



土地综合整治项目成功范例分析

——以临沂市兰山区李官镇为例

王美菊¹, 杜庆利², 王玉慧¹

(1. 临沂市国土资源局, 山东 临沂 276000; 2. 临沂市国土资源局兰山分局, 山东 临沂 276000)

摘要:通过阐述临沂市兰山区李官镇土地综合整治项目实施这一成功范例, 提出实施土地综合整治项目应抓住的6个关键环节, 分析了每个环节的作用和操作方法, 希望对破解当前土地综合整治项目实施难的问题有所帮助。

关键词:土地综合整治; 项目实施; 兰山区李官镇; 山东临沂

中图分类号: F302.1

文献标识码: C

通过农村土地综合整治, 增加了耕地数量, 提高了耕地质量, 促进了农业产业结构调整, 提高了农业集约化水平, 优化了城乡用地结构, 加强了农村基础设施和公共服务建设, 提高了节约集约用地水平, 促进了城乡统筹发展。但是, 由于宣传不到位, 认识有模糊, 思想不统一, 还存在实施中少数地方突破周转指标、违背农民意愿强拆强建等一些亟需规范的问题, 致使社会上对土地综合整治工作争议较大, 给很多正在实施的土地整治项目带来阻力, 作为一名长期奋战在土地整治工作一线上的国土资源工作人员, 作者希望通过剖析临沂市兰山区李官镇土地综合整治项目这一成功范例, 从6个环节来提出自己的见解, 对实施好今后的土地综合整治项目有所启迪。

1 领导要高度重视

1.1 让领导成为土地综合整治专家

土地综合整治项目能否成功实施, 关键看各级领导的重视程度, 只有让各级领导当作大事亲自抓才能推动这项工作的开展, 国土部门肩负着这一重托, 做好宣传工作。首先, 要让领导对土地综合整治和增减挂钩的概念有个明确的认识。土地综合整治主要包括农用地整治和建设用地的整治两部分, 农用地整治以前又叫农用地整理, 是土地整治的重点, 是

指依据土地利用总体规划和土地整治规划, 通过土地平整工程、农用水利工程、田间道路工程、农用防护与生态环境保护及权属调整手段, 对田、水、路、林、村进行综合治理, 建设“田成方, 路相通, 渠相连, 林成网, 旱能浇, 涝能排”的高标准基本农田, 增加有效耕地面积, 提高耕地质量, 改善农村生产生活条件和生态环境, 进一步提高耕地综合生产能力。城乡建设用地增减挂钩是指依据土地利用总体规划, 将若干拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块(即拆旧地块)和拟用地城镇建设的土地(即建新地块)等面积共同组成建新拆旧项目区(以下简称项目区)通过建新拆旧和土地整理复垦等措施, 在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上, 最终实现增加耕地有效面积, 提高耕地质量, 节约集约利用建设用地, 城乡用地布局更合理的目标^[1]。其次, 要从当前保红线、保发展、保民生的角度上, 要领导充分认识到进行土地综合整治的重大意义, 特别在建设高标准基础农田和获取挂钩周转指标这2个重点上, 去努力引起领导的高度重视。现已成为全国亮点的临沂市兰山区李官镇土地综合整治项目就是在国土部门的建议下, 作为市长工程成功申报和顺利实施的。

1.2 领导高度重视的表现形式

以兰山区李官镇土地综合整治项目为例, 该项

收稿日期: 2014-06-09; 修订日期: 2014-07-05; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 王美菊(1978—), 女, 山东临沂人, 工程师, 主要从事地价评估工作; E-mail: lsfjghz@126.com。

目从立项到实施,每个环节无一不是在区领导、市领导,甚至是省领导、部领导的高度关注下进行的。兰山区区委、区政府主要领导把土地综合整治工作当作大事进行运作、部署,不定期现场办公,区委常委会议、区政府常务会议不定期讨论;区政府成立区长任组长、分管区长任副组长,国土、建设、财政、审计、农业、民政等相关部门为成员的工作领导小组;制订了《兰山区城乡建设用地增减挂钩管理办法》,严格按照批复要求和标准开展土地综合整治工作。区政府与项目区所在镇党政主要负责人签订责任状,明确任务目标、实施标准及完成时限。建立区级增减挂钩指标储备库,区政府统一管理挂钩指标,实行封闭运行,定期考核,到期归还,对增减挂钩工作实行动态监管。在项目具体实施过程中,区政府把增减挂钩工作列入政府重要议事日程,全力推进,形成了“政府为导、国土搭台、部门联动、镇村实施”的既坚持政策原则,又符合兰山区实际的运作体系。

