

# 破解土地要素瓶颈 以节约集约促经济高质量发展

## ——广德市构建土地节约集约利用新格局

付强

广德市自然资源和规划局

DOI:10.12238/gmsm.v4i5.1205

**[摘要]** 近年来,广德市始终坚持最严格的耕地保护制度,实行最严格的节约用地制度,以土地例行督察整改、年度卫片执法检查为契机,坚决扭转粗放型用地模式,规范土地利用管理,把工作着力在土地复垦整治上,把力量凝聚在项目用地保障上,以扎实有力的举措增强服务保障能力。

**[关键词]** 土地管理; 集约; 土地整治

中图分类号: F301.2 文献标识码: A

Breaking the bottleneck of land elements and promote high-quality economic development by saving and intensive

—Constructing a new pattern of land conservation and intensive utilization in Guangde city

Qiang Fu

Natural Resources and planning bureau in Guangde City

**[Abstract]** In recent years, Guangde City has always adhered to the strictest farmland protection system and implemented the strictest land-saving system. Taking the opportunity of routine land inspection and rectification and annual Law Enforcement Inspection, it has resolutely reversed the extensive land-use pattern, standardized land-use management, focused its efforts on land reclamation and renovation, concentrated its efforts on project land-use security, and strengthened its service support capacity with solid and powerful measures.

**[Key words]** Land Management; intensification; Land Reclamation

### 引言

全面落实土地例行督察整改。面对省国土资源厅“三个月限制报批”督促整改要求,该市不等不靠,主动作为,积极向上对接,争取到增减挂钩指标1000亩,专项用于违法用地报批整改,做到了该拆除的拆除到位、该规范的规范到位、该清理的清理到位,其中193个问题已得到整改,数字的消减反映了例行督察给该市土地资源管理工作带来的新变化,推动了市域经济发展祛病强身、轻装上阵。

### 1 主要成效

1.1 认真做好国土空间规划编制  
充分发挥规划战略引领和空间管控

作用,切实满足长三角一体化背景下广德市经济社会发展需求,开展《广德市国土空间总体规划(2020-2035年)》编制工作;结合全市实际情况,确定了“自上而下”与“自下而上”相结合的编制思路,在全市9个乡镇(街道)、131个行政村开展“一镇一梳理”和“一村一梳理”工作,摸清全市域资源底数和发展诉求,初步拟定“三线”;重点协调基本农田保护线、城镇开发边界与重点项目之间的矛盾,着力解决历史遗留问题,做到重大项目不遗漏、发展保护不矛盾、规划成果可落地。<sup>[1]</sup>

1.2 全力向上争取用地指标  
为确保市域经济发展项目用地需求,

广德市积极对接省国土资源厅,结合市域经济发展用地实际,最大程度争取年度新增建设用地计划、工矿废弃地复垦规模及增减挂钩指标。对省重点建设或独立选址项目,积极申报使用省级预留计划指标。

### 2 面临的问题

广德市位处“一地六县”“地理之心”,交通、产业、配套优势明显,正奋力争当长三角一体化高质量发展安徽排头兵,然而也面临土地资源要素瓶颈的严重制约。主要体现在以下几方面:

2.1 建设用地总规模突破“天花板”

全市2017年建设用地总规模已倒挂超2020年规划总规模,主要原因有:第一,

以往土地利用粗放, 节约集约程度不够。近年来在广德实施的国家级、省级重点项目建设增多。若省在下达规模指标时, 没有充分予以考虑, 随着这些项目建设落地, 很容易导致突破总规模。

## 2.2 耕地保护形势日趋严峻

耕地保护形势日趋严峻, 主要有以下几个原因: 第一, 重点项目建设占用耕地尤其是优质水田面积大。例如已报批的商合杭高铁广德段、广宁公路、省道S215三宗重点项目, 占用耕地2296亩。第二, 新农村建设占用大量耕地。农村道路硬化、农民建房、设施农用地及违法建设等, 占用了大量耕地, 却没有履行耕地占补平衡义务。第三, 市域地形地貌限制导致补充耕地特别是水田难。第四, 耕地闲置荒芜面积大、范围广。该市耕地零星分散, 农业生产较难规模化, 加之土地产出效益较低, 农民大都进城务工, 大量的耕地被闲置。第五, 不规范的生态退耕。随着农业生产结构的不断调整, 一些不规范的生态退耕甚至将基本农田退耕植树。

