

菏泽市土地资源节约集约利用途径研究

秦鸿芹

(菏泽市土地变更调查所, 山东 菏泽 274011)

摘要:菏泽市属鲁西南黄泛平原农业大区, 现有土地总面积 121.55 万 hm^2 , 土地利用率为 96%。随着工业化、城市化进程加快和经济高速发展, 耕地面积逐年减少、城乡用地比例失衡、村庄建设用地量大、后备资源日益匮乏等土地利用问题凸显。该文在明晰现状、问题和潜力基础上, 提出了建立耕地保护机制, 统筹城乡用地结构, 严控建设用地规模, 盘活存量集体用地, 发展区域特色产业, 优化利用土地资源等土地集约节约利用途径, 实施成效显著。

关键词:土地利用; 问题现状; 潜力分析; 节约集约; 菏泽市

中图分类号: F301.2

文献标识码: C

菏泽市属平原农业大区, 农业人口多, 耕地少, 经济欠发达, 工业化、城镇化进程和社会经济快速发展对土地需求异常旺盛, 保护耕地和保障发展用地的矛盾日益加深。由于缺乏科学的规划与管理, 耕地面积逐年减少、城乡用地比例失衡、村庄建设用地量大、后备资源日益匮乏等土地利用问题更为突出。但同时在中低产田改造、村庄建设用地整理、城镇用地按规划控制、耕地后备资源开发复垦等方面, 仍具有巨大的土地潜力。

1 土地利用现状

菏泽市位于山东省西南部, 地处苏、鲁、豫、皖 4 省交界处, 属黄泛平原农业大区。2009 年土地调查结果显示, 全市现有土地总面积 121.55 万 hm^2 , 其中: 已利用地 116.79 万 hm^2 , 土地利用率为 96%; 未利用地 4.95 万 hm^2 , 占土地总面积的 4%。已利用地中, 现有耕地 83.30 万 hm^2 , 园地 7 318.24 hm^2 , 林地 6.10 万 hm^2 , 草地 3 357.96 hm^2 , 城镇村及工矿用地 18.51 万 hm^2 , 水域及水利设施用地 3.35 万 hm^2 , 交通运输用地 4.09 万 hm^2 , 其他土地 6 940.96 hm^2 , 分别占土地总面积的 69%, 1%, 5%, 1%, 16%, 7%, 4% 和 1%。

2 土地利用存在问题

2.1 耕地面积逐年减少供需矛盾更加突出

21 世纪中国人口将继续增长, 工业化、城市化进程加快和经济高速发展将使原本稀缺的耕地资源不可逆转地部分流向非农化利用^[1], 全国耕地减少量呈明显加速态势, 而且这种趋势将随未来城市化、工业化、交通现代化、农业水利化的迅速发展而难以逆转^[2]。自 20 世纪 90 年代中期以来, 菏泽市耕地面积由 1996 年 84.40 万 hm^2 , 减少到 2009 年 83.30 万 hm^2 , 13 年减少 10.94 万 hm^2 , 年均减少 841.85 hm^2 。人均耕地从 1996 年 1 033 m^2 , 下降到 2009 年 900 m^2 , 13 年人均减少 133 m^2 。随着人口增长和经济建设的发展, 耕地面积还将逐年减少, 加之现有土地资源有限和不可再生, 保护耕地资源、维护国家粮食安全与保障经济社会可持续发展之间的矛盾将更加突出。

2.2 城乡用地比例失衡空间分异较为明显

菏泽市现有城镇村及工矿用地面积 18.51 万 hm^2 。其中, 城市和建制镇面积 2.75 万 hm^2 , 仅占城镇村及工矿用地的 15%, 比例较小; 而村庄(包括与农村居民点不相连, 且属于村庄的非农业生产用地)用地面积为 15 万 hm^2 , 占城镇村及工矿用地的 81%, 比例较大。由于城乡用地建筑密度、空间分布差异较大, 比例失衡, 不仅导致城镇建设用地相对短

* 收稿日期: 2010-05-06; 修订日期: 2010-07-01; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 秦鸿芹(1963—), 女, 山东菏泽人, 高级工程师, 主要从事土地调查与登记工作; E-mail: hzsqh@163.com。

