

守土有责 助推辽宁经济高质量发展

——辽宁省自然资源厅土地资源管理工作纪实

核心提示 土地是人类赖以生存和发展的基础,土地资源是不可再生资源,而经济发展不可避免地要占用土地资源,特别是眼下在深入实施东北老工业基地振兴战略的关键时刻,辽宁省土地资源开发利用和保护工作面临着保护资源和保障发展的双重压力。如何既要保障辽宁经济社会发展对土地的需求,又要保护有限的土地资源、实现可持续发展,这是辽宁省自然资源人面临的一次“大考”。

近年来,辽宁省自然资源厅始终坚持节约集约利用土地资源,在耕地保护、盘活存量、空间规划等多方面探索出土地资源利用的开源节流措施,提升全省节约集约用地水平,确保了辽宁经济又好又快发展。



打造温暖宜居的美丽辽宁。

本版图片由省自然资源厅提供

严守“三调”红线 为振兴发展蓝图绘制好底图

第三次全国国土调查是中国特色社会主义进入新时代后的一次重大国情国力调查。辽宁作为东北老工业基地振兴的重要省份,是连接欧亚大陆走向世界的重要交通枢纽,在其战略决策和发展规划上都需要真实、准确、可靠而翔实的数据提供支撑。

如果说全面振兴中的辽宁首先需要绘制好一幅经济社会发展的宏伟蓝图,那么,“三调”成果就是这张蓝图的底图,是基础的基础。因此,从省委、省政府到各市、县(市区)、乡镇村,都把“三调”工作当作一项事关辽宁振兴的大事,一项事关国家发展的国事,要

求从业外举证到内业检查,到省级核查全过程的每一个环节,都必须严守“真实、准确”这一红线。真实的数据必然来自严谨的工作态度 and 一丝不苟的工作作风,这需要每一位参与调查者必须以高度的责任感和使命感投入其中,同时,还需要建立严格的规章制度提供保障。

按照全国三调办“时间服从质量”的要求,省三调办指导、协调各市、县(市区),形成上下联动、层层设卡,严把质量关的良好局面,建立了监理单位追究制度和省级核查通报约谈等制度,对市县级主体责任失职、省级核查整改不力的地区给

予警示约谈和通报批评,对技术单位故意弄虚作假、调查成果存在严重质量问题等行为,列入省“三调”失信“黑名单”。

同时,省三调办始终在人才、技术上为全省“三调”工作把脉、把关。全省“三调”工作启动之际,为提高作业单位的技术水平和专业素养,保证“三调”成果质量,省级核查组定期组织内外业技术培训,同时实时传达落实全国三调办有关技术调整要求,为全省“三调”工作提供了强有力的技术支撑和保障。全省180余名省级核查技术人员不分昼夜集中开展省级核查工作,严防死守全省调查

成果质量生命线。2019年5月,以辽宁省自然资源事务服务中心主要技术人员为核心的由内业核查、监理等技术专家组成的8个省级督导组,深入全省14个市,对参与“三调”工作人员进行前期技术培训,中期指导督导,后期检查核查,为“三调”成果质量保驾护航。

同时,省三调办坚持定时召开工作调度会,使全省“三调”工作涉及的省、市、县各级单位信息畅通,实时沟通,一经发现违规,及时解决,这不仅提高了工作效率,更保证了“三调”工作成果质量。

构建全覆盖保护格局 坚守耕地保护“红线”

耕地是关系十几亿人吃饭的大事。耕地保护事关国家粮食安全、生态安全和社会稳定,是国计民生的头等大事,守住耕地保护“红线”就是守住14亿人的饭碗。

《中共辽宁省委辽宁省人民政府关于加强耕地保护和改进占补平衡的实施意见》《市级政府耕地保护责任目标考核办法》……短短两年间,省委、省政府出台一个个文件,不断构建和完善耕地保护制度体系。

