

城市更新和成片开发及土地储备工作的融合探讨

姜雪莲

福建省三明市建宁县房屋土地收储服务中心 福建三明 354500

摘要：在我国城市化以及城镇化不断加快速度发展的背景下，土地资源的合理利用不仅能够为我国的城市更新和规划奠定基础，同时也能够对当地的经济建设起到良好的推动作用。结合目前我国土地资源的利用效果来看，想要切实发挥土地资源的最大经济效益，相关部门应该在城市更新的背景下来进行土地储备以及成片开发工作，通过这种方式来建立土地储备成片开发以及城市规划和更新之间的良性互动联系，进而切实利用我国城市经济发展带动整体的经济进步。但现阶段城市更新和成片开发以及土地储备工作的融合还存在一定的问题，例如政策内容匮乏、执行机构执行能力较低等，影响了城市更新和成片开发以及土地储备工作的良性融合发展，因此本文主要针对为现阶段出现的相关问题来提出一定的措施，以供参考。

关键词：城市更新；成片开发；土地储备

Discussion on the integration of urban renewal, area development and land reserve

XuelianJiang

Jianning County, Sanming City, Fujian Province, Housing and Land Purchase and Storage Service Center, Fujian Sanming 354500

Abstract: Under the background of China's urbanization and urbanization accelerating development, the rational use of land resources can not only lay a foundation for China's urban renewal and planning, but also can play a good role in promoting the local economic development and construction. Combined with the current utilization of land resources in our country, want to play to the biggest economic benefits of land resources, relevant departments should be in the background of urban renewal land reserve and the development work, through this way to establish land reserve development and benign interaction between urban planning and renewal, and make use of urban economic development to drive the overall economic progress. But at this stage of urban renewal and development and land reserve work fusion still has certain problems, such as the lack of policy content, executive execution ability is low, affected the urban renewal and development and land reserve work benign integration development, so this paper is mainly for the present related problems to put forward certain measures, for reference.

Keywords: Urban renewal; Block development; Land reserve

土地是城市实现发展和规划以及更新的最基础载体，因此在城市发展过程中一定会出现土地供求之间的矛盾。我国传统的土地政策是分散收储、零散出让、遍地开花，但是在现阶段城市化发展的背景下，将土地使用转向成片开发、整体策划以及储备具有更加良好的规划效果，因此在城市更新背景下重点关注城市规划、土地储备以及成片开发工作的良好融合对我国城市发展建设以及我国经济发展具有十分重要的意义。尤其是在我国处于经济深化发展的背景下，重点关注城市内部土地的利用能有效发挥城市的积极经济作用，降低城市化过程中出现的土地相关问题。

一、城市更新和成片开发以及土地储备融合过程中出现的问题

1. 相关法律法规不健全

相关法律法规的不健全现象出现的主要原因就是各地之间的经济发展水平不统一，例如我国北京、广州、深圳等城市由于财政收入来源较为丰富，所以在政府的财政收入中土地出让金收入占比较低，所以设置的相干土地政策更加重视社会生态公益和一定的经济效益。但是对于南京、石家庄等城市，这种城市对土地出让金依赖程度较高，所以需要充分考虑土地使用的经济效益，因此导致各个地区的土地储备和成片开发法律体系不一致^[1]。现阶段我国主要土地储备的主要政策是《土地储备管理办法》，这个文件属于业务规范性文件，并没有达到相关法律要求，所以各个地区实施的土地储备以及成片开发政策都是当地政府按照当地的实际情况以及当

地法规或规章制度运行的, 部分地区的土地储备以及成片开发工作还处于无章可循、无法可依的状态。例如部分地区储备中心的法律地位和职责并没有得到相关部门和法律的承认。法律法规的不健全直接会给土地储备以及成片开发工作带来极为消极的影响, 进而对城市更新和规划工作造成不良影响。例如部分地区在实际开展土地储备以及成片开发的过程中没有遵循相关工作标准, 过度重视土地的经济效益, 忽视了土地利用的社会生态效益, 最终导致土地利用价值变低, 同时对政府以及相关执行部门的公信力也会造成消极影响, 在后续城市更新工作中失去群众信任, 最终导致城市更新工作质量和效率变低。

