

## 成果与方法

## 临沂市土地开发整理现状分析及采取的主要措施

冯连伟<sup>1</sup>, 刘爱田<sup>1</sup>, 刘海燕<sup>2</sup>

(1. 临沂市国土资源局, 山东 临沂 276001; 2. 苍山县国土资源局, 山东 苍山 277700)

**摘要:**临沂市能开发利用的未利用地有荒草地、沙地、裸土地和部分苇地、滩涂。其中以荒草地分布最广, 是土地开发的主要对象。根据临沂市实际情况, 共划分了 7 个土地开发整理重点区域, 共涉及 10 个县区、141 个乡镇, 区域总面积 135.61 万  $\text{hm}^2$ , 补充耕地潜力 5.02 万  $\text{hm}^2$ 。由于临沂市领导重视、规划科学、管理规范、措施得力, 该市土地开发整理复垦已成为富民工程。

**关键词:**土地开发; 整理现状; 措施; 临沂市

**中图分类号:** F301.22      **文献标识码:** A

临沂市地处鲁中山区, 地形复杂, 地貌类型多样。既有层峦叠嶂的山区, 又有纵横交错的河流。全市土地总面积 17 201.67  $\text{km}^2$ , 下辖 3 区 9 县, 总人口 1 008 万人。多年来, 临沂市始终把合理开发未利用土地作为落实土地基本国策、实现全市耕地总量动态平衡的重要措施来抓, 坚持保护与开发并重、开源与节流并举, 在严格控制非农建设占用耕地的同时, 努力搞好土地后备资源的开发利用。全市大搞山、水、林、田、路、渠、村土地综合开发, 坚持集中会战为主, 分散治理为辅, 一治一座山, 一治一道岭, 一治一个流域, 土地综合开发取得显著成效。自 2003 年以来, 全市开发整理复垦土地 50 余万亩, 新增耕地 12 万余亩, 确保了耕地面积的相对稳定, 涌现出莒南、费县、蒙阴、平邑等一批全国、全省土地开发先进县, 为实现全市耕地总量动态平衡、促进全市经济发展发挥了重要作用。

## 1 土地开发现状与分析

### 1.1 土地开发的概念

土地开发是指对滩涂、盐碱地、荒草地、裸土地等未利用的宜农土地进行开发利用的活动。

### 1.2 土地开发的潜力分析

临沂市能开发利用的未利用地有荒草地、沙地、裸土地和部分苇地、滩涂。其中以荒草地分布最广,

是土地开发的主要对象, 沙地、裸土地次之, 部分滩涂地也是开发对象。目前, 全市未利用地面积 23.12 万  $\text{hm}^2$ , 占土地总面积的 13.44%。未利用土地中, 荒草地面积 8.95 万  $\text{hm}^2$ , 占未利用地的 38.71%; 沙地 202.11  $\text{hm}^2$ , 占未利用地 0.09%; 裸土地 181.27  $\text{hm}^2$ , 占未利用土地 0.08%; 其他未利用地 3 073.65  $\text{hm}^2$ , 占未利用土地 13.29%。另外, 苇地面积 1 617.71  $\text{hm}^2$ , 占土地总面积的 0.09%; 滩涂面积 23 745.43  $\text{hm}^2$ , 占土地总面积的 1.38%。可开发利用的未利用土地主要分布在蒙阴、沂水、平邑、沂南、费县等县, 莒南、郯城、苍山、临沭等县次之, 兰山、罗庄、河东 3 个区数量最小。经调查, 全市宜供开发利用的未利用土地约 3.79 万  $\text{hm}^2$ , 宜开发为农用地的面积为 2.83 万  $\text{hm}^2$ , 其中增加耕地潜力 2.21 万  $\text{hm}^2$ 。