缺,制约地方经济发展,而且造成农村集体建设用地不按规划用途,低效、粗放利用和滥用现象时有发生。

2.3 建设用地增长过快土地利用效率偏低

20世纪80年代,建设用地以农民建房和乡镇企业用地为主,到90年代中期演变为以开发区、工业园区和经济园区圈地为主,近年来呈现为城镇、工矿、基础设施、村庄等各类用地快速增长,再加上用地项目在规划设计时不重视节约集约、宽打宽用、超前建设、重复建设、低效、粗放利用,以及工业用地重扩张、轻挖潜、比重过大、产值较低等现象的普遍存在,使得土地资源节约集约利用问题更加严重。

2.4 村庄建设用地量大粗放利用浪费严重

由于村庄建设缺乏规划,土地管理措施不到位,导致居民点用地“建新不拆旧、村庄外延、一户多宅、内空外撑”以及布局混乱、松散、超占等低效、粗放利用现象普遍,农民建设用地失控,耕地浪费严重^[3]。2009年全市村庄用地面积15万 hm^2 ,若按国家《村镇规划标准》规定最高限150 m^2 /人计算,仅村庄用地就超占3.65万 hm^2 ,人均超占48.18 m^2 ,与其他地方相比,不仅利用粗放,占地量大,且浪费严重。

2.5 农地利用缺乏特色土地效益差产出低

菏泽作为“农业”大市,农用地占主导地位,主要种植小麦、玉米等粮食作物,花卉和经济作物面积较小,种植模式单一,缺乏区域特色,农民收入较低。尽管政府一再鼓励广大农民在不改变土地用途前提下,调整种植结构和模式,扩大牡丹、芍药、芦笋、大蒜等经济作物种植面积,推广农林牧复合经营,但由于受自然、经济、市场、经营周期等诸多因素制约,农民扩大种植面积积极性始终不高。而1年2熟制的连续耕作模式和长期以来对耕地重用轻养、重无机肥轻有机肥的利用方式,也是导致部分耕地肥力下降,质量变差,土壤有机质含量少,土地产出效益差和农民经济收入低的主要原因。

2.6 后备资源日益匮乏开发整理难度增大

土地作为一种稀缺并不可再生的自然资源,随着开发利用,后备资源日益匮乏。菏泽市耕地后备资源由1996年的5.78万 hm^2 减少到2009年的4.95万 hm^2 ,13年减少0.83万 hm^2 。在现有后备资

源中,其他草地3349.93 hm^2 、盐碱地1358.44 hm^2 、沙地33.6 hm^2 、裸地352.77 hm^2 、坑塘水面11560.98 hm^2 。其中一些交通条件较好、易于开发的地块,通过开发复垦,将会越来越少,而剩余的3.29万 hm^2 (河流、湖泊水面和滩涂)其他土地,由于交通不便、施工困难、开发整理成本较高,难度较大^[4],基本无法利用。

3 土地利用潜力分析

3.1 农田用地综合整治

菏泽市中低产田主要来源于田边地角的零星土地、果园以及废弃道路、河流和沟渠用地,开发潜力巨大。若以中低产田改造、黄河故道和沿黄盐碱涝洼地综合开发为重点,因地制宜实施农业技术综合开发,仅此一项可整理农田10.33万 hm^2 ,净增优质耕地1193.33 hm^2 。

3.2 村庄建设用地整理

菏泽市共有6864个行政村,13940个自然村,756.86万农业人口,人均占用建设用地198.18 m^2 /人,若按150 m^2 /人计算,全市可节省建设用地3.65万 hm^2 。如将其整理合并,原址有90%可整理成农用地,其中60%(约2.1万 hm^2)可整理成耕地。

3.3 盘活城镇存量土地

菏泽市现有城镇用地面积2.75万 hm^2 ,人口172.24万人,人均159.54 m^2 ,若按规划指标110 m^2 /人计算,可节省建设用地8532.77 hm^2 。如将其重新规划,集约利用,既可盘活城镇存量用地,调整、节约出大量耕地,又可缓解经济增长对土地资源的需求。

3.4 耕地后备资源开发

菏泽市现有耕地后备资源49513.94 hm^2 ,其中一些交通便利、条件较好、适宜开垦为耕地的,通过开发复垦,可改造为耕地,增加耕地面积;另一些不适宜种植,改造为耕地暂时困难的,通过开发复垦,可改造成林地、养殖或建设用地,达到可利用状态。

