



我国土地整理存在的问题及建议

赵静

(山东省国土资源厅土地整理中心, 山东 济南 250013)

摘要:根据编写审查土地整理规划设计、预算、竣工验收等一系列工作经验,通过分析目前我国土地整理工作出现的规划设计与实际脱节、施工管理不到位、资金不足、缺乏后期管护等诸多问题,提出了相应的对策建议,以期推动土地整理事业的健康发展。

关键词:土地整理;问题;对策建议

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

土地整理是人类利用自然和改造自然的措施,是社会经济发展到一定阶段人类解决土地利用问题的必然选择。土地整理是在一定区域内,按照土地利用规划或城市专项规划确定的目标和用途,采取行政、经济、法律和技术手段,对土地利用状况进行调整、改造、整治,增加有效耕地面积,提高土地质量和利用效率,改善生产、生活条件和生态环境的活动^[1]。

1 存在的问题

十几年来,我国土地整理事业发展迅猛,使农村面貌发生翻天覆地的变化,让农民真正分享了土地整理成果,但是由于种种原因,土地整理还存在一些不足,主要表现在以下几个方面:

1.1 准备工作不充分

随着土地整理事业的发展,项目资金额度较大,部分县市区由于经济条件不佳,把土地整理资金当成了“第二财政”,在申报土地整理项目时,不是按照国土资源部提出的要求,结合当地实际条件选择项目区^[2],而是一味地上项目获取资金,忽略了对项目区地形地貌、土壤、水文地质和工程地质等自然条件的分析调查;片面追求经济利益,不顾及生态效益,严重影响了可行性研究报告的质量;加上踏勘时间、地点有限,往往不能给上级国土资源主管部门提供准确的立项参考,导致国家土地整理工作难度加大。

1.2 规划设计预算与实际脱节

(1)规划设计依据不足。由于我国实施土地整理时间不长,积累的经验成果不多,部分省市还没有符合当地实际的设计规范和建设标准,致使现阶段的规划设计普遍存在图上美观,但无法施工的问题^[2],设计过程单纯为了实现田成方、树成行、路成网,渠相连,不顾项目区实际地形地貌特点、土地权属、地面建筑物等重要因素,导致在实施阶段,水无法从渠中通过,路要从塘中穿过这种违背自然规律的现象发生,这些都会造成施工的困难。

(2)不结合实际盲目开垦。为了追求新增耕地率,部分丘陵地区甚至把接近山顶的土地开垦为耕地,而这些地块根本没有水源,且土层贫瘠,无法耕种,更有甚者直接篡改土地利用现状图^[3],造成严重后果。

(3)片面提高标准,造成资产浪费。为了增加预算,规划设计中提高项目设计标准,增加土地平整工程,没有必要硬化的道路也硬化处理,增加路面厚度,有些还增加了水泥稳定层等;部分工程还存在定额高套,加大工程量等问题。总之这些做法虽然提高了设计标准,增加了投资,但却未必能达到预计效果,反而会造成国家资产的浪费。

1.3 施工管理不到位

施工是土地整理的关键环节,是一项系统工程,需要各部门各方面沟通协调,密切配合,施工时有可

* 收稿日期:2011-09-29;修订日期:2011-10-09;编辑:孟舞平

作者简介:赵静(1983-),女,山东汶上人,助理工程师,主要从事土地开发整理工作;E-mail: jzsd2002@163.com。

能遇到以下几种问题:

(1)设计施工无法对应。设计图与实际不符,会造成施工困难,需要变更,承担单位没有及时了解情况,延迟变更,工程工期就会延误。

(2)监理单位对工程质量把关不严,造成工程质量不过关等情况。

(3)土地所有权登记工作滞后。土地所有权不能及时确权登记,不利于土地整理的权属调整,导致延误施工工期,会造成施工困难,影响整个项目的整体推进。

(4)项目从申报到立项实施周期过长。这期间物价上涨、政策变化、资金拨付不及时等都会对工程施工造成很大影响,甚至出现无法施工及迟迟不能竣工验收等情况。

1.4 资金来源不足

现阶段我国土地整理大都是政府行为,国家投资和当地政府配套仍然是土地整理融资的主要渠道,相比与其他建设项目如城市建设等,融资渠道显得较为单一,加之部分地方资金难以配套,这必然造成资金筹措难度加大,资金量有限,阻碍土地整理事业的发展。

