

## 调研报告

关于统筹规划利用土地资源支持  
省会城市群经济圈发展专题调研报告

## ——系列报道之二

周莲英,刘祥元,李金良,王大学,许鲁平,董国海,刘殿成

(山东省国土资源厅,山东 济南 250014)

## 3 发展土地资源保障与支撑能力分析

## 3.1 发展用地预测

以 2005 年为基期,2020 年为目标年,分析未来 15 年内经济圈发展及用地情况。全省人口总量将在 2020 年左右达到峰值,也将是土地资源承载力的峰值,因此,分析预测 2020 年左右的用地需求情况对认识经济圈的土地资源保障与支撑能力具有较强的说服力。

根据对过去 15 年经济圈人口与经济增长变化的趋势分析,参考各市“十一五”计划、城市规划及其他相关研究成果,预测到 2010 年,经济圈内总人口 3309 万人,其中城镇人口 1661 万人,城市化水平 50.2%;到 2020 年,经济圈内总人口达到 3522 万人,其中城镇人口 2194 万人,城镇化水平 62.3%。

## 3.1.1 农用地需求预测

农用地需求预测的原则是首先确保粮食生产和粮食安全,在此前提下以市场和生态为导向鼓励土地资源的多元化利用。

(1)耕地需求量预测。普遍认为小康水平的人均粮食占有量为 420 kg/a 左右,省会城市经济圈内的德州、聊城两市是全省乃至全国的商品粮基地,因此经济圈在满足区域粮食自给的前提下,还应略有节余,供应区外。由此将人均粮食占有量 420 kg/a 外推 10%,即人均粮食占有量 460 kg/a 作为 2020 年目标值。以 2020 年区域内粮食平均单产 6400 kg/hm<sup>2</sup> (426.7 kg/亩),粮食复种指数 165% 推算,2020 年需粮食播种面积 253 万 hm<sup>2</sup> (3795 万亩);粮食生产需要占用耕地为 153 万 hm<sup>2</sup> (2295 万

亩);按粮经比 6:4 折算,经济作物需要占用耕地 102 万 hm<sup>2</sup> (1530 万亩)。综合以上预测,省会城市群经济圈在 2020 年耕地需求量为 255 万 hm<sup>2</sup> (3825 万亩)。

(2)林地、园地需求预测。据《山东生态省建设规划纲要》及山东省“十一五”规划纲要,2010 年全省森林覆盖率达到 28%,2020 年达到并稳定在 30%。经济圈要整体达到生态省建设目标,在 2020 年前需要新增森林覆盖面积 50 万 hm<sup>2</sup> (750 万亩)。由于经济圈内人多地少,又是全省重要的粮食主产区,耕地面积比重大,很难依靠集中增加片林面积来实现。对平原地区来说主要靠加强城乡绿化、完善农田林网、地堰开发、农林间作等方式实现,山区可以在以上基础上适当退耕还林、开展荒山绿化。据此,预测 2020 年前需新增林地(包括园地) 15 万 hm<sup>2</sup> (225 万亩)。

## 3.1.2 建设用地需求预测

经济社会发展和人口城镇化是建设用地增长的主要推动力。根据 GDP 与建设用地、人口城镇化与建设用地相关分析以及各市用地综合平衡分析方法,预计 2006—2010 年预测新增建设用地(不包括农村居民点用地,下同) 6.5 万 hm<sup>2</sup> (97.5 万亩),2011—2020 年新增建设用地 11.5 万 hm<sup>2</sup> (172.5 万亩),共计 18 万 hm<sup>2</sup> (270 万亩);近年全省新增建设用地占用耕地比重在 67% 左右,根据这个比重计算,2006—2010 年间建设占用耕地 4.355 万 hm<sup>2</sup> (65.3 万亩),2011—2020 年间建设占耕地 7.705 万 hm<sup>2</sup> (115.6 万

