

经验交流

* 滨州是怎样进行土地开发整理的

巩晓丽,魏绪怀,李洪军

(滨州市国土资源局,山东 滨州 256600)

几年来,滨州市各级认真贯彻落实国家关于土地开发整理工作的方针、政策,开拓创新、扎实工作,土地开发整理取得了良好的经济、社会和生态效益。

1 实践和创造土地开发整理模式

滨州市在反复调查研究和论证的基础上,确定了“因地制宜,发挥优势,整理为主,兼顾开发”的土地开发整理思路,形成了土地开发整理的多元化格局。“因地制宜”就是立足实际,宜农则农,宜牧则牧,宜林则林,宜渔则渔。“发挥优势”就是突出特色,扬长避短,尽快把资源优势转化成经济优势。“整理为主”就是通过合理规划,努力改造中低产田,平整、归并零星闲散地块,增加耕地面积;大力整治基本农田,提高耕地质量,实现高产高效。“兼顾开发”就是搞好盐碱涝洼未利用地的开发。按照这一开发整理思路,全市积极实践并创造了一些成功的土地开发整理模式,其中最具生命力的开发整理模式主要有 3 种。

1.1 土地整理的“方田化”模式

“方田化”是以旱、涝、碱综合治理为重点的中低产田整理改造。几年来按照“方田化”模式,采取农田水利和农业生物措施相结合的方法,对中低产田进行治水改土,平整归并零星地块,整治道路沟渠,蓄淡压碱,营造农田林网,计整理中低产田 200 多万亩,营造农田林网 300 多万亩,建设优质麦基地 20 多万亩。使项目区内既增加了有效耕地面积,还实现了沟渠路桥涵闸全面配套,形成了田成方、林成行、路成网、灌排分设的旱涝保收高产稳产田。并初步建成了粮油、棉花、蔬菜、桑蚕、林果、畜牧、水产等主导产业,对全市农业和农村经济发展起到了巨大

的推动作用。

1.2 土地整理的“节水节地”模式

“节水节地”模式主要在整理基本农田时采用。节水是采取了明渠改暗管灌溉模式,即将耕地整理成畦地,利用机井和地下埋设的 pvc 管(将出水口等距离布置在地块的中间)灌溉。浇灌时,只需将水抽入压力罐,拧开出水口,水就会自动流进田块。由于地势高、水埋深,水涝 50 年一遇,不需要修建排水系统,如桥涵闸之类的建筑物,因此也就不存在占地的问題。这种整理模式主要在本市博兴、邹平两县的小清河南部乡镇采用。通过综合整理,科学合理安排灌溉设施,土地、水资源得到有效利用,土壤肥力明显改善,抗御自然灾害的能力明显增强。

1.3 盐碱涝洼荒地开发的“上农下渔”模式

通过推行挖塘筑台、以塘调蓄、台田治洼、农牧渔联营的生态治理模式,形成台面上或粮、棉、桑、枣、果、菜、牧,水面上或鸭、鹅,水面下或鱼、虾蟹、藕的立体种养业集约开发。这是一种能一步到位的综合治理与利用模式。

2 建立充满活力的土地开发整理机制

2.1 政府启动型

土地开发整理,必须坚持政府投资为主,鼓励和引导社会参与、全民开发的方针。首先,政府搞好水、电、路、讯等基础设施建设,为土地开发整理提供一个良好的硬环境;其次,研究制定有关优惠政策和保护措施,为土地开发整理提供良好的软环境。近几年来,滨州共建成库容百万立方左右的平原水库 35 座、千万立方以上的水库 14 座,建成拦河闸 21 座,蓄水

收稿日期:2005-07-18;修订日期:2005-08-05;编辑:王先起

作者简介:巩晓丽(1976—),女,山东滨州人,助理工程师,主要从事土地开发整理工作。

能力由 0.8 亿 m^3 提高到 5.36 亿 m^3 , 做到了丰蓄枯用、冬蓄春用, 有力地支持了土地的开发整理。

政府投资的开发整理项目和易地耕地补充项目, 建设规模大、资金有保证、工程质量高、实施效果好, 当地农民从中获得巨大收益, 被人民群众誉为民心工程、德政工程。几年来, 国家在本市投资土地开发整理项目 9 个, 面积 11366.8 hm^2 , 投资 23481 万元; 省投资项目 35 个, 面积 12341.51 hm^2 , 投资 8144 万元; 易地补充耕地项目 19 个, 补充耕地面积 3026.6 hm^2 。

