

经验交流

加强土地开发整理实现耕地占补平衡

刘志英

(蓬莱市国土资源局, 山东 蓬莱 252600)

耕地占补平衡是新《土地管理法》确定的一项耕地保护的基本制度。按照“占多少,垦多少”的原则,建设单位必须要补充相应的耕地,以保证耕地不减少。近几年来,随着经济建设的迅猛发展,城市各方面建设项目较多,土地需求量增加,保护耕地任务十分艰巨。为了实现耕地保护目标,达到耕地占补平衡,保证国家、省、市重点项目用地,蓬莱市国土资源局认真按照土地利用总体规划要求,积极推进土地开发整理,努力增加耕地面积,抓好耕地占补平衡制度的落实,稳定了 37 100 hm^2 的基本农田保护区面积,保住了耕地 42 417 hm^2 。1999—2004 年,全市通过土地开发整理复垦累计补充耕地面积 1 094 hm^2 ,建设项目占用耕地 882 hm^2 ,实现了全市耕地占补平衡有余,有力地缓解了土地供需矛盾。

1 强化领导精心组织

多年来,市政府对保护耕地、补充耕地和耕地储备非常重视,将其纳入重要的议事日程。特别是新土地法实施以来,贯彻落实土地基本国策,保护耕地已成为各级政府的重要工作。蓬莱市政府成立了土地开发整理复垦领导小组,加强领导,精心组织,建立了耕地保护以及补充耕地领导目标责任制,层层签定责任状。每年年初,市国土资源局将土地开发整理复垦增加耕地指标分解下达到各镇,由各镇落实到村。市国土资源局与村签定土地开发整理复垦合同和土地开发许可证,并加强技术指导,确保质量。从规划、申请、立项施工到监督检查、竣工验收,做到规范化、制度化,积极搞好全程服务;并通过对责任制的检查落实,促进耕地保护与土地开发整理

复垦工作的开展。

2 科学规划综合治理

规划是国土资源管理的龙头,也是土地开发整理复垦的重要途径。蓬莱市是一个沿海开放城市,素以“人间仙境”著称于世。全市土地总面积 1 207.3 km^2 ,其中耕地面积 42 417 hm^2 ,人口 48 万,人均耕地 1.3 亩。土地资源主要分布在山地、丘陵、平原,土地利用率达到 87%。为了合理利用土地资源,从 1990 年开始,全市内就掀起了一个大力开发整理复垦土地的热潮,未利用土地资源得到了有效的利用。新《土地管理法》实施后,耕地补偿制度为耕地保护工作提出了更高的要求。根据全市土地后备资源的综合评价和土地开发利用状况,蓬莱市国土资源局编制了土地利用总体规划、土地开发整理复垦规划,做到从规划抓起,有计划、有步骤、有重点的开展工作,开创了土地开发整理复垦工作的新模式。

2.1 实施农村居民点规划

随着农村经济的发展,农民建房的不断增加,转变土地利用方式,提高土地利用已成为重要的新课题。近几年,蓬莱市国土资源局按照村镇规划,有计划地对农村居民点进行整理。一是村庄搬迁。把位于粮田位置的村庄搬迁到能够满足居住条件的山坡、荒地,把原村址整理成耕地。二是旧村改造。划定村庄建设控制线,在线内规划住房建设,清除“空心村”。三是鼓励农民建造楼房住宅,减少占用土地,尽量不占耕地。据 1996 年土地资源调查,全市 611 个村庄,占地面积 6 223.34 hm^2 ,人口 35.6 万人,人均占地 175 m^2 ,村内空闲地、取土坑占村庄用

收稿日期:2005-04-21;修订日期:2005-06-06;编辑:王先起

作者简介:刘志英(1959-),女,山东蓬莱人,工程师,主要从事土地规划管理工作。

地总面积的6.2%。目前,通过村庄改造人均占地 150 m^2 ,节省耕地 180 hm^2 。预计规划到2010年,严格执行国家人均住宅标准 130 m^2 的要求,可节省耕地 370 hm^2 。例如:刘家沟镇安香于家村,把原村庄所占的 20 hm^2 好地腾出来种粮,经过3年的奋斗,他们在 8 hm^2 的薄地上建起了1座村庄,人均占地为 93.1 m^2 。大柳行镇上岚子村,腾出 4 hm^2 好地种粮,将村庄搬迁到 2 hm^2 的山坡薄地上,人均使用土地 70 m^2 。村里集镇郝家村,将40多户占用平川的 6.6 hm^2 多好地退房还耕,通过土地整理人均耕地面积增加了0.26亩,达到1.34亩。事实证明,只有真正实现了用地方式从粗放利用到集约利用的转变,才能使耕地占补平衡从实际上得到保障。通过实施农村居民点规划,大力开展田水路林村的综合治理,建成了村落布局规整,生产生活方便,生态、居住环境良好的新农村。

