

聊城市耕地后备资源开发利用潜力分析

李强,王庆琨,张士征,刘春雷,赵勇

(聊城市国土资源局,山东聊城 252000)

摘要:以聊城市为例,分析了当地土地利用现状及耕地后备资源开发情况,耕地后备资源开发利用中存在的问题,提出了破解各种矛盾和难题的对策及建议,为各地开发利用好耕地后备资源,促进土地的科学可持续利用提供借鉴。

关键词:耕地后备资源;开发利用;潜力调查;聊城市

中图分类号:F301.2 **文献标识码:**C

引文格式:李强,王庆琨,张士征,等.聊城市耕地后备资源开发利用潜力分析[J].山东国土资源,2016,32(9):65-68.LI Qiang, WANG Qingkun, ZHANG Shizheng, etc. Analysis on Potential of Exploitation and Utilization of Cultivated Land Reserve Resources in Liaocheng City[J]. Shandong Land and Resources, 2016, 32(9): 65-68.

土地管理法规定国家对土地实行用途管制制度,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。2002年,我国可开垦的耕地后备资源共有701.66万 hm^2 ,但分布背景不容乐观,大部分位于北方和西部干旱地区^[1]。据历年国土资源统计年鉴,2000—2012年间全国共开发补充耕地187.09万 hm^2 ,占全部数量的26.66%。部分地区耕地后备面积急剧下降,区位条件好、开发成本低、生态影响小的耕地后备资源大都已开发完毕^[2]。为严格保护耕地红线,积极推进节约集约用地,切实保障国家粮食安全,全力助推经济社会持续健康稳定发展。近期,笔者以聊城市为例,就耕地后备资源及开发利用潜力情况深入基层进行调研,找出了工作中存在的问题和困难,提出了有针对性的对策和建议。

1 聊城市土地利用现状及耕地后备资源

1.1 土地利用现状

根据2014年变更调查国家下发管理信息数据汇总显示:全市土地面积871833.33 hm^2 ,其中农用地面积704053.33 hm^2 ,占全市土地总面积的80.76%,农用地中耕地面积占比较大,为571873.33 hm^2 ;建设用地面积155840 hm^2 ,占全市土地总面

积的17.87%,建设用地中城镇村及工矿用地面积占比大,为140393.33 hm^2 ;未利用地面积为11946.67 hm^2 ,占全市土地总面积的1.37%(表1)。

表1 聊城市2014年土地利用现状结构图

大类	面积(hm^2)	占比
全市土地总面积	871833.33	100%
农用地	571873.33	80.76%
建设用地	155840	17.87%
未利用地	11946.67	1.37%

1.2 全市耕地后备资源情况

(1)开发复垦耕地后备资源现状。通过实施系列耕地保护措施,全市现有耕地面积为571873.33 hm^2 ,基本农田保护面积为498253.33 hm^2 ,完成了省政府下达的耕地保护目标任务,且分别比省下达任务量多6893.33 hm^2 和633.33 hm^2 。根据2014年开展的新一轮耕地后备资源调查评价,全省耕地后备资源调查评价面积为233653.33 hm^2 ,其中聊城市面积为5706.67 hm^2 ,占全省面积的2.44%,位列全省第14名。全省可开发土地面积为206593.33 hm^2 ,其中聊城市可开发土地面积为3353.33 hm^2 ,占全省面积的1.62%,位列全省第17名。全省可复垦土地面积为27060 hm^2 ,其中聊城市可复垦土地面积为2353.33 hm^2 ,占全省面积的8.7%,位列全省第5名。全市耕地后备资源区域分配不均衡,其

收稿日期:2016-03-11;修订日期:2016-08-12;编辑:曹丽丽

作者简介:李强(1980—),男,山东聊城人,工程师,主要从事土地管理工作;E-mail:17706359386@163.com

中东昌府区最多为 1 253.33 hm², 占全市后备资源面积的 21.96%, 临清市最少为 205.4 hm², 仅占全市后备资源面积的 3.60%。在可开发土地中, 其他草地、盐碱地、沙地面积分别为 1 246.67 hm², 1 240 hm², 460 hm², 分别占可开垦土地总面积的 37.18%, 36.98%, 13.72%。可见, 聊城市可开发土地主要以其他草地及盐碱地为主, 其余可开发地类非常稀少(表 2)。聊城市可复垦土地均为采矿用地, 即农村砖瓦窑厂用地。

