



胶州市土地开发整理现状及对策

赵芝法

(胶州市国土资源局, 山东 胶州 266300)

1 胶州市土地开发整理的基本情况

2004 年以来,胶州市加大土地开发整理力度,共实施省级以上土地开发整理项目 5 个,其中省级项目 3 个,国家级项目 2 个。全市累计开发整理土地 1117.40 hm²,增加耕地 1028.73 hm²,不仅有效缓解了人地矛盾,而且极大地促进了全市经济发展。通过实施这些项目改善了农业生产条件,提高了土地利用效率,有效地促进了农业增效,农民增收。具体做法是:一是统一思想,推进土地整理,带动经济发展。近年来,胶州市国土资源局以实现耕地总量动态平衡为目标,按照“占一补一”的原则,高度重视土地开发整理工作。经济呈现了良好的发展势头。但经济发展也带来了人地矛盾,新的形势对土地利用提出了更高的要求。为缓解人地矛盾,协调经济发展、耕地保护和生态建设三者之间的土地利用关系,只有摸清家底,合理规划,因地制宜,加大复垦力度,才能实现区域耕地总量动态平衡的总体目标。二是加强领导,强化措施,保障土地开发整理质量。为使胶州市的土地开发整理工作规范有序、健康发展,胶州市国土资源局成立了以局长为组长,分管局长为副组长,主管科(站)长为成员的领导小组,进行重点开发整理项目的可行性研究,并引入市场运作机制,不断提高土地开发整理的质量和效益。三是狠抓落实,土地开发整理取得明显成效。近几年来,胶州市国土资源局狠抓国家、省级重点项目的落实,突破旧的思维定式,改革土地开发整理管理制度,实施田、水、路、林、村综合治理,做到了土地开发与带动经济发展相结合,与农业结构调整相结合,与生态环境建设相结合,通过土地整理,取得了较好的

社会效益、经济效益和生态效益。实现了社会、经济、生态环境相统一。

2 土地开发整理中存在的主要问题

“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”是我国必须坚持的一项基本国策。土地作为一种特殊商品,在国民经济中占有极其重要的地位,与社会主义新农村建设密切相关。在当前国家进行宏观经济调控形势下,如何控制建设用地规模,加强土地开发整理力度,提高保护耕地的保有量,成为摆在国土资源部门面前的一项紧迫任务。特别是土地开发整理工作,通过开展以田、水、路、林、村的综合整治,对增加有效耕地面积、改善农业生产条件和土地生态环境,增加农民收入,具有十分重要的作用,是社会主义新农村建设的重要内容。总结近年来胶州市土地开发整理的实践经验,发现土地开发整理项目仍然存在一些突出问题,应采取切实可行的办法加以解决。

(1)各级地方政府对土地开发整理工作重要性认识不足,没有从战略高度上引起重视,“等”、“靠”思想比较严重,缺乏主观能动性。与能源、交通、水利等重点项目相比,土地开发整理项目起步较晚,工作开展虽已有一段时期,但有些地方对土地开发整理重要性认识仍然不够,仅仅满足于从上而下安排项目的申报和实施,而不是因地制宜、科学规划、创造性地开展,积极主动地争取项目。

(2)土地开发整理规划相对滞后,成为制约土地开发整理的“瓶颈”。以前各地在编制《土地开发整理规划》时,限于当时国家投入土地开发整理的资金相对较少,所以各地在进行规划修编时主要规

收稿日期:2006-11-11;修订日期:2007-01-06;编辑:孟舞平

作者简介:赵芝法(1966—),男,山东青岛人,工程师、国家土地评估师,主要从事土地征用、土地开发整理工作。

划了一些中小型的土地开发复垦项目。然而,随着近年来国家对土地开发整理资金投入的不断加大,资金投向也发生了较大的变化,从过去以土地开发、复垦为主转向以大面积的基本农田整理和农业生态综合整治工程为主。土地开发整理项目的申报必须以符合规划为前提条件,致使现在很多土地开发整理项目无法立项。

