

浅谈菏泽市土地开发整理规划^{*}

闫慧,徐增江,陈平

(成武县国土资源局,山东 成武 274200)

1 菏泽市土地开发整理现状

菏泽市是一个人多地少的新兴城市,人口密度远远高于内陆地区的平均水平,人均占有耕地仅 0.05hm^2 。改革开放以来,菏泽市综合经济实力迅速增强,随着我国加入WTO,该市投资环境和出口形势进一步看好。企业扩张和产品升级进一步加快,已掀起了新一轮的大发展热潮。菏泽市充分发挥本地优势,结合标准农田建设,实施农地整理及未利用土地开发,在改善农业生产条件的同时增加了耕地面积,保障了地方经济发展对建设用地指标的需求,连续多年实现了全市耕地总量动态平衡。随着菏泽市经济建设步伐的加快,建设用地供求矛盾已越来越突出,土地开发整理工作所面临的形势十分严峻,主要表现在以下2个方面:

(1)土地开发整理缺乏统筹规划。虽然年度土地开发整理项目安排的计划性较强,与建设用地需求联系紧密,协调较好,但就整个规划期内土地开发整理的形式、目标、必须解决的问题缺乏系统的研究,没有一个总体方案,不能明确回答指标要多少,项目在哪里,问题是什么等一些事关全局性的重要问题,难以制定有针对性的长期工作方针。

(2)土地整理折抵指标和耕地占补平衡指标供应简单。近几年,由于全市建设用地总量大,储备指标有限,建设用地指标紧张,土地开发整理工作面临巨大压力。

2 土地开发整理规划的指导思想

编制土地开发整理规划要以土地利用总体规划和相关法律、法规、政策为依据,认真贯彻“十分珍

惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策和“在保护中开发、在开发中保护”的方针;要以内涵挖潜为重点,充分发挥市场机制的作用,依靠科技进步和制度创新,提高土地开发整理的水平,要遵循经济社会和生态效益相统一的原则,坚持以增加农用地,特别是耕地面积,提高耕地质量、改善生态环境为目的,确保土地利用规划目标的实现。

在坚持土地开发整理规划指导思想的前提下,菏泽市因地制宜地编制了如下规划程序:准备工作→调查分析→拟订规划供选方案→协调论证→确定规划方案→规划评审。

3 土地开发整理规划的主要内容

(1)规划目标。土地开发整理规划目标是指为保障经济社会可持续发展对土地资源的需求,在规划期间土地开发整理所要达到的特定目标。主要包括规划区内土地整理、土地复垦、土地开发的规模、增加的耕地面积与其他用地面积。

(2)土地开发整理分区。土地开发整理区是为规范土地开发整理活动和引导投资方向,在规划区内有针对性地安排土地开发整理项目而规定的区域,土地开发整理分区一般用于县级土地开发整理规划,其目的是:明确各县各区土地开发整理方向和重点;分类指导土地开发整理活动;引导投资方向;为安排项目提供依据;因地制宜制定土地开发整理措施。

(3)明确重点区域和重点工程。重点区域是指在土地开发整理潜力与调查、分析与评价的基础上,统筹安排区域内耕地及各类农用地后备资源的开发利用,引导土地开发整理方向,实现土地开发整理长

^{*} 收稿日期:2008-06-04;修订日期:2008-08-01;编辑:曹丽丽
作者简介:闫慧(1968-),女,山东成武人,主要从事财务管理工作。

远目标所划定的区域。重点工程是指在划定区域的基础上,围绕规划目标和形成土地开发整理规模,以落实重点区域内土地开发整理任务,或解决重大的能源,交通水利等基础设施建设和流域开发治理及生态环境治理中出现的土地利用问题为目的而采取的有效引导土地开发整理活动的组织形式。

(4)确定土地开发整理项目和项目类型。土地开发整理项目可分为土地整理项目(包括耕地整理项目、其他农用地整理项目、农村居民点整理项目)、土地复垦项目和土地开发项目。为了便于实施和管理,项目一般应按照相对单一活动类型划分,项目的具体名称可在此基础上根据各地实际情况确定。

(5)估算投资。投资估算的目的主要是预测实现规划目标所需的总投资和各个项目的投资额。具体步骤是:第一步:预测典型项目单位面积投资量。分地貌类型和项目性质在本地区或类似地区选择已经完成的典型项目的决算材料,分别测算出典型项目单位面积投资量。第二步:估算项目投资量。根据典型项目与规划确定的各个项目在地形、地貌、基础设施(水、电、路)、交通条件、物价水平、劳动力价格等方面的差异,对项目单位面积投资标准进行修正,再根据项目规模计算出项目投资量。第三步:计算总投资量。

(6)效益评价。效益评价包括经济效益评价、社会效益评价和环境效益评价3种。经济效益评价的重点是对土地开发整理的投入产出进行分析,一般采用静态分析法,主要量算投入量,预期净产出和投资回收期等。社会效益评价,可从土地开发整理后增加耕地对扩大农村剩余劳动力就业、降低生产成本、增加农民收入、土地经营规模化、集约化、改善农业生产条件和农民生活条件、促进农村现代化建设等方面,选择适当的评价指标,采用定性定量相结合的方法进行评价。环境效益评价可根据植被覆盖率,防治土地退化面积,治理和改善农田生态环境,提高旱涝保收能力等方面进行定性定量相结合的评价。

4 土地开发整理规划目标

在建设用地区需求量预测和土地开发整理条件分

析的基础上,土地利用总体规划下达的控制指标基本用完的情况下,规划安排各类型土地开发整理的目标,必须实现3个平衡:实现耕地总量平衡,使规划期末耕地保有量符合土地利用总体规划的要求;实现建设用地指标平衡,保证规划期内建设用地的正常需求;实现建设占用耕地占补平衡。土地开发整理规划目标的实现按以下步骤进行:

(1)对照规划目标方案,依据建设用地指标管理政策,确定折抵和置换指标数量。

(2)根据土地开发整理潜力、投资成本和折抵指标异地调剂价格,测算自行开发整理获取指标与购买指标的平衡点。原则上采取市场调节方式,在本地开发整理获取指标成本小于或等于购买外地指标价格时,通过本地开发整理的方式满足建设用地指标要求;当本地获取指标成本高于购买外地指标价格时,通过购买外地指标方式满足需求。

(3)在本地获取指标低于或等于购买外地指标成本的前提下,依照投资成本由低到高的顺序,依次规划各类型土地开发整理的总面积和净增耕地面积指标。对于当地政府和土地主管部门根据特殊需要安排的土地开发整理指标,可以特别处理。

(4)比较实现土地利用总体规划所确定的耕地保有量目标,实现耕地占补平衡和满足建设用地折抵指标要求所必需的土地开发整理增加耕地数量,以最大值作为标准。若在满足建设用地指标平衡的情况下,全市土地开发整理增加耕地面积低于标准值的,应按照经济有效的原则,补调土地开发整理总面积和净增耕地面积,直至达到标准值水平。

(5)综合计算,确定全市2001—2010年各类型土地开发整理的目标。在积极推进农村居民点整理和土地复垦的同时,以耕地保有量平衡和指标供需平衡为根本原则,根据指标价格的高低,确定各方案的目标类型先后顺序和开发整理区、增加耕地和获取指标的量;根据出地价格(考虑不同折抵的比率)计算各目标类型的投资额,以确定规划的近期和远期目标。