

国土空间规划视角下存量土地盘活策略探究

鲁丽波 许静新 塔 娜

内蒙古自治区国土空间规划院 内蒙古 呼和浩特 010010

摘 要：2024年3月，自然资源部完成了其组织编制的《国土空间城市更新规划编制指南》的公开意见征询，表达了国家层面在国土空间规划体系中对城市更新规划的高度重视。城市更新规划作为落实国土空间规划的重要抓手，其核心目标之一就是推动存量土地的科学高效利用。然而，在我国国土空间规划体系逐步完善的过程中，如何有效衔接城市更新规划，统筹存量土地的规划利用，仍然面临诸多挑战。特别是在内蒙古等地，存量土地的盘活问题显得尤为紧迫。内蒙古作为一个资源丰富但相对较为广阔的地区，其土地资源的开发面临着特殊的机遇与挑战。本文通过国土空间规划的视角，深入分析了内蒙古地区存量土地利用的现状，识别了存量土地开发中存在的主要障碍，并提出了相应的盘活路径和策略。

关键词：国土空间规划；存量土地；土地盘活

引言：国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。在我国经济持续发展和城市化进程加快的背景下，土地资源的有效利用已成为解决资源短缺、促进经济发展的重要途径^[1]。尤其是在内蒙古地区，土地资源丰富，但由于过去土地开发过程中存在不合理的资源配置、土地闲置以及开发利用效率低下等问题，如何合理盘活存量土地已成为一项亟待解决的课题^[2]。存量土地的开发利用，不仅关系到地方经济的可持续增长，还涉及到社会民生、生态保护等多方面的综合利益。而如何在国土空间规划的框架下进行有效的存量土地盘活，提升土地利用效率，是内蒙古及其他地区面临的共同挑战。

1 国土空间规划视角下，我国存量土地利用特征分析

1.1 存量土地数量规模，空间布局特征剖析

存量土地指的是已经开发使用过的土地，包含了城市用地、工业用地、农业用地等不同类型的土地。这些土地大多位于城市周边及交通便利的区域，通常具有较好的基础设施和开发潜力。具体到内蒙古地区，通过对各类土地资源的详细调查与分析，可以发现该地区的存量土地主要集中在经济较为发达的城市周边及矿产资源丰富的区域，像呼和浩特、包头、鄂尔多斯等地的城区和近郊区域。虽然这些地区大多已经进行了一定程度的开发，但因经济转型、产业结构调整及人口流动等因素的影响，部分土地资源并未得到有效利用，甚至造成了一定程度的土地资源浪费^[3]。

从空间布局的角度来看，内蒙古地区的存量土地分布具有较大差异性，主要呈现出“核心城市集聚，外围地区闲置”的趋势。经济发达的城市区域和重点工业

区集中了一大部分土地资源，且这些土地の利用效率较高，而偏远地区、特别是一些中小城市和县城的土地利用效率则相对较低。这一现象主要由该地区的城市化水平较低以及相对滞后的产业转型所导致。在城市化快速推进的过程中，部分乡村和城市边缘地带的土地未能及时转型为高效利用的土地资源，从而造成了大量土地的闲置和浪费，制约了整体资源的优化配置。如何合理引导土地资源的布局，促进城乡统筹协调，成为当前亟需解决的问题。

1.2 存量土地开发强度，利用效益现状评估

尽管内蒙古地区拥有丰富的存量土地资源，但由于开发强度不足，许多土地资源未能达到应有的利用效益。在许多区域，尤其是农业和矿产资源开发区域，土地资源的利用效率较为低下，部分土地未能有效转型。内蒙古的一些农业用地因劳动力的外流、农田资源的过度开发及农村经济的滞后，面临着极大的闲置问题，导致土地的综合利用率和效益急剧下降^[4]。尤其是在一些经济较为落后的农村地区，土地利用的有效性不足，缺乏科学规划和政策支持，致使这些土地无法为当地的经济和社会发展提供有效支持。

内蒙古的矿产资源丰富，但土地的开发强度较低，矿业依赖型经济模式使得许多矿产区域的土地在矿产资源开采后处于闲置状态，形成了大量的废弃土地和未开发区域。由于缺乏对矿产资源的科学规划和后续开发利用的监管，部分矿区土地的荒废和闲置现象较为突出。这样不仅浪费了大量的土地资源，而且也造成了生态环境的破坏，影响了土地的可持续利用。尤其是在资源型经济依赖严重的地区，土地的后续开发与环境修复工作

