

# 山东省土地综合整治措施探析——以莒南县为例

唐添 (山东农业大学, 山东泰安 271000)

**摘要** 以土地综合整治卓见成效的莒南县为例,对其土地综合整治措施进行研究,为山东省的土地整治项目提供参考。莒南县通过加强基础设施建设、实行超标宅基地有偿使用制度等措施,提升了土地整治的规模和效益,达到了节约集约用地的目标实现了多方共赢。通过总结莒南县经验,可得出以下启示:明确土地综合整治的目标;突出规划引领,维护群众权益;领导高度重视,创新土地整治方式;因地制宜,采取有效整治措施;注重与其他措施相结合,切实提高土地整治效益。

**关键词** 莒南县;土地综合整治;措施

**中图分类号** S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)17-07699-03

在新农村建设过程中,最大限度地保证耕地数量不减少、质量不下降是一项艰巨的任务。如何在不牺牲农业的前提下对土地资源进行综合整治,成为各地区土地管理相关部门和学者的重点研究内容。土地综合整治是在一定的区域内,按照土地利用总体规划确定的目标和用途,以土地整理、复垦、开发和城乡建设用地增减挂钩为平台,推动田、水、路、林、村综合整治,改善农村生产、生活条件和生态环境,促进农业规模经营、人口集中居住、产业聚集发展,推进城乡一体化进程的一项系统工程<sup>[1-2]</sup>。大规模推进土地综合整治,既是新形势下缓解土地资源供需矛盾、加强耕地保护、促进城乡统筹发展的一项创新之举,也是农业农村发展方式的重大转变。山东省莒南县土地综合整治项目起步较早,已取得一定成绩。笔者分析了山东省莒南县的土地综合整治措施和主要成效,总结了该县土地综合整治的经验启示,为山东省乃至全国的土地综合整治提供参考。

## 1 研究区概况

莒南县隶属于山东省临沂市,位于山东省的东南部,毗邻江苏省。东与新兴港城日照市相邻,紧靠岚山港,南与新亚欧大陆桥头堡——江苏省连云港市接壤,西与临沂市河东区毗邻,北与日照市莒县相接。全县辖 14 个乡镇 2 个乡和 1 个省级经济开发区,723 个行政村(社区、居委会),人口 99 万,总面积 1 752 km<sup>2</sup>。

莒南县属于多丘陵和山地的地区,其中丘陵、山地占 71%,平原占 29%。全县平均海拔高度 200 m,最高点是县境北部的马山,海拔高度 662.2 m;最低点在壮岗镇陈家河村,海拔高度 19.9 m。大致分为低山丘陵区、剥蚀丘陵区、岭下平地 and 洪积-冲积平原区 4 种地貌类型,以低山丘陵为主,其他类型地貌分布面积较小。海拔高度在 100 m 以上、坡度大于 8°的低山丘陵区约为 526~700 km<sup>2</sup>,占全县总面积的 30%~40%。其特点为北部山峻坡陡,沟深谷狭,岩石裸露,土层较薄;东及东南部山低岭缓,土层较厚。境内海拔高度低于 100 m,坡度为 3°~5°的剥蚀丘陵区约 526~613 km<sup>2</sup>,占全县总面积的 30%~35%。该类地貌基岩的风化剥蚀程度

严重,特点为丘低坡缓,阜岗浑圆,沟宽谷阔,起伏如波。县境东部的山前平地、岭间平地及沿河谷地,为岭下平地区,多与低山丘陵和剥蚀丘陵相间分布。特点为谷宽而平,地块大,阶差小。洪积-冲积平原分布于境内西部沿沭河及其支流的各乡(镇),约 438~526 km<sup>2</sup>,占县境总面积的 25%~30%。土壤类型为河潮土、水稻土、湿潮土,部分为潮棕壤。

作为农业大县,莒南县平原面积比值不大。从整体上来看,该县的后备土地资源相对比较丰富。近年来,该县高度重视和管理国土资源工作,加快推进实施“利民工程”的速度和广度,加大综合整治土地的力度和深度,使得该县的土地综合整治工作亮点突出。2007 年山东省在莒南县召开土地综合整治的现场会。胡锦涛等党和国家领导人也曾经多次来到该县,就土地整治情况进行了详细调研。

## 2 莒南县土地综合整治措施及主要成效

莒南县始终高度重视土地整治工作,取得了较大成效,先后完成了 3 个国家级、4 个省级、41 个市级以及 378 个县级土地整理项目。临沂市有关部门在该县的土地整治方面的投资达到了 2.1 亿元。到 2010 年底,莒南县的耕地量保有量达到了 9.41 万 hm<sup>2</sup>,这是莒南县耕地保有量的历史最大值。与首轮土地利用总体规划相比,新增耕地 1 333 hm<sup>2</sup>,不仅增长幅度大,而且耕地质量也大大提高。莒南县在土地综合整治过程中,主要采取了以下卓有成效的措施。