2.2 实施农地整理项目规划

自1999年新《土地管理法》实施以来,根据国家、省、市关于进一步加强土地管理,切实保护耕地的指示精神,确保实现全市耕地占补平衡的目标,为全市的经济发展储备充足的建设用地指标,促进国民经济持续、快速发展,市国土资源局会同市农业、水利、林业等单位对全市土地后备资源进行了详细的调查。重点抓了5个重点项目的实施,先后编写了大辛店仙人岭、村里集石榴岭国家投资土地整理重点项目,北沟北沙滩、北沟神龙岭、南王包家岭省投资土地整理重点项目,以及潮水五里桥市投资土地整理重点项目的可行性研究报告,规划面积 $2\ 008.8\text{ hm}^2$,新增耕地面积 260 hm^2 ,已分别经国土资源部和山东省国土资源厅以及烟台市国土资源局立项,并取得一定的资金补助。与此同时,在考察论证的基础上,对全市新增耕地50亩以上的地块,分别建立了国家、省、市重点项目储备库(共计29个项目,规划面积 $7\ 963\text{ hm}^2$,增加耕地面积 $1\ 044\text{ hm}^2$),对新增耕地50亩以下的零星土地开发整理地块,建立了本市项目储备库(共计78个项目,规划面积 720 hm^2 ,增加耕地面积 170 hm^2),为实现耕地占补平衡奠定了坚实的基础。

项目实施主要是结合开展整地改土的农田基本建设、中低产田改造,把零星碎小、不利于耕作的小田块并成大田块,增加可利用土地面积,扩大耕地面积,提高农田质量。所有的耕地在土地整理中达到

田成方、林成网、路相通,灌溉设施配套和水土保持设施交相辉映的生态农业格局,使原来的旱地变成水浇地,原来的中低产田变成高产田,提高土地的利用率和产出率。同时加强水土保持,改善当地生态环境,增加植被覆盖率,减少水土流失,提高土地经济、社会、生态效益。实践证明,土地开发整理是实行最严格耕地保护制度、确保国家粮食安全的一项重要工作,是提高农业竞争力、增加农民收入、促进农业和农村发展的重要手段,是促进生态环境保护、建设以及资源可持续利用的有力措施。

2.3 实施土地复垦规划

近几年来,市政府加大了对全市砖瓦窑场的复垦力度。为了保护好耕地资源,停办了砖瓦窑场临时用地审批手续。对全市54座窑场关停了40座,其占地面积 100 hm^2 ,现已全部复垦还耕。同时,复垦挖损、压占的废弃地约 177 hm^2 ,改善了生态环境。

3 建章立制科学管理

为实现“十五”期间耕地保护目标,建立和完善土地开发整理项目管理制度,确保补充耕地数量、质量、生态效益的统一,蓬莱市国土资源局认真组织开展调查研究,完善项目实施管理办法,制定了蓬莱市土地开发整理实施方案及管理和验收办法等文件,进一步规范土地开发整理工作。一方面依法严格审批建设占用耕地,做好耕地“节流”工作;另一方面加强耕地“开源”工作,建立补充耕地制度,加大补充耕地力度,确保耕地占补平衡工作落到实处。

3.1 制定优惠政策,提高土地开发整理的积极性

1990年市政府8号令就规定,对通过开发整理增加为耕地的每亩补贴300元,园地每亩补贴80元;近几年,随着土地开发整理成本的增加和占补平衡任务的加大,市政府将补助标准提高到600~1000元/亩。为了将土地开发资金及时拨付到开发者手中,市财政将耕地开垦费拨到国土资源局,由国土资源局会同农业、财政等部门,按照国家《土地开发整理标准》要求逐地块检查验收,对验收不合格的项目,限期整改,直到达到标准要求为止;对验收合格的项目,由国土资源局直接将资金拨付到开发者手中。这极大地调动了干部群众的积极性,使土地开发整理工作取得了显著成效。