收稿日期:2006-11-14;修订日期:2006-12-20;编辑:孟舞平

作者简介:周莲英(1951-),女,山东荣成人,山东省国土资源厅党组副书记、副厅长。

亩),总计 12.06 万  $\text{hm}^2$  (180.9 万亩)。

### 3.1.3 生态用地需求预测

生态用地需求体现在两个方面:一是生态建设,包括退耕还林还草、荒山绿化、植被恢复、湿地恢复等;二是生态保护,包括划定自然保护区,限制约束土地利用方式等。前者需要占用一定的土地空间,改变土地用途,后者主要是约束土地利用行为,比如土地开发、土地建设等。根据农用地预测,要达到经济圈生态稳定的目标,2020 年前需增加林地园地面积 15 万  $\text{hm}^2$  (225 万亩),其中包括生态退耕 1 万  $\text{hm}^2$  (15 万亩)。同时根据国家规划实施“两湖一河”碧水行动计划,经济圈内恢复湿地面积 1.5 万  $\text{hm}^2$  (22.5 万亩),占用耕地 1 万  $\text{hm}^2$  (15 万亩)。

## 3.2 土地资源支撑保障能力分析

### 3.2.1 土地资源潜力

(1)未利用土地资源。2005 年经济圈内共有未利用土地资源 54.34 万  $\text{hm}^2$  (815 万亩),占土地总面积的 10.43%,荒草地占未利用土地资源比重接近 50%。除去难利用的河流、湖泊、裸岩外,可用来耕作或建设的不足 40 万  $\text{hm}^2$  (600 万亩)。

据调查,经济圈内共有耕地后备资源 17.47 万  $\text{hm}^2$  (262 万亩),占全省的 39%;其中可开发耕地后备资源 15.67 万  $\text{hm}^2$  (235 万亩),可复垦耕地后备资源 1.8 万  $\text{hm}^2$  (27 万亩)。

(2)农村居民点整理潜力。根据土地利用现状分析,经济圈内农村居民点用地严重超标,随着人口城镇化的推进,空闲宅基地和“空心村”现象较普遍。根据预测到 2020 年经济圈内农村人口总量仅有 1328 万人,按照建设部颁布的农村人均建设用地标准 150  $\text{m}^2$  估算,到时共需农村居民点面积 19.92 万  $\text{hm}^2$  (300 万亩),而目前圈内农村居民点用地总量高达 45 万  $\text{hm}^2$  (675 万亩),多出 25.08 万  $\text{hm}^2$  (375 万亩)。如果能将多出的居民点用地整理利用,仅按 50% 计算,就可以补充或折抵建设用地 12.54 万  $\text{hm}^2$  (188 万亩),占预测新增建设用地的 70%。可见农村居民点用地整理利用的潜力很大。

农村居民点用地整理主要有两个方向:一是将城区内和城乡结合部的农村居民点整理为城镇建设用地;二是对远离城市的农村居民点通过统一规划,迁村并点,将原居民点用地整理为农用地。

(3)城镇存量与低效用地潜力。根据前面已分

析的数据表明,区域内尚存在大量的闲置土地、空闲土地以及批而未供的土地总计接近 5333  $\text{hm}^2$  (8 万亩),低效利用土地(不包括农村居民点)接近 4667  $\text{hm}^2$  (7 万亩),应该说,城镇存量与低效用地的潜力非常巨大。

### 3.2.2 农用地供需平衡及保障能力分析

根据预测,城市群经济圈 2020 年耕地资源需求量 256 万  $\text{hm}^2$  (3840 万亩)左右,而目前区域内现状耕地面积 262.5 万  $\text{hm}^2$  (3937 万亩),仅高出 6.5 万  $\text{hm}^2$  (97 万亩),余地较小。导致耕地减少的因素主要包括建设占用、生态建设、结构调整和灾害损毁。如果按照目前的建设占用耕地规模比重,到 2020 年建设占用耕地 12.06 万  $\text{hm}^2$  (180.9 万亩);生态建设占用耕地控制在 2 万  $\text{hm}^2$  (30 万亩),生态退耕和湿地建设各 15 万亩;结构调整既可以增加耕地面积,又可减少耕地面积,达到平衡状态后基本可以相互抵消,不影响耕地总量;灾害损毁耕地的可能性仍大量存在,南部山区的山体滑坡和北部低洼地区的海水倒灌、洪水、盐碱、风暴潮等都有可能损毁耕地,按每年 1000  $\text{hm}^2$  (1.5 万亩)预测,2020 年将导致耕地减少 1.5 万  $\text{hm}^2$  (22.5 万亩)。综合以上因素,2020 年前各种因素导致耕地总量减少 15.56 万  $\text{hm}^2$  (233.4 万亩)。

