

土地潜力开发的对策措施

吕清霞

山东省济南市莱芜区自然资源局

摘要：日前，自然资源部公布了修改后的《节约集约利用土地规定》（以下简称《决定》），把实践证明行之有效的或实践证明不符合实际的做法及时体现到规章修改中，增列了“增存挂钩”制度，完善了全域国土综合整治相关条款，更加突出永久基本农田保护，同时还对鼓励大型基础设施等建设项目综合开发利用土地政策，对国家鼓励产业的用地实行差别化的地价政策和建设用地管理政策等条款作出了更新。在土地资源十分宝贵和供地形势十分紧张的情况下，坚持集约高效利用土地、科学合理利用好每一寸土地，是保障发展用地的根本有效途径，也是经济可持续发展的必然要求。土地因历史遗留问题多，存在巨大的发展利用潜力。因此，必须转变发展方式，调整用地思路，眼睛向内，集约挖潜，加强土地合理开发利用，努力提高土地利用集约化水平。

关键词：土地；潜力开发；对策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.21.050

一、加强多规合一的引导和控制

一是合理调整用地结构，紧凑布局。用地布局紧凑与否，是城市土地利用是否节约集约的直接体现。在进行城市用地布局规划时，可设计为多中心综合分区格局，提高集聚规模效益。布局紧凑首先要实现功能化的集中，同时不能过分强调功能综合分区而忽视了各类功能间的联系，降低城市的综合功能和活力。应该在局部地段城市用地实行功能组合，把各种城市经济活动有机地联系在一起，实现设施共享，在合理的空间范围内相互支撑，从而提高城市综合运行能力和效率。

二是遵循土地经济规律，合理安排用地功能。城市土地利用规划中，应十分重视根据级差地租的一般规律和不同用地功能的产出效益，合理安排不同圈层的城市土地利用性质。要根据土地经济规律对城市土地使用性质进行调整，盘活闲置或效益不高的以划拨方式取得的土地，同时通过土地使用制度改革来促进经济结构的调整，大力实行招拍挂等市场化运作方式，提高城市土地使用的经济效益，县级以上自然资源主管部门统筹制定土地综合开发用地政策，鼓励大型基础设施等建设项目综合开发利用土地，促进功能适度混合、整体设计、合理布局。不同用途高度关联、需要整体规划建设、确实

难以分割供应的综合用途建设项目，市、县自然资源主管部门可以确定主用途并按照一宗土地实行整体出让供应，综合确定出让底价；需要通过招标拍卖挂牌的方式出让的，整宗土地应当采用招标拍卖挂牌的方式出让。

三是重视旧城改造，加强内涵挖潜。在严格控制市区占用郊区土地外延性扩张方式的同时，将城市经济的发展重点转移到提高现有城区存量土地配置效率上来，盘活土地资产，发掘城市土地存量优势。除了对城市用地性质进行调整以外，还必须重视对现有用地虽然性质合理但使用方式比较粗放的用地实施改造，使之具有符合土地经济效益的合理容量。县级以上自然资源主管部门在分解下达新增建设用地计划时，应当与批而未供和闲置土地处置数量相挂钩，对批而未供、闲置土地数量较多和处置不力的地区，减少其新增建设用地计划安排。

二、加大城中村改造力度

一是用规划引导改造。坚持“统一规划、合理布局、配套建设、综合开发”的原则，加快城中村的改造建设。新村建设先行，以新村建设带动旧村改造，以社区重建取代旧村整治。以土地控制为核心，高起点规划和设计，集中联片建设多层农民住宅新村，同时从居住环境的营造和整治入手，完善公共配套设施。

二是建立留地安置制度。城中村土地不断被征用的同时，村民利益必须得到维护。建立留地安置制度就是根据城中村实际情况，政府合理确定城中村居民的居住、公共设施和生产经营等用地指标，以优惠政策为其办理供地手续，以此来保障居民生产生活。同时，有效改进和规范城中村用地管理，实现土地管理秩序的根本好转。

三是挖潜盘活村庄占地。城中村的拆迁改造不仅可以改善人居环境，促进城市土地合理管理，还可以节约大量土地。农村中的闲置、低效用地，大部分在村中间，只有通过统一规划加快村庄搬迁改造，才能充分利用。要按农民向城镇集中，住宅向社区集中的原则，加快城中村改造和农村村庄搬迁改造建设步伐，同时用制度规范用地行为，更好地解决空心村、闲置低效用地多的问题。

三、促进土地节约集约利用

一是完善土地节约集约利用考评制度。政府建立节

约集约用地考核评价制度，逐步把土地节约集约利用指标纳入政府绩效评估，修订和完善土地使用标准，制定评价和考核标准。每年组织考核评比，对达不到节约集约利用标准的，相应扣减或不予安排下年度用地指标，直至停止用地审批。

