

要跑几个科室，来回跑多次，现在只需跑一次（报件不符合要求的至多跑二次），在一个窗口一次办结，极大地方便了用户。一年来新受理报件579宗，都按照规定及时办结，没有受到群众投诉，深受社会各界好评。

加大了执法监察工作力度。严肃查处各类违法案件是国土资源管理工作健康发展的重要保障。在坚持预

防为主，事前防范”的同时，不断强化措施，完善执法监察制度，把查处违法案件，惩戒责任人作为维护法律权威，保障国土资源所有者合法权益的重要任务来抓。积极查找案源，不断加大查处力度，及时处理群众来信来访，致使非法使用土地，非法采矿和非法转让土地使用权、矿业权等违法行为得到遏制，维护了国土资源

管理的良好秩序。

自开展效能监察以来，枣庄局全体工作人员的精神面貌明显变化，服务意识明显增强，工作作风明显改进，工作节奏明显加快，行政效率明显提高，确保了政府工作的全面提速。

## 菏泽市耕地总量 动态平衡的实现途径

菏泽市国土资源局 张九献

### 1 土地利用现状及存在的主要问题

#### 1.1 土地利用现状

据2002年土地利用现状变更调查统计，菏泽全市土地总面积为1219384.63公顷，已利用土地1205239.9公顷。其中耕地面积832023.76公顷，占总面积的68%；园地23329.99公顷，占2%；林地57751.58公顷，占5%；居民点及工矿用地168481.57公

顷，占14%；水域87554.38公顷，占7%；交通用地36208.2公顷，占3%。全市土地利用率为98.8%，土地垦殖率为69%，复种指数为170%。根据以上数字分析，全市土地利用有以下特点：

(1) 土地利用结构为耕地——居民点及工矿用地结构，农业用地占主导地位。农业用地与非农业用地之间的比例为：农业用地 非农业用地 = (耕地 + 园地 + 林地 + 养殖水域) (城

镇村及工矿用地 + 交通用地) = 5 : 1。

(2) 土地利用率、垦殖率、复种指数高。

(3) 耕地后备资源缺乏。全市未利用土地为14030.77公顷，仅占土地总面积的1%，其中还包含难以开发利用的土地329.87公顷。

(4) 全市中低产田约占耕地的66%，其中低产田面积占耕地的33.6%，土地产出率低，经济效益低下，进一步开发潜力较大。

## 1.2 土地利用中存在的主要问题

(1) 人地矛盾日益尖锐。据调查统计,1990年,全市共有耕地863394.2公顷,至1998年减少到835330.8公顷,八年间共减少耕地28063.4公顷,平均每年减少3500公顷,人均占有耕地由0.11公顷(统计数0.091公顷)减少到0.1公顷(统计数0.083公顷)。特别是1996~1998年两年间共减少8600公顷耕地,年均减少4300公顷,相当于每年减少一个大乡镇,形势紧迫,不容乐观。据统计,1996年全市人口818.7万人,以人口自然增长率计算,到2000年底全市人口为848.36万人,到2010年将达到920.5万人。今后相当长一段时间内,随着经济建设的高速发展,人口的增长,非农业用地的扩大,人地矛盾将更加突出;我们必须进一步提高人增地减的忧患意识。

(2) 土地利用结构不合理。在经济建设迅速发展的大环境下,各部门,各行业按自身利益需要使用土地,出现了非农业建设与农业建设争地的矛盾,造成相当一部分土地闲置不用或利用率较低。农业内部也存在争地的现象,农业结构调整不尽合理,过多地占用了耕地和良田,农业综合效益不高。

(3) 村庄建设失控。全市村庄面积138311.13公顷,占城镇村及工矿用地面积的82.3%,比例过大。人均建设用地高达194平方米/人,超过国家《村镇规划标准》规定的最高指标150平方米/人。全市自然村13940个,平均每平方公里有村庄1.14个,村庄小而分散;庄内空闲地面积达13232公顷,占村庄总面积的9.5%。据土地变更调查资料和专项调查,目前农村居民点内建筑密度为16.13%,容积率只有13.44%,村庄土地的利用率很低。农村居民点分散,既延缓传统农业转向现代农业规模的进程,又影响交通、信息、教育等多项事业在农村的发展,还增加了农地整理的困

