

河南省国土资源开发利用成就·形势及任务

王兵¹, 臧玲¹, 冀楠² (1. 河南省国土资源调查规划院, 河南郑州 450016; 2. 河南省鑫地土地科技有限责任公司, 河南郑州 450016)

摘要 国土资源开发、利用、整治、保护对经济社会发展具有不可替代的作用。“十二五”时期, 河南省在保护资源与保障发展、节约集约与综合利用资源、国土综合整治、管理制度改革等方面取得了新成就。“十三五”时期, 经济发展进入新常态, 中央提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念, 国土资源开发利用面临着新的形势和要求。提出了“十三五”时期国土资源开发利用5项主要任务: 推进国土资源体制机制改革、优化国土资源开发利用格局、推进资源保护和全面节约高效利用、统筹2个市场2种资源和维护群众资源权益惠民利民。

关键词 国土资源; 成就; 形势任务; 河南省
中图分类号 F301.24 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)11-0197-03

Analysis on Achievements, Situation and Tasks of Land and Resources Exploitation and Utilization in Henan Province
WANG Bing¹, ZANG Ling¹, JI Nan² (1. Henan Institute of Land and Resources Surveying and Planning, Zhengzhou, Henan 450016; 2. Henan Xindi Land Science and Technology Co., Ltd., Zhengzhou, Henan 450016)

Abstract The exploitation, utilization, improvement and protection of land and resources are playing irreplaceable roles in economic and social development. During the Twelfth Five-Year Plan period, Henan Province has made new achievements in protecting resources and ensuring economic and social development, saving and intensive and comprehensive using land and resources, comprehensively improving land and resources as well as reforming relevant management policies. Stepping into the Thirteenth Five-Year Plan period, China's economic development has entered a new normal, the five development concepts of "Innovation, Coordination, Green, Open-up and Sharing" has been put forward by the central government. Accordingly, land and resources work is facing new situation and new tasks. Five major tasks which were put forward in this paper in the next five years are as follows: pushing forward the reform of management system and mechanism; optimizing the development pattern and structure; promoting resources protection and improving comprehensive utilization proficiency; coordinating both domestic and international markets and resources, and maintaining the people's resources rights and interests.

Key words Land and resources; Achievement; Situation and tasks; Henan Province

国土资源是一个国家或地区赖以生存的物质基础, 国土资源的开发、利用、整治、保护对经济社会发展具有不可替代的作用^[1-4]。河南省地处中原, 自然环境优越, 地质构造复杂, 矿产资源丰富, 土地开发历史悠久, 是我国粮食和农业生产大省、矿业大省。近年来, 随着新型工业化、新型城镇化加速发展, 已经成为重要的新兴经济大省。“十二五”时期, 是我国经济社会快速发展和调整转型期, 也是各种深层次矛盾凸显期, 在此基本形势下, 河南省紧紧围绕经济社会发展需求, 主动作为, 在保护资源与保障发展、节约集约与综合利用资源、国土综合整治、管理制度改革等方面取得了新成就。笔者回顾了“十二五”时期河南省国土资源开发利用成就, 分析了“十三五”时期的新形势及新要求, 进而提出了“十三五”时期主要任务。

1 河南省“十二五”时期国土资源开发利用主要成就

1.1 加强耕地和基本农田管护, 维护耕地资源安全和粮食安全 河南省始终把严格保护耕地作为土地管理的中心工作, 贯彻落实最严格的耕地保护制度, 采取各种措施加强耕地和基本农田保护。严格实施了政府耕地保护责任目标考核制度, 稳步推进耕地质量等级调查评价, 严控新增建设占用耕地, 坚持做到耕地“占一补一”“占优补优”, 积极探索开展建设占用耕地耕作层剥离再利用, 切实稳定了耕地数量, 提高了耕地质量。全面开展永久基本农田划定, 围绕粮食核心区建设大力推进土地整治和高标准基本农田建设。“十二

五”期间, 全省国土资源系统共实施土地整治项目 189 个, 总投资 282.19 亿元, 建设高标准基本农田 141.6 万 hm², 全面完成了国家下达的耕地和基本农田保护任务。

