

城市更新和土地征收成片开发及土地储备三者的联动关系和融合发展趋势

马能

中交第二公路工程局有限公司

摘要：本文简要分析城市更新和土地征收成片开发及土地储备之间的联动关系，重点强调城市更新和土地征收成片开发及土地储备工作的融合发展，并以新形势下土地储备路径探索作为切入点，对强化规划引领、挖掘存量、加强土地财务管理以及突出公益性等方面进行研究，希望能够为相关人员提供参考。

关键词：土地储备；城市更新；土地征收；成片开发

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.09.030

引言

土地储备是城市土地管理的重要内容，直接影响土地利用水平以及未来发展趋势。尤其是在城市更新以及土地征收成片开发政策颁布后，为土地储备工作的开展提供了新的方向。而对城市更新和土地征收成片开发以及土地储备三者之间的联动关系与融合发展趋势进行研究分析，则能为三者融合发展提供依据，继而为达成土地集约利用这一目标提供便利。

一、城市更新和土地征收成片开发与土地储备之间的联动关系

随着城市更新政策的出台，使得土地储备工作发展提供了目标以及指导思想，让土地储备工作能够最大程度上发挥出应有的作用和价值，确保土地储备工作能够顺利完成，以此来推动城市更新发展。而且城市更新可以让土地储备发挥出提高土地利用率、调控土地市场以及调整用地结构等功能。另外在对城市进行更新时，必须要加强对土地的收储和准备工作，根据城市发展规划来明确产业导向、发展定位以及更新策略，使政府能够更好地进行土地储备，让土地成片连片更新。

此外城市更新方向主要是针对我国土地存量的改造，并不会对集体建设用地以及农用地造成影响，并且土地征收成片开发也只是对碎片化土地征地进行纠正，通过集中征地以及集中开发的方式来建设新型城镇化，以此来引领城市更新，促进城市发展，最终实现土地高效利用这一目标。特别是能够让城市更新与城市建设保持平衡，实现建一片成一片。

不仅如此，城市更新和土地征收开发以及土地储备之间相互交叉，并且相辅相成，三者共同促进了城市发展^[1]。彼此之间相互影响有着直接的关系，而对三者关系的探索则能够让城市的生态效益、经济效益以及社会效益实现融合发展这一目标，从而使城市更好发展。

二、城市更新和土地征收成片开发与土地储备工作的融合发展

（一）城市更新为土地储备工作提供方向

为了更好地落实城市更新这一政策，各地方政府纷纷颁布了相关文件，确定了城市更新重点主要以更新公共设施、老旧小区改造、老旧厂区改造、城中村改造、自主产权改造、以及老旧街区改造等六方面，以此来达成城市更新的总目标，推动城市更新。并且结合城市更新的发展方向，各地方政府将城市更新工作划分成拆除重建、整治提升以及改建完善三种类型，然后根据各城市的实际情况，选择适合的类型开展城市更新工作，以此来落实城市更新这一政策。

不仅如此，城市更新在产业结构调整、土地集约利用以及空间结构优化等方面，为政府进行土地储备工作提供了明确的方向，从而使城市更新和土地储备工作结合在一起，如此不仅促进了城市更新，也提高了土地储备效率，使土地储备工作能够有序运行。另外将城市更新与土地储备结合在一起，可以让政府从更远的角度对城市土地资源进行管理，通过这种方式可以有效防止城市土地储备工作出现难成规模、分散收储、遍地开发以及零散出让等情况，最大程度上发挥出城市更新政策中的公益保障、整体策划、产业落地以及成片改造的优势，以此来推动城市发展，加快新型城市建设。