**2.1 加强基础设施建设,提升土地整理规模和效益** 以板泉镇和岭泉镇的土地综合整治项目为例,项目实施后,项目区内新增加的可用耕地面积达到了 75.47 hm<sup>2</sup>,土壤深翻的厚度达到了 60 cm。与此同时,莒南县还强化和完善了土地综合整治项目区内基础性配套建设和农田水利设施建设。例如田间道路、生产道路、防护林和“坡改梯”等工程。在农田水利设施方面,新建输水管道超过 12 万 m,浆砌石渠超过 4 万 m,新建的排水沟超过 8 万 m。另外,还新建了 8 个扬水站、139 个座管涵、73 个倒虹吸、12 座渡槽、1 303 个给水栓以及 12 个生产桥。通过基础设施建设和农田水利建设及对低产田进行改造,不仅提高了耕地质量,还增加了耕地数量,使得项目区的土地年净增产值共计达到了 885.45 万元。根据项目区的土壤情况,板泉镇通过土地综合整治建设了 666.67 hm<sup>2</sup> 优质花生基地。基地每公顷地块的增产量超过 750 hm<sup>2</sup>,每公顷产值能增加 4 500 元;岭泉镇在经过土地整治的

项目区进行小麦和水稻轮作,这样每公顷小麦增产2 250 kg,每公顷水稻增产近1 500 kg,每公顷地年均增收5 700元。通过土地综合整治项目的实施,防止了水土流失,土地产出效率得到提升,生产环境得到改善,经济、社会以及生产效益可观。

**2.2 有偿使用超标宅基地,达到节约集约用地目标** 莒南县土地管理部门通过加强基层组织和扩大宣传,让农民学习与土地相关的法律知识,了解我国人多地少的土地国情,持续强化节约用地的意识,树立超标宅基地有偿使用的观念,形成了新的农村宅基地管理方式。农户要按照该县的土地部门所核准的位置和面积,按一定标准合法地使用宅基地。考虑到当地实际情况,通过适当的方式,向占用超过最大人均宅基地面积(150 m<sup>2</sup>)的农户收取超占部分宅基地的费用,这就是超标宅基地有偿使用费。通过实行超标宅基地有偿使用制度,可以促使多占用宅基地的农民自发地退还超占的宅基地。根据莒南县的国土资源局所提供的分析报告,全县一年要审批5 000套宅基地。按照相关标准,每个宅基地的面积是264 m<sup>2</sup>,如此算来全县要多核准132 hm<sup>2</sup>土地用于宅基地。而莒南县通过土地整治收回和清理的闲散土地超过1 910 hm<sup>2</sup>,这就意味着土地综合整治收回和清理的闲散土地可以供应全县10年左右的宅基地审批,也确保了耕地不被占用,村庄不再外延。

**2.3 通过土地综合整治实现多方共赢** 经过综合整治,不仅增加了耕地面积,节省了建设用地指标,取得了经济、生态和社会等诸多效益,也使得农民获得更多实惠,实现多方共赢。以2005年在文疃镇和涝坡镇进行的国家级别的整治项目为例,项目规模是998 hm<sup>2</sup>,投资金额共计2 227万元,通过整治新增了125.8 hm<sup>2</sup>耕地。在进行土地整治前,项目区的土地基础较差,粮食单产也不突出。经过综合治理,深翻以及整平的耕地超过420 hm<sup>2</sup>，“坡改梯”建设的土方量共计有228.64万m<sup>3</sup>,修筑田间道路和生产道路有45.61 km,新建扬水站20座,池塘8座,蓄水池22座。通过土地综合整治,区内的耕地灌溉率大于80%，“坡改梯”的规模达414.7 hm<sup>2</sup>,土地平均深翻厚度大于60 cm,改进了项目区农业生产条件。土地整治后,项目区的小麦、玉米以及花生等的单产都提高了40%,人均增收超过450元。经过省级土地管理部门的核准,洙溪河流域的土地整理项目达到了相关标准,被国家命名为“小流域治理先进镇”。又如相邸镇的西杨川村,过去非常贫穷,2006年该镇实施市级土地整理项目后,拓宽了街道,建立了文化大院,近50%的农户都建筑了新房,村容村貌得到了极大的改善,村民的生活水平得到了很大提高。

### 3 莒南县土地综合整治经验与启示

莒南县土地综合整治中的有效措施带来了诸多好处,在各级部门的重视下,该县的土地整治工作在全省起到了模范带头作用。对该县土地综合整治措施的探究,有利于推广科学有效的经验措施,从而带动整个山东省的土地综合整治工作再上新台阶。

