

东营市东营区土地管理现状及可持续开发对策

时爱英,李冬梅,王可文,段存国,崔国厂

(东营市国土资源局东营分局,山东 东营 257000)

摘要:随着黄河三角洲高效生态经济区上升为国家战略,对土地管理特别是与黄河三角洲开发建设形势相适应的土地开发提出了新的更高要求,东营区作为东营市“四区一城”建设的重要组成部分,按照高效生态的发展方向推进土地资源可持续开发,该文论述了东营区土地管理的现状及主要做法,立足黄河三角洲高效生态经济区建设,提出了推动东营区土地资源可持续开发的对策与措施。

关键词:土地管理;可持续开发;对策措施;东营市东营区

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

东营区是东营市的中心城区,处于全国第二大油田——胜利油田的腹地,辖4镇6个街道,总人口58万人。全区土地总面积11.56万hm²,人均耕地0.12hm²(按农业人口计算),以2004年东营区土地变动调查数据统计,土地分3大类:农用地51504hm²,建设用地35731hm²,未利用土地28327hm²。其中,胜利油田生产建设占地5606.95hm²。其中耕地1300hm²。近年来,东营区根据土地利用总体规划、城市规划和土地利用年度计划以及国务院关于两个暂停的《通知》精神,严格土地用途管制,严把建设用地规划审查关、总量控制关和农地转用关,认真编制、严格落实农用地转用方案和补充耕地方案,不断加大土地后备资源的开发与整理,实现了全区耕地总量动态平衡有余。

1 东营区土地管理实施现状

1.1 多措并举扎实推进土地开发

东营区立足辖区内荒地、荒水、荒滩“三荒”土地较多的实际,采取工程或其他措施加大土地开发力度,有效增加了可利用土地面积。

(1)土地开发的4种形式:①农户承包开发,按照“权属不变,谁开发谁受益”的原则,将荒碱地承包到农户,由农户进行土地开发。东营区的龙居镇、牛庄镇,几年来先后有5000户农民自行组织开发

了荒碱地600hm²,既增加了有效耕地面积,又增加了农民的收入。②村办公助开发。以各级土地开发资金为引导,在各级国土资源部门指导下,由各镇政府统一组织,各村出劳务对土地进行开发,收到了少投入多产出的效果。③镇街自主开发。按照土地利用总体规划,各镇街利用秋冬农闲时节,开展农水会战,组织农民进行农田水利配套、土地平整,进一步提高耕地质量,有效增加了土地产出率和土地利用效率。④投资立项开发。对400hm²以上的土地开发项目,进行科学论证、科学设计,积极争取纳入省、市土地开发规划盘子,实行工程化开发、项目化管理。

(2)开发项目管理的“三个环节”:在土地开发项目中,严格落实国家和省、市土地开发整理管理办法,健全完善项目公告制、招投标制、监理制、合同制和项目法人制等管理制度,重点加强“三个环节”的监管^[1]。①加强资金管理,提高使用效率。先后争取市财政支持资金300万元、区财政扶持资金300万元,区土地开发整理中心自筹资金400万元,做为启动资金进行土地开发,开发的项目经验收合格后,将新增耕地指标纳入耕地储备库,当建设项目占用耕地需要补充时,收取耕地开垦费,收取的耕地开垦费再用于新的土地的开发,实现了“开发—建设—

* 收稿日期:2010-06-02;修订日期:2010-07-22;编辑:陶卫卫

作者简介:时爱英(1964—),女,山东东营人,主要从事国土资源管理工作;E-mail:wkwtj@163.com。

开发”的良性循环。对项目资金实行专户储存、专款专用、三级签字负责等制度,加强了对项目资金管理,确保了项目资金的专款专用。②严格项目管理,实现规范运作。东营区政府在东营国土资源分局增设了土地开发整理中心,具体负责组织实施土地开发整理项目。在项目管理中,实行保证金制度,即工程竣工验收后,预留5%的保证金,当工程达到配套要求、取得实效后,再将保证金拨付到位。③完善配套服务,强化项目后续管理。对项目土地利用情况实行动态监控机制,由镇街政府和村居负责落实农田配套设施管护措施,区国土资源部门定期监督承包人的土地耕种情况,避免了新增耕地再度荒芜现象的发生。建立健全了资金保障机制,土地开发新增加的耕地由村集体进行发包,将承包费用于工程的后续管理,确保了项目工程发挥长期效益。建立了区、镇(街道)、村(居)国土资源监察三级网络体系,安排9名国土资源执法联络员和226名村居国土资源信息员定期进行监督检查。

