

国土空间规划背景下城镇低效土地整治研究

周天亮

中国电建集团昆明勘测设计研究院有限公司 云南 昆明 650051

摘要：随着国土空间规划的深入推进，农村土地规划和城镇低效土地整治成为了重要议题。合理的土地规划不仅能促进农村经济和生态环境的和谐发展，还是城乡一体化的关键；然而，当前城镇中存在大量低效利用的土地，这不仅浪费了宝贵的土地资源，还制约了城镇的可持续发展。因此，本文旨在探讨国土空间规划背景下农村土地规划的意义及城镇低效土地的现状与整治策略。

关键词：国土空间规划；城镇低效土地；整治研究

引言：在国土空间规划背景下，农村土地规划与城镇低效土地整治显得尤为重要，农村土地规划有助于优化资源配置、促进农村经济发展、保护生态环境及推进城乡一体化。而城镇低效土地则存在利用效率低下、用地结构不合理、工业用地粗放等问题。针对这些问题，本文提出了差异化的土地整治策略、优化分配土地收益、实施土地置换、推进生态保护和绿色发展以及加强公众参与和社区共建等解决措施；通过这些措施，旨在提高土地资源利用效率，促进城镇可持续发展。

1 国土空间规划背景下农村土地规划的意义

国土空间规划背景下，农村土地规划的意义重大且深远，我国作为一个农业大国，农村土地的合理利用与规划不仅关系到农民的切身利益，更是国家粮食安全和生态文明建设的重要基石。（1）农村土地规划有助于优化土地资源配置。通过科学规划，可以合理划分农业用地、生态用地和建设用地的比例，确保土地资源得到最大程度的合理利用，避免资源浪费和过度开发^[1]。（2）农村土地规划能够促进农村经济发展。合理的土地规划可以引导农民根据市场需求调整种植结构，发展特色产业，提高农产品质量和市场竞争力，从而增加农民收入，推动农村经济的持续发展。（3）农村土地规划也是保护生态环境的重要手段。规划中注重生态保护区的设立，能够有效保护生物多样性，防止水土流失和环境污染，实现农业生产与生态环境的和谐发展。（4）农村土地规划还有助于推进城乡一体化进程。通过合理规划农村土地，可以改善农村基础设施，提高农村公共服务水平，缩小城乡差距，促进城乡协调发展。

2 国土空间规划背景下城镇低效土地的现状

2.1 土地利用效率低下

部分城镇土地存在利用不充分、效率低下的问题，这已经成为一个不容忽视的现状，这些土地没有经过系

统的规划，导致布局散乱，缺乏有效的整合。由于缺乏统一的管理和规划指导，这些土地的使用强度远远低于其潜在能力，使得宝贵的土地资源无法发挥其应有的最大效用。深入分析造成这种现状的原因，我们发现历史遗留问题是一个重要因素，在过去的发展过程中，一些老旧城区由于历史原因，土地被分割成小块，难以进行大规模的开发利用。这种土地分割现象严重制约了土地的整体利用效率；此外，规划缺失也是导致土地利用效率低下的一个重要原因。在一些新开发区，由于缺乏科学合理的规划，土地被随意开发，导致大量土地闲置或低效利用，这种规划不当不仅浪费了土地资源，还影响了城镇的整体形象和发展潜力。管理不善也是造成土地利用效率低下的一个不可忽视的因素，由于缺乏有效的土地管理机制，一些土地被非法占用或违规使用，严重破坏了土地的合理利用秩序。

2.2 用地结构不合理

在一些城镇中，用地结构的不合理性已经成为制约其可持续发展的重要因素，这种不理性主要体现在公共管理和服务设施的落后以及各类用地比例失衡上。（1）公共管理和服务设施的落后已经无法满足人民日益增长的美好生活需要；随着社会的发展和人民生活水平的提高，居民对公共服务设施的需求也在不断增加。然而，一些城镇的教育、医疗、文化等公共服务设施仍然停留在过去的水平，无法满足居民的需求，这种落后不仅影响了居民的生活质量和幸福感，也制约了城镇的整体竞争力。（2）各类用地比例失衡也是一个严重的问题。在一些城镇中，工业用地占比过大，而居住用地相对不足，这种比例失衡不仅影响了居民的生活环境，也制约了城镇的均衡发展；大量的工业用地占据了城镇的核心区域，使得居住用地被迫向郊区转移，增加了居民的通勤成本和生活不便。