2.2 政策驱动型

在政策设计上, 立足让开发整理者对开发的土地有较长的经营预期, 使其放心地对土地进行大规模的、有效的、长期的投入, 以切实提高土地资源的配置效率。市、县(区)两级结合自己的实际, 在用足用活现有政策上大做文章, 制定实施了一系列鼓励土地开发整理的办法、规定, 从政策、资金、税收方面予以优惠。一是对已开发的土地延长承包期, 签订土地承包合同, 一定 30~50 年不变。二是放开使用权, 搞活开发权, 对荒地、荒滩使用权进行了招标拍卖。对有开垦价值、符合规划且有开垦条件的荒地、荒滩, 坚持实行“谁投资、谁开垦、谁使用、谁受益”的政策。三是规定新开发的土地 3 年免缴农业税、5 年免缴集体提留, 在承包或租赁期内可以继承和有偿转让, 鼓励社会组织和个人投资土地开发。四是启动荒地流转机制和劳务市场。允许农户购买的荒地使用权在农户之间买卖流转, 提倡跨村投资开发, 鼓励雇工开发, 并实行以地换工、以物顶工, 依法保护劳务投入者的合法权益。

2.3 龙头带动型

一些具有开发能力的企事业单位、个体大户, 通过承包或租赁“四荒”土地使用权, 成立土地开发经营实体, 按照市场机制和产业化要求进行企业化运作, 既为自身赢得了效益, 又激活了闲置的土地资源; 通过科技示范和中介组织作用, 还对开发区域的农业产业化起到了推进作用。1998 年, 博兴县电业局农场在乔庄乡开发荒碱地 80 hm^2 , 当年种植优质水稻收入 130 万元, 充分发挥了实验示范和育种基地的作用。山东赛尔生态经济技术开发有限公司在无棣县投入资金 3 000 万元, 开发土地 10 000 亩; 滨州裕华实业总公司在滨城区、惠民、沾化等县投入资

金 5 000 万元, 开发冬枣密植园, 在荒地开发中发挥了龙头带动作用。

2.4 外力拉动型

为促进土地资源与资金、技术的优化配置, 加快全市土地开发整理步伐, 滨州市不断改善招商引资环境, 通过外引内联, 大力吸引中外资金, 走出了一条以地招商、以开放促开发的路子。浙江横店草业集团公司, 香港惠丰公司等大企业在沾化、无棣两县分别投资 1.5 亿元和 6 000 万元, 租赁大面积土地进行农牧业综合开发, 均取得了良好的经济、社会、生态效益。

2.5 股份合作型

由于土地开发整理投资大, 回收期长, 单靠一方力量难奏大效。这几年, 滨州市运用市场化融资手段和运作方式, 提倡“集体筹一块, 群众集一块”, 鼓励群众参与股份合作制开发, 发挥了农民群众投劳、投资联合开发的主力军作用。具有一定经济技术水平的农户, 由 1 户或几户联合, 以兴办家庭农场的形式承包荒地投资开发, 这种开发规模小、投资少、时间短、见效快。目前, 无棣县股份养殖水面已达 8.8 万亩, 占全县养殖水面的 80%, 其中股份养鱼、养虾、养蟹池已达 1200 多个。该县柳堡乡某村 36 户农民联合投资 67 万元, 乡里以变压器等设施折资 50 万元入股, 村集体投融资 60 万元, 以股份制企业模式联合开发盐碱涝洼荒地 1 000 hm^2 , 已建成库容 670 万 m^3 的平原水库和万亩生态农业示范园。

2.6 群众自发型

近年来, 国家对农民种粮政策的优惠、粮棉价格的提高和农业赋税的减免, 大大激发了以本地农民为主体, 对承包地周围实施“摊煎饼式”开发的积极性。这种开发投资量不大, 但开发的土地与承包地相邻, 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。

3 科学规范地推进土地开发整理

3.1 各级领导高度重视土地开发整理

滨州市各级党委、政府始终把促进农村经济的快速发展, 加快农民脱贫致富奔小康的步伐, 作为土地开发整理工作的出发点和落脚点, 不仅确保了耕地总量动态平衡, 提高了生产力水平, 而且增加了农

民收入,繁荣了农村经济,推动了滨州市经济可持续发展。一是建立领导机构。二是开展土地后备资源调查,查清了全市土地后备资源的区域、分布、现状和数量,并建立了档案,工作有方向,开发整理有目标。三是实行目标责任制。政府与国土资源部门层层签订目标责任书,逐级落实、一抓到底。四是建立专门机构,抓土地开发整理工作,为土地开发整理项目的顺利实施奠定了基础。

