

# 莱芜市土地资源开发利用面临的问题及对策初探

郭文强,陈俊玲,陈钦强,刘晓梅,张宪尧

(莱芜市国土资源局,山东莱芜 271100)

**摘要:**随着我国经济的迅速发展,各行业用地需求与日俱增,土地资源开发利用和保护面临较为严峻的形势。本文以莱芜市为例,分析了当前土地资源开发利用现状,其面临土地资源利用结构布局不合理,耕地总量减少、城镇建设用地增长过快,土地供需矛盾突出的问题,并从优化产业发展布局,挖掘土地潜力,实现可持续利用等土地资源开发利用和保护策略上进行了一些有益探索与思考。

**关键词:**土地资源;开发利用;城镇建设;耕地保护;莱芜市

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

**引文格式:**郭文强,陈俊玲,陈钦强,等.莱芜市土地资源开发利用面临的问题及对策初探[J].山东国土资源,2017,33(2):70-74.GUO Wenqiang, CHEN Junling, CHEN Qinqiang, etc. Primary Research for the Problem and Countermeasure of Land Resources Exploitation in Laiwu City[J]. Shandong Land and Resources, 2017, 33(2): 70-74.

土地是十分宝贵的不可再生资源。近年来,随着我国经济的迅速发展,各行业用地需求与日俱增,耕地保护形势严峻<sup>[1-2]</sup>。目前莱芜市正处在加快推进工业化、城镇化、现代化发展的重要历史时期,土地作为最重要的战略资源显得尤为宝贵。虽然土地资源节约集约利用和可持续开发利用的观念已经逐步深入人心,但在具体落实上还存在差距,表现在土地资源利用结构不合理、耕地后备资源不足、土地供需矛盾突出、土地资源紧缺和利用粗放浪费并存等方面<sup>[3-4]</sup>。在此情形下,严格土地管理,科学规划,合理布局,完善土地资源开发利用显得尤为重要。党的十八大对国土资源工作提出了明确的要求,为加强土地管理指明了方向,要求大力推进生态文明建设,优化国土空间开发格局。

## 1 莱芜市土地资源开发利用现状

### 1.1 莱芜市土地利用现状

莱芜市2012年最新土地利用变更调查结果显示<sup>[2]</sup>,莱芜市共有土地22.46万 $\text{hm}^2$ ,已利用面积17.31万 $\text{hm}^2$ ,未利用面积5.15万 $\text{hm}^2$ 。其中:耕地面积7.26万 $\text{hm}^2$ ,人均耕地0.057 $\text{hm}^2$ ,远远低于全

国人均耕地水平及全省平均水平;园地面积1.61万 $\text{hm}^2$ ,果园是园地的最主要组成部分,占园地总面积的65.3%,主要以苹果园和桃园等为主,多分布于丘陵和山区;林地面积3.75万 $\text{hm}^2$ ,主要分布在山区;草地面积3.32万 $\text{hm}^2$ ,主要分布于丘陵和山区,这部分草地经过土地开发整理复垦后可以达到种植条件,是莱芜市新增耕地的主要来源;建设用地总面积3.25万 $\text{hm}^2$ ,占全市土地总面积的14.47%,其中居民点用地2.94万 $\text{hm}^2$ ,工矿用地0.3万 $\text{hm}^2$ ,特殊用地0.01万 $\text{hm}^2$ 。居民点主要分布在城镇和村庄,工矿用地主要集中于高新区、莱城工业区等几个工业园区。交通用地总面积0.68万 $\text{hm}^2$ ,主要由铁路、公路、农村道路用地三部分构成。水域及水利设施用地总面积1.07万 $\text{hm}^2$ ,主要是河流水面、水库水面、坑塘水面和沟渠用地。其他土地总面积1.52万 $\text{hm}^2$ ,主要由设施用地、田坎和裸地组成。裸地为0.14万 $\text{hm}^2$ ,占总面积的1%,该部分土地开发利用难度较大。

### 1.2 莱芜市土地资源开发现状

1988年,莱芜市成立了专门的土地开发整理机构。2000—2016年,累计投入专项资金1.97亿元,实施土地开发整理项目279个,土地开发整理复垦

收稿日期:2016-06-16;修订日期:2016-10-10;编辑:陶卫卫

作者简介:郭文强(1979—),女,山东莱州人,高级工程师,主要研究方向为土地资源管理、测量与制图;E-mail:gwqiang1979@163.com

治理土地总面积 2.17 万  $\text{hm}^2$ , 增加耕地 0.57 万  $\text{hm}^2$ , 平均每年新增耕地 0.04 万  $\text{hm}^2$ 。在建设用地上占用大量耕地, 耕地保护形势异常严峻的形势下实现了耕地总量动态增长, 保障了耕地占补平衡和粮食安全。同时, 通过实施土地开发整理, 从根本上改善了农村生态环境, 促进了农业生产水平的提高和农民增收增收, 壮大了农村集体经济实力<sup>[4]</sup>。

