

转变用地观念,创建管理制度,连续五年被授予“江苏省土地执法模范县”称号

# 丰县:把土地管理纳入“制度的笼子”

史良

丰县地处江苏最西北四省七县结合部,总面积1449平方公里,人口116万,是全国著名的“红富士苹果之乡”、“牛蒡之乡”、“木线之乡”。全县煤炭储量5亿吨,盐矿储量220亿吨,钾矿储量20.7亿吨,占全国储量的1/5。

近年来,随着丰县的发展,土地资源需求刚性上升和土地资源供给刚性制约的“两难”局面和“双重”压力更加突出。为破解两难命题,丰县县委、县政府以争创省“土地执法模范县”为目标,以加强土地管理制度建设为保障,土地管理工作得到极大的改善和加强,经济社会发展用地需求得到有效保障,有力地促进了县域经济的又好又快发展。自2008年以来,丰县连续五年被授予“江苏省土地执法模范县”荣誉称号。



## 构建共同责任机制方

土地管理思路在党委,责任在政府,落实在部门。只有党委政府高度重视,部门通力协作、群众依法守法,才能从根本上解决土地执法“两难”问题。为此,丰县在构建共同责任机制方面进行了卓有成效的探索。

明确各级党委领导责任。将各级党委纳入土地管理领导责任范畴,实行党政同责。出现问题,首先问责党委或党支部主要负责人。党政同责,有力促进了全县土地管理组织领导能力的持续增强。

强化地方政府主体责任。横向向上,明确县政府牵头,相关单位结合各自职责,对土地管理工作齐抓共管;纵向向上,明确镇政府、村委会、社

区委员会为本行政区域土地管理的责任主体;考核上,量化目标考核,严格奖惩,土地管理实现了横向到边、纵向到底的全面管理。

落实相关部门协同责任。将土地管理任务、责任分解到国土、规划、建设、发改、环保、供水、供电、工商、税务等相关职能部门和公检法以及纪检、监察等机关,土地管理实现了从“一家管、大家用”到“大家管、大家用”的根本转变。

发挥国土部门牵头责任。丰县国土资源部门充分发挥牵头责任,一方面积极争取上级部门政策倾斜和用地支持,全力做好资源保障;另一方面,推行“四个一”执法监察法,即苗头问题第一时间处置、国土所长第一责任人、案件查处一包到底、巡查过错一律问责,最大限度地将苗头性违法违规用地看住、管死。2012年,全县共发生各类违法违规用地的164宗,其中第一时间发现就达149宗,第一时

间发现率90%以上。

## 更新服务发展思路

面对“两难”命题,丰县着眼经济社会的可持续发展,从人多地少的土地县情出发,把保增长与调结构、积极服务与严格管理有机结合起来,努力构建科学发展新机制。

用足政策,争取增量。五年来,累计争取用地指标13000余亩,有效保障了开发区和新城区建设以及重点项目、扩内需项目和民生项目的用地需求。

节约集约,控制总量。县政府专门发文,明确要求,除特殊生产工艺外,新建厂房一律建两层或多层厂房,对建设多层厂房或利用现有土地改建、扩建的,从基础设施配套费等行政事业性收费和服务性收费上进行减免。

拓展载体,放大流量。大力开展城乡建设用地增减挂钩、开发复垦、



▲丰县国土资源局局长渠波走进政风行风热线

▲江苏省国土资源厅领导在丰县国土资源局负责同志陪同下实地检查丰县模范县创建情况

万顷良田等工作,统筹城乡发展,置换建设用地指标,缓解用地计划不足压力。

创新举措,盘活存量。丰县相继对近20宗超过出让合同约定动工期限的项目下发了《限期开工通知书》;依法收回闲置土地580余亩;盘活利用空闲和低效利用土地40余宗1210余亩。

