

## 工作研究

# 调整布局集约用地

## ——成武县土地利用形势与对策<sup>\*</sup>

杨忠振,王岭

(成武县国土资源局,山东 成武 274200)

现代社会对土地利用的要求是功能分区、集约利用。成武县的土地利用单元小,土地利用类型较为分散零乱,这种局面严重阻碍了当地经济的快速发展。因此,应当运用科学的发展观,从调整土地利用布局入手,走集约用地的路子,从根本上解决平原地区基层土地管理中存在的突出矛盾,理顺用地与管理的关系,达到保护耕地,节约资源,服务经济的目的。

### 1 土地利用现状

成武县地处黄泛平原,属以农业为主的经济欠发达地区。全县共辖12个乡镇510个村,1315个自然村。总人口63万。据该县2003年土地利用变更调查,总面积9.882万 $\text{hm}^2$ ,其中耕地7.075万 $\text{hm}^2$ ,国有土地4009 $\text{hm}^2$ ,集体土地9.481万 $\text{hm}^2$ 。全县土地利用现状分类面积和所占比例分别是:农用地8.300万 $\text{hm}^2$ ,占总面积的83.99%。其中耕地7.075万 $\text{hm}^2$ ,占农用地的85.23%;园地1.898万 $\text{hm}^2$ ,占农用地的2.29%;林地5302 $\text{hm}^2$ ,占农用地的6.39%;其他农用地5057 $\text{hm}^2$ ,占农用地的6.09%。建设用地1.456万 $\text{hm}^2$ ,占总面积的14.74%。其中城镇村及工矿用地1.255万 $\text{hm}^2$ ,占建设用地的86.17%;交通用地832.54 $\text{hm}^2$ ,占建设用地的5.72%;水利设施用地1181 $\text{hm}^2$ ,占建设用地的8.11%。未利用土地1257 $\text{hm}^2$ ,占总面积的1.27%,其中未利用地162.25 $\text{hm}^2$ ,占未利用土地的12.91%;其他未利用地1095 $\text{hm}^2$ ,占未利用土地的87.09%。

### 2 存在的问题

(1) 土地开发形势严峻,可开发的耕地后备资源

不足。据土地利用现状调查数据分析,成武县可供开发的耕地后备资源1975.5 $\text{hm}^2$ ,其中村庄搬迁的复垦类地1862 $\text{hm}^2$ ,占后备资源的94.2%。这些土地开发成本高、难度大,实际供开垦的大部分为窑厂用地,而且布局分散、面积小。

(2) 农村村庄规划不合理,居民住宅建设内空外撑,形成“空心村”。居住占地面积大,农民生产、生活所需道路建设用地增加,严重影响耕地总量的动态平衡,并为土地开发复垦增添了很大难度。

(3) 工矿企业分散,占地面积大,使用效率低,土地流转困难。成武县工矿建设用地1.456万 $\text{hm}^2$ ,其中乡镇企业用地达283 $\text{hm}^2$ 。乡镇企业和独立工矿用地的土地利用普遍较低,40%以上的土地被闲置,80%以上的企业投资密度达不到上级的规定。目前,这些企业大部分都已取得了合法用地手续,强行收回难度大。由于企业用地独立分散,与现代企业用地的集中性不适应,使土地无法流转,不能最大限度地发挥土地使用效率,增加土地经济效益。

(4) 城镇存量低效用地面积小且项目分散,可利用率低,建设用地供应形势严峻。全县有已办理农转用和征用手续的土地12.87 $\text{hm}^2$ ,清理整顿土地市场中收回土地17.29 $\text{hm}^2$ ,省即将批复的土地28.81 $\text{hm}^2$ ,原18个乡镇驻地国有存量闲置土地41.62 $\text{hm}^2$ ,低效企业用地20 $\text{hm}^2$ ,农转非后剩余土地116.67 $\text{hm}^2$ ,城中村土地377.33 $\text{hm}^2$ ,废弃窑场可整理土地186.67 $\text{hm}^2$ ,未利用土地133.33 $\text{hm}^2$ (2000亩)。但从具体情况看,上述土地可供安置企业项目的并不多。在清理整顿过程中收回的17.29 $\text{hm}^2$ 土地,有15.33 $\text{hm}^2$ 是玉米淀粉厂二期扩

