

# 城市更新中存量土地开发利用的若干问题思考

冉山峰

重庆市渝中区规划和自然资源局 重庆 400013

**摘要：**土地资源是我国最重要的资源之一，城市更新中的土地开发利用是城市可持续发展的核心要素。然而，在土地开发和利用的过程中，仍然存在不少突出问题，影响着城市的发展。例如，土地过度开发、乱占乱用、环境污染等问题，严重危害了社会、经济和生态环境的可持续发展。因此，我们需要建立完善的城市更新土地开发利用政策体系和配套措施，加强对土地资源的管理和保护，推进城市更新和土地开发的智能化、可持续化和科学化，实现城市的可持续发展。

**关键词：**城市更新；存量土地；开发利用；若干问题

引言：城市更新是城市可持续发展的必要环节，土地开发是其中的重要内容。目前，城市存量土地资源日渐枯竭，如何合理利用土地，是城市更新中需要思考的重要问题。在土地开发的过程中，存在着一系列的问题和挑战，如用地效率低下、环境承载能力差、城市建设水平不高等。只有深入探究问题根源，挖掘城市发展的内在潜力，采取科学、可持续和智能的城市更新方式，才能够改革创新，促进城市可持续发展。因此，我们需要深入思考城市更新中存量土地开发利用面临的若干问题，寻找对应的解决方法，建设更加美好、宜居的城市。

## 1 概述城市更新中存量土地开发利用的背景和意义

城市更新，是指对城市社会经济环境进行综合治理和更新改造，提高城市的竞争力、人居品质和生态环境，以实现城市可持续发展。在城市更新中，存量土地开发利用是至关重要的一环。存量土地，指已经分配、使用、调整过的土地，是城市更新中不可避免的问题。如何科学、高效地利用存量土地成为了当前城市更新的重要议题。城市更新中存量土地开发利用的背景和意义，一方面在于我国城市面临着持续的城市化过程。城市质量的提升是繁荣城市经济和人民生活的关键。存量土地的优化改造和高效利用可以不断增加城市的建设用地供给，满足不断增长的城市建设需求，增加居民的生活品质和城市运行效率。另一方面，城市更新中存量土地开发利用的重要意义也在于推进城市可持续发展。当前我国城市更新中普遍存在着规划与建设不相符、鳞次栉比的单体建筑、土地浪费和环境恶化等问题。因此，如何在城市更新中有效利用存量土地，实现经济、社会、环境协调发展，是现代城市管理和建设的重要任务。同时，存量土地开发利用还具有一定的社会和经济意义。一方面，它可以更好地利用现有的土地资源，降

低土地开发造成的环境压力，保护生态环境。另一方面，它可以增加城市的建设、人口、经济规模和运行效率，从而为城市提供更多的就业机会，促进地方经济的发展。城市更新中存量土地开发利用在城市可持续发展中具有重要的意义和作用。科学利用存量土地能够更好地增加城市建设用地供给，提高城市建设质量和生态环境保护，满足不断增长的城市建设需求。它既有利于城市经济和人民生活的改善，也有利于保护自然生态环境和提高土地资源利用效率。在城市更新中，利用存量土地应是一项重要的任务和策略，为城市健康发展提供有力支持<sup>[1]</sup>。

## 2 存量土地开发利用实施中的挑战与问题

在城市更新中，存量土地开发利用受到很多挑战和问题影响。下面将对实施中的挑战和问题进行分析。

### 2.1 土地产权问题

土地产权问题是存量土地的主要问题之一。不同权属单位和不同所有权人对存量土地的划分、使用和收益分配存在矛盾和纠纷。现存的土地产权制度不够完善，土地承包经营权等权属交叉，对土地开发的产生影响。此外，土地的产权流转比较困难，进一步加剧了土地开发利用问题。

### 2.2 建设用地需求问题

存量土地开发利用中存在着建设用地需求不足或分布不均等问题。城市更新中，各种新型用地需求不断浮现，例如，垃圾回收场地、配套服务用地、文化运动用地等新型的建设用地需求，这些对存量土地的利用能力提出了更大的要求。另一方面，存量土地的有效利用和整合，需要满足我们的城市更新规划，尤其对那些已分配、占有或使用过的土地，需要在实践中加大城市规划和土地利用管理力度，推进城市更新战略，以满足可持

续发展的要求<sup>[2]</sup>。

### 2.3 土地利用效率问题

存量土地大量的存在闲置现象,缺少规划和统筹的利用模式,占用了原有的寸土必争的资源,企图以企业利益为优先取向的行为侵占了城市社区居民的基本利益。存量土地为全社会共享的资源,高效利用土地的能力将直接关系到土地的价值、城市发展的质量和效益。

