

# 基于国土空间规划背景的城市更新研究

王捷

广西壮族自治区城乡规划设计院

**摘要：**本文针对国土空间规划背景下的城市更新规划进行探讨。首先分析了国土空间规划背景下城市更新的新内涵新要求，包括科学制定目标、建立健全规划体系、加强实施协同管理等方面；通过挖掘当前城市更新过程中存在的问题，如目标不准、制度缺失、规划体系尚未建立等；提出针对性的对策，包括制定可操作性强的更新目标、完善城市更新制度、构建更新规划体系、转变更新模式、协同项目、制定常态化保障机制、实施精细化治理等。以国土空间规划统筹指导城市更新，通过城市更新推动土地资源利用由增量扩张向存量挖潜转变，促进城市功能品质提升和高质量发展。

**关键词：**国土空间规划；城市更新；空间规划问题；规划对策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.06.004

## 引言

城市更新是对城市空间形态和功能的持续完善和优化调整，是持续性、常态化的更新，不仅有助于提高城市居民的生活质量，也有助于实现可持续发展的目标。随着国土空间规划体系构建的不断完善，城市更新工作中需要不断创新和完善。本文将从国土空间规划背景下分析城市更新的演变趋势、政策解读、存在的问题，并提出相应的对策。

## 一、城市更新演变趋势

### （一）国外城市更新的演变

城市改造阶段（20世纪初—20世纪中叶）

这一阶段以基础设施建设为主，主要集中在城市交通、水电、排水等硬件设施的改造，以应对工业化进程中出现的人口增长和城市拥挤问题。在此阶段，城市更新主要以政府主导为特点，涉及范围较为有限。

城市复兴阶段（20世纪中叶—20世纪末）

这一阶段的城市更新理念更加关注城市的综合功能提升和环境质量改善。除了硬件设施的改造外，还包括城市空间组织、生态环境、历史文化等方面的整体优化。这一阶段的城市更新逐渐引入市场机制，形成了政府、企业、居民等多方参与的格局。

城市再生阶段（21世纪初至今）

这一阶段的城市更新理念更加注重可持续发展，强调城市更新过程中的人本理念、生态环保和文化遗产。在实践中，城市更新逐步实现了从单一功能向多功能、从局部改造向整体协调的转变。此外，城市更新过程中的公众参与和社区参与日益受到重视。

### （二）我国城市更新实践的主要阶段

初步探索阶段（1978年—1989年）

此阶段我国城市更新工作刚刚起步，以改善基本条件和解决住房问题为主。政策上，我国开始制定一系列与城市更新相关的政策措施，如1984年《城市规划条例》和1989年实施的《城市规划法》等<sup>[1]</sup>。

全面推进阶段（1990年—2011年）

此阶段我国城市更新工作逐渐从局部改造向全面推进转变，涉及范围不断扩大，包括老旧小区改造、工业区改造、历史文化街区保护等。政策方面，我国出台了一系列城市更新相关政策，如1994年《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》，并在实践中逐步探索和不断完善土地市场化运作。

制度化发展阶段（2012年至今）

这一阶段我国城市更新进入制度化发展阶段，理念更加成熟，技术手段更加先进。城市更新已经成为国家战略，涉及范围更加全面，包括生态修复、城市功能优化等。政策方面，我国加大对城市更新的法律法规建设力度，如2015年召开的“中央城市工作会议”，标志着我国进入以提升质量为主的转型发展的新阶段。

## 二、城市更新政策解读

住房和城乡建设部的城市更新政策。住房和城乡建设部主导的城市更新工作主要关注旧城改建、物质空间拆除重建和历史文化名城保护。通过棚户区改造、城市双修等项目，改善住房条件，提升城市景观风貌。然而，这些项目往往缺乏整体规划，难以充分发挥土地增值收益的优势。

自然资源部的城市更新政策。自然资源部主要依靠土地政策推动城市更新，旨在提高土地利用效率，优化土地资源配置。通过土地整治工作和旧城镇、旧工矿、旧村庄改造项目，实现土地增值收益分配。但这种方法对城市空间形态控制较少考虑，对城市发展规律和问题把握不够透彻。

为满足新时代城市更新工作需求，应整合住房和城乡建设部及自然资源部的政策，实现用地重新规划与空间形态设计的紧密结合。城市更新规划应在土地政策导向下，充分考虑存量用地优化配置与城市发展战略的协调统一。按照利益统筹原则指导项目开展，除确定用地面积数量指标外，还应综合考虑容积率、绿地率、建筑高度等建设指标，同时提出市政道路、公共服务配建的具体要求。

### 三、国土空间规划背景下城市更新的新内涵

以人为本，关注居民需求。城市更新更加关注居民的需求和利益，从改善民生、改善居民生活质量的角度出发，通过城市更新完善功能、补齐短板，保障民生。

优化空间布局，提升城市品质。在国土空间规划背景下，城市更新侧重城市发展战略，引导存量资源的有序均衡开发，更加关注城市综合功能布局、交通组织以及公共服务设施等方面，实现城市空间的高效利用和舒适宜居，推动城市紧凑集约发展和功能的完善提升。

