

## 城镇低效用地改造与土地资源优化配置

郭强

陕西省土地工程建设集团有限责任公司, 陕西 咸阳 712000

**[摘要]**为实现土地资源的集约利用与可持续利用,达到土地资源优化配置的目的,须对城镇低效用地进行改造。文中探讨了城镇低效用地改造与土地资源优化配置的问题,提出了具体的策略,包括编制科学合理的低效用地改造专项规划、鼓励多元主体参与城镇低效用地改造、多渠道筹措城镇低效用地改造资金、建立健全利益共享与监督机制、强化城镇低效用地改造的群众参与度。通过采取这些策略,可推动低效用地改造取得进展,实现土地资源的合理配置和高效利用,促进城市经济社会的可持续发展,提高人民群众的生活质量。

**[关键词]**城镇低效用地改造;土地资源;优化配置

DOI: 10.33142/sca.v7i3.11529

中图分类号: TU2

文献标识码: A

## Urban Inefficient Land Transformation and Optimized Allocation of Land Resources

GUO Qiang

Shaanxi Provincial Land Engineering Construction Group Co., Ltd., Xianyang, Shaanxi, 712000, China

**Abstract:** In order to achieve intensive and sustainable use of land resources and optimize the allocation of land resources, it is necessary to transform inefficient urban land. The article explores the issues of urban inefficient land use transformation and optimized allocation of land resources, and proposes specific strategies, including formulating a scientific and reasonable special plan for inefficient land use transformation, encouraging diverse entities to participate in urban inefficient land use transformation, raising funds for urban inefficient land use transformation through multiple channels, establishing and improving mechanisms for sharing and supervising benefits, and strengthening public participation in urban inefficient land use transformation. By adopting these strategies, progress can be made in the transformation of inefficient land use, achieving rational allocation and efficient utilization of land resources, promoting sustainable development of urban economy and society, and improving the quality of people's life.

**Keywords:** urban inefficient land use transformation; land resources; optimized allocation

### 引言

我国作为一个拥有 14 亿人口的大国,一直以来都很重视城镇低效用地改造、土地资源优化配置的问题。随着城市化建设的推进,城镇低效用地问题逐渐暴露出来,《关于开展城镇低效用地再开发试点的指导意见》《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见(试行)》等文件中,就城镇低效用地开发改造的基本范围、运行机制予以明确阐释,并指出我国的土地资源优化配置要紧扣“毫不动摇坚守 18 亿亩耕地红线”的原则,加强土地资源管理,通过积极盘活低效用地,促进经济的优质高效发展。

### 1 城镇低效用地改造概述

#### 1.1 内涵

城镇低效用地,是指土地利用不充分、不适当或产出低下,已无法适应经济发展和城市建设需要的建设用地。在城镇中,这些用地往往存在闲置、浪费的情况,无法满足城镇当前和未来的发展需求,不仅制约了土地资源的有效利用,也影响了我国城市的发展潜力和整体效益。

低效用地改造顾名思义,就是指通过一系列手段,对现有低效用地进行重新规划、开发利用,从而提高土地利用效率,优化土地资源配置,推动城市经济社会可持续发

展的一项工作<sup>[1]</sup>。根据实践,低效用地改造的对象一般包括城市中老旧工业区、仓储物流区、棚户区以及商业区等,这些区域的用地情况复杂,在改造过程中,要予以统筹、科学地规划,提升改造成效。

#### 1.2 意义

##### 1.2.1 有利于实现土地资源的集约与可持续利用

随着城市化进程的加速,土地资源日益紧缺,而低效用地问题却愈发突出。通过对城镇低效用地进行改造,可将闲置、浪费的土地资源重新利用起来,提高土地利用效率,从而实现土地资源的集约与可持续利用,缓解土地资源压力,为城市的发展提供更加稳定的支撑。

##### 1.2.2 有利于优化城市用地结构

通过进行低效用地改造,可调整城市用地结构,推动产业升级和城市功能的完善。通过对老旧工业区、仓储物流区实施改造,可引进新兴产业、现代服务业等高附加值产业,提升城市的产业层次和经济实力;通过对商业区实施改造,可完善城市商业设施和服务体系,提升城市的消费水平,营造城市商业氛围。

##### 1.2.3 有利于改善城市环境质量

城镇低效用地的存在,往往还伴随着一系列的环境垃

圾、粉尘污染等问题。通过对低效用地实施改造,可改善城市环境质量,提升城市形象。通过拆除违章建筑、整治环境卫生、加强绿化建设,可打造出宜居、宜业、宜游的城市环境,提高人民群众的生活质量。

## 2 城镇低效用地形成原因

### 2.1 政府治理机制不完善

政府部门在土地管理和利用方面扮演着重要的角色,但目前政府部门采取的管理策略存在一些问题,导致大量低效用地产生:一方面,在制定土地政策和规划时,相关部门缺乏对土地利用的长期规划和科学评估,导致土地资源分配不合理,低效用地问题愈发突出;另一方面,相关部门对土地利用的监管力度不够,导致一些不规范行为难以被及时查处,如违规用地、超标用地等,造成土地资源浪费和低效利用。

