

# 安徽宣城地区土地节约集约利用问题及对策

张红军

宣州区自然资源和规划局

DOI:10.12238/jpm.v6i10.8459

**[摘要]** 随着现代化社会的发展，安徽宣城新型城镇化加速推进，同时处于承接产业转移的时期，对土地要素的需求持续扩大。不过，当前生态约束与资源瓶颈日益凸显，宣城作为“大黄山”生态保护重要区域，耕地保护任务艰巨，加剧了土地资源供需矛盾，因此必须加强土地节约集约利用。然而，实际的安徽宣城土地节约集约利用中，还存在一定问题，难以全面盘活闲置土地资源，降低资源利用效益。文章通过分析安徽宣城地区土地节约集约利用现状，提出加强专业人才培养、深度使用现代信息技术、加强闲置低效土地治理、完善土地利用监管体系等方案，优化配置土地资源，提升土地资源在城乡间的配置效率，增强土地节约集约利用整体效能。

**[关键词]** 安徽宣城；土地节约集约利用；问题；土地利用与保护

## Issues and Countermeasures of Land Conservation and Intensive Utilization in Xuancheng Area, Anhui Province

Zhang Hongjun

Xuancheng District Natural Resources and Planning Bureau

**[Abstract]** With the development of modern society, the new urbanization of Xuancheng, Anhui Province is accelerating, and at the same time, it is in the period of undertaking industrial transfer, and the demand for land elements continues to expand. However, the current ecological constraints and resource bottlenecks are becoming increasingly prominent. Xuancheng, as an important area for ecological protection of the "Great Mount Huangshan Mountain", has a difficult task of protecting cultivated land, which has exacerbated the contradiction between supply and demand of land resources. Therefore, we must strengthen the economical and intensive use of land. However, there are still certain problems in the actual land conservation and intensive utilization in Xuancheng, Anhui, which make it difficult to fully activate idle land resources and reduce resource utilization efficiency. The article analyzes the current situation of land conservation and intensive use in Xuancheng, Anhui Province, and proposes solutions to strengthen the construction of professional talent teams, deeply use modern information technology, strengthen the governance of idle and inefficient land, improve the land use supervision system, optimize the allocation of land resources, improve the efficiency of land resource allocation in urban and rural areas, and enhance the overall effectiveness of land conservation and intensive use.

**[Key words]** Xuancheng, Anhui; Land conservation and intensive utilization; Problem; Land use and protection

### 1 引言

党中央、国务院历来高度重视节约集约用地工作。党的二十大要求“实施全面节约战略，推进各类资源节约集约利用”。党的二十届三中全会指出，要优化土地管理，健全同宏观政策和区域发展高效衔接的土地管理制度；盘活存量土地和低效用地<sup>[1]</sup>。安徽宣城作为长三角中心区城市，土地资源的高效利用，成为促进宣城地区高质量发展的关键因素，亟需深入研究土地节约集约利用路径。不过，目前安徽宣城土地节约集约利用工作中，存在高素质人才储备不足、缺乏信息技术的应用、用地

效率有待提升、土地利用监督体系匮乏等问题，难以充分发挥土地资源利用率。因此，有必要创新土地利用提升方案，积极引入新技术、新模式，加快安徽宣城绿色发展与转型，全面提升土地节约集约利用水平。

### 2 安徽宣城地区土地节约集约利用现状分析

#### 2.1 土地节约集约利用重要性

安徽宣城地区地处长三角生态要地，通过加强土地节约集约利用，有利于破解资源束缚，促进生态保护与经济均衡发展，带动当地高质量发展。第一，宣城作为承接沪皖产业转移的关

键节点，其各类合作平台的建设，都需要土地要素支撑。通过集约利用土地，能够有效避免空间浪费，有利于增强当地对优质项目的承接能力，进一步强化其区域经济联动的纽带作用。第二，土地节约集约利用下，有利于确保资源底线，在保护生态资源的同时，提升单位空间产出效益，进而实现生态安全与经济发展协同并进，推动宣城地区可持续发展。第三，当前宣城处于发展方式转变的重要时期，通过融合土地节约集约利用模式，有利于倒逼低效产业退出，为新兴产业提供发展空间，促使经济发展变革<sup>[2]</sup>。第四，目前宣城城乡用地中，仍存在闲置低效土地，通过融合集约利用理念，有利于盘活农村闲置土地，更新改造城镇低效用地，进而提升土地资源配置效率，为城乡融合发展提供有力支持。

