



威海市土地开发整理复垦研究

张振国

(威海市国土资源局, 山东 威海 264200)

1 土地开发整理复垦现状

近几年来,威海市高度重视耕地保护工作,围绕增加有效耕地面积这一核心,狠抓土地开发整理复垦,取得了良好的效果,连续 5 年实现耕地总量动态平衡的目标。

(1) 编制了土地开发整理复垦规划。对全市可用于开发整理的土地资源进行全面调查摸底,并进行了潜力分析,在此基础上,依据土地利用总体规划和威海市经济发展水平以及对土地资源需求状况,于 2000 年编制了土地开发整理复垦专项规划,划出了土地开发整理区,明确了土地开发整理的目标和任务,确定了土地开发整理复垦以整理为主、以开发和复垦为辅的工作思路,为做好土地开发整理工作打下了基础。

(2) 建立了土地开发整理复垦项目库。为落实好规划,建立了土地开发整理复垦项目库,将每年需实施的土地开发整理项目纳入年度项目库内,为做好项目立项提供依据。

(3) 申报了项目立项审批工作。对纳入项目库内需实施的土地开发整理项目编制规划设计方案和预算方案,进行可行性研究论证,确定土地开发整理复垦目标、任务及具体工作措施,在此基础上积极向国家和省申请项目立项,争取土地开发整理复垦专项资金,为土地开发整理复垦工作提供保障。

(4) 实施项目管理。根据批准下达的年度项目计划与预算,组织项目实施。严格实行公告、工程招投标、项目法人、工程监理等管理制度。在项目实施过程中,加强指导和监督检查,发现问题及时解决,为土地开发整理复垦工作的实施提供科学的管理方法。自 2000 年开始,共争取国家、省级 38 个项目,

资金 6000 多万元。全市共开发整理复垦土地 10 957.05 hm^2 ,共新增耕地 4 828.81 hm^2 。其中,通过开发新增耕地 2 095.68 hm^2 ;通过整理新增耕地 2 694.03 hm^2 ;通过复垦新增耕地 39.10 hm^2 。

2 土地开发整理中存在的问题

(1) 重视程度不够。有的同志片面地认为威海市的可供开发整理复垦的土地后备资源不足,因此对这项工作的开展缺乏积极性。也有的同志只考虑眼前的经济发展用地保障,忽视了土地资源的持续利用,没有从可持续发展的高度来认识土地开发整理复垦工作,对开源与节流并举的集约用地原则认识不深,贯彻不力。

(2) 缺少专门的管理机构。目前国家、省及其他地市都成立了土地整理中心,而威海市尚未成立专门从事土地开发整理复垦的机构,同时,掌握农业、林业、水利、环保等多方面专业知识的土地开发整理复垦技术人才尤其缺乏,土地开发整理复垦工作缺少有力的机构保障和人才技术支撑。

(3) 缺乏配套资金。土地开发整理复垦是一项大的系统工程,需要足够的资金支持。国家和省每年都有土地开发整理专项资金。此外,也要求地方政府将新增建设用地有偿使用费市级分成部分用于开发整理复垦的配套资金及时投入。然而由于种种原因,地方政府应投入的资金很难兑现,即使是国家投入的部分,有时也不能保证专款专用,经常出现挪用现象。

(4) 项目实施欠规范。尽管威海市已开始推行土地开发整理复垦项目招投标管理制度,但由于管理机构不健全,很多制度难以保证落实到位,致使土地开发整理复垦工作管理不规范。

3 土地开发整理复垦潜力效益分析

3.1 土地开发整理复垦潜力分析

目前,全市可供整理的耕地面积 139 667.90 hm^2 ,通过整理可增加耕地 10 056.09 hm^2 ;全市现有农村居民点的面积 28 252.20 hm^2 ,农村人口 137.40 万,农村人均用地 205.62 m^2 ,通过整理农村居民点可增加耕地面积 3 080.18 hm^2 ;可复垦的砖瓦窑厂总面积 497.01 hm^2 ,通过复垦可增加耕地面积 423.13 hm^2 ;可供开发的滩涂、荒草地总面积为 12 254.27 hm^2 ,通过土地开发可增加耕地面积 5 944.82 hm^2 。合计,全市通过土地开发整理复垦可增加耕地 19 504.22 hm^2 。