(3)基层部门对项目区的规划设计没有引起足够重视,造成项目工程很难实施。设计部门在对项目进行规划设计时,大多对项目区内的情况不熟悉,或者对项目区的地形地貌没有进行认真的勘察;特别是基层部门在进行规划设计时没有深入各村庄进行调查研究,结合农、林、水等方面因地制宜地进行科学规划,至使规划设计中的有些工程脱离实际,很难实施,造成整个工程不能按期完工。

(4)资金投向偏重于耕地开发整理,忽视对农村宅基地的整理。土地开发整理实施内容既包括耕地的开发整理,也包括农村宅基地的整理。从过去的投资方向看,由于农村宅基地整理项目涉及房屋拆迁,实施难度大,资金投入多,而国家对这类项目投入资金又少,所以在进行规划设计时大多规避农村宅基地建设用地的整理。

(5)资金拨付渠道受限,前期工作难以到位。土地开发整理项目资金只有在立项获得批准之后,才能从财政渠道逐级下拨,而在立项批准前有很多工作需要落实,包括地形图测绘、可行性研究、规划设计、投资预算及报批等工作。这些前期工作基本都要委托专业队伍进行,需要一定的资金投入。项目一经立项批准,这些费用均可以解决,如未获批准,已投入的资金只能由基层财政负担。如果基层财政困难,项目前期费用就难以保证,前期工作就难以及时落实到位。

(6)资金拨付渠道单一,资金使用管理不严,工程监管难以实施。土地开发整理的资金投入主要来源于新增建设用地有偿使用费。按国家相关规定,新增建设用地有偿使用费集中于国家及省两级财政。资金拨付由财政渠道逐级下拨,最后由县(市)级财政直接拨付到项目承担单位,国土资源部门对工程实施监管。实践证明,合理地控制项目资金拨付是项目工程保证实施的最有效最直接的方法,基层国土资源部门因对项目资金无较大控制力,很难对项目工程实施有效监管,致使在规划设计的工期

内难以保质保量完成工程。与此同时,资金使用管理混乱。拨付慢,截留、挪用现象时有发生,个别地方、个别项目存在以拨代报、大额支付现金、以白条报帐等问题。

3 完善土地开发整理的对策

(1)不断提高对土地开发整理项目实施工作重要性的认识。土地开发整理项目的实施是依法落实耕地保护制度,确保国家粮食安全的一项重要措施,也是践行“三个代表”重要思想,促进经济社会可持续发展的有效途径。通过对土地开发整理项目的实施,不仅可以提高土地利用效率,增加有效耕地面积,确保耕地占补平衡和耕地保护目标的实施,也可以使农业增效,农民增收,是一项利国利民的事业。各级地方政府,特别是国土资源部门要把土地开发整理项目实施工作列入重要议事日程,落实责任,明确任务,要把土地开发整理作为一向重要的战略性任务抓紧作好。

(2)拓宽土地开发整理渠道,积极开展农村宅基地的复垦整理。加强村庄规划和建设,结合旧村改造,积极探索农村宅基地的复垦整理的新路子,把农村宅基地的复垦整理工作作为建设社会主义新农村的一项重要内容。

(3)高度重视,科学规划,因地制宜地制定项目区的规划设计,保证工程顺利实施。组织技术人员深入项目区实地调绘、量算、找群众座谈,了解当地的土质、水源、交通及群众的生活状况和种植习惯,结合项目区内相关村庄的农田水利建设,因地制宜制定开发整理土地的规划设计和实施方案,避免“纸上谈兵”,或者走过场,脱离实际的做法,以保证按期保质保量地完成初步设计中所规定的各项任务。

(4)对《土地开发整理规划》进行修编,制定长期科学的土地开发整理规划。针对土地开发整理规划相对滞后的问题,对全省的后备资源重新进行调查摸底,结合“十一五”规划和国家发展纲要,加强基本农田整理和农业生态综合整治的规划,制定适合山东省经济发展的近、中、远期土地开发整理规划,确保山东省耕地总量动态平衡,保持国民经济健康、协调、向前发展。

(5)改革资金拨付方式,强化土地管理部门职能,确保工程监管顺利实施。一是加大地方政府、特

别是县(市)政府财政部门对土地开发整理的投入,增强乡(镇)政府和村委、群众对土地开发整理工作的积极性;二是变资金拨付由财政渠道单一逐级下拨,最后由县(市)级财政直接拨付到项目承担单位方式为由县(市)级财政部门拨付到国土部门,然后由国土部门根据工程进度和工程量拨付,加强国土资源部门对工程有效的监管力度,以确保在规划设计工期内保质保量完成工程。

