

经验交流

东营市土地开发整理项目实施效果评价
及工程后期管护调研报告

于冠营, 齐卉青, 樊智, 袁 峥

(东营市国土资源局, 山东 东营 257091)

我国是一个人口大国,但土地资源有限。近年来,随着经济的迅猛发展,非农建设用地量的激增与有限的土地资源矛盾加剧。合理利用每一寸土地和切实保护好耕地,是我国长期坚持的一项战略目标和基本国策。为全面提高土地的利用率,提升土地综合生产能力,国家不断加强土地管理,把土地开发整理工作摆到了重要位置。东营市充分运用国家加强保护耕地的政策,紧紧围绕“三农”发展这一中心,充分发挥土地后备资源优势,积极争取、实施土地开发整理项目。提高了耕地质量,改善了农村生产、生活条件,有力地支持了社会主义新农村建设,促进了全市农业和农村经济持续快速健康发展。

1 土地开发整理项目基本情况

东营市位于山东省北部黄河入海口处,辖区地理坐标为北纬 $36^{\circ}55' \sim 38^{\circ}10'$,东经 $118^{\circ}07' \sim 119^{\circ}10'$ 。辖 3 县 2 区,人口 180 万。东、北两面濒临渤海,总面积 $7\,923\text{ km}^2$ 。东营市共有土地后备资源 35 万 hm^2 ,开发整理潜力大,通过开发整理复垦,全市可新增耕地 $87\,826.55\text{ hm}^2$ 。多年来,在上级有关部门和东营市委、市政府的领导支持下,东营市土地开发整理工作取得了辉煌的业绩。

自 1999 年新土地管理法实施以来,国家、省、市先后在东营市正式批复实施土地开发整理项目 95 个,土地开发整理总规模 $32\,848.71\text{ hm}^2$,新增耕地 $12\,723.8\text{ hm}^2$,投资预算 59 944 万元。其中国家级土地开发整理项目 15 个,开发整理总面积 $16\,039.4\text{ hm}^2$,新增耕地 $4\,369.53\text{ hm}^2$,国家无偿投资 33 078 万元;省级项目 21 个,开发整理总面积

$7\,266.87\text{ hm}^2$,新增耕地 $2\,467.2\text{ hm}^2$,无偿投资 10 227 万元;省内易地占补项目 27 个,项目总规模 $4\,713.17\text{ hm}^2$,新增耕地 $3\,441.8\text{ hm}^2$,无偿投资 11 588 万元;市级土地开发整理项目 32 个,开发整理总面积 $4\,829.27\text{ hm}^2$,新增耕地 $2\,445.27\text{ hm}^2$,无偿投资 5051 万元。

2 项目实施效果评价

通过土地开发整理,农田水利设施标准有了进一步提高,沟渠、林网配套,地下水位和土壤含盐量降低,较大地改善了项目区农田生态环境和农业生产条件。增加了有效耕地面积,粮食和经济作物产量大幅度提高,项目区农民经济收入显著增加。同时,通过土地开发整理对土地权属进行合法、合理的调整,减少了土地利用过程中可能出现的各种纠纷,有利于保持农村地区的社会稳定。人民群众对土地开发整理工作也实现了由一般理解到积极参与的跨越。

2.1 基本评价

(1)经济效益评价。各项目区在实施以前耕地产量较低的主要原因是缺水、经营管理粗放。通过项目的实施,对原有农田进行统一规划,将其建成土地平整、田块成方、面积适度、四周林网、路渠规整、生态环境良好的适于机械操作、具备规模经营条件的农田,调节田间土壤水分平衡和地下水水位,为作物创造良好的生长环境,增强抗灾能力,作物的单产水平大幅提高。按照传统的农业种植模式,土地整

收稿日期:2006-07-31;修订日期:2006-12-18;编辑:杨学作

作者简介:于冠营(1968-),男,山东寿光人,高级工程师,主要从事土地规划管理工作。

理项目区棉花(籽棉)产量由原来的 $3\ 000\text{ kg/hm}^2$ 增加到现在的 $3\ 750\text{ kg/hm}^2$,小麦、玉米由原来的 $6\ 000\text{ kg/hm}^2$ 增加到现在的 $7\ 500\text{ kg/hm}^2$,加上土地开发项目区,全市每年可实现总产值 57910 万元,比项目实施前增加 41857.5 万元,项目区人均年增加收入 1000 元。经过近几年实际工作测算,土地整理项目的静态回收期在 8 年左右,土地开发项目的静态回收期在 5 年左右。项目区交通、水利、建筑物等基础设施全面配套,便于项目区农产品的外运,为农民增收创造了良好的外部条件,经济效益显著。

