

都市区国有空地挖掘与利用探讨

——以重庆市渝中区为例

吴忠思

重庆市渝中区规划和自然资源局

摘要：文章基于重庆市渝中区本底资源调查项目中国有空地清理子项目工作经验，以分类对比方式，明确国有空地的概念与形态，通过分析国有空地的形成原因与挖掘利用的必要性，并总结前期工作中的挖掘经验，提出打造绿色空间、发展社会公共停车场、建设城市景观平台、用于周边项目零星用地整合等利用建议。以期对其他土地资源紧缺的都市区或老旧城区利用国有空地提供参考经验。

关键词：都市区；国有空地；挖掘与利用

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.11.042

前言

随着城市建设的不断推进，城市开发边界范围内的可建设土地越来越少，利用方式也逐渐从新增建设用地转变为存量低效用地再开发模式^{[1][2]}。城市存量低效建设用地中，一般包括国有空地、老旧破住宅、存量空置厂房或校舍、废弃公路或铁路等^[3]，而国有空地因为其权属的特殊性，土地面积的局限性和地块分布的隐蔽性，往往让政府部门忽视，因而会出现无人管理的“真空”地带^[4]，进而失去其原本应有的真实使用价值。目前，国内对于城市国有空地的利用研究较少，无法为政府部门提供较为有效管理方法或技术手段，因此，在已建成的都市区域内，探索国有空地地挖掘与利用，可以切实提升自然资源资产的价值和使用效率，也为政府部门加强城市土地管理提供一种路径。

一、国有空地的概念及形成原因

（一）国有空地的概念

从性质上看，根据《中华人民共和国民法典》第二百四十九条规定，“城市的土地，属于国家所有。法律规定属于国家所有的农村和城市郊区的土地，属于国家所有”。可以明确，凡城市范围内的土地，其性质均为国家所有。而城市建成区内的空地，便属于国有建设用地。从权属上看，城市里的空地并非全是国有空地，城市空地一般包括已供应但闲置未开发土地、已整治完毕的储备土地、无具体权属管护单位的空地、已征收并整治完毕且有具体管护单位的空地、已开发建成的小区环境中的敞开空间等5种类型，除无具体权属管护单位的空地属于国家所有，地方政府实际管理外（实际一般无人管护），其余4种均为“有主”空地，现场一般有围挡或明确界标，具有明确权利人或物业管护单位，无

法直接在其地上搞开发建设。从建构筑物上看，具有建筑物的土地，一般具有权利人，开发建设较为有序，建筑物布局较为整齐；而国有空地一般无建构筑物，或存在临时建构筑物，利用比较粗放、无序或随意。从分布上看，国有空地主要存在于宗地之间、坡坎崖上、城市边界线上等比较隐蔽的范围内，分布较为零星，地块土地面积较小且形状较为不规整；而“有主”空地一般交通区位较好，地块土地面积较大且形状较为规整。因此，国有空地可以总结为，存在于城市建成区范围内，无明确权利人或物业管护单位的零星空地。

表1 城市空地权属情况表

序号	城市空地类型	权属情况
1	已供应但闲置未开发土地	土地使用权属开发单位所有
2	已整治完毕的储备土地	储备权利属土地储备机构
3	无具体权属管护单位的空地	无具体土地使用权人
4	已征收并整治完毕且有具体管护单位的空地	由出资征收的政府平台机构实施管护
5	已开发建成的小区环境中的敞开空间	土地使用权属小区全体业主共有

