

贵州省土地整治现状、问题及对策研究

杨勇¹, 余娜^{2*} (1. 贵州大学林学院, 贵州贵阳 550025; 2. 贵州省林业调查规划院, 贵州贵阳 550003)

摘要 介绍了贵州省土地整治的发展现状以及近年来所做的工作及成效, 分析了贵州省土地开发整治工作中存在的问题, 主要是部分地区对待土地整治积极性差, 土地整治技术有待提高, 各部门协同能力差及后期监管制度不完善, 据此提出了贵州省土地整治对策。

关键词 土地整治; 发展现状; 存在问题; 对策

中图分类号 S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)11-05064-03

Research on Development Status, Problems and Countermeasures of Land Consolidation in Guizhou Province

YANG Yong et al (College of Forestry, Guizhou University, Guiyang, Guizhou 550025)

Abstract The development status and achievements of land consolidation in recent years in Guizhou Province were introduced, the existing problems in this work were analyzed: some regions have low enthusiasm, specific techniques are needed to improve, some departments have poor coordination ability and regulatory regimes are not consummate. Finally, some measures for land consolidation were put forward.

Key words Land consolidation; Development status; Existing problems; Countermeasures

土地整治是指在一定区域内, 按照土地利用总体规划、土地整治专项规划确定的目标和用途, 有效整合与整理复垦开发活动相关的各类资金, 共同投入项目区集中使用, 并通过采取行政、经济、法律和工程技术措施, 对田、水、路、林、村、房进行综合整治, 以有效增加耕地面积, 提高耕地质量及土地节约集约利用程度。土地整治涉及土地开发、土地整理、土地复垦等内容。土地整治是实现社会可持续发展, 实现城乡和谐发展的重大举措。近年来, 全国各地都开展了土地整治工作, 推动了社会经济的平稳发展^[1-3]。

贵州省位于西南喀斯特地区的腹地, 全省地势起伏大, 崎岖不平, 耕地大部分分布在缓坡、陡坡、丘陵、槽谷之中, 地块破碎, 土地石漠化严重; 另外, 贵州省矿产资源丰富, 随着经济发展, 交通、能源等领域对土地的需求增加, 在工程建设中因挖土、取土、压占等还需要占用大量土地。特别是矿山的大面积开采对土地资源的破坏尤为严重。采矿不仅破坏土地资源, 而且也带来了一系列如土壤质量下降, 生态系统退化, 生物多样性丧失, 景观受到破坏等影响深远的环境问题^[4]。针对此现象, 如何更好地开发利用土地, 提高土地的生产力以及如何解决资源开发中造成的土地和环境问题, 已成为贵州省土地整治中亟须解决的问题, 也是贵州省实施可持续发展战略的关键。

1 贵州省土地整治的现状

从2011年下半年起, 一场创新土地利用方式“向山要地”行动在贵州省悄然兴起—通过实施山地整治, 拓展建设用地空间, 本着“科学规划、集中开发、规范利用、节约集约”的原则, 贵州省决定在具备“三少一无”(耕地少、林地少、房屋拆迁少, 无基本农田)、用地需求量大的地区率先实施“工业梯田”工程试点。工程实行政府投资与社会融资相结合, 政府主导, 部门协同配合, 统一规划, 分期实施, 滚动开发, 确保“整治一片、供应一片、见效一片”。2011年以来, 贵州省

仅通过打造“工业梯田”, 开展荒滩、荒坡、荒沟综合整治, 已经开发未利用地超过2 000 hm²。山地整治最先显现也是最直接的成果, 就是优化了建设用地结构, 保护了耕地资源^[5]。

贵州省的石漠化问题深受社会各界和管理部门的高度重视, 石漠化治理是一项十分复杂的系统工程。2000年, 贵州省有关部门向国家计委上报了《贵州省石漠化治理工程项目建议书》, 明确提出了治理工作的内容及相关事项。最近几年, 贵州省在国家的支持下, 广泛开展了石漠化的治理工作, 如在安顺市普定县, 通过封山育林育草、退耕还林还草等积极措施, 使全县林草覆盖面积大幅度提高, 生态环境与经济发展逐步进入良性循环的轨道, 全县人均收入和粮食产量大幅度提高。普定县的石漠化治理方法也被其他各县采纳, 均取得了一定的成效^[6-7]。

