

Present Situation and Countermeasures of Land Consolidation in Weihai City

Mingmei Wang¹, Feifei Li²

¹Rushan City Land Resources Bureau, Rushan Shandong

²Agricultural Information Institute, Chinese Academy of Agricultural Sciences, Beijing

Email: wmmzp1980@163.com

Received: Jan. 15th, 2017; accepted: Feb. 7th, 2017; published: Feb. 10th, 2017

Abstract

Since reform and opening up, due to the rapid development of social economy and population growth, the relation between people and land changed dramatically in our country, and the man-land relationship changed dramatically in our country. Human's demand for land is increasing. The contradiction between human and land is increasing, and land shortage problem is increasingly serious. Land consolidation, as an efficient way to realize the dynamic balance of plow land and an important measure for the sustainable utilization of land, has played an important role in the aspect of rational allocation land resources and ensuring the security of national food. Land consolidation is an effective way to solve the problem of land. This paper takes Weihai city as the study area, and introduces the basic situation and characteristics of land consolidation in Weihai city. The paper points out some problems that exist in the process of land consolidation in Weihai, including insufficient understanding of land consolidation, less contact with the new rural construction, inadequate management of late engineering facilities management and so on. Based on the above problems, we put forward some suggestions, such as introducing incentive mechanism, encouraging the public to participate, improving the policy system, creating a development condition, and strengthening the late management measures, etc.

Keywords

Land Consolidation, Land Resource Allocation, Countermeasures and Suggestions, Weihai City

威海市土地整理现状与对策

王明媚¹, 李斐斐²

¹乳山市国土资源局, 山东 乳山

²中国农业科学院农业信息研究所, 北京

Email: wmmzp1980@163.com

收稿日期: 2017年1月15日; 录用日期: 2017年2月7日; 发布日期: 2017年2月10日

摘要

自改革开放以来, 由于社会经济迅猛发展和人口急剧增长, 我国人地关系发生了显著变化, 人类对土地的需求不断增加, 人地矛盾逐渐突出, 土地紧缺问题日益严重, 土地整理是实现耕地占补平衡的有效手段、是土地可持续利用的一种重要措施, 在保障国家粮食安全, 实现土地资源合理配置等方面起到举足轻重的作用。土地整理是解决土地问题的有效途径, 本文以威海市为研究区, 详细介绍了威海市土地整理的基本情况和特点, 指出威海市在土地整理过程中存在对土地整理工作认识不足、与新农村建设结合不够紧密、工程设施后期管护不到位等问题, 并提出了引入激励机制, 鼓励公众参与, 健全政策体系, 营造发展条件, 加强后期管理措施等建议。

关键词

土地整理, 土地资源配置, 对策建议, 威海市

Copyright © 2017 by authors and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

土地整治是近些年我国提出的一个对土地整理(现阶段主要指农地整理)、土地开发、土地复垦以及城乡建设用地增减挂钩的统称; 是指在一定区域内, 采取一定的技术手段, 促进经济、社会、生态综合效益较高的土地的过程。土地整理的主要内容包括: 土地平整工程、灌溉与排水工程、田间道路工程等。

在不同国家, 由于国情和经济、社会发展水平的差异, 土地整理的内涵不尽一致, 但从本质上都体现了对土地利用现状的治理和土地利用布局的调整。世界上提出土地整理较早的国家或地区有德国、法国、俄罗斯、加拿大等; 台湾地区称为土地重划。在这些国家和地区, 土地整理的内容和目标有所区别的。总体来说, 国外土地整理大致经历了四个阶段。第一阶段是始于 13 世纪的局部田块整理。第二阶段为 16 世纪中期至 19 世纪末期为简单土地整理, 开始有组织地进行合村并点、改造河流、迁移农庄, 其主要是通过改善农业生产条件进行的。第三阶段为 20 世纪初期至 50 年代的城市建设和大型基础设施。第四阶段为 20 世纪 60 年代至今, 土地整理的重点是促进地区经济发展。