如今,兰山区李官镇土地综合整治项目,既是市长工程,又是国土资源厅、省财政厅的联系点,无论从政策上,还是从资金上都得到大力支持。项目区建设已基本完成,成为全国唯一的国家级整镇推进型土地综合整治示范项目,真正起到了示范作用。

2 方案要节实可行

一个土地综合整治项目的项目管理主要包括立项、规划设计与项目预算编制、工程施工、竣工验收、后期管护5个主要环节,环环相扣,缺一不可,从时间上成递进关系。

2.1 招投标方案

项目规划设计与项目预算获得批复后,接下来的工作就是国土部门组织进行招投标,现在的招投标工作越来越规范,都严格要求在当地的公共资源交易中进行,在纪委、检察、财政等部门的监督下,按照公开、公平、公正的原则进行。但是,一个切实可行的招投标方案起着重要的指导作用,这个方案要在政府相关部门的参与下,由国土部门编写,报上级国土部门同意。从招标代理机构的资质要求,到招标代理机构的选评;从投标人的资质,到商务标、技术标的评标;从评标专家的抽取、人数的限定,到评标专家的事前保密、事后公示,每一项都要有明确的说明,层层细化,具体到人。兰山区李官镇土地综合

项目是临沂市历史上首次实行了招标代理机构从计算机上选评,资质都须一级资质,这就从源头上为招标工作打下了坚实的基础。商务标采用无标底评标法,避免了投标单位的“围标”,在商务标中标的资格人中,技术标分值高的中标。因为土地综合整治项目是国家投资项目,专款专用,预算已经下达,资金就进入地方国库,国家投资的目的是让这批资金有效、合理地充分应用到项目中,因此技术标就显得格外重要,这也是与其他工程项目的一大不同。对上过土地整治工程黑名单的投标单位,一律取消其投标资格,这也为中标单位在以后的工程施工中敲响警钟。

2.2 工程施工方案

土地综合整治项目都有严格的时间限定,兰山区李官镇土地综合整治项目农用地整治的时间是3年,建设用地整治的时间是5年。农用地整治工程主要包括土地平整、田间道路、灌溉与排水工程、农田防护与环境保持工程和其他工程,工程各部分分设4级^[2]。

兰山区李官镇土地综合整治项目农用地整治部分的土地平整工程主要是梯田修筑,客工回填、土地翻耕。梯田修筑、土地翻耕要集中在某一季农作物收割后和下季农作物种植前,期限较短,这就要求在这段时间内集中以梯田修筑、土地翻耕为主,客土回填主要是利用建设用地整治,即项目区拆旧地块的建筑垃圾进行土(石)方回填,这就要求把农用地整治部分和建设用地整治部分统盘考虑。

工程已经实施,就涉及到进度、质量和资金,这三部分不单单是监理单位掌控的内容,国土、财政、乡镇政府、村居和审计单位都要参与进来,方案制定就要细化职责,充分发挥相关每个单位、每个工作人员的积极性,同心同德,齐抓共管,真正做到一级抓一级,层层有责任,人人有任务,把工程落到实处。

3 规划要符合民意

把维护农民和农村集体经济组织的主体地位放在首位,以人为本,依法推进,依法保障农民的知情权、参与权和受益权,确保整治前农民自愿、整治中农民参与、整治后农民满意。要围绕农村经济社会发展和农民生产生活中最迫切需要解决的问题,优先安排农民住宅、农村基础设施、公共服务设施和发

