

城市更新中土地利用管理对策研究

王元昊

沈阳市规划设计研究院有限公司

摘要：城市更新是一个综合性的战略，旨在改善城市环境、提升居民生活质量和促进城市可持续发展。土地利用管理对策是城市更新中的重要组成部分，它涉及土地规划、土地分配、土地开发和土地使用监管等方面。本文将对城市更新中土地利用管理对策进行研究，以寻找提升城市更新效果和实现可持续发展的有效途径。

关键词：城市更新；土地利用；管理；对策

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2024.08.006

引言

城市更新中土地利用管理对策是非常重要的，通过科学合理的土地规划和分配，优化土地的使用方式，加强土地开发和使用的监管，可以有效地促进城市更新的顺利进行，并推动城市的可持续发展。然而，在实践中仍然存在一些挑战和问题，例如土地资源有限、土地利用冲突等。因此，我们需要进一步研究和探索，提出更为切实可行的土地利用管理对策，以实现城市更新的长远目标，打造更美好的城市环境。

一、城市更新中土地利用管理的重要性

（一）提高土地利用效率

在城市更新中，土地利用管理的重要性体现在优化土地资源的利用效率上。由于城市土地有限且昂贵，如何合理配置和利用土地资源成为一项重要任务。土地利用管理需要科学规划和布局，将有限的土地资源高效利用起来，在满足城市发展需求的基础上，最大限度地保护生态环境。通过引入先进的土地利用技术和策略，可以有效避免土地浪费和环境破坏，提高土地资源的利用效率，实现城市更新的可持续发展。

（二）推动城市功能优化升级

土地利用管理对策在城市更新中也能够推动城市功能优化升级，通过科学的土地规划和管理，可以将城市功能区划细化，形成多元化的功能布局，促进城市发展的协调性和效益性。例如，将商业区、住宅区、公共服务设施等功能分区布局合理，提供便利的公共交通和配套设施，有助于提升市民的生活质量和城市的竞争力。土地利用管理还可以在城市更新过程中引入创新产业和科技要素，推动城市功能的升级和转型，提高城市经济的活力和竞争力。

（三）改善城市环境质量

土地利用管理对策还能够改善城市的环境质量，通过优化土地规划和开发方式，可以减少土地的污染和破坏，保护自然生态环境，提高城市绿化率和空气质量。

合理布局生态保护区、绿地景观等，增加城市可持续发展的生态空间和生物多样性，提供更健康、宜居的城市环境。此外，通过土地利用管理，可以科学规划城市交通、水资源、能源等基础设施，提供更便捷的城市服务和高效的资源利用，改善居民的生活品质。

（四）实现城市更新的可持续发展目标

城市更新是为了实现城市的可持续发展，而土地利用管理是实现这一目标的重要手段。通过科学规划和管理土地资源，可以在城市更新过程中兼顾社会、经济 and 环境的利益，确保城市的可持续发展。合理利用土地资源，提高土地资源的利用效率，减少土地浪费和环境破坏，有助于推动城市更新朝着经济、社会和生态协调发展的方向前进。同时，土地利用管理还需要注重公众参与和社会利益的平衡，确保城市更新过程中的公平性和可持续性。

二、城市更新中土地利用管理现状

（一）土地浪费与不合理利用

在城市更新中，土地浪费和不合理利用是一个突出的问题。土地资源是有限的，而城市的发展需求却不断增加。由于缺乏有效的土地规划和管理，部分地区存在大面积的闲置土地或低效利用现象。这些土地可能被用作废弃厂房、废旧物品堆积地，或者被荒地、杂草占据，没有得到有效的开发和利用。同时，城市发展中存在着过度开发和过分密集的趋势，导致一些地区土地资源的利用不平衡，一些地区土地资源有过度紧张的风险。这种情况下，既浪费了宝贵的土地资源，又加大了城市环境压力和生态破坏。

