

新沂市新农村建设打造民心工程“万顷良田”

■ 洪安全 张洪武

在亚欧大陆桥东陇海铁路线上，有一座新兴的美丽城市——江苏省新沂市，这里是黄淮流域文明的发源地，被称为“东方土筑金字塔”的花厅文化遗址的发现，将中国奴隶社会向前推进了一千年。这里土地肥沃，气候宜人，山川秀美，自然资源丰富，是一片充满希望和生机，蕴藏巨大发展潜力的热土。

近年来，在这片土地上，新沂市国土资源局始终坚持以改革创新提高管理工作水平，提高服务经济社会发展的能力，在江苏省率先开展了“万顷良田建设工程”，取得了良好效果，走出了一条保护耕地红线、保障经济发展的新路。

新沂市万顷良田建设工程区总面积 2.4 万亩，工程区需搬迁农户 1654 户 6350 人，分为安置房建设、拆迁安置、土地整理、土地承包经营权流转四个子工程，工程总投资将超过 3.5 亿元。复垦村庄规模 1545 亩，通过土地整理和建设用地复垦可新增耕地 2559 亩。村民搬迁采取“先建后搬”方式，全部实行“零过渡”。安置房计划建设面积 22 万平方米，主安置区万福家园计划建设 20 万平方米，目前已完成 14 万平方米，辅安置区幸福家园已经全面建成，317 户村民已经搬迁入住万福家园。土地整理项目已经开工建设，预计 8 月底完工。

新沂市“万顷良田建设工程”作为江苏省第一家通过审查的工程方案，坚持“科学规划，统筹城乡；突出重点，以农为主；政府主导，部门配合；试点先行，规范操作；依法维权，农民认可；创新思路，积极探索”。他们全力以赴把“万顷良田建设工程”做成精品工程、样板工程和民心工程，全面推动城乡统筹发展。

抢抓机遇，率先试点

土地是人类赖以生存和社会经济发展的重要基础，新沂市人均耕地不足 1.2 亩，低于全国平均水平。其中丘陵山区的耕地 44 万亩，占全市耕地面积的 40%，耕地质量总体水平较低，优质耕地仅占全市耕地面积 30% 左右。和全省的情况一样，他们同样面临人口多、耕地少，耕地

质量低，后备资源严重不足，人地矛盾十分突出的现状，现有的农村耕地经营分散、生产方式落后、村庄布局凌乱、户均占地过大、水平较低等问题和矛盾也比较严重。为有效解决这一制约发展的突出问题，2008 年，江苏省委、省政府提出在全省组织开展万顷良田建设工程试点，新沂市抢抓机遇，率先试点。

“万顷良田建设工程”是依据土地利用总体规划、城镇规划，按照城乡统筹发展、加快社会主义新农村建设的要 求，以土地开发整理项目为载体，以实施城乡建设用地增减挂钩政策为抓手，通过对田、水、路、林、村的综合整治，增加有效耕地面积，提高耕地质量；将农村居民迁移到城镇，集约利用建设用地；建成大面积、连片的高标准农田，优化区域土地利用布局，实现农地集中、居住集聚、用地集约、效益集显目标的一项系统工程。有利于解决耕地经营分散、生产方式落后、村庄布局凌乱、户均占地过大、水平较低等问题和矛盾，是促进农业由分散经营向规模经营转变，传统农业向现代农业转变的具体举措；是破解保护资源、保障发展难题，实现土地资源集约高效利用的有力手段；是落实科学发展观，打破城乡二元结构，促进城乡统筹协调发展，提高城镇化水平，构建和谐社会的有效途径。新沂市国土资源局紧紧抓住“万顷良田建设工程”试点工作的机遇，创新工作思路，强化节约集约用地，优化土地利用结构，推进规模化、现代化农业的发展，促进农村耕地资源、建设用地资源、劳动力资源 and 市场需求与公共服务资源的有效集聚，为全市新农村建设、传统农业向现代农业转变、打破城乡二元结构、推进城乡统筹等方面积累十分宝贵的经验，也为全市开辟了一条保护资源、保障发展的新路，意义十分深远。

