

试分析当前城市存量土地挖掘与再开发

叶磊

深圳市北京大学规划设计研究中心有限公司

摘要：在历经快速城镇化、工业化浪潮后，城市低效无序扩张的问题日益严峻，用地紧张问题凸显，但同时存在大量的城市存量土地，造成资源极大浪费。本文从土地资产经营、保障产业空间、弥补城市短板、土地规范管理等认识存量土地再开发的重要意义，重点分析当前普遍存在的数据基础、政策指引、规划管理、项目统筹、增值分配等问题，提出相关优化建议。

关键词：城市；存量土地；再开发

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.20.060

集约用地是我国城市建设和土地利用的基本方针。在历经快速城镇化、工业化浪潮后，城市低效无序扩张的问题日益严峻，甚至威胁到生态安全、粮食安全等国家发展根本。2004年以来，国家开始大力推进节约集约用地制度建设，要求严控建设用地增量，以内涵挖潜加大对闲置用地、空闲用地处置以及低效用地增容改造。2015年，中央城市工作会议要求“坚持集约发展，框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量”。随着生态文明战略深入推进，存量空间的提质增效也必然是完善国土空间治理体系，提升国土空间治理能力的重要内容。

一、城市存量土地挖掘与再开发的意义

首先，存量土地是城市在建设发展中土地资产经营需要重点关注的内容^[1]。在全域全要素管控要求及严控增量发展的导向下，存量土地能够缓解空间压力，容纳新增城镇化人口和发展空间，更好地反映出土地资产价值，并促进社会投资。

其次，提供高品质的产业创新空间，促进新经济新业态发展。工业生产方式正在经历从标准化生产的“工业1.0”向智能制造“工业4.0”的迭代升级。可通过再开发的方式创造功能复合的产业综合体、产业社区，满足知识经济时代下高频互动、投资孵化、柔性生产、平衡生活的需要。

再次，优化调整用地功能，弥补城市各类设施缺口。长久以来建设“生产性城市”的理念造成城市各类公共服务设施建设滞后。存量土地可担负起公共产品供给的职责，弥补文化教育、医疗照护等公共服务设施，落实公园绿地、体育活动场地等公共开放空间，供应保障性住房、创新型产业用房等。

最后，以再开发为契机将城市土地纳入规范管理，纠正市场失灵。再开发实现产权重构和非法用地处置，加强土地资源精细化管理，减少土地利用负外部性。特别是在土地存量挖掘开发中，可以让委托交易模式更加

明显具体，让企业、政府部门利益实现最大化，满足市场发展要求^[2]。

二、当前城市存量土地挖掘与再开发存在的主要问题

存量用地主要包括批而未供、供而未用、低效利用等具体情形。其中，批而未供和供而未用两类用地属于未建设用地，处置路径清晰。低效利用用地属于已建设用地，此类用地的认定标准和再开发往往与地方层面用地管理、制度建设密切相关，各地广泛开展模式路径、利益分配、用地处置、规划政策的探索，但实施难度较大。

（一）存量土地调查研究的基础性工作缺位

从土地管理的职能而言，批而未供和供而未用两类用地有完整的管理档案和自上而下的管理要求，数据基础扎实。但低效利用类用地存在诸多的历史遗留问题，认定标准、调查评估、建库入库、维护管理等基础性工作滞后，不利于推进存量土地再开发。

（二）政策指引和规划计划管理不足

政策制定停留在落实上层要求，过于宏观，对操作性考量不足，包括规划调整的管理细则、支持用地归宗和连片开发、容积率调整与审查、公共贡献认定等不明确，导致大量一事一议或专题研讨事项，改造项目推进十分缓慢。规划方面，重视项目个体的规划技术审查，但忽视全市层面的科学调控与引导，导致存量土地再开发与城市长远发展目标、重点战略片区的匹配度不够，在时序、方式、规模等方面缺乏整体指导和部署，最终造成年度计划缺乏针对性和可行性，使得后期由于政策不断调整而造成项目停工，在无形之间加剧资源消耗，影响城市土地存量开发和利用^[3]。

（三）项目统筹能力薄弱

在项目空间上，项目申报制度体现了自下而上的市场诉求，但分布零散且存在市场主体挑肥拣瘦，单个项目能提供的公共用地和配套设施有限，不利于片区的整体改善，还可能因改造后导入大量人口进一步加剧服务供给压力。但推进连片改造则涉及复杂的多元利益统筹，难度较大。在项目结构上，拆除重建类项目占据多数，据惠州市区2018年“三旧”标图入库项目统计，拆除重建类803宗，面积2154.1公顷，分别占入库总量的70.5%、68.9%，改造方向主要是商业与住宅混合功能，占有项目宗数的87.6%，其中又以旧厂房改为商住项目为主。大量工业用地被调整为居住用地，一方面造成住宅过量供应和市场投机，另一方面造成产业用地快速流失，不利于实体经济发展。

