

国土空间规划视角下老城区更新策略探析

王冬灵

上海市城市建设设计研究总院（集团）有限公司安徽分公司

摘要：在存量时代背景下，我国城镇化建设正转向以存量资源盘活为核心的城市更新，特别是老城区作为城市发展的起点，面临诸多问题，亟须更新。本文从国土空间规划视角出发，分析老城区更新面临的问题，总结国内外部分城市更新改造的经验，从而提出老城区更新策略，以促进城市可持续发展。

关键词：国土空间规划；城市更新；老城区；更新策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.24.044

国土空间规划是一种全面、系统的规划方法，旨在合理利用和保护土地资源，协调城乡发展，优化空间布局，促进经济、社会和环境的可持续发展。它对于实现土地资源的高效配置、保护生态环境、维护社会公平和推动区域协调发展具有重要意义。

老城区是城市某段时期发展演变的缩影，随着经济高质量发展，现阶段的老城区已经无法满足居民生活与城市发展的需求。城市更新成为城市进阶发展的关键驱动力。城市更新带动空间利用从粗放到节约、由增量扩张向存量优化转变，空间规划开始由增量规划向存量规划转型，以求更好地解决“城市病”等问题，补齐让人们获得幸福感和安全感的短板^[1]。现阶段的城市中心少有未开发土地，因此城市更新多聚焦老旧区域，通过资源再利用激发老城区活力，促进城市整体繁荣。新时代城市更新的理念更加注重将空间更新与产业转型、消费升级、居民需求、文化传承紧密结合，形成多目标组合更新和多主体参与更新的模式^[2]。

基于国土空间规划下，我国老城区的更新与发展成为城市进步的关键。本文通过剖析老城区更新面临的挑战，总结国内外部分城市更新改造的经验，从而提出切实可行的策略，旨在加速更新进程，提升城市建设品质。

一、现阶段老城区更新存在问题分析

（一）基础设施老化与服务功能不足

老城区作为历史沉淀的见证，因年久失修导致道路、桥梁及水电通信等基础设施陈旧，这些设施功能退化，安全性缺乏保障，难以负荷现代生活需求。例如，排水系统的不足可能在极端天气下引发内涝、洪水，电力系统的脆弱则可能在高峰时段导致停电。与此同时，老城区在公共服务方面亦存在短板，公共设施如公园、图书馆、医疗中心等不足，影响了居民的日常生活和区域经济的活力；教育资源、商业配套和交通设施的缺乏，进一步限制了居民的便利性。

（二）人口结构与社会问题

城市化进程中，中产阶层倾向于迁往新区或郊区，寻求更优居住和就业条件，这加剧了老城区的老龄化现象，老年人对医疗、养老和社会关怀的需求不断上升。同时，老城区也是低收入群体和外来务工人员的集中居住地，他们面临住房条件差、教育资源不足、就业机会少等问题，经济困难限制了他们享受高质量公共服务和生活设施的能力，加剧了社会不公和区域发展不均。

社区凝聚力的下降也是老城区面临的问题。传统社

区结构变化可能导致邻里关系疏远，社区互助和支持网络弱化，降低居民对社区事务的参与度，影响社区和谐稳定。

（三）环境与生态问题

受早期城市规划的限制，老城区环境质量低下、生态空间匮乏。这些区域长期面临工业、噪音、空气及水体污染，对居民健康构成威胁。老建筑可能释放有害物质，建筑密度高又限制了绿地空间，加剧热岛效应，影响居住舒适度。排水系统不足可能引起洪涝和水污染。此外，生态空间的不足威胁了生物多样性，城市化侵占了自然栖息地，破坏了生态平衡。

（四）历史文化保护与城市风貌问题

老城区是城市历史和文化的核心，其保护对于维护城市特色至关重要。但现代化的冲击带来了商业化过度、开发无序和历史建筑损毁等问题，损害了城市的历史连续性和文化特色。

城市经济和房地产市场的快速发展使得老城区商业价值激增，有时却以牺牲历史建筑为代价。这种无序开发破坏了城市肌理，削弱了文化特色。而保护措施和规划指导的不足，使得一些历史文化资源被忽视甚至破坏，影响了居民的文化认同感。

城市风貌同质化也是一个挑战，新建建筑千城一貌，与老城区的历史风貌不协调，导致城市特色丧失。

（五）经济活力与发展动力不足

老城区在城市发展中常因资本与人才流失而面临经济活力不足的问题。城市扩张促使年轻劳动力和企业向设施更现代化的新区转移，削弱了老城区的商业和创新能力。基础设施的老化和公共服务的不足增加了企业运营成本，降低了对投资者的吸引力，使老城区在区域竞争中落后。

