

探究国土空间规划体系下城市更新的思路

刘仁鸿 潘锡倩

广西壮族自治区国土测绘院

摘要：当前我国已经全面步入城市化的中后期，我国很多发达地区都是以国土空间规划改革为大环境，开始探索城市更新路径。从当前来看，我国正处于经济转型时期，社会结构发生了巨大而深刻的变化，传统的城市规划理念和方法已经不能适应新形势对城市规划工作提出的要求。随着中国城市工业化的发展、新型城镇化道路进一步开展，在城市新陈代谢中，城市更新是其重要表现之一，以国土空间规划为背景，探寻行之有效的城市更新路径，就变得十分必要。

关键词：国土空间；规划体系；城市更新

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.14.042

引言：当前我国许多城市，其中有上海市，北京市，广州市，珠海市、深圳市等地都相继颁布了“城市更新条例”，目的旨在深入推进城市更新。随着城市化进程的加快和人民生活水平的不断提高，人们对居住环境提出了更高要求，而老旧小区改造成为当前社会热点之一。作为城市发展变化进程中的重要一环，城市更新是当前城市发展中的重要表现，以国土空间规划为背景，以原建筑风格为主，赋予老房子新的业态和功能，推动城市发展，十分必要。

一、城市更新的原则

城市更新的核心实质，就是要用空间和资源来做滞后、衰败城市和陈旧区域的再生。通过对国内外相关实践案例分析可知，城市更新需要以历史风貌为依托，同时结合现代技术和艺术手法。其应该遵循PRR（Preserve、Renovate、Rebuild）的原则，也就是保存、整治和重建的原则。（1）保存原则：各市要建立“保护中开发”机制，在遵循自身历史文脉，为城市发展谋求长效和可延续性，保持文化命脉；（2）整治的原则：权衡利弊，全面分析的前提下、合理配置现有环境既有需求，以实现微更新、小范围调整方法，具有计划性和科学性、合理地改变了现有空间的存量；（3）重建原则：在空间重组的基础上增加新内容和形式，使得空间在领域和范畴上都有所开阔，总体改建与市民需求和城市发展空间环境不相适应。

二、国土空间规划的重要性

新时期国土空间的综合开发利用，应兼顾生态环境保护问题，人口分布情况及其他，为了促进打造更高质量和质量的生存空间（生活、生产、生态空间），它必然要依靠科学，有效地对国土空间规划进行引导。

国土空间规划体系建设以生态文明建设为主线、高

质量发展，高水平的生活、四个方面是高层次治理的现实需要，具体地说，是通过限制空间资源来实现，发展方式的转变，在时间维度上治理和控制空间的系列手段与途径，最终确保空间发展和保护之间达到均衡，才能达到人地和谐、高质量可持续发展的社会经济。目前我国正处于城镇化加速推进时期，随着工业化和信息化深入融合，城乡空间结构也发生着深刻变化，这使得原有“点一线一面”式空间布局格局难以满足新时代经济社会发展需求。与之前城乡规划体系的发展阶段有所不同，城市规划与建设以增量空间布局为主。随着经济社会的不断发展，人们对于土地使用效率和质量要求越来越高，而这又直接影响了未来我国城市空间形态演变方向。当前阶段国土空间规划体系中城市转型升级问题，进而更加倾向于开发和利用城市存量空间资源，因而其更新改造的路径一直备受各界关注。在我国城镇化进入新时代之际，如何将有限的土地资源发挥最大作用，成了一个亟待解决的问题。探索优质，高水准城市更新手段，对于未来城市的进一步发展、二次蝶变的含义非同寻常。

