

我国存量建设用地再利用存在问题与应对措施

□ 徐 辉, 李长风

【摘要】当前我国城镇建设用地增速已显著放缓,用地的供给结构出现明显调整。在产业结构升级、居民生活需求多元化的背景下,加快城市存量建设用地的再利用意义重大。但当前城市存量建设用地再利用存在国家层面的制度设计、存量用地盘活的配套机制及政策欠缺等诸多问题。基于此,文章提出以城市更新工作统筹存量建设用地再利用,在区域、城市层面建立相关配套机制,发挥政府的平台作用,并将存量建设用地指标管理纳入政府绩效考核制度等建议。

【关键词】城市存量建设用地;城市更新;城镇开发边界;用途管控

【文章编号】1006-0022(2022)06-0095-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】徐辉,李长风.我国存量建设用地再利用存在问题与应对措施[J].规划师,2022(6):95-100.

Problems and Suggestions on the Redevelopment of Urban Stock Construction Land/Xu Hui, Li Changfeng

【Abstract】 Currently, China's growth rate in urban construction land has slowed down significantly, and the land supply structure has profoundly changed. With the upgrading of the industrial structure and the diversification of people's living requirements, it is critical to expedite urban stock construction land redevelopment. However, there are still problems such as a lack of system design at the national level, as well as a lack of supporting mechanisms and policies for the revitalization of stock land. Therefore, this article proposes employing urban renewal to coordinate the reuse of stock construction land and establish supportive mechanisms at the regional and urban levels. Meanwhile, the government should play an essential role as a platform and include stock construction land quota management into the government performance appraisal system.

【Key words】 Urban stock construction land, Urban renewal, Urban development boundary, Use controls

0 引言

人多地少、人均资源占比低的基本国情决定了我国要坚持走集约、绿色、高效的工业化和城镇化发展道路。当前我国已经进入中等收入国家行列,截至2020年底我国的人均GDP已突破1万美元,第三产业增加值占GDP比重达到54.5%,城镇化率达到63.9%。社会经济发展的动能已从过去的以要素投入为主导、固定资产投资为主的扩张式发展转变为创新要素投入、服务业牵引的内涵式发展,城市存量建设用地挖潜是当前社会经济发展的客观所需。沿海发达地区主要中心城市的土地利用模式率先由土地扩张模式

转向增存并举模式,甚至转向以存量挖潜为主导的模式^①。本文提及的存量建设用地既包括城镇低效用地^①,也包括因产业经济升级需要进行大规模再开发的园区,以及因城市发展建设需要提升人居环境品质的老旧小区,或提高人口与设施密度的部分新城新区,其概念范畴比城镇低效用地更广。

