

国土空间规划语境下的城市更新规划研究

高峰

亳州市城乡规划设计院

摘要：国土空间规划语境下的城市更新规划，是新时期提出的一项重要内容，也是国土空间规划体系未来发展的方向，在新时期下，用发展的眼光去看待当下的城市进程，在“量”上已经趋于饱和，但在“质”上还有很大的上升空间，新时期的城市更新规划也是基于这样一个环境，针对其现存的土地情况，以不断提升其利用效率和质量，进而整体提升我国城市的性能，基于此，文章主要就国土空间规划语境下的城市更新规划进行研究，并提出相应的“更新”意见。

关键词：国土空间规划；城市更新规划；城市建设

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.20.055

引言

我国整体的国土面积比较大，但是人均占有量比较低，所以土地利用问题一直是一个比较严峻的问题，随着城市化进程的不断加快，我国的城市化治理理念也发生了很大的转变，由原来的“重经济”发展理念，逐渐转变为“重环保”发展理念，由原来的“重延伸”逐渐转变为“重发展”，因此新时期城市发展的重要任务也变成了对存量空间的优化，这是新时期城市发展的重要要求，也是基于国土空间规划语境下的城市更新规划的有效“变更”。

一、国土空间规划语境下城市更新的内涵对象之“变”

（一）传统城市规划语境下的城市更新

城市更新是继城市发展之后而新兴起来的一个词汇，它不同于以往的城市建设，其在发展的过程中不讲究对城市进行“扩张”，而是注重对城市进行“改造”，在一定意义上也可以说是对城市的“二次开发”，在这一开发的过程中，其理念也发生了改变，主要表现在以下三个方面：

首先，城市更新的过程中更加注重“人”的主体地位，对城市的改造不只是关注于人所活动的“中心区”，也逐渐向一“闲置区”蔓延^[1]。

其次，城市更新的过程中更加关注城市的整体效益，而不只是单纯地关注城市发展的经济增长，更加关注城市的环境、文化和生态建设^[2]。

最后，城市更新的过程中需要注重传统建筑好传统文化的维护，对于城市的更新也不只是单纯地推倒重来，而是更加注重精细化建设^[3]。

（二）传统土地规划语境下的存量规划

随着城市建设理念的不断转变，对城市的扩张也逐渐向对“存量空间”进行规划，基于国土空间规划语境

下的背景，对“存量空间”进行规划主要聚焦于三点，即“闲置土地”“空闲土地”“批而未供土地”，被称为“三闲”，除此之外，对于存量空间的改造还包括其他众多内容，比如不符合环保理念和政策要求的用地^[4]。

（三）对城市更新内涵的再认识

在国土空间规划语境下，城市更新的内涵也变得更为丰富，其主要是突出“人”在这一过程中的作用，更加注重人与自然的协调发展，更加注重提升城市发展的整体效益和建设功能，具体可以体现在以下几个方面：

首先，新时期的城市更新不仅注重对老城区进行翻新，更注重对一些闲置地进行开发和利用；其次，新时期的城市更新更加注重资源的有效整合，更注重城市建设对环境造成的影响^[5]；再次，新时期的城市更新更加注重城市建设的“质”，也由原来的“粗放制”逐渐转变为“精细制”；最后，新时期的城市建设更加注重“全民共建”，在对城市进行二次改造的过程中，虽然由政府做主导，但是也更加强调群众的参与。

（四）对城市更新对象的再认识

国土空间规划语境下，城市更新规划中的“对象”是非常重要的内容，也是城市更新规划质量的最主要决定因素，基于新时代城市发展的理念，城市更新对象应该包含以下两个方面：

首先是“三闲”。即笔者在前边所提到的“闲置土地”“空闲土地”“批而未供土地”，这是当下城市更新的主要对象，在整个更新对象中占据的比例比较大^[6]。以闲置土地更新为例：某区域限制土地情况见图1：

■ 工业土地 ■ 商服、住宅用地 ■ 仓储用地

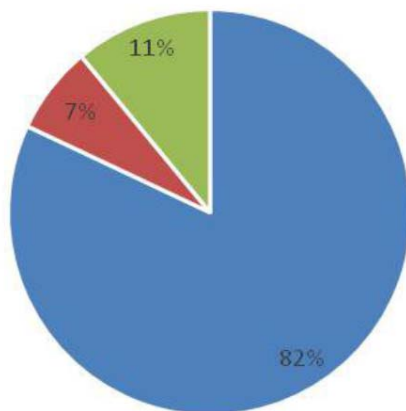


图1 某区域限制土地情况

通过图1可以看出,此区域闲置土地中,82%为工业用地,11%为仓储用地,7%为商服、住宅用地。以商服、住宅用地为例,在更新时,可以优先考虑发展金融服务。由于区域一般处于商业区,因此可适当建设体育运动场馆,一方面盘活经济,另一方面为居民休闲锻炼提供场所。

