

国土空间规划背景下城镇低效土地整治研究

申丛军¹ 申丛林²

1. 科右前旗自然资源局 内蒙古 兴安盟 137400

2. 乌兰浩特市林业和草原督察保障中心 内蒙古 乌兰浩特 137400

摘要: 随着国土空间规划体系的不断完善,城镇低效土地整治成为推动土地资源高效利用、促进城乡融合发展的重要途径。本研究深入分析了国土空间规划背景下城镇低效土地的利用现状及存在的问题,提出了一系列整治策略和措施。通过土地使用权人改造、社会资金引入、农村集体经济组织参与、政府回购及土地并宗等方式,旨在提升土地利用效率,优化土地结构,促进经济发展与生态环境保护相协调。

关键词: 国土空间规划背景;城镇低效土地;整治

引言: 在国土空间规划日益受到重视的今天,城镇低效土地整治成为提升土地利用效率、推动城镇高质量发展的关键。随着城镇化进程的加速,土地资源供需矛盾日益突出,低效土地的整治显得尤为迫切。本研究旨在探讨国土空间规划背景下城镇低效土地整治的路径与方法,通过科学规划与实施策略,促进土地资源优化配置,为城镇可持续发展提供有力支撑。

1 国土空间规划与城镇低效土地整治概述

1.1 国土空间规划的概念与内涵

(1) 规划的目标与原则。国土空间规划是对国土空间进行合理布局 and 有效保护的重要工具,旨在实现国土空间的可持续利用和优化配置。其目标在于明确国土空间开发的方向和重点,优化国土空间结构,提高空间利用效率,促进区域协调发展,保障国家生态安全和资源安全。在规划过程中,遵循以人为本、集约开发、尊重自然、城乡统筹等原则,确保国土空间规划的科学性、合理性和可行性。(2) 规划的重要性与意义。国土空间规划的重要性不言而喻。它是国家空间发展的战略蓝图,是指导各类国土空间开发保护活动的基本依据。通过规划,可以明确国土空间开发的目标和任务,协调区域发展,优化资源配置,促进经济、社会 and 环境的协调发展。同时,国土空间规划也是实现可持续发展、推动生态文明建设的重要手段。通过科学合理的规划,可以保护生态环境,提高资源利用效率,减少资源浪费 and 环境污染,推动经济社会高质量发展。

1.2 城镇低效土地整治的定义与特点

(1) 整治的对象与内容。城镇低效土地整治是指对城镇中布局散乱、利用粗放、用途不合理的存量建设用地进行整治的活动。其整治对象主要包括低效产业用地、低效商业用地、老旧居住区等。整治内容主要包括

土地用途调整、基础设施完善、生态环境改善等方面。通过整治,可以提高土地利用效率,优化城镇土地结构,提升城镇功能和品质。(2) 整治的必要性与紧迫性。城镇低效土地整治的必要性在于,随着城镇化进程的加速,城镇建设用地需求不断增加,而存量建设用地利用效率低下的问题日益突出。通过整治,可以挖掘城镇存量土地的潜力,提高土地利用效率,缓解建设用地紧张的问题。同时,城镇低效土地整治也是推动产业升级、促进经济转型升级的重要途径。因此,加强城镇低效土地整治工作,对于提升城镇综合竞争力、实现可持续发展具有重要意义。在当前国家推动高质量发展的背景下,城镇低效土地整治工作显得尤为紧迫和重要。

2 城镇低效土地整治的潜力分析

2.1 资源环境承载力评价

资源环境承载力是衡量一个区域在不损害生态环境和自然资源的前提下,所能承受的人类社会经济活动的最大规模和强度。(1) 土地资源、水资源等要素分析。土地资源是城镇发展的基础,其数量、质量和分布直接影响城镇建设的规模和布局。在分析土地资源时,需考虑土地类型、利用现状、适宜性等因素。水资源作为生命之源,对城镇发展同样至关重要。需评估区域内水资源的总量、可利用量、水质状况及供需平衡情况。此外,还需考虑其他自然资源的承载力,如气候、生态、地质等,确保城镇建设活动不超过自然资源的承载能力^[1]。(2) 承载力的计算与评估。承载力计算需基于详细的资源调查 and 环境监测数据,采用科学方法构建承载力评估模型。通过对比分析现状人类活动规模与承载力之间的关系,判断区域是否超载、临界或可载。评估结果可为城镇低效土地整治提供科学依据,指导合理确定整治规模和强度。

