

# 城镇低效建设用地再利用方面的探索

周国楼

安徽省东至县国土资源局

DOI:10.18686/bd.v2i5.1357

**[摘要]** 随着社会主义市场经济的到来,我国大力发展经济建设,土地需求日渐增多,甚至发生供小于求的状况,所以将低效用地再利用成为解决当前局势的有利举措。本文将结合实际村镇低效土地建设情况,通过深入现场的调查实践提出二次利用有效措施,提高当地土地利用率的的同时促进村镇经济水平的提升,有利于多项先进技术的实施加入。

**[关键词]** 土地需求;低效用地;二次利用;措施

目前我国正处于经济新常态的大环境之下,为了保证各项建设项目的顺利执行,必须确保实施工程建设的当地具备足够用地,为项目建设提供坚实后盾。但目前我国土地用量告急,面临供小于求的困境,而我国存在大量的低效用地,所以采取有效措施提高低效用地的二次利用率成为克服当前土地需求难题的关键策略。

## 1 简述低效建设用地

这里提到的低效建设用地,其具体含义在不同应用情况下具有不同的意义,这是因为我国地域面积较大,各地区间的土地情况差异性较大,此时的“低效”具有相对性,不能统一应用到所有土地之中。低效用地的具体概念即是:对于某个特定地区及特定时间范围内,该地的利用率小于该片土地规范的平均用地效益,或者其小于政府规定的规范调查单元区块,并且该定义下的低效用地也会随着当地经济水平的改变相应的低效占地面积和具体位置发生一定变动。

## 2 简述批而未用土地

所谓的批而未用土地,就是指各村镇用户获得土地使用权的两年时间内并未及时对其进行开垦建设,这类土地就被成为批而未用土地。并且此类型土地还包括以下两种情况,其一为批而未供,其二为供而未用,产生前者的情况主要是因为承建单位在开展建设初期调整了建设主体内容或者实行拆迁难度过大、建设单位资金紧缺等因素;产生后者的情况主要是因为当地土地使用权有纠纷、负责建设土地单位自身问题以及建设项目的开展资金未及时到位等因素。根据国家相关法律法规规定,我国农用地专用以及土地征收的相关批文有效期均为两年,相关承建企业必须在两年内开展建设工作,逾期不具备土地使用资格,但是实际情况是目前我国仍有大部分建设单位在两年期限后仍开展施工项目,违规操作。

## 3 详细分析城镇低效土地二次利用实际意义

### 3.1 提高土地使用率形成集约用地

在我国开展工程建设项目就需要利用大量土地进行基础扩建,而不断被消耗的土地带来了我国可利用土地面积紧缺甚至环境污染的严重问题,各项基础工程建设均是以

消耗土地为代价,最终我国的经济体系受损同时各类珍贵资源也受到不同程度的影响。再者,我国为了维持经济新常态的高速运行,对土地的需求日渐提升,并且相关部门对土地的划分管理也存在诸多不合理,此种情况都是加大土地供求问题的主要内容。根据有关数据的调查分析显示,目前我国多数城市已被开发的土地占据总面积的十分之三,且该数值正随着快速发展的经济呈直线型提升。

这里以我国长三角地区为例,在这部分地区的土地开发量巨大,并且这种情况已经对当地自然生态环境造成破坏,同时也使当地经济发展进入疲态,上升趋势渐缓长此以往该部分地区的经济水平极有可能出现负增长的情况。当前我国为了解决上述土地难题,已经在部分地区实行耕地保护政策以及节约集约用地的管理模式,最大程度的将城镇地区的低效用地实行再次利用,这种措施能够解决当地城镇土地供求问题并减少低效土地的存在,帮助城镇经济的恢复。

### 3.2 优化产业结构

我国进入市场化经济以来,通过多方面优良技术的融入和整体制度的改革,我国的经济体系得到了较大的改动与完善,真正从多方面做到了经济体制大改革的建设目标。然而因为我国未实行改革的部分城区依然具有数量较多的低效用地,该类型土地的存在使得这部分城区的经济发展受阻,所以在该地区实行低效用地的二次利用开发成为转变当地经济困境的有力措施。

具体实施方式为:对该城区的低效厂房实行升级重建工作,去掉部分占地较大但收效甚微的环节,重建完成后积极引进高新技术企业并持续优化该项产业链,不但完善产业结构提高生产效率。另外,城镇中的低效用地相关管理人员需要对其展开二次利用规划方案,构建划分合理调度完备的土地开发方案,利用全新的规划措施确保当地经济体系的稳步提升,同时,也可以通过持续的产业结构升级手段以及对部分低效土地实行整理和优化的方式做到有效的资源保护,拓宽城镇经济发展道路。

