

# 城市更新和成片开发及土地储备工作的融合探讨

文 / 石明涛 惠民县自然资源和规划局

**摘要:**新时期下城市更新速度加快, 成片开发及土地储备工作难度进一步提升, 为有效解决土地管理期间的各种问题, 应进一步完善土地储备体系, 优化土地储备模式, 确保城市更新、成片开发及土地储备工作能够提升资源利用率, 确保城市开发建设有序实施。针对以上背景, 本文阐述土地储备概念、开发重要性及实施现状, 分析土地储备对城市更新及成片开发的影响, 提出城市更新概念、城市更新对城市功能的提升作用。最后制定土地储备实施要点, 土地储备与城市更新、成片开发的协同效应。

**关键词:** 城市更新; 成片开发; 土地储备

【DOI】 10. 12254/j. issn. 2096-6539. 2025. 03. 002

## 前言

通过城市更新、成片开发环节使用土地储备方式, 可有效显化土地资产, 加快城市建设进程。现阶段土地资源更为稀缺, 需在原有基础上优化土地储备工作内容, 进一步完善土地储备体系, 加大土地储备全过程管控力度, 提升土地资源利用水平。为使城市更新、成片开发、土地储备工作融合在一起, 还需要有合理方式, 重新建设用地向存量建设用地转移。

### 一、概述土地储备

#### (一) 土地储备概念

土地储备工作就是结合现行经济发展体系, 依据土地利用规划、城市规划方案, 确定土地规划用途、土地规划指标。由土地开发系统开展土地征收、建筑拆迁安置、建设场地平整、基础设施建设等活动, 在土地满足开发标准后储备, 后续开发工作提供充足的土地资源。土地储备会由政府部门统一组织验收, 在土地资源验收合格后统一纳入储备环节。

问题创新管理模式, 提升土地资源利用率。

土地储备是由土地收购储备机构借助回收、置换、征收及没收等方式, 将闲置、低效并具备储备条件的土地集中在一起, 对土地进行开发整理及储备, 最后根据政府土地利用总体规划、城市规划、市场用地需求等, 有计划地将储备土地资源通过公开方式投入市场, 满足各类建设用地要求。

现阶段土地储备方式在提高政府土地市场调控力度、优化城市用地结构、进一步提高土地资源利用效果。借助有效的土地储备手段, 使用宏观经济调控手段, 进一步完善土地资源分配方案, 有序开展城市建设工作, 统筹城市建设及城乡发展。

#### (三) 土地储备实施现状

因土地所有权归国家所有, 土地只能在规定期限内使用, 在国有土地使用权出让、租赁环节形成土地一级市场。在土地合同权限内, 土地流通、转让输出也能够完善市场经济改革、创新土地使用规范, 可进一步提升土地资源利用率, 加快城市发展进程。

我国土地储备工作可分为探索、完善发展、扩张与转型改革的时期。在储备过程中会随土地资源开发利用、城市拆迁、土地打包及棚户区改造等环节同步开展。当前土地储备工作从散点型向片区型发展, 大面积土地资源的规划、储备与开发工作也逐步朝向资源分配、功能优化、定向配套等方向转变。通过实施储备土地统一入库管理机制, 可提高土地整理效率, 满足城市建设与产业发展供地需求。

当前土地储备工作存在多头管理、统筹管控效果不足等问题。由于机构间的合作力度不足, 在土地储备与开发环节应采取合理手段规避债务风险, 有效发挥出土地储备工作的优势。具体来说, 土地储备存在问题主要体现在以下几方面:

第一, 缺乏完善管理体系。原土地资源开发利用环节, 社会规划、土地利用规划及城市规划等都是土地储备开发的重要执行依据。在土地储备过程中, 为满足单宗土地利用要求而调整规划, 进一步影响城市土地开发及利用完整度。因缺乏完善土地储备开发管理体系, 对土地储备开发工作的约束力不足, 在土地开发利用环节没有注重分析储备工作开展要求, 导致土地储备开发工作的可行性处于有待提升阶段。