1.2 强化国土资源保障能力, 有效落实稳增长政策措施 面对建设用地计划指标供需矛盾较为突出的严峻形势, 河南省实行有限指标保重点的差别化土地管理政策, 有力保障了郑州航空港经济综合实验区、产业集聚区、城乡一体化示范区、中心商务区、特色商业区、高新区、经开区等重点区域用地需求, 保障了高速铁路、城际铁路、高速公路以及大型水利、能源等重点基础设施建设和一批新产业、新业态发展用地需求。稳步开展了城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦试点工作, 综合运用相关政策, 拓宽用地保障渠道, 支撑经济社会的快速发展。

大力推进找矿突破战略行动, 持续加大财政资金投入, 引导和带动社会资金投入勘查领域, 5 年累计投入 54.37 亿元。截至 2015 年底, 全省地质找矿取得重大进展, 超额完成了找矿突破战略行动第二阶段目标。在省内累计新查明矿产地 146 处, 其中大型 73 处、中型 68 处、小型 5 处。探获煤炭 457.13 亿 t、铝土矿 8.12 亿 t、锑矿 4.97 万 t、钼矿 382.14 万 t、钒矿 489.93 万 t、岩盐 1807.17 亿 t、冶镁白云岩 10.10 亿 t, 重要矿产新增查明资源储量持续保持全国前列。完成 1:50 000 区域地质调查和矿产远景调查 59 幅 14 243.2 km², 基本实现全省基岩区 1:50 000 地质调查及重要成矿区带 1:50 000 区域远景调查全覆盖。

1.3 加强国土资源市场建设, 促进资源优化配置和价值最大化 全省积极加强土地市场和矿业权市场建设, 严格落实

基金项目 河南省政府性基金项目(2121202)。
作者简介 王兵(1979—), 男, 河南社旗人, 高级工程师, 硕士, 从事土地利用与区域可持续发展研究。
收稿日期 2017-03-13

工业用地和经营性用地招标采购挂牌出让制度,严控工业用地出让价格,推行工业用地多元用地方式,开展国有建设用地使用权网上交易工作,建立统一规范、运行安全、服务便捷的省级矿业权交易平台和公开透明、竞争有序的矿业权市场体系,推动矿业权招标采购挂牌出让和转让,促进了土地、矿产资源市场化配置和价值最大化。“十二五”期间,全省共招拍挂出让土地 20 775 宗,供应面积 7.18 万 hm^2 ,出让合同价款 5 662.2 亿元;探矿权出让转让 43 宗,采矿权出让转让 355 宗,省级累计征缴矿业权价款 130.2 亿元,征缴矿产资源补偿费 42.58 亿元。

1.4 提高资源节约集约利用水平,助推经济发展方式转变 全省开展了围地圈地、违规用地和闲置土地清查专项治理工作,实施了节约集约用地专项督察,建立并不断强化产业集聚区土地节约集约利用评价及退出机制、计划指标分配与节约集约用地挂钩机制,大力推进节地技术在重点城市和重点领域的应用,不断推进城镇低效用地再开发和工矿废弃地复垦利用,土地节约集约利用水平不断提高。2010 年全省单位国内生产总值占用建设用地规模约为 120.93 hm^2 /亿元,2015 年下降到 83.67 hm^2 /亿元,下降了 30.8%。开展了矿产资源节约与综合利用,组织完成煤炭等主要矿种开采回采率、选矿回收率、综合利用率(简称“三率”)调查与评价。对煤炭、钨等重要矿产资源开发时序与规模等做了科学安排,对战略储备资源开发总量进行有效控制,矿产资源综合利用水平明显提高。

1.5 推进国土综合整治,促进生态文明建设 全省大力推进高标准基本农田建设、农村集体建设用地整治和工矿废弃地整治,进一步提高耕地质量,改善农村生产生活生态环境,促进美丽乡村建设。地质灾害防治工作取得新成效,“十二五”期间,全省完成 39 个县(市、区)地质灾害详细调查,建成 29 个地质灾害防治高标准“十有县”,搬迁受地质灾害威胁的村民 2 959 户,中小学 4 所,共 10 152 人。与“十一五”相比,地质灾害发生数量、死亡人数、直接经济损失分别下降 73%、76%、65%。大力推进矿山地质环境恢复治理工作,累计投入 20.6 亿元,实施治理工程 127 个,治理面积 7 116 hm^2 。9 处地质公园建成开园运营,新批准地质公园建设资格 4 处。