### 2.2 用地单位的再开发意愿不强

低效用地的形成与用地单位的再开发意愿也有很大关系。一方面,现如今,部分低效用地的产权关系十分复杂,涉及到多个权利主体和利益关系,使再开发成本较高,难以实现有效利用;另一方面,市场机制的不完善也影响了用地单位的再开发意愿<sup>[2]</sup>。在缺乏有效的市场机制和政策的前提下,用地单位缺乏对现有土地进行再开发的动力,造成低效用地问题难以被解决。

### 2.3 土地开发者节约用地意识淡薄

在短期经济效益的驱动下,部分土地开发者忽视了土地资源的长期可持续利用价值,常常过度开发利用土地资源,影响土地资源的利用效率。同时,由于缺乏有效的约束和监管机制,一些土地开发者在开发过程中存在违法违规行为,如擅自改变土地用途、超标用地等,也造成土地利用效率低下。

## 3 城镇低效用地改造与土地资源优化配置的瓶颈

### 3.1 低效用地空间分布不均

由于历史和现实原因,低效用地在城市空间中呈现出不平衡的分布状态。一些地区低效用地集中连片,难以实施统一改造和优化配置,而另一些地区中的低效用地则呈现分散分布,难以形成规模效应。这种不平衡的空间分布,给低效用地改造带来了较大的难度,需要相关部门采取有针对性的措施加以解决。

### 3.2 低效用地改造利用缺乏多元化主体

目前,低效用地改造的主体比较单一,市场化程度不高,缺乏多元化的投资和运营主体。在低效用地改造中,政府是主要的推动力量,而社会资本的参与程度有限,这导致低效用地改造的效率和动力不足,同时也限制了土地资源优化配置的市场化进程。因此,如何引导和鼓励社会资本参与低效用地改造,形成多元化的投资和运营主体,也是土地资源优化配置中面临的一项关键问题。

### 3.3 低效用地改造开发资金不足

低效用地改造需要相关部门投入大量的资金,包括拆

迁安置、土地整理、基础设施建设等方面。然而,目前针对低效用地改造的资金来源渠道十分有限,政府财政的投入和社会资本的参与都存在一定的难度,导致低效用地改造的资金缺口较大,难以满足实际的改造需求。因此,如何筹措资金、拓宽资金来源渠道,也是低效用地改造和土地资源优化配置面临的重要问题。

结合工作实际,目前在低效用地改造的资金利用环节中,也存在一系列复杂的管理流程难以被有效地监督、制约,导致资金利用的透明度不佳,这也在一定程度上引发了资金利用效率低下的问题,值得进行改进。

## 4 城镇低效用地改造与土地资源优化配置的路径

### 4.1 编制科学合理的低效用地改造专项规划

政府部门在城镇低效用地改造与土地资源优化配置中扮演着重要的角色。为有序推进改造工作,政府应制定科学合理的低效用地改造专项规划。在这一规划中,应明确改造的目标、任务和具体措施,为实际操作提供指导信息<sup>[3]</sup>。同时,对规划的设计也应充分考虑城市发展的战略需求、土地资源的实际情况以及社会各界的利益诉求。在保障规划科学性、合理性的基础上,政府还应注重提升规划的灵活性和可操作性,这是因为低效用地改造涉及的因素复杂多变,政府应根据实际情况,及时对规划进行调整和优化,以适应不同阶段的需求。

### 4.2 鼓励多元主体参与城镇低效用地改造

为实现低效用地改造的市场化和社会化发展,政府部门应积极引导和鼓励社会资本参与其中,形成多元化的投资主体和运营主体。通过引入市场竞争机制,可激发社会资本的活力和创造力,提高低效用地改造的效率和效益。具体而言,政府部门可通过制定优惠政策、提供融资支持等方式,吸引更多的社会资本进入低效用地改造领域<sup>[4]</sup>。例如,对于在低效用地改造中表现突出的企业或个人,政府可给予税收减免、财政补贴等政策优惠;对于投资规模大、技术含量高的项目,政府可提供融资担保、贷款贴息等金融支持。通过采取这些政策措施,可进一步激发社会资本参与低效用地改造的积极性和创造性。

为推动城镇低效用地改造的市场化发展,政府部门也应建立健全市场机制,规范市场行为,促进公平竞争。在此基础上,应特别加强对参与低效用地改造的企业的监管和管理,防止出现不正当竞争、利益输送等行为。

### 4.3 多渠道筹措城镇低效用地改造资金

资金问题是制约低效用地改造与土地资源优化配置的一个重要瓶颈。为解决资金不足的问题,政府应积极探索多种筹资渠道,为低效用地改造提供充足的资金支持。

例如,政府可通过发行债券的方式筹集资金,用于低效用地改造项目。可采取公募或私募的形式发行债券,并根据资金需求和债券市场的状况确定发行规模和具体利率。通过发行债券,政府可利用市场机制吸引投资者,降低筹资成本,为低效用地改造提供稳定的资金来源。

