

浅谈中心城区零散土地利用

王春青¹ 张瑞衡²

1. 天津市嘉华城市建设发展集团有限公司 天津 300000

2. 天津市嘉华城市建设投资发展有限公司 天津 300000

摘要：土地的合理、合规、集约利用是我国的基本国策。近年来，随着城市棚户区改造的进行，不断的腾出了大小不一、形状各异的无法实现整片开发建设的零散土地。就棚户区改造而言，让老百姓改善生活条件，不断充实老百姓的获得感、幸福感、安全感是棚户区改造的前半篇文章，那么零散地块的利用就是其后半篇文章，如何实现零散边角地块的利用是值得深思的问题，本文以河东区零散边角地块为例，浅谈零散边角土地的集约利用策略。

关键词：城区；零散土地；利用

随着城市城镇化水平的不断提升，城市土地资源的利用效率也逐渐提升，随着城市棚户区改造活动的完成，大部分完整独立的地块可以通过成体系的规划完成成立出让，但更多的是大部分不成规划体系，难以实现规划的零散边角地块，这些零散边角地块存在于城市积极空间的周围形成消极空间，在城市土地资源高度昂贵且稀缺的情况下，需要对城市边角空间进行合理化利用，实现以人为本的和谐统一。

一直以来，我国坚定不移地实行“十分珍惜和合理利用土地，切实保护耕地”的基本国策。从1986年开始，第六届中国人大代表的第十六次会议通过并颁布中国第一部专门调整土地关系的《中华人民共和国土地管理法》。1991年5月24日，国务院总理李鹏主持召开国务院第83此常务会议，会议讨论决定，为了宣传贯彻《土地管理法》，坚定不移地实行“十分珍惜和合理利用土地，切实保护耕地”的基本国策，确定每年6月25日，即《土地管理法》颁布的纪念日为全国土地日。截止至2023年，我国已开展了33个主题日宣传活动，其中宣传主题中涉及集约、节约、合理用地等内容的主题日涉及18个。

习近平总书记在考察时提出了“坚持人民城市人民建、人民城市为人民”的重要理念。在党的二十大报告中指出，我国新时代十年的伟大变革之一是深入贯彻以人民为中心的发展思想，其中改造棚户区住房四千二百多万套。棚户区改造并不是以安置完居民作为终点，安置工作完成后，腾换出大量的土地，土地实现合理的利用后才能给这项工作画上句号。

天津市河东区作为天津市中心城区之一，土地资源稀缺，部分零散边角地没有实现合理的利用，造成城市品位的下降及城市形象的失衡，要解决城市零散边角地块的利用问题，需要合适的方法和利用方式，提升整体

的零散边角地块利用效果，本文以天津市河东区棚户区改造后零散土地利用为例，浅谈下个人的想法。

1 河东区零散地块现状情况

河东区是天津市中心市区之一，位于天津市东部，是实现天津市经济中心战略东移的要地，区域面积约40平方公里，经过三年棚改整理，除具备通过整体出让的方式进行开发建设的土地，存在难以通过成体系或单独规划设计，依附于城市各种主体空间的边缘与角落地带的零散土地约40余处，总占地面积约270余亩，主要特征为依附于城市主体建筑周边、面积较小、形状独特且破碎化明显。通过梳理其按照现状情况大致可以分为三类。

1.1 城市建筑中零散边角地

主要为老旧住宅小区、公共建筑等日常生活空间周边的地块，由棚改平房拆迁整理所得，此种零散边角地块利用效率低下，临近居民周边，形状不规则，不成独立规划单元，目前现状多为简易围挡或小型铺装，居民多往其中丢弃垃圾等，严重影响小区环境卫生和安全，且难以由社会资本实现可经营性利用。

1.2 城市道路零散边角地

主要为城市道路周边零散边角地块，位于城市规划道路用地及道路防护绿地周边，可利用面积较小，利用效率较低，需等待规划道路的实施实现利用。

1.3 城市绿地中零散边角地

主要为位于规划公园绿地、铁道两侧的防护绿地中的零散边角地块，现状用地性质与规划用地性质不相匹配，土地面积较大，难以通过规划调整等方式实现利用，利用效率较低。

2 河东区零散地块存在问题

经过多轮调查研究梳理，部分零散边角土地已陆续实现了临时利用，如临时停车场等，但仍然存在较多零

散边角地块难以实现可持续利用，结合对零散地块利用过程的跟踪，主要存在以下几方面的问题。



实例：已临时利用的停车场地块

2.1 区位位置制约

现存大多数零散边角地块散落分布于各个街道，位于居民楼楼群中间，地块面积较小，交通可达性较差，权属情况较为复杂，开发利用需妥善处理与周边居民的关系问题，极易造成扰民、存在安全隐患等问题，移交街道自行管理涉及到地块划拨程序、属地管理费用支出由来及整理成本难以覆盖等问题，因此利用较为困难。

2.2 规划性质不匹配

由于城镇化水平发展较快，现阶段控制性详细规划年代相对来说较为滞后，城市边角用地存在规划和管理脱节的问题，使得规划没有发挥应有的控制引导作用^[1]，主要表现为两个方面：一方面是一些区位条件较好，交通可达性较高、地块面积较大的地块，往往规划用地性质为街头绿地、公园绿地、公用设施用地，存在规划用地性质与开发利用方向不相匹配的问题，且难以通过控规、细分调整实现利用；另一方面是零散边角地块不成独立规划单元，周边现状不符合规划用地性质，导致零散边角用地难以实现规划。

