

工作研究

浅谈莱州市土地后备资源的开发利用^{*}

宋俊丽,孙志军,张贤良

(莱州市国土资源局,山东 莱州 261400)

莱州市地处胶东半岛西部,其西部、北部濒临渤海湾,享有渤海湾畔明珠之称号。由于是历史上产粮基地,因此也有“粮仓”之美名。近年来,随着经济及各项建设事业的发展,人地矛盾日渐突出,人多地少,土地后备资源匮乏。因此,分析莱州市土地后备资源现状,进行土地后备资源潜力的分析和研究,对保障莱州市对土地的需求、实现耕地总量动态平衡,具有一定的实际意义。

1 土地后备资源的现状

1.1 土地后备资源构成

莱州市是山东省农业较发达地区,土地利用率和垦殖率高,土地后备资源数量相对较少,主要包括未利用土地和滩涂。据调查截至到1998年,其面积为23 124.13 hm²,占莱州市总土地面积的12.27%,其中:未利用土地14 594.35 hm²,占63.11%,滩涂8 529.78 hm²,占36.89%。

在未利用土地中,荒草地5 493.71 hm²,占总后备土地面积的23.8%,砖瓦窑厂取土废弃地200 hm²,占0.86%,采矿挖损或占压土地21.37 hm²,占0.09%,其他未利用土地(主要包括裸岩石砾地、盐碱地、沙地、田坎等一些难以利用的土地)8 999.3 hm²,占38.9%。

在滩涂中,海涂8 064.1 hm²,占整个后备资源的35%,其他滩涂465.65 hm²,占2%。

1.2 土地后备资源的区域分布

莱州市土地后备资源分布广泛,受地形地貌影响,区域拥有土地后备资源量差异较大。

(1)滨海平原区,有大面积的滩涂和荒原。如土山镇,土地后备资源面积5 702.29 hm²,其中:海涂面积5 221.61 hm²,荒草地480.68 hm²。过西后备土地资源

1 408.09 hm²,其中:海涂地603.63 hm²,荒草地804.46 hm²。在平原区的12处乡镇中,滩涂面积超过300 hm²的有5处,分别为土山镇、大原镇、朱由镇、过西镇、珍珠镇。金城镇、土山镇、过西镇、珍珠镇占平原乡镇数的33%。平原区总土地后备资源面积为10 392.9 hm²,占总后备土地的45.5%,其中:滩涂7 341.9 hm²,荒草地2 458.6 hm²,其他592.4 hm²(包括盐碱地、沙地等),分别占平原区土地后备资源的70.6%、23.7%和5.7%。

(2)山丘区,荒山荒岭田坎较多。总土地后备资源面积为12 731.23 hm²,其中:以田坎面积最大为6 736.68 hm²,占山丘后备土地的52.9%,其次是荒草地3 035.11 hm²,占山丘后备土地的23.8%,裸岩石砾地1 636.75 hm²,占山丘后备土地的12.8%,其他地类面积较少,总合计1 322.69 hm²,占10.4%。山丘区后备土地资源主要分布在10处乡镇,面积均在650 hm²以上,其中荒草地面积在100~350 hm²之间。地处东南山区的柞村镇面积最大,为1 899.09 hm²,占全镇总面积的16.9%,占全市后备土地资源的8.2%,其中荒草地205.55 hm²。

2 土地后备资源开发利用评价分析

根据莱州市土地后备资源分布的特点及适宜性情况,大体可划分为3种开发区位。

2.1 宜渔宜盐区

主要分布在两大区域:

一是位于胶莱河口至虎头崖之间的沿海滩涂,横跨土山、珍珠、东宋3处乡镇,其土地后备资源面积达7 416.32 hm²,其中:海涂面积6 067.91 hm²,

* 收稿日期:2007-04-28;修订日期:2007-05-09;编辑:孟舞平

作者简介:宋俊丽(1975-),女,山东莱州人,助理工程师,主要从事土地管理工作。

荒草地面积 913.37 hm²。具备开发的条件是:地势平坦,土地广阔,坡度小于 1,潮滩最宽处达 2 km 以上。土壤类型为滨海盐土或盐化潮土,其母质为海相沉积物,土壤质地为粘土质粉砂,潜水埋深 1~4 m,潜水矿化度 0.5~4.75 g/L,土体及表层土壤含有较多的氯化物盐类,不能用于农耕。地下卤水资源极为丰富,静储量达 9.9 亿 m³,可采量 6.3 亿 m³,含盐总量 10 994 万 t,为盐业生产和发展化工提供了得天独厚的条件,因此,该区开发盐田最为适宜。

