城市更新背景下的土地整备策略

郑学荣[1,2,3]　黄逸欢[4]

1. 广州市城市规划勘测设计研究院有限公司，2. 广东省城市感知与监测预警企业重点实验室，
3. 广州市资源规划和海洋科技协同创新中心；4. 广州市城建工程总承包有限公司

摘　要：土地整备策略已经成为优化城市空间布局和提高城市品质的核心环节，因此越来越受到各级政府和规划人员的重视和关注。在城市更新的大背景下，土地整备的目标是对现有的城市土地资源进行重新的整合和配置，以适应城市发展的多样化需求，并进一步促进城市功能的完善和提升。本研究旨在从城市更新的角度深入研究土地整备策略的制定和执行，期望为城市的持续发展提供有价值的建议和参照。

关键词：城市更新；土地整备；策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.21.010

引言：伴随着国家生态文明城市创建标准和“城市更新行动”战略，城市增量传统规划逐渐过渡到存量规划。这种改造的目的在于对城市原有土地资源尤其是老城区空间再开发利用的更加高效的整合利用。为了有效集约地利用城市空间，土地整备策略被提出，这就涉及了对于分散和非法开发土地项目的再测绘，再整合和再发展，包括土地使用权的收回、房屋征收拆迁、土地收购的各种途径。该战略在优化城市空间布局的同时，也改善人居环境品质并进一步推动城市现代化发展。

一、城市更新的背景

（一）国家政策导向和支持

我国政府高度重视科技创新和产业升级，通过制定一系列鼓励政策，积极支持高新技术企业和研发活动。政府为企业提供税收优惠、资金补贴和技术支持，特别是在新能源、信息技术和生物技术等领域。此外，政策还包括了设立国家级高新区和科技园区，吸引内外资企业和人才集聚发展，形成创新高地。通过这些政策的实施，旨在推动产业结构优化升级，增强国家的国际竞争力。政府也鼓励企业加强与国际先进技术的交流与合作，促进技术成果的转化应用，加速科技成果从实验室到市场的转换过程，最终实现经济的持续健康发展。

（二）城市化进程中的土地资源矛盾

随着我国城市化进程的加速，土地资源矛盾日益突出。城市扩张对土地的需求与农业用地保护之间的冲突不断加剧。城市用地的不断扩展，使得原本用于农业的土地逐渐被转化为住宅、商业及工业用地，这不仅影响了粮食安全和可持续发展，还可能导致生态环境问题。政府为了平衡这种矛盾，实施了严格的土地管理政策和法规，限制无序扩张，推行土地复垦和节约集约使用土地的策略。例如，通过实施城市规划，优化土地使用结构，以及推动绿色建筑和低影响开发等措施，旨在减少对未开发土地的依赖，提高土地使用效率。同时，增强城乡融合发展策略，通过科学定位和差异化管理，有效缓解土地资源矛盾，促进社会经济和环境的和谐发展。

（三）城市老旧区域的发展需求

城市老旧区域的发展需求正在成为我国城市更新和可持续发展的重要议题。这些区域往往基础设施老化、居住环境较差、公共服务设施不足，严重制约了城市的整体功能和居民的生活质量。政府在推动老旧区域改造的过程中，注重综合治理和功能提升，通过引入现代化的城市管理和技术手段，改善供水、供电、排水和交通等基础设施。同时，加大对公共空间和绿化设施的投入，提升居住环境，使之更加宜居。此外，还鼓励社区参与和民间资本的介入，通过公私合作模式，加速老旧区域的翻新和再开发。这些措施不仅能够提升老旧区域的居住条件和生活质量，还能促进社会稳定和经济发展，实现区域内的社会公平与环境可持续性。

二、城市更新的目标与原则

（一）目标

（1）提高城市宜居性和功能性：城市更新的首要目标是改善城市居民的生活环境。通过优化城市空间布局、提升公共设施、加强绿化建设等措施，可以有效提高城市的宜居性。同时，通过完善城市交通、增设便利设施、构建多功能社区等，能够显著增强城市的功能性。这些改进不仅能够让居民享受到更高质量的生活，还能吸引更多人才和投资，进一步推动城市的繁荣与发展。

