

# 城市更新中土地再开发的模式及对策研究

于洁 董亚平

(河北陆源土地规划咨询有限公司, 河北 石家庄 050000)

**摘要:**城市更新承载人们对美好生活的期盼。城市是否适合当地居民的生存与发展,城市更新及时是非常有必要的。本文着重探讨城市更新中突出的土地利用开发问题,探讨更新过程中的土地再开发模式,针对性地提出开发的对策,为实现城市更新工作的高质量开展奠定基础。

**关键词:**城市更新;土地再开发;模式;对策

**中图分类号:**F299.23 **文献标志码:**A



随着经济发展进入新常态,城市发展由大规模增量扩张转向存量提质模式。我国“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确提出“加快转变城市发展方式,统筹城市规划建设管理,实施城市更新行动,推动城市空间结构优化和品质提升”,首次将城市更新上升为国家战略。城市更新指针对特定城市地区中的各种问题,为适应和促进城市发展而进行的一系列有计划、按部就班的重建和建设活动。这样的重建活动不仅改变城市的物质形态,而且改变经济、社会、生态、文化等软城市环境。随着城市改造成为未来城市发展的重要组成部分,城市更新要想把民生好事办足办好,离不开规划引领。规划不仅要研究空间环境,而且要从人和社会入手开展研究<sup>[1]</sup>。

## 1 目前城市更新中土地开发过程中的突出问题

城市更新是城市进入存量阶段实施规划的主要方式和重要手段。研究表明,城市更新存在制度框架不完善,规划方向调整与定位不明确,涉及资金量大、周期长等问题。

### 1.1 城市更新的制度架构不完整

城乡规划和房屋拆迁相关法律法规的制定和颁布,初步为城市更新提供制度支撑,但在国家层面关于城市更新的制度体系并不是特别完善,同时没有适应社会发展的需求,关于城市更新的法律至今未被制定,只有一些城市发布城市更新的当地性法律法规。然而,在国家层面上,只有几处条文提及旧城更新,没有出台以城市更新为主题的法律法规,导致城市更新系统的制定缺乏法律依据。由此,城市更新制度存在不完整性,城市更新的制度需求很难得到满足。

### 1.2 城市规划方向需要调整和定位

我国出台一系列法律法规,明确提及土地建设规

划和土地管理,然而,在土地实际使用过程中,有关部门一直未有效地进行相互合作,导致两个方面的管理断开,因此,对城市土地管理和建设工作的开展产生不利影响,导致城市更新和建设无法及时有序开展,需要城市土地管理部门以及建设管理部门实现和谐相处。城市更新工作涉及城市建设和城市功能的各个方面,但为确保各项更新城市工作稳步开展,基本上实行自下而上的申报制度。城市改建一般由市场主体或农民集体组织提出申请,再经有关政府部门审批,一般政府对尚未实施城市改建的方式都是有组织、有规划的,但比较缺乏时间、空间或总体计划。在城市改建项目的审批中,一般市场主体或农民集体偏向于投资效益大、困难度小的老建设项目,对改建成本高、拆除困难度大的老城,改建意向较小<sup>[2]</sup>。

### 1.3 城市更新涉及资金量大、周期长

城市更新土地建设中,城市更新行动属于“模式升级”,城市更新是一项长期性工作,更新和升级是一种常态化工作。已经到来同时将维持很长时间的城市更新工作,不仅要应对机制的重建转变经济发展模式,而且要解决转换方法探索城市建设模式,构建城市高质量可持续发展新组织模式。

从资金来源角度看,当前城市更新主要基于重建的旧居民区,过于单一的更新工作,强烈依赖政府的资金支持。市区更新和发展不仅要占用新土地,还要改善新区的基础设施,公共服务基础设施建设的总投资较大。房地产处于市场化阶段,“拆除重建”的资金来源特点是商业开发和限制工业化,主要由市场吸引企业投资收益,推动拆迁安置和提高新建房屋的面积比。

优化都市产业结构和城市空间结构,促进现代产业与都市功能实现一体化发展,激活城市经济社会新

动力,是城市整体更新的重要任务。当前,随着互联网+以及人工智能+时代的到来,现代制造业开始与信息产业进行高度融合,以及传统制造业和现代服务业的硬件生产和软件技术的融合进入崭新高度,使城市产业的边界更加模糊,城市集体力劳动与脑力劳动为一体。虽然综合土地利用的比例正日益增加,但传统单纯的综合土地供应管理模式基于大量传统经济技术指标因素,已很难适应城市综合发展的管理需求。同时随着科技更迭创新以及立体化信息技术的迅速发展,综合产业生命周期正在快速变化,从立项到落地的综合开发建设周期越来越短,城市更新模式的升级形势比较严峻。

## 2 城市更新中土地再开发模式

城市更新中土地再开发的目的是提高城市生活质量和实现城乡建设事业高质量发展。城市更新即对城市中已经不适应现代生活的区域开展有计划的改建,满足市民不断变化的生活期望和工作需求,同时缓解资金短缺问题<sup>[3]</sup>。

