

城市更新中土地利用管理存在的问题及对策探讨

郭彩芳 金陈坚

浙江臻善科技股份有限公司

DOI:10.12238/gmsm.v7i3.1685

[摘要] 在我国城市化快速发展的背景下,城市更新是一个重大的问题。城市更新涉及到土地利用和规划建设等诸多问题,而土地利用管理又是其中最为关键的一环。在城市更新的大背景下,如何有效地利用与管理土地,是实现城市可持续发展的关键。基于此,本文重点探讨了城市更新中的土地利用管理中的问题与对策。

[关键词] 城市更新; 土地利用管理; 问题; 对策

中图分类号: P285.2+3 **文献标识码:** A

Discussion on the problems and countermeasures of land use management in urban renewal

Caifang Guo Chenjian Jin

Zhejiang Zhenshan Technology Co., Ltd

[Abstract] In the context of the rapid development of urbanization in China, urban renewal is a major problem. Urban renewal involves many issues such as land use and planning and construction, and land use management is the most critical part of it. In the context of urban renewal, how to effectively use and manage land is the key to achieving sustainable urban development. Through the analysis of the background, development trend and actual situation of land supply in urban renewal, the problems and countermeasures in land use management in urban renewal are discussed.

[Key words] urban renewal; land use management; Issue; countermeasure

引言

城市更新是一种新型的居住方式,既能提高人们的居住环境,又能促进当地的经济发展,提高城市的综合竞争力。在城市更新过程中,土地利用是一项非常有意义的工作,直接关系到城市更新的效果。如何科学地使用土地是城市更新过程中迫切需要解决的问题。本文对我国城市更新中土地利用管理进行了系统的研究,将对我国城市更新中存在的问题有较好的借鉴意义。

1 土地利用管理的重要性

土地利用管理是指对土地资源的规划、分配、使用和保护等一系列活动的总称。在当今社会经济快速发展的背景下,土地利用管理显得尤为重要。它不仅是国家宏观经济调控的重要手段,也是保障国家粮食安全、维护生态安全、促进社会和谐稳定的基础性工作。

首先,土地利用管理对于国家宏观经济调控具有重要意义。土地资源是经济社会发展的基础资源,其利用方式直接影响着国家经济的发展速度和方向。通过合理的土地利用管理,国家可以引导土地资源向高效、可持续发展的方向发展,促进经济结构的优化和转型升级,实现经济的可持续发展。

其次,土地利用管理对于保障国家粮食安全具有至关重要的作用。土地是粮食生产的根本,粮食安全是国家安全的重要组成部分。通过科学的土地利用管理,可以确保粮食生产用地的数量和质量,提高粮食生产的效益和稳定性,从而保障国家的粮食安全。

此外,土地利用管理对于维护生态安全也具有重要意义。土地资源的过度开发和不合理利用往往会导致生态环境恶化,给人类生存和发展带来严重威胁。通过有效的土地利用管理,可以保护土地资源和生态环境,维护生态平衡和生物多样性,促进人与自然的和谐共生。

2 城市更新中土地利用管理问题

土地利用管理是我国城市更新的关键环节,其管理成效直接关系到土地资源的合理配置和利益的最大化,也关系到城市的总体发展。

2.1 土地规划与现实开发需求不符

在我国土地利用管理中,存在着一种与现实开发需求不匹配的问题。首先,从土地利用上来说,很多城市在进行土地利用规划时,都会将其分为各种类型的用地如商业、工矿、住宅、公

共等不同类型。但是,在现实发展过程中,往往会因为业主或者开发商的主观意志等客观原因而导致预先设定的用地变更。居住用地与商业用地的转化不仅不符合城市发展的需要,而且还会影响到城市更新的规划。同时,从用地密集度的视角,建立用地集约度指标体系,如用地可供建设用地等,以防止过度开发。但在现实生活中,有些人或开发商为获取更大的利润,违背规划规定,造成建设强度超标,对生态环境造成危害。另外,有关土地利用变更手续,亦须有严格的审批手续,并须呈交有关文件,并予以公布。但也有部分企业因违规变更,造成审批手续不够规范,或遗漏,造成土地规划与实际发展不相符合。

2.2 土地开发中存在违规行为

一是土地违法占用。土地利用及城市更新规划未获审批,或强制实施,造成土地违法占用。比如,在城市更新过程中,部分开发商、房地产开发商为了获取利益,擅自变更用地用途,或者擅自扩建用地,造成违法用地的现象。

