

国土空间规划体系下的城市更新思路探讨

周卓汝

聿建工程设计有限公司

摘要：在快速城市化的进程中，国土空间规划与城市更新成为改善城市空间布局、提升生活品质的关键工具，尤其在资源有限与生态环境脆弱的现实背景下，其重要性进一步凸显。城市更新不仅关乎城市形态的变迁，更涉及经济、社会、文化等多方面的深刻影响，其在国土空间规划体系下的实践意味着对城市可持续性的深远考量。面对这一背景，文章在分析国土空间规划和城市更新的基本概念基础上，探讨了两者相结合的价值所在，分析了城市更新规划的不同类型，并针对当前国土空间规划中存在的问题，如经济与生态矛盾、规划执行力度不足等，提出了一系列对策，意在完善政策、加强规划实施、优化利益分配与增强监管，以期为城市更新的实践提供系统性的思路与方向。

关键词：国土空间规划；城市更新；对策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.17.041

随着城市化的不断推进，城市更新成为提升城市品质与功能的关键一环。国土空间规划作为城市发展的基础性框架，对城市更新的方向、模式和成效具有深远影响。然而，当前城市更新在实践中面临着诸多挑战，如经济效益与生态环境保护的矛盾、规划执行力度不足等。因此，探讨国土空间规划体系下的城市更新思路具有重要的现实意义。

一、国土空间规划和城市更新的概念

（一）国土空间规划

国土空间规划是一种涵盖土地资源配置、环境保护、城镇布局、区域发展等多方面的综合性规划，以合理安排国土空间结构和用途为核心，旨在协调人与自然的关 系，保障经济社会的可持续发展。规划的范畴广泛，从宏观的国家层面到微观的城市、乡镇，都需要遵循其指导原则^[1]。城市更新则是在国土空间规划框架下，针对城市旧区、老旧小区、工业用地等进行的改造提升活动。其不仅仅是物理空间的重建，更包括功能的更新、环境的提升及社区服务的改善，适应现代城市发展的需求，提高城市竞争力，增进居民福祉。

（二）城市更新

城市更新活动致力于对衰退区域的全面革新，旨在利用一系列复合型干预措施，对城市的陈旧部分进行系统的重整和提升。这些活动不只局限于对旧有建筑的修缮或重建，而是扩展到公共区域的改良、交通网络的加强、环境状况的改善及社区设施的增强等多个层面。城市更新的核心目的在于提高居民的生活水平，激发城市的活力，同时推动地区经济向更加健康和多元化的方向

发展。此外，更新过程中也特别注重维护和激发地区的社会文化特色，鼓励居民积极参与，促进社区凝聚力的建立，打造具有持久生命力的城市空间。

二、国土空间规划视域下城市更新的价值

（一）促进城市空间布局优化

在国土空间规划的视野下，城市更新活动不仅仅是 对旧有城市空间的简单翻新，而是一种深层次的空间结构优化^[2]。借助精心设计与周到考量，城市更新能有效促进土地资源的合理利用，实现用地功能的最优配置。利用对老旧城区的改造，引导城市空间向更加均衡、高效的方向发展，使得城市的商业、居住、休闲等功能区更加合理分布，减少城市内部的功能重叠和资源浪费。此外，城市更新还可以利用提升基础设施和公共服务设施的质量，加强城市各区域之间的联系，从而优化整体的城市空间布局。这种优化不只是改善了城市的面貌，更是提升了城市居民的生活品质与城市整体的运行效率，为城市的持续健康发展奠定了坚实基础。

（二）提升城市功能与品质

城市更新在国土空间规划的大框架下，担负着提升城市功能和居民生活品质的双重使命。其利用对落后地区的重新规划与设计，激发区域内潜在的经济活力，引入现代化的商业模式与服务业态，从而推动城市经济结构的优化升级^[3]。同时，城市更新注重公共空间的创造和优化，提供更多的绿地和休闲设施，改善空气质量和减少噪声污染，使得城市居民可以享受到更加宜居的环境。这些综合性的改进，城市更新不仅增强了城市的综合承载能力，还极大提高了城市的文化内涵与历史魅力，增强了居民对社区的归属感。因此，城市更新成为提高城市整体功能和生活品质的关键环节，让城市变得更加富有活力，更能满足人们对美好生活的向往和追求。