1.6 加强国土资源管理制度改革和法治建设,推动国土资源利用和管理秩序持续向好 全省制定了全面深化国土资源管理机制改革总体方案,启动了不动产统一登记、集体经营性建设用地入市改革、行政审批制度改革等;出台了规范农民集体所有土地征地补偿费分配和使用、加强征地管理切实维护被征地农民合法权益等办法,多途径安置被征地农民,切实维护了被征地农民的合法权益;出台了地质环境保护、建立健全国土资源执法监管责任机制、推进法治国土建设的条例和意见,逐步完善了制度体系。“十二五”期间,全省共立案查处土地违法案件 9 033 宗、矿产违法案件 543 宗;部署开展土地矿产卫片执法检查监督,实现国家零约谈、零问责。

此外,耕地质量等级年度更新、基础地质调查、地质环境调查与评价、矿产地数据库建设、测绘与地理信息工作、国土资源投融资平台建设等取得新成效,以电子政务平台、综合监管平台、公共服务平台等“三大平台”为基础的国土资源信息化体系基本搭建完成。这些基础支撑工作的扎实开展,有效地提升了全省国土资源管理水平。

2 “十三五”期间面临的形势与要求

“十二五”期间,河南省的国土资源开发利用取得了突出成就,但也存在不少问题:耕地保护形势依然严峻,坚守耕地“红线”面临巨大挑战;受用地扩张惯性思维影响,落实建设用地总量和强度“双控”要求难度较大;部分矿种开发利用结构与布局不合理,资源集约高效利用水平仍然较低;矿产资源勘查开发领域深层次矛盾依然未得到系统性解决;维护群众权益、服务社会民生的体制机制亟需进一步完善;改革创新仍然满足不了形势发展的需要。这些都是“十三五”期间必须面对的问题,影响河南省实施粮食生产核心区、中原经济区和航空港经济综合实验区三大国家战略规划、全面建成小康社会的进度和质量。围绕经济发展新常态,中央提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念和“宏观政策要稳、微观政策要活、产业政策要准、改革政策要实、社会政策要托底”等一系列新的思路,国土资源开发利用面临着新的形势和要求。

2.1 保护资源的任务更艰巨 耕地是粮食生产的根本,是最为宝贵的战略资源,保护耕地就是保护粮食生产^[5-7]。“藏粮于地”是国家在新形势下提出的保护耕地、保障粮食综合生产能力的重大战略。河南省是全国重要的粮食生产大省,一直以来严格贯彻落实国家耕地保护政策要求,确保了耕地数量稳定和质量提升,实现了粮食产量的“十二连增”。但是,河南省正处于新型城镇化和工业化快速发展时期,建设占用耕地和耕地后备资源严重不足的矛盾非常突出,落实耕地“占优补优”政策的困难越来越大,保护耕地压力有增无减。落实国家“藏粮于地”战略,必须始终把坚持最严格的耕地保护制度、坚守耕地红线作为国土资源管理的基本任务,进一步加大耕地保护力度。从矿产资源看,煤炭开发强度较大,建井接替资源不足,金矿、铁矿等矿种大多数矿山已出现不同程度的资源危机,铝土矿、铅锌矿、萤石矿等资源需求量大、保障程度低,亟需加大矿产资源保护力度,以便为经济社会可持续发展提供基础物质支撑。

2.2 创新国土资源体制机制的要求更迫切 创新是一个民族进步的灵魂,是一个国家兴旺发达的不竭动力。深化国土资源体制机制改革,释放政策红利,解决国土资源领域深层次矛盾、推进国土资源事业发展迫在眉睫。解决农民土地权益不平等、不显化的问题,要求抓紧推进农村土地制度改革;解决土地、矿业市场机制不完善、不健全的问题,切实提高资源市场化配置程度,要求探索构建城乡统一的建设用地市场和竞争有序的矿业市场;解决资源环境承载能力下降、国土空间开发失衡的问题,要求优化资源开发利用格局,强化资源节约和高效利用;提高行政审批效率,便民利民,需要按照