## 2.3 用地计划指标仍然十分紧张

近年来, 省厅大力支持广德市域经济发展, 下达该市用地指标也逐年增加。广德市承接长三角产业转移, 区位优势明显, 前来洽谈投资企业络绎不绝。而每年大部分指标用于消化往年历史性用地, 剩余指标远远不能满足新增项目用地需求, 很多招商引资项目因用地指标紧张而无法落地。

## 3 应对举措

面对当前形势和困难, 需要严格按照土地利用“严控总量、减少增量、盘活存量、放大流量、提高质量”的总体思路, 加压奋进、迎难而上, 牢固树立依法依规、节约集约用地意识, 破解土地要素瓶颈, 保障市域经济发展项目用地需求。

3.1 打牢根基, 确保资源精细高效管理

第一、认真谋划国土空间规划。科学规划三线“城镇开发边界、永久基本农田保护红线、生态保护红线”, 合理界

定不同时期的用地重点和用地时序, 为重点项目、基础设施、民生工程及经济发展项目充分预留空间, 实现近期任务和长远目标的有效衔接; 同时将“一地六县”规划编制成果纳入《广德市国土空间总体规划》中, 确保“一地六县”规划方案合法性、可操作性、可落地性。<sup>[2]</sup>

第二、实施国土“一张图”管地。建设国土资源“一张图”工程, 把涉土领域规划、遥感、土地利用现状、基本农田、遥感监测、土地变更调查以及基础地理等多源数据集合, 与国土资源的计划、审批、供应、补充、开发、执法等行政监管系统叠加, 共同构建统一的综合监管平台, 实现资源开发利用的“天上看、网上管、地上查”, 从而实现国土资源动态监测、精细化、高效化管理。

3.2 谋寻出路, 破解土地要素瓶颈制约

第一、全面深入开展土地整治。全力推进城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用、补充耕地等土地整治工作, 维护群众切身利益, 明确责任落实, 确保复垦项目按照规定时限保质保量完成。积极向上争取工矿废弃地复垦规模及增减挂钩指标, 破解项目建设用地瓶颈。

第二、扎实推进闲置低效清理。按照规划严控建设用地总规模、实施减法管理的要求, 在大力开展土地整治争取流量指标同时, 深度盘活存量建设用地。科学编制低效用地再开发利用规划, 在明确界定存量低效用地基础上, 组织开展全市存量低效用地现状及潜力调查, 确定低效用地规模、分布和潜力。

3.3 建立机制, 实现资源集约利用常态

第一、严格新增建设用地管理。把好项目用地预审关, 对所有拟用地项目从土地规划、产业政策、投资强度、亩均税收、用地规模等方面实行严格审批, 项目用地选址尽量使用建设用地和未利用地, 少用或不用耕地尤其是水田。杜绝给予污染类、禁止类、低效益、高消耗

项目办理预审、安排用地; 争取到的用地指标严格按照拟建项目重要性、缓急程度精细安排使用; 加大节约集约用地及耕地保护宣传力度, 实施建设用地总规模减法管理; 加大农村道路、农民建房、设施农业等新农村建设管理, 严格落实耕地占补平衡。

第二、强化国土资源执法监察。加大国土资源执法监察力度, 强化动态巡查, 建立部门密切配合的国土资源综合执法机制, 健全市、乡、村国土资源动态巡查监察网络, 不断完善“以预防为主, 预防和查处相结合”措施。实施基层组织违法用地防控责任押金制度, 充分发挥村委会、社区居委会作为基层管理“神经末梢”的堡垒作用, 将违法占地、非法开采发现在初始, 解决在萌芽。严格落实国土资源管理“党委领导、政府负责、部门协同、上下联动、公众参与”的共同责任机制, 实现国土资源大家用大家管的良好局面。<sup>[3]</sup>

## 4 结语

接下来将要进一步规划和提高土地经济发展, 提高质量要求, 提高意识和宣传力度, 土地资源配置效益提高。使我国社会和企业更加和谐快速发展, 促进土地增值, 土地市场和土地管理制度更加健全, 使土地构建的格局由节约集约化方向发展。

## [参考文献]

[1] 曾文波, 覃秋菊, 甘廷炎. 节约集约用地推动高质量发展——解读《关于进一步加强和促进土地节约集约利用的通知》[J]. 南方国土资源, 2018(12): 32-34.

[2] 国土资源部关于推进土地节约集约利用的指导意见[J]. 青海国土经略, 2014(05): 41-44.

[3] 国土资源部. 国土资源部关于推进土地节约集约利用的指导意见[N]. 中国国土资源报, 2014-09-26(002).

## 作者简介:

付强(1986--), 男, 汉族, 安徽舒城人, 大学, 工学学士, 中级房地产经济师、土地估价师, 研究方向: 土地资源管理。