### 3.3 加速城镇转化,满足居民需求

城市化发展持续推进的今天也存在诸多弊端,例如在

城市边缘地区出现的城中村,这种混乱的土地利用严重破坏着整体城市化发展的进程,不利于土地及人员的集中管理。通过低效土地二次利用的核心思想,将部分功能落后安全性较差的建筑予以拆除,按照城市的规划管理进行重建任务,该手段能够解决城市化建设难题同时为居民营造舒适环保的生活氛围,提高人们的生活品质。此外,又因为城镇中的大量低效用地,使得城镇的升级开发进程困难重重并形成恶性循环,长期影响着当地经济建设的发展。而实行低效用地的再次开发能够缓解城镇建设用地压力,扩充城镇土地的功能性进而推动当地经济体系的建立。

#### 4 开展城镇低效用地二次利用的有效措施

##### 4.1 加强政府管理力度

结合笔者对当前城镇的低效用地状况的分析,可以看出低效用地对城镇经济建设的影响,要想避免低效用地对城镇经济的阻碍,可以从政府管理的角度出发,加大政府监管力度。负责土地管理规划的当地政府需要规划好土地建设方针,用长远可持续发展的眼光看待问题,并提出科学合理的土地调控机制,以城镇集体利益为发展核心提高低效用地再再利用的实施效率。另外在政府进行土地管理时,还要按照市场发展趋势适当调整再次利用方案,做好土地的监督与管理,发挥出政府的能动性促进低效土地再次利用计划的顺利执行。

##### 4.2 优化相关政策体系

结合目前城镇中的低效用地情况看问题,可以发现造成此种现象的原因还与相关管理政策不完善有关,所以在对低效用提实行二次利用期间还应结合实际情况作出土地政策的调整与优化,减少土地管理体系的漏洞,避免产权等问题的出现,并且还添加规范性完备的法律法规条例,提出指导明确的建设性意见以此保证城镇低效用地二次利用的有效开展。除此之外,由于如今的城镇低效用地交易市场存在个别矛盾现象,所以提出一整套与当前低效用地管理相适应的法规政策就是解决矛盾的关键,使低效用地市场的管理明确透明,提高市场交易的规范性。

##### 4.3 协调多个利益相关者

在当前城镇低效用地再开发实践中,涉及到较多的矛盾,如安置方式、补偿价值标准、补偿原则问题等,这些矛盾的存在迫切需要建立拆迁安置补偿协调机制,通过协商调节来找到一个利益平衡点,从而有序的推进拆迁安置补偿

工作的推进。另外,在城镇低效用地改造过程中,还存在规划利益分配失调问题,针对这个问题,需要遵循城镇低效土地交易市场规律,构建科学的改造利益分配机制,在不损害公共利益的基础上,确保各方之间利益的平衡。

##### 4.4 提高低效用地二次开发的空間利用率

现在对于土地的利用多提倡的是多维空间的利用,这样可以增加建筑的容积,减少土地的空间,增加人们对于土地利用的效率。目前我国许多城镇建设用地方面开始注重地下空间的开发,以此来提高土地利用率,减少对耕地的占用,并为城镇带来了更多的经济效益。

#### 5 案例分析

浙江省嘉兴经济开发区城南街道汽车精品文化特色街区,按照“政府主导、市场配置、公司运作、独立核算”的方式开发实施。该街区改造时间从2010年8月开始,到2014年上半年全部结束。城南街道对城南工业园一期14家企业进行摸底调查,分析土地的含金量。以淘汰一批、转移一批、提升一批“三个一批”为主线,以工业增加值、污染排放、能耗和亩均产出等评价标准和一整套环环相扣的工作机制,强化“亩产论英雄”的价值导向,推动低效用地再开发。目前,再开发效果良好。

#### 6 结语

简而言之,缓解当前城镇建设用地紧张问题的有力措施就是对低效用地的再次开发,为此,本文在总结当今城镇低效用地具体情况后详细阐述了再次开发的重要性,并且从政府管理、完善法律法规、和协调土地利益相关者等方面完善低效用地的再开发对策,加快推进城中村及废弃企业的改造,这不仅实现了土地资源的集约和节约利用,而且实现了城镇环境的改善,并为城镇化建设进程的发展起到了积极的促进作用。

#### 参考文献:

- [1]姜熙,杨荣喜,王先君,顾优丰.城镇低效用地再开发利用探索——以台州市黄岩区为例[J].江西建材,2015(04):46+50.
- [2]杨晓辉.城市土地再开发过程中的利益冲突与规划调控策略研究[D].苏州科技学院,2014.
- [3]邹戴丹.城镇低效用地再开发路径研究[D].华东政法大学,2014.