

基于国土空间规划下的城市更新规划策略

张建辉¹ 杨帆²

1. 山东省城建工程集团公司; 2. 山东省城建设计院

摘要:城市更新作为一种具有普遍性的规律和现象,是城市建设的重要组成部分。城市更新更多的是存量建设用地、存量房屋建筑的再开发与新使用,从城市更新区域、建筑切入,内外联动提高城市功能、激发城市活力,解决城市发展不平衡的问题,为居民提供更宜居的环境,加快城市建设的步伐,为城市的发展注入动力。基于此,本文主要就基于国土空间规划下的城市更新规划进行了分析。

关键词:国土空间规划;城市更新;规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.18.042

引言

在城市更新过程中,相关工作人员不仅需要当地国土空间的规划方案进行有效调整,还需要对城市各个区域的整体环境规划方案进行重新设计。城市更新并非只是建筑空间构造的内部调整,而是整个城市空间分布方案的调整任务。虽说城市更新会涉及国土资源的重新分配,但并不包括部分建筑结构内部空间的维修过程,更不包括城市农林地区建设用地的再开发。为此,负责城市更新的相关工作人员在展开具体工作之前,一定要清晰明了地知晓自身的工作职责,尽量减少城市更新计划实施过程所蔓延的地域,在不破坏其他地区原有城市建设及房屋结构的前提下,完成本区域国土空间重新规划的相关任务。无论是对城市中任何地区进行国土空间规划,其最终目地都是为了向人们传播城市更新的优势,提高人们对城市规划方案的认可度,更好地配合相应部门的城市规划工作,提高国土空间规划方案的可行性。

一、基于国土空间规划下的城市更新规划特征

近年来,我国国土空间规划体系建设持续向好,这也在很大程度上使得城市更新规划概念升级,内涵愈发丰富,所以我们一方面要汲取以往成功经验,另一方面要以我国空间规划为战略导向,大胆革新,从而更好地衔接国土空间规划,进而适应空间治理体系的变革。在城市更新对象上,当前各地城市出现了很多新兴概念,如“分区”“用地”等。以往,土地管理部门将各种类型的“土地”,如低效用地、闲置土地等,这些是主要的存量规划对象。随着我国总体土地规划及城乡规划等可见性国土空间规划战略部署,城市更新的内涵不断拓展,呈现出以下特征:

(一) 多层级的规划体系

依据新时期下城市更新工作要求,基于国土空间规划依次包括大范围的总体规划、具体的专项规划、详细

的“五级三类”规划。在遵循国土空间总体规划的要求和部署下编制城市更新专项计划,进行科学有效的更新规划部署,对既有的城市空间进行城市更新单元划分,再具体到详细的规划部署,为后期的城市国土空间用途控制、各类建设项目布局规划许可及规划拆迁重建等城市建设决策提供依据,二次开发与利用城市的存量用地,以解决当前城市所面临的主要问题,促进城镇发展战略目标的实现。

(二) 多维度的规划目标

城市更新需要注重社会、经济以及文化的多个维度需求,城市更新规划的社会目标重点在于提高城市的整体生活品质,经济目标则是希望促进产业的升级转型和提高土地资源利用率,文化目标主要是进行地方文化遗产的保护以及传承。进行社会公平维护的过程中,公共政策是城市更新规划的重点,需要运用精细化管理进行配套政策的更新,确保市场可以贡献更多的公共资源,提供给环境再造以及片区功能升级任务更多的空间和土地资源;把功能引导和底线控制等不同的调节方式进行组合,作为公共政策的杠杆,将不同发展阶段诉求的公共利益落实到不同阶段的城市更新中去。

(三) 协商式的规划方法

需要对国土空间规划的要求进行分析,在实施城市更新时,对城市的空间存量进行分析,做好存量空间的布局工作,了解其中比较复杂的利益权属关系。对传统的分配蓝图规划方法不能有效满足市场参与机制,需要匹配土地增值收益的再分配。对于城市更新规划而言,需要对土地的权属关系和土地格局原则进行分析,确保市场的主体权益,进而做好企业、政府以及原权利主体关系的协调工作,展开利益博弈,进而确保实施方案的可靠性。

