

## 工作研究

## 平邑县开展土地开发整理工作的几点做法

冯连伟, 李兴玉, 邱翔

(临沂市国土资源局, 山东 临沂 276001)

## 0 引言

平邑县位于山东省中南部, 总面积 1 825 km<sup>2</sup>, 其中山地丘陵占 85%, 辖 16 个乡镇, 738 个行政村, 99 万人, 被国家命名为“中国金银花之乡”、“中国花岗石之乡”、“中国石材之乡”, 是全国水利建设先进县、水土保持先进县。

平邑县现有耕地 68 466. 67 hm<sup>2</sup>, 比 1978 年减少近 2 866. 67 hm<sup>2</sup>。耕地减少、后备资源不足的现实, 已越来越成为制约工业发展、农民增收和经济社会发展的瓶颈。随着工业化、城市化进程的加快, 对土地的需求量不断加大, 人多地少的矛盾更加突出。为有效解决这一问题, 平邑县委、县政府把土地开发整理工作摆到了重要的位置, 特别是 1999 年新《土地管理法》实施后, 认真贯彻落实党中央、国务院关于国土资源管理的一系列方针政策, 不断加大土地开发整理力度, 取得了明显成效。1997 年以来, 全县共投入 2. 88 亿元, 开发整理土地 14 733. 33 hm<sup>2</sup>, 新增耕地 4 093. 33 hm<sup>2</sup>, 连年实现耕地占补平衡和总量动态平衡, 确保了全县经济快速发展对建设用地的需求, 同时促进了农村发展、农业增效和农民增收, 改善了生态环境, 维护了社会稳定, 促进了经济社会的和谐发展。

## 1 土地开发整理工作的特点

(1) 项目多、投资大、范围广。2003 年以来, 平邑县共实施土地开发整理项目 148 个, 其中国家级项目 2 个, 省级项目 2 个, 市级项目 19 个, 县级项目 125 个, 总规模 10 400 hm<sup>2</sup>, 总投资 1. 98 亿元。

(2) 农民收入不断增加, 农业结构调整不断加

快。通过实施土地开发整理, 原先的山岭薄地大多种上了黄烟、瓜菜, 栽植了名、优、特、稀新品种林果, 低产田经治理后平均每亩每年增收 30% ~ 50%。

(3) 建成了一批高标准、成规模的基本农田, 提高了粮食生产能力。平邑县将土地整理与基本农田建设相结合, 把具备良好耕作条件的新增耕地及时划入基本农田保护区, 严格保护, 稳定了基本农田面积, 提高了粮食综合生产能力。

(4) 区域环境和生态环境得到明显改善。平邑县南部地区开展了丘陵地区综合整理, 增加了田间蓄水量, 提高了农业生产和抵御自然灾害的能力; 北部地区开展了小流域治理, 将土地整理与生态退耕结合起来, 减少了水土流失等自然灾害。平邑县把土地开发整理和村镇规划有机结合起来, 大力开展田、水、路、林、村综合整治, 建成了一批布局合理、生活方便、环境优美的新型村镇。

## 2 开展土地开发整理的主要做法

## 2.1 提高认识加强领导

为切实加强组织领导, 平邑县着重抓了“三个环节”: 成立领导小组, 具体研究解决土地开发中的政策落实、资金筹集等重大问题, 并经常深入土地开发整理一线调查研究、现场办公。各乡镇也都成立了土地开发整理指挥部, 负责土地开发整理工作的组织、协调、实施和监督管理。国土资源部门依法履行职责, 积极协调组织开展土地开发整理。财政和审计部门积极做好开发整理专项资金的使用管理和监督, 农业部门认真配合搞好土地开发整理项目的管理, 形成了各司其职、齐抓共管的良好局面。层层签订土地开发整理工作目标责任书。把该项工

收稿日期: 2006-07-13; 修订日期: 2006-09-19; 编辑: 曹丽丽

作者简介: 冯连伟 (1966 - ), 男, 山东临沂人, 主要从事土地整理工作。

作纳入政府国土资源管理目标责任制,将土地开发整理的任务进行量化分解,落实到具体项目,落实到人。县政府对目标责任书的落实情况定期进行检查,严格考核,严格兑现奖惩。加强机构队伍建设,成立了平邑县国土资源局土地整理中心,每年采取办公、开会等形式定期对专业人员进行培训,提高了队伍的政治素质和业务技术能力。

