

济南市土地开发整理工作成效与做法^{*}

崔传宝, 荀杰

(济南市国土资源局, 山东 济南 250014)

济南市下辖6区3县1市,是山东省政治、经济、文化、科教和旅游中心,全市土地总面积8 177 km²,其中耕地3 613 km²。近年来,全市土地开发整理工作以科学发展观为指导,统筹规划、规范管理,通过实施“两个强化”、“三个转变”、“四项原则”、“五项制度”,逐步探索形成了一条规范化、制度化、市场化和多元化的土地开发整理项目运作机制,实现了保障发展和保护资源的双赢。

1 土地开发整理工作成效

(1)完成山东省政府耕地保护责任目标考核,实现耕地占补平衡。2001—2008年济南市实施并验收土地开发整理项目596个,整理土地总面积3.2万hm²,新增耕地1.43万hm²,超额完成山东省国土资源厅下达的1.21万hm²土地开发整理新增耕地任务,完成率达117%,确保了济南市耕地总量动态平衡。

(2)改善了农业生产生活条件,实现了“三效益”的统一。近年来,济南市土地开发整理工作实现了由单一增加新增耕地向多元化综合整治的转变,注重搞好结合。通过土地开发整理与农业综合开发相结合、与基本农田示范区整理相结合、与治理破损山体 and 废旧矿山相结合、与新农村建设相结合,进一步丰富了土地开发整理内涵。通过土地平整,沟、渠、路、林、井、桥、涵、闸的配套,改善了农业生产生活条件,提高了生产效益,土地得到有效利用,实现了社会、经济和生态效益的统一。济南市平阴县通过把土地开发整理与破损山体 and 废旧矿山治理相结合,投资115万元,在国道220线玫瑰镇与东阿镇交界处的黑风口路段对废弃矿山和荒沟进行综合治理,实现了“平面造地、立面挂绿”的生态效果。

(3)缓解建设用地指标不足,节约政府征地成本。2003年为解决济南市重点工程建设,缓解建设用地指标不足,充分利用山东省国土资源厅出台的置换政策,在市级土地开发整理复垦项目储备库中挑选符合条件的复垦项目新增耕地指标进行建设用地置换。通过复垦项目新增耕地指标置换政策,有效缓解了济南市建设用地指标不足的矛盾,保障了遥墙机场陆侧交通工程等市级重点项目建设用地的顺利报批。按照当时免缴新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费、耕地占用税的置换政策,仅机场陆侧交通工程一项可为政府节约征地成本约560万元。

2 土地开发整理工作主要做法

2.1 项目管理坚持“两个强化”

(1)强化组织领导,明确责任。各县(市)、区政府对土地开发整理工作高度重视,专门成立了由县(区)长任组长,分管副县长(区)长任副组长,国土、财政、农业、水利等有关部门主要负责同志为成员的土地开发整理领导小组。并在项目所在地的乡镇或办事处成立土地整理指挥部,下设规划施工、工程监督、财务后勤、文秘档案、政工宣传、工程安全等工作组,明确工作职责,分解落实任务,发现问题、解决问题。形成了领导有组织、工作有计划、措施有保障、进度有检查,上下贯通、部门配合和协调联动的组织网络体系,为工程顺利实施和验收提供了重要保障。

(2)强化政策宣传,增加百姓参与程度。土地开发整理涉及到百姓的切身利益,为把好事办好,让广大群众了解此项工作,赢得广大群众支持,形成共识,在项目前期立项和规划设计论证阶段积极进行

* 收稿日期:2009-08-04;修订日期:2009-10-14;编辑:陶卫卫

作者简介:崔传宝(1979—),男,山东济南人,工程师,主要从事土地开发整理复垦工作。

相关政策、法规及典型经验的宣传,并通过座谈、公告等方式让老百姓积极参与其中,对项目可行性、土地利用布局、拆迁方案、权属调整方案、后期管护措施等发表自己的观点,增加了项目的透明度,提高了项目成功率。

2.2 规划修编坚持“三个转变”

2003年,该市以新一轮土地利用总体规划修编为契机,根据全市耕地动态变化趋势和土地开发整理潜力分析,重新修订了《济南市土地开发整理专项规划(2005—2020)》。新专项规划中,在控制和引导土地开发整理复垦项目方面,主要体现了“三个转变”。

(1)由土地开发为主转变为以土地整理为主。由于济南市土地后备资源匮乏,开发潜力有限,过度开发不利于生态环境的保护。为此,在新一轮规划修编中将工作重点更多地放在土地整理上,通过田、水、路、林、村等综合整治,提高原有耕地质量和单产水平。

(2)由粗放数量型向质量效益型转变。为提高土地产能,根据济南市耕地现状,通过科学规划,划定土地整理项目重点区域、重点工程和重点项目。积极发展特色农业、观光农业和高效农业。2007年济南市先后设立了省级商河县基本农田保护示范区和市级长清区基本农田保护示范区,整理规模各0.13万 hm^2 ,通过高标准建设,规模化开发,打造精品形成亮点,起到了示范带头作用。