(2)农村居民点整理潜力。目前, 聊城市农村居民点分布广、占地大, 全市农村居民点用地面积为 106 000 hm², 农村居住人口 332 万人, 人均居民点用地面积达 320 m²。随着大量农民工外出打工, 城镇安家居住, 造成宅基地闲置, 空心村问题突出, 农村居民点用地整治潜力较大。根据《聊城市土地利用总体规划(2006—2020)》, 全市待整理居民点面积 60 000hm², 可增加耕地 22 666.67 hm²。

表 2 聊城市 2014 年可开发土地分类(主要地类)

地类名称	面积(hm ²)	占比
聊城市可开发土地	3353.33	100%
其他草地	1246.67	37.18%
盐碱地	1240	36.98%
沙地	460	13.72%

2 耕地后备资源开发利用情况

2.1 可开发后备资源利用情况

近年来, 通过实施各类土地整治项目, 对盐碱地、荒草地等进行开发, 对零星生产道路和农田水利等其他农用地整合优化布局, 耕地后备资源得到了开发利用。先后实施国家、省批复的土地开发整理项目 25 个, 建设规模 26 400 hm², 新增有效耕地面积 3 746.67 hm², 平均新增耕地率 14.1%。2010 年以来, 省政府批复聊城市 4 个土地综合整治项目, 建设规模 13 640 hm², 新增耕地面积 566.67 hm², 建成高标准基本农田 12 093.33 hm²。逐步加大了耕地占补平衡项目建设力度, 通过开发未利用地等后备资源, 建成入库项目 7 个, 建设规模 530.93 hm², 新增耕地 460.53 hm², 缓解了耕地占补平衡指标不足压力。“十二五”期间, 省下达聊城市高标准基本农田建设任务 176 000 hm², 该市实际完成建设任务 189 666.67 hm²。通过高标准基本农田建设, 完善了农田基础设施, 改善了农田耕作环境, 提高了耕地

生产能力。为充分挖掘未利用地潜力, 切实加强补充耕地能力, 市政府向各县(市区)下发了通知, 分解下达未利用土地开发补充耕地任务 600 hm²。国土局成立了未利用土地开发专项工作领导小组, 对项目建设提出明确要求, 并加大考核和定期督导通报力度, 确保年底前竣工。

2.2 可复垦后备资源利用情况

工矿废弃地复垦利用不仅可以增加耕地, 而且能够转换为建设用地指标, 盘活存量用地, 破解土地资源瓶颈, 对推动生态环境建设、改善人居环境意义重大。近年来, 全市实施工矿废弃地复垦利用规模 1 266.67 hm², 复垦出耕地面积 1 266.67 hm²。聊城市被国土资源部列入工矿废弃地复垦利用试点, 共下达工矿废弃地复垦利用规模 621.33 hm², 力争用 3~5 年时间, 通过工矿废弃地复垦出耕地 1 486.67 hm²。

2.3 农村居民点整理情况

2008 年以来, 省政府批复聊城市增减挂钩项目区 70 个, 周转指标规模 3 106.67 hm²。截至目前, 全市共完成拆旧面积 1 606.67 hm², 复垦出耕地面积 1 100 hm², 分别占总规模的 51.72% 和 34.98%, 已使用城镇建新节余指标 666.47 hm²; 拆迁改造旧村 211 个, 新建安置区 207 个, 已安置人口 8.24 万人。通过整治农村居民点用地, 优化了耕地和建设用地布局, 加快了新农村的建设步伐。

2.4 存量建设用地挖潜情况

为缓解新增建设用地对耕地占用的压力, 市政府决定利用 3 年时间挖潜改造低效用地 2 000 hm², 并连续 4 年把土地挖潜改造和增减挂工作写入《政府工作报告》, 同时列入市大督查事项进行考核, 取得了明显效果。2013 年至今, 全市完成土地挖潜改造面积 2 273.33 hm²。通过存量挖潜, 减少了新增建设用地对耕地的占用, 提高了工业用地投资强度和单位用地产出率, 加快了“转调创”步伐。