## 2 土地整理现状与分析

### 2.1 土地整理的概念

土地整理是指采用工程、生物等措施, 对农村地区田、水、路、林、村进行综合整治, 增加有效耕地面积, 提高土地质量和利用率, 改善生产、生活条件和生态环境的活动。

### 2.2 提高耕地质量潜力分析

临沂市地处黄淮海地区, 境内耕地土壤质地多

收稿日期: 2005-01-12; 修订日期: 2005-07-11; 编辑: 王先起

作者简介: 冯连伟(1966-), 男, 山东临沂人, 工程师, 从事土地开发整理工作。

样,地形地貌多样,经济社会条件差异大,土地利用水平差异大。临沂市现有耕地 85.00 万  $\text{hm}^2$ ,其中有效灌溉的比例为 51.5%,中低产田比例约占 50.0%。中低产田的限制因素主要是水源保证程度不足、土壤质地差、土层厚度薄、肥力低和坡度较大等。提高中低产田质量的潜力有较大空间。中低产田主要分布在蒙阴、沂水、费县、平邑、莒南、临沭 6 县和沂南、苍山 2 县的西部,其他地区也有分布,需要进行整理改造。

### 2.3 通过耕地整理增加耕地面积的潜力分析

临沂市是一个传统农业大市,农业历史悠久,生产水平较高;历史上搞过多次大规模的整山治水活动,每年都开展农田水利建设;通过耕地整理增加耕地面积的潜力主要在偏远地区,特别是丘陵地区和低山区。据调查,全市通过耕地整理增加耕地面积的潜力为 1.78 万  $\text{hm}^2$ ,主要通过规划,对耕地及其间的道路、沟渠、林网、田坎和零星地类等进行综合整治,以增加耕地有效面积。

### 2.4 农村居民点整理潜力分析

临沂市农村居民点总面积为 13.60 万  $\text{hm}^2$ ,农村人口 795.45 万人;农村人均建设用地 170.93  $\text{m}^2$ ,高于国家规定标准<sup>[1]</sup>。农村居民点整理潜力为 18 445.03  $\text{hm}^2$ 。随着农村经济的发展、农民生活水平提高和经济实力增强,通过迁村并点、平改楼、空心村治理、发展小城镇和中心村等措施,逐步整理农村居民点,将整理出的土地作为后备建设用地和农用地,其中可增加耕地面积为 11 567.25  $\text{hm}^2$ 。

## 3 土地复垦现状与分析

### 3.1 土地复垦的概念

土地复垦是指对在生产建设过程中,因挖损、塌陷、压占、污染破坏的土地和洪灾、滑坡崩塌、泥石流、风沙等自然灾害损毁的土地,采取整治措施,使其恢复到可供利用状态的活动。

### 3.2 土地复垦的潜力分析

临沂市各类工矿废弃地总计 9 121.70  $\text{hm}^2$ ,其中废弃砖瓦窑有 4 027.68  $\text{hm}^2$ ,采矿场及其占压物占地 2 375.85  $\text{hm}^2$ ,其他废弃地 2 718.17  $\text{hm}^2$ 。通过调查分析,可供复垦面积为 4 692.70  $\text{hm}^2$ ,其中可增加耕地面积 2 350.23  $\text{hm}^2$ 。

## 4 近期开发整理规划及重点区域

### 4.1 近期土地开发整理规划

根据《临沂市土地开发整理规划》,近几年全市土地开发总面积为 1.13 万  $\text{hm}^2$ ,土地整理总面积为 3.3 万  $\text{hm}^2$ ,土地复垦总面积为 2 900  $\text{hm}^2$ 。通过土地开发整理,要增加有效耕地面积,提高耕地质量,加快农业结构调整,推进农业产业化发展,促进土地集约利用。全市通过土地开发整理要补充耕地 1.7 万  $\text{hm}^2$ ,其中通过整理新增加耕地 6 544  $\text{hm}^2$ ,农村居民点整理新增耕地 1 946  $\text{hm}^2$ ,土地复垦新增耕地 1 752  $\text{hm}^2$ ,开发未利用土地新增耕地 6 758  $\text{hm}^2$ 。既要确保全市耕地总量动态平衡,为经济社会发展提供土地资源,同时又要通过土地开发整理提高林木覆盖率,防治水土流失,改善区域气候条件,提高生态环境质量。

