



济南市土地开发整理工作经验探讨

祁桂华, 唐金波, 王增彬

(济南市土地储备交易中心, 山东 济南 250099)

摘要:土地开发整理对于保障国家粮食安全, 提高农村土地利用效率, 促进资源可持续利用具有重要意义。济南市近年来在土地开发整理工作中取得了显著的成效。通过对济南市土地开发整理工作中经验和创造性工作方法的分析总结, 进一步揭示该项工作的一般性规律, 进而指导工作实践, 以期该项工作发挥更大的经济和社会效益。

关键词:土地开发整理; 经验探讨; 济南市

中图分类号:F301.2 **文献标识码:**C

1 土地开发整理的宗旨

1.1 指导思想

以“三个代表”重要思想为指导, 深入落实科学发展观, 落实保护资源基本国策和“在保护中开发, 在开发中保护”的方针; 立足提高粮食综合生产能力和可持续发展能力, 通过科学规划、规范项目管理、加大投融资力度、合理分配收益等措施, 推进标准化、信息化和队伍建设; 建立适应市场经济规律的管理机制, 全面提高土地开发整理工作水平, 为贯彻党的“三农政策”, 实现耕地保护目标, 全面建设小康社会做出贡献。

1.2 目标任务

作为省会城市, 济南市是全省政治经济文化中心。省委省政府、市委市政府确定了“东拓、西进、南控、北跨、中疏”和“一城、一区、一带”的城市空间发展思路。要突破济南谋发展, 对土地的需求将更加迫切, 耕地保护的任务将更加艰巨, 土地需求与土地供给的矛盾将更加尖锐。要化解这一矛盾, 达到用地与保护双赢的目的, 关键措施就是广泛开展土地开发整理。其目标任务是围绕实现“三个结合”、“三个转变”、“三个提高”下功夫, 即土地开发整理要与建设社会主义新农村相结合, 要与解决“三农”问题相结合, 要与提高国土资源管理水平相结合; 由单纯

增加耕地面积向既增加耕地面积又提高耕地质量转变, 由低档次规划整理向山、水、田、林、路、村统一规划综合整理转变, 由单一项目片区分散整理向规模化、集中连片建设转变; 提高项目管理水平、提高施工质量、提高资金使用效益, 促进土地开发整理事业有新的发展, 完成新增耕地任务^[1-2]。

2 取得的成效和管理模式

2.1 工作成效

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 hm^2 , 新增耕地1.43万 hm^2 , 超额完成山东省国土资源厅下达的1.21万 hm^2 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, 不仅确保了东区奥体中心、政务中心、市政道路以及长清大学园、济南国际机场、鹊山水库、玉清湖水库、南水北调、力诺、柴油机厂、高速公路等一大批国家、省、市重点项目用地上报审批的需要, 而且有力地推动了济南市农村经济的发展, 实现了经济、社会和生态效益的统一^[3]。如章丘市的芽庄湖开发项目, 黄河、高官寨、辛寨开发整理项目; 济阳县曲堤镇、仁凤镇、太平乡土地开发整理项目; 长清区双泉乡、文昌办事处、孝里镇土地开发整理项目, 商河县的大仇洼、广平店洼土地开发项目; 平阴县的城西洼、栾湾洼、孝

* 收稿日期: 2011-10-25; 修订日期: 2011-11-30; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 祁桂华(1965—), 女, 山东济南人, 经济师, 主要从事土地管理工作; E-mail: 1456145866@qq.com。

直镇开发整理项目和费弃矿山整理项目;历城区西营镇、唐王镇土地整理项目等,通过因地制宜的开发整理和综合配套,均取得了显著的经济、社会和生态效益,受到了当地干部群众的广泛赞誉。

