

# 基于国土空间规划体系的城市更新规划编制研究

马媛春

陕西省榆林市自然资源调查与规划中心

**摘要：**城市更新是现阶段城市现代化建设与发展的必然趋势和主要途径。基于新时期城市规模不断扩大的趋势，本文以城市更新规划为主要研究对象，以国土空间规划体系为前提，围绕城市更新规划编制的相关内容，结合国土空间规划的实际情况，探讨能够有效促进城市更新规划编制水平提升的有效方法，以此来更好地促进国土空间规划体系的建设发展，为促进城市更新和建设发展提供借鉴的经验。

**关键词：**国土空间规划；城市更新；城市规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.12.034

**前言：**城市更新需要以宏观的国土空间总体规划思路和方向为前提，让城市的规划建设符合我国整体的地形地势分布以及政策发展方面的要求，从而促进城市与周边地区的协调共生和发展，进而创造更多的价值。以促进城市更新为主要目标，在城市更新规划编制中，应以国土空间规划体系为导向，编制更符合城市当地发展情况的城市更新规划方案文件，为城市更新和建设工作的开展提供指导。

## 一、国土空间规划体系下的城市更新特点

### （一）规划体系多层次

基于国土空间规划体系的框架要求，城市更新规划建设应能够从宏观层面的角度出发，在遵循“五级三类”规划体系要求的前提下，从城市专项规划与详细规划两个主要的层级角度，对城市重点区域的建筑进行二次开发，对存在安全隐患和带有商业文化价值的建筑加强保护利用<sup>[1]</sup>。在这一目标要求下，城市更新规划过程应以城市总体的土地空间为依据，对城市范围内不同地理环境、区位以单元的方式进行划分，从而实现城市所在国土空间用途的管制，同时也能够将其作为进行城市更新各项建设的主要依据，从而有效促进各项城市更新项目的落地和实施。

### （二）规划目标多维度

城市更新规划编制，涉及经济、社会、文化三个维度方面的内容，在城市更新规划编制中，应以多维度的规划目标来为相关工作提供指导。其中，经济目标强调以合理的空间划分促进产业结构调整，推动产业升级；社会目标体现在基于提升城市居民生活质量水平和城市整体品质形象方面的作用；文化目标则重点加强对于城市空间中带有文化特色的街区、建筑的保护利用<sup>[2]</sup>。这些目标主要从宏观角度来影响城市更新规划编制，因而要求政府在城市更新规划编制中发挥公共政策的引导作用，为更新范围内的城市片区功能提升和环境再造提供土地资源、空间以及经济发展动力，让公共利益能够真

正落实到城市更新过程当中。

### （三）规划方法多协调

应用于城市更新各类规划方法，以协商协调为主，主要围绕城市更新内的存量建设空间，来实现对于城市空间布局的整体规划与调整。在现阶段的城市发展中，城市存量空间拥有着多样化的空间布局，其中包含着较为复杂的权属利益关系<sup>[3]</sup>。城市更新规划应能够贴合不同城市空间的实际情况，在梳理城市建筑、街区开发、保护利用过程中涉及的利益主体关系基础上，通过多次协调协商，保障相关主体合法权益，确定能够用于城市更新的实施方案，从而有效解决土地增值收益再分配、市场参与机制等方面的问题。

## 二、城市更新规划现状

### （一）西安城市更新规划总体思路

西安是我国考古挖掘与文化保护的重点地区，在西安的城市更新规划建设当中，对于西安城市历史文化保护方面的内容，在西安城市保护与建设条例政策等方面有着广泛的体现。近年来，西安在城市更新规划方面采取的思路方法，主要体现在以下几个方面：

（1）遵循西安城市更新计划，统筹编制城市更新片区的控制性详细规划并履行法定报批程序，坚持依规审批，严格落实规划管控要求，加强对城市更新项目涉及的人民群众安置工作的重视，坚持城市和人民公共利益优先原则。