在坚持建设占用耕地占补平衡情况下,耕地资源净减少 3.5 万  $\text{hm}^2$  (52.5 万亩),2020 年的耕地保有量 259 万  $\text{hm}^2$  (3885 万亩),仍超过预测耕地需求量;如果不能实现建设占用耕地占补平衡,耕地保有量将低于需求量。

按开发复垦净增耕地 65% 计算,新增 12.06 万  $\text{hm}^2$  (180.9 万亩)耕地需要占用 18.55 万  $\text{hm}^2$  (278 万亩)耕地后备资源,而目前区域内耕地后备资源总量仅为 17.47 万  $\text{hm}^2$  (262 万亩),单纯依靠土地资源开发和复垦无法满足补充耕地的需要。因此必须将农村居民点整理补充耕地作为重点,充分挖掘居民点用地的潜力。

林地资源增加除退耕还林 1 万  $\text{hm}^2$  (15 万亩)外,其余 10.91 万  $\text{hm}^2$  (164 万亩)主要通过荒山绿化和居民点整理为林地等措施补充,为确保耕地保有量,农业产业结构调整为林地、园地的数量应适当控制。

### 3.2.3 建设用地供需平衡与保障能力分析

新增建设用地主要是占用非基本农田的耕地、未利用地、园地、林地及农村居民点用地。

如果按目前的用地模式和用地结构,到 2020 年

新增建设用地 18 万  $\text{hm}^2$  (270 万亩), 约占耕地 12.06 万  $\text{hm}^2$  (180.9 万亩)。这样将给耕地占补平衡带来很大压力, 而且根据国家严格控制建设占用耕地特别是基本农田的政策, 很难取得这么多的建设占用耕地指标。

如果能改变用地模式, 走集约用地的道路, 优先利用存量建设用地, 改造利用低效用地, 充分挖掘农村居民点用地潜力。挖潜盘活城镇存量用地 0.5 万  $\text{hm}^2$  (7.5 万亩), 农村居民点整理补充或折抵 (包括试点) 12.5 万  $\text{hm}^2$  (188 万亩), 两项可解决建设用地 13 万  $\text{hm}^2$  (195 万亩) 左右, 剩余 5 万  $\text{hm}^2$  (75 万亩), 可以通过占用部分耕地、园地、林地或未利用土地解决。这样将大大减轻建设占用耕地的压力, 弥补国家下达的建设占用耕地指标的不足。

### 3.2.4 土地资源总量综合平衡分析

综合以上分析, 如果延续现有的用地结构模式, 到 2020 年各项需求总计新增用地将超过 30 万  $\text{hm}^2$  (450 万亩) (建设占耕地补充需耕地后备资源 18.55 万  $\text{hm}^2$ 、林地生态用地占用 11.41 万  $\text{hm}^2$  及建设占用部分未利用土地), 如果单靠未利用土地来补充, 将把所有未利用土地基本用完, 区域内土地利用率达到 95% 以上, 这种利用方式是不可持续的, 从实践上也是行不通的。因此, 对整个经济圈来讲, 必须逐步实现土地利用方式由粗放型向集约型的转变, 用地重点由总量扩张转变为内涵挖潜; 必须充分盘活存量土地, 主要是农村居民点用地的潜力。

### 3.3 结论

(1) 未来省会城市群经济圈土地资源保障能力和水平在很大程度上取决于土地利用方式的选择。如果延续粗放型的外延扩张用地模式, 未来 15 年内需新增建设用地 18 万  $\text{hm}^2$  (270 万亩), 约占耕地 12.06 万  $\text{hm}^2$  (180.9 万亩), 现有的土地后备资源很难支撑经济圈未来 15 年及更长时间的发展, 从现行土地政策上也很难得到这么多的用地指标。必须坚持走集约用地的道路, 统筹规划经济圈内土地资源, 优先挖潜内涵, 盘活农村居民点用地潜力, 实现土地利用方式由粗放型向集约型的转变。如果能通过盘活城镇存量用地、挖掘农村居民点用地潜力, 两项解决建设用地 13 万  $\text{hm}^2$  (195 万亩), 占新增建设用地总量的 70% 多。这样现有土地资源完全可以保障支持经济圈未来社会经济持续协调发展。