产业结构的单一化也是老城区经济发展的瓶颈，缺少多元化的经济支撑点，导致难以培育新的增长动力，影响就业和居民收入。商业环境的不活跃进一步限制了创新和创业活动，减少了新企业的诞生和现有企业的成长空间。

二、国内外老城区更新或改造经验借鉴

（一）国外老城区更新改造案例分析

1. 欧洲城市更新经验

伦敦国王十字片区的更新是欧洲近年来规模最大的内城改造项目之一，其核心目标是将这个曾经的工业物流区转变为一个充满活力、多元化的现代城市空间^[3]。19世纪该区域因工业革命成为重要的交通枢纽，但随着工业衰退逐渐衰败；20世纪末，随着海峡隧道法案的通过，国王十字片区迎来转机，成为欧洲之星高速铁路的伦敦站点，逐步发展为交通枢纽。

它的更新遵循可达性、综合利用和历史保护原则，提出“大分工、小混合”概念，优化功能布局。更新后的区域提供商务、居住、教育和休闲等多功能空间；强调公共空间设计，如谷仓广场和潘克拉斯广场打造成为交流休闲的场所。

国王十字片区吸引了谷歌、Meta等国际科技公司，形成活力经济区，注重可持续发展，采用先进能源技术

和绿色建筑设计。更新改善了居住环境，提供了就业机会，促进了社会包容性和经济多样性。预计到2024年，国王十字片区的更新将完成，它将成为伦敦最具活力和创新精神的地区之一。

这一更新是城市复兴的典范，展示了通过综合规划和多方合作，将衰退工业区转变为具有国际影响力的现代城市中心的路径。

2. 日本都市再生经验^[4]

自2001年起，日本政府推出“都市再生”计划以应对经济低速增长和城市问题。日本城市更新主要通过三种路径：

1) 团地再生：政府主导的团地更新，部分保留并加固旧住宅，部分重建为高层住宅，同时以市场化操作吸引开发商，增加绿化和养老医疗设施。团地更新更注重老年人的居住需求，鼓励文化活动参与。

2) 民间复合开发：采用PPP模式，私有部门参与市中心区规划和开发。三菱地所主导的丸之内地区再开发是个典型案例，通过多方合作，推进东京CBD向设施商业核心转变，有效促进商业区更新。

3) 自发社区更新：代官山住宅区改造是自下而上的更新典范，由地方组织和政府共同推动。更新中采取产权分配的“权力变换”方式，平衡建筑商、原地主和住户的利益。

这三种路径体现了日本在城市更新中的多元化策略，旨在通过政府、市场和民间力量的协同，促进城市的可持续发展和社会活力的恢复。

(二) 国内老城区更新改造案例分析

1. 合肥旧城改造^[5]

1983年合肥市率先拉开了大规模改造旧城的序幕。从“投石问路”的长江路西段开始，继而在金寨路北段、城隍庙地区和其他地段进行成街成坊的改造和基础设施配套建设，走出了一条“统一规划，合理布局，因地制宜，综合开发，配套建设”的新路子。

1984年12月，国家城乡建设环境保护部在合肥召开了全国旧城改造经验交流会，将合肥经验归纳为两条：一是利用经营方式吸引社会资金，加快旧城改造与建设；二是按照城市规划成街成片地进行改造。自此之后，全国各大中城市均派代表来合肥参观取经，使合肥的经验走出安徽，传遍全国。

2. 广州老旧小区改造^[4]

广州在老旧小区改造中重点聚焦城中村改造、老旧小区更新和城乡建设品质提升。城中村改造注重规划引领，通过拆除违建、环境整治和设施完善，改善了居住环境。老旧小区全面改造则强调提升公共服务和基础设施，如修缮房屋、改善道路和增加绿化，并引入物业管理以确保改造效果的可持续性。

同时，广州优化城乡空间布局、完善公共设施、提高交通效率，增强了城市整体功能。随着智慧城市建设的推进，通过信息技术的应用，提升了城市智能化水平，为居民提供了便捷高效的服务。

这些改造措施使广州老旧小区焕发新活力，居民生活环境显著改善，公共服务水平提升，城市面貌得到刷新，促进了城市的可持续发展。

3. 上海城市有机更新和“留改拆”政策^[4]

上海在城市发展中面临老城区基础设施老化、环境退化和安全隐患等挑战。为应对这些问题，上海采取了有机更新和“留改拆”政策，旨在有机融合保留、改造和拆除策略。对历史建筑进行保护性修缮，维持文化