（三）推动城市可持续发展

利用系统的更新与重构，城市不仅在形态上获得新生，更在功能上实现转型。这种转型体现在旧区域的环境恢复、资源再利用和生态平衡的重建上，这些措施共同缔造了一个资源效率更高、环境负担更轻的城市。同时，城市更新强调社区的参与和多元利益相关者的协商，这种包容性的更新过程保证了社会公平和文化多样性的保护，为社会的长期稳定奠定了基础^[4]。此外，可持续的城市发展还体现在经济活力的持续释放中，城市更新引进的新兴产业和创新机制，不断为城市注入新鲜血液，保证经济发展的动力与活力。因此，城市更新不仅是对城市空间的再生，更是一种全面推进社会、环境

与经济协调发展的战略行为，为城市的长期可持续发展提供了坚实的基础。

三、城市更新规划的类型

（一）棚户区与城中村更新改造

棚户区更新主要针对那些基础设施落后、居住条件较差的城市边缘地区，利用改善住房条件、完善公共服务和设施、提升居住环境的质量，实现社区的整体转型。城中村更新则聚焦于城市核心区内的农村聚落，这些区域因城市化进程中的快速膨胀而被城市包围，面临着产权不清、基础设施薄弱和社会服务缺乏等问题。更新改造利用规划合理的土地使用、恢复生态环境、引入现代化的建筑风格和生活方式，旨在将这些区域转变为与城市功能互补、文化特色鲜明的现代社区。这两种更新改造不仅对提升城市整体形象和居住品质具有重要意义，也是促进社会和谐与经济发展的有效途径。

（二）工业厂房场地更新利用

工业厂房场地更新利用是城市更新规划中的一项重要内容，涉及对废弃或低效运作的工业区域进行重新规划与改造。这种更新不仅是对老旧厂房的物理翻新，更是一种功能上的深度转型。借助对这些区域的重新定位，旧工业场地被改造为创新园区、文化艺术中心、商业综合体或居住区，既保留了工业遗产的历史文脉，又赋予了其全新的生命力^[5]。这样的利用不仅提升了土地的使用效率，也为城市提供了更多元化的服务和空间体验。同时，这种转型过程还伴随着环境的净化和绿化，改善了城市的生态环境，促进了可持续发展。此外，工业场地的更新利用还有助于缓解城市中心区域的发展压力，借助功能的分散与重新布局，引导人口和产业的均衡分布，为城市发展带来新的增长点。

（三）老旧住宅小区的更新改造

更新老旧住宅小区，是对那些时间沉淀下的居住环境进行现代化翻新的重要工程。这些小区因年代久远而设施陈旧、生活便利性较差，因此改造工作首要的目标是利用升级基础配套，如供水供电系统、交通连接以及公共绿地，以此提升居住品质和安全性。在更新过程中，尤其强调对居民情感与社区历史的尊重，避免在物理空间的改变中丢失了社区原有的文化底蕴。同时，利用增添如文化中心、医疗点和休闲设施等现代社区服务，丰富居民的日常生活，增强社区内部的互动与凝聚力。这样综合性的改进措施不仅仅让老旧小区焕发新生，延长其使用年限，也为居民创造了更加和谐、充满活力的生活环境。如此，老旧小区的改造升级不仅仅是城市面貌的改善，更是提升城市整体生活环境质量、促进社区和谐的有效途径。

（四）商场办公楼等公共建筑更新改造

在城市的持续发展中，商场、办公楼等公共建筑的翻新成为推进城市现代化的关键步骤。面对建筑设计和功能的陈旧化，更新改造工作便显得尤为迫切。这种改造旨在保留建筑的原始外观，同时融入高效节能和环保