2.2 国土空间开发适宜性评价

国土空间开发适宜性评价旨在明确特定国土空间进行各类开发活动的适宜程度。(1)评价因子的选取与标准。评价因子的选取应综合考虑自然环境、经济条件、社会发展等多方面因素。如土地资源的质量、水资源状况、地形坡度、海拔、地质灾害风险等。同时,需根据国家 and 地方政策导向,明确评价标准和指标权重。(2)适宜性等级划分与结果分析。依据评价因子和标准,将国土空间划分为不同适宜性等级,如最适宜、基本适宜、不适宜和特别不适宜等。通过结果分析,可明确各等级空间的分布特征、适宜的开发方向和潜在风险,为城镇低效土地整治提供空间布局依据。

2.3 城镇低效土地的利用特点与问题

城镇低效土地是指利用效率低下、布局不合理、生态环境破坏严重的土地。这些土地往往具有以下特点与问题:(1)土地利用类型多样且分布规律。城镇低效土地包括工业用地、商业用地、住宅用地等多种类型。这些用地类型在城镇中的分布呈现出一定的规律性,如工业区通常位于城市边缘地带,商业区和住宅区则相对集中。了解这些分布规律有助于制定针对性的整治策略。(2)建设用地利用集约度不高。部分城镇建设用地存在利用集约度不高的问题,如容积率过低、建筑密度过大等。这些问题导致土地资源的浪费和生态环境的破坏。因此,提高建设用地利用集约度是低效土地整治的重要任务之一。(3)工业用地粗放问题突出。工业用地是城镇低效土地整治的重点对象之一。许多地区的工业用地存在布局散乱、设施落后、污染严重等问题。这些问题不仅影响了土地利用效率,还对生态环境造成了严重破坏。因此,必须采取有力措施对工业用地进行整治和升级。

3 城镇低效土地整治的规划与目标

3.1 整治规划的定位与要求

(1)整治规划在国土空间规划中的地位。整治规划作为国土空间规划的重要组成部分,其地位不容忽视。在国土空间规划的宏观框架下,城镇低效土地整治规划承担着优化土地资源配置、提升土地利用效率、促进城乡融合发展的重要使命。它不仅是实现土地资源可持续利用的关键环节,也是推动城镇化进程、提升城乡整体功能的重要手段。通过整治规划,可以有效地解决城镇低效土地利用问题,提升土地利用的整体效益,为经济社会可持续发展提供有力支撑^[2]。(2)整治规划的具体要求与原则。整治规划的具体要求包括:明确整治范围和目标,制定科学合理的整治策略和实施路径;注重

规划的前瞻性和可操作性,确保规划能够落地实施;加强规划与其他相关规划的衔接和协调,形成规划合力。在原则方面,整治规划应坚持政府引导、市场运作的原则,充分发挥政府在规划制定、政策引导和监管服务方面的作用,同时注重发挥市场在资源配置中的决定性作用,激发社会资本的活力和创造力。此外,整治规划还应坚持因地制宜、分类施策的原则,根据不同地区的资源禀赋、经济发展水平和社会需求,制定差异化的整治策略和实施路径。

3.2 整治目标与任务

(1)提升土地利用效率。提升土地利用效率是城镇低效土地整治的首要目标。通过整治活动,可以挖掘存量土地的潜力,提高土地的投入产出效益。具体措施包括拆除违章建筑、整合零散地块、推进土地复垦和再开发等,使土地资源得到更加充分、合理的利用。(2)优化城乡土地结构。优化城乡土地结构是整治规划的重要任务之一。通过整治活动,可以调整城乡土地利用布局,促进城乡融合发展。具体措施包括合理划定城乡边界、推进农村土地整治和集约化利用、加强城市更新和再开发等,使城乡土地结构更加合理、高效。(3)促进产业升级与经济发展。城镇低效土地整治对于促进产业升级和经济发展具有重要意义。通过整治活动,可以淘汰落后产能、优化产业结构,推动经济高质量发展。同时,整治活动还可以为新兴产业提供发展空间和载体,促进创新驱动发展。具体措施包括支持企业技术改造和转型升级、引导产业集聚发展、加强创新创业平台建设等。(4)改善城乡生态环境。改善城乡生态环境是整治规划不可或缺的目标之一。通过整治活动,可以修复受损的生态环境、提升城乡环境质量。具体措施包括加强生态修复和保护、推进绿色建筑和低碳城市建设、加强环境污染治理和生态监管等。通过这些措施的实施,可以为城乡居民提供更加宜居、舒适的生活环境。

4 城镇低效土地整治的主要方式与措施

4.1 土地使用权人改造

(1)改造范围与条件。土地使用权人改造主要适用于企业自身拥有土地使用权,但因规划调整、产业升级等原因导致土地利用效率低的情况。改造范围通常限于企业自有土地,且需满足以下条件:一是土地使用权清晰,无争议;二是土地用途符合城市规划和土地利用总体规划;三是企业有改造意愿和能力。(2)改造程序与实施要点。改造程序一般包括提出申请、审查批准、签订协议、实施改造和验收评估等步骤。实施要点包括:一是明确改造目标和方向,制定详细的改造方案;二是

