

城市更新实践中存在的土地利用管理问题研究

王博闻 刘香洋

中国城市建设研究院有限公司 北京 100000

摘要：随着城市化进程的不断推进，我国城市发展进入城市更新重要时期，标志为由大规模增量建设转为存量提质改造和增量结构并重。城市更新包含了土地利用、城市规划设计及城市建设等多个方面的内容，其中土地利用管理相关工作是城市更新实践中的关键环节。在开展城市更新工作的过程中，能否合理利用土地将对城市的可持续发展产生直接影响。因此，对城市更新中的土地利用管理问题展开研究具有十分重要的意义。文章针对城市更新实践中存在的土地利用管理问题提出了几点解决建议，希望能够为城市规划建设人员提供有益的借鉴，有序推进我国城市化进程发展。

关键词：城市更新；土地利用管理；问题对策

前言

城市更新是指在城镇化发展接近成熟期时，通过维护、整建、拆除、完善公共资源等合理的“新陈代谢”方式，对城市的旧有区域进行改造、投资和发展，通过旧建筑改造、基础设施升级、公共空间重塑等措施，对城市空间资源重新调整配置，改善城市环境、提升城市品质、优化城市功能，使之更好满足人们的期望需求、更好适应经济社会发展实际。城市更新可以有效地改善人居环境，促进地区经济发展，增强城市综合实力。在城市更新过程中，最重要的一个问题就是土地利用。土地利用管理会对城市更新效果产生直接影响，因此，需要科学利用土地。对城市更新过程中的土地利用问题进行系统的研究，有利于破解城市更新难点，推动城市更新工作的有效落实，同时也可作为城市更新中其它问题的研究提供借鉴。

1 城市更新中土地利用原则

首先，由于我国人口基数大，人均土地资源相对较少，因此在开展城市更新工作的过程中，要加大对土地资源的保护力度，以免由于过度地开发造成土地资源浪费。就城市更新中的土地利用工作来说，需要遵循以下几项原则：一是生态保护原则。要防止在土地利用过程中对周边的生态和环境产生任何不利的影响，从而达到建设绿色生态城市的目的，促进城市的可持续发展；二是在落实政府规划的同时，遵循政府的引导^[1]。政府应以区域内城市的具体情况为依据，对规划方案进行科学的设计。在提高土地资源利用效率和确保城市平稳发展的前提下，保证城市更新计划能够切合现实。在此基础上，充分发挥市场导向的功能，在市场和经济的双重驱动下，主动引入社会资本参与到城市更新中来，实现土

地资源规划与城市更新的协调发展；三是将土地利用管理体制作为土地开发利用的基本原则，并与现实相联系，建立一套科学的土地利用制度，对土地相关权益及职责进行严谨界定，并对其进行严密的控制，使其能够发挥出最大的作用。通过建立健全的市场监管体系，动态掌握土地流转及土地转让相关数据信息，在对土地资源供需管理进行数据调节的基础上，推进土地利用项目的顺利开展。

2 城市更新实践中存在的土地利用管理问题

2.1 存在着违规开发问题

首先，在我国城市更新过程中，政府通过征收、征用等手段实现了对土地资源的迅速获取与开发，但也导致了农户利益的侵犯和对土地资源保护的不足。并且在土地流转的过程中，由于没有获得国有土地的所有权，出现了转让和买卖行为。其次，在城市更新过程中，一些开发商为尽量减少成本费用，随意排放污水和废渣，对周边生态环境产生了严重的影响，导致了严重的环境问题。同时受到污染垃圾中的重金属等污染物的影响，土地资源的后续开发与利用也变得十分困难。最后，目前我国在开展城市更新的土地利用工作过程中，对于土地资源的征收，存在强制和暴力行为，对地方政府和人民群众的利益造成了很大的损害。由于土地征收补偿工作中各方利益冲突，且补偿考虑过于简单，多注重经济赔偿，忽略了居民利益和社保等方面的利益，致使补偿政策不能很好的适应群众的需要，从而制约了后续工作的进行^[2]。城市更新工作还面临着土地用途变更的潜在危险，而在征地与补偿阶段，这一问题却被忽略了。比如，征地过程中，补偿计划只针对住宅产权进行赔偿，而忽视了对群众的生活保障补偿，征地后居民还