### 4.2 土地开发整理重点区域

临沂市共划分了 7 个土地开发整理重点区域,共涉及 10 个县区、141 个乡镇,区域总面积 135.61 万  $\text{hm}^2$ ,补充耕地潜力 5.02 万  $\text{hm}^2$ 。

(1)环蒙山土地开发整理区:该区位于临沂著名风景名胜地蒙山山区,区内蒙山海拔 1 156 m,是临沂境内最高峰。本区包括平邑县柏林、保太等 5 个乡镇,费县方城、汪沟等 6 个乡镇,沂南县青驼、双墩 2 个乡镇,蒙阴县桃墟、垛庄等 4 个乡镇,共计 17 个乡镇,区域总面积 20.80 万  $\text{hm}^2$ 。据调查,区内通过耕地整理增加耕地潜力为 2 992.76  $\text{hm}^2$ ,农村居民点整理增加耕地潜力 664.47  $\text{hm}^2$ ,土地复垦增加耕地潜力 270.17  $\text{hm}^2$ ,土地开发增加耕地潜力 3 251.71  $\text{hm}^2$ ,共计拥有增加耕地潜力 7 179.11  $\text{hm}^2$ 。

(2)临沂北部低山区土地开发整理区:该区域位于蒙阴县北部和沂水县西、北部,包括蒙阴县野店、旧寨等 8 个乡镇和沂水县马站、夏蔚等 13 个乡镇,区域总面积 25.90 万  $\text{hm}^2$ 。本区域分布低山群,多为 EW 走向,东部少量为 SN 走向,地形地貌复杂多样,未利用地分布数量多而分散。据调查,区内通过耕地整理增加耕地潜力为 4 930.91  $\text{hm}^2$ ,农村居民点整理增加耕地潜力 1 586.95  $\text{hm}^2$ ,土地复垦增加耕地潜力

高成山,临沂市土地利用总体规划,2000 年。

术家,临沂市土地开发整理规划(2001—2010 年)。

269.06 hm<sup>2</sup>, 土地开发增加耕地潜力 5 054.94 hm<sup>2</sup>, 共计拥有增加耕地潜力 11 841.89 hm<sup>2</sup>。

(3) 苍山西北部土地开发整理区: 本区位于苍山北部和西部, 包括苍山县兰陵镇、大仲村镇、矿坑乡等 14 个乡镇, 属于低山丘陵区, 区域总面积 12.49 万 hm<sup>2</sup>, 该区域内土地利用相对低些。据调查, 该区域内通过耕地整理增加耕地潜力为 931.86 hm<sup>2</sup>, 农村居民点整理增加耕地潜力 380.06 hm<sup>2</sup>, 土地复垦增加耕地潜力 218.84 hm<sup>2</sup>, 土地开发增加耕地潜力 1 924.47 hm<sup>2</sup>, 共计拥有补充耕地潜力 3 455.23 hm<sup>2</sup>。

(4) 平邑、费县南部低山区土地开发整理区: 本区位于平邑县、费县 2 县的南部, 包括平邑县铜石、地方等 8 个乡镇, 费县费城、梁邱等 9 个乡镇, 区域总面积 20.32 万 hm<sup>2</sup>。本区域的中南部分布很多 EW 走向低山, 未利用土地零散分布; 山区内地块零散, 相对平坦地区也因处石灰岩地带, 土层较薄, 中低产田多。据调查, 区内拥有通过耕地整理增加耕地潜力 4 285.72 hm<sup>2</sup>, 居民点整理增加耕地潜力 719.31 hm<sup>2</sup>, 土地复垦增加耕地潜力 163.03 hm<sup>2</sup>, 土地开发增加耕地潜力 4 600.44 hm<sup>2</sup>, 共计拥有补充耕地潜力 9 768.50 hm<sup>2</sup>。