(2) 经济圈现有耕地保有量 (3 937 万亩) 略高

于预测 2020 年耕地需求量 (3 840 万亩), 耕地资源的供求形势并不乐观, 必须严格坚持建设占用耕地“占补平衡”的政策, 控制结构调整减少耕地的规模, 积极通过土地开发、整理、复垦补充耕地, 改造中低产田, 提高耕地质量。

(3) 经济圈土地资源保障支撑能力是建立在区域内资源优势互补统筹利用的基础上, 各自为政、画地为牢的土地利用方式将削弱土地资源的整体保障能力。因此, 必须统一规划, 建立经济圈发展的统筹协调机制。

## 4 土地资源有效利用的制约因素

省会城市群经济圈土地资源利用在当前和未来时期的制约因素, 主要源于土地资源的相对短缺, 开发利用与保护的协调机制、规划引导缺乏, 自然生态环境的约束等。

### 4.1 土地资源短缺

(1) 土地资源的短缺性约束。综合分析省会城市群经济圈土地资源总量与结构上的特点, 省会城市群经济圈的发展空间受到土地约束。一方面是总量短缺。该区域内现状土地人口承载已经比较重, 人口密度远远高于全国平均水平及周边地区。土地利用、土地垦殖率指标都相对高于全国平均水平, 而后备资源又相对不足。加之南部泰安、莱芜部分山区、北部滨州沿海滩涂等开发利用难度较大, 总体呈现出土地资源紧张的局面。另一方面是结构性短缺。主要表现为耕地资源少, 支撑区域农业粮食生产安全、承担省内、国家粮食产区任务的压力较大。耕地后备资源不足。生态林地资源不足。

(2) 国家宏观政策性约束。国家在土地利用的宏观政策上, 体现为严格保护耕地保持耕地总量平衡与从严从紧控制建设用地两个方面。保护耕地面积要求在数量上保持稳定, 在质量上保持稳定, 特别是将较高比例的耕地划入基本农田保护区, 作为一条禁止逾越的红线, 约束着各城市外延扩展的占用。基本农田保护比例现为 88.3%, 将来下调的可能性较小。从严从紧的建设用地供应政策, 体现为国家每年下达的刚性的年度建设用地计划指标。尽管近年来国土资源部在分配山东建设用地计划指标时, 充分考虑和倾斜了省会济南的发展需要, 但在区域内整体仍表现为指标不足。在可预见的将来, 国家

将会继续实行从严从紧的土地政策,这将影响着省会城市群经济圈的经济、社会发展用地空间的大规模拓展,过往的那种只要有项目即能保证供地的情况难以为继。

## 4.2 协调机制未形成

受制于行政区划分治和缺乏磋商对话机制引致的发展目标不协调,在土地资源配置上导致了加剧资源紧张与土地资源利用整体效率降低。主要表现为:

(1)资源共享性较差导致建设用地布局分散。由于缺乏在区域发展上的统一协调机制,导致在该区域内一些重大基础设施项目本应资源共享却分市割据,如综合交通网络体系建设、重要能源项目开发建设、大型水利基础设施开发建设项目,本可面向城市群、面向区域未来发展而建成区域性共享设施,却因缺乏协调而割裂,在土地资源上被动形成了分散布局,用地规模加大,导致土地资源的相对浪费。

(2)城市功能定位与产业分工不清晰导致土地利用规模效益不高。省会城市群城市功能定位缺乏通盘考虑,产业分工不明确,产业分工协作与互补性差,相反却不同程度地表现为竞争性。表现在城镇体系建设方面,“大而全”、“小而全”的经济体系特征明显,城市间、城镇间、城乡间、乡村间,在经济发展、产业结构、基础设施建设、水资源利用等方面,都不同程度地存在着同构现象,重复建设、相互污染等问题。表现在产业布局方面,工业立市成为各城市的基本发展战略,各门类的工业不加分工地进入了各个城市,特别是各市开发区,基本没有产业分工。在建设用地上,导致了集聚功能不强,规模效益不高,降低了土地资源的总体效率与结构性效率。

