

土地整治项目(补充耕地)数据成果存在的问题及建议

郭晓慧, 李海峰 (河南省鑫地土地科技有限责任公司, 河南郑州 450016)

摘要 通过对土地整治项目(补充耕地)数据成果的审核,发现其存在报备坐标错误、重叠等问题。为了保障后续土地整治项目(补充耕地)数据成果质量,推进耕地占补平衡政策的有效实施,在项目立项、选址、规划设计、项目验收、后期管护等方面提出了相关建议。

关键词 土地整治;补充耕地;占补平衡

中图分类号 F301.2 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2017)31-0197-02

Problems and Suggestions on the Data of the Land Improvement Project (Supplementary Cultivated Land)

GUO Xiao-hui, LI Hai-feng (Henan Xindi Land Science and Technology Co., Ltd., Zhengzhou, Henan 450016)

Abstract Through the review of data results of land consolidation project (supplementary land), a number of problems have been found as prepare for coordinate errors, overlaps, etc.. In order to ensure the quality of the data of the subsequent land consolidation project (supplementary arable land), and promote the effective implementation of the balance policy of cultivated land requisition and compensation, relevant proposals were put forward in the aspects of project approval, site selection, planning and design, project acceptance, and later management and protection.

Key words Land improvement; Supplementary cultivated land; Demand-supply balance

在工业化、城镇化和农业现代化同步加快推进背景下,工业农业争地、城镇农村争地、生活生产争地不断加剧,土地供需矛盾日益尖锐。土地整治是破解当前土地利用矛盾与问题、促进农村发展的现实需要;是当前扩内需、保增长、惠民生的重要举措;是促进城乡土地资源、资产、资本有序合理流动的重要渠道^[1];是协调人地关系、优化配置土地资源、建设生态文明、有效增加耕地、挖掘土地有效利用面积,以及落实最严格耕地保护制度和最严格节约用地制度的重要手段。国内专家、学者、业内人士对土地整治项目从规划设计^[2-4]、项目管理^[5-7]、项目实施保障^[8-9]、项目监管^[10-14]、农民权益保障^[15-17]等不同角度进行了分析研究,指出了存在的问题,提出了完善建议。但是,现有研究中对土地整治项目(补充耕地数据)成果进行的系统、全面的审核和研究极为匮乏。因此,笔者通过对某市“农村土地整治监测监管系统”中历年来土地整治项目进行审核、分析、研究,指出其存在的问题,以促使后续土地整治项目的规划设计更加完善,实施成果把控更加严格,管护责任得以切实落实,从而确保补充耕地数量和质量达到要求,使耕地占补平衡项目管理工作更加规范合理。

1 土地整治项目(补充耕地)数据成果中存在的问题

1.1 信息报备要求不清晰,已报备坐标不严谨、不准确 土地整治项目报备中针对地块坐标的报备要求一直不清晰,导致部分批次项目按照新增耕地范围报备,部分批次项目按照规模范围报备。报备的坐标范围不一致,加大了对新增耕地位置、面积、新增耕地与其他批次新增耕地重叠、规模范围内地类现状等情况的审核难度。同时,部分批次的报备坐标尚存在以下问题:一是拓扑关系错误,如生成图形存在缝隙、乱线、自相交、自重叠、无法构成面状图形等问题;二是坐标系不统一,如存在使用经纬度坐标、未加带号、带号与土地变更成果矢量数据所在带号不一致、同一批次项目不同项目区

使用不同的坐标系统等问题;三是系统录入面积与实际规模面积不一致;四是项目区超出县级行政区范围。

1.2 报备的坐标范围重叠,导致报备规模面积甚至新增耕地面积存在虚增现象 部分批次项目的报备坐标在空间位置上重叠,主要有以下4种情形:一是同一地块的重复;二是同一批次内不同地块之间的交叉重叠;三是与以往批次项目范围重叠;四是与新增费项目重叠。空间位置上的重叠不仅造成同一地块在不同批次项目间的重复整理、开垦,也造成同一批次或全域范围内土地整治项目建设总规模的加大甚至是虚增新增补充耕地面积,严重影响了耕地占补平衡项目的有效管理和实施。

