

工作研究

临沂市土地开发整理现状问题及对策^{*}

冯连伟,李静

(临沂市国土资源局土地整理中心,山东临沂 276001)

临沂市位于山东省南部,现辖3区9县,180个乡镇、办事处,1018万人,总面积1.72万km²,山区、丘陵、平原各占1/3,面积、人口各占山东省的1/9。临沂市把开展土地开发整理,提高农业综合生产能力作为落实土地基本国策,实现全市耕地总量动态平衡的重要措施来抓,坚持保护与开发并重,开源与节流并举,在严格控制非农建设占用耕地的同时,努力搞好土地后备资源的开发利用。开展山、水、林、田、路、渠、村土地综合开发,取得显著成效。自2003年以来,临沂市实施国家和省、市、县四级土地开发整理项目1335个,累计投入11.12亿元,项目总规模14.4万hm²,新增耕地2.2万hm²,确保了全市耕地面积的相对稳定,为实现全市耕地总量动态平衡,促进经济发展发挥了重要作用。

1 土地开发整理工作的基本做法

1.1 领导重视

临沂市各级党委政府认真贯彻土地的基本国策,一手抓保护,一手抓开发,在做好基本农田保护、保护“生命田”的同时,大力开发土地后备资源。市政府先后出台了《临沂市土地开发整理管理暂行办法》和《临沂市土地复垦管理暂行办法》、《临沂市人民政府关于进一步加强耕地保护保障经济发展用地的意见》。为保证土地综合开发专人抓、专人管,及时研究解决土地开发过程中遇到的困难和问题,市委、市政府成立了以市人大常委会主任任组长,分管国土和分管农业的副市长为副组长,国土、财政、农业等部门主要负责人为成员的临沂市土地开发整理和农业综合开发领导小组,各县(区)、乡镇也相应地成立了领导机构;各级国土部门也成立了专门的

土地开发整理机构。同时,各级政府国土资源部门充分利用广播、电视、标语、宣传车等多种形式,宣传《土地管理法》和“土地开发整理复垦”等有关法规政策以及全市土地开发整理情况,提高了人民群众对开展土地整理重要性和必要性的认识。平邑、临沭、莒南、沂水等县政府把实施土地开发整理工程列入每年政府为民十件大事。2003年以来,平邑、沂水、莒南、蒙阴、沂南等县均通过土地开发整理年增加耕地近万亩,不仅满足了本县耕地占补平衡的需要,还为三区及外市易地提供占补平衡指标,形成了土地开发整理的良性循环。

1.2 科学规划合理开发

临沂市土地总面积1.72万km²,地形地貌类型多样,山区、丘陵、平原各占1/3。根据全市土地变更调查资料显示,目前,全市未利用土地面积23.12hm²(合346.8万亩)。全市列入项目库的土地开发整理复垦项目5257个,总面积26.67万余公顷。为做到土地后备资源的开发有计划、有步骤、有目标,根据山东省国土资源厅批复的《临沂市土地开发整理规划》,临沂市共划分了土地开发整理7大重点区域,分别是环蒙山土地开发整理区、临沂北部低山区土地开发整理区、苍山西北部土地开发整理区、平邑和费县南部低山区土地开发整理区、沭东丘陵土地开发整理区、沂南及沂水东部缓坡地土地开发整理区、蒙山低山区土地开发整理区。

1.3 多方筹措加大投入

临沂市努力把握土地开发整理资金收、管、用3个环节。一是收好。对非农建设占用耕地的企业和个人,严格按照土地管理法规定的标准收取耕地开垦费,同时,足额收取新增建设用地有偿使用费。自

^{*} 收稿日期:2008-10-06;修订日期:2008-12-30;编辑:曹丽丽
作者简介:冯连伟(1966-),男,山东临沂人,主要从事国土资源管理工作。

2000年以来,临沂市共上缴新增建设用地有偿使用费7.26亿元;收取耕地开垦保证金5亿余元。二是管好。对耕地开垦保证金和由省返还的新增建设用地使用费由市财政局设立了专户,严格管理,专项用于土地开发整理,努力做到资金跟着项目走。三是用好。确定项目时,在各县区申报的基础上,由国土财政两家组织水利、农业等单位专家进行现场勘察,从不同角度进行审查,广泛征求意见,论证项目实施的可行性,明确开发项目的总体要求,确保立项一个,实施一个,成功一个。2003年以来,立项市级土地开发整理项目177个,项目总规模近3.33万 hm^2 ,总投资3.6亿元;加之各县的投资,近几年临沂市用于土地开发整理的投资仅市、县两级达4亿余元。2008年,临沂市目前正在运作12个市级基本农田示范区整理项目,总规模近0.67万 hm^2 ,预算投入近亿元。

