

# 基于国土空间规划的老城区更新策略研究

乔欢庆 任维琴

济南市城乡规划编制研究中心

**摘要：**随着城市化进程的不断加速和人们生活水平的提高，老城区更新已成为当前城市规划和建设领域的重要议题之一。老城区因其历史沉淀、文化传承以及城市功能密集等特点，更新改造涉及面广、影响深远。在这一背景下，本文以国土空间规划为基础，深入探讨老城区更新策略，旨在为城市更新提供科学、有效的指导，促进城市可持续发展。

**关键词：**国土空间规划；老城区更新；更新策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.16.060

老城区更新是城市可持续发展的重要组成部分，也是国土空间规划的重要内容之一。老城区存在问题突出，如基础设施老化、环境污染、居住条件恶劣等，亟须进行更新改造以提升城市形象、改善居民生活质量。国土空间规划作为统筹城乡发展、优化资源配置、促进区域协调发展的重要手段，对于老城区更新具有重要的指导意义。

## 一、国土空间规划的背景

### （一）国土空间规划的内涵

国土空间规划是指国家或地方政府根据经济社会发展需求，统筹考虑自然资源、人口、经济、生态环境等因素，制定的在国土范围内合理利用、有效保护和科学管理土地资源的战略性规划。规划需明确国土空间开发与保护的总体思路，确立可持续发展理念；划定不同功能区域，如生态保护区、城市发展区等，实现土地资源的有序配置；规划土地利用结构，指导土地利用方式和布局，提高土地利用效率；强化空间管控，建立空间规划实施机制，确保规划落实到位。

### （二）国土空间规划的意义

国土空间规划的意义重大，其主要体现在以下几个方面：首先，国土空间规划有利于优化资源配置。通过科学合理的规划，可以有效整合国土资源，提高资源利用效率，实现资源的合理配置和可持续利用，促进经济社会的健康发展。其次，其有利于实现区域协调发展。通过明确国土空间发展的总体方向和重点区域，可以协调各地区之间的发展差异，促进区域协调发展，减少区域间的发展不平衡现象，实现全国各地区共同繁荣。第三，其有利于保障生态环境安全。科学合理的规划可以保护和修复生态环境，减少生态环境的破坏和污染，提高生态系统的稳定性和抗干扰能力，保障生态环境的可持续发展，为人民提供良好的生态环境。第四，其有利

于推动城乡一体化发展。通过统筹城乡发展，合理规划城市扩展和乡村振兴，促进城乡间的要素流动和资源配置，实现城乡一体化发展，缩小城乡差距，提高农民生活水平。最后，其还有利于提升国家整体竞争力。科学合理的规划可以提升国家的整体经济竞争力和综合国力，增强国家的抗风险能力和可持续发展能力，为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供坚实支撑。

### （三）新常态下国土空间规划的新要求

#### 1. 从“各级各类空间规划”转向“国土空间规划”

从“各级各类空间规划”向“国土空间规划”的转变源于对资源环境承载能力的重视和对区域协调发展的需求。具体而言：首先，国土空间规划体现了对国土整体性的认识。新常态下，各地区之间相互联系日益紧密，区域发展之间的相互影响也变得更加显著。因此，单一地区的规划已经不足以应对整体国土发展的需要，需要有一个更为系统、更具整体性的国土空间规划来统筹协调各地区的发展。其次，其反映了对可持续发展的追求。各级各类空间规划可能过于片面地追求经济增长，忽视了环境保护和生态平衡，难以长久持续。国土空间规划将更加注重资源环境的保护和可持续利用，促进经济、社会和生态的协调发展。最后，其也意味着需要更高水平的规划能力和管理水平。国土空间规划要求规划者具备更广泛的视野和更深厚的专业知识，能够综合考虑各种因素，制定出更加科学合理的规划方案，并能够有效地实施和管理。

#### 2. 从“增量规划”转向“存量规划”

从“增量规划”向“存量规划”的转变源于更加科学、可持续发展理念。传统的增量规划注重土地资源的新增开发，但随着城镇化进程的加快和资源环境约束的增强，单纯依靠增量规划已不再适用。相反，存量规划更注重对已有土地资源的合理利用和优化配置，强调提升空间效率、生态保护、资源节约利用以及城乡一体化发展。具体而言：首先，存量规划要求充分挖掘现有土地资源潜力，通过提升土地利用效率，实现经济效益和生态效益的双赢。其次，其要求重视空间布局的优化与整合，加强城乡一体化规划，打破传统城乡二元结构，实现资源要素有机配置与高效利用。再者，其也要求注重生态保护，将生态需求融入规划决策，推动生态文明建设，实现经济发展与环境保护的良性互动。最后，其还强调差异化发展，因地制宜，因城施策，充分考虑地域特点和发展潜力，实现区域发展的均衡和协

