

论如何创造性地规划利用有限的国土资源

邹天贵

(莆田市国土资源局, 福建 莆田 351100)

摘要:研究目的:通过举例说明,为如何创造性地规划利用有限的国土资源提供探索思路。研究方法:实证研究法、综合分析法、比较分析法。研究结果:引导企业占用广阔海域面积建设项目,并利用沿海丘陵台地丰富的土石方,移山填海,促成项目落地的同时又平整出新的土地后备资源。在满足功能和安全要求的前提下,合理安排利用资源,提高资源利用价值。研究结论:因地制宜,充分发挥资源的社会经济等综合效益。

关键词:国土资源;统筹规划;综合利用;经济效益;和谐发展

中图分类号:TU984 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2011)10-0154-03

莆田市地理位置优越,位于福建省沿海中部,台湾海峡西岸,北依省会福州市,南靠闽南“金三角”,是沿海经济开放区之一。现辖仙游县、荔城区、城厢区、涵江区、秀屿区、湄洲岛国家旅游度假区和湄洲湾北岸经济开发区,全市总人口 316 万人,陆域面积 4 119 km²,海域面积 1.1 万 km²。莆田市人多地少,是福建省土地及矿产资源贫乏的地区之一,人均土地面积只相当于全省人均数的 1/3 强,人均耕地面积仅为全省人均数的 3/5,且后备资源贫乏,人地矛盾十分尖锐;该市金属矿产资源贫乏,花岗岩、沙、高岭土等非金属矿产具有一定储量^[1]。而按照市“第 12 个 5 年计划”,要打造“一核两翼三基地”的发展格局,实现“跨越发展、宜居港城”的发展目标,就必须始终坚持实施项目带动,一切围绕项目转、一切为了项目干^[2]!但项目的实施建设,必然占用大片土地并消耗大量的砂石土等建筑材料,这对人多地少、资源紧缺的莆田将是极大的考验!为了实现项目用地占补平衡和资源保障,作者结合多年来从事国土资源管理过程中遇到的一些现实问题,就如何创造性地规划利用有限的国土资源提些探索性思路以供参考,力求达到充分和谐利用有限的国土资源。

1 移山填海,项目落地又生地

莆田市地势由西北向东南呈梯状倾斜,西部和北部以海拔 600—1500 m 的山地为主,低山、峡谷、盆地错杂其间;中部和东部为冲积平原和海积平原;东南部沿海为海拔 50 m 以下的沿海岛屿和丘陵台地,地势低平,港湾环抱。境域山地占全市土地总面积的

45%,平原盆地占 20.6%,沿海丘陵台地占 34.4%,属福建东南沿海低山丘陵区^[3]。根据莆田“一核两翼三基地”的发展格局,即把湄洲湾北岸作为核心区域,打造成为带动海峡西岸中部地区跨越发展的强大增长极。把环兴化湾南岸区域作为东北翼,打造成为带动莆田经济腾飞的新增长极;把以仙游经济开发区为中心的枫亭—灵川城镇产业发展区作为西南翼,促进仙游经济蓄势崛起,打造成为促进区域经济协调发展、跨越发展的新兴增长极。把主城区作为产业服务基地,打造成为海峡西岸中部地区重要的现代商务集聚区;把妈祖城及平海湾片区作为国家级旅游度假区湄洲岛的拓展区域,打造成为具有鲜明妈祖特色的文化旅游基地;把北部山地生态经济区作为绿色生态观光基地,打造成为湄洲湾港口城市的“后花园”^[2]。为此,开发重点集中在湄洲湾北岸、兴化湾南岸以及枫亭—灵川等沿海区域,假如能根据各自的产业特点以及具体的地形地貌,对占全市土地总面积 34.4%的沿海丘陵台地,进行合理规划、降坡开采利用,将为缓解土地及矿产资源压力起到极其重要的作用。在规划中建议以整个山包为开采单元,自上而下分区块进行统一规划开采,既可减少崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害,又可提高开采回采率,最大限度地利用有限的矿产资源,为填海造地提供大量土石方问题。在利用广阔的海域面积围海造地的同时,通过移山填海,形成大面积的露天采场,为补充耕地以及今后的项目用地开拓巨大的后备土地资源,为加快建设重大临港产业项目,构筑具有较强竞争力的临港产业集群创造广

