。几年来,衡阳市委、市政府积极探索耕地保护长效机制,把耕地保护纳入各级政府绩效考核内容,每年年初,市长与各县委签订《衡阳市土地管理与耕地保护责任书》,县市区行政一把手成为耕地保护的第一责任人;县市区、乡镇、村层层签订责任书,还将土地整理复垦开发项目协调管理工作作为考核目标写入《耕地保护责任书》中,将基本农田保护的主体责任落实到农户,落实到地块,作为考核政府领导干部政绩的重要内容,全市形成了一张牢固的耕地保护网。今年,该市又积极探索耕地保护管理机制,将出台《领导干部任期耕地保护目标管理奖惩(暂行)办法》,将耕地保护纳入对领导干部任期综合考核范畴,提升了各级政府领导干部对保护耕地和基本农田的责任感、紧迫感和使命感。市委常委、组织部长曾仁忠在全市乡村干部国土资源法律知识培训班上形象地打了个比喻:保护耕地就是保护我们的“饭碗”,将耕地保护目标管理作为领导干部任期绩效考核内容之一,无疑给领导干部戴上了“紧箍咒”。同时市委组织部已将耕地保护等土地管理法规教育列入了市委党校的培训课程。

建立奖惩机制。为了调动基层干部保护耕地的积极性,去年该市首开全省先河,设立了耕地保护共同责任奖励机制,下发了《关于实行耕地保护共同责任目标奖励有关问题的通知》,从耕地保护专项资金中调剂312万元作为奖励基金,对在基本农田保护及耕种、耕地违法案件处置和土地开发整理

项目支持配合等方面作出突出成绩的乡镇政府、村和先进个人实行奖励。由于措施得力,全市耕地保护状况良好,确保了556.26万亩耕地,487万亩基本农田面积不减少,质量不下降。

严把审核关口。但存方寸地,留与子孙耕。衡阳市在坚守耕地红线中坚持占与补“两条腿”走路。市委、市政府坚持控制总量、盘活存量,保护耕地和服务经济发展的原则,把好建设占用耕地审批关,从源头上控制耕地减少,把农用地转用指标作为指令性计划下达给各县市区,不得突破。对每一个建设项目严格把好地类认定、计划控制、耕地补充等关口;对不符合条件的用地,实行“一票否决”,坚决核减;对符合条件的用地,要求充分利用荒地、劣地、废弃地和空闲地,从盘活存量土地上下功夫,尽量少占和不占耕地;对确需占用耕地的必须落实补充耕地“先补后占”措施;对涉及占用基本农田的更是严格要求基本农田补划和审批到位。2008年,对近五年来全市耕地占补平衡工作进行了全面清查,对耕地占补情况逐项进行了清理、检查、汇总,耕地占补实现了年年平衡。2008年全市共审查上报建设用地114宗,占用耕地6818亩,实际完成新增耕地面积7917亩,实现了耕地的占补平衡还略有节余,确保项目用地“先补后占”。2009年全市启动的40个项目建设项目、新开工一批工业项目以及建设衡岳、衡武高速公路和衡茶吉、湘桂铁路等重点基础设施项目需占用耕地1.6万亩左右,这对衡阳市2009年耕地占补平衡及先补后占工作提出了严峻的挑战。市国土资源局按照市委、市政府的要求,紧密结合实际,从“紧”、“精”、“筹”、“强”四字上做文章,较好地完成了今年的占补平衡任务。近两年来,全市始终严把建设占用耕地审查关,共砍掉不符合政策要求的30个非农业建设项目,近80公顷的耕地上又散发了约2万亩的荒草,在保护耕地的大考中,衡阳市向省委、省政府交了一份满意的答卷。

积极开展土地开发整理复垦。平畴万顷,梯田如阶,渠水长流,满眼碧绿。衡阳市南岳区樟木村让人耳目一新,“坡改梯”后的田块层层叠叠,排灌渠四通八达。现代化的农业气息扑面而来,处处焕发着勃勃生机。这里曾是一片杂草丛生的冲地和废弃砖厂,难以想象,就是这块曾被农民视为鸡肋的土地,经过土地整理之后摇身一变,成为引资4000万元的优质水果项目的“金土地”。