难;因此已极不适应经济和社会发展的需要。

(4) 城市土地利用粗放。一方面是城镇内部土地利用结构不合理。城镇居住用地已占城镇用地面积的40%,远远超过国家标准;居住用地绝大部分为三类,一户一院带围墙,且布局极不合理。居住与商业、金融、工业、仓储及特殊用地混杂,既浪费了大量的土地,又严重影响了城镇整体功能的发挥。公共绿地人均面积远远低于国家标准,且分布不均,不少居住区无公共绿地。公共设施差,用地比重小,不能发挥集中完善的服务功能。商业用地多为沿街的小店面,设施简陋,商业社会经济的辐射功能得不到充分发挥。监狱、劳改、看守所等特殊用地分布极不合理,与居住、行政、工商业混杂,不利于城市的安全防范。目前菏泽全市城镇不合理的土地利用结构,制约着城市功能的发挥,与日益增长的物质文化需要已不相适应;并进而影响着城乡投资环境,对外来投资缺乏吸引力,从而不同程度地影响和阻滞了对外开放和本地区工业的发展。另一方面是城市化水平较低。全市城镇化水平仅为14.3%,远远低于全省31.9%的平均水平。全市城镇面积12092.4公顷,仅占城镇村及工矿用地的7.2%,加之全市城镇用地规模小,功能弱,没有形成合理的城镇用地体系;菏泽市作为全市政治、经济文化的中心,也不能充分发挥应有的带动作用 and 辐射功能。全市县城人口大都在7万以上,一般建制镇在万人以下,建制镇用地面积也都在1km<sup>2</sup>以下。由于城乡隔离的二元结构尚未完全打破,严重制约和影响全市的社会进步和经济发展。

## 2 实现耕地总量动态平衡的可能性和可行性

菏泽全市土地资源具有巨大的再利用潜力,耕地总量动态平衡是完全

能够实现的。

(1) 农田整理潜力。全市中低产田面积约占耕地面积的66%,再开发的潜力巨大。以中低产田改造为重点,可以利用世界银行贷款和农业综合开发基金等资金,打破乡村界线,实行统一规划,坚持以方田建设为中心,实行沟渠路林村综合治理,形成田成方、林成网、路相通、渠相连、旱能浇、涝能排的新格局。到2010年全市农业综合开发项目计划投入5.25亿元,整理农田103333.33公顷,可净增耕地1193.33公顷。同时,要继续实施明渠改暗渠、滴灌、喷灌等节水灌溉工程,以减少沟渠占用土地比例和提高水资源利用效益。

(2) 村庄整理潜力。全市共有13940个自然村,6864个行政村。农村居民点用地135473.33公顷,乡村人口718.3万人,人均用地高达194m<sup>2</sup>/人;如按规划最高限指标150m<sup>2</sup>/人计算,可节省建设用地27726公顷。看来,大力实行集庄并村工程,是今后农村土地整理的重点。

(3) 城镇土地利用潜力。据菏泽市1996~2010年土地利用规划,全市城镇(除菏泽市城区外)占地面积8481.3公顷,城镇人口为73.3万人,人均占地115.7m<sup>2</sup>;按计划指标人均占地110m<sup>2</sup>计算,可节省建设用地417.8公顷。菏泽市城区面积为3015.7公顷,人口27.1万人,人均占地111.3m<sup>2</sup>,按规划指标100m<sup>2</sup>计算,可节省建设用地306.2公顷。两项合计,城镇建成区范围内可节省建设用地724公顷。

(4) 土地后备资源开发潜力。全市土地后备资源61721.74公顷,占土地总面积的5%。其中:工矿废弃地2713.3公顷,荒草地2040公顷,盐碱地4428.3公顷,其它未利用土地5902.8公顷,滩涂17550公顷,苇地2248.8公顷,未利用水面26838.7公顷。若投入一定的人力、物力和财力,可以将其开发成耕地、林地、建设

用地及水产养殖水面,达到可利用状态。

### 3 实现耕地总量动态平衡的政策和措施

#### 3.1 强化土地意识,建立基本农田保护新机制

菏泽市基本农田保护面积达4838666.7公顷,占全市耕地面积的86%;全市共划定基本农田保护区253个,保护片6864个,保护地块24917块。有关实施和管理方面的重点,一是抓好“四个落实”:落实保护面积,基本农田保护区面积要作为指令性指标来实现;落实保护标志,县、乡、村都要有自己的保护区图,设立自己的保护标志,每乡镇不能少于15块标志牌,每村不能少于5块;落实保护责任,实行保护耕地的行政首长责任制,层层签订基本农田保护责任书,把保护指标层层分解,把保护责任落实到户、地块和人头;落实组织领导。二是抓好制度建设,建立监督检查和动态检测、地力补偿、基本农田保护基金和耕地占补平衡等制度。

