



肥城市土地综合整治实践探索*

杨晓琳,丁军

(肥城市国土资源局,山东 肥城 271600)

摘要:通过对肥城市国土资源利用现状的分析,提出了目前肥城市土地资源高效整合利用中存在的三个问题,即人多地少、结构不合理和供需矛盾突出。在土地资源详查的基础上,编制了土地整理专项规划,开展了以“一个挂钩、三大项目、一项改造”为重点的农村土地综合整治工作。有效提高了肥城市的土地资源整合利用水平,大大促进了肥城市的新农村建设。

关键词:土地综合整治;统筹;城乡发展;新农村建设;肥城市

中图分类号:F301.1

文献标识码:B

近年来,肥城市按照国土资源部和省市国土资源部门的要求,坚决贯彻落实国家土地政策,严格保护耕地,节约集约用地,以土地综合整治为平台,统筹城乡发展,促进新农村建设,取得了显著成绩。先后被确定为全国城乡建设用地增减挂钩试点市,全省国土资源执法模范县、节约集约用地先进市,被国土资源部确定为116个基本农田保护示范区之一。肥城市国土资源局先后被评为“全省国土资源系统先进集体”、“全省依法行政工作先进单位”、“省级文明单位”、“土地开发整理工作先进单位”。

1 土地综合整治的必要性和意义

1.1 有利于县域发展和新农村建设

我国致力于建设中国特色社会主义,而面临的重要国情是:人口多、农民多、农民人均占有土地资源少,而且有些土地资源还没有得到高效整合利用^[1-3]。肥城市人多地少,是传统的农业和人口大县,人均耕地只有 0.065 hm^2 (0.97 亩);肥城属于鲁中低山丘陵区,低山丘陵占总面积的 53.5% ;在 5.7 万 hm^2 基本农田中,高产田仅占 39.5% ,土地结构性矛盾突出;肥城已进入了工业化、城镇化“双加速”的发展阶段,对建设用地需求量不断增加,实现耕地占补平衡及总量动态平衡的压力增大,土地供需矛盾突出。为此,肥城市组织开展了土地资源详

查,摸清了全市土地“家底”,在此基础上进行了土地整理潜力分析,科学编制了土地整理专项规划,按照“统一规划、分步实施,多管齐下、综合治理,因地制宜、注重实效”的原则,有计划、有步骤、全方位开展了以“一个挂钩、三大项目、一项改造”为重点的农村土地综合整治,有效破解了县域发展和新农村建设瓶颈。

(1)“一个挂钩”,即开展城乡建设用地增减挂钩工作。2006年,肥城作为第一批试点,分5个项目区、在24个村展开推进。在规划指导上,努力做到“三个衔接、三个促进”,推动农村居民点合理布局、适当集中,实现土地节约利用、推动集约发展。在村庄布局上,坚持因村制宜、分类指导,对村内空闲地比较多、不宜整体搬迁的村庄,实施“缩村填空”;对人口较少、布局零散的村庄,实施“迁村并点”;对城镇附近的村庄,实施“撤村并居”。在拆迁安置上,尊重群众意愿,实行公示制、票决制、签名制,按照政策规定,统一补偿标准,采取集中供养、集体建设安置房、以房换房等不同方式,注重做好农村孤寡老人、困难群众等特殊群体的安置工作。在资金管理使用上,实行专款专用、单独核算、封闭运行、全程监督。2009年3月,挂钩试点工作全面完成,共投入资金1.24亿元,新增耕地 130.8 hm^2 ,建成高

* 收稿日期:2009-09-24;修订日期:2010-01-11;编辑:王秀元

作者简介:杨晓琳(1975—),女,山东肥城人,工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:ll-1975@163.com。

产示范田 80 hm²。

(2)“三大项目”,即实施 1.33 万 hm² 中低产田改造、1.43 万 hm² 基本农田保护示范区建设和 0.33 万 hm² 采煤塌陷地复垦三大土地整理项目。一是中低产田改造。主要集中在中部低山丘陵区,在不影响生态环境的前提下,采取“先易后难、注重实效、分类施治、规模开发”的办法,与流域综合治理、山区经济开发结合起来,坡地改梯田,小块并大块,配套进行水利、道路和生态林业建设工程,全面改善生产条件,提高土地的可持续生产能力。2003 年以来,完成投资 6 389 万元,改造中低产田 3 160 hm²,新增耕地 626.67 hm²。二是基本农田保护示范区建设。主要集中在南部平原区,以科学划定为基础,以严格保护为关键,以全面建设为核心,以高效利用为目的,坚持整地、治水、通路、绿化、开发“五位一体”,建设集中连片、田块平整、渠网配套、道路通畅、绿化整齐的高效农业示范区,把基本农田整理成为健康农田、景观农田、生态农田,实现了农田整理标准到位,基础工作管理到位,保护责任落实到位,监督管理执行到位。2003 年以来,共投入资金 1.8 亿元,完成整理项目 35 个,整理基本农田 4 486.67 hm²,建成标准农田 2.67 万 hm²,新增耕地 246.67 hm²。三是采煤塌陷地治理。主要集中在北部工矿区,坚持宜粮则粮、宜渔则渔、宜林则林、宜建则建,因地制宜采取不同治理方式,种、养、加结合,填、埋、挖并用,拆、建、改配套。目前已治理塌陷地 3 813.33 hm²,新增耕地 1 946.67 hm²。同时,对全市范围内的工矿废弃地等进行了清理登记,采取覆土造田、填土栽种、废弃利用等模式进行开发整理,新增耕地 786.67 hm²。

