

城市更新背景下的土地集约利用研究

钟奕

上海城策行建筑规划设计咨询有限公司

摘要：土地资源作为我国经济社会发展的重要根基，土地资源管理是我国政府部门的重要工作内容，同时也会涉及诸多领域和行业的发展。随着我国城市更新的快速建设和发展，各个行业以及企业发展所需的土地资源数量也在不断增加。即便我国的总体国土面积位居世界前列，但由于我国人口数量众多以及需要维持已有的耕地面积红线，使得我国土地利用始终面对着有关利用结构和产出水平等方面的问题，在影响我国产业发展的同时，生态环境也受到一定的影响。文章针对城市更新背景下的土地集约利用标准化对策进行研究，为后续国内土地集约利用的标准化发展提供参考。

关键词：城市更新；土地集约；土地

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.10.003

一、城市更新的背景

（一）城市更新进入新阶段——存量时代

2015年，中央城市工作会议指出我国城市发展已进入新时期，新时期的城市发展要坚持集约高效发展，以“框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量”为标准，这标志着我国城市建设进入以存量盘活、内涵提升为核心的存量时代。

（二）城市更新迎来新机遇——实施城市更新行动

存量时代下的城市更新面临更加广泛而复杂的城市发展问题，包括城市中物质空间的迭代升级、公共服务水平和基础设施服务能力的改造提升、社会人文环境的复兴与活化、城市治理体系的建构及产业结构与功能的优化调整等。目前我国城市发展已由过去的大规模增量建设向存量提质改造和增量结构并重，从“有没有”向“好不好”转变。

面对存量时代城市发展过程中存在的新旧问题与挑战，从中央到地方各个层级的学者、政府决策者、社会工作者均加强了对城市更新的思维认知，中央城市工作会议深入分析发展形势，并在国家战略层面确立了城市更新的重要地位，城市更新迎来新机遇，即实施城市更新行动。

2015年以来，党中央多次出台城市更新相关政策，一方面提出要加强城市设计，将城市设计理念应用到城市更新中，并提倡城市修补，同时完善棚户区、城镇老旧小区改造计划，提高居住环境和品质；另一方面在顶层设计中，将城市更新首次写入国务院政府工作报告，并将其上升为国家战略。2015—2022年，密集出台的政策高效加速了城市更新行动的开展，各地方政府因地制宜探索城市更新工作机制、实施模式、支持政策、技术方法和管理制度，推动城市结构优化、功能完善和品质

提升，形成可复制、可推广的经验做法，引导各地互学互鉴，科学有序地实施城市更新行动。

实施城市更新行动是推动城市高质量发展的客观需要，我国政府一直致力于探索适用于城市更新的体制机制、管理制度和政策措施，为各地因地制宜制定城市更新政策提供前瞻性、全局性、系统性指引。

二、城市更新的理论发展

（一）发展历程

城市更新的探讨源于“二战”后，即以大拆大建为特征的城市改造行为，表现在战后城市的重建和整治、中产阶级与低收入群体之间的社会分异、贫民窟清理、公共卫生治理及古城保护等方面。此后，发达国家在半个多世纪的城市更新实践与探索中积累了多方面经验，在发展过程中，城市更新的主要任务已从最初的“拆旧建新”“贫民窟清理”等转化为在综合性规划的前提下对存量城市资产的功能改造和价值再现。因此，城市更新更多地被赋予修复城市经济、协调经济与社会发展关系及社会人文环境保护的特征。

随着城市更新工作不再单纯着眼于物质属性和经济因素，社会公平、居住品质、文化诉求等要素逐渐成为城市更新发展的主要目标，人文环境、人居环境和生态环境的可持续发展成为城市更新的重要内容。

（二）理论内涵

1. 有机更新

1990年，吴良镛院士从城市保护与发展的角度提出“有机更新”理念，主张城市建设应遵循城市内在秩序和发展规律，要顺应城市肌理，调整城市规模并把控空间尺度。

城市作为系统有机体，存在持续的结构适应性调整、物质空间衰败与复兴、用地组织转型升级、基础设施老化与换代等状况。改革开放40余年来，我国城市更新实践包括旧城改造、新城建设、老旧小区改造、旧厂房改造、旧村庄改造等，经历了从“拆改留”向“留改拆”更新模式转型和从“大拆大建”到“有机更新”方式转变的发展过程。