## 2 莱芜市土地资源开发潜力

### 2.1 未利用土地开发潜力

莱芜市未利用地主要包括荒草地、裸地、河流水面和内陆滩涂 4 种, 其中荒草地可以用于土地开发整理, 开垦为耕地, 其余未利用地较难重新利用。田坎主要指耕地中南方宽度  $\geq 1.0\text{m}$ 、北方宽度  $\geq 2.0\text{m}$  的地坎。因为莱芜市山地丘陵较多, 耕地中田坎系数较高, 田坎总面积较大, 该部分土地可通过平整开发成耕地。

表 1 莱芜市未利用土地情况统计 ( $\text{hm}^2$ )

区	合计	未利用地					田坎
		小计	荒草地	裸地	河流水面	内陆滩涂	
莱城区	40721.25	31032.06	26395.32	998.37	3593.66	44.71	9689.19
钢城区	10796.03	7483.32	6798.65	434.81	235.38	14.48	3312.71
合计	51517.28	38515.38	33193.97	1433.18	3829.04	59.19	13001.9

### 2.2 农用地深度开发潜力

农用地深度开发是指采取增加对单位面积土地的投入来提高土地生产率的土地开发方式, 即采取增加物质投入, 推广农业现代化技术, 加强农业基础设施建设, 进行土壤改良等措施减少土地利用的限制因素, 提高土地生产力。改造中低产田、建设节水农业示范基地及高标准基本农田等, 均属于土地深度开发。莱芜市目前有中低产田 4.021 万  $\text{hm}^2$ , 主要分布在牛泉、高庄、大王庄、茶叶、雪野、辛庄、苗山、黄庄、艾山、辛庄等乡镇, 占耕地总面积的 55.5%。

### 2.3 土地开发整理复垦潜力

通过调查摸底, 莱芜市工矿废弃地规模大, 共有历史遗留及其他原因形成的工矿废弃地 363.73  $\text{hm}^2$ , 这部分土地如能够复垦成耕地, 将会大大减小耕地占补平衡压力<sup>[5]</sup>。但该部分土地虽然有复垦潜力, 但投入巨大, 实施起来比较困难, 复垦后的耕

地质量难以保证。

### 2.4 城镇建成区土地利用潜力

当前, 国家土地政策非常严格, 用地指标极为有限, 必须把重点放在盘活存量建设用地上, 主要包括闲置低效用地和城中村用地<sup>[6]</sup>。据统计, 莱芜市目前共有闲置建设用地 70.2  $\text{hm}^2$ , 低效建设用地 99.53  $\text{hm}^2$ 。城市建成区内城中村占地高达 0.11 万  $\text{hm}^2$ , 建筑容积率一般在 0.7 左右, 若通过旧村改造, 进行集中居住区建设, 按正常标准将建筑容积率提高到 1.0 测算, 可腾出土地约 334  $\text{hm}^2$ 。通过盘活存量充分利用该部分建设用地, 可以减少新占地规模, 并缓解建设用地计划指标不足的问题。

### 2.5 农村宅基地利用潜力

莱芜市部分农村居民点布局比较分散, 存在占用耕地建房、少批多占和“一户多宅”的现象, 住房建新不拆旧, 空心村、宅基地利用效率不高等问题<sup>[7-8]</sup>。目前, 莱芜市农村村庄占地 1.867 万  $\text{hm}^2$ , 其中户均宅基地 511  $\text{m}^2$ , 在全省是比较高的。如果通过申报挂钩试点项目区进行整治挖潜, 实施迁村并点, 拆旧建新, 村庄规划改造仍建平房可腾出土地近 0.13 万  $\text{hm}^2$ , 建成楼房可腾出 0.53 万  $\text{hm}^2$  左右。这部分土地可直接安置项目, 也可以复垦成耕地后再置换到别处安置项目, 确保经济发展过程中的耕地占补平衡。