(3)“一项改造”,即开展旧村改造。按照“工业向园区集中、农民向城镇集中、居住向社区集中、耕地向适度规模集中”的思路,初步规划将全市 607 个行政村、871 个自然村整合为 137 个新型农村社区,村庄占地由 9 933 hm² 缩减为 3 933 hm²,可节约土地 6 000 hm²。首先从城中村、镇中村入手,以建设公寓式楼房为主,市里制定了配套的利益补偿机制,最大程度地让利于民、还利于村,实现旧房换新房、平房换楼房,农村变社区、分散变集中。目前,35 个城中村已有 28 个村铺开改造,全部完成后可节约土地 733.33 hm²;45 个镇中村,有 35 个村铺开改造,完成后可节约土地 1 066.67 hm²。

1.2 有利于城乡发展新农村建设

坚持土地综合整治与改善农村生产条件相结合、与推进农业产业化经营相结合、与优化村庄布局相结合、与农民群众增收相结合,实现保持耕地总量,提高耕地质量,盘活现有存量,保障发展用量的有机统一,为推进新型工业化、农业现代化、城乡一体化,以“三化”解“三农”提供基础保障,拓宽发展空间。

(1)搭建了发展现代农业的良好平台。开展土地综合整治,建设田块成方、路渠相连、设施配套、旱涝保收的高标准农田,适应优化农业区域布局、提高农产品竞争力和增加农民收入的要求,为发展现代农业创造了优势条件。结合土地整治,着眼于增加土地产出效益,坚持区域化布局、基地化生产、标准化管理,走农业规模化、集约化、产业化发展的路子,肥城市形成了 10 多万亩有机菜、10 多万亩绿色肥桃、10 多万亩优质“两菜一粮”、10 多万亩绿色干鲜果品、10 多万亩速生丰产林“五个 10 多万亩”的种植格局,其中有机栽培面积达到 1.17 万 hm² (17.55 万亩),每亩纯收入 3 500 元以上,成为全国有机蔬菜面积最大、加工出口最多的县份。规模化种植促进了农业产业化经营,全市构建起了 5 条农产品加工“龙型”体系,规模以上农业龙头企业发展到 70 多家,其中国家级 6 家、省级 4 家。全市农民人均纯收入的 50% 以上直接或间接来自于土地。土地整治也促进了农业多功能开发,以桃花游、金秋品桃游等为主的生态旅游产业,成为全市新的经济增长点。

(2)改善了农民生产生活条件。通过对田、水、路、林、村、房的综合整治,完善了农村基础设施,推动了农村教育、文化、卫生、体育和社会福利保障等公共服务设施的合理配置,提高了农民生产生活质量。随着土地整治的推进实施,农村路网、水网、林网、教育医疗网、社会保障网和社会化服务网“六网”建设得到进一步完善。在全省率先实现了乡镇通二级路、村村通等级路,行政村通客车率达到 100%;配套实施了区域水系规划,消除了“靠天田”,发展节水灌溉 3.13 万 hm²,70 多万农民全部吃上了符合国家标准的“卫生水”;全面完成了农田林网、道路林网和村镇四旁植树,并向荒山丘陵进军,林木覆盖率达到 35%;完成了农村中小学校布局调整和薄弱校舍改造,市级以上规范化学校达到了 142 处;新型农村合作医疗参合率达 99.7%;建立

健全了5条农村社会保障线,80%的适龄农民参加了社会养老保险。

(3)壮大了支农补农的保障实力。统筹城乡发展,必须加快推进新型工业化和城镇化步伐,才能持续实现以工促农、以城带乡。实施土地综合整治,找准保护耕地与保障发展的最佳结合点,既有效增加耕地面积,保护耕地资源,实现“守土有责”;又有效增加建设用地计划,缓解建设用地压力,实现了“守土有益”。近年来,通过土地整治建立了全市耕地后备资源库和补充耕地储备库,为全市150多个投资亿元以上项目提供了补充耕地指标。仅第一批城乡建设用地增减挂钩中,就置换出建设用地指标128.47 hm²,不仅解决了城区小学、集中供暖、老年公寓等一些民生项目用地,还为11个重点工业项目提供了用地指标。全市新型工业化进程大大加快,形成了能源电力、冶金机械、精细化工、纺织服装、新型建材、食品加工六大支柱产业,主营业务收入过亿元的企业达到130家,其中1家过百亿、1家过50亿,110家企业利税过千万元。到2007年,全市工商税收、地方财政收入、城镇居民人均可支配收入、机关事业单位和企业员工收入、农民人均纯收入等比2002年均翻了一番。土地整治为实施新一轮城市建设规划、加快小城镇建设提供了用地保障,肥城城区面积达到了40 km²,初步建成“显山、露水,见城、透绿,赏花、品桃”的北方园林城市。目前,全市工业经济加速做大做强,城市不断变大变美,农民居住环境条件显著改善,耕地面积不但没有减少,还由6.21万 hm²增加到6.31万 hm²,净增1 066.67 hm²。