的新技术，从而提升建筑的整体能效和安全标准。利用对建筑内部空间进行精心的重新设计，目的是营造出更加灵活和舒适的使用环境，适应现代生活的需求和提高人们的工作购物体验。同时，改造还着眼于信息技术设施的更新，引入智慧化管理系统，优化建筑的运行效率和经济表现。这些综合性的改造提升措施，不仅极大增强了建筑本身的功能性和经济价值，而且为提高城市的整体环境质量和形象贡献力量，展现了城市发展的活力与前瞻性。

四、国土空间规划视域下城市更新出现的问题

（一）经济效益与生态环境、历史文化保护的矛盾

在推动城市更新与发展的过程中，经济效益与生态环境保护之间的矛盾经常成为难以调和的焦点。一方面，城市发展追求经济增长和商业成功，导致对土地资源的开发通常以牺牲自然环境为代价，如过度开采、建筑密度的无序增加以及对绿地的侵占等，这些行为不可避免地造成生态系统的破坏与生物多样性的丧失。另一方面，现代化进程中对高效能建筑和基础设施的追求，也很容易与历史文化保护的要求发生冲突^[6]。许多具有文化遗产价值的旧建筑和历史街区在城市扩张与更新中面临被拆除或改造的风险，不仅消蚀了城市的历史记忆，也削弱了文化的连续性和城市身份的独特性。

（二）缺乏整体规划和协调，影响城市的可持续发展

城市规划的碎片化导致了资源配置的不均衡，一些区域过度开发，而其他区域则长期被忽视，造成城市功能区的划分不合理，居民生活便利性和区域发展潜力未能得到充分发挥。此外，部门间缺乏有效沟通与合作，使得多个项目和政策在执行时出现重叠或相互矛盾，消耗了大量的公共资源，降低了行政效率。同时，城市扩张未能考虑到环境承载力，导致基础设施与服务供给跟不上人口增长和城市扩展的速度。这种无序的扩张和规划不仅对自然环境构成威胁，也加剧了社会问题，如交通拥堵、住房紧张和社会不平等等，进而影响城市整体的生活质量和发展质量。缺少全局视角和长远规划，城市发展难以实现经济、社会、环境的和谐共进，可持续性发展面临重大挑战。

（三）社会公平性问题，加剧社会矛盾

经济增长带来的利益并不均等分配，使得收入差距拉大，低收入群体难以享受到城市发展的成果。城市中心与外围地区的发展不均衡，使得城市边缘的居民面临教育、卫生、就业等公共服务的不均衡性和质量问题。此外，高房价和居住成本的上涨，使得一部分居民难以承担，导致人口的流动与分层，形成社会隔离现象。同时，城市更新过程中，原住民被迫搬迁，社区结构被破坏，社会网络和支持系统受损，给低收入家庭和弱势群体带来了更多的不确定性和生活压力。这些问题的存在不仅影响了社会的凝聚力，也潜藏着引发社会不稳定的风险，社会公平性的缺失对于建设和谐社会构成了严峻

挑战。

五、国土空间规划视域下城市更新策略

（一）完善土地供应政策，强化生态环境保护与历史文化传承

为了实现土地资源的合理利用与可持续发展，需从政策层面完善土地供应政策，并将生态环境保护与历史文化传承的重要性提升至核心地位。首先，政府应当制定更为科学的土地供应计划，明确各类土地的使用性质和限额，尤其是对于耕地和绿地的保护要划定严格的红线^[7]。在此基础上，优化土地使用效率，鼓励开发集约型、复合型土地利用模式，减少对未开发土地的需求。其次，土地供应要与地区生态承载能力相匹配，避免对自然环境造成过重负荷。在历史文化传承方面，需要建立健全的历史建筑保护和利用机制，对具有文化价值的地区实行特殊管理，保证在城市发展过程中，不仅保护物质文化遗产，更要活化利用，让历史文化在现代社会中焕发新的活力。最后，利用法律法规的制定与执行，保证相关政策措施得到落实，同时，引导公众参与到生态环境保护和历史文化遗产的实践中，形成全社会共同维护可持续发展的强大合力。