（二）形成原因

渝中区作为重庆市的母城，全域陆地面积20.08平方公里，开发建设较早，均为建成区，常住人口66万人，现状建筑规模约4059万平方米，人口和建筑密度均较高。在国土主管部门成立之前（即确权登记开始之前）已存在大量已建成房屋或小区。国土主管部门成立后，开展土地首次确权登记时，以房屋或小区现状围墙范围为基础，经四至权利人指界确认形成宗地地籍数据库，这往往让宗地之间的“缝隙”（如人行道路、公共院坝等），和无人申报的坡坎崖地块自然而然的成了国有空地。二十世纪90年代，开始实施土地毛地出让后，房屋拆迁与项目开发建设速度的不协调，往往造成部分边角房屋迟滞项目建成后才拆迁完毕，进而被“排挤”在小区范围之外，确权登记中也被权利人指界放弃，加上部分因道路切割形成的不能单独建设的小地块，往往在确权中被开发单位放弃权属，进而又形成了一批国有空地。

二、挖掘国有空地的必要性

（一）城市开发建设需求

近年来，城市之间、区域之间的经济发展竞争不断

加剧，对城市各类功能建设用地的提档升级提出更高要求，建设用地需求随之提升。渝中区从2002年开始新增建设用地已为零，作为全域建成区，可利用储备土地只有86公顷（2020年调查数据），其中非经营性储备土地54公顷，随着近两年的基础设施建设的供应使用，储备土地也越来越少。而新增入库储备土地的来源，也主要依赖城市国有土地房屋征收，但房屋征收成本地不断攀升（亩均1000万元左右），使得通过城市国有土地房屋征收增加储备土地或可开发建设用地的财政资金压力越来越大，造成可用于完善城市配套的土地缺口随之加大，政府迫切需要挖掘存量建设用地潜力，助推城市经济社会发展。国有空地作为政府管护的土地，其取得成本为零，相较于征收拆迁成本或有权属空地的高价收购成本，在资金投入方面更易被政府接收利用。

（二）土地集约节约利用要求

“十分珍惜和合理利用每一寸土地，切实保护耕地”是我国的基本国策。18亿亩耕地保有量要求是红线，不能触碰。这就对我国城市或城镇的发展范围提出了“天花板”，即城市或城镇建设不能无限制地向外扩展，占用周边耕地。城市或城镇建设用地未来将按照常驻人口的数量，限定在某一范围内，不再允许新增。90年代开始，我国城市发展进入快车道，“摊大饼”式的发展方式已挤占了大量耕地，城市新增建设用地只会越来越少，对土地供应的用地标准审查也会越来越严格。因此，随着土地集约节约利用方式的深入贯彻，城市低效用地再开发模式、建设用地地上地下空间合理利用、轨道交通TOD综合开发等城市存量建设用地再开发挖潜方式将逐渐成为主流，把城市建设发展对土地的需求引向地上和地下空间。渝中区作为较早开发的都市区域，也较早开始探索了城市道路下方整合利用为周边项目车库、开发项目地下车库与轨道交通分层利用地下空间、桥下空间改造利用、公共停车场盖上修建公园等模式，取得了较大的经济与社会效益，这也为国有空地地再利用提供了可行性与建设路径。

（三）城市安全生产需要

渝中区作为都市区，寸土寸金，人口又较为密集，国有空地容易被周边居民或无业人员临时利用，或长期处于“自然生长”状态（如坡坎崖上的植被）。无序地利用，一边是拉低城市形象，增加城市管理压力，一边又间接增加了安全生产隐患，且因其隐蔽性，不易及时排除，更容易出现安全事故^[5]。而且近年来，部分地方安全生产事故出现较为频繁，安全生产预警、排查、责任落实、处置等机制建设已成为政府工作的重点。为此，切实推进国有空地整治与利用，也是政府当前工作的迫切需要。

（四）自然资源资产管理权责要求

土地是自然资源资产的主要组成部分，是国家和全

体人民的重要资产，不能浪费。2018年，随着国家机构改革的开展，也对自然资源调查评估和制定资产负债表提出了新要求。各级政府自然资源主管部门，每年均需编制自然资源资产报告，并向同级人大常委会报告辖区自然资源资产保值增值、管理利用等情况。因此，合理地调查梳理国有空地情况，及时谋划国有空地利用工作，促进其价值地提升，也是政府履职尽责的需求。

