

工作研究

聊城市土地利用存在的问题及对策

李怀强¹,刁秀云²,张士征¹

(1. 聊城市国土资源局, 山东 聊城 252000; 2. 聊城市水利局, 山东 聊城 252000)

聊城市位于山东省西部,土地总面积 8715 km², 占全省总面积的 5.6%。辖东昌府区、临清市和阳谷、莘县、茌平、东阿、冠县、高唐 6 县,有 129 个乡镇(街道办事处)、6486 个行政村,全市总人口 563.76 万,其中农业人口为 427.97 万。根据聊城市“十五”计划及 2010 年国民经济和社会发展规划纲要,到 2010 年聊城经济要跨入全省中等行列,到 2020 年与全省一道实现小康。经济的发展必然要求一定的土地作保障,为此,如何解决好经济发展与保护土地的关系,实现经济发展与土地资源可持续发展的双赢,是聊城市当前亟需解决的问题。

1 土地利用现状及存在的主要问题

根据 2005 年度聊城市土地利用变更调查资料,2005 年末聊城市的土地总面积为 871457.15 hm²。其中:耕地 564808.71 hm²、园地 35608.35 hm²、林地 27619.47 hm²;居民点及工矿用地 130938.42 hm²、交通运输用地 8475.57 hm²;水利设施用地 8605.39 hm²;未利用地 33713.41 hm²。农用地占土地总面积的 72.1%;建设用地占 24.03%;未利用土地占 3.87%。据调查,该市土地资源总量小,人均占有 0.1574 hm²,低于全省平均水平;土地垦殖率高,为 65.59%,土地利用率高,为 97.3%,分别高出全省 10 个百分点,全国 12.38 个百分点。

聊城市土地利用存在的主要问题主要有以下几个方面:

(1) 土地利用深度不够,产出率低,闲置、浪费现象严重。从农业用地看,耕地的集约化水平有待提高,且存在大面积的中、低产田,土地产出率低;从农村居民点用地看,存在着乱占滥用现象,人均居民点

用地指标严重超过国家规定的标准。村庄建设无限制向村外蔓延,造成村内闲置大量空闲地;从城镇用地看,用地容积率较小,布局不够合理,影响功能的发挥。

(2) 耕地面积减少过快,部分耕地质量呈现下降趋势。土地利用现状调查显示,1994 年至 2003 年的 10 年间,耕地减少 19411 hm²,平均每年减少耕地 1941.1 hm²,年递减率为 0.33%。在耕地减少的同时,耕地质量也在下降,对耕地利用重用轻养,重无机肥而轻有机肥,导致土壤中有机质含量不足,质量变差,地力下降。

(3) 用地结构不尽合理。全市土地利用率已达到 97.38%,从现有土地利用结构看,林地比重偏低,直接影响全市生态环境,园地面积过大,且园地类型单一,从而直接影响经济效益;居民点及工矿用地中,农村居民点占地太多,并缺乏统一规划,导致土地利用效益低下,应通过土地整理缩并规模。

2 对策与措施

2.1 保护耕地总量

(1) 严格土地用途管制,加大耕地保护力度。要以规划为龙头,严格按照土地利用总体规划确定的土地用途管地、用地,发挥规划对保护耕地、保障用地的调控作用。要严格执行基本农田“五不准”规定,落实基本农田及已建成标准农田的各项保护措施,确保优质高产粮田面积的稳定。

(2) 严格耕地占补平衡制度,加大土地开发整理力度。建设用地报批时,一律实行“先补后占”政策。

收稿日期:2006-03-14;修订日期:2006-04-27;编辑:孟舞平

作者简介:李怀强(1972-),男,山东茌平人,主要从事国土资源管理工作。

要继续严格执行耕地占一补一的政策,进一步挖掘潜力,完善政策,加快耕地补充。要继续加快土地整理力度,制定激励政策,完善开发经营机制,全面推行土地开发整理项目招投标制度,努力增加有效耕地面积。