（2）实现城市可持续发展：城市更新要注重长远规划，确保城市的可持续发展。这包括合理利用和保护自然资源，推动绿色建筑和节能技术的应用，以及倡导环保理念。通过实施这些策略，可以减少城市对环境的负面影响，同时确保城市在未来能够持续、健康地发展。

（3）促进经济社会协调发展：城市更新不仅要关注经济增长，还要注重社会公平和居民福祉。通过优化产业结构、创造就业机会、提供教育培训等措施，可以促进经济的稳定增长。同时，通过改善居民生活条件、加强社区建设、提供公共服务等，可以推动社会的和谐发展。这样的城市更新策略旨在实现经济与社会的双赢，让城市发展更加全面、协调、可持续。

（二）原则

（1）科学规划，民主决策：在城市更新的过程中，科学规划是确保项目成功的关键。这意味着规划人员需要综合考虑城市的经济、社会、环境和文化等多方面因素，制定出合理、可行的更新方案。同时，民主决策是科学规划的重要补充，通过广泛征求居民、专家和利益相关者的意见和建议，确保规划方案能够真正反映社区的需求和期望，从而实现规划的科学性和民主性。

（2）公平公正，保护居民利益：在城市更新中，公平公正原则要求对所有居民一视同仁，不因社会地

位、经济条件等因素而有所偏袒。同时，要切实保护居民的利益，特别是在拆迁、补偿等方面，要确保居民的合法权益不受侵害。这一原则体现了对居民的尊重和关怀，是城市更新中不可或缺的重要准则。

（3）尊重历史文化遗产：城市更新往往涉及老旧城区的改造，这些区域通常蕴含着丰富的历史文化遗产。在更新过程中，应充分尊重和保护这些文化遗产，避免盲目拆除和破坏。通过修缮、保护和合理利用历史文化建筑，可以保留城市的历史记忆和文化底蕴，为城市增添独特的魅力。

（4）遵循可持续发展理念：在城市更新中，应遵循可持续发展理念，注重环境保护和资源节约。这意味着在规划和实施过程中，要充分考虑生态环境的承载能力，避免过度开发和资源浪费。通过采用绿色建筑技术、推广可再生能源等措施，可以实现城市的绿色、低碳、可持续发展。这一原则不仅有助于保护生态环境，还能为城市居民创造更加宜居的生活环境。

三、土地整备的关键策略

（一）规划编制与土地利用

（1）制定详细的城市更新规划和设计方案：城市更新工作不能盲目进行，必须先有详尽的规划和设计作为指导。这一环节至关重要，因为它为整个更新项目定下了基调，明确了方向。规划和设计需综合考虑城市的现状、发展需求、居民生活等多个方面，确保更新后的城市既美观又实用，既符合现代生活需求又保留城市特色。规划过程中，应广泛征求各方意见，特别是当地居民的看法，以确保规划的合理性和可行性。同时，设计方案也需注重细节，从建筑风格、空间布局到绿化配置等，都要经过精心设计，以打造宜居、美观、充满活力的城市环境。

（2）合理配置土地资源，提高土地利用效率：土地资源是有限的，如何在有限的土地上发挥出最大的价值，是城市更新中必须面对的问题。合理配置土地资源意味着要根据土地的性质、位置和周边环境等因素，确定其最佳用途。例如，商业繁华地段可用于建设商业设施，而环境优美、交通便捷的区域则更适合发展为居住区。此外，提高土地利用效率也是关键，这可以通过增加建筑密度、优化空间布局、推广多功能建筑等方式实现。高效的土地利用不仅能缓解城市拥挤问题，还能为城市带来更多的经济和社会效益。

（3）优先保障民生设施和市政设施用地：城市更新的目的之一是改善居民生活条件，因此，在土地利用上应优先考虑民生设施和市政设施的建设。这包括学校、医院、公园、交通设施等，这些都是居民日常生活中必不可少的部分。通过优先保障这些设施的用地，可以确保城市更新的成果更加贴近民生，真正提高居民的生活质量。同时，市政设施如供水、供电、排水等也是城市运行的基础，它们的建设和完善同样不容忽视。在城市更新中，应合理规划这些设施的位置和规模，确保城市的正常运行和居民的基本生活需求得到满足。