3 耕地后备资源开发利用中存在的问题

3.1 耕地后备资源匮乏与耕地占补平衡指标不足的矛盾

一方面, 聊城市耕地后备资源匮乏, 补充耕地能力不足。通过对照土地利用现状图、最新影像图和

实地调查摸底,全市现可开发利用的耕地后备资源仅有 1 066.67 hm² 左右,且成片开发面积小,分布零散。据调查,现宜开发的面积在 6.67 hm² 以上未利用地面积不足 666.67 hm²,其余均零散分布,集中开发难度很大。另一方面,全市剩余耕地占补平衡指标已十分有限,扣除现已建设的南水北调配套工程使用占补平衡指标 1 253.33 hm²、青兰高速公路 546.67 hm² 后,剩余指标只有 306.67 hm² 左右,且莘县、茌平已没有占补平衡指标可用。现有指标很难满足占补需求,这成为制约项目落地与经济发展的重要因素之一。

3.2 土地整治项目所需资金大与项目筹措资金难的矛盾

随着土地整治工作的不断推进,整治任务不断加重,全市适宜开发的后备资源逐年减少,今后将面临开发利用施工难度和投资强度不断加大的难题。实施项目部门联动和涉农资金整合难度较大,项目资金筹集渠道单一,社会资本参与土地整治积极性不高,造成项目建设筹措资金困难,项目难以顺利实施。尤其是农村居民点整治工作,所需资金量大,涉及面广,村民意识参差不齐,增加了居民点的拆迁难度。当前,资源少、所需资金大与项目筹措资金难的矛盾将会直接影响项目推进。

3.3 永久基本农田划定与土地规划剩余空间不足的矛盾

为严守 18 亿亩耕地红线,2015 年以来,国务院安排部署了永久基本农田划定工作,要将中心城区周边及交通沿线 90% 的耕地划为永久基本农田。在 2016 年的全国两会上,李克强总理所做的政府工作报告中,对此项工作进行部署。同时,随着聊城市相继列入“一区一圈一带”发展战略,一批大众创业、万众创新和新产业新业态发展项目急需落地,聊城机场、郑济高铁等重大基础设施建设已列入“十三五”规划。而聊城市的建设用地总规模已出现“倒挂”现象,从用地现状看,截至 2015 年底,全市建设用地总规模已“倒挂”530.67 hm² 公顷,保护耕地与保障发展的矛盾十分突出。

4 对策建议

4.1 破解耕地后备资源匮乏与耕地占补平衡指标不足难题

(1) 建立市级耕地占补平衡指标“一库一平台”。按照完成重点建设项目占补任务优先,县(市区)预留占补指标适度的原则,建立市级耕地占补平衡指标调剂库、耕地占补平衡指标使用交易平台,将新开发验收的耕地占补平衡指标、按照一定比例统筹的耕地占补平衡指标、市级协调的易地占补平衡指标和合作开发的耕地占补平衡指标等纳入市级耕地占补平衡指标调剂库,统一到市级耕地占补平衡指标交易平台,保障重点建设项目耕地占补平衡。

(2) 着力加大未利用土地开发力度。对可开发的未利用土地进一步调查摸底,根据开发难易程度,列出年度开发计划,采取每周一统计、半月一通报的方式,加大对未利用地开发工作的督导,确保完成年度新增耕地目标任务。

(3) 保障耕地占补平衡项目建设资金。提高耕地开垦费收缴标准,并严格执行落实到位,以保障耕地占补平衡项目建设所需资金,确保新开发的耕地数量和质量。四要创新思路,易地合作。探索联合外地市共同开发耕地后备资源新模式,加大协调沟通力度,有偿购买外地耕地占补平衡指标,破解指标紧缺难题。

以聊城为例,由于该市地处平原腹地,为农业大市,且耕地面积和耕地质量都较高,建议国家层面因地制宜,完善地方政府经济指标考核体系,鼓励对粮食主产区以农业经济产值为主要指标进行考核,促使地方政府投入更多精力保护耕地、保障粮食产能,同时,对粮食主产区给予更多的经济奖励和支持。为缓解耕地后备资源匮乏及耕地占补平衡指标不足的压力,建议省以上重点项目占补平衡指标由国家或省层面统筹解决。

4.2 拓宽土地整治项目资金筹措渠道

(1) 积极争取上级资金支持。主动向上作好汇报,争取上级的理解和支持,并加大政策申请力度,力争国家、省对土地整治项目投入更多的扶持资金,同时市、县两级政府要加大对土地整治项目的资金投入力度。

