

内蒙古节约集约利用土地资源路径研究

■ 刘贺贺¹ 佟成元²

摘要：努力走出一条土地资源节约集约、高效利用之路，切实把土地资源优势转化为推动经济高质量发展的优势，对于推动内蒙古高质量发展具有重大意义。针对内蒙古土地资源产出效益低、利用方式粗放等问题，建议加强农村土地整治，提升耕地产出水平；盘活城镇存量用地，促进土地高效利用；以“亩均论英雄”，提高开发区（园区）集约用地水平；优化土地资源要素配置，提高土地资源收益；加强土地资源储备，夯实价值转化基础。

关键词：土地资源 节约 集约

土地既是资源也是资本，土地资源是发展之基、民生之本，是经济社会发展的重要基础。节约集约用地，并不是不许用地，而是要用得合理、科学、有效率。有效激活土地资源资产价值，不断提高土地资源综合利用效率，努力走出一条土地资源节约集约、高效利用之路，切实把土地资源优势转化为推动经济高质量发展的优势，对于推动内蒙古高质量发展具有重大意义。

一、内蒙古土地资源分布特征

（一）国土资源总量较为丰富

从总量上看，全区国土资源总量较为丰富，占全国国土总面积的11.77%，居全国第三位。从土地类型上看，根据三次调查工作分类体系，内蒙古仅有茶园、橡胶园、竹林地、红树林地、沿海滩涂和冰川及永久积雪等6类用地，国土利用类型丰富多样。

（二）草地、林地面积所占比例较高

全区国土调查结果显示，草地面积达到5454.05万公顷，占

全区总面积的比例最大，为48%；其次为林地，面积为2441.40万公顷，占土地总面积的21.48%，两项合计占比接近70%，具备构筑我国北方重要生态安全屏障的国土资源基础。

（三）未利用地面积大

全区未利用地面积较大，占国土调查面积的21.18%。其中，沙地781.60万公顷、其他草地643.44万公顷、裸岩石砾地707.26万公顷。主要分布在自治区西部的阿拉善盟、鄂尔多斯市和巴彦淖尔市等干旱半干旱地区，自然条件恶劣、生态脆弱，土地开发利用难度较大。

二、土地资源开发利用存在的问题

（一）土地资源粗放利用的现状尚未根本改变

人均城镇用地和农村建设用地均高于全国平均水平。耕地数量大但优质耕地少，质量等别总体偏低，同时还有大量的林区、牧区、河道和坡耕地等不稳定耕地。

（二）土地资源产出效益较低

近年来内蒙古单位地区生产总值建设用地使用面积基本处于全国25位左右位次。2022年，全区国有资源（资产）有偿使用收入为198.92亿元，低于山西61.6亿元、辽宁160亿元、新疆133亿元。开发区亩均产值仅为全国平均水平的一半左右。

（三）开发区（工业园区）用地投入产出效益较低

随着各类开发区新增工业用地“标准地”改革的深入推进，开发区用地投入产出效益不断提升，但与国家级开发区相比仍有很大差距。根据自然资源部发布的《关于2022年度国家级开发区土地集约利用监测统计情况的通报》和《内蒙古自治区2022年度开发区土地集约利用状况评价公示方案》，2021年，全区公示开发区工业用地固定资产投资强度3310.27万元/公顷，工业用地地均税收78.37万元/公顷，同期国家级开发区工业用地固定资产投资强度10711.51万元/公顷、工业用地地均税收760.90万元/公顷，内蒙古开发区分别仅相当于全国国家级开发区的31%和10%。

(四) 建设用地低效闲置现象仍较普遍

随着经济社会发展对土地需求量的不断提高,用地指标的稀缺性和重要性日益凸显,各地积极争取用地指标,造成了当年批准用地量基本大于当年实际有效供地量。经过长时间积累,土地“批、供、用”在数量上产生不平衡现象,解决批而未供、闲置土地问题迫在眉睫。