调。

### 3. 从“以土地为核心”转向“以人为核心”

从“以土地为核心”向“以人为核心”的转变源于人民日益增长的需求。具体而言：首先，以人为核心的规划更加注重人们的生活品质和福祉。规划要求更加关注人口结构、居住环境、公共服务等方面的需求，以提升人民的生活质量和幸福感。其次，其更加注重可持续发展和生态环境保护。以人为核心的规划不仅考虑人类的当代需求，还要兼顾未来世代的利益，保护自然生态系统，确保资源的可持续利用，实现经济、社会 and 环境的协调发展。最后，其还强调更加灵活和创新。面对不断变化的经济、社会和技术环境，规划需要及时调整策略和方法，更好地适应人们的需求和期待，提供更加智慧、便捷的城乡发展解决方案。

## 二、老城区更新的必要性

老城区更新是当今城市发展中至关重要的一环。老城区通常指城市中存在较长时间、基础设施老化、环境质量下降、社会问题集中的区域。老城区更新的必要性主要体现在以下几个方面：首先，老城区的基础设施老化严重。随着时间的推移，老城区的道路、排水系统、供电系统等基础设施逐渐老化，存在安全隐患，给居民生活和城市发展带来不便。其次，老城区环境质量下降。由于老城区建筑密集、交通拥堵、污染物排放量大，导致空气污染、噪声污染等问题日益严重，影响居民的身心健康。再者，老城区存在社会问题集中。由于老城区居住条件较差，社会治安问题频发，犯罪率相对较高，给居民的生活带来安全隐患和心理压力。最后，老城区的功能布局滞后。随着城市发展和人口增长，老城区的功能布局已不适应当下社会经济发展的需求，需要进行更新改造，使其更符合城市发展的要求。

## 三、现阶段老城区更新中存在的主要问题

### （一）忽视民生实际问题

在老城区更新过程中，可能未充分考虑居民的生活需求和实际情况，如忽视基础设施改善、社区服务配套、居住环境改善等。更新计划未与居民密切合作，未充分了解他们的需求与期望，导致设计方案与实际居民生活脱节。更新过程中未注重保障老城区居民的合法权益，可能导致原住民群体的生活方式和社会关系被破坏，容易引发社会稳定问题，增加了老城区更新的复杂性和不确定性。

### （二）忽视历史文化保护

在老城区更新过程中，可能过度强调现代化建设，而忽视了老城区的历史文化价值。许多原有建筑被拆除或改建，丧失了历史遗存的真实性和完整性。缺乏有效的历史文化保护措施，导致老城区面貌逐渐丧失，文化传承受到威胁。同时，忽视历史文化保护也可能造成文

化认同感的丧失，影响居民对城区的情感认同和社区凝聚力。

### （三）忽视公共空间改造

在老城区更新过程中，可能更新的焦点仅放在了街区内部改造上，而忽视了公共空间的重要性。公共空间是城市居民社交、休闲、文化交流的重要场所，其品质直接影响居民生活质量。忽视公共空间改造可能导致城市功能单一、居民社交活动受限以及安全隐患增加等问题。

### （四）忽视管理工作实施

在老城区更新过程中，可能更新运动过于激进，而忽视了管理措施的跟进与实施。这种短视可能导致更新后的老城区面临诸如交通拥堵、环境卫生、社区安全等方面的问题，不利于更新的长期可持续性。在缺乏有效管理的情况下，新建的设施可能无法被有效地维护和管理，社区生活质量难以提升。

## 四、基于国土空间规划的老城区更新策略

### （一）老旧社区改造——关注差异化需求

老旧社区改造需要考虑不同居民群体的需求差异。其具体策略如下：①社区调研与需求分析：首先需要对老旧社区进行深入调研和需求分析，了解不同居民群体的生活习惯、文化背景、经济水平等情况。通过问卷调查、座谈会等方式，收集居民的意见和建议，为后续改造工作提供基础数据。②差异化规划设计：根据调研结果，针对不同的需求群体制定差异化的规划设计方案。例如，对于老年人群体，可以增加公共休闲设施和健康服务设施；对于年轻家庭，则可以考虑增加儿童游乐设施和家庭活动场所。③配套设施建设：根据规划设计方案，逐步建设完善老旧社区的配套设施，包括改善道路交通、增加绿化空间、修缮老旧建筑、更新管网设施等。同时，根据不同群体的需求，合理配置社区内的公共设施和服务设施，以提升居民的生活质量。④多元化社区服务：引入多元化的社区服务模式，满足不同居民群体的需求。除了基本的社区管理服务外，还可以增设文化活动、健康咨询、技能培训等服务项目，丰富社区内的活动内容，提升居民的融入感和满意度。⑤居民参与与自治：鼓励居民参与到老旧社区的改造中来，建立居民自治组织或委员会，通过民主决策的方式，共同商讨社区发展规划、管理制度等事项，增强改造的针对性和可持续性。

### （二）街道空间整治——兼顾安全与活力

街道空间整治需要综合考虑安全和活力两个方面，以实现老城区的可持续发展。其具体策略如下：①街道交通组织优化：通过合理规划交通流线，优化道路布局，提升老城区的交通效率。采取减少机动车辆通行区域、增设人行道和自行车道等方式，提高步行、骑行的