**3.1 明确土地综合整治的目标** 在实施土地综合整治前,

首先必须明确其目标。一是要加强土地整理,提高农业生产能力。大力开展农田整治,对耕地、宅基地和集体建设用地进行整理复垦,在增加耕地的同时,建设高标准基本农田。二是要推进村庄整治,优化用地结构布局。依据村镇体系规划和新农村布局建设,适度调整撤并布局分散的自然村,合理开发利用腾退宅基地、村内废弃地、空闲地,改造旧村、建设新村,形成农村人口向城镇和中心村集中,产业向集聚区集中,耕地向规模经营集中的新农村格局。三是要完善设施配套,改善人居环境。通过实施农村土地综合整治,完善农村基础设施,健全公共服务设施,推广清洁能源,改变农村“脏、乱、差”状况,实现农村布局优化、道路硬化、村庄绿化、环境净化。四是实现增减挂钩,破解建设项目用地难题。农村土地综合整治中的集体建设用地整理纳入城乡建设用地增减挂钩项目,在耕地面积不减少、质量有提高和城乡建设用地总量不增加的前提下,按照“先减后增,增减平衡”原则,把农村节约的建设用地指标,通过有偿转让,调剂到产业集聚区和城镇建设使用<sup>[3-4]</sup>。

**3.2 突出规划引领,维护群众权益** 莒南县高度重视土地整治工作,在整治过程始终都坚持科学规划,并进行了规模化的开发工作。为了切实做好规划和整治工作,2001~2003年政府共组织了200多名专家对全县土地后备资源进行调研。基于此项调查,莒南县政府科学有效地制定和下发了该县的土地综合整治复垦规划;同时,特别建成了包括县、市、省和国家4级土地整治项目库。因科学性和系统性较强,该项目库被山东省授予“优秀成果奖”。为提高土地综合整治项目报批率,县级土地管理部门都提前对准备上报的土地整治项目进行设计和准备,做到综合性地治理、科学地进行规划,提高了土地规划的可行性。

对于土地综合整治项目,要充分体现群众意愿,保障群众合法权益,对运作模式、规划设计、耕地整理、旧房改造、新居建设和社会保障等各方面,全程吸收群众代表参与,通过公告、听证、公示、票决等方式,广泛征求村民组织和农民意见,每个项目必须得到2/3以上的群众同意才能实施。要通过土地综合整治项目的实施积极帮助群众增收。在项目实施过程中想方设法创造条件,尽量让当地农民参与土地整治工程建设获得劳务收入。对于整理后的土地,通过土地流转,如承包地转包、出租、入股等方式,使农民获得稳定的“地租”收入。通过促进农业产业结构调整,提高土地整治综合效益,发展现代农业,促进农民增收。

**3.3 领导高度重视,创新土地整治方式** 一是创新土地整治项目实施方式。各级政府成立土地综合整治工作领导小组,主要负责项目审批和统筹协调,土地管理相关部门组建工作小组,负责具体项目的组织实施。二是创新资金投入方式。对于耕地整治潜力大、经济欠发达的地区,继续推行财政资金为主的投入方式;对社会投资活跃、经济较发达的地区,可以尝试采取以企业投资为主体、财政补助相结合的投资方式,引导社会闲散资金流向农村,参与土地综合整治。三是创新新增耕地管理方式。对于新增耕地要及时确权发

证,发包给村民承包经营;同时设立土地整治项目区耕地后期维护基金,对农民承包经营新增耕地给予适当补贴,从而有效调动农民耕作新增耕地的积极性。

**3.3 因地制宜,采取有效整治措施** 在土地基础条件比较好、区位优势比较优越的地区,土地综合治理的潜力较大,可优先进行整治。一些地区地表起伏较大,土层较薄,相关的水利设施配套缺乏,易受到旱涝灾害的影响。针对这种情况,在土地整治过程中可通过实施“坡改梯”工程降低坡度,增加土层厚度,并建设相配套的农田水利设施,加强这些地区抵御自然灾害的能力。一些地区田间道路坎坷不平、蜿蜒曲折,路面的等级不高,且布局不合理,不能很好地满足生产过程中对农业机械化的迫切需要。在实施综合整治的过程中,要重点强化田间道路的配套设施和建设,改良区域农业机械化生产的条件,从而提高土地利用效率。

**3.4 注重与其他措施相结合,切实提高土地整治效益** 在土地综合整治中,要做好与不同部门的协调工作,使土地整治项目与其他支农政策完美结合,获取更大的综合效益。一是土地综合整治与新农村建设相结合。按照新农村建设的有关要求,推动田、水、路、林、村综合整治,切实提高农业综合生产能力,优化城乡用地结构,提高农业产业化水平,促进农业增效、农民增收,最终实现“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的新农村建设目标。二是土地综合整治与农地承包经营权流转相结合。基于依法自愿有偿的原则,在坚持不损害农民权益、不改变土地的农业用途和集体所有性质的前提下,对于完成土地综合整治的集中连片土地,鼓励承包经营主体以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式进行土地集中规模经营。三是土地综合整治与城乡建

