

国土空间规划背景下城市更新思路探索

高薇薇

济南先投农业发展集团有限公司

摘要：随着我国城镇化进程进入中后期，城市发展普遍进入存量时代，城市的发展由外延扩张向内涵提升转变。在国土空间规划体系的逐步完善的今天，依据建设用地指标缓增是未来很长一段时间内的发展主流。在此背景下，城市更新被提升到了前所未有的高度，成为解决当前城市问题的重要手段。本文主要进行国土空间规划背景下城市更新思路的探索。

关键词：城市更新；国土空间规划；城市问题；存量时代

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.13.055

城市更新，是一种将城市中已经不适应现代化城市社会生活的地区作必要的、有计划的改建活动，它一方面包括对客观存在实体（建筑物）等的改造，另一方面是对各种环境、社会文化等的延续与更新。我国自建国以来就开启了城市更新的探索，从1.0时代的补窟窿、大拆大建，2.0时代的穿新衣、完善配套，3.0时代的装内容、主题化与品质化，一直发展到目前4.0阶段的人性化、个性化与共享化，城市更新模式的改进与完善也突出了当前城市发展的重要需求。在当下与未来的城市更新规划建设中，把握住城市发展的主要矛盾与需求，以问题导向精准化解决城市问题，是城市更新未来工作的重中之重。

一、城市总体规划背景下的城市更新

我国大规模进行城市更新的时间很早，最为人知晓的约是2008年开始启动，并于2012年起逐步进入大众视野的棚户区改造工程。据数据统计，截至2012年9月，中国有超过1200万户城镇低收入和少量中等偏下收入家庭居住在棚户区中，此类棚户区包括城中村、城镇危旧房，普遍表现为房屋老旧、建筑结构严重损坏、公共服务设施稀缺，生活条件极为恶劣。在此背景下，我国住建局等过个部门联合发出通知，要求各地加快推进棚户区改造。

以新时代城市更新工作者的角度来看，棚户区改造更多的是以拆除并新建作为主要的工作模式，并不能完全的算作新时代下的城市更新工作，但其主要目的是改善人居环境，完善城市功能等，与现今的城市更新工作不谋而合。与此同时，截至2018年底，全国范围内1亿多居民完成了“出棚进楼”的目标，不仅有效解决了低收入家庭的住房困境，也极大地促进了土地的合理利用，提升和完善了城市功能，促进了地区的产业结构调

整，也为我国全面建设小康社会打下了坚实的基础。

除棚户区改造外，2020年前后开始推进的老旧小区改造工程也成了新阶段下城市更新的重要代表。相比于棚户区改造的大规模拆迁建设，老旧小区改造更加符合我们现今避免大拆大建的更新思路，通过对小区进行分类划分，确定基础类、完善类、提升类小区的改造内容，推动构建“纵向到底、横向到边、共建共治共享”的社区治理体系，让人民群众生活更方便、更舒心、更美好。

老旧小区改造的工作同样取得了巨大成效，仅2023年一年，全国就已开工改造城镇老旧小区5.37万个、惠及居民897万户，共完成投资近2400亿元，对城市人居环境的改善、推动惠民生扩内需、推进城市更新和开发建设方式转型等方面均有重大意义。

虽然无论是棚户区改造还是老旧小区改造工程都是解决城市重要问题的更新手段，且都取得了重大成效，但从规划的角度来讲，两项工程都将目光聚焦于城市人居环境之上，进行点对点的问题解决策略，这样虽然能够快速解决问题，但并未对城市整体进行研判，区块化的问题解决在某些情况下甚至会让城市产生割裂感，出现补丁一般的尴尬局面。因此从整体城市的角度进行分析，抓住痛点进行整体布局在城市更新中是非常重要的，也是后续城市更新工作的重要手段。