除此之外，将城市更新和土地储备相结合，可以让政府更好把握城市土地市场，并通过国家政策性资金，提升土地利用价值，以此来完成政府的项目意图与保障公共利益。

（二）土地征收成片开发能够推动城市更新工作有序进行

城市更新政策主要包括拆除重建、整治提升以及改建完善三种类型，与成片开发政策相吻合^[2]。因此政府在进行城市更新时，可以将土地征收成片开发和城市更新相结合，通过对土地的成片征收与开发，来推动城市更新，使政府更好地对城市进行规划和建设。尤其是在对老城核心区棚户区以及城中村为主的地区进行开发时，所采用的开发方式主要为旧城改造以及城市更新，并且在对该类用地进行城市更新时存在大拆大建、征收时间长以及改造谁（就是改造谁，不是改造难）等问题。而采用土地征收成片开发这一政策后，政府在进行征收时，只需要考虑该地区是否为接下来的重点发展地区以及能否在短时间内完成征收并建设完成等问题，通

过这种方式可以最大程度上减少拆而未建以及征而未拆的情况。使政府能够更好对城市土地进行规划,提高城市土地利用率,促进城市更新,使城市更好的发展。

但需要注意的是,将城市更新和土地成片开发相结合时,政府必须要体现土地征收与开发工作的完成效率和优先性,一起来促进土地储备工作有序进行,推动城市更新,促进城市发展。而且土地征收成片开发能够为政府全面落实城市更新政策打下坚实的基础,从而更好地促进城市更新工作的开展,使城市更新工作能够有序进行,加强新型城镇化建设,满足城市发展需求。

(三) 土地征收成片开发能够解决土地储备无法成片运用的问题

目前,土地储备呈现多点开花现象,城市的收储地块集中程度相对较低,无法将土地连成片进行综合利用,使得政府在对城市进行更新时存在很大的问题,不利于城市更新政策的贯彻落实^[3]。而和之前的碎片化征地不同,土地征收成片开发这一政策是一种新型的征地方式,可以最大程度上解决土地储备碎片化这一情况,降低土地连片难度,使城市土地能够成片进行开发和利用,以此来推动城市更新,促进城市发展,提高城市化水平。碎片化征地的弊端主要为:第一,由于政府在进行征地时将住宅也以公益性配套功能进行剥离,因此很容易便会出现批而未改以及供而未建的现象发生,导致闲散用地出现堆积的情况,降低了土地的利用效率,不利于城市更新工作的开展。第二,碎片化的土地储备,使得政府在对土地进行开发时存在不集中的情况,无法形成集聚效应,使得政府在对城市进行更新建设时,往往需要花费大量的资金来建设基础设施,不仅加大了资金投入,而且还对用地平均产出造成影响。第三,零碎化的土地储备使得城市规划存在很大的不合理现象,不利于城市发展,并且在城市发展过程中,很容易便会被后续规划所推翻,如此不仅会造成资源浪费,还会对政府的公信力造成影响。

而采取土地征收成片开发这一政策,便可以有效解决土地储备碎片化这一问题,让城市土地储备连片集中,从而更好进行城市更新建设,促进城市发展,为城市更新这一政策的全面落实打下坚实的基础。

三、新形势背景下土地储备路径探索

(一) 强化规划引领,引导土地连片储备

现阶段,各地方政府的土地储备中心在成立以后便不断增加土地储备,提升土地储备力度,把城市当中能够收储以及有价值的土地进行归类储备,并建立一个科学合理的土地储备库。同时为了更好地对土地储备进行利用,提高土地利用效率,各地政府纷纷制定了土地收储以及开发政策,以此来推动城市更新发展,提升城市的经济效益。并且为了更好地对土地储备进行管理,各地方政府纷纷根据自身实际情况,建立了一个以储备为主导、