这些文件坚持“严保护、严节约、严调控、严监管”的原则,着力推动供给侧结构性改革,破解耕地保护和占补平衡难题,对全省进一步加强耕地保护、永久基本农田特殊保护、改进占补平衡、推进土地整治和高标准农田建设、耕地质量保护与提升等工作提出明确要求,使政策界定清晰、举措有力、导向明确,适应全省现代农业发展新需求。

省自然资源厅高度重视耕地保护工作,建立和完善各级政府耕地保护责任目标考核、土地用途管制、耕地动态监测、土地违法问责等制度,全面形成覆盖各层面各环节的耕地保护制约体系和保护格局,牢牢守住耕地“红线”。

压实责任,全面落实耕地保护责任目标。辽宁通过将市级政府耕地保护工作全面纳入省政府年度工作绩效考核评价体系,实现耕地保

护的制度化、常态化。同时,各市、县政府制定辖区内耕地保护责任目标考核办法,全面开展耕地保护责任考核,落实奖惩。每年年初,省长与14个省辖市的市长签订耕地保护责任书,各市、县、乡、村均层层签订耕地保护(或基本农田保护)责任书,将耕地保有量、永久基本农田保护面积等指标逐级分解落实。

近年来,全省各级自然资源部门着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护,严格保障规划期内全省耕地保有量面积不低于6902万亩,永久基本农田面积不低于5522万亩的目标,并通过建立新增耕地数量、新增水田和粮食产能三类指标库,运用“算大账”的方式,加强耕地占补平衡管理,加大补充耕地核查力度,补充耕地的数量、质量得到有效保障,真正做到“占一补一”“占优补优”“占水田补水田”。同时,探索建立全省补充耕地指标调剂平台,促进跨区域补充耕地指标调剂工作公开、公平、公正。

2017年国家占补平衡新政实施以来,辽宁省批准占用并补充耕地达5000公顷,粮食产能0.4亿公斤,其中易地完成补充耕地1700公顷,既保障了全省经济建设合理用地需求,又通过补足耕地数量与提升耕地质量坚守了耕地保护“红线”。



盘锦市“三调”工作人员进行外业调查。

集中驻点 为“三调”数据成果把好最后一道关



沈阳市“三调”工作人员进行外业调查。

“三调”成果事关国家安全和国家发展,调查数据的真实准确无疑是“三调”工作的生命线。守住这条生命线

至关重要。2019年6月,为了保证全省统一技术标准,使最后形成的“三调”工

作成果尽善尽美,省三调办要求各市三调办统一安排,在沈阳市内五区租赁短期办公场所,对市、县(市区)三调办、监理单位 and 调查任务承担单位的技术人员进行培训指导,集中开展全省“三调”省级核查整改工作。据省三调办的相关负责人介绍,全省14个市的县级以上技术人员和管理人员按要求在省核查组周围集中驻点,对对表全省统一的技术标准,对所调查的资料逐一审查、整改,把问题消灭在萌芽状态。同时,通过集中驻点使省、市两级核查组及时协商沟通,快速、准确、有效地解决问题。

风雨无阻,日夜兼程。全省自然资源系统“三调”管理人员和作业单位6000多人按照国土资源部主要领导提出的“毫不动摇、寸步不让、虚报严惩、讲清原因”十六字方针,以兢兢业业、一丝不苟的态度,经过500多个日夜的不

懈努力和奋战,为全省交上了一份真实、有效的“三调”工作成果,为描绘好辽宁经济社会发展蓝图作出了贡献。

去年9月29日,辽宁101个县级初始调查成果全部通过省级核查,上报国家三调办,并顺利通过国家核查,平均地类差错率不到0.15%,远远低于国家1%的要求。目前,辽宁省三调初始调查数据库已上报全国三调办。初始调查成果已通过国家级内业核查和“互联网+在线核查”,下一步辽宁三调办将全力配合国家开展外业核查和自然资源督察。同时,省三调办正在督促各市全力开展统一时点更新调查工作,所有县级调查单位已完成调查底图制作,正在开展外业调查。各市统一时点更新调查成果将于6月底前上报到省三调办,省三调办将于7月底前完成省级核查,将成果上报全国三调办。