2.2 管理模式

为把土地开发整理项目做好做实,在各级政府的大力支持下,各级国土资源管理部门开拓进取,大胆创新,探索出了一套适合形势要求、符合当地实际、处于领先地位的管理模式。

(1)以项目管理为核心,夯实工作基础,为项目顺利实施创造条件。在项目立项阶段,重点对项目的真实性、合法性、可行性进行审查把关,在认真审查材料的基础上,先后联合有关处室和市财政局有关人员上报国家和省、市立项的项目进行实地踏勘,通过查看现场、核对材料、审定条件,出具踏勘报告,为项目立项提供了依据;在项目规划设计与预算评审阶段,增加了专家踏勘现场和吸收项目所在地县(市)区、乡(镇)、村代表参与评审,形成了省、市、县、乡、村五级评审组,共同对项目规划设计发表看法,既采纳了专家的评审意见,又听取了乡(镇)、村代表的合理化建议,使项目规划更加符合实际,工程设计更加经济合理,工程功能更加齐全实用,较好地解决了室内评审脱离实际和项目工程难落地难实施的问题。这在全省全国是首创,受到了上级有关领导的肯定^[4]。

(2)加强制度建设,用制度调整关系,规范管理行为。自 1999 年至 2011 年 6 月,济南市国土资源局先后出台了《土地开发整理项目验收规定》、《关于建立土地开发整理项目库的暂行办法》、《土地开发整理项目资金管理暂行办法》、《土地开发整理项目实施管理暂行办法》、《关于市投资土地开发整理项目竣工验收工作的意见》、《关于进一步规范县级立项土地开发整理项目验收工作的通知》、《关于印发土地开发整理项目管理六项制度的通知》、《关于市投资土地开发整理项有关问题的暂行意见》、《关于加强土地开发整理项目实施管理有关问题的通知》、《关于规范土地开发整理项目规划设计变更的通知》等一系列文件,对不同时期、不同阶段出现的新问题、新情况及时进行总结、研究,提出新的解决措施和标准要求,使该项工作从立项管理、实施管理、资金使用管理、设计变更管理、项目验收、成果应用、档案管理诸方面都有章可循,逐步实现了统一、规范

化管理,确保全市工作的统一性和超前性,有力地促进了土地开发整理工作的开展。特别是针对土地开发整理工作制度建设仅有口号而无实际内容的状况,济南市国土资源局在充分调查研究并征求省厅和各县(市)、区局意见的基础上,在全国率先印发了《土地开发整理项目管理六项制度》,即:“法人责任制度”、“资金管理使用制度”、“招标制度”、“公告制度”、“监理制度”、“合同制度”,用制度调整各法人之间的关系,规范各阶段的工作行为,强化项目管理力度;并统一制作了标牌发到各县(市)、区,作为行为准则悬挂上墙时刻铭记。同时,还针对以往在项目申报、论证、立项、评审工作中存在的不足,制定并印发了《关于市投资土地开发整理项有关问题的暂行意见》,对土地开发整理项目现状图勘测、项目可行性研究报告内容、项目立项管理模式、项目规划设计与预算评审论证模式等进行了改进和规范,有关要求处于全国领先地位^[5]。

(3)大力推行招投标工作,促进市场化建设。在项目实施阶段,要求各县(市)、区遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则,深化招投标工作,推进“阳光”操作。按照法定程序对土地开发整理项目工程建设队伍的选定以及与工程建设有关的重要物资、设备的采购实行自主招标或委托具有相应资质的招标代理机构组织招标。具体要求是:实行自主招标的,其评标委员会由招标人代表和有关技术、经济等方面的专家组成,成员人数为 5 人以上单数,其中技术、经济等方面的专家不得少于成员总数的 2/3。招标人应当采取必要的措施,保证评标在严格保密的情况下进行,同时邀请纪检监察部门现场监督,公证部门现场公证。通过招标选择有资质、有信誉、有能力的施工单位和设备、材料供应商。招标工作结束后,要将招标公告、资格预审文件、招标文件及答疑、开标评标文件、开标会议记录表、评委评标记录表、标底、中标通知书、评标报告等招标成果资料以及招标过程各种辅助记录文件和表格等,一并整理归档妥善管理。