1.2 综合整治集约推进土地整理

(1)在土地整理方面:东营区把重点放到旧村旧宅改造上,探索实行“拆一建一”的做法,有效解决了村庄的“空心化”现象。具体做法是“三步走,四约束”。“三步走”:即一是对旧村实地测算,按近期和远景定出村庄骨架,通街顺巷规划配套设施;二是因村制宜,划定区域,废旧宅基限期拆除;三是根据农户建房申请,严格把关,统一标准,限期建成;“四约束”即一是申请宅基地的用户,必须拆除旧房,交出旧宅基地;二是新分宅基地的用户,必须交纳一定数量的抵押金,严禁占而不建;三是新宅基地用土,不准另划土场,一律取之于旧宅基地;四是建房户对旧宅基地负责回填整平,以便统一将其复垦为耕地。

(2)在集约利用耕地方面:平坟还田。坟头进田,不仅占用耕地,而且影响了机械化农地耕作。东营区为有效利用耕地,采取平整迁移,深埋坟头的方法,整理坟头,还田土地。“十边”增田。为切实利用好土地资源,东营区向“十边”(地边、田边、路边、水边、河边、宅边、场边、沟边、塘边、渠边)要耕地,做到了寸地必种,使零散的废弃地得到了整合利用。规范废弃坑塘整理。东营区组织村民对废弃水库、废池塘进行整理,使荒废的土地得到了有效的耕种。同时,各镇还在冬春兴修水利,对使用中的坑塘做到

挖淤与造田相结合,既增加了耕地面积,又扩大了坑塘储水量。

1.3 统筹规划推进土地复垦

鉴于油田的开发建设中每年有相当数量的油田建设和生产用地废弃的实际情况,东营区坚持把油田废弃地复垦作为土地开发整理的重中之重来抓,强化措施,规范运作,确保了全区耕地总量动态平衡。

(1)加强组织领导、统筹规划,为油田工矿废弃地复垦工作的顺利开展提供保障。为了推进工矿废弃地复垦工作的深入开展,区、镇街两级政府都成立工矿废弃地复垦工作领导小组,把工矿废弃地复垦工作纳入政府责任目标管理中,实行区、镇(街道)、村三级责任制,从组织上保证复垦任务的落实。区国土资源主管部门根据土地利用总体规划和土地开发整理复垦专项规划,组织人员对油井相对密集区进行全面的调查摸底,对开采后已报废的地块逐一登记,并组织农业、水利等部门对土地复垦项目的可行性和实施难易程度进行充分论证^[2],依据项目的规模和实施难易程度制定详细具体的土地复垦计划,按照先易后难的原则,有计划、有步骤地组织实施,确保了工矿废弃地复垦工作的顺利开展。

(2)完善制度、规范运作,实现工矿废弃地复垦工作的规范化管理。严格落实工矿项目占用耕地地表耕作层剥离制度。为规范油田建设用地,达到既满足油田建设用地需要,又有效地保护耕地的目的,东营区政府与胜利油田签定《关于油田建设用地和补偿结算执行标准及钻井工程地方工作包干协议》,协议规定“非农业建设占用耕地的,建设单位和个人应按照当地人民政府的规定,将所占耕地地表耕作层剥离,用于土地复垦,耕作层剥离的深度一般不少于30 cm”^[3]。在油固建设和生产作业占用耕地中,严格落实耕地地表耕作层剥离制度,将剥离的地表耕作层用于生产后的土地复垦,以确保复垦耕地的质量,为工矿废弃地的土地复垦奠定基础。

(3)多管齐下,认真开展工矿废弃地复垦工作。破坏单位义务复垦:由在生产建设过程中对土地造成破坏的油田单位履行土地复垦义务,对工矿废弃地进行复垦。政府立项复垦:对没有条件复垦或复垦不符合要求的用地单位,要求其按规定缴纳土地复垦费,专项用于工矿废弃地的复垦,由国土资源部门统一组织,将土地复垦规划与土地利用总体规划

相协调,制定土地复垦规划,立项复垦:承包复垦,政府采取措施,制定优惠政策,鼓励有复垦能力的单位和个人承包复垦。

(4)健全制度,推动工矿废弃地复垦工作的规范化。实行项目公告制:对项目区内农民提出的合理化建议及时进行采纳。实行工程监理制:委托通过招投标确定的监理公司对项目实施全过程管理。实行合同管理制:与施工单位签订施工合同,明确双方的责、权、利,确保工程按期保质保量地完成^[4]。实行立卷归档制:随着工矿废弃地复垦工作的不断进展,及时进行图件和数据的变更,输入微机管理,保持档案资料的实效性。实行资金三级签字负责制:加强项目资金管理,确保项目资金的专款专用。建立后续管理制:建立健全县(区)、镇(街道)、村(居)国土资源执法监察三级网络体系,充分发挥乡村两级作用,加强对复垦后土地的监督管理,由当地政府负责农田配套设施的管护,监督承包人的土地耕种情况,确保新增耕地的有效耕作利用。

