

工作研究

对滨州市参与济南都市圈土地资源有效利用的初步探讨*

孙强,张光永,武俊美

(滨州市国土资源局,山东 滨州 256600)

建设以济南、淄博为核心,以泰安、聊城、滨州、德州、莱芜为区域中心城市的济南都市圈,对促进区域内部的交流与沟通,实现优势互补,共同发展,增强全省经济社会的总体实力和竞争力,具有重要意义。参与济南都市圈,加强与兄弟城市的联系与合作,不仅为济南都市圈发展提供有力的支撑,而且为滨州市经济实施“赶超战略”带来了重要机遇。

1 滨州市土地资源利用现状分析

滨州市位于黄河三角洲腹地,北临渤海湾,黄河从市中部横穿,全市土地总面积 944 464.62 hm²,区域内土层深厚,土地资源类型丰富,土地后备资源较为雄厚,在济南都市圈中,具有优越的土地资源优势。截至 2005 年 10 月 31 日,滨州市土地总面积 944 464.62 hm²。包括:农用地 625 146.23 hm²,其中耕地 437 834.41 hm²;建设用地 146 375.45 hm²,其中居民点及工矿用地 12 3343.75 hm²,交通用地 7 742.43 hm²,水利设施用地 15 289.27 hm²;未利用地 172 942.95 hm²,其中荒草地 60984.5 hm²,盐碱地 3 5617.36 hm²,其他未利用土地 6 978.27 hm²,河流水面 1 6131.6 hm²,苇地 10 241.22 hm²,滩涂 41990.56 hm²。土地资源特点主要表现为:

(1) 土地资源丰富,类型多样,适宜农、林、牧、渔多类型开发和多种经营。全市北部为黄河泛滥及尾部摆动形成的冲、洪积沉积平原,地势平坦,土层深厚,农业生产发展潜力巨大。南部为泰沂山北麓与黄河冲、洪积叠交地带,兼具山前平原和黄泛平原的特点,地势平缓,土质较好,适宜发展多种种植、养殖业。北部沿海有面积广阔的盐碱地和海滩涂,适宜发展高效经济林、耐盐碱特色农业、芦苇加工、海水

养殖、盐及盐化工高新产业等。得天独厚的土地资源优势为该市乃至济南都市圈经济发展提供了坚实的土地保障。

(2) 耕地数量稳中有增,质量逐年提高。近几年,滨州市把耕地保护列入了土地管理的中心工作,建立了严格的耕地保护和管理制度,并大力实施耕地整理。在近几年国民经济和社会快速发展,农用地和建设用地的矛盾不断加剧的情况下,实现耕地面积稳中有增。1997—2004 年实现净增耕地 4 227.09 hm²,与《滨州市土地利用总体规划》目标年 2010 年耕地保有量为 448 810 hm² 相比,净增耕地 2 226.35 hm²。在耕地质量保护上,近几年,全市加强了对耕地开发整理复垦的质量管理力度,以建设高标准农田为目标,大力实施中低产田开发治理,并进行农田基础设施的综合配套工程建设,开发整理复垦的耕地全部达到了稳产、高产的高标准农田,农业综合生产能力大大加强。

(3) 土地后备资源数量多、分布广,具有广泛的开发利用价值。全市有土地后备资源 196 962 hm²,占土地总面积的 21.88%,其中荒草地 62 588 hm²,盐碱地 47 856 hm²,滩涂 71 626 hm²,坑塘水面 3 866 hm²,田坎及其他 11 028 hm²。土地后备资源地势平缓,土层较深,土质较好,适宜发展多种种植、养殖业。根据《滨州市土地开发整理规划》,到 2010 年,滨州市土地后备资源中农用地开发整理潜力 34 070 hm²,耕地开发潜力 28 310 hm²。目前已开发了 10 747 hm² 荒草地和盐碱地,取得了良好的经济、生态效益,大大提高了土地后备资源的利用率和使用价值,使资源优势逐步地转化为商品优势、经济优势。

收稿日期:2006-10-11;修订日期:2007-01-30;编辑:孟舞平

作者简介:孙强(1969-),男,山东济南人,高级工程师,主要从事土地资源规划与管理工。

(4) 建设用地集约利用程度逐年提高。近年来,滨州市坚持以规划引导,计划控制,通过建设用地规划审查、预审、指标审核等手段大力推进节约集约用地,不断提高建设用地节约集约化用地水平。逐步形成布局合理、用地集约的土地利用方式。据统计,1997—2004 年间全市 GDP 平均增长率为 16% (以现价计算),而同期建设用地增长速度为 5.6%,建设用地增长速度大大低于 GDP 增长速度。建设用地 GDP 产出率由 16 万元/hm² 提高到 31 万元/hm²,增长近 1 倍,年平均增长速度约为 10%;虽然与全省平均建设用地 GDP 产出率 65 万元/hm² 相比仍有差距,但产出率增长速度明显高于数量增长速度,且新增建设用地产出率为 62.9 万元/hm²,已基本达到全省平均产出率水平。