显著优势，夺得先机

新沂市“万顷良田建设工程”位于草桥镇境内，工程区总面积 2.4 万亩。工程分三期实施，通过土地整理和建设用地复垦可新增耕地近 2600 亩。选取草桥镇作为“万顷良田建设工程”试点地区，优势主要体现在两个方面。



新沂国土资源局主要领导陪同徐州市局主要领导现场视察土地管理工作 陈明祥/摄

规划方案特色有明显优势。新沂市“万顷良田建设工程”位于新沂市草桥镇境内，涉及草桥镇坝头、陈圩等 5 个行政村。工程区总面积 23913.0 亩。村庄搬迁涉及农户 1654 户，约 6350 人。通过对废弃渠、零散道路、农田水利用地、坑塘、晒谷场等进行整理，可实现净增耕地 1304.7 亩，净增耕地率为 6.05%。

试点镇条件有明显优势。草桥镇位于新沂市西部，辖 16 个行政村，6.7 万人口，总面积 101 平方公里。东临陇海铁路、徐连一级公路、连霍高速公路穿境而过，在沂河、老沂河与骆马湖的环抱之中，是苏北的鱼米之乡。发展生态农业，打造绿色草桥，是草桥镇主动与国际市场对接的重要举措。该镇围绕创建省级生态农业园区的目标，按照标准化农业要求，不断加强土地环境综合治理，积极与南京农业大学、江苏正康食品有限公司联合，采取“公司+基地+农户”的运行模式，建成 3500 亩有机农场，辐射带动全镇和周边地区发展特色蔬菜 3 万多亩，年产特色蔬菜 10 万吨。工程区涉及草桥镇坝头村、纪集村、房场村、陈

圩村、曹场村 5 个行政村，区内农作物亩产量较低，主要种植作物为水稻和小麦，由于土地生产力低下，农业生产经济效益欠佳。部分农民外出或在就近的乡镇企业打工，家庭收入主要来源于副业和第三产业。

新沂充分结合该镇的省级基本农田保护示范区建设、国家级综合开发十里高效农业走廊和省级新农村建设示范试点共同推进。项目区的 2.4 万亩耕地全部连片，工程实施后，将形成比较完善的田间道路系统和农田灌排系统，农业生产条件得到根本改善，机械化程度大幅度提高，耕地质量得到全面改善，耕地产出率得到大幅度提高。同时，规模化可以吸引大批龙头企业集聚，推进农业向产业化快速发展，创造农业增效的最大空间。

注入活力，加快城市化进程

经济效益不可估量。工程实施前，工程区内耕地面积为 14217.1 亩，主要实行小麦、水稻轮作，年收益为 1800 万元。工程实施后，将工

社会效益成效显著。实施万顷良田建设工程，对贯彻执行新颁布的《土地管理法》，实现全市耕地总量动态平衡起到保证作用，是非农建设占用耕地进行补充的良好途径，社会效益十分明显。

“万顷良田建设工程”实施后，引进高效农业企业和农业大户经营可吸纳下岗职工和农村剩余劳动力，为农民解困和劳动力转移提供广泛的就业机会，可有效地减轻就业压力，对社会的安定团结具有明显的作用。

工程区土地的有效利用，将增强农业生产的后劲，保证粮食生产和农业生产的可持续发展，提高城乡居民收入，为发展做出贡献。工程区内的土地开发整理作为一个重要的专项规划已纳入《新沂市土地利用总体规划》，这对实施土地利用总体规划，实行土地用途管制，土地利用宏观调控，乃至该市经济发展具有深远的意义。

