



8月14日,自治区政协召开“提升全区土地资源利用效率”专题协商会,自治区政协委员、智库专家和相关职能部门负责人针对协商议题提出建议,并开展互动协商。现将与会人员发言摘编刊发,以飨读者。



8月14日,自治区政协召开“提升全区土地资源利用效率”专题协商会。

# 提升土地资源利用效率 把土地优势转化为发展优势

## 完善土地利用模式 做好结构优化文章

乌兰察布市政协党组书记、主席 白颢



近年来,乌兰察布市深入开展土地综合整治,实现了保护资源更加严格规范、保障发展更加持续有力、节约集约更加扎实有效的土地资源使用环境目标。但也存在一些需引起高度重视和亟待解决的问题。

统筹规划不够科学,“一多三少”的

总体格局未有改观,土地粗放利用状况没有根本改变;建设用地低效闲置现象仍较普遍。

政策执行有偏差。个别地区和企业,在项目办理过程中会或多或少超出“三区三线”范围;在国有建设用地使用权转让、出租、抵押业务具体办理过程中,存在首次转让前开发投资条件难落实和实际操作不确定因素多等问题。

要素保障缺乏支撑。由于土地指标紧缺,导致项目用地受阻情况时有发生;部分旗县项目区盐碱化程度较高;旗县级项目普遍因资金短缺,增减挂钩拆旧复垦工作一定程度受影响。

有关建议:提高思想认识,盘活经营土地的文章。有序开展土地综合治理,不断提高全市土地资源节约集约利用水平。

强化政策执行,做好资源保护和利用的文章。加快推动完成市县两级国

土空间规划审批,规划好各类用地,提升土地节约集约利用水平。坚决遏制耕地“非农化”,防止耕地“非粮化”,严守耕地保护红线。推进批而未供、供而未用土地大起底工作,分类消化批而未供土地。加大财政资金投入,鼓励社会资本投入和农民耕种等措施,确保补充耕地库长期、有效、稳定地发挥效益。

完善土地利用模式,做好结构优化的文章。加大土地储备资金投入力度,规范土地储备项目管理,加强国有建设用地统筹管理,增强政府对建设用地的调控和保障能力。进一步完善园区土地集约利用评价机制,提高园区土地产出效益。支持以国有建设用地使用权作价出资、入股的方式提供土地,与社会资本共同投资建设。鼓励风电光伏发电项目使用未利用地和历史遗留废弃矿山复垦地,以租赁或入股的方式用地。

## 加强规划引领 优化土地利用空间布局

自治区自然资源厅副厅长 王涛



自然资源厅认真落实自治区党委部署要求,全面推动土地综合整治工作,促进土地资源节约集约利用,提升土地资源利用效率。

我区完成耕地保护目标任务任务难度较大,面临突破耕地保护红线的风险。土地储备资金来源为财政

资金,目前地方财政不能满足土地储备工作所需资金,土地储备对国有建设用地市场的调节作用难以得到有效发挥。

有关建议:加强规划引领作用,优化土地利用空间布局。加快完成盟市、旗县、乡镇国土空间总体规划,并开展村庄规划审批实施。聚焦存量资源盘活利用,编制与存量用地再开发相适应的详细规划,推动城乡协同发展,为土地节约集约利用提供规划支撑。

大力推进农用地、建设用地整理,统筹推进城乡建设。聚焦自治区“扩大数量、提高质量、增加产量”农畜产品加工基地建设发展目标要求,以耕地占补平衡项目建设为抓手,有序推进耕地后备资源开发。提升农村建设用地使用效益和集约化水平,解决农村用地碎片化、无序化、低效

化问题,为农村一二三产业融合发展和城乡统筹发展腾挪空间。

合理调减耕地保护目标,助推提高耕地保护质量。我区目前耕地数量大,但优质耕地少,质量等别总体偏低,根据耕地保护目标考核及奖惩措施,保护难度较大。为切实推进内蒙古自治区耕地数量、质量、生态“三位一体”保护工作,严守耕地保护红线,从自治区自然地理实情出发,提请自治区政协呼吁国家合理调减我区耕地保护目标任务。