2. 微更新

微更新理念在城市发展方式转型的大背景下产生，该理念的形成与发展于2011年以后得到深化。2011年我国城镇化率突破50%，城市发展进入存量阶段，该阶段的城市更新更注重城市内涵，强调以人为本，注重生态环境保护、人居环境改善和城市活力提升。

三、城市更新及土地集约利用概述

（1）城市更新。我国城镇化是世界历史上人类最大规模的迁移活动，在我国城镇化发展过程中，不仅需

要保障粮食和主要农产品的稳定供应，同时需要对农村地区的土地问题以及农民工的市民化等问题有效进行处理，以此促进我国城镇化的高质量发展。实际上，我国城市更新是摒弃了之前重视发展轻视可持续发展的城镇化发展模式，以农业人口和土地公有制作为基础推行的城镇化发展模式。从土地利用层面看来，我国城市更新不仅要促进土地利用结构的改变，同时需要实现土地所有权和使用权的变更。总体而言，我国城市更新是一种以人为本、促进公平共享的城镇化。

(2) 土地集约利用。在人类社会的初级阶段，土地利用方式以粗放型经营方式为主，土地的投入和单位产量水平较低。随着经济社会的发展人口数量逐渐增加，在土地资源总数有限，但人类对土地资源的需求持续增加的背景下，粗放经营方式无法满足具体的使用需求，人们逐渐探索出土地集约利用的策略。在我国城市更新发展的过程中，土地的集约利用并不单纯局限在经济效益方面，而是需要综合考虑土地资源的社会和生态效益，再加之城镇带有明显的特殊性，是人口和产业集中的利益区域，并且是区域的政治、经济、文化中心，城镇原有的聚集效应使得土地在经济社会发展中承担着更大的责任。总体而言，土地集约利用的含义是以可持续发展作为前提条件，在满足我国城镇发展要求的前提下，促进土地经济、生态和社会在内的综合效益发展，最终实现城镇布局的优化和调整，为居民提供宜居生活环境的土地开发利用模式。

四、城市更新对土地集约利用的影响分析

(1) 城镇经济专业化发展。产业的专业化是指同一个行业具备生产功能方面差异的企业在特定城镇内的集中分布程度。实际上，专业化与亚当·斯密描述的分工效率有着密切的联系，一般而言，如果同一个行业内的多个企业同一区域的地域空间内进行聚集，能够促进不同企业员工之间的面对面学习交流和共享，实现不同企业知识和技术的扩散。从技术层面看来，地域空间的临近性能够明显的降低城镇在知识和信息溢出、扩散方面的成本投入。此外，知识和技术的外移和扩散能够进一步促进一定城镇区域内市场规模的扩张。从土地资源的固有稀缺属性看来，城镇市场规模的扩张主要体现在单位土地的投入及利用强度明显提升上，意味着单位土地的投入呈现出一种递增的收益现象。总体而言，城镇产业的专业化经济发展完全可以利用知识及技术的外溢和扩散促进土地的集约利用以及发展。

(2) 城镇经济多样化发展。城镇的产业多样化发展实际是不同行业企业在特定城镇内的集中布局。不同行业的企业在固定区域内的聚集发展使得知识、技术在企业彼此间的溢出和扩散变得更加明显，最终带来创新搜寻行为和新技术扩散现象。这一现象的产生能够明显提高企业的劳动生产率，土地的投入和利用强度可以在企业投入增加的情况下不断提升。随着城镇地区产业的专业化发展，会促进企业分工从传统的垂直分工逐渐

转变为水平分工，尤其是在服务业方面会表现得越发明显。现如今，城镇地区的生产性服务业在多样化经济发展的影响下，将会产生明显的技术溢出效应，以此促进先进的生产方式、管理方法的持续扩张，土地经济密度得以提高，以此促进城镇化发展过程中土地的集约利用。

