

# Research on comprehensive land utilization mode in Urban Planning

Yao Li<sup>1</sup> Xiaomin Luan<sup>2</sup>

1. Ordos Land and Space Planning Institute, Ordos, Inner Mongolia, 017000, China

2. Ordos Municipal Government Affairs Service Center, Ordos, Inner Mongolia, 017000, China

## Abstract

Under the background of the accelerating urbanization process, land resources have become an important factor restricting urban development. How to make rational use of land resources in the process of urban planning and solve the problems of urban land shortage and population aggregation is an important part of the current urban development planning work. In view of this paper first analyzes the theoretical basis and research status of the comprehensive land utilization mode, expounds the advantages of the applied land comprehensive utilization mode in urban planning, and puts forward the corresponding optimization strategy according to the problems existing in the actual utilization, which is expected to provide help for urban planning and development.

## Keywords

Urban planning; comprehensive utilization of land; research on utilization mode

# 城市规划中的土地综合利用模式研究

李耀<sup>1</sup> 栾晓敏<sup>2</sup>

1. 鄂尔多斯市国土空间规划院, 中国·内蒙古 鄂尔多斯 017000

2. 鄂尔多斯市机关事务服务中心, 中国·内蒙古 鄂尔多斯 017000

## 摘要

在当前城市化进程不断加快的背景下,使得土地资源已经成为制约城市发展的重要因素。相关部门如何在城市规划过程中合理利用土地资源,解决城市用地紧张、人口聚集等问题,是当前城市发展规划工作中的一项重要内容。针对此本文首先分析了土地综合利用模式理论基础与研究现状,阐述了城市规划中应用土地综合利用模式的优势,并针对实际利用中存在的问题,提出了相应的优化策略,期望能为城市规划与发展提供帮助。

## 关键词

城市规划; 土地综合利用; 利用模式研究

## 1 引言

近年来土地资源的紧张和生态环境的恶化问题日益凸显。其中鄂尔多斯市作为中国西北地区的一个重要城市,因地理位置与城市发展因素,导致其面临着土地资源紧张和生态环境恶化的问题。为了应对这一挑战,土地综合利用模式作为一种科学的规划理念被广泛应用于城市规划中。其主要目的是通过合理配置土地资源,实现城市空间的高效利用和可持续发展。这种模式强调在有限的土地资源条件下,通过优化土地使用结构和功能布局,提高土地使用效率,减少资源浪费。同时土地综合利用模式还注重生态环境保护,力求在城市建设和自然环境之间找到平衡点,以实现经济发展与

生态保护的双赢。

## 2 鄂尔多斯土地综合利用模式研究现状

### 2.1 盐碱地综合利用模式

西北黄灌区节水控盐与智慧生态的“鄂尔多斯模式”入选2024年盐碱地综合利用技术发展报告典型案例<sup>[1]</sup>。该模式针对西北沿黄灌区诸多问题,创新盲沟竖井明沟智能排盐、秸秆隔层阻盐降渍等核心技术,集成多项技术措施,构建了轻度、中度、重度盐碱地的分级治理技术体系,实现了节水节肥、降盐增产的显著效果。

### 2.2 矿区复垦土地综合利用模式

东胜区铜川镇以复垦土地流转入股产业、项目等方式,构建起集体运行、农民参与的农村集体经济运行新机制和产业发展新模式,实现矿区复垦土地综合利用与乡村振兴产业融合发展,包括经济类集中流转型、生态类矿区治理型、资源类合作经营型等具体做法,取得了良好的经济、社会和生

【作者简介】李耀(1982-),男,中国内蒙古鄂尔多斯人,硕士,副高级工程师,从事自然资源国土空间规划、城市规划、土地利用研究。

态效益。<sup>[2]</sup>

### 2.3 存量土地盘活模式

鄂尔多斯市创新性地推出国有建设用地弹性供应机制，企业可依自身情况选择弹性年期出让、长期租赁、先租后让、租让结合等供地方式，降低了企业用地成本，满足了多样化用地需求，提高了土地资源利用效率，推动了产业结构优化升级，同时政府加强土地市场监管和企业服务，保障了机制的有效实施。<sup>[3]</sup>

### 2.4 新能源产业与土地利用协同模式

鄂尔多斯利用广阔土地和丰富日照资源，发展“风光氢储气”新能源产业体系，如建设风力和光伏发电项目，打造新能源汽车产业基地等，同时推广“板上发电，板下种植”光伏治沙新模式，提升防沙治沙综合效益，实现土地资源在新能源领域的高效利用，推动经济可持续发展。<sup>[4]</sup>

