

东营市土地开发整理现状分析及对策

盖志鹏¹ 郭文华²

(1. 东营市国土资源局; 2. 东营区国土资源局)

东营市位于黄河入海口的三角洲地区,土地总面积7923平方千米,人口179万,是全国为数不多的地多人少地区之一;加之黄河水携带泥沙奔流入海,每年可造地数万亩,东营又是我国唯一土地面积年年增长的地区。区内土地后备资源丰富,大约有520多万亩,大部分是黄河改道,以及泥沙在黄河入海口的逐步堆砌,形成的新淤地,土壤盐渍化程度高,自然优势与劣势同在。我国第二大油田胜利油田的主产区在东营市,市内的盐卤、地热资源分布范围广,储量大。石油、天然气生产,盐卤矿藏的开采,地热资源的开发利用,新兴东营市的各项城市设施建设,每年都需要占用一定数量的土地。科学、合理地开发与保护好现有土地后备资源,直接关系到东营市的经济发展和社会进步,已是当务之急。下面就全市土地后备资源的利用现状、制约条件及相关对策等作简要探讨。

1 东营市土地开发整理工作现状分析

近年来,东营市立足自身优势,工程措施、生物措施、经济措施与法制措施并举,多方筹措资金,大力加强土地开发整理工作。目前全市累计开发整理土地面积已达160多万亩,通过土地开发整理净增耕地57万多亩,不仅实现了耕地总量动态平衡,而且为山东省,乃至全国实现耕地总量动态平衡创造了条件,做出了贡献。东营市的土地开发整理有以下特点:

(1)人们对土地开发整理必要性的认识逐步加强。随着社会的发展,科学技术的进步,农产品价格的提高,许多过去无人问津的荒碱地等土地后备资源已成为人们关注的焦点和投资开发利用的热点。520多万亩土地后备资源不再是包袱。通过土地开发整理,其经济效益和社会效益越来越明显,成为东营经济的新的增长点。

(2)土地开发整理的投资主体、投融资渠道实现了多元化。近年来的土地开发整理中,有东营本地农民为

主体,在其承包地周围实施的“摊煎饼式”开发。这种开发投资量虽不大,但开发的土地与农民的承包地相邻,便于管理,又直接与农民的个人利益挂钩,开发效果和开发整理辐射带动作用越来越大。又有东营市各级政府为实施土地利用总体规划分期投资进行的开发和直接由国家、省投资的开发项目,以及受东营土地后备资源优势吸引,外地在东营投资开发的易地耕地占补平衡项目。这些项目投资额度有保证,各级各部门对搞好开发有明确要求,因而项目实施效果好,当地农民也从中获得了巨大收益。此外还有全国乡镇企业百强的横店草业(日本政府贷款)等投资规模较大,占用土地较多,实行企业化经营的土地开发整理项目等。投资主体、投融资渠道的多元化,不仅带来了大量的资金,而且带来了高科技的土地开发整理技术及先进管理模式,也形成了良好的竞争格局,大大提高了土地开发整理项目的产出率和投资回报率。土地开发整理项目的成功运行,产生了

洼地效应,有利于更加广泛地吸收各方面资金投入东营市的土地开发整理中,土地开发整理工作实现了良性循环。

(3)土地开发整理的法制环境不断完善。通过1991年7月至1995年的第一轮土地利用总体规划编制和1997年8月至2000年8月的土地利用总体规划修编,将土地开发整理提到稳定耕地面积、保障建设用地、提高土地利用的高度加以确定,完善了东营市各类用地的规划控制指标和年度计划指标体系。在此基础上,东营市编制了东营市土地后备资源近期及远景专项规划,将辖区内万亩以上成片土地的开发整理,逐块落实到了县区;土地权属等资料实现了图形化、表格化,建成了东营市土地后备资源开发项目库。“开源与节流”并举,东营市根据法律法规规定,强化项目前期论证,项目选址尽量避开占用耕地;加强土地利用计划管理,能少占耕地的尽量少占耕地,能不占耕地的坚决不占耕地,核减了大量耕地占用指标,为东营市经济发展,尤其是农业发展提供了更加广阔空间。