(4)狠抓工程质量,强化工程监理,确保工程优质高效。工程质量是土地开发整理工作的生命,国土资源部门、设计单位、施工单位、监理单位对项目工程建设质量都负有责任,其中,国土资源部门是第一责任人。为此,要求各县(市)、区国土资源局要树立质量第一的观点,将有限的资金用到项目建设和

提高工程质量上,大力推进精品工程建设。要选取具有相应资质、有经验、有能力、信誉高、责任心强的工程监理单位,建立由总监理工程师、监理工程师和其他监理人员组成的监理机构,制定监理规划、实施细则、工作程序和制度,落实“三控、两管、一协调”工作内容,承担监理责任。要按照工程监理的有关程序和要求,编制和完善监理日志、监理月报和监理总结等监理结果材料,健全监理档案。阶段工程完成后,凡监理资料不全或不能出具监理单位签署的工程质量合格意见的,不得拨付监理费用或下一道工序的项目资金^[6]。

(5)建立审计制度,规范资金使用管理,保障资金安全。实践证明,对项目资金的使用实行审计,有利于保证资金安全,提高资金使用效益,避免违规行为的发生。为此,要求各县(市)区对土地开发整理项目资金实行专户管理、单独核算、专款专用,强化预算执行。在项目规划设计与预算评审时,聘请工程、财政方面的专家参与评审,确保规划设计的可行性和预算的真实性;在拨付资金时,严格请、拨款程序,根据项目工程进度计划,逐级编报“项目用款申请书”、“项目分月用款计划表”、“上期项目资金使用情况表”,并附监理报告,经核准后再组织拨付;项目工程竣工后,及时办理竣工结算和财务决算,经社会中介机构审计,出具审计报告,作为项目竣工验收的必备材料。

(6)大胆创新,积极探索,进一步拓展了土地开发整理的内容。过去是以新增耕地实现占补平衡为主,现在着重强调了在增加数量的同时,提高耕地质量;过去是小规模低档次规划设计和实施,现在是大规模高档次规划设计和实施,注重山、水、田、林、路、村综合整治,沟、渠、桥、涵、闸、井、电、房综合配套;过去是以农用地整理为主,现在是农用地、建设用地、破损山体、山峪、洼地、滩涂一并治理。如西营镇的山区整理已初见成效,风车提水、节约能源,砌河截流、增加景观,硬化道路、方便生产,生态建设、美化家园,新增耕地、造福百年。如平阴县的土地整理与破损山体治理相结合试点项目,通过炸山、整平、垫土、配套、植绿等工程,收到了一举四得的效果:一是破损山体能够得到整治,改善了生态环境和景观效果,消除了视觉污染;二是增加了有效耕地面积,有利于实现耕地总量动态平衡和耕地占补平衡;三是储备了建设用地置换指标,为开展指标置换打下

基础;四是增加了农民的收益,壮大了村集体经济实力,有利于农村社会的稳定。

3 经验总结

通过各级政府和国土资源部门多年来对土地开发整理的组织实施,已创造和积累了一些好的经验,为今后土地开发整理事业健康发展奠定了基础。

(1)对土地开发整理全面实行项目管理,是搞好这项工作的基础。土地开发整理是一项涉及多学科、多领域的系统工程,也是国家投资的基本建设工程,因此,必须重点抓好项目可行性研究论证和评估、项目审查与审批、项目规划设计与预算、项目实施管理和项目竣工验收,各个环节环环紧扣,缺一不可,切实打牢项目管理的基础。