三、国内外城市更新的历程

纵观世界各国，最先开始关注都市再造的是中国，1930年开始出现都市再造，英国格林伍德住宅法案颁布之后，开展犹太人社区清扫行动的同时，使用电动推土机将市中心的破败房屋大范围推倒，拆除、重建行为的广泛实施与开展，非常明显的提升了都市的发展面貌。1958年，荷兰海牙市政府首次举行了城市更新讨论会，并首次明确提出了城市更新的目标概念。此后，随着城市化进程的加快以及社会发展和人民生活水平的不断改善，西方各国纷纷掀起了新一轮的城市更新浪潮。西欧发达国家城市再生较快，且特别注重城市的发展形态更新改造，此后，受世界经济体制调整，从20世纪80年代开始，西欧政府开始把目光投向了促进地方发展，同时采取鼓励措施，为个人投资创造良好的环境，西欧发达国家的城市再生，开始进入以房地产为主的地产起步时代。随后随着城市化进程的加快以及社会经济结构变化的加剧，西方发达国家逐渐将目光转向对城市内部居民生活质量提高方面的研究。进入20世纪90年代后，西方国家的城市更新也加大了社区历史建筑的保护力度、邻里社会关系保持之重视。目前，国外许多学者已从不同角度研究和分析过这些问题。我国城市更新起步晚，吴良镛在1983年提出的“有机更新理论”，这对我国城市更新思想具有很大的启示作用。1989年，《中华人民共

和国城市规划法》在正式文件中正式提出“旧城改建”一词，它作为中国城市更新较早的一种做法，为之后我国深圳市，广州市，杭州市、佛山市和上海市等许多城市在城市更新方面取得的进展奠定了重要的基础，同时，加速了国内有关学术理论研究的进一步发展。

四、国土空间规划体系下城市更新的路径

（一）建立城市更新规划系统的管控机制

在这一阶段，国土空间规划的范围更广，对象更多、内涵更丰富、实施更灵活的全系统规划。随着城镇化进程不断加快，城市数量增多且分布不均匀，导致大量土地闲置浪费或低效开发。为此，要坚持对土地空间规划的统筹指导和刚性控制相结合，将城市改造作为土地空间规划“一张图”，建立“总体规划确定目标和重点，专项规划构建路径和机制，详细规划控制指标和作用的城市更新规划管理传导体系，形成以存量土地再开发为基础的城市空间开发格局。要强化城市总体功能定位。其中，国土空间总体规划确定了城市更新总体目标，重点地区、分区的目标与大小等等。专项规划则对城市更新的分区，项目类型和实施策略进行了建议。同时，注重保障城市可持续发展，在编制阶段就充分考虑未来经济社会发展对土地需求及生态环境压力，科学制定土地利用方案，实现集约用地。细致的计划严格执行刚性要求，科学合理地制定规划指标，促进了生态保护与修复，配置优质的产业空间，改善公共服务，改善市政基础设施，加大保障性住房供给，扩大绿地，扩大公共开放空间，加强风貌管控，推动国土空间的有效保护与合理开发利用。

（二）重视“四分”体系

分区：国土空间最主要的属性就是存在着地域差异，不同的地域或者地区，国土空间在结构上与功能上存在着较大差异，甚至有根本的区别。按主体功能区划分国土空间单元可以避免“一刀切”现象。按区域功能区分，可以划分为城市地区的空间规划、乡村地区的空间规划、特别地区的空间规划。其中，以城镇为主导的国家及各级政府制定的国土开发保护政策对城乡空间结构调整起着关键作用。所以城市更新要做好国土空间规划体系中的分区引导和差异性发展工作。

分类：基于国土空间规划中底线保护与高质量发展两大维度，确定不同更新项目类型，其中，以底线保护为基础的历史文化保护型、生态修复型，乡村整治提升型等，立足高质量发展，以城市平台创建型为主、新城新产业区类型、主要基础设施型、民生改善型等等，多规结合，因地制宜，有的放矢地形成了不同更新手段，提出了项目推进建议和工作指引。

分策：更新实施阶段，与用地计划指标相结合、土地供应计划等等，经过综合评价，对空间综合治理进行了模式探索。采用微改造，混合改造等方法、综合改造

多种手段，促进城市更新，不能一刀切地搞大拆大建；“留拆改”同时进行。

分期：城市更新是个持续不断的进程，要关注不同区域的情况、不同更新改造类型的个人特征，搞好时空安排。规划与项目相结合。主要侧重与总体规划的分期安排相衔接，确定先行推进的地区，建设重点项目落实行动计划由近及远、分时段扎实推进。