## 2.2 科学规划严格实施

在编制土地利用总体规划的同时,平邑县编制了 1997 - 2010 年土地开发整理专项规划,明确了土地开发整理的目标、方针和工作重点,并在规划思路实现了 3 个转变:由土地开发为主转变为土地整理复垦为主。改变了过去重开发、轻整理复垦的倾向,确立了“积极推进土地整理,大力进行土地复垦,适度进行土地开发”的工作方针。由分散的小规模开发整理转变为集中的大规模开发整理,确定了土地开发整理的重点区域、重点工程和重点项目。由重数量、轻质量转变为数量质量并举、重视生态环境保护,制定了土地开发整理复垦的标准,确保了土地开发整理的质量。严禁开发地势在 25 以上的、灾害多发区以及自然、生态、湿地保护区内的土地,避免盲目的、不合理的土地开发行为。

在土地开发整理规划的实施过程中,依法维护规划的严肃性。明确规定,经批准后的土地开发整理规划,必须严格执行,任何单位和个人不得擅自改动。坚持总体规划的龙头作用不动摇。全县所有土地开发整理活动,都必须符合土地利用总体规划和土地开发整理规划,土地开发整理项目的申报审查、立项审批、规划设计、项目实施和检查验收,都必须依据土地开发整理规划进行,否则一律不准立项和实施。严格执行土地开发整理年度计划,及时对土地开发整理项目进行跟踪检查,确保规划落实到位。

## 2.3 加大投入严格资金使用管理

资金投入是开展土地开发整理工作的关键,资金管理更是其核心环节。为此,平邑县采取有效措施,加大了土地开发资金的征管力度。

### (1) 依法征缴足额入库

自 2000 年新增建设用地土地有偿使用费开征以来,国土资源部门依法履行职责,足额征收,有力地保证了平邑县土地开发整理投入主渠道的资金来源。结合平邑县实际,积极开展政策引导,通过实

行以收定支、缴补挂钩、信息公开、及时投入等措施,调动了征缴的积极性,促进了依法足额征收。结合建设用地审查报批,强化征缴。建设用地报件统一到县国土资源局服务大厅登记,规划、财务等科室相互协作、及时沟通、严格审查,凡新增建设用地土地有偿使用费不能足额缴纳的不予审批建设用地。

严把入库关。凡新增建设用地土地有偿使用费都按规定就地入库,严格实行财务登记制度,严格办理用地审批手续。同时,为方便缴款,除收费标准、程序、要求等公开外,还积极同财务、金融部门协商,将收费引进服务大厅并设立专柜,使缴费人既方便又及时地办理缴费手续。

### (2) 严格管理专款专用

加强与国土、财务、审计等部门之间的联系,在项目立项、预算审批、资金的管理使用、监督检查等环节进行充分协商,及时了解情况,便于监督和协调管理。强化预算管理,在土地开发整理项目立项时,严格进行项目概算审查,确保了项目的真实性和可靠性。项目立项后,按照有关规定要求,严格预算编制,确保了资金投入的科学性、合理性和有效性。为保证土地开发整理项目资金的专款专用,制定了土地开发整理项目资金管理办法,明确规定土地开发整理项目资金必须专项使用,专户管理,专帐核算,严格按预算用途列支,严禁任何单位和个人截留、挤占和挪用。为确保土地开发整理项目资金按规定及时拨付,建立了项目资金拨付情况台帐、项目资金请拨款制度等,随时掌握项目进度和实施情况,分期分批及时拨付。

### (3) 严格财务监督保证资金安全运行

健全完善了项目资金运行全过程监督体系,对土地开发整理项目预算执行情况不定期进行专项检查。通过采取上下结合、内外结合的方法,强化了监督,确保了土地开发整理专项资金的安全有效运行。

## 3 强化措施规范管理

### 3.1 建章立制确保土地开发整理依法有序进行

为使土地开发整理工作有法可依,有章可循,平邑县出台了《平邑县土地开发整理复垦项目实施管理暂行办法》等政策规章和一系列规范性文件,建立了国家、省、市、县四级土地开发整理项目库,完善了土地开发整理工作的制度保证体系,从项目立项、

实施、监督检查到成果验收等各个环节都做出了明确具体的规定。针对资金征收使用管理问题,制定了《平邑县土地开发整理复垦项目资金管理暂行办法》等制度,对资金的征缴、投放、拨付、监督、审计等环节都做出明确规定,确保了土地开发整理资金专款专用,安全有效运行。

