

高天厚土

——内蒙古自治区国土资源全面深化改革的创新实践

朱建华

20世纪80年代末叶,那位已经开始主导中国改革命运的世纪老人,在会见来自大洋彼岸的美国前总统卡特向客人介绍中国改革开放的民族政策时,深邃的目光中洋溢着深情,他寄语高原儿女:“内蒙古自治区,那里有广大的草原,资源丰富,人口又不多,今后发展起来很有可能走进前列。”

2013年中国共产党十八届三中全会召开,新一届中央领导集体做出了这样的判断:中国不全面深化改革,就不能实现中华民族的伟大复兴。

从此,中国进入了全面深化改革的新时期,改革开放的号角再一次在地处祖国北疆的蒙古高原吹响。曾对内蒙古国土资源寄予厚望的中国改革开放总设计师的预言正在变为现实,内蒙古国土人正以全面深化改革的创新实践,坚持“保发展、保资源、保权益”并重,严守耕地红线、廉政底线、资源和环境生命线、维稳高压线,以构建和推进资源资本一体化发展机制、完善土地收储机制、项目比价招投标机制、强化地质找矿机制、矿产资源引导集中机制“五大机制”为核心,深度解放思想,转变职能,打造符合内蒙古实际,运转高效,保障有力,服务优质的国土资源管理新格局。

草原儿女马蹄疾,战鼓声声催人急……

深化改革:中国走向复兴和平崛起的命运抉择

2012年12月,长期在煤炭战线工作的王君接替到广东省担任省委书记的胡春华担任了内蒙古自治区党委书记。有人说,中央决定王君主政内蒙古自治区是这个资源大区的一件幸事,这位曾经担任过煤炭工业部副部长、煤炭大省山西省省长的改革者对国土资源情有独钟。

2013年3月19日,这位刚刚到任的新书记,在深入基层调研和经过数月思考之后,终于在全区传达贯彻全国两会精神干部大会上,代表自治区党委、政府,就深入学习贯彻党的十八大精神,扎实做好全区各项工作,提出了“8337”的发展新思路。

新战略提出,把内蒙古建成保障首都、服务华北、面向全国的清洁能源输出基地;建成全国重要的现代煤化工生产示范基地;建成有色金属生产加工和现代装备制造等新型产业基地;建成绿色农畜产品生产加工基地;建成体现草原文化、独具北疆特色的旅游观光、休闲度假基地。之后又在全区118万平方公里的农村牧区开展危旧房改造等“十个全覆盖”重大民生工程。

这是内蒙古自治区新一届党委根据内蒙古资源禀赋和基本区情做出的关于内蒙古未来的科学发展规划,这是中国共产党内蒙古自治区执政者发出的全面深化改革号角催人奋进的号角!

“8337”新思路与“十个全覆盖”的重点工作要求几乎都与国土资源休戚相关,自治区落实十八届三中全会精神提出的100多项具体实施任务中,国土资源系统承担或牵头负责的国土资源不动产登记、资源要素价格改革、土地征收办法等11个改革课题,以及按照市场决定要求已经启动的改革还要进一步深化等,都让内蒙古自治区国土资源厅厅长李世榕和内蒙古国土资源厅领导班子的开拓者们既深感重压,又深感责任重大,使命光荣。这位曾担任鄂尔多斯市委常委、常务副市长创造了令世界瞩目的“鄂尔多斯工业奇迹”,成功指挥了煤矿整合治理三年攻坚战,在全国煤炭战线树立起一面旗帜的改革者,从调任内蒙古国土资源厅厅长那一天起就决心通过全面深化改革,为开创国土资源管理新局面“杀出一条血路”。如今,他又肩负着王君书记、巴特尔主席及自治区党委、政府的信任与期待踏上新的征程。

耕地红线,廉政底线,资源环境生命线,维稳高压线成为了摆在思想深邃,作风务实,勇于开拓的李世榕和内蒙古国土人面前的巨大挑战。落实国土资源部姜大明部长提出的“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”成为了国土资源系统承担的重大使命。

深化改革是中国走向复兴和平崛起的命运抉择,在改革中寻找突破,在实践中化解矛盾,以敢于担当,敢于承担风险的改革精神,高扬市场之剑披荆斩棘,创新前行!