三、节约集约利用土地资源的主要路径

(一) 加强农村土地整治,提升产出水平

内蒙古耕地面积居全国第二位,但耕地地力质量较差,退化较为严重,低等别地占耕地总面积的87%以上,加强农村土地整治提高产出水平是节约集约利用土地资源的关键环节。一是进一步加大高标准农田建设,提高耕地质量。大力推广增施有机肥、秸秆还田、轮作休耕等耕地地力提升综合配套技术,加强中低产田改造及可持续利用,盐碱化土地治理,充分挖掘增地潜力,最大限度增加耕地数量,逐步将永久基本农田全部建成高标准农田。二是加强对闲置、低效零散农用地的统筹利用。结合耕地“占补平衡”“进出平衡”制度,推进土地集中连片开发治理。深化农村土地制度改革,充分挖掘耕地后备资源潜力,积极盘活“空心村”、农村闲置宅基地,利用好房前屋后零散土地资

源,积极研究“空心村”建设用地入市。三是加快构建新型农业经营体系,发展多种形式适度规模经营,引导农村土地经营权有序流转,促进土地资源的优化配置和合理利用,提高土地产出率和资源利用效率。

(二) 盘活城镇存量用地,促进土地高效利用

坚持以“存量”换“增量”,多措并举消化批而未供土地,盘活闲置土地和低效用地,充分挖掘存量土地潜力,推动土地要素保障从“增量为主”向“盘活存量”转变。一是摸清家底,明确城镇低效用地存量。促进城镇低效用地再开发,推动供地由“增量递减、存量递增”和用地“规模集聚、效益递增”转变,关键在于摸清家底,充分利用第三次国土调查数据库,将全区批而未供和闲置土地逐宗上图入库,完善项目清单,建立城镇低效用地调查数据库,加快闲置土地的认定、公示和处置,提高低效用地利用效率。二是开展闲置土地大起底和集中处置攻坚行动,持续推进批而未供、闲置土地大起底,提高土地节约集约利用水平。三是深入推进城镇低效用地再开发。稳步有序对建设用地中的布局散乱、利用粗放、用途不合理、建筑危旧的城镇存量建设用地进行改造利用。推动城市老城区和低效地区开展城市更新,统筹考虑区域资源条件和节约集约用地要求,鼓励在城市更新项目中增加公共绿地、开放空间,科学设定容积率、建

筑密度等控制指标,完善教育、医疗、养老、社区服务等配套设施布局,促进城市生产、生活、生态空间有机融合,建设“15分钟”高品质生活圈。鼓励和支持利用现有工业用地,兴办先进制造业、生产性及高科技服务业、创新创业平台等国家支持的新产业、新业态建设项目。

(三) 以“亩均论英雄”,提高开发区(园区)集约用地水平

加强节约集约用地评价,坚持“以亩均论英雄”,向管理要效益,提高工业用地开发利用强度、投资强度和产出效率,努力以更少的土地投入支撑高质量发展、可持续发展。一是完善工业园区土地集约利用评价机制。建立工业园区土地集约利用评价指标体系,加强工业园区土地节约集约利用评价考核结果运用,将评价结果纳入工业园区综合考核评价体系,作为园区扩区、调区、升级、降级及批准土地征收成片开发方案的依据。完善工业园区用地指标奖惩机制,确保工业园区核准四至范围和用地规模与工业园区发展水平、土地节约集约利用水平相适应。二是健全工业园区用地增存挂钩机制。完善工业园区用地总量控制机制,严控工业园区用地规模,确保全区工业园区用地规模在现有基础上不再大幅度增加。建立健全低效劣质项目用地腾退机制,提高园区土地产出效益。三是深入推行“区域评估+标准地”模式。创新工业园区用地模式,建立区域评估成果互认共享机制。继续