二、国土空间规划背景下的城市更新

自国土空间规划体系建立以来，国家和地方对于城市整体发展建设的重视度逐步增强。同时，在城市外延扩张建设受限，新城与老城割裂愈发严重、人居环境差异显著的情况下，如何做好城区内部优化，减少城市快速发展与人民舒适便捷的矛盾成了当今城市更新的主题。

在此背景下，能够对城市发展状况、城市规划及相关政策的实施效果进行监测、分析、评价、反馈和校正，保障各项城市发展目标有效实现，同时也能够摸排城市问题、梳理城市现状的城市体检应运而生。城市体检工作从生态宜居、健康舒适、安全韧性、交通便捷、风貌特色、整洁有序、多元包容、创新活力等8个方面展开，几乎做到了从空间到人文、从实体到记忆的多维度共同检验，其全面化、多元化、准确化特征也让体检成为摸清城市现状，判定城市问题的重要抓手。

早在2018年，北京就率先启动城市体检工作，拉开了城市体检工作的序幕。2019年，沈阳、南京、成都、

厦门、广州等11个城市开展试点，此后，体检城市试点范围逐渐铺开，各省、市也都确立了自己的体检试点城市。2021年6月，《国土空间规划城市体检评估规程》发布，明确了“一年一体检、五年一评估”的城市体检方式，并于北京、上海、重庆、南京、武汉、广州、成都、西安、大连、青岛、厦门、深圳等地开展城市“实时体检评估”试点，建立健全规划实时监测评估预警体系。

城市体检体系的建立为新时代下的城市更新提供了完整的背景资料和更新方向，针对现状重点的问题进行系统性的摸索，同时广泛征求居民的意见和建议，对现状群众急难愁盼的问题进行重点更新，着重解决社会经济不平等的问题，促进城市的多元化、包容性发展。

在传统的改善人居条件、提供适宜住房、增设公共服务设施等模式外，国土空间背景下的城市更新更多的采用了科技手段推动城市的转型升级。在更新过程中，往往更多采用大数据分析、应用智能技术等工具，跨部门整合城市资源，提高城市的品质和管理效率，增强城市的创新竞争力。事实也进一步体现了统筹考虑、整体布局的优势所在，不仅在城市环境方面有所提升，更在城市文脉、文化遗产、历史记忆以及居民幸福感与归属感等方面有所进境。

三、国土空间背景下城市更新原则

1. 避免传统的大拆大建，以区域微更新为主要模式

2021年8月，我国住房和城乡建设部发布《住房和城乡建设部关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》，明确规定避免过度房地产化的开发建设方式、大拆大建、急功近利的倾向，避免随意拆除老建筑、搬迁居民、砍伐老树，变相抬高房价的方式，这不仅不能按照更新思路解决城市痛点，反而会带来新的问题。因此在进行城市更新时要避免传统的大拆大建，严格控制大规模的拆除、增建、搬迁，确保住房租赁市场的供需平稳；坚持应留尽留，保留利用既有建筑、保持老城格局尺度、延续城市特色风貌，全力保留城市记忆，积极稳妥的实施城市更新行动。

2. 先体检后更新，无体检不更新

城市更新通过改善城市人居环境等方式提升城市品质，也同步提高城市的竞争力和对人才的吸引力，但想要把握住城市发展的痛点，精准的进行城市更新往往离不开城市体检的摸排，只有在进行了细致的体检摸排，对城市现状的优势与问题进行分析总结，才能够针对城市急需更新的内容着手工作。目前，我国重庆市、南京市、泰安市等多个城市都已明确提出了“先体检、后更新”的概念，深入开展城市体检，综合评估城市发展现状，精准诊断城市根源症结，然后充分运用城市体检成

果展开城市更新工作，尽力而为、量力而行的解决城市问题。

四、国土空间背景下城市更新思路探索

1. 做好顶层设计，重视城市更新规划的协调属性

顶层设计在城市的建设与发展中具有重要的地位和作用，而城市更新的顶层设计就是城市更新专项规划，其重要性在于它能为城市的未来发展指明方向，确保城市更新的科学性和可持续性，提升城市的形象和功