农民利益大于天。近年来,衡阳市在全省率先采取“合理定价抽取法”,认真落实土地整理开发项目“五制”管理要求,严格把好项目招投标关,工程质量关和资金使用关,确保了土地开发复垦整理阳光运作。为了抓好项目质量,衡阳市把今年定为国土资源项目工程质量年,下发了《衡阳市土地整理复垦开发项目工程质量督查暂行办法》和《衡阳市土地整理复垦开发项目工程质量考核暂行办法》,真正把项目建成民心工程和放心工程。

在土地整理复垦项目实施过程中,衡阳市把项目建设与项目区农民最关心最现实

14664.53公顷,新增耕地1809.37公顷,城乡建设用地增减挂钩项目实施面积384.69公顷。仅2008年,该市实施土地整理复垦开发项目54个,投入资金近3亿元,新增耕地13383亩。通过土地开发复垦整理,极大地改善了项目区群众的生产生活环境,得到了项目区群众的充分肯定。

### 保民生——一枝一叶总关情

“为政之道,在于安民;安民之道,在于察其疾苦。”以人为本,既是落实科学发展观的根本要求,也是衡阳市委、市政府在管理国土资源工作中一贯坚持的出发点和着力点。

规范土地征用程序,维护农民合法权益。土地是农民的命根子,依法解决好被征地农民的补偿安置问题,确保农民失地不失利,失地不失业,是衡阳市不断规范征地拆迁的标准。早在2004年土地市场秩序治理整顿过程中,衡阳市就将征地补偿安置工作作为治理整顿的重要内容,采取行之有效的措施,清付了4000多万元历年未付清的征地补偿安置费用。2008年,衡阳市政府先后出台了《关于规范征地补偿制度的实施意见》、《衡阳市集体土地上房屋拆迁补偿安置办法》等文件,明确规定征地补偿费三个月内支付到位率必须达100%。今年4月,衡阳市人民政府经过认真调研,反复征求社会各界意见,拟定了《衡阳市土地征收管理暂行办法》和《衡阳市集体土地上房屋拆迁补偿安置办法》,对征地拆迁补偿制度进行改革,进一步提高补偿标准,征地实行同地同价、征地补偿费用直接支付给村组,逐步将失地农民纳入社保体系,充分保障被征地农民生活水平不降低,长远生计有保障。

创新征地补偿模式,实行留地开发安置。2003年,衡南县在新县城搬迁过程中,征用云集黄金村1200亩耕地,政府按每亩60平方米安排临街地段让村民建商业门面,由村组统一组织将安置补偿费以入股的方式集体建农贸市场、宾馆、酒楼,开办采砂厂、运输公司等实体,由于村民精心经营,产生了可观的经济效益。现在村民人均收入比被征土地前增加了两倍以上,全村近20%的家庭购买了小汽车。近年来,该市采取货币安置、留地安置、社保安置等多种途径,切实维护了被征地农民的合法权益,确保了社会大局稳定。

加强地质灾害防治,确保人民生命财产安全。衡阳市是地质灾害易发区。为了有效规避地质灾害造成人员伤亡和财产损失,该市建立了完善的地质灾害群测群防体系。积极开展地质灾害动态监测、隐患排查和应急演练,汛期层层落实值班制度,发放防灾明白卡和避险明白卡,深入隐患点组织群众紧急避险,取得了较好的成效。今年6月8日至10日,衡阳市境内突遭强降雨袭击,衡阳市按照“以生命安全为第一原则”的要求,以防为主、以避为上、以人为本,市领导深入县市区防治地质灾害第一线,现场指挥地质灾害防治工作。市国土防灾办工作人员日夜值班,编制地质灾害灾情分析报告5期,下达地



衡阳市委书记张文雄陪同省国土资源厅领导考察全市用地保障情况。

“地者,万物之本原,诸生之根苑”。

随着工业化、城镇化进程的加快,如何化解供需矛盾,正确处理保护耕地与保障发展的关系,是各级党委、政府无法回避、急需解决的现实问题。近年来,衡阳市委、市政府按照科学发展观要求,以“保增长、保红线、保民生”为核心,解放思想,创新机制,主动作为,积极应对,全市国土资源工作取得了令人瞩目的成绩。全市连续八年实现耕地占补平衡和耕地总量动态平衡;耕地保护和维护矿产资源开发秩序连续四年分别被省政府评为先进单位;推进依法行政、建设用地报批、土地登记和土地调查、建设用地审批、土地动态巡查、县乡村国土资源法律宣传教育培训等工作被评为全国、全省先进单位;首推铁矿区采矿权拍卖,尤其是大宗矿业权拍卖实现“五年七次拍,拍出五个全国之最”。这一项项闪烁光环的荣誉,凝结着关心和支支持衡阳市国土资源工作的各级党委领导的心血和汗水。蒸湘大地,国土资源工作唱响着保增长、保红线、保民生的和谐音符。