开创项目比价招标机制、资源资本化机制、土地收储机制、找矿战略突破机制、质量控制机制、矿产资源引导集中机制,强化市场意识、效率意识,简政放权、转变职能、市场决定、公开透明,把生产力从大地深处召唤出来,进一步解放物化生产要素,再造内蒙古国土资源管理新格局。

国土资源全面深化改革的大幕,已在内蒙古高天厚土之上开启……

深化试点:国土卫士践行国家使命的破冰之旅

李玉春睡不着觉了。

国家建设用地指标的刚性制约与地方经济发展对建设用地的刚性需求的激烈碰撞,让这位内蒙古国土资源厅土地利用管理处处长寝食难安。他耳畔时常回荡着李世榕那响如洪钟般的声音:“耕地不能少,粮食要增产,重点项目也要保,要毫不动摇处理好三者关系。”

稳中有为,稳中求进,项目推动是重要动力源。中国要发展,中华要腾飞,中国不能等,等待就意味着丧失机遇,要在改革中破解发展瓶颈!

一个严酷的现实摆在国土人面前:一方面城市建设经济发展用地需求井喷式增长,一方面农民大量进城务工农村大量废弃居民点闲置,大量工矿废弃地严重影响生态环境。“老树枯叶昏鸦,断壁残垣人家,旧厂虽然下马,一片狼藉天涯”就是对废弃居民点和工矿废弃地的真实写照。

2012年3月7日,国土资源部出台《关于开展工矿废弃地复垦利用试点工作的通知》,并确定内蒙古为试点地区,为内蒙古自治区节约集约利用土地资源指明了方向,这让国土人看到了破解难题的一缕曙光。

抓住机遇,深化试点,破冰前行。废弃居民点和工矿废弃地复垦调整利用工作成为内蒙古国土资源工作的“一号工程”,并将其作为保障自治区“8337”战略和一系列改革创新稳定推进的重要举措。国土资源工作牵一发而动全身,既事关群众利益,又事关项目诉求,既要让百姓拥护,又要让政府满意,必须抓紧抓好。李世榕将复垦工作称之为“帽子工程”,国土资源系统各级干部谁出了问题就先撤谁的职!为确保此次“破冰之旅”取得成功,自治区党委、政府全力支持,自治区副主席王波还与全区各盟市长签订了复垦责任状。

建设用地指标短缺深深困扰着巴彦淖尔市市长段志强。没有建设用地指标,沿黄经济带通往双河新区的三座跨河大桥就无法架设,一座污水处理场建设拖期,包钢的大项目就无法落地甚至会流产,临河新区崛起,医院、学校、道路、文化体育设施、客运站等诸多民生工程都在急等用地指标。破解难题的重任落在了年轻的临河区国土资源局局长吕彬肩上,复垦战役打响后,他披星戴月到现场

抓质量、抓进度,晴天一身土,雨天一身泥,终于不负众望,出色完成复垦任务。工程实施过程中,还出现了像当年老百姓欢迎八路军进村一样的感人场面。新华镇副镇长高计同、永红村村支书包子靖主动给施工队伍联系住宿,还与国土干部一同跑现场,彰显了老百姓对土地复垦的拥护。44岁的杭锦旗后旗国土资源局局长谭志军,2013年3月1日一上任就全身心投入到复垦战役中,当年就复垦耕地1325亩,草地279亩,使二狼山下、河套平原良田骤增。复垦土地置换出来的用地指标,实现了小微企业工业园等一



批工业项目成功落户县城,破解了传统农业大区向工业化迈进的制约瓶颈。

乌兰察布市四子王旗是国家级贫困县,2009年发现大煤田后,便有了依托资源发展工业的脱贫致富梦。费尽千辛万苦,从山东引进的煤分质利用项目成为全旗的希望之星,可乌兰察布市建设用地指标都用在中心城区,旗县已无指标可用。为实现梦想,四子王旗国土资源局副局长韩锐为完成复垦,在海卜子嘎查一蹲就是四个月,增进与牧民的情感,不会喝酒的他硬是喝上烧酒,与牧民谈心从夜晚谈到天明。45岁的红格儿苏木女苏木连文华,为推进复垦工作全年奔波在大草原上,与牧民心连心,共命运,谱写了一曲曲为百姓办实事的真情乐章,成为践行群众路线的时代楷模。