部门协同、属地配合以及市场参与的土地储备制度,并明确了城市更新以及土地成片开发政策,使土地储备工作能够有序进行。

而为了更好地开展土地储备工作,各地方政府应该加强对土地的规划,通过对土地储备工作的合理规划,来引领城市发展,并通过精细化、可持续化、弹性化以及信息化管理方式,来提高土地的利用率和土地利用水平,加强对城市土地的开发,使政府能够更好贯彻落实城市更新这一政策,以此来推动城市更新发展。并且通过科学合理的土地储备规划,能够让风险防控、资金流转以及项目运转实现动态平衡,改变土地收储以及开发思路,将零碎化的土地储备转变为以片区为单位进行谋划,如此便可以让土地连接集中,从而实现成片化的开发与征收,让土地储备工作能够有序运行,更好促进城市更新,推动我国新型城市化建设。

不仅如此,做好土地储备规划工作,能够全面落实土地征收成片开发这一政策,从而避免土地征收开发出现零碎化等情况,提高土地利用效率,从而最大程度发挥出土地储备的作用和价值,提高土地储备效果,为政府更好地进行城市更新规划提供依据,加强城市建设,促进城市融合发展。

(二) 挖掘存量,推动城市有机更新

由于一个城市的土地存量是固定的,因此土地储备工作对于城市更新发展起着至关重要的作用^[4]。但因为传统的土地储备呈现碎片化等情况,导致政府在落实城市更新这一政策时存在很大问题。尤其是在社会经济高速发展的今天,城市土地出现紧张,逼迫城市发展向城市更新索取土地空间,严重影响了城市更新的发展。因此为了解决这一问题,促进城市融合发展,就必须转变土地利用模式,通过提高土地利用效率来防止内城衰退这一情况。而转变土地利用模式的根本动力便是土地储备方式,只有做好土地储备工作,才能有效提高土地利用效率,更好地对城市土地进行开发,从而缓解内城衰退等情况,促进城市更新。因此要加强对土地存量的挖掘,并根据相关政策做好土地储备工作,使土地储备向着成片化连接化发展。

另外还要对城中区改造计划进行梳理,将城中区改造和土地储备如何在一起共同进行管理,对于城市当中前期整理的土地,应该由当地的土地储备中心结合财政资金的实际状况,然后分批将其纳入土地储备计划当中,结合土地市场调控要求,科学合理进行储备土地供应,以此来推动城市更新,促进城市发展。

不仅如此,政府还要对各种闲置以及低效产业用地做好梳理工作,挖掘并释放低效用地,通过退二优二功能修补以及退二进三等措施,来挖掘这些用地的潜能,从而提高城市土地用地存量,缓解城市土地资源紧张这一情况,使土地资源向着集约化、成片化发展,并提高

土地利用效率，为城市更新打下坚实的基础，以此来提高城市承载力。

除此之外政府还应该把区域开发、征收安置以及土地收储等工作设置在一个闭环系统当中^[5]。以此来改变原本的土地收储模式，从而促进土地收储模式向着统一集中的模式转变，以此来完成对旧城区旧厂房以及旧村等挖掘改造，推动城市更新建立新型城市。

（三）扩展土地储备资源领域，加强土地财务管理

各地方政府要想在城市更新背景下更好进行土地储备工作，促进城市发展，就必须在原有土地储备制度上，把自然资源部门当中的土地职能和土地储备工作结合在一起，如此便可以让土地储备部门成为整个土地市场交易、储备以及运作的主体，从而更好地对城市土地进行收储工作，最大程度上发挥出土地储备工作的作用和价值，提高土地储备工作的效果，为政府部门进行土地规划以及城市更新发展提供依据与支撑。与此同时还要赋予自然资源部门监管职责，使其在日常工作中对土地储备部门进行监督管理，以此来确保土地储备工作能够有序运行。另外政府部门还要不断扩展土地储备的内涵，加强对地下空间用地的探索，以及对草、林、湖、田等资源的储备工作，从而加强对城市地下空间的开发，扩展土地储备资源并完善土地储备模式。