二是,从大原镇朱旺河口至三山岛一带沿海滩涂,横跨大原、朱由、过西、三山岛 4 处乡镇,其后备土地资源面积达 2 649.32 hm²,其中海涂面积 1559.13 hm²,荒草地面积 9 903.03 hm²,该区域内多为沙质滩涂,面积广阔平坦,现已开发养殖水面 954.64 hm²,盐田 435.11 hm²。其盐田集中在过西镇,气候适宜,蒸发量大,产盐量高,质量好,盐业生产历史悠久。从目前现状看,这个区域除大原、朱由、三山岛可发展海水养殖外,过西镇应重点开发盐业生产。

2.2 宜粮宜油区

主要为分布在内陆平原和部分半丘陵半平原区域。包括平里店镇、西由镇、苗家镇及程郭镇、曲家镇、朱桥镇等部分。其后备资源面积达 573.6 hm²,适宜开发粮田 158.5 hm²。这些后备土地资源的特点是:地势平坦,土地较肥沃,质地多属壤土,土壤类型为褐土或潮土类,土层厚度一般大于 50 cm,开发难度不大,适宜开发农耕地,但必须加以改良,加强投入和管理,尤其是砖瓦窑厂取土,活土层被取走,3~5 年内很难恢复地力,必须采取措施加以改良,否则即是夏耕种植作物也收成甚微。

2.3 宜林宜果区

林果适宜区范围较大,在不同地貌单元中,都可开发,尤其是河滩阶地和荒山沟适合林、果种植生长,其开发潜力较大。主要分布在两大区域。

(1) 沿海宜林区。主要集中在三山岛-金城镇一带沿海滩涂和荒草地,宜开发林地 250 hm²。这一区域突出的特点是滩面坡度大,潮间带狭窄,潮上带已开发大面积林果,现收益相当可观,尤其是前些年开发种植的黑松林,已起到了明显的防风固沙和涵养水源的作用。在该区内开发绿色长廊,对调节

莱州市的气候减少自然灾害的发生具有现实意义。

(2) 山丘宜林果区。主要分布在东南部山丘区,包括柞村、仲院、郭家店、柴棚、三元、曲家、梁郭、店子的全部和程郭、驿道的一部分。其地类是山丘荒草地,土壤类型为棕壤,一般土层较薄。适宜成片造林或栽果,既增加经济效益又可保护生态环境。

3 土地后备资源开发潜力分析

莱州市有较丰富的后备资源,开发潜力大,特别是分布上集中连片,对于因地制宜,分区合理开发有很大的优势。

莱州市沿海有较多的荒地,荒草资源丰富,发展畜牧业有较大的潜力。据调查,莱州市有牧业可利用荒草地资源 544.69 hm²,按每公顷每年生产干饲草 2 167.5 kg,可新发展食草畜禽 3000 只,特别是莱州市宜牧草原 95% 都集中在沿海各乡镇,是发展畜牧业生产,满足人民生活需要,提高供给水平,发展外向型经济,增加出口创汇的重要基地。如土山镇有宜牧面积 133 hm² (2000 亩),莱州市畜牧场设在土山境内,因此,对于发展畜牧业生产,增加经济收入,满足社会需求有得天独厚的条件。再如,金城、东宋、西由、珍珠镇等,宜牧荒滩草地资源丰富,而且这些沿海乡镇,群众生活水平高,都有冷库设施等,发展畜牧业生产条件优越。因此,发展推广种植牧草,积极改良天然牧草,加强管理,既能提高收入,又满足畜牧业发展的需要。

在调查分析中,可以发现莱州市山丘荒地、河滩较多,也有很大的开发潜力。从土壤质地看,山丘区荒地大部分是轻壤和粗沙壤,少数是沙壤和中壤,开发利用上除无水源地地方外,都是易开发或较易开发的。发展林业、果业生产条件优越,荒山应以大搞封山育林,水源充足的丘陵荒地亦可发展果业,以缓解果业发展占用耕地的局面。平原区河滩除三山岛镇亦于发展栽植黑松林为主外,其他地段易于栽植杨树和柳树,按平均每公顷产值 7500 元计算,莱州市“三荒”中,林地 689.43 hm²,林木成材后,直接经济效益可达 51.7 万元,社会生态效益 103.4 万元,总效益可达 155.1 万元。

