

存量规划背景下低效用地整治的探索

文 / 孙小康 孝感市国土空间规划研究院

摘要: 在城市化和城市化过程中,小城镇的低效利用与闲置土地问题越来越突出。在“存量”规划的大背景下,对低效用地进行整治,是提高土地利用效率,促进城乡一体化发展的一项重要举措。木梓乡曾经历过土地零散、村庄布局散乱、资源利用效率低下的困境,迫切需要对低效用地进行改造,以改善其空间布局,提高用地使用效益。基于此,本文便在存量规划背景下对木梓乡用地低效的整治措施进行简单探讨,仅供参考。

关键词: 新型城镇化;乡村振兴;存量规划;用地整治

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.02.005

引言

随着新型城镇化和乡村振兴战略的实施,国家对土地资源开发利用和管理提出了更高的要求。随着我国经济的高速发展及城市化进程的不断推进,我国土地资源的供求关系日趋紧张,尤其是低效用地问题日益突出,已成为制约我国土地资源优化配置和可持续发展的重要因素。在这样的大环境下,土地综合整治成为提高土地利用效率,改善生态环境,推动城乡融合发展的一项重要举措。木梓乡全域土地综合整治是全省试点和优秀案例,对存量规划背景下的低效土地整治工作具有重要的借鉴意义。

一、木梓乡背景与概况

木梓乡,位于湖北省孝感市安陆市,是一个典型的农业乡镇,拥有丰富的自然资源和深厚的文化底蕴。然而,长期以来,该区域面临着土地碎片化、利用低效、生态环境退化等问题,严重制约了乡村经济的发展与社会的全面进步。为破解这一难题,木梓乡政府积极响应国家号召,于2022年2月启动了全域国土综合整治,并成功获批省级试点。该覆盖全乡12个行政村,总面积达7.61万亩,预算总投资7.96亿元,旨在通过系统规划、综合施策,实现土地利用效率与生态环境质量的双重提升。

二、城镇存量低效用地再开发的意义

城市存量低效土地是指在城市中存在着布局散乱、使用粗放、利用方式不合理等问题。其土地用途主要是指不能满足安全生产、环境保护的土地;工业土地的“退二进三”等。但是,在快速的工业化、城市化过程中,土地利用还处于欠发展的阶段。特别是在一些区域,当地政府与开发商都选择了低成本的农地转用,而不愿意使用高成本低效率的土地进行再开发。这既造成土地资源的巨大浪费,又造成小城镇土地存量与低效利用之间的矛盾。通过对低效土地进行合理的再开发,可以进一步完善我国的土地利用体制,实现土地利用结构的优化,推动经济发展方式的转型,增强土地资源的保障能力。

三、低效用地产生的问题

(一) 土地房屋权属遗留问题

我国城市存量低效用地普遍存在“一户多宅”“混

合产权”的现象,但目前的土地政策并没有对这一问题进行全面的界定。但是,我国现行的有关政策并未对“城中村”的转型、城中村改造后的产权性质、宅基地使用权证的发放等问题作出明确的规定。城中村改造过程中,由于违法建筑数量多,土地权属复杂,土地所有权特殊,使得其发展和利用的困难更大。一方面,如果对违规建筑给予一定的赔偿,就会造成“先违法后改造”的误区,同时也会对违法行为产生一种激励作用,从而引发新的抢建违规建筑,使得改建费用持续上升;另一方面,如果不认可违法建筑,又不给予相应的赔偿,就会导致被拆迁人的经济利益受到损害,冲突会加剧,影响到社会的安定,阻碍城市更新的进程。

(二) 存量用地交易尚待规范

在存量建设用地的流通过程中,涉及利益分配的复杂博弈、评估改造成本、合理选择参与主体、科学审核改造方案以及有效监管改造资金等多个方面。这些环节的完善不仅关乎市场的公平与公正,还有助于有效保障社会公众的正当利益。然而,目前我国的存量建设用地交易体系尚不够健全,仍然面临诸多挑战。首先,利益分配的公平性问题凸显。在不同利益主体之间,如何合理划分改造收益以及降低冲突,是当前面临的一大难题。其次,选择参与主体的过程需要更加透明化。合理的选拔机制不仅能够提升项目的质量,更能有效防止腐败现象的发生。

(三) 拆迁安置补偿矛盾过多

当前,在土地征收及拆迁补偿工作中,需要解决的矛盾既多样性又复杂性。主要问题表现在以下几个方面:首先,安置方式的选择引发了广泛的争议。在进行拆迁时,如何合理、公平地安置被迫迁移的居民,成了一个紧迫的挑战。不同的被拆迁人对于安置方式(如货币补偿、产权调换等)的需求和期望存在显著差异,这造成了各方利益之间的摩擦。其次,房屋产权的认定问题也同样复杂。许多被拆迁人的房屋产权并不明确,造成了在补偿过程中出现不必要的纠纷。一方面,有些房屋的所有权模糊不清,导致没法确定赔偿对象;另一方面,对于产权清晰的房屋,却因为当事人失联或无法到场,造成了补偿工作的停滞。第三方面,在涉及多方产

