

国土空间规划体系下的城市更新思路探讨

韦娜

百色市国土空间规划管理站

摘要：城市更新是国土空间规划体系下的重要组成部分，旨在提升城市品质、促进可持续发展，随着城市化进程的加速，传统城市面临诸多挑战，如老旧区域功能混乱、环境污染等。因此，本文将探讨城市更新的思路，包括合理空间布局、生态环境修复和社会经济发展等方面，并倡导以人为本、可持续发展的理念，推动城市更新取得更加良好的效果。

关键词：国土空间规划；城市更新；思路探讨

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.09.037

城市更新是国土空间规划体系下的重要内容，对于实现城市可持续发展具有重要意义，本文从合理空间布局、生态环境修复和社会经济发展三个方面探讨了城市更新的思路，在空间布局方面，需要优化土地利用，提高城市密度和绿地比例；在生态环境修复方面，需要重视生态保护，推动自然资源的合理利用和环境问题的治理；在社会经济发展方面，需要注重产业升级、社会服务和公共设施建设，本文希望通过对城市更新思路的探讨，为城市更新工作提供借鉴和参考。

一、国土空间规划体系下城市更新的概念和意义

国土空间规划体系下的城市更新是指在国家、自治区和地方政府战略引导和规划约束下，通过对城市旧区进行改造、提升和更新，使城市实现功能优化、结构调整和可持续发展的一项重要工作。城市更新的意义在于解决城市发展中存在的老旧区问题和城市病难题，推动城市资源的高效利用和环境质量的提升，提升城市形象和生活品质，培育城市经济增长点，增强城市的竞争力和可持续发展能力。

国土空间规划体系下的城市更新具有以下概念和意义：城市更新作为国家空间发展战略的一部分，通过对城市旧区进行改造和更新，使城市发展按照可持续、高效、统筹的原则进行。通过城市更新，可以解决城市老旧区的问题，改善城市环境和居住条件，促进城市产业结构和经济发展的升级，提高城市综合竞争力。通过对旧区进行改造和升级，可以优化城市空间布局，提高土地利用效率，加强各功能区域之间的联系和协调，形成更为合理、可持续的城市空间结构。通过城市更新，可以改善旧区居民的居住条件和生活环境，提供更好的公共服务设施和社区配套设施，提升居民的生活品质和幸福感。通过城市更新，可以实现资源的节约利用和环境的改善，推动城市向生态友好、低碳发展的方向转变，实现城市发展的可持续性和可复制性^[1]。

总之，国土空间规划体系下的城市更新是一个全

面、系统的工作，旨在促进城市整体发展，实现城市功能的优化和结构的调整，提高城市的综合竞争力和可持续发展能力。同时，城市更新也是改善居民生活品质、推动城市转型升级、促进资源节约利用和环境保护的重要手段。

二、国土空间规划体系与城市更新的关系

国土空间规划体系与城市更新有着紧密的关系。国土空间规划是国家对土地资源进行合理利用和保护的总体布局，是基于对自然、经济、社会等多种因素的考量，制定出一系列政策和规划措施。而城市更新则是针对城市发展中存在的老旧、混乱或不适应要求的地区进行再生改造，以提升城市品质和人居环境。国土空间规划体系与城市更新的关系表现在以下几个方面：

指导作用：国土空间规划体系为城市更新提供了指导和框架，明确了城市发展的目标和方向，通过对土地资源利用进行科学合理的规划，可以引导城市更新项目的选址、布局和规模。**资源整合：**国土空间规划体系可以通过合理配置和整合土地、水资源、能源等各类资源，为城市更新提供必要的物质基础。例如，在规划过程中，可以根据城市更新需求，确定新建住宅小区、商业中心、公共设施等建设项目的位置，从而优化城市功能布局。**环境保护：**国土空间规划体系注重保护生态环境，遵循可持续发展原则，在城市更新过程中，可以通过合理规划绿地、湿地等自然景观，提升城市生态环境质量，并实施生态修复和保护措施。**社会管理：**国土空间规划体系以人为本，注重人民群众的利益和需求。在城市更新中，可以考虑到社会经济因素，合理安排居住区、教育医疗设施、商业服务等公共设施的布局，改善人民群众的生活条件。