## 2.2 土地节约集约利用现状

2023 年，安徽宣城全市单位 GDP 建设用地使用面积下降 5.56%，位居全省第五。制度管控层面，宣城确定了 32 项改革任务、69 项颗粒化落实举措、8 个市级层面专题研究和 9 个县市级层面专题研究，现已完成 24 项改革成果的编制，制定印发政策文件 21 个；2023 年全市已消化批而未供土地 3.65 万亩，处置了闲置土地 8522 亩，盘活工业低效用地 8413 亩。指标管控层面，工业项目用地“周转池”中，保障了 25 个重大项目用地；相较于 2022 年，宣城省级开发区土地集约利用评价结果排名大幅上升，工业用地综合容积率增长 5.38%。规划管控层面，宣城全市划定城镇开发边界 449.89 平方公里，占全市国土面积 3.65%，扩展系数 1.3；通过增资扩容，新增了建筑面积 45.55 万 m<sup>2</sup>。

2024 年，安徽宣城大力推进土地节约集约利用，取得了显著成效。一是高效处置三类土地，提升土地利用效率，全市处置了批而未供土地 1967 亩，目前已消化了 1106 亩；闲置土地处置方面，已顺利完成年度处置任务 429 亩；针对工业低效土地，年度处置比例已超出任务数，完成了 113.97%。二是大力推进“标准池”改革，实现“地等项目”，2024 年已成交标准地 15 宗，面积 735.51 亩，为企业快速落地提供保障。三是建立工业项目用地周转池，将 852 亩已批未供土地纳入周转池中，现已出库 224 亩，有效提升土地资源配置效率。

## 3 安徽宣城地区土地节约集约利用中存在的问题

### 3.1 高素质人才储备不足

安徽宣城土地节约集约利用中，高素质人才储备不足，在数量、结构上存在一定缺口，难以提升土地利用效率。第一，当地高校相关专业设置相对较少，缺乏为土地管理领域持续输送专业人才，人才供给存在短板，影响到土地节约集约利用工作高效发展。第二，现有工作人员中，部分人员虽然管理经验丰富，但未系统掌握理论知识，包括土地节约集约利用理论知识、先进技术等，难以应对新时期土地利用新要求，降低土地节约集约利用水平。第三，相关部门未组织系统化培训，缺少多样化的技能培训，部分工作人员技能更新不足，难以快速适

应行业发展节奏。第四，相关部门未优化工作人员待遇水平，难以吸引高素质、复合型人才就职，降低人才队伍专业性，难以保障土地节约集约利用质量，降低工作整体效能。

### 3.2 缺乏信息技术的应用

安徽宣城土地节约集约利用中，缺乏信息技术的深度使用，未充分发挥数字化技术的作用，既降低土地利用与保护效率，又阻碍土地管理数字化转型与升级。首先，土地资源管理中，还缺少统一的土地利用数字化管理平台，部分部门数据分散管理，“信息孤岛”现象仍存在，不利于提升数据共享效率，降低各部门协同管理水平。其次，相关部门较少利用大数据、遥感技术等，在土地管理的应用范围较窄，难以实时监测土地利用动态，降低闲置、低效利用土地发现时效性，从而影响到土地节约集约利用及时性<sup>[3]</sup>。再次，土地节约集约利用工作中，对信息化建设的投入不足，难以优化软、硬件设备，或配备相关技术设备，但缺乏信息化人才，难以充分发挥技术价值。最后，信息技术专业运维队伍力量相对薄弱，未及时维护部分设备及系统，影响到土地利用与保护工作效率。