二、国土空间规划体系背景下城市更新所面临的困境

(一) 人与自然空间不协调

以往国土空间规划种类比较多,而随着规划制度的完善,各类空间规划的对象、功能等均发生了较大改变,而且规划之间缺少有效的衔接机制,因此规划失序现象成为常态。加之,受环境、机遇、政策等因素的影响,各个城市的国土空间布局出现差异,因此可以借助大城市的带动效应,推动中小城市发展。但东北地区因自然生态、历史因素影响,农村发展速度较为缓慢,各项基础设施配备不齐全,尤其是自21世纪以来,很多农村人口为了改善生活条件,选择进城务工,导致农村人口流失,空心化现象非常严重,农业发展动力极度缺

乏。尽管国家亦出台了一系列的政策措施，城乡发展两张皮现象长期存在，产业不协同情况依旧比较严重。

（二）城市空间生产与消费冲突

当前，我国城市化建设的最大特点就是城市化与工业化之间不同频，而且一些地区受地理条件的影响，当城市环境容量和人口承载力达到一定程度后，这些地区在解决人地矛盾这一问题时，大多数都是选择通过各类开发区渠道进行，如兰州新区、宝鸡蟠龙新区等等，这些城市之间都具有一个共同点，即均为老工业基地，这就导致新区和原本的城市中心存在较远距离，仅有少部分新区依托城际轨道交通缩短了两者之间的距离，但是很多新区的城市道路交通体系并不完善。此外，为了进一步推动新区、新城建设发展，地方政府的职能部门会主动搬迁至此，但是这些地方的医疗、教育、娱乐等民生基础设施建设却未能跟上步伐^[4]。因此，除部分具有刚需的年轻群体外，新城新区的吸引力并不大。如此一来，职住分离问题与日俱增，比如鄂尔多斯的巴什新区就因此成为“空城”，同时也导致了很多企业损失惨重。

三、基于国土空间规划下的城市更新规划策略

城市更新规划既要继承存量空间利用的累积经验，又要依据国土空间战略导向不断改革创新，适应空间治理体系变革。城市更新规划是将城市中已不适合现代化城市发展的地区进行有必要、有计划的改建工作，对既有城市布局与建成空间进行科学、合理的统筹规划，有着很强的可实施性、综合性以及战略性。下文主要就国土空间规划下的城市更新规划策略进行分析。

（一）加强高位统筹，完善体制机制

在体制上进一步完善相关机构设置，成立或进一步明确市级城市更新改造工作主管部门，理顺工作机制、完善人员配置，切实起到牵头抓总、协调推进各项工作的作用，切实落实部门协调联动机制，凝聚合力，对有弹性空间的审批事项，实行集体决策，同时在政策上精准实施容错纠错机制，在思想上为干事者“松绑”，充分调动其工作积极性。完善相关配套政策，并下发执行，为各区城市更新工作的科学有序开展提供政策依据；研究探索将征迁补偿标准与基准地价相互挂钩，以此确定征迁补偿基础标准，通过设置补偿标准上限及基础标准浮动比例等方式，探索建立全市统一的征迁补偿标准方案的可行性。

（二）合理确定改造更新范围及用途根

据当前的城市更新结果，应当进一步采取完善措施，提升城市建设实效。因此在后续改造和更新项目中，必须结合国土空间规划要求，提前确定更新范围，明确改造重点和难点，并调整资源倾斜政策。例如在实践中，相关部门应当合理确定阶段性城市更新范围和单元界限，再按照整体城市更新思路循序渐进地开展。应当将城市更新单元的界定标准要求，合理划分管理单