滞后,许多矿区在关闭后并未进行有效的土地复垦与再开发,导致了土地的持续闲置。如何通过科学的开发模式和政策引导,提升这些土地的开发强度和利用效益,已成为亟待解决的核心问题。

1.3 土地利用转型升级,资源配置效率研判

随着我国经济结构的调整和产业升级,内蒙古的土地利用模式亟需进行转型,特别是传统的以农业和矿产资源为主的土地利用方式,已经无法适应现代经济和社会发展的需求^[5]。如何在这一背景下通过土地的转型升级,提升土地利用的多元化和高效性,是当前必须解决的重要问题。转型升级不仅是对土地资源利用结构的调整,更是对土地功能、生态环境、城市化发展等多个方面的综合考虑。内蒙古的许多土地资源在农业和矿业开发的过程中,已经面临资源过度开发、环境恶化等问题,因此,转型升级成为当前土地管理的重要课题。

具体来说,土地利用转型不仅仅是简单的功能转变,还涉及到土地使用的生态、经济、社会多方面效益的提升。内蒙古的土地资源在转型过程中,必须要做到合理配置、优化利用,减少低效无效开发,向更多的城市功能用地、绿色产业用地以及生态保护用地倾斜。通过对内蒙古存量土地现状的分析,可以发现,目前土地利用的资源配置效率仍然较低,尤其是在资源丰富的矿产区和农业区,土地资源的开发仍停留在初级的生产性用途,未能进行有效的二次开发和优化利用。

2 存量土地开发利用中的制约因素与障碍识别

2.1 土地开发政策执行,面临的壁垒与掣肘

尽管我国在土地开发利用方面已经有了一定的法律法规体系,但在实际执行中,政策的落实常常面临不少壁垒和困难。特别是在内蒙古地区,由于地理和历史的特殊性,土地的政策执行往往受到地方政府、开发企业以及农民利益的影响。一些地区仍然坚持传统的土地利用方式,缺乏对土地功能的重新规划和资源优化配置。土地政策中的某些条款和规定也可能成为开发的障碍。政策的复杂性、各级政府之间的权责不清、土地资源的产权纠纷等因素,都可能导致土地开发的滞后。特别是在一些农田转用、矿产资源开发、生态保护等领域,如何平衡各方利益,推动政策的有效执行,仍然是一个具有挑战性的问题。

2.2 土地市场运作机制,存在的缺陷与不足

内蒙古地区的土地市场在运作机制上存在一定的缺陷,这也是导致存量土地开发不充分的一个重要原因。土地市场的滞后性、透明度低以及土地价格波动大等问题,使得土地的开发和利用受到很大的制约。土地的流

转过程往往受到地方政府的影响,缺乏规范化和市场化的运作机制,导致土地资源的配置效率低下。在一些地区,土地开发往往依赖于行政命令,而非市场化的竞争机制。由于缺乏有效的市场调节手段,土地价格的过度上涨或过度下跌,均可能影响土地开发的决策。随着土地市场化程度的不断提高,如何建立一个更加开放、透明、竞争性的市场机制,成为促进存量土地有效开发的重要保障。

2.3 权益主体利益协调,遇到的难点与问题

在土地开发利用的过程中,土地权益主体之间的利益协调问题始终存在。特别是在涉及农民土地流转、矿产资源开发、环境保护等方面,如何平衡各方利益,成为土地开发中不可忽视的问题。在内蒙古地区,农民土地流转的过程中,往往由于利益分配不均,导致土地开发进程缓慢。而在矿产资源开发过程中,如何兼顾环境保护和资源利用,也是利益协调中的一个难点^[6]。因此,土地权益主体之间的沟通与协调,是解决土地开发中障碍的重要因素。只有通过有效的机制保障和法律制度的完善,才能实现各方利益的平衡,促进存量土地的高效开发利用。

3 国土空间规划引领下,存量土地盘活路径设计

3.1 土地利用方式创新,开发效能优化提升

存量土地盘活的关键在于创新土地利用方式,尤其是在内蒙古这样幅员辽阔、资源丰富但部分地区发展相对滞后的区域,土地的高效利用尤为重要。创新的土地利用方式不仅能提高土地利用效率,还能促进地方经济的多元化和可持续发展。内蒙古地域广阔,土地资源开发的方向应围绕绿色低碳、科技创新、综合利用等方向展开。内蒙古的土地资源开发不应局限于传统的农业和矿产资源开发,而应着眼于农业、生态旅游、现代服务业和创新产业的融合发展。尤其是可以结合区域特色,推动生态农业、文化旅游、健康产业等绿色产业的发展,提升土地利用的效益。