#### 3.2 加强土地利用总体规划和计划管理,建立制约机制

一是加强土地利用规划、计划管理。各级人民政府要根据国民经济和社会发展规划、国家产业政策、土地利用规划,制定包括耕地保护、各类建设用地、土地使用权出让、土地开发复垦等项指标在内的土地利用计划。年度土地利用计划一经下达,要严格执行。二是建设项目要千方百计节约用地,从立项、选址、设计、用地审批到建设,都要把节约用地和保护耕地作为重要条件来考虑。三是严格依法审批各项土地,坚决杜绝浪费土地和计划外用地现象。

#### 3.3 整顿规范土地市场,完善国有土地资产经营机制

一是建立国有土地储备制度,加强政府对土地市场的宏观调控能

力。在城镇规划区范围内,所有建设用地都要纳入国有土地市场范畴,实行政府统一规划、统一征用、统一储备、统一开发、统一配置、统一管理。凡属集体所有土地,必须征为国有后才能进入土地一级市场。集体土地除国家征用外,不得出让、转让,不得用于经营性房地产开发。据不完全统计,目前全市城镇仅闲置土地面积就达239.33公顷,如果投放市场,政府至少可获得近亿元的收入。要把土地储备与市场化配置结合起来,凡是储备的国有土地,一般都要通过招标拍卖方式出让,以充分利用竞争机制,达到最优化配置。要形成土地储备——前期配置开发——市场化配置一条龙服务的土地市场管理新机制,逐步建立和完善土地储备的一整套法规政策及规范化的运作管理办法。二是积极推行土地租赁制,进一步扩大土地有偿使用范围。三是规范土地招标拍卖制度,充分发挥市场机制在土地资源配置中的基础性作用。对商业、金融、旅游、娱乐和经营性房地产开发等用地,都要采取招标拍卖方式供地。各县区要积极筹建有形的土地交易市场,为进一步盘活存量土地资产,建立健全土地公开交易制度,规范土地市场运作和加强监督管理创造有利条件。四是大力盘活存量土地资产,切实为国有企业改革搞好服务。

#### 3.4 大力开发复垦整理土地,建立补偿机制

我市中低产田约占耕地面积的66%,可以充分利用黄淮海农业开发资金,实施田、水、路、林、村综合治理,推广高效农业、节水工程,增加有效耕地面积,全面提高耕地生产力水平。近期内,整理土地13333.33公顷,增加耕地133.33公顷。二是大力复垦废窑厂和工矿废弃地。我市共有窑厂837座,占地面积5166.67公顷,其中已废弃148个,面积886.67公顷;另有曲菏高速公路、日菏铁路取土坑,

占地面积333公顷以上。制订有关政策,加大复垦力度,近期可以复垦废弃土地533.33公顷,增加耕地133.33公顷。三是结合小康村建设,积极推进村庄改造。我市村头荒地、村内空闲地面积较大,约占村庄总面积17%。通过“空心村”整理,迁村腾田、村庄集中归并等,争取用十年左右的时间,消灭村庄内的闲置土地,逐步缩并村庄占地规模,增加耕地面积。近期通过村庄整理增加耕地2400公顷。

#### 3.5 强化执法监察,建立法制监督机制

大力整顿和规范土地市场。对1999年1月1日以来发生的各类土地非法交易要进行认真清理,对发现的违法用地和非法交易行为要依法进行查处,坚决把住土地市场入口关,取缔土地非法交易市场。对大案要案,要加大处罚力度,一抓到底,做到处罚一个教育一片,在社会上造成大的震撼,维护法律的尊严。要利用法律、行政、经济等综合手段,彻底查处违法占地,堵住集体土地和存量国有土地的非法交易。要把处理工作同建章立制结合起来,建立依法用地、依法转让的鼓励机制和违法用地、违法交易的制约机制。

#### 3.6 加强组织领导,建立保障机制

一是各县市政府一把手要对耕地总量动态平衡负总责。要认真执行土地管理目标责任制,定期检查考核,严格奖惩。二是巩固和完善土地统管体制,进一步实现土地的集中统一管理;认真解决各级土地管理部门机构、编制不足问题,改变土地管理机构不健全、职能不到位的现状。三是继续抓好县市对乡镇土地管理的垂直领导试点,为下一步深化土地管理体制改革创新创造经验。