

工作研究

成武县土地开发复垦整理的几点做法

付云

(成武县国土资源局, 山东 成武 274200)

成武县地处鲁西南,属黄泛平原区。全县耕地总面积 70 711.33 hm^2 ,总人口 63 万,人均耕地为 0.112 hm^2 (1.68 亩),耕地后备资源总量为 11382.72 hm^2 ,耕地日益减少与建设用地需求矛盾比较突出。1955 年全县人均耕地占有量为 0.22 hm^2 (3.29 亩)。1989 年,人均耕地量为 0.124 hm^2 (1.86 亩)。34 年间,人均耕地净减少 0.095 hm^2 (1.43 亩),到 2004 年,15 年间人均耕地又净减少 0.012 hm^2 (0.18 亩)。耕地总量动态平衡形势日益严峻,土地利用结构、布局和综合效益不高。为实现全县耕地总量动态平衡,满足经济发展需要,成武县委、县政府高度重视,从 1993 年开始,先后在全县实施了“空心村”治理,废弃地开发复垦,农用地的整理等工程,并取得了显著成绩。

1 土地复垦整理的基本做法

1.1 农村居民点土地复垦整理

全县农村居民点用地为 9812.26 hm^2 ,农业人口 55.5 万,人均占地 0.018 hm^2 (0.27 亩),远远超过国家法律规定标准。造成这种局面的原因有二:一是经济发展了,农民贪大求洋心理严重,弃旧院建新房,形成“空心村”;二是土地管理弊端多,体制、机制不理顺,管理不到位。为解决这一问题,该县积极借鉴外地经验,不断创新管理机制,立足实际,先后开展了村庄搬迁、村庄合并、村庄综合治理 3 方面的试点工作。经过几年努力,试点成功并逐步在全县推广。

(1)村庄整体搬迁。以天宫镇常楼村为代表。该村 5 个生产队,总人口 1164 人,村庄占地面积 45.09 hm^2 ,人均占地 0.039 hm^2 (0.58 亩)。该镇党

委、政府立足实际,经过充分讨论,决定由村委会统一组织,在村北废弃窑厂用地上分批分期建新村。10 年间,该村 5 个生产队逐步搬迁,新村规划齐整,统一设计,统一布局,紧凑合力,面积安排掌握在法定范围内,新村占地不足 10.35 hm^2 。将旧村用地统一收回,复耕整理出耕地 45.09 hm^2 ;通过实施村庄搬迁,净增耕地 34.75 hm^2 ,人均耕地净增 0.03 hm^2 (0.45 亩)。天宫镇姚刘庄村占地 20 余公顷,村内只有 10 多户人家,住房破旧,无规划,道路不规则,生产、生活极为不便,由成武县国土资源局投资 20 余万元,在村南公路沿线集中安排住房,将腾出的土地进行整理,净增耕地 17.33 hm^2 。

(2)村庄合并。以孙寺镇刘庄村为代表。该村由刘庄自然村、郭刘庄自然村组成,郭刘庄村交通闭塞,高低不平,住房错落无序,布局极不合理。该镇党委、政府响应全县号召,经过周密论证,决定将郭刘庄自然村合并到刘庄自然村。在刘庄自然村东集中安排郭刘庄农民建住房,采取统一规划,统一定点,统一放线,统一设计。经过 5 年的时间,全村基本上整体合并完毕,腾出土地 8 余公顷。县国土资源局和镇政府出台了土地整理优惠政策,采取谁投资谁收益的方法,分片承包,收取承包金,县、乡进行补贴,集中资金进行村庄整理,整理后再交付承包户经营。通过村庄合并,整理旧村,净增耕地 6 hm^2 。

(3)村庄综合治理。以张楼乡为代表。张楼乡党委政府高度重视农村建设工作,乡政府出台了综合治理空心村办法,专门抽出一名副乡级干部具体抓该项工作。成立了由国土所、城乡建设、派出所、林业、民政所、财所等部门组成的领导小组。从 1999 年开始,逐步对全乡 27 个行政村的村庄进行

