

我国土地整理的长效机制研究

胡春湘 (信阳师范学院, 河南信阳 464000)

摘要 土地整理是社会主义新农村建设的重要基础工程。新农村建设的重要内容就是改善农村生产生活条件,土地整理就是通过开展以田、水、路、林、村为主要内容的综合整治。在论述土地整理内涵的基础上,分析了当前土地整理的现状和存在的问题,并提出了构建我国土地整理的长效机制。

关键词 社会主义新农村;土地整理;长效机制

中图分类号 F301.2 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)05-01427-02

Long-term Mechanism of Land Consolidation

HU Chun-xiang (Xinyang Normal University, Xinyang, Henan 464000)

Abstract Land consolidation was an important foundation engineering of building a new socialist countryside. An important aspect of the new socialist countryside was to improve rural production and living conditions. Land consolidation was a comprehensive management of field, water, roads, forests and villages. Based on the analysis of connotation of the land consolidation, current situation and existing problems of land consolidation were discussed. The concept of a long-term mechanism of China's land consolidation was put forward. The long term and effectiveness of land consolidation was ensured by specific mechanisms, such as safeguard mechanism from the legal system, capital market supply mechanisms, project management mechanism and people should be forced to participate in these areas.

Key words New socialist countryside; Land consolidation; Long-term mechanism

2006年2月21日,中共中央下发的《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》中明确要求,“应加强农村基础设施建设,改善社会主义新农村建设的物质条件”^[1]。当前新农村建设的首要任务是发展生产,改善农民的生活状况。农业基础薄弱,主要是指农业的基础设施还很薄弱,多数地方还是靠天吃饭,抵御自然灾害的能力还不强。因此,农村加强基础设施建设极为重要。而在基础设施建设中,土地整理是重要的基础工程,是保证农业可持续发展的关键。

1 土地整理的内涵及其存在的问题

1.1 土地整理的内涵 现阶段我国土地整理主要指的是农村土地整理。《中华人民共和国土地管理法》第41条规定:“国家鼓励土地整理。县、乡(镇)人民政府负责组织农村集体经济组织,按照土地利用总体规划,对田、水、路、林、村综合整治,提高耕地质量,增加有效耕地面积,改善农业生产条件和生态环境”。农村土地整理根据具体内容一般分为耕地整理、农村居民点整理和土地开发与复垦3种类型。耕地整理是通过综合整治耕地及其间的道路、林网、沟渠、坟地、零星建设用地和未利用地等,从而提高耕地质量,增加有效耕地面积;农村居民点整理是通过将分散的农村居民点改造、迁村并点,结合“空心村”治理和农村中小企业的布局调整,从而提高农村居民点建设用地的利用效率,并改善农民的生活居住条件。土地整理是社会主义新农村建设的重要内容。通过土地整理,能够较好地解决发展产业、调整结构所需要的基础设施和基本条件问题。特别是基本农田整理,通过加强农田基础设施建设,可以有效改善农业生产条件,提高农田生产能力,降低农业生产成本;可以有效改善传统的农用地利用格局,扩大经营规模,促进农业增效和农民增收。

1.2 土地整理过程中存在的主要问题

1.2.1 人地矛盾突出,耕地资源减少。人口增长、经济社会

发展对土地的需求将会持续增长,基础设施建设、农业结构调整和生态退耕还需要占用耕地,耕地污染和退化严重,后备资源不足,人增地减趋势难以逆转。耕地的迅速减少,尤其是优质耕地资源减少的趋势已非常严峻。从数量上看,随着人口的不断增加,我国人均耕地面积已从1996年的0.106 hm²下降到2004年的0.094 hm²(2004年度全国土地利用变更调查结果),下降幅度达11.3%,已不到世界人均水平的40%,全国1/3的省市人均耕地不足0.067 hm²,2300多个县中已经有666个县区人均耕地低于联合国粮农组织确定的0.053 hm²警戒线,其中463个县低于0.033 hm²的危险线,人地矛盾尖锐而突出。从质量上看,我国耕地的总体质量不高,大量的耕地属于中低产田,优质高产田只占少数,有水源保证和灌溉设施的只占39.8%,中、下等及不宜农耕地占58.67%,水土流失面积4533万hm²。

