

工作研究

# 肥城市石横镇土地利用中存在的问题成因及对策

阴其玲,王敏,韩文瑞

(肥城市国土资源局石横所,山东肥城 271600)

土地作为一种宝贵的自然资源和重要资产,是人类赖以生存发展的基础和载体,土地资源的合理利用直接关系到社会经济的可持续发展。特别是在城镇化快速发展进程中,土地的供需矛盾变得更加突出,在一定程度上制约着城镇的发展。因此,节约集约利用土地资源就成为肥城市石横镇建设招商引资等健康发展的重要保证。

## 1 土地利用现状

根据2005年土地大调查数据,肥城市石横镇总面积94.43 km<sup>2</sup>。农用地、建设用地及未利用地情况如下:

(1)农用地7146.01 hm<sup>2</sup>。其中:耕地4769.37 hm<sup>2</sup>(水浇地3374.64 hm<sup>2</sup>,旱地1378.64 hm<sup>2</sup>,菜地16.09 hm<sup>2</sup>),基本农田3834 hm<sup>2</sup>,基本农田保护率达到84.6%。园地面积157.53 hm<sup>2</sup>(果园150.37 hm<sup>2</sup>,桑园2.07 hm<sup>2</sup>,其他园地5.08 hm<sup>2</sup>);林地面积:1287.15 hm<sup>2</sup>(有林地403.67 hm<sup>2</sup>,灌木林地6.1 hm<sup>2</sup>,疏林地9.75 hm<sup>2</sup>,未成林地864.92 hm<sup>2</sup>,苗圃2.71 hm<sup>2</sup>);其他农用地931.97 hm<sup>2</sup>(畜禽饲养地21.71 hm<sup>2</sup>,农村道路342.16 hm<sup>2</sup>,坑塘水面130.75 hm<sup>2</sup>,养殖水面255.15 hm<sup>2</sup>,可调整养殖水面1.31 hm<sup>2</sup>,农田水利用地164.96 hm<sup>2</sup>,田坎0.11 hm<sup>2</sup>,晒谷场17.13 hm<sup>2</sup>)。

(2)建设用地1883.16 hm<sup>2</sup>。其中:居民点工矿用地1723.07 hm<sup>2</sup>(建制镇用地205.55 hm<sup>2</sup>,农村居民点765.18 hm<sup>2</sup>,独立工矿750.02 hm<sup>2</sup>,特殊用地2.26 hm<sup>2</sup>);交通运输用地107.04 hm<sup>2</sup>(铁路用地12.71 hm<sup>2</sup>,公路用地94.33 hm<sup>2</sup>);水利设施用地530.5 hm<sup>2</sup>。

(3)未利用地413.8 hm<sup>2</sup>。其中:未利用土地250.45 hm<sup>2</sup>,主要是荒山秃岭;河流水面124.94 hm<sup>2</sup>,苇地38.41 hm<sup>2</sup>。

## 2 土地利用中存在的主要问题

(1)耕地面积严重减少,土地承载力吃紧。随着石横镇经济的快速发展,建设用地需求量不断增加,镇驻地土地面积有限,建设对用地需求的增长主要通过农村集体土地的征用来满足,耕地被大量征用,驻地村的耕地面积越来越少,人地矛盾越来越突出,人口对土地的压力与日俱增,有的村人均耕地不足66.67 m<sup>2</sup>(0.1亩),征用土地非常困难。一是受土地指标限制和国家宏观土地政策的约束,禁止大量的农用地转为建设用地;二是村民不愿意土地被征用,再征用耕地补偿标准要提高;三是征地费用加大,目前全市征用土地最低限价144万元/hm<sup>2</sup>,石横镇的商业用地每公顷255万元左右;住宅用地每公顷195万元左右;工业用地每公顷180万元左右。