1.4 强化措施规范管理

2004年以来,临沂市国土部门先后出台了《临沂市土地开发整理复垦项目管理暂行办法》、《临沂市土地开发整理复垦项目实施暂行办法》、《临沂市土地开发整理复垦项目质量管理办法》和《临沂市土地开发整理复垦项目施工招标管理暂行办法》,项目管理办法对项目从立项的程序、条件到验收提供的材料等均一一细化,做出明确要求;项目实施办法的核心内容就是落实项目管理规范化、项目实施透明化、土地整理市场廉洁化。具体工作中,认真落实了“八项制度”,即所有国家、省、市投资项目都建立了项目法人制、工程招标投标制、工程监理制、合同管理制、项目公告制、竣工验收制、资金审计制和廉政责任制。

为了打造“阳光土地整理市场”,在落实“八制”过程中,牢牢抓住四个“关键环节”:一是从严落实工程招标投标制。临沂市目前凡经国土部、省国土资源厅和市国土资源局、市财政局批准立项的土地整理项目,全部面向社会进行公告。凡适宜于招投的土地平整和水利工程设施等均实行公开招标,建立公开、公正、公平的土地整理市场。2005年以来,各县区在土地整理项目招标过程中引入招标公司,具体组织土地整理项目招标。二是从严落实项目监理制。2004年以来,临沂市对所有国家和省、市级土地开发整理项目,全部通过公开招标,确定有资质的工程监理单位,依照法律、法规及有关技

术标准、规划设计和承包合同,代表业主对工程质量实施监督,确保工程质量。几年来,先后有山东省水利工程监理总公司、聊城正大水利工程监理总公司、临沂市水利工程监理总公司等中标,承担了在临沂市实施的200多个国家和省、市级土地整理项目的工程质量监理。三是从严落实资金审计制。对2003年市级项目由市财政局委托会计师事务所进行了全面审计,对2004年市级项目,国土部门规划设计、资金预算编制完成后,由市财政局委托会计师事务所进行了全面资金预算审查;项目竣工后,市财政局通过招标聘请了4家会计师事务所对所有项目决算进行了审计。对2005年度市级项目,在审查预算的基础上,财政国土两家又联合聘请了财政特派监督员,实施全程资金管理。四是从严落实廉政责任制。临沂市国土部门在人大、政协、纪检监察、检察院系统聘请了60名特邀监督员;邀请省国土厅、省财政厅、山东农业大学、省水利监理总公司、市直农业、水利、财政、审计、会计师事务所的有关专家建立了临沂市土地开发整理项目专家库,随机抽取确定专家参与土地开发整理项目的评标、验收等。

2 临沂市土地开发整理的成效及经验

2.1 主要成效

临沂市土地开发整理工作取得了多方面的成效。一是通过土地开发整理,耕地面积不断扩大,保证了全市城市化、工业化用地,有力地支持了经济建设。2003年以来,临沂市土地开发净增耕地面积2万余公顷,除满足全市建设用地外,还为青岛、威海等地提供了土地占补平衡指标0.2万余公顷。二是通过土地开发整理,改善了农业生产条件,保证了粮食综合生产能力,优化了土地利用结构。莒南县近年来共组织开发整理土地1.73万 hm^2 ,新增耕地面积近0.27万 hm^2 ,成为全国商品粮大县,油料、肉类、果品生产全国百强县。费县芍药乡项目区内达到人均100棵核桃树,实现了绿化、美化、经济化。三是通过土地开发整理,大幅度提高了农民收入。每年农业生产平均增长值中,直接或间接来自土地开发整理项目的部分达40%以上。