(2) 有效整合涉农资金,充分显现资金的集聚效应。加强协调沟通,切实推进涉农资金整合工作,真正达到“各炒一盘菜,共办一桌席”的良好效果。

(3) 发挥社会资金投入土地整治项目新作用。为进一步拓宽土地整治项目资金筹集和投入渠道,

积极引入企业、个人、信贷等社会资金参与土地整治^[3]。

上级出台社会资金投资土地整治管理相关办法,明确社会资金的准入条件、投资范围、参与方式、审批程序、收益分配、鼓励措施等具体内容,建立稳定的投资回报机制,以吸引更多的社会资金和民间资本投入,破解制约土地整治工作可持续开展的资金问题^[4]。

4.3 处理好永久基本农田划定与土地规划的关系

(1)按照上级统一安排,扎实开展永久基本农田划定工作,确保基本农田划定的面积和质量。

(2)抢抓机遇,开展土地利用总体规划调整完善工作,破解规划剩余空间不足问题。从当地经济、社会、资源环境和传统产业优势出发^[5],结合“十三五”经济社会发展规划及综合交通、水利和环保领域的专项规划,综合考虑城市发展边界、生态保护红线等要素,调整规划耕地保有量和建设用地规模等,优化城乡用地结构和布局,统筹解决规划规模,在划定好永久基本农田的基础上,为经济社会发展做好空间布局。

4.4 促进国土资源节约集约利用

在充分挖掘耕地后备资源潜力的同时,着力转变用地观念,狠抓挖潜,尽量减少项目建设占用耕地,以缓解耕地占补平衡压力。

(1)实行集约化用地新机制。按照“全市统筹,分类管理,严控增量,盘活存量”的原则,除专项指标外,实行新增建设用地指标集中管理、统筹安排,优中选优保障项目用地,完善指标跟着好项目走的资源配置机制和新增计划指标与存量挖潜指标配比使

用机制。

(2)积极消化利用存量建设用地。科学制定批而未供土地消化利用方案,加大土地供应力度,有效提升供地率。积极借助增减挂钩政策,在充分调研的基础上,将更多的农村居民点纳入增减挂钩项目区规划,积极发挥土地储备集团作用,推进农村居民点整治,提升土地利用效率。加大对闲置低效利用土地的处置和盘活力度,完成土地挖潜改造任务。同时,以节约集约模范县(市)创建活动为抓手,探索建立符合当地实际的国土资源节约集约利用模式^[6]。

建议国家在深入调研的基础上,在更广范围内试点“地票制度”模式。一方面,地票制度挖潜出来的存量建设用地可有力破解资源要素不足难题,同时还能有效增加耕地;另一方面,地票收益可助推贫困人口快速脱贫,促进经济社会可持续发展。

参考文献:

- [1] 王薇,商梅.耕地后备资源开发利用潜力分析[J].吉林农业,2010,(11):31.
- [2] 高星吴,克宁.新常态下耕地后备资源开发利用思考[J].中国土地,2015,(7):33-35.
- [3] 靳乐乐.封开县耕地后备资源潜力及开发利用建议[J].城市地理,2015,(14):74-75
- [4] 李松林,李奋生.四川耕地后备资源的分析与建议[J].科技创业月刊,2014,(8):178-180
- [6] 杨培玉,吴东云.潍坊经济开发区土地利用现状分析及集约利用对策研究[J].山东国土资源,2015,31(1):82-85
- [6] 曹庆伟,兰吉文,潘宇骞.烟台经济开发区节约集约用地探讨[J].山东国土资源,2013,29(3):55-56.

Analysis on Potential of Exploitation and Utilization of Cultivated Land Reserve Resources in Liaocheng City

LI Qiang, WANG Qingkun, ZHANG Shizheng, LIU Chunlei, ZHAO Yong
(Liaocheng Bureau of Land and Resources, Shandong Liaocheng 252000, China)

Abstract: Taking Liaocheng city as an example, present situation and development of cultivated land resources land reserve use have been analyzed, problems occurred in development and utilization of arable land reserve resources have been found, and relative countermeasures and suggestions to solve various contradictions and problems have been put forward. It will provide scientific references for developing cultivated land reserve resources, and promoting sustainable land utilization.

Key words: Cultivated land reserve resources; development and utilization; potential survey; Liaocheng city