

平原县农村建设用地复垦实践与分析

张虎君

(平原县国土资源局, 山东 平原 253100)

随着社会经济的快速发展,平原县对新增建设用地的需求日益增长,但在国家宏观调控、收紧地根的政策下,每年新增建设用地指标不足 20 hm^2 的情况已成为制约当地经济社会发展的“瓶颈”,迫切要求解决用地难问题。在建设用地紧张的同时,平原县又存在农村建设用地闲置和浪费问题,对其进行整理(复垦)已成为经济社会发展的必然。

1 开展农村建设用地复垦工作的尝试

停用实心黏土砖、关停砖瓦窑厂、鼓励使用免烧砖是国家多年推行的政策。通过调查,平原县前曹镇吴家庙村砖厂、前曹镇沙庄村砖厂2个砖瓦窑厂均已经停产,土地闲置浪费、残砖断瓦遍地、地势凹凸不平,多年来群众意见很大,要求加以利用。对此,平原县委、县政府对上述砖瓦厂设立项目区进行复垦。

前曹镇吴家庙村砖厂,面积为 16.47 hm^2 ;前曹镇沙庄村砖厂,面积为 6.41 hm^2 ;这2个砖厂总建设规模为 22.88 hm^2 。从2008年5月动工,到2008年12月竣工,总投资141.16万元。这2个废弃闲置的砖瓦窑厂虽然地势低洼不平,但光热资源充足,土层深厚,适宜多种作物生长。通过平整土地,因地制宜地改良土壤条件,培肥地力,完善水利设施,提高农业生产条件等科学合理的土地复垦措施,可以复垦成农用地 22.88 hm^2 ,预计新增耕地 18.22 hm^2 ,新增耕地率为79.60%。可对复垦后的耕地进行沟、渠、路、林配套建设,提高新增耕地质量,改善田块小环境。

为确保土地复垦的顺利实施,平原县委、县政府成立“平原县建设用地复垦项目办公室”,明确分

工、责任到人,高标准、严要求、全方位搞好组织协调和服务工作,保证土地复垦的顺利实施。在规划阶段,坚持土地复垦在土地利用总体规划及土地开发整理专项规划基础上进行规划,并且纳入了待批的德州市建设用地规划,以县、乡两级土地总体规划为依据,与农业、水利、环保、交通等部门规划相协调。优化项目区土地利用结构,提高土地利用效率,提高土地集约利用水平。综合考虑项目区土地复垦的社会效益、生态效益和经济效益,实现3个效益的有机统一,促进项目区土地资源的可持续利用和经济社会的可持续发展。从项目区的实际情况出发,确定土地最佳利用方向、目标和工程规模。

为了使项目少走弯路,节省投资,使土地复垦建立在坚实的群众基础之上,首先通过与当地农户进行交流,获得有关信息:这2个砖厂的土地为各行政村所有,权属清楚,界线分明,无任何纠纷;其次和其所在乡(镇)、村两级领导就当地群众关心的问题进行交流;最后在方案初稿形成后,召开由土地、水利、农业、林业等有关部门的技术人员以及专家和群众代表参加的论证会,对方案进行充分讨论。在充分听取县、乡两级政府及国土、水利、农业、财政、建设等相关部门的建议和广泛征求项目区农民群众意见的基础上,确定了资金筹集方案、拆迁安置方案、土地调整方案。土地复垦资金来源是县政府财政拨款。复垦前,每一个地块都经征求所有权者和使用权者同意,根据征地地面附着物和青苗补偿标准(鲁价费发2006]269号)规定,确定拆迁补偿标准为 $230\text{ 元}/\text{m}^2$,拆迁废料(砖瓦、门窗等)归拆迁人所有,拆迁人负责处理建筑垃圾,人员自主择业;土地在复垦前,对2砖厂涉及各村土地勘测定界,登记在

