

东营市未利用地开发的基金模式改革探析

纪玉广¹, 李乐¹, 田振国¹, 张艳秀¹, 张建英²

(1. 东营市国土资源局, 山东 东营 257091; 2. 东营市国土资源局东营分局, 山东 东营 257100)

摘要:耕地占补平衡是我国落实耕地保护基本国策的重要手段,通过对城镇建设与经济发展占用耕地进行及时补充,有力保障规划期内耕地总量的动态平衡,兼顾发展与粮食安全之间的关系。通过调查东营市“十二五”期间部分未利用地开发项目可以看出,在政府统管模式下的未利用地开发容易引发评审、设计、实施、管护等多方面问题。由于缺乏申请主体与管理主体之间的合理区分,造成未利用地开发项目的相应环节难以客观公正地运行和落实。而且因缺乏合理的政府农业补贴机制及明确的产权构架,造成实际从业人员对未利用地开发的热情不高,缺乏发挥未利用地开发效益的长效机制。结合项目管理改革环节存在的问题,可以看出采用基金化管理和开放式市场运行的未利用地开发模式则有助于实现部门职能整合,将项目建设与后期管护紧密结合起来,实现未利用地开发项目的可持续管理与利用。基金模式的实现必须统筹考虑政府角色定位、职能转变、产权制度等多方面因素,以实现改革创新审慎、稳步推进。

关键词:未利用地开发;基金模式;职能整合;后期管护;东营市

中图分类号:F301.2;TU984

文献标识码:C

引文格式:纪玉广,李乐,田振国,等.东营市未利用地开发的基金模式改革探析[J].山东国土资源,2017,33(4):75-80. JI Yuguang, LI Le, TIAN Zhenguo, etc. Primary Study on Fund Mode of Unused Land Development in Dongying City [J]. Shandong Land and Resources, 2017, 33(4): 75-80.

1998年修订的《土地管理法》确定的耕地占补平衡制度,在保障城镇建设和产业发展占用现有耕地资源的同时,通过复垦废弃地、空闲地和低效利用地及开发宜农未利用地,维持土地利用总体规划期内耕地总量的动态平衡^[1-3]。但对于申请主体、资金使用、监督流程等的设定,将未利用地开发的主体限定在了政府及事业单位,造成在规划设计与项目立项、审批、验收等过程中缺少市场化运作和公共参与机制。另外因产业间比较效益明显,长期以来政府对农村公共服务、农业补贴等投入水平要远远低于城镇区域,未利用地开发对农村土地产权主体或实际使用者缺乏强烈的吸引力,政府成为未利用地开发的主要推动力量。该文通过对山东省东营市“十二五”期间实施的部分未利用地开发项目进行调查,分析、汇总了各种问题,并提出对策建议,以期实现社会参与、持续管护、责任明确、政策综合的未利用地开发基金模式。

1 未利用地开发调查及问题分析

1.1 东营市期间未利用地开发概况及调研方法

东营市未利用地面积为 274 000.01 hm²,占辖区土地总面积的 33.3%。其中,适宜开发为耕地的未利用地约 86 666.67 hm²,主要分布在河口区、垦利区等县区。自 2009 年黄河三角洲高效生态经济区、山东半岛蓝色经济区相继上升为国家战略区以来,东营市作为唯一全部覆盖区域和“黄蓝两区”中心城市,按照国土资源部和山东省人民政府于 2010 年签订的《关于创新国土资源管理体制机制共同推进黄河三角洲高效生态经济区发展及地质找矿合作协议》的文件精神,积极推进未利用地开发。在“十二五”期间,东营市共实施了 26 个未利用地开发项目。其中,市级项目 6 个、县区级项目 20 个,总规模为 13 465.67 hm²,总投资约为 9.47 亿元,新增耕地

收稿日期:2016-12-02;修订日期:2016-12-23;编辑:陶卫卫

基金项目:国家自然科学基金面上项目(41671519);国家自然科学基金青年基金项目(41501189)

作者简介:纪玉广(1973—),男,山东东营人,工程师,主要从事土地文献分析、政策研究;E-mail: ljm20021626@163.com

5 366.97 hm²。市级项目占全市未利用地开发项目总规模的80.66%，集中分布于河口区和垦利区。垦利区实施项目总规模仅占市级项目规模的6.75%，河口区未实施县级未利用地开发项目。