总之，国土空间规划体系与城市更新是相互促进、相互依存的关系。只有通过科学规划和有效实施国土空间规划，才能为城市更新提供指导和支撑，实现城市可持续发展的目标。

三、国土空间规划体系下城市更新的困难和挑战

（一）社会、经济和环境问题

在国土空间规划体系下，城市更新虽然有许多潜在好处，但也面临着一些困难和挑战，主要涉及社会、经济和环境方面的问题。**社会问题：**拆迁问题：城市更新通常需要对原有居民进行拆迁，因此可能引发社会不稳定。**社区关系重建：**由于原住居民要搬迁到新的居住区域，需要重建社区关系和邻里纽带，这是一个复杂的任务。

经济问题：城市更新项目需要大量资金投入，包括

拆迁补偿、基础设施建设等，对政府和相关企业来说都是一项巨大的财务压力；城市更新可能导致旧有产业的关闭或转型，给原有就业人口带来失业问题，需要寻找新的经济增长点和提供就业机会。

环境问题：能源消耗和碳排放：城市更新常常伴随着大规模的建设和基础设施建设，可能增加能源消耗和碳排放，对环境造成负面影响；**生态系统破坏：**城市更新可能导致原有生态系统的破坏，破坏了生物多样性和生态平衡。

为解决这些问题，政府应制定合理的政策法规，加强社会管理，提供必要的补偿和扶持措施；企业应注重社会责任，遵循可持续发展原则，推动绿色建筑和节能减排；居民则需要参与决策过程，保护自身权益同时积极参与社区建设。

（二）制度和政策障碍

国土空间规划体系下的城市更新在实施过程中面临着一些困难和挑战，其中包括制度和政策障碍。规划不配套：城市更新需要有明确的规划方案和指导文件作为依据，但有时规划不配套，缺乏对城市更新的整体规划和引导，导致工作无法有效进行。权益保障不完善：城市更新涉及旧区居民的迁移和补偿问题，但在实践中，居民权益保障措施不够完善，造成居民不配合城市更新工作的情况。执行力不足：城市更新需要多部门的协同合作，但在实际执行中，权责不清、部门之间协调不畅，导致工作推进缓慢，效果不佳^[2]。

资金缺乏：城市更新需要大量资金支持，包括改造、补偿、基础设施建设等方面的费用，但是有时资金缺乏，难以保障城市更新工作的顺利进行。**制度创新不够：**城市更新需要创新的政策和制度保障，但在实践中，相关制度不够完善，缺乏对城市更新特殊性的研究和创新性政策的出台。

针对上述困难和挑战，需要加强顶层设计，明确规划配套措施，加强与居民的沟通和协商，完善权益保障机制；加强政府部门间的协同合作，提高执行力；增加投入，完善资金筹措机制；加强制度创新和政策研究，完善城市更新的法律法规体系，推动城市更新工作能够顺利开展。

（三）居民参与不充分

在国土空间规划体系下，城市更新中居民参与不充分的表现主要有以下几个方面：

决策过程中的信息不对称：在城市更新的决策过程中，居民往往由于信息不对称而无法充分了解项目的详细情况和影响，相关信息可能未能及时公开或传达给居民，导致他们缺乏参与决策的必要信息，使得他们的意见和建议无法得到充分考虑。**参与渠道和机会的缺乏：**居民在城市更新中参与的渠道和机会较为有限。往往只有在一些公示或听证会上才能发表意见，而这些机会往往不能满足大多数居民的参与需求，由于居民参与的门

槛较高或程序繁琐，很多居民无法积极参与城市更新的决策和规划过程。信息传递和沟通不畅：城市更新涉及各种利益相关方之间的协调和沟通。然而，在实际操作中，政府、开发商等各方并不总是能够有效地传递信息和与居民进行充分的沟通，信息的不畅通限制了居民对城市更新的理解和参与度，导致居民无法发表真实意见和展示需求。