能，也能进一步增强城市更新规划的可操作性。城市更新规划不仅仅是一个专项规划，其更重要的属性在于协调好国土空间规划和各项详细规划之间的关系。在进行规划编制时要始终坚持市民有需要、经济有拉动、实施有抓手、近期有成效、各类出示范的原则，布局包括生态宜居建设行动、风貌特色建设行动、健康舒适建设行动、交通便捷建设行动、创新活力建设行动及安全韧性建设行动在内的多项城市更新行动，整合文化教育、道路交通、医疗养老、水绿体系、市政专项、社区服务设施、城市色彩、特色产业、老旧小区/棚户区改造工作计划等多项内容，一方面对国土空间规划进行落位，将国土空间规划中尚未精确落位的内容参照各专项规划进行布局，另一方面整合多个专项规划的相关内容并将冲突的部分进行化解，按照实施需求的紧迫程度进行冲突项目的退让，使得城市更新规划成为一个兼具顶层设计与实施条件的协调性规划。

2. 深入挖潜城市低效用地，形成潜力一张图

城市低效用地，通常指那些使用不当、产出低下或空置的土地，它们占据了宝贵的城市空间，却未能发挥应有的经济效益和社会效益。这种现象在许多城市中普遍存在，成为制约城市发展的瓶颈。城市更新规划需要对城市进行整体的盘活与布局，就需要挖潜城市中的低效用地并加以利用，这既是解决土地供需矛盾的有效途径，也是推动城市高质量发展的必然选择。

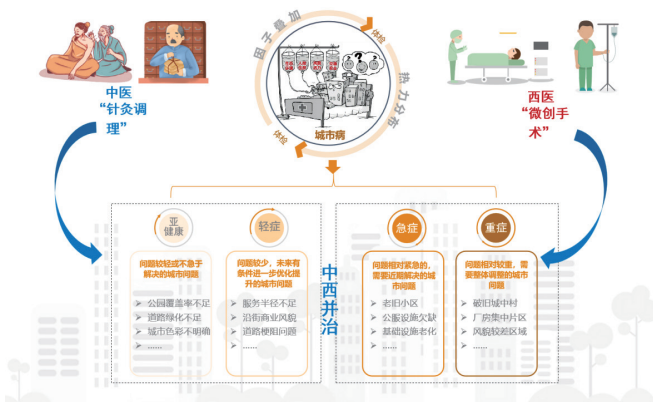
在对城市进行更新之前，除了对城市体检的成果进行深刻分析外，也要对城市进行整体的摸排和挖潜，对城区中现存的城中村、棚户区、城边村、低效居住、低效工业、低效公共服务设施等各类低效用地及空闲地进行落位，形成城区的潜力一张图，并根据潜力用地所处的区域位置、面积大小、周边用地类型等各项要素进行分析，确定该潜力地块的潜力等级和后期开发使用可行性等级，为后续城市更新工作中土地的使用提供可用性分析。

3. 中西医结合，治疗城市问题

现在的城市更新，普遍进行的是整体拆除改造的工作模式，同时通过类房地产的市场化模式减少地方财政的压力。然而真正意义上的城市更新则更多的应该采取微更新的手法，通过对现状的分析，对各类现状的问

题因子进行叠加,形成区域整体的热力分布,进而形成现状“急症”、“重症”、“轻症”、“亚健康”的片区分析,再利用中医“针灸调理”(循环调理)与西医“微创手术”(精准改造)的双重更新手法进行。

其中“中医策略”主要通过建筑立面修缮改造、完善公服配套,增加绿植等手段,对问题较少的片区进行整改治理,完善整体环境,侧重片区长远的环境整治提高;而“西医策略”主要通过拆除改造,功能置换,新建建筑等手段,对问题比较严重的片区进行集中整治改造,拆除老旧破败风貌较差的建筑,进行集中安置,提升片区城市风貌环境。通过中西医结合的模式进行区域的分割和具体模式的制定,为后续的项目实施提供坚实基础。