2.3 利用政策及审批程序不完善

由于城市边角地块开发利用价值较低，政府起初对于这些零散土地重视程度不够，投入的精力及资金去开发利用不足。尽管现阶段已有许多政策出台鼓励城市边角土地的开发利用，如《天津市储备土地临时利用管理办法》等，政策中初步描述了利用方式、用地手续办理、约束条件等相关方向，但是关于明确的利用政策及审批流程确不够明确，利用政策措施不够完备，在进行城市边角地块开发利用的同时没有相关的依据进行报审报批及批复工作，造成引入社会资本投资的时候，社会资本对于参与城市边角地开发的前景存在忧虑担忧的状态^[1]。

2.4 投资回收难度大

在我国现有土地管理制度下，土地利用需要政府有关部门进行审批，零散边角地块面积较小，所需的

程序及流程并未减少，社会资本投资、建设、运营、管理和产生收益形成的产业链条较长，同时在建设完成后的管理维护费用也较高，投资获取回报的周期被大大拉长。且现有零散边角地块自身整理成本较高，同时日常管理成本也较高，在规划、政策不相匹配的情况下，资本的投入产出比变得不具有稳定性，因此社会资本参与热情也就降低了下来，仅仅依靠政府投资进行城市边角的改造利用往往变成了纯投入的民心工程，对于财政压力造成了较大的负担，缺少了社会资本的引入从而制约了城市边角地块的改造利用。

3 河东区零散地块利用思路

当前，城市零散边角地块的审批还存在权责交叉、政策不明确的现象，虽然通过大力改善招商环境有所改善，但在缺乏政策引导、责任不明的情况下，仍存在许多困难。土地是不可再生的资源，为了贯彻落实党中央关于节约集约利用土地资源的重大决策部署的举措成效、经验做法，提升全社会节约集约用地的意识。结合日常推动零散边角地块利用，就如何在区域一体化中合理发挥零散土地价值，提出以下几点策略。

3.1 政府主导城市边角地利用

尽管在大力倡导市场经济的条件下，市场经济对于土地资源优化配置方面发挥了巨大的决定性作用，但是仅仅依靠市场的自发调节是不够的，毕竟市场是以追求经济利益为导向的，而城市边角地块的利用需要统筹考虑社会效益和经济效益，所以需要加强政府对城市边角地块利用的监督和主导。在现行土地管理制度下，由政府主导才能更好的实现城市边角地的利用，政府需要加强对城市边角土地利用的重视，统筹考虑城市边角土地利用的社会效益和经济效益，这些仅仅依靠市场行为是难以实现的。同时政府应尽快出台和完善相应的城市边角地块利用的政策，明确城市边角地块利用的主责部门和审批程序，配套好相关的利用开发政策。统筹编制城市边角地块利用总体规划，避免发生规划错位等相关问题，为城市边角地块利用掌好舵，把好向。

3.2 大力引入社会资本参与城市边角地利用

在城市城镇化发展的中后期，地方政府的财政压力目前较大，仅仅依靠政府投资建设城市边角地块容易造成财政负担，社会资本是城市边角地块利用的主力军，政府可以在保障社会资本投资回报的同时，采取多种模式，如引入基金投资等方式，放宽政策和市场准入条件，鼓励并吸引社会资本投资建设城市边角地，充分发挥社会资本的作用与智慧，同时为周边居民谋求公共利益，不仅能够激发社会资本的积极性，还能够解决民生

问题，达到双方共赢的局面^[2]。

3.3 以公共福祉为核心

人民城市人民建、人民城市为人民。土地是经济的载体，更是人类的载体，土地的利用必然离不开与城市居民的需求向协调。城市边角土地的利用是为了填补城市发展过程中的空缺，提升城市居民生活的幸福感，所以在城市边角地块利用中要遵循因地制宜的原则，发挥好土地优势。首先需针对周边情况，制定合理的利用方案来满足周边人们的需求，切实使城市零散边角地块的利用成为真正的便民、惠民工程，实现公共福祉。对临时利用的方式，要结合所处区域位置进行分析。例如，处于居住小区的土地，要围绕着民生需求进行分析，在实施、利用的过程既满足居民的需求，又获得了居民的支持。



案例：利用集装箱形成便民市场

3.4 满足区域发展需要

土地的临时利用也是城市规划的一部分内容。城市

规划以区域规划为依据，城市与区域是“点”与“面”的关系，一个城市总是和它对应的一定区域范围相联系；反之，一定的地区范围内必然有其相应的地域中心^[3]。我们在对土地进行利用的过程中，也要把握其所在区域发展的需求，尽量与其进行匹配，以通过零散土地利用的效果在推动区域发展规划逐步实现的过程中发挥一定的作用。

结束语

总之，自党的二十大以来，土地利用问题已受到越来越多的关注，而城市边角地块的利用往往容易被人忽视，作为补齐城市城镇化的关键一环，妥善实现城市边角地块的利用尤为重要，这既需要政府的宏观把控，也需要社会资本积极参与，实现城市边角地块的利用能够实现城市空间的链接，促进城市的整体发展，完善城市空间结构。

参考文献

- [1]刘宝光.基于土地集约利用视角下的大连城市边角地利用研究[D],东北财经大学,2018,P22-23
- [2]曲畅.零散土地集约利用浅析[J].环渤海经济瞭望.2014(10),P79-80
- [3]彭震伟.区域规划与区域研究,上海:同济大学出版社,1998.8(2007年重印),P42