

## 工作研究

## 莱芜市土地资源可持续利用的对策研究

周建, 韩芹

(莱芜市国土资源局, 山东 莱芜 271100)

莱芜市地处鲁中腹地, 泰山东麓, 大汶河上游, 北依省会济南, 东临淄博市, 西南与泰安市接壤。全市土地总面积 2 246 km<sup>2</sup>。1992 年底经国务院批准升格为地级市, 现辖莱城、钢城两个区, 有 13 个镇, 1 个乡, 5 个办事处, 共 1070 个行政村, 总人口 124 万。该地区人口密度高达 533 人/km<sup>2</sup>, 人地矛盾极为突出。

## 1 土地资源可持续利用现状

从土地利用结构情况来看, 全市已利用土地分为农用地、建设用地两大类, 包括耕地、园地、林地、水面、居民点及工矿、交通和水利设施用地, 面积为 17.7 万 hm<sup>2</sup>, 土地利用率为 78.6%, 明显低于全省 89.5% 的平均水平。此外, 建设用地和未利用土地分别占土地总面积的 21.4% 和 13.2%。

从各类土地资源利用的配置情况看, 耕地面积最大, 占土地总面积的 30.2%, 是土地利用的主体, 但人均耕地少, 只有 0.056 hm<sup>2</sup> (0.85 亩), 显著低于全省平均 0.1 hm<sup>2</sup> (1.5 亩) 水平。山丘面积大而园地面积少, 全市 2/3 以上属山丘区域, 而园地仅占 7.7%。林地发展较快, 占地面积由 1990 年的 15.4% 上升到 1996 年的 23.4%。交通用地占土地面积的 2.0%, 是比例最小的地类, 说明该市交通条件尚不发达, 特别是山区, 严重影响了土地资源的开发利用和经济发展。全市未利用土地资源 4.8 万 hm<sup>2</sup>, 其中较难利用的裸岩石砾地 483 hm<sup>2</sup>, 仅占未利用土地总面积的 1%; 占未利用土地总面积 70.5% 的山丘荒地可因地制宜地开发利用为耕地、园地、林地、牧草地; 其他未利用地主要为砖瓦窑场, 村外取土坑等, 开发难度小, 见效快。从这些未

利用地资源的现状构成看, 绝大多数为山地、丘陵区的荒草地和田间隙地, 且多为质量差、土层薄、开发利用有一定困难的资源。

## 2 土地资源可持续利用中存在的问题

### 2.1 土地总需求与土地总供给之间矛盾突出

据统计, 1952—1993 年的 41 年间, 莱芜市耕地年均减少 420.47 hm<sup>2</sup>, 总计减少 17 267 hm<sup>2</sup>, 相当于减少了 9 个中等乡镇的耕地面积。另据统计, 1991—1996 年, 全市各类建设占用土地约 2 333.3 hm<sup>2</sup>, 其中未办理用地审批手续的违法占地达 666.67 hm<sup>2</sup> (1 万余亩), 占 29.5%。

根据莱芜市人口预测成果、土地利用现状调查与变更调查成果, 国民经济与社会发展计划资料, 国家、省重点建设项目在莱芜市分配情况, 城镇规划资料, 国家规定的各业用地定额标准, 历年建设用地统计资料, 社会经济条件, 以及历年农作物播种、产量资料方面的情况分析, 莱芜市在 1996—2010 年还需要大量的建设用地。

(1) 城市建设用地。1996 年莱城建成区面积 2506.46 hm<sup>2</sup>, 城市居住人口为 15.2 万, 人均建设用地 165.40 m<sup>2</sup>。据预测, 至 2010 年驻地人口可达 32 万, 按人均 100 m<sup>2</sup> 的标准计算, 城市用地总规模为 3 146.55 hm<sup>2</sup>, 需增加建设用地 640.09 hm<sup>2</sup>。1996 年钢城建成区面积 1 090.70 hm<sup>2</sup>, 城市居住人口 7.3 万, 人均建设用地 148.80 m<sup>2</sup>。据预测, 至 2010 年城市居住人口可达 14 万, 按人均占地指标 105 m<sup>2</sup>, 尚需增加用地 376.55 hm<sup>2</sup>。

(2) 镇驻地用地。全市现有建制乡镇、办事处 19 个, 用地面积 2016.68 hm<sup>2</sup>, 现状人口为 13.5 万,

收稿日期: 2006-03-23; 修订日期: 2006-08-08; 编辑: 王秀元

作者简介: 周建 (1973-), 男, 山东曹县人, 高级工程师, 主要从事国土资源管理工作。

人均用地 149.49 m<sup>2</sup>。据预测,至 2010 年全市镇驻地人口可达 18 万,按人均建设用地 110 m<sup>2</sup> 的指标计算,共需增加用地 214.83 hm<sup>2</sup>。