权的情况下，各房屋所有人往往对自身权益的主张十分强烈，但因为缺乏统一意见，导致拆迁规划的执行变得更加困难。这种分歧不仅拖延了拆迁进程，也加剧了各方的不满情绪。如果上述问题得不到很好的解决，将对今后的转型工作产生很大的阻碍。

四、木梓乡低效用地整治措施

（一）强化规划引领，划定“三区三线”

木梓乡低效土地整治工作，强化规划导向，科学划定生态保护红线、永久基本农田、城镇发展界线“三区三线”。该办法对我国的国土空间布局进行了优化，提高了土地利用的科学性、合理性。通过严格的规划管控，保证了新的建设用地总量，促进了小城镇的集约发展和土地的节约利用。

在整治低效用地的过程中，木梓乡注重规划的引导作用，通过合理划定“三区三线”，实现了各区域的合理利用。其中，生态保护红线的划定有助于保护环境和生态系统的完整性，永久基本农田的划定有利于确保粮食安全，而城镇开发边界的划定有助于平衡城市与农村的发展关系。

此外，强化规划引领也有助于控制新增建设用地总量，避免过度开发和浪费土地资源。通过科学的土地利用规划，木梓乡实现了城镇的紧凑发展，提高了土地利用效率，节约了宝贵的土地资源。

（二）实施综合整治，提升土地质量

木梓乡为改善土地品质，启动了一项耗资7.9亿元的综合性土地综合整治项目，以进一步发掘乡村低效率土地中的资源元素。木梓乡通过“化荒为良田”“并田为田”等方式，着力解决“散乱”“零散”的问题，实现了对农地布局的优化。同时，配套建设包括沟渠、沟渠、公路等在内的农业基础设施，以提升耕地的整体生产能力。

木梓乡在实施全域国土综合治理时，对撂荒地进行了复垦，使原本不能耕种的农田，变为了良田。这一措施既可使土地资源得到充分利用，又可增加作物的种植效益。与此同时，分散的小型农田也得以合并，从而扩大了可耕种的土地，使农户获得了更好的耕种环境，提高了产量。这样的土地统筹方法，既可提高土地利用效率，又可减轻耕作工作的困难，使得作物的生产更方便、更有效。

木梓乡以改善耕地品质为重点，重点加强了耕地的基础建设。沟渠、沟渠、公路等工程的合理设计与建设，改善了农田的排水、灌溉条件，增强了农田的地力，增强了灾害的抵抗力。同时，便捷的运输方式也为农产品的流通提供了方便，提高了农产品的保质期，拓宽了销路。这一系列的建设，不但提升了整体的农业生产效率，而且也为农户的种粮、销售提供了方便与机遇。

（三）盘活存量土地，释放发展空间

为了促进经济发展，木梓乡积极采取了一系列措施

来有效利用低效闲置土地。截至2022年，该乡已经成功盘活了2391亩的闲置低效土地，并处理了645.60亩的待供土地，从而有效提高了土地资源的利用效率。在进行低效用地再开发时，可以采用灰色用地的方法，从而更好地利用土地资源。在具体的模块规划中，应该根据整体方向的要求进行补充和完善，以不断提高土地的利用率。

另一方面，选择低效用地进行再开发的土地区域各不相同，其利用价值和受到社会重视程度也存在差异，这也引发了再开发过程中的各种问题。因此，需要综合考虑各方面因素，以确保再开发顺利进行。在规划过程中，要结合相关特点和可能出现的问题，提出相应的对策和规划方法。同时，还可以运用灰色用地的方法，根据实际情况合理利用和规划土地。选择灰色用地的区域应该谨慎选择，例如选择不同性质或相互关联的土地，这些土地在使用上具有不同的价值。此外，再开发和规划的土地应位于核心区域，以便受到社会各界的关注和重视。相比之下，位于边缘地区的开发难度更大，需要更多的资金投入。因此，在选择灰色用地的区域时必须非常谨慎和细心，以确保选址适当。

（四）创新供地模式优化环境

木梓乡在土地供应方面进行了创新，通过“精准征地、精准供地”的方式，优先满足先进制造业和特色农业产业链的用地需求。此外，乡镇还深化了“多测合一”改革，促进测绘成果数据和不动产登记审批业务系统的互通共享，提高了工程建设审批的效率。这些措施有效地改善了乡镇的营商环境。

为确保新型产业用地的规划和发展符合产业规划、环境保护等要求，乡镇需要明确新型产业用地的范围和规划原则，并且实现差异化发展，使其与城乡建设和用地功能相匹配。同时，突出新型产业用地的主导功能，确立产业功能计容建筑面积的最低比例，完善商业服务功能，并统筹管理社会事务，以促进产城一体化的发展。