### 2.1 政府主导更新治理模式

以政府为主导的更新再开发模式,主要指在政府领导下国有企业开展的城市更新工作。国有企业与政府立场相同,政府并不是一个完整的法律实体,它实际上是城市更新治理的责任主体。财政收入,宏观政策调控,政府债务风险,社会和经济背景的变化直接影响治理城市更新的进程。更新工作增加政府的财务支出,因此城市更新计划往往受到财务问题的阻碍,难以实现高效的城市更新。

### 2.2 开发商主导更新治理模式

开发商主导的更新治理模式与开发商干预主导的城市更新模式密不可分。在更新过程中,会根据开发商的利益开展相关城市更新建设活动。开发商仅关注经济效益,通常故意地缩短或推迟配套设施的建设工期,增加建筑面积比例,出现困难地区拆迁和其他现象,因此,城市配套设施不足和失控的城市更新速度影响城市更新工作计划和安排,降低城市生活的总体质量。

### 2.3 混合更新治理模式

混合更新治理模式的主要目的是增加对城市更新管理的投入,利益相关者(由产权单位和产权个人共同投资)参与城市支撑功能的修复、新老住宅建设、景观重建和其他建设活动。在混合城市更新治理模式下,政府和利益相关方属于投资者。虽然这种治理模型在某种程度上可以减小政府的财政压力,但由于自我主义的干扰,部分投资单位和私人所有者拒绝在城市更新建设中投资,最后只能给予政府财政压力,难以顺利实现城市更新治理计划,因为部分城市更新治理在公共领域,因此无法有效地界定区域。改进公共性和私人性的商业利益可能导致更新治理成本的增加。

## 3 城市更新中土地再开发的对策

针对城市更新土地利用模式中存在的问题,提出相应的更新策略,即在城市更新中促进土地高效利用策略。

### 3.1 规划引领,国土空间全盘谋划

“十四五”规划纲要提出,应加快转变城市发展方式,统筹城市规划建设管理,实施城市更新行动,推动城市空间结构实现优化和品质提升。国土资源是不可或缺的生产要素和经济活动的重要载体,实现高质量的经济增长,解决开发与保护的矛盾,坚持人与自然和谐共生,这是提高土地利用效率的必然选择和必经之路。

首先,科学发挥国土空间规划的指导作用,是各类土地开发、保护和建设活动的基础,是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发保护建设的基本依据。要想更好挖掘空间潜力、提升城市功能,需要充分发挥科学国土空间规划的“引领作用”,加强对土地资源利用和土地要素市场的指导和监督作用<sup>[4]</sup>。

其次,充分激活市场配置土地因素的优势。充分利用市场机制实现资源的自发配置,以及效益最大化和效率优化,了解市场运作机制,着力提高要素配置效率,这既是促进城乡融合发展的题中之义,又是推动乡村经济高质量发展、缩小城乡收入差距的重要手段。要想促进土地实现有序流动,确保土地财产权益,需要激活土地要素市场。

最后,随着城市快速发展和建设用地日益紧缺,土地开发利用将从二维走向三维。地表、地上、地下空间统筹开发将成为城市土地开发的新模式。应加快土地三维空间利用,特别是应进一步利用地下空间,缓解土地供需矛盾,扩大土地供给,推进资源节约集约利用。在二维地表的基础上,参照地表管理的土地政策,进一步完善地下空间的用地政策,实行立体管理,这是资源管理的努力方向和当务之急,因此应积极探索三维地表的相关智能技术、标准和管理流程,为构建更高效的土地资源利用模式提供有力保障。

### 3.2 盘活挖潜,土地利用提质增效

首先,明确土地的利用强度潜力及提高途径。土地利用强度体现单位用地面积劳动力、资金、科技等非用地因素的综合承载能力。城市建筑用地可从原居住用地或工业用地的容积率中提高,合理开发利用低效土地,同时扩大城市开放空间,提升城市土地使用强度。在具体手段上,可采取对原来城市居住土地进行更新或再开发利用方式,提高城市住宅建设面积,在荒地上开展商贸和工业生产等活动,并扩大房屋建筑面积,同时进行建设居住、商用和其他用途等。加大对低效土地的综合开发挖掘,提高未充分利用的工业、商业、公共和开放空间的土地利用强度。