2.3 工业用地粗放

在城镇低效土地中,工业用地的比重较大且存在诸多问题,这些工业用地往往体量大但地块破碎、布局分散没有形成有效的集聚效应导致规模化发展受到严重限制。随着经济的不断成长和产业结构的调整一些传统工业逐渐面临淘汰或升级的压力,与此同时新兴的产业如机械装备制造、新材料和物流商贸等正在迅猛发展对工业用地的需求也在急剧增加。这使得原有的工业用地显得更加低效和不合时宜。造成工业用地粗放现状的原因主要有以下几个方面:(1)历史遗留问题是一个重要因素,在过去的发展过程中一些工业用地由于历史原因被分割成多个小块难以形成规模效应。(2)规划缺失也是导致工业用地粗放的一个重要原因,一些地区在规划工业用地时缺乏前瞻性和科学性导致工业用地布局不合理、利用效率低下。(3)管理不善也是造成工业用地粗放的一个原因,一些企业或个人违规占用工业用地进行非工业性开发破坏了工业用地的整体性和利用效率。

3 国土空间规划背景下城镇低效的土地整治规划

3.1 制订差异化土地整治策略

面对多样化的低效土地,我们必须有针对性地进行制订并实施差异化的土地整治策略,不同类型的低效土地,其存在的问题、潜在的价值以及最适合的利用方式各不相同,因此需要我们对土地进行深入的分析 and 精准的施策。对于废弃和闲置的土地,这类土地往往因为各种原因,如企业搬迁、产业转移或市场变化等,失去了原有的使用功能,但它们依然承载着宝贵的土地资源。对于这类土地,复垦和再利用无疑是最为关键的整治策略,我们可以根据土地的具体情况和周边环境,制定切实可行的复垦计划,旨在恢复或提升其生产力^[1]。如果条件允许,将其转变为农业用地,种植适合当地气候和土壤条件的农作物,不仅有助于增加粮食产量,还能促进农业经济的发展。此外,若地理位置和条件适宜,我们也可以考虑将这些废弃、闲置的土地改造为公共设施,如公园、绿地或运动场所,为市民提供更为丰富的休闲娱乐场所,同时提升城市绿化率和居住质量。而对于那些使用效率低下的土地,我们需要更为细致地分析其使用效率低下的原因,是规划布局不合理,还是管理上的缺失,或者是与市场需求的 mismatch。针对这些问题,我们可以通过调整用地性质,比如将原先规划的商业用地根据市场需求转变为居住或工业用地,以更好地满足社会和经济发展的需求。

3.2 优化分配土地收益

在城镇低效土地整治的复杂工程中,优化分配土地

收益是确保项目顺利推进的核心环节,这一环节不仅关乎经济利益的合理分配,更涉及到社会公平与正义的体现;为了实现土地收益的最优化分配,政府和相关部门需要发挥积极的引导和监管作用。(1)公平是分配土地收益的首要原则,在土地出让过程中,必须坚持公开、透明的原则,通过招标、拍卖等公正方式确定使用者和土地出让价格,从而确保每一方都能获得应得的利益,也维护了市场的公平竞争。这种公开透明的做法,不仅能够提升政府的公信力,还能鼓励更多的社会力量参与到土地整治的行列中来。(2)对于农村集体经营管理的建设用地,我们应该注重其有效开发和利用。在土地出让后,将一定比例的收益返还给原农村集体经济组织,这样不仅能够增强农村集体经济的实力,为其提供更多的发展机会,同时也是对农村集体土地权益的一种保障;通过这种方式,农村居民的生活水平有望得到提升,城乡差距也能进一步缩小。(3)土地收益的一部分应当投入到城镇的基础经济建设中,这些资金可以用于文化、卫生、医疗等公共设施的改善和扩建,从而提升城镇居民的生活质量,推动社会的整体进步。这样的投入不仅能够直接惠及民生,还能为城镇的可持续发展奠定坚实的基础。

3.3 实施土地置换,维持增减平衡

在国土空间的整体规划中,土地置换策略占据了举足轻重的地位,这一战略不仅关乎土地资源的合理分配,更是提升城镇土地利用率的关键环节。随着时代的进步和发展需求的变化,城镇中一些低效的经营性用地显然已无法满足当前的需求,这就迫切需要对这些土地进行翻新与再造^[1]。而土地置换,便成为了一个既灵活又实用的解决方案,相关部门在这一过程中扮演着举足轻重的角色,他们不仅需要对那些利用效率不高的土地进行统一的回收,还需要对其进行集中的改造和升级,从而确保每一块土地都能发挥出其最大的价值。这样的做法,不仅能为城镇的进一步扩展和发展提供更为广阔的空间,更有助于我们更加集约、高效地使用有限的土地资源,以满足社会和经济日益增长的土地需求。然而,土地置换绝非一蹴而就的简单交换,它其实是一次深层次的土地利用方式和性质的全面转变,这种转变的核心目的在于,使每一块土地都能更好地服务于新的发展需求,实现更为科学和合理的土地资源分配。为了达成这一目标,我们在进行土地置换时,必须全方位地考虑土地的各种属性,如其地理位置、面积大小、使用目的以及市场的需求等。而公开、透明的招标和拍卖等方式,不仅可以确保土地置换的公平性和公正性,还能有效地