收稿日期:2004-09-16;修订日期:2005-03-25;编辑:王先起

作者简介:杨忠振(1974-),男,山东成武人,助理工程师,主要从事国土资源管理工作。

建占地,该宗地目前仍在建设;其余 1.95  $\text{hm}^2$  为伯乐镇等二个企业部分闲置用地。已办理农转用的 12.87  $\text{hm}^2$  土地,属政府未供地而开发商违法用地,主要是城区几处房地产开发,建筑物已形成。上报省政府拟办征用手续的 28.81  $\text{hm}^2$  土地都有建设项目。原乡镇闲置的 41.62  $\text{hm}^2$  土地比较零散,只有天宫镇原县二中闲置土地 9.17  $\text{hm}^2$  和九女镇新城大楼 6.67  $\text{hm}^2$  属大宗土地,可以安排大项目,但都交通不便。停产半停产的工矿企业用地 20  $\text{hm}^2$ ,真正闲置部分只有 1/15,这些企业去则可惜、留则无益,腾笼换业阻力大,新项目业主也很难看中这些土地。全县 10 个居委会农转非后未建设土地 116.67  $\text{hm}^2$ ,按政策政府可收归国有,但前几年居委会将土地大部分划成宅基地分到居民手中,零星建设的多,集中连片的很少,只城区外围会尚有部分集中连片土地可以收归国有,供大企业利用。城中村占地 377.33  $\text{hm}^2$ ,占地面积大,但属居民点用地,如要利用,拆迁安置难度大。窑场废弃地计 186.67  $\text{hm}^2$ ,对于资源枯竭的,一部分能用于企业项目,一部分则由于面积小不适宜项目安置。至于 133.33  $\text{hm}^2$  (2000 亩)未利用土地,面积集中的不多。

### 3 应采取的措施。

(1) 规划先行依法实施。要根据工业化、农业产业化和城市化对土地利用的要求,科学制定土地利用总体规划和土地利用年度计划,并在两种计划的

基础上编制全县土地利用详细规划。详细规划一经确定,就必须严格执行,未经批准,不得变更,更不能因为领导人的更替而任意变动。

(2) 加强“空心村”改造,严格农村宅基地管理。农村宅基地管理松散,严重影响耕地保护。该县人均宅基地占地达 160  $\text{m}^2$ ,宅基地占用耕地使人均耕地每年减少 0.02 亩。耕地减少与人口增加的矛盾日益突出,严重制约经济的发展。所以,应加强“空心村”改造,把严格农村宅基地管理作为基层土地管理的重点。

(3) 工矿用地和城镇用地布局要科学。对工矿用地和城镇用地的布局及规模,要综合考虑环境承载能力、交通状况、耕地保护、人口增长、投资密度、工业发展趋势和城市经济发展远景等因素;对于大型项目,要逐步引导进入经济园区,发展园区经济。这样既可以科学配置土地资源,提高土地的利用率,又便于企业发展,形成企业规模优势和产业优势,促进土地的集约利用;同时还有利于土地流转,提高土地效益,避免企业遍地开花,浪费土地资源。小城镇建设应避免“空心村”模式,要以原有旧城改造为主,适当增加高层建筑,严格控制新增建设用地,防止城镇建设外延扩张。

(4) 整合用地,变分散用地为集约用地。乡镇企业中已办理了用地手续的,凡投资密度达不到要求的或低效、闲置利用土地,乡(镇)政府应集中整合。整合后腾出的土地可以供给大项目使用。

(上接第 16 页)

(2) 加大治理力度。一是进行全面调查,摸清全市土地塌陷的数量、质量、状况等,在组织多学科、多部门的专家进行分析论证的基础上,制定塌陷地治理长期规划和年度计划,并要列入国民经济发展计划;二是将塌陷地治理列入各级政府的重要议事日程,作为枣庄可持续发展的重大决策,明确专门机构来负责,常抓不懈。三是制定地方性配套法规,按照“谁破坏,谁交费”的原则,明确规定收取方式,使用方法,破坏土地企业和当地政府的责任等,变土地塌陷被动补偿为积极主动治理;四是制定塌陷地治理拆抵新增耕地的激励政策,把塌陷地治理作为矿区补充耕地的重要途径。

(3) 争取国家投资扶持。国家设立土地开发整理专项扶持资金,要积极做好工作,争取设立国家级的塌陷地治理示范区,以推动枣庄市塌陷地治理。

(4) 拓宽投资渠道,走治理产业化的路子。利用收取的塌陷地治理资金,设立专项的投资资金,同时借助农业投资热的机遇,鼓励企业、个人投资,并积极引进外资进行治理,走多元化投资的路子。借鉴土地开发、整理产业化的形式,积极培养、扶持塌陷地治理走产业化的路子。

(5) 尊重科学。开展系统的塌陷地理论研究,建立塌陷地治理工程实验室,制定塌陷地治理新工艺,以科学地指导塌陷治理。