4 节约集约利用途径

4.1 创新保护机制

根据菏泽市人多地少、耕地后备资源日益匮乏

以及社会经济发展对建设用地需求异常旺盛的实际,必须从规划控制、用途管制、占补平衡、责任追究4个方面,破解既保护耕地又保障发展的难题。菏泽市新一轮土地利用总体规划确定71.89万 hm^2 基本农田保护目标,已按市与各县(区)政府签订的耕地保护目标责任书,全部落实到地块和农户,任何单位和个人不得随意调整和占用。基本农田必须用于农作物生产,除此之外不得改作他用,不得破坏耕作层。严格执行耕地占补平衡制度,强化非农业建设占用耕地,必须补充数量、质量相当耕地,防止占多补少、占优补劣。菏泽市按照“分层级、定人员、包区域”原则,建立纵向分段、横向切块、条块结合、全面覆盖,逐级逐项分解监管责任,落实到人的“责任追究”制度,将全市83.3万 hm^2 耕地保护任务分解到人,实行全员参与、全程监管、全面覆盖的市、县、乡、村四级保护网络和监管格局^[5]。

4.2 统筹城乡用地结构

结合菏泽市经济和社会发展规划、城乡建设规划和“四大基地一大产业”重点产业发展目标,制定一系列扶持和奖励政策,鼓励和引导企业向集群化、园区化集中发展,建立产业集聚、选址集中、用地集约的用地机制,大力推行新增工业项目向开发区(工业园区)集中,人口向城镇集中、居住向社区、中心村集中,土地向规模化种植集中的管理模式,以集中布局促集约发展。鼓励新建项目,充分利用老企业、破产企业闲置用地,采取联营联建、腾笼换业、项目嫁接、等价置换等多种途径,有效整合现有资源,减少粗放浪费。对现有工业用地,加大清理和盘活力度。对批而未征、征而未供、供而未用、用而未尽土地,在符合规划前提下进行整合。鼓励企业在现有土地上增加投资,扩大生产规模,开拓空中、地下空间或实行内部整理和余缺调剂,将存量变增量,建设多层厂房,提高土地利用效率。

4.3 严控建设用地规模供给选择发展需求

一是加强计划调控和规划引导。科学制定供地计划,合理安排供地数量,认真落实“点供”政策,严格审批标准,提高点供项目准入门槛,对企业类型和投资强度等进行严格筛选界定,切实做到重大项目靠点供,一般项目靠挖潜,自2009年以来共挖潜盘活土地约470 hm^2 。二是着力优化供应结构。严格落实差别化的供地政策,围绕工业转型升级,对全市

重点发展的新兴产业、高新技术产业、改造提升传统产业和投资强度高、技术含量高、市场份额高、贡献水平高、产业带动高和资源消耗低、环境污染低的“五高二低”项目优先保障,坚决不向“两高一资”、产能过剩和重复建设项目供地。围绕“四大基地,一大产业”建设,全市通过实施“退二进三”战略,整合土地181.27 hm^2 ,创政府收益34866.9万元。三是加快推进利用方式转变。建立健全建设用地标准体系,完善用地准入制度,确保投资强度市、县分别达到每666 m^2 为150万元,120万元以上,建筑容积率均达到1.0以上^[6]。

4.4 盘活存量集体用地

对于原占地面积大、土地闲置率高的村庄,按照村庄规划,通过改造空心村、撤并自然村、建设中心村等形式,合理安排城市、中心镇、社区中心村建设规模,调整产业聚集、村庄分布、农田保护等空间布局,鼓励农民整合现有建设用地,优先利用村内空闲地和闲置宅基地,逐步改变“一户一宅”粗放用地,最大限度减少闲置浪费。目前已涌现一批通过村庄改造,规范管理典型,如牡丹区小留镇后袁村节约土地23.4 hm^2 ,牡丹区胡集乡、鄄城县引马乡分别腾出土地60.37 hm^2 和335.6 hm^2 ,单县高韦庄、杨楼、林庄,复垦土地111.6 hm^2 ,东明县长兴集乡和焦园乡通过滩区村庄搬迁腾出632.5 hm^2 。按照尊重农民意愿、保障农民权益原则,将集体建设用地纳入城乡建设用地统一市场,创新、探索农村土地使用权自由流转机制和市场化运作模式,构建合理价格体系,盘活存量集体用地。丹阳办事处何楼社区把旧村改造后腾出剩余土地,交政府统一经营,土地收益按比例返还村集体用于农民社保基金、集体公共事业等。