1 我国城镇建设用地发展态势

1.1 当前我国城镇用地的增速显著放缓

2010~2020年我国人口年均增速较2000~2009年下降了0.1个百分点,城镇人口的年均增速分

【作者简介】 徐 辉,教授级高级规划师,现任职于中国城市规划设计研究院。

李长风,规划师,现任职于中国城市规划设计研究院。

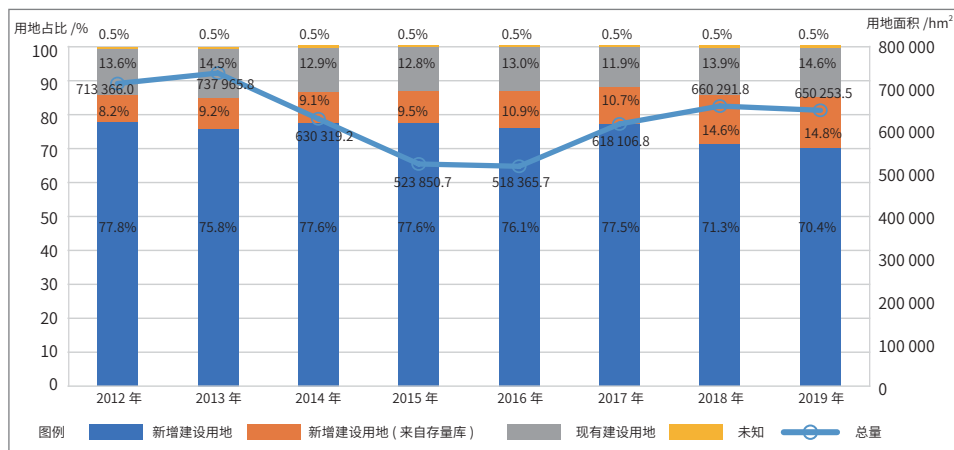


图1 2012~2019年我国国有土地供应来源结构变化
资料来源：根据中国土地市场网公告数据整理。

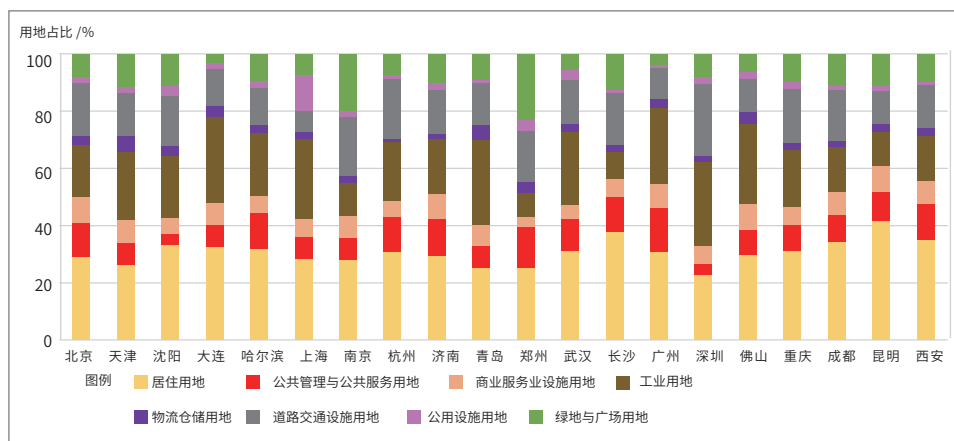


图2 2019年超特大城市的城市建设用地结构
资料来源：根据中国土地市场网公告数据整理。

别由4.4%下降至2.9%，城镇化率的年均增速由1.6%下降至1.4%；同期我国的GDP年均增速由11%下降至7%。随着经济和城镇人口增长速度的降低，新增建设用地需求也明显放缓。2000~2009年是我国城镇建设用地增长最快的时期，2010年以后国有建设用地供应面积的年均增速不断下降。

1.2 城市建设用地供给出现结构性调整

在用地类型方面，出现土地供应规模增长的主要为基础设施用地，“十三五”期间基础设施用地供应量由“十二五”期间的29.5万公顷/年增长至33.9万公顷/年，而工矿仓储、房地产类土地供应量均有所下降。在土地来源方面，根据中国土地市场网的国有土地供应公告

统计，2012~2019年新增建设用地占比由77.8%下降至64.2%，新增建设用地（来自存量库）^②比重从8.2%上升到13.5%（图1）。此外，2015年现有建设用地比重达到13.3%。

在用地的区域差异方面，2015~2018年我国建设用地指标主要投放在中部的城镇群地区和西部的中心城市，长三角、珠三角和京津冀等东部城市群的用地增长相对放缓。从各区域的土地供应来源来看，在西部地区城市土地供应来源结构中新增用地占比较高，新增建设用地（来自存量库）和现有建设用地的比重均较低；东部城市的新增建设用地占比较低，新增建设用地（来自存量库）和现有建设用地的比重较高；中部城市土地供应则以新增建设用地和新增建设用地（来自存量库）为主。

1.3 规模越大的中心城市用地集约度越高

“十三五”期间，我国设区城市市辖区的建设用地年均增速低于全国平均水平0.7个百分点，人口增速高于全国平均水平1.1个百分点；建设用地占全国建设用地总面积比重下降了0.2个百分点，人口占全国人口比重增加了0.3个百分点。特别是“十三五”期间人口规模在1000万以上的超大城市的建设用地占全国建设用地总面积比重下降了0.7%，但是人口比重上升了2.4%；2015~2018年人均城镇建设用地面积由99 m²下降至81 m²。