(2)在项目实施方面,大力推行项目法人制、公告制、招投标制、合同制、监理制、审计制等制度是搞好工作的前提。通过推行六项制度,逐步建立了政府监管、专业管理、市场运作、社会监督的土地开发整理项目管理机制。如章丘市“坚持政府垄断、市场化运作、高标准规划、严要求实施、立体化监督”的经验;平阴县“三个统一、四个创新、五个抢抓”的经验以及在土地整理与破损山体治理相结合方面“抓重点、搞突破、强化措施、求实效”的经验;济阳县“搞好一个规划、规范两项管理、突出三个重点、完善四项机制”的经验和“主要领导靠上抓,集中连片搞开发,工程建设市场化,后期管理力度大”的经验,市中区“制度建设领先、坚持三控两管、严格把好三关”的经验;长清区立足百年大计,精心打造精品工程,使地处山区的双泉乡成为全市有名的乡,姜大明书记视察后给与了充分肯定;历城区多方筹集资金,用心打造西营镇土地整理项目亮点工程,安装风车引水上山,河道截流增加景观,生产生态齐抓共管,已基本形成独特的风景线;商河县采用“三成四结合”模式,治水改碱使大量涝洼盐碱地变成了良田等等,都是独特的经验^[7-10]。

(3)明确责任主体,做到责、权统一是搞好工作的保障。土地开发整理是国土资源部门的法定责任,履行好这项责任,必须有一定的制约措施,其中集中统一管理使用项目资金就是土地开发整理工作的牛鼻子。项目资金集中统一管理能够形成合力办大事;能够统一标准要求和管理模式;能够提高工程质量和加快工程进度;能够统一管理项目成果,为建

设用地提供有效保障。因此,必须建立有效机制,大力推行这一模式,确保政府资金集中使用,提高投资效益。

(4)加强监督管理,确保专项资金专款专用是搞好工作的关键。在土地开发整理工作中,坚持推行了事前审查、事中监督、事后审计的监督管理模式。事前重点审查项目的可行性、规划设计与预算的合理性和可操作性,将项目投资预算控制在经济合理的水平上;事中重点贯彻市场化运作模式,大力推行招标投标活动,聘请有资质的监理公司,及时监控施工进度和工程质量,避免出现人情工程、腐败工程和“豆腐渣工程”;事后重点抓好竣工财务决算的审计和工程验收,保证各项工程的正常运行和专项资金的使用安全。

参考文献:

[1] 王卫东. 土地整理在潍坊市寒亭区新农村建设中的作用[J]. 山

东国土资源,2006,22(12):23-24.

- [2] 甘以诺,史剑峰. 枣庄市村庄土地整理工作的调查与思考[J]. 山东国土资源,2006,22(4):25-26.
- [3] 崔传宝,荀杰. 济南市土地开发整理工作成效与做法[J]. 山东国土资源,2009,25(10):59-61.
- [4] 郭梅. 菏泽市加强土地开发整理提高项目综合效益[J]. 山东国土资源,2009,25(5):49-50.
- [5] 伊丽,范英俊,徐军. 泰安市泰山区土地整理的探索[J]. 山东国土资源,2010,26(5):40-41.
- [6] 刘文鹏,吕清秀. 莱芜市做好土地开发整理工作[J]. 山东国土资源,2009,25(7):59-60.
- [7] 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.
- [8] 冯连伟,李静. 临沂市土地开发整理现状问题及对策[J]. 山东国土资源,2009,25(2):59-60.
- [9] 李凌晨,陈海文. 浅析土地整理的产业化发展[J]. 山东国土资源,2007,23(5):27-31.
- [10] 郭兴雷. 临沂市土地开发整理成效显著[J]. 山东国土资源,2006,22(5):12,14.

Study on Experiences in Land Development and Consolidation in Jinan City

QI Guihua, TANG Jinbo, WANG Zengbin

(Jinan Municipal Land Reserve Center, Shandong Jinan 250099, China)

Abstract: Land development and consolidation is important for protecting national food security, improving the efficiency of land use in rural areas, and promoting sustainable use of resources. In recent years, land development and consolidation work has achieved remarkable results in Jinan city. Through analysis and summary on experiences and creative working methods of land development and consolidation work, general laws for doing this work has been revealed. It will provide some references for gaining greater economic and social benefits.

Key words: Land development and consolidaton; experiences analysis; Jinan city