



# 莱芜市土地利用现状分析及节约集约利用对策\*

赵山臣

(莱芜市国土资源局, 山东 莱芜 271100)

## 1 莱芜市土地利用现状

莱芜市地处鲁中腹地, 泰山东麓, 大汶河上游, 辖两个区, 土地总面积 2246 km<sup>2</sup>, 占山东省土地总面积的 1.4%。该市地形南缓北陡, 山地多, 平原少。北、东、南三面环山, 中西部开阔, 全貌呈簸箕状。境内山地众多, 共有大小山头近 3000 个。整个地表中山地占 56.3%, 丘陵占 22.3%, 平原占 21.4%。

(1) 莱芜市耕地减少, 建设用地增加。截至 2005 年底, 全市耕地 6.87 万 hm<sup>2</sup>, 人均耕地只有 0.06hm<sup>2</sup> (0.83 亩), 占全国人均水平的 59%, 占全省人均水平的 67%, 已经低于山东省委、省政府提出的人均 1 亩的警戒线, 接近联合国粮农组织确定的人均耕地 0.8 亩的警戒线, 是全省人均耕地最少的市之一。随着经济的快速发展和工业化、城市化的大力推进, 莱芜近年的用地量也在猛增, 1997—2004 年 8 年间全市新增建设用地 5580 hm<sup>2</sup>, 平均每年新增建设用地 697.53 hm<sup>2</sup>。

(2) 莱芜市城镇建设外延扩展较快。据调查, 1952—2005 年, 莱芜市城镇土地总面积由约 16 km<sup>2</sup> 扩大到 69.1 km<sup>2</sup>, 规模扩大了 53.1 km<sup>2</sup>。其中, 1996—2005 年的 10 年间, 全市城市建成区面积由 27.2 km<sup>2</sup> 扩大到 54.8 km<sup>2</sup>, 增加了 27.6 km<sup>2</sup>; 全市建制镇面积由 2.7 km<sup>2</sup> 扩大到 14.4 km<sup>2</sup>, 增加了 11.7 km<sup>2</sup>。据估计, 今后 10 年内, 随着国民经济的发展, 莱芜市每年还将占用大量耕地, 而期间人口仍将以每年近万人的速度递增。这一占一增, 构成了莱芜市耕地失衡的严峻形势。

(3) 莱芜市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。据调查, 莱芜市农村人均占地高达 209 m<sup>2</sup>。据预测, 到 2010 年, 莱芜市人口将达到 130 万, 人均耕地将降为 0.04 hm<sup>2</sup> (0.6 亩), 那时将会有 1/3 以上的乡镇 (办事处) 人均耕地不足 0.03 hm<sup>2</sup> (0.5 亩), 区域性的人地矛盾将更加尖锐。

(4) 土地资源的迅速减少已经危及到粮食安全, 据了解, 莱芜市近几年粮食总产量只有 23 万 t 左右, 每年需从外地调入 25 万 t, 缺口达一半以上。同时, 莱芜市在土地利用方面也出现了一些新的矛盾和问题, 贪大求多、宽打宽用的现象比较普遍, 土地闲置浪费、低效利用的问题比较突出, 盲目投资、重复建设的现象时有发生, 不仅造成土地资源的大量浪费, 破坏了土地管理秩序, 而且造成全市后续建设用地指标严重不足, 许多新上大项目、好项目无法落地。

## 2 莱芜市存量建设用地潜力分析

2004 年, 通过调查摸底, 莱芜市土地利用仍然有一定空间, 在一定时期内能够保障项目建设需要, 主要有以下几个方面的用地潜力。

(1) 闲置建设用地。目前全市共有闲置建设用地 169.66 hm<sup>2</sup>。其中, 城市规划区内 7.57 hm<sup>2</sup>, 莱

收稿日期: 2006-07-31; 修订日期: 2006-12-05; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 赵山臣 (1956—), 男, 山东莱芜人, 莱芜市国土资源局局长。

城区 40.24  $\text{hm}^2$ , 钢城区 61.13  $\text{hm}^2$ , 高新区 60.72  $\text{hm}^2$ 。这部分主要是 2002 年之后批的园区建设用地, 大多可以直接用于安置新上项目。

(2) 破产歇业企业没有充分利用的土地。主要包括国有、集体、个体私营及其他企事业单位停产半停产或搬迁腾出的土地等, 全市共有此类用地 155.37  $\text{hm}^2$ 。这部分土地虽然有的已经私自占用, 可以依法收回后安插或嫁接新的项目。但这部分土地多数涉及到企业的债权债务, 利用起来相对难度大一些。