## 3 土地综合利用的经济学原理

土地综合利用的经济学原理涉及多个方面，其中一个核心概念是机会成本。土地资源是有限的，当选择一种土地利用方式时，就放弃了其他利用方式可能带来的收益。例如，一块土地若用于建设工厂，就无法同时用于农业种植或房地产开发。因此，在决策土地综合利用时，需要权衡不同利用方式的机会成本，选择机会成本最小、收益最大的利用方案以实现土地资源的最优配置，使土地利用的总效益最大化。另外随着土地利用规模的扩大，单位产出的成本会逐渐降低，从而实现规模经济，例如，大规模的农业种植可以采用更先进的机械设备和生产技术，降低单位农产品的生产成本；在工业生产中，产业园区的建设能够促进企业之间的分工协作，共享基础设施和公共服务，提高生产效率，降低生产成本。故而合理规划土地利用的规模和布局，可以提高土地利用的效率和效益。在土地综合利用过程中合理配置各种投入要素，比较不同地区的优势，充分考虑市场供求关系和外部性的影响，政府采取相应的政策措施，以实现经济、社会和环境的协调发展。

## 4 可持续发展与土地综合利用

### 4.1 土地综合体的内涵

土地综合体是指一定区域内的土地要素与其他自然、社会经济要素相互作用、相互联系所构成的具有特定结构和功能的有机整体。它不仅包括土地本身的自然属性，如土壤、地形、气候等，还涵盖了与之相关的人类活动、生态系统、经济产业等多方面因素。

### 4.2 可持续发展对土地综合体的要求

可持续发展与土地综合利用密切相关，二者相互影响、相互促进，共同推动社会经济与生态环境的协调共进。土地是人类生存和发展的珍贵资源，可持续的土地利用的主要目的在于满足当前社会经济发展需求的同时，注重对土地资源

的保护，避免过度开发和浪费，确保土地资源的长期稳定供应，以满足人类社会不断发展的需求。实现这一目标需要综合考虑土地的生产、生活和生态功能，合理规划土地资源的使用。土地综合体内部的不同土地利用类型和产业相互依存、相互促进。例如，农业、工业、服务业等产业在土地上的合理分布和协同发展，能够形成完整的产业链条，推动产业升级和经济结构调整，为可持续发展提供经济动力。这要求我们在城市规划和建设中，制定科学合理的土地利用规划和空间规划，明确土地综合体中不同区域的功能定位和发展方向，加强对土地开发利用的监管，确保各项活动符合可持续发展的要求。通过合理布局居住区、商业区和工业区、绿地区等不同功能区的土地布局，优化土地综合体中的产业结构，提高资源利用效率，减少对土地资源的依赖和环境的压力。同时建立生态补偿机制，保护好自然景观和历史文化遗产，提高土地综合体的生态质量和稳定性。为居民提供高质量的生活空间的同时，促进城市的可持续发展。

## 5 鄂尔多斯城市土地综合利用模式面临的挑战

### 5.1 土地资源利用效率问题

鄂尔多斯部分地区存在土地闲置、浪费现象，如一些工业园区的批而未供、供而未用土地，以及城市中的那些在建设过程中因为种种原因中途长期停工的建设工程项目等，导致土地资源未能充分发挥效益。此外一些企业存在粗放式扩张行为，过度追求规模的扩大，大量占用土地资源，但单位土地面积上的产出效益却相对较低的情况。<sup>[5]</sup>

### 5.2 产业转型与土地适配性挑战

鄂尔多斯正从传统能源产业向新能源等新兴产业转型，原有的土地利用规划和布局难以满足新兴产业发展需求，如新能源产业需要大面积土地用于建设风电场、光伏电站等，对土地的空间布局和配套设施提出了新要求。同时产业转型需要相应的基础设施配套支持，新兴产业对于交通、通信、能源供应等基础设施的要求与传统产业有所不同。例如，一些高科技产业需要高速稳定的网络通信和便捷的交通条件来保障原材料的运输和产品的配送，但鄂尔多斯市部分地区的现有基础设施无法满足这些需求，影响了新兴产业的发展和土地的有效利用。<sup>[6]</sup>

### 5.3 生态环境保护压力

鄂尔多斯市生态环境较为脆弱，土地开发利用过程中，生态环境面临一定压力，如煤炭开采造成地表塌陷、土地沙化等问题，影响土地的可持续利用，同时在生态保护红线内的土地利用限制，也对城市土地综合利用提出了更高要求。在产业转型和土地开发利用过程中，需要更加注重生态保护。一些新兴产业的发展可能会对生态环境产生影响，如大规模的光伏电站建设可能会影响土地的生态功能。因此，如何在满足产业转型用地需求的同时，保护好生态环境，实现土地利用与生态保护的平衡，是一个亟待解决的问题。<sup>[7]</sup>