1.3 项目实施范围内耕地数量不够,地类现状不符合要求 报备规模范围和新增耕地范围仅能参照报备的面积加以区分,但是录入面积与实际规模的不一致加大了区分难度。而且,部分项目区规模范围内存在提质改造的耕地、未产生新增耕地的林地、园地等不符合耕地占补平衡政策要求的地块。为了规避规模范围内非耕地地类,审核时叠加最新的土地变更调查成果,提取项目区耕地进行审查,发现部分批次项目区内耕地面积小于验收信息中的新增耕地面积。同时,将项目区现状耕地地块叠加最新的遥感影像,发现部分地块存在建设占用、河流淹没、农民自发种植为林地、园地等问题。

1.4 土地整治项目新增补充耕地地块质量差,撂荒严重 部分土地整治项目区距离人为活动地点远、交通不便捷,新增补充耕地地块田间道路不健全、集中连片程度低、地块面积小,造成新增补充耕地地块生产条件差、不利于机械化耕地,增加人工种植成本。同时,部分新增补充耕地地块自然条件和立地条件较差、产量低、经济收益低,导致土地整治项目新增补充耕地撂荒、还林、建设占用等情况的发生。

2 相关建议

2.1 建立、落实项目立项,尤其是立项位置的论证、审查制度 为了做好、做实土地整治工作,部分区域已相应出台土地整治项目管理实施细则、工程建设标准、竣工验收规程、项

作者简介 郭晓慧(1987—),女,河南新郑人,工程师,硕士,从事土地规划和耕地保护研究。

收稿日期 2017-08-09

目监理规范、工程质量评定、田间道路工程质量评定标准等规章制度,但是针对项目立项的论证、审查一直缺少相应的实施细则和相关要求,而且当地主管部门、政府也存在“轻规划、重结果”的情形,对于项目立项位置缺乏监督、管理,致使项目立项材料上报后缺乏相应的审查。因此,有必要在符合土地利用总体规划、土地整治规划,与经济社会发展、农业、水利、生态等规划的基础上,制定项目立项实施细则,严格审查项目区与其他批次项目的空间位置关系,并且明确界定项目选址、实施地坡度条件、水源距离区间、交通通达性、新增耕地面积大小等基本要素,确保新增耕地质量,使新增耕地得以充分利用,从而推动新增补充耕地保护工作落到实处。

2.2 完善项目规划设计要求,提升规划设计水平 规划设计与实地情况不符,在前期踏勘和规划设计中未充分征求相关部门和人员意见,未与相关农业产业结合,缺少生态保护工程等问题,严重制约了项目的顺利实施和成果质量。因此,有必要提高规划设计行业门槛,加强行业自律,强化规划设计的针对性,做到有的放矢,加强规范管理,科学论证项目规划设计所需时间,规范项目评审程序,严格落实群众全程参与原则,调动群众积极性,把群众意愿带入规划草案,使规划方案尽可能与公众利益相一致^[16]。

2.3 统一坐标范围报备要求,明确界定新增耕地范围 准确的空间位置信息是对土地整治项目成果实施有效审核、验收的前提。但是,由于坐标范围报备不统一,新增耕地范围不明确,对新增耕地数量、质量的审核、后期管护、责任界定,以及耕地占补平衡政策有效落实等方面带来了多重困难。必须严格要求新增耕地范围的报备工作,明确界定新增耕地范围,解决规模范围报备时对范围内林地、园地、江河滩地等生态用地是否已开垦为耕地而无法进行审查的难题,同时便于对新增耕地地块的变更、现状、数量变化和质量情况进行长期有效监管。

2.4 强化项目验收工作,确保项目质量 项目验收环节内业主要是针对工程内容、资金使用、土地权属调整方案、项目管护责任主体、项目档案等方面的审查;外业主要是对工程实施内容、质量进行实地检查。由于外业核查时技术手段的局限性、片面性,往往缺少对项目区与以往批次空间位置关系、项目实施前的地类现状、项目实施后范围内的整体情况等方面的有效把握。因此,有必要强化工程验收手段,促使实地成果审核与外业调查相结合,使得土地整治项目验收工作更加严谨、科学有效。