(3) 城镇规模及产业配置。在我国城镇产业的专业化和多样化发展过程中，技术外溢现象的出现都能够促进土地的集约利用。技术外溢倾向的出现能够促进一定城镇范围内的产业持续聚集，扩张市场的发展广度和深度，从而形成当地的规模经济效应，单位土地的产出效益也会明显提高。从某种程度上看，城镇的规模和产业发展之间也存在着明显的互动效应，城镇规模之间存在的差异也会影响到产业配置，土地利用效率同样会存在一定的不同。从城镇地区产业专业化发展情况看来，只有在其城镇规模达到一定程度的情况下，方能够对高速发展的专业产业有效接纳，技术外溢作用才能全面释放。但需要注意的是，即便城镇已经满足集聚效应释放的城镇规模要求，同样会受到产业和城镇发展协调程度之间的影响。如果城镇地区的产业发展和当地的资源环境承载能力等相关因素出现了不匹配的现象，产业的盲目发展不仅无法发挥技术溢出效应，甚至会带来城镇土地的盲目扩张和粗放利用，不利于城市更新发展中的土地集约利用。

五、城市更新下的土地集约利用暴露出的不足

(1) 利用结构有待平衡。在我国长时间经济社会发展的过程中，各个地区明显受到工业优先发展战略的影响，在城镇发展过程中的用地结构配置方面始终倾向于工业发展，用于道路广场建设，公共设施建设等方面的土地面积相较于工业有所减少，尤其是在我国部分经济欠发达地区这种现象表现得更加明显。这种过分关注工业用地的现象，使得当地的工业污染问题没有得到有效控制，城镇发展过程中的土地价值有所下降。此外，商业用地规模不足导致第三产业无法形成规模经济效应。从区位理论的相关知识看来，商业用地产生的经济效益明显高于一、二产业，商业用地规模方面的不足导致土地经济效益无法进一步提升，这也意味着我国部分地区的城镇用地结构必须要进行优化和调整，实现土地集约利用的目标。

(2) 产出水平较低。衡量我国城市更新发展中土地集约利用程度的重要指标之一就是容积率，实际是建筑面积和用地面积的比值，客观反映了不同城镇地区的土地使用强度，同时也是各个地区土地开发利用是否合理的重要衡量指标，容积率的数值将会直接影响到土地开发收益率。以目前我国城市更新的总体发展看来，部分地区的建筑容积率水平相对偏低，土地资源依旧处于低效利用的状态。在我国长时间划拨用地制度的影响下，企业在土地的使用期限和价格方面始终占据着明显优势，这种土地资源的低成本利用使得企业圈地行为的

发生概率明显增加，导致土地资源出现了一定的浪费现象，综合利用率相对较低。此外，部分地方政府对企业用地的管制工作不够严格，土地的使用量和用途未能实时管控，出现了土地多征少用的现象。

(3) 生态状况存在问题。土地生态安全是指在一定的城镇范围内，相关部门合理利用、管理土地资源，确保土地生态系统的结构和功能能够避免受到其他不良因素的影响，处于一种健康、平衡的状态。土地的生态状况会明显受到土地利用情况的影响，一般而言，生态用地的占比和生态安全之间保持一种正比例关系。如今，我国城市更新要求工业化和城镇化快速发展，出现了耕地面积和生态用地占据的现象。我国人口数量逐渐增加，建设用地规模扩张，再加之不合理的土地利用方式等多种现象的存在，导致土地覆盖出现明显变化，对于不同区域的植被保护和水土保持工作带来较大的压力，明显威胁到土地生态安全。