（四）增值收益分配机制尚待优化

一般而言，土地开发的每个阶段都包含着内力增值和外力增值，在开发过程中必然要解决既定发展状态下产权整合重构及前期发展积累的土地增值收益的分配问题。原产权主体是土地的事实占有者，合法使用的理应在退出和使用权让渡过程中分享土地再开发产生的溢价收益；非法使用的，则应当进行处置。现实情况往往由于量大处置困难，倒逼政府出台新的政策进行合法认定，出现博赔现象。此外，不同的再开发方式致使原权益主体获利差别巨大，例如市场主导的城市更新与政府主导的公共项目补偿标准的巨大落差给再开发带来不利影响。

三、城市存量土地挖掘与再开发的优化建议

（一）做实存量用地调查评估与建库

存量土地调查评估与建库是城市土地存量挖掘和再开发中不可或缺的环节。城市存量土地一般以分散形式出现，在开展城市土地存量挖掘和再开发工作前，自然资源管理部门应联合工信、农业农村、招商等部门联合制定契合本地的低效利用用地的认定标准，对城市土地发展情况调查、评估、入库，对土地可开发利用潜能进行探究，给城市土地存量挖掘和再开发工作开展提供合理规划建议^[4]。通过分析各个行政区、功能区、组团存量用地开发潜能，寻找适宜的土地使用模式。

（二）建立宏观-中观-微观的规划管理体系和片区分担

为保障存量土地再开发与城市空间部署相互匹配和实现片区整体改善的目标，建议晚上从宏观到微观的规划体系，并建立片区统筹分担的规划管理创新。宏观层面，应在市级国土空间总体规划指导下，编制全市存量土地识别与更新为核心内容的专项规划，明确改造规模、空间分布、改造方式、改造时序等指导性要求。同时，与国民经济与社会发展五年规划同步编制五年规划，并为编制年度实施计划提供指导和弹性调整的空间。在存量改造动力不足的城市，应着力补齐基础设施短板，提升生活品质，严格控制拆除重建的总量规模。中观层面，各县区在全市的框架性要求下，细化编制区级层面专项规划、五年规划、实施计划等，自上而下与自下而上相结合，划定辖区内的改造单元范围。微观层面，开展重点片区更新规划研究，建立片区内公共设施等共担规则和捆绑责任，而后编制更新单元规划，对单个项目的空间范围、公共贡献、功能控制、空间控制、利益平衡等方面做出详细规定。

（三）完善政策体系并创新政策供给

牢固树立并压实存量用地挖潜和再开发的地方主体责任，建立存量用地处置与增量指标分配挂钩、与人员绩效考核挂钩的倒逼机制，设置层级化、体系化的管理、审查、审批、核查政府管理体制，明确各层级的职能范围。

根据需要，逐步搭建综合类、专项类、技术标准类、操作指引类的政策体系。综合类的包括宏观层面的法定管理文件、管理办法、实施意见等。专项类的包括针对具体改造对象、改造方式的办法。技术标准类文件主要是明确规划编制成果构成、图件要求、内容要求、深度要求、公众参与要求等。操作指引类，以拆除重建类项目为例，因涉及多方利益的协调和更复杂的运作过程，工作程序要求也更为严格，建立计划申报—规划编制审批—实施主体确认—报建许可实施流程，按照实施流程，制定各个阶段的详细工作要求，例如改造计划申报与审批，土地信息核查及历史用地处置，改造规划制定、修改和审批，容积率调整与审查规定，公共贡献用地和设施的核定、移交，项目实施监管等。

此外，针对特定情况应加大政策引导和优惠扶持，例如重点改造片区应适当降低政策门槛，工业控制线内应严格禁止工业用地转变功能并加大工业升级的支持，积极探索通过“飞地”公共贡献的方式清退生态红线内的建设用地。

（四）建立以公共利益优先保障的利益平衡机制

利益分配方面应与正在执行的政策相衔接，降低执行成本，同时通过建立对价机制，提高可操作性。存量土地开发应以批准的法定规划为基础，以保障公共利益为优先项，将贡献用地或公共设施等纳入项目第一期改造范围。建立“保底+弹性”的补偿制度，弹性指符合一定的条件下，上浮货币补偿、奖励安置房面积指标、增加留用地面积、调整留用地功能或奖励容积率等，提高各方参与的积极性。同期，应加大对违法建设的查处力度。

四、结束语

总而言之，城市存量土地挖掘与再开发是贯彻落实以人为核心的高质量发展的重要内容，更是一项涉及社会经济各个系统的复杂工程，应从加强土地潜力评估、规划统筹、政策供给、利益平衡等多方面进行改善，促进城市更好发展。

参考文献

- [1] 刘奎,王健.土地经营对中国城市空间扩张的驱动机制——基于273个地级市的实证分析[J].资源科学,2021,43(04):764-775.
 - [2] 杨清可,段学军,王磊,王雅竹.长三角地区城市土地利用与生态环境效应的交互作用机制研究[J].地理科学进展,2021,40(02):220-231.
 - [3] 陈磊,姜海.基于改进PSR模型的城市土地利用警情判别研究——以南京市为例[J].地域研究与开发,2021,40(01):175-180.
 - [4] 肖靖宇,戴根平,魏秀月.深圳市土地整备利益统筹共享机制研究[J].规划师,2020,36(16):38-44.
- 作者简介:叶磊,女,1986年1月生,江苏南通人,硕士,研究方向:城乡规划。