二是土地流转问题。在城市更新中,部分房地产开发商利用征地、占用耕地等手段攫取大量的土地,严重损害农民的权益,也损害土地资源的保护。同时,土地利用权的买卖、转让和抵押也是一种常见的现象,有些人会利用这一现象谋取不法利益。

三是对环境的影响。在城市更新过程中,部分开发商为求节约、求快速发展,大量的污水、废气、废弃物被非法排放,对该地区的生态环境及人们的生产生活造成了极大的威胁。另外,在城市更新的区域,常常会产生大量的重金属、有机污染物。土地不合理利用将使环境污染更加严重。

2.3 征地与补偿中存在的问题与冲突

一是部分地区土地征用存在违法违规、强拆等现象,侵害了广大农民的合法利益。二是土地征用后对土地征收后的补偿标准以及如何进行补偿是一个值得商讨的问题。在某些地区,仅仅从经济上进行赔偿,而忽略对其生活、社会保障等方面的关注,致使对其进行较少的赔偿,很难很好地满足居民需要。三是在城市更新中,因土地用途发生变化,导致土地征收和赔偿时对土地利用方式的变化没有给予足够的重视,由此引发了一系列问题。比如,有些人在征地之前就通过市场取得了土地使用权,但是在征地上却得不到适当的补偿。同时,对城市更新中的土地利用进行再规划,其中涉及到用地类型、规划等方面。所以,必须对土地利用与管理进行长远的规划。

2.4 社会公共参与程度不高

城市更新事关城市发展,事关广大市民的切身利益。因此,在城市更新过程中,也应当纳入公众的参与。但是,目前我国城市更新用地管理实践中,公众参与程度较低,相应的管理决策也存在民意缺失等问题。比如,部分用地管理项目对公众建议的关注不够,从而阻碍了发展计划的执行,也影响居民的合法权利的保护。此外,由于公众参与程度较低,造成土地利用信息不完全、不透明、缺少社会监督等问题。比如,在规划、补偿、征收等环节,开发商拥有明显的信息优势,而社会大众却很难获取这些信息,从而造成买卖双方的不对称信息。开发商有很大的决策权,

不公平的收益分配,不合理地使用和管理,严重造成对土地资源的污染和浪费。

3 城市更新中土地利用管理问题的对策分析

3.1 强化衔接规划和实际开发

目前,我国应改变思想,将土地利用管理工作置于城市建设与城市发展的中心地位,重视对土地利用进行科学、合理的规划,使其真正发挥应有的功能。土地利用规划工作实质上就是对土地功能进行划分,既要控制总用地,又要进行适度的用地配置,还要对其进行规范化管理。在此基础上,提出了一种新的城市更新用地管理模式,即与现实需求相脱节,造成用地低效、低效、浪费。通过以上的研究发现,在城市更新过程中,最突出的一个问题就是其规划与现实的发展需求不相适应,从而造成用地的低效率乃至浪费。为此,需要加强规划和现实发展之间的衔接,提升其使用效率。第一,完善现有的土地规划体制,完善相应的管理体制。可采用信息技术的土地利用办法,改善监察及核准土地利用机制的效能。依据用地性质对其进行分区,并采取分类的方法,对城市基础设施进行优化,确定各类土地利用范围。要根据这些指标决定发展的力度,例如要将城市农业用地、建设用地和城市化建设用地等用地进行合理配置。同时,也要确保土地开发利用的规划的科学性,从而达到提升土地资源利用的目的,即从根本上解决城市发展中存在的问题。具体可采取的对策有:强化土地资源节约与集约使用,统筹不同用途与规模,如对大规模土地流转进行规制。另外,为了改善土地利用整体效能,必须推行新的方法,强化新工艺、新技术以及新材料的应用,并将环保因素纳入考量。

3.2 严格监管土地开发行为,加大执法力度

城市更新过程中,土地利用管理较为复杂,应采用综合性的方法。进一步加强对土地利用的监管,使之成为我国城市建设的一项重要举措。

第一,强化地方政府的监管,改善其执行工作的效能。构建完善的土地开发监督制度,强化对土地开发的监控与管理,依法查处违法违纪行为,提高执法水平,形成强有力的威慑。

第二,完善土地利用评价与审批体系,强化对土地利用效益的监控与管理。通过构建科学合理的土地利用评价与审批体系,强化土地利用效益的监控与管理,及时纠正与约束违规用地,提升土地利用效益与品质。