针对矿产资源开发造成的土地生态环境破坏问题, 最近几年土地复垦的重要性已得到贵州省政府各部门的重视, 在省政府的指导及企业的努力下, 贵州省的土地复垦工作取得了一定的进展。贵州省境内的一些企业积极开展复垦工作, 并取得一定的成效。如贵州清镇火力发电厂将约3 313 hm²储灰场复垦为耕地。贵州清镇市中国铝业贵州分公司第一铝矿探索出了一套多元化复垦方法, 对铝厂的排土场和采空区进行土地复垦, 并取得很好的成效。翁福磷矿等也采取生物复垦方法对其尾矿库进行了不同程度的复垦, 效果较好。水城煤业大河边煤矿利用香根草治理矸石山, 有效防止了泥石流和滑坡的发生, 为贵州省加快矿山生态恢复治理工程提供了值得借鉴的宝贵经验^[8-9]。

贵州省有针对性地进行土地整治工作, 有效增加了耕地面积, 有助于保护和恢复贵州的自然生态环境, 实现生态环境的良性循环。同时, 还有益于缓解人地矛盾, 解决“三农问题”及下岗职工就业问题, 有助于促进贵州省农业和农村经济平稳较快发展^[10]。

2 贵州省土地整治中存在的问题

2.1 部分地区对待土地整治积极性差, 土地整治中各部门协同力不够, 责任感不强 土地开发整治工作是一项有利于

作者简介 杨勇(1987-), 男, 贵州江口人, 本科生, 专业: 水土保持与荒漠化防治。* 通讯作者, 助理工程师, 硕士, 从事林业规划研究, E-mail: yuna831228@163.com。

收稿日期 2013-03-17

实现农业现代化的基础工程,也是一项确保耕地占补平衡,富农惠农的民心工程。但是部分区县、乡镇党政领导和干部缺乏这方面的认识,认为土地整治项目是招投标项目,也不需要农民投工投劳,干好干坏是项目建设单位的事情,与政府无关,对协调解决项目中涉及的社会问题上配合积极性不高,对群众缺乏引导作用,群众参与的积极性较差。

土地整治内容丰富,涉及国土、规划、建设、农业、水务、交通、环保等众多部门,如何建立有效的合作联动机制,加强各相关部门之间协作,提高土地整治工作效率,也是需要研究的重要问题。目前贵州省在这方面还做得不够,各部门之间缺乏互动,导致土地整治工作难以高效进行。

2.2 地形条件极其复杂,土地整治工程建设执行力度不够,工程质量监管急需加强 贵州省位于西南丘陵区,地形条件复杂,土地整治实施难度大。由于自然资源和自然条件的复杂性,导致土地整治方式的多样性,这就对土地整治提出新的要求。

严格要求、严格管理、规范操作,实现土地开发整治从数量型向质量效益型转变,全力打造优良工程、精品工程、民心工程,是实施土地开发整治项目的出发点和落脚点。部分测量队伍、设计队伍、施工队伍、监理队伍、管理队伍缺乏土地整治工作要求的技术能力,不能满足土地整治的技术要求,甚至存在施工队伍通过非法挂靠承接项目的现象,这就使得项目建设单位没有自己的施工技术力量,不懂项目管理,在施工过程中,又不能协调与当地政府和群众的关系,工程质量无法保证,造成工程纠纷不断、工程进度缓慢等问题,给项目管理工作造成很大困难。实施土地整治项目,离不开项目设计单位、施工单位、监理单位、工程管理单位,若这些部门专业技能低,工程质量就很难保证。

2.3 土地整治后期的监护及绩效考评制度不完善,项目实施效果得不到保障 土地整治的绩效评价工作仍是一个薄弱环节,从而导致土地综合整治中出现“偷工减料”、“重过程,轻结果”、“重形象,轻实效”等问题。因此,土地整治工作的绩效考核评价问题值得深入研究,亟待建立更加科学、合理和更能充分发挥激励-约束导向作用的绩效评价考核标准体系。

3 贵州省土地整治问题的解决对策

3.1 认真落实各项制度,提高土地整治技术水平 2011年新颁布的《贵州省土地整治条例》要求,土地整治应当符合土地利用总体规划和土地整治专项规划,坚持因地制宜,保护和改善生态环境,优化土地利用结构,提高土地利用率。县级以上人民政府发改、财政、农业、林业、水利、环境保护等部门和乡镇人民政府按照各自职责,做好土地整治的有关工作。村民委员会、村集体经济组织应当参与、配合做好土地整治的相关工作。

在土地整治项目实施过程中,加强技术力量主要应抓好3个环节:一是要从土地整治前期工作入手,在测量单位、设计单位进入拟定项目区时,选派当地工程技术人员参与测量、设计工作,向测量单位、设计单位说明当地具体情况及技