其次,根据城市的规模和功能,可以充分利用现有的公园和公共空间条件,提高休闲和娱乐行业的发展机遇。借助鼓励创新,优化产业布局,提供全面完

善的基础设施、文化生态环境和商业环境政策,实现良好设施的建设。

最后,合理开发地下空间。地下空间节能的特点为高保护和容易密封,是重要的起点和动力,可解决城市交通拥堵。城市交通问题的存在和生活质量的提高是地上空间和地下空间发展的动力。地下空间的综合利用是城市实施三维再开发的必然结果。开发利用地下空间可以实现城市综合效益最大化、城市可持续发展和地下资源可持续利用。地下空间开发利用已成为公众认可的城市立体化发展方式,城市是否向地下充分发展延伸已成为衡量城市发达程度的主要指标。因此加强地下空间的开发和利用,城市存量地下空间规模不断增大,提升地下空间管理效能、改善地下空间环境可视度和空间引导性,不仅能促进地下空间存量资源的提质增效,而且能为地下空间引入新的城市功能业态提供基础。推动解决城市地下基础设施规划建设管理中存在的突出问题,是实施城市更新工作的重要内容,补齐规划建设和安全管理短板,统筹推进市政基础设施体系化建设,是提升设施效率和服务水平的重要举措<sup>[5]</sup>。

### 3.3 全面施策,强势推进城市更新

首先,应该从全面的系统角度审视和完善现有的创新政策,注意更新过程的特点和对困难的分析,借鉴成功的城市更新的经验。应采取综合全面、可持续发展的政策创新机制,不可采取暂时的政策措施。应树立广义观念,确保达到城市更新政策预期。

其次,进入土地规划领域,仅依靠土地规划部门的制度创新,改革将陷入单兵作战的局面。因此应建立政策研究和联合推广机制,涉及金融、税务、国有资产监督管理委员会、经济和信息化委员会科学技术委员会、市场监督、公安户籍、安全监督、消防、环境保护的部门,主动研究系统之间的对接措施,确保政策之间的激励相容。

最后,鼓励利用市场机制盘活存量低效用地。各地存在不同程度的地下空间资源浪费,较发达城市的浅层资源几近枯竭。地下空间行业发展参差不齐,地下空间产业链尚需整合,市场潜力没有得到充分挖掘。科技创新、信息技术服务、前沿技术、智力培育等地下空间专业核心竞争力投入不足,这些方面都亟待完善。因此应有效推动社会投资,形成市场主导的投资内生增长机制。加快实施城市更新行动速度,补足城市基础设施短板。城市地下空间以空间分布的集聚程度衡量,确保实现城市可持续发展和国土空间资源复合利用。在细则制定实施过程中,必须以群众是否满意、企业是否认可为最终目标,不可一味地关注具体的技术指标。注重利益导向,政策目标应与参与者利益挂钩,强调土地利用绩效与利益共享机制之间的联系。

### 3.4 源头防控,低效用地集聚利用

首先,为提高低效土地利用质量,应建立统一的领导机制。政府部门成立专门小组,对低效土地的再利用进行管理,有效协调政府内部的各种力量,促进低效的土地再利用。同时,政府部门要定期召开工作会议,积极探讨低效土地利用过程中存在的问题和对策,加强对各部门的考核,将低效土地再利用质量提升到更高水平。

其次,主动参与市场经济主体开发,提高土地开发质量。政府应鼓励市场参与者参与低效土地的开发,在市场参与者参与的过程中,政府必须在整个区域保持全面的透明度和开放的土地开发。

最后,为进一步优化城市空间布局,盘活存量低效用地,推动产业结构升级,促进土地资源节约集约利用,应按照“全面清理、分级负责、分类处理、依法处置”原则,全面梳理涉嫌闲置、违约开竣工、低效利用土地项目,建立台账,开展综合分析研判,分类施策,依法依规制定处置措施。对因项目、资金、市场等原因无法按合同约定开发建设的土地,采取整体收回或分割收回的方法,重新出让,确保优先保障高成长性项目的用地需求,实现土地资源的精准匹配和高效利用。具备开工条件的,签订补充协议,可设置“对赌”条款等多种方式,倒逼项目尽快开工建设,加快唤醒土地“沉睡资源”,努力实现“双赢”。

## 4 结束语

城市在发展,产业在迭代,社会在进步。在满足人民对美好生活需求的前提下,以往过度化的城市更新、大拆大建式的规模扩张已行不通。如今,为满足人民群众日益增长的美好生活需求,应对城市空间进行整体谋划,坚持盘活挖潜,土地利用提质增效,全面施策,强势推进城市更新和源头防控,在低效用地集聚利用等方面做好城市更新设计工作,满足市民不断变化的生活期望和工作需求。

### 参考文献

- [1] 贺志浩,王月辰,雷嘉欣.实施城市更新的难点分析及解决建议[J].建筑经济,2022,43(2):11-15.
- [2] 雷爱先,王恒.城市更新中存量土地开发利用的若干问题思考[J].中国土地,2021(12):40-43.
- [3] 柴红云.城市更新中土地利用管理问题的初步研究[J].上海房地,2018(6):60-62.
- [4] 宋榕潮.城市更新过程中土地集约利用的经验与启示[J].城市观察,2017(4):71-79.
- [5] 黄晓燕,曹小曙.转型期城市更新中土地再开发的模式与机制研究[J].城市观察,2011(2):15-22.