### 3.3 用地效率有待提升

安徽宣城部分区域土地利用中，用地效率有待提升，未充分挖掘土地资源利用潜力，导致土地利用不充分，难以发挥其对区域经济发展的支撑作用。其一，部分工业园区存在“圈地”倾向，少数企业占地面积与实际投产规模不匹配，在一些区域中，土地闲置现象仍存在。其二，宣城农村地区中，部分宅基地布局相对散乱，空心村、闲置宅基地等问题有待解决，难以提升土地集约化利用水平。其三，部分建设用地的容积率、建筑密度等较低，未充分挖掘地上、地下空间利用潜力，降低土地节约集约利用效率。其四，在少数区域，部分农用地转化为建设用地后，并未实现高效利用，在一定程度上，降低了宣城地区整体用地效率。

### 3.4 土地利用监督体系匮乏

安徽宣城地区土地利用监督体系匮乏，未明确土地利用管理规章制度，各部门职责不清晰，降低土地节约集约利用规范性，难以维持土地管理秩序。一是权责划分不清晰，土地监督工作中，部分环节职责交叉或衔接不畅，各部门协同监督效能有待提升，阻碍土地节约集约利用工作高效进行。二是未创新监督方式，目前土地监督仍以事后检查为主，未创新全生命周期监督模式，事前预防与事中动态监管不足，难以及时识别并处理土地利用问题，降低土地管理时效性。三是社会监督渠道不畅，宣城土地节约集约利用中，公众监督途径相对有限，部分公众参与积极性不高，难以构建多元监督格局，不利于保障土地利用与保护规范性。四是未完善问责机制，针对土地利用违规行为，处罚力度及执行效果有待强化，难以及时纠正部分违规行为。

## 4 安徽宣城地区土地节约集约利用工作优化措施

### 4.1 加强专业人才培养

相关部门应当加强专业人才培养建设,优化人才培养机制,吸引复合型人才,增强人才队伍专业性,更好地适配土地节约集约利用需求。第一,相关部门应加强与当地高校的合作,定向培养一批专业人才,包括土地资源管理、地理信息科学等专业,或共同建立实训基地,由此培养符合本地发展需求的人才,弥补人才供给短板。第二,相关部门应组织系统化培训,邀请领域内专家,举办“土地节约集约利用”专题讲座,分享土地资源利用新模式、新技术,切实强化工作人员综合能力,保障土地节约集约利用有效性,促进土地要素优化配置<sup>[4]</sup>。第三,相关部门应改善专业人才待遇水平,在薪资、住房保障等方面给予倾斜,吸引外部创新型、复合型人才,优化现有人员结构,为土地节约集约利用提供人才保障。第四,相关部门应优化人才留存机制,畅通内部晋升通道,搭建更透明、公平的职业发展平台,定期组织优秀人才表彰活动,有效强化人才归属感及工作积极性,提高土地节约集约利用效率。

#### 4.2 深度使用现代信息技术

安徽宣城土地节约集约利用过程中,应当深度使用信息技术,灵活运用各类先进技术,推动新技术与土地管理有机结合,强化土地利用管理智慧化水平,赋能土地利用数字化转型与升级。首先,相关部门应优化数字化管理平台,整合自然资源、乡镇、住建等部门土地数据,加强数据在部门间共享,便于各部门协同管理,为土地利用决策提供数据支撑,强化决策科学性、针对性。其次,土地资源监测时,应灵活运用大数据、物联网技术,构建土地利用动态监测系统,实时获取土地闲置、低效利用情况,精准识别土地节约集约利用问题,为盘活城乡土地资源提供技术支撑。再次,相关部门应加大信息化建设投入,优化土地管理软、硬件设备,及时更新土地信息管理系统,充分发挥技术工具的价值,提高土地节约集约利用智慧化水平。最后,相关部门应组建专门的运维队伍,负责信息系统维护及升级,确保设备与系统稳定运行,及时解决工作人员操作难题,推动土地节约集约利用工作有序展开。