(5) 土地利用结构逐步合理。近年来,滨州市严格实施《滨州市土地利用总体规划》、《滨州市土地开发整理规划》,土地利用结构逐步合理。一是大力推进建设用地三个集中。通过村庄搬迁、缩并、整治空心村等措施,推进农村居民点向中心镇集中;通过合理规划,强制搬迁等措施,推进乡镇企业向工业园区集中。二是撤销非法设立的各类工业园区。三是通过整理耕地,建设农田水利设施配套工程,有计划地改造中低产田,提高耕地质量。四是通过适当开发土地后备资源,提高了土地利用率。

2 滨州市在济南都市圈中的定位及土地资源支撑能力

济南都市圈以省会济南和淄博为“双核”,以泰安、聊城、滨州、德州、莱芜为区域中心城市。在都市圈中,济南、淄博及周边 5 市经济发展差异性非常显著。济南、淄博作为该区域的核心,具有较强的人才、资金和市场优势,对周边 5 市具有较强的集聚和辐射效应。周边 5 市既是济南、淄博经济能量扩散的接受地,也是支撑济南、淄博发展的资源供给地。同时,周边 5 市在经济上形成优势互补,协调分工,推动区域经济整体发展。

滨州市拥有丰富的土地资源、劳动力资源优势 and 得天独厚的区位优势,在经济圈中具有举足轻重的地位。一是丰富的耕地后备资源可以为省会城市群经济圈经济发展提供充足的耕地。根据《滨州市土地开发整理规划》,全市共有中、低产田 330 000 hm²,通过整理可增加耕地 37 000 hm²。二是北部沿海大面积的荒草地、盐碱地和海滩涂资源,

能够以发展畜牧、海水养殖、油盐化工、耐盐碱特色农业为突破口,利用靠近京津冀城市群的地理位置,大力建设滨州北部工业园区,参与济南都市圈及京津冀城市群的产业分工,承接并传递其城市群的辐射带动功能。滨州市北部的无棣、沾化两县有未利用土地 171 173.31 hm²,其中难以开发利用为农用地的大约 5 000 hm²,滨州市在这里规划建设滨州港港口工业园区,不仅可以解决全市建设用地指标不足的问题,而且为济南都市圈的建设提供广阔的用地空间。三是滨州市作为济南都市圈内唯一的沿海城市,通过港口建设,发展临港经济,可以构建济南都市圈与渤海湾经济圈及日韩等东北亚国家便捷的运输通道。四是拥有较为便宜的劳动力资源和农产品资源,为城市群劳动力密集型产业和农产品深加工产业提供支撑。

3 土地资源在保障省会城市群经济圈发展中存在的问题与制约因素

(1) 土地资源没有得到有效发挥。长期以来,滨州市在经济发展上县(区)、乡镇之间缺乏有效的分工与协作,区域内产业互补功能比较弱,限制了不同区域之间差异互补功能的发挥,带来了产业结构的单一性和土地利用的重复性,土地利用结构不合理,严重限制了土地资源的有效发挥。

(2) 现行土地利用总体规划与参与济南都市圈发展不够协调。《滨州市土地利用总体规划》在编制时还没有提出济南都市圈土地利用的问题,因此,《规划》编制重点围绕滨州市经济发展和土地利用,在内容上强调对滨州市土地利用的战略安排和布局,难以做到与济南都市圈经济发展的分工与协作进行土地资源利用研究,限制了滨州市土地资源在更大的范围内发挥作用。

(3) 土地资源开发利用内在动力不足。土地资源分布不平衡和当地经济条件的差异,使滨州市土地开发利用呈现出明显的地域性差异。黄河以南的邹平、博兴 2 县,经济基础好,土地肥沃,土地利用程度比较高。黄河以北的沾化、无棣、阳信等县经济落后,土地开发利用难度比较大。长期以来,滨州市土地开发利用模式单一,缺乏资金、技术等方面的合理流转,政策激励机制不够健全和完善,土地开发利用内在动力不足。