### 保增长——春风化雨润无声

蒸湘热土,生机勃勃。

近年来,衡阳市大力推进“一化三基”战略,全市经济社会呈现高速发展态势,去年,全市地区生产总值和工业增加值双双突破千亿元大关,同比增长12%和23%。

经济要发展,用地须先行。近些年衡阳市每年发展所需用地都在1000公顷以上,而省政府分配衡阳市的用地指标不足400公顷,用地缺口较大。要确保经济增长,必须突破用地这一瓶颈。衡阳市委、市政府十分注重用地问题的调研与解决。

在衡阳市,流传着市委书记、市长与市国土资源局“两个第一次”结缘的故事。2008年3月,衡阳市委书记张文雄上任后听取第一个工作汇报的部门是衡阳市国土资源局。无独有偶,2008年6月,市长张自银上任后第一次调研的部门,也是衡阳市国土资源局。两位领导明确指示,全市国土资源工作要围绕“保增长、保民生、保红线、保粮食安全;保民生、保民生、保民生”开展工作,确保经济稳定发展。衡阳市委、市政府先后多次召开市委常委扩大会议、市政府常务会议,专题研究国土资源工作,先后制定出台了《衡阳市人民政府关于进一步加强土地管理的意见》、《衡阳市节约集约用地十条措施》、《衡阳市人民政府建设用土地管理办法》和《衡阳市城区土地储备意见》等20多个政策性文件,从严格土地管理责任、落实土地调控政策、推进土地集约节约利用、提高土地利用效益和国土资源保障能力、促进社会经济又好又快发展等方面对国土资源工作作了进一步规范,开创了全市土地管理和土地经营的新局面。

突出规划龙头地位,加强和改善宏观调控。衡阳市城区是衡阳经济增长的中心。为有效解决上一轮规划修编时衡阳市中心城区规划面积少、圈外用地和基本农田报批难等三大用地瓶颈,该市从2006年开始全面实施第二轮土地利用总体规划修编工作。为充分吸取上一轮土地利用规划修编的经验教训,市政府主要领导10余次召开发改、国土、财政、规划、农业、林业、水利、交通等相关单位座谈会,同时广泛向社会征求意见,力争将未来15年全市经济发展项目用地全部纳入规划。经过两年多努力,2008年

下半年,《衡阳市土地利用总体规划大纲(2006—2020)》顺利通过省级专家评审。规划修编后衡阳市中心城区规划将由原来的120平方公里扩大到220平方公里,净增城市发展空间100平方公里。2008年6月,市长张自银专门到市国土资源局调研,在听取市国土资源局吴建成局长的汇报后,张市长喜上眉梢:“这个规划顺利通过,意义深远,解决了历来制约衡阳城市发展的用地瓶颈问题,为全市经济建设创造了条件。”

注重内部挖潜,拓展用地空间。始建于1958年的原衡阳回雁峰酒厂,在上个世纪九十年代经营陷入困境,近百亩工业用地被闲置。为盘活国有资产,市政府对该厂进行改制,将土地和设备整体拍卖对外招商,积极寻求战略合作伙伴,最终引进金六福集团投资1亿元合作企业,进行整体收购。在衡成立湖南雁峰酒业有限公司。通过成功运作,金六福集团赢得了广阔的发展空间,而市政府用所获得的土地出让金,较好地解决了改制企业职工的工资和生活安置问题。据统计,自2003年全市启动国有企业改制以来,全市共处置了200多家企业的存量土地资产,涉及土地资产20多亿元。

