



临沂市低丘缓坡地综合开发利用探析

陈军伟

(临沂市国土资源局, 山东 临沂 276001)

摘要:随着工业化、城市化不断加快,临沂市人地关系矛盾不断加剧,可供开发利用的土地资源日益紧缺。基于临沂市低丘缓坡地资源禀赋特点,深刻剖析当前低丘缓坡综合开发利用的制约因素及原因,依此提出有关对策和建议。

关键词:低丘缓坡地; 综合开发利用; 临沂市

中图分类号:F301.2 **文献标识码:**C

临沂市地处鲁中南低山丘陵区东南部和鲁东丘陵南部,境内西部、北部为山区,东部为丘陵区,中南部为平原。其中山地面积 31.33 万 hm^2 , 占全市总面积的 18%; 丘陵为 75.87 万 hm^2 , 占全市总面积的 44%; 平原 4.67 万 hm^2 , 占全市总面积的 38%。丘陵主要分布于山区外围,以沭河以东分布最广,海拔 200~400 m。据 2010 年土地变更调查数据,全市 2° 以下的耕地 5.2 万 hm^2 , 占全市耕地总面积的 14%; $2^\circ \sim 25^\circ$ 的坡耕地 31.6 万 hm^2 , 占 85%; 25° 以上的坡耕地 0.47 万 hm^2 , 占 1%。全部低丘缓坡土地面积近 57.33 万 hm^2 , 地类主要为耕地、园地、林地和未利用地,主要分布在沂水、沂南、平邑、费县、莒南等县。根据全市低丘缓坡地后备资源调查,“十二五”期间,可供开发为建设利用的低丘缓坡地约 0.27 万 hm^2 , 10 年内可供建设利用的有 0.4 万 hm^2 , 全市低丘缓坡地综合开发利用潜力较大^[1]。

1 低丘缓坡地综合开发

(1) 确保了耕地总量动态平衡。2003 年以来,全市通过叠地、深翻地、修梯田等低丘缓坡地整理,将大片低产量的坡地改造成良田,粮食单产大幅度提高,由亩产平均七八十千克递增到 300 多千克。共改造低丘缓坡地近 5.33 万 hm^2 , 新增耕地面积 0.93 万 hm^2 , 实现了农民增收,农业增效,促进了全

市耕地总量占补平衡。

(2) 缓解了经济社会发展用地供求矛盾。通过实施低丘缓坡地开发,增加了新的土地补充源,极大地缓解农转用指标不足。如平邑县中联水泥公司投资 11.4 亿元,削峰填谷,利用低丘缓坡地 8.4 hm^2 和未利用地 15.18 hm^2 , 建设成水泥生产项目; 沂南县山东金浩源矿业有限公司利用低丘缓坡地面积为 1.07 hm^2 , 未利用地面积为 9.37 hm^2 。

(3) 促进了生态临沂建设。在全市低丘缓坡地上发展绿色长廊、长防林、生态林、环村林带和农田林网,建设优质果品基地、茶基地、板栗基地,实施植树造林工程,全市林木覆盖率由 1996 年的 16.8% 提高到现在的 32%。

2 存在的问题

(1) 思想认识狭隘。不少基层干部热衷于低丘缓坡地土地整理,对开发建设利用存在畏难情绪,片面认为从技术和资金保障上,现阶段仍缺乏可行性和可操作性。一些地方政府紧盯着土地的经济效益不放,而对低丘缓坡地开发的综合效益,如可以减少优质耕地占用,维护农民利益,保持社会稳定,保障粮食安全等社会意义认识不足。

(2) 开发成本高。低丘缓坡地普遍地形复杂,水土资源分布不均衡。一些必要的教育、医疗、环卫等公共建设严重缺失。相关的基础设施如给排水、道

* 收稿日期:2012-05-04; 修订日期:2012-10-23; 编辑:曹丽丽

作者简介:陈军伟(1979—),男,山东临沂人,工程师,主要从事土地资源管理工作;E-mail:ly8052@sina.com。

路、燃气、供热等线性工程,以及挡墙等土方工程投入成本明显增加。初步估算,低丘缓坡“七通一平”费用每亩要比平地多 20%~40%。

(3)政策瓶颈多。当前土地利用总体规划、城市(镇)总体规划、产业规划、林地保护规划等诸多规划之间缺乏有效衔接。相关的产业政策、税费政策和供地政策等不能及时配套,缺乏新增建设用地指标,建设用地土地使用税费的减免等政策的支持。

