

工作研究

# 东营市东营区实施土地开发整理的措施与思考

纪玉广,王可文

(东营市国土资源局东营分局,山东 东营 257000)

近年来,东营区针对全区土地资源“一少一多”的实际(即:耕地总量少,总面积 29 588.15  $\text{hm}^2$ ,占土地总面积的 25.6%,人均耕地仅有 0.12  $\text{hm}^2$ ,而且中低产田占耕地总量的 55.5%;耕地后备资源多,宜农土地面积 8 540  $\text{hm}^2$ ),精心组织土地开发整理,有效增加耕地面积,扎实推进社会主义新农村建设,取得了显著成效。2003年,东营区在福建漳州召开的全国土地开发整理会议上作了经验交流;2006年10月,非洲十国考察团到东营区考察学习土地开发整理经验做法;2007年被评为全省土地开发整理工作先进单位,才利民副省长到牛庄镇 1 133.33  $\text{hm}^2$  (1.7 万亩)土地开发整理项目现场进行调研,给予了充分肯定。

## 1 开展土地开发整理的主要类型

(1)未利用地开发。东营区耕地后备资源丰富,2002年土地后备资源调查结果表明,全区宜农土地面积 8 540  $\text{hm}^2$ 。对此,东营区坚持因地制宜,分类施治,采取了灵活多样、行之有效的开发形式。一是承包开发。本着“权属不变,谁开发、谁受益”的原则,将荒碱地承包到农户,由农户自行开发。二是村办公助开发。以省、市、区投资为“酵母”,国土资源部门加强业务指导,乡镇政府统一组织,各村出劳务进行开发。三是乡镇自办开发。各乡镇利用秋冬农闲时节,实施农水会战,组织农民进行土地开发。四是各级投资立项开发。充分利用各级土地开发专项资金,严格执行各级土地开发整理管理办法,进行立项论证,科学设计,精心组织,立项开发土地。目前,全区开发土地基本实现了沟渠路林桥涵闸设施配套,极大地改善了生产条件,提高了农业综合生

产能力。

(2)旧宅改造整理。为有效转变土地利用方式,提高土地利用效率,东营区在旧宅改造中始终坚持“拆一建一”,逐步消除农村“空心化”现象。具体做法是“三步走,四约束”。“三步走”:一是对旧村实地测算,按近期和远景确定村庄框架,通街顺巷,规划配套设施;二是因村制宜,划定区域,废旧宅基地限期拆除;三是根据农户建房申请,严格把关,就急安排,统一标准,限期建成。“四约束”:一是申请宅基地的用户,须拆除旧房,交出旧宅基地;二是新分宅基地的用户,必须通过合同约定,确保建新拆旧,严禁占而不建;三是新宅基地用土,不准另划土场,一律取之于旧宅基地;四是建房户对旧宅基地负责回填平整,以便统一将其复垦为耕地。按照旧村改造规划,全区近年来共计拆除房屋 27 915 间,疏通街巷 409 条,填平村内低洼空闲地 17.33  $\text{hm}^2$ ,节约耕地 21.47  $\text{hm}^2$ 。“拆一建一”被原国家土地局出版的《新节地挖潜一百例》录入,作为典型进行推广。

(3)油田废弃工矿复垦。根据油田打井工矿废弃地较多的特殊区情,做到“一个落实,三措并举”,努力实现土地复垦工作规范化、科学化。一个落实,就是严格落实工矿项目占用耕地地表耕作层剥离制度。1999年,东营区与油田签定了《关于油田建设用地和补偿结算执行标准及钻井工程地方工作包干协议》,明确规定“非农业建设占用耕地的,建设单位和个人应按照国家人民政府的规定,将所占耕地地表耕作层剥离,用于土地复垦,耕作层剥离的深度一般不少于 30  $\text{cm}$ ”。三措并举,一是破坏单位义务复垦。由在生产建设过程中对土地造成破坏的油田单位履行土地复垦义务,对工矿废弃地进行复垦;二

\* 收稿日期:2009-02-18;修订日期:2009-03-12;编辑:陶卫卫

作者简介:纪玉广(1973—),男,山东东营人,工程师,主要从事国土资源管理工作。

是政府立项复垦。对没有条件复垦或复垦不符合要求的用地单位,要求其按规定缴纳土地复垦费,专项用于工矿废弃地的复垦,由国土资源部门制定土地复垦规划,立项复垦;三是承包复垦。区政府制定优惠政策,鼓励有复垦能力的单位和个人承包复垦。