另一方面，乡镇需要采取弹性化的土地开发指标，确保空间结构的合理性，并考虑城市风貌的建设标准。科学调整土地的性质，例如将云埔园区的生产线迁移到郊区位置。根据不同的用地类型，设定多样化的土地开发强度区间。为了避免市场过度追求利润，可以考虑在公共空间上推动开发商获取虚拟开发权，通过有偿转让地块的方式实现。对于更新产业来说，在地块转让阶段享受政府给予的政策优惠也是一种可行的方式。

（五）尊重群众首创诉求

对城市存量低效土地进行再开发，一定要充分调动基层和广大群众的积极性，充分调动基层的积极性，只有尊重民众的需求，才能使问题得到有效的解决，实现节约资源、集约利用以及有序规划的目标。为此，可以采取以下措施：首先，必须推动信息的全面公开和透明化。政府应当建立健全信息披露机制，让每位市民都能

了解到再开发的相关信息，如土地的使用规划、开发进度及未来的方向等，以增加公众的信任感与参与感。其次，公众的积极参与是不可或缺的一环。可以通过举办意见征集会、座谈会或者在线问卷等方式，让居民表达他们的意见和建议，确保开发方案真正贴近社区的实际需求，进而提高项目的整体可行性。最后，充分发挥社会组织的积极作用是实现多方共赢的重要途径。社会组织可以作为政府和公众之间的桥梁，帮助汇集和传达民众的声音，同时，他们也可以参与到项目的实施中，为开发提供专业的建议和支持。

（六）发挥顶层设计作用

小城镇低效用地改造作为一种新型的土地利用方式，涉及范围广，利益关系复杂，是一个系统而庞大的系统工程。一是要站在顶层设计的层面上，制订改革的原则与架构，选择一些试点区域，大胆地进行试验，大胆地进行大胆的尝试，并大胆地去尝试，在实践中不断地总结、改进。二是要统一思想、形成一致意见，谋划好行动，只要启动了，就要坚定信念，排除一切困难，不受外部噪音的影响，扎扎实实地把工作做好，才能做出成绩；三是要出台改革措施，加大简政放权力度，按照权责对等的原则，将各部门的责任划分清楚，并将相应的权力下放给基层政府，充分调动已有的低效用地的积极性，营造一个良好的政策氛围，推动城镇存量低效建设用地的再利用。四是要强化监督与评估，将政府的经营业绩与闲置的低效土地的利用指标、各区县的新增用地指标以及完成存量低效用地的盘活工作相结合，形成一种奖惩机制，奖优罚劣，营造一种“你追我赶”的氛围。

五、整治低效用地的成效

（一）“巴掌田”聚成“万亩方”

木梓乡传统农田多为“巴掌田”，面积小、分布广，机械化作业难度大，极大地限制了其增产增效。为此，我国建立了高标准农田。通过土地平整，改造排灌系统，硬化田间道路，把散乱的“巴掌田”集中到一起，形成了“万亩方”（可见图1）。



图1 巴掌田转变后

（二）“龙须沟”变身生态河

木梓乡境内支流由于长期受到污染，疏于管理，有

“龙须沟”之称，已对该地区的生态环境及人民的生活品质造成了很大的影响。通过一系列的生态恢复工程，对受影响的河道进行了综合整治。主要内容是清理河道垃圾，疏浚河道，建立生态堤坝，恢复水生生物群落，从而使其转变为生态河。（可见图2）



图2 龙须沟转变后

（三）“空心村”迎回“候鸟群”

木梓乡在城市化快速发展的背景下，一些村落呈现出“空心化”，青壮外出，村落呈现出一种衰败的态势。通过加强农村基础设施建设，提高公共服务水平，发展农村工业，引导农民工返乡创业。

结束语

总而言之，木梓乡“全域土地综合整治”的成功实践，对“存量”规划下的低效土地整治具有重要的借鉴意义。木梓乡从土地利用结构优化、生态环境改善、产业发展和转型升级三个方面入手，对土地资源进行了优化分配和有效利用，促进了乡村整体振兴。

参考文献

- [1]王炜,王梓靖,潘晓辉.存量规划背景下晋江市陈埭镇低效用地提升策略[J].华中建筑,2024,42(06):123-127.
- [2]甄溪,李津莉,于红,等.存量规划背景下低效工业用地识别与优化策略研究——以聊城市嘉明经济开发区为例[J].天津城建大学学报,2023,29(05):311-318+327.
- [3]马雯秋,姜广辉.存量背景下的城镇低效用地盘活新路径[J].中国土地,2023,(07):16-18.
- [4]鲍紫藤,罗小龙,顾宗倪,等.存量规划背景下城市更新模式及趋势研究[J].城市环境设计,2022,(01):331-335.
- [5]陈郁青,朱高龙,王旭东,等.城镇低效用地空间格局及再开发模式研究——以福州市为例[J].城市发展研究,2021,28(09):13-17.

作者简介：孙小康（1983.6-），男，汉族，湖北孝感人，中级职称，本科、研究方向；全域国土综合整治、国土空间优化布局。