（二）加强国土空间规划的制定与实施，提升规划的科学与前瞻性

国土空间规划在城市发展中扮演着基础性和指导性的角色，因此加强其制定与实施，提升规划的科学与前瞻性成为提高城市治理效能的关键。规划制定应充分采纳多学科专家的意见，结合地理信息系统（GIS）等现代技术手段，进行深入细致的地形、地质和生态环境分析，保证规划决策的数据支撑和科学性。同时，考虑到长远的城市发展需求和可能的社会变革，规划应具备足够的灵活性和适应性，以便在面临新情况时调整和优化。规划实施过程中，建立健全监管机制和评估体系，保证规划得到严格执行，同时定期评估规划效果和实施过程中的问题，及时进行修订，保证国土空间规划既符合当前的实际情况，又能预见未来发展趋势，为城市的可持续发展提供坚实的规划基础。

（三）优化利益分配机制，保障居民权益与社会公平

优化利益分配机制，保证居民权益与社会公平，需要利用多维度的策略来实现。制定公正合理的税收和社会保障政策，利用这些政策调节收入分配，为低收入群体提供更多的保障和支持。同时，改进公共服务供给，特别是在教育、医疗和住房等关键领域，保证资源配置更加均衡，每个社区，不论其经济状况如何，都能获得基本服务的平等机会。在推动经济发展的同时，注重劳动力市场的公正性，提高就业质量，为劳动者创造公平的工作环境和发展空间^[8]。此外，引入民间和非政府组织参与社会事务管理，增强政策的透明度和民众的参与度，实现更广泛的利益代表和更有力的权益保障。综合运用这些策略可以有效地缩小社会贫富差距，促进社会

整体的和谐稳定，为每一位市民打造公平的发展平台。

（四）加强政府部门的资源与能力建设，提升执行力度与监管效果

加强政府部门的资源与能力建设，提高执行力度与监管效果，需采取一系列具体措施。推动人才培养和引进，特别是对于那些在政策制定、法规监督、公共管理等关键岗位的专业人才，保证决策的专业性和高效性。增加财政投入，特别是在公共服务、基础设施建设、社会保障等领域，保证政府各项职能可以得到充分的物质支持。同时，利用现代信息技术提高工作效率，例如利用数据分析和云计算提升决策的科学性，以及借助电子政务平台提高服务的便捷性和透明度。此外，强化监督制度，保证政府部门的权力运行在法治的轨道上，对违规行为实施严格的责任追究，为社会的稳定和发展提供坚强的政府保障。

结束语

综上所述，国土空间规划体系对于引导和深化城市更新具有不可替代的作用。借助规划引导，城市可以在空间布局、功能提升和可持续性发展方面取得显著成效，同时，城市更新的多种类型和实践也为规划理论与应用提供了丰富的素材和案例。然而，城市更新的实践也暴露出一系列问题，所以未来城市更新的路径应着重完善土地政策、科学制定规划、合理调配利益以及强化政府部门的职能，以此保证城市更新活动可以在维护社会公平和历史文化的的前提下，推动城市的全面发展。

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] 张迪. 国土空间规划体系下的城市更新思路探讨[J]. 城市情报, 2023(23): 165-166.
 - [3] 张梦宇, 顾重泰, 陈易辰, 等. 基于复杂适应系统理论的城市色彩系统建构和方法探索——以北京王府井街区为例[J]. 上海城市规划, 2022, 3(3): 30-37.
 - [4] 朱敏, 王斌成. 新时期绿地系统规划思路探讨——以响水县为例[J]. 城市情报, 2023(21): 62-64.
 - [5] 杨帆. 基于国土空间规划体系下的城市更新策略研究[J]. 电脑爱好者(普及版), 2023(8): 454-456.
 - [6] 祝盼盼. 国土空间背景下的城市更新规划编制体系研究[J]. 数字化用户, 2023(37): 23-24.
 - [7] 刘仁鸿, 潘锡倩. 探究国土空间规划体系下城市更新的思路[J]. 城镇建设, 2022(14): 124-126.
 - [8] 熊国平, 李昊昊. 城市更新视角下城市体检评估指标体系探索[J]. 城乡规划, 2023(3): 1-6.
- 作者简介: 周卓汝, 1991.05.17, 女, 汉族, 湖南常德人, 工程师, 本科, 主要研究城市更新、乡村振兴工作。