

浅谈土地整理项目实施中存在的问题与对策

王颖 李江凤 (中国地质大学资源学院, 湖北武汉 430074)

摘要 通过国家投资基本农田土地整理项目的实践, 在分析土地整理项目实施现状的基础上, 论述了我国土地整理项目实施中存在的问题, 提出相应的对策。

关键词 土地整理; 实施; 问题; 对策

中图分类号 F301.21 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2006)23-6308-02

1 我国土地整理项目实施现状

土地整理是改善耕作环境和增加耕地面积的有效手段, 从1999年实施新《土地管理法》开始, 国家通过征收新增建设用地土地有偿使用费筹集专项资金, 设立了国家投资土地开发整理项目。2001年第一批国家投资土地开发整理项目和2002年第一批国家投资地方承担项目计划与预算正式下达后, 国家投资土地开发整理项目管理开始进入实施阶段, 通过土地开发整理, 标准农田建设, 对田、水、路、林的综合整治, 不仅增加了有效耕地面积, 而且提高了耕地质量, 改善了农业生产条件, 增加了农民收入, 有力地促进了经济的发展。2001年以来全国各省(区、市)土地整理项目实施管理任务及项目任务资金情况见表1、2。

表1 各省(区、市)实施管理任务

项目数	项目数	项目数	项目数
安徽 40	河北 83	辽宁 39	四川 75
北京 22	河南 160	内蒙 41	西藏 3
福建 38	黑龙江 64	宁夏 14	新疆 30
甘肃 20	湖北 76	青海 9	兵团 16
广东 35	湖南 140	山东 219	云南 98
广西 33	吉林 31	山西 51	浙江 44
贵州 20	江苏 153	陕西 35	重庆 57
海南 9	江西 86	上海 3	

表2 全国项目任务资金情况

项目新建时批次	总规模	新增耕地	预算总额	累计下达预算
	hm ²	hm ²	万元	万元
2001年首批	223 968.50	88 644.50	202 252	195 675
2002年第1批	24 416.44	8 749.69	40 085	39 417
2003年第1批	121 685.43	43 153.06	272 355	253 532
第2批	104 014.57	31 139.35	216 611	210 772
2004年第1批	172 663.40	42 866.80	388 925	366 440
第2批	297 387.11	58 132.36	624 869	580 324
2005年第1批	217 440.01	30 487.70	411 084	331 371
总计	1 161 575	303 173	2 156 181	1 977 531

2 土地整理项目实施中存在的问题

2.1 前期工作与实际脱节, 片面追求高资金 部分申报国家投资土地整理项目的县市级单位没有按照国土资源部关于申报项目的要求, 结合当地的实际情况选择项目区, 而是片面追求上项目获资金, 忽略了对项目区土壤条件、权属、生态环境等情况的分析调查。另外, 规划设计单位在前期设计阶段, 指导思想上也存在效益优先的问题, 一味迎合申报单位追求高资金的思想, 放弃技术原则, 在规划和预算上想方设法增加资金数量^[1]。

2.2 前期规划方案过于理想, 实施方案与原规划设计存在较大差异 由于我国实施土地整理时间不长, 积累的经验不多, 大部分省市还未出台符合当地实际的土地开发整理设计与建设标准, 以至于现阶段的规划设计方案普遍存在图上看, 不能用于施工的问题。设计过程中为了“达到田成方, 路成网, 渠相连, 林成行”的标准, 忽视了项目区实际的地形、地貌、权属关系、地面建筑物等重要因素, 以至在实施阶段, 出现渠中水流不过去, 路要从塘中穿这种违背自然规划的现象, 这些不可避免要给项目实施带来困难。

2.3 群众参与较少, 致使规划与实际脱节, 农民积极性不高, 直接影响工程进度 我国现行国家投资土地整理项目采取的是自上而下的运作模式, 整个过程完全是政府行为。随着项目的实施, 各种问题开始出现, 一是项目在可行性研究、立项决策阶段调查不深入, 未与公众进行很好的交流, 公众对之持排斥态度, 致使项目实施不能顺利开展; 二是项目规划设计不合理, 设计时对项目区缺乏实地深入了解, 甚至没有考虑农民的意见, 为了能够通过审批, 把规划做得过于理想化, 导致部分规划设计不符合当地实际, 难以解决农民关心的问题, 农民的积极性没有调动起来^[2]。如有的设计修新路、废旧路, 使原沿旧路运输农产品、生产资料的农户生产经营受影响, 以致农户对项目实施产生抵触情绪; 项目设计土地平整面积过大, 使个人利益受损涉及面偏大, 群众工作难以推进; 有的设计只考虑项目区排水需要, 而对承泻区的承泻能力考虑不足, 造成下游的群众受淹等。

2.4 土地所有权登记工作滞后, 不利于土地整理的产权调整, 给项目实施带来难度 土地产权调整合理与否, 直接影响着农民参与土地整理的积极性, 是土地整理成败的关键。虽然法律明确规定农村土地分三级所有, 但由于农村集体土地所有权的确定登记与发证工作滞后, 致使农村集体所有土地没有法律凭证, 不能依法确认和登记, 给项目的实施带来难度, 常出现户与户之间、组与组之间、村与村之间为了自身利益而阻工的现象, 致使工程延误或实施停滞。