从赤峰市拉开复垦大幕那天起,市国土资源局局长张辉、副局长燕武洲的身影就经常出现在各旗县复垦工程的田间地头。元宝山区、翁牛特旗、敖汉旗、林西县的国土资源局长和土地整理中心主任们为抓好复垦质量,经常吃住住到现场,有的人还一个月就跑坏一双鞋子。正是因为他们们的艰苦奋斗,无私奉献,才使赤峰成为自治区废弃土地复垦先进市。2014年3月24日,李世榕带领群众路线教育实践活动巡回指导组,深入赤峰市喀喇沁旗、翁牛特旗,实地抽查废弃地复垦项目区,了解项目进展质量,听取当地干部群众意见建议,细心询问群众诉求,使赤峰复垦工作更加扎实推进……

内蒙古废弃土地复垦的先行先试表明,此项改革举措收获了七大成效:有利于田、水、林、村的综合整治,改善了生态环境;有利于保持耕地总量的动态平衡,使耕地面积稳中有余,保护了耕地红线;有利于盘活农村存量建设用地,通过复垦调整利用,将农村建设用地用于支持城市建设;有利于矿山地质环境治理,解决了工矿用地复垦的历史欠账问题,通过复垦使无主的废弃工矿用地焕发新机;有利于拓展建设用地空间,解决了建设项目用地指标不足问题,保障了重点项目、民生工程和基础设施建设用地需求;有利于节约用地成本;有利于通过复垦增加农民收入,实现粮食的稳产增产,为经济社会发展注入新的活力。废弃土地复垦调整利用,化解了长期困扰的城市建设用地与农村建设用地“两头增”的难题,这既是一项利国利民的重大工程,又是一项地方政府和人民群众拥护支持的改革创新之举……

国家国土资源管理中枢时刻关注着内蒙古大草原上的这四匹国土资源改革“奔腾的骏马”,国土资源部部长姜大明在国土资源节约集约表彰会上,将内蒙古工矿废弃地复垦利用称之为全国国土资源工作亮点之一。

自我加压推动土地整治改革。从五原县土地整治“大破大立”的创新实践,到“以水定项目”改革政策的出台,2013年高标准基本农田建设较上年增长74.74%,位居全国前列。粮食增产增收,百姓获益得利。国土改革的春潮在内蒙古大地荡漾涌起!

创新机制:资源整合资源资本化战略的创新探索

整合资源的资源资本化创新探索是从找矿大突破开始的。

地质勘查处处长田力和地勘基金中心主任陈志勇便是,要实现找矿大突破的探路者。李世榕向他们下达的任务是,要在改革创新中建立起“政府引导、市场化运作、多方参与、滚动发展”的矿产勘查新机制,每年实施推出一批自治区基金项目市场出让,申报一批国家级整装勘查区,优选一批集中勘查区向大企业配置,开展一批盟市出资1:5万矿调项目的“四个一批工程”。

召开大兴安岭南麓等重要成矿区带整装勘查区遴选暨找矿突破推进会,出台《关于进一步推进找矿突破战略行动的意见》,以市场方式选择整装勘查、集中勘查区主体,狠抓项目质量,提高找矿效率,终使找矿突破初现曙光:截止止到2013年,全区铁、铜、铅、锌、金、钨、锡、钼等重点矿种的新增资源储量矿区65处,其中新发现产地32处,有6种矿产新增资源储量超过3年预期目标。累计新增铁矿石资源储量5.46亿吨;铜金属220.03万吨;铅锌金属904.24万吨;钼金属364.29万吨;金金属159.44吨。以上6种矿产的新增资源储量均大大超过了国家“358”找矿突破战略行动确定的3年预期目标。其中,金、铜和铅锌新增资源储量已提前达到2015年预期目标,新增煤炭资源储量450亿吨,钨金1.55万吨,锡金属4.26万吨……

这是何等令人振奋的找矿大突破啊!