简政放权、放管结合、优化服务的要求,进一步深化审批制度改革,加强事中事后监管,提高服务水平。

2.3 优化国土资源开发利用结构的需求更强烈 新常态下,全省新产业新业态发展用地和生活生态用地需求快速增长,基础设施用地需求仍然很大,建设用地供需矛盾依然突出。传统大宗矿产品的需求维持高位,但资源需求日趋多样化,中高端产业对战略性新兴矿产、非常规能源和新型材料矿产的需求迅速增加。国土资源需求结构发生了明显变化,迫切需要加快供给侧结构性改革,充分发挥市场机制在资源配置中的决定性作用,统筹协调各方面需求,科学调整供给结构,增加有效供给,保障经济社会发展对土地、矿产等资源的多样化需求。

2.4 节约集约和综合利用资源的作用更重要 随着经济社会持续快速发展对资源需求的不断增加,资源的有限性和稀缺性愈加显现^[8]。而当前全省国土资源开发利用方式仍然较为粗放,土地集约利用水平和综合效益总体不高,矿产资源高效利用水平仍然较低,部分矿山采富弃贫、采易弃难,浪费现象仍然存在,开发利用的环境代价过高,资源环境约束日益趋紧。强化建设用地总量和强度“双控”,推进土地集约利用,控制矿产开采总量,提高利用效率,推进综合利用、循环利用,促进矿业转型升级和资源枯竭城市转型等,逐渐成为保障资源安全、推动经济发展方式转变的重要抓手和必然要求。

2.5 维护农民资源权益,促进惠民利民的责任更重大 国土资源涉及千千万万人民群众的切身利益,与人民群众息息相关,牵一发而动全身。但当前,兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制尚不健全,征地拆迁、产权归属等利益矛盾依然突出,新型工业化、城镇化和农业现代化发展、交通建设、旅游发展、精准扶贫、环境保护、生态文明建设等各个方面对地质服务、测绘服务、资源调查等的需求明显上升,依赖性越来越强,要求国土资源开发利用和管理制度改革必须做到以人民为中心,把改善民生作为出发点和落脚点,把维护好、实现好人民群众的合法权益放在首位,做到惠民利民,共享发展改革成果。

3 “十三五”期间主要任务

依据上述形势及要求分析,结合“尽职尽责保护国土资源、节约集约利用国土资源、尽心尽力维护群众权益”的基本工作定位,“十三五”时期,应贯彻落实中央五大发展理念和有关精神,加快国土资源体制机制改革,创新管理方式,推进供给侧结构性改革,加强资源保护,促进资源合理利用,打造资源领域国际合作新平台,强化国土资源惠民利民服务,全面推进土地、矿产、地质、测绘地理信息等各项工作。

3.1 推进国土资源体制机制改革,把创新发展落到实处 坚持把深化改革作为发展动力,加强顶层设计和实践探索,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好地发挥政府宏观调控作用。要以建立耕地保护补偿机制、完善耕地占补平衡制度为重点创新耕地保护制度;以土地有偿使用制度改革、征地制度改革、农村宅基地制度改革和建立城乡统

一的建设用地市场为重点推进土地管理制度创新;以矿产资源有偿使用改革、矿产资源管理审批改革、勘查开发监管机制完善为重点深化矿产资源管理体制改革^[5]。

3.2 优化国土资源开发利用格局,把协调发展落到实处 要落实河南省三大国家发展战略和新型城镇化战略,优化国土资源开发格局。要建立空间规划体系,完善国土空间开发保护政策,健全国土空间用途管制制度,推进“多规合一”,解决优质耕地和生态空间占用过多等问题,最大限度保护耕地、林地等自然生态用地;要构建集中连片、适应现代农业发展的耕地和永久基本农田格局,与重大发展战略、新型城镇化等相适应的建设用地布局,与矿产资源禀赋与潜力、开发利用现状、环境保护要求和经济社会发展需要相适应的矿产资源勘查开发布局;要实施区域差别化国土资源政策,推进形成核心带动、节点提升、轴带发展、对接周边的“一极三圈八轴带”中原城市群一体化发展格局。