临沂市在土地开发整理中坚持“三个结合”。

(1)土地开发整理与建设社会主义新农村相结合。莒南县是全市土地开发整理的先进县,具有土

地开发整理的成型经验,自2003年以来,在莒南县先后立项国家级和省级项目6个,市级项目32个,总规模达21.33万 hm^2 ,总投资近2亿元,收到了较好的规模效益。临沂市最早实施的2002年度龙王河流域国家投资土地整理项目,项目区总规模468 hm^2 ,国家投资900万元,项目实施后,做到了路通、水通、机械通,农民收入增加了,生活水平提高了,农村面貌改变了。项目区的崔家顶子村、藏家庄子村重新规划了村庄、拓宽了街道,修建了村民文化大院,安装了有线电视,大大加快了社会主义新农村建设。

(2)土地开发整理与发展高效农业建立高科技示范园相结合。临沂市在土地开发整理项目区内先后建立了“茶园基地”、“中药材基地”、“农业高科技示范园基地”,推动了全市高科技农业基地建设。2004年,通过开展市级土地整理项目,市农业局在费县建立了“茶园基地”,2006年,市级投资土地整理项目和平邑县柏林镇杨谢村建设了133.33 hm^2 中药材基地,建设了金银花示范园、葛根园,栽培了黄芩、黄芪、桔梗等蒙山地道药材。2007年,在蒙阴、费县、平邑、沂水等县推广了200万株金银花新品种“九丰一号”,土地开发整理与发展高效农业相结合,不仅取得了良好的社会效益,而且取得了较大的经济效益和生态效益。

(3)土地开发整理与农民脱贫致富相结合。临沂市充分利用土地开发整理的政策,在项目立项和资金投入上对经济欠发达县和库区村给予倾斜。2003年,在沂南县马牧池乡立项市级项目1个,投资近200万元,2005年又立项国家级项目1个,总规模1000 hm^2 ,预算投资2000余万元;为解决蒙阴县库区村农民脱贫致富,先后立项了国家级项目1个,省级项目2个,县级项目12个,涉及库区村38个,占全部库区村的50%,通过土地开发整理,为解决库区村农民脱贫致富创造了条件。

2.2 几点经验

(1)提高认识领导高度重视是搞好土地开发整理工作的关键。临沂市各级党委政府的主要领导逢会必讲土地开发整理,每年市委常委扩大会议、市政府常务会议在听取国土工作专题汇报时,都对土地开发整理工作提出明确要求,把土地开发整理的任务目标列入政府工作报告。特别是2004年以来,市委市政府主要领导、分管领导多次对土地开发整理

工作作出批示,提出明确要求,推动了全市土地开发整理工作的开展。

(2)多方筹措加大土地开发整理资金投入是搞好土地开发整理工作的保障。目前,临沂市在土地开发整理资金投入上,主要把握了以下几点:一是充分利用后备资源潜力较大的优势,积极争取国家和省土地开发整理专项资金。由2002年争取国家土地开发整理专项资金不足千万元,到2004年的7000余万元,再到2005年突破亿元。二是严格按标准收取非农建设占用耕地新增建设用地有偿使用费和耕地开垦费,把新增建设用地有偿使用费地方返成部分和耕地开垦费,全部用于土地开发整理。临沂市2003—2007年仅市级投入资金便达到近4亿元。三是充分利用政策异地调剂耕地占补平衡指标争取市外资金。临沂市2004年以来,蒙阴、平邑、沂南、莒南等县向威海、青岛等地有偿提供占补平衡指标0.2万余公顷,争取资金1亿余元,这些资金投入县级土地开发整理,形成了良性循环,起到了较大的推动作用。

(3)完善制度规范化管理是搞好土地开发整理的基础。临沂市国土资源局出台了《临沂市土地开发整理复垦项目管理暂行办法》,对国家和省、市、县四级土地开发整理项目从立项、实施、验收、入库等均作了明确规定。2005年出台了《临沂市土地开发整理复垦项目实施暂行办法》,在国家土地开发整理项目管理暂行办法中倡导的“五制”的基础上增加了竣工验收制、资金使用审计制和廉政责任制。2006年又出台了《临沂市土地开发整理项目质量管理暂行办法》和《临沂市土地开发整理项目施工招标投标管理暂行办法》。这些办法的制定和出台,为进一步规范土地开发整理项目的实施奠定了基础。保证了工程质量,确保了项目的顺利实施。

