

# 国土空间规划背景下的城市更新规划编制体系研究

杨婉婷<sup>1</sup> 卜一鸣<sup>2</sup> 吴昊<sup>3</sup>

1. 山东省城乡规划设计研究院有限公司
2. 中建八局(山东)设计咨询有限公司
3. 济南金峰源防护设备有限公司

**摘要:** 国土空间规划体系下,城市更新工作被赋予了重要意义,城市更新的规划编制体系如何分级分类融入国土空间规划体系,对各地规划编制和沟通协调机制的建立提出了更高要求。在国土空间规划背景下,社会整体对城市建设提出了更多元化的要求。文章对国土空间规划背景下的城市更新进行了概述,提出了国土空间规划背景下的城市更新原则和要点,以帮助相关工作人员在城市建设规划过程中更科学、合理地利用国土资源,方便人们的生活。

**关键词:** 国土空间规划;城市更新;规划编制

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.03.048

## 引言

近年来,随着国土空间规划体系构建的不断完善,城市更新规划的发展也处在重要的变革期,如何加强更新规划体系与国空的衔接和互动,推动更新规划编制和更新制度的建设,实现城市更新可持续发展,是目前各城市规划工作的重中之重。在面对土地资源利用方式和建成环境承载的社会矛盾逐渐复杂化的背景下,城市经济增长、社会发展及空间治理等方面需求面临综合统筹,亟需建立起更加完善的城市更新规划编制体系,来更加有效地推进城市更新。

## 一、城市更新规划的演进与特征

近美日英等西方发达国家的城市更新实践自二战以来已有七十余年,各国均经历了大规模的拆除重建阶段、小规模、渐进式的内涵发展阶段、城市土地的再开发阶段以及可持续、多目标的综合发展阶段,更新制度的探索时间长、实践积累丰富、认识论不断递进。20世纪50-70年代,西方国家的城市更新需求围绕复兴城内活力和解决居民的就业问题;80-90年代,受社会新思想的影响,可持续发展思想被纳入城市建设体系,城市更新开始注重文化、科技、生态的多样化发展;90年代后,在市场、政府和社会的共同参与下,开始围绕促进土地集约化利用、文化保护、节能发展和生态保护等,探索功能空间混合、具有文化特色的智慧城市、健康城市建设。

从城市更新法规体系来看,西方国家的法规体系均与自身的法律组织形式紧密结合,例如德法主要采取主干法加配套法规的形式;英美则主要采取以州议会颁布的“法律束”形式来对城市更新进行法权上的干预,政

府对更新的干预作用很小,市场为主导;日本的更新规划体系则更具综合性。从等级体系来看,多数西方国家构建起宏观、中观、微观的三层级更新计划体系,有的国家像德法,更新计划独立于城市规划体系之外,而有的国家像日本,更新计划于城市规划体系紧密结合,分层级进行衔接,这与我国目前的城市更新规划编制体系更为相似。

自建国以来,我国的城市更新进程可分为以生产性建设和旧城维护为主、以城市结构调整和旧城再开发为主、以房地产开发为主、以可持续发展理念引导为主四个阶段,逐步由增量转向存量、由提速转为提质、由大规模转向微更新,城市更新的内涵更加丰富多元,更新类型和模式更加多样。“十四五”规划纲要首次将城市更新提升到国家战略层面,2019年颁布的《市县国土空间总体规划编制指南》则正式定义城市更新为“对城市建成区的空间形态和功能进行可持续改善的建设活动”,如何发挥国土空间规划引领作用,对城市更新工作进行规范引导,以此促进城市的高质量发展,具有重要意义。

## 二、国土空间规划体系下的城市更新规划编制

目前城市更新规划编制体系整体上缺乏统一的编制标准,技术路线尚不明晰,大部分已出台的政策文件更偏向于宏观指引,对于指导实施落地的更新规划,北上广深等大城市各有较为成熟的探索实践。本文从对城市更新规划进行现状摸底,寻找规划编制目前存在的难点和面临的困境,提出新时期城市更新规划编制的新要求。然后通过对北京、上海、广州、深圳四座城市的规划编制实践进行比对,总结构建从宏观到微观的三级城市更新规划编制体系来分级衔接国土空间规划。

### (一) 城市更新规划编制的现状摸底

宏观层面忽视全域统筹,总体规划的编制仍缺乏对更新更新的系统性研究。目前,城市更新以项目为导向,以局部节点改造为主,更新实践聚焦于局部项目落地,与国土空间整体战略和空间布局融合不足,忽视城市整体用地结构和布局的统筹。国土空间规划作为一种对空间资源统筹分配的公共政策,应在市级层面就对城市更新进行规范指引并向下传导,形成系统性研究。在城市高质量发展时期,城市更新规划作为国空体系下的专项规划,应结合城市特色,适应城市发展方向,提出合理的更新目标及发展策略。