3.3 推进资源保护和全面节约高效利用,把绿色发展落到实处 坚持把资源的可持续利用作为首要任务,构建资源总量管理和节约制度,形成节约、高效利用的资源利用方式,促进经济发展方式转变。坚持最严格的耕地保护制度,加强补充耕地管理和耕地质量建设,加强建设用地总量和强度控制,积极盘活存量建设用地,提高土地集约利用水平;要加强煤层气等清洁能源的勘查、共伴生矿产综合勘查和综合评价、重要矿产资源保护和开采管理,严格矿产资源开发准入管理,建立重要矿产地战略储备,调控矿产资源开采总量;要推进矿山结构调整和资源整合,加强矿产资源循环利用与综合利用,加快推进绿色矿山建设,提升矿产资源节约和综合利用水平。要强化矿山地质环境保护与恢复治理,深入推进国土综合整治和地质环境保护,提升国土功能。

3.4 统筹 2 个市场 2 种资源,把开放发展落到实处 遵循积极、务实、互利、安全的原则,深度融入“一带一路”建设,推进矿产资源勘查开发走出去,提高矿产资源开发领域对外开放水平,切实加强国际、国内国土资源交流合作,充分利用国际、国内 2 种资源 2 个市场,完善对外开放区域布局,提升参与国内、国际矿业治理能力,推进双向开放,促进“引进来,走出去”协调发展。

3.5 维护群众资源权益,保障惠民利民,把共享发展落到实处 要把维护群众权益作为基本底线,保障脱贫攻坚用地需求,拓展支持脱贫攻坚资金新渠道,推进贫困地区土地整治,优先支持贫困地区矿业经济发展,探索增加群众收入新渠道,维护被征地农民权益,保障农民宅基地权益,健全矿产资源收益分配机制,全力支持扶贫攻坚^[6]。要强化土地调查监测与成果共享、基础性地质调查和地质环境监测公共服务,强化地质灾害监测与预防、地理国情监测和地理信息提供公共服务,强化基础支撑能力建设,拓宽社会服务领域,加快形成快速、准确、有力的国土资源服务支撑体系。

4 结语

“十三五”时期,是全面建成小康社会的决胜阶段,是河

(下转第 244 页)

统养老观念。政府尤其是村集体应该做好教育与宣传工作,有意识、有步骤地引导农民走出狭隘的传统养老观念,让老人意识到:集中养老机构是为老年人提供的养老、娱乐场所,并非是收留遗弃老人的地方;纳入集中养老不是“丢人”或是享受不到家庭的温暖,反而是一种更加舒适健康的养老方式,能享受到科学有效的社会化养老服务,更能子女减轻生活负担。

其次,形成资金保障机制。集中养老的有效持续发展离不开资金保障支持,资金是集中养老机构生存与发展的物质基础。基于当前国情,集中养老资金一般可以从以下 4 个方面产生:一是政府财政的投入,二是各级各类社会保障金,三是企业与民间捐助,四是入住老人个人缴纳。只有合理有效地利用和管控资金,才能更好地发展农村养老机构,尤其是开办养老机构的村集体要有相当的财力支持。如郭夏村照护的资金就主要来自郭夏村村委,2008 年照护院开办之初,郭夏村投资了 450 万元,后期扩建又投资 820 万元。从成本测算,每位老人每月的照护费至少需要 500 元,而该村老人入住每月只需付 200~300 元,其余由村经济补贴,为此村里平均每年补贴几十万甚至上百万元。如此巨大的成本投入

(上接第 199 页)

南省实施三大国家战略规划、推进“四个河南”建设、基本形成现代化建设大格局、让中原更加出彩的关键时期,国土资源管理工作必须立足于国土资源开发利用现状,贯彻落实中央提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,主动适应国土资源形势新变化,突出解决国土资源开发利用存在的重点难题。为此,该研究提出了推进国土资源体制机制改革、优化国土资源开发利用格局、推进资源保护和全面节约高效利用、统筹 2 个市场 2 种资源、维护群众资源权益惠民利民等 5 项重点任务,以期抓住关键,把五大发展理念落到实处,为全省“十三五”时期国土资源管理工作提供思路和借鉴。

