

# 临沂市低丘缓坡土地开发利用的实践与思考

马爱功<sup>1</sup>,马静宇<sup>2</sup>,刘廷祥<sup>1</sup>,密长林<sup>1</sup>

(1. 临沂市国土资源局,山东 临沂 276001;2. 华南师范大学地理科学学院,广东 广州 510631)

**摘要:**临沂市创新低丘缓坡土地开发利用和管理模式,通过开展低丘缓坡土地的开发利用试点工作,提高了土地利用效率;增加了农民收入、改善了农业生产条件;有效保护和改善了生态环境。但项目实施过程中存在开发、立项要求高、试点县区少、规模小等问题。低丘缓坡土地开发利用过程中应做到:搞好顶层设计、稳步推进试点工作、开发与保护并重等举措,为其他地区提供借鉴。

**关键词:**土地利用;低丘缓坡;临沂市

**中图分类号:**F301

**文献标识码:**C

推进低丘缓坡土地开发利用,是优化国土资源空间开发布局,有效减少工业城镇建设占用城市周边和平原地区优质耕地、严格保护耕地特别是基本农田的重要举措<sup>[1-2]</sup>。临沂市创新低丘缓坡土地开发利用和管理模式,通过积极开展低丘缓坡土地的开发利用试点工作,推动全市低丘缓坡土地规范、科学、有序开发利用,取得了良好的经济、社会、生态效益,为全市科学跨越发展提供有力支撑。

## 1 现状分析

据调查,目前临沂市低丘缓坡土地资源总面积为4 613 km<sup>2</sup>,其中农用地3 600 km<sup>2</sup>,建设用地520 km<sup>2</sup>,未利用土地493 km<sup>2</sup>。低丘缓坡土地资源在各县区分布不一,北部沂水、沂南、平邑、费县、莒南等县低丘缓坡资源丰富;南部郯城、苍山、临沭及市辖三区低丘缓坡资源相对较少。

自2012年8月临沂市被确定为国家低丘缓坡土地开发利用试点以来,全市各级全力推进试点项目的规划设计、资金统筹及实施工作。截至2013年12月,全市共申报低丘缓坡试点项目批次建设用地363.2 hm<sup>2</sup>,这些项目的开发,将有力地推动全市的经济社会发展。结合申报的项目数据,对比全市低丘缓坡土地资源,临沂市开发利用低丘缓坡土地资

源潜力较大。

## 2 工作实践

### 2.1 主要做法

按照国土资源部关于低丘缓坡土地开发利用试点工作指导意见和工作要求,全市及早部署,通过试点,积累了一定的经验。

(1)构建多方参与的协调机制。联合财政、建设、农业等部门成立低丘缓坡土地开发利用工作领导小组,形成了领导小组统一领导,成员单位各司其职、协调配合的良好工作局面,保障了试点工作顺利开展。

(2)加强制度建设,确保实施成效。各试点县区根据试点实施方案,科学划分了用地功能区,制定了包括征地、拆迁安置、场地平整、基础建设、资金平衡、建设时序等具体保障措施,领导小组加强对低丘缓坡开发利用试点项目的实施全程监管,对项目设计与施工、资金使用、权属调整、农用地转用与土地征收、土地供应、补偿安置等情况进行全程跟踪与监管,确保每个环节依法依规、规范有序。

(3)充分尊重和保障农民权益。低丘缓坡土地综合开发利用工作的顺利开展离不开广大群众的参与和配合,为保障被征地农民的参与权和知情权,各

收稿日期:2014-04-18;修订日期:2014-06-10;编辑:王秀元

作者简介:马爱功(1984—),男,山东临沂人,工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:ly\_maaigong@163.com。

试点县区严格征地程序,在实地踏勘、补偿标准制定等多个环节充分尊重、听取被征地农民的意见,依法对项目区土地进行征收补偿,积极探索各种可能途径对失地农民进行安置,妥善安排被征收土地农民的生产生活,切实保障被征地农民的合法权益,确保被征收土地农民原有生活水平不降低,长远生计有保障。

(4)开发保护并重,注重生态补偿建设。工程实施时,各试点县区确保工程开挖土方尽可能的用于工程施工,不能利用的也全部妥善处理,以免造成新的水土流失,取土场遵循集中取土的原则,严禁乱取乱挖,破坏植被。建立健全生态补偿机制,明确生态补偿的主体及补偿的范围,严格执行生态环境的法律法规和各项环境管理制度,对项目区内占用的林地,在工程建设资金中预留专项资金,用于本地或者异地造林,实现林地占补平衡,改善当地的生态环境,促进当地的生态平衡<sup>[3]</sup>。

## 2.2 实际成效

通过实施试点项目,项目区内未利用地和劣质农用地得到充分开发利用,提高了土地利用效率,也为项目建设提供了用地指标保障,有效缓解了建设用地供求矛盾。以沂水县为例,庐山项目聚集区规划面积 22.2 km<sup>2</sup>,该地区 70% 以上为低丘缓坡土地,沂水县利用低丘缓坡试点这一政策,报批园区建设用地 121.2 hm<sup>2</sup>,快速推进了园区建设。2013 年,园区实现总产值 38.4 亿元,实现利税 3.07 亿元,低丘缓坡土地开发利用已成为推动该县经济跨越发展的重要引擎,为沂水县可持续发展提供了有力保障。

通过在低丘缓坡地带建设园区,低丘缓坡土地被征用后,农民得到了现金补偿,改变了过去拥有土地却没有财富的历史,同时为项目区内以及周边群众提供了大量的就业岗位,增加了农民收入。通过园区建设,基础设施建设也得到进一步完善,极大地改善农业生产条件,提高农业生产效率。