(2)土地利用率低,利用结构不尽合理。近几年来,全镇共征用土地66余公顷(1000多亩),但能真正使用起来,并且达到国家土地利用标准的只有少数企业,如特钢制氧项目、泰利铸钢、正泰机械、真空玻璃管等几家企业,很多企业圈了不少地,投资却很少,根本达不到国家对投资额、建筑容积率、投资密度要求,使得土地利用率低,造成了对土地的闲置和资源的浪费。甚至有的企业利用政府征的地,两三年内不开发,而任其荒废,如东泰生物制药和鑫源建材厂,3年过去了,土地仍旧荒芜,没有任何“工业开发”的迹象。也有的企业土地利用结构不合理,缺乏专门的用地规划,对产业政策、发展规划和

\* 收稿日期:2008-05-06;修订日期:2008-10-23;编辑:陶卫卫

作者简介:阴其玲(1970-),女,山东肥城人,农艺师,主要从事国土资源工作。

空间布局缺乏深入研究。

(3)土地产出率低。土地开发应以追求产出效率最大化为目标,提高土地开发利用效益。石横镇有的企业占用大面积的土地,而3年来却没有一分钱的税收,土地产出率为零。有的企业全年的税收均达不到2.25万元/hm<sup>2</sup>,还不够政府支付村的土地补偿费用,致使政府为其承担很大的债务。

### 3 土地合理利用的措施和建议

(1)健全土地流转机制,执行严格的土地管理制度。正确处理好严格保护耕地和依法供应建设用地的矛盾,及时修编土地利用总体规划,实行土地开发整理复垦折抵建设用地的政策,利用退宅(建)还田、旧村及塌陷地复垦、基本农田整理、开发“三荒”等一系列措施有效地盘活土地资源,既保障城镇建设对新增建设用地的需要,又保持耕地总量的动态平衡。通过土地开发整理,提高单产水平和综合生产力,优化调整农业结构,确保粮食安全、农民增收,经济社会发展,全面支持社会主义新农村建设。切实做好失地农民的补偿安置工作,进一步改革和完善土地征用制度,健全征地协商和补偿标准听证制度,及时给予农民合理补偿(如:石横五村在土地征用后利用土地补偿费为30岁以上的失地农民办了劳动保险,解决了村民的后顾之忧)。加快建立失地农民的基本保障制度,切实关心失地农民的再就业问题,让他们安居乐业,不因失地而降低生活水平。健全土地流转机制,改变部分农民“亦工亦农亦商”的兼业化状态,使越来越多的农民成为彻底的工商从业人员。

(2)对企业用地进行“拉网式”调查摸底。为提高土地利用率,对现有由政府支付土地补偿金的企

业进行“拉网式”调查摸底,做到“三个弄清”:一是弄清每个企业用地的具体位置、四至范围、面积;二是弄清每个项目业主具体负责人、办公地点和联系方式;三是弄清每个企业的固定资产投资、企业税收、销售收入、工业总产值、投资密度。

(3)对企业用地进行清理整顿。按照国家对土地投资额度、建筑容积率等政策的要求,对企业进行清理整治。在清理整治过程中把握3个原则:一是坚持依法办事的原则,体现法律权威,依照法律法规,对未开发利用的土地,一律限制动工开发建设,已造成闲置的,按规定交纳土地闲置费,逾期未动工开发建设的,依法收回土地使用权。二是坚持尊重历史原则,体现政府诚信。对历史遗留问题,政府原已研究并认定但未贯彻落实到位的,本着保持政策连续性的原则,重新明确、督促落实。三是坚持公平公正原则,体现公开透明。根据各企业具体的原因,分门别类予以处理,区别对待,同类问题则采取同类解决办法,不搞特殊,不徇私情,实事求是地兼顾各方利益。

(4)走企业整合道路。按照城镇总体规划和项目区建设的要求,结合各企业实际,择优确定重点企业,对企业供地。同时,要通过兼并、联合、重组等方法,整合一批规模小、布局散、档次低、基础设施差、投资额度小的企业,特别是丘明路两侧的企业,优化资源配置,提高土地利用率,从而增加税费收入;同时引进占地少、技术含量高、附加值高、投入高,规模化、标准化的企业入住进行建设,使有限的土地资源在开发建设中最大限度地提高单位面积的利用效率,使土地利用由粗放型转为集约型,由以速度为主转向以效益为主,从以量的扩张为主转向以质的提高为主。