* 收稿日期:2009-04-12;修订日期:2009-05-31;编辑:陶卫卫

作者简介:张虎君(1975—),男,山东平原人,工程师,主要从事国土资源管理工作。

册,复垦后不再进行土地权属调整,可以直接进行规划和设计。工程完工后,由各村组织经营,用于农业规模化、高品化生产和产业经营,发展高效农业。

复垦项目实施过程中,涉及到全县众多相关部门及项目所在镇、村人员的组织和配合协调问题,因此,必须实行项目法人责任制。项目法人县国土资源局对项目策划、规划设计、实施全过程负责,直到最终验收。为防止暗箱操作,保证工程质量,由县国土局对工程内容逐一分解,进行招标公告,然后根据《招标投标法》向社会公开招、投标,公开、公正、合理地选择施工单位。县国土资源局还委托具备相应资质的监理单位,对项目工程进行全程监理。县国土资源局作为项目实施单位,按照《合同法》等有关规定,与施工单位、监理单位签订施工、监理合同,明确相互各方的权责利,合同由专人管理,签发工程承建合同和设备购置合同必须由项目法人签章;合同纠纷调处按《合同法》规定程序进行。

2 复垦工作后的效益分析

(1)经济效益。复垦项目完成,土地达到正常生产能力后,可增加有效耕地面积 18.22 hm²,项目区的耕地主要种植小麦、玉米、棉花等作物,按平均每公顷纯收入10 000元计算,年产效益 18.22 万元,5年内可收回全部投资。通过置换将原来废弃、低效利用的建设用地置换为集约高效的城镇工矿建设用地,据 2001—2005 年资料综合分析,每公顷新增建设用地每年可增加国民生产总值 543.26 万元、地方财政收入 12.32 万元。以使用置换指标 18.22 hm² 计算,年递增国民生产总值 9 911.94 万元、地方财政收入 224.78 万元。

(2)社会效益。通过该项目区的建设,一是提高了土地集约利用水平;二是缓解了土地供需矛盾;三是扩大了剩余劳动力就业,促进社会稳定。

(3)生态效益。提高耕地质量,通过土地复垦

将形成较完善的田间道路系统和农田灌排系统,使之成为田成方、渠成网、路通畅、林成行的高标准农田,便于合理灌排和机械化操作,改造废弃建设用地,改良土壤肥力,提高耕地质量。项目区土地复垦与农田水利建设、生态环境工程有机结合,通过土地复垦,优化农作物的种植结构,可涵养水源,保持水土,防止土地退化,防止土壤污染,洪涝灾害发生频率降低到最低限度,减少干旱发生,提高土地产出率。项目投产后,能恢复项目区内表土层肥力,生物多样性变化特征更加突出,同时能增加生态功能,使土地侵蚀动力减至较低程度,净化空气、美化环境,创造一个优良的生态环境。

3 复垦工作的必要性和意义

充分合理利用土地资源,提高土地利用效率。复垦的砖瓦窑厂普遍存在残砖断瓦遍地、地势凸凹不平、闲置地多等问题。复垦完成后,能够将闲置土地充分利用,提高土地利用率和产出率。

改善土地利用方式,促进农业增效,农民增收。对于项目区内低湿涝洼地挖深成水塘,用于养殖水生动物或种植水生植物,弃土筑成台田发展种植业,形成田塘相间的立体生态系统。复垦后的土地无偿交给当地农民耕种后,将有利于提高农民收入、改善他们的生活。

总之,复垦项目区要选择土地条件好、资源丰富、复垦潜力大,土地权属清晰、操作难度小,经济、社会、生态效益显著,群众积极性高、社会参与认识性强的地区。但复垦项目建设完成后,也并不是一劳永逸,还应加大土壤改良工程的投入和力度,增加灌溉设施的投资,尽量采用喷灌、滴灌等先进节水灌溉方式,以节约用水,减少地下水资源的开采,并降低农业生产成本,从而更好地服务于社会主义新农村建设。