## 转变执法监察举措

为有效破解土地执法难题,丰县在持续保持土地执法监察高压态势的同时,积极探索遏制违法用地新机制,全县119万亩耕地红线得以有效坚守。

推行联合制止机制。对未取得合法用地手续的建设项目,国土部门及时发函到涉地相关职能部门,建议不予办理有关行政许可或停止相关行政服务。仅2012年,丰县国土资源部门就发送《协作配合制止

违法用地函》20余份,有效制止各类违法用地137宗。

构建联合查

处机制。2012

年,国土部门

会同各镇及公

安、规划等部门,

联合执法百余次,

动用挖掘机、铲

车等大型机械,

有效制止和拆

除违法用地137

宗,退还土地近

200亩。

落实联合办

案机制。2012

年,国土部门共

向纪检监察部

门提起党政纪处分建议6人次,向

法院申请强制执行120余件次,向

财政部门移交有关将没收资产申请

30余宗,全部落实到位。

探索基层自治机制。近年来,丰

县相继公开招聘了360名村级基本

农田管护员和土地执法协查员,进

一步健全完善了县镇村三级土地执

法动态巡查联动网络。

督办的方法,构建国土资源信访“大格局”,充分发挥镇政府及基层民调组织的作用,化解各类土地信访积案。仅2012年就化解积案10余件,全部实现停诉息访。

畅通涉地信访诉求渠道。不断加强“12336”国土资源违法举报热线基础建设、制度建设,确保24小时畅通。所有“12336”电话,保证第一时间接听后第一时间处理。

规范土地征收补偿行为。认真排查土地征收方面存在的薄弱环节,征地过程阳光操作,严格执行“两公告一登记”和预存征地补偿款制度,依法召开听证会,按照《丰县征迁补偿和被征地农民基本生活保障实施方案》将被征地农民基本生活保障纳入社会保障体系。仅2012年,丰县就实施集体土地征收140宗,面积达3002.128亩,涉及58个行政村、100多个村民小组,未出现一宗因征地补偿引发的矛盾纠纷。

五年来,通过创建,丰县优化了经济社会发展环境,提升了经济社会运行质量,实现了保护资源和保障发展的大丰收;“保红线”效果显著,连续5年实现耕地占补平衡有余,全县耕地在114万亩的基础上持续攀升,至2012年统计年度,全县耕地保有量已升至119万亩;“保发展”成效斐然,徐济高速、丰沛铁路、保障性住房、农民安居、公租房、廉租房等一系列重要基础设施、民生工程和锡丰产业园、电动车城、丰城盐化工、建滔能源、高新产业园等一大批重大招商引资项目顺利落地,全县城镇化率逐年大幅提升;“促转型”持续深化,节约集约用地新机制基本形成,亩均建设用地GDP由2009年统计年度的2.87万元攀升至2012年的5.81万元。

# 荒山造景铸新天

## 江苏禾晟打造国家级生态旅游度假区

胡峻岭 本报记者 张进山

在江苏省丹阳市管山村,原来一片被当地村民几十年来开矿采石废弃的丘陵山地,如今却有一家当地的农业发展公司,投资数亿元资金,在那里打造了一个国家级生态旅游度假区。

### “靠山吃山”导致生态与发展难题

丹阳市位于江苏省南部,地处长江三角洲、上海经济圈腹地,属苏南经济板块。受上海都市圈和苏锡常都市圈的辐射影响,处于南京都市圈的城市发展辐射范围。以丹阳为中心的200公里半径范围内等距离分布着40多个大中型城市,人口密集,市场广阔,是长江中下游苏、浙、皖、沪三省一市的交通结点,区位优势明显,交通便捷,物流顺畅,经济发展潜力巨大。