1.2.2 耕地质量不高,生态环境破坏严重。我国最初的土地整理目标是增加耕地面积,因此无论是区域性还是具体项目都是以增加耕地面积为主要指标,而对耕地的质量、综合生产能力和生态效应没有定量指标要求。例如国土资源“十一五”规划主要预期目标就是“全国耕地保有量不低于1.2亿hm²”。没有明确耕地质量的标准,结果造成土地整理中“重数量、轻质量,重面积、轻效益,重开发、轻整理复垦”^[2]的状况。土地整理中只进行简单的地块合并和平整,土壤改良很少。由于土地整理项目需要借助一系列生物工程措施对水、田、路、林、村进行综合整治,在此过程中不可避免地会对项目区及其背景区域的水资源环境、土壤、植被等环境要素及其生态过程产生不利影响。

1.2.3 重大项目申报,轻实施管理现象普遍。2004年9-11月,国土资源部抽查了10个省、市、自治区共30个国家投资项目。结果发现,项目实施管理中存在的问题尤其突出,具体表现为以下几个方面:一是多数项目实施进展比较缓慢,部分工程质量比较差。二是不按规定报批规划设计方案。三是开发建设中盲目批地,造成大量土地闲置。据国土资源部资料显示:2003年全国非法圈地、盲目建设占用耕地22.9万

基金项目 河南省社科联资助项目(SKL-2006-245)。

作者简介 胡春湘(1982-),女,河南信阳人,硕士,讲师,从事管理社会学研究。

收稿日期 2006-11-09

hm²。大批不具备条件的开发区“征而不开、开而不发”,造成大量耕地闲置撂荒,全国开发区土地43%闲置。四是部分项目执行项目法人制、项目公示制、招标投标制、工程合同制和工程监理制的“五制”不到位、不规范。

1.2.4 土地整理中民众参与机会少。我国大多数土地整理项目未进行有效的民众参与,项目区的选择、规划设计、施工和验收等多由政府相关部门组织实施。近年来,随着项目的实施,各种问题开始显现。一是项目可行性差。一些项目在可行性研究、立项决策阶段调查不深入,未与民众进行很好的交流,致使项目实施不久即停。二是项目规划设计不合理。项目规划设计大多是委托专家进行,缺乏对项目区实地深入的了解,部分项目规划设计不符合当地实际,难以解决当地农民关心的问题。三是项目工程质量低劣,资金使用不规范。由于缺乏必要的民众监督机制,工程只重数量,不重质量,频繁出现路、渠坍塌等质量问题。资金使用上存在着挪用、挤占等情况。四是项目竣工的后期效益没有可持续性。项目实施过程中没有调动当地民众的积极性,结束后许多经营管理活动随之停止,后期效益难以实现。

2 构建土地整理的长效机制

2.1 制度法律保障机制 一是要对现行制度、政策、项目和资金等管理办法进行修改完善。切实加强项目管理,特别是项目实施管理和监督检查,积极推行专家论证、项目法人、招投标、监理、合同和公告等制度;进一步加强队伍建设,加强相关人员培训,积极发展中介组织和专业机构,建立从业机构和人员的资质管理制度,规范行业管理。二是要进一步完善土地整理项目指南发布制度,明确一个时期土地整理的指导思想、基本原则、投资方向、投资重点和建设任务,切实发挥国家对土地整理工作的宏观调控与指导;要研究制定建立集中投入制度的激励政策和管理制度。三是健全和完善《土地管理法》,建立和完善有效的关于土地整理的法制,从法律上保证土地整理内容的规范与程序的完备。在法律的监督下,规范土地整理的作业流程和实施要点,从土地整理区的选定,到土地整理项目的申报、实施及实施后的监督管理都有章可循、有案可查。还应设立专门的土地整理法庭来解决土地整理过程中的争议和纠纷。