设用地增减挂钩相结合。通过在项目区全面实行城乡建设用地增减挂钩,对项目区原有建设用地整理复垦后形成的建设用地置换指标,在优先保证农民宅基地、农村基础设施和公共服务设施建设,并为当地农村集体经济发展留足空间后,剩下的部分指标可以用于城乡建设用地增减挂钩,为城镇建设提供建设用地指标。四是土地综合整治要与农业产业结构调整相结合。在土地综合整治项目进行规划时,要考虑当地的农业产业结构调整政策,依据相关标准来进行规划设计,使得整理后的土地能满足新的产业发展的用地需求。通过相关标准和模式的协调,争取“整治一片土地、引导一个产业、造福一方百姓”。与此同时,还要充分运用项目区土壤经过改良和水利配套较好的优点,成规模地开发当地具有优势的主导产业,从而在很大程度上推动区域特色农业建设,达到土地整治和产业结构调整的双重目标。

#### 参考文献

- [1] 冯欢,匡颖.对当前我国土地整治有关问题的认识[J].科技资讯,2012(14):136-138.
- [2] 黄雅.农村土地整治问题探讨[J].中国土地,2012(6):36-37.
- [3] 朱杰.土地综合整治规划设计理论与实践研究[D].开封:河南农业大学,2010.
- [4] 白冰.试论土地整治的内容、方法和原则[J].内蒙古科技与经济,2009(7):19-20.
- [5] 赵长明,阳利永.基于SWOT分析的云南省土地整治策略研究[J].安徽农业科学,2013,41(8):3675-3677.
- [6] LI C, LIU X F, PENG Z, et al. Safeguard Measures for Implementation of New Round of Land Consolidation Planning[J]. Asian Agricultural Research, 2012, 4(10):38-41.
- [7] 舒琳,郭熙,周弼农,等. GIS在土地整治项目规划布局中的应用[J].湖南农业科学,2012(15):123-126.

(上接第 7652 页)

**2.3.2 实际样品的测定。**取某 A、B 两工厂污水处理装置出口废水,分别测定其铁离子浓度,并采用氟化钾作为掩蔽剂,测定其 BOD<sub>5</sub> 值。由表 4 可知, BOD<sub>5</sub> 相对偏差符合质控要求。综上,加入 2.00 ml 40% 氟化钾溶液消除铁离子对 BOD<sub>5</sub> 测定的干扰是可行的。

表 4 含 Fe<sup>3+</sup> 废水的掩蔽效果

废水来源	Fe <sup>3+</sup> 浓度 mg/L	BOD <sub>5</sub> 值 mg/L	标准偏差 mg/L	相对偏差 %
A 工厂	6.65	12.5	0.80	6.42
B 工厂	8.73	18.5	1.65	8.93

### 3 结论

(1) 当废水中铁离子浓度超过 3.00 mg/L 时,将干扰碘量法测定溶解氧,从而影响生化需氧量的测定。

(2) 氟化钾对铁离子的掩蔽效果优于 EDTA 和酒石酸钾

钠。试验证明,当铁离子浓度不超过 1 500 mg/L 时,加入 2.00 ml 40% 氟化钾溶液可消除铁离子对 BOD<sub>5</sub> 测定的干扰。此外,采用电化学探头法测定溶解氧也可以避免铁离子对 BOD<sub>5</sub> 测定的干扰。

#### 参考文献

- [1] 沈阳市环境监测中心站. HJ505-2009,水质 五日生化需氧量(BOD<sub>5</sub>)的测定 稀释与接种法[S].北京:中国环境科学出版社,2009.
- [2] 陆晓华.环境污染控制原理[M].武汉:华中科技大学出版社,2010.
- [3] 国家环境保护总局水和废水监测分析方法编委会.水和废水监测分析方法[M].4版.北京:中国环境科学出版社,2002.
- [4] 国家环境保护总局. GB7489-87,水质 溶解氧的测定 碘量法[S].国家环境保护总局,1987.
- [5] 蔡增刚.分析技术与操作(11)——化学分析及基本操作[M].北京:化学工业出版社,2005.
- [6] 曲东,毛晖,曾辰.添加铬、铁及葡萄糖对土壤中异化铁还原的影响[J].西北农林科技大学学报:自然科学版,2004,32(10):43-46.
- [7] 李忌,郑荣梁.亚铁盐诱发谷氨酸降解的自由基机理[J].生物化学与生物物理进展,1992,19(6):473-474.