(3)市场分割导致区域发展的土地成本提高。区域经济一体化所要求的要素市场统一开放与有序竞争未形成,分割的市场发育程度差别较大。在土地资源利用上表现最为明显的是以土地竞争参与产业项目引进的竞争,竞相压低地价招商引资,在项目进入成本降低、发展“门槛”降低的表象下,由于缺乏有效的经济约束与激励机制,土地资源被粗放利用,实质上提高了区域发展的土地支出成本。

## 4.3 区域一体化的土地利用规划缺失

(1)省会城市群经济圈内城镇体系规划缺乏。省会城市群中城镇体系规划未形成,城镇层次不清、

规模控制不明,导致各城镇各自为政,发展目标相对独立,重点不突出,扩张用地规模的冲动同时来自不同地区、不同层次的城镇。由于缺乏用地规模的集中,在一定程度上影响了省会城市群经济圈内核心城市的重点发展,进而影响到增长极的“极化”和“辐射”能力的形成。

(2)省会城市群经济圈产业发展规划缺乏。区域经济一体化的产业分工布局不明确,受条块分割的影响和不同行政区地方政府追求各自利益最大化的影响,各地区产业发展自成体系,各市普遍存在第二产业比重偏大、第三产业比重过小的问题,低水平重复建设难以避免,土地资源被动性分散供应,影响规模效应,地区间比较优势不能很好地发挥。

(3)省会城市群经济圈统一的土地利用规划缺乏。现行土地利用总体规划编制与实施是完全分市而治的体制,建设用地的时空布局依据各市独立发展规划目标而定,耕地保有量指标独立下达各市,土地后备资源开发更是体现为地区封闭性。在这种规划管理体制下,各市的土地资源禀赋被忽视,比较优势被淡化,区域性土地综合开发、利用与保护缺乏统筹谋划,土地资源在三次产业上的整体功能弱化。

## 4.4 相对脆弱的自然生态环境

目前,省会城市群经济圈区域内森林覆盖率只有 20.4%,且结构不合理,水源涵养、防风固沙、净化空气等生态功能较弱,水土流失和土地沙化较为严重,生物多样性锐减,近岸海域生物多样性降低,地下水超采,生态破坏严重,矿区地面塌陷面积呈加大之势,粗放开采造成植被和景观破坏,湿地减少、调控功能明显降低。洪涝灾害的威胁依然严重。如莱芜市山区丘陵占市域面积的 80%以上,地面坡度多在 6 以上,土层薄,水土流失严重。

随着省会城市群经济圈逐步形成和发展的加快,区域内土地利用方式将进一步多样化,土地利用引起的环境影响范围也将进一步扩大。土地利用的变化对环境的影响也相应地从耕作和农村周围地域为主扩大到几乎整个国土领域。其影响主要表现在:一是人地矛盾加剧,通过土地利用结构调整来改善生态环境的余地十分狭窄。二是非农用地迅速扩大,占用大量耕地,破坏大面积的植被,形成大量的弃土废渣,引起水土流失加剧和频繁的地质灾害。在 market 需求的推动下,小型矿业遍地开花,大量资源开发型的乡镇企业破坏植被,产生大量弃土废渣,极

有可能引起工程性水土流失及其频繁的塌方、滑坡和泥石流等地质灾害。三是在维持生态平衡的条件下实现稳定的耕地占补平衡十分困难,如果片面强调耕地占补平衡势将以破坏生态平衡为代价。

## 5 土地资源有效利用战略对策

### 5.1 土地利用总体战略目标选择

省会城市群经济圈内土地资源的有效利用,将贯彻“十分珍惜和合理利用土地切实保护耕地”的基本国策,依据省委、省政府确立的发展战略与规划,坚持“开发与节约并举,把节约放在首位,在保护中开发,在开发中保护”总方针,充分发挥土地资源比较优势,着眼建立统一、协调、高效的土地资源开发、利用、保护机制,达到城市建设、社会各项事业、各产业发展用地得到有力保障,农业稳定发展必需的土地得到有效保护,土地生态环境得到逐步改良,土地资源配置机制得到不断完善,土地利用的集约化水平得到不断提高,土地永续利用,支撑省会城市群经济圈持续快速协调发展的能力不断增强。

