

基于节约集约用地理念的土地利用规划探讨

周银亮

中宁自然资源局 宁夏中卫 755000

摘要:近年来,我国经济快速发展,随之而来的建设用地和耕地需求也在增加,使原有不可再生的土地资源出现了各种问题,也显得越来越匮乏。科学合理规划、强化战略布局、严格监督管理、集约高效利用现有土地对当前节约集约用地显得至关重要。基于此,要全面开展土地节约集约利用研究,以保证土地资源的合理化运用,希望通过文章分析,能够提高土地管理工作效率,进而推进国家经济发展。

关键词:土地管理;测绘;土地节约;集约利用

引言

虽然我国土地资源总量大,但由于我国人口基数大、地形复杂,加之不合理的开发利用,导致经济建设用地供需矛盾十分突出。落实节约集约用地的本质是实现保护耕地和保障发展的统筹协调,进而为社会经济发展奠定基础。现阶段我国关于土地资源管理的法律法规、支持政策等逐渐趋于完善,各地在探索与实践中,逐渐形成了具有地方特色和值得推广的节约集约用地模式。各地区应结合自身的土地利用情况、发展规划,强化土地资源管理,以土地资源的集约化、可持续利用,促进地方经济健康发展。

1 土地资源节约集约利用面临的现实困境

1.1 土地盘活机制不完善

盘活城镇中的低效用地,是实现土地资源节约集约利用的关键。首先,许多地方政府仍存在思维定式,固守传统观念^[1]。面对经济下行、建设用地不足的现状,倾向选择低成本扩张来增加用地,而不是处置城镇中闲置、低效的土地。其次,盘活土地成本过高,特别是在配套设施较为齐全的老城区,房屋拆迁补偿费用过高,无论是政府还是企业,均会优先考虑新辟土地。这种情况导致低效用地、闲置土地无法盘活,土地资源的价值难以发挥。

1.2 我国城市土地节约集约利用总体水平偏低

根据国家统计局发布的相关数据表明,我国经济虽然仍旧处于中高速增长状态,但是单位GDP的增长的能耗是比较高的,城市发展的总体方式也较为粗放^[2]。现阶段,我国在城市现代化建设中对于土地节约集约利用水平较低,多数城市的综合容积率还不到发达国家城市综合容积率的30%。部分城市在城市化过程中,由于受到错误政绩观、发展观的影响,采取的错误发展模式进一步加剧了这种情况,为了追求政绩效益和形象工程,盲

目搞开发区、新城区,尽量多的占据土地。但是在实际建设过程中,由于受到资金等多种因素地影响,很多土地被闲置,部分城市土地闲置面积甚至超过了40%,这些数据和现象均表明当前我国城市在土地节约集约利用方面总体意识较为薄弱,粗放式土地利用现象较为突出,严重制约了我国城市现代化发展。

1.3 生态和建设用地规划不科学

大多地区的农村只注重经济发展,将大量土地用于工业生产和房地产项目,从而忽略生态用地,使得农村污染越来越严重,空气中的有害物质逐渐增多,人们生活环境日益下降,若当地政府没有认识到这一问题,会产生严重的后果,不仅会导致当地经济发展缓慢,还会加重全球变暖速度。

1.4 土地利用规划不合理

理论上,土地利用规划应与城镇化建设保持同步,这样才能紧跟城镇化进程,使城镇内部及周边土地资源得到合理开发,进而有效协调土地资源的经济、生态、社会等多重效益。而事实上,随着城镇化进程不断加快,配套的土地利用规划并未同步跟进,且明显滞后于城镇化发展水平,由此引发了许多用地问题,如生态用地的比例不断缩减、后备土地资源供应不足等。除城镇中现存建设用地增多外,农村地区也因规划不科学,出现土地资源严重浪费、私搭乱建的情况。

2 节约集约用地理念的土地利用规划探讨

2.1 完善科学的城乡建设规划体系与制度

根据国内目前在城乡建设工作中形成的城市建设布局成果来看,现下国内城乡建设用地的总体利用效率正在逐渐降低。在推行城市化建设工作的同时,会导致一部分耕地资源受到占用,随着城乡区域的持续发展扩大,在基础建设分布方面的缺陷问题逐渐暴露出来,而建设用地节约集约的理念在城市改造建设期间无法获

得合理的展现^[3]。为了更好地提升城乡建设用地的使用效率,人们必须充分意识到土地节约集约使用的重要意义,并且在城乡建设规划过程中融入节约集约这一理念。国家政府建设部门也要持续改进城乡建设规划方案,并且该项工作是十分关键的一项任务,全体工作人员应当认知到自身工作的重要性,任何一项小数据的计算失误均有可能引起严重的后果,应当积极引入具有丰富经验和较高水平的专业建筑设计人才,提高部门在城乡建设方面的规划管理水平,改良规划方案,提高土地资源的利用效率。土地资源的使用是一项十分关键的民生工作,在开展此项工作过程中会牵涉到诸多方面,所以面临的情况也较为复杂,政府部门务必要注重落实好各项管理工作,并对有关制度进行切实改进优化,基于制度以及法律制度所形成的约束作用,促使人们对于建筑用地节约集约利用能够做到正确认知。