展非农产业用地。

临沂市人民政府多年以前就把李官镇作为临沂城区的后花园,定位为农业重镇,3万亩优质桃园、有机蔬菜生产基地已成为李官的品牌,市级土地整理项目、小农水利建设等优先考虑李官镇。2010年,李官镇人民政府在国土部门的帮助下,积极争取上级领导的支持,抓住全国开展试点省进行土地综合整治示范项目的契机,成功申报了全国唯一的整镇推进型土地综合整治项目,这是李官镇人民共同的心愿。

兰山区注重规划编制、设计理念、社区建设统筹考虑,让农民也能过上城里人的生活,真正实现“生活在农村,居住在城市的目标”。尤其在社区建设上,既高点定位,又考虑农村实际,把全镇分为9大社区,相邻村庄合并为1个大社区,楼房全部为多层,并建有老年房。把社区城镇化、规划超前化、功能完备化,作为社区建设的基本要求,把严格控制规划的容积率不突破1.05、商业服务设施面积不低于总建筑面积的10%、社区四周不设沿街房保持通透、生活垃圾和污水处理不准缺项、社区预留建设用地不低于20%等作为一系列硬指标,聘请设计院专家进行科学规划,把社区建设与农房建设规划有效衔接,规划内容涵盖功能布局、景观环境、社会事业等各方面,以城市的标准建设农村社区,实现城市资源共享。

4 实施要依法依规

土地综合整治项目严格实行项目法人制度、项目公告制度,项目工程招投标制度、工程建设监理制度、合同管理制度、竣工验收制度、资金审计制度、廉政责任制度。这八项制度贯穿于整个项目实施过程的始终。该文重点论述工程建设监理制度和合同管理制度。

4.1 工程建设监理制度

通过公开招投标确定土地综合整治项目的工程建设监理单位,这个过程和确定工程施工单位基本相同,并且是同时进行。为杜绝各方面的人情关系,防止腐败问题、质量问题的发生,现在已不再实行以前的邀标和指定监理公司的方式。

项目工程监理单位应当依照法律、法规以及有关技术标准、规划设计和相关规定,代表项目承担单

位对工程质量实施监理,并承担监理责任。项目工程监理单位应当选派具备相应资格的监理人员进驻施工现场;应当按照工程监理规范的要求,对项目建设工程实施监督,控制工程建设的投资、建设工期和工程质量。单体工程任务完成后,未经项目监理单位签署合格意见的,项目承担单位不得拨付工程款,项目施工单位不得进行下一道工序的施工。

为了保证监理人员的业务水平,临沂市国土资源局土地整理中心在监理人员上岗前,委托规划设计单位专家对其进行专项培训,凡不能通过业务水平测试的一律不准上岗。这对于目前监理人员业务水平参差不齐、因监理不到位而导致工程质量事故频发的现状,不失为一个行之有效的办法,事前预防要比事后追究更有意义。

4.2 工程施工合同制度

县区国土资源部门受市国土资源局土地整理中心的委托,与中标施工单位签订建设工程施工合同。如工程质量问题的责任追究、资金的申拨程序、申拨比例、工期的时间限定、工程项目经理、技术负责人和施工管理负责人的确定等等,所有这些都要求在合同中明确列出。合同一经签订,就具有法律效力,对双方有着同等的约束力。按照合同的约定,兰山区李官镇土地综合整治项目通过资金审拨程序来控制工程质量,效果显著:凡是经会计事务所跟踪审计,村居、镇政府、监理公司认定,工程进度达到30%的,拨付30%的启动资金;施工过程中,凡是发现质量不达标,整改达不到要求的,暂停资金申拨;对按期完成任务,经审验合格的,按照合同约定的80%的比例,及时进行拨付。

5 拆迁要以人为本

拆迁是建设用地整治的老大难,全国各地因拆迁引起的事故频发,拆迁问题在群众上访中的比例很大,甚至成为一些地方的不安定因素。李官镇项目区共拆旧49个村庄,建设9个社区。在项目实施过程中,兰山区坚持首先做好群众的思想工作,争取群众支持,维护广大项目区群众的合法权益,由李官镇党委政府编写了《李官镇农村土地综合整治试点项目群众疑难问答手册》,下发到群众当中,一户一册,倾听群众意见,反映群众心声。一是坚持民主自愿的原则^[3]。针对拆迁安置、资金补偿、土地经营