(5) 沐东丘陵土地开发整理区: 该区域包括莒南、临沭 2 县和郯城县东部泉源、高峰头等 4 个乡镇, 共有 49 个乡镇, 区域总面积 33.16 万 hm<sup>2</sup>。本区域属胶东丘陵的一部分, 间或有低山分布, 多坡地, 地块相对零散。据调查, 区内拥有通过耕地整理增加耕地潜力 2 942.45 hm<sup>2</sup>, 农村居民点整理增加耕地潜力 1 178.76 hm<sup>2</sup>, 土地复垦增加耕地潜力 861.87 hm<sup>2</sup>, 土地开发增加耕地潜力 4 078.21 hm<sup>2</sup>, 共计拥有增加耕地潜力 9 061.29 hm<sup>2</sup>。

(6) 沂南及沂水东部缓坡地土地开发整理区: 该区位于沂南县东部和沂水县的东南部, 包括沂南县的苏村、蒲汪等 9 个乡镇和沂水县的沂水、高桥等 6 个乡镇, 共计 15 个乡镇, 总面积有 14.39 万 hm<sup>2</sup>。本区域地势较为平缓, 东部有缓坡丘陵, 地形地貌自成特色。据调查, 区内拥有通过耕地整理增加耕地潜力 1 479.15 hm<sup>2</sup>, 居民点整理增加耕地潜力 1 346.28 hm<sup>2</sup>, 土地复垦增加耕地潜力 149.17 hm<sup>2</sup>, 土地开发增加耕地潜力 1 177.63 hm<sup>2</sup>, 共计拥有增加耕地潜力 4 170.23 hm<sup>2</sup>。

(7) 蒙东低山区土地开发整理区: 该区位于蒙山以东, 汶河以南, 沂河以东, 包括沂南县岸堤、砖埠等 6

个乡镇和兰山区半程、李官 2 个镇, 总面积 8.56 万 hm<sup>2</sup>。区内有低山, 山前平原广泛分布。据调查, 区内拥有通过耕地整理增加耕地潜力 1 065.27 hm<sup>2</sup>, 农村居民点整理增加耕地潜力 163.65 hm<sup>2</sup>, 土地复垦增加耕地潜力 78.3 hm<sup>2</sup>, 土地开发增加耕地潜力 1 313.97 hm<sup>2</sup>, 共计拥有增加耕地潜力 2 621.19 hm<sup>2</sup>。

## 5 开展土地开发整理采取的主要措施

临沂市各级党委政府高度重视土地开发整理工作, 把土地开发整理作为服务“三农”、执政为民的重要环节和实实在在的致富工程、民心工程、德政工程; 加大投入, 规范管理, 使全市再掀土地开发整理的新高潮, 不仅实现了全市耕地占补平衡, 而且为农民增收、确保全市粮食安全创造了条件。

### 5.1 领导重视, 全市再掀土地开发整理新高潮

地安百安, 地乱百乱; 为政之要, 首在足食。人多地少是临沂市的市情, 日趋尖锐的人地矛盾已成为影响社会稳定和经济发展的一大隐患。因此, 临沂市各级党委政府认真贯彻土地的基本国策, 一手抓保护, 一手抓开发, 在做好基本农田保护、保护“生命田”的同时, 大力开发土地后备资源。为保证土地综合开发专人抓, 专人管, 及时研究解决土地开发过程中遇到的困难和问题, 市政府成立了以分管市长任组长、国土、财政、农业等部门主要负责人为成员的土地资源保护领导小组, 各县(区)、乡镇也相应地成立了领导机构; 各级国土部门成立了专门的土地开发整理机构, 从而保证土地开发整理工作常抓不懈。2003 年, 在市委、市政府主要领导致各县区委书记、县区长的信中专门就大力开展土地开发整理工作提出了明确要求, 各级党委政府都把土地开发整理作为富民工程牢牢地抓在手中。领导高度重视, 部门密切配合, 全民动员, 广泛发动, 全市掀起了新一轮的土地开发整理高潮。平邑、沂水、莒南、蒙阴、沂南等县去年以来通过土地开发整理增加耕地均接近 2 万亩。这几个县不仅满足了本身耕地占补平衡需要, 还为 3 区及外市有偿提供了用地指标总计达 2 万亩。