(3) 实行宏观调控和微观管理相结合,把增量土地占用控制在最低限度。要严格建设用地计划管理。建立土地供给对需求的引导、制约机制,把建设项目安排从以投资为主转向以土地供给为主,建设项目立项应先取得用地计划指标,并由土地行政主管部门参与前期论证,否则不能立项、不能选址。在计划上,可采取静态计划与动态计划相结合的方法,保持建设用地的计划性和连续性,增加宏观指导和调控能力。在内容上,应压缩增量占地指标,扩大存量土地利用指标,重视对存量土地的开发和利用。强化对建设用地项目的管理,实现单项用地指标和总体用地计划的紧密结合。对年度供地计划的执行应本着“压保有别,突出重点”的原则,优先供应重点工程和社会急需工程。对可缓、减、免的建设项目,必须严格把关。

2.2 提高耕地质量

第一,增肥地力,实施农业“沃土工程”。每年每公顷耕地的有机肥投入量不低于 30000 kg,有机肥投入量年增加 5%,努力提高土壤有机质含量。第二,合理耕作、轮作。深翻改土和垄作,提倡不同农作物的轮作。种植豆科作物用地、养地结合起来,提高土地肥力。第三,改造中低产田地。根据土壤普查结果,针对土壤存在的障碍因素,如有机质含量低、地力下降及盐碱化等问题,采取开沟排水、施加有机肥等措施,改善土壤理化性状,达到提高耕地质量的目的。第四,防治耕地污染。合理使用化肥,如深施、与农家肥混合施用和配方施肥。提倡使用低毒低残留农药、无残留化学薄膜和生物治虫,不使用不符合环境保护标准的灌溉水源等。第五,植树造林,搞好农田基本建设,山水田林路综合治理,实施生态农业工程,优化耕地环境。

2.3 严格控制建设用地规模

近几年,聊城市的建设用地规模增长迅速,非农业用地和农业用地之间矛盾十分突出。为解决这一

矛盾,必须本着集约利用的原则,制定各行业、各类类型的建设用地标准,坚持制止多占少用和征而不用的现象。坚持“严控增量、盘活存量、管住总量、集约高效”的原则,运用市场准入标准、经济杠杆和供地政策,引导各地把节约用地放在首位,调整和改进行用地结构。坚持按定额标准和投资强度供地,鼓励企业建设多层厂房,引导建设项目向依法设立的各类园区和工业区集中,促进节约用地,实现土地利用效益最大化。严格控制农村建房用地标准,大力整治“空心村”;乡镇企业应集中布局,实行集约化管理,坚决制止控制占用耕地;实施城市化战略,发展中心村和小城镇,集约利用土地。

2.4 控制环境污染

加强防污治污技术和设备改造,政府应严格工业企业达标排放,并重点加强工业污染物排放的总量控制;倡导绿色工业和生态农业,并促使城市建设向“生态城市”方向发展。加强水利工程建设,稳固堤防,清理淤积,疏浚河道,改造河网,提高抗灾、减灾能力。

2.5 严格控制人口增长

因为土地资源承载力的限制,过度的人口增长,必须造成人均占地减少,加剧土地供需矛盾,严重妨碍土地资源的可持续利用。因此,要严格控制人口,树立正确的人口观,积极主动去面对人均土地资源面积减少的现实,协调好人地关系,这对土地资源的可持续利用是至关重要的。贯彻实行计划生育,严格控制人口增长是聊城市土地资源可持续利用战略的最基本措施之一。

2.6 加强普法教育

随着经济的发展,土地资产数量逐步显化并不断升值,土地违法案件、土地权属纠纷也频繁增多,加强土地管理法律法规的宣传教育尤其重要,特别是新法的出台以及国务院关于土地管理的一系列新政策、新规定,有许多内容涉及广大人民的切身利益,各级政府应经常组织土地法律法规的宣传教育,使人人能知法、守法、用法。同时,各级国土资源部门还需进一步加强依法行政意识,努力提高干部队伍自身素质。