1.5 公众参与较少

现阶段我国的土地整理事业大多采取一种自上而下的政府模式,整个过程都表现为政府行为、政府意志。而土地整理的真正受益主体是广大农民群众,随着项目的推进,各种问题不断出现,原因主要是以下几个方面:

(1)公众参与渠道单一、流于形式^[4]。在项目可研、立项决策阶段,公众参与往往是为了调查现状、收集项目区资料,主要通过咨询、走访等征求意见,一般采用调查问卷的形式进行,方式单一,不能很好的反映农民的利益诉求等意见,导致农民积极性不高,甚至阻挠项目的实施,严重影响项目的成效。

(2)缺乏机构组织,一直以来公众参与仅限于个人行为,没有形成一定的组织,这就造成了公众参与力量的薄弱,所以也很难发挥实质性的作用。如道路设计不符合当地的习惯,新建道路后,原有道路就不能继续使用,使得原来使用旧路的农户生产经营活动受到影响;水利设施修建占用农民的承包地等。由于利益诉求没有有效的途径进行,最终设计没有结合群众的意见和利益,导致整个项目不合理。

1.6 后期管护缺乏

目前土地整理项目是由政府投资,部分地方政府出于“政绩”考虑^[5],往往只追求项目的投资和建设,而对于竣工验收后的管护却漠不关心,“重建设、轻管护”现象严重。如:竣工验收时项目的整体面貌就已经不容乐观,如道路两旁的防护林基本上被损毁殆尽;沟渠严重堵塞;一些水利设施被盗严重,有些地方为了防盗甚至把一些设施闲置在仓库。这些都严重违背了项目造福人民的宗旨。

2 土地整理的建议

2.1 加强申报项目审查

县市国土部门申报项目前,一定要做好前期准备工作。

(1)项目选址时必须考虑在尽量少破坏生态环境的条件下,是否有适宜整理的后备资源。

(2)立项审查部门,要认真组织省市级国土部门现场踏勘,并协同相关单位如农业、水利、林业、环保、财政等部门专家进行充分论证,在积极听取当地有关领导、群众代表意见的基础上,认真讨论分析项目立项的必要性、合理性以及可行性。还要考察申报项目是否符合土地利用总体规划,是否符合生态建设要求,及申报地的各项自然条件是否符合要求。

2.2 重视规划设计预算工作

(1)充分听取当地农民群众意见,结合当地实际,因地制宜,确保设计方案切实可行。

(2)节约项目资金,不要盲目提高设计标准、超前设计,严格按照设计规范和工程建设标准进行,如果当地实际特殊,可积极反映意见,尽量减少变更。

(3)对设计公司进行诚信考察和资质鉴定,选用诚信好,专业技术水平高的有资质的设计单位。

2.3 加强各部门协调

施工阶段是土地整理项目的关键环节,也是决定整个项目成败的最重要的阶段。施工过程漫长而复杂,会遇到各种各样的问题。各部门应通力协作,严把质量关。首先,应公开招投标选择有资质、信誉高的施工单位进行施工;其次,监理单位要认真负责,不能敷衍了事,认真记录施工日志、监理日志等,遇到质量问题绝不能姑息,应及时上报有关部门做出处理,真正做到质量过硬;最后,县市级国土主管

部门更应积极协调相关部门检查监督各项进程,遇到问题及时处理,保证整个施工过程的顺利进行。

2.4 广开资金来源渠道

资金是土地整理项目顺利开展的保证,没有资金,土地整理事业将寸步难行。目前我国土地整理资金是由国家下拨和地方政府配套组成,而国家和政府的财政支出能力也是有限的,这就束缚了土地整理工作的开展,也使土地整理覆盖的范围受到限制。这就需要广开资金渠道,积极吸纳银行、社会、个人资金;同时也要求在开源的同时要注意节流,珍惜这来之不易的有限资金,加强资金在流通渠道中的管理,尽量减少流通中的损耗,提高专项资金的利用效率。