找矿实现大突破后,资源整合改革便迫在眉睫。46岁的矿管处处长崔庆云,根据李世榕“把资源变为有需求的资源”的思想,大力推进资源整合延伸产业链、提高集中度、支持“双百亿”、实现专业化发展、基地化建设的“3+2”模式。将资源整合改革的大戏推向高潮,进一步提升了产业集中度,促进了资源高效利用,构建了矿产资源“探、采、选、冶、加”一条龙发展的产业链体系,将内蒙古真正由资

源大区变为矿业产业强区。

让李世榕和内蒙古国土资源人深感不安的是,内蒙古是个资源大区,矿产资源在中国乃至世界占有重要地位,可是过去形成的开发简单、经营粗放模式,使资源没有真正发挥优势。更让李世榕感到憋屈的是,科技含量低,生产方式落后竞争力不强依然是内蒙古企业的现状。诺大一个自治区,竟然没有一个资源型企业,话语权都在别人手里。有一个声音在他心底顽强地呼喊着:“不能再这样继续下去了!”

如何转变资源开发战略,树立大资源大市场大产业理念,推进矿产资源勘查一体化,提高集中度,延长产业链,构建资源、资产、资本三位一体、有机结合的新体制、新格局,实现矿产资源潜在价值向经济优势转化,成为摆在李世榕和国土资源改革者们面前的重要课题。

对经济学有过深入研究的李世榕提出的“资源资本化”新理念的基本涵义是:以矿产资源为载体,通过金融、资本等杠杆,撬动资源、资本市场实现资源价值创造和矿业资本增值。这一过程的表现形式即为资源资本化资产证券化和资本国际化。

有过长期主管工业经历的李世榕认为,资源资本化的现实意义在于:有助于提高矿产资源的产业化、大型化、基地化和高端化水平,促进矿产资源产业转型升级,加快“五大基地”的建设步伐;借助于股票、债券、银行信用、可抵押权属、可抵票据等要素,运用金融、资本工具,通过投资、融资两条线组合,实现资源、资产、资本的有机结合,达到资源价值最大化。

2013年3月,在巴特尔主席的鼎力支持下,自治区政府在认真调研论证的基础上,批准了国土资源厅上报的组建“内蒙古矿业(集团)有限责任公司”的报告。矿业集团在整合三家地勘企业存量资产的基础上组建,其定位是:矿产资源开发的龙头企业,矿产资源整合的重要主体,矿产资源投融资的平台。通过存量整合优化,增量推动做大,打造一体化、高端化、集群化的产业体系,促进资源优势向经济优势的转化。

在国土资源厅体改办主任段季平的努力下,工商注册等各类手续半月全部完成,矿业集团于2013年4月2日正式注册成立。第二天李世榕就带领集团主管财务科到金融业务颇为熟悉的副总经理张锋踏上了融资之旅,以惊人的高效率快节奏,一天时间在北京拜会了建设银行总行信贷总监许会斌,与规划、风控等部门对接,并达成战略合作伙伴意向。访问了中信银行孙德顺副行长,会见了民生银行副董事长梁玉堂,获得授信100亿元,拜会香港证监委会高管,启动内蒙古矿业港股上市前期准备工作。

2013年6月,中国建设银行董事长王洪章亲赴呼和浩特,在内蒙古自治区政府与矿业集团正式签署战略合作协议。2013年8月,法国巴黎银行、英国渣打银行等境外银团意向授信300多亿美元。与世界矿业巨头在浅覆盖层勘查区块开展合作,大力推动走出去境外找矿,在澳洲、北美、非洲加快境外找矿步伐。与此同时,紧锣密鼓对成熟矿山企业通过重组推进上市,推进内部组建资产管理公司、融资租赁公司等筹融资平台……

开拓者的脚步是匆忙的。矿业集团成立的第三天,也就是前一天刚刚上京融资深夜归来的李世榕,又带领主管项目的副总经理李铁军马不停蹄赶到鄂尔多斯,与伊泰集团开启清洁能源煤制油合作开发谈判,双方同意共同推动总投资360亿元一期200万吨煤制油项目,二期总投资560亿元400万吨煤制油项目由矿业集团控股。各类大项目的合作谈判争分夺秒进行着,与法国道达尔公司、中电投公司共建煤制烯烃;与杭州锦江集团合资在内蒙古东部建设铝带箔项目,总投资450亿元;论证在呼伦贝尔煤气组合条件优良的伊敏地区总投资近2000亿元,建设油气联采项目,生产清洁柴油,助推解决城市空气雾霾问题。李世榕“白加黑、五加二”的工作强度与经常深夜召开会议的习惯,让下属们颇感吃不消。一天凌晨四点,李铁军突然接到李世榕电话询问:“你醒着吗”,李铁军回答:“我醒着呢,我也睡不着觉啊!”