注重生态保护，实现绿色发展。在国土空间规划背景下，城市更新紧密围绕“双碳”目标，在城市更新中科学布局生产、生活、生态空间，推动生态环境修复，统筹好山水林田湖海等要素，营造宜居健康、安全韧性城市。

强化文化保护，传承历史记忆。城市更新过程中应注重历史文化保护与传承，处理好城市更新与历史文化保护的关系，坚持系统保护、完整保护、全面保护，传承文化根脉，让城市留下记忆，让人民记住乡愁。

促进区域协调发展，形成多中心结构。着力推动区域协调发展，实现城市空间的均衡布局。通过优化城市发展核心区、新兴区域、老城区等不同空间的功能，推动多中心结构的形成，打破城市发展的单一中心模式，提高整个城市的综合承载能力和竞争力。

#### 四、国土空间规划背景下城市更新的新要求

科学制定城市更新目标。城市更新应根据国土空间规划的总体要求，结合城市的实际情况，科学制定更新目标。目标应注重可持续发展、绿色发展、人文关怀等多个维度，体现城市更新在国土空间规划的重要作用。

建立健全城市更新规划体系，强化顶层设计。以规划统筹指导城市更新，对应国土空间规划“三个层级”相应搭建城市更新的规划体系，形成一个完整、系统的城市更新规划体系。强化顶层设计，明确城市更新的总体目标、原则、任务和时序，确保城市更新工作的有序进行。

加强城市更新实施的协同管理，提高更新效率。城市更新过程中应加强政府、企业、社区等多方协同管理，提高更新效率。政府部门要发挥主导作用，企业要积极参与，社区居民要充分参与决策，共同推动城市更新工作的顺利实施。

注重城市更新与国土空间规划的综合考量。在进行城市更新时，应综合考虑土地利用、空间布局、资源环境等多方面因素，以实现城市更新与国土空间规划的共同发展。通过综合规划和协调，可以实现城市更新与国土空间规划的相互促进，共同推动城市的可持续发展。

#### 五、当前城市更新存在的问题

##### （一）城市更新目标不准

城市更新目标的制定往往过于宏大，缺乏具体可行性，导致实际操作中的难以实现。例如，过度关注开发

商利益，而忽视居民需求，导致更新后住房价格不断上涨，居民生活负担加重。为提高目标的实现性，需要深入研究城市实际需求，确保目标具有明确性和针对性。

##### （二）城市更新制度缺失

城市更新相关政策法规系统性不够，以部门实施为导向，没有针对城市更新的高等级统领性法规。对于一些具体问题缺乏明确的规定，影响城市更新工作的有效推进，还需要更进一步的实施细则指导实施。例如，土地利用权变更、拆迁补偿等方面的政策不清晰，导致各方权益得不到有效保障。完善政策法规，明确各方职责和权益，是解决这一问题的关键。

##### （三）城市更新规划体系尚未建立

城市更新规划体系不健全，缺乏整体统筹，导致规划与实施环节的衔接不畅，影响城市更新的推进。例如，城市更新项目往往缺乏统一的规划，各项目之间缺乏协同，导致城市空间资源的浪费。建立完善的规划体系，确保规划与实施的有效衔接，有助于提高城市更新的效果。

##### （四）城市更新过程中的利益分配不公

城市更新中的利益分配常常受到政策法规不完善的影响，导致本地居民在更新过程中的权益未能得到充分保障。为提高城市更新效果，有必要制定合理的政策法规，确保利益公平分配，以保障居民权益。此外，加强政策监管、积极引导和鼓励公众参与，以增强城市更新的民主性和透明度，也有助于解决利益分配不公问题。

##### （五）城市更新项目过度商业化

当城市更新过程中应更注重居民需求和利益，以实现城市功能的平衡发展。在规划和实施城市更新项目时，应将居民需求纳入考虑，确保商业发展与居民生活之间的平衡。同时，推动多元化和可持续的城市发展模式，引导城市更新朝着更具包容性、公平性和人性化的方向发展。

##### （六）城市更新保障机制缺乏

城市更新过程中的居民利益保障和补偿机制缺乏是一个亟待解决的问题。这主要表现在居民参与度低、拆迁补偿不公、社会保障不足以及信息不透明等方面。在项目实施过程中，居民往往缺乏参与权，使得他们的权益难以得到充分保障。此外，拆迁补偿中存在不公平现象，一些居民可能会面临低于市场价的补偿，从而导致生活质量下降。同时，对拆迁户的社会保障措施不足，例如在医疗和教育方面的保障缺失，使得居民在迁徙过程中面临诸多困难。信息披露不足也让居民难以了解更新项目的进展和自身利益。为解决这些问题，有必要完善保障机制，确保居民利益得到有效保障，从而促进城市更新的顺利进行。