在采访中,记者了解到,管山村是丹阳市后巷镇的一个行政村,这个村地处丘陵地带,村级经济基础较为薄弱。行政村辖区内的8个自然村4076口人耕种着4200余亩耕地,另外还有4000余亩土地均属荒芜的岗坡地、开采砾石留下的废弃宕口和丘陵山体。这些荒芜的土地大都集中在管山、九灵山、鸡笼山、舟山等山体范围内,方圆数公里内没有人烟和村庄,被当地人称之为“一块被遗忘的处女地”。

改革开放初期,当地村民基本靠开山采石维持生计,长期以来的“靠山吃山”,让这一带的丘陵山区因为过度开采变得满目疮痍。2008年,为了保护生态环境和推进生态市建设,丹阳市政府关闭了所有的采石宕口。采石场关闭后,管山村的村民人均年纯收入与后巷镇其他行

政村相比,差距极大。且这处丘陵山地多为废弃宕口,碎石满地,时有浮石滚落,安全隐患治理与水库清淤一度成为该村集体经济的沉重包袱。

面对这种情况,如何打破自然条件限制,因地制宜发展经济,化解

“修复环境、复绿家园”和村民发家致富的双重难题,不仅成了困扰当地镇村干部的一道难题,同时也成为压在管山村一些有识之士心头沉重的石头。

### 因地制宜

#### 推进荒山复绿工程

在这些为家乡的未来深深忧虑的人中,有一位姓管的青年人,他曾经多年在这块土地上从事矿山开采,是当地有名的“石老板”。有一次,他到浙江安吉旅游,却无意中发现当地同样是山区,但是旅游业却做得非常成功。于是他萌生了利用废弃宕口和荒山荒坡,大手笔推进荒山复绿工程,使这里恢复青山绿水,并逐步打造成生态休闲旅游度假区的大胆想法。

他认为,在城市化迅速发展的今天,假日里有限的城市公园和风景区拥挤的人群,已经不能满足人们对休闲和旅游的心理要求,人们迫切需要到郊外农村寻找新的旅游空间,欣赏田园风光,享受乡村情趣,实现回归大自然、陶冶情操、修养健身的愿望。而旅游度假区的建设符合了人们对慢下来、停下来的需求。江苏目前省级度假区只有7家,其中包括国家级度假区2家,丹阳市乃至整个镇江地区目前还没有旅游度假区。

管山山体有着独特景观功能,它是丹阳“齐梁文化”风貌特征的构成要素,也是一幅幅秀丽的画卷。丘

陵山体上曾经生长着无数高大的乡土树种,其中几十个品种如今已成为濒危树种和珍稀树种;抗日战争时期,这片丘陵山区是新四军的红色根据地,管文蔚同志率领的一支抗日队伍在这里留下了无数可歌可泣的革命事迹;管氏家族也因这片土地诞生了数十位革命英烈和历史名人。这些由独特的自然景观资源、劳动力资源、珍稀树种资源和红色旅游资源组成的管氏文化,为开发打造具有丹阳特色的文化旅游产业提供了特有的土壤和基础条件。

经过对市场的考察和调研,村民意识到,管山的旅游业要想发展,就必须充分亮出自己的特色,只有打造大项目和大品牌,才能发展管山旅游,才能引导丹阳旅游业走向辉煌。

就这样,江苏禾晟农业发展有限公司勇挑时代重担,担当了投资开发丹阳管山生态旅游度假区的重任。要搞生态旅游度假区,首先就必须为荒山披上“绿新装”。为了高标准实施好荒山复绿和景区建设,禾晟公司不惜花费巨资,邀请了东南大学的专家团队帮助规划这一项目。除此之外,他们还请来南京地质勘探队对整个管山进行细致的勘探。可喜的是,勘探过程中发现了温矿泉,该温泉不仅富含对人体有益的矿物质,而且出水量大,每天可提供2500立方米温度达48℃的优质水源。温矿泉的发现,对于苦苦寻找旅游亮点的禾晟人来说,无疑是一个巨大的惊喜,同时也更加增强了他们打造生态旅游度假区的信心。