加强土地储备资金保障,发挥土地市场调节作用。提请各级财政加强对土地储备资金保障工作,从土地出让收益中按照一定比例计提资金专项用于储备工作,保障土地储备实现良性循环,同时提请协调国家允许对公共基础设施建设项目发行土地储备债券,保障基础设施建设收储需求。

## 加强农村用地规划和管理 推进节约集约用地

自治区政协委员,赤峰市喀喇沁旗副旗长 比其格图



农村土地利用缺少科学合理的规划方案。旗级方面缺少对全旗各种地类的整体把控,在土地利用方面没有明确的区域划分,导致土地利用随意性较大,缺少全局性思考。

农村集体建设用地闲置问题较为突出。农村整家搬迁户增多,致使宅基地闲置增多。一些原有的老村

委会、学校等集体建设用地出现长时间空置,利用率不高。

农村人口经济收入来源主要为务工收入,对土地资源的依赖性减少。

土地流转率低,农业规模效益低,政府对农村土地流转缺少统一规划。

有关建议:加强农村用地规划和管理,大力推进节约集约用地。要参照市级规划或发展思路,立足旗本级发展实际,科学编制土地利用规划。依据土地利用总体规划和村镇建设规划,立足现有基础进行房屋和基础设施改造,充分利用村内空闲地、闲置宅基地等存量建设用地。在充分尊重农民意愿的前提下,在依法依规的基础上,引导农民集中建房,提高农村建设用地利用率。

积极推进农村集体建设用地的

处置整理。将空置学校、村委会等统一收回,并按照乡镇发展需要建设必要的养老机构等公益性设施,在符合规划和用途管制前提下,调整为农村集体经营性建设用地,通过出让、租赁、入股等方式,壮大村集体经济。直接利用集中整合的闲置宅基地和闲置住宅的原地原房,通过自营、出租、入股、合作等多种方式发展乡村旅游、文化体验、电子商务等乡村新业态。

深化农村“三变”改革,激活农村资源资产。重视“三变”改革在农业农村改革全局中的重要作用,通过示范引领,探索提升设施农业、劳务带动、置业合作、文旅融合、环境整治等“三变”发展模式,有效激活人、地、钱等资源要素,推动集体资源整合优化和效率提升。

深挖林地资源,提高人均土地可利用效率。

## 盘活园区闲置土地 强化园区集约节约用地

自治区工业和信息化厅二级巡视员 鲍春景



为推动自治区工业园区高质量发展,全面提升园区土地资源利用效率,工信厅以集约节约集聚发展为导向,不断强化工业园区用地管理。

严格园区用地管理。提升园区土地开发强度,引导各地区推动开展建设用地开发强度、土地投资强度的

管控工作,严格执行工业项目建设用地控制指标。

盘活园区闲置土地。积极引导各地区工业园区盘活批而未供、供而未用、低效利用等园区存量土地,提高土地集约利用率和投入产出水平。积极引导各地区采取市场化、法治化等多种手段盘活土地存量资产。

强化园区集约节约用地。引导有条件的工业园区建设多层标准厂房和充分利用地下空间。鼓励各地工业园区采用长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年限方式供应产业用地,满足园区项目用地需求。

提升开发区亩均效益水平。严格执行开发区控制性指标,进一步细化固定资产投资强度、容积率、亩均税收等指标体系。鼓励开发区工业企业综合开发利用土地,合理提高建筑密度和容积率。

有关建议:一是创新供地方式。采取多元化供地方式,规范有序实施不同产业用地类型合理转换,适度增加混合产业用地供给,鼓励各地区通过依法收回、协议置换、费用奖惩等措施,推动低效用地腾退出清。

二是加大盘活土地存量资产力度。充分利用开发区闲置资源要素大起底成果,常态化推进停产企业、僵尸企业、停建项目处置工作,积极盘活园区土地存量资产,提高土地利用效率。

三是加强开发区土地集约利用监测统计。重点对土地供应率、土地建成率、工业用地率、工业用地亩均税收、工业园区固定资产投资强度等相关指标进行监测统计,并作为弹性锁定开发区边界、园区扩区调区升级的重要参考依据,推动园区土地资源利用效率得到进一步提升。