(6)加强资金使用管理,加大财务审计力度,确

保专款专用。一是项目实施必须严格按照市场化运作;二是基层国土资源部门必须要高度重视和加强对项目资金使用监督管理;三是项目资金实行专款专用,单独核算;四是资金拨付与管理工作实行挂钩制度;五是积极探索建立项目资金拨付集体会审制度;六是对项目承担单位的目标管理和绩效考核,实行以审计为主、监督检查并行的监管制度;七是加强对施工单位的监督,建立责任追究制度等。

(上接第 37 页)

开垦、建设和中低产田的改造。四是建立地力补偿制度。要对基本农田进行分等定级,并要求利用基本农田从事农业生产的单位和个人,保持和培肥地力。五是建立基本农田动态监测制度。及时将全市基本农田分布图、地块、位置、数量等相关数据全部输入微机,建成全市基本农田保护区数据库,对基本农田的数量及质量变化进行动态监测。

3.2 加大科技投入提高耕地质量

(1)改造中低产田,加强农业综合治理。首先改造分布在寨里、羊里、大王庄、牛泉、杨庄等乡镇集中连片中低产田 0.53 万 hm^2 ,其次建设生态农业 0.13 万 hm^2 。以农田水利建设为核心,搞好节水灌溉、整地改土、发展农业机械化和生态防护林建设,使改造区域切实做到旱涝保收,高产稳产,适应种植结构调整的需要。

(2)加强科学施肥基础设施建设。首先在全市建立土壤肥力监测网点,根据土壤类型、肥力水平、轮作方式等指标,合理规划,布设网点,详细记载每个监测点施肥、轮作及产出情况,每年定时定点采取

土壤化验分析,及时掌握全市土壤肥力变化动态,并发出预报,为平衡施肥提供科学依据。其次是加强土壤化验实验室建设,提供土壤化验分析能力,逐步完善测土、配方、平衡施肥。再次是加强土壤肥力信息系统建设,积极为农民合理施肥提供信息与技术服务,从而把土地产出效益、耕地治理提高与保护有机结合起来。

(3)实施农业生产标准化建设,大力推广配方施肥技术。立足于莱芜农业生产实际,建立科学先进、切实可行的生产标准,通过规范操作,提高土壤肥力,提高农产品的产量与品质。根据作物生产和土壤养分含量施肥,不仅可以提高肥料的利用率,还可以改善土壤结构,避免土壤板结等问题。

(4)采用科技手段和新技术,提高耕地质量和土地产出率,保护并提高粮食生产能力;此外,增加耕地管理的技术含量,运用现代信息技术提高对耕地利用监测能力,设立区、乡两级耕地保护固定观测点,随时掌握耕地变化情况。

禹城市开始实行新城区土地级别与基准地价

经德州市政府批准,禹城市自 2007 年 1 月 1 日开始实行新的城区土地级别与基准地价。为进一步加强地价管理,保持基准地价的现势性,充分发挥城镇基准地价在土地市场和土地资产管理中的重要作用,根据省国土资源厅和德州市国土资源局部署,禹城市局于 2006 年 5 月在德州市各县市区率先开展了第 3 轮城区土地级别调整与基准地价更新工作,于 9 月 19 日召开了禹城市土地级别调整与基准地价更新工作听证会,邀请社会各界 23 名代表参加会议,广泛征求社会各界意见和建议,为确保该项工作更加具有科学性、合理性、实用性提供了充分依据。10 月 14 日,由山东省国土资源厅有关专家和领导组成的验收组,对禹城市城区土地级别调整与基准地价更新成果进行了验收,成果确定为优秀,从而使禹城市成为德州市第一个通过省级验收的县级市。新城区土地级别与基准地价公布实施,将为禹城市进一步推进土地使用制度改革,加强政府对土地价格的宏观调控和地价管理,引导土地市场健康发展,促进土地优化配置,起到重要的推动作用。

(陈荣华)