造福于民的善举必然会得到社会各界的支持和认可。管山生态旅游度假区项目进展得非常顺利。2011年1月18日该项目顺利通过专家组的评审,同年2月聘请专业公司作出了项目可行性研究报告。3月5日由丹阳市环境保护局进行了项目环境影响报告的审批。3月下旬由丹阳市国土资源局出具了用地报告,3月31日,经丹阳市规划局对项目总体规划进行了审核,并出具了审核报告。2011年4月,该项目获丹阳市政府行政批复,同月通过了丹阳市发改委和经信委的项目核准。至此,管山生态旅游度假区项目如同一个初生的婴儿般,带着管山人民对未来生活的向往,终于合法诞生。

### 特色兴业

#### 冲刺生态修复示范基地

管山生态旅游度假区规划面积6385亩,计划总投资8亿元人民币。整个度假区主要分入口服务区、商务休闲区、高端度假区、民俗体验区、产业配套区、生态修复示范区、生态预留区等七大功能板块区。其中包括:游客服务中心2190平方米,岩壁酒店11930平方米,温泉浴场4640平方米,舟山会所4040平方米,管山一号3000平方米,管氏文化村8415平方米,美食一条街6551平方米,演艺中心532平方米,

乡村客栈10894平方米,宕口水街6483平方米,新农村建设示范区16875平方米以及管山旅游度假区主干道。

度假区一期工程自2011年8月17日开工建设以来,目前已经投入1.5亿元,原有的3000多亩荒山、废弃的近千亩采石宕口山体上已经披上了“绿装”。共栽种新品梨树、桃树、杨梅、枇杷等应时鲜果700多亩。樱桃、枫树、榉树、桂花、观赏竹等良种苗木1400多亩。与此同时,项目区租赁的120多亩山水水库经拓展后将扩大至250亩,水库四周的山头壁上还将增设高山流水瀑布……一个山清水秀、鸟语花香、瓜果满园、生态宜人的旅游度假区整体业态将基本成型,观光度假、商务接待、运动休闲等功能也将得到充分发挥。那时的度假区将基本打造成为以生态修复为基础,以旅游产业为主导,以管氏文化为内涵,以高端度假、乡村休闲为主题,融山林观光、乡村体验、温泉度假为一体的江苏省知名高端休闲度假旅游目的地和高端商务洽谈会议基地,成为省级旅游度假区,最终成为国家级生态修复科技综合示范基地。

与此同时,生态旅游度假区的兴建,将可极大地促进当地农民转化利用现有空间资源和绿色资源,就地发展第三产业,拓宽了劳动力转移渠道,增加了农民收入。据禾晟公司负责人介绍,将来度假区至少可以解决当地450名村民的就业问题,而且劳动环境优越、劳动强度较低,并且人均年收入将会达到4万

元以上。

在采访中,江苏禾晟农业发展有限公司的负责人告诉记者,管山生态旅游度假区有着很好的区位优势,度假区以北紧邻122省道,东靠338省道,以南是胡高公路,交通十分便捷。从镇江到丹阳可以通过沪宁高速、312国道、338省道到达,也可以通过沪宁高铁12分钟即可到达。他希望全国的朋友有机会都能够来度假区做客,感受一下当地村民的热情以及他们让荒地复绿、青山换颜的豪情。

展望未来,江苏禾晟农业发展有限公司负责人满怀信心地告诉记者,再过三年,到2015年,管山生态旅游度假区整体业态将基本成型,观光度假、商务接待、运动休闲等功能也将得到充分发挥。那时的度假区将基本打造成为以生态修复为基础,以旅游产业为主导,以管氏文化为内涵,以高端度假、乡村休闲为主题,融山林观光、乡村体验、温泉度假为一体的江苏省知名高端休闲度假旅游目的地和高端商务洽谈会议基地,成为省级旅游度假区,最终成为国家级生态修复科技综合示范基地。