## 突出规划引领 提高土地利用效益

自治区政协委员,通辽市扎鲁特旗副旗长 李永海



工业园区总体规划滞后且执行不严格。一是现行规划滞后,存在规划面积大、前瞻性不强、落地项目少等问题,导致土地资源利用率不高。二是园区总体规划执行不严格,部分基础设施工程实际建设与规划不一致,导致规划严肃性不强,跟着重点

项目走等问题。

园区土地利用率低。部分园区征地区域缺乏项目指向性,有先征地、后招商的现象,存在超规模、超标准用地问题。

现行规划范围与城镇开发边界不符。基于2020年国土变更调查的园区土地利用现状和新增建设用地指标确定的城镇开发边界范围,远远小于现行规划面积。

有关建议:突出规划引领作用。按照布局集中、产业集聚、用地集约的原则,结合本地主导产业,加快推进园区总体规划修编工作,最大限度地挖掘土地潜力。要坚决维护规划的严肃性和权威性,严格落实规划的刚性管控作用,坚持一张蓝图绘到底。

提高土地利用效益。充分发挥工业园区协调、管理和服务的职能,

妥善地处理好企业发展空间竞争关系,坚持链式发展思维,以提高“亩均效益”为核心,结合扎鲁特旗能源资源优势,积极推动绿电与有色金属冶炼精深加工、精细化工、新材料、装备制造等产业融合发展,引进投资强度大、产值效益高的高端项目,推进产业链上下游一体化发展。鼓励现有企业实施“零增地”技术改造。积极推进工业用地“标准地”出让改革,落实园区控制性指标,同时加大闲置土地盘活力度。

加大园区土地要素保障。建议加大对园区土地要素保障支持,给予一定的灵活性政策。一是对规划范围外新增的单独选址项目,给予绿色通道,及时纳入正在报批的国土空间规划项目安排表。二是在建设用地指标方面对工业项目给予一定倾斜。

## 发展农业社会化服务 规范土地经营权流转

自治区农牧厅二级巡视员 刘永明



农牧部门主要通过优化土地经营管理和实施高标准农田建设提升土地资源利用效率。

土地经营管理方面,一是土地最初承包时各地均按耕地质量等级和人口数量平均分配,导致承包地细碎化问题突出。二是土地流入经营主体后,合同期内农户因流转费低,毁约

涨的情况频发,且全区没有形成系统完整的流转市场服务体系,流转服务市场在信息收集发布、合同服务、地价评估等方面功能不完善。三是绝大部分耕地由农牧户自行无偿经营,新增耕地处于管理无序的状态,利用效率极低。

高标准农田建设方面,一是地类属性不一致的问题。二是永久基本农田碎片化问题,由于一般耕地和永久基本农田交错分布,项目实施不可避免将部分一般农田纳入,如不能对现有永久基本农田进行调换,将造成项目旗县永久基本农田总体面积增加。

有关建议:大力发展农业社会化服务和进一步规范土地经营权流转行为。通过社会化服务发展服务型规模经营和土地流转发展土地集中规模经营两种互为补充的土地经营方式,实现“承包权不动、经营连片”的规模经营。积极发挥集体经济组织作用,因地

制宜开展整村、整乡集中连片社会化服务,整片、整村规模流转,发挥规模经营降本增效的优势。

推行新增耕地统一经营。开展新增耕地高效利用试点,对新增耕地实行规模化经营,充分利用新增耕地资源,探索资源变资产、资金变股金、农牧民变股东“三变”改革路径,积极发展资源利用型集体经济。

建立全区土地资源管理系统,对不同部门的矢量数据进行套合修正,形成统一成果后分级分类下放使用权限,为今后项目建设和土地管理提供支撑。

在高标准农田项目旗县建立农牧、自然资源、林草部门工作联动、定期会商和信息共享机制,在项目建设和共同确认项目区现状地类属性,初步审核规划设计中新增耕地的位置、数量等指标,确定建成后耕地分配经营和永久基本农田调整方案。