(4)健全机构加强队伍建设是搞好土地开发整理工作的重要方面。普遍设立了土地开发整理的专门机构土地整理中心,充实了人员。目前,市国土局和全市12个县区局(分局)基本达到了机构健全,人员到位,已有5个县局土地整理中心升格为局二级单位。土地整理业务人员不断强化大局意识、超前意识、服务意识和廉政意识,强化业务素质和政治素质的提高,坚持项目立项、验收等集体决策、集体会审、公开透明,为搞好土地开发整理工作奠定了良好的基础。

3 临沂市强化土地开发整理的对策

虽然临沂市土地开发整理取得了显著成效,但仍存在一些问题,因此,临沂市强化土地开发整理,主要对策如下:

3.1 进一步明确土地整理工作的方向

立足保障全市耕地总量动态平衡、增加建设用地指标、提高农业综合生产能力为出发点;由土地开发为主转变为土地开发整理复垦为主,加快推进旧村改造,适度开发未利用土地;由分散的小规模开发整理为主转变为集中的大规模开发整理为主,积极实施重大工程,促进项目布局相对集中;由重数量轻质量转变为数量和质量并举,大力开展基本农田的整理,促进补偿耕地数量、质量和生态的三者统一,完善制度,促进资金和资源合理配置;稳步开展农村建设用地整理,促进新农村建设;进一步加强队伍建设,改进项目管理方式,全面提高土地开发整理工作水平。

3.2 进一步加大土地整理力度

一是做好结合文章。土地开发整理工作要和节约集约用地相结合,与农村建设用地减少城镇用地增加挂钩试点相结合,与改造旧村归并农村居民点大力开展社会主义新农村建设相结合。二是进一步开展基本农田整理。各县区要统筹安排耕地后备资源的开发利用和基本农田整理,既保证补充耕地任务的完成,又加大基本农田整理的力度;三是稳步开展农村建设用地整理。要稳妥地推进农村建设用地整理,积极开展村庄治理的试点,要防止大拆大建,防止加重农民负担;要将小型农田水利设施作为重要内容,建设标准农田。四是加快推进土地复垦。土地复垦的主要任务是对在生产建设过程中,因挖损、塌陷和砖瓦窑场压占、污染造成破坏的土地,采取整治的措施,从而达到恢复利用的目的。临沂市的土地复垦工作虽然取得了一定成效,但还有很大潜力,应完善有关政策加快推进复垦工作,复垦后的土地优先用于农业生产;不适宜农业生产的,集体土

地经过征收,可以作为旅游、工业等建设用地。五是尽快建立土地整理资金的集中投入制度。进一步加强专项资金的收缴力度,把征收专项资金作为依法行政的重要任务,保证足额征收,任何人不得开口子批条子搞减、缓、免。同时,国土、财政部门相互配合,保证土地整理专项资金的专款专用,加大土地整理的投入。

3.3 进一步提高土地开发整理工作水平

土地开发整理是改善农业生产条件和生态环境,提高农业综合生产能力,促进农业增产、农民增收、农村发展的重要手段。一要切实加强项目实施管理。积极推进专家论证、项目法人、招投标、监理、合同和公告等制度。业务主管部门、项目实施单位要把抓工程质量、项目规范管理作为重中之重,切实抓好。二要强化资金征管,理顺资金拨付渠道。国土部门要加强和财政、监察、审计部门的协作与配合,确保土地开发整理专项资金专户储存,单独建账,专款专用。三要高度重视土地开发整理项目的前期论证和后期管护工作。前期可行性研究要论证深入充分,后期管护按照谁使用谁管护的原则,建立责任制,确保工程长期发挥效益。四要切实加强土地开发整理过程中的权属管理。严格按照有关要求 and 规定程序办事,涉及土地权属调整的,要在充分尊重农民意愿和原有产权的基础上,根据土地利用规划、乡村和农田建设的需要,依法、合理调整土地权属,及时办理变更土地登记,保证农户相对集中使用土地,降低经营成本,促进农民增收。

3.4 进一步加强队伍建设

要从实际出发,加强行政管理力量,建立完善各级土地开发整理专门机构,有计划地组织开展业务学习和培训,不断提高队伍的整体业务素质。通过建立健全有关规章制度,形成有效的监督和制约机制。项目的申报、入库、实施、验收等要严格按章办事,不弄虚作假,不以权谋私、不徇私舞弊。要严肃有关纪律,切实防止不正之风,在社会上树立起土地开发整理队伍勤政廉洁的良好形象。