(3) 废弃砖瓦窑场矿坑等用地。全市废弃砖瓦窑场矿坑等占地还有 100 余公顷, 均属建设用地, 复垦整理后, 可直接安置项目或置换后安置项目。

(4) 城中村和农村“空心村”占地。目前, 全市建成区内城中村占地高达 1133  $\text{hm}^2$ , 建筑容积率一般在 0.7 左右, 若通过旧城旧村改造, 统一开发居住小区, 按正常标准将建筑容积率提高到 1.0 测算, 可腾出土地 300 余公顷。莱芜市农村村庄占地 1.33 万  $\text{hm}^2$ , 其中户均宅基地 511  $\text{m}^2$ , 几乎相当于山东省规定最高限额的 2 倍, 在全省是比较高的。如果通过村庄规划改造仍建平房可腾出土地近 1300 余公顷, 若建成楼房可腾出 5000 余公顷。这部分土地可直接安置项目, 也可以复垦成耕地后再置换到别处安置项目。

(5) 征而未用和政府储备的土地还有 30 余公顷, 这部分土地也可以直接使用。目前莱芜市低效利用的土地还不少, 按规定一般建设用地建筑容积率低于 0.6 的应视为低效利用土地。如果按将建筑容积率提高到 1.0 计算, 全市可挖潜利用土地应在 300 余公顷以上。对这部分土地可采取收回、收购和置换等措施促进单位缩小用地面积腾出土地安置项目。

莱芜市已经有很多地方在盘活存量建设用地上进行了有益的尝试。如莱城区方下镇原山东社会福利彩色水泥厂共有土地面积 9.31  $\text{hm}^2$ , 后因企业倒闭而闲置。近年来, 方下镇实行对内存量挖潜与对外招商引资相结合, 利用该宗闲置土地安置项目, 目前已安置项目 6 个, 总投资达到了 1460 万元, 实现年总产值 1760 万元, 利税 173 万元。再如位于方下镇耿公清村的山东莱钢铁源炉料有限公司, 投资 400 万元对莱芜铁矿废弃矿坑进行土地整平, 腾出建设用地 20 余公顷, 新上总投资 9000 万元的 2 条

年产 60 万吨球团的生产线, 实现产值 10 亿元, 利税 2 亿元。还有苗山镇钢铁小区依托部队营房而建, 占地 25.33  $\text{hm}^2$ , 全部是闲置土地。目前已引进项目 12 个, 实现工业总投资 1.2 亿元, 上缴税金 400 万元, 安排劳动力 700 多人。

### 3 节约集约利用土地资源的几项措施

莱芜市必须准确把握当前的土地政策, 利用政治、经济等多种手段, 引导建设项目走挖潜存量土地、集约利用土地的路子, 坚决遏制盲目圈占土地和浪费土地、低水平重复建设的现象。

(1) 严格土地利用计划管理。严格执行土地利用总体规划、城镇规划, 城镇总体规划应与土地利用总体规划相衔接。各项建设必须使用土地利用总体规划确定的建设预留地或存量建设用地, 不得违反规划用途或超出规划范围用地。要合理调整用地布局, 逐步优化土地资源配置, 做到“工业向园区集中, 人口向城镇集中, 住宅向小区集中”。要合理确定供地规模, 凡未纳入年度计划的用地一律不予批准, 严格控制新增建设用地供应总量。

(2) 严格建设用地审批管理。要加强建设项目用地预审管理和用地指标控制, 及时做好建设项目用地预审, 积极协调计划、规划等部门将存量建设用地一并纳入预审范围。严格落实“五个一律不供地”, 即: 不符合国家和省产业政策的一律不供地; 不符合土地利用总体规划、未列入土地供应计划的一律不供地; 不落实耕地占补平衡措施的一律不供地; 新建项目投资和规划设计低于建设用地集约利用控制标准的一律不供地; 企业增资扩股但原有厂房不符合规定控制标准的一律不增加供地。

(3) 依法加强建设项目用地预审管理。当前要重点加强对新增建设用地、利用原划拨土地进行经营性改扩建、原出让土地改变用地性质或容积率等行为的预审管理。在建设项目可行性研究论证时, 由国土资源部门对建设用地有关事项进行审查, 提出用地预审报告。对不符合土地利用总体规划和年度计划, 不符合国家供地政策, 耕地占补平衡方案未落实, 用地超指标等不予核发《建设用地预审报告》。未取得《建设用地预审报告》的, 计划部门不予立项, 规划部门不予颁发《建设用地规划许可证》和《建设工程规划许可证》。

(4) 加强建设用地的批后管理。在项目建设竣

工投产后进行科学评估,对未达到标准的予以相应的处理,并核减该地区的建设用地指标,控制同类建设项目的建设,提高建设项目用地标准的约束力。要把土地利用、建设用地容积率、项目用地指标定额等作为执法监察的重要内容,加大监督检查力度。