（三）促进市场参与

城市更新要以人为本，鼓励全社会共同参与。当前城市更新中存在着“重规划轻实施”的现象，导致了诸多问题的产生。在居民消费水平不断提高的今天、科技水平日益发展，市场需求日趋多元化，为了维护公共利益，维护更新主体权益，更新要将公众诉求前置，可以采取建立公共要素清单的办法，确保动态更新中民众参与度并产生合力，保障城市更新，就是要反映人们生活的高水平、要求高水平治理，推动城市更新良性发展。鉴于目前国内很多城市都面临着城市更新资金短缺的尴尬局面，由政府整体协调，要充分运用市场机制，指导市场参与城市更新，能较好地抓住热点，抓住亮点，激发市场活力，让城市更新经济运行良性循环。

（四）存量工业厂房场地的更新

城市更新进程中进行较早的是存量工业厂房，它在进行施工时大都使用较大尺度空间、建筑跨度较大，对整体建筑物建设质量和牢固性要求较高，这样就更方便了它随后进行更新和使用。目前我国大部分地区都已进入到经济转型升级阶段，因此需要大量新型城镇化模式来推动城市发展，而存量工业厂房则是推进这一进程的主要方式之一。存量工业厂房用地建筑质量优良，并且产权比较单一，四周开敞场地较多，更加有利于更新利用。存量厂房更新利用综合成本相对较低，有别于其他种类更新利用，在社会主义市场经济飞速发展的背景下，整个城市面貌起到了巨大的改变，许多保留至今的工业建筑，已成为保留城市记忆的主要地点，以国土空间规划为背景，从目前城市发展的现实特征来看，将保留下来的工业厂房略加改造，才能取得较好的文化效益，在更新和利用的过程中，不仅要保留自己原有文化记忆，并可以此为基础，植入时尚的商业，娱乐、文创等等的作用，如此转化后既有历史文化的气息，也富有时代感，开园后，极易变成人流汇集之地，既有较好的社会效益，还可取得较好的经济效益。因此，对于存量厂房进行有效的更新利用十分必要，也十分迫切。部分存量厂房会出现较为严重的场地污染和工业污染，特别是某些原使用于化工方面的现场，更新利用时，特别应考虑实际特点，首先要搞好污染治理，进行更新和利用，同时保证环境安全。工业厂房场地改造设计方案和对象具有一定不确定性，特别是绿地率、场地建筑密度大，建筑高度高、建筑规模和其他参数很难在设计方案出门前得

到精确的预报，加之原建设设计标准所限，致使对它的改造管理工作特别繁杂，进行设计时，要全面考虑。

（五）老旧小区更新

陈旧小区一般都是国有建设用地，住在小区内的住户多是传统非农人口，小区内最初进行施工时，所依循事情规范基本建设流程，并具备相应公共服务设施，时代在进步，这些社区渐渐变成了陈旧的住宅小区，面对一系列问题，需更新更多。目前我国部分地区已经开始了关于老旧小区更新方面的工作，但是由于历史原因和现实条件的制约，导致当前一些老旧小区还存在许多亟待解决的问题。例如：建设设计寿命问题、住宅户型标准滞后、机动车停在户外、公共服务设施不配套等。重点将探讨如何做好老旧小区的更新改造工作，根据老旧小区的实际情况，探讨有针对性地更新改造措施，按照以上城市更新的保存原则，需要对原住宅建筑物质形态进行保障，根据实际特点，调整置换内部的面积和作用，结合老旧住宅适宜居住群体的现实特征，提供相关配套支持等，保持了原有社区街坊温馨感与熟悉感，但采取的更新改造模式，改造地段人口容量并不能出现很大改变，其主要原因是如果人口容量曾经出现过较大变动，它将直接改变原社会人群的生活构成，特别地在大城市住房价格的市场化分析背景下，从投资平衡的视角来思考，重建改造更新方式不同于大拆大建，具有关键性的特点是对原有小区的住户进行原地安置，保存社区传统、文化和人群。