3.2 科学合理编制土地开发整理规划

各级政府根据土地资源分布区域、地类、面积、质量以及开发利用潜力,编制了系统、科学、全面性的土地整理开发规划,合理确定了以土地整理为主,开发、复垦为辅的规划目标,并制定了切实可行的措施,杜绝了无规划、无计划、无组织的盲目开发整理。在市级规划中,着重提出了土地整理开发的重点区域和重点工程,确定了投资方向。在县级规划中,按照宜耕则耕、宜林则林、宜果则果、宜牧则牧的原则,着重划分了适宜开垦区和土地整理区,明确了项目位置、范围、规模和优先顺序;并落实到图上,实现了土地资源资料图形化、表格化。

3.3 完善程序规范开发整理

首先抓了项目的立项管理。各县(区)根据土地开发整理规划,建立了开发整理项目库,开发整理项目均从项目库中筛选,增强了立项的科学性。二是抓了项目的审查报批。对于符合规划、并已纳入了项目库、经过科学论证和评估的项目,按照规定报批入库。三是抓了项目资金管理。对政府投入资金,实行专款专用,单独核算,不得截留、挪用或挤占;纳入耕地储备库项目资金的使用,专门用于新的土地开发整理,不得挪用或挤占;国土资源部门会同财政、审计、物价等部门对资金使用进行定期检查审

计。四是抓了项目实施的跟踪监督检查和验收工作,把好耕地入口关。做到按项目管理,按设计施工,按规程验收。五是建立耕地储备库。2000年以来,已纳入储备库的耕地面积 10 404.98 hm²。六是建立项目档案。根据需要,建立了“三帐一图”的台帐管理制度,即土地开发整理项目库台帐、耕地储备库台帐、储备耕地使用情况台帐和土地开发整理项目分布图。六是抓了项目的权属管理。土地开发整理,涉及土地权属调整的,在充分尊重农民意愿和原来产权的基础上,依法合理调整,保证土地权属明确,界限清楚。

3.4 讲求效益,综合开发整理

在项目设计上,依据当地自然、经济和社会条件,实行科学规划、合理布局,达到沟渠路林桥涵闸和农林牧副渔等整理措施综合配套。在项目安排上,坚持集中连片,一般按灌区、流域或行政区划统一安排,分步实施,先易后难,示范引路,点面结合,重点投入。同时抓好与农田水利工程建设、路域治理、保护生态环境、科技兴农、调整农业生产结构、扶贫开发、扩大对外开放、推动农业产业化经营、增加农民收入等相结合,努力把项目区建设成现代化农业示范区。2000年以来,全市共完成开发整理项目 394 个,开发整理复垦土地 25 603.13 hm²(不包括国家和省投资项目),其中开发土地 21 298.92 hm²,整理土地 3 810.04 hm²,复垦土地 494.17 hm²。新增耕地 15 963.6 hm²。不但做到了全市耕地占补平衡,年年有增;而且还为济南、青岛等国家重点项目易地补充耕地 3 026.6 hm²,为全省实现耕地占补平衡做出了贡献。2004年,项目区农民人均收入 2506 元,比全市高出 336 元,比非项目区高出 388 元,比开发整理前增收 667 元。

莱西市国土资源局 4 项节地措施见成效

针对当前土地供不应求的局面,莱西市国土资源局立足实际,积极探索节地挖潜的有效措施,在一定程度上缓解了用地紧张的局面。

加大引导力度。在项目用地申请阶段,积极参与项目的选址论证,广泛宣传利用存量土地办理审批手续相对简单、审批时限短等特点,主动提供存量土地的相关信息,引导新上项目使用国有存量土地,为项目申请人利用存量土地当好参谋。

加大土地储备力度。对全市可纳入储备的存量用地进行拉网式调查,逐宗建立台帐。采取收回、收购等形式,纳入政府土地储备库,根据实际需求适时投放市场。上半年盘活存量土地 13 宗,面积 20.31 公顷,另有 17 宗 28.23 公顷国有土地已纳入土地储备,拟实行公开招标、拍卖、挂牌,确保急需项目用地。加大旧城改造力度。将原城区内位置优越的企业、机关等单位外迁,腾出的黄金地段由市政府统一收购,纳入土地储备,统一规划建设多层、高层建筑,主要发展商业、住宅、旅游业等,从而有效提高了土地容积率和利用率。上半年旧城区改造 12 宗,面积 10.13 公顷,拍卖、挂牌出让 7 宗,面积 7.59 公顷,盘活土地资产 1.74 亿元。加大新增建设用的控制力度。重点保证高科技、高附加值项目用地,一般项目原则上不予供应;根据投资规模和投资强度合理核定用地指标,避免了小项目占大地的问题;搞好批后监管,防止出现少批多占的问题。(宋建勋)