为缓解土地供需矛盾,去年以来,衡阳市在全省率先开展城乡建设用地增减挂钩。对全市废弃国有工矿用地、闲置废弃农村建设用地进行整理复垦,在保证全市建设用地规模不增加、农用地不减少的前提下,用于城镇项目建设和农村居民点建设。近几年来,全市盘活各类存量土地达2万多亩。确保了全市符合产业政策 and 土地利用总体规划的各类建设项目用地,为企业发展注入了新的活力。

主动服务,保障经济发展。近年来,衡阳市积极开展“企业服务年”活动,提出从“等着找”向“主动办”转变。对重点项目建设用地提前介入,主动服务。特变电工南方输变电工业园项目计划今年9月底开工建设。5月27日,市委书记张文雄、市长张自银率市国土资源局等市直相关部门负责人,在衡阳特变召开项目建设现场办公会,为“特变电工南方输变电工业园”项目建设排忧解难。就项目建设规划调整、土地征用、道路建设三项工作提出具体要求。一诺千金。市政府专门成立领导小组,从市国土资源局抽调专门人员,对特变电工南方输变电工业园项目用地指标从增减挂钩和年度用地计划指标中优先安排。

规范市场运作,确保财政增收。2001年,衡阳市经营用地开始以招标挂牌拍卖等市场方式出让,土地市场建设由此大幕开启。2005年,衡阳市在全省率先编制《经营性用地供应计划》,首开自主独立拍卖土地矿业权先河。市政府先后出台了《关于加强经营性用地管理的通知》、《土地二级市场出让简化办事程序特别规定》和《土地二级市场拍卖、挂牌交易操作规范》等多个文件,汇编了《招拍挂出让交易工作手册》,简化了办事手续,提高了工作效率。去年3月,衡阳市在全省首开对采矿权报名过程实施竞价“保密箱”制度,增强了市场交易透明度。2009年又引入网上招拍挂出让机制,结合招拍挂实际操作制定了《网上招拍挂出让规则》,让客户足不出户就能买到心仪的地块、矿权。全市经营性用地招拍挂出让率连续5年达100%,土地矿业权市场红火,特别是大宗采矿权出让实现“五年七次拍,拍出五个全国之最”的良好局面。2002年拍卖城区湘江河道采砂权以0.57亿元成交,开创全国拍卖河沙采矿权之先河;2003



衡阳市国土资源局党组书记、局长吴建成陪同部分人大代表、政协委员深入土地开发整理项目区调研项目运行情况。

的问题结合起来,尽可能做到土地整理复垦与农业机械化生产、土地承包经营权流转和社会主义新农村建设相结合。特别在提高项目规划设计质量方面,要求项目承建单位和设计单位在项目规划设计中务必深入项目区现场,反复征求项目区干部群众意见。今年4月,他们把投资达6000万元的两个国家级土地整理项目设计方案评审会安排到项目区现场召开,做到“问政于民、问需于民、问计于民”。

全省新农村示范南岳土库示范片的枫木桥土地整理项目,总投资288.37万元,平整土地109公顷,新修修沟渠15.1公里,整修田间道路7.14公里,并对其中一条主要道路进行了硬化,使项目区农业生产实现了从牛拉肩扛向机械化耕作的转变;衡山白云示范片今年内还将实施3个土地整理项目,建设规模300多个镇,总投资达1600多万元,直接惠及3个乡镇的10多万名群众。

据统计,2003年至2008年,衡阳市共完成土地整理复垦开发项目300余个,面积

质灾害防灾指令8条,发布预警消息6期,发送手机短信6000多条,成功预报了地质灾害22处,安全转移群众3200多人,减少经济损失4000多万元。该市防灾的好做法被省防汛抗旱总指挥部充分肯定并被转发全省各地参考借鉴。特别是在前两年应对“碧利斯”和“圣帕”台风引发强降雨期间,由于应对有力,确保了全市无因地震灾害人员伤亡事故发生,实现了地质灾害“零死亡”。

“沐浴浴雨,走过四季,肩负着祖国母亲赋予的神圣使命,在广袤的原野上谱写乐章!没有战火,却有人为国捐躯,不是军人,却守护着我们的‘生命线’……高亢激昂的《国土卫士之歌》在耳畔唱响,衡阳市国土资源局吴建成感慨地说:“没有市委、市政府的正确领导和全社会的大力支持,衡阳市国土资源工作就不会有今天的局面。当好国土资源卫士,我们任重而道远。”