(3)独立工矿用地。1996 年莱芜市独立工矿用地已达 2993.86 hm<sup>2</sup>。因莱芜市是一个新兴的重工业城市,随着工业化程度的提高,据预测,至 2010 年全市独立工矿用地增加 385 hm<sup>2</sup>,其中耕地 253 hm<sup>2</sup>,非耕地 132 hm<sup>2</sup>。

(4)公路建设占地。至 2010 年新修高速公路 53.7 km,占地面积 328.50 hm<sup>2</sup>;省级以上公路改建 138.40 km,增加用地 305 hm<sup>2</sup>;地方公路改建增加占地 210 hm<sup>2</sup>,共计占地 843.50 hm<sup>2</sup>。

## 2.2 耕地面积锐减的势头还未得到有效控制

(1)耕地减少,人地矛盾日趋尖锐。据变更调查资料显示,1990 年全市耕地面积 7 万 hm<sup>2</sup>,总人口为 118 万,人均耕地 0.06 hm<sup>2</sup>。1996 年全市耕地面积为 6.8 万 hm<sup>2</sup>,总人口为 120 万,人均耕地为 0.057 hm<sup>2</sup>,6 年中人均耕地净减 0.003 hm<sup>2</sup>。

(2)部分耕地质量差,生产条件亟需改善。全市耕地中旱地 2.9 万 hm<sup>2</sup>,多分布于山丘中上部,土质差、土层薄,无水浇条件,常年产量低而不稳,经济效益差。

(3)山丘地区水土流失严重,生态环境差。水土流失在大部分地域依然存在。特别是山丘地形坡度大,水土流失程度更高。

(4)乱占滥用,浪费耕地的现象仍然存在。由于长期以来受旧的土地使用制度的影响,仍然存在土地法制观念淡薄和有法不依、违法滥用耕地等问题。

## 2.3 开发建设盲目无规划

(1)城镇建设外延扩展过快,盲目开发建设占用大量耕地。据调查,1952—1996 年,莱芜市城镇土地总面积由约 16 km<sup>2</sup> 扩大到 45.3 km<sup>2</sup>,规模扩大在 200% 以上。其中,1987—1996 年的 9 年间,莱城规划区面积由 9 km<sup>2</sup> 增至 25.1 km<sup>2</sup>。建制镇面积由约 7 km<sup>2</sup> 猛增至 20.2 km<sup>2</sup>。而上述扩展大多占用的是良田菜地。

(2)农村居民点建设分散,用地面积超标。据调查,全市农村居民点普遍存在下列现象:村镇建设不合理,缺乏科学规划,闲散地多,土地利用率低;村庄建设注重外延发展,忽视内部改造,形成“外光内糠”的空心村;耕地特别紧缺的山区,建房占用良田,形

成“种粮上山,建房下川”的格局;部分农户圈大院,或一户多宅,超标准建住宅。

(3)城镇建设用地效益低。随着经济的发展,城镇建设用地逐年扩展,尤其是成立地级市以来,平均每年建设占地 252 hm<sup>2</sup>,建筑密度、容积率都较低,基础设施普遍薄弱,城镇建设内在规模效益低下。城镇发展占用的大部分为耕地,良田被挤占情况严重。部分农地征而不用或土地利用程度低,损害了农民的利益,也造成了土地和投资的浪费。城镇内居住用地、行政用地、生产用地混杂,商业用地特色不突出,没有体现出“寸土寸金”的商业中心地区应有的土地利用效益。

## 2.4 土地利用结构不合理

一是工业用地比重大。莱芜是依托其境内及周边地区煤、铁、石灰石等矿产资源优势而发展起来的,冶金、建材、采矿等一系列关联产业的产业特点,决定了城镇占地面积偏大、工业用地比例过高的特点,城镇内工业用地占总建设用地的 33%,远超出国家规定的 15%~25% 标准。现状工业用地分散,企业各自为政,缺乏统一规划。二是居住用地比重大。莱芜市居住用地占城市建设用地的 36%,也超过了国家规定的 20%~32%。居住占地面积大而利用程度低,现状住宅以 3 层以下占多数。三是资源配置矛盾突出。莱芜市是人口高密度地区,由于地处丘陵山区,市域中部的平原谷地面积仅占全市总面积的 16.61%,既是全市优质高产农田的主要分布区,又是城镇人口高度密集的核心区域,同时还是境内煤、铁等地下矿产和工矿企业相对集中的地区,城镇建设、工矿业开发和农业生产在土地资源配置上的矛盾相当突出。

# 3 实现土地资源可持续利用的对策

## 3.1 加强宏观调控搞好微观管理

(1)尽快编制和实施土地利用总体规划,合理确定土地利用的结构和布局。莱芜市中西部平原,土地肥沃、水浇条件好,宜稳定耕地面积,确保粮食的稳定增长,北、东、南部山丘地区,山场面积大,水源不足,宜在保证耕地的基础上,以林果为主,农、林、牧全面发展,大力发展生态农业。北部山区尚有大量岩石裸露、难以开发利用的荒山,要大力提倡封山育林、发展畜牧业,在食草畜牧业上搞突破。莱芜东