（二）土地使用冲突与重叠

城市更新中，由于土地功能的调整和转型，往往会导致土地使用冲突和重叠的问题。传统的城市布局和发展模式可能导致原有土地用途与更新需求之间的冲突。商业区、工业区和住宅区之间的界限模糊，导致噪音、交通拥堵以及环境污染等问题。此外，不同部门和利益相关者的决策和规划可能存在不协调性，导致土地资源重复开发和利用，进一步加剧了土地利用冲突和浪费。例如，某一片区域可能同时存在高层住宅楼、商业大厦和公共设施等多种功能，导致土地资源利用效率低下，难以满足各个功能的需要，造成资源浪费和社会问题。

（三）土地资源保护不足

随着城市化进程的加快，城市更新项目往往需要大量的土地资源来满足城市发展的需求。然而，由于缺乏科学的土地规划和管理，许多原本具有重要生态功能的土地被不当利用或过度开发，导致生态环境的恶化和生

物多样性的丧失。湿地被填海造陆、农田被工业区所占据、森林被大规模砍伐，这些行为破坏了自然生态系统的稳定性和可持续性发展。此外，还存在一些非法占用和乱占乱建的问题，进一步加剧了土地资源的浪费和环境问题。

（四）缺乏公众参与与社会利益考虑

城市更新关系到广大市民的利益和生活品质，因而公众对于土地利用规划和决策有着直接的关注和影响。然而，在一些城市更新项目中，公众参与和意见征集的方式和机会较少，导致决策过程缺乏透明性，市民的意见和需求难以得到重视。这种情况下，公众往往会出现不满和抵制的情绪，甚至引发社会矛盾和冲突。同时，城市更新中涉及的利益相关方众多，如开发商、政府部门、社区居民等，各方利益的平衡和协调也是一个复杂的问题。在一些城市更新项目中，由于缺乏有效的决策机制和社会利益考虑，社会公平和环境保护往往被忽视，导致一些群体的利益受损。

三、城市更新中土地利用管理对策

（一）加强土地规划和管理

加强土地规划和管理是解决城市更新中土地利用问题的重要途径，科学的土地规划可以从宏观和微观两个角度来考虑。宏观方面，需要结合城市整体规划，制定土地利用总体规划，明确各功能区域和用地标准，确保土地资源的合理分配和利用。微观方面，可以结合具体项目需求，进行细致的土地利用规划，包括用地布局、容积率和建筑高度等要素的规范，以确保土地的最佳利用效果。此外，加强土地管理也是至关重要的。在土地管理过程中，需要建立健全的土地管理体系和监管机制，加强对土地使用权的管理和约束。通过规范土地使用行为、建立统一的土地登记和流转机制等，可以有效控制土地的违规开发和滥用现象。同时，还需要加强对土地开发企业和个人的监管，依法查处违法违规行为，保护土地资源的合法权益。

（二）优化土地利用方式和模式

优化土地利用方式和模式有助于提高土地利用效率，实现可持续发展。一方面，应推行高集约化用地模式，即通过改善土地利用密度和结构，将相同面积的土地能容纳更多的人口和建筑设施。例如，通过增加公共绿地和多层次建筑的布局，可以增加城市绿化率，提高居民生活质量。另一方面，应鼓励多功能混合用地开发，即将不同功能的建筑和设施融合在一起，以减少用地面积和交通拥堵问题。通过促进公共服务设施和商业设施的互补利用，可实现用地资源的最大化利用。此外，内部更新和空间复用是优化土地利用的重要手段。在城市更新中，许多原有的建筑和土地资源并不完全失去使用价值，通过更新和改造，可以将其再次投入使用。除了新建建筑外，还可以积极改造老旧建筑、改善城市功能区域布局、重塑历史文化风貌等，提高土地资