四、国土空间规划体系下城市更新的思路

（一）强化更新政策保障

国土空间规划体系下的城市更新中，强化更新政策保障是一种重要的思路和措施，旨在通过制定和完善相关政策，为城市更新提供法律和政策保障，从而推动城市更新工作的顺利进行。强化更新政策保障的具体措施包括：**制定明确的法律法规：**针对城市更新的规划、用地、环境保护、经济扶持等方面，制定明确的法律法规，明确权责，规范行为，为城市更新提供法律依据和操作指南。**完善政策扶持措施：**建立健全城市更新的财政扶持和金融支持政策，包括补助资金、税收减免、低息贷款等政策措施，以吸引社会资本参与城市更新，并提供资金和经济支持。

加强土地政策引导：通过适度调整城市土地利用政策，鼓励和引导老旧区土地的合理流转和再利用，降低土地成本，推动城市更新工作的进行。**提供社会保障和关怀：**在城市更新过程中，要关注受影响居民的权益保障和社会关怀，提供合理的补偿和安置政策，确保居民利益得到妥善保护。**加强监管和执法力度：**加强城市更新项目的规范管理和监督，建立健全监管体系，加大执法力度，对违法违规行为进行查处，保障城市更新工作的顺利推进。

通过强化更新政策保障，可以有效地解决城市更新过程中的法律、经济、土地等方面的问题，为城市更新提供持续稳定的政策和制度环境，推动城市更新工作的顺利进行。同时，也能够吸引社会资本的参与，激发城市更新的市场活力，实现城市功能优化和结构调整的目标^[3]。

（二）建立更新规划体系

国土空间规划体系下的城市更新需要建立一个完整的更新规划体系，以确保城市更新工作有序进行，并能更好地适应社会经济发展和环境保护的要求。以下是建立更新规划体系的思路：

制定总体规划：首先需要制定城市更新的总体规划，明确城市更新的目标、范围和时间节点，规划包括城市更新的重点区域、项目布局、产业结构和功能布局等内容。**制定专项规划：**在总体规划的基础上，制定针对性的专项规划，涉及不同方面的更新项目，如老旧小区改造、历史文化街区保护等，为每个专项规划明确具体的更新目标和措施。**建立政策法规支持：**建立健全与城市更新相关的政策法规体系，包括激励政策、财政支

持政策、土地政策等，为城市更新提供政策保障和组织保障。

强化协同合作机制：城市更新涉及多个部门和利益相关方，需要建立跨部门、跨层级的协同合作机制，加强各方合力，推动更新工作的顺利开展。完善评估监测机制：建立城市更新的评估监测机制，通过对城市更新项目的整体效果、社会影响等进行评估和监测，及时发现并解决问题，保证城市更新工作的质量和效益。强调公众参与和沟通：城市更新涉及广大居民和社会公众的利益，需要加强与公众的互动和沟通，充分尊重公众的权益，征求公众意见，并及时反馈工作进展情况。推动创新技术应用：借助新技术手段，如大数据、人工智能等，提升城市更新工作的科技水平，推动更新过程中的创新和智能化。

通过以上思路建立更新规划体系，可以为国土空间规划体系下的城市更新工作提供更全面、科学、有针对性的指导，推动城市更新工作实现可持续发展和高质量发展^[4]。

（三）优化更新管理机制

在国土空间规划体系下，优化城市更新的管理机制可以提高城市更新工作的效率和质量。以下是优化更新管理机制的思路：**建立统一的管理机构：**设立一个专门负责城市更新的管理机构，统筹协调各方资源，负责规划、监督和评估城市更新工作，确保各项任务有序开展。**制定明确的政策和标准：**制定相关政策和标准，规范城市更新的程序、要求和限制，包括项目审批、用地规划、环境保护等方面的具体要求，为城市更新提供明确的指导。**强化专业团队建设：**加强城市更新专业人才的培养和引进，建立高水平的团队，包括城市规划师、建筑师、环境专家等，提供专业的技术支持和咨询服务。

