



# 福建：拯救耕地造福百姓

○ 高一鹏

福建是一个人多地少、耕地后备资源相对匮乏、耕地占补平衡压力大的省份。2002年底，全省人均耕地面积仅0.6亩，是全国人均耕地最少的省份之一。而且随着工业化、城市化进程的加快，每年建设需占用一定的耕地。为了遏制耕地进一步减少的趋势，福建省把目光瞄准沿海滩涂围垦和土地整理。福建沿海滩涂资源特色突出，可围面积100万亩，能够新增耕地60万亩；丘陵地区耕地耕作条件差，整理潜力大，如果对全省1500万亩需要整理的农田进行整理，可增加耕地150万亩。因此近年来，福建省按照“保证重点、注重质量、保护生态”的要求，充分运用市场机制对土地进行开发整理，对沿海滩涂进行围垦，实现了规范化管理、标准化建设、规模化发展和产业化动作。2000~2002年，全省新增耕地23.64万亩，连续3年实现了耕地占补平衡，为经济可持续发展提供了可靠的资源保障。

## 科学规划保重点

科学的规划是做好土地开发工作的基础。省财政安排专项资金用于制定全省土地利用整体规划和土地开发整理专项规划，建立土地开发整理项目储备库，确定年度土地整理规模。

针对以前年度土地开发整理项目点多面广，资金安排过于分散，重数量轻质量的问题，从2002年开始，福建省在省级耕地开发资金安

排上进行改革，建立了统征统管体制，资金安排由分散使用转向保证重点，组织模式由各地自行组织实施转变为省级统一组织管理。在项目选择上，坚持“四结合”、“三优先”的原则，即与生态环境建设相结合，与基本农田建设相结合，与现代农业示范基地建设相结合，与小城镇发展和农村现代化建设相结合；优先在全省33片万亩基本农田保护区内实施土地整理，优先安排可增加耕地10%以上的土地整理项目，优先选择对发展现代农业具有示范作用的项目。并明确，凡列入省级示范项目的土地开发项目新增面积要达到1000亩以上、土地整理项目总面积要达到5000亩以上；列入省级重点项目的土地开发项目新增面积要达到300亩以上、土地整理项目总面积要达到1000亩以上。2002年省级项目平均投资760万元。同时，在新项目安排上实行“项目接力制”，即只有在上一个项目验收合格后才可以该县市区安排新项目，通过新项目的安排鞭策激励基层单位，保证了在建项目的工程质量和及时完工。

## 项目管理重质量

一是审核确定项目投资和补助预算。项目立项后先由省国土资源厅进行会前初审、会议审查和会后复审，通过规划设计方案，提出预算草案。省财政厅组织投资评审专家对项目预算草案进行审核，控制工

程造价，剔除不合理工程，确定项目投资预算和省级补助金额。省级补助不超过预算投资的80%，开发项目新增水田每亩补助不超过8000元、旱田不超过3000元，整理项目每亩补助不超过2000元。每一项目的规划设计和投资预算均由两厅联合下达。通过预算审核，节约了国家投资。

二是推行公开招标。工程实行公开招标，在有关媒体上公布招标投标项目和中标结果，接受社会和群众监督。招投标均委托中介机构代理，实行市场运作，建立公开、公正、公平的土地开发整理市场。目前项目工程直接费用招投标节约率在10%左右。

三是实行项目施工监理。每个项目都委托有相应资质和丰富经验的工程监理单位按照法规和技术标准、规划设计和承包合同，代表项目业主对工程质量实施监督，控制工程投资、建设工期和工程质量。

四是落实竣工验收制。工程竣工后，省有关部门组织专家对农业工程、水利工程、防护工程，整理前后面积变化，新增耕地质量，权属调整，项目维护等进行验收。对不合格的项目责令整改，并相应扣除补助资金。

## 资金监管重实效

由于土地开发整理项目都在县乡等基层单位，财务管理基础较薄弱，且项目施工期紧、受种植季节影

响大。针对这些特点，福建省在资金管理上进行了有益的探索。

一是建立耕地开发资金财政专户直拨制度。省级财政专门设立耕地开发资金专用账户，专门管理和拨付土地开发整理资金。各项目所在地县级国土资源部门设立项目核算专户，省级补助资金由省级财政专户直接拨付县级项目专户，减少中间环节和资金在途时间，保证资金的及时足额到位，也是对国库直接支付改革的有益尝试。