##### （七）城市更新管理缺位

城市更新管理缺位问题主要源于管理体制不健全和

监管力度不足。首先，监管责任不明确，由于城市更新涉及多个部门，这导致管理不力，甚至可能产生部门间的推诿现象。其次，部分城市更新项目在实施过程中存在对相关法规 and 政策的忽视或不遵守，从而导致项目质量和进度难以保障。此外，现有的城市更新监管手段可能过于单一，缺乏有效的制约和惩戒机制，使得违规行为难以得到有效遏制。最后，城市更新管理部门可能面临人力资源紧张的问题，导致管理力度不足，难以确保项目的顺利进行。针对这些问题，应完善城市更新管理体制，加大监管力度，以保障城市更新项目的高效实施。

### 六、国土空间规划背景下城市更新的对策

#### （一）制定城市更新目标

城市更新规划应确保经济、社会和文化目标全面融合，以提高土地利用效率、促进产业升级转型、改善公共服务水平、提升城市生活品质和保护地方文化遗产。同时，作为一种公共政策，城市更新需重视社会公平，通过精细化政策引导市场创造更多公共利益，并采用灵活的调节策略将公共利益贯穿整个城市更新过程。

#### （二）完善城市更新制度

为推动城市更新的有效推进，需要加强城市更新相关法规的建设，创新与城市更新相配套的支持政策。具体措施包括：建立健全城市更新相关政策法规，涵盖土地利用、拆迁安置、环境保护等方面的内容，明确各方责任和权益。设立专门的城市更新监管机构，加强对城市更新项目的监督管理，确保项目的合规性和质量。通过完善城市更新制度，有助于为城市更新工作提供有力的制度保障，推动城市更新的有效推进。

#### （三）构建城市更新规划体系

建立城市更新规划体系，探索构建全链条城市更新项目实施体系。确立城市更新的整体目标和战略方向，以指导各级城市更新规划的制定和实施。

加强城市更新规划的垂直和水平协调，确保国家、省、市、县等各级规划间的衔接顺畅，形成统一的规划体系。完善城市更新规划的实施细则和程序，明确规划实施的具体步骤、责任主体和监管机制，确保规划在实施过程中能够得到有效执行。加强对城市更新规划实施的动态监测和评估，对发现的问题及时进行调整和完善，保证规划与实际需求的密切契合。鼓励公众参与城市更新规划的制定和实施过程，充分听取各方意见，确保规划更贴近民生需求。

#### （四）转变城市更新模式

城市更新模式应从粗放式大拆大建转向精准式底线思维，明确城市更新底线，限制大规模拆除与增建，尊重居民意愿，并控制住房租金涨幅。在存量时代的城市更新中，关注价值提升和底线防范，以增强民众的获得

感、幸福感和安全感为核心目标。

#### （五）协同城市更新项目

城市更新工作应从具体项目更新转向全域全要素更新，把城市作为有机生命体，在新发展理念引领下，基于城市体检评估和城市规划建设管理，顺应城市发展规律，实现高质量发展。作为一项系统工程，城市更新需应对多层次规划、多类型目标、多部门治理和多学科交叉等挑战，统筹协调各方面要求，制定具有系统性、可持续性和前瞻性的规划，以实现城市品质提升和可持续发展为最终目标。

#### （六）制定常态化、统筹性的保障机制

为确保城市更新的顺利实施，需建立常态化、统筹性的保障机制，这不仅包括确保居民利益，还涉及整个城市更新过程的实施和建设。具体措施包括完善城市更新利益分配机制，保障公平与透明，减少利益冲突；实施信息公开、投诉与建议反馈制度，让居民参与决策过程；同时关注搬迁居民生活保障，提供人性化安置方案，维护基本生活品质。这些措施有助于确保城市更新过程的社会稳定，为高质量发展奠定基础。

#### （七）城市更新精细化治理

城市更新精细化治理应关注多方面的综合协调。重点在于强化政策执行力度，确保城市更新过程中的细节把控，同时加强跨部门沟通与协同合作，形成有序、高效的城市更新治理网络。此外，重视对城市更新项目的实时监控，运用大数据与智能化技术手段，跟踪项目进展及效果评估，以确保项目的高质量实施。通过这些措施，构建一个健全、高效的城市更新精细化治理体系，以促进城市可持续发展。

### 七、结语

本文在国土空间规划背景下探讨城市更新，分析了新要求、存在问题及对策。强调城市更新需关注人本导向、优化空间布局、绿色发展、文化保护等。针对问题，提出有效对策，促进城市更新的内容落实。尽管本文分析全面，仍有不足：部分描述较宏观，缺乏实践案例；未区分不同地区、类型城市更新；精准化治理路径和方法需深入探讨。未来研究可关注探讨不同城市更新特点；深入研究精细化治理路径，明确责任与利益分配；借鉴国际经验，探讨创新模式与方法，为美好城市生活环境努力<sup>[2]</sup>。

#### 参考文献

[1] 陈照, 虞小龙, 赵威. 国土空间规划背景下大中城市推进城市更新实施路径研究[J]. 中华建设, 2023, No. 311(02): 69-70.

[2] 曾鹏, 任晓桐, 李晋轩. 精细化治理视角下城中村更新困境的应对策略[J]. 现代城市研究, 2022, (12): 52-58.