(2)社会效益评价。土地开发整理工作的实施,密切了党群干群关系。在土地开发整理工作中,各级国土资源部门本着坚持开发一片,利用一片,见效一片的原则,既努力扩大可利用资源,又把土地开发整理同农业现代化、产业化结合起来,促进了农村发展、农业增效和农民增收。农民收入增加了,对土地整理的看法改变了,与领导干部的感情也加深了,群众说:“这是建设社会主义新农村政策在农村的真正体现”。项目区内土地利用率由原来的 41% 增加到现在的 78%,土地产出率增加 20 多个百分点。通过深入细致的权属调整工作,避免了大量因插花地、边界不规则而产生的土地纠纷,起到了很好的农村社会稳定作用。具体表现在:农业生产条件得到明显改善。项目区的沟、渠、路、林、桥、涵、闸全面配套,改善了项目区农业生产条件,提高了土地利用率和农业生产效率,推进了农业生产的机械化作业和规模化经营,带动了新品种的种植和新技术的应用。农民收入提高,生活条件得到改善。土地开发整理项目实施后,群众是最大的受益者,随着土地利用率和农业生产效率的提高,土地质量和产出能力明显增强,农民收入稳步增长,区域间农业收入差距逐步缩小,住房条件有所改善,群众受教育程度逐步提高。增加了就业机会。开发整理项目实施后,通过增加耕地面积,改善生产条件,为项目区群众增加了就业机会,促进了农村地区稳定。

(3)生态效益评价。通过项目区内土地整平、沟渠兴建、林网配套、深翻土地、利用衬砌渠道高强度输水洗碱脱盐,秸秆还田等有效手段,增加了土壤的有机质含量,改善了土壤的理化性状和团粒结构,提高了土壤肥力,生物资源得到保护和繁衍增殖,土壤含盐量降低,大大改善了项目区农田生态环境。通过建设道路与水利排灌系统,增加了有效

灌溉耕地,提高了土地的利用率;通过对坑塘水面的整理,增加了水域面积,增加了空气湿度,改善了项目区局部小气候,同时水资源利用率得到提高,每年都可以节约大量的水资源。通过绿化林带、农田防护林网的建设,使林带、林网的配置方向、林带防护间距等均符合当地的自然条件及林业行政管理部门颁布的相关标准,项目区内林木覆盖率提高了 3.43 个百分点。较大地提高了风沙防护能力,又起到了涵养水源、美化环境的作用。

2.2 存在问题及建议

(1)补充耕地质量不相当。县级耕地占补平衡项目虽然能作到数量相等,但有些项目质量并不相当,应当引入耕地质量考核体系指标加以限制。

(2)土地开发整理项目规划设计方案可操作性不强。近年来,由于委托一些大专院校进行规划设计,使问题更加突出。以垦利县胜坨镇土地开发项目为例,项目可行性研究报告规定了 60.1% 的净增耕地系数,规划设计方案在未经当地审查的情况下,竟然将净增耕地系数提高到 67%,而且整个项目区内未对生产路进行规划,只有田间道,给项目工程施工和变更埋下隐患。

(3)公众参与意识淡薄。有的项目区群众对开发整理工作的认识不够,虽然知道这是一项民心工程、实效工程,是政府为民办的好事,但一涉及到个人利益就会产生消极、被动、抵触的情绪,难以积极投入配合到这项工作上来。有的农民甚至在项目实施过程中提出一些无理要求,个别村民对已经建成的设施进行毁坏,缺乏主人翁思想,时常使业主方、施工方和监理方陷入被动局面。

3 工程后期管护

3.1 基本做法

(1)组织形式。为积极做好土地开发整理项目的管理工作,东营市在土地开发整理项目实施后采取了许多行之有效的措施,切实把项目管理好、利用好。绝大部分项目都做到了领导有班子,奖惩有制度,管护有队伍,看护有房子(管护房)。东营市国土资源局要求各县区经常性地对项目后期管护情况进行检查督导,每个项目所在乡镇都成立了土地开发整理工作领导小组,由分管农业的书记或乡(镇)长任组长,国土、农业、水利、财政、建设等相关部门