2 加强土地开发整理工作的对策

在过去的土地开发整理中,东营市探索出了不少行之有效的方式,如大户承包、项目带动、以地入股联合开发等;创出了许多新的成效明显的开发模式,如挖池蓄水,台田种植的“上农下鱼”模式,涵管渗碱、深耕渗碱、卫星定位的工程及工程技术开发方式,种草改碱植苇筑台等生物工程改造盐碱地开发模式等。进一步搞好土地开发整理,东营市面临着许多不利因素,如资金投入不足,融资渠道有待进一步拓宽,土地开发整理模式单调,土地开发整理的科技水平还有待进一步提高以及土地开发整理机制和组织管理形式须进一步探索等。应克服这些不利因素;否则,会影响土地开发整理工作的深入。今后东营市

在土地开发整理中应加强以下几方面工作:

(1)全方位搞好宣传。一是要宣传东营市黄河三角洲丰富的土地后备资源优势,搞好土地开发整理,不仅可以增加有效耕地面积,而且可以为更多的建设项目顺利落地提供有效载体。二是要宣传搞好土地开发整理,对于妥善解决东营地区的“三农问题”以及东营市国际绿色产业示范区工程、国家21世纪跨世纪工程建设的重要性和必要性。三是要宣传搞好土地开发整理对于解决东营市、山东省乃至全国耕地占补平衡问题的重大意义及不可替代的作用。宣传要全方位、多角度地进行,达到统一认识,引导投资,增强保护意识,促进和加强土地后备资源开发的目的。

(2)切实加强规划管理。土地开发整理规划是一项涉及工程技术、经济、法律、行政、管理等多个领域的系统工程,编制好规划是推进土地开发整理,使其产生最大社会、经济和生态效益的重要环节。结合土地利用总体规划修编,要进一步完善土地利用规划调控体系,加强对土地开发整理规划的专项研究,制定科学的开发整理方案,用规划来规范和促进土地开发整理工作,使之顺利进行。开发整理要“内涵挖潜与外延开发”并重。“内涵挖潜”即通过内部挖潜,不断发掘现有各类建设用地的潜力,不断提高土地利用效率。一方面要达到不占或少占耕地能够满足项目建设和经济发展需要的目的;另一方面,要逐步调整土地利用方向,改善土地利用结构,使土地适当向符合国家产业政策的优势行业集中,真正发挥土地对宏观经济的调控作用。“外延开发”,即通过土地开发整理,增加现有耕地总面积,夯实农业基础,促进东营农业的健康发展。同时,开发也应走出农业开发的小圈子,对那些不适宜从事农业种植的土地也要进行合理规划、合理开发,完善各项配套措施,为

更多项目提供建设用地,以促进东营乃至山东经济的健康和超常规发展。

(3)强化科技研究。一方面应切实加强调查研究,采取措施保证土地开发整理规划的科学性和可行性。土地开发整理规划不仅要与土地利用总体规划搞好衔接,而且要与农业、水利、公路交通等行业发展规划及东营市国民经济发展规划做到互相配套,相互衔接,以提高规划的科学性和可行性。另一方面,在土地开发整理中,要引入新观念,采用新技术,应用新模式,保证土地开发整理收到实效。

(4)努力构建有利土地开发整理的外部法制环境。土地开发整理要依据现行土地管理法律法规,既要符合国家的产业政策,体现土地所有者与使用者的合法权益,又要有利于促进当地生态平衡。因此,要大力加强调查研究,切实抓紧抓好有关土地开发整理配套法规建设工作,不断健全和完善土地开发整理法律法规体系,以规范和促进土地开发整理行为,调动方方面面的积极性,扎扎实实搞好东营市的土地开发整理工作。

(5)建立健全土地开发整理技术标准和技术规范。要认真总结过去行之有效的开发模式,不断探索新的开发模式,逐步建立起符合东营实际、有利开发整理工作进行的技术标准或技术规范,做到“宜农则农,宜牧则牧,宜建则建……”,因地制宜搞好土地开发整理工作。

(6)完善利益激励机制。在土地开发整理中,要做到农户灵活机动,企业有充足的财力物力做保障,政府有导向和示范作用。要通过健全和完善利益激励机制,吸收更多的资金和投资主体,参与东营市的土地开发整理,从而充分发挥东营地区土地后备资源优势,促进东营市经济的全面、快速、健康发展。