推动信息化建设：建立城市更新的信息化管理系统，实现信息共享和数据集成，提高管理效率和决策科学性。同时，加强对新技术的研究和应用，如人工智能、大数据等，提升管理水平和工作效能。**加强监督和评估机制：**建立相应的监督和评估机制，监测城市更新工作的进展情况和效果，及时发现问题并采取措施加以解决，保证城市更新工作的质量和效益。**增加公众参与和信息公开：**推动更加广泛的公众参与城市更新工作，充分倾听公众意见，提高决策的科学性，并加强信息公开，向公众及时、准确地传达相关信息，增强透明度和公信力。**推动合作与共享机制：**鼓励不同部门、企业和社会组织之间的合作与共享，集聚各方资源，共同推动城市更新工作，实现优势互补，提高工作效率。

通过优化更新管理机制，可以提升城市更新的整体管理水平，加强各方协调与配合，推动城市更新工作向着可持续、高效、人性化的方向发展。

（四）加强更新资金支持

在国土空间规划体系下的城市更新中，加强更新资金支持是非常重要的一项任务，以下是加强更新资金支持思路：

多元化资金筹措：通过多种渠道筹措更新资金，包括政府投入、社会资本参与、金融机构贷款等，政府可以通过预算安排专项资金用于城市更新，同时鼓励社会资本参与投资，吸引金融机构提供专项贷款。**创新融资模式：**探索新的融资模式，如设立城市更新基金、发行城市更新债券等，通过货币市场工具和资本市场工具吸纳社会资本参与，满足更新项目的资金需求。引入第三方投资与运营：鼓励引入第三方投资和运营，通过专业机构合作，将城市更新项目进行专业化管理和运营，减轻政府负担，提高资金使用效率^[5]。

发挥金融创新作用：推动金融机构创新金融产品和服务，为城市更新提供更灵活、适应性强的金融支持，如绿色金融、差异化信贷等，提高资金使用效率和更新工作的可持续性。**加强技术支持：**利用信息技术手段，建立城市更新项目的全生命周期管理平台，实现对资金使用情况的监控和评估，提高资金使用效益。**强化政策引导：**制定相关政策措施，鼓励加大对城市更新的资金支持力度，优化财政预算，提高财政资金使用效率。引入市场机制：通过市场机制引导资金流向城市更新，如采用竞争性招标方式选取更新项目开发商，确保资金使用的合理性和效益性。

结语

城市更新是城市可持续发展的必然要求，在国土空间规划体系下，需要注重合理空间布局、生态环境修复和社会经济发展的有机结合。通过科学规划，优化城市功能区域，提升城市品质和居民生活质量。同时，注重生态环境修复和保护，实现城市与自然的和谐共生。在推进城市更新的过程中，还需积极引导投资，促进社会经济发展，为城市更新提供良好的经济支撑，通过多方合作和持续创新，有信心实现城市更新的目标，创造更美好的城市。

参考文献

- [1] 汪子旭, 梁倩. 多重政策推进 城市更新按下“快进键” [N]. 经济参考报, 2023-12-06 (002).
- [2] 宋金花. 国土空间规划背景下的城市更新实践研究 [J]. 住宅与房地产, 2023, (30): 63-65.
- [3] 黄伟, 李光红, 孙娜. 国土空间规划背景下交通规划体系建构研究 [J]. 规划师, 2023, 39 (10): 1-7.
- [4] 李城润, 林芳菲, 张文宝. 国土空间规划体系下城市更新策略的在地化研究——以齐齐哈尔市为例 [J]. 中华建设, 2023, (10): 93-95.
- [5] 邱洵. 国土空间规划体系下的城市更新思路探讨 [J]. 城市建筑, 2023, 20 (17): 114-118.