绘制“一张图” 擘画国土空间规划新格局

国土空间规划是国家空间发展的指南,是可持续发展的空间蓝图,是各类开发保护建设活动的基本依据,更是全省经济社会发展的根本遵循。按照《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,辽宁按照国土空间规划体系改革要求,加强国土空间管控和资源配置,促进形成资源环境紧约束下的绿色集约节约发展,实现“多规合一”,自2019年开始全面启动了规划期至2035年的省、市、县国土空间规划编制工作。

今年6月,辽宁大地气温偏高,酷热难耐。在全省各市的国土空间规划编制组驻地,编制人员把驻地当成战场,夜以继日,灯下鏖战,闭门攻坚,远程视频会议一个接着一个,讨论问题、争论焦点的热度直逼室外阳光的灼热。

受新冠肺炎疫情影响,今年很多工作都受到冲击,但他们统筹推进疫情防控和规划编制工作,在28个星期内,跑出200天的国土空间规划“加速度”。整个规划编制工作按照调研、专题研究、规划方案、规划大纲、规划成果5个阶段有序推进,目前已取得阶段性成果,其中两项基础工作——生态保护红线评估调整和自然保护地整合优化已于今年6月完成对接互通,实现了成果共享。6月20日,省自然资源厅一位负责同志告诉记者说。

在这轮国土空间规划编制中,辽宁围绕“全面全方位振兴”这一主题,把握高质量发展这一主线,秉承

国土空间规划的编制要与“十四五”国民经济和社会发展规划相衔接,处理好保护资源和保障发展的关系,处理好增量扩张与存量挖潜的关系,处理好五级规划的衔接,处理好规划编制与空间管控的关系,建立留白与纠偏机制。

因此,建立符合辽宁实际的全省统一的国土空间规划体系,并严格监督实施,可有效解决国土空间各类规划的差异和冲突,从源头上消除多规不一的矛盾,保障各类用地属性的唯一性和空间规划的统一性,与各部门各专项规划相互协同有效衔接,形成国土空间开发保护“一张图”。同时,在城市治理中,国土空间规划要发挥应有的作用,要与全社会共同从被动的应对危机走向主动的预防危机,特别是面对突发的公共安全事件要提出规划策略。

这“一张图”为我们描绘的愿景是这样的:到2035年,辽宁将全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平,形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀,安全和谐、富有竞争力和可持续发展的国土空间格局。

届时,在生态空间方面,辽宁将构建“陆海一体、聚源塑屏、廊带成网”的生态安全格局,在严控生态保护红线、自然保护地边界的同时,提升全省生态空间服务高质量发展、高品质生活的功能水平;在农业空间方面,严守粮食安全底线,继续实施最严格的永久基本农田保护制度,优化

农业布局,提升耕地质量,夯实农业农村现代化的空间底盘,为促进乡村振兴贡献力量;在城镇空间方面,突出中心城市和辽中南城市群的带动作用,打造高质量发展的动力源,形成以城市群为主体,大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局,推动区域发展质量、效率和动力变革。

同时,在资源要素保护与利用方面,强化各类自然资源利用上线、安全底线和质量结构的管控,提高水、土地、能源等重要自然资源安全高效、集约节约利用水平,探索创新全省自然资源要素市场化流转的机制,促进形成绿色生产方式和生活方式;在基础支撑体系方面,立足辽宁特点,践行“绿水青山就是金山银山”的理念,活化利用自然人文资源,整体谋划自然人文景观网络,设计生态、文化、景观等资源变资产的

转换路径与机制;在人居环境品质方面,积极应对人口老龄化、老工业基地特点,通过城市更新、综合整治等手段,补齐人居环境品质短板,打造宜居、温暖的美丽国土,提高人民群众的获得感。

“一本规划、一个平台、一张蓝图”。为了绘制好这幅蓝图,省自然资源厅加强顶层设计,理清框架,直面矛盾,创新方法,全力以赴。

省自然资源厅要求各地结合实际,继续深入聚焦空间战略定位、城乡融合、海陆统筹、生态修复、基础设施、公共服务设施、自然人文特色、资源枯竭、城市转型等方面,开展研究工作,并聚焦自然资源“两统一”职责,围绕盘活存量用地等重点任务,深入研究低效用地、农村经营性集体建设用地方面的问题,全力做好辽宁“一张图”规划编制工作。