——工业化、城市化建设用地的有效供给。为城镇体系建设用地、发展壮大区域经济的产业用地拓展出可靠的发展空间,并使之与社会主义新农村建设用地保持高度的协调。

——确保粮食安全的耕地面积基本稳定。立足于区域内粮食生产能力稳定提高,加大对耕地特别是基本农田的保护力度,实现耕地数量稳定、耕地质量改良提高,实现区域内粮食互补,总体自给有余。

——土地资源利用效率的不断提高。配合省会城市群经济圈城市产业结构调整优化升级,调整优化土地利用结构,提高土地利用整体效率与结构性效率,地均 GDP 产出水平达到省内领先,并与长三角、珠三角、京津冀经济圈同等水准,形成较强的区际竞争力。

——高效土地资源配置体系的形成。适应省会城市群经济圈区域经济一体化进程与要求,建立完善统一、开放、竞争、有序的土地要素市场体系,形成行政调控、市场协调、市场机制协同作用的土地资源配置机制,促进土地资源与资本、人力、技术、信息等生产要素的高度优化配置。

### 5.2 对策措施

#### 5.2.1 土地资源有效利用

促成共识,明确土地资源在省会城市群经济圈发展中的功能定位——提供发展空间与载体。牢固树立土地资源为省会城市群经济圈经济社会持续、快速、协调发展提供保障与支撑的意识。在土地资源的开发、利用与保护中,立足于区域经济一体化的全局,打破各市自我发展、自我封闭、重复建设的发展格局,在全区域范围内统筹安排各业用地,宜农则农,宜林则林,宜建则建,充分利用现有土地资源,实现地区间优势互补,相互协作的土地利用格局。

#### 5.2.2 编制一体化的土地利用总体规划

(1)编制省会城市群经济圈土地利用总体规划。当前,要结合新一轮土地利用总体规划的修编,统一组织编制“一城六市”土地利用总体规划,统筹布局区域土地开发、利用与保护问题。

(2)编制省会城市群经济圈产业用地专项规划。根据区域产业发展规划,统一组织编制省会城市群经济圈分产业的用地规划,如交通体系建设用地专项规划、能源项目建设用地专项规划、水利基础设施建设用地专项规划等,明确保障发展用地的重点。

(3)编制省会城市群经济圈基本农田保护专项规划。充分考虑各市耕地资源分布状况和城镇发展要求,打破以市为单位的耕地保护、基本农田保护,在省会城市群经济圈内确定耕地特别是基本农田保护的数量与分布。对泰莱平原、德州、滨州、聊城等地区耕地实行重点保护。

(4)编制省会城市群经济圈土地开发整理复垦专项规划。根据各市耕地后备资源的潜力,统一规划,明确重点开发区域。如,对德州、滨州、聊城等沿海、沿黄地区耕地后备资源组织实施重点开发规划,对泰安地区矿区塌陷地实施重点复垦规划。

#### 5.2.3 增强济南核心城市地位实施重点保障用地策略

(1)突出省会城市群经济圈发展重点,投放建设用地指标。适应省会城市群快速工业化、城市化建设的需要,在全省建设用地计划指标安排上,实施重点倾斜。区域内“一城六市”间的建设用地指标,统一协调,拿出一定比例,区分重点地区,区分重点产业,区分发展阶段,向城镇、向产业项目投放。

(2)突出济南省会城市核心地位,加大建设用地保障力度。近几年内,在建设用地数量、政策等方

面重点支持济南市的发展。对于济南作为省会城市发展的金融、商贸、信息、科技、文化和企业总部经济发展项目,以及其周边的现代制造业用地,力保供应,积极促进济南的极化,促进其在区域中核心城市的区域带动功能强化。对其他 6 个周边城市,根据产业分工采取优惠的政策提供用地保障。

(3)突出区域共享性重大基础设施项目,优先提供建设用地保证。积极围绕省会城市群经济圈重要基础设施一体化建设做好用地保障。对于城市交通网络建设,特别是铁路、公路建设,实施专项规划,单列计划,保障用地。对于区域共享性的能源、水利、信息工程等重大项目,统筹规划,合理分配建设用地。

#### 5.2.4 拓展用地空间

(1)城镇建设用地再开发整理工程。从土地出让金中拿出部分资金,专项组织开展城镇建设用地再开发整理。围绕省会城市的建设发展要求,依据区域内“一城六市”建设规划布局,选择一批城镇低效利用的重点区片,对城镇建设用地重新进行规划整理,提高土地利用率,充分发掘城镇土地区位优势,腾出一批建设用地用于安排新的城市产业项目,切实增加土地有效供给。