促进农业产业结构的调整和经济结构的改善。工程实施后，将形成比较完善的田间道路系统和农田灌排系统，农业生产条件将得到根本改善，机械化程度大幅度提高，耕地质量将得到全面改善，耕地产出率将得到大幅度提高。低产农田将得到改造，工程的实施将增强农业后劲，推进产业结构的调整，有效实施优质品种的更新换代、先进技术的推广应用、机械化生产、标准化与无公害生产，打造出具有较强市场竞争力的农产品品牌。同时，规模化可以吸引大批龙头企业集聚，推进农业向产业化快速发展，创造农业增效的最大空间。

生态效益受益明显。工程实施后，随着区内水系的配套、完善，林网的覆盖和产业结构的进一步优化，将有效改善区域小气候，工程区内基本农田将得到有效的保护。种植防护林还可以有效治理水土流失，从而改善农田的生态环境。通过科技农业概念的引入和推广，生态农业得到进一步发展，生态收益明显。同时，发展高效农业，有利于解决保护生态环境与农业面源污染的矛盾。随着全球农业的加快发展，化肥等农业化学投入品增加，农业资源过度开发，农业面源污染严重，给农业生产带来严重影响。这就要求加快发展高效农业，把农业的经济效益、生态效益、社会效益统一起来，积极发展高产优质型、环境友好型、资源节约型农业。

工程实施后，工程区的农户将集中居住在基础设施配套好、交通便利的安置小区，生活条件将有极大改善，同时还能享受相关的社会保障政策，促进农民到市民身份的转变，加快城市化进程。

实施万顷良田建设工程，是开拓创新的有力举措，将有力地增强全市农业生产的后劲，保证粮食生产和农业生产的可持续发展，提高城乡居民收入，为发展做出贡献；同时，该工程的实施是社会主义新农村建设和农村村庄整理的有效探索，将为今后的农村和农业发展指明一条新的道路，起到带头示范作用。

沛县：合理利用有限资源 建节约集约达标县

■ 谢小锋

沛县位于江苏省的最北部，美丽富饶的微山湖畔，是汉高祖刘邦的故乡，素有“千古龙飞地，一代帝王乡”之美誉。全县 1576 平方公里，127 万人口，辖 15 个镇、1 个省级经济开发区，308 个行政村、73 个社区。近年来，沛县完成了迈入全市科学发展第一方阵、跻身全国百强县行列、建成小康社会、荣获中国产业百强、蝉联全国文明城市、园林县城，开创了苏北地区科学发展和率先发展的新局面。但是，随着经济发展进入“快车道”，土地矿产等因素制约发展的瓶颈也进入“凸显期”。

为了破解“保发展、保红线”的“两难命题”，县委、县政府果断作出了节约集约利用资源，保障经济社会科学发展的战略部署，在全县范围内掀起了一场“全民发动齐创建，节约集约当模范”的热潮。

完善制度 实现“服务零距离”

近年来，沛县县委、县政府高度重视国土资源节约集约创建工作，县长亲自挂帅，常务副县长抓抓，县发改委、住建、国土、规划等相关部門，各司其职，共同落实；在成立了领导小组的基础上，创新出台《建设用地节约集约利用考核暂行办法》、《县政府关于进一步促进节约集约用地的实施意见》、《关于建立国土资源联合执法监管共同责任机制的通知》等制度。为确保创建取得实效，县主要领导多次到经济开发区、龙固工业园等现场指导、调度、督察节约集约创建工作；同时充分利用政府网站、县电视、广播、报纸等媒体，结合“4.22”世界地球日、“6.25”全国土地日等专题节日，开展“进镇村、进社区、进企业”“三进”送法宣传活动，全面提高全县人民节约集约用地意识，在全县范围内形成“领导高度重视、部门密切配合、全民广泛参与”，上下齐抓共管“一盘棋”的创建新格局。