和补贴,没有相当的财力支持是无法实现的。

最后,优化集中养老服务。养老机构的规模建设、机构运行、老年人的生活设施、医疗设施、服务人员的专业技能等,是满足入住老年人的生活需要的基本条件,养老机构的管理者应该重视自身的责任,从方方面面考虑优化集中养老服务,通过各方面的支持改善机构中老年人的生活、娱乐设施。对养老机构的硬件设施、一日三餐、生活娱乐进行严格的管理,提高入住老人的满意度。对于养老机构的服务人员,也需要经过专业的培训,让老年人在集中养老机构可以得到细心的照顾和科学的医疗护理^[6]。

参考文献

- [1] 万宝瑞. 农村养老当前严峻态势[J]. 人民论坛, 2014(36): 24-26.
- [2] 邢雅楠. 中国农村集中养老问题研究[D]. 长春: 吉林大学, 2015.
- [3] 李媛. 我国农村养老问题对策研究[J]. 安徽农业科学, 2015, 43(10): 333-334, 392.
- [4] 孙江超. 我国人口老龄化及农村养老保障体系的构建[J]. 特区经济, 2011(5): 182-184.
- [5] 贾毅. 浅析我国农村养老保险法律制度的完善[D]. 兰州: 兰州大学, 2015.
- [6] 钱海龙. 我国农村养老方式的现状与前瞻研究[J]. 劳动保障世界, 2012(8): 36-40.

参考文献

- [1] 郑伟元, 戴银萍, 肖霖, 等. 经济发展与土地资源保护: 问题、原因及对策[J]. 中国人口·资源与环境, 2004, 14(4): 65-69.
- [2] 张文驹. 矿产资源在实现可持续发展中的特殊性[J]. 中国国土资源经济, 2006, 19(3): 4-9.
- [3] 刘珂. 国土资源对产业发展的支撑度研究: 以矿产资源为例[J]. 中国矿业, 2010, 19(3): 16-18.
- [4] 黄征学, 宋建军. 未来我国主要矿产资源的供求形势分析[J]. 经济研究参考, 2013(58): 36-46.
- [5] 陈利根, 龙开胜. 耕地资源数量与经济发展关系的计量分析[J]. 中国土地科学, 2007, 21(4): 4-10.
- [6] 金涛. 中国粮食生产时空变化及其耕地利用效应[J]. 自然资源学报, 2014, 29(6): 911-919.
- [7] 刘洛, 徐新良, 刘纪远, 等. 1990-2010 年中国耕地变化对粮食生产潜力的影响[J]. 地理学报, 2014, 69(12): 1767-1778.
- [8] 庄立, 刘洋, 梁进社. 论中国自然资源的稀缺性和渗透性[J]. 地理研究, 2011, 30(8): 1151-1360.

科技论文写作规范——标点符号

标点符号按照 GB/T 15834—2011 执行, 每个标点占 1 格(破折号占 2 格)。外文中的标点符号按照外文的规范和习惯。外文字母、阿拉伯数字、百分号等并列时, 其间用“,”, 不用顿号“、”。注意破折号“——”、一字线“—”(浪纹线“~”)和短横线“-”的不同用法。破折号又称两字线或双连划, 占 2 个字身位置; 一字线占 1 个字身位置, 短横线又称半字线或对开划, 占半个字身位置。破折号可作文中的补充性说明(如注释、插入语等), 或用于公式或图表的说明文字中。一字线“—”(浪纹线“~”)用于表示标示相关项目(如时间、地域等)的起止。例如 1949—1986 年, 北京—上海特别旅客快车。参考文献范围号用“-”。短横线用于连接词组, 或用于连接化合物名称与其前面的符号或位序, 或用于公式、表格、插图、插图、型号、样本等的编号。外文中的破折号(Dash)的字身与 m 宽, 俗称 m Dash, 其用法与中文中的破折号相当。外文的连接符俗称哈芬(hyphen)。其中, 对开哈芬的字身为 m 字身的一半, 相当于中文中范围号的用法; 三开哈芬的字身为 m 字母的 1/3, 相当于中文中的短横线的用法。