紧密配合,形成上下结合,配合得力的管护体系,有力地促进了管护工作的顺利进行。

(2)管护职责及具体内容。项目后期管护的职责主要是对项目的农田水利工程、田间道路工程、林网工程等进行管理和养护。确定专人管理和维护已交付使用的项目工程,对交付使用的农田水利设施、田间道路工程和林网工程,如因管理不善造成人为损坏、设施被盗的由管护方负责进行维修完善,确保工程正常使用。

(3)管护资金来源渠道。要做好项目的工程管护工作,管护资金的筹措成为关键。为确保工程管护工作顺利开展,各县区针对各自的实际情况采取了相应的措施。大都按照“谁受益、谁负责、谁付费”的原则筹措管护资金:要求项目受益村筹集一部分资金作为管护经费;采取项目工程有偿使用的管理方式,将一部分土地承包费作为管护经费;

项目所在乡(镇)财政承担部分水利设施的维护费用。

(4)管护措施。对项目区的土地权属和分配加强管理,对调整后的土地按照村集体统一分配的原则,分配到户种植,由种植户自行管理。同时,采取定期巡查制度,对项目区内违法现象及时制止,以达到真正的保护目的。水利设施的管护,在水利设施所有权不变的情况下,根据项目区所在位置,将项目区内的水利设施以招投标的形式承包给村集体组织或个人进行管理。部分项目,隶属哪个村,就由哪个村来管理和维修。乡镇政府组织国土资源所、水利站共同拟定承包方案、管护内容、管理措施等,便于对承包方开展水利活动的监督,同时为承包方在水利设施管护、利用方面提供必要的技术和信息服务,为农业、农村和农民服务,既确保农民利益,又保证设施安全高效运行。田间道路和林网工程的管护一般由乡镇政府负责。

(5)项目工程保修情况。保修期限,在项目完成之后,项目施工单位与乡镇政府签订保修合同,确定保修期限。保修范围和内容,保修范围主要包括项目区内的桥、涵、闸、沟、渠等基础设施工程。

保修责任,对建设工程出现的较大质量问题,由建设单位负责保修。验收,由县区国土资源局、乡镇政府、监理方共同组成验收组,对保修后的工程进行验收。

(6)管护效果。多年来,通过对东营市实施的

土地开发整理项目工程的后期管理与维护,已经验收交付使用的土地开发整理项目都能够正常运转使用。

3.2 存在问题

(1)项目实施过程中,重建设,轻管理。以往存在个别项目区从发展本地经济的愿望出发,积极向上要项目、争资金,但只是把重点放在项目建设上,对于建成后管护工作不够重视,致使一些建成项目不能长期有效发挥作用。特别是一些桥、涵、闸、沟、渠等基础设施工程,建成后维护、维修不够,出现毁坏等现象,导致部分设施无法正常使用。

(2)农民管护意识不够。由于项目区农民对开发整理的认识还不够统一,对项目建成后的管护工作,有的地方支持配合力度不够;有的农民为自身的利益对建筑物随意毁坏;有的认为农田防护林影响农作物采光,因而出现毁林现象。

(3)完工项目管护责任落实不到位。项目完工移交后,本应形成乡镇政府、受益农民、基层组织共同管护的局面,但在现实工作中,管护各方由于不愿投入新的资金和精力,从而形成地方政府无法管,受益农民不愿管,基层组织无力管的窘境。一旦项目设施受到破坏就无法及时修复,项目长久效益难以发挥。

(4)管护资金来源不足。土地开发整理后期管护,需要资金投入。虽然政府在项目建设中已投入了一定的配套资金,但对后期管护的投入明显不足,农村集体经济组织又没有资金积累,融资渠道较少,影响了项目建成后的管护工作。

(5)受自然条件影响大。东营市属于黄河三角洲冲积平原,土地疏松,土壤以沙壤土为主,土壤的直立性差,开挖的沟渠雨季极易坍塌。灌溉水源主要依靠黄河客水,含沙量大,沟渠淤积严重。

土壤含盐量高,防护林木成活率较低,难以发挥其应有的作用。

3.3 措施及建议

(1)制定严格的奖惩措施,提高对土地开发整理工程后期管护的认识,改变“重争取,轻管理”的局面。落实责任,加强对项目区的监督检查,对发现的问题及时纠正,限期整改。加强对项目区周围管护工作的宣传,使农民真正认识到只有项目管理好了,才能够利用好,才能够发挥更大的经济效益。成