（2）在城市更新项目立项前，突出西安历史文化保护特色，所有项目都要做好区域文物勘探工作。在规划中保尺度、保肌理、保风貌，延续城市历史文化本底。同时突出城市设计管控思路，坚持规划引领，严格落实历史文化名城规划的保护要求，进一步提升对秦腔等非物质文化遗产保护的效果<sup>[4]</sup>。

### （二）城市更新成果

西安以国土空间规划体系建立为契机，结合城市当前总体的发展情况，通过对城市更新的工作机制、实施模式、支持政策、技术方法和管理制度的进一步探索，通过更合理的城市更新规划编制来作为城市结构优化、功能完善和品质提升的指导依据。在城市更新建设发展中取得了较为显著的成果。

例如，新合新苑一期是西安市首个按照“四最”标准建设完成并进入图纸分房的高标准、高品质安置小区，该小区占地面积约111.3亩，总建筑面积27.3万m<sup>2</sup>，共建安置楼7栋，全部为17层小高层，容积率为2.46，小区绿化率达到35%。

易俗社文化街区是西安城市更新样板项目，按照“留、改、拆”并举和“整体规划、设计先行”的思

路,通过以古城规制“街、坊、巷、院”为基础,打造以易俗社为中心,融合秦腔艺术展演、中外戏剧交流、博物馆展示、戏曲教育传承、文化创意为一体的特色文化街区。

### (三) 城市更新体现要素

西安城市更新规划中体现的要素,主要围绕在城市更新政策和文化遗产保护两个方面。在城市更新政策方面,2022年11月8日西安新一轮总规草案发布之时,西安市共辖11区2县,总面积为1.01km<sup>2</sup>。自2021年11月4日西安入选住建部全国首批城市更新试点名单后,西安市积极顺应国土空间规划的发展趋势,在结合城市总体发展情况的基础上,以构建城市更新“1+N”政策体系为主要目的,重点围绕城市更新统筹谋划机制、可持续发展模式、配套制度政策等多方面任务要求,在实际工作中,采取制定配套政策、梳理现行政策、细化技术标准三方面的措施,发挥政策对促进城市更新空间布局规划的支持作用<sup>[5]</sup>。将这一理念体现在具体的城市更新项目中,以未央大学城片区城市更新项目为例,该项目能够在结合以往建筑功能用途的前提下,兼顾建筑基础设施建设和土地空间的规划利用,将高端产业融入项目建设范围内,同时以加强分区规划的方式,注重体现项目在文化交流、会展服务、商业休闲等方面的功能,2023年7月5日,未央区“团结片区”城市更新项目中的38栋安置楼如期完工交付。其“区域子基金+城市更新+产业导入”创新机制,被业界称为城更基金“西安模式”。

在文化遗产保护方面,西安大唐不夜城步行街位于西安曲江新区的核心区域,在步行街发展建设过程中,尚存在文化资源缺少转化、唐文化形象展现缺乏互动、文化和商业活动形式不够丰富、服务设施未与公共艺术结合等一系列亟待提升改善的问题。基于此,在基于城市更新目的的项目规划编制中,当地采取坚持文化与旅游融合发展、延续大雁塔文化轴线、增强智慧街区建设的思路措施,完成街区整体改造提升工程,招商整合、运营体制健全机制,逐步改造提升街区功能品质,重塑街区整体形象,以品牌化经营方式,逐步递进树立唐文化品牌形象,创建文化交流高地、打造第三空间旅游休闲形态。西安大唐不夜城项目被评为“2022年城市更新优秀案例之城市新地标(公共建筑)”。2023年,大唐不夜城新春活动期间,大唐不夜城街区累计接待游客820万+,为推动当地文化遗产和经济的发展起到了显著的作用。

### 三、基于国土空间规划体系的城市更新规划编制分析

国土空间规划体系能够为城市更新规划编制提供总体的框架约束,也能够为城市更新的具体内容提供指导。在明确二者之间关系的基础上,以促进城市高质量发展为主要目的,应能够在充分考虑国土空间规划体系建设发展要求的前提下,来提高城市更新规划编制的水平和效果。基于此,结合西安城市更新规划建设的

总体情况,明确在城市更新规划编制方面,主要可以采取以下几方面的措施来提升城市更新建设的实际效果:

#### (一) 基于城市规模确定规划改造项目范围

城市更新规划编制的最终成果应能够体现城市自身的特点和功能,提高城市在现阶段社会发展中的竞争力和综合实力。在城市更新改造过程中,应事先摸清城市的存量用地现状,明确存量用地的数量和分布情况,以此来进行城市更新项目的规模和范围。这一过程中,基于国土空间规划体系的总体框架和要求,可以在城市现场调研中应用遥感影像、大数据等手段,对城市现有不同用地类型的总体分布情况进行调查和统计分析。依据分析获得的数据结果,实现对于城市现有土地利用情况、城市更新现状、基础设施建设情况以及地均产出方面的综合判断与分析。依据获得的分析结果,还可以从国土空间总体规划的指标要求的角度出发,在遵循耕地保护、生态空间保护等要求的前提下,结合建设用地规模、国土开发强度等指标,明确进行城市更新改造总体规模目标,将其作为后续开展城市更新规划编制工作的主要依据。

#### (二) 加强土地整备工作

在明确城市更新规划改造项目的总体范围后,应提高对于土地整备工作的重视,以更科学合理的土地整备工作来确定实际需要进行城市更新改造的具体范围和要求。基于新时期城市建设发展的总体情况和特点,城市更新背景下的土地整备工作,要求在明确建设用地规模的前提下,对土地置换、三地规整、农地转用、拆旧复垦、留用地核算等方面的内容进行优化调整,为实现对这些内容的统筹协调和优化管理,要求能够灵活运用城市更新建设过程中涉及的各类土地政策,在确定用于更新改造的项目建设范围后,明确各类改造用地的主要用途和功能,以便能够进行科学的利益统筹。

从这一方面来看,开展土地整备工作,应主要遵循以下步骤和程序:

(1) 基于事先确定的城市中心规划改造项目范围,重点核查在统计资料中体现的土地种类用途与实际规划的土地用途是否一致,需要进行更新编制的土地空间是否能够满足相关利益与合法权益分配的要求等内容。这些工作的开展,应以更明确的土地以及建筑产权关系为依据。对实际建设中,涉及的违法用地和违法建设等情况,要求能够在健全完善相关手续的基础上,再实现权属边界的界定。

(2) 依据整备工作后确定的土地使用特征和权属特征,可以确定城市更新改造项目涉及的拆除范围、建新范围、权利主体使用范围、用地置换范围、移交范围。考虑城市更新建设中涉及的拆除已有建筑物内容,要求能够在核查建筑权属之后,确定具体的拆除范围。而对一些未出让的国有土地,也可以将其纳入城市更新规划建设的范围当中进行更新改造。翻译过程中需要注意确保国有土地的比例控制,以提高城市用地的规整性

为主要目的，便于后续进行城市更新项目的开发建设。

### （三）对城市空间的重构梳理

在完成土地筹备工作后，要求能够针对城市更新的具体项目单元来进行改造方案的设计。在国土空间规划体系的指导下，可以借助各类具体的建设指标要求，实现对于开发建设方案的绘制。例如，开发建设量是城市更新规划编制中涉及的核心指标内容，城市更新改造前后的总建筑面积变化情况，是衡量和计算开发建设量的主要参考依据，通过对这一指标内容的计算分析，能够反映出城市更新项目在成本与收益方面的平衡关系。在对开发建设量进行核算的过程中，重点考虑城市道路、公共服务设施，市政服务设施等要素对城市容积率和开发建设量产生的影响。依据获得的各类指标计算结果，可以实现对城市空间的重构梳理。