(3)由单纯的土地开发复垦整理向土地开发整理与新农村建设相结合转变。由于特定时期土地整理规划的局限性,过去大部分项目在项目选择上尽量避开居民点或者是在土地开发整理规划时直接不将居民点整理划入土地整理范畴,致使居民点整理前后形成较大反差,不利于社会和谐。在新的规划时重视农用地和农村建设用地整理的结合,这样既有利于周边环境的改善,也利于生产生活条件的提高。

2.3 资金管理坚持“四项原则”

(1)坚持依法收缴和收支2条线原则。1999年新《土地管理法》实施后,济南市对新增建设用地土地有偿使用费、土地出让金和耕地开垦费等按规定进行了依法征收,资金收缴严格执行收支两条线,保证了土地开发整理资金的来源和资金使用安全。

(2)资金拨付坚持备书制度。为进一步加强项目资金监管和使用,2003年财政资金拨付执行资金拨付备书制度,备书制度的使用是确保财政资金拨付渠道畅通,减少资金拨付环节的基础上一项重要关口,确保了资金拨付安全,便于资金的监督管理和使用效益提高,能够更好地发挥财政资金在宏观调控中的作用。

(3)坚持多元化的融资渠道原则。按照2004年省政府办公厅下发的《关于进一步加强土地开发整理复垦工作的通知》(鲁政办发[2004]24号)中提出的“谁开发、谁受益”及“三个优先”原则,该市根据实际情况,积极吸引社会资金投入、开发和经营,努力实现项目投资主体多元化、融资市场化,以政府投资为主、社会投资为辅,规模开发整理模式。济南市的历城区、平阴县在吸纳社会力量参与土地开发整理上,注重控制和引导,增加耕地面积缓解建设用地指标不足的同时,为多元化融资渠道政策研究和创新奠定了基础。

(4)资金结算坚持审计原则。济南市已于2002年在全省率先对市级以上投资项目,委托工程造价咨询公司和会计师事务所等中介机构对土地整理项目进行工程结算和财务决算审计。2006年,针对项目审计过程中发现的问题,该市下发了《关于做好国家省市投资土地开发整理项目审计验收工作有关事项的通知》(济国土资字[2006]665号),进一步明确了审计过程中注意事项,确保了土地开发整理资金使用安全。

2.4 项目实施严格“五项制度”

(1)严格项目招标制度。2005年济南市国土资源局下发《关于印发土地开发整理项目管理六项制度的通知》(济国土资字[2005]606号),要求在土地开发整理项目招投标过程中,按照法定程序确定施工队伍。一是招标方式确定招标代理机构;二是开标当天确定专家成员,同时邀请纪检监察等部门现场监督,公证部门现场公证;三是基本采用无标的形式确定中标价,严格交易规则;四是一个单位只能对一个标段进行竞争;五是严格审查施工资质;六是增加保证金额度,减少恶性竞争。通过这些措施的实施,对有资质、有信誉、有能力的施工单位优先中标,提高了项目资金使用效益,保证了工程质量。

(2)严格项目监理制度。为确保工程质量、工程投资和施工进度,通过公开招标形式择优选择有资质的监理单位中标,签订工程建设监理合同,明确有关事项。使监理单位按照“公正、独立、自主”的原则开展监理工作,根据工程特点,编写监理规划、监理实施细则以及旁站监理方案,成立现场监理指挥部,明确人员分工和职责,对项目质量、资金、进度、安全进行全面监督管理,对施工过程中出现的新问题和新情况及时上报研究,并按季度出具工程监理总结报告,真正发挥其“四控、两管、一协调”的作用。

(3)严格项目验收制度。一是以制度促规范。为规范市级和县级项目验收济南市下发了《关于市投资土地开发整理项目竣工验收工作的意见》(济国土资发[2003]701号)和《关于进一步明确县级投资土地开发整理项目有关事项的通知》(济国土资字[2007]429号),明确了项目验收有关事项,确保了项目验收规范有序。二是创新验收模式,提高验收水平。通过采用政府部门和社会专家共同验收的模式,提高验收质量。

(4)严格项目立项和预算评审制度。在项目立项方面,在争取当地政府和老百姓意见的基础上,实施专家评审制度,对项目立项的可行性、初步规划方案的合理性、资金使用的有效性,进行科学论证和评审,确保立项一个,成功一个,实施一个。在项目规划设计和预算方面,为提高资金使用效益,该市采用工程造价前期评审制度,由财政局造价评审中心对项目具体的规划设计方案和预算定额执行标准提出合理化建议,既提供了财政资金投资依据又控制了投资成本,确保了资金使用安全。

(5)严格后期管护制度。由于目前土地开发整理项目预算规定中不设立专门的后期管护资金,济南市在项目后期管护中,坚持“谁管护、谁受益”的原则。一是层层签订管护合同。由县级国土部门、项目所在地的乡镇政府及村集体逐级签订管护合同,明确管护主体和管护责任;二是采用市场化运作模式。该市济阳县对机井、水泵等采用招投标方式确定固定资产移交人,一方面保障了工程管护资金的可持续性,一方面增加了看管人收益。