

土地利用动态监管中闲置地预判方法研究

相茂英¹ 史世凡² 通讯作者 张颖昊¹ 李和¹

(1. 青岛市城市规划设计研究院, 山东 青岛 266000;

2. 青岛地铁集团有限公司, 山东 青岛 266000)

【摘要】 本文从闲置地认定规则和预判意义出发, 对闲置地预判的总体思路进行探索研究, 预测未来新增闲置土地, 并建立闲置地预判数据库。最后针对闲置地产生原因进行分析, 并给出相关建议。

【关键词】 闲置土地; 土地供应; 闲置地预判

一、背景

国土资源部 53 号令《闲置土地处置办法》中指出: 所称闲置土地, 是指国有建设用地使用权人超过国有建设用地使用权有偿使用合同或者划拨决定书约定、规定的动工开发日期满一年未动工开发的国有建设用地。已动工开发但开发建设用地面积占应动工开发建设用地总面积不足三分之一或者已投资额占总投资额不足 25%, 中止开发建设满一年的国有建设用地, 也可以认定为闲置土地。

闲置地的产生背景多种多样、复杂的, 涉及城市化进程、经济结构变化、政策执行问题等多个方面。首先, 城市化进程是导致土地闲置的重要因素之一。随着城市化的发展, 城市土地需求增加, 一些旧工业用地、农村闲置土地等可能因不适应新的城市功能需求而被逐渐废弃, 形成闲置土地。其次, 经济结构的变化也对土地闲置产生影响。一些传统行业如制造业或重工业在市场竞争中可能面临衰退或调整, 导致它们占有的土地处于闲置状态。最后, 一些政策执行问题, 如地方政府监督不力、执法力度不够强、支农扶农政策落实不到位等, 也可能对土地闲置产生影响。此外, 规划调整、建设审批程序繁琐以及土地供应盲目等问题也可能导致土地闲置。

预判闲置地具有重大的意义。首先, 预判闲置地有助于优化土地资源配置。通过对可能产生闲置的土地进行预判, 相关部门可以及时调整土地利用规划, 避免土地资源的浪费。同时, 也可以将闲置土地转化为具有经济效益和社会效益的用途, 提高土地资源的整体利用效率。其次, 预判闲置地有助于促进经济社会的可持续发展。闲置土地不仅无法产生经济效益, 还可能对环境造成负面影响。通过预判并合理利用闲置土地, 可以促进产业升级、推动城市化进程、改善生态环境等, 为经济社会的可持续发展提供有力支

撑。此外, 预判闲置地还有助于维护社会稳定。在一些地区, 由于土地资源的紧张, 土地纠纷问题时有发生。通过预判闲置地并妥善处理相关问题, 可以减少因土地问题引发的社会矛盾和冲突, 维护社会的和谐稳定。

二、研究思路

以供地清单表格为基础, 按照国土资源部 53 号令《闲置土地处置办法》中关于闲置土地的认定标准, 将供地数据进行预处理, 分析研判得出潜在闲置地清单。结合空间矢量数据, 采用不同时期卫星影像数据, 对供应宗地开发利用状态进行分析研判, 必要时赴宗地现场采集照片和 360 度全景图像为研判提供更加即时的精准信息。研究分析自然资源部土地市场监测与监管系统和山东省土地利用动态监测系统, 探索系统认定闲置地规则。根据规则预测未来新增闲置土地规模, 对新增闲置地开展形成原因分析, 从供应方式、土地用途、区市情况、时间情况等方面对闲置地进行全面分析, 以便提前掌握全市闲置地情况, 提前按照预判结果进行相关干预处置, 提高土地资源供给质量和效益。

登录自然资源部土地市场监测与监管系统, 在业务办理模块下的国有土地供应中点击供应结果, 分模块导出划拨决定书、出让合同两部分, 分类合并成一个土地供应结果表格数据。针对供应结果大表进行系列操作, 得出潜在闲置地结果。具体操作如下:

首先, 针对供应结果进行筛选, 去掉项目状态为“已撤销”监管号, 此类监管号已撤销不进入监测。进一步删选去除开发利用为“否”的监管号, 此类监管号的土地不涉及开发建设, 不会构成闲置地, 得到“01 闲置地预处理供应结果大表格”, 并在表格中增加“约定(变更)动工时间_综合”列。