调研采取走访交流、专题报告、座谈会等方式，对市县两级国土部门、设计单位、施工单位、相关民众等进行询问。其中国土部门、设计单位、施工单位采取专题报告的方式，调查内容涵盖未利用地开发规划设计、专家论证、工程施工、后期使用与维护资金等内容；相关民众则从乡镇、村委会、村民3个级别，采用走访交流、座谈会的方式，调查内容涉及政策了解、满意度、使用情况、收益情况、项目管护主体等。调查获取了东营市国土部门及东营区、河口区、垦利区、广饶县和利津县5个县区国土部门及相关设计单位、施工单位关于未利用地开发的问题分析报告各1份，共计6份；典型市级和县级项目的专家论证、变更资料12套；走访、座谈资料10份，涉及10个不同项目区覆盖的乡镇，访谈对象涉及乡镇负责人、村干部和部分村民代表。

1.2 当前政府统管模式存在的问题

1.2.1 工程实施阶段受到基层阻力较多

未利用地开发能够解决占用耕地指标，增加政府财政收入^[4-5]。但是县区级国土部门较多以满足建设占用耕地所需指标为主，并不倾向于大规模的未利用地开发。东营市通过未利用地开发形成新增耕地指标，交易后的收益大部分归市级政府统一调配，县区政府获取收益比例相对较少，而且部分收益用于城市建成区基础设施建设等非农用途。随着土地整治政策的关注点由工程建设向后期管护、长期利用转变，项目建设结余资金不再按原渠道返回，而是留给地方作为管护资金。但资金结余量取决于项目总投资、建设成本，以及因设计变更增加的费用，与未来项目管护可能支出的费用缺乏针对性。因缺乏长期性、制度化的管护资金投入、管理机制，在一定程度上也增加了县区政府，尤其是作为具体管理主体的乡镇政府的责任风险、财政负担。经调查得知，未利用地开发以后在一定时期内不能够转为建设用地，也导致未利用地开发挤占当地二三产业发展空间。在当前经济发展依然作为考核地方政绩标准及缺乏合理城乡财富转移机制的前提下，地方政府倾向于维持现状以减少新增建设用地的审批流程和政策冲突及监管农村自发建设占用耕地等矛盾。

未利用地开发能够改善农田水利设施、提升耕地质量，有益于农业生产经营。但43.32%的受访村民表示，对开展的未利用地开发项目了解不多，认为项目建设与自身收入缺少相关性。部分农民存在抵触情绪或贪图地上建筑物、构筑物或定着物补偿费用的现象。项目承担单位为了确保工程建设如期开展而妥协或采取其他措施，不仅增加未利用地开发成本，而且容易造成群众上访等社会事件^[6-9]。另外，由于缺乏对流转后实际土地使用者因生产需要所自行建设的鱼塘、小型建筑物等登记确认工作，造成部分补偿费发放到村集体或土地产权主体。由他们按照与实际使用者协商来分配补偿款，往往导致因补偿费发放不到位而引发经济纠纷。另外，因受到集体土地所有制和部门职能的限制，国土部门对于未利用地开发后的权属管理偏重集体土地所有权明确。根据对村委会的调查发现，开发产生的建设用地使用权、土地承包经营权等的调整均依据各农村集体经济组织内部决定，并不能按照公共利益占用个人土地的征地方式，在稳定现有承包经营权的基础上对水利设施、田间道路等占地进行补偿。

1.2.2 规划设计难以全面反映实际需求

通过与国土部门和设计单位沟通发现，东营市部分未利用地开发项目的选址、设计环节存在缺乏与产权主体和农业从业人员充分衔接的现象，较为侧重项目的集中连片和新增耕地率，以确保项目符合立项标准及占补平衡指标交易的经济可行性^[10]。项目前期调研的范围难以涵盖项目区绝大部分种植户或承包户，多数围绕乡镇、村委或国有农用地产权主体，关注对该区域影响较大的道路、水库、沟渠或其他主要设施，缺乏对老旧设施、生产便利、土地流转等问题的通盘考虑，造成部分项目实施中的设计变更频繁，如田间道路建设未考虑微地形变化、养殖区布局等需对高程、土方工程进行设计变更；水库设计缺少清淤标准，需复测并加深清淤深度；未考虑现有排沟折旧情况需重新建设；泵站因预算和设计漏项而增加新工程量等。虽然存在施工单位希望通过变更设计增加工程量来提高收益的现象，项目调研不充分、设计不合理或漏项是项目频繁变更的主要原因。另外，纳入未利用地开发规划的项目由于短时期内未能开展工程建设，因后期引入二三产业或自行开发为非农用地，导致先前划定的项目区与地方实际存在出入，形成违反既定土地管理政策，增加