此外，还应该建立一个预算管理体系，对土地出让预算、项目周期预算，债券管理预算以及土地储备预算进行管理，以此来加强土地储备财务管理工作。并且在保证预算平衡的前提下，有关部门应该把项目所牵扯的内容归入到预算当中，从而更好对土地财务进行管理，提高土地财务管理的科学性与准确性，同时还要制定一个完善的土地储备资产评估标准，并增加评估的规范性，从而更好地对土地资产进行评估工作，保障土地价值，使政府能够更好地进行城市更新。

不仅如此，为了更好对土地储备财物进行管理，使土地储备工作能够有序运行，有关部门还应该加强对社会资本的引导，使其积极参与到储备项目的运作当中，通过这种方式，不仅可以创新土地储备的融资模式，扩大土地储备的资金渠道，还可以有效提高土地利用效率，使城市更好进行改造更新，提高城市更新的经济效益。并且有关部门还可以制定相应的政策，以此来调动社会资本的积极性，使其积极参与到城市更新当中，从而确保城市更新拥有充足的资金，使城市更新能够有序进行。

（四）突出公益性，让经济价值和公共价值相协调

在新形势下，政府对于城市的土地储备工作有了新的要求，因此为了最大程度上发挥出土地储备工作的作用与价值，使土地储备工作能够有序运行，满足城市更新要求，就必须在开展土地储备时遵循公益优先以及生态优先这一理念，加强对公共资源的配置工作，使土地储备工作从重效益向着重责任方向转变，增强土地储

备工作的责任。同时为了提高城市土地利用效率，政府应该贯彻落实先规划后建设这一目标，同时还要做到先环境后出让、先征地后配套以及先储备后开发等原则，从而使政府各部门能够相互合作，形成一个良好的局面，如此不仅可以有效促进城市更新，推动城市发展，还能够增加土地储备的公益性，让公共价值和经济价值相协调，促进城市融合发展。需要注意的是，政府在对城市土地进行规划时，应该重点考虑保障性住房、教育、交通以及医疗等非经营性产业，确保这些产业拥有充足的土地。

另外，政府还应该建立一个科学合理的土地储备制度，从而对全类型用地进行收储，以此来满足城市更新建设的需求，提升人民的生活品质，并为人们提供一个良好的生活环境。同时政府还要确保公共设施、城市交通、基础设施以及绿地等功能性项目对土地的需求，一起来推动城市发展，促进城市更新。并且还要贯彻落实生态这一理念，为公园绿地以及城市绿地系统的提供相应的开发土地，从而确保城市更新工作能够有序进行。

除此之外，突出城市发展的公益性，能够让城市更新与土地储备以及土地征收成片开发满足新形势的要求，让三者紧密联系在一起，共同推动城市发展，并加强新型城市化建设，为人们提供一个良好的生活环境，改善人们的生活品质。而且将生态理念融入土地储备规划当中，能够让城市更新更加科学、合理，防止出现城市发展倒逼城市更新的情况，加强城市发展。

结论

综上所述，要想促进城市更新与土地征收成片开发以及土地储备三者融合发展，还需要综合考虑各种融合发展方式与实际情况，从而进行有利方案选择。在此基础上才能将各种融合发展方式整合在一起，进而促进城市更新与土地征收成片开发以及土地储备融合发展。

参考文献

- [1]高丽娜.新时代土地储备制度面临的问题与对策[C]//.“2022智慧规划与管理”学术论坛论文集.[出版者不详],2022:416-419.
- [2]温勇鹏.浅谈土地储备成本管控体系建设——以宁波市为例[J].浙江国土资源,2022(07):37-38.
- [3]王敏.城市土地储备制度对房地产市场的调控作用[J].中国储运,2021(11):203-204.
- [4]徐文舸.我国城市更新投融资模式研究[J].贵州财经大学学报,2021(04):55-64.
- [5]东莞市人民政府办公室关于进一步加强土地收储筹备工作的指导意见[J].东莞市人民政府公报,2020(03):8-12.

作者简介:马能(1990.05-),男,汉,陕西省延安人,硕士研究生,现有职称:中级工程师,研究方向:工程投资。