李世榕倾注心血打造的这艘“内蒙古号”工业巨舰,在董事长张晓兵和总经理孙国龙驾驭下,正鸣笛起航驶向风涛激荡的市场海洋……

在深化改革中创建绿色和谐矿山的号角,让地环处处长周会庄、地质环境监测院副院长史生胜等“老地环”们热血沸腾。在呼和浩特市政府的共同推动下,对各方关注的首府周边煤矿问题,借国土资源部督办沙尔营煤矿整顿的东风,一鼓作气对首府西南玉泉区、托克托县和土左旗境内沿公路干线煤场全面进行清理整顿,从根本上扭转了首府西南的环境面貌。举世瞩目的呼伦贝尔宝日希勒场陷天坑治理,打造大青山废弃区生态公园,神东天隆集团陶家塔露天煤矿地质环境治理……

北方绿色生态屏障,美丽中国梦想成真!

市场决定:简政放权转变职能高效运转的为政之道

2012年兴安盟原国土资源局局长程建强因废弃矿山治理项目落马获刑22年,事件一经公布社会震动。这让刚刚到任国土资源厅厅长的李世榕下定决心深化项目招投标改革决心。

斩断利益链的改革,需要勇气,敢于担当。公生明,廉生威,打铁先要自身硬,内心坦荡才敢于亮剑。

实施比价招投标,还权于市场,从根源堵塞工程腐败漏洞,使招投标更加公开透明,真正实现“把权力关进制度的笼子里”。

土地收储中心主任董少谷首先感受到一项改革举措出台的艰难,惊心动魄的拉锯战持续了一年之久。魔高一尺,道高一丈,中心设立网上银行,使得不法之徒挖不出入账清单,从而杜绝了金钱围标现象的发生。为确保工程质量,首先采取保证金质押制度,20%保证金防止恶意低价中标,聘请资质过硬的上海华东工程造价公司进行工程全过程监理。

截止目前,比价招投标共涉及11个盟市的土地整治项目296个(663个标段),投资总预算34.1亿元,总中标价为29.7亿元,共节约资金4.3亿元,降低率12.81%;涉及盟市的地质环境治理项目36个(45个标段),投资总预算2.6亿元,总中标价为1.6亿元,节约资金9900万元,降低率达

38.10%。短短两年间,为自治区土地整治项目和地质环境治理项目节约了大量资金,为自治区经济建设和维护群众切身利益杜绝腐败发挥了重大作用。此项改革在全国工程招投标中都有借鉴意义。

改革永不停步,土地收储改革取得重大突破,采用三级联动收储,由自治区土地收购中心牵头对内蒙古12个盟市及102个旗县进行土地收购储备。三级联动收储模式,不仅规范了土地市场运行,解决了融资难问题,为自治区重大项目落地提供了前期保障,而且还可以统筹兼顾促进各地区城镇化建设的平衡发展。贫穷落后的阿尔山市多年得不到市政建设融资,城市基础设施相对滞后,通过省级收储,获得贷款1.7亿元,使城市面貌焕然一新,城镇化步伐加快。

2013年2月和2014年3月27日,国务院总理李克强先后视察包头北梁棚户区、赤峰铁南棚户区改造项目区。强调决不能一边高楼大厦,一边棚户连片。总理离开后,李世榕便带队到包头现场办公,带领包头国土资源局局长张健,通过省级收储机制,在兴业、建设、中信三家银行共融资27亿元,助力北梁棚户区改造顺利实施,总理的期待得以实现。

在李世榕的亲历亲为和董少谷等的奋力拼搏下,截止到2014年3月,土地收储中心共获得银行授信300.6亿元,项目涉及全区73个旗县(市、区)的151个项目区,收储土地面积20132.65公顷,完成项目中已出让土地面积达1万多公顷,创造了数百亿土地纯收益,未出现一笔呆坏账。国土资源部下发文件,高度赞扬内蒙古自治区“省级土地收储模式”,认为“有效解决了当地土地储备资金问题,对建立完善土地储备制度,加强土地宏观调控发挥了主要作用”。李世榕还根据资源配置市场化理念,提出成立收储集团创新模式,公司化不仅还权于市场,还可对政府债务危机形成防火墙,拓宽融资渠道,大大降低金融风险……