收稿日期:2011-07-28

作者简介:邹天贵(1970—),男,福建莆田人,莆田市国土资源局,工程师,工学学士学位,研究方向:国土资源利用与管理。

阔的发展空间,如妈祖城项目就是通过移山填海落地而起的,成了项目落地又生地的成功典范。

2 统一规划审批,接受政府有效监管

在引进项目时,不但要全面论证项目的可行性,还要为项目顺利落地提供优质的服务,使项目得以实施。项目建设基础填土是免不了的重要环节,但开挖山体取土并非想取就能取,它同样也要综合考虑社会效益,论证会不会引发水土流失、破坏生态环境以及恶化人的居住条件等生态因素,同时还要考虑手续是否合法,能否依法开采等综合问题。因受开采规模限制,许多小山丘很难达到单独办理开采许可证的条件,填海造地等项目建设就少了立地之本,难以推进!如澄峰围垦项目围垦面积 679hm^2 ,前15年经营期垦建项目总工程量 189.65万m^3 ,因没计划好可供开采的土石方料源,于2004年8月16日开工,4年的工期拖到现在还未能申请竣工验收;金鹰集团差别化纤维项目因事前没有确定好土方料源,等项目上马发现无米之炊后才不得不多次找领导召开协调会议解决,阻碍了工程的顺利开展。按照土地管理法第三十八条规定,国家鼓励单位和个人按照土地利用总体规划,在保护和改善生态环境、防止水土流失和土地荒漠化的前提下,开发未利用的土地^[4]。为此建议在需要较大土方量的项目可行性研究时要有的放矢,一并考虑土石方料源开采问题,并做为项目的附属工程加以统一规划审批,接受政府有效监管,缴纳采矿权价款、采矿权使用费和矿产资源补偿费,并预缴土地复垦保证金,根据采空区规划用途,对拟开发为建设用地的,按设计要求控制采平面;对拟复垦为农用地的,按土地整理复垦开发技术规范,配置路、沟、渠等基础设施,建设高标准农田,以补充项目建设占用耕地,达到耕地总量动态平衡。

3 完善指标体系,促进节约集约高效利用国土资源

完善各项管理指标,为国土资源管理提供科学依据。按照节约集约用地原则,在满足功能和安全要求的前提下,重新调整各类相关规划和用地标准,合理确定各项建设建筑密度、容积率、绿地率。优先开发利用空闲、废弃、闲置和低效利用的土地,努力提高建设用地利用效率。严格执行闲置土地处置政策,土地闲置满两年、依法应当无偿收回的,坚决无偿收回重新安排利用,不符合法定收回条件的,也应采取改变用途、等价置换、安排临时使用、纳入政府储备等途径及时处置、充分利用^[5]。开采矿产资源,必须采取合理的开采顺序、开采方法和选矿工艺,使得矿山企

业的开采回采率、采矿贫化率和选矿回收率达到设计要求,对划定矿区范围内具有工业价值的共生和伴生矿产应统一规划,综合开采利用,防止浪费^[4]。严格控制探矿权、采矿权以及商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性土地使用权的市场投放量,以招标、拍卖或者挂牌的方式出让,价高者得,引导使用权人珍惜资源,自觉节约集约高效利用国土资源,提高资源利用价值。

4 因地制宜,提高国土资源综合利用水平

根据国家社会经济可持续发展的要求和莆田自然、经济、社会条件,对资源的开发、利用、治理、保护在空间上、时间上进行合理的统筹安排和布局^[4],充分发掘国土资源综合效益。

1)在可能出现压覆矿床或影响开采利用的开发区,建议在不影响规划总体布局的前提下优先安排开采作业,以充分利用有限的矿产资源。如黄石青山矿区,地处黄石工业园区旁,属于沈海高速公路、福厦铁路、向莆铁路、荔港疏港大道等交通主干线可视范围内,被列入停产取缔的对象,在园区建设尚未成型的情况下如果不及时开采利用,将成为莆田永久的疤痕;裸露而凌乱的矿区难以治理,成了莆田抢眼的地标——透过车窗一眼就认定已到莆田!如果能及时地按工业用地加以规划,对剩余的矿产资源加以开采利用,不但改善莆田形象,还给莆田创造巨大的社会效益:①用开采利用的方式替代停产治理,减少安全隐患,在节省大量的“青山挂白”治理经费的同时,解决了近千人的就业压力,维护社会安定稳定;②充分利用矿产资源,为推动莆田项目建设补充大量的建筑材料;③把采场开发成项目用地,为拓展园区空间提供大片的土地资源。

2)化废为宝,实现多赢。①对坡度大于 60° 不适合土地整理的丘陵进行降坡处理,把开采剥离下来的弃土、矸石优先安排供给项目建设填方,如金鹰集团差别化纤维项目和林浆纸一体化项目用土,填土共需土石方料源 $2\,000\text{万m}^3$,按取土点现场售价 $2\text{元}/\text{m}^3$ 计算,可收回土石方料源价款 $4\,000\text{万元}$ 。不但从中获得巨大的收益、减少废渣排放占用土地、解决了项目建设土石方料源问题的同时,还大大降低了土地开发的预算成本,使得对坡度大于 60° 的山体实施土地开发变得可行。②鼓励对高出灌溉水面的旱地进行降坡整治,力求形成便于自然灌溉的水田,在节省提水能耗、降低耕作成本、提高耕地质量的同时,还可以充分利用被压覆的沙石土等矿产资源。如以前荔城区北高镇一带机砖厂取土,可以当作土地整理的雏