依据相关指标获得的城市更新开发建设方案，对城市空间进行重构，以促进城市功能完善为主要方向，重点围绕城市建设发展中涉及的产业空间和生活空间两方面，实现城市更新规划建设的总体发展目标。其中，针对城市产业空间的重构梳理，要求城市更新规划建设的内容能够与城市的产业发展需求相匹配，在遵循国土空间规划中对城市更新提出要求的基础上，从城市发展依赖的产业类型及发展情况出发，构建多层次的产业空间服务体系，进而以此为依据来组织规划适用于城市的产业空间布局模式；针对城市生活空间的重构梳理，则重点围绕城市空间组织、建筑形态控制、景观环境、公共空间等方面内容的规划设计，为城市更新设计提供更明确的内容和方向指引。这一过程中也应注重考虑在城市通道、连廊、地下空间等整体开发要求，以提高城市居民居住生活舒适度为主要目标，同时强调文化功能价值在城市更新中的体现，在促进城市更新规划建设发展的同时，也能够提升城市居民的总体生活质量。

### （四）优化城市更新规划编制流程

国土空间规划体系能够为城市更新编制提供多方面的支持，为保障城市更新规划编制的效果，除对城市更新规划内容范围与功能的健全完善外，还要求能够通过城市更新规划编制流程的优化调整，保障城市更新规划编制工作的实际开展效果。

具体而言，在国土空间规划体系的指导下，首先应结合城市更新建设发展的实际情况，出台便于城市更新建设发展的相关政策。在政策制定过程中，应具体体现顶层政策、中长期规划以及详细规划编制工作的指引作用。其中，在顶层政策方面，以地方法规，细则等文件的形式，为城市更新规划编制提供指导。例如，西安在梳理总结城市更新项目经验做法的基础上，并研究制定了《西安市城市更新试点片区划定暂行程序》《西安市城市更新办法》；深圳则出台了《深圳市城市更新办法》和《深圳市城市更新实施细则》；在详细规划编制方面，则要求结合城市自身的历史发展情况和特点，将城市更新规划的内容具体划分为单元规划审批、用地审

批、清退用地处置等具体的政策文件，作为进行城市更新规划编制的主要参考依据。

其次，在国有空间规划体系下，对城市更新单元规划的编制，要求能够重点围绕法定地位及审批、编制成果体系、划定单元、规划主要内容、专题研究等环节和步骤进行。

（1）在法定地位及审批方面，结合城市建设发展的总体情况，确定城市更新中的片区策划、详细规划方案修改、实施方案同步编制等审批工作的隶属主体范围，以市政府、区政府作为审批主体。

（2）在编制成果体系方面，强调相关城市更新项目应以技术论证文件、管理文件、法定文件等作为审批和建设依据。其中，技术文件包括规划说明书、方案图集等内容；管理文件包括城市更新单元通则、城市更新单元地块图则等内容，法定文件以各类文本、城市更新单元导则内容为主。

（3）在划定单元方面，主要基于土地与建筑物的核查结果，按照成片连片为原则，综合考虑道路、河流等自然要素及产权边界等因素，确定单元内一个或多个城市更新项目的建设要求。

（4）在规划主要内容方面，从城市更新规划编制的基本环节和流程入手，在依据区位分析划定城市更新单元的基础上，确保土地筹备工作的开展效果，为城市设计提供指引。同时，还要依据经济测算的结果进行区域统筹，促进城市更新规划项目的实现。

（5）在专题研究方面，重点考虑历史文化、市政工程、海绵城市建设等具有独特要求和风格特色的项目，在总结城市更新要求的基础上，通过规划专题研究的方式提升城市更新编制的实际效果。

结论：综上所述，城市更新规划编制工作的开展，要求建立在国土空间规划体系的前提下。结合城市更新前的发展情况，在城市更新规划编制中，要求以明确的城市规模和发展情况为依据，做好土地筹备工作，同时也应遵循城市空间重构的基本规律和要求，以更科学细化的流程，确保城市更新编制的各项内容能够顺利落实和实施，以此来促进城市的建设发展。

### 参考文献

- [1] 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.
- [2] 王惠娟. 国土空间规划体系下城市更新规划编制分析[J]. 中国住宅设施, 2023, (08): 105-107.
- [3] 李爽, 邵光平等. 国土空间规划体系下莱州市城市更新探索研究[J]. 居业, 2023, (07): 97-99.
- [4] 苗慧. 以国土空间规划体系为背景谈谈城市更新路径[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2023, (11): 19-21.
- [5] 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.