其次，从系统动态巡查中导出所有巡查管理记录，此处有最新约定动工时间，合并得到“02 最新约定动工_工地巡查管理表”。根据电子监管号将“01 闲置地预处理供应结果大表格”与“02 最新约定动工_供地巡查管理表”挂接，将“02 最新约定动工_供地巡查管理表”中约定动工时间纳入“01 闲置地预处理供应结果大表格”中“约定（变更）动工时间_综合”列。如果发现部分监管号在“约定（变更）动工时间_综合”列汇中没有约定动工时间，可将“01 闲置地预处理供应结果大表格”中变更动工时间、约定动工时间纳入“约定（变更）动工时间_综合”列。如部分电子监管号还是没有约定动工时间，根据签订合同1年需开工规则，可采用签订日期加1年，作为约定动工时间，“约定（变更）动工时间_综合”列，确保每个监管号在“约定（变更）动工时间_综合”列中没有时间，得到“02 闲置地预处理供应结果大表格”。

最后，在“02 闲置地预处理供应结果大表格”中“约定（变更）动工时间_综合”列中筛选出约定（变更）动工时间2023年1月1日到2023年12月31日，预选出2023需开工建设的监管号，也是2024年容易新增闲置地的监管号，得到“2024年闲置地预处理供应结果”。进一步筛选掉“2024年闲置地预处理供应结果”中有实际开工时间、实际竣工时间和闲置状态为闲置地已处置的三种类型的监管号，得到“2024年闲置地预判供应结果”。

三、建立闲置地预判数据库

结合部、省土地监测系统供应结果，对照“2024年闲置地预判供应结果”清单逐宗进行空间落位。梳理落实宗地坐标情况，分析查找并解决宗地图形与供地清单不匹配、宗地图形重叠、宗地图形位置错乱等数据质量问题。对于缺失的矢量数据，可通过省部系统进一步下载或已有基础数据等进行补充，针对重复矢量进行融合整理，同时对图表面积不一致的矢量数据逐一进行治理，最终形成图表一致的闲置地预判数据库。

构建一个全面、准确、高效的闲置地预判数据库，可以为政府和相关部门提供有力的数据支持，推动闲置地的有效预判和处置工作。结合实际管理业务工作需要，制定合理的闲置地数据库标准进行统一的组织、整理和入库，便于后续闲置地数据的分析、汇总、统计和维护。具体要求如下：

（一）存储格式

采用GIS格式的文件地理数据库（.gdb）。

（二）空间基础

1. 地图投影与分带：采用“高斯·克吕格投影”，采用国家标准分带3度分带。

2. 坐标系统：采用“2000国家大地坐标系（CGCS2000）”，即“CGCS_China_Geodetic_Coordinate_System_2000地理坐标系”。

3. 高程基准：采用“1985国家高程基准”。

4. 精度要求：空间数据存储容差为0.001，空间分辨率为0.001米。

（三）属性结构

结合2024年闲置地预判数据清单和业务情况，对闲置地预判数据库内容进行筛选整合，主要包括行政区、合同编号、宗地编号、项目名称、电子监管号、供应方式、土地坐落、土地用途、供应面积（公顷）、供应面积（亩）、签订日期、项目状态、约定动工时间、开发建设类型、闲置原因、是否处置、处置方式等内容。闲置地预判数据库属性结构设计如表1。

（四）动态监测预判的闲置地

闲置地预判数据库需动态监测，以防进入新增闲置地，影像区市考核结果。通过采用先进的遥感技术、GIS技术、传感器监测以及实地勘察等多种方法，可以对土地进行实时、连续和全面的监测。这些技术手段可以获取土地利用现状、开发进度、环境变化等关键信息，为土地资源的合理利用和高效管理提供有力支持。

首先，分析定期闲置地预判数据库，结合供应方式、项目名称、产权单位，查看哪些不需要开发建设，错选开发建设类型导致进入闲置地预判数据库中的。

其次，结合遥感影像数据，逐一筛选实际已开工、已竣工的，防止已开工、竣工，未能及时上传巡查信息导致没有实际开工时间和竣工时间，纳入闲置地的，及时通知区市填报巡查信息，以免进入新增闲置地。