六、城市更新发展的土地集约利用标准化实践对策

(1) 建立标准土地集约利用框架体系。在我国城市更新发展的背景下，不同地区需要以当地土地利用工作实际状况作为出发点，综合考虑土地资源在利用结构方面的不同，以国家相关标准要求行业标准要求作为出发点，根据当地城镇化的发展需求建立对应的标准体系。此外，为了保证我国不同地区土地利用相关工作的合法实施，地方政府需要以我国现行的有关土地利用的法律法规作为出发点，结合当地的实际状况进行补充条款的设置，促进土地集约利用框架体系的标准化发展。基础标准的子体系具体又可以分为土地术语、环境质量和土地的等级划分等方面的标准。土地规划的减量化标准体系主要是以土地的测绘调查和规程编制标准为主。计划指标市场的标准体系是以土地的挂钩指标使用和地价监测评估为主。耕地保护的优质标准子体系具体又可以分为农田建设、土地的复垦、土地整治改良以及耕地质量评定。土地集约利用标准子体系又可以细分为准入审批、闲置低效土地利用和调查评价等。国土服务实时监控标准子体系内容又可以分为数据的获取、建设数据库和土地监管。这种基于当地真实状况形成的土地集约利用标准化框架体系能够为后续的工作提供必要的支持。

(2) 土地规划和城镇发展规划的结合。在我国城市更新发展的背景下，土地集约利用规划和城镇发展规划之间是一种相辅相成、相互促进的关系。相关部门在形成城镇发展规划和土地集约利用规划时，需要从质量和结构层面出发，不能单纯地关注数量和空间关系，而是需要形成完善的土地后备资源。从内容层面看来，土地的集约利用规划需要侧重于结构的调整，而城镇发展规划更加倾向于城镇结构布局优化。政府部门需要对城镇发展规划和土地集约利用规划科学进行统筹，确保当地用地规模和土地总体供应量能够有效控制。我国城镇化在从扩张型逐渐转变为集约型的过程中，工业发展也

在逐渐向着信息化、智能化方向转变，政府部门需要在形成土地集约利用规划和城镇发展规划时，关注当地土地资源的高效高质量利用。城镇发展需要在国家政府的相关政策文件和框架体系中集约利用土地资源，以城镇发展规划作为出发点建立土地集约利用规划。

(3) 强化土地集约利用的生态保护。我国城市更新建设要求促进城镇地区的经济社会和生态环境的协调发展，意味着在土地集约利用中需要留出适当比例的生态用地。我国需要在土地政策持续完善的过程中，尤其是在行政法律体系中将生态用地的重要程度和价值给出明确的规定，确保土地用途管制工作制度的范围能够逐渐扩大到生态用地，保障政策性的工作做法得到法律层面的保障，强化工作的法制约束力。不同地区在形成土地利用总体规划时，需要综合考虑当地生态环境保护建设的要求，形成有关自然生态用地的指标控制量和其他土地利用方面的指标。

七、总结

在城市更新背景下的土地集约利用是我国城镇地区科学调配土地利用结构，促进各产业快速稳定发展的有效途径。政府部门不仅需要从政策和法律方面针对土地集约利用给予支持和约束。同时，政府部门需要以当地的城镇发展规划作为出发点建立对应的土地集约利用规划，结合国家相关政策部门形成完善的土地集约利用标准化框架体系，确保土地集约利用的各项工作得以顺利落实。

参考文献

- [1] 陈维妮. 基于灰色预测的贵州省城市更新与土地集约利用研究[J]. 绿色科技, 2022, 24(07): 189-192.
- [2] 钱丽, 沈梦园, 周颖. 城市更新和土地集约利用耦合协调度分析——以安徽省巢湖为例[J]. 延边大学农学学报, 2022, 44(01): 75-82.
- [3] 张三元, 叶梦. 湖北省城市更新与土地集约利用的耦合协调性和障碍因子分析[J]. 长江论坛, 2021(03): 31-39.
- [4] 茆根明, 夏晶, 崔晓鹏, 等. 城市更新背景下土地资源节约集约利用的标准化实践与探索——以海安市土地利用“五化并进”工作为例[J]. 标准科学, 2020(10): 77-80.
- [5] 开发区土地集约利用评价指标体系的研究[J]. 郭栋; 童新华. 中国集体经济, 2008(21)
- [6] 开发区土地集约利用评价指标体系及其方法浅析[J]. 侯文倩; 黄楚兴. 中国商界(下半月), 2010(03)
- [7] 转型发展背景下的开发区土地集约利用评价指标体系优化[J]. 汪雄; 周国华; 唐承丽; 袁增光. 湖南师范大学自然科学学报, 2020(01)
- [8] 开发区土地集约利用评价指标体系研究与探讨[J]. 段浩. 上海地质, 2009(03)