减少因置换而可能引发的各种矛盾和纷争。

3.4 推进生态保护和绿色发展

在21世纪的今天,伴随着生态环保观念的逐渐深入人心,人们对生态保护和绿色发展的重视程度已经达到了前所未有的高度。这也对我们的土地整治工作提出了新的要求和挑战,土地,作为人类赖以生存和发展的基础资源,其整治工作已不能再仅仅局限于追求经济价值,而必须更多地着眼于其背后的生态与环境价值^[4]。当我们谈论土地整治时,生态保护应当始终是我们的首要考虑,每当我们规划和利用土地资源时,其可能带来的生态环境影响都应被深入研究和充分评估。为了切实提升城镇的生态环境质量,我们需要对绿地、湿地等具有重要生态功能的用地进行合理规划;城镇,作为人们生活和工作的集聚地,其绿地空间的规划显得尤为重要。足够的绿地不仅能为城镇居民提供一个与大自然亲密接触的场所以,更有助于调节城镇的微气候,吸收空气中的有害物质,从而减少环境污染。想象一下,在繁忙的都市中,有一片宁静的绿地供人们休憩和放松,那是多么美好的画面,而要实现绿色建筑和低碳社区的建设目标,我们更需从源头上做起,选择那些节能、环保的建筑材料,并结合先进的设计理念,确保建筑与环境的和谐共生。这样做不仅可以有效降低建筑的能耗和碳排放,更能为城镇居民创造一个既舒适又环保的居住和工作环境,真正体现出绿色发展的核心理念,推动我们走向一个更加可持续的未来。

3.5 加强公众参与和社区共建

在城镇的发展与建设中,城镇居民无疑扮演着至关重要的角色,他们是城镇活力的源泉,也是土地整治工作的最终受益者。为了确保土地整治工作能够真正贴近民生、符合民意,我们必须强调并落实公众参与和社区共建的原则,公众参与不是一句空话,而是需要实实在在的行动来支撑。为此,有关部门应当主动出击,深入社区,与居民进行面对面的交流与沟通,这样的沟通不应仅限于形式,而应真诚地听取居民的心声,了解他们

的需求和期望。通过举办公开听证会、座谈会等活动,我们能够为居民提供一个发声的平台,让他们对土地整治工作提出宝贵的意见和建议。而社区,作为城镇居民生活的重要场所,也应在土地整治中发挥积极的作用,社区可以组织各种形式的活动,如志愿者服务、环境整治行动等,让居民亲身参与到城镇的建设与改善中来。这样不仅能够加强社区的凝聚力,还能培养居民的责任感和归属感,为了确保土地整治工作的公开、透明和公正,建立有效的反馈机制也是必不可少的^[5]。这意味着,我们需要及时地将整治工作的进展情况公之于众,接受居民的监督和评价;只有这样,我们才能确保土地整治工作始终沿着正确的方向前进,真正实现为了人民、依靠人民、服务人民的目标。

结语:综上所述,国土空间规划背景下的农村土地规划与城镇低效土地整治是一项系统工程,涉及资源配置、经济发展、生态保护和社会参与等多个方面。通过实施差异化的土地整治策略、优化土地收益分配、推进土地置换和生态保护等措施,我们可以有效提高土地资源的利用效率,促进城镇的可持续发展。展望未来,我们应继续深化土地规划与整治工作,为实现城乡一体化和可持续发展目标贡献力量。

参考文献

- [1]高晓路,吴丹贤,周侃,廖柳文.国土空间规划中城镇空间和城镇开发边界的划定[J].地理研究,2019,38(10):2458-2472.
- [2]王开泳,陈田.新时代的国土空间规划体系重建与制度环境改革[J].地理研究,2019,38(10):2541-2551.
- [3]李娜,刘蕾,罗隆诚.村域国土空间规划编制思考[J].中国集体经济,2019(14):8-9.
- [4]李林林,靳相木,吴次芳.国土空间规划立法的逻辑路径与基本问题[J].中国土地科学,2019,33(01):1-8.
- [5]龙花楼,屠爽爽,张英男.论土地整治与乡村振兴[J].地理学报,2018,73(10):1837-1849.