元，以此为后续城市更新单元规划提供良好基础。同时，对于管理单元的划分，必须要以控规范围内划分的街坊作为基础，再结合实际开展合并，避免对原有的控规街坊造成拆分，确保管理单元规划能够与该地区的控规图良好的衔接。另外，在划定管理单元后，必须要合理突出重点，确保城市更新与改造项目能够顺利、有序地推进。结合空间战略规划，应当综合考虑其城市更新需求，围绕改善人居环境、完善城市功能、提高产业创新升级能力等，选择地块集中区域进行重点改造。

（三）以政府为主导完善配套设施

基于国土空间规划下的城市更新，应当注重完善各项公共基础设施，以此提升城区改造效果，提高空间资源利用率。基于此，在城区城市更新项目中，应当坚持以政府为主导，优化开发模式，强调增加公建项目，满足周边民生需求。在后续项目实践中，相关部门应当结合国土空间总体规划要求，大力发展公共服务设施、市政基础设施等。例如抓住城市更新机遇，全面优化和完善道路交通设施。这一过程中，相关规划人员还需综合考虑城区的总体建设规划和建设方向，基于各个片区已经批准的控制性规划所确定的路网结构，注重打通城区的主干道系统，保障城市路网层次和功能得到更新，保证路网规划指标提高。同时需要对次干道进行改造更新，结合当地交通需求尽可能增加支路网的密度，满足人们的出行需求，保证次干道与支路的通达能力得到显著提高。另外，还需合理利用闲置的国土空间资源，灵活设置中小规模的社会停车场。在道路更新中侧重拓宽车道，完善自行车绿道、人行绿道等，鼓励城市居民绿色出行，有利于打造低碳城市形象。另外一方面，对中心城区的更新改造，需积极调整和优化公共服务设施配套，例如按照城区当前的公共设施布局、用地业主改造意愿等，按照国土空间规划总体要求，重新盘活存量土地，补充和完善重点公共设施，构建复合型的生态休闲小镇。同时针对公共设施与市政设施的配置进行规划的过程中，应当严格按照城市总体规划、控制性详细规划等标准要求，有序建设非营利性配套公共设施，确保城市更新效果得到进一步提升。

（四）绘制开发建设方案重构城市空间

城市更新单元规划编制主要是构建完善的开发建设方案，做好土地的整备工作，明确建设指标。拆建比与开发建设量相关性极高，直接反映了成本投入和收益之间的经济平衡关系，但却无法体现项目具体的公共利益贡献，使得与开发主体的经济收益相关程度较低。所以，开发建设量的核算应当充分计算公共服务设施、道路以及市政服务设施，以土地贡献率为提供建设量奖励的依据。值得强调的是，开发建设方案中必须具体体现出公共配套设施的要求并严格落实，对公共服务设施进行合理配置。城市空间的重构建立的基础是开发方案的实施，可以有效反应城市更新的规划成果，进一步完善

城市功能。城市更新单元规划应当在建筑形态控制、公共空间、城市空间组织、景观环境设计等方面做出设计指引，为居民提供良好的生活环境。

（五）产业策略

整体策划特色街区产业升级，调整现状产业结构，打造特色生态文化产业，并优化商业服务配套设施，提升区域产业能级。人与环境和谐发展是生态文化旅游所倡导的理念，首先打造出一条“生态+服务”的产业链，依靠生态环境优势，发展生态旅游产业，使游客们亲近大自然，感受自然之美。这次规划中计划划分出一个区域建设田园综合体，让游客可以充分感受人与自然和谐共生的感觉，并配套发展民宿，优化产业升级，并使附近更多居民加入产业之中。在未来会引入康养产业，借助该产业的红利，带动经济发展，并以此提升城市风貌。为打造品牌文化，提高康养旅游的影响力和吸引力。因此，希望通过对既有建筑的修缮和改造以及对公共空间功能的置换，打造出一条康养功能产业链。其次，秉承以人为本的原则，服务人民、改善民生的宗旨，完善提升生活性服务产业，升级赋能现代商贸服务产业，吸引并带动贸易、零售、人文、创新要素聚集，完善服务配套，促进产业融合联动发展。最后，积极推动产业联动，依靠周边高新区产业的便利，带动区域发展。推动建设生产性服务产业，全面发展“通道+枢纽+产业”模式。