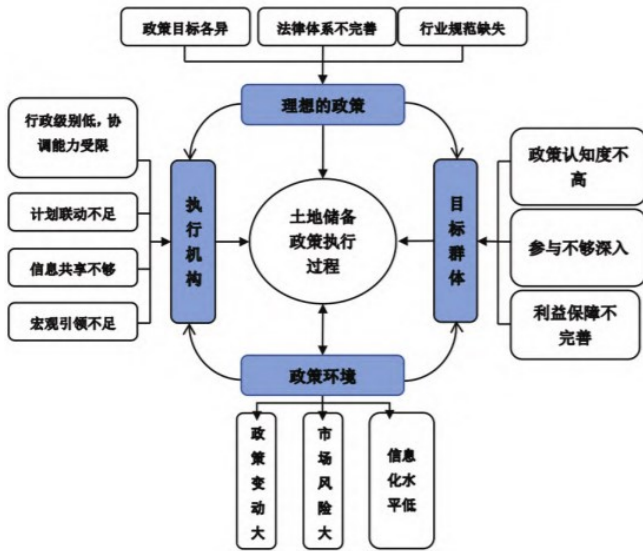


图 1 土地储备政策执行流程

#### (二) 土地储备重要性

政府部门通常以土地储备作为市场宏观调控方式, 也是解决城市发展环节土地供求矛盾的核心。各地政府部门为深化土地使用制度, 可针对土地管理环节的诸多

第二，审批标准不一致。在现阶段土地储备开发管理环节还存在审批标准不一致、全流程未闭环问题。土地储备开发项目设立、开发计划编制、收储及项目入库等环节涉及的原土地权属主体存在一定差异，由于储备开发工作需多部门系统审批，在没有设立完善的土地储备及审批标准时，难以满足各部门协同要求，导致土地收储出与管理要求不符，土地储备与开发工作的落实效果不佳。

在土地储备开发过程中的资金链没有形成全闭环，致使土地储备成本控制效果不佳，资金周转效果有待提升。在土地储备与资金流动节点差异较大的情况下，也会出现资金流动较差、土地资源被浪费等问题。

## 二、城市更新策略及城市功能提升

### (一) 城市更新概念

城市更新是城市规划的重要方式，主要目的就是对照现有城市基础设施展开重建、组建，完善城市基础功

能、打造然后质量城市环境。在老城区重建环节，也应将发展目标放置在增强城市经济发展水平，保护社会环境及生态环境等方面。

在城市更新与开发期间需建立专项制度、选择先进技术手段，优化城市更新政治体系。城市更新模式从简单的“1+3”模式朝向“1+1+N”模式转变，使城市更新模式得到精细化改进，增强城市更新与土地储备政治实施环节的透明性、公众参与积极性，建立依法征收与出让制度，开展透明谈判工作，确保城市更新和成片开发工作符合市民工作需求。

在城市更新和成片开发过程中也可使用先进的地理信息系统，确保城市规划工作科学合理，规划水平符合项目管理要求。在使用地理信息系统环节还需遵循专项政策法规，满足城市未来发展功能，如优化城市基础设施，改善城市内部住房条件，保护当地生态环境，实现地区经济稳定增长目标。



图2 城市更新内容

### (二) 城市更新对城市功能的提升

结合社会经济发展现状，城市更新与成片开发项目会增加区域商业活动，为城市居民提供更多就业机会，一定程度加快经济发展速率。在城市发展环节扩大商业空间、办公区域，也能够吸引更多企业以及其他零售商入驻，为地区经济发展注入动力，有效改善人居环境质量。

在城市更新与城市城片开发项目也能够进一步增强基础设施服务水平，例如扩大绿化公园、学校、医院等建设面积，能够为城市居民提供更好的教育与医疗服务。修建并改造道路桥梁工程，也可有效缓解城市拥堵问题，为居民提供更好的居住环境。

为满足生态环境保护要求，在城市更新与成片项目开发过程中还应努力扩大道路绿化面积，改造老旧排水设施，努力建设绿色建筑及绿色基础设施，尽量控制城市建设及社会发展造成的环境污染，改善城市微型气候环境，推动城市可持续发展进程。

## 三、城市土地储备开展对策

### (一) 土地储备模式

土地储备工作系统性强，需建立起统筹部门，充分

发挥土地储备的导向作用。政府部门需要肩负起市场调控以及经济引导职责、与其他单位相互协作，充分发挥出自身优势。通过分析当前城市土地资源发展情况，运用宏观调控的方式制定完善土地储备计划，确保土地储备工作符合现代经济发展需求，提高经济可持续发展水平。市场经济建设环节，企业是经济活动的重要执行主体，政府在履行调控职责时不得过猛，以防土地储备的行政色彩过浓，使土地储备服务职能、导向职能、非营利性发生冲突。

### (二) 土地储备计划

在宏观调控及导向土地储备过程中，应当制定科学合理的土地储备计划。将土地储备工作分门别类，依据参与部门不同职责与工作性质抓好落实。严格遵循实事求是原则，结合土地调整规划实际情况调整储备开发对策。

进一步完善土地储备前期准备工作，严格设定土地储备机构规划方案，开展区域地块的三通一平工作，结合评估区域矿产资源储备、地质灾害情况，做好政府及市场主体合作改革工作，改善土地市场经营环境。要求土地储备环节也应当使用政府采购方式开展严格的保护

开发,从根本上提升土地储备有序性。

当前社会经济体系发生较大变革,土地储备工作规划也应结合当前经济发展趋势进一步优化。建立土地工作新理念、新制度,坚守土地资源紧缺红线,进一步完善土地调整计划与土地项目方案。

### (三) 建立城内资金平衡制度

资金供应水平可直接影响到土地储备工作开展现状,因此在开发环节,应建立起完整的资金供应链条,确保开发工作顺利开展,增强土地储备期间的经济效益、社会效益、生态效益。结合区域之间平衡要求,要求土地储备部门结合区域发展特征,统筹土地储备与专用资金,对各类资源展开内外联动及优化、优化目标,在保障资金充足的前提下,提高资金使用率。