三、如何获取国有空地数据

（一）处理数据的缘由

在土地调查登记确权工作与数据较为完整的情况下，可以直接利用地籍管理数据库，扣除已确权登记的宗地，将剩余土地作为国有空地。但由于确权登记技术是一个不断完善的过程，特别是老城区，地籍管理数据不是一个理论上的完整存在。如：部分小区房屋只按房屋建筑投影进行了确权，小区环境部分未确权登记（数据库中显示为空地）；已建成的城市道路和已征收未供应土地均未申请确权登记，在地籍管理数据库中也显示为空地，以及部分未数字化的老旧私房，地籍管理数据库中均为空地。这些特殊情况的存在，需要对地籍管理数据库进行一些数据处理，才能获取较为准确的国有空地数据。

（二）数据处理经验总结

利用ARCGIS空间数据处理平台软件，以渝中区地籍管理数据为底图，运用空间数据分析功能^[6]，叠加渝中区第三次国土调查数据中的交通用地与河流滩涂用地图斑（可以实际情况增加其他用地图斑）、渝中区现状储备土地和已征收地块图斑、渝中区2009年实施土地净地供应后的所有已供土地图斑，并实施裁切得到地籍管理数据图层剩余地块图斑。但该图斑中还存在一部分未确权登记的小区环境，无法采取数据分析方式，予以准确筛选剔除。为此，需要叠加在渝中区卫星影像图上并结合外业核实，用于准确判别剔除小区环境部分的空地。这样，可以得到较为准确的国有空地图斑数据。

（三）数据运用注意事项

土地确权登记是一项法律性很强，技术过程很严谨，权属需求很清晰的工作。相关宗地范围的形成，均须通过四至权利人指界认定。通过软件分析形成的国有空地地籍管理数据，准确度无法达到100%，后期核实筛查，需查阅大量档案和外业实地核查判别。工作人员的专业水平高低，也影响了国有空地地籍管理数据准确度。因此，在实际应用中，可在项目立项、建设用地规划选址或建设方案论证阶段予以运用，提高手续办理的效率。但为避免出现权属纠纷，土地供应前，还需权属业务部门完成地块正式的确权调查。另外，该部分数据还可提供用作自然资源调查数据，经专业机构评估后，形成资产负债表。

四、国有空地的利用建议

获取的国有空地只是“食材”，如何烹饪加工，发挥其价值，还需“大厨创作”。为此，必须紧紧依靠国土空间规划的整体打造和前瞻谋划，为国有空地找到合适的用途，以服务于城市建设。部分地块也可依靠社区规划师，进行小微空间创作，满足社区群众的局部公共生活生产需求。条件合适的地块，更可以最大化发挥地上地下空间价值。从目前渝中区城市更新及配套需求来看，主要利用方向有以下四个方面：

（一）打造绿色空间

留白增绿是城市科学绿化的重要内容，很多大城市尽管人口稠密，但也很注重留白增绿。特别对于都市区来说，绿色空间极为稀缺，生态和景观价值较高^[7]。位于坡坎崖处的国有空地，地质条件有限，但视觉空间较好，结合地块及周边原本的植被情况，可以整治后，发展登山或崖壁步道，较少破坏山体结构，但同时提供了群众活动空间。位于住宅区中间或周边的合适国有空地地块，可以建设社区体育文化公园，保障绿色空间的同时，也为群众提供了免费的体育活动和文化学习场所，做到多要素搭配。位于道路沿线的狭窄国有空地，需要结合地形条件，论证扩建为步行步道或修建休憩小空间，护坡绿带等。位于防护绿地中的国有空地，政府城市管理部门和应急部门应加强表土绿化整治和外围界线管护，防止非工作人员随意的进入，造成安全事故。