## 3 存在的主要问题

### 3.1 土地资源利用结构布局不合理发展不平衡

一是城镇建设布局不合理。据调查, 1996—2012 年的 15 年间, 莱芜市城市建成区面积由 0.27 万  $\text{hm}^2$  扩大到 0.79 万  $\text{hm}^2$ , 全市建制镇面积由 0.03 万  $\text{hm}^2$  扩大到 0.27 万  $\text{hm}^2$ 。15 年间, 扩建的城镇用地绝大多数都是占用的城镇周边耕地<sup>[8]</sup>。在城市规划的实际操作中, 缺乏论证过程, 建设方案随意性强, 忽略城市建设的实用性, 未充分考虑城市未来的发展空间, 城市建设规划和土地总体规划不能有效的同步衔接, 从而造成土地利用率低, 土地浪费现象严重。二是农村居民点建设分散, 宅基地面积超标。目前, 莱芜市农村居民点普遍存在缺乏科学规划, 空闲地多, 土地利用率低的现象; 部分农户超面积建住宅, 或一户多宅。据了解, 莱芜市农村人均占地高达

209 m<sup>2</sup>, 远远高于全国农村人均占地 150 m<sup>2</sup> 的水平。

### 3.2 耕地总量减少质量下降占补平衡压力大

自 2006 年以来,莱芜市各类建设用地共征收耕地将近 0.19 万 hm<sup>2</sup>, 虽然每年通过土地开发都增加一部分耕地,但全市耕地自 1996 年以来,仍然净减少 0.13 万 hm<sup>2</sup>。目前莱芜市人均耕地只有 0.057 hm<sup>2</sup>, 占全国人均水平的 62%, 占全省人均水平的 70%, 已经低于山东省委、省政府提出的人均 0.067hm<sup>2</sup> 的警戒线, 接近人均耕地 0.053 hm<sup>2</sup> 的警戒线, 是全省人均耕地较少的市之一, 人地矛盾越来越突出<sup>[2]</sup>。

### 3.3 城镇建设用地增长过快土地供需矛盾突出

近几年,莱芜市平均每年的建设用地需求在 400 hm<sup>2</sup> 左右, 而省政府每年下达的建设用地指标在 233 hm<sup>2</sup> 左右, 差距十分巨大, 保障土地供应的难度越来越大。尤其是 2012 年以来, 为促进莱芜市产业结构调整和经济发展, 莱芜市委、市政府提出“大招商、大发展”的战略, 造成了工业化、城镇化进程进一步加快, 对土地的需求也随之加大<sup>[9]</sup>。且企业在占地时, 为追求利益最大化, 多会选择占用交通便利、土地平整的地方建设厂房, 这些土地大多数是中西部平原地区质量较好的耕地。尽管莱芜市通过开展建设用地增减挂钩、挖潜盘活存量土地等措施, 解决了一部分用地指标, 但土地供需矛盾依然十分突出, 责任和压力巨大。

### 3.4 土地利用粗放浪费现象普遍利用效率较低

一是节约集约用地的意识尚未全面树立, 乱占滥用土地的根本动因尚未消除, “重利用、轻节约、轻效率”的思想比较突出, 国家、省重点工程用地和工业用地尤其突出, 动辄修改规划, 造成了规划跟着项目跑的局面。土地利用总体规划的频繁调整, 使建设用地的规模布局发生较大变化, 土地利用结构不合理的现象比较突出<sup>[5]</sup>。二是部分工业园区、开发区土地利用问题比较突出。据调查, 莱芜市闲置低效土地至少有 166.67 hm<sup>2</sup>, 农村居民点有 0.7 万 hm<sup>2</sup> 的用地潜力。单位 GDP 建设用地规模为 62.93hm<sup>2</sup>/亿元, 耗地量远远高于济南、青岛、淄博、威海等地市, 位居全省中下游。产出不足 11 万元/hm<sup>2</sup>, 是淄博的一半, 与青岛、烟台、威海相比差距更大。莱芜市 3 个省级开发区集约用地水平在全省

140 余个省级开发区中, 均排在 90 名以外, 与国家级开发区相差更远。

### 3.5 依法用地意识不强土地违法违规现象严重

从近几年土地卫片执法检查情况看, 土地违法违规的面积, 违法占用耕地甚至基本农田的面积呈增加的趋势。一些地方发生的违法违规用地问题, 多为市、区两级政府及有关部门主导或协助开发建设工业园、物流园等非法占地问题。土地违法主体正在向镇政府、村委会蔓延。村级组织违法用地趋势正在上升, 尤其是违法划定宅基地、养殖用地现象较普遍。

