

崇州市元通镇土地整理的现状及存在问题的探讨

何淑勤¹, 郑子成², 郭佳²

(1. 四川农业大学 林学院园艺学院; 2. 四川农业大学 资源环境学院, 四川 雅安 625014)

摘 要: 基于崇州市元通镇整理前后土地变化的基础上, 就整理过程中的投资主体单一, 区、镇配套资金不到位, 有效的激励机制尚未形成等问题进行了分析, 并就此提出相应的解决对策与措施, 进而为该区域土地资源可持续利用及社会主义新农村建设提供了一定的科学依据。
关键词: 土地整理; 现状分析; 对策与措施
中图分类号: S157. 31 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-3409(2007)03-0387-02

Discussion on the Actualities and Problems of the
Land Arrangements in Yuantong Town of Chongzhou City

HE Shu-qin¹, ZHENG Zi-cheng², Guo Jia²

(1. College of Forestry and Gardening, Sichuan Agriculture University;

2. College of Resources and Environment, Sichuan Agriculture University, Ya'an, Sichuan 625014, China)

Abstract: On the base of the variation to the land arrangement in Yuantong town of Chongzhou city, the problems were analyzed. The problems included unified main part of investment, the delayed funds and the immature stimulation mechanism and so on. At the same time, some countermeasures to the problems were put forward. So, they would provide the scientific basis for the sustainable use of the land resources and socialism new countryside in this area.
Key words: land arrangements; actuality analysis; countermeasures

土地整理可分为农地整理和非农建设用地整理, 目前我国的土地整理主要是农地整理, 其主要内容包括六个方面: 调整农地结构, 归并零散土地; 平整土地, 改良土壤, 复垦废弃地; 对道路、沟渠和水利设施的修补与建设; 归并农村居民点; 重划地界, 确定权属; 改善环境条件, 维护生态平衡^[1-3]。

1 研究区域概况

元通镇距离崇州市 11 km、成都市 35 km, 年平均气温 15.8℃, 海拔 580 m, 年降水量 1 119 mm。幅员面积 3 km², 自古以来是川西工、农、商三业并重的川西重镇, 并有“川西小成都”之称。

该镇属四川盆地亚热带湿润季风气候, 四季分明, 春秋短, 冬夏长, 雨量充沛, 日照偏少, 无霜期较长。镇内属山地、丘陵、平原兼有的地貌类型, 海拔 1 000 m 以上的高山区占了全市总面积的 38.4%, 低山和丘陵为 8.7%, 平坝为 52.9%。地势从东南到西北逐渐升高。

2 整理前的土地利用状况

本次规划整理土地面积约 553.33 hm², 通过实地勘测, 并结合各部门用地资料进行调整, 其土地利用状况见表 1。

从表 1 可知, 该镇土地利用具有如下特点。
(1) 耕地面积大。占总面积的 68.61%, 远远超过全省和全国的平均水平。可见, 元通镇是以农业发展为主的乡镇。

表 1 整理前土地利用状况

土地 类型	耕地	园地	林地	牧草 地	居民点及 工矿用地	交通 用地	水域	未利用 土地	合计
整理前面积/hm ²	25.50	0.05	0	0	5.74	0.67	2.96	2.54	38.14
百分比/%	68.61	0.13	0	0	15.06	1.77	7.77	6.66	100

(2) 园地比重小。园地面积仅占总面积的 0.13%, 远低于全省和全国的平均水平。

(3) 林地和牧草地缺乏。元通镇的林地和牧草地面积为 0, 这主要是与农村居民利用土地的方式有关。

(4) 居民点及工矿用地内部结构欠佳。本乡镇居民点及工矿用地占到总面积的 15.06%, 面积偏大, 不利于土地的有效利用。

(5) 交通用地偏紧。交通用地仅占到总面积的 1.77%, 远低于经济发达地区, 也低于全省水平。这与省级小城镇建设试点镇的现状不相称。

(6) 水域面积偏小。水域面积仅为 7.77%, 高于全省的平均水平, 但相对于本市的丰富的水资源而言, 显得偏小。对水产、水利事业发展, 没有优势可言。

(7) 土地利用程度较高。虽然未利用土地占到总面积的 6.66%, 但扣除大约占 3% 的田土坎面积, 即区域内大约 96% 的土地得到不同程度的开发利用。

* 收稿日期: 2006-04-14
作者简介: 何淑勤(1978-), 女, 林学院园艺学院教师, 主要从事水土资源高效利用方面的教学与科研工作。

3 土地整理的现状

目前,该镇在土地进行整理方面,主要采用了田块归并和综合整理方式。其整理后的土地状况见表 2。

表 2 整理后土地利用现状

土地 类型	耕地	园地	林地	牧草 地	居民点及 工矿用地	交通 用地	水域	未利用 土地	合计
整理后面积/hm ²	30.21	0.02	0.19	0	3.97	0.91	1.57	1.27	38.14
百分比/%	79.22	0.06	0.49	0	10.40	2.38	4.12	3.33	100
增加面积/hm ²	4.05	-0.03	0.19	0	-1.78	0.23	-1.39	-1.27	0
增加百分比/%	10.61	-0.08	0.49	0	-4.66	0.61	-3.65	-3.33	0

从上表中可以看出,该镇经过为期近 4 年的土地整理,不仅增加了一定的有效耕地面积,提高耕地质量,同时,也改善农业生产条件,便于机化耕作,促进农业规模经营,使土地利用状况得到了一定的改善。