工程建设成本与阻力等问题。

在项目规划设计阶段,国土部门联合水利、农业、财政等部门,对未利用地开发设计方案、预算定额等进行专家论证,验证其是否符合现有标准和相关政策。由于受到政府主导、部门特征的制约,部分规划设计在修改完善后直接用于项目建设,缺少社会可接受性、环境影响负效应、自然资源承载力等方面的考虑。专家论证多依据设计单位提供的规划文本、图册等相关资料,缺乏对材料市场供应、农业实际需求、现有基础设施的系统分析。即便符合政策、标准的要求,难以真实、全面地反映出项目区的实际问题。虽然部分设计变更在不改变项目规模、新增耕地率、支出预算等的情况下,由承担单位利用不可预见费等资金内部解决。但数额超过法律规定而必须走“招投标”程序或因改变项目规模、新增耕地率或支出预算的设计变革必须由原批准机关批准的设计变更。因审批流程过长而影响工程进度的现象也时有发生,导致农业生产错过最佳播种时间而增加二次补偿费用。

1.2.3 后期管护与农业效益缺乏持续性

未利用地开发属于农业扶持的工程手段。随着收入来源的扩展,农业直接收益和农业补贴占东营市农民家庭收入的比重逐步降低^[11-15]。调查发现,无论乡镇政府、村委会或村民均认为农业收入占家庭收入的 20%~25%。加上农村教育、医疗、就业等公共服务落后于城市区域,受访农村区域的青壮年群体逐渐向城镇集聚,农村老龄化现象较为普遍,“4050”人员平均所占比例在 60% 以上。反映出我国在均衡城乡之间、产业之间效益及公共服务和基础设施投入与布局方面存在差异对弱势产业的消极影响;与实际土地产权主体或农业经营者主观意识缺乏紧密联系的政府扶持行为难以获得预期效果。当前部门主管的模式则限制了其他部门资金、标准及项目后期使用管理的综合性,造成工程建设标准不一、资金难以整合、后期监管责任不明等问题。2014 年山东省国土资源厅和省财政厅联合颁布的《山东省土地整治项目工程后期管护暂行办法》,虽然对水利设施、田间道路、耕地等固定资产,按照权属分别设定管护主体,但是资金筹措机制并不明确,造成现实当中项目管护缺乏持续、稳定的资金来源。据调查,绝大部分项目后期管护资金依赖于乡镇自筹或村委会自行解决。而且后期管护采取“谁使

用、谁管护”的原则,缺乏明确、持续的管护主体。

我国法律政策强调农村集体经济组织在农业规模化经营方面的作用,而实际上农村集体经济组织的经济职能逐渐转嫁给农民专业合作社^[16]。调研发现,东营市农村区域的农业规模化主要采取集体内部的农民专业合作社模式。这种农业合作模式限于集体内部成员的有限联合,在缺少农村集体土地产权直接与外部二三产业建立直接互动机制的情况下,并不能充分实现产业之间的产业机制构建。虽然东营市存在未利用地开发后由大型涉农企业经营,如市级项目中的现代畜牧业示范区,未利用地开发一期、二期项目,在开发后由泰国正大集团等承包经营,但主要是针对国有农用地。农村区域的土地依然受到法律政策限制较多。现行标准较低、缺乏与农业产量挂钩的农业补贴政策,造成农户既不想放弃现有的承包权,也不想增加农业生产方面的资本、科技等的投入。另外,部分区域农村自发调地的现象频繁,开发后的新增耕地只能在农户层面实现短期的土地流转,缺乏长期稳定的权利保障机制,造成外部企业因土地产权风险而难以涉足大型、长期、稳定的投资行为,不利于挖掘未利用地开发在实现农业规模经营效益方面的潜力。

2 基金模式的框架体系

公共管理者、项目建设者、土地产权主体三者之间的合理对立是解决当前政府统管模式下各种问题与矛盾的关键。将未利用地开发项目管理中的业主身份定义为实际的土地所有者或使用者,有利于工程建设,能够反映区域农业发展的实际需求和现实问题。项目设计者与建设者则可以按照市场机制,由产权主体择优选择,确保工程质量提高和成本降低。而政府部门则可以从农业补贴的角度,以基金的形式,根据未利用地开发后期的农业发展定位、业主实际需求等,对项目区基础设施建设、后期管护等内容进行扶持。