（六）棚户区的更新

棚户区的出现，正是城市迅速发展的进程中围追堵截的产物，存在公共服务缺失的问题、公共空间的缺失、基础设施差、建筑拥挤等等，在进行此类空间的改造时，一般在原土地征用被征用后，实施大拆大建，通过这样的城市更新方式，将原空间提升成为一个品质卓越的综合社区。在具体实施中，应适度降低涌入棚户区的压力，特别是城中村，它承载了城市发展的一些职能和政策缺失所带来的巨大作用，改造过程中，人口密度要得到控制，并且应从城市运行维护角度出发，保证此类空间享有相同的投资相应权益。城市更新应加强社会建设，尊重原居民主体地位，对地域文化遗存和物质文化传统的继承与弘扬给予关注和准确、综合性地抓好空间的改造。

（七）公共建筑的更新

在城市更新中，商场办公楼这类公共建筑的更新改造是一种重要的城市更新，它有明显自己的特色。由于商场办公楼建筑公共性显著，其施工的技术标准及规划要求都有严格规范，并且建筑质量更好。所以对此类建筑进行更新改造也就成了一种常见的方式，并且取得了

良好的效果。在实践中进行办公楼的建设、在商场及其他建筑物的更新改造中，多数时候，有必要考虑对实际功能的简要说明，不必像陈旧的住宅小区那样、城中村的改造等等，也都要解决建筑安全隐患问题、建筑品质差，等等，这样的空间改造，尽管对建筑的外在风格进行了调整，但更加事情集中在建筑使用功能方面，这种建筑物的用户具有多样性、能动的社会群体，不同商家或商家入驻，装修改造就会出现。所以，在进行建筑的更新改造过程中，要充分考虑到人的因素和行为特点，以人性化设计理念为主。对商场写字楼及其他公共建筑物进行更新改造，旨在更好地适应市场需求、社会需求与城市功能等内容，能够在外在形象中注入新的元素，满足城市公共审美，便于发挥其对城市风貌的影响，对协调城市整体风貌和形象起到了作用。

结语

城市更新不仅是物质空间上的更新，无论是较早时期普遍存在的由上而下以政府为主导注重产权结构，还是当今更加注重自下而上，以多元主体共同参与为动力的小范围、慢而渐进地进行局部调整，并继续有机地更新功能与产权，均结合了时代需要和城市发展。在当下我国快速城镇化进程中，由于对存量资源认识不足及规划引导不力导致的问题屡见不鲜。所以城市更新要与时俱进，搞好动态优化工作，紧跟时代步伐。

参考文献

- [1] 付宇佳, 谭昌海, 刘晓煌, 孙兴丽, 袁泽民, 郑艺文. 自然资源定义、分类, 观测监测及其在国土规划治理中的应用[J]. 中国地质, 2022, 49(04): 1048-1063.
- [2] 陈诚. 国土空间规划政策变迁与体系演进逻辑研究——基于政策扩散理论视角[J]. 中国国土资源经济, 2021, 34(10): 34-39+66.
- [3] 侯淑珺. 国土空间规划背景下河南省黄河流域村庄规划研究[D]. 中原工学院, 2021.
- [4] 彭芝芬. 国土空间规划传导体系构建及实施保障研究[D]. 华侨大学, 2020.
- [5] 蒋丹. 国土空间规划背景下实用性村庄规划编制研究[D]. 西北大学, 2020.
- [6] 刘宏鹏. 国土空间规划导向下实用性村庄规划编制策略研究[D]. 青岛理工大学, 2020.
- [7] 徐馨裔, 刘志有, 董露, 李慧, 党海涛, 宁静. 国土空间规划视角下产业结构与土地利用结构相互关系研究——以新疆乌鲁木齐市为例[J]. 生态经济, 2020, 36(04): 69-74.
- [8] 赵博超. 国土空间规划体系下村庄规划编制方法研究[D]. 江西师范大学, 2020.