为进一步提高全县依法用地水平。近年来，沛县县委、县政府建立健全了建设用地预审制度、跟踪管理制度和竣工验收制度，对低于规定投资强度的、不符合国家产业政



沛县国土资源局领导做客政府网与网友亲密交谈土地热点问题

策的、高耗能、高污染、低产出的项目坚决不予供地；对在跟踪管理工作中发现的问题及时责令相关单位按要求整改；对没按有关规定建设的项目不予竣工验收。同时，县国土资源局连续四年走进政府《在线访谈》、县广播电台《行风热线》、《民生热线》节目直播间，公开服务承诺，倾听群众呼声，解答群众关心的征地补偿、农村土地确权发证、小产权房政策等重点、难点问题，营造了全社会依法管地、规范用地的良好氛围，建立了“服务零距离、办事零障碍”的长效服务机制。在强化宣传工作的同时，又建立健全了案件会商、联合执法、责任追究等制度，进一步加强了土地矿产资源执法监察。2011 年立案查处违法用地案件 7 宗，总面积 96.6 亩，其中拆除违章建筑并恢复耕地 6 宗，面积 56.5 亩；补办用地手续 1 宗，面积 40.1 亩，所有违法用地案件已结案，实现了执法“零问责、零约谈”目标。

占补平衡，提高土地利用率

为落实最严格的耕地保护制

度，每年年初“县长与镇长、镇长与村(居)委会主任”，“县国土资源局与国土资源所长、国土资源所长与基层国土员”双线层层签订基本农田保护责任书，认真落实基本农田责任；同时深入开展后备资源调查，严格落实建设占用耕地“占一补一”制度，实现了全县耕地总量动态平衡有余的目标。在满足全县“占一补一”需求的同时，近三年来，支援省市调出耕地占补平衡指标 120 多公顷，为支援省市重点项目的建设作出了贡献。在此基础上，沛县县委、县政府扎实做好盘活存量拓空间文章。对粗放低效存量土地，采取“收储上市一批、减肥瘦身一批、腾笼换鸟一批”的方式，重新盘活利用，提高土地利用效率。2011 年共盘活老化肥厂、化纤厂等存量土地 1600 亩，安排下岗工人 650 名。有效地缓解了用地难题，促进了社会的和谐与稳定。

近年来，沛县积极探索出“人口向城镇集聚、居住向社区集中、产业向园区集群，厂房向高空发展”的“三集一高”的节约集约用地新模式。

规划引领，优化城乡建设用地

空间布局。抓住新一轮土地利用总体规划修编的大好时机，突出科学规划引领，培育重点中心镇发展，推进 100 个新型农村社区建设。从 2009 年开始，沛县先后将城市规划区内基础设施落后、生活环境脏乱的 21 个农民居民点拆除，建成了金城、阳光、惠民等高标准小区集中安置，不仅改善了农民的居住环境，而且通过人口集聚工程的实施，置换建设用地 3500 余亩，有效地缓解了用地计划指标紧张的局面。目前，“人口向城镇集聚”工作正在全县有序推进之中。

典型带动，促进全县新型农村社区建设。栖山镇胡楼新村自 2010 年以来，农户先自拆旧房，之后集中建设了既实用又省地的连排别墅，每 16 户为一栋楼，计算道路在内，每户只占地 0.18 亩，旧村腾退率高达 88%。胡楼新村腾出的旧宅基地并没有用于工商业，而是取之于农民用之于农业，腾退地复垦后搭建的木耳大棚 2011 年每亩效益高达 2 万元。在胡楼新村的典型带动之下，沛城镇任庄社区、胡集镇草庙等“居住向社区集中”的典型做法，正百花齐放，各显特色。

产业集聚，推动全县经济发展方式转变。为实现“产业向园区集群”的目标，沛县全力打造新型铝材基地、农副产品加工基地、煤盐化工基地，加快三大主导产业发展，带动了新能源、新材料、新医药等产业发展，牢固树立“以亩产论英雄”的节约集约用地观念，提高了土地产出率。自产业集聚以来，撤并原来各镇小工业园区 13 个，实现产业增值 181.09 亿元，增长 17.4%，为全县“两快两带三先”作出了突出贡献。