术要求;二是在项目招标时,设置相关条件,保证有实力、懂专业的企业参加竞标;三是健全完善各项制度,严格管理,同时要保证懂专业的技术人员参与管理^[11]。

3.2 提高参与各方积极性,建立科学有效的激励导向机制 整治工作的参与主体众多,包括各级地方政府、农村集体和农民、项目施工企业、社会投资参与单位等,这些参与主体的积极性是否能发挥好以及能否持续保持下去,关系到土地整治是否能取得真正的成效及能否持续开展,因此,必须调动各参与主体的积极性^[12]。

另外,建立科学有效的激励机制至关重要。对于地方政府,应该根据其所辖区域内的耕地面积、承担和开展土地整治工作的规模及成效等因素,在土地整治专项资金分配上体现出差别和鼓励扶持倾向;对于农村集体和农民群众,最基本的要求是不能因土地整治给他们增加额外经济负担,同时要让他们在土地整治中获得实惠;对于土地整治项目施工单位,主要是通过招投标的方式选择,但同时考虑到要保证工程质量,不能一味地压低土地整治工程承包价款;对于社会投资主体,应从政策上加以鼓励,最重要的是要为他们设计合理投资回报渠道,如优先考虑社会投资主体对建设用地需求及探索实行土地整治股份制的模式。充分维护农民利益,建立健全公众参与和法律援助机制。一是要在整个土地整治过程中,应让农民享有充分的知情权、参与权、建议权和监督权;二是维护好农民的土地承包经营权和宅基地权利,特别是要做好农村土地综合整治后各项土地权益的分配工作,按照“公开、公平、公正”原则开展工作并接受社会广泛监督,提供充分有效的法律咨询和法律援助救济服务,严格防止各种侵犯与损害农民和集体合法土地权益的行为发生。

3.3 加强后期管护工作,健全科学合理的绩效考核评价机制 土地整治工作除了“事前规划和计划”、“事中实施和监督”外,还有一个必不可少的环节,就是“事后评价和管理”。因此,应建立各级土地管理部门和相关单位共同实施的严格的土地整治绩效监督评价机制。按照“设置合理、操作可行、评价充分,科学考核”的原则建立土地整治绩效考核评价指标体系及评价考核专家库,同时配套制定相应的奖惩和激励约束机制。通过定期对土地整治项目执行情况进行考核评估,加强土地整治工作实施开展的动态监测与跟踪分析,及时发现和解决存在的问题,总结经验教训,提出改进建议和措施。在土地整治绩效考核评价中,还应该注意发挥群众和团体的积极作用^[13]。

4 结语

贵州省的土地整治工作关系到当地社会经济的发展,它影响着现有土地资源的有效利用程度,也影响着当地经济的可持续发展。因此要认清土地整治中的问题,充分调动各负责单位的积极性,增强部门统筹管理,协同合作,才能更好地将土地整治工作落到实处。

参考文献

- [1] 丁微,崔宝峰.土地整理存在的问题分析[J].中国资源综合利用,2010,28(3):52-53.
- [2] 李卫祥.试论农村土地整理[J].生产力研究,2009(2):19-21.

[3] 王国丽,刘刊. 加强农村土地整治前期工作的对策研究[J]. 国土资源, 2010(3):51-52.

[4] 杨洪. 贵州土地整理如何促进现代农业建设[J]. 现代农业科学,2009, 16(6):219-223.

[5] 张曼,丁全利,张鹤林. 向山要地——贵州省推进山地整治考察纪略 [EB/OL]. http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201109/t20110909_943528.htm.

[6] 吴岗.“土地癌症”:石头带来的灾难——我国石漠化现状及其治理路径[EB/OL]. http://www.mlr.gov.cn/xwdt/jrxw/201208/t20120827_1135004.htm.

[7] 梁丹丹,张兆干. 贵州土地石漠化原因及防治初探[J]. 安徽农业科学, 2008,36(28):12490-12491.

[8] 刘仁英. 我国土地复垦形势与政策建议[J]. 中国土地,2002(3):31-34.

[9] 黄优,桂祥友. 贵州土地复垦发展现状及其对策研究[J]. 环境工程学报,2008,2(2):285-288.

[10] 高雪. 贵州土地资源状况与可持续利用原则[J]. 贵州农业科学,2002, 30(3):74-76.

[11] 陈世权. 土地整治与新农村建设[J]. 科学管理,2011,10(10):61-62.

[12] 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.

[13] 吴正红,张世全. 土地整治:问题及对策[J]. 中国土地,2012(7):42-43.