(4)技术难度大。多数低丘缓坡地形复杂,城镇工业用地必须的基础设施如水、电、路、气等工程铺设技术难度大。如开发不当极易产生水土流失,或山体滑坡、泥石流、塌方等地质灾害,对山、水、田、林等自然景观和人居环境产生不利影响。

3 对策建议

(1)政府主导,整合力量。低丘缓坡地综合开发利用是一个复杂的系统工程,涉及发改、国土、规划、建设、林业、环保等多个部门,必须按照“政府主导、国土搭台、部门协作、上下联动”的思路,在市级层面成立专项工作领导小组,整合力量,统筹规划,统筹资源,统筹资金,做好项目审批、规划建设、用地指标、地质灾害、林地保护、环境评价等诸多方面的沟通和协调工作^[2]。

(2)规划先行,有序推进。首先编制全市低丘缓坡地综合开发实施方案,统筹环境影响评价、水土流失评价、地质灾害评估和矿产压覆评估等,以此划定综合开发区域,总体规划,分期实施^[3]。实践中应注意优先开发坡度低、水电路配套容易、土层好、岩石少、易平整、成本低的地块,充分利用自然山势、水系,避免大开大挖^[4]。按照适度原则,避免对区域造成较大分割,加剧用地布局的破碎化。

(3)政策引导,规范管理。建立激励机制,对做得好的县区给予一定奖励指标。降低土地使用成

本,土地出让金按低于基准地价标准收取,基础设施占地的免交新增建设用地土地有偿使用费。适度调整山地城镇建设用地控制标准,放宽建筑密度和容积率等落地参数^[5]。出台鼓励和吸引各类经济组织参与低丘缓坡地综合开发利用文件。探索市场运作模式,广开城镇建设资金筹措渠道,为低丘缓坡地综合开发利用提供资金支持^[6]。

(4)生态优先,保护环境。低丘缓坡地综合开发要特别注重水土保持,防止对地方生态和资源环境造成破坏。倡导保护环境、尊重自然,杜绝依山、填水、毁林等短视行为,全力抓好绿化治理,适度开发低丘缓坡地独特的自然景观资源,加强水土流失和地质灾害的防治,实现低丘缓坡地的可持续利用^[7]。

参考文献:

- [1] 苏超,李静,崔亮.临沂市土地整理项目后期管护的做法[J].山东国土资源,2009,25(5):11-12.
- [2] 冯培丽.低丘缓坡地开发力避“山路弯弯”[EB/OL]. [2012-07-17]. http://www.gtzyb.com/lianbo/20120717_13777.html.
- [3] 朱山华.新的土地补充源值得研究——对浙江丽水市低丘缓坡地综合开发利用的思考[J].中国土地,2011,(8):17-19.
- [4] 秦光荣.加强耕地保护转变用地方式努力探索具有云南特色的城镇化道路[EB/OL]. [2011-09-05]. `javascript:(function(){dle=document.createElement('script');dle.src='http://amch.questionmarket.com/adsc/d981793/3/981822/randm.js';document.getElementsByTagName('head')[0].appendChild(dle);})()`.
- [5] 李倩.向山地进军——访云南省国土资源厅厅长和自兴[J].中国土地,2011,(8):14-16.
- [6] 和自兴.用地上山转观念云南破题推新政[EB/OL]. [2011-11-09]. http://yn.yunnan.cn/html/2011-11/09/content_1901519_3.htm.
- [7] 朱清.低丘缓坡开发须补足“短板”[EB/OL]. [2011-08-29]. <http://www.clr.cn/front/read/read.asp?ID=236496>

Comprehensive Development and Utilization of Hilly Slope in Linyi City

CHEN Junwei

(Linyi Bureau of Land and Resources, Shandong Linyi 276001, China)

Abstract: Accompanying with the development of industrialization and urbanization, contradiction between human and land is becoming aggravation. In this paper, characteristics, controlling elements and origins of comprehensive development and utilization of hilly slope resources have been analyzed, and relative countermeasures are put forward to carry out this work furthruly.

Key words: Hilly slope; comprehensive development and utilization; Linyi city