(2)合村并点改造工程。协调省会城市群经济圈城市化发展与新农村建设,积极推进城镇农村建设用地整理工作,按照农村居民点向城镇驻地、中心村集中的要求,在土地供应上加以引导,推行合村并点村庄改造工程,切实改变农村面貌,压缩农村建设用地规模,集约高效建设新村庄。

(3)基本农田保护工程。在经济圈内,对基本农田保护区统一界定,进行适当调整,将与经济建设严重冲突的区域重新界定为建设预留区,将具有重要保护价值的区域划定为保护区,同时根据不同地区耕地资源禀赋与建设占用需求情况,将经济圈内基本农田保护重心转移到具有农业生产比较优势的地区。以滨州、德州、聊城等地区为重点区域,建设 2 000 ~ 3 000 万亩区域性基本农田保护示范区,确保区域内农业稳定增长和粮食安全。同时解决省会城市群经济圈内基本农田保护目标问题。

(4)耕地后备资源开发工程。在摸清区域耕地后备资源的基础上,统筹安排土地开发整理资金,集中新增建设用地有偿使用费、用于农业开发的土地出让等资金,在重点区域重点开展土地开发整理,增

加有效耕地面积,实现经济圈内耕地总量动态平衡,力争在 15 年内,在滨州、德州、聊城等耕地后备资源相对丰富的地区,开发新增耕地 50 万亩。

#### 5.2.5 创新土地制度

(1)抓紧研究制定建设用地开发整理折抵政策。积极推进土地开发整理产业化进程,充分调动国家、集体、个人投入土地开发整理的积极性,将开发整理新增耕地面积,按一定比例折抵建设用地指标,在保障耕地面积稳定的同时,增加建设可用土地面积。

(2)抓紧研究制定建设用地置换政策。重点做好城市化过程中城镇建设用地规模增加与农村建设用地规模缩小相挂钩的文章,以山东省被国土资源部列为全国第一批城镇建设用地增加与农村建设用地减少相挂钩试点省为契机,在近期内,积极督促和指导省会城市群经济圈“一城六市”争取列入项目区,科学确定项目区的规模和范围,做到项目区设置规模适度,实现城市发展与新农村建设的双赢目标。

(3)抓紧研究制定集体建设用地流转政策。争取国家在山东开展集体建设用地流转试点项目,以此探索建立农村集体建设用地流转机制,按照国有、集体建设用地“两种产权,一个市场”的指导思想,促进城乡结合部集体建设用地合理流转,优化配置;促进乡村旧企业、旧厂区用地的流动,满足新的建设用地需求。

#### 5.2.6 实施土地集约利用

(1)确立区域发展走以内涵为主的发展道路,坚持“控制总量,限制增量,盘活存量”的建设用地指导方针,实现土地利用方式由粗放型向集约型的根本转变。

(2)科学制定实施建设用地供应计划。当前及未来一段时期内,要进一步强化建设用地供给计划作为政府调控土地市场重要手段的功能。当前,要尽快组织对省会城市群经济圈发展建设用地需求的预测,科学制定建设用地供应计划,将现行的主要对增量用地实行计划管理扩展到增量、存量建设用地统一实施计划管理。

(3)加强产业用地供应管理。依据产业结构调整分工,制定相应行业的土地供应政策,通过土地供给总量与比例调控产业投资,促进产业结构升级;根据省会城市群经济圈区域布局需要、区域经济发展阶段特征及其相应产业政策重点,制定具有鲜明区

域特点的产业土地供应政策,优化产业空间布局。建设用地的供应,严格执行国家产业政策,避免低水平重复建设对土地资源的浪费。

(4)引导工业用地集中布局与统一管理。根据省会城市群经济圈不同地区比较优势与区位条件,结合现有各类开发区布局情况,选择若干适宜性较好的区片建设具有一定规模的工业园区,实现新增工业集中布局,发挥产业集聚的规模效益。同时,从进入到开发对入园企业进行统一管理,严格落实产业用地门槛制度,防止土地浪费,提高土地利用效率。