(上接第 5057 页)

首先通过 Google Earth 软件批量提取项目区地形地貌的平面坐标,输出经纬度数据存储在 txt 文件中,每一行存储一个经纬度,先纬度再经度,中间用空格隔开,任意两行之间不得空行,根据这个存储格式进行读取。如图 2 是软件提取高程界面,通过二次开发软件读取该文件进行定位,后提取该点高程,进而得到该项目区的地形地貌信息。最后进行坐标系统转换得到需要坐标系的文件,如 1980 西安坐标系、北京 54 坐标系等,满足各个部门数据管理需要。

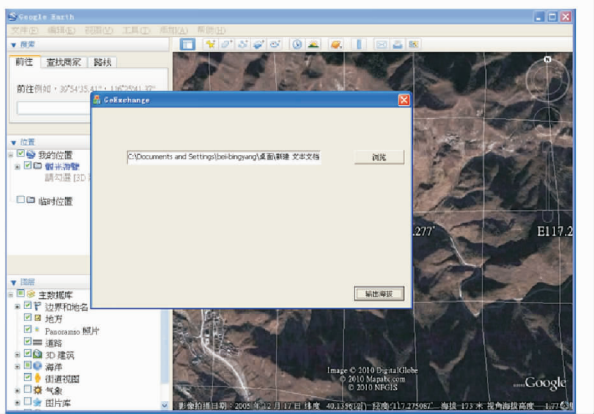


图 2 高程提取运行界面

通过这些基础数据可以在南方 CASS 软件和湘源控规软件等规划软件进行土地整理前的规划设计,可以大大提高土地的利用效率和项目进程,节约项目运作成本。图 3 是某地区土地整理的规划设计成果图,就是根据上述的基础数据进行规划设计得到的。项目通过全部验收表明 Google Earth 地图数据二次开发提取技术可以高效为农村土地整理数据采集、规划设计和后期施工^[8]提供了强有力的技术保障,能加速规划设计进程,提高土地利用效率。

4 结语

Google Earth 地图数据二次开发软件界面友好,操作简

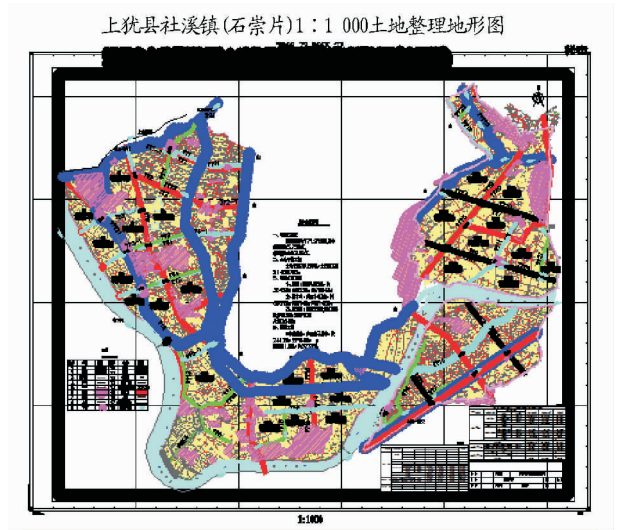


图 3 土地整理规划设计成果

单方便,该软件已经被江西省赣州市某生产单位所使用并取得较好的效果,实现了利用 Google Earth 地图数据库进行二次开发提取得到项目区地形地貌数据,为后期的农村土地整理的规划设计和施工等工作提供了数据依据和技术保障,能大大提高土地利用效率,加速土地整理项目进程,加快城镇化步伐。

参考文献

[1] 庞进佳. 农村居民点土地整理模式及其在广西的应用[J]. 大科技,2013 (2):198-199.

[2] 刘东. 利用 Google Earth 影像辅助大比例尺地形图测量的方法[J]. 测绘通报,2013(1):68-69.

[3] 刘锋. 谷歌的 Latitude 与威客地图[J]. 信息网络,2009(9):37.

[4] SOLIS D M. C# 4.0 图解教程[M]. 北京:人民邮电出版社,2011.

[5] 孙践知,张迎新,肖媛媛. C#程序设计[M]. 北京:清华大学出版社, 2010.

[6] 朱晓华. 苏南村庄整治规划设计例析[J]. 城乡建设,2013(1):30-32.

[7] 李爱玲. 农四师第一批土地整理项目新增耕地 8383 亩[J]. 兵团建设, 2010(8):34.

[8] 鄢文聚,杨晓艳,程锋. 大都市特色的农村土地整治[J]. 上海农村经济,2013(1):17-21.