再如,政府也可设立专项基金,通过财政拨款、社会捐赠、投资收益等方式筹集资金,制定相关政策,鼓励企业和个人向专项基金捐款或投资,提高社会资本参与低效用地改造的积极性。

在上述资金筹措过程中,政府部门应建立健全的资金监管机制,确保低效用地改造资金使用规范、透明。同时,应加强信息公开建设,及时向社会公布低效用地改造资金的筹集和使用情况,接受社会监督。通过加强资金监管,可阻止资金挪用、浪费等问题,确保低效用地改造项目的顺利进行。

#### 4.4 建立健全利益共享与监督机制

在城镇低效用地改造与土地资源优化配置的过程中,也应建立健全利益共享与监督机制,确保参与低效用地改造的各方都能从改造中获益,从而推动改造工作的顺利进行。

一般来讲,在低效用地改造过程中,涉及的利益主体包括政府、企业、社区居民等。政府应明确各利益主体的权利和责任,使其合法权益得到保障,并根据各利益主体的贡献和投入,制定合理的利益分配方案。根据实践,在低效用地改造过程中,有时也会出现利益冲突和矛盾。基于此,政府也应建立有效的利益调节机制,及时化解矛盾,维护社会稳定。

在监督机制建设方面,政府应建立健全监督制度,对低效用地改造的全过程进行监督和管理。在监督制度中,应明确监督主体、监督内容、监督方式,确保监督工作的规范化和透明化<sup>[5]</sup>。政府可设立专门的监督机构,负责监督低效用地改造的实施。该监督机构应具备专业知识和经验,能够独立、客观地开展监督工作。同时,政府也可引入第三方评估机构对低效用地改造项目进行评估和审计。相较于自主监督,第三方评估机构更能够提供客观、公正的评估结果。借助第三方评估的力量,可加强对改造项目的监督和管理,提高改造工作的质量。

#### 4.5 强化城镇低效用地改造的群众参与度

在城镇低效用地改造与土地资源优化配置的过程中,群众的参与也是至关重要的。群众作为城市的主人,对城市发展和建设有着切身、直接的感受。因此,政府应积极引导和鼓励群众参与低效用地改造工作,使改造工作符合群众的利益诉求和期望。在日常工作中,政府应通过多种渠道和方式,广泛征求群众对低效用地改造的意见和建议。例如,可通过问卷调查、座谈会、听证会等形式,了解群众对改造工作的需求,增强群众在低效用地改造中的参与感和获得感。

在基层,政府应加强对群众的宣传教育工作,提高群

众对低效用地改造的认识程度。通过开展宣传活动、发放宣传资料、进行媒体宣传,可向群众普及改造工作的目的、意义和政策措施。期间,应注重宣传教育的针对性和实效性,根据不同群体的需求和特点,采用不同的宣传方式。

为及时获知群众意见,政府应建立健全的群众反馈机制,及时解决群众反映的问题。例如,可通过设立投诉热线、网上留言等方式,收集群众对改造工作的意见和建议,建立快速响应机制,对群众反映的问题予以处理和回复,加强政府与群众之间的沟通与互动,增强群众对改造工作的信任和支持。

在此基础上,政府也应积极引导和鼓励群众参与低效用地改造项目。例如,可邀请群众代表参与项目规划、设计和实施等环节,充分听取群众的意见,鼓励群众参与到改造项目的具体工作中来,如志愿者活动、社区共建等,增强群众对改造工作的认同感和责任感,提高改造工作的效率和质量。

#### 5 结束语

综上所述,城镇低效用地改造与土地资源优化配置,是当前城市发展中面临的一个重要课题。通过采取科学规划、多元参与、资金筹措和机制建设等策略,可有效推动低效用地改造,实现土地资源的合理配置和高效利用,增强群众的获得感和参与感,促进改造工作的顺利开展。整体看来,这些措施的落实,有助于促进城市经济社会的可持续发展,提高人民群众的生活质量。在未来的实践中,相关部门应继续关注低效用地改造与土地资源优化配置问题,不断完善相关政策和机制,为城市的繁荣发展做出更大的贡献。

#### [参考文献]

- [1]张敏.城镇低效用地整治潜力与策略研究[D].湖北:华中农业大学,2022.
  - [2]钱晶.常州市城镇低效用地再开发中的政府角色优化研究[D].江西:南昌大学,2022.
  - [3]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(9):13-17.
  - [4]蒋奕奕.生态承载力视角下城镇低效用地研究[D].江苏:南京林业大学,2021.
  - [5]程玲.城镇低效用地再开发利用研究[D].湖北:湖北工业大学,2021.
- 作者简介:郭强(1989.10—),男,西安理工大学,水利水电工程,陕西省土地工程建设集团有限责任公司渭北分公司,项目经理,工程师。