盘锦湿地公园。

向存量要效益 推动全省经济高质量发展

批而未供和闲置土地处置是节约集约用地的重要途径,也是推进经济高质量发展的重要举措。2018年自然资源部正式建立“增存挂钩”工作机制,明确将年度新增计划指标分配与上年度批而未供和闲置土地双下降15%任务完成情况挂钩,并明确了相关政策界限。

贯彻落实“增存挂钩”工作机制,关系到以资源利用方式转变带动经济增长方式转变,关系到为全省经济社会发展提供可持续的资源保障,意义重大而深远。近十年来,作为老工业基地的辽宁,在经济结构转型上做了大量的探索实践,基础设施建设和新兴产业得到了长足发展,但其间也累积了较大规模的批而未供和闲置土地。

省委、省政府将批而未供和闲置土地的盘活清理,作为实现可持续发展的重大举措,高度重视,纳入省政府对地方政府绩效考核范畴,

强力推动,并多次召开会议,对加强土地要素保障提出明确要求的同,强调加快批而未供和闲置土地的“两块地”处置工作,坚持加减乘除一起做,大力推进土地保障供给侧结构性改革,不断提升节约集约用地水平。

两年来,省自然资源厅坚持政府主导,部门协同,强力推进,并通过省内调研、系统内交流经验、政策指导以及实施周调度、月督查等工作措施,积极推动消化处置工作,从而确保了辽宁2018、2019两年超额完成国家规定的“双降”任务,2018年处置批而未供土地5485公顷,下降比例16%;处置闲置土地3411公顷,下降比例64%。2019年,处置批而未供土地6818公顷,下降比例达到20%;处置闲置土地1745公顷,下降比例达44%,有效盘活了大量闲置资源,促进了全省节约集约利用水平提升。

打响攻坚战 今年“两块地”双下降20%以上

今年,省自然资源厅结合土地“增存挂钩”政策落实,“盘活存量、严控增量”,全力推进批而未供和闲置土地消化处置,以有效支撑各类建设项目和中小企业保经营、稳增长用地需求,为全省经济社会稳健发展提供充足的土地资源保障。

新春伊始,面对突如其来的新冠肺炎疫情,省自然资源厅将处置“两块地”工作与支持促进全省企业全面复工复产结合起来,2月17日下发《关于做好疫情防控期间建设项目的用地保障工作的紧急通知》,制定了简化程序、提高效率、特事特办、容缺受理等10条阶段性应急措施。同时,打响存量土地盘活利用攻坚战,全力推进批而未供和闲置土地处置“双降”工作。

随着处置力度的加大,剩余“两块地”的处置难度也不断加大,全省批而未供和闲置土地处置工作进入了艰难时刻,截至2019年底,全省批而未供土地29947公顷,闲置土地5514公顷。基数大、处置难、供需脱节等问题日益凸显。今年,在国家

下达的辽宁省批而未供处置任务中,处置面积位列全国第16位,闲置土地处置面积位列全国第14位。

为深入推进处置工作,提升土地使用效率,推动经济高质量发展,省委、省政府召开专题推进会,明确将“两块地”处置作为做好“六稳”工作,落实“六保”任务的重要抓手,要求各地坚持“新官要理旧账”,坚持市场化法治化原则,敢于动真碰硬,努力向存量要效益。

同时,省委、省政府出台了《全省消化处置批而未供、闲置土地专项行动工作方案》。明确通过专项行动的实施,到今年年底,全省实现批而未供、闲置土地双下降20%以上的任务目标。在处置批而未供土地上,分类施策,强化解决批后征地不落实问题,推动征地拆迁实施后的有效供应。多措并举,依法处置因各种原因造成的闲置土地,并从源头上加强防范,减少新的批而未供和闲置土地产生。

刘艳秀 张晨南 高翔 本报记者 刘佳