#### 4.3 加强闲置低效土地治理

相关部门应当加强闲置低效土地治理,通过分类处置与优化布局,充分挖掘土地综合利用潜力,促进土地资源高效利用,尽可能地减少土地浪费。其一,相关部门应组织土地排查摸底工作,建立闲置低效土地分类台账,针对工业园区圈地、企业低效用地,应规定限期开发、置换重组,有效盘活存量土地。其二,相关部门应整理农村宅基地,结合乡村振兴规划,集中整治空心村与散乱宅基地,合理、科学规划宅基地布局,鼓励闲置宅基地复垦,由此强化农村土地集约化水平。其三,相关部门应明确土地管控标准,制定建设用地容积率、建筑密度管控指标,鼓励企业通过建设多层厂房、开发地下空间等方式,深度挖掘土地利用潜力,增加单位面积土地的产出效益<sup>[5]</sup>。其四,针对土地用途转换,相关部门应加强监管,严格执行相关审批流程,及时整改违规转换用途的土地,确保转换后土地高

效利用。

#### 4.4 完善土地利用监管体系

安徽宣城相关部门应当完善土地利用监管体系,加强对违规行为的识别与监管,构建全方位、多主体的土地利用监管格局,有效规范土地管理秩序,由此促进土地节约集约利用工作系统化发展。一是厘清监督职责,相关部门应制定权责清单,明确各部门具体职责,构建部门联动监督机制,及时解决职责交叉、衔接不畅等问题,由此提升协同监督效能,促进土地节约集约利用高效进行。二是创新监督方式,相关部门应构建全生命周期监督模式,加强“事前预防+事中监管+事后检查”的形式,确保问题早发现、早处理,呈现良好的土地管理效果。三是拓宽社会监督渠道,相关部门应依托新媒体平台,定期公开土地利用信息,并提供举报电话,鼓励公众参与监督,形成多元监督合力。四是优化问责机制,相关部门应明确处罚标准,针对不同土地利用违规行为,合理给予处罚,并公示问责结果,强化警示作用,确保监督问责落地有效。

### 5 结束语

综上所述,安徽宣城地区的土地节约集约利用工作,近年来成效较为显著,能够有效发挥土地综合利用潜力,提高土地要素利用率。不过,实际的土地节约集约利用中,还存在高素质人才储备不足、缺乏信息技术的应用、用地效率有待提升、土地利用监督体系匮乏等问题,土地利用与保护效能仍有待强化。文章通过分析安徽宣城地区土地节约集约利用现状,提出加强专业人才队伍建设、深度使用现代信息技术、加强闲置低效土地治理、完善土地利用监管体系等措施,从人才、技术、治理、制度等方面进行改进,持续优化土地节约集约利用模式,强化宣城土地资源利用率,充分发挥土地要素使用效益,为安徽宣城地区经济高质量发展提供有力支持。

### [参考文献]

- [1]张红军,邹亚文.1998—2022年安徽土地资源承载力时空演变研究[J].西南林业大学学报(社会科学),2024,8(04):30—38.
- [2]李长爱,刘玲,邱冰,等.安徽省土地利用/覆被时空变化及其驱动因素分析[J].南京林业大学学报(自然科学版),2023,47(05):213—223.
- [3]邵冰清,刘金鑫,曹志先.水阳江流域(宣城段)土地利用变化的水文响应分析[J].武汉大学学报(工学版),2022,55(12):1213—1220.
- [4]谷雅娴,何刚,赵疏航.基于DPSIRM模型的安徽省土地生态耦合评价研究[J].河北环境工程学院学报,2022,32(01):73—79.
- [5]潘倩兰.土地集约化的CVM调查及差异比较——基于蚌埠市、宣城市的调查[J].山西农经,2016,(06):29—30.

作者简介:张红军,198211,男,安徽宣城,汉族,大学本科,工程师,研究方向:土地利用与保护。