等重大事项,严格按照民主程序,经村支两委会议、党员会议、村民代表会议讨论决定。项目区选点布局举行听证、论证,充分吸收当地农民和公众的意见;实施过程中,涉及农用地或建设用地调整、互换,要得到集体经济组织和村民确认,涉及集体土地征收的,要实行告知、听证和确认。二是全力搞好安置工作。从转变生活习惯和居住方式入手,搞社区管理,在尊重群众意愿的基础上,采取社区安置、老年房安置。三是拆迁补偿到位。坚持群众至上,实行公开、公平、公正的补偿安置方式,制定详细的补偿实施方案,经村民大会通过后,在全村公告,接受群众监督;对家庭困难的群众,给予必要的扶持,予以妥善安置。现在李官镇项目区拆迁工作接近尾声,无一人上访。

6 复耕要质量为先

我国耕地评定为15个等别,1等耕地质量最好,15等耕地质量最差,李官镇耕地平均质量等别为9.80,总体偏低。

国务院关于严格规范城乡建设用地增减挂钩试点切实做好农村土地整治工作的通知中明确要求,“整治腾出的农村建设用地,首先要复垦为耕地”,“要依照耕地分等定级的技术规范和标准,严格土地整治新增耕地质量评定和验收,有针对性地采取培肥地力等措施,稳步提升新增耕地产能,经整治的耕地要划定为基本农田,实行永久保护”。

土地综合整治项目区中,建设用地整治(拆旧地块)除部分进行安置区建设外,其他都要复垦为耕地。提高拆旧区耕地质量有2大途径:一是通过土地平整工程,根据拆旧区地况,进行土(石)方开

挖、土(石)方回填、土地深翻等措施,把分散、不便利用的碎块闲置、低效用地进行复垦,整合为成方联片的梯田或条形田;二是通过道路工程、灌溉与排水工程、农用防护与生态环境保护工程和其他工程,来提高拆旧地块的土地利用率,从而增加复垦耕地的质量等级。这就要求在拆旧前,提前规划,和周围的农用地整治结合起来,进行串联,形成大回路。避免造成资源的浪费。这样整治后的土地,无论从耕作层的厚度,还是从周围的道路、水利等配套工程上,都会达到高标准基本农田的验收标准,这也和国家保持耕地占补平衡的政策相吻合^[4]。

7 结语

综上所述,抓住土地综合整治项目的这6个关键环节,是土地综合整治项目顺利实施的保证,这是结合各地城乡建设用地增减挂钩试点和土地整治项目区的成功经验,特别是临沂市兰山区李官镇土地综合整治项目的典型范例得出的结论,它无疑会对当前的土地综合整治工作具有较强的借鉴作用。

参考文献:

- [1] 国土资源部土地整治中. 土地整治100问[M]. 北京:地质出版社,2012:3-17.
- [2] 国土资源部财务司,国土资源部土地整治中心. 土地开发整理项目预算编制实务[M]. 北京:中国财政经济出版社,2012:8-19.
- [3] 临沂市国土资源局. 统筹城乡发展的“金钥匙”[J]. 兰山区城乡建设用地增减挂钩工作纪实,2011:15-28.
- [4] 项树江,任成. 安丘市四项措施保障综合整治项目规范实施[J]. 山东国土资源,2011,27(12):16.

Analysis of successful example of land comprehensive improvement project

—— Taking Linyi City Lanshan Qu Li Guan Zhen as an example

WANG Meiju¹, DU Qingli², WANG Yuhui¹

(1. Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 276000, China; 2. Lanshan Branch Bureau of Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 276000, China)

Abstract: Through introducing successful implementation of land comprehensive consolidation in Liguan town of Lanshan district in Linyi city, 6 key links which should be paid more attention in the implementation of land comprehensive consolidation project have been put forward, the function and operation methods of each link have been analyzed. It will provide some references for solving problems met in current land comprehensive consolidation.

Key words: Land consolidation; project implementation; Liguan town in Lanshan district; Linyi city in Shandong province