2.2 强调整体功能差异化,促进区域性和重点地区经济发展

重要区域性规划可以促进各部门的主体功能划分定位,提高开发效率,为了使各个地方的利益能够协调发展,对适合开发的区域可以加大投资力度,对保护区域要控制人口容量,关注生态环境保护,重点地区规划是整体区域范围发展的核心,区域是重点地区的基础和支撑,基于不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力等进行主体功能区的定位,实现人口与经济的合理分布,更好地促进经济发展和生态环境的保护。

2.3 结合测绘技术扎实做好国土空间规划设计

国土空间规划体系的构建是生态文明建设的需要,即通过对空间资源的紧约束,去倒逼发展方式的转型;是高质量发展的需要,即通过发展方式转变,提高资源投入产出效益,实现更高质量、更可持续的发展;是高水平治理的需要,就是在时间维度对空间进行治理管控,及时调整和解决发展过程中人口、资源、环境、经济等方面不平衡、不匹配的问题。在国土空间规划设计过程中,应合理应用GIS技术与RS技术,这两项测绘地理信息技术的应用不仅能够提高国土空间规划的科学性,还能够确保外业工作任务保质保量地完成。近几年,测绘地理信息技术在国土空间规划中的应用范围变得更加广泛,其是实现信息获取与准确定位的重要手段。在面对大量的复杂的地理信息数据时,要展开全面分析,利用GIS技术展开相应的空间信息查询、分析和评估,以准确地评价该规划设计方案的可行性,并进一步对土地进行分析与规划。对于多类型的土地来说,可以利用相关的土地数据制定合理的规划管理方案,实现土

地资源的整合,完成土地资源的合理配置。除此之外,测绘地理信息技术还能够一些复杂的条件下完成地理信息数据收集,有条理地对土地空间数据进行分析,为国土空间规划的管理与决策提供有效的数据信息。

2.4 从产出入手,坚持土地利用的开发强度与产出率挂钩

土地属于稀缺的不可再生资源,如果不控制土地的开发程度,不制定一个明确的经济标准,这样造成的后果不仅仅是资源的浪费,更是资源的毁灭。开展土地的综合利用,应当将开发强度和产出率结合起来,在保证低开发的同时得到高产出。工业项目开发导致许多地方出现了圈地严重的现象,仅仅一层的厂房就需要占据几百亩的用地,建筑密度很低,年产值也不高,无法带给国家充足的税收,这样的开发应当被限制,土地开发必须根据土地的集约、节约产出率等内容进行研究,符合标准才能进行开发,只有这样才能更好地鼓励高产出的用地项目,进而更好地满足经济需求,符合用地节约、产出集约的要求。

2.5 增强城市土地节约集约利用管理工作

强化土地节约集约利用的管理首先要做的就是要把握住用地预审关口,这样可以有效防止用地单位粗放用地、有效遏制部分用地单位存在的圈地倾向。在用地投资强度加大加强的基础上提高产出密度标准,把单位地产出率高的产业作为优先发展的产业^[4];其次在用地审批上要严格把关。土地的审批要与用地的实际情况相结合,制订相关能够加强土地管理和能够提高土地集约节约利用的审批措施,力争引导土地利用的科学性与合理。在明确各级的政府机关和职能部门的相关审批具体职责,在原有的机制的基础上创新土地节约集约利用的共同责任审批机制;在明确有关审批具体原则的前提下,创新合理的审批模式;要重视审批过程之中的多维度结合,不断创新土地节约集约利用中比较合乎常理的审批关系;要细化用地审批标准,对各类审批执行严格审查、精准评估,并且依照相关流程办理土地供应手续,体现用地审批的规范化。密切关注市场形势变化,当土地产出效率提高时,土地使用企业的注册资本也必须同步提升,以保证工业用地得到合理使用并发挥应有价值。除了严格审批标准,对于审批后的土地,需实行常态化监管。设立跟踪管理台账,利用“3S”技术、无人机技术等,实现对管辖范围内已供土地利用情况的动态监管。此外,还应当对城市土地节约集约利用进行科学规划,形成城市土地节约集约利用规划体制,促进城市土地节约集约利用常态化。

结束语

总而言之,长期以来,我国一直存在土地资源短缺的现象,应该采取相应的措施,从而提高土地管理水平的土地节约集约利用。相关部门应该重视此项工作,加强农村土地管理方法,做到土地节约集约利用管理,创造更大的经济收益,加强乡村振兴促进我国经济的快速发展。

参考文献

[1] 刘志华.耕地占补平衡约束下实现乡村振兴战略的土地资源管理[J].建材发展导向,2020(5):13-14.

[2] 刘鹏飞.强化源头管控盘活存量土地完善奖惩机制河南推进产业集聚区用地提质增效[J].资源导刊,2020(12):8.

[3] 滕晓波,周长武.守住耕地保护红线,完善节约集约用地机制[J].中国资源综合利用,2020(5):69-72.

[4] 汪月萍.集聚资源亮晒绩效提高标杆:长兴县全力推进土地节约集约利用[J].浙江国土资源,2019(3):53-54.