3.2 集思广益,强化监督管理机制

土地开发整理项目的成功,科学规划是首要条件。经过几年的实践,摸索出一条实地规划和群众参与相结合的决策路子,重点是抓好几个环节:一是组织技术人员赴实地踏勘测量,掌握第一手资料;二是广泛听取项目区干部群众的意见,特别在渠系网络的配套、水渠进排量参数和断面的确定及道路规划等方面,充分尊重群众的意见和建议;三是会同水利、交通、农业综合开发部门的专业技术人员共同设计,编制土地开发整理项目实施规划和工程预算;四是组织会审,通过自下而上,自上而下的反复论证,使决策更加符合实际,日趋科学合理。由于规划具有超前性、科学性、操作性,既提高了土地开发整理的规模集约程度,又符合各镇村的实际,提高了土地开发整理的综合效益。

3.3 建立严格的资金管理制度

为确保专项资金安全、合理、有序的使用,在资金管理上主要采取的措施是:严格按照上级规定及专项资金管理制度执行,将专项资金进入财政专户;设立工程专户,做到专户储存,单独建帐,专款专用,实行项目管理;财政、审计部门定期对资金使用情况进行专项检查,使项目资金做到收有凭、支有据;依据工程进度和合同约定,分期拨款;工程竣工验收合格后,保证足额支付各项奖励,以取信于民。

3.4 积极推进土地开发整理产业化

在实施土地开发整理项目规划过程中,根据点多、面广、整理类型不一的特点,采取个人、村、集体、企业等多种方式进行,使这项工作开展的生气勃勃。

市政府制定了一系列的优惠政策和措施,充分调动社会各方力量搞好土地开发整理工作。一是对占补平衡指标实行有偿使用,对新增建设用地占用耕地,如果使用耕地开垦单位耕地指标,市政府给予土地投资开垦单位每亩 3000 元的补助。二是对国家、省、市投资的重点项目,取得的占补平衡指标由市政府调配使用。三是对省以下的补助项目取得的占补平衡指标归投资方,做到谁投资谁受益,把土地开发整理工作推向市场。土地开发整理项目在可行性论证和规划设计的基础上,以项目管理形式面向社会招标投标,将土地开发整理变为市场行为、企业行为,按照“公开、公平、公正”的原则选择施工单位。例如:北沟神龙岭土地开发整理项目,它以省投资与企业投资相结合的方式,由企业单位按合同施工;并坚持高标准、高起点、高投入、高产出、高效益的原则进行建设,使该项目成为全市土地开发整理的一个亮点,带动了全市农业现代化进程。

2005 年“两会”的国务院政府工作报告提出,今年解决好农业、农村、农民问题,仍然是全部工作的重中之重。国土资源部下发的《关于加强和改进土地开发整理工作的通知》是国土资源部门直接服务“三农”工作的重要切入点,会带来明显的经济效益和社会效益。耕地占补平衡作为耕地保护工作的一项重要目标,其作用正在不断显现。随着形势的发展和耕地保护工作的不断深入,耕地占补平衡必然会出现新情况新问题。在新形势下,各级政府要以“三个代表”重要思想为指导,加大土地开发整理力度,切实保护好耕地,努力开创新时期土地开发整理工作的新局面。

高唐县对万家洼土地整理项目公开招标

5 月 24 日,高唐万家洼土地整理项目在高唐县国土资源局进行招投标。最终该项目由山东省禹城市外贸机械施工公司中标,这标志着此整理项目正式进入施工阶段。

万家洼整理项目是由国土资源部组织实施的国家重点项目,其整理资金全部来自政府,建设规模为 1245.29 公顷,总投资达 2698 万元。按照“田成方,林成网,渠相通,旱能浇,涝能排”要求,将新修生产路 53301 米,田间道 29232 米,挖斗沟 25788 米,农沟 22213 米,新打机井 112 眼,铺水管道 89601 米,新装变压器 14 台,水泵及电动机各 112 台,灌溉保证率为 75%,10 年一遇暴雨一日降雨可当日排除。预计到 2007 年整理结束后,可大大提高土地质量,改善生态环境和农业生产生活条件,可新增耕地 172.6 公顷,并可每年给当地群众带来近 600 万元的收益。

(许兰增)