（二）建筑更新与改造

（1）对老旧、陈旧建筑进行更新改造：随着城市的发展，许多老旧、陈旧的建筑已经无法满足现代生活的需求，甚至存在安全隐患。因此，对这些建筑进行更新改造，不仅可以延长它们的使用寿命，还能使其重新融入现代城市风貌。在更新改造过程中，应根据建筑的实际情况，采取加固结构、更换老旧设施、增设现代化设备等措施，以提升建筑的实用性和安全性。同时，也要注重保留建筑的历史文化价值，避免在改造过程中破坏其原有的文化特色。

（2）提升建筑功能性和美观性：建筑的功能性和美观性是评价其价值的两个重要方面。在建筑更新与改造中，要注重提升这两个方面的品质。功能性方面，可以通过重新规划空间布局、增设便利设施、引入智能化系统等方式，使建筑更加符合现代人的生活习惯和需求。美观性方面，则可以通过改造外观、更新材料、引入现代设计元素等手段，使建筑更加美观大方，与周边环境相协调。这样不仅能提升城市形象，还能吸引更多人关注和喜爱这些建筑。

（3）改善居民居住环境：城市更新的最终目的是提高居民的生活质量，因此，在建筑更新与改造中，应把改善居民居住环境作为首要任务。这包括提升居住区的绿化水平、增设休闲设施、改善交通条件等方面。同时，还要关注居民的居住安全，加强消防设施、安全通道等安全设施的建设。通过这些措施，可以为居民创造一个安全、舒适、宜居的生活环境，提高他们的生活幸福感和归属感。这样，城市更新才能真正实现其意义，让居民切实感受到城市发展的成果。

（三）基础设施升级与环境整治

（1）升级基础设施：基础设施是城市的骨架，直接关系到城市运行的效率和居民的生活质量。在城市更新的过程中，基础设施的升级至关重要。例如，交通设施的改善就是其中的重点。某市在城市更新中，投入巨资对老旧的道路进行了翻新和拓宽。通过增加车道数量、优化交通信号灯控制系统，使得道路的通行能力提升了30%，有效缓解了交通拥堵问题。同时，该市还建设了多条地铁线路，形成了便捷的公共交通网络，让市民的出行更加高效、舒适。

除了交通设施，水电、通讯等基础设施的升级也是城市更新的重要内容。以供水系统为例，某市在城市更新中，对老旧的水管进行了更换，采用了更环保、耐用的材料，减少了水资源的浪费和污染。同时，该市还建立了智能水务管理系统，通过实时监测水质、水量等数据，确保供水的安全和稳定。

（2）环境整治：环境整治是城市更新的另一大重点，它旨在改善城市的生态环境和居住条件。例如，某市在城市更新中，大力推行绿化工程，增加了城市绿地面积和绿化覆盖率。通过种植树木、花卉等植被，不仅美化了城市景观，还改善了空气质量。据统计，该市的PM2.5浓度在绿化工程实施后降低了20%，为居民提供了更加清新的空气环境。

同时，环境整治还包括对污染源的治理和废弃物的

处理。某市在城市更新中，建立了完善的垃圾分类和回收体系，提高了废弃物的资源化利用率。通过引进先进的垃圾处理技术和设备，该市的生活垃圾无害化处理率达到了100%，有效保护了城市的生态环境。这些环境整治措施的实施，不仅提升了城市的整体形象，还为居民创造了更加宜居的生活环境。

（四）社区建设与管理

（1）加强城市社区的建设和管理：随着城市化进程的加快，社区作为城市居民生活的重要场所，其建设和管理显得尤为重要。加强社区建设，需要从硬件设施和软件服务两方面入手。硬件方面，要完善社区基础设施，如建设文化活动中心、健身设施、儿童游乐设施等，为居民提供便利的休闲娱乐场所。软件方面，则要建立健全社区管理制度，包括物业管理、安全管理、环境卫生管理等，确保社区的整洁、安全、和谐。同时，要推动社区居民参与社区建设和管理，形成共建共治共享的良好氛围。

（2）提高社区服务水平：社区服务是社区建设的重要组成部分，直接关系到居民的生活质量。提高社区服务水平，需要从多个方面入手。首先，要完善社区服务体系，提供多样化的服务项目，如家政服务、养老服务、健康教育等，满足居民的不同需求。其次，要加强社区服务队伍建设，提高服务人员的专业素质和服务意识，为居民提供优质、高效的服务。最后，要建立健全服务评价机制，及时收集居民对服务的反馈意见，不断改进服务质量。