### 3.6 土地开发利用中群众合法权益缺乏有效保障

在征地补偿安置方面, 存在征地补偿标准偏低, 补偿不到位, 安置渠道单一, 社会保障难以落实等问题。在城乡建设用地增减挂钩和农村土地整治中, 有的地方安置区配套设施不齐全, 社区建成后, 没有及时搞好相关配套设施和公共服务设施建设, 不但没有提高生活水平, 反而带来极大的不便, 有的在项目规划、安置补偿、住宅设计、农田整理、土地权属调整方案等涉及农民权益问题中不能保障农民知情权、参与权和监督权。在宅基地管理方面, 一方面缺乏有效的退出机制, 造成大量空心村和宅基地闲置; 另一方面, 农民宅基地用地需求无法得到有效保障, 从而产生大量违法建设的宅基地。

## 4 完善土地资源开发利用的对策建议

### 4.1 优化产业发展布局统筹各业用地

在制定和调整全市土地利用总体规划时, 全面统筹, 通过用地布局积极引导, 调控各区的经济发展功能定位、行业选择和发展方向, 避免低水平重复建设、区域间无序竞争, 同时控制城镇规模, 协调城镇环境规划与保护, 建设风景优美的“宜居城市”。要突出土地利用总体规划在批地用地中的战略地位, 严控用地规模。在土地开发利用过程中, 要实现合理利用土地, 必须严控用地总量, 合理调整用地规模, 强化规划对土地利用的统筹和控制, 合理编制和切实落实土地利用年度计划。合理调整用地布局, 逐步优化土地资源配臵, 做到“工业向园区集中, 人口向城镇集中, 住宅向小区集中”<sup>[3]</sup>。

### 4.2 加大耕地保护力度坚守耕地红线

探索建立耕地保护经济补偿机制, 对保护耕地

特别是基本农田的农民给予补贴。严格执行土地利用总体规划和年度计划,划定城乡建设用地边界、基本农田保护区边界,建立永久基本农田保护地块落地、上图、入网及实时监管系统,从严控制非农业建设占用耕地,引导农业结构调整不占或少占耕地。落实耕地先补后占,实现耕地总量动态平衡。大力改造中低产田,加快高标准基本农田建设,确保粮食安全。同时要强化后期管护,明确责任主体,对已建成的高标准基本农田及时上图入库,实行永久保护。

#### 4.3 充分挖掘土地潜力保障经济发展

重视土地后备资源的开发利用,增加有效耕地面积。加大旧村改造的力度,压缩村庄占地规模,彻底解决现有村庄“布局散、面积大、规划乱、配套缺、脏乱差”等问题,杜绝“空心村”现象。针对莱芜市“空心村”多、农村建设用地潜力大的特点,进一步加大农村土地综合整治力度,充分运用城乡建设用地增减挂钩政策调整优化城乡建设用地结构和布局,促进城乡统筹一体化、同步化发展。推进低丘缓坡荒滩土地开发利用试点和工矿废弃地复垦调整利用试点,大力拓展用地空间。充分挖掘闲置建设用地和低效建设用地潜力,推进节约集约用地,提高土地利用效能。

#### 4.4 建立综合监管体系遏制违法用地

运用卫星监控手段,开展覆盖所有区的卫片执法检查,大力推广车载GPS监控技术,提高土地执法巡查的准确性、时效性,广泛搜集舆情,掌握案件线索,快速反应,及时处置,从源头上防止土地违法问题的发生。全力做好土地矿产卫片执法检查工作,对重点案件要及时立案、严肃查处,通过公开通报、媒体曝光等形式予以监督。对违规违约用地企业,要向社会公示,并计入诚信档案,作为土地竞买人资格审查的依据。进一步落实政府土地管理和执法责任,对耕地保护总量、基本农田保护面积和违法占地情况全方位实行问责制。同时,完善执法的激励与约束机制,对土地违法违规少、耕地保护效果好的区奖励用地指标;对违法用地较严重,国土资源管理秩序较混乱的,暂停土地审批,并追究政府负责人的责任。

#### 4.5 加强土地生态保护实现可持续利用

对自然坡度大于 $25^{\circ}$ 的坡耕地,实施有计划有步骤的退耕还林,涵养水源。对荒山荒坡大力开展

植树造林和封山育林活动,禁止乱砍滥伐,加强水土流失治理,通过保护自然资源来改善生态环境,减少自然灾害的发生频率。建立健全耕地地力动态监测机制,及时掌握土壤肥力变化动态。倡导农村沼气池建设,利用人畜粪便、作物秸秆为原料发酵沼气,既可以解决农村柴草处理问题,又可防止人畜粪便对环境的污染,创建良好的生产生活环境。把好项目立项关,坚决杜绝低产能重复建设、高污染的项目落地。加大对工业污染查处力度,杜绝工业“三废”的超标准排放,取缔污染严重而又难以改造的企业,保护土地生态环境。

