

东营市开展土地开发整理的几点做法^{*}

赵广民,刘景华

(东营市国土资源局,山东 东营 257091)

东营市是黄河三角洲的核心城市,土地后备资源丰富,约35万 hm^2 ,是我国东部沿海土地后备资源最多、开发潜力最大的地区之一。自2001年以来,东营市充分发挥后备资源优势,把握省委省政府把黄河三角洲列为土地开发整理重点区域予以扶持的大好机遇,先后实施市级以上土地开发整理项目83个,其中,国家级项目17个,已竣工15个,项目总规模1.83万 hm^2 ,总投资3.79亿元,新增耕地面积0.5万 hm^2 ;省级项目22个,已竣工19个,项目总规模0.75万 hm^2 ,总投资1.54亿元,新增耕地面积0.18万 hm^2 ;市级项目44个,已竣工29个,项目总规模0.8万 hm^2 ,总投资8246万元,新增耕地面积0.29万 hm^2 。全市纳入土地整理的耕地面积为2.4万 hm^2 ,土地整理后,平均每公顷年增收益7000元,年增收1.68亿元;项目新增耕地面积0.98万 hm^2 ,每年每公顷净收益1万元,年增收9864万元,两项合计净增收益2.66亿元,取得了明显的经济社会和生态效益,土地开发整理工作的先进经验引起了社会各界的关注。

1 完善土地开发整理工作机制

(1)成立了专业机构。东营土地开发整理工作面广、量大,土地开发整理项目通常跨越多个集体经济组织,涉及多方利益的调整和再分配,情况复杂,专业性强。为此,2004年东营市成立了市土地整理中心,市辖3县2区紧随其后也成立了土地开发整理机构,负责各类项目的可行性研究和工程进度、质量、资金使用的监督管理。健全的机构为项目的顺利实施奠定了坚实的基础。

(2)编制了专题规划和重大工程实施方案。充

分利用土地利用详查及其变更调查、潜力调查等相关材料,在进行深入整理、分析、研究、综合的基础上,广泛听取公众和部门意见,于2004年编制完成了《东营市土地开发整理专项规划》。规划取得了5个方面的重要成果:一是明确了全市到2010年土地开发整理的远景目标;二是确定了土地开发整理重点区域、重点工程;三是建立了土地开发整理重点项目库;四是制定《东营市基本农田整理重大工程实施方案》;五是编制了土地开发整理规划图等。

(3)制定了一系列优惠政策和管理办法。为充分发挥黄河三角洲土地后备资源特别丰富的优势,积极鼓励中外客商、乡镇村集体、个人和社会经济组织开发整理改造中低产田等,形成了多途径、多渠道的土地开发投入机制。近几年来,东营市相继出台了《东营市鼓励中外客商投资开发土地后备资源若干规定》等一系列规定和优惠政策,规范了市级土地有偿使用费征收使用管理等行为。

2 创新制度,加强项目实施管理

在项目实施过程中,该市严格落实项目“5制”管理,即项目法人制、招标投标制、监理制、合同制和公告制5项制度。在落实“5制”的基础上,又创新性地探索出“4制”管理法:①督查制。2005—2007年全市将2.2万 hm^2 土地开发整理重点项目列入“为民办的10件实事和建设的10大工程”,年初制定了实施方案,各县级政府和市国土资源局主要负责人为第一责任人,每个月都要向市政府提交督查专报,报告项目的进度情况。每个季度进行一次汇总,年底市政府组织全面考核验收。有效地提高了各级政府的责任感和项目的高效实施。②调度制。该市国

^{*} 收稿日期:2007-11-07;修订日期:2008-01-11;编辑:王秀元

作者简介:赵广民(1969-),男,山东东营人,高级工程师,主要从事国土资源管理工作。

土资源局每月在各县区轮流召开一次现场调度会,督促进度,交流经验。各县区每周在现场召开一次县区区长参加的工作例会,查问题、提要求、保质量、促进度。③三级签字负责制。在项目实施过程中,随着工程进展,当某分项工程完成后,施工方首先向指挥部提出验收申请,由监理公司对该工程进行质量验收签字,验收合格的,由县级土地整理中心负责人和技术人员作为业主进行复核认定,复核通过的由整理中心负责人和分管领导签字;最后由县级国土资源局主要领导审核签字后拨付资金。通过实行项目资金三级签字负责制,有效地加强了对项目的资金管理,确保了项目资金的专款专用。④通报制。定期地对全市土地开发整理项目进度、工程质量和资金使用情况进行检查,并对检查情况下发文件在全市范围内进行通报。通过执行“5+4”制度,全市已完成的近百个土地开发整理项目质量均达到设计标准以上要求。

3 抓新增耕地的质量和数量管理

全市在严格控制建设用地总量、切实保护耕地的前提下,按照区别对待、有保有压的原则,科学合理安排用地计划。具体做法是:

(1)保重点。优先保证重点基础设施、辐射带动作用强的外经外贸、高新技术、农副产品加工等国家鼓励发展和稳定房地产市场、社会主义新农村建设急需的用地,促进城乡统筹协调发展。

(2)重集约。严格按照国家产业政策和《山东省土地集约利用控制指标》、《山东省禁止、限制用地目录》批地供地。对工业项目投资强度、建筑容积率、建筑密度、绿地率等集约用地定额标准严格审核,严格把关,切实提高建设用地集约利用水平。

(3)严指标。实行建设项目农用地转用计划下达通知书和计划使用核销制度。凡是涉及到农用地转用的项目和批次用地,必须先行到市国土资源局办理农用地转用计划指标审批手续,杜绝超计划用地和发生新的拖欠农民征地补偿费现象。

(4)强耕地。涉及占补平衡的建设用地,全部实行“先补后占”,即由占用耕地的单位或者县级国土资源局自行先期开发耕地,经验收合格后,纳入补充耕地储备库,再上报补充耕地方案,即从耕地储备库中,选定对应的土地开发整理项目,划转耕地指标。在保障补充耕地数量的同时,也高度重视补充

耕地的质量,补充新增耕地必须达到以下条件方能予以验收:耕作层厚度不小于20 cm;耕层质地和土体构型应满足作物正常生长的要求;主要工程建设符合设计要求,达到规定的标准;项目实施符合国家政策要求,工程措施保持完好,能够长期发挥效益。

(5)抓“易补”。近几年来,全市强化措施,认真实施省内易地补充耕地项目9批,涉及项目27个,易地补充耕地3441.8 hm²,项目投资1.16亿元。为全省耕地总量动态平衡做出了重大贡献。

4 强化后期管护

(1)强化项目权属调整工作,确保项目区稳定。在项目实施过程中,全市本着依法、自愿、稳定、置换、约定等原则,建立健全规范有序的权属调整程序,编制切实可行的土地开发整理权属调整方案。项目开发整理前,做好权属核实工作,根据土地变更调查和登记有关资料,对涉及土地的权属、界限、地类、面积进行核实,编制切实可行的权属调整方案,经村民会议2/3以上成员或2/3以上村民代表同意,项目完成验收通过后,根据调整方案,及时做好土地变更调查和登记工作。

(2)搞好项目工程移交。项目验收通过后,各县级土地整理中心组织专业人员会同项目施工单位、监理单位、乡镇政府组成联合小组,对项目建设形成的工程进行确认,拿出4方确认的项目工程清单(包括名称、数量、位置等),作为交接过程的有关资料。在此基础上与乡镇政府签订工程移交协议,明确双方的责任和义务。

(3)制定管护制度。在签订资产移交协议后,项目所在乡镇根据协议的内容,编制具体的工程管护制度。管护制度一般通过广播、电视、公告等形式,向项目区的群众宣传使用管理的作用和有关规章制度,做到家喻户晓。形成人人爱工程、人人护工程的良好社会风气。

(4)组建管护队伍。项目所在乡镇政府成立由乡镇行政主管领导为组长的项目使用管护领导机构,负责工程使用管护的领导工作。同时,建立一支以乡镇水利站、项目所在村的群众代表为班底的管护队伍,对项目工程管护任务进行细化,做到分工明确,责任到人。管护人员严格按有关使用管理规章制度,尽心尽职,确保各项工程设施、林木、农业机械保持完好。

(5)拓宽经费筹集渠道。足够的经费是保证管护工作正常开展的必要条件,为此,结合当地实际,采取了以下措施:①以工程养工程。如泵站、水库、衬砌渠道等实行有偿服务,拿出一部分资金用于使用管理,收取费用时做到保本微利,不得以经营赚钱为目的;②将土地开发整理新增加的耕地进行发包,将承包费用于工程的后期管护;③乡镇政府适当补助。收益的乡镇政府从财政收入中列支部分资金,补助一部分,主要作为管护队伍的工资和补贴。管护费用设立专门帐户,做到专款专用,主要用于损毁工程的维修、补植林木及使用管理人员的报酬及奖励,严禁挪用和浪费,定期向群众张榜公布收支情况,接受群众监督。

(6)实行奖惩制度。项目建成后,经群众评议

和领导批准,对于工程使用管理好,效益好的管护人员给予表扬,对使用管理工作成绩突出的给予物质奖励;对使用管理工作做得不好,群众意见大的,要追究管护人员的责任。同时严厉打击损坏工程、乱砍滥伐树木、盗窃机电设备、破坏输变电设施、打骂使用管理人员、干扰使用管理人员执行任务等现象。

(7)建立追踪问效制度。为真正实现项目的长期效益,县级国土资源局以整理中心为班底,组织农业、水利、林业等部门专家组成联合检查小组,对项目追踪问效,采取不定期调查摸底、现场调研等形式,全面掌握项目后期管理使用情况。项目区所在乡镇以半年为一时段,写出项目实施管护的具体工作汇报。