便利性，减少交通拥堵和事故发生的可能性。②街道景观与绿化改善：通过提升道路两侧的绿化植被、设置景观照明设施、改善道路硬质铺装等手段，美化老城区的街道环境，增强城市的景观吸引力和人居舒适度。同时，可以通过立体绿化、垂直绿化等方式，充分利用有限的空间，增加绿化覆盖面积。③城市治安设施建设完善：在老城区的重要街道节点、人流密集地段设置监控摄像头、报警器等安全设施，加强对城市治安的监控和防范。同时，加强警务站点建设，提升警务力量的覆盖范围和反应速度，确保老城区的治安稳定。④街道商业活动的促进：在老城区的商业街、集市等地段，通过政府扶持、产业引导等方式，吸引优质商业资源入驻，提升老城区的商业活力。同时，加强对街头小摊、流动摊点等非法经营行为的管理，规范街头经济秩序。

### （三）历史街区复兴——强调保护性开发

历史街区复兴需要强调保护性开发，即保护和传承其独特的历史文化遗产，同时提升其功能和品质。其具体策略如下：①历史文化资源调查与保护规划：在进行老城区更新前，先对区域历史文化资源进行全面调查和评估，包括建筑、街区布局、文化遗迹等方面。根据评估结果，制定保护规划，明确保护范围和保护措施，确保重要历史文化资源得到充分保护。②保护性修复与重建：对于老城区内具有重要历史价值的建筑和文化遗迹，采取保护性修复和重建措施。在修复过程中尽量保留原有的历史特征和风貌，使用传统材料和工艺，还原建筑的历史面貌，使其保持原汁原味。③文化遗产保护与利用：利用老城区丰富的文化遗产资源，开展文化遗产保护与利用项目。例如，可以建立文化遗产展示中心、历史文化街区、文化艺术街市等，通过文化活动和展览等方式向公众传播历史文化知识，增强居民的历史文化认同感。④街区功能优化与提升：在保护性开发的同时，对历史街区的功能进行优化和提升。根据城市发展的需要，合理调整街区功能布局，引入新的商业、文化、教育等元素，增加居民的生活便利性和舒适度，提升老城区的整体品质。

### （四）新建街区开发——注重功能完善性

新建街区开发需要注重功能完善性，以满足人们需求。其具体策略如下：①功能定位与需求调研：首先对老城区的功能定位进行科学规划，充分了解当地居民和市场需求。通过社区调研、专家咨询和市场分析，明确新建街区所应承担的功能，包括住宅、商业、公共服务设施等，以确保开发的街区能够满足当地居民的实际需求。②多功能一体化设计：在新建街区的规划设计中，注重实现功能的多样化和一体化。通过合理布局和建筑设计，将住宅、商业、文化、教育等不同功能融合

于同一空间内，提高街区的活力和吸引力。③公共空间优化：重视公共空间的设计和 optimization，打造宜人的人居环境。通过增加绿化、景观美化、设置休闲设施等方式，提升街区的舒适度和宜居性，吸引更多居民和游客到该区域活动，促进社区交流和互动。④交通与配套设施规划：在新建街区开发过程中，充分考虑交通便利性和配套设施的完善性。优化道路布局、建设便捷的公共交通系统，同时配套建设学校、医院、购物中心等基础设施，提升居民生活品质，降低生活成本，增加居民对该区域的满意度。⑤灵活运营与管理机制：建立灵活的运营与管理机制，保障新建街区的持续发展和良好运营。采用多元化的管理模式，引入社区自治、物业管理等机制，促进街区内部的良性互动和协作，确保街区功能的长期稳定运行。

### 结语

综上所述，在城市更新的过程中，国土空间规划不仅可以有效引导资源的合理配置和城市空间的优化布局，更能够保护和传承老城区的历史文化，改善居民生活环境，实现城市可持续发展的目标。在实践中，老城区更新是一个复杂而长期的过程，需要社会各界共同参与，形成合力，共同推动老城区更新工作向着更加科学、有效、可持续的方向前进。

### 参考文献

- [1] 许曼. 城市更新视角下老城区公共空间改造设计研究[J]. 中国建筑装饰装修, 2024, (04): 126-128.
- [2] 陈江祥, 王卫卫. 国土空间规划视角下的超大城市更新探讨[J]. 住宅与房地产, 2023, (Z1): 123-125.
- [3] 牛倩. 探讨国土空间规划视角下老城区更新策略[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2024, (04): 1-3.
- [4] 陈思文. 国土空间规划视角下老城区更新策略研究[J]. 住宅与房地产, 2023, (24): 72-74.
- [5] 孙炯芳, 张九龄. 城市更新视角下老城区规划改造思路研究[J]. 工程技术研究, 2023, 8(12): 217-219.
- [6] 刘晶, 夏瑞瑶, 赵倩. 国土空间规划视角下老城区更新策略研究[J]. 城市建筑空间, 2022, 29(02): 150-152.
- [7] 饶姝曼. 国土空间规划视角下老城区更新策略研究[J]. 住宅与房地产, 2023, (24): 55-58.
- [8] 黄卓, 师浩辰, 赵渺希等. 国土空间规划中存量用地更新实践研究——以湘潭为例[J]. 城乡规划, 2022, (01): 120-130.