2.5 积极推进公众参与机制

公众参与土地整理项目,可以使规划设计更贴合当地群众需要,更加切实可行,也可以使施工更加顺利,保证项目的正常运行,因此国土资源主管部门应积极推进公众参与机制。

(1)提高群众参与土地整理的积极性。加大宣传,通过宣传可以让群众及时了解、关注土地整理项目^[4],拓宽群众参与渠道,提高群众参与的热情,积极对规划方案献言献策,避免项目规划脱离实际,使土地整理工作更加公开透明。

(2)完善相关法律法规,建立保障制度。随着我国民主法制建设的推进,公众参与土地整理也应提升到法律保障的高度,制定相关的保障制度,使公众参与渠道更加通畅,更加法制化。

(3)制定详细参与方案,成立公众代表会。根据项目的具体要求,制定详细可行的公众参与机制,公众参与的程序、组织、内容、人员、方式等都要制定详尽方案;土地整理项目可能涉及到社会各方面的利益,根据各利益主体,可建立县乡村三级代表会,这三级代表会涉及政府、企业、农民等,代表会的意见也更加多元化,也更能反映和平衡各利益主体的需求。

2.6 加强后期管护

土地整理项目的最重要的目的就是通过项目运

行造福当地群众,因此后期管护就成为不可或缺的重要举措。

(1)加大宣传力度,提高农民自觉管护的积极性。通过各种媒体宣传,让项目区群众切实了解项目成果管护直接关系到自己的切身利益,增强群众自觉管护的责任感和积极性。

(2)多渠道筹措管护专项资金。政府投入巨额资金到土地整理项目中,为确保其长期发挥效益,当地政府应安排专项资金用于后期管护;项目区也可以在村民自愿的基础上把新增耕地以承包、租赁等方式筹措资金用于后期管护。

(3)健全管护制度,落实责任^[6]。土地整理项目竣工后,应及时把项目成果移交当地政府,签订项目后期管护合同,成立专门的管护队伍,明确落实管护责任。

3 结语

土地整理是一项功在当代、利在千秋的伟大事业。通过对田、水、路、林、村的综合整治,提高了耕地质量,增加了有效耕地面积,改善了生产生活条件,提高了农业的综合生产能力。但是目前我国土地整理工作还面临诸多问题和瓶颈,希望国土资源主管部门能汲取教训,总结经验,使土地整理事业健康发展,真正造福于民。

参考文献:

- [1] 高相军. 土地工程设计[M]. 北京:中国人事出版社,2005.
- [2] 王颖,李江风. 浅谈土地整理项目实施中存在的问题与对策[J]. 安徽农业科学,2006,(34):6308-6309.
- [3] 朱红波. 深入开展土地整理的几点思考[J]. 国土资源科技管理,2008,(1):134-136.
- [4] 文枫,杨庆媛,鲁春阳,等. 土地整理公众参与的问题及对策研究[J]. 中国国土资源经济,2009,22(5):10-13.
- [5] 熊凯. 我国土地整理项目后期管护模式总结与探讨[J]. 新西部,2011,(6):83-84.
- [6] 张德学,詹伟. 土地整理后期管护之我见[J]. 资源与人居环境,2007,(14):56-57.

ZHAO Jing

(Land Consolidation Center of Shandong Department of Land and Resources, Shandong Jinan 250013, China)

Abstract: According to a series of work experiences in the preparation, review of land consolidation project planning and design, budget, and acceptance of the completed projects, through analysis on problems occurred in land consolidation in China, such as plan and design can not meet the demand of present condition, construction and administration can not be done well, lack of funds, and lack of management and protection after the projects, relative countermeasures and suggestions are put forward in order to promote the healthy development of land consolidation.

Key words: Land consolidation; problems; countermeasures and suggestions