### 3.2 注重机制创新推动多元投入

在政府财政资金投入机制上,将新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费、土地荒芜费、闲置费、耕地占用税以及从政府土地收益中提取一定比例,建立土地开发整理专项资金,设立财政专户,纳入财政预算管理,由国土资源部门编制年度土地开发整理及资金使用计划,财政部门审核拨付,用于土地开发整理。在政策引导社会投资方面,按照“谁开发、谁受益、谁经营”的原则,制定了一系列优惠政策,规定对已开发土地,在土地权属不变的前提下,适当延长承包期,承包期一般 30 年,在承包期内可转包,稳定承包权,保护经营权;允许荒地使用权流转,依法保护投入者的合法利益。在市场化运作方面,采取集资入股,成立专业化造地公司等形式,募集社会闲散资金投入土地开发整理。目前,全县土地开发整理工作呈现出了以政府财政专项资金投资为主,多元并举、规模开发整理、市场化运作、产业化经营的良好局面。

### 3.3 全方位多形式推动土地开发整理

平邑县在推进土地开发整理工作中,注意结合各地的资源特点。如资邱乡西石井村进行了整体搬迁,通过规划、分期搬迁,先后用 5 年的时间把村庄迁至土地质量较差的地方,腾出原村庄进行复垦整理,整理土地 24.4 hm<sup>2</sup>,新增耕地 22.5 hm<sup>2</sup>,用于发展具有市场竞争力的优质水果梨、桃、葡萄等,取得了显著的社会、经济、环境效益。通过召开土地开发整理和经验交流现场会等形式,总结推广经验,达到典型引路、示范带动、推动全局的效果。

### 3.4 注重规范运作抓好项目实施的全程管理

把好立项关。在项目工程立项前,切实搞好可行性研究论证,聘请专家对项目点进行综合论证,从实地勘察地形、材料收集到可行性研究的编制等多方面征求意见,做到了科学规划,综合治理,凡是没有通过论证的,一律不予立项。把好项目工程的实施关。在搞好科学论证的基础上,对施工进行全程监督管理,县国土资源局派技术人员现场指导、监督项目的实施,发现问题及时督促整改,保证了工程的质量。把好项目工程的验收关。根据土地开发整理验收规程,从严对每个开发整理工程进行验收,凡是不按规划设计施工、土层厚度达不到要求、水利配套不合格的,不予验收,不拨给开发资金,从而保证了整个土地开发整理的质量。切实做好备案入库关。凡是验收的工程,及时整理备齐材料,上报临沂市国土资源局备案,建立并实行项目实施情况报告和监督检查制度,采取定期检查与不定期抽查相结合的方式,加大对项目实施单位的监督检查,及时了解和掌握工程的进展情况,发现和解决项目实施过程中遇到的困难和问题,保证项目的顺利实施。从开发前到项目实施完成后,对整个项目区内的土地进行勘测定界权属调查,有效避免了因土地开发整理引起的土地权属纠纷,促进了土地开发整理工作顺利进行。

土地开发整理是一项系统的社会工程,平邑县始终坚持在保护中开发,在开发中保护,开发利用与治理保护相结合,实现了山、水、林、田、路综合整治,坚持工程措施与生物措施相结合,水利设施与农业区域开发相配套,做到地整到哪里,路就修到哪里,水就送到哪里,治一片、成一片,巩固一片、收益一片,增加了耕地面积,提高了单位产量,增加了农民收入。使耕地由原来的“跑水、跑土、跑肥”的“三跑田”,变成了“保土、保水、保肥”的“三保田”,改善了山区农业生产条件,增加了农业发展后劲,平邑县的土地开发整理已初步走上了产业化、社会化的路子。

## 垦利县董集乡实施“村庄土地整治”工程

近日,垦利县董集乡计划利用 9 月~12 月 4 个月时间,实施大请户村老村废弃闲置宅基地整治、车官村“生产桥涵路”维修改造 2 个项目,涉及总面积 51.02 公顷,其中复垦大请户村空闲废弃宅基地 11.02 公顷。设计新建、改造田间路 4000 米;修建生产桥 5 座,共搬动土方 9.767 万立方米。可净增耕地 9.87 公顷,净增耕地系数 19.35%。项目实施后,可实现年新增产值 18.51 万元,年新增利润 15.55 万元。项目合计总投资 106.73 万元,其中自筹 26.73 万元,计划申请省、县分别投资 50 万元和 30 万元。该项目正在探索阶段,实施成功后,将成为土地开发整理复垦的新亮点、新模式。(王树怀)