二是从严审批管理。在建设项目用地预审和供地审批审查时，坚持以项目定用地、以投资额定用地量。根据工业分类界定项目用地的建筑密度、容积率、建筑系数、办公生活配套用地比例，促进节约集约合理用地。鼓励新上项目建多层厂房，同时鼓励工业项目在不增加用地规模的情况下，提高容积率，增加投资强度。新上的项目要充分利用现有闲置土地、废弃地和荒地。要加快老企业的嫁接改造，提高土地利用效率。对原有企业用地达不到集约利用标准的，不允许申请新增用地。对总投资不足1000万元或者投资强度达不到控制标准的初创企业项目用地，采取租赁标准厂房的形式获得生产经营场所。鼓励建设项目用地优化设计、分层布局，鼓励充分利用地上、地下空间。国家实行建设项目用地标准控制制度。自然资源部会同有关部门制定工程建设项目用地控制指标、工业项目建设用地控制指标、房地产开发用地宗地规模和容积率等建设项目用地控制标准。地方自然资源主管部门可以根据本地实际，制定和实施更加节约集约的地方性建设项目用地控制标准。

建设项目应当严格按照建设项目用地控制标准进行测算、设计和施工。市、县自然资源主管部门应当加强对用地者和勘察设计单位落实建设项目用地控制标准的督促和指导。建设项目用地审查、供应和使用，应当符合建设项目用地控制标准和供地政策。对违反控制标准和供地政策使用土地的，县级以上自然资源主管部门应当责令纠正，并依法予以处理。

各类有偿使用的土地供应应当充分贯彻市场配置的原则，通过运用土地租金和价格杠杆，促进土地节约集约利用。鼓励土地使用者在符合规划的前提下，通过厂房加层、厂区改造、内部用地整理等途径提高土地利用效率。在符合规划、不改变用途的前提下，现有工业用地提高土地利用效率和增加容积率的，不再增收土地价款。

符合节约集约用地要求、属于国家鼓励产业的用地，可以实行差别化的地价政策和建设用地管理政策。分期建设的大中型工业项目，可以预留规划范围，根据建设进度，实行分期供地。

市、县自然资源主管部门供应工业用地，应当将投资强度、容积率、建筑系数、绿地率、非生产设施占地比例等控制性指标以及自然资源开发利用水平和生态保护要求纳入出让合同。

市、县自然资源主管部门在有偿供应各类建设用地时，应当在建设用地使用权出让、出租合同中明确节约集约用地的规定。在供应住宅用地时，应当将最低容积率限制、单位土地面积的住房建设套数和住宅建设套型等规划条件写入建设用地使用权出让合同。

三是健全用地批后跟踪检查制度。用地审批后，自然资源部门要配合相关部门加强用地情况跟踪检查，督促用地单位依法依规按时开工建设。对到期未建设的项目，要及时发出限期开发建设通知书，责成限期建设。加大执法巡查力度，将建设用地批后检查纳入日常执法监察范围，把投资强度、建设用地容积率、厂前区比例、建筑系数等作为执法监察的重要内容。

四是加大闲置土地处置力度。对闲置多年尚未开工建设的项目用地，本着“尊重历史，面对现实”的原则，通过协商，采取协议有偿收回土地、限期开发建设、推荐合作开发等办法，予以盘活。对不采取任何措施的，依法无偿收回，重新安排项目。闲置二年以内的，依法征收土地闲置费，并限期半年内开发建设。对于闲置土地集中较多的开发企业，限制其参与土地招拍挂，促使其加快闲置土地开发、入市。

五加强农用地整治工作。县级以上地方自然资源主管部门应当会同有关部门，依据相关规划，开展全域国土综合整治，对农用地、农村建设用地、工矿用地、灾害损毁土地等进行整理复垦，优化土地空间布局，提高土地利用效率和效益，促进土地节约集约利用。

县级以上地方自然资源主管部门可以依据国家有关规定，统筹开展农村建设用地整治、历史遗留工矿废弃地和自然灾害毁损土地的整治，提高建设用地利用效率和效益，改善人民群众生产生活条件和生态环境。

农用地整治应当促进耕地集中连片，增加有效耕地面积，提升耕地质量，改善生产条件和生态环境，优化用地结构和布局。宜农未利用地开发，应当根据环境和资源承载能力，坚持有利于保护和改善生态环境的原则，因地制宜适度开展。

六是建立土地利用数据库。对土地利用的基本情况面向社会公开，实现数据共享，纳入公众参与机制，使基本数据的真实情况接受社会监督，以此促进企业合法用地。

参考文献

[1] 赵其国,陈鸿昭.我国土地资源的态势,潜力与对策[J].土壤,2019,4(22):92-93.

[2] 曹晓钟.推进土地开发整理工作面临的问题及对策[J].大庆社会科学,2018,6(15):35-36.