需另外购买房屋用地，而补偿方案中缺少相关的内容，进而造成了居民的心理失衡。

2.2 实际开发与规划不符

目前，在城市更新过程中存在的土地开发问题，集中体现在土地用途、开发强度和手续审批等几个方面：首先，从用途的角度出发，对城市更新用地按照居住、商业、工业等不同的用途进行了分类^[3]。但是，在进行城市更新的过程中，一些开发商和业主出于自身的利益，擅自对土地用途进行了变更，例如：将工业用地转为住宅用地等；其次，在现行的城市更新用地规划中，对土地上最大允许建筑面积范围进行了限定，但是在实际中，一些开发商却通过加大容积率、增大建筑物的高度以及减少绿化等手段，使得实际用地与规划指标存在着较大的差距；最后，对于土地用途的变更，需要通过审批、公示和备案等一系列的手续审批。但是，在实践中，一些开发商和业主觉得这一手续办理流程过于繁琐，进而违规改变土地用途，相关手续不全，造成土地利用管理效率低下。

2.3 征地与补偿存在矛盾

首先，部分地区存在违法违规、强制征收以及暴力征收土地等行为，严重侵害了广大居民的正当权利^[4]。其次，征地后的补偿标准和方式仍存有争论，部分地区仅从经济角度出发，而忽略了对居民的生活权益及社会保障，造成补偿工作不够科学，无法真正有效地解决补偿矛盾。最后是在城市更新过程中，由于土地使用性质的变更引起的土地所有权变更，并未在征收和补偿中得到很好的体现，进而引发了一定的问题。比如，一些居民在征地之前已经获得了土地的使用权，但是在征地时无法获得相应的补偿。

2.4 社会的参与情况检查

城市更新事关广大居民的利益，但现实生活中普遍存在着公共参与不足、民意基础缺失等问题。在一些城市更新工程中，相关工作单位并未全面听取居民的意见，就擅自进行了规划开发，造成居民的正当权益无法得到保护。在此过程中，由于缺乏有效的公共服务，使得信息不对称、不透明等问题屡见不鲜。在土地规划、征收、补偿等过程中，开发商占据着绝对的信息优势地位，而一般民众却很少有机会了解到足够的信息资讯和获得参与权利，容易受到开发商的影响，造成利益分配不公^[5]。在城市更新过程中，社会公众参与度会对城市的可持续发展产生直接影响。而社会公众的积极参与，不仅有利于增强政府决策的公开、公平、合理、避免不必要的资源浪费与环境污染，同时，居民也能为其提供一

些建设性的建议，从而强化城市更新的合理性。

3 城市更新中土地利用管理对策

3.1 优化创新土地开发方式

一方面，要实现规划方案与开发建设之间的有效衔接，以提升土地资源的利用效率。当前我国城市更新土地利用管理工作中还存在着规划方案与实际开发不相适应的问题，进而引起了资源闲置、浪费的问题，亟需通过针对性的对策，强化规划方案与现实之间的联系，提升土地资源开发利用效益。一方面，要构建健全的土地利用管理制度和规划体系，并进行信息化建设，健全土地资源开发的审核与监管机制，确保规划方案与实际开发的有效衔接。在此基础上，应区分各类用地的类别，确定土地用途和开发强度，实现土地资源的优化配置；另一方面，要确保对土地资源的利用规划与开发足够科学、系统，进而使其利用效率及效益最大化，避免不必要的浪费。例如，可以优化土地利用结构、加强土地节约集约利用、应用新技术、新材料和新工艺等^[6]。此外，还要就土地开发问题，加大监管力度，健全相应的审批制度，坚持对土地资源的合理开发与利用。

3.2 加大开发管理机制研究

传统“征收-出让-收益”模式下的土地资源使用效率低下，与现代化的城市发展要求不符。为此，提出了“城市更新+土地运营”相结合的发展模式，改变以往的发展方式，实现发展思想和观念的更新。但是，由于受到现行土地管理政策的制约，城市新增建设用地的指标受到一定的制约，因此，在城市发展过程中，必须对其进行合理的利用。为解决目前城市更新过程中的土地资源开发利用投资成本过高的问题，最大限度地降低开发成本，激发开发商的参与热情，制定了开发权转移以及容积率奖励政策。以上海地区为例，针对既有发展问题，持续加速对土地资源的二次开发与利用，建立“政策先导、规划先行、运作多元、部门协同”的建设发展机制，以更新改造区域为重点，根据不同的更新目标，分别制定适宜的用地规划，并结合现实条件，合理选取用地发开管理模式，提高用地二次开发效益^[7]。此外，针对一些城市容积率下调的实施成效欠佳、地产商和业主的参与热情不高的问题，可以通过对公共要素清单的梳理细化，对现行的建筑容积率奖励机制进行完善，并改变过去的思维方式，推行存量转化、拆建联动等存量土地机制。