(5)实行建设用地指标定额管理。严格执行国家行业用地定额标准,不得超出定额指标供地。对无行业用地定额标准的,原则上对新上项目按每亩不低于 100 万元的固定资产投资标准确定用地限额。超出上述用地限额的,予以核减,切实杜绝闲置浪费土地。

(6)改进和规范“城中村”用地管理。要停止城市规划区内各村(居)或村(居)民住宅用地审批。“城中村”搞建设要坚持先拆后建,连片改造,杜绝

(上接第 22 页)

围、多层次,坚持不懈地广泛宣传全区土地资源利用现状和土地利用政策,提高了全区干部群众集约用地和保护耕地的自觉性。

(2)园区促动。积极配合市局搞好规划建设是对当前招商引资、民营经济发展的极大推进,同时也是对盘活存量土地的有力促动。巨力、豪德、人民商城等大型集贸市场规划建设是市级重点工程项目。根据规划要求,目前,三大市场开发总面积突破了 610  $\text{hm}^2$ ,在原有使用面积的基础上,利用闲置土地 140 余公顷。潍城经济开发区 12 个工贸小区、工业园区的建设中,注重因势利导,依靠落实各项优惠政策鼓励企业向闲置率高,人流、商流集中的区域靠拢。截至目前,已引进企业 142 家,累计投资 9 500 万元,先后盘活闲置土地 21.33  $\text{hm}^2$  (320 亩)。

(3)旧城旧村改造拉动。为了进一步完善城市服务功能,提高城市现代化水平,改善人民群众的生活环境,潍城区进一步实施了城中村改造。以小区建设、安居工程、小城镇建设、空心村整治为纽带,全面拉动存量土地的利用。近年来,在城市规划区内改造民居小区 22 个,建筑面积达 180 万  $\text{m}^2$ ,节约利用土地 150 万  $\text{m}^2$ 。在北宫西街、胜利西街、向阳路北段拓宽改造之际,将沿街、沿路的危房、旧房,违章建筑物全部拆除。在乡村,以于河镇、望留镇省级小城镇建设为龙头,不断改造完善,改进服务功能,促进乡镇企业、个体工商户逐步向镇工业小区集中。全区行政村全部制定了村庄建设规划和旧村改造规

零星开发。拆迁改造涉及的土地除公益事业用地依法划拨外,一律实行公开招标、拍卖或挂牌出让。

(7)强化土地有偿使用。要加大大地租征收力度,进一步理顺地租征收管理机制,对区以下单位或个人生产经营性用地,全面开征地租,确保应收尽收。并参照其他地区的做法,适当提高地租征收标准,做到多用地者多交钱,以经济杠杆调控土地利用。要依法严格控制协议出让土地的范围,尽量减少协议出让土地。要严格落实经营性土地使用权招拍挂出让制度,将商业、旅游、娱乐、经营性房地产等 4 类用地,全部纳入招拍挂出让范围;对其他土地供应计划公布后,同一地块有 2 个以上意向用地者的,也必须以招拍挂方式供应。要通过土地有偿使用,以经济手段促进城镇建设用地集约高效利用。

划,严格执行拆旧建新政策,对一户多宅、少批多占、不批乱占、乱搭滥建等现象有计划、有步骤地进行清理。几年来,全区共清理 279 户,房屋 1316 间,面积 14 400  $\text{m}^2$ 。重新安排宅基地 236 户,改造村内街道 5 600 m。

(4)企业改制带动。在积极为企业改革搞好产权界定、土地评估、确权发证、资产处置等各项服务的同时,为了帮助企业回拢资金、实现低成本扩张、增强市场竞争力,按照上级有关优惠政策,及时采取出让、作价入股、联合经营、租赁等方式,对部分困难企业的闲置土地资产进行依法合理处置,为企业减免缓出让金等各种费用 7 000 余万元。潍坊市第二建筑公司征用 33 330  $\text{m}^2$  土地,但由于市场、资金等各方面因素的影响,迟迟没有上马,而巨力集团与新加坡一家企业合资成立的巨力加晶科技有限公司,急需用地建厂,为此,依法收回该地的使用权,出让给巨力加晶科技有限公司,使土地资产得到优化重组和充分利用。潍坊刺绣厂很长一段时间因厂房小、场地小,一直制约着发展,而木器总厂倒闭以后,12 661  $\text{m}^2$  的厂房土地长期闲置不用,在区政府的协调支持下,将该块土地出让给刺绣厂,使该宗地得到了有效利用。

(5)优惠政策鼓励。在盘活存量资产过程中,只要符合土地利用总体规划依法合理使用闲置土地的企业、投资者,享受市、区优惠政策。