二是全面实行县级报账制。针对以前年度资金检查中项目所在地乡村两级挪用专项资金严重的问题，福建省改变原来层层下拨资金的做法，确定县级国土资源部门作为项目资金的最基层管理单位，不得再往下级拨付资金。县级国土资源部门负责报账资金的日常核算和管理工作。手续齐全、票据齐备、账目清楚的项目支出，经监理部门签证、现场管理人员确认、领导审核后，方可在项目专项资金中列支。

三是推行资金“在线监控”。按照省政府的要求，省财政厅专门研究开发了土地整理项目资金在线监控软件和会计核算软件。该系统利用现代网络和信息技术，对全省项目实行跨地区资金管理，对资金使用实行全过程实时监控。一方面及时反映财政资金拨付和使用情况；另一方面通过对银行交易数据和项目业主填报的财务数据交叉稽核，对可疑支付、违规支出和超工程预算、超合同付款等问题及时予以自动报警和提示，使得管理人员足不出户即可发现问题、追踪检查、责令整改，有效防止挤占挪用和违规使用专项资金。

四是规范拨款制度。每月10日前，设区的市国土资源部门定期上报项目工程数量、施工质量和资金使用情况。省级补助资金实行“442”进度拨付制，即在项目完成工

程招投标后，拨付40%的首期省级补助；监理完成50%的工程形象进度后再拨付40%的中期补助；资金决算竣工验收后拨付20%的补助尾款。“442”资金进度拨付制既保证了项目建设用款需要，又维护了财政资金的安全。

五是实行项目资金审计确认制。项目工程完成后、竣工验收前，由省财政厅、国土资源厅委托有资质的社会中介机构对项目进行工程造价审核和资金审计，核实项目最终投资，剔除与项目无关和不合理的开支，保证项目投资的真实性和合理性，节约财政资金。

六是规范财务会计核算管理。省财政厅会同省国土资源厅制定了全省统一的土地开发整理资金会计核算制度，开发了会计核算软件，制发了加强资金管理的一系列文件，规范资金使用、账务管理、会计凭证和会计核算。

#### 融资渠道多元化

目前，耕地开发专项资金是福建省土地开发整理的主要资金来源。县级以上政府均设立了耕地开发专项资金，来源包括：耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费、耕地占用税和财政预算安排的其他资金。同时，各级财政部门积极探索引入市场机制，建立出资人制度，实现投资主体多元化，鼓励引导社会资金共同参与土地开发整理投资建设。

——建立围垦投资出资人制度。省政府出台了《福建省沿海滩涂围垦投资建设若干规定》，对列入省级滩涂围垦开发计划的项目建设，实行各级政府专项资金、社会资金共同投资的方式，各投资方按照《公司法》等法规规定组建滩涂围垦项目公司，各投资方以出资额为限承担有限责任，分享相应股权。项目公司依法取得垦区全部土地使用权，在使用期限内土地使用权可以依法

继承、转让、出让、抵押。省级耕地开发专项资金投资授权省土地整理中心作为出资人。福建省“十五”计划重点工程之一的福清市东壁岛围垦工程经向国际公开招商，由包头闽辉实业公司中标，采取BOT模式（工程特许经营年限为23年，包括建设期5年、投资回收期18年），吸引民间资金1.66亿元，占总投资近40%。

——吸引企业资金，保证土地开发整理项目的后续投入。土地整理项目完成后实现了“田成方、水相连、路相通、林成网、旱能灌、涝能排”的适合现代农业耕作的新耕地，成为许多现代农业企业竞相追逐的“香饽饽”。诏安、云霄土地整理项目尚未完成，在香港上市的福建超大现代农业集团就与项目所在村签定了土地承包合同，并配套投入1000多万元建设现代化的喷灌和大棚种植设施。农民增加了土地出租租金，又被企业聘请为农业工人，每年收入大幅度提高。同时，根据党的十六届三中全会提出的“完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制”和“逐步发展适度规模”，在充分尊重农民意愿的基础上，福建省积极探索整理后土地的经营模式。如云霄土地整理项目完成后，根据农民意愿，约70%由村集体统一对外发包，由龙头农业企业规模经营；农民要求自行经营的，村组织把路边渠旁的质量最好的耕地分给农民。

——制定优惠财税政策，引导鼓励企业个人参与土地开发整理。对企业个人自发开发整理土地的，政府验收合格后，按照一定标准予以补助，并给予开发者优先承包经营权。此外，为了鼓励农民种粮，维护粮食安全，对开发整理后新增耕地从事粮食生产的，在一定年限内免征农业税。

（作者单位：福建省财政厅）