(5)拓宽渠道、多方筹资,为工矿废弃地复垦的资金提供资金保证。积极争取政府投入:区政府每年拿出一定资金用于土地复垦,作为土地复垦的专项基金,为工矿废弃地复垦工作的顺利开展提供资金保证。责成用地单位投入:本着“谁破坏,谁复垦”的原则,责成建设占用耕地造成土地破坏的单位,按照恢复或另造同等数量和质量耕地的实际费用投资复垦,并对无能力复垦的单位收取土地剥离费。鼓励集体和个人投入:制定优惠政策,动员镇(街道)、村集体,将征地补偿费中“土地补偿”部分资金集中起来,用于本地的工矿废弃地复垦,按照“谁复垦谁受益”的原则,将复垦验收后的土地优先承包给复垦单位和个人耕种,并享受国家规定的减免税等优惠政策。特别是通过政府“专项基金”的投入使用,引导和调动集体和个人投资复垦的积极性,形成了国家、集体、个人一起上,多方集资搞复垦的局面。

2 推进土地可持续开发的对策措施

2.1 科学编制土地开发整理总体规划

要根据全区社会经济发展计划,以土地利用总体规划为先导,由国土部门牵头,组织发改、农业、水利、环保、林业等部门专业技术人员组成专家组,编

制土地开发整理总体规划方案和年度实施计划。在规划编制中,应当提倡国际上通用做法,即开展土地开发整理规划方案的环境影响评价和环境经济费效分析(B/C分析),以避免或减少土地开发整理对生态环境所产生的负面外在效应,全面考虑费用和效益包括直接的和间接的、眼前的和长远的、有形的和无形的等因素,最终达到优化配置土地资源,促进土地资源按规划确定的用途利用,提高土地利用率和产出率。

2.2 建立完善土地开发整理配套政策

为保证土地开发整理的顺利实施,必须有相应的法规政策作保证。要以《土地管理法》为依据,对开发方式、开发者的权利义务、优惠政策等作出明确规定,尤其要进一步完善土地开发整理的收益分配政策,推动企业参与土地开发整理产业化运作。

2.3 积极推行土地开发整理产业化管理

土地开发整理产业化是在我国当前社会经济条件下,提高土地开发整理效率,实现土地利用方式根本转变的一种有效方式,特别是政府资金有限,国家投入机制尚未完善的情况下,产业化经营可以为土地开发整理寻找到一条资金良性循环的有效途径。要树立市场机制观念,将市场机制引入土地开发整理中,加快建立开放、公开、公平、公正的开发整理市场,鼓励多渠道、多形式参与土地开发整理。

2.4 切实加强土地开发整理的组织领导

土地开发整理是一项系统工程,政策性、技术性和实践性很强,单靠哪一个部门难以维继,必须切实加强组织领导,成立由区政府主要领导任组长、国土资源、财政、农业、水利、环保、林业等部门负责人参加的土地开发整理工作领导小组,切实加强对这项工作的统一领导和协调督导。要健全完善土地开发整理目标管理责任制,区和镇街、镇街和村居层层签订责任状,明确各级的职责和任务,真正把土地开发整理办成民心工程。

参考文献:

- [1] 国土资源部土地整理中心. 土地开发整理标准[M]. 北京:中国计划出版社,2000.
- [2] 严金明,钟金发. 土地整理[M]. 北京:经济管理出版社,1998.
- [3] 毛文永. 生态环境影响评价概论[M]. 北京:中国环境科学出版社,1998.

- [4] 丁恩俊,周维禄,谢德体.国外土地整理实践对我国土地整理
的启示[J].西南农业大学学报(社会科学版),2006,(2):11 - 15.

Present Condition and Sustainable Development Countermeasures of Land Management in Dongying District of Dongying City

SHI Aiying, LI Dongmei, WANG Kewen, DUAN Cunguo, CUI Guochang

(Dongying Branch Bureau of Dongying Bureau of Land and Resources, Shandong Dongying 257000, China)

Abstract: Accompanying with the development of the ecological efficiency in the Yellow River Delta economic zone, new and higher requirements for land management are put forward to meet the demand of development and construction of the Yellow River Delta. As an important part of "four areas and one city", continuous development of land resource has been improved according to the direction of effective ecological agriculture. In this paper, present condition and major land management practices in Dongying district are discussed. Based on ecological and economic construction in the Yellow River Delta Economic Zone, countermeasures for sustainable development in Dongying district are put forward.

Key words: Land management; sustainable development; countermeasures; Dongying district in Dongying city