## 四、城市更新和成片开发与土地储备的协同效应

### (一) 城市更新和成片开发、土地储备协同方式

通过将城市更新和成片开发、土地储备等工作结合在一起构建城市发展过程中的双轮驱动模式,形成更为复杂而高效的城市规划及执行框架。城市更新与土地储备协同管理方式也能够优化土地资源分配流程,帮助管理部门解决各项问题,能够有效提升大规模城市更新和成片开发项目的连贯性与可行性。

在土地储备工作开展环节也要分析城市未来发展规划,由政府部门及土地储备机构等策划并收购土地资源,满足后续城市更新与成片开发要求。通过在城市总体规划中做好城市边缘区域及新兴发展区域土地储备工作,也能够为后续工业、专业发展,基础设施建设提供必要的土地资源。

要求城市更新与成片开发工作应满足城市结构利用与优化目标。例如在老旧小区升级改造过程中,需要以改善城市居民生活环境为目标,优化城市基础功能,保障城市空间经济价值。在老旧建筑翻新、基础设施建设与交通网络改造过程中,也需要推动社会经济多元化发展,注意玻璃分配不同产业结构。

做好城市更新、成片开发、土地储备融合工作。那土地权属分配不清晰的情况下,城市更新的复杂程度会进一步。在土地储备工作开展环节还应建立健全土地储备管理体系,对零星土地资源进行灵活配置提。在土地更新项目开展环节。如土地存量较低,还需要在城市更新过程中明确市场主体及资本特征,借助有效谈判及补偿的方式解决权属预期问题,促进片区开发工作有序开展。

### (二) 城市更新和成片开发、土地储备政策融合

为更好实现城市更新和成片开发、土地储备融合目标,还需采用夯实工作基础、把握关键抓手,强化政策保障等方式。

首先,进一步完善当前土地管理制度,确保城市更新、成片开发及土地储备工作,相互融合。在明确国土空间规划任务及土地资源用途的情况下,还需合理安排土地供应模式,采用住宅与教育、住宅与商业相结合等开发模式。明确土地综合利用及兼容过程中,确认土地兼容类型、土地比例的内在关联。在制定城市更新与土地储备计划的过程中还可以选择更新商住模式、商业商

务用地、混合用地模式等。将零星用地、相邻用地结合起来,鼓励低效工业用地开发,充分利用边角区土地资源、夹心地带土地资源等,为各产业统筹布局、集中开发工作提供必要的土地资源。

其次制定科学合理的城市更新体系,确保城市更新规划、土地储备工作密切融合。结合城市更新和成片开发要求,推行各地区联动、国企参与的土地开发模式。政府部门可运用招标等方式选择国有企业负责城市更新项目,由企业建设部门统一开展土地整理与基础设施建设等工作。例如在城市园林工程建设过程中,建设企业应作为知实施主体负责各项建设工作,采用拨付、协议、出让等开发并利用城市土地资源,确保土地资源的权益平衡。

最后,由各部门共同参与到城市更新、成片开发与土地储备融合环节。运用社会资本方式盘活城市内部历史资源与资产,明确区域历史建筑、传统风貌建筑等项目建设要点。在片区更新实践环节按规范办理产权证明,采用城市自主更新方式积极,鼓励各部门及居民积极参与到城市更新改造环节,鼓励危房业主自建并改造。

## 总结

现阶段社会经济发展速度逐渐加快,各领域生产经营建设规模持续扩大,土地储备与开发工作也需进行不断革新。因城市建设用地比重日渐攀升,资源储备及利用格局发生较大转变,需进一步完善土地储备管理体系,建立健全区域内资金平衡机制,在土地储备与开发工作开展过程中投入充足人力物力支持,辅助土地储备及开发工作有序开展。

## 参考文献

- [1] 蔡景辉. 城市更新与片区开发中城市更新基金发展契机[J]. 上海房地, 2022(12): 24-26.
- [2] 姚伟. 城市更新背景下上海土地储备政策执行过程分析——基于史密斯政策执行过程模型[J]. 上海国土资源, 2022, 43(02): 121-125.
- [3] 胡金燕. 常州: 城市更新下的土地整备规划创新[J]. 中国土地, 2022(05): 55-56.
- [4] 李晶. 土地储备与城市规划融合发展探究[J]. 城市住宅, 2021, 28(06): 146-147.
- [5] 余嵩. SZY公司深圳城市更新业务的问题及对策研究[D]. 哈尔滨工业大学, 2022.
- [6] 曹铁朋. 基于GIS的土地储备业务管理系统的研究与实现[J]. 测绘与空间地理信息, 2021, 44(04): 84-87.
- [7] 张帆, 魏凌, 叶剑平, 等. 城市土地二次利用的发展对策研究——基于深圳市城市更新的调查[J]. 山西财税, 2021(02): 54-57.
- [8] 徐雄. 安庆市城市存量用地现状特征与再开发利用策略研究[D]. 安徽建筑大学, 2020.
- [9] 李雪盈. 基于规划地块的南京市主城区土地储备潜力评价研究[D]. 南京大学, 2023.
- [10] 梅小岚. 节约集约用地背景下的城市土地二次开发研究[D]. 南京农业大学, 2021.