## 2 加强土地开发整理的措施

(1)创新质量监管机制,确保工程高标准施工。一是实行项目公告制。将项目基本情况在项目区进行公告,及时采纳项目区内农民提出的合理化建议。二是实行工程招投标制。由土地整理中心负责组织,邀请市国土资源局和区农业、林业、水利、财政等部门及项目所在镇领导、专业技术人员参加,区监察局全程监督,对项目的各个分项工程面向社会公开进行招标,择优选择施工单位。三是实行工程监理制。通过招投标确定监理公司对项目实施全过程管理。四是实行合同管理制。与施工单位签订施工合同,明确双方责、权、利,确保工程按期保质保量完成。五是实行项目法人负责制。土地整理中心作为项目法人对工程的实施全过程负责。

(2)创新资金管理机制,确保项目顺利实施。严格按照国土资源部《土地开发整理项目资金管理暂行办法》,在土地整理中心设立专用账户,对项目资金实行专户储存、专款专用。实行项目资金三级签字负责制,即当某分项工程完成后,施工方提出验收申请,由监理公司对该工程进行质量验收签字,验收合格的,由分局分管领导、技术人员和镇政府有关领导作为业主进行复核认定,通过复核的由分局分管领导签字;最后由分局主要领导审核签字后拨付资金。通过实行项目资金三级签字负责制,切实加强了项目资金管理,保证了工程进度和质量。同时,实行项目保证金制度,即工程竣工验收后,暂留5%的质量保证金,当工程达到配套要求,取得实效后,再将保证金拨付给施工单位,从而进一步保证了工程质量。

(3)创新项目后续管理机制,确保项目发挥长期效益。积极探索创新管理模式,对项目基础设施工程管护方式和林权制度大胆进行改革,建立项目区管护协会,进行市场化运行。具体办法是:镇政府将工程设施使用权和林木管理权、受益权转让承包

给项目区管理协会,协会负责林木及工程设施的管护、维修及项目区内全部耕地浇水有偿服务;工程设施所有权归镇政府,镇政府有权责成协会履行为民服务义务,按时供水以确保农业生产需要。通过工程设施市场化运作和林权制度改革,确保了土地开发整理项目长期发挥效用。

## 3 进一步推进土地开发整理的思考

(1)探索实行土地开发整理新模式。实施与“三网”绿化工程及村庄整治相结合的“三位一体”开发工程,通过合理安排项目区绿化工程,把土地整理项目中的农田防护林网建设与项目区范围内的路域林网、水系林网有机结合,注重淡水压碱、深沟排碱、灌排配套,达到路相通、渠相连、林成网、田成方。同时,积极推进项目区内村庄无人居住房屋拆迁,促进村居合理用地,有效改善村容村貌。

(2)推行与实际相结合的节水新措施。进一步提高渠道硬化覆盖面,减少水资源损耗。科学规划建设中小型水库,储备充足水源,为发展现代农业提供基本保障。推行大沟渗碱改碱,改良盐碱地,提高土地产出,增加土地收益。

(3)做好国有农用地开发整理工作。东营区作为胜利油田大本营,仅闲置的油田家属居民点,易改造为耕地的就有400 hm<sup>2</sup>左右。为彻底解决国有农用地使用不当和低效利用的弊端,应建立政府管理的农业开发公司,统一管理、经营和管护国有农用地,投资兴建并维护灌排设施,代政府确定耕作方式、办理承包事宜、日常管理看护、拟定使用处分方案等,以提高土地开发整理的质量和成效。

自1999年以来,东营市东营区共组织实施各级土地开发整理项目34个,其中国家级项目5个、省级项目4个、市级项目7个、区级占补平衡项目18个,涉及面积1.15万hm<sup>2</sup>,新增耕地0.37万hm<sup>2</sup>,争取各级无偿资金1.9亿元。项目区年增收益4917万元,农民人均纯收入增长580元。另外,通过项目建设,逐步实现农田林网化,提高林木覆盖率,从而有效地涵养水源,大大改善项目区小气候和农业生产条件;通过工程措施和生物措施,进一步提高了土壤有机质含量,改善了土壤理化性状,收到了良好的生态效益。