### 5.2 科学规划, 合理开发利用土地后备资源

为做到土地后备资源的开发有计划、有步骤、有目标, 确保开发一片, 成功一片。市、县(区)、乡镇均在土地详查和土地变更调查的基础上, 制定出具有系统性、科学性、全面性和有效性的土地开发整理规划。根据

山东省国土资源厅批复的《临沂市土地开发整理规划》,全市共划分了土地开发整理七大重点区域(如前述)。近两年全市拟整理土地 3.3 万  $\text{hm}^2$ ,增加耕地 6 544  $\text{hm}^2$ ;土地开发 1.13 万  $\text{hm}^2$ ,增加耕地 6 758  $\text{hm}^2$ ;废弃地复垦 2 900  $\text{hm}^2$ ,增加耕地 1 752  $\text{hm}^2$ 。通过土地整理、复垦、开发共增加耕地 1.7 万  $\text{hm}^2$ 。

莒南县在土地利用总体规划“龙头”控制下,因地制宜,对土地后备资源开发利用制定科学合理的开发规划。该县东部山区,按照“山顶松槐戴帽,山腰板栗果桃,山脚粮田可浇”的模式进行开发;对西部平原区,按照“田成方,林成网,路相通,渠相连”的要求严格农田保护,划出农田保护区,禁止毁田造林。从县到乡(镇)、村,都相应讨论制订了中长期规划,明确主攻方向。对短期年度开发计划,本着“夏季搞好规划打框架,秋冬集中会战搞开发”的原则,抓早字,争主动,扎扎实实地组织实施。每年麦收前,县、乡都组织专门规划班子,对秋冬土地综合开发进行实地勘察规划,把工程项目落实到山头、岭坡、流域、河道和地块,绘制规划图,编制施工预算,确立施工方案。对各乡(镇)和跨乡的重点工程,由县规划班子具体协调指导。规划一经确定,就保持其严肃性,做到班子换而规划不变,一年接一年、一届接一届,坚持不懈干下去。该县文疃镇,是临沂市第一个省级文明镇,多年来,他们几届班子按照一个思路抓,照着一个规划干,向着一个目标奔,终于形成了今天山清水秀、林茂粮丰、寸土必耕、寸土必用、山水林田路渠村布局协调的可喜局面。该县的洙边镇还在河滩上开发出了万亩板栗园,在荒岭上开发出了万亩果园和万亩茶园。

### 5.3 广泛宣传,形成土地开发整理的良好舆论氛围

为切实搞好土地开发,临沂市充分利用广播、电视、标语、宣传车等多种形式,重点抓了《土地管理法》和“土地开发整理复垦”等有关法规政策以及全市土地开发整理情况的宣传。建国初期,全市人均耕地 0.21  $\text{hm}^2$ ,随着各项建设事业的发展 and 人口增加,人均耕地面积逐年减少。尤其是近几年各项建设用地大量增加,加之农业内部结构调整,大力发展林果生产,使耕地面积大幅度下降。目前,全市人均耕地面积下降到 0.1  $\text{hm}^2$ ,为建国初期的 50%。通过宣传,使全市广大干部群众充分认识到人增地减的严峻现实,增加了土地法律意识和忧患意识。蒙阴县还采取算帐对比方法,提高广大干部群众对土地开发潜力的

综合效益的认识。他们算了两笔帐:一是土地开发潜力帐。通过土地详查该县尚有 4.5 万  $\text{hm}^2$  土地没有得到很好的利用,其中有相当一部分坡度较小的山丘坡荒地,通过土地开发整理,可开发新的经济增长点。二是土地开发的经济帐。通过部分开发土地的效益调查,每开垦 1  $\text{hm}^2$  荒山、荒坡需投资 3000 ~ 4500 元,若种植花生,公顷产可过 3 750 kg,年收入达 1.2 万元,扣除成本,纯收益 6000 ~ 7500 元;若种植果树,5 年后公顷产按 15 000 kg 计算,收入 3 万 ~ 4.5 万元。通过算帐对比,进一步激发了广大群众开发土地的积极性和自觉性。目前,该县通过土地开发整理,人均增加耕地达到 0.11  $\text{hm}^2$ 。