（二）发展社会公共停车场

都市区人流量非常大，停车需求旺盛，特别是老城区，原先的停车位配置不够，往往制约了城市招商引资、人员交流、商业发展等事项。后期改造中，停车场的发展却最容易受制于用地的紧缺，带来有停车专项规划却难以落地的困境。国有空地分布较散，地块面积较小、“净地”且零成本的特点，恰恰契合了社会公共停车场的建设发展需求。根据地块面积的大小，面积大的可以选择建设钢筋混凝土结构停车场，其盖下可以建设公园；面积小的可以选择更加灵活的钢架结构机械式多层停车场建设开发，合理利用地块地上空间。还可根据地块地形特点，发展多楼层上下均可具备平街出口的立体停车库，切实完善城市公共停车配套。

（三）建设城市景观平台

渝中区作为典型的“山城”，重庆市的母城，长江和嘉陵江交汇处的半岛城市，具有高密度楼宇、山体立体空间、江景、红色文化遗址等众多城市景观资源，资源地有效利用，更需要合理的视觉观察点去发掘与发现。如：渝中区戴家巷步道景观平台，隔江眺望江北嘴中央商务区；李子坝轻轨穿房观景平台，打卡独一无二的“轻轨穿房”景观，均是利用国有空地与美景的视觉关系，打造了城市景观平台，甚至成为“网红打卡

点”，带动了当地旅游产业。部分国有空地便具备这样视觉角度，且本身位空地，更易直接建设钢架结构，成本更低，程序更简便。

（四）用于周边项目零星用地整合

部分国有空地因为其地块土地面积小，不具备单独建设的条件，使其空置，土地使用价值无法得到体现。而周边社会投资项目（即房地产开发项目）或政府投资项目往往因为建设方案规划中退间距和楼栋摆放技术要求，需要将其合并一起开发。这样，主项目因为将其整合利用，建设方案更加合理，发挥的效益也更可观，使地块整体价值得以更大提升，达到1+1>2的效果。特别是社会投资项目，整合国有空地后，因为新增加土地还需向政府缴纳一笔土地出让金，切实体现了国有空地的土地资产价值。

五、结语

国有空地是一种自然资源资产，合理地挖掘利用，既是对城市土地的集约节约利用，也是对国有自然资源资产的价值增值。政府部门要结合经济社会建设对土地的不同程度需求，合理论证、科学配置，以完善相应的城市配套功能。同时，国有空间的建设离不开资金投入，建成后的物业更需资金进行后期的运营管护，在更新相关政策时，可以尝试突破部分限制，适当配置或提高商业建筑规模，以平衡建设成本和后期维护成本。

参考文献

- [1] 宋仕威. 谈论我国土地资源的集约与节约利用[J]. 建筑工程技术与设计, 2018(30): 3274.
 - [2] 毛艳华, 钱斌华. 城市土地资源研究: 基于城市经营理念下的思考[J]. 北京工业大学学报: 社会科学版, 2005(4): 6-10.
 - [3] 孙玉君. 城镇低效用地再开发存在的困境与对策路径研究[J]. 中华建设, 2021(1): 149-150.
 - [4] 王旸. 城市规划的一种弹性方式——城市闲置空地规划[J]. 绿色科技, 2016(18): 164-166.
 - [5] 蒋应红, 方雪丽. 基于精细化背景下城市闲置空地的更新应用研究: 以上海区域为例[J]. 世界建筑, 2021(4): 40-45.
 - [6] 王英, 杨振宇, 唐伟等. GIS技术在低效用地区中的应用研究[J]. 中国资源综合利用, 2021(11): 56-58.
 - [7] 陈祥, 胡艳燕, 徐福银, 包兵. 城市空地绿化的植物配置和施工管护[J]. 现代园艺, 2020(1): 135-136.
- 作者简介: 吴忠思(1985-), 男, 籍贯: 浙江省温州市, 汉族, 硕士研究生, 高级工程师, 主要从事自然资源权益和开发利用管理与政策研究。