收稿日期:2007-01-22;修订日期:2007-06-18;编辑:王秀元

作者简介:付云(1977-),女,山东成武人,助理工程师,主要从事土地勘测规划工作。

综合治理,将村庄统一规划,开通取直主干道 86 条,拆除旧房 1200 间,收回闲散宅基地 2009 宗,收回村庄内闲地 284 hm^2 ,村头、荒地 400 余公顷,统一在闲散宅基地上重新安排宅基地 1340 宗。在乡领导小组的帮助下,各村自行将空闲地、闲散宅基地、村头荒地进行整理复耕,在没有新占耕地的情况下,合理解决了农村建房问题,腾出耕地 190.67 hm^2 。开发坑塘养殖面积 466.67 hm^2 。该乡通过对村庄统一治理,既解决了建房问题,又没有新占一分地;既增加了耕地面积、养殖面积,又杜绝了农民因宅基地纠纷而上访,维护了社会稳定,增加了农民收入。借鉴张楼乡的经验,对孙寺镇南陈庄进行了集中治理,净增耕地 10.67 hm^2 。10 年间,全县通过治理“空心村”,整理复垦耕地 2852 hm^2 ,开发鱼塘、藕塘 2000 余公顷,为农村经济发展注入了活力,增加了农民收入。

1.2 废弃地整理

废弃地整理,主要包括废弃窑坑和沟、渠、废堤坝的整理。县委、县政府为满足经济发展建设用地需求,多次召开动员会议号召全县人民积极投入,按照谁投资,谁受益的原则,加大废弃地的复垦力度,增加有效耕地面积。同时制定出台了优惠政策。如农民自己开荒整理出的耕地,不纳入计税范围,3 年不收农业税等。10 年来,全县通过农民自发整理复垦土地面积达 6666.67 余公顷(10 万亩)。有效增加了全县耕地面积,支持了全县经济健康发展。

1.3 平坟造地

实行殡葬改革,推行死者入土,不筑坟头的做法。对以前的坟地实行深葬,解决死人与活人争地,争饭吃的矛盾,以此增加有效耕地面积。据统计,全县通过平坟这一措施,可增加耕地面积 666.67 余公顷(1 万亩)。

1.4 农用地整理

将高低不平,灌溉不顺,排水不畅、机路不通、产量不高的“原始”田地,通过整理、改造和建设,达到能排能灌、旱涝保收的吨粮田标准,为实现作物高产、稳产目标创造可靠的基础条件。全县积极争取上级资金,于 1999 年开始对文亭湖土地整理项目进行论证,争取国家立项,2001 年国土资源部批准立项,总投资 947 万元,整理总面积 700 hm^2 。通过 4 期招标,目前,复垦新耕地 166.7 hm^2 ,治理中、低产

田 360 hm^2 ,开挖养殖水面 173.3 hm^2 ,打机井 58 眼,建井房 58 间,修建排灌渠 5.5 km,过路涵 132 个,生产路 2.5 km,经过对 360 hm^2 的低产田整理改造,提高粮食产量,按每公顷增产粮食 1500 kg 计算,总计多增收 540 kg。新整理耕地 166.7 hm^2 ,按每公顷年产粮食 9000 kg 计算,扣除投资每公顷年增纯收入 0.45 万元,总计年增纯收入 75.02 万元。同时,改善了生态环境,达到了宜耕则耕,宜林则林,宜渔则渔,提高了土地利用率、产出率,实现了社会、经济、生态的和谐健康发展。另外还争取实施了国家立项投资 1400 万元的九女集镇土地整理项目,山东省国土资源厅立项投资 1012 万元的白浮图镇、天宫庙镇土地整理项目。2 个项目的实施,必将大大增加当地农民的收入。

1.5 建设用地整理

因倒闭破产企业造成存量建设用地闲置及撤乡并镇后“七站八所”闲置用地多达 107 hm^2 。面对新形势出现的土地资源不合理配置及浪费严重问题,必须深化改革,鼓励建设用地合理流转,实现土地资源的重组、优化配置。几年来,该县通过政策引导,牵线搭桥,政府收回,公开招拍挂出让形式,盘活存量土地 93.33 余公顷,收取土地纯收益 1.09 亿元,安置嫁接新项目 10 个,重组企业项目 3 个,节约耕地 33.33 余公顷。如造纸厂效益高,扩大再生产,需占用大量耕地,通过政府引导将破产的化肥厂用地 7.53 hm^2 重新组合给造纸厂,既解决了原化肥厂职工就业问题,也避免了占用耕地,使闲置的土地得到充分利用,达到了优化组合合理配置的目的。该县文亭湖宾馆由于经营不善,出现亏损,政府多方牵线搭桥,采取公开拍卖的方式,最终被达驰集团竞得,实现收益 1668 万元。原煤建公司用地,处于县城黄金地段,常年闲置,政府通过组织公开拍卖方式处置,将沿街的 0.112 hm^2 土地使用权拍卖,收取土地出让金 127 万元,投资开发了一个面积 0.65 hm^2 的综合商城。