其次是“四低”。这里的低主要是指其在生产效率上低、在建筑质量上低,“四低”即包括低质低效居民用地、低质低效工业用地、低质低效商业用地、其他低质低效用地。

二、国土空间规划语境下的城市更新的技术方法之“变”

(一) 城市更新对象的评估

城市更新对象主要是“三闲四低”,在对其进行更新之前需要对其状况进行综合评估,进而才能制定出有效的更新策略,而信息网络发展背景下的大数据的应用将会为更新对象的评估提供极大地便利,也将极大地提升评估的准确性。

随着技术的不断更新,会对城市更新中的“三闲四低”的地理位置、面积和地貌特征进行精确分析,还会对其周围的环境进行精确分析。此外,利用大数据,还可对“三闲四低”之间以及其与其他事物之间的联系进行有效分析,还可对待更新的建筑投入经济和产出效益进行分析。最后,通过一些数据网站和相关平台,可以对更新对象中企业的经营状况、质量问题、社会效益、口碑等状况进行调查,进而可以将其进行注销。

(二) 城市更新模式和方法

技术方法之“变”的基础上,城市更新的模式和方法也会发生改变,从现有的城市建设和更新方式来看,不同的城市由于城市发展的状况不同,其更新的模式和方法也会有所不同,比如有些城市会用功能改造、拆除重建方式,有些城市则会用综合治理、微改造方式,基于国土空间规划的背景,城市更新的模式和方法主要分为两个方向:

首先是土地整备方法,此种方法需要对土地的权属进行理清,并对土地进行确责,然后针对“三闲四低”进行集约化处理,可以有效利用现代信息技术,对一些闲置的土地可以整合再利用,进而也能提升土地利用率。

其次是微更新方法,相比之下微更新方法更加符合当下环保的理念,对城市的整体效益发展较友好,微更新方法不同于传统的大规模推倒重建,更强调慢慢渗透、慢慢发展的过程,在这一过程中,对城市文化的建设比较看重,也比较强调地域的特色和文化积累,更注重人与自然的协调发展。

三、国土空间规划语境下的城市更新的制度建设之“变”

(一) 完善考核与激励机制

现阶段国土空间规划语境下的城市更新的制度尚不完善,很多时候在很多环节或者重点主体方面没有统一的标准规范,且由于多种因素影响造成一定的局限性,需要针对性制定考核机制,在制度制定过程中需要结合实际情况,保证机制的适配性,保证制度机制可以贯彻落实,并不断拓展考核与激励机制的应用空间,保证既可以提升整体活跃度,也能起到一定的约束性,在运行开展过程中不断对制度体制进行优化创新,紧跟时代发展的步伐,并积极融入城市文化保证制度体系的长效性。

(二) 完善城市更新中的土地确责、利益协调和公众参与机制

现阶段对城市更新过程在普遍存在土地权属矛盾,需要积极对土地进行确权确责,并从多角度多层次来对各方利益进行协调避免发生冲突导致工作进展迟缓甚至停滞,积极融入各阶层听取群众的意见和建议并适当采纳,完善公众参与制度提升公众参与的积极性和活跃度,从民众实际需求着手拓展渠道提升认知,进而实现土地结构优化的目的提升土地资源整体利用率。

四、总结

国土空间规划语境下的城市更新规划是对传统城市建设的“再次改造”,是对现有资源、现有土地重新分配的过程,在进行城市更新规划过程中需要从多层面多角度进行分析,使当前的城市发挥出更大的效益,在对城市进行更新规划时,首先更新理念,其次要更新技术,最后要更新制度,进而才能有效保障城市更新规划的科学性。

参考文献

- [1]赵燕菁,宋涛.城市更新的财务平衡分析——理论与实证[J/OL].城市规划:1-9[2021-07-02].
- [2]周庆华,张慧.存量规划背景下合肥市老市政府片区更新策略研究[J].住宅科技,2021,41(06):55-61.
- [3]孔咏宁.大规模城市更新规划方法研究——以广州市吉山村更新项目为例[J].智能城市,2021,7(11):26-28.
- [4]金连生,陈晨.多规合一语境下沈阳工业遗产保护与再利用规划策略[J/OL].工业建筑:1-14[2021-07-02].
- [5]黄卫东.城市治理演进与城市更新响应——深圳的先行试验[J/OL].城市规划:1-11[2021-07-02].
- [6]戴小平,许良华,汤子雄,陈义勇.政府统筹、连片开发——深圳市片区统筹城市更新规划探索与思路创新[J/OL].城市规划:1-8[2021-07-02].

作者简介:高峰(1989-),男,本科,工程师,从事城乡规划管理工作。