中观层面缺乏区域统筹，忽视多维系统的综合治理。在现今规划体系下，城镇开发边界内通过控制性详细规划对具体地块的开发进行控制引导，落实总体规划中的强制性内容，但是宏观层面的战略意图在通过指标和图则细化到各个地块时容易被消解，需要在中观层面进行系统统筹，避免城市的“摊大饼”或“打补丁”式无序发展。城市更新本质上是一项复杂且综合的工作，应注重公共服务提升、特色魅力塑造、生态环境改善、交通网络优化等多系统有机融合，实现人居环境品质的整体提升。

微观层面以指标体系表达为主，忽视利益主体需求平衡。在通过规划编制缓解两个利益主体间冲突的过程中，传统控制性详细规划趋于使用简洁明了的指标体系，导致无法充分体现公平公正内涵。例如在一个控制性详细规划内部，往往有多个城市更新片区，单个片区规划方案都符合规范要求，但当多个规划方案进行叠加，容易产生大量的误差与冲突，影响局部覆盖的控制性详细规划的公平性。如何将具体项目的城市更新方案与传统详细规划体系融合，有效达成公众、政府及市场在更新项目中的权益平衡，是现今更新规划编制在指引落地实施层面需要面临的首要挑战。

### （二）新时期城市更新规划的编制要求

在现有国空体系下，城市更新规划的内涵、对象和技术方法也在不断更新完善，对城市更新规划的编制也提出了新的要求。

一是要提出多维度的规划目标。面对新时期城市建设和发展要求，城市更新编制要面向文化、经济和社会多维度需求，促进产业结构转型升级，提升城市经济水平、公共服务水平，并促进优秀的区域文化传承和发展。二是要构建多层次的规划体系。依托于国土空间总体规划，因地制宜编制城市更新专项规划，统筹规划和利用城市土地资源，推动城市战略发展目标落实。同时进一步细化城市更新单元，完善规划内容，为后续国土空间用途管制、项目开发建设等工作提供有效依据。三是要运用综合性的规划方法。衔接国土空间规划部署要求，面向城镇开发边界存量空间进行城市更新规划编制。以往分配式蓝图规划技术路径较为滞后，已经无法针对性解决市场参与机制和土地增值收益合理分配等问题，因此新时期的城市更新规划要保障现有土地空间布局以及权属关系基础上，积极协调公众、政府及市场之间的权益关系，在保障市场主体合法权益下，实现资源统筹与空间统筹，最大程度上促进国土空间规划落地实施。

### 三、城市更新规划编制体系的地方实践

在国空改革和存量更新大背景下，我国各地都由点及面地加速推进城市更新工作，以北上广深为首的更新先行城市，通过不断探索，各自逐步形成了适应自

身城市发展的城市更新规划编制体系，为其他城市不断完善规划和土地政策、塑造城市更新新动能、激发城市活力提供了借鉴样板。

#### （一）北京城市更新规划编制体系

北京市的城市更新规划编制体系分为城市更新专项规划、控制性详细规划、更新项目实施方案三个层次。北京市级城市更新专项规划由市规划自然资源管理部门负责组织编制，区级城市更新专项规划则由区人民政府结合本辖区情况组织编制。市级层面的更新规划为《北京“十四五”时期城市更新规划》，内容上更新目标偏向策略性引导，大纲上以空间、方法、组织、动力等不同体系来进行组织，在内容深度上完成了更新街区的划定，并对下两层级的规划编制做出了引导，同事对接行动计划，明确近期的重点任务。区级层面以控制性详细规划作为城市更新项目实施的规划依据，由区人民政府组织编制，内容包括落实总体规划、分区规划要求，开展现状评估，合理确定城市更新规划范围，按照整体统筹原则组织编制等。更新项目实施方案依据控规编制，也可与控规同步编制，一并上报；重大城市更新项目可先行编制实施方案，经批准后纳入控规；小规模、低风险、功能单一的城市更新项目可直接编制更新项目设计方案。

#### （二）上海城市更新规划编制体系

上海市城市更新规划编制体系分为城市更新指引、更新行动计划及城市更新活动或区域更新方案三个层次。城市更新指引作为市级的更新规划，由市规划资源部门编制，内容包括明确目标与重点任务、实施策略和保障措施等，《上海城市更新指引》按更新方式不同，划分为区域更新和零星更新，在内容深度上明确了由政府来划定城市更新区域，并对下两层级的规划编制做出了引导。更新行动计划为区级更新规划，由区人民政府依据更新指引，同时结合体检评估报告来组织编制。对需要实施更新的区域编制，内容深度上要求落实目标定位、开发时序及统筹主体的要求等。区域更新方案由更新统筹主体负责推动，内容深度应包括规划实施方案、项目组合开发、土地供应方案及公共设施建设、管理和运营要求等内容。

#### （三）广州城市更新规划编制体系

广州市城市更新规划编制体系分为城市更新项目建设规划、片区策划以及项目实施方案三个层次。城市更新项目建设规划作为市级更新规划，由市住房城乡建设行政主管部门组织编制。内容深度上应包括划定更新实施片区，明确开发时序及重点项目等。片区策划市级和区级均可组织编制，针对城市更新项目建设规划划定的实施片区来开展片区策划。以《广州白云区城市更新专项规划大纲》为例，内容深度上划定了更新片区，然后对每个重点更新单元单独提出了指引，同时明确了近期