加强与政府部门的沟通协调,确保改造方案符合政策要求;三是注重生态环境保护,避免对环境造成破坏;四是加强资金筹措和管理,确保改造项目顺利实施。

4.2 引入社会资金改造

(1) 引入机制与运作方式。引入社会资金改造主要通过PPP模式(政府和社会资本合作)、产业基金、债券发行等方式进行。政府通过提供政策支持、税收优惠、土地供应等优惠条件,吸引社会资本参与改造项目。社会资本则通过投资改造项目,获得土地使用权、项目开发权等收益。运作方式上,可以采取直接投资、合资合作、委托运营等多种形式^[3]。(2) 资金管理与监督。资金管理与监督是引入社会资金改造的关键环节。政府应建立健全资金监管机制,确保资金使用的合法合规和高效透明。具体措施包括:设立专户管理改造资金,实行专款专用;定期审计和检查资金使用情况,及时发现和纠正问题;建立信息公开制度,接受社会监督;完善风险防控机制,预防资金风险。

4.3 农村集体经济组织改造

(1) 改造模式与政策支持。农村集体经济组织改造主要采取集体土地整治、集体建设用地流转、集体经营性建设用地入市等方式。政府通过提供规划指导、土地指标倾斜、税费减免等政策支持,鼓励农村集体经济组织参与改造项目。改造模式上,可以采取自主改造、合作改造、招商引资等多种形式。(2) 集体经济的发展与利用。农村集体经济组织改造的目的是促进集体经济的的发展和土地的合理利用。在改造过程中,应注重保护农民的合法权益,确保其能够分享改造带来的收益。同时,通过改造提升土地价值,为集体经济的发展提供新的增长点。集体经济的发展方式可以包括发展现代农业、乡村旅游、特色产业等。在土地利用上,应注重土地的节约集约利用,避免过度开发和资源浪费。

4.4 政府回购改造

(1) 回购条件与程序。政府回购改造是指政府通过购买方式收回低效用地使用权,并进行重新规划和利用。回购条件通常包括土地用途符合规划要求、土地使用权人无违法违规行、政府有明确的回购计划和资金来源等。回购程序一般包括发布回购公告、评估土地价值、协商回购价格、签订回购协议、办理土地使用权变

更等步骤。(2) 土地储备与再利用。政府回购后的土地应纳入土地储备库进行统一管理和规划。政府可以根据城市规划和社会发展需求,对储备土地进行必要的整理和开发,提高土地的利用价值和综合效益。土地再利用方式可以包括公开出让、租赁、划拨等。在土地储备和再利用过程中,应注重生态保护和社会稳定,避免对环境造成破坏或引发社会矛盾^[4]。

4.5 土地并宗改造

(1) 并宗条件与流程。土地并宗改造主要适用于相邻多块低效利用土地需要整合利用的情况。并宗条件包括土地用途相符、权属清晰无争议、符合城市规划和土地利用总体规划等。并宗流程一般包括提出申请、审查批准、签订协议、实施并宗和办理土地变更手续等步骤。(2) 整治效果与评价。土地并宗改造的整治效果主要体现在土地利用效率的提升、产业结构的优化和生态环境的改善等方面。评价整治效果需建立科学的评价体系和指标,如土地利用效率指标、经济效益指标、社会效益指标和生态环境指标等。通过定期评估和反馈,及时调整和优化整治策略,确保整治目标的实现。

结束语

本研究聚焦于国土空间规划视角下城镇低效土地的整治问题,通过分析现状、挖掘潜力、提出策略,为城镇土地资源的高效利用提供了有益参考。我们认识到,城镇低效土地整治是一个系统工程,需要政府、市场和社会多方协同推进。展望未来,随着国土空间规划体系的深入实施,我们有理由相信,城镇低效土地整治将取得更大突破,为城镇化高质量发展注入新的活力与动力。

参考文献

- [1]赵巍,赵金枝.国土空间规划背景下的城镇低效土地整治对策[J].住宅与房地产,2021,(06):53-54.
- [2]连恒,仲星,韩丛波,等.国土空间规划背景下城镇低效土地整治研究[J].安徽农业科学,2020,(24):247-249.
- [3]张华.新形势下我国土地资源管理现存问题和解决对策分析[J].住宅与房地产,2022,(13):149-150.
- [4]陆生海.新形势下土地资源管理与土地利用转型分析[J].农业科技与信息,2022,(05):39-40.