

## 日照破解经济社会发展用地难题工作探讨

邱中华

(日照市国土资源局, 山东日照 276800)

**摘要:**近年来,日照市积极探索耕地保护新模式,在全省率先编制了市、县(区)两级农村建设用地挖潜利用规划,土地利用总体布局更加合理,城镇发展空间得到有效保障,有效破解了建设用地难题,为全市“十二五”经济社会发展拓展了更大的空间,促进了城乡统筹协调发展。

**关键词:**耕地保护;增减挂钩;日照市

**中图分类号:**F301.2

**文献标识码:**C

随着“十二五”经济和蓝色半岛经济区发展规划的全面实施,日照市经济社会各项事业进入了快速转型发展期,各类建设用地需求更加旺盛,所面临的耕地保护和用地需求的压力更加突出。为破解这一用地难题,日照市国土资源局创新耕地保护模式,在全省率先编制了市、县(区)两级农村建设用地挖潜利用规划,使日照市土地利用总体布局更加合理,城镇发展空间得到有效保障,有效地破解了困扰多年的建设用地难题,为全市“十二五”经济社会发展拓展了更大的空间。目前,该规划同时也被纳入日照市“十二五”经济发展和蓝色经济区发展等相关规划,实施后可增加基本农田保护投入13.86亿元,形成约214亿元的新农村建设产业规模,增加全市约254亿元的政府收益,建设用地指标增加到约1.8万公顷。

## 1 建设用地供需现状

日照市在“十一五”期间,一方面由于全市经济社会迅猛发展,各类建设用地需求量大增,早在2005年,全市建设占用的耕地面积已达到上轮规划确定的到2010年控制总量的规模,而省政府每年下达日照市的年度用地计划一般维持在200~266.67 $\text{hm}^2$ 左右;另一方面,由于上轮规划刚性过强、弹性不足,特别是2006年国家提出18亿亩耕地红线不能突破后,全市可使用的一般农用地的空间异常狭窄,市区、县城周边全部被基本农田包围,与此同时,

日照市可开发成耕地的后备资源已基本用完,耕地占补平衡的压力越来越大,“用地难、落地难”的问题越来越突出<sup>[1]</sup>。

## 2 工作做法

### 2.1 创新耕地保护新模式

为解决日照市基本农田保护布局的难题,同时为基本农田保护提供合理投入,日照市通过有偿保护基本农田、合理调整基本农田规划布局,相关区县签订了《关于携手保护基本农田推进社会主义新农村建设的合作协议》。一是将东港区、岚山区沿海及城市周边地区的0.924万 $\text{hm}^2$ 基本农田有偿调整到莒县(代保0.432万 $\text{hm}^2$ )、五莲县(代保0.492万 $\text{hm}^2$ )保护,其中将山海天旅游度假区、日照经济技术开发区范围内的基本农田全部调出,山东钢铁集团日照精品基地范围内0.17万 $\text{hm}^2$ 基本农田也同时调整到五莲县保护。二是东港区、岚山区、山海天旅游度假区、日照经济技术开发区按每亩1万元支付给莒县、五莲县基本农田有偿保护费,今后每年按建设占用耕地面积支付其余费用,山钢用地待办理相关手续时一并付清。三是市国土资源局印发《关于新一轮规划期间涉及我市区县合作协议有关用地问题的办理意见》,规定自2010年起凡以上4个区建设占用的耕地,一律视为已转让的基本农田,在办

\* 收稿日期:2012-05-02;修订日期:2012-06-27;编辑:曹丽丽

作者简介:邱中华(1978—),男,山东日照人,工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:zhonghua78@163.com。

理用地手续前需支付受让方相关费用,收到两县财政部门出具的发票后方可受理用地手续。四是协议还约定需转让耕地补充和耕地保有量的,按每亩 2 万元支付转让费用,为占补平衡留足空间<sup>[2]</sup>。

## 2.2 编制挖潜利用规划

为破解用地指标不足的难题,日照市根据国家城乡建设用地增减挂钩试点的政策精神,在山东农业大学的技术支持下,通过逐村摸底调研,在全省率先编制了市、县(区)两级《农村建设用地挖潜利用规划(2006—2020 年)》,并得到了省国土资源厅领导的充分肯定。按该规划,到 2020 年全市可挖潜农村建设用地 1.427 万  $\text{hm}^2$ ,在满足新农村建设需求的同时,可节余出用地指标 1.04 万  $\text{hm}^2$ ,与上级每年分配给日照市 200 余公顷的用地指标相比,全市的用地指标有了较大的突破,为实施“十二五”规划及蓝色经济区发展等相关规划的实施解决了建设用地指标不足的难题。

# 3 成效分析

## 3.1 空间布局更加合理

根据区县间签订的合作协议,到 2020 年,日照市沿海地区可为莒县、五莲县提供 13.86 亿元的资金投入,在缓解沿海地区基本农田保护压力的同时,两县的基本农田保护有了更加充足的资金来源,农田水利综合整治及开发整理项目得到了更好的实施,目前,合作协议得到了认真的执行,两县现已到位基本农田保护资金近 6 000 万元。