推进的重点项目，另外还包括评估测算、产业规划、实施时序、用地保障建议等内容。项目实施方案则由区人民政府依据片区策划方案组织编制。

#### （四）深圳城市更新规划编制体系

深圳市城市更新规划编制体系分为城市更新专项规划、城市更新单元规划及城市更新项目三个层次，《深圳市城市更新和土地整备“十四五”规划》作为市级城市更新专项规划，由市城市更新部门组织编制，作为城市更新单元划定和规划编制的重要依据。在更新目标上，其采用策略性引导加指标控制的方式，在大纲组织上采用按不同专项、分区等指引体系来组织，在内容深度上完成了更新空间范围的划定，并将更新与土地整备结合，明确土地整备、工业区更新空间的划定，同时按公服、市政、交通等专项列出了重点项目清单。城市更新单元则由城市更新单元计划申报主体委托相应资质机构编制，报区级部门审查；城市更新项目则由更新单元申报主体组织或与公开选择的单一市场主体合作实施。

#### （五）体系构建经验对比

综北上广深四个城市，城市更新规划编制体系均分为三个层次，宏观层面基本为全市层面的城市更新专项规划或指引，中观层面一般为区级或片区更新单元的更新规划，微观层面则为更新项目实施方案。在城市更新专项规划的编制大纲上，北京按照空间、方法、组织、动力等不同体系进行组织，深圳则是按不同专项、分区等指引体系来进行组织；在内容深度上，北京、上海、深圳均明确了更新区域的范围，北京和上海同时对下两层级的规划编制做出了引导，深圳则按照公服、市政、交通等专项列出了重点项目清单。在更新片区或单元规划的编制中，北京直接将控制性详细规划作为片区级的城市更新规划，将二者合并编制，这就对控规的内容深度提出了更高要求，能够推动城市更新规划体系加速融入现行的国土空间规划体系。而上海、广州、深圳的更新规划仍进行独立编制：上海、广州在编制过程中涉及对详细规划的调整时，需同步完成详细规划的调整程序，这通常需要较长的调整周期，以及投入较大的人力和时间成本；深圳城市更新单元规划则将其对法定图则的调整或落实情况作为编制内容的重要组成部分，以一种“打补丁”的方式叠加在法定图则中，单元规划的依法获批同时意味着对该地区法定图则调整的生效。

#### 四、建议和展望

当前各城市的城市更新规划编制中仍存在许多问题，例如与控制性详细规划的关系仍不明确，行动式的工作思路与常态化的工作要求不相适应，难以形成对城市更新内容的治理全覆盖等等。通过地方城市的更新规划编制实践，本文对我国城市更新规划编制体系的构建提出以下几点建议：

适应多层级管理需求，重点在市、区（县）级层面

构建更新规划体系。合理构建逐层传导的城市更新规划体系，统筹协调自上而下的管控要求和自下而上的多元诉求，在市、县的中心城区层面构建城市更新顶层指引体系，并制定向下实施传导的逻辑策略。

分层融入国土空间规划体系，协调与控制性详细规划关系。建议将更新规划内容纳入法定规划体系，从而有效指导城市更新的实施。可参考北京做法加深控制性详细规划的编制深度以及管控弹性，实现中观层面更新规划与国土空间规划体系的衔接，避免进入实施层面后再对上位规划进行调整。也可参考深圳做法将更新单元规划作为法定控规图则的调整依据，简化法定图则调整程序，提高工作效率。

分区分类划定城市更新单元，申报主体多元化发展。宏观层面以公共利益为导向，强调政府的规划管控，中观和微观层以市场主导为主，强调以实施为导向，多主体自行申报。在划定城市更新单元或更新片区时，建议重点更新片区或单元由政府主导划定，加强整体规划统筹，落实政府重大产业项目和片区级重大设施建设；一般更新片区或单元则以多主体自主申报为主，以更新实施为导向，同时研究设置单元最小规模，保证设施落地。

#### 结语

城市更新规划的编制应逐渐融入现行国空体系的宏观到微观各层级规划中，强化对城市更新行动的规划引领。以国土空间规划进一步规范城市更新规划的编制工作，提升城市更新的规划设计以及管理水平，有效促进城市转型发展，同时鼓励各地方实际开展多元探索和創新，逐步形成契合自身发展特征的城市更新规划编制体系。

#### 参考文献

- [1] 刘迪, 唐婧娴, 赵宪峰, 刘浩翼. 发达国家城市更新体系的比较研究及对我国的启示——以法德日英美五国为例[J]. 国际城市规划, 2021, 36(3): 50-58.
- [2] 杨慧祎. 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, 8(13): 26-31.
- [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] 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.
- [5] 刘巍, 吕涛. 存量语境下的城市更新: 关于规划转型方向的思考[J]. 上海城市规划, 2017(05): 17-22.
- [6] 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.
- [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.