近年来, 全国各地大力推进土地整理等工作, 提高耕地综合生产能力, 确保耕地占补平衡。耕地占补平衡是建设占用耕地单位必须履行的法定义务, 实现本行政区域内耕地占补平衡是各级人民政府的重要职责。在这种情况下, 土地整理工作显得尤为重要。

2. 威海市土地整理的基本情况特点

威海市隶属于山东省(图 1), 海岸线长 985.9 公里, 人均拥有耕地资源 1.16 亩, 低于全省人均水平, 土地总面积 5797 平方公里, 耕地结构以旱地为主, 面积 169,445.6 公顷, 占耕地面积 86.77%, 水源地 60,553.96 公顷, 占耕地 13.63%, 耕地资源存在坡度大、耕作层浅、有效养分低等特点, 全市中低产田耕地总面积 58%, 优质耕地少。全市土地开发潜力 26,559.01 公顷, 属后备资源相对不足的城市, 且由于地处沿海低山区, 大部分山丘荒地水源不足, 滩涂大部分为沿海滩涂, 开发为耕地的限制性因素多。在土地

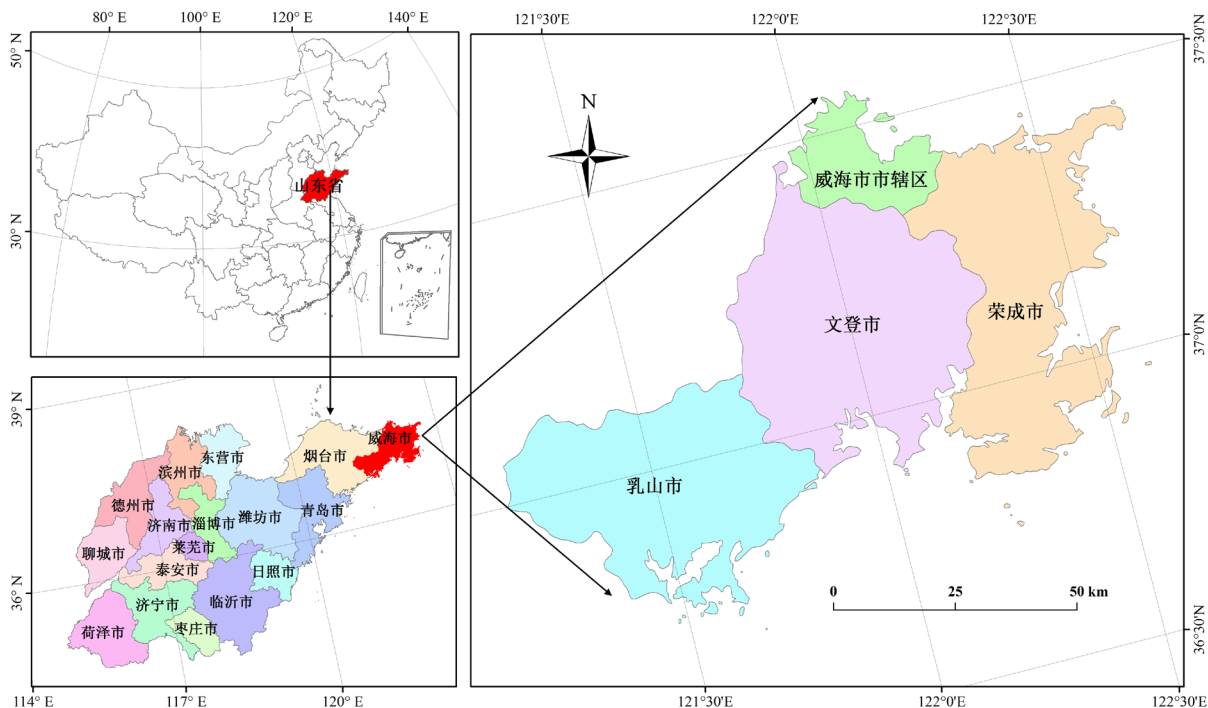


Figure 1. Geographical position of Weihai City
图 1. 威海市地理位置示意图

整理上, 应充分考虑生态环境效应, 不应过分注重耕地数量的增加, 应以完善基本农田保护、稳定基本农田面积, 提高现有耕地质量为主要目标, 在未利用地开发中以开发难度较小缓坡地为主或通过减少坡度系数增加耕地面积[1]。

