

## 经验交流

## 坚持发展与保护并举 切实抓好土地开发整理

刘国庆,田素锋,王莉莉

(垦利县国土资源局,山东 垦利 257500)

近几年来,垦利县国土资源局坚持保护与开发并举,相继申请国家批复立项项目 3 个,总建设规模 3 105.2  $\text{hm}^2$ ,总批复资金 7307 万元,可实现净增耕地面积 1 531.96  $\text{hm}^2$ ;实施省级立项土地开发整理项目 4 个,完成总建设规模 1 305  $\text{hm}^2$ ,实现净增耕地 599.70  $\text{hm}^2$ ;实施市级项目 4 个,土地开发总面积 386.77  $\text{hm}^2$ ,实现净增耕地面积 240.54  $\text{hm}^2$ 。在发挥地区资源优势上,垦利县先后与烟台、青岛、威海、济南、东营市经济开发区等地市达成易地补充耕地协议,完成补充耕地面积 720 余公顷,促进了农村增收,效益显著。

## 1 做好土地开发整理工作

新《土地管理法》赋予土地开发整理以新的意义和内涵。它不仅是提高土地质量,增加有效耕地面积,实现耕地总量平衡的重要保证,而且是促进土地资源集约和可持续利用,推动农村经济发展,实现农业增效、农民增收的重要措施。同时,土地开发整理已不同于传统意义上的开荒造地,成为一项涉及工程与技术、经济与法律、行政与管理的系统工程。

首先,土地开发整理是耕地占补平衡的需要。党的“十五大”以后,随着工业化、城市化进程的加快,土地的供需矛盾日趋突出。按照新《土地管理法》,要保证经济建设的用地需求,必须加大土地开发整理的工作力度,以确保耕地总量的动态平衡。其次,土地开发整理是贯彻中央提出的可持续发展的战略需要。改革开放的不断深化和加入世贸组织的历史机遇,使我国经济驶入了快车道。土地资源作为重要生产要素,在各种要素的最佳组合中,越来越发挥着不可替代的作用。从这个意义上来讲,抓好土地开发整理,不断补充新耕地,进而最大限度地

发挥资源的经济效益、社会效益和环境效益,是国土资源管理工作贴紧发展这个“第一要务”,服务于经济建设大局的最佳结合点。再次,土地开发整理是落实党的“十六大”精神,全面建设小康社会的需要。通过土地开发整理,让农民在土地开发整理中得到实惠,这是新形势下国土资源部门贯彻落实党的“十六大”精神,实践江泽民同志“三个代表”重要思想,全面建设小康社会的具体体现。我国有 13 亿人口,其中 8 亿是农民,“三农”问题一直是党和政府关注的焦点,全面建设小康社会,难点在农村,重点在农民。通过土地开发整理实现农业增效,农民增收,这也是国土资源部门为解决“三农”问题做出贡献的一条有效途径。总之,要站在讲大局、讲政治、讲法制的高度,认识和抓好土地开发整理,这是顺党心、合民意、求发展的历史抉择,是各级国土资源部门的光荣任务。

## 2 使土地开发整理工作纳入规范化

规范的土地开发整理工作,始于新《土地管理法》颁布之后,到目前为止,只有 4 年多的时间。垦利县国土资源局从严格项目管理“五制”和队伍建设入手,不断夯实基础工作,使土地开发整理这一崭新的工作逐渐步入了规范化的轨道。

### 2.1 创造条件,建立土地开发整理机构和队伍

垦利县土地开发整理工作面广、量大,通常跨越一定的行政界线,涉及多方利益的调整,专业性强,情况较为复杂。只有建立完善的土地开发整理组织机构和充满活力的队伍,才能对土地开发整理项目进行有效的管理,才能提交高质量的优质工程。几年来,垦利县国土资源局积极创造条件,于 2002 年