2 土地综合整治需要采取的措施

(1)党政推动、部门联动,建设“政府主导工程”。土地综合整治是一项系统工程,必须发挥政府的主导作用,把各方力量调动起来,用“心”、用“物”、用“话”、用“法”,既打“单体战”,又打“组合拳”^[4]。特别是县一级主要领导必须真正认识、真正重视、真正去抓,市委、市政府把土地整理补充耕地任务作为耕地保护目标责任制的重要内容,与国土资源部门和乡镇“双向”签订责任书,纳入科学发展观年度综合考核。

(2)统筹规划、规范管理,建设“精品效益工程”。特别注重规划的科学性、系统性、前瞻性、可

行性,把土地整理规划与土地利用总体规划、产业发展规划、资源开发规划、道路建设规划、区域水系规划和新农村建设规划等相互衔接、有机结合、配套推进,突出和体现土地整理的区域综合性、多功能性和多效益性。注重制度创新和程序设计,从项目的基础调查、效益论证、可研编制,到实施中的招标投标、施工管理、资金拨付,再到验收阶段的资料收集、工程审计、决算编制,以及后期固定资产移交、权属确定、工程管护等,都制定了严格的规范化制度体系。全面推行项目法人制、公告制、合同制、工程监理制等,建立“一级监理、三级监督”制度,实行专业监督与群众监督相结合;建立激励和惩戒机制,确保每个项目既建成精品工程,又建成廉政工程。

(3)政府投入与多元筹资相结合,建设“持续发展工程”。在确保收好、管好、用好专项资金,积极申报上级项目扶持,发挥政府投资主渠道的同时,本着“谁投入、谁受益”的原则,制定优惠政策,广泛吸引企业和个人参与土地整治^[5]。探索“政府为主导、企业为主体,国际化参与、多元化投入,市场化运作、企业化管理”开展土地综合整治、推动新农村建设的路子,实现投入—治理—经营—收益—再投入的良性循环。

(4)尊重群众意愿、发动群众参与,建设“群众满意工程”。充分保障农民的知情权和参与权,坚持项目规划设计公告于民,广泛征求群众意见;项目施工尽可能招用所在地农民,让农民在项目实施阶段就通过投工、投劳取得收益,并让群众代表“全天候”监督;项目完成后,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,维护农民的合法权益。

3 结论

通过政府的规范管理、统筹规划,调动了群众的积极性,使肥城市土地综合整治工作成为了群众满意、可持续发展的精品工程,进而为现代农业发展搭建了良好的平台,大大改善了农民的生活条件,壮大了支农补农的保障能力。

参考文献:

- [1] 陈广权,许映月,张江天,等.统筹城乡发展背景下城乡建设用地利用研究——以山西省晋中市为例[J].中国国土资源经济,2008,(12):10-12.

- [2] 王超. 济南市历城区土地开发整理工作纪实[J]. 山东国土资源, 2006, 22(8): 17-18.
- [3] 张宝玉. 土地整治是“双保”更直接有效的措施——关于桂林市整村推进土地整治工作的调研报告[J]. 南方国土资源, 2009, (8): 13-16.
- [4] 田春华, 郑荣. 创新梯度管理制度, 促进城乡统筹发展——成都市统筹城乡土地管理制度改革纪实[J]. 资源与人居环境, 2009, (14): 34-38.
- [5] 殷玉梅, 杨洁. 统筹城乡一体化中的博弈问题[J]. 河北理工大学学报(社会科学版), 2009, 9(5): 56-58.

Study and Practice on Comprehensive Land Management in Feicheng City

YANG Xiaolin, DING Jun

(Feicheng Bureau of Land and Resources, Shandong Feicheng 271600, China)

Abstract: Through analysis on present condition of urban land use, three problems occurred in comprehensive land use in Feicheng city are introduced in this paper, they are increasing population and less land, irrational land structure, and obvious contradiction between supply and demand. On the basis of detailed survey of land resources, special plan for the preparation of the land consolidation is made, and comprehensive land use which regarding "one link between increasing and decreasing, three major projects, one reform" as the emphasis are carried out. This work has effectively improved land resource integration and utilization level in Feicheng city, and greatly contributed to the city's new countryside construction.

Key words: Comprehensive land management; coordination; urban and rural development; new rural construction; Feicheng city