威海市地形为起伏和缓、谷宽坡缓的低山丘陵区, 山地、丘陵、平原三类占地面积分别为 20.94%, 57.27%, 21.99%, 丘陵面积高于全省(全省为 13.2%), 在国土综合整治中, 应转变土地利用方式, 发挥林果业优势, 向林果业兼顾生态为主导方向发展[2]; 主要山脉有昆崙山、槎山和马石山。

2001 年以来, 威海市实施各级土地整治项目 399 个, 建设总规模 54,552.41 公顷, 投资 143,879.85 万元, 新增耕地 8775.21 公顷, 其中实施国家级项目 15 个, 建设规模 16,348.49 公顷, 投资 56,649.41 万元, 新增耕地 2831.39 公顷; 实施省级项目 23 个, 建设规模 12,873.02 公顷, 投资 38,028.58 万元, 新增耕地 1512.45 公顷; 实施市级项目 117 个, 建设规模 12,975.18 公顷, 投资 27,258.47 万元, 新增耕地 1175.98 公顷; 实施县级项目 244 个, 建设规模 12,355.72 公顷, 投资 21,943.39 万元, 新增耕地 3255.40 公顷。

近几年, 威海市国土局与威海市财政局联合下发了《威海市市级土地开发整理复垦项目实施管理暂行办法》、《关于进一步加强和规范市级土地开发整理复垦项目管理工作的通知》、《威海市土地开发整理复垦项目资金管理暂行办法》等文件, 保障了各类土地整治项目的有序开展, 也为新农村建设添砖加瓦。

3. 威海市土地整理存在的问题

我国土地资源面临的突出问题是人多地少和耕地后备资源缺乏, 土地整理作为调整土地利用结构的一种重要手段, 在威海市土地管理工作中发挥重要作用。威海市国土资源局自 2006 年成立土地整理中心以来, 全面推进土地开发整理工作, 在过去的十年时间, 土地整理各项工作蓬勃发展, 取得了令人瞩目的成绩, 也面临着一些问题, 值得我们去研究和思考。

3.1. 对土地整理工作认识不足, 缺少专业性强的施工队伍

目前,《威海市土地整治规划》(2010~2015)已不能很好的指导我市的土地整理工作,新的规划正处于编制阶段,这就导致了工作的脱节。由此带来的部分县、乡镇党政领导缺乏土地开发整理知识,认为项目的开展和乡镇无关,没有规划依据,可以随便划分项目区,配合不够积极;还有的项目所在地的乡镇、村领导争取项目的积极性较高,以为项目争取到了就万事大吉,到了项目实施阶段,项目资金严格实行专款专用,专账管理,在项目实施过程中出现需要及时解决和协调的矛盾,且土地整理项目资金投入有限,部分镇、村感到失望,被动开展工作,项目实施难度增大[3]。

城建部门对市政建设施工企业颁发等级认证,交通部门对修路建桥企业颁发等级认证,但在土地开发整理项目方面没有规定必须具有土地行政主管部门颁发的资质认证才可参与到项目的实施工作中,现在的土地综合整治类项目基本上都是具有建筑施工资质的施工队伍在完成实施工作,这在一定程度上对项目的工程质量造成一定影响,同比势必会降低施工质量。

3.2. 项目资金来源单一, 不能保证与新农村建设的紧密结合

土地是一切财富的源泉[4],建设社会主义新农村是党中央统筹城乡发展的战略决策,是对农村的社会、经济、政治、生态等方面的全面建设,成为我国未来一个时期农村工作的主线,土地整理将成为构筑社会主义新农村建设的基础平台,使乡村景观面貌一新,给人以美的享受[5][6]。目前,威海市土地整理项目的投资主要是地方财政资金,资金有限,主要用于农用地整治,用于新农村建设受限[7]。村内道路、排水设施尚不能列入整理内容,村民想借助土地整理项目改善村内环境的意愿难以满足。