通过对比2012~2019年我国超特大城市^③的各类城镇建设用地比重变化发现，商业服务业设施用地、道路交通设施用地、绿地与广场用地的比重上升明显，工业用地比重有一定上升（图2）。

2 我国存量建设用地的挖潜分析

2.1 存量建设用地约占全部城镇建设用地的1/5

2018年我国城镇人均建设用地面积为131 m²，若按照人均建设用地面积105~110 m²的国家标准要求测算，我国有16%~20%的挖潜空间^④。此外，基于自然资源部统计数据，2019年底我国三年以上批而未供的土地约有1450万亩（1亩≈666.67 m²），相当于近三年新增建设用地计划的总量。按照《全国国土规划纲要（2016—2030年）》中的2020年全国国土开发强度的约束指标（4.24%）折算，批而未供用地总量约占全国建设用地总指标的2.4%。综合来看，存量建设用地约占现有城镇建设用地的1/5。考虑到不同等级规模城镇、区域之间的差异，实际可挖潜的存量建设用地还需要根据各地实际情况进行详细核算。

2.2 超特大城市依然有较大潜力空间

“十三五”期间，我国超特大城市

和沿海地区城市的存量建设用地利用工作得到有效推进。超特大城市中不同地区的土地集约利用水平差异也较大，主城区往往人口密度偏高，而郊区人口密度、土地集约利用度均偏低。根据全国直辖市、省会城市和副省级城市的卫星遥感数据测算，2010年这些城市的新开发建设地区面积约为1.25万平方公里，结合LBS大数据的人口统计，绝大多数新开发建设地区的人口密度不足0.6万人/平方公里。这些地区若加大配套设施建设、逐步调整产业结构、提高城镇人口吸纳能力，未来预估可达到0.8万~1.0万人/平方公里的人口密度水平，并新容纳0.31亿~0.57亿人，这些新增人口占其城市建成区范围内现状人口总量(3.3亿)的9.5%~17.3%。新开发建设地区除了承接主城区一定规模的疏解人口外，依据每年1.3%~1.5%的外来人口增速来看^⑤，这些新开发建设地区还可以容纳未来6~12年的城市新增人口。

2.3 大城市与中小城市的低效用地挖潜潜力巨大

2015~2018年，人口规模为100万~500万人的大城市，人均城镇建设用地面积均偏高，低效用地挖潜潜力大。其中，300万~500万的II型大城市人均城镇建设用地面积为129m²，100万~300万的II型大城市人均城镇建设用地面积达到150m²(图3)。

中小城市用地粗放情况十分明显。以县城为例，“十三五”期间考虑行政区划调整因素，县城的城镇人口增速十分缓慢，但用地增速仍保持在1个百分点，2010~2018年人均城镇建设用地面积从130m²提高到136m²(图4)。

2.4 新城、新区是重点的潜力地区

当前我国大量新城、新区的用地集约利用水平普遍偏低，部分新城、新区的建成区人均建设用地面积高达200m²，人口、产业与设施功能聚集仍不足。据

自然资源部对2018年国家级开发区土地集约利用评估结果显示，综合容积率达到1.0的开发区仅有3成，建筑密度达到30%的开发区不足6成。例如，2018年上海国家级园区工业用地地均产出水平约为417亿元/平方公里，是全国国家级园区平均水平的3倍，但市级园区地均产出水平约为109亿元/平方公里，仅为国家级园区地均产出水平的1/4。

2.5 小结

综上所述，各地应将存量建设用地再利用提上日程。首先，我国目前已经形成以第三产业为主导的产业结构，需要加快调整相应的城乡用地结构，以适应经济结构的升级。而盘活既有建成区的空间资源、服务好产业升级、实现功