立专业化的工程后期管护服务队伍,建立良性运行机制,采取承包、租赁、股份合作等方式,搞好所有权、经营权和管理权的有效分离。

(2)合理解决自然条件的限制。在不突破国家规范的前提下,适当加大沟渠的边坡比。衬砌渠道尽量采取 U 型渠设计,同时加大渠道流量,减少渠道阻力,对沟的边坡进行夯实,沟坡种植耐盐碱的植被。开挖树穴后铺塑料薄膜、调运客土回填的办法,提高成活率。

(3)出台工程后期管护办法。加强对该项工作的研究,市政府应尽快制定、出台相应的工程管护制度或管护办法,实现该项工作有章可循。建立有效的资金筹措机制。在国家实施农民减负前提下,仅仅依靠乡镇政府列支、有偿服务是远远不能满足工程管护需要的,建议将大部分工程后期管护费用纳入财政预算,从土地出让金中列支。实行“市县扶持一块、乡镇列支一块、有偿服务收取一块”的办法筹措资金。

(上接第 8 页)

关于调查处理砖瓦厂违法挖土的问题,以前分工不够明确,从破坏耕地上看应由执法大队负责,从破坏资源上讲应由矿管站负责,结果都没有落实到边、落实到位。落实责任制后,明确规定由执法大队牵头、矿管站协助调处,较好地解决了在执法上“吃大锅饭”的问题。如在接到王林庄砖瓦厂非法挖土的举报后,执法大队和矿管站根据责任分工,很快就对违法业户依法做出了处理。

4 突出重点坚持党委议访

坚持党委议访,是把握国土资源信访工作“脉搏”的根本。该局坚持经常性分析与随机分析相结合的方法进行党委议访,结合局常委会每月进行经常性分析,结合重大节日、“两会”等敏感时期进行随机分析。对当月的重点信访案件,局党委及时召开常委会进行专题分析,并逐一制定处理方案,保证了重点信访案件及时得到有效处理。

某宅基地纠纷案,是一个令人“头痛”的问题,两家自 20 世纪 80 年代就多次发生过纠纷,村和街道多次登门协调,一直没有得到很好地解决。2005 年 10 月接到上级转办信后,局党委及时召开会议进行专题研究并制定了方案,按照先处理权属纠纷,再确权的办法进行了处理,使问题得到妥善解决,现在宅基地使用证已发放到手。

5 健全机制实行局长下访

“工作好不好,关键看领导”。实行局长下访,无疑是推动信访工作深入开展的关键所在。为促使局长“带案下访”活动走上制度化、规范化的轨道,

制定了局长“带案下访”《工作方案》,建立了一把手负总责、分管领导靠上抓、其他领导配合抓,科(所)负责人“一岗双责”的《信访工作领导责任制》。涉及征地补偿安置、宅基地纠纷、权属纠纷、非法转让土地等许多信访难题都得到了很好地解决。

下崖村和南万盐场的权属纠纷,是 1964 年以来的一个历史性问题。自 20 世纪七八十年代双方就因权属问题多次闹纠纷,甚至发生了群体性械斗。受理此案后,城阳分局立即成立了由分管局长任组长,由法规科、地籍科、执法大队和棘洪滩国土所负责人为组员的联合办案小组,11 次到下崖村和南万盐场调查了解,召开了 6 次专题分析会,依据事实和有关法律法规向城阳区人民政府提出了处理建议,最后城阳区人民政府将 38.09 hm² 土地所有权确认给下崖村,了却了下崖村民 42 年的心愿。

6 执政为民坚持定期回访

对已办结的案件,尤其是重点案件,坚持定期回访、兑现承诺,看一看是否处理到位,看一看做出的承诺是否落实。同时把回访与政策调研、国土资源管理以及查处违法行为相结合,根据上访群众反映比较集中,带有普遍性、倾向性的问题,积极向区委、区政府谏言献策。近年来,区政府先后出台了《青岛市城阳区农村社会基本养老保险暂行办法(试行)》、《青岛市城阳区农村新型合作医疗保险实施方案》、《青岛市城阳区农村新型合作医疗保险管理暂行办法》等一系列惠民政策,保障了农民的长远生计。