### 5.4 建立把关机制,规范土地开发整理

为加强对土地开发整理项目的规范化和科学化管理,市国土、财政部门分别制定了《临沂市土地开发整理复垦项目管理暂行办法》、《临沂市土地开发整理复垦项目管理暂行办法》,明确了土地开发项目的管理原则,规定了立项报批程序和实施工作的要求。两年来,市、县两级投入土地开发整理的资金近 5 亿元。在具体工作中,注意把好 3 关。一是项目论证关。确定项目时,在各县区申报的基础上,由国土部门牵头,组织财政、水利、农业等单位专家进行现场勘察,从不同角度进行审查,广泛征求意见,论证项目实施的可行性,明确开发项目的总体要求,确保立项一个、实施一个、成功一个。二是严把土地开发资金管理关。财政部门设立耕地开垦保证金专户,国土部门设立土地开发整理专户,做到资金跟着项目走,确保专款专用。2004 年,临沂市对确定立项的土地开发整理项目,由市国土部门组织所在县区、乡镇的国土、农业、水利等部门的专家进行规范设计,编制工程预算。项目规划设计通过专家评审后,市财政部门又委托会计师事务所对工程预算进行了审查。三是把好工程技术关。凡适宜招投标的水利设施等工程全部实施招投标,做到公开透明;为确保工程质量,面向全省公开招标了工程监理,强化跟踪管理和现场检查,以掌握施工情况、施工进度和施工质量;项目实施结束后,及时组织有关部门进行验收,建立项目档案。总之要做到土地立项、论证、检查、验收、档案全程规范化管理。

### 参考文献:

[1] GB50188 - 93,村镇规划标准[S].

(下转第 59 页)

## Primary Study on Immigrant Arrangement Plan Due to Yellow River Hydraulic Engineer in Shandong Province

MA Qiang

(Shandong Bureau of Yellow River Matters Management, Shandong Jinan 250010, China)

**Abstract :** Immigrant arrangement has close relation with stable and continuous development of society. It includes factual matter ratio survey, production countermeasures plan, resident places and specific conductive plans. Factual matter ratio is the first fundamental work. Factual matter amount and present standard are important basis for setting scale and re - building plan of immigrant arrangement, while immigrant arrangement plan is the key in planning and designing this work. Making immigrant arrangement plan and carrying out immigrant arrangement are important points, environment analysis on immigrant arrangement and determination of immigrant arrangement target are the key also.

**Key words :** Hydraulic engineer; matter ratio; immigrant; resident place building; production arrangement plan; Yellow river in Shandong province

---

(上接第 55 页)

## Analysis on Present Condition of Land Exploration and Management and Major Countermeasures in Linyi City

FENG Lian - wei<sup>1</sup>, LIU Ai - tian<sup>1</sup>, LIU Hai - yan<sup>2</sup>

(1. Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 276001, China; 2. Cangshan Bureau of Land and Resources, Shandong Cangshan 277700, China)

**Abstract :** Fresh soil, sand, open ground and some plav and shoaly land are some lands which can be explored in Linyi city. Among them, fresh soil distributes widely. It is the major part for land exploration. According to fact condition in Linyi city, land exploration and managing regions are divided into 7 parts, including 10 counties and 141 villages. Its total square is  $135.61 \times 10^4 \text{ hm}^2$ , which can add land with the square of  $5.02 \times 10^4 \text{ hm}^2$ . Due to great attention of leaders, scientific plan, formal management and useful countermeasures, land exploration and management in this county has become an engineer for promoting living level.

**Key words :** Land exploration; present condition of management; countermeasures; Linyi city