2.5 建立国土资源电子政务平台、综合监管平台 整合国土资源批、供、用、管以及遥感影像等全部数据,并在政务平台加挂补充耕地项目新增耕地指标审核系统。实现直接利用项目用地坐标等信息通过系统叠加最新的遥感影像图及土地利用总体规划图等,了解占用补充地块的地类、等级等各类信息,为用地审查提供快捷有效的依据。同时,要求县级以项目为单位组织电子案卷,通过内网逐级报送,市县联

动审查复核。复核人员通过叠加年度遥感影像、土地利用变更调查成果等数据成果,复核项目位置、规模、开发前地类、新增耕地面积、坡度等信息。

2.6 加强后期管护,建立新增补充耕地动态监管机制 制订后期管护具体方案、措施和奖惩机制,颁布可行的工程管护方案,明确规定管护主体、原则、内容、方式、资金来源等内容^[7]。要充分利用计算机技术、网络技术、GIS 技术等先进技术,不断提高后期管护、监管工作的信息化水平。建立土地整治项目新增补充耕地的动态监管机制,发挥省、市、县三级相关部门的技术优势、资源优势,充分利用年度土地利用变更调查成果、遥感影像成果,对新增补充耕地进行动态监测,以有效掌握新增耕地使用、地类现状、实地现状的变化情况,实现对新增补充耕地的长期监管和有效保护。

3 结语

土地整治项目(补充耕地)数据成果尚存在不严谨、不翔实等问题,给耕地占补平衡政策的实施带来严重困扰。结合土地整治项目(补充耕地)数据成果的诸多问题,分析其原因,在项目立项、选址、规划设计、数据成果(坐标)报备、项目验收、综合平台建设、后期管护等方面提出建议,以全程把控成果质量,从而为耕地占补平衡政策的有效实施提供翔实的数据基础。

参考文献

- [1] 凌洁.安徽省土地整治存在的问题及对策研究[D].合肥:安徽农业大学,2011.
- [2] 黄晓峰.3S 集成技术在土地整治中的应用[J].湖北第二师范学院学报,2016,33(2):57-60.
- [3] 易胜果,吴涛.农村土地整治项目规划设计存在的问题及对策建议[J].安徽农业科学,2013,41(18):7975-7977.
- [4] 郑小刚,魏静,刘树明.土地整治项目规划设计变更中存在的问题及对策:以河北省土地整治项目为例[J].现代农业科技,2016(10):346-347.
- [5] 王勇,李会. GIS 技术在土地整治项目管理与监管中的应用[J].测绘与空间地理信息,2015,38(4):133-137.
- [6] 罗世彦.分析农村土地整治现状、问题及对策[J].低碳世界,2015(33):108-109.
- [7] 王维娜,李峰.土地整治项目管理存在的问题及对策建议[J].农村经济与科技,2015,26(4):31-32.
- [8] 周尚杰,胡随明.甘肃省土地整治项目实施保障措施研究[J].农业科技与信息,2013(3):28-31.
- [9] 付博,李博,李琪,等.土地整治规划实施中存在的问题及保障措施[J].国土资源,2016(3):46-47.
- [10] 李晨,司涛.河南省土地整治实施监管初探[J].河南水利与南水北调,2009(12):98-99.
- [11] 李林,于燕.江苏省加强农村土地整治项目监管的思考[J].南方农业,2015,9(12):181-182.
- [12] 孟展,黄河清,刘建生,等.农村土地整治项目监管绩效评估研究:以四川省为例[J].四川职业技术学院学报,2013,23(4):18-23.
- [13] 李晨,高向军,张晓燕,等.土地整治监管制度存在的问题及对策[J].国土资源科技管理,2013,30(4):111-114.
- [14] 方莉.土地整治项目监管模式探讨[J].大众科技,2012,14(160):202-204.
- [15] 明传鹏.论农村土地整治中农民权益的保障[J].能源与环境,2017(1):112-113.
- [16] 高向军,彭爱华,彭志宏,等.农村土地综合整治存在的问题及对策[J].中国土地科学,2011,25(3):4-8.
- [17] 刘伟.浅谈土地整治中的公众参与问题:以上海为例[J].中国土地,2015(12):48-49.