#### 4.6 关注民生依法用地保障农民权益

结合经济社会发展水平和土地区位,并充分考虑地类产值、人均耕地、土地供求关系和城乡居民最低生活保障水平等因素,逐步提高征地区片综合地价标准。制定完善留地安置政策,结合城市规划,为被征地农民留下发展空间,鼓励和扶持自主创业。全面探索建立征地补偿款预存制度,在征收土地报批前,征地单位将拟支付的征地补偿款存入专用帐户;在征地批准后,按规定及时足额兑现到位。建立空闲宅基地退出机制,对“一户多宅”和空置住宅,制定激励措施,鼓励农民腾退多余宅基地<sup>[10]</sup>。探索集体建设用地使用办法,挖掘存量建设用地潜力,逐渐放宽对农村集体建设用地流转的限制,加快集体土地资本化进程。建立城乡一体的土地登记制度,启动农村宅基地确权发证程序,并推进集体土地抵押贷款工作,实现农村土地资源与资本的有机结合。建立健全集体建设用地流转制度,有利于建立统一的城乡土地市场,从而推动土地资本化进程。

## 5 结论

该文从农用地深度开发潜力、土地开发整理复垦潜力、城镇建成区土地利用潜力、农村宅基地利用潜力等方面分析了莱芜市土地资源开发利用的现状和存在的问题,如面临结构布局不合理,发展不平衡、耕地保护形势严峻、供需矛盾突出等问题。莱芜市需要从统筹和优化产业布局、坚守耕地红线、挖掘土地潜力、建立综合监管体系,保障农民权益等方面加大工作措施,加强土地生态保护,打下我国经济发展奠定坚实的基础。

## 参考文献:

- [1] 赵山臣.莱芜市土地利用现状分析及节约集约利用对策[J].山东国土资源,2007,23(1):23-25.
- [2] 李芳,李伟.莱芜市土地复垦工作的实践与探[J].中国科技纵横,2011,(18):20-20.
- [3] 于冠营,樊知,齐丹青,等.东营市土地资源承载能力分析[J].山东国土资源,2007,23(2):54-56.
- [4] 黄璐,罗海波,钟峰.贵州省农村宅基地退出的障碍因素调研与对策建议[J].中国农业资源与区域,2014,35(4):94-99.
- [5] 李金良,张春霞,李淑振,等.山东省农村土地综合整治中权属管理问题研究[J].山东国土资源,2014,30(5):97-101.
- [6] 代杰瑞,曾宪东,宁振国,等.土地环境质量综合评价模型的建立——以山东半岛蓝色经济区为例[J].山东国土资源,2014,30(4):77-81.
- [7] 乔庆伟,丁喜莲,刘福增,等.土地开发整理规划实施评价方法探讨[J].山东国土资源,2013,29(3):46-48.
- [8] 丁喜莲,许庆福,魏鲁,等.市域高标准基本农田重点区域划定方法探讨——以山东省日照市为例[J].山东国土资源,2014,30(3):98-100.
- [9] 王晓,朱伟亚,董锦.肥城市土地利用生态安全评价与利用调控研究[J].山东国土资源,2015,31(9):94-99.
- [10] 张翠英,余学祥,赵兴旺.土地集约利用数据库实时更新系统的研制[J].山东国土资源,2016,32(6):76-79.

## Primary Research for the Problem and Countermeasure of Land Resources Exploitation in Laiwu City

GUO Wenqiang, CHEN Junling, CHEN Qinqiang, LIU Xiaomei, ZHANG Xianyao  
(Laiwu Bureau of Land and Resources, Shandong Laiwu 271100, China)

**Abstract:** With the rapid development of the economy and growing demand for land, land resources development and utilization are facing a severe situation. The present situation of the development and utilization of the land resources in Laiwu city have been analyzed. There were some problems such as the unreasonable structure layout of the land resource utilization, the reduction of the total amount of cultivated land, the rapid growth of the urban construction land, and the prominent contradiction of the land supply and demand. Some useful exploration and thoughts have been carried out about the optimization of industrial development layout, mining land potential, sustainable development and utilization of land resources.

**Key words:** Land resources exploitation; urban construction; farmland protection; Laiwu city