(4) 建设用地利用效率低。长期以来,经济建设中的短期行为在一些地方还比较严重,建设用地以

外延扩展为主,没有注意内部的有效利用,土地多征少用、征而不用现象仍然存在,农村居民点建新不拆旧形成的空心村、闲散地,造成了建设用地大量闲置、浪费。

(5) 建设用地指标严重短缺。当前,滨州市正处于经济社会快速发展的历史时期。各项建设对用地的需求与该市建设用地指标的短缺形成了尖锐的矛盾。根据全市国民经济与社会发展统计资料,2003—2005 年 3 年间,滨州市固定资产投资 804.6 亿元,而同期滨州市农用地转为建设用地指标为 1 019.5 hm^2 ,耕地指标也仅为 778.5 hm^2 。另一方面,重复建设在滨州市依然存在,重复建设既浪费了大量建设资金,又加剧了建设用地指标短缺的形势。

4 滨州市参与济南都市圈土地资源有效利用的措施

(1) 积极开展新一轮土地利用总体规划修编工作,为济南都市圈发展提供用地保障。按照济南都市圈的发展目标和布局,结合滨州市经济发展战略,尽快研究、修编滨州市土地利用总体规划,在土地利用总体规划的修编中把滨州市土地资源有效利用纳入济南都市圈土地资源利用的整体框架。使滨州市土地资源参与省会城市群经济圈的资源配置与整合,通过对城市功能合理定位,土地利用结构重新调整,形成布局合理、梯次分明、集约高效的土地利用模式,提高土地资源整体利用水平。

(2) 加快建设用地结构的优化调整。按照济南都市圈经济发展的战略布局和产业分工,滨州市作为黄河三角洲腹地的综合性制造业中心城市,以纺织、服装制品、石油化工—盐化工—生物化工及制品、汽车—飞机—轮船交通设备制造及零部件、农副

产品加工等 4 大产业链为内核的发展思路,在建设用地结构和布局上,按照有保有压的原则,逐步调整不合理用地,压缩重复性建设用地和低效用地,集中土地资源,做大做强优势产业,并保证基础设施用地,从而保障滨州市经济发展所需的建设用地。

(3) 强化农村产业化经营,推动社会主义新农村建设。按照市委、市政府调整优化农业结构,积极推进农业规模化、集约化生产,调整优化农业布局,着力建设北部沿海水产品养殖区、中北部优质林果及畜牧业养殖区、中部城郊农业区、沿黄优质粮棉和水产畜牧养殖区、南部花卉和林果区等 5 大特色农业经济区,全面提高农业综合生产能力和农产品竞争力的整体思路,加快推进农业用地结构调整,大力开发整理中低产田,提高农用地综合生产能力,全面推进滨州市建设社会主义新农村建设。

(4) 发挥土地资源丰富的优势,努力打造省会城市群经济圈的制造业基地。按照市委、市政府“南融(融入山东半岛城市群和济南都市圈)、北接(接轨天津滨海新区)、中建(建设黄河三角洲高效生态经济区)”的经济战略,从滨州土地资源优势入手,利用北部地区面积广大的盐碱地和广阔的海滩涂资源优势,以发展畜牧、海水养殖、盐及盐化工、耐盐碱特色农业为突破口,延长产业链,借助与京津冀经济圈邻近的优势地理位置,通过在省会城市群内部经济、技术、市场、人才、信息等方面“沾光借力”,大力建设滨州市北部工业园区,并积极参与京津冀经济圈产业布局,变土地资源优势为经济优势,实现生态效益、社会效益、经济效益的有机统一,从而为济南都市圈发展提供支撑。

无棣县农村宅基地专项整治活动成效显著

自 2006 年 3 月以来,针对农村宅基地管理中存在的建新不拆旧、一户多宅、超标准占地、利用集体土地进行房地产开发等现象,无棣县国土资源局按照滨州市国土资源局的统一部署,开展了大规模的农村宅基地集中专项整治活动。截至 2006 年 12 月底,整个活动已基本结束。全县共清理各类宅基地 35000 宗,其中各类非法宅基地 15926 宗,占地面积 422.59 公顷,其中符合规划的 15633 宗,面积 415.92 公顷,不符合规划的 293 宗,面积 6.67 公顷。对调查摸底中清理的违法违规宅基地,进行了张榜公布,公开监督确认,逐宗逐项分类登记造册。在全面清查摸底的基础上,该县对违法违规宅基地分门别类依法进行了处理。按照有关法律法规规定,对违法违规的宅基地进行了规范,该没收的没收,该拆除的拆除。这次集中专项整治活动,共调处宅基地纠纷 369 起,拆除违法宅基地 515 宗,拆除房屋 65 间,收回土地 31.69 公顷,对 33205 宗宅基地重新进行了审批登记发证。为建立长效机制,把全县农村宅基地管理全面纳入制度化、规范化管理轨道,在专项行动期间,各乡镇都制定了农村宅基地管理办法,对各级在农村宅基地管理中的职责任务进行了明确,对审批管理程序进行了规范,对有关部门职权进行了严格界定。目前,无棣县农村宅基地正逐步走向法制化、规范化管理轨道。

(路永诚)