4 开发利用土地后备资源的建议

(1) 加强领导,统一管理。土地开发复垦是一项

复杂的系统工程,政策性和技术性都比较强,尤其是开发复垦难度越来越大。因此,必须切实加强领导,制定统一管理办法,搞好检查验收,建立健全开发复垦档案,加强土地开发复垦的全程管理。

(2) 多渠道筹集资金,保障开发复垦计划落实。土地开发复垦投入较大,需要稳定的资金来源和物资供应渠道。因此政府应对开发复垦所需要的资金和物资给予有力扶持,同时,充分调动集体和开发者的积极性,坚持国家、集体、个人一起上的原则,通过各种渠道,采取集资、租赁、股份开发等各种筹集资金,保证开发复垦的顺利进行。

(3) 制定优惠政策,创造良好环境。为调动各方面开发的积极性,政府应制定优惠政策,对在开发复垦中做出贡献的单位和个人,给予一定的奖励。

(4) 加强技术研究,提高开发质量和效益。开发复垦涉及百年大计,技术性强,都应围绕如何合理组

织开发、提高开发复垦质量和效益等问题,开展多方面的技术研究,对不同类型的土地后备资源,在开发复垦前要进行科学论证,提出科学开发和合理的技术方案,避免盲目开发所带来的弊端,从而达到社会、经济效益和生态效益的统一。

(5) 完善经营机制,搞好社会服务。土地开发复垦坚持致富于民、壮大集体、贡献国家的经营方针,根据实际情况采取承包经营、租赁、股份经营等多种形式,鼓励农户之间、乡村之间、城乡之间及农工商之间发展经济联合体,力求获得更好的经济效益和更高的社会效益。搞好社会服务,是实施开发的重要条件,应以现有的县、乡两级服务部门为基础;建立包括农技、信贷、信息、购销、管理等各方面的专业性服务组织,做好产前、产后和产中的服务工作,保证开发利用目标的实现。

(上接第 28 页)

地整理核心的问题是要在土地权属调整中科学地进行产权调整和利益再分配,特别是土地整理后产生的土地升值收益进行合理分配,形成一种能自动运行和发挥作用的内在的利益激励机制,调动各方面积极性,使土地整理工作顺利开展和完成。首先要明晰产权,在土地整理前依据土地调查和土地登记资料认真做好土地权属状况的确认,保障原有土地整理区域内产权者的利益;其次,建立起完善的土地价值评估体系,使土地价值真正在市场上体现出来,使土地资源真正按市场规律合理配置;进一步完善土地整理的收益分配机制,遵循“地尽其利,地利共享”的原则,本着“有利共享,有责同担”及“谁投资,谁受益”的精神制定各项土地整理政策措施,使之成为处理各种复杂和特殊利益问题的基本准则。

3.4 健全相关的法律法规体系

随着土地整理工作的不断深入,必须加快土地整理产业化方面的政策调整,进一步加强土地整理相关法规和技术规范建设,在立法、制度和规则方面加以完善,促进土地整理的法制化、规范化。首先应

制定政策法规和技术规范,为土地整理工作开展所涉及的权属调整、利益分配等重要问题提供法律依据。其次加大地方法规与相关规范的制定工作,促进各项规章制度细化和落实,为土地整理的全面开展创造条件,使土地整理产业化在完善的政策法规体系指导下有序地发展。

土地整理产业化建立起市场化的投资、管理、运作和监督机制,形成高效的资源配置体系、合理的利益分配和激励体系、完善的政策法律法规体系以及先进的技术支持体系,通过对土地资源的综合整治和优化配置,实现社会、经济和生态三大效益的良性循环发展。同时,土地整理产业化能够适应发展后的社会经济进一步对土地整理提出更高层次的要求,提供更先进和完善的技术支持和更充裕的资金保障,运用市场手段推动土地整理工作向更高层次发展。这样,土地整理和社会经济发展不断互相促进和深化,表现出良性循环机制,达到持续、动态、协调的共同向前发展。