能置换及绿色化更新改造是合理选择。其次，我国长期以来采取了高密度、高强度的开发模式，致使城市抵御自然灾害、应对突发卫生安全事件的安全韧性短板随之暴露。因此，在既有建成区内“留白增绿”，恢复更多自然空间，同时在城市外围地区充分利用山体、湖泊等自然要素作为抵御各类灾害的韧性空间也十分迫切，这就需要进一步从区域层面优化中心城市的用地结构。最后，当前城市各项功能发展供给与广大老百姓的需求之间还存在一定差距，提高城市综合承载能力是提高土地的综合利用效率和混合利用度的重要途径，在存量建设用地和现有用地的更新等方面都有潜力可挖掘。

若将存量建设用地全部进行改造，

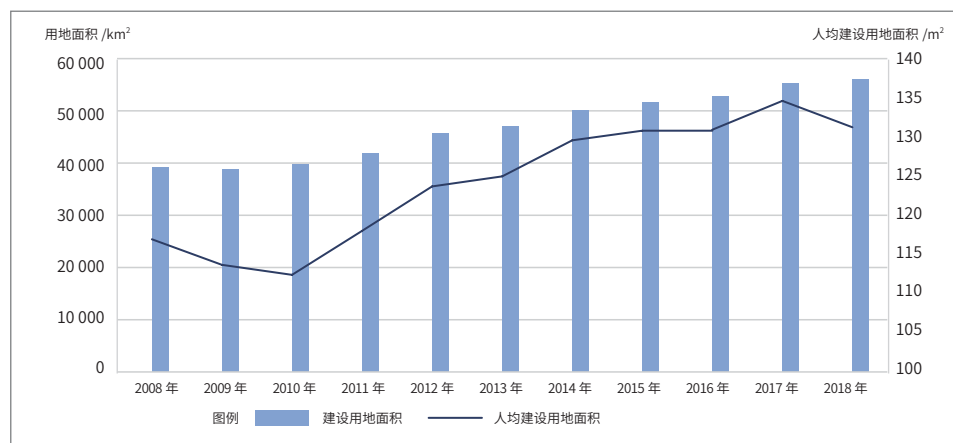


图3 2008~2018年城市人口及建设用地增长情况
资料来源：《中国城乡建设统计年鉴2018》。

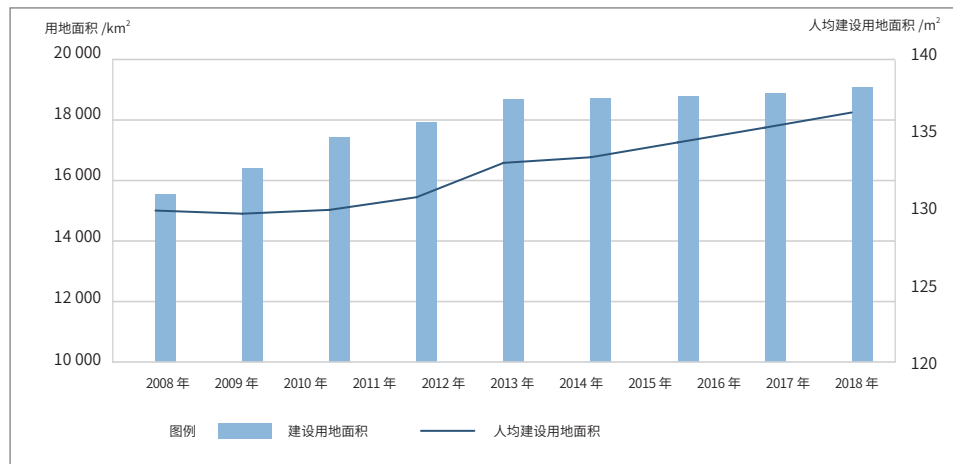


图4 2008~2018年县城人口及建设用地增长情况
资料来源：《中国城乡建设统计年鉴2018》。

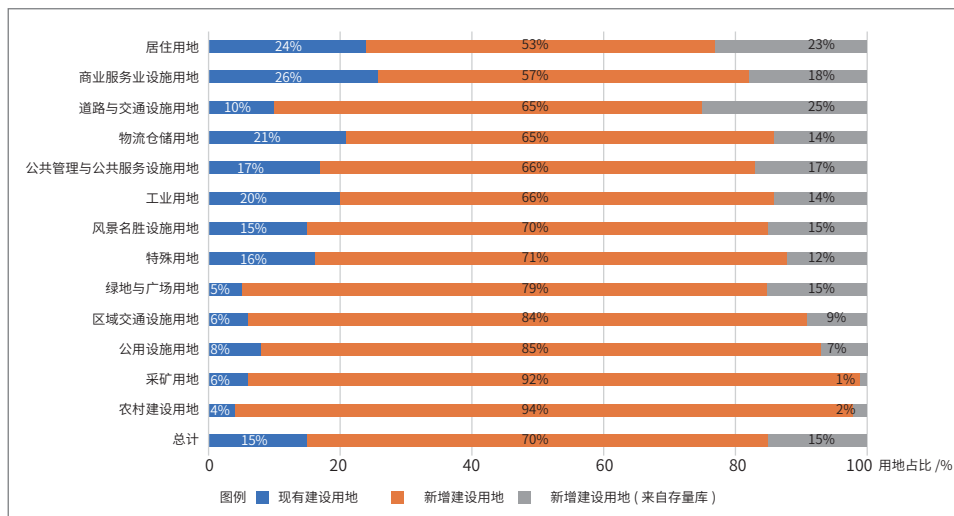


图5 2019年各类用地供应来源结构
资料来源：根据中国土地市场网公告数据整理。

可以满足未来6~8年的城镇新增人口和各项社会经济活动的用地需求。若将全部存量建设用地平摊到2035年来核算，平均每年存量建设用地面积应占到城镇建设用地供给总量的40%~50%。因此，要系统全面摸清当前存量建设用地的“底盘底数”，梳理土地利用方式中存在的主要问题，突破相关法律法规及制度政策的瓶颈，为科学合理利用存量建设用地提供保障。

3 当前存量建设用地再利用存在的主要问题

3.1 欠缺国家层面的顶层制度设计