3.3. 工程设施后期管护不到位

《山东省土地整治条例》第二十九条“工程设施管护主体应当制定管护方案,确定管护人员,落实管护责任,保障工程设施正常运行。”第三十条“后期管护资金应当专账核算,专款专用。”由于威海市土地整理项目资金来源单一,主要是政府投资,地方财政资金有限,后期管护资金基本上很难保障,前期项目的后期管护工作都是移交给项目所在地的地方人民政府,后期管护制度和措施没有配套,导致部分已建成的项目损坏严重,未能充分发挥应有的作用[8][9]。

4. 完善威海市土地整理的对策建议

4.1. 引入激励机制, 鼓励公众参与

土地整理是一项“民心工程”,让农民参与到整个项目过程中,既是一种理念,也是一种行之有效的科学高效模式[10]。土地整理项目引入公众参与机制,必将为项目的顺利开展打下坚实的群众基础,体现了项目决策的合理与公正[11]。从项目实施的可研、规划设计阶段就引入公众参与,在规划设计每个阶段都充分征求群众意见,创建土地整理的民主决策模式,弥补规划设计有些不切合实际方面的问题,使可行性研究和规划方案更加可行,减少土地整理项目在施工过程中的各种变更,节省时间,保证工程质量,推动项目按时保质保量完成,这也是提高农村土地整理项目科学性与合理性的重要举措[12]。鼓励公众参与必须加大宣传,宣传工作的开展能从根本上解除公众对农村土地整理的忧虑和消除他们的抵触情绪,维护公众的知情权、参与权,能为土地整理项目的开展打下坚实的群众基础。公众参与主要可以通过两种方式进行,即对基层干部群众加强宣传力度和建立公众听证公示制[13]。

项目的实施必须具备一套可操作性强的政策法规,《山东省土地整治条例》的出台是土地整理规范有序发展的保证[14]。土地整理涉及面广,大到国家,小到社会公众[15],必须有一整套完备的法规政策体系来调整相关者的利益,才能使土地整理过程更科学合理[16]。在法治社会中,这些利益仅靠政策、行

政法规去调整是不够的, 国家应出台相关政策, 用以协调不同部门之间友好协作, 对当前三农问题的解决也具有重要意义[17]。

4.2. 提高施工企业专业化水平

参照别的行业规范标准对施工企业的技术、经济能力等建立行业资质等级认证, 提高土地开发整理的专业性水平, 同时, 对具备相关资质的单位和个人实施定期或不定期考核, 对相关从业人员进行专业化培训, 提高从业人员的技术水平。

4.3. 拓宽融资渠道, 实现多赢局面

土地整理项目面广量大, 需要大量的资金投入[18], 资金落实是土地整理成败的关键, 只有资金投入稳定了, 土地整理工作才有物质保障。建议出台相关政策, 鼓励银行参与, 整合涉农资金, 吸纳社会资金, 多渠道转方式助推土地整理项目建设[19]。结合威海市实际情况, 第一种方式是建立地方政府土地整理专项基金, 专项基金的来源可以是财政拨款, 可以从耕地占用税留成中划出, 也可以是土地复垦基金、农业发展基金等, 政府投资包括国家投资、山东省投资和威海市政府投资三部分; 第二种方式是鼓励银行参与, 建立政策性贷款, 根据土地抵押债权申请土地抵押贷款, 土地整理项目带来的收益与银行按照一定的比例规则进行分享。在资金的管理上应该加强监督机制, 确保资金的独立核算和专款专用; 第三种方式是整合各类涉农资金, 争取国土资源部、山东省国土资源厅的支持, 聚集各种惠农资金, 发挥“大钱”办大事的作用, 探索制定优惠政策, 鼓励企业投资并参与项目建设, 通过吸纳社会资金助推土地整理项目建设。