南部地下矿藏丰富,工业发达,要在合理规划工业区的前提下,“发挥小区域优势,建设基地型农业”,形成粮油、蔬菜、林果及肉、蛋、奶等小区域商品基地,使资源优势转化为商品优势。

(2)严格土地用途管制,依法审批建设用地。一是严格建设用地规划管理。凡不符合规划的建设项目,原则上不予供地。二是严格农用地转用审批管理。做到对符合规划和供地政策、纳入年度土地利用计划、并落实了耕地占补要求和耕作层剥离措施的项目方可供地。三是严格执行土地利用年度计划。对没有农用地转用(包括占用耕地)计划指标或超过农用地转用计划指标的不批准供地。

### 3.2 完善基本农田保护制度实行耕地特殊保护

科学确定保护指标,严格划定基本农田保护区域。一方面要做好保护区规划与总体规划的衔接,将土地利用总体规划确定的基本农田保护指标逐级分解,总体控制,区、乡、村各级保护面积不能低于规划指标,保护区上图的范围、面积与土地利用总体规划协调一致,精确统一。另一方面要按照规划指标及保护耕地的优先次序划定保护区范围。实地调查划入的地类和地块图斑是否与实地一致。二是建章立制,对耕地实行特殊保护。要尽快建立保护目标责任制制度、占用许可证制度、占补平衡制度、地力补偿制度、动态监测制度等相关的保护制度,对耕地实行特殊保护。

### 3.3 深化土地使用制度改革优化土地资源配置

建立和完善与社会主义市场经济体制相适应的土地市场,是经济体制改革的必然要求,也是建立和完善社会主义市场经济体系的基本内容之一。深化土地使用制度改革,加强政府的宏观调控,积极培育土地市场,充分使用价值规律这只“看不见的手”来调节土地的供给和需求,是促进土地资源配置与社会需求有效结合、提高土地资源配置经济效益的重要手段。一方面,可以使用者对土地的使用建立在对相应地价支付的基础上,促使其在节约用地的同时,尽可能地提高土地利用效率;另一方面,由于用地者对土地的获得与其对地价的支付能力相联系,必然使那些经济效益高、能支付高地价的产业分布于最优

土地区位地段,而其他产业则相应分布于与其地价支付能力相适应的其他区位地段,从而客观地驱使土地合理利用结构的建立。

当前,莱芜市场配置土地的机制尚未完全形成,土地市场运作不够规范,应以出让方式供地的项目仍有相当部分采用划拨方式。划拨土地和集体非农建设用地自发交易问题突出,缺乏有效的规范措施。因此,必须深化土地使用制度改革,培育完善土地市场,充分发挥市场机制对土地配置的基础性作用,从而促进土地利用由粗放型向集约型转变。其重点是:强化政府对土地一级市场的高度垄断,加快国有土地储备制度建设;积极推行土地租赁制,进一步扩大土地有偿使用范围;积极推行土地招标采购,完善土地市场运作机制。

### 3.4 加大开发整理力度充分挖掘土地利用潜力

(1)重视土地后备资源的开发利用。土地详查结果表明,莱芜市的未利用土地近百万亩,可开发利用的荒山丘陵达 5.75 万余公顷,且多以沙质岩为主,易破碎风化,便于改造开发。如果将其中的 80% 开发利用起来,不仅可增加耕地 2 万余公顷,年增经济效益 2.6 亿元(按 1995 年不变价格计算),而且可使 2 万  $\text{hm}^2$  中低产田得到综合治理。同时,全市林木覆盖率可提高 9 个百分点,水土流失明显减少,生态环境显著改善。

(2)加大村庄改造搬迁的力度。莱芜市农村村庄占地面积约 1 230  $\text{hm}^2$ , 户均 0.052  $\text{hm}^2$  (0.78 亩)。调查表明,全市宜于搬迁改造的村共有 830 个,全部实施原地改造或搬迁上山后,平均每个村能腾出和节约耕地 3.33 余公顷(50 余亩),全市能腾出优质耕地 3 200  $\text{hm}^2$ , 按每公顷年产粮食 1.5 万  $\text{kg}$  计算,可满足 24 万人 1 年的口粮。

(3)充分挖掘城镇存量建设用地的潜力。1996 年全市城镇及工矿区用地约 7 330  $\text{hm}^2$ , 其中莱城建成区面积约 2 500  $\text{hm}^2$ , 人口 15 万,人均 165  $\text{m}^2$  还多,若按人均 100  $\text{m}^2$  的标准进行旧城改造,可节约和腾出土地约 970  $\text{hm}^2$ , 不仅可大大提高土地利用效率,而且可使城镇面貌得到显著改善。另外还有部分工矿废弃地也可以复垦利用。