目前，与土地规划管理相关的法律法规在存量空间改造利用、存量建设用地挖潜等方面存在空白。《中华人民共和国城乡规划法》未对存量空间利用提出相关要求，2020年新施行的《中华人民共和国土地管理法》中也没有涉及存量用地利用内容。现行的控制性详细规划（以下简称“控规”）仅注重土地开发经济技术指标，忽视与社会、人文、历史等价值目标相对应的指标，仅靠“图则”进行规划管理的方式也很难适应存量空间更新改造的多样化需求。虽然长三角、珠三角、成渝地区的超特大城市已经在积极

探索存量建设用地的挖潜，但是在国家层面仍缺乏全局性、整体性的制度设计。

由于缺少全国层面的制度设计，目前我国已经开展城市更新或存量用地再开发专项规划的城市不多，规划已批准且在实施中的城市更是屈指可数。当前城市更新工作与城市规划体系在衔接方面仍然面临诸多问题，如城市更新常常涉及控规调整的内容，若按现行的规划管理机制会拉长存量建设用地再开发的运作周期，影响城市更新和存量用地项目的实施。以上海为例，上海在更新评估报告的基础上，编制城市更新实施计划，若更新评估报告未涉及控规调整内容，但在实施计划阶段提出控规调整需求的，则需要重新开展更新评估。

3.2 缺乏灵活的用地兼容性管理制度

过去40多年里，我国的城市开发建设以新城、新区的用地拓展为主。为有效配合城市用地有偿使用制度、便于土地价值评估，城市建设用地往往采用单一的土地用途管制。但当前我国多数城市在建成区范围内已形成各类功能设施、用地高度混合局面，尤其是城市老城区的功能密度、开发强度都相对较高。原来较为单纯的功能分区模式和单一用途分类要求已经明显不适应当前城市更

新工作的需求。与此同时，随着我国产业结构升级，产业园区的土地用途调整也迫在眉睫。目前在工业用地上发展科技研发功能、2.5产业以及建设公共服务设施等都面临着规划管理、用途管理制度的瓶颈（图5）。