内蒙古的存量土地盘活应当注重发展现代产业园区、绿色产业园区等形式的复合型用途。例如,可以推动农业+旅游、农业+文化等模式的结合,发展乡村振兴产业,提升农村土地的利用价值。通过土地用途的多元化组合,可以突破传统单一农业用地的局限,实现土地的复合效益。在工业园区中,更多的土地不仅仅用于生产,还可以通过设施农业、循环经济和可再生能源的利用提升土地的综合价值。通过在规划中嵌入土地节约集约利用的理念,不仅能提高土地的经济效益,还能更好地保护生态环境。

3.2 政策实施机制完善,激励约束体系构建

要实现土地资源的高效利用,完善的政策实施机制至关重要。在内蒙古地区,土地资源的盘活不仅仅是对现有资源的再利用,更需要通过有效的政策框架,激励市场主体和社会各界参与其中,同时强化相应的监管机制,保障土地开发利用的合规性和可持续性。

政府需要在政策上提供明确的引导。例如,对于那些愿意投资开发存量土地的企业和个体,政府应通过税收优惠、土地使用权出让优惠等措施,提供相应的支持。同时要建立健全的土地流转制度,打破城乡二元结构,促进土地的流动性,调动农村土地的潜力。内蒙古在这方面可以借鉴其他省份的经验,逐步完善土地流转的相关法律法规和市场机制,为土地开发创造更加透明和公平的市场环境。

完善土地开发政策的同时要建立健全的约束机制。政府不仅要在开发过程中鼓励企业和社会资本参与,还要通过严格的法律和政策对违规行为进行处罚。特别是在生态敏感区和环境保护区域,要制定更加严格的土地利用审查标准,避免资源开发过程中出现环境污染和生态破坏的情况。加强土地使用过程中的监管力度,确保开发方在开发土地时符合生态保护和可持续发展的原则。

3.3 多方协同推进机制,实施保障措施细化

土地开发的顺利推进离不开多方的协同合作。内蒙古的存量土地盘活不仅是政府的责任,还需要企业、社会组织、金融机构等多方的共同参与。在多方协同推进机制下,不同主体的优势能够得到充分发挥,资源整合的效益也能最大化。

政府应发挥主导作用,制定科学的土地规划和政策框架,并通过相关法律和政策支持土地开发,优化土地资源配置。企业应当积极参与土地开发的实际操作,通过投资、技术创新等方式推动土地的高效利用。特别是在内蒙古的矿产资源丰富地区,企业可以通过引入绿色矿业技术、循环经济等理念,推动矿产资源的高效利用与转型,

减少土地开发对环境的压力。农民作为土地的拥有者,其参与也至关重要。内蒙古地区的土地开发和盘活需要依托农民的参与,特别是在土地流转过程中,如何保障农民的利益是一个重要问题。政府可以通过土地流转合同的签订、农业保险等措施,保障农民在土地流转中的合法权益,增强农民参与土地开发的积极性和信心。

结束语

在当前国土空间规划框架下,存量土地的盘活对于提高土地利用效率、促进区域经济发展具有重要意义。通过对内蒙古地区存量土地的分析,可以发现该地区在土地利用上存在许多亟待解决的问题,如土地闲置、开发强度不足、资源配置低效等。为此,需要从多个角度采取有效的措施进行盘活。创新土地利用方式、完善政策实施机制以及促进多方协同合作是提升土地利用效率的关键路径。土地利用模式的创新和政策激励的完善,有助于释放存量土地的潜力,推动内蒙古地区经济的绿色发展。

参考文献

- [1] 王蓓,岳邦瑞,董清榕,等. 国土空间生态修复规划中土地利用冲突分析框架与应用路径[J]. 规划师,2024,40(3):53-59.
- [2] 刘凤美. 土地资源管理中县级国土空间总体规划编制问题及对策[J]. 云南冶金,2024,53(2):181-186.
- [3] 潘浩之,施睿,蔡子攀,等. 基于城市土地利用碳排放源识别的国土空间规划支撑研究[J]. 现代城市研究,2024(1):1-7,15.
- [4] 任亚运. 国土空间规划中城市更新与土地资源优化利用研究[J]. 智能城市,2024,10(7):75-77.
- [5] 自然资源部网站. 自然资源部国土空间规划局主要负责人解读《平急功能复合的韧性城市规划与土地政策指引》[J]. 辽宁自然资源,2024(5):13-15.
- [6] 李人仆. 农村土地整治与国土空间规划的协同及合理利用研究[J]. 建材发展导向,2024,22(6):56-58.