## 3.2 挖潜利用效益巨大

根据挖潜利用规划,到 2020 年日照市可拆旧复垦规模 1.427 万  $\text{hm}^2$ ,可用于建新的用地指标 1.04 万  $\text{hm}^2$ 。按平均每亩投入 10 万元保守计算,全市新农村建设可形成 214 亿多元的产业规模。周转出的建新指标若全用于城镇发展,按平均每亩 30 万元的净态土地纯收益估算,规划期内全市可增加 254 亿多元的政府收益,若考虑今后城镇地价的合理增长,政府收益还会大大增加。近年来,日照市依据挖潜利用规划积极开展了城乡建设用地增减挂钩工作,到目前,共报省政府批复试点项目区(含工矿复垦) 135 个,面积 0.16 万  $\text{hm}^2$ ,现已验收 110 个项目区,验收耕地面积 0.08 万  $\text{hm}^2$ ,节余建设用地指标

0.08 万  $\text{hm}^2$ 。2010 年,莒县通过合作协议获得挂钩项目的支持资金 9 600 多万元。通过项目区的实施,提高了农村基础设施建设水平,改善了村容村貌,同时也促进了农民生活方式转变。日照市的下元一村、牟家小庄、邵家沟、陵阳街、墩头、于里等近百个村庄区的安置区建设完工后,农民不仅拥有了式样美观、结构坚固、环境优美、功能配套、安全舒适的居住环境,而且还享有了更加完善、便捷的公共服务,农民的生活条件和精神风貌同步提升。通过对拆旧区的复垦整理,使项目区内全面实现了“田成方、路畅通、渠配套、林成网、旱能灌、涝能排”的生产新格局,为加快发展现代农业、推进农业机械化生产奠定了良好基础,实现“以城带乡、以工促农”的局面<sup>[3]</sup>。

## 3.3 城乡布局更加合理

日照市挖潜利用规划实施后,城镇工矿用地可由 2005 年的 1.7 万  $\text{hm}^2$ ,增加到 2020 年的 3.35 万  $\text{hm}^2$ ,农村居民点用地可由 2005 年的 3.61 万  $\text{hm}^2$ ,下降到 2020 年的 2.31 万  $\text{hm}^2$ 。规划实施后,全市的城乡布局更加合理、城镇化水平会有显著提高。通过合理的规划和调整,将旧自然村庄复垦归并,减少农村建设用地规模,打通了统筹城乡建设用地的通道,有效缓解了用地矛盾,优化了农村建设用地布局,提高了土地的节约集约利用水平,有力保障了经济社会发展用地需求。截至目前,全市共使用挂钩节余指标近 406.67  $\text{hm}^2$ ,有力的缓解了全市面临的耕地保护和用地需求的压力,通过使用挂钩节余指标已取得了政府收益达 1 亿多元,真正体现出“农民得实惠,占补保平衡,建设缓瓶颈”的多赢局面。统筹城乡发展有了更加明确的思路,资金来源有了充足的保障。用地指标可由 0.77 万  $\text{hm}^2$  增加到 1.81 万  $\text{hm}^2$ ,为日照市“十二五”期间经济社会发展提供更加有力的用地保障。通过盘活存量土地,建立城乡建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩的良性循环机制,极大地缩减了土地指标报批与处置时间,有力地保证了一批涉及民生的重大工程及时落地。同时,通过挂钩指标取得的增值收益及时返还给项目区,项目的实施得到了有力的资金保障<sup>[4]</sup>。

# 4 结语

日照市面对各类建设用地需求量大增,“用地

难”与国家保护红线的双重巨大压力,把服务的着力点放在确解发展难题上,利用城乡建设用地增减挂钩政策,统筹促进全市城乡发展,探索创新耕地保护新模式,彻底破解了用地难题,为全市“十二五”经济和社会发展和蓝色经济区建设提供了广阔的用地空间。

### 参考文献:

- [1] 于桂清,李文云,张少华.莱西市加强耕地保护初探[J].山东国土资源,2010,26(6):42-43,47.
- [2] 卢守润,方和玲,王祥福.莒县三措并举切实搞好耕地保护工作[J].山东国土资源,2009,25(2):37-39.
- [3] 山东省国土资源厅规划处.集约节约利用土地统筹城乡发展——山东省城乡建设用地增减挂钩试点工作的实践与探索[J].山东国土资源,2009,25(1):1-3.
- [4] 李德强,李涛,王步远.临沂市城乡建设用地增减挂钩试点工作调查与思考[J].山东国土资源,2010,26(7):55-57,61.

## Study on Soluting the Difficulties in Land Utilization in Economic and Social Development in Rizhao City

QIU Zhonghua

(Rizhao Bureau of Land and Resources, Shandong Rizhao 276800, China)

**Abstract:** In recent years, Rizhao city has been actively exploring new mode of farmland protection. Potentiality and plan of two levels (city and county) rural construction using land in this city has been made firstly in Shandong province. The overall layout of land use has become more reasonable, space of urban development has been effectively guaranteed, and the difficulties of construction using land which plagued the city for many years have been soluted as well. It will provide more space for economic and social development in the "12th five - year" in this city, and promote the coordinated development of urban and rural areas.

**Key words:** Protection of farmland; decreasing rural construction using land and increasing agricultural using land; Rizhao city