2.2 资金市场供给机制 首先,政府要增加土地整理的资金投入,建立土地整理的专项基金库,保障土地整理的持续、有序进行。目前全国用于土地整理的专项费用主要有新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费、土地复垦费、土地出让金用于农业开发的部分,每年总额在600亿左右^[4]。收好、管好、用好这些专项资金,是搞好农地整理的基础条件和重要保证。其次,地方政府自筹资金搞项目,用自筹资金的办法特别要注重有效地整合资源,国土、农业、水利、林业、交通、教育、以工代赈、卫生、扶贫等涉农资源都要整合起来。第三,运用市场机制,拓宽融资渠道。运用各种优惠政策,吸引单位和个人资金,开展国际合作,引进和利用外资,通过合资、合作吸引企业、其他经济组织和个人投入,广泛吸纳社会资金,逐步形成土地整理多元融资渠道。

2.3 项目系统管理机制 首先,应加强对土地整理的立项管理。政府要加强对土地整理项目的立项尤其是对可行性研究报告的审批管理,规划部门提出方案,经各业务部门、

相关专家学者讨论,并广泛听取群众意见,注重民众参与,群策群力,经修改后再形成正式的土地整理规划。其次,健全合理的收益分配机制^[5]。投资收益是社会和个人投入土地整理产业的根本动因。按照“谁投资、谁受益”的原则,合理界定投资后的政府、企业和个人的收益分配比例及办法,明确各方的责、权、利,并通过法律或经济手段如合同等切实保障投资人的权益。最后,健全评价审查机制。进行严格的检查验收,才能杜绝某些地方政府的短视行为。除了起督促推动作用外,还可以不断总结经验,从而避免或减少损失,有利于以后土地整理工作的开展。但是目前我国土地整理仍处于探索阶段,国家对土地整理市场化发展还缺乏健全和完善的政策体系。建立健全的法律、法规是实施土地整理的重要保障。通过法律法规来规定土地整理的内容、目标、程序、规划设计、资金来源以及处罚办法等,解决土地整理过程中出现的问题,以保障土地整理的顺利进行。

2.4 民众动员参与机制 民众参与土地整理的提出是为了保护、尊重民众利益和有效限制行政部门过多的权力,体现项目决策的合理与公正,体现“有限的政府权力与有效的公众责任”^[6]。民众是土地整理的主体和直接受益者,利益是社会发展的基础、前提和动力因素;“人民奋斗所争取的一切都同他们的利益有关”^[7]。而改革中出现的一些问题,特别是利益关系的失衡,与缺乏民众参与机制,特别是缺乏不同利益主体的利益表达机制和利益博弈机制有着直接的关系。因此,在改革的过程中,需要形成一种成本低、反馈快的利益表达机制。这就是民众在改革中的参与机制。涉及到重大利益关系的改革,必须在广泛听取有关利益方意见和要求的基础上才能进行。否则,就很可能使必须进行的改革因损害民众利益而达不到预期的结果。同时还要健全民众监督机制,在土地整理过程中产生的任何一个重要决定,比如土地整理立项决定、土地估价成果、权属调整方案、土地整理方案等,都要向社会公告,征求参加者和相关部门的意见,参加者可以自始至终参与决策,把自己的愿望纳入决策中。另外要有明确的法律保障,制定民众参与土地整理的组织设置、参与规模、参与形式和参与步骤,以保证土地整理中民众参与的合理性和合法性。

3 结语

土地整理的长效机制既包括内部动力机制,也包括外部调控机制,是硬环境和软环境双管齐下的长效机制。只有各因素的相互作用、相互调节,才能保证土地整理长期有效地开展,才能更好地提高农民的生产生活条件,通过改善生产生活条件,也为助农增收长效机制的形成打下良好基础。

- 参考文献
- [1] 中共中央国务院.关于推进社会主义新农村建设的若干意见[N].人民日报,2006-02-22(1).
 - [2] 邓红蒂.我国土地资源安全面临的挑战与对策[M].北京:中国大地出版社,2003:42-47.
 - [3] 王瓊玲,赵庚星,史娟.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):47.
 - [4] 高向军.拓展土地整理领域,丰富土地整理内涵[N].中国国土资源报,2005-11-08(1).
 - [5] 杨杰,谌中华,梁宇哲.管理学理论在土地管理工作中的应用研究——以土地整理为例[J].广东土地科学,2005(4):44.
 - [6] 贾文涛,张中帆.德国土地整理借鉴[J].资源产业,2005(2):79.
 - [7] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第1卷[M].北京:人民出版社,1998:82.