各试点项目区根据实际情况和产业发展方向,坚持保护与开发利用相结合,因地制宜开发利用低丘缓坡土地,尽量保留原有地貌景观,增加植被覆盖面积,保护和改善了生态环境。沂水县已对试点项目区内 16 hm<sup>2</sup> 未利用地因地制宜地进行了林木绿化,其他试点区域周边林木都制定了严格的保护措施,取得了良好的生态效益。

## 2.3 存在的问题

(1)开发成本高。低丘缓坡综合开发利用存在地理位置偏僻、落差大的情况,相对现有的工业园区资金投入大,在平整过程中既要考虑平整度的要求,还要考虑剥离熟土层用于土地开发整理的需求,导致开发成本相对较高,对资金的需求较大<sup>[4]</sup>。

(2)立项要求高。现有的低丘缓坡试点项目区立项时原则要求,未利用地比例不得低于 60%。由于沂蒙山区对土地十分珍惜利用,未利用地经过群众自觉利用,已改造成农用地,虽然土层薄、水利配套差、投入高产出低,低丘缓坡特点明显,但由于不能计入未利用地,导致未利用地比例低无法列入试点范围。

(3)试点县区少。临沂市低丘缓坡资源比较丰富,由于受试点限制,目前全市仅有 4 个县区进行试点,其他县区低丘缓坡利用没有全面展开。

(4)试点规模小。例如,沂水县以未利用地、耕地和园林地为主的低丘缓坡总面积约 870 km<sup>2</sup>,但是批复给该县 3 年试点规模只有 253.3 hm<sup>2</sup>,受试点规模指标限制非常大,制约了低丘缓坡的综合开发利用。

## 3 对策建议

(1)摸清底子,搞好顶层设计。一是对全市低丘缓坡资源状况进行全面的调查摸底,真正把可供开发利用的低丘缓坡资源明确到具体地块,建立后备土地资源信息库;二是在对低丘缓坡资源状况进行调查摸底和综合分析评价的基础上,科学制定和完善全市低丘缓坡综合开发利用专项规划;三是对于确定为低丘缓坡开发后备资源的土地,应充分做好土地的适应性评价和开发潜力分析,对规划的低丘缓坡土地开发进行经济效益论证;同时要充分论证生态效益,评估开发可能对生态环境造成的影响和后果,制定相应的保护措施,避免由于开发造成生态失衡<sup>[5]</sup>。

(2)完善机制,稳步推进试点工作。低丘缓坡土地综合开发利用,要根据临沂市低丘缓坡的自然情况、区域状况等条件,结合国家政策、资金保障等因素,坚持“统筹部署、突出重点、先易后难、稳步推进”的原则,综合考虑生态承载力和经济发展的实际需要,确定科学合理的建设时序,坚持适度开发、

有序开发,分期分片建设,逐步扩大试点范围。充分考虑相关群体的利益,做好统筹协调工作,建立低丘缓坡综合开发利用工作的评估制度,及时对试点建设区块实施的进度和质量,土地集约利用情况进行评估,并根据评估的结果完善开发利用的政策,对在试点中出现的问题,要及时总结,好的经验要进一步在面上推广,切实推动试点工作稳步推进。

(3)严格责任,坚持开发与保护并重。低丘缓坡土地综合开发过程涉及到建设及生态环境保护的多重目标,要坚持地形地貌的整体连续性,尽量顺应坡地的自然形态进行开发利用,根据施工过程中土石方平衡、水系调整、工程技术处理等客观要求进行统一开发,切实保证生态环境安全,做到开发建设与生态保护并重。

## 4 结语

低丘缓坡土地开发利用是增加建设用地供给、推动经济社会发展的重要手段,加强低丘缓坡土地

开发利用具有重要的现实意义。临沂市通过开展低丘缓坡土地利用试点工作,从制度建设、保障农民权益、生态保护等方面进行了有益的探索,取得了有益经验,也发现存在开发成本高、难度大等问题,这些经验和问题对促进下一步低丘缓坡开发利用工作更好的开展具有重要的借鉴意义。

## 参考文献:

- [1] 张清津,郭春.滨州市未利用地开发探索与实践[J].中国乡村发现,2012,(4):56-59.
- [2] 刘建伟,李雪飞,孙连彬.临沂市资源利用方式与两型社会建设关系探讨[J].山东国土资源,2012,28(6):59-61.
- [3] 刘彦.转型期农业生态安全问题研究[D].哈尔滨:东北林业大学,2007.
- [4] 郭骥.低丘缓坡综合开发利用的问题与对策——以丽水为例[J].浙江国土资源,2009,(7):37-39.
- [5] 朱山华.新的土地补充源值得研究——对浙江省丽水市低丘缓坡综合开发利用的思考[J].中国土地,2011,(8):15-17.

## Practices and Thoughts on Land Development and Utilization in Hilly Slope Area in Linyi City

MA Aigong<sup>1</sup>, MA Jingyu<sup>2</sup>, LIU Tingxiang<sup>1</sup>, MI Changli<sup>1</sup>

(1. Linyi Bureau of Land and Resources, Shangdong Linyi 276001, China; 2. Geography College of South China Normal University, Guangdong Guangzhou 510631, China)

**Abstract:** New land development, utilization and management model in hilly areas has been created in Linyi city. Through carrying out development and utilization experimental work of land use in hilly slope, land use has been improved effectively, farmers' income and agricultural production conditions have been improved, and ecological environment has been protected and improved effectively. But during the process of project implementation, there are still some problems, such as high requirements of development and project establishment, small amount of pilot counties and small scale. During the process of land development and utilization in hilly slope, the following work should be done: doing top-level design well, carrying out experimental work steadily, carrying out development and protection at the same time and provide some references for other regions.

**Key words:** Land use; hilly slope; Linyi city