源的再利用率。这不仅能够减少对新土地的依赖，也能保留城市的历史文化底蕴，提升城市形象和吸引力。

（三）环境保护和生态补偿

环境保护和生态补偿是解决土地利用管理问题的重要考虑因素，城市更新不仅应注重经济效益，更要关注生态环境的保护和修复。一方面，应建立健全的环境评估制度，对城市更新项目的环境影响进行全面评估和预测。通过科学评估，可以提前发现可能产生的环境影响，并采取相应的保护措施，减轻环境破坏带来的负面影响。另一方面，需要建立生态补偿机制，对受到破坏的生态资源进行恢复和修复。当城市更新项目必须占用具有重要生态功能的土地时，应采取合理措施进行生态补偿。例如，可以在其他地区进行同等面积的生态恢复与保护，或者为受损生态系统提供替代生境。这样可以最大限度地保护生态系统的完整性，减少生态环境的破坏，实现自然与城市的和谐发展。

（四）加强土地开发与监管

为了加强城市更新中的土地开发与监管，需要建立完善的土地开发管理制度和政策。相关部门应制定明确的法律法规，包括土地开发审批程序、开发项目报告、环境评估等方面的要求，以规范土地开发行为。同时，还应建立全面的土地开发监测体系，对土地开发过程进行实时监测和数据记录。通过建立有效的监测机制，可以及时发现和纠正存在的问题，如建设过程中的不合规行为或违法违规活动。此外，加强土地开发过程和结果的审查也是重要的一环。相关部门应加强对土地开发项目的审查与评估，以确保土地开发符合城市更新的目标和规划。审查过程应重点关注项目的环境影响、社会效益、安全风险等方面，确保土地开发与城市更新相协调，避免出现负面影响和后续问题。审查结果应及时反馈给开发商和决策机构，为其提供改进和优化的建议，推动土地开发向合理、可持续的方向发展。

（五）推动土地节约集约利用

为了推动土地的节约集约利用，城市更新需要采取一系列措施。可以通过限制新增建设面积来控制土地利用总量。相关政府部门可设定严格的土地使用指标和建设用地总量控制指标，限制新增建设面积，在合理的范围内适应城市发展需求，避免过度消耗土地资源。还可以通过优化土地使用权的流转和再利用来实现土地资源的最大化利用。政府可以鼓励土地流转，通过市场机制实现土地的高效配置。同时，可以支持土地的再生利用，例如通过旧城改造、土地复垦等方式，将废弃或闲置的土地重新投入城市开发和利用。另外，推动土地的集约利用也是关键。城市更新可以通过合理规划和布局，提高土地的利用效率。例如，采用高层建筑、混合用地等方式，提高土地的容积率和开发强度，充分利用空间。同时，可以推广先进的建筑技术和设计理念，如绿色建筑、智能建筑等，提高建筑物的能源利用效率和

资源利用效率。

（六）强化土地治理与公众参与

强化土地治理与公众参与是城市更新中的重要对策之一，应建立健全的土地管理机构和土地管理信息系统，以确保土地利用管理的有效实施。这包括建立土地规划部门、土地监测机构和土地管理咨询机构等，通过科学的管理体系和专业的人员来监测和评估土地利用情况。此外，应建立完善的土地审批和监管制度，提高土地管理的规范性和透明度，从根本上解决土地利用管理中的腐败和滥用问题。要重视公众意见收集和参与，加强土地利用决策的民主化和公正性。可以通过开展公众听证会、邀请专家和学者参与决策过程，征求社区居民的意见和建议，并及时公开决策结果和执行情况。同时，建立有效的信息公开和沟通机制，向公众公布土地利用相关的信息和数据，让公众能够深入了解土地利用管理的情况，持有合理的期望和要求。要加强土地决策和管理的法治化，确保土地利用管理的公正性和规范性。应建立健全的法律法规和政策体系，明确土地利用的各项规范和标准。要加强对土地管理人员的法律教育和培训，确保他们具备必要的法律知识和法律意识，依法办事。同时，要加强对土地利用违法行为的打击和惩处，形成震慑效应，有效遏制违法行为。