2.1 整合政府相关部门的职能与资金

由于受到部门职能、资金来源、监管主体等因素制约,东营市各部门开展的涉农工程主要依据部门内部的行业标准和管理模式^[17]。虽然国家逐步加强对项目重复投资、建设方面的审计,但这种后期监督模式不利于前期项目资金资源的整合。采取基金

模式则可以将政府管理与农业需求、规划设计、工程建设等内容对立起来,避免政府既是裁判员又是运动员的现象。压缩管理成本,推进标准衔接,提升市场机制逐步成为东营市政府简政放权改革的重点,为基金模式的建立与推广奠定了基础。东营市政府各职能部门可根据资源分布情况、工程建设内容,将资金有针对性分解到具体的水利设施、耕地质量、田间道路、生态防护等各个环节,实现投入资金的精准使用。而且基金模式有利于系统地贯彻社会、经济、生态协同发展理念。通过整合部门职能,建立未利用地开发的农业扶持、生态保育的导向机制,将未利用地开发与前期发展政策、农业利用和生态环境保护联系起来,提高部门之间管理内容、责任的衔接与更替。另外,通过对立政府机构与工程建设、需求主体,利于减少政府内部低效、繁琐的审批、监管和验收流程,以及评审主体在判别项目规划设计、工程建设等的标准规范性、经济可行性、社会可接受程度及生态环境保护等方面的行政干预,确保管理成本降低和未利用地开发效益的综合性与长期性。

2.2 推进项目设计与建设的市场运作

由项目申请主体依据自身发展需求,提出当前农田基础设施存在的问题,以及因产业发展所需增设的部分设施,从微观层次实现未利用地技术与生产便利度的有机结合。未利用地开发项目的规划设计、工程建设,由申请主体按照市场模式自行选择,不仅有助于引入市场竞争机制、提高设计标准和工程质量,而且可以限制东营市政府机构因工程招标投标形成的设租、寻租行为,推动政府管理与市场经济的逐步分离。东营市整治机构的主要职能则由主导者向补助者转变,按照项目区现状及工程建成后的内容变化情况进行补助,工程建设产生的中间费用转为申请主体自行处理。为压缩成本、保证质量,申请主体必然加大初次规划设计的关注力度,规避增加工程实施过程中不必要的设计变更。同时加强施工过程中对影响工程质量的潜在自然因素或人为因素的精准控制,以减少资金浪费现象。项目区内部地上附着物或因土地流转产生的新增设施,可由所有者与使用者在协商一致的情况下自行拆除或委托专业拆除机构拆除,降低政府直接干预个人私有财产形成的社会经济矛盾。

2.3 将项目纳入农业的综合发展体系

基金模式最显著的特点就是业主由政府部门转

为申请项目的土地产权主体或使用者,实现了项目建设、管护主体的一致性与连续性^[18]。业主可根据农业发展需要申请未利用地开发,以减少东营市政府部门盲目开发导致未利用地开发项目闲置、利用率低或管护责任不明的现象。在严格申请标准和项目使用周期的前提下,申请主体为确保农村水利设施、田间道路等长期发挥作用,必然提高对这些设施的管护力度,不仅会在日常使用当中注重养护与管理,也会推动专业运营和维修等市场行为的发展。农业作为高社会效益、低经济效益的基础产业,其长期效益的发挥必须依靠政府的持续投入。随着业主身份的转移,东营市政府部门必须严格规范项目管护标准、资金使用等内容,避免因政府兜底造成“只用不管、粗放利用”,以及为套取管护资金故意破坏或损毁农田设施等现象,引导社会公众建立公共责任和发展实业的积极意识。项目管护的持续性也体现在未利用地开发规划设计的合理性和预期性。在农业发展政策的引导下,未利用地开发既要满足基础性农业生产需求,也要符合东营市区域综合规划、农业规模化经营和现代农业产业模式的预期目标,避免因不符合发展理念而重复建设,产生资源、资金、能源浪费等短期行为。

3 未利用地开发基金模式的建设要点

3.1 建立基金扶持平台

依据未利用地开发前后项目区基础设施的变化情况,以及项目投入使用后依据基础设施的使用周期、损坏原因、发展预期等建立资金管理、拨付、监督等机制。在部门整合的基础上,土地整治机构应代表东营市政府行使协调各职能部门的权力,利用新增建设用地土地有偿使用费、国有土地出让收益、耕地开垦费等资金,及二三产业长期税收,依据资源分布、产业需求、规划设计等分别投入。各职能部门依据行业设计标准对工程设施、内部格局、潜在效益等分别分析,确保项目可行性论证的专业性和综合性。便于政府管理工程建设的进度、环节及后期监管,基金扶持平台应逐步加强对未利用地的开发、管护流程的规范化设计,以及各个环节工作的必选内容与可选内容,健全资金有针对性的集约、高效利用,避免资金管理盲区。目前,黄河三角洲土地金融控股有限公司于2015年经东营市政府批复成立,为东营