第三,加强土地资源的保护和合理利用,实现土地可持续发展;通过对土地资源进行科学的计划和管理,确保土地资源保护和合理利用,从而实现可持续发展,充分挖掘土地资源的潜能,推动城市的健康发展。

3.3 健全土地征收补偿机制,增强土地征收的公正与透明

城市更新中的征地与补偿事关民生与社会安定。现行土地与赔偿体系中存在的不足常常引起社会矛盾与不公。所以,要想办法解决此问题。

第一,健全征地与补偿机制,增强征地公平与透明。主要有以下几点:一是强化土地征用的法制建设,二是完善土地征用法

律法规; 强化土地所有人的监管, 规范其行为, 保证征地补偿的公正、合法; 健全信息公开、参与机制, 强化社会监管, 保证资金的回收与支付的透明度。

第二, 增强征地拆迁补偿标准与方式的公平、合理, 保障失地农民的合法利益。其主要做法为: 建立合适的补偿标准, 以市场估价为基础, 结合被征地用户的实际状况, 为其提供个性化的补偿; 建立完善的赔偿制度, 主要有货币与非货币两种形式, 并为其提供相应的服务与保障; 要切实加强对补偿基金的监管, 确保赔偿款的合理运用, 防止滥用和挪用。

3.4 鼓励社会公众积极参与

城市更新中的土地利用管理是一个系统工程, 要在多方面进行改进。其中一个最主要的方法就是让市民踊跃参与, 让土地利用既具有民主性, 又能提升行政的公平性。一是强调信息的公开与外部交流。在实施城市更新过程中, 应当向社会公开其用地管理的目标、规划、实施方案以及具体的时间安排等, 使市民能够理解并参与其中。此外, 还应当开设若干不同的交流渠道, 例如听取意见、座谈会和社区会议, 就土地利用的管理提出意见, 并就如何更好地处理有关的问题提出更多的意见。二是营造市民参与的平台, 如在市区设立市民委员会、组建市民咨询小组等, 为市民提出更多意见, 让市民参与的价值得以体现。三是应当对公民的参与权利与义务进行进一步的界定。当前, 很多城市发展都需要市民的参与, 同时也有相应的管理规定。对此, 还应该将其纳入到法律法规的内容中, 让公众更主动地参与到对公益事业的维护中来。四是强化市民教育及训练, 如加大传媒推广力度, 举办有关市民对城市更新的认知, 让市民对城市更新有更深刻的了解, 对城市更新参与意识加强, 提供更多的建议, 从而促进城市更新。五是要健全公共监督与评估机制, 让市民对各类用地管理措施的合法性进行主动监督, 对存在的问题进行反馈, 敦促

土地利用主管部门及时纠正, 此外, 评估城市更新及土地利用管理的结果, 从而实现对土地利用管理工作的不断优化。

4 结束语

综上所述, 在城市更新过程中, 土地利用管理已成为人们关注的焦点。主要表现为土地征收与补偿、规划与实际开发不相符合、违法用地开发行为与社会参与程度不高等。要实现这一目标, 可通过强化规划与现实发展相结合、完善征地补偿制度、严格规范土地开发行为、扩大公众参与等途径, 提升土地利用效益, 保障土地发展公平公正。在此基础上, 企业、社会组织、社会公众三方主体参与多元化管理模式, 以促进城市更新与土地利用的可持续发展。因此, 迫切需要对各措施的执行路径及效果评价机理进行系统研究, 以期为我国城市更新过程中的土地利用难题提供更加科学、有效的借鉴。

【参考文献】

- [1]高祥冠, 王峰. 城郊矿区城市更新的复杂矛盾研究[J]. 生产力研究, 2022, (04): 52-56.
- [2]杨亚迪. 低碳背景下城市更新面临的问题及解决方案[J]. 低碳世界, 2022, 12(03): 68-70.
- [3]孙志永. 北京通州区城市更新中的难题及土地利用对策探讨[J]. 中国住宅设施, 2021, (01): 49-50.
- [4]陈伟伟. 城市规划角色转变下的旧城改造规划对策[J]. 建材与装饰, 2019, (36): 132-133.
- [5]刘俊良. 旧城改造促进城市和谐发展的对策研究[J]. 内蒙古财经大学学报, 2019, 17(06): 45-47.
- [6]董方. 深圳市城市更新中土地再利用问题研究[D]. 武汉大学, 2019.
- [7]万秋萍. 城市更新中土地利用管理问题的初步研究[J]. 大众投资指南, 2019, (08): 96.