2.5 项目从申报到实施周期较长, 造成一些客观因素的变化 目前, 国家项目申报程序较多, 时间较长, 一般情况下, 项目从着手申报到下达资金正式动工, 前后要经历一年以上的的时间, 这期间政策、物价等因素可能出现较大的变化, 这对工程施工造成很大的影响, 甚至出现无法施工的情况。

3 搞好土地整理项目实施的措施

3.1 落实立项前期准备工作, 加强审查力度, 确保申报项目的质量 立项前的准备工作直接影响到土地整理项目的实施, 项目选点时必须考虑是否有适宜开发的后备资源、适合

作者简介 王颖(1983-), 女, 湖北武汉人, 硕士研究生, 研究方向: 土地整理、土地利用规划。

收稿日期 2006-08-29

整理的耕地区域,必须严格依据国家投资土地开发整理项目指导思想和入库原则进行规范立项。立项审查部门,要认真组织现场踏勘并组织国土、水利、农业、林业、环保、电力等部门专家进行论证,在充分听取当地领导、群众的意见,认真分析土地开发整理必要性、可行性、合理性的基础上,结合当地实际,审查申报项目是否符合土地利用总体规划、土地开发整理专项规划以及生态建设要求和相关规划标准要求,还应当考虑有关土地综合质量要求各项指标是否达到要求。财政部门 and 国土资源部门在审查时,特别要注意投资规模和取费标准,确保申报项目的质量。

3.2 加强规划设计管理工作,提高规划质量 在施工时,规划设计变更既影响项目建设的正常进行,也会加大实施阶段的管理难度,因此在规划设计阶段,一定要因地制宜,根据当地的社会、经济、自然和技术条件,以及土地的适宜用途和项目总体布局,合理确定各类用地的数量、各项工程设施和生物措施的位置和用地规模,不能为了追求规划图的美观而不顾当地情况,硬性把道路、沟渠规划成“田成方,路成网,渠相连,林成行”的模式。

3.3 积极推动土地整理公众参与机制 公众参与土地整理项目,可直接了解项目各方面的情况,提出意见,起到弥补单纯技术研究的不足,使规划方案更加可行,设计更加科学,实施更为顺利。土地整理项目的实施是建立在坚实的群众基础上的,荷兰很重视土地整理过程中的公众参与,项目的选择或立项必须由项目区中50%以上的土地所有者和使用者决定,并且土地整理委员会的组成必须有项目区土地所有者和使用者的代表,因此农村土地整理项目中应引进公众参与方式,让农民加入到土地整理项目全过程。在项目区选择及规划确定以后要及时公示,当土地整理工作触及农民利益时,要给予农民适当的补助。

3.4 重视土地整理权属调整,加强农村土地产权制度的建设 加强农村土地产权登记工作,通过实地调查,确定农村集体与国家之间、各农村集体(乡镇间、村集体间、村民小组

间)之间的土地权属界线、数量及分布等,确定各农村集体组织内部耕地、园地、林地等各类用地的面积、位置、质量、地类界线等以及农户承包经营土地的数量、质量、位置、界线等^[3]。对确认的权属结果依法进行登记,形成系统的地籍资料,为项目实施后土地权属的合理调整提供法律依据。土地整理项目的实施,实际上也是土地权属调整的过程,如何解决权属调整问题,是调动各方面积极性,使土地整理工作顺利开展的关键之一。

3.5 与各有关单位协调沟通,做好规划设计变更工作 从土地整理项目申报到实施周期较长,因此规划设计变更是项目实施过程中难以避免的环节。在项目实施中,各有关单位应尽力协调和沟通,及时注意可能引起变更的因素,最大限度地减少和控制规划设计变更。对于一些必须发生的规划设计变更,在调查研究的基础中,各有关部门应本着顾全大局,求同存异的精神,对变更的必要性、内容、方式等进行充分协商,以谋求各方面都能接受的变更方案^[4]。

4 结语

土地整理的实施,改善了项目区内现有耕地的质量,提高了土地的有效利用率,增加了耕地面积,并且通过道路整治工程、农田水利基础设施整治工程、环保设施建设工程、公用设施建设工程,从根本上改善当地生产、生活条件,改善和保护环境。但由于其在我国开展的时间较短,还存在着前期规划过于理想、片面追求高资金、群众参与较少等问题。今后要落实立项前的准备工作,加大审查力度,提高规划质量,加强公众参与机制与农村土地产权制度的建设,从而保证我国土地整理事业持续健康发展。

参考文献

- [1] 陈建设,崔志标.关于国家投资土地开发整理项目实施中的问题与对策——以山西省为例[J].资源·产业,2004(4):61-64.
- [2] 王瑗玲,赵庚星.我国土地整理发展的现状、问题与对策研究[J].土地经济与管理,2005(4):45-48.
- [3] 康雄华,张安录.我国农地整理制约因素分析[J].中国土地科学,2003(10):50-53.
- [4] 李少升,徐航建.土地整理项目实施管理应抓好的关键环节[J].南方国土资源,2006(1):37-39.