（六）坚持适度开发与多元统筹

由于城市更新是一项规模较大、周期较长的系统性工程，在实践过程中必须遵循循序渐进的原则，通过有导向、有统筹的进行适度开发，有序落实多元化统筹原则，尽可能提升改造实效。因此在城区实施城市更新时，应当注重满足当地产业转型升级和增加公共空间的需求，如通过合理利用和开发国土空间资源，切实推动当地传统产业实现转型升级，促使工业用地指标得到提高，促进当地经济发展方式转变，升级原有产业，实现可持续发展。在具体实施中，可针对城市更新实施三类区分，一是更新改造地块为工业或仓储用地，淘汰现有高能耗和高污染落后产业，优化工业项目行政办公、生活配套设施等建筑面积比例，大力发展战略性新兴产业。二是更新改造地块为居住和商业用地，即是优先建设城市公共基础设施、公益性项目等。三是更新改造地块为多种类型混合用地，例如规划建设行政文化商业区，采用连片改造方式，提高国土空间资源整体效益。同时注重公益性设施和公共空间规划建设，如保障性住房、历史文化保护区等。

（七）加强城市分区用途管控，增进城市精细化治理

城市功能分区属于城市精细化管理的关键依据之一。城市规划特别是具体规划需经用途管控的形式，进一步优化配置城市空间。针对城市开发边界内的建设，

采取“规划许可+详细规划”模式，依靠法定形式使规划管控目标导向得以实现。当前颁发的规划法规条例里的责任条款特别是责罚条款仍存在漏洞，从而降低了规划刚性约束。比较突出的即城市“学区房”现象，城市规划建设方面充分考量空间配置方面所存在的优质教育质量不均等问题，避免某块地由于规划成教育用地，使得附近房地产市场出现“水涨船高”的情况，进而对憩娱乐的生活空间以及生态空间造成影响。所以，国土空间规划立法方面需理清思路，对规划监督实施和责任条款进行完善，展开规划执法权合理配置，确保规划实用途管控落实到位，实现权责利的充分匹配。此外，规划建设方案制定时，应经“规划留白”的形式来为重点项目建设提供支持，并将国家应急管理公共利益需求纳入考量范畴。

结束语

伴随着我国城镇化、工业化的不断发展，城市更新作为城市机体新陈代谢的一种关键机制，受到了多个领域的广泛关注，是城市规划建设中的重要环节。城市作为人类文明的汇集之地，高度聚集了经济、文化、政治等活动，城市中的各个要素也成了人们生活的一部分。而城市更新的目的在于通过提升城市功能以及优化建筑环境，促进城市发展问题的解决。在新时代背景下，更应该重视城市更新在国土空间规划治理中的重要地位，在国土空间规划下采取城市更新规划策略，明确更新改造重点片区与指引，进行土地整备确定更新范围，明确各类建设指标，为我国现代化城市建设打下坚实的基础。

参考文献

- [1]王鹏飞.国土空间规划视角下的城市更新[J].中华建设,2022(10):99-100.
- [2]陈群弟.国土空间规划体系下城市更新规划编制探讨[J].中国国土资源经济,2022,35(05):55-62+69.
- [3]刘伟凯.国土空间规划背景下城市更新路径探索[J].智能城市,2021,7(16):97-98.
- [4]袁奇峰,赵杨,陈嘉悦等.国土空间规划背景下城市更新落地的探索——以佛山市南海区夏北村“三旧”改造为例[J].西部人居环境学刊,2021,36(03):11-18.
- [5]李震,赵万民.国土空间规划语境下的城市更新变革与适应性调整[J].城市问题,2021(05):52-60.
- [6]杨慧玮.城市更新规划在国土空间规划体系中的叠加与融入[J].规划师,2021,37(08):26-31.
- [7]栾景亮.国土空间规划视角下的城市更新[J].北京规划建设,2021(01):5-8.
- [8]陈珊珊.国土空间规划语境下的城市更新规划之“变”[J].规划师,2020,36(14):84-88.