（七）加强土地管理能力建设

加强土地管理能力建设是城市更新中土地利用管理的关键对策之一，这涉及不仅要提升土地管理人员的专业素质和工作能力，还需要建立健全的培训机制和知识库，有效传授土地管理的最新理论和技术知识。要加强对土地规划、土地评估、土地交易等相关人员的培训和教育。土地规划人员需具备较强的城市规划和土地利用规划能力，能够根据城市发展需要合理规划土地用途。土地评估人员需要熟悉土地市场和估价方法，确保土地交易的公开公正。此外，土地交易人员需要了解相关法律法规和政策，培训他们正确处理土地交易的问题。要建立和完善土地管理人员的知识库和信息平台。这可以包括制定土地管理手册和技术指南，将土地管理的经验和最佳实践进行总结和整理，供土地管理人员参考和借鉴。此外，要建立土地管理信息平台，集成土地利用相关的数据和信息，为土地管理人员提供及时准确的参考和支持。最后，要加强与高校和科研机构的合作，共同推进土地管理能力建设。可以开展联合研究项目，通过科学研究和案例分析，总结土地利用和管理方面的创新成果和经验。同时，可以与高校建立实践教学基地，提供实践机会和培训课程，培养更多具备土地管理能力的专业人才。

（八）加强国际合作与经验分享

加强国际合作与经验分享是城市更新中土地利用管

理的关键对策之一，通过与其他国家和地区开展交流和合作，可以借鉴和吸收国际上先进的土地利用管理经验和技 术，推动城市更新向更高水平发展。要加强与发达国家的合作与学习。发达国家在土地利用管理方面积累了丰富的经验和先进的理念，可以在土地规划、土地评估、土地交易等方面提供宝贵的指导和经验。可以通过组织研讨会、参观考察等形式，促进中外专家和学者之间的交流和互动。要推动国际合作项目的开展，可以与国际组织、外国政府和机构合作，共同开展城市更新和土地利用管理方面的合作项目。通过共同研究和实施项目，可以探索并运用先进的土地利用管理技术和方法，为城市更新提供技术和经验支持。最后，要加强与发展中国家的合作与交流。发展中国家在城市更新和土地利用管理方面积累了丰富的经验。可以通过南南合作的方式，与发展中国家分享我国在土地利用管理方面的成功经验和做法，共同解决土地利用管理中的共同挑战。加强国际合作与经验分享是城市更新中土地利用管理的重要对策之一。通过与发达国家的合作与学习、推动国际合作项目的开展，以及加强与发展中国家的合作与交流，可以借鉴先进的土地利用管理经验和技 术，共同推动城市更新和土地利用管理的可持续发展。

结束语

城市更新中土地利用管理对策的研究是促进城市可持续发展的关键，通过加强土地规划、多元化利用、开发管理与监管、节约集约利用、保护与修复、治理与公众参与、能力建设和国际合作，我们将能够实现土地资源的有效利用和保护。希望本文的研究成果能为城市更新领域的决策者和从业人员提供有益的参考，推动城市更新工作向着更加科学、高效和可持续的方向前进。

参考文献

- [1] 张炜. 城市更新中土地利用管理存在的问题及对策[J]. 住宅与房地产, 2023, (15): 86-88.
- [2] 徐海. 城镇化进程中的土地利用管理问题及其对策[J]. 南方农业, 2022, 16(14): 136-138.
- [3] 城市更新: 行业新风口, 房企转型新窗口[N]. 中国房地产报, 2021-12-27(012)
- [4] 王庆. 长三角一体化土地利用机制构建对策[J]. 宏观经济管理, 2021, (12): 78-83.
- [5] 马晓艳. 土地利用与管理中的信息化测绘运用[J]. 新农业, 2021, (20): 41-42.
- [6] 张青军. 城镇化进程中的土地利用管理问题及对策探析[J]. 农业开发与装备, 2021, (09): 98-99.
- [7] 张青军. 城乡统筹发展下的土地利用管理探思[J]. 中国农机监理, 2021, (09): 36-37.
- [8] 张青军. 城乡统筹发展下的土地利用管理探思[J]. 大众标准化, 2021, (17): 151-153.