2. 执行机构执行能力问题

土地储备以及成片开发涉及到的执行机构有很多, 本文中提出的执行机构执行能力较差既包括各个独立单位执行能力较差, 同时包括多单位之间合作能力有限, 不能够为土地资源的利用提供良好的服务基础^[2]。例如土地储备工作在相关条例中涉及到国土资源、发改、住建局、财政局、水务局以及生态环境保护等多个部门。具体问题体现在以下几点, 第一就是土地储备机构的级别相对较低, 统筹协调力度不足。各个部门之间的流程衔接不顺畅, 例如各个部门之间难以实现良好的信息共享, 部门之间存在明显的信息壁垒, 这种信息壁垒的出现不仅会拖延土地储备以及成片开发工作的速度, 同时也会导致相关工作效率和质量的低下, 影响土地储备工作配合城市更新工作。第二就是土地储备和供应的联动性不足, 近年来我国绝大多数地区的土地储备工作开展主要是为了集中进行经济效益的土地资源开发, 但是在实际工作中能明显发现, 土地开发过度重视了经济效益, 忽视了地区人民的社会环境效益, 例如有的地区出现违规违建的现象, 有的地区出现了破坏老城区、老城墙等历史文化古迹的现象, 这些现象的出现不仅违反了相关规章制度, 同时也破坏了群众对相关工作的信任度, 对后续开展城市规划以及城市更新工作造成了极为消极的影响。

3. 资金计划编制和执行精确度较低

资金计划编制以及执行的精确程度较低主要有以下几个原因, 第一就是城市更新工作中的土地储备和成片开发实施周期较长、不确定性大、项目立项时需要进行一定的前瞻性投资估算, 仅仅按照当下的社会经济发展条件下来进行计算会导致投资估算具有严重的滞后性, 因此在后续工作中可能会出现预算超支、周期超长的现象, 进而导致资金计划编制结果和实际工作中出现的资金计算结果出现一定的偏差。此外因为在土地储备以及开发的过程中会面临房屋拆迁工作, 部分居民对土地市场了解程度有限, 相关部门和居民之间会出现土地价格上的一定锚段, 进而对土地储备以及成片开发工作造成阻碍。从政策的角度来看, 不同地区的土地政策不同,

不同时间上同一地区的土地政策也是不同的, 因此在周期较长的城市规划背景下需要做出良好的预测工作才能够保证资金计划编制和执行的精准度有所提高。此外因为土地市场的特点, 所以土地储备以及成片开发对资金的要求相对较大, 不仅受到政策影响, 同时还会受到市场因素的影响, 市场趋势预测难度较大, 这也是导致资金计划编制和执行精确度较低的原因之一。

二、城市更新和成片开发以及土地储备融合工作的改进措施

1. 建立健全相关法律法规

在城市更新和规划的背景下, 开展土地储备以及成片开发工作的首要步骤就是建立健全相关法律法规, 通过这种方式来切实推动城市更新和成片开发以及土地储备工作的良好融合, 进而切实提高我国城市化发展质量^[3]。建立健全相关法律法规应该从两方面入手, 第一就是确定总领全国的土地储备和成片规划以及城市更新法律法规, 通过这种方式来对国内各个地区的土地储备以及成片开发工作进行限制和管理, 这样能显著降低土地储备成片开发以及城市更新融合过程中出现的不良问题, 兼顾各个地区土地资源利用的经济效益和社会效益, 提高土地资源的利用程度和效率。第二就是要重视不同地区的发展规划, 结合当地发展规划的不同来切实降低土地储备融合工作以及成片开发工作过度重视经济效益的现象。例如不仅要重视城市更新的建设需求, 同时要重视土地空间利用的科学定位, 要求相关部门在建立健全相关法律法规的基础上将相关政策落实到具体的地块中, 提高土地出让的执行力度和控制效果。对于不能够满足当地城市发展的土地政策, 应该以法律的形式要求相关部门构建全新的土地政策和土地出让计划体系, 这样一方面能够提高当地土地调度部门工作的效果和水平, 另一方面能够切实提高当地土地管理部门的服务质量和效率, 实现对土地的精细化管理目标, 最终切实推动城市更新和成片开发以及土地储备融合工作的开展和落实。

2. 提高执行机构的专业能力和素质

提高执行机构的专业能力和素质也能够从两个方面入手。首先就是提高各个部门内部的工作能力和素质, 各个部门内部能够通过定期的内部培训活动来切实提高工作人员的专业能力和素质^[4]。各个单位也能够邀请具有丰富工作经验以及对相关规章制度了解程度较高的工作人员来对内部执行人员进行培训, 降低在实际政策执行过程中出现的问题, 从而提高整体的部门工作效果和水平。此外, 各个单位内部还能够通过激励机制的建立来推动相关工作人员提高参与培训活动的积极性和主动性, 例如对于积极参与培训活动并且能够将培训内容应用在土地储备以及成片开发工作过程中的执行人员, 单位内部能够为提供一定的物质奖励或者是职位晋升机