市未利用地开发基金模式的推广构建了运作平台和机制。下个阶段,东营市政府应注重改革现有财税制度、基础建设模式和公共服务导向,突出政府的主导性,减少部门行为,提高地方政府在财富均衡、产业融合、城乡互补的责任与能力^[19]。同时,对相关的政府和各职能部门的考核机制和管理内容进行改变和融合,避免现有管理制度、考核内容对部门职能整合的影响。

3.2 整合农业扶持政策

农业是影响我国粮食安全战略的基础性产业,农民则是实现粮食增产增效的直接力量。长期以来我国对于农村农业发展的投入偏重,而在提高农民生活、就业、教育、医疗等方面的投入与城镇居民的差异依然较大^[20]。造成农民逐渐向城镇区域、二三产业集中,在农业生产、市场培育、科技研发方面相对薄弱。地方政府通过家电下乡、科技下乡和扶持涉农企业、种粮大户来提高农民生活水平,稳定种粮积极性。但政府直接干预的农业扶持行为造成工程建设、产品技术缺乏市场竞争机制,农民缺乏自主选择权。政府推动农业扶持也容易存在政企不分、市场寻租的现象,难以体现对农户的扶持。因此,应在全面考虑城乡统筹发展的基础上,逐步加强利用财政手段对农民的资金补贴、公共服务建设,提高农业补贴标准,并与农业规模经营、实际产出相挂钩,以缩小城乡居民生活差异。将农业生产所需的农田基础设施建设、农机具购置、生活资料购买等选择权交给农业群体,减少政府低效率、高成本的直接干预,避免市场干扰、权力寻租等问题。

3.3 改革农村土地产权

为解决农村集体经济组织与村民自治组织不分的现象,破除外部企业与农村资源的产权、制度制约,在法律层面将东营市农村经济组织与管理组织、产权主体明确区分。通过促进城乡土地产权、户籍制度、市场模式的一体化建设,为未利用地开发后期外部涉农企业引入、产业链条构建打造城乡均等的经济、产权环境^[21-22]。农业政策应在明晰个体土地产权的基础上,加大对产业联合、生物能开发等方面的导向,将土地流转、产业发展定位于未利用地开发之前,提高未利用地开发的政策、产业引导。农村土地产权改革并不意味着个体土地权能的加大,明晰产权可量化土地在流转、入股等市场行为当中的价

值。东营市政府应进一步以法律政策的形式,合理界定土地产权中使用、收益、处分权能在政府层面的保留,以提高对农村土地利用的调控力度。另外,利用股份制,合理限定涉农企业在农村土地产权中的比例,确保农村土地在市场自我配置当中农民权益不受侵害,避免因企业重组、破产造成农民土地被剥夺而引发土地、财富向少数群体集中等社会问题。

4 结语

东营市政府在执行耕地占补平衡法定责任时,将新增耕地率与经济可行性统筹考虑以避免政府在实际管理当中的经济风险。基金模式则可以进一步将政府管理由主导者向法律政策、标准制定等角色转变,将管理体制变革由政府内部向社会公众扩大。但这种模式的实现必须建立在部门职能整合、考核机制改变、税费支出调整、农业扶持加大、市场机制完善和法律政策健全等的基础上。单从部门内部、现有资金等环节进行突破,不仅会造成因缺乏合理的激励机制导致基金模式难以落实而增加占补平衡压力,而且在缺乏完善市场机制、法律政策、标准流程等环境下,虽然能够转嫁政府主导未利用地开发中的各种成本与矛盾,但也容易造成那些协调社会实体、个人之间社会、经济关系的法律制度难以及时跟进而不利于社会经济活动的有序进行。基金模式虽然符合当前我国政治体制改革的总体趋势,但其实现的途径和进度必须与我国简政放权、依法治国等理念同步推进,局部优化必须与整体环境改革相一致。

参考文献:

- [1] 董祚继.“坡地村镇”:开创低丘缓坡地综合利用新阶段——关于浙江省未利用地开发利用试点的调查与思考[J].中国土地,2015(11):7-11.
- [2] 李玉芳,荀文会,贾艳萍.未利用地高效优化利用的措施建议——以辽宁省为例[J].国土资源,2013,(12):54-57.
- [3] 孙成林,惠静夷,张晟南,等.未利用地开发利用政策的研究[J].国土资源,2014,(2):54-56.
- [4] 罗红云.中国农村土地制度研究(1949-2008)[M].上海:上海财经大学出版社,2012.
- [5] 王艳敏.十六大以来我国征地制度改革的突破[J].红旗文稿,2012,(16):21-22.
- [6] 许坚,潘文灿.新中国农村土地产权制度沿革[J].中国国土资源经济,2014,(6):18-23.