3.3 城市各类用地再利用的配套政策不完善

从土地供应结构来看，目前物流仓储用地、工业用地的存量建设用地再利用相对滞后，跟不上老旧小区（含老旧小区、棚户区等）、传统商业服务设施用地以及公共管理与公共服务设施用地等的更新改造进度，具体有以下两方面原因：一方面，老旧小区、棚户区改造有国家政策和相关资金支持，传统商业服务设施用地改造具有较好的市场估值前景；另一方面，工业、仓储用地改造缺乏明确有效的激励机制及相关政策配套。从城市更新角度来看，由于更新改造对象复杂化、改造任务多元化，急需从国家、省、市等层面明确相关政策要求。例如，对于拆除重建类更新地区，政府欠缺在收储改造、土地使用权属人改造、村集体经济组织改造，以及地价政策、土地征储、实施主体与原产权单位利益分配、村集体经营性建设用地入市（城中村）等方面的制度与政策；对于历史文化街区，政府在历史建筑更新政策与老旧小区改造政策衔接、避免“破坏式更新”方面也缺乏指导意见。

3.4 国有土地使用权管理模式难以适应新发展需求

当前的国有土地使用权管理模式难以适应多样化的土地与房屋的功能置换和调整需求。我国在20世纪90年代建立了国有土地使用权出让和转让制度，将确定用途的地块一次性出让来获取土地出让金，并在相当长的时间内不再调整用地性质。但城市产业经济发展和功能体系完善，使得存量用地再利用普遍面临“退

二进三”、功能混合利用等改变土地用途的要求。既有的土地政策往往造成相关土地资源无法有效匹配社会经济的发展，特别是对于目前量大面广的各类产业园区、老城区等地区，需要更为精细化、弹性化的土地租赁制度来保障其发展^[2]。

4 存量建设用地再利用的应对措施

4.1 以城市更新工作为指引，统筹存量用地再利用

考虑到我国城市的产业经济转型升级步伐加快，人民群众的需求更为多元，应以城市更新行动来有序引导存量建设用地再利用，同时积极做好老旧城区的更新改造工作。实施城市更新行动应以项目计划为牵引，统筹整合土地用途管理（规划审批）、民生保障、社区治理、基础设施配套、城市综合执法等工作。按照“总体层面目标一致，中观层面行动衔接，微观层面任务具体”的要求，在城市总体层面、片区层面和更新单元层面建立更新评估与各层级法定规划联动的编审机制，并建立一套存量建设用地的台账管理制度，以分期、有序推进更新改造工作。具体来说，可以从以下三个方面进行模式创新。

(1) 立足城市更新行动，建立城市功能混合的专项规划。结合“培育新经济发展、践行积极财政政策、提升人居环境品质、建设重大民生工程”等目标制定相关激励政策，在保障城市适宜规模密度和城市开敞空间布局的基础上，做好“宜混则混、宜聚则聚”的弹性用地制度设计。可借鉴纽约、巴黎等城市的弹性用地制度，既考虑功能混合弹性管理的需求，也规定负面管控举措。

(2) 对于存量工业、仓储物流用地的更新改造，应按照市场规律，制定灵活的再开发政策体系。例如，在城市更新规划和土地价值评估的基础上，由原土地使用权主体进行自主开发或租赁；通过市场引进投资主体与原土地使用权主体合作开发；在充分保护原土地使用权

主体产权利益的基础上，政府在有偿收回土地后，通过招拍挂方式出让开发等路径。

(3) 对于具有历史文化遗产价值的城市存量用地，要充分结合《中华人民共和国文物保护法》和相关规定，从提升城市文化价值的角度出发，制定较为灵活的土地功能使用政策，以及激励使用者进行文化保护的条款。