收稿日期:2005-05-09;修订日期:2005-06-10;编辑:孟舞平

作者简介:刘国庆(1963-),男,山东东营人,垦利县国土资源局局长,从事国土资源管理工作。

底成立了副科级编制的土地开发整理中心,负责各类资金筹措、使用、管理和项目工程的进度、质量管理,对避免因利益驱动而造成的低效率资源配置,降低工程项目的经济成本和社会成本起到了良好效果。特别是通过各种培训、学习不断提高管理人员的政治素质、业务素质和职业道德水平,使乡镇站所工作人员熟练掌握了如何进行项目的申报、立项、规划设计、预算编制及项目的施工管理、竣工验收等重要环节,理清了土地开发整理工作思路。同时,为提高项目工程质量,垦利县国土资源局多次组织各乡镇分管领导、乡镇站所负责同志和项目实施单位到先进县区参观学习,不断激发各乡镇干好土地开发整理工作的积极性。

## 2.2 努力创新,不断健全和完善土地开发整理制度

几年来,垦利县国土资源局依据新《土地管理法》和省厅有关文件精神,结合工作实际,先后制定了一系列切实可行的土地开发整理工作制度,从而使垦利县的土地开发整理工作得以在制度的约束和保障下健康开展。

(1) 建立补充耕地储备制度,做到建设项目占用耕地先补后占。2001 年垦利县实施建设项目占用耕地“先补后占”,创建了耕地储备库,实行建设用地项目补充耕地与土地开发整理项目挂钩制度。所有征用耕地的报件一律实行“先补后占”,其补充耕地指标必须从新开垦耕地储备库中提取。建设用地项目占用耕地时,建设单位确实没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的,按规定标准缴纳耕地开垦费,购买储备的耕地补偿指标,实现先补后占。土地开发整理项目增加的耕地相应核减,并反映在土地利用现状图上。收取的耕地开垦费用于新的土地开发整理项目,形成从项目组织实施到补充耕地储备,向建设项目提供补充耕地,资金回收再投入新项目滚动开发整理的循环运行机制。

(2) 资金管理制度。如何安全使用造地资金,使有限的资金发挥最大的作用和效益,是土地开发整理的一项重要工作。在项目资金管理上,垦利县国土资源局遵循严格管理、实事求是、先请后拨、追踪问效的原则。一是建立严格规范的请拨款制度,项目实施单位要根据项目规划设计与预算中的有关内容,按期编报项目资金用款申请书,先请后拨。二是

请拨款与项目工程质量、进度相结合。三是把好项目预算关,严格执行批准下达的预算,不超预算、超范围拨付资金,项目预算一经确定,一般不予以调整。四是专款专用,单独核算,不截留、挪用和坐支预算资金。五是加强项目资金管理使用情况的监督和检查工作。在会计核算上,各项目单位必须按项目进行全成本核算,并严格按照规定列支范围进行项目的成本、费用核算。在财务监督管理上,垦利县国土资源局按事前审核、事中监控、事后检查的要求,建立健全了项目工程和财务审计制度,定期不定期地开展土地开发整理项目资金专项检查,全程跟踪检查各级项目资金运作情况。

(3) 工程招投标和监理制度。每项工程都严格执行招投标和监理制度,做到公平、公正,实施阳光工程。监理人员深入现场做好监理日志,重点把握隐蔽工程的质量。垦利县国土资源局专门委托监理机构对各项目工程施工进行了全方位、全过程的监理。监理单位委派具有丰富的农田水利、桥梁建筑、土方工程等施工经验的监理工程师进行现场监理,项目建设过程中,监理人员必须坚守在施工第一线,本着“守法、诚信、公正、科学”的原则和认真负责的工作态度,严格执行质量第一的方针,对各项工程严格监督、指导,积极出主意、想办法,对项目工程建设进行督促和协调,避免了项目工程相关部分施工的冲突和重复建设,防止出现豆腐渣工程。

## 3 强化管理土地开发整理工作

土地开发整理是一项综合性较强的系统工程,它涉及的工程项目较多,包括路、林、渠、井、电等,要想使新开发耕地充分发挥其最大的创收增效潜能,就必须提高土地开发整理的管护水平。土地开发整理成耕地后,其耕地交给了当地乡政府和村民组织,所以,新开耕地管护的落脚点在基层。

利用微机等现代科技手段,确保管护措施的落实。一是将所开垦耕地以图片、表格的形式存档。这样既方便查阅又便于管理和使用。二是对宗地建立档案管理,即以开发耕地立项的宗地为单位,组成全面成套的宗地卷宗档案作为永久保存,并在大比

(下转第 33 页)