形,因其实施结果得到群众认可才有继续发展的市场空间。其运作方式一般是取土方跟农户达成协议,取土方付给农户耽误作物收成的补偿费用,在规定的工期内采走多余的粘土后,并按即定的复垦方案进行复垦,以达到改善耕作条件的预期效果。为此,建议给予土地整理复垦开发项目加以引导,进一步完善路、沟、渠等配套设施,将收到事半功倍的效果:既可以改善耕作条件、起到土地整理的目的,又可以减少群众征地纠纷、顺利推进工作,还可以节省土地整理费用、收取矿产资源补偿费,在为国家节约开支的同时减少国家资产的流失。

3)在剥离表土的过程中要充分利用各种共生、伴生资源,以获得最大利益。发现可规模开采的矿产资源时考虑转型为矿山生产。如月塘乡岱砺山取土点,位于海拔 20m 以上的饰面花岗岩(属称忠门黑)保有储量约 3 600 万 m^3 ,按 20% 的成荒率测算,可采出 720 万 m^3 饰面花岗岩荒料,按市场价 1 500 元/ m^3 计算,荒料潜在价值近 110 亿元!为此应结合市场需求热点,引进有形市场充分竞价,出让采矿权,自上而下有计划地对已剥离表土的矿床分标段进行“净矿裸拍”,以最大限度地挖掘资源价值。如去年年底在缅甸投标一块六面全剖开的玉石(近 3 000kg),中标价高达 5 仟万元!充分体现了稀缺资源应有的价值。

4)物尽其用,持续发展。推行凹陷开采,在充分利用矿产资源的同时,最大限度地拓展地下空间。像城市的高层建筑那样,开发商为了创造最大的商业价值,在工程建设中愿意投资大笔经费拓展地下空间,利用地下空间建造地下防空、地下停车场、地下商场

等。为此在确保安全和经济效益的前提下,我们完全可以采用凹陷开采方式挖掘利用地下矿产资源,再把报废的凹陷采坑开发成池塘进行蓄水、满足农业灌溉用水,同时还可以利用池塘发展水产养殖,并利用水面进行水箱种菜,发展菜篮子工程,以补充养殖水面、耕地等农用地。或者利用地下采空区,建设地下天然保鲜库、地下厂房等,耕地紧张时还可考虑把地下厂房的屋顶改造成耕地,达到物尽其用,和谐共荣!

总之,愚公移山、志存高远!只要持之以恒地开动脑筋,相信办法总比困难多!在海峡西岸大建设中,我们需要有种勇于创新的精神作支撑,以“三个代表”为指导迎难而上,因地制宜统筹规划,在开拓进取中不断突破常规寻找解决难题的方式和办法,有计划地循环持续开发利用资源,为实现莆田“跨越发展 宜居港城”的发展目标提供坚实的资源保障。

参考文献

- [1]莆田市国土资源局.莆田市土地利用总体规划[R]. 2005—12—05.
- [2]李伟.突出产业项目带动促进莆田跨越发展[R]. 2011—07—12.
- [3]莆田市人民政府网.莆田概述[EB/OL]. (2009—05—25) [2011—07—13]. <http://www.putian.gov.cn/a/20090525/00006.html>.
- [4]福建省国土资源厅.国土资源管理文件选编[G]. 2000.
- [5]国务院院关于促进节约集约用地的通知(国发[2008]号)[EB/OL]. [2011—07—13]. <http://wenku.baidu.com/view/0fc491727fd5360cba1adb6d.html>.

Discussion on How to Creatively Use the Limited Land Resource Planning

ZOU Tian-gui

(Land Resources Bureau of Putian City, Putian Fujian 351100, China)

Abstract: The purpose of the paper is to through some examples, how to creatively use planning limited land resources to provide exploration train of thought. Research methods: empirical research method, comprehensive analysis method, comparative analysis method. Results: guide enterprises to occupy the vast sea area of construction project, and the use of the coastal plateau rich earth, remove mountains and fill seas, contributed to the project floor and formation of new land reserve resources. To meet the functional and safety requirements under the premise, reasonable arrangements for the use of resources, improve resource utilization value. Research conclusions: suit one's measures to local conditions, make full use of the resource of the social economical benefit.

Key words: land resources; planning; comprehensive utilization; economic benefit; harmonious development