2 土地整理过程中得出的几点体会

(1)领导重视是开展土地开发复垦整理工作的有力保证。成武县委、县政府对土地开发复垦整理工作非常重视,认真落实土地基本国策,执行中央关于加强土地管理的方针、政策,把土地管理工作列入

政府决策,议事日程,定期研究部署土地管理工作,特别是保持耕地总量动态平衡工作。出台了一系列有关开发复垦土地整理,保护耕地的规范性文件,为全县开展此项工作奠定了组织和制度基础。实行目标责任制,将土地管理的各项工作,土地开发复垦整理的任务、目标、措施、耕地保有量等纳入目标责任书,定期对各乡镇常委政府考核,并将考核结果纳入年中综合考评,作为干部任用、提升的重要依据。县委、政府及各乡镇党委政府都成立了土地开发复垦整理领导小组,为该项工作提供了组织保障,促进了全县土地开发复垦整理工作的深入开展。

(2)土地收益是土地开发复垦整理的原动力。通过开发复垦整理土地,一方面可以增加有效耕地面积,确保全县耕地总量动态平衡;另一方面,可以提高作物产量,给农民带来极大的经济利益,这是群众投入此项工作热情高涨的主要原因。

(3)土地开发复垦整理工作必须规划先行。土地开发复垦整理是一项社会系统工程,涉及到土地关系和利用结构,与社会经济各部门的联系也是非

常紧密的,要做好该项工作,必须以规划为先导。根据土地利用总体规划,因地制宜,科学合理地制定土地开发复垦整理专项规划,按规划逐步实施,才能不走或少走弯路,才能更好地发挥它的社会经济和生态效益。

(4)务实方案、科学施工是土地开发复垦整理工作的前提。土地开发复垦整理工作是微观的土地开发利用实践,需要极强的针对性和可操作性,每宗地的实施方案都要因地制宜,科学合理,不搞一刀切,可以根据实际情况,运用不同形式,自行选择最佳方案。

(5)制定优惠政策,鼓励群众自行开发复垦整理土地。县政府出台了优惠政策,凡农民自行开发复垦整理的土地,实行 3 年免交税费,5 年免征购粮。同时对开发复垦整理大户实行奖励政策,凡一次性开发复垦整理 2 hm^2 (30 亩)的,每亩奖励 200 ~ 500 元,奖励资金从土地出让金中列支,极大地调动了群众开发复垦整理土地的积极性、自觉性。

(上接第 106 页)

3 对策与建议

(1)加强队伍建设。随着档案管理数字化进程的不断扩展,对档案管理人员的专业技能要求越来越高。因此,加强对档案管理人员的专业技能培训,建立高素质专业队伍是土地档案管理工作的客观需要。特别是区县国土资源部门必须配备专职档案管理人员,乡镇国土资源所也应该从兼职档案管理人员过渡到专职。

(2)加快档案信息化建设。充分运用电子计算机等高科技技术,把档案馆(室)建设成为收集、储存、利用档案的信息“基地”和开发利用生产力信息的中心。通过数字化、信息化、网络化管理来提高档案的服务效能。近年来,日照市国土资源局先后投入资金 20 多万元购置了富士通档案专用扫描仪、微机、打印机等设备,对 2004 年以来全部档案进行了

原文著录及扫描,已扫描录入地籍档案 7000 余卷,用地档案 6000 余卷,基本实现了对全市主要国土资源档案的计算机管理。档案查询只需通过数字档案管理索引平台,就可直接进行原文检索、打印,查询时间由原来的 10 ~ 20 分钟缩短到现在的 2 分钟以内,服务效率大有提高。

(3)档案服务走向社会。树立大档案、大服务意识,使土地档案不仅为国土资源管理事业搞好服务,而且为社会经济发展、安全稳定搞好服务。要充分利用土地档案储存的长效性,帮助群众解决一些历史遗留问题。扩大档案的查阅范围,除一些需要保密的档案外,凡能向社会开放的全部开放。但可以实行有偿使用,适当收取一点费用,用于档案管理、信息化改造事业,通过为社会提供档案利用服务,满足社会各界的信息需求,真正实现土地档案自身价值。