### 2.4 生态环境问题

存量土地开发利用过程中会涉及到生态环境问题。如何在保护生态环境的同时,高效利用存量土地是一项关键的任务。存量土地中存在大量的废弃工业用地、需要污染土地的处理,进行土地治理所需的成本较高。

## 3 解决存量土地开发利用问题的对策和措施

存量土地开发利用是城市更新中必须面对和解决的问题。针对存量土地开发利用中存在的挑战和问题,应采取一系列有效的对策和措施,才能科学有序地完成城市更新任务,实现可持续发展。

### 3.1 优化土地产权管理制度

优化土地产权管理制度是解决存量土地开发利用问题的重要措施。在土地产权管理制度方面,需要从以下几个方面进行优化:(1)加快土地流转和集约化利用。为了实现土地优化配置和集约利用,需要加强土地流转和集约化利用。例如,要改革宅基地制度,鼓励农村土地经营权流转,在保护农民利益的前提下,优化土地资源,提高利用效率。此外,要鼓励土地集约利用,支持集约化利用企业发展,降低土地利用强度,减少不必要的土地占用。(2)完善土地权属管理。在土地权属管理方面,需要进一步完善土地权属管理机制,提高土地交易信息的透明度。例如,建立土地权属登记制度,明确土地权属归属,规范土地交易市场,提高土地交易的效率和透明度。此外,要加强土地执法监管,维护土地市场秩序,打击非法占地、强占土地等违法行为。

(3)深化土地管理体制改革。为了加强土地管理能力和提高效率,需要深化土地管理体制改革,完善土地管理制度。例如,加强土地利用计划和规划管理,强化土地指标管理,建立土地使用权出让、收回和承包经营权管理制度等。同时,要有效防止土地资源的浪费和过度消耗,优化资源配置结构,降低土地资源的浪费率<sup>[3]</sup>。

(4)加强土地资源保护和治理。土地资源保护和治理是优化土地产权管理制度不可忽视的重要环节。为了保护好珍贵的土地资源,需要加强土地环境保护,推广生态农业和可持续发展模式,以减少对土地资源的消耗和污染。此外,要加强土地污染治理,加大对土地环境问题

的治理力度,打造更为健康、绿色的生活环境。优化土地产权管理制度是加强土地资源管理和提高土地利用效率的关键所在。只有通过加强土地流转和集约化利用、完善土地权属管理、深化土地管理体制改革、加强土地资源保护和治理等方面的努力,才能更好地优化土地产权管理制度,推动城市更新进程的顺利实现,并为实现城市可持续发展目标奠定良好基础。

### 3.2 加大城市规划和土地利用管理力度

加大城市规划和土地利用管理力度,是解决存量土地开发利用问题的重要措施。在这一方面,需要从以下几个方面进行加强:(1)科学合理的城市规划是保障土地利用管理的前提。应该加大对城市规划的投入,提高城市规划的质量,建立完善的城市规划体系和标准。城市规划应该着眼于长远发展,坚持可持续发展理念,合理安排建设用地,充分利用存量土地,降低新用地占用强度,实现城市土地资源的高效利用。(2)完善土地利用管理制度和机制。土地利用管理制度和机制的完善,是优化土地利用和促进城市更新的关键。要建立健全土地用途的评价制度,完善土地征收补偿机制、土地使用费征收制度和土地出让收益机制等。同时,要加强土地的管理和监管,防止违法占地、超标占地和过度消耗等现象。(3)提高土地利用效率,可通过集约化利用的方式来改善。即以增加土地利用效益并降低占用强度的方式,解决存量土地开发利用难问题。要加快城市更新速度,遏制城市扩张,改善城市空间结构,提高土地资源利用效率,增加生态保护绿地建设,保证城市的生态建设和环境质量。(4)合理优化土地供应结构,可从多个角度进行。例如,要在土地供应结构调整中减少规模庞大、空间浪费的用地和不合理规划,加大对集约化利用和节约用地的支持力度。通过对土地供应的整合和重新配置,让土地资源的利用更为合理高效<sup>[4]</sup>。(5)要加强对城市更新的监测和评估,分析城市更新的趋势和瓶颈,评估城市更新效果。通过对城市更新情况的动态监测,及时发现和解决存在的问题,保障城市更新方向的科学和有效。加大城市规划和土地利用管理力度,可通过制定科学合理的城市规划、完善土地利用管理制度和机制、提高土地利用效率、优化土地供应结构、加强对城市更新的监测与评估等措施来实现。只有通过土地合理规划 and 管控,才能更好地促进城市更新,实现可持续发展的目标。