(5)建设完善集约用地控制标准与评价制度。加强集约用地标准建设,完善产业用地定额标准,建立综合的土地利用效益评价指标体系。结合不同地区经济发展阶段及土地利用现状,规定具体的单位土地面积投资强度、土地开发利用强度指标等,建立土地集约利用评价考核体系与制度,不断降低土地资源消耗水平。

#### 5.2.7 建立土地资源市场化配置与合理收益分配机制

(1)全面建立土地资源的市场配置机制。全面推行土地有偿使用制度,重点改革工业及基础设施用地供给方式,集中有序地供给建设用地。积极探

索工业用地市场化进程的途径,改变当前工业用地“需求定供给”式的以协议出让为主的供地机制和模式,转向“规划控制—计划引导—市场化运作”的操作思路,建立工业用地统一进入园区与“供给引导需求”机制下的以招标、拍卖、挂牌出让为主的工业用地市场化配置模式,真正实现由市场来确定土地使用者、确定土地价格,将土地资源配置到效率高的企业和部门中去,提高土地资源配置效率。对经营性基础设施用地,今明两年要安排试点,试行有偿使用,引进市场配置土地资源机制,提高土地开发利用效率。

(2)依托公共财政,建立区域土地合作开发机制。通过公共财政支出,建设一批省会城市群经济圈重点项目,如区域性高等级运输网、区域性土地保护与整治项目等,改变区域土地分散开发的格局。改革平均分配的公共财政机制,结合省会城市群经济圈资源综合开发规划布局重大工程项目,按照不同地区的土地资源贡献率,通过公共财政支出对因整体开发而暂时受到利益损失的地区进行补贴。也可以建立区域土地基金制度,集中部分土地出让收益,对在一定时期内因配合区域整体开发而延迟土地开发或进行土地保护的地区进行专项补偿,实现土地收益的公平分配。(续完)

## 平阴县力抓土地纠纷调处维护社会稳定

平阴县国土资源局充分发挥部门职能,把调解土地权属纠纷作为构建和谐社会的重要基础工作来抓,维护土地权利人的合法权益,促进社会稳定。近年来,共受理土地权属纠纷 19 起,调解解决 13 起,行政复议 6 起,调解率达 68.4%,由于工作到位,维持率达到 100%,群众满意率 98.2%。

(1)领导重视,建立组织机构。该局成立了土地权属协调办公室,抽调地籍、耕保、监察、信访等科室精干人员负责土地权属纠纷调解处理,各种土地纠纷,落实到人,限时解决。

(2)狠抓信访,做到预防为先。始终把群众来信来访工作摆上重要的议事日程,把它看作是预防土地权属纠纷的第一步。对群众反映强烈、有上访苗头的信访信息及时向领导汇报,并及时与有关部门互相配合,做好群众思想工作,力争早发现、早调处、早解决各种土地纠纷,使事态控制在萌芽状态,维护社会稳定。

(3)规范程序,严格依法办案。按照上级要求制作了一套操作性强的权属调查处理程序,加强了与司法、林业、法院等执法部门的协调,在调处过程中坚持依法办事,坚持公平、公正的原则,从受理到确权依次按程序操作,确保每一个环节都依法合法,处理到位,维护广大群众的合法权益,努力提高办案成功率。

(4)重视调查,细心搜集证据。到矛盾双方当事人土地使用现场进行权属测量、证据调查、搜集相关土地使用权属来源证明、询问有关当事人纠纷发生的历史原因,按照“尊重历史,面对现实,不影响双方生产生活”的原则,依法合理地确权定界。许多由于历史原因而形成的土地权属纠纷,通过工作人员耐心细致的工作,划定了双方当事人土地使用权界线,帮助他们达成协议,化解了双方矛盾。

(5)强化普法,广泛宣传教育。为了从根本上防止新的土地权属纠纷发生,该局从源头上做文章,充分利用“世界地球日”、“土地日”等节日,发放各类宣传单、明白纸 2 万多份,接待群众咨询 2000 多人次,粉刷悬挂标语 5000 余条,制作图文展板 80 块,大张旗鼓地进行国土资源法制宣传,受教育达 5 万余人次,增强了广大群众的依法用地意识,近年来,该县没有发生因为土地权属而进省或进京越级上访等问题。

(郭泗柱 靳维占)