4 土地整理中存在的问题

土地整理是在人口巨增、经济发展、环境整治、土地短缺等问题越来越突出的情况下应运而生的,它是社会经济生态发展的内在要求,也是实现城市化、工业化和农村现代化的一项基础工程^[4-6]。该镇的土地整理过程中,虽取得了一些成效,但结合当前的发展,尤其是新农村的建设方面,存在着一些问题。

4.1 缺乏技术指导

由于土地整理是在土地管理实践中摸索出来的一种新思路、新内容,涉及对田、水、路、林、村的综合治理。该镇的农田排灌系统、机耕道布局等技术尺度不一,规划内容单一,绝大部分规划单纯从改善农田水利设施和区内交通、提高耕地潜力和质量为出发点和重点,导致土地整理项目绝大部分以开展农田水利设施建设为主,而忽略了对区内土地的平整和增加耕地的重要目的。该镇曾采用推土机混推混填,结果使原有熟土层不复存在,造成土地生产率和产出率下降。

4.2 投资主体单一,区、镇配套资金不到位

土地整理是国家实施土地利用的一项措施,是政府投入、农民受益的特殊的经济行为。镇级财政大多属于“吃饭财政”,由于该镇财政紧张,加之农业效益较低,致使财政收取的耕地占用税和耕地开发基金难于投资土地整理,所以配套资金难以到位。虽然当地政府对征收的和使用新增建设用地土地有偿使用费、耕地开垦费、土地复垦费等做出了明确规定,上述几项费用按规定收缴后要全部用于耕地复垦,但由于种种原因,政府对该收的少收或未收,致使补充耕地资金得不到相应地保证。

4.3 有效的激励机制尚未形成

土地整理是国家投放、农民受益的政府行为,但是仅依靠政府投入,很难从根本上解决土地整理所面临的问题。在过去的土地整理过程中,该镇没有很好的与农村政策相衔接,尊重农民的家庭经营承包权,按照经济规律给予农民适参考文献:

当的补偿,所以一直没有得到当地群众的拥护。因此,探索适应市场经济发展需要的,按照“谁整理、谁受益”的原则,建立起有效的激励机制是当前土地整理亟待解决的问题,只有建立有效的激励机制,才能充分调动镇、村的积极性。

5 对策与措施

在土地整理的过程中,必须把土地整理与土地整治和土地保护结合在一起,把整理区域内的闲散地的开发、污染土地的治理、退化土地的整治和优质土地的保护等内容作为一个整体,统一进行。

5.1 加强土地整理的规范化建设,使之步入有章可循的轨道

政府要尽快建立健全土地开发整理的地方性行政法规、政策,对开发方式、优惠政策、开发整理复垦工作的管理等做出明确规定,使土地整理工作走上法制化、规范化轨道。该镇已关、停了一些污染的工矿企业,对效益不高、长期扭亏无望的企业实行转产或技术改造,把零散分布并占用耕地或宜农的企业迁入统一规划的工业园区。

在该镇的整理过程中还应加强项目的技术管理,如实行项目施工前和竣工后现状地形图的修测,为项目验收和新增耕地面积的确认提供科学依据。当地政府还必须遏制耕地锐减的势头,坚持“占多少、补多少”的规定和“先补后占”的原则,进一步加大开发复垦力度,使占用的耕地及时得到补充,从而实现耕地总量动态平衡有余。

5.2 拓宽土地整理的资金渠道,加强其使用管理

为保证开发整理复垦规划的实施,必须动员社会各方面力量,广开渠道多方筹集资金。当地政府要积极争取农业、水利、林业等部门的支农资金,结合实际将土地开发资金同山区开发、水源开发、小流域治理等各项资金配合使用,发挥整体优势。该镇要尽快建立土地开发整理复垦基金,把土地出让金等土地收益、造地费、荒芜费、违法占地罚款收入等都纳入基金。

同时,可尝试以农民主体,在其承包地周围实施的“摊煎饼式”开发。这种开发投资量小,且开发的土地与农民的承包地相邻,既便于管理,又直接与农民的个人利益挂钩,将会加速开发整理辐射的带动作用。此外,政府还可申请借用土地整理基金,年初借,年底还清,并付一定的管理费,这样,土地整理工作有了稳定的资金来源渠道,也可形成良性的资金循环机制。

5.3 制定鼓励政策,调动各方积极性,按照“谁整理、谁受益”或“谁投资、谁受益”的原则,制定调动村镇土地整理积极性的鼓励政策

在土地开发整理的具体过程中,要做到农户灵活机动,企业有充足的财力物力做保障,政府有导向和示范作用;要通过健全和完善的利益激励机制,吸收更多的资金和投资主体,参与该镇的土地开发整理,从而充分发挥当地土地后备资源优势,促进该镇经济的全面、快速、健康发展。该镇鼓励企业和个人介入土地开发整理复垦,搞规模开发,提高土地利用集约化水平,并且采取股份制合作。

[1] 张秦伟. 土地整理及其原则[J]. 咸阳师范专科学校学报, 2000, 15(3): 40- 43.
[2] 于桐钢. 土地开发整治可行性研究理论与方法[M]. 北京: 科学出版社, 1991. 78- 80.
[3] 叶艳妹, 吴次芳. 可持续农地整理的理论和方法研究[M]. 北京: 中国大地出版社, 2002. 108- 202.
[4] 李东坡, 陈定贵. 土地开发整理项目管理及其经营模式[J]. 中国土地科学, 2001, 15(1): 43- 48.
[5] 周永康. 中国可持续发展战略报告[M]. 北京: 科学出版社, 2000. 51- 57.