（3）增强社区凝聚力和活力：社区凝聚力和活力是社区发展的重要保障。要增强社区凝聚力，需要积极开展各种文化活动、志愿服务等，促进居民之间的交流与合作，形成团结、互助、和谐的社区氛围。同时，要鼓励居民参与社区事务，提高他们的归属感和责任感。为了增强社区活力，可以引入市场化运营机制，发展社区经济，为社区提供更多的发展动力。此外，还可以利用现代科技手段，如建立社区信息化平台，提高社区管理的效率和居民的参与度，进一步激发社区的活力和创造力。

四、土地整备的保障措施

（一）完善相关法律法规体系

政策保障是城市更新和土地整备工作顺利推进的重要基石。为了完善这一领域的法律法规体系，必须对相关法律进行细化和补充，以确保各项工作有法可依、有章可循。针对城市更新和土地整备的特殊性，应当对《土地管理法》《城乡规划法》等相关法律进行修订，加入关于城市更新和土地整备的专项条款，明确各方权益和义务。例如，可以制定更加[2]详细的土地使用权收回、房屋征收及拆迁等规定，以保障居民和企业的合法权益。同时，为了促进土地资源的合理利用，还应出台相应的土地使用政策，对土地开发、利用、流转等环节进行规范。此外，为了加强政策的执行力度，需要建立健全的监督机制，确保各项法律法规得到有效执行。通过这些措施，可以构建起一个完善的法律法规体系，为城市更新和土地整备提供坚实的政策保障，推动城市的可持续发展。

（二）形成全社会共同参与的良好氛围

社会参与是城市更新和土地整备不可或缺的一环，它有助于形成全社会共同参与的良好氛围。为了实现这一目标，应通过多种渠道激发社会各界对城市更新和土地整备工作的兴趣和热情。政府可以加强与社会团体、企业和居民之间的沟通与协作，鼓励他们积极参与到规划、实施和监督等各个环节中来。同时，应提高信息透明度，让公众及时了解项目进展和遇到的问题，增强他们的信任感和归属感。此外，还可以通过开展各类宣传教育活动，提升公众对城市更新和土地整备重要性的认识，培养大家的责任感和参与意识。在这个过程中，媒体也扮演着重要角色，它们可以广泛传播相关信息，引导社会舆论，为形成全民参与的城市更新和土地整备氛围提供有力支持。

结束语

在城市更新的过程中，土地整备策略发挥着至关重要的作用。通过合理规划和有效管理，土地整备不仅优化了城市空间布局，还增强了城市的综合承载能力和可持续发展能力。我国在推动城市更新和土地整备过程中，始终坚持公共利益优先，确保发展与保护并重，这一策略的实施有力地推动了城市的和谐发展和社会的整体繁荣。

参考文献

[1]方旖旎.城市更新背景下的土地整备策略[J].城市住宅，2021，28（10）：209-210.

[2]黄子岚.关于城市更新背景下工业和物流仓储用地土地整备的研究——以南方沿海湾区某工业物流园为例[J].产城：上半月，2022（10）：0274-0276.

[3]张郭艳，吴建.城市更新背景下交通基础设施提升策略研究[J].人民交通，2022（011）：000.

[4]陈红涛.城市更新中土地利用管理问题与优化策略[J].地产，2023（24）：0028-0030.

[5]吉园园，周吟.以城市更新为契机探索夹心边角区域土地征收利用策略[J].城市建设理论研究（电子版），2024（003）：000.

[6]刘晶，夏瑞瑶，赵倩.国土空间规划视角下老城区更新策略研究[J].城市建筑空间，2022（002）：029.

[7]张晓玲，牟琼，王庆宾.城市更新中的土地政策研究[J].中国土地，2022（9）：6.

基金项目：广州市城市规划勘测设计研究院有限公司科技基金项目 面向空间治理的成片土地整备技术方法研究（RDI2220202050）资助。

第一作者：郑学荣，规划师，广州市城市规划勘测设计研究院有限公司，广东省城市感知与监测预警企业重点实验室，广州市资源规划和海洋科技协同创新中心。

第一通讯作者：黄逸欢，助理规划师，广州市城建工程总承包有限公司。