### 3.3 推动城市生态保护

推动城市生态保护,是解决城市环境问题的一项重要任务。城市生态保护包括多个方面,以下是几个关键

方面：(1) 加强城市绿化建设。城市绿化是推进城市生态保护的重要手段。应该加大对城市绿化建设的投入，扩大城市绿化面积，提高绿地覆盖率。采用多种形式，包括道路绿化、城市公园、社区花园等方式打造生态景观，让城市成为一个绿色生态的人居环境。(2) 严格控制土地开发。城市更新和土地开发难免会给生态环境带来破坏，应该通过严格管控方式，减少土地开发对生态环境的危害。要加强城市土地利用的审批制度，实行专项审查，严格控制上位规划对土地开发的影响，及时排除任何可能对环境造成破坏的可能。(3) 加强城市垃圾处理。城市垃圾污染是一个严重的环境问题，处理方式决定着环境质量。应该加强垃圾处理的技术和设备的升级，提高垃圾分类、运输、处理和回收的效率。在垃圾处理的同时，还需要完善废物处理设施的污染防治措施。(4) 推广生态可持续发展模式是城市生态保护的一个重要抓手，包括节能减排、循环经济、低碳环保等多种方式，推进生态文明建设、全面深入贯彻可持续发展战略，打造健康、宜居的生态城市。城市生态保护是一个长期的、复杂的过程，需要从多个方面进行着手。应该加强城市绿化建设、严格控制土地开发、加强垃圾处理、推广生态可持续发展模式等落实措施，提高城市生态的质量和形象，为实现城市的可持续发展做出贡献<sup>[5]</sup>。

### 3.4 引进更合适的技术

引进更合适的技术是解决城市更新难题的一个重要手段。以下是几个关键方面：(1) 引进先进技术。为了推进城市更新，需要引进先进的技术，如智能化、绿色环保技术、节能技术等。这些技术能够激发城市新增产生的生机和活力，同时也有效保护环境，提高资源利用效率，促进城市可持续发展。(2) 创新技术应用模式。在引进先进技术的同时，要注重采用新的模式，如“产业共享”的思路，让不同的企业、机构充分利用相同的技术平台，避免重复建设和使用。可以通过开展“产学研混合、产业联盟、自主创新”等方式实现技术应用模式的创新和推广。(3) 注重技术培训。为了确保新技术的成功应用，需要加强相关人员的培训和培养。要注重对技术人员的专业能力提升，鼓励他们借鉴国际先进经

验，学习运用新型技术手段，实现创新的技术和方法。同时，要加强技术培训，提高技术人员的业务素质，加速技术的应用与推广。(4) 鼓励科技创新。创新是推动技术进步的重要手段，要鼓励科技人员在城市更新领域进行创新。可通过人才引进政策等方式，吸引高层次科技人才，增强创新实力。同时，也要加大对科技创新领域的投入，从基础研究、人才培养、政策支持等方面助力科技创新，促进城市更新事业的发展。引进更合适的技术是解决城市更新问题的重要手段。可以通过引进先进技术、创新技术应用模式、技术培训和鼓励科技创新等措施，促进城市更新的顺利实施，以更先进的技术和理念带动城市更新，推动城市可持续发展。

### 结束语

城市更新中存量土地开发利用是当前城市可持续发展的重要环节，但存在着一系列的问题。比如开发模式单一、节约用地意识不强、环保要求低、科技含量低等问题。要解决这些问题，需要全力推进城市更新的科学化、可持续化和智能化，充分利用科技手段提升城市更新的效率和质量，有效解决城市发展中的实际问题。同时，注重科技人才的培养和引进，鼓励创新思维，推动城市更新事业的发展。在促进城市可持续发展的过程中，不断总结经验，持续探索新思路，开创更加美好的城市更新新局面。

### 参考文献

- [1]李敬轩,李京荣.城市更新中存量土地开发利用的挑战与对策[J].土地经济,2019(3):127-131.
- [2]刘晓雅,焦东升.城市更新中存量土地开发利用中的几个问题探析[J].安徽建筑工业学院学报,2019(1):35-38+87.
- [3]韩静,刘鹞楠.城市更新中存量土地开发利用问题及对策探析[J].产业经济,2020(7):179-180+182.
- [4]马亚楠,潘瑜.城市更新中存量土地开发利用现状与对策分析[J].城市建设理论研究,2020(16):50-51+55.
- [5]陈凌,李瑞雪.城市更新中存量土地开发利用问题及对策研究[J].物流与外贸,2019(22):228-229.