推进“标准地”改革，细化固定资产投资强度、容积率、亩均税收等指标，将亩均收入转变为可以明码标价的“硬实力”，切实把有限的土地资源配置给亩均效益高的项目。

（四）优化土地资源要素配置，提高土地资源收益

一是转变土地出让方式。落实新产业、新业态用地支持政策，实行产业用地多种方式供应，最大限度发挥土地资源价值。扩大国有建设用地有偿使用范围，聚焦自治区建设国家重要的能源和战略资源基地、农畜产品生产基地，推行国有建设用地作价出资、入股，对风电光伏发电新能源项目、煤炭和油气等能源项目、输变电工程项目用地全面推行有偿方式供应国有建设用地使用权。健全长期租赁、先租后让、弹性年期供应等工业用地市场供应体系。推动盟市、旗县区政府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，充分发挥土地资源价值。二是建立和完善土地二级市场，促进土地要素流通。加强建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场交易平台建设，引导多主体参与，灵活运用土地分割、合并转让、预登记等政策，逐步解决交易门槛过高、流转不畅问题，推进低效用地再利用，促进土地资源合理配置和节约集约利用。

（五）拓宽价值实现路径，提升低效用地价值

一是推进土地立体综合开

发。因地制宜推动城市交通、商业、娱乐、人防、绿化等多功能、一体化、复合型公共空间立体开发建设，积极引导城镇建设提高开发强度和社会经济活动承载力。二是发挥好未利用地资源优势。充分抓住新能源发展机遇，发挥内蒙古未利用地资源丰富的优势，鼓励国家和自治区大型风电光伏发电项目使用沙漠、戈壁、荒漠等未利用地，推广“上风下光”等新能源项目复合用地方式，完善对不改变地表形态的用地部分认定方法。推动以租赁或入股的方式用地，保障地方或集体经济组织获得长期、可持续的土地收益。三是加强工矿用地高效利用。推动采矿沉陷区、关闭退出矿山工业场地发展风电光伏发电等项目，提升矿山用地利用效率。

（六）加强土地资源储备，夯实价值转化基础

一是加强国有建设用地储备。根据城市建设发展和土地市场调控的需要，合理制定年度土地储备计划。加大土地储备资金投入力度，规范土地储备项目管理，突进土地储备监测监管系统升级，编制国有土地资产负债表。按照“一个口子进水、一个池子蓄水、一个龙头出水”模式强化国有建设用地统筹管理，提高储备土地的资产管理水平，增强对建设用地市场的调控和保障能力。

二是加快构建土地储备机构和信息平台。健全自治区土地储备中心职能，指导全区土地储

备工作，承担占补平衡指标、增减挂钩节余指标省级统筹和跨省交易工作。建设自治区土地资源信息储备平台，将全区占补平衡和增减挂钩指标，储备土地项目信息和确实难以消化处置的批而未供土地、闲置土地、城镇低效用地、工矿废弃地信息等统一纳入，公开发布土地资源信息，提供方便快捷的用地选择，高效服务投资项目落地，释放土地资源资产化效能。■

参考文献：

[1] 自然资源部. 节约集约利用土地规定 [EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/2019-08/13/content_5711405.htm.

[2] 自然资源部. 国土资源部关于推进土地节约集约利用的指导意见 [EB/OL]. https://www.mnr.gov.cn/zt/hd/tdr/26tdr/jyjjyd/zywj/201409/t20140926_2051544.html.

[3] 内蒙古自治区人民政府关于全面推进土地资源节约集约利用的指导意见 [EB/OL]. https://www.nmg.gov.cn/zwgk/zfxxgk/zfxxgkml/gzxxgfwj/xzgfxwj/202012/t20201208_313540.html.

[4] 蔡焰. 福建省节约集约用地工作的回顾与思考 [J]. 赤峰学院学报, 2011, (10).

[5] 喻琪, 水岁寒. 新型城镇化进程中我国城市土地集约利用问题研究 [J]. 魅力中国, 2021, (16).

[6] 吴正海. 我国新型城镇化进程中的城市土地集约利用问题研究 [J]. 经济研究参考, 2015, (61).

（作者单位：1. 内蒙古农业大学经济管理学院；2. 内蒙古自治区宏观经济研究中心）

责任编辑：代建明