高扬改革之剑,积极推进矿业权、集体建设用地抵押政策创新,为经济实体拓宽融资渠道,激发发展活力。相继出台探矿权抵押备案办法、采矿权探矿权抵押办法、集体土地使用权抵押暂行管理办法等创新政策,完善了内蒙古不动产抵押品市场体系建设,释放了巨大的金融资产潜能,为激活城乡非公经济发展提供有效政策支持。2013年以来,已办理采矿权抵押备案121宗,抵押金额达到311.9亿元,抵押金额同比增长18%。新增抵押备案类型占27%,新增抵押金额占40%。顶层设计没有出台前,为了启动集体土地流转,率先出台集体建设用地抵押办法,适应一大批新涌动的市场主体融资需求。集体建设用地使用权抵押政策不足半年仅呼和浩特市国土资源局就办理土地抵押登记259宗,帮助企业贷款384亿元。

在改革中推进国土法制建设,关口前移,智慧执法,国土资源动态巡查监管平台与国土资源执法监察数据库、国土资源管理“一张图”综合监管平台相衔接,编织刀片执法检查、土地执法监察、矿山执法监察“一张网”。建立执法监察的“第一道防线”,强化基层国土所建设和向基层派驻执法专员制度,大大提高服务效能。

简政放权转变职能提高效率,审批项目由原来的89项压缩至33项,压缩整合减少率高达63%!李克强总理群众路线教育活动联系点赤峰市翁牛特旗的行政审批中心国土窗口,面向百姓,严格审核,要件齐全,当日发证,审批后置,压缩时限,大力提升便民利民服务水平。

转作风、转行风、树形象、树新风,构建效能国土、服务国土、廉洁国土、和谐国土……

航道已经开通,风帆已经扬起!

旗帜飘扬:中国道路改革创新的“内蒙古样本”

内蒙古站在了一个新的历史起点之上。

2014年1月26日至28日,中国传统的农历马年春节即将到来之际,习近平总书记来到内蒙古,在内蒙古自治区党委书记王君、自治区政府主席巴特尔陪同下,深入林场、牧场、企业、农户、社区看望各族干部群众。

在千里冰封雪飘,一片银装素裹的内蒙古大草原,习近平寄语草原儿女:守望相助、团结奋斗,把祖国北疆这道风景线打造得更加亮丽。

内蒙古踏上了实现中华民族伟大复兴的新征程。

内蒙古必然会成为我国北方重要的生态安全屏障,国家重要的能源基地、新型化工基地、有色金属生产加工基地和绿色农畜产品加工基地,我国向北开放的重要桥头堡,充满活力的沿边开发开放经济带,团结繁荣文明稳定的民族自治区。

李世榕和内蒙古国土资源系统所推出的改革举措,与党的十八届三中全会所倡导的“经济体制改革是全面深化改革的重点,核心问题是处理好政府与市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”一脉相承,是落实三中全会精神全面深化改革的创新探索。未来内蒙古国土资源改革将在降低交易成本、简政放权、转变职能、阳光政务、资源资本化运作、引入现代合伙机制、进一步激发资源、资本和经营者的活力,将资产经营理念引入资源管理,加快标准体系和风险投资者进入等方面争取新的作为。

内蒙古国土资源全面深化改革的创新实践,进一步印证了习近平总书记所说的:“改革是由问题倒逼出来的,又在不断解决问题中得以深化。”

内蒙古国土资源全面深化改革的创新实践,是贯彻推进内蒙古自治区“8337”战略的先锋模范。

内蒙古国土资源全面深化改革的创新实践,是全国国土资源系统深化改革的“内蒙古样本”。

中国的文化传统独特,历史命运独特,基本国情独特,这就决定了中国的发展道路必然具有自己的独特性,必然是中国特色的发展道路,绝不会同于、也不照搬其他国家走过的道路。

改革开放的旗帜必须高高举起,中国特色社会主义道路的正确方向必须牢牢坚持。

高天厚土,丰碑永铸!

影响中国工业经济人物

走向世界

人物