3.2 土地开发整理复垦效益分析

(1) 社会效益。通过土地开发整理复垦,增加有效耕地面积,可满足非农业建设占用耕地“占补平衡”的需求,实现耕地总量动态平衡的目标,缓解人口增长和耕地减少的矛盾,增强农业发展后劲,确保粮食安全。通过实施农村居民点改造整理,可改善农民居住环境,缩小城乡差别,促进农村两个文明建设。

(2) 生态效益。耕地后备资源的开发整理复垦,将会涵养水源,改善当地气候,构成稳定性强、生物生产能力高的复合农业生态系统,增强对自然灾害的抵抗力,使土地利用趋向良性循环,增强农业生产的后劲。

(3) 经济效益。如果将可开发整理复垦的土地全部开发整理复垦,可增加耕地 19 504.22 hm^2 。年产值和年纯收益分别按 2.3 万元/ hm^2 和 1.2 万元/ hm^2 测算,全市新增耕地年产值 44 859.706 万元,年纯收益 23 405.064 万元。其中通过耕地整理增加耕地 10 056.09 hm^2 ,年产值可达 23 129.007 万元,年纯收益 12 067.308 万元;农村居民点整理增加耕地 3 080.18 hm^2 ,年产值可达 7 084.414 万元,年纯收益 3 696.216 万元;土地复垦增加耕地 423.13 hm^2 ,年产值可达 973.199 万元,年纯收益 507.756 万元;土地开发增加耕地 5 944.82 hm^2 ,年产值可达 13 673.086 万元,年纯收益 7 133.784 万元。

4 土地开发整理复垦的对策和建议

(1) 科学、合理地制定土地开发整理复垦规划。

一是要与基本农田建设相结合,要把土地整理项目优先安排在基本农田保护区内,通过土地整理,使保护区内耕地面积有所增加,耕地质量得到提高。二是要与生态环境建设相结合,土地开发整理要在保护和改善生态环境前提下进行。

(2) 加大宣传力度。针对当前社会各界对土地开发整理复垦观念淡薄的现状:一是加大对各级领导,特别是对县、乡领导的宣传。通过举办培训班、召开座谈会等形式,使领导干部了解土地开发整理有关法律、法规和政策,增强各级领导干部对开展该项工作的紧迫感和责任感。二是加大对社会各界的宣传。国土资源、农业、林业、水利、新闻等部门都要加强开展土地开发整理复垦工作重要意义的宣传,营造浓厚氛围,形成社会共识。

(3) 建立土地开发整理复垦专门机构。开展土地开发整理复垦是一项长期而艰巨的系统工程,必须有专门的机构来组织、指导和管理。目前国家、省及其他地市都已成立了土地整理中心,威海市也应尽快成立相应的机构,专管土地开发整理复垦事宜。同时做好工作人员的培训工作,确保土地开发整理复垦工作步入正轨。

(4) 制定规范和鼓励土地开发整理复垦的政策。土地开发整理复垦政策性强、涉及面广,必须有相应的配套法规政策来保证。威海市应尽快出台有关规范土地开发整理复垦工作的政策法规。同时根据全市实际,从提高土地利用效率出发,制定优化土地利用结构、控制非农业建设用地、限制城镇外延扩张、耕地“占补平衡”等具体的、易于操作的规定和政策,使土地开发整理复垦工作日益规范化、制度化。同时,按照“谁开发,谁受益”的原则,制定优惠政策,如开发整理复垦的土地,投资者优先享有承包权,且承包期间可以对外转让租赁等,以充分调动全社会参与土地开发整理复垦工作的积极性。

(5) 开拓资金渠道。土地开发整理复垦是资金投入较大的基础工程,资金能否落实是土地开发整理复垦能否达到预期效果的关键,因此必须建立起从上而下的土地开发整理复垦资金保障体系。一是建立土地开发整理复垦专项资金。按照“取之于地,用之于地”的原则,建立土地开发整理复垦专项资金。这些基金包括:新增建设用地有偿使用费国家、省及地方留成部分,耕地开垦费和耕地占用税。二是组织农民投资、投劳,鼓励企业投资,吸引社会各方面资金。