会,进而切实提高执行力度,强化对城市更新土地的控制程度。第二就是要强化各个单位之间的协作程度,土地储备机构应该和其他政府部门之间进行紧密合作,尽可能降低信息壁垒的出现。例如在土地前期开发的过程中会涉及到房屋拆除、电力管线迁移等多种工作,土地储备机构能组织相关工作人员及时将相关资料进行准备,提前告知政府相关部门,进而切实提高部门之间的协作程度,有效提高土地前期开发工作的质量和效率,提高整体土地储备工作的效率和水平。

3. 充分利用信息技术优势

在我国信息技术发展的背景下,城市更新和成片开发以及土地储备工作的融合能充分利用信息技术优势来提高质量和水平。例如现有土地储备工作的过程中信息化水平较低,严重影响了土地储备工作的良好开展,进而导致土地储备管理工作处于较为初级的粗放阶段,对实施土地精细化控制造成了严重的阻碍^[5]。因此土地储备部门能够充分利用信息技术优势来构建相关土地储备管理信息系统,通过系统来将相关数据信息以及土地位置进行信息化整合,这样在对土地进行储备管理或者是开发的工作中,能充分利用计算机模型进行预算,进而对提高财务工作水平以及精细化土地管理都能够起到积极的推动作用。除此之外,土地储备部门或者是开发部门还能充分利用信息技术来提高多部门协作的执行效果,对于传统工作中存在的信息壁垒,土地储备部门能够利用内部的储备系统和发改、住建局、城建局等部门进行信息实时沟通和交流,这样能缩短信息传递浪费的时间,同时还能切实提高信息处理效率,为了避免使用信息技术过程中出现数据遗失等问题,土地储备部门在利用信息技术优势处理相关信息和数据的过程中,能够利用技术实现数据分类,对于相关部门需要的数据进行处理,对不需要的数据进行及时封存,这样既能够提高系统运行的质量和效果,同时对提高系统运行价值也能起到积极作用。最后就是土地储备和开发部门应该重视信息保护,通过使用防火墙等方式来实现对数据信息的保护,因为土地资源的特殊性,数据信息的泄漏可能会导致土地经济价值虚假上涨,对市场环境以及后续的城市更新工作都会造成严重的消极影响,更为严重的可能会导致当地居民出现盲目投资和财产损失。

4. 构建良好的政策执行环境

最后就是要构建良好的政策执行环境,良好的政策执行环境能推动相关土地政策更好的深入实际,对相关政策发挥积极作用能够起到推动效果^[6]。构建良好的政

策执行环境能够从以下三点入手。第一就是要重视土地资源的协同管理,要从相同等级的政府部门以及单位入手,强化安置补偿以及基础土地开发等多种工作内容的政策协同措施,强化区域之间的协同工作,实现城市更新的全面土地开发和利用,对提高执行机构的执行能力和效率也能够起到积极的推动作用。第二就是建立良好的协调控制机制,通过这种机制的确立来统筹安排政策中有关规划、计划以及资金等方面的内容,保证土地资源利用、城市更新、资金等要素能够和政策进行良好的匹配。此外还应该重视强化土地储备机构的主体地位,这样能显著降低其他部门之间的协调成本,提高政策落实节奏和多部门协作默契。第三就是要重视保证目标群体的政策参与度,所有工作的开展都是基于目标用户群体,因此在城市更新背景下落实土地储备以及成片开发工作应该重视保证参与主体的利益,营造良好的政策环境,提高政策落实的效果和水平。

三、结束语

总而言之,在我国社会经济和城市化发展的背景下,在城市建设更新以及规划中合理利用土地资源不仅是城建部门的重大课题,同时也是我国土地规划部门以及城市建设相关部门的工作重点。在城市更新的背景下,相关部门之间应该落实积极协作,通过这种方式来提高相关政策的执行力度,在满足居民需求的基础上实现城市土地的成片储备以及开发,同时相关部门还应该建立健全法律法规、利用信息技术优势实现信息共享以及构建良好的政策执行环境,最终切实推动城市更新和成片开发以及土地储备工作实现融合。

参考文献:

- [1] 郭欢欢,黄合,王颖,周汝杰,陈克勋.经济区与行政区适度分离导向下的土地开发利用改革初探[J].资源与人居环境,2022(7):38-40.
- [2] 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(5):55-56.
- [3] 刘蓓蓓,答力.片区开发模式下武汉市土地储备中长期规划编制探索[J].规划师,2022,38(1):131-135.
- [4] 江海宇.代业主兼代建管理模式下的工业集中区成片开发建设实践[J].福建建材,2021(10):95-98.
- [5] 朱道林,李瑶瑶.新时代土地储备制度面临的问题及发展趋势[J].中国发展,2021,21(4):60-63.
- [6] 胡冬冬,栾一博,余帆.武汉市土地储备转型的实践探索[J].中国土地,2021(8):24-26.