4.2 建立区域层面调控工业、仓储物流用地布局的转移机制

考虑到目前我国主要中心城市存在工业、仓储物流用地比重偏高，但居住、道路交通、绿地等用地比例总体偏低的问题，可依托中心城市所在的都市圈，通过财税补贴、飞地园区、创新产业升级等政策，逐步引导中心城市的工业及仓储物流业向区域疏解；严格控制中心城市的工业园区用地扩张，引导高附加值产业发展；鼓励周边中小城市提高园区的土地集约利用效益，承接中心城市的产业转移。同时，在一定区域范围内统筹大型仓储物流园区布局，在中心城市近郊地区布局服务于都市消费的商贸物流园区，在外围中小城市布局服务于区域产业基地的生产性物流园区、综合保税物流园区等。

政府可根据都市圈协调发展规划，出台区域一体化的工业仓储用地管控与区域配置政策，推动区域的产业整体升级与创新发展。例如，在中心城区所确定的城市更新地区，借鉴新加坡的产业用地差别化租用制度，对鼓励类产业项目收取较低的租金；对限制类产业项目，收取较高的租金，并且到期不再续租，逐步推动用地调整。

4.3 深化城镇开发边界的空间政策管控细则

政府可借鉴日本的城镇化分区管理制度，通过划定不同的城镇化管理分区来引导城镇空间的有机更新或增强扩张。

根据我国的实际建设用地绩效情况，城镇化管理地区可划分为城市功能疏解地区、城市化引导区和城市化控制区域。

其中，城市功能疏解地区是实施城市更新的重点地区，应实施产业与功能负面清单管理；在城市化引导区内应积极盘活存量建设用地，根据规划确定重点开发建设地区；将城市化控制区域的边界作为城镇开发边界，实施基础设施建设项目、特殊类型项目的正面清单管理。此外，城镇开发边界原则上5年评估及调整一次^[3]。

4.4 发挥好政府的平台作用，完善配套制度与鼓励政策创新

(1) 鼓励有条件的城市在存量用地更新利用方面进行立法试点和政策试水。深入研究《中华人民共和国物权法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》中对城镇存量建设用地的管理要求，逐步建立以城市人居环境品质提升和城市新旧动能转化为导向的存量建设用地再利用制度。重点健全存量建设用地的土地产权调整机制、利益平衡机制、公众参与机制等，并理顺存量建设用地的再开发流程、储备管理和实施保障等各项政策要求。积极探索开发权转移、容积率奖励、土地过程管理、存量补地价方式开发等方面的制度创新机制。政府要积极搭建平台，并发挥好统筹作用，一是鼓励部分返还土地出让金，或者设立存量用地专项基金，用于被改造地区或者更新统筹片区的基础设施建设、产业升级及民生工程配套；二是对收回、收购存量建设用地用于再开发的，通过健全土地增值收益在政府与权益人之间的分配机制，给予原土地权利人依法补偿之外的适度奖励；三是可建立土地使用权与经营权“两权”分离及利益共享的交易平台，通过市场手段从原土地使用权人手中租赁厂房并进行改造后再出租。

(2) 试点存量建设用地再入市的年租

金制度。随着我国目前产业结构优化升级的步伐加快,城市功能的空间腾挪转换也加快,原有过长的土地使用期已经不能适应城市功能的调整,而城市功能调整的紧迫性越发突出。特别是对于近期土地使用权即将到期的工业、仓储物流用地等,在土地使用期限满后,如何灵活应对产业结构升级已是迫在眉睫。因此,可考虑借鉴香港的土地批租制度,即政府通过有偿或无偿的方式在一定期限内把土地使用权转让或者受让给土地使用者。土地使用者获得的权益虽然也称为业主权或业权,但是土地使用者需要支付一定的“地价”才能获得这项权益,政府要与承租人签订土地契约,并规定土地的用途、租用年限和每年应缴纳的地租。年租金的定价需要根据城市产业经济发展和功能调整进行定期评估。土地批租制度能够促使政府制定相对灵活的园区或工业厂房的配套政策以及滚动收取市政公益设施建设资金,避免“僵尸企业”存在,有利于降低企业投资成本,并使原有企业或者租赁用地、厂房的企业能够将资金用于产能扩张或者产业升级。此外,在存量建设用地上实施年租金制度也适用于政府租赁保障住房政策^[4]。