- [7] 李乐.中国大陆农村土地产权制度存在的问题与分析[J].土地问题研究季刊,2016,15(03):8-15.
- [8] 李强,王庆琨,张士征,等.聊城市耕地后备资源开发利用潜力分析[J].山东国土资源,2016,32(9):69-72.
- [9] 郎文聚.关于加快土地整治创新的思考[J].华中农业大学学报(社会科学版),2011,(6):1-5.
- [10] 郎宛琪,朱道林,汤怀志.中国土地整治战略重塑与创新[J].农业工程学报,2016,32(4):1-8.
- [11] 李斯敏,臧俊梅.土地整治中农民权益保障问题研究[J].广东土地科学,2014,13(1):14-19.
- [12] 严金明,夏方舟,马梅.中国土地整治转型发展战略导向研究[J].中国土地科学,2016,30(2):3-10.
- [13] 张俊凤,刘友兆.农村土地整治对“新三农”问题的效应研究——以江苏省为例[J].农业现代化研究,2013,34(2):144-148.
- [14] 魏宁宇,李文海,孙晓芳.肥城市土地生态系统安全评价研究[J].山东国土资源,2016,32(4):47-51.
- [15] 郭熙,黄俊.土地整治项目资金筹集途径探讨——以江西省为例[J].中国国土资源经济,2012,(4):49-51.
- [16] 李学慧,李乐,姜广辉,陈翠华,王森,姜峥嵘,李光宗,张纯涛.土地产权视角下农村集体经济组织存在问题的历史分析——以山东省东营市为例[J].山东国土资源,2017,33(2):75-80.
- [17] 洪士林,王艳华.公众参与土地整治的必要性[J].河北农业科学,2009,13(11):111-112.
- [18] 员学锋,王康,吴哲.国内外土地整治研究现状及展望[J].改革与战略,2015,31(10):191-195.
- [19] 石峡,朱道林,张军连.土地整治公众参与机制中的社会资本及其作用[J].中国土地科学,2014,28(4):84-90.
- [20] 刘新卫,吴初国.建立健全土地整治公众参与机制[J].国土资源情报,2013,(7):37-40.
- [21] 刘家兴.土地整治研究进展与展望[J].广东土地科学,2013,12(2):12-15.
- [22] 张文波.青州市农村土地整治工作的实践与思考[J].山东国土资源,2014,30(1):79-81.

Primary Study on Fund Mode of Unused Land Development in Dongying City

JI Yuguang¹, LI Le¹, TIAN Zhenguo¹, ZHANG Yanxiu¹, ZHANG Jianying²

(1. Dongying Bureau of Land and Resources, Shandong Dongying 257091, China; 2. Dongying Branch Bureau of Land and Resources, Shandong Dongying 257100, China)

Abstract: Dynamic balance of cultivated land is an important way to implement the basic farmland protection policy in China. Through cultivated land supplement of occupied farmland in economic development and urban construction, dynamic balance of total arable land can be guaranteed in the planning period, and the relationship between development and food security can be guaranteed as well. Through investigation of part of the unused land development projects in Dongying City during the "12th Five-year plan", it can be seen that unused land development under the unified management of the government will lead to many problems in reviewing, designing, implementation, management and other aspects. Due to the lack of reasonable distinction between main applications and main management entities, it is difficult to achieve a practical and fair operation of the unused land development project. Moreover, due to the lack of a reasonable mechanism of government subsidies for agriculture and a clear framework of property rights, the actual practitioners are not enthusiastic about the development of unused land. According to the existing problems in project management reform, it can be seen that the unused exploitation mode under fund management and open market operation is helpful to realize the integration of department functions, project construction, management and protection, and achieve sustainable management and utilization of unused land development projects. The realization of the fund model must consider the role of the government, the transformation of functions, the property rights system and other factors in order to achieve reform and innovation steadily.

Key words: Unused land; fund mode; function integration; post-maintenance; Dongying City