4.5 发展区域特色产业,提高土地产出效益

一是引导农民在符合土地利用总体规划,不改变土地用途前提下,改变耕种模式,调整种植结构,扩大牡丹、芍药、芦笋、大蒜、菜籽、瓜果、花木等种植面积,增加农民收益。二是大量发展复合农林业,推广林粮间作、林经间作、林牧结合等经营模式,缓解农林争地矛盾,改善与保护生态环境,促进粮食增产,提高土地综合产出效益。三是引导农民从用养结合、加强生产功能、挖掘资源潜力以及维护生态安全等角度出发,积极推广秸秆还田、增施有机肥、配方施肥等培肥技术和农业新品种繁育、作物、林木、

果蔬等集约栽培技术,培养耕地地力,提高农田综合生产能力^[7,8]。

4.6 优化资源利用

(1)加大开发整理力度。以一定比例新增建设用地有偿使用费作为配套资金,结合集体土地承包经营权流转,对适宜开发为农用地的未利用地,采取政府投,龙头企业补,集体拿,联合开发引进,农民自筹等多种方式,创新融资机制、吸纳社会投资,加大开发整理、改造投入,有效增加耕地面积,确保总量动态平衡。

(2)以开发为主转向整理为主。多渠道、多层次争取部、省级开发整理项目,扎实开展田、水、路、林、村综合整治,重点实施中、低产田改造、黄河故道湿地生态农业综合开发和沿黄盐碱涝洼地综合改造等用地的开发整理,构建田成方、林成网、路相通、渠相连、旱能灌、涝能排的用地格局,提高耕地质量和农业生产规模化、产业化种植水平。

(3)开展植树造林和发展养殖业。引导农民利用河流、道路、沟渠两侧未利用土地,开展植树造林,增强防护功能,减少污染和水土流失,改善农民生产条件和生活环境,维护生态平衡。同时,对不适宜种植农作物的盐碱地、荒草地和工矿废弃地,开展水产养殖、规模性畜禽养殖,建设塘底未经固化的简易水产养殖基地,实现土地资源的优化、生态、高效利用。

5 结语

菏泽市通过土地利用总体规划“龙头”控制和

产业政策引导,按照“循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局”原则,和“控制增量、盘活存量、建立集约机制、提高产出效率”的思路,通过创新保护机制、统筹城乡用地结构、严控建设用地规模、盘活存量集体用地、发展区域特色产业、优化利用土地资源等途径,落实了耕地保护目标,保证了重点工程、大项目建设和经济发展的需要,全市节约集约利用水平不断提升,全方位推进了“保增长、保红线行动”的有力实施。

参考文献:

- [1] 傅泽强,蔡运龙,杨友孝,等.中国粮食安全与耕地资源变化的分析[J].自然资源学报,2001,16(4):47-48.
- [2] 鲁奇.中国耕地资源开发、保护与粮食安全保障问题[J].资源科学,1999,21(6):5-8.
- [3] 秦鸿芹.菏泽市农村居民点用地整理探讨[J].山东国土资源,2008,24(7-8):25-26.
- [4] 秦鸿芹,张银霞,刘红英,等.菏泽市牡丹区土地利用现状及治理对策[J].山东国土资源,2007,23(9):42-43.
- [5] 蔡运龙.中国农村转型与耕地保护机制[J].地理科学,2001,21(1):1-6.
- [6] 吴彦山,廖和平,王生,等.优化城乡用地结构和布局研究——以重庆市开县为例[J].现代农业科技,2006,(11):172-175.
- [7] 欧名豪.土地利用总量规划控制中的城乡建设用地规模问题[J].华中农业大学学报(社会科学版),2000,(4):51-54.
- [8] 熊文愈,姜志林,黄宝龙,等.中国农林复合经营研究与实践[M].南京:江苏科学技术出版社,1994:36-39.

Study on Concentrated Land Use in Heze City

QIN Hongqin

(Heze Land Changing and Surveying Station, Shandong Heze 274011, China)

Abstract: Heze city is a municipal agricultural areas in the Yellow River flood plain in southwest Shandong province. The existing total land area is 121552319hm², and land utilization rate is 96%. Accompanying with industrialization, urbanization and rapid economic development, arable land is decreasing every year, urban and rural land is in an imbalance condition, the land used for construcion in village is increasing, and reserve resources are lack. On the basis of clarifying the present condition, problems and potentiality, six ways of concentrated land use are put forward in this paper, such as establishing farmland protection mechanism, co-ordinating urban and rural land use structure, strictly controlling the scale of construction using land, revitalizing the stock of collective land, developing regional characteristics of industry, and optimizing land use. It has gained a significant results.

Key words: Land use; present condition; exploration potentiality; concentrated land use; Heze city