(3) 推广新型产业用地政策。新型产业用地指主要用于融合研发、设计、检测、中试、新经济等创新性业态及相关配套服务的工业用地。2014年深圳发布实施《深圳市城市规划与标准与准则》(2013版),首次在传统土地类别中新增了“新型产业用地”门类。成都在《关于加强新型产业用地(M0)管理的指导意见》中指出新型产业用地项目用房包括产业用房和配套用房。这类新型产业用地管理制度是应对既有工业园区功能过于单一、管理手段不适应研发创新等产业经济活动需求的一种土地用途管制创新模式,也是倒逼各类园区加快转型升级,提高土地综合利用效率的重要途径。各城市可根据自身产业转型升级的总体要求,合理确定新型产业用地规模占所

在市(区)、县工业用地总规模的上限值,并确定年度计划供给量占所在市(区)、县工业用地年度供应总量的上限值。

4.5 将存量建设用地指标管理纳入政府绩效考核

加强存量建设用地的指标管理,可按照“五年一评估,一年一计划”要求,与政府的社会经济发展规划及近期供地计划相衔接。政府在制定城市更新年度计划时,应将增存与挂钩相结合,同时将存量建设用地的投放与重要更新功能区域挂钩,制定相配套的土地保障举措。例如,上海推行的全生命周期土地管理,是在多部门协同管理的基础上探索“增存挂钩”机制,并将城市更新建设计划、运营管理、物业持有、节能环保等要求纳入土地出让合同进行管理;杭州、宁波是根据上一年度盘活存量建设用地的规模,按照存量与增量3:1的比例核定新增建设用地计划指标额度。此外,各地还应结合各自需要建立存量建设用地台账管理信息系统,按照市(区)、县两级完善信息登记与管理制度,使其充分与城市更新行动及项目计划工作相衔接。■

[注 释]

- ①原国土资源部于2016年颁发了《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见(试行)》(国土资发〔2016〕147号)指出低效用地为经第二次国土调查确定的布局散乱、利用粗放、用途不合理、建筑危旧的城镇建设用地。其特征为布局散乱、容积率低、建筑密度低、投入产出率低,且产权清晰、不存在争议。文件提出将规划确定改造的老城区、城中村、棚户区、老工业区,国家产业政策规定的禁止类、淘汰类产业用地,不符合安全生产和环保要求的用地,以及“退二进三”产业用地纳入低效用地改造范围。
- ②根据中国土地市场网公布的供地结果,土地供应来源分为新增建设用地、新增建设用地(来自库存量)、现有建设用地三类。
- ③截至2020年,我国的超特大城市包括北京、上海、广州、深圳、重庆、成都、天津、西安、杭州、南京、沈阳、青岛、济南、

长沙、哈尔滨、郑州、昆明、大连和佛山等。

- ④据原国土资源部统计,2017年全国的城镇建设用地面积达到9.43万平方公里,而其中低效建设用地面积占当年城镇建设用地面积的13%~14%。
- ⑤目前来看,大城市尤其是超特大城市依然是人口增长的主要区域。相比“十二五”期末,“十三五”期末超大城市、特大城市的常住人口占全国人口的比重分别增加了0.3和0.1个百分点。2000~2020年,我国超特大城市的常住人口平均每年增速为2%,扣除自身人口新增情况,外来人口增速为1.5%~1.6%。

[参考文献]

- [1] 林坚,叶子君,杨红.存量规划时代城镇低效用地再开发的思考[J].中国土地科学,2019(9):1-8.
- [2] 袁奇峰,钱天乐,杨廉.多重利益博弈下的“三旧”改造存量规划——以珠江三角洲集体建设用地改造为例[J].城市与区域规划研究,2015(3):148-165.
- [3] 王磊,陈昌勇,谭宇文.存量型规划的建设用地再开发综合评定与空间管制——以《佛山市城市总体规划(2011—2020)》为例[J].规划师,2015(8):60-65.
- [4] 郭旭,严雅琦,田莉.产权重构、土地租金与珠三角存量建设用地再开发——一个理论分析框架与实证[J].城市规划,2020(6):98-105.

[收稿日期]2022-01-06