高空发展，最大限度地提高土地利用效率。县政府提倡工业“厂房向高空发展”，鼓励建设多层标准厂房。在这项工作中，县开发区管委会率先垂范，出资建设了四栋高标准多层厂房。之后，煤电公司铝厂、广西桂柳等一大批企业，相继也建设了多栋高标准多层厂房，使得企业在不扩大占地面积的情况下，生产规模和产出效益都得到了大幅提升。县政府对以上这些企业均进行了表彰奖励。目前，开发区已形成节地节能高空发展，节约集约效益攀升的良好局面。

合理开发 加强矿产管理

沛县是江苏省煤矿大县，是国家重要优质煤生产基地之一，已探明储量 23 亿吨，年产 1300 万吨优质原煤。一直以来，县委、县政府高度重视矿产资源管理节约集约创建工作，促进了资源的合理开发和有效保护，为矿业经济的可持续发展创造了有利条件。

加强矿产资源合理开发利用的监管。按照矿产资源开发利用方案，切实把好资源合理利用的源头关。并按照有关要求，全面推进矿山储量动态管理工作，着力加强矿山企业矿产资源合理利用。有效实施对矿山企业开采回采率、综合利用率指标的管理。杜绝了采易弃难、采厚弃薄、造成矿产资源浪费行为的发生。严格矿产资源补偿费征收与开采回采率挂钩的管理，促进矿山企业提高资源利用水平。近年来，全县所有矿山开采回采率、选矿回收率、矿产资源综合利用率

全部达标。

严格矿业权人勘查开采活动的监管。一是建立采矿权标识制度。全县共有矿山企业 10 家，全部落实标识牌立牌工作。二是建立多部门联合执法制度，全县在日常巡查工作的基础上，加大与公检法司、工商、税务等部门的联合执法，把违法违规行为消灭在萌芽状态。三是加强对矿业权人勘查开采活动的年度检查，杜绝违法开采矿产行为。截至目前，全县共有持证矿山 10 家，应检矿山 10 家，实检矿山 10 家，年检率 100%，年检中未发现越层越界现象。

强化矿山地质环境保护土地复垦监管。严把矿产资源建设项目审批关，狠抓新建资源开采项目的环境监督管理和审批。对各类建设用地项目必须进行“地质灾害危险性评估”并有专家评审意见，出具“地质灾害危险性评估报告”否则不予用地审批，将环境保护列为审批矿产资源开采和建设用地项目的必备条件。全县所有矿山都编制了矿山地质环境保护与综合治理方案，其中徐矿集团、张双楼煤矿正在创建国家级绿色矿山，相关材料已报省国土资源厅。同时按照上级要求督促辖区内矿山企业按时足额缴存保证金，要求编制并实施本级矿产资源规划、土地复垦方案等工作。

自创建以来，全县 2011 年度 GDP 总量 434.50 亿元；建设用地地均 GDP1.6827 亿元/平方公里；建设用地地均 GDP 增长率为 48.20%；新增建设用地地均固定资产投资为 150.85 亿元/平方公里；建设用地地均 GDP、建设用地地均 GDP 增长率、新增建设用地地均固定资产投资率、矿产资源综合利用率水平均达到全市领先水平。

今年以来，围绕“打造转型升级示范区、建设龙城水乡新沛县”宏伟目标，奋力在产业转型、城镇化、农业现代化、城乡发展一体化、文化旅游发展、社会管理创新六个方面当好全市发展排头兵。为此，沛县县委、县政府坚持“依托资源起步，甩开资源发展”的理念，探索出了一条“集约发展、率先发展、科学发展”之路。

本刊主编：沙会堂