## 5.4 土地征收与补偿问题

在城市土地扩张过程中,土地征收与补偿是一个敏感且复杂的问题。存在土地征收程序不规范、补偿标准不合理等情况,导致被征地农民的合法权益得不到有效保障,容易引发社会矛盾和纠纷,影响土地征收工作的顺利进行,进而制约城市土地的合理开发和综合利用。

## 5.5 部门协调与政策衔接不足

城市土地综合利用涉及多个部门,如国土、规划、建设、环保等各部门之间的政策协调和协作配合存在不足,政策法规之间的衔接存在问题,导致土地利用规划、审批、监管等环节出现政出多门、管理混乱的现象,影响了城市土地综合利用的整体效能和效率。

## 6 改进的对策

### 6.1 提升土地节约集约利用水平

消化批而未供和闲置土地,如达拉特旗自然资源局系统谋划、科学规划,分类施策,强化解决批后征地不落实问题,推动征地拆迁实施后的有效供应,依法处置闲置土地,减少新的批而未供和闲置土地。提高工业用地容积率,支持企业通过厂房加层、厂区改造、内部用地整理等途径提高土地利用效率。深化用地清单制改革:实现“区域评估”+“标准地”+“用地清单制”+“拿地即开工”组合应用,简化审查流程、缩减审查时间。<sup>[8]</sup>

### 6.2 优化土地利用结构与布局

依据城市发展战略和产业转型方向,调整土地利用规划,科学编制专项规划,为新兴产业预留发展空间,保障新能源、新材料等战略性新兴产业的用地需求,推动产业集群发展,提高土地利用的规模效益和协同效应。

### 6.3 加强生态保护与修复

在土地开发利用中,充分考虑生态环境因素,加大对生态保护红线区域的保护力度,推进全域土地综合整治,实现矿坑变良田、小田变大田、黄沙变绿洲等,改善生态环境,提升土地的生态价值。

### 6.4 完善土地征收补偿机制

规范土地征收程序,制定合理的补偿标准,拓宽补偿方式,如货币补偿、社保安置、就业培训等,保障被征地农民的合法权益,确保土地征收工作的顺利进行。

### 6.5 强化部门协作与政策整合

明确各部门职责,加强部门间的沟通协作,建立统一

的土地信息平台,实现信息共享,同时完善土地综合利用的政策法规体系,加强政策之间的衔接和协调,提高土地管理的科学性和有效性。还应建立健全公众参与机制,通过听证会、公示等方式,广泛听取社会各界的意见和建议,提高土地利用决策的科学性和民主性。

## 7 结语

综上所述,城市规划中应用土地综合利用模式是一项复杂而艰巨的任务,它不仅需要科学合理的规划和政策支持,还需要社会各界的共同努力。通过制定明确的土地权属政策和法规,鼓励社会资本参与基础设施建设,加强市场研究以确保土地规划与市场需求相适应,以及实施生态补偿机制等策略,可以有效解决城市规划中遇到的诸多问题。只有这样,才能实现城市的可持续发展,提高居民的生活质量,同时保护和改善生态环境。未来,随着技术的进步和理念的更新,城市规划者应不断探索和创新,以适应不断变化的城市发展需求,为子孙后代留下一个更加宜居和繁荣的城市空间。

## 参考文献

- [1] 王玉琢,毛锴彦.鄂尔多斯六十多万亩盐碱地变身“米粮仓”[N].内蒙古日报(汉),2023-11-05(002).DOI:10.28568/n.cnki.nmgrb.2023.004233.
- [2] 侯海燕,王慧玲,冯艳.推进城乡统筹深入发展的思考和建议[J].现代农业,2012,(08):42.DOI:10.14070/j.cnki.15-1098.2012.08.016.
- [3] 黄明华,屈雯,王阳,等.控制和引导双视角下容积率控制方法初探——以准格尔旗西城区为例[C]//中国城市规划学会.多元与包容——2012中国城市规划年会论文集(03.城市详细规划).西安建筑科技大学;西安建大城市规划设计研究院,2012:16.
- [4] 常娜.“风光”无限好尽显“科技范儿”[N].鄂尔多斯日报,2024-06-13(005).DOI:10.28222/n.cnki.nedsb.2024.000685.
- [5] 杨军,李晓庆,杨熙.全域土地综合整治规划思路与探索[J].国土资源情报,2021,(04):31-36.
- [6] 赵清旭,任亚哲,陈敖民,等.煤炭资源城市土地生态安全评价——以内蒙古鄂尔多斯市为例[J].西部资源,2024,(05):113-119.DOI:10.16631/j.cnki.cn15-1331/p.2024.05.015.
- [7] 张勇,冯建平,薛宇,等.鄂尔多斯市能源矿山水土保持工作重点浅析[J].内蒙古水利,2024,(06):63-64.
- [8] 崔浩.“标准地”改革综合效益明显[N].经济日报,2024-11-05(008).DOI:10.28425/n.cnki.njjrb.2024.007874.