3.3 优化城市发展用地功能

在进行城市更新的过程中，要根据工程的总体状况，以及周边的水资源和地貌特征，综合考虑区域内的

水资源和生态环境的适应性,对项目保护体系进行完善,从而促进城市更新的产业化和生态承载力的发展。首先,加强城市更新的单元指导作用,在保障城市基本设施和功能基本完善的情况下,兼顾更新用地技术、河流、产权边界等因素,对项目改造功能规划进行合理优化。在此基础上,根据区域的具体状况,对其进行更新单元分区,并就老旧开发与更新单元进行专项规划融合,形成“片区一单元”的土地开发新模式^[8]。在此期间,必须注重对城市结构、人文特征、生态网络等因素的调控,提高城市的总体更新成效,并使其功能结构得到科学划分,保护好城市的特色文化,塑造绿水青山的城市生态空间。

3.4 加大土地开发执法力度

要想有效地应对城市更新过程中的土地使用管理问题,最重要的就是要强化相关部门的监管和执法力度,充分发挥司法机关的职能,对其进行严格的监管,对违法的行为进行严惩,增强执法机关的威慑力,降低城市更新过程中的违章现象的发生几率。其次,注重土地使用与生态环境之间的联系,对自然资源进行持续的保护,并将可持续发展理念付诸实践,探索出一条绿色发展之路。对自然生态系统进行主动的修复,并在此基础上,大力建设生态景观公园、绿色湿地等,提高城市生态景观的多样性,保证城市生态质量,持续加强管理力度,提升土地资源的利用效率,强化城市更新成效。在此基础上,注重对历史文化的保护。在城市更新过程中,要坚持对历史建筑进行修缮、对文化遗产进行管理、对历史文化进行挖掘,提高城市整体文化涵养。此外,对于城市更新项目而言,征地补偿是一项重要的工作,对于保障城市更新项目的顺利开展、维护社会稳定和保障居民合法利益,都具有重要的意义。因此,要健全征地补偿体系和监管机制,在法治的基础上,对有关的法律、法规进行全面的改进优化,对城市更新中的征地补偿流程和标准进行详细的规定,特别是要加强对代理人的监管,并对其工作开展情况进行持续的监管,禁

止通过强制征收等违法方式来获取土地资源,建立一个公开的、信息化的管理系统,拓宽监管渠道,让公众对其进行全方位的监督,提高征地补偿工作的透明度。

结束语

综上所述,提高土地利用与开发效率是开展城市更新工作的一个重要目标,对制定地区的土地资源进行二次开发与利用,既可以提高城市居民生活水平,又可以促进地区经济发展,增强其发展的竞争力。在城市更新过程中,土地资源使用一直是最重要的课题,因此,对其进行有效、集约的开发、合理的布局规划和有效的活化是目前我国开展城市更新工作面临的关键问题。因此,要明确土地利用管理对城市更新工作的重要意义,充分发挥土地利用管理的推动作用,为城市更新工作的顺利开展打下坚实的基础。

参考文献

- [1]陈红,方毅.城市更新中土地利用管理存在的问题及对策探讨[J].中国住宅设施,2024(1):115-117.
- [2]彭茹燕,王柏源,王敬.日本城市更新对我国土地利用管理的启示[J].资源导刊,2023(21):54-55.
- [3]张仕美.城市更新中土地利用管理存在的问题及对策[J].科海故事博览,2024(3):82-84.
- [4]徐静会.城市更新中土地利用管理存在的问题及对策[J].电脑爱好者(普及版)(电子刊),2020(8):2611-2612.
- [5]黄艳.土地利用转型与土地资源不动产登记管理探析[J].中国科技投资,2023(1):75-77.
- [6]黄良平,覃海晓,韦莉娜,等.土地利用转型与土地资源不动产登记管理探析[J].辽宁自然资源,2023(6):46-48.
- [7]张水锋,仓一倩,李盟,等.基于农业土地利用多目标协同优化的流域管理决策研究[J].中国资源综合利用,2023,41(10):91-93,103.
- [8]宋帅全,王洪昌,薛莹.基于多源遥感的泥河水库土地利用变化及管理平台建设研究[J].测绘与空间地理信息,2022,45(z1):140-143.