4.4. 加强后期管护措施

土地整理工作必须进行“事后评价和管理”[20], 主要通过对土地整治项目的执行情况进行评估考核、工作实施开展情况进行动态监测, 发现项目存在的问题, 解决问题, 进而总结经验, 为以后项目的开展提出改进建议和措施。因此, 应建立绩效监督评价机制、评价指标体系和专家库, 按照“设置合理、操作可行、评价充分、科学考核”的原则进行激励约束, 充分发挥群众和团体的积极作用。建议出台土地整理项目后期管护方面的政策法规, 明确管护主体。要想土地整理项目充分发挥持续利用的作用, 必须建立完整的规章制度, 出台一些与项目后期管护相关的规章制度和管理办法, 使项目发挥更大的经济效益和社会效益, 从政策上更好的推动后期管护工作。

5. 结语

土地整治作为实现土地可持续利用的一种有效手段, 对土地资源的合理配置、提高土地利用率和改善生态环境都意义重大。推进土地整理既是破解“两难命题”, 促进城镇化和新农村建设良性互动发展的必然要求, 也是缓解土地利用突出矛盾的现实选择, 更是保障民生的实际行动, 对于优化土地利用结构、提高土地集约利用水平、促进城乡统筹发展意义重大。

参考文献 (References)

- [1] 张振国. 威海市土地开发整理复垦研究[J]. 山东国土资源, 2007, 23(2): 27-28.
- [2] 郇宛琪, 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(4): 1-8.
- [3] 王东伟, 杨新民, 宋道恒, 等. 现阶段农村土地整理存在问题初探——以胶东地区青岛、烟台、威海郊区农村为例[J]. 青岛农业大学学报(社会科学版), 2010, 22(1): 32-35.
- [4] 刘彦随. 区域土地利用系统优化调控的机理与模式[J]. 资源科学, 1999, 21(4): 60-65.

- [5] 王占岐, 曾庆全, 王蒲吉. 社会主义新农村建设中土地资源优化配置问题研究[J]. 安徽农业科学, 2007, 35(22): 6938-6939.
- [6] 王云, 李荷香, 吴国玺. 新农村建设中空心村整合与土地资源利用研究[J]. 经济研究导刊, 2009(26): 30-31.
- [7] 高明秀, 赵庚星. 土地整理与新农村建设耦合关系模型研究[J]. 中国土地科学, 2012, 26(5): 82-87.
- [8] 毕宇亮. 威海市高标准建设农村土地综合整治项目[J]. 山东国土资源, 2012, 28(6): 50.
- [9] 王发荣. 土地开发整理项目管理问题与对策[J]. 中国土地, 2011(8): 37-39.
- [10] 冯正荣. 土地整理是促进农村经济发展的重要举措[C]. “土地整理与城市化”研究文集, 2003.
- [11] 王会. 土地开发整理公众参与的必要性——以辽宁省丹东市为例[J]. 北京农业, 2012(3): 164-165.
- [12] 陈蔚东. 土地治理项目的规划设计要体现以人为本[J]. 中国农业综合开发, 2005: 25-26.
- [13] 李喆, 伍文. 成都市土地开发整理工程选址决策规则集适宜性评价[J]. 中国土地, 2013(10): 57-61.
- [14] 霍亚涛. 城乡统筹视野下的我国土地整理法律制度研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 重庆大学, 2009.
- [15] 路肆忠. 浅谈土地开发整理中的权属管理[J]. 黑龙江国土资源, 2006(10): 47.
- [16] 董欢. 利益相关者视角下的农村土地综合整治研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 四川省社会科学院, 2012.
- [17] 罗艳. 土地整理法律制度研究——以成都市锦江, 温江, 龙泉驿为例的实证分析[D]: [硕士学位论文]. 成都: 西南财经大学, 2009.
- [18] 齐桂花, 韩德来, 仇国华. 把住六个“关口”——山东省单县加强土地整理工作廉政建设的经验[J]. 中国土地, 2005(3): 42-43.
- [19] 周金荣. 社会主义新农村建设中农民利益表达机制研究[D]: [硕士学位论文]. 长沙: 湖南大学, 2012.
- [20] 陈超. 土地整理项目后效益评价研究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 华中农业大学, 2006.

期刊投稿者将享受如下服务:

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: gser@hanspub.org