公平,避免土地交易的“暗箱操作”,既规范了土地市场秩序,又增加了财政收入。2002 年至 2005 年 5 月胶南市共拍卖土地 149.93 hm<sup>2</sup>,土地拍卖收益 145330 万元;挂牌土地 87.70 hm<sup>2</sup>,土地挂牌收益 14207 万元,为城镇和经济的发展提供了一定的财力支持。

#### 4 实现土地资本化,发挥土地效益

要实现国有建设土地的资本化,最大限度发挥土地效益,政府必须紧紧围绕经营城市、经营土地的目标,强化政府对土地一级市场的宏观调节、引导作用,合理分配土地收益,有效把握和控制土地供求关系,建立起一套良性循环的运作机制。因此,政府必须牢牢掌握对土地一级市场的垄断权,控制土地供应源头。坚持推行新增建设用地“六统一”管理措施,即统一规划、统一征用、统一储备、统一开发、统一供应和统一监督管理,实现“一个渠道进水、一个池子蓄水、一个龙头放水”,保证政府对土地一级市场的高度垄断。对国有存量建设用地、散用地等各类待开发土地,政府应通过收购、收回、征用、置换等

方式收回土地使用权,保证政府对新增建设用地的控制。对国有存量建设土地的管理,要严格控制土地供应渠道,严格控制对原划拨土地的交易、出租,规范其操作程序,消除土地隐形交易,对商业、旅游、娱乐、住宅 4 类用地全部纳入土地储备库,政府通过对土地资源的有效调控,确保在宏观布局上,使国有存量建设用地进行合理配置,真正按照“由市场确定地价、由市场确定开发单位”的市场配置要求,实现土地资产的最大效益。为全面实行土地资本运营和城镇建设发展提供保证。

#### 5 建立完善监督机制

对各类国有存量建设用地的交易、利用,要广泛接受社会的监督。通过公众参与、土地信息公开查询、举行听证会和建立举报制度等途径增强土地征用、开发利用和交易过程的规范性、科学性,进一步监督土地市场行为,完善土地调控机制,保障土地利用的合理性,促进土地市场的不断规范和完善,确保国有土地资产经营管理的正常运转,进而为经济和城市的可持续发展创造良好的发展环境。

(上接第 31 页)

例尺的区域图上标明位置,在土地详查图上红线落位。这样可以防止土地变更时地类混淆不清,防止宗地重叠和面积量算不准。三是建立耕地储备和占补平衡台帐。把开发整理出的耕地入库、上账,只要有建设项目占用耕地,就从储备耕地中取出与所占耕地同量的耕地为其补充。待一宗耕地切割补充完成后,将该宗地进行变更,并将图、斑、卡、卷宗。一并改成新的地类和编号。四是落实好开发后承包合同。县、乡、村、耕种者层层明确责任,以保证新开发的耕地和设施的持久保护和高效利用。

通过几年来的实践,垦利县的土地开发整理工作取得了很大成绩:

改善了农民的生产条件。通过土地开发,项目区的沟、渠、路、林、桥、涵、闸全部配套,这将极大地改善项目区农业生产条件,提高土地利用率和农业生产效率。增加耕地面积,提高耕地质量。通过土地开发,项目区的荒碱地将全部开发为标准农田,开发后,项目区建设成为标准农田,提高了项目

区耕地质量。通过土地开发,耕地质量大大提高,这将有助于农村推广新的农业生产和经营方式,提高和稳定农民收入。此外,通过土地开发,将彻底解决项目区农业灌溉和农村人、畜饮水水源,极大改善农民的生产生活条件。发挥较强的示范作用。垦利县土地后备资源丰富,而且大部分与该项目区土地类似,本项目的土地开发规划设计将对类似地区的土地开发起到较好的示范作用。有利于农村地区的社会稳定。通过开发后土地的合法、合理的权属调整,将减少今后土地利用过程中可能引发的各种纠纷,有利于保持农村地区的社会稳定。有利于推动土地开发事业的发展。土地开发将完善项目区农田水利设施、交通设施等,提高农民的劳动生产率,将使广大农民群众感受到土地开发是一项利国利民的事业,是一项为老百姓办实事的事业,有利于提高广大农民对土地管理工作的支持和理解,进一步推动土地开发工作的全面发展。