4. 划定城市更新单元,保障空间规划落位

城市更新单元的规划编制是城市更新中的重要内容,能够为后期进行的各项工作的规范开展提供依据,一旦单元规划出现不合理情形,就会严重影响城市更新工作的实施效果。在更新单元进行划分时就应当采取相应的方式保障城市更新单元规划编制的实用性和可实施性,一般情况下更新单元的划分应当充分衔接控制性详细规划的街区用地边界,保证基础设施和公共服务设施的相对完整,同时综合考虑城市各级道路、河流等自然要素及产权边界等因素,以重点更新单元0.5-3.5平方公里,一般更新单元1-4平方公里,储备更新单元2-5平方公里为宜的原则,划定整体城市更新片区与单元。

在实施的过程中,对更新单元内的地块应当有更加详细的摸排和调研,充分了解单元内部每一栋建筑、每一块用地的实际情况。用地诊断时要根据现状使用情况、低效程度进行是否更新、更新级别的划分;建筑质量诊断时则是根据建筑的结构类型、建筑质量、建筑风貌等多个维度进行判断,形成建议保留、建议整治和建议拆除等多个方向,同时梳理好单元内土地权属,根据实际情况完善配套手续,确保土地资源能够合理利用。对于更新单元的划分也不必过于以城镇开发边界为准,

对于城区周边边界复杂的区域,尽量化零为整统筹考虑,将夹心地、边角地等土地资源纳入更新范畴中。

5. 做好政策和经济的可行性分析,保障项目落实

项目中的政策可行性分析与经济可行性分析也是城市更新规划中必不可少的部分。其中政策的可行性主要以《住房和城乡建设部关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》中的规定,确保城市更新单元(片区)或项目内拆除建筑面积不应大于现状总建筑面积的20%;城市更新单元(片区)或项目内拆建比不应大于2;城市更新单元(片区)或项目居民就地、就近安置率不宜低于50%;城市住房租金年度涨幅不超过5%。在进行项目设置和建筑整改时,确定方案前应按照上述指标进行进一步确定,确保项目的切实可行。

除政策可行性分析外,经济可行性分析则是以投资额和收益额进行整体测算,在经济可行性分析时候,可以借鉴相关项目的可行性研究报告、规划策划项目等内容,一般以10-20年为分析周期,利用相关政策的扶持,在贷款时尽量申请国家开发银行发行的城市更新专项贷款,通过政策优势降低资金方面带来的各种压力,保障项目的落实。

五、小结

在快速发展的现代社会中,城市更新已成为推动未来城市发展的重要引擎。它不仅仅是物理空间的改造,更是对城市功能、环境品质和社会活力的全面提升,是实现可持续发展的重要途径。它关乎着城市的未来和发展,也关乎着每一个在城市中生活的人。在城市更新中我们不仅要体现规划的科学性和严谨性,也要描绘智慧城市崛起、绿色生态的回归、人文关怀的体现以及包容性发展的追求。国土空间规划下城市更新的未来,是科技与生态的融合,是人文与功能的并重,是包容与公平的追求,是一场全方位、多层次的变革,也是我们共同期待的美好未来。每一个规划人都应该在规划编制时结合实际情况,找准政策锚点,抓准现状痛点,采取灵活有效合理的方法提升城市更新的效果,为城市发展添砖加瓦。

参考文献

- [1] 席松涛. 国土空间规划体系下的城市更新思路探讨[J]. 住宅与房地产, 2024, (03): 32-35.
- [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, 37(08): 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.

作者简介: 高薇薇, 女, 汉族, 山东枣庄, 本科, 毕业于同济大学, 现有职称: 助理工程师, 研究方向: 城乡规划。