最后，分区市汇总统计，分析各个区市特点，针对各区市情况专门沟通，提前下发任务单督查，加快开竣工。

四、土地监测系统填报注意事项

1. 如果项目不需要开发建设，开发建设类型一定记得选否，否则会纳入开发建设，动态监管土地利用状态，如延期一年未开工，会被纳入闲置地。

2. 项目一旦是开发建设类，按照约定动工时间抓紧开工，立项时约定动工时间注意时间不要填错了，此外能往后写尽量往后写，以防止控因因素，为真正开工预留时间，以防未及时开工，纳入闲置地。

表 1

序号	字段名称	字段代码	字段类型	字段长度	小数位数	值域	约束条件	备注
1	标识码	BSM	Char	18			M	
2	行政区名称	XZQMC	Char	100			M	
3	合同编号	HTBH	Char	100			M	
4	宗地编号	ZDBH	Char	100			M	
5	项目名称	XMMC	Char	100			M	
6	电子监管号	DZJGH	Char	100			M	
7	供应方式	GYFS	Char	100			M	
8	土地坐落	ZDZL	Char	100			M	
9	土地用途	TDYT	Char	100			M	
10	供应面积（公顷）	GYMJ（HA）	Float	100	16	4	M	
11	供应面积（亩）	GYMJ（MU）	Float	100	16	4	M	
12	签订日期	QDRQ	Date				M	
13	项目状态	XMZT	Char	10			M	
14	约定动工时间	YDDGSJ	Date				C	
15	开发建设类型	KFJSLX	Char	10			M	
16	闲置原因	Char	255				M	
17	是否处置	Char	50				M	
18	处置方式	Char	50				M	
19	实际动工时间	SJDGSJ	Date				C	
20	实际竣工时间	SJJGSJ	Date				C	
21	数据年份	SJNF	Char	100			M	
22	备注	BZ	Char	255			O	

注：约束条件中，M 必选，O 可选，C 条件可选。

3. 已经开工、竣工的还要及时上传巡查信息，要还没有实际开工、竣工时间，到期也会自动纳入闲置地。上传巡查信息后，还要定期留意哪些没过关，容易继续被认定为闲置地。

4. 如立项后项目存在不可控因素，还可修改约定动工时间，注意修改次数有限。如特殊情况没有合适的办法，还可联系省厅进一步申请撤销合同。

五、相关建议

闲置地预判在优化土地资源配置、促进经济社会协调发展、提升政府管理效能以及生态环境保护等方面都具有重要意义。如何避免闲置地产生需要政府、企业和社会各界共同努力，从规划、监管、政策引导等多个方面入手，推动土地资源的节约集约利用和高效管理。避免闲置地产生的方法可以从多个层面和角度入手，以下是一些建议：

1. 科学规划土地利用：在规划阶段，充分考虑地区经济社会发展需求、资源环境承载能力等因素，制定科学合理的土地利用规划。规划应明确各类用地的规模、布局和时序，确保土地的节约集约利用。

2. 加强土地市场监管：建立健全土地市场动态监测和预警机制，及时发现和处理闲置土地问题。加大对土地市场的监管力度，防止土地投机和恶意圈地行为，确保土地市场的健康发展。

3. 优化土地供应政策：根据市场需求和供应情

况，合理确定土地供应规模和节奏。对于热点地区和热门地块，可以采取竞拍、摇号等方式，确保土地资源的公平分配和高效利用。

4. 加强政策引导和激励：政府可以通过制定相关政策，引导企业和个人合理利用土地。例如，对于积极开发闲置土地的企业，可以给予税收优惠、资金扶持等激励措施；对于长期闲置土地的单位或个人，可以实施罚款、收回土地使用权等惩罚措施。

5. 加强公众参与和社会监督：鼓励公众参与土地利用规划和监管过程，提高决策的透明度和公正性。同时，加大社会监督力度，对违法违规行为进行曝光和处罚，形成全社会共同关注和支持土地利用的良好氛围。

参考文献：

[1] 王宏新，邵俊霖，张文杰. 政策工具视角下的中国闲置土地治理——192 篇政策文本（1992～2015）分析 [J]. 中国行政管理，2017（03）

[2] 高向军，刘玉杰，冯秀峰，王学新，朱莉萍，蒋郁青. 我国闲置土地处置难的原因分析及对策 [J]. 国土资源情报，2016（02）

[3] 龙开胜，秦洁，陈利根. 开发区闲置土地成因及其治理路径——以北方 A 市高新技术产业开发区为例 [J]. 中国人口·资源与环境，2014（01）