特色；对有改造价值的老旧建筑进行功能和安全升级，如结构加固和环境整治；对无法改造或成本过高的建筑执行拆除，并注重环保和资源再利用。这一系列措施不仅改善了居民生活质量，美化了街道环境，完善了公共设施，还保留了历史文化，融入现代元素，提升了城市功能，并为城市发展释放了土地资源。

(三) 经验总结与启示

国内外城市更新经验启示我们，老城区更新应通过政府、市场和社区的协同努力，强调统一规划、公众参与、生态保护、功能提升和历史文化保护，注重提升居民生活品质、美化环境、完善公共设施，保留历史特色，融入现代元素，从而有效地将衰退区域转变为活力中心，促进经济和社会的全面发展。

三、国土空间规划视角下老城区更新策略探析

(一) 国土空间规划与老城区更新的关系

国土空间规划为老城区的有机更新提供了战略指导和规划框架，确保更新与城市整体发展和空间布局相协调。这一规划强调在维护历史文化遗产的基础上，注入经济活力和社会功能，提升老城区的综合价值。

作为国土空间规划的实施环节，老城区更新需遵循规划原则，合理利用土地资源，优化空间布局，提高土地利用效率。更新应着重于基础设施的升级，公共服务设施的扩充，以及生态环境的改善，满足居民需求，提高生活品质。

同时，国土空间规划注重保护老城区的历史风貌，防止无序开发和商业化过度，保障城市的历史连续性和文化特色得以传承。科学的规划和有序的更新将使老城区成为城市特色展示和经济社会发展的重要引擎。

(二) 国土空间规划原则在老城区更新中的应用

1. 保护与利用的平衡

在国土空间规划原则指导下的老城区更新，核心在于找到保护与现代利用的平衡点。这要求我们在维护老城区历史文化遗产的同时，进行必要的现代化改造，以满足现代生活的需求。

保护工作是基础，涉及对历史建筑和传统街巷的修复维护，以及非物质文化遗产的传承，有助于保持城市的历史感和文化认同。在保护的基础上，适度的现代化改造是必要的，包括基础设施的改善、公共服务的增加和新经济活动的引入，以增强老城区的居住品质和经济动力。

平衡保护与利用是更新的关键，需要在历史与现代、保护与开发、传统与创新间找到和谐，确保老城区既保留独特魅力，又能满足现代社会的需求。

2. 社区参与公众利益

国土空间规划在老城区更新中倡导社区参与和注重公众利益，确保项目既满足政策标准又贴近居民实际需求。通过公共咨询、问卷和论坛等形式，居民能够在规划和决策中表达意见，提升项目透明度和公平性。更新项目以提升居民生活质量为目标，包括改善住房、基础设施、公共服务和环境，积极有效地社区公共服务将及大地改善社区治理状况，也将增强居民的幸福感和社区归属感^[6]。

社区参与是关键，它使规划者直接获取居民的看法和建议，从而更精准地把握社区需求。社区和公众利益的结合有助于凝聚共识，减少冲突，确保更新得到居民支持。居民的积极参与对于老城区的和谐更新至关重要，有助于实现社会整体的进步和谐。

3. 可持续发展与生态保护

国土空间规划原则指导下的老城区更新，着重于实现可持续发展与生态保护的双重目标。这一过程要求我们在满足当前经济和社会发展的同时，兼顾对未来世代的需求和生态环境的维护。

更新项目需优先采用环保材料和节能技术，利用可再生能源，以降低对自然资源的依赖和环境破坏。同时，更新不仅要保护老城区的自然生态系统，如绿地和水体，还要通过增加绿地和公园来恢复生物多样性，改善城市微气候。

此外，环境修复和改善也是更新的重要组成部分，包括污染治理、水体净化和空气质量提升，旨在提升居民健康水平。通过这些措施，老城区的更新将促进生态友好型发展，增强城市吸引力，推动绿色经济增长，实现社会、经济与环境的协调发展。

（三）具体更新策略

1. 基础设施与公共服务设施更新

老城区的城市更新策略着重于基础设施与公共服务设施的现代化升级，这是提升居民生活品质和社区功能的关键。更新包括对陈旧的交通网络、供水排水、电力和通信系统进行改造，确保交通的顺畅与安全。

策略还涉及教育、医疗、文化和休闲服务设施的增加与改善，如新学校、医院的建设，以及社区中心和图书馆的增设，满足居民不断增长的服务需求。

同时，无障碍设计被纳入考量，保证各类居民，包括老年人、儿童和残疾人，都能便捷地使用设施。这些措施共同提升了老城区的居住便利性，增强了社区的包容性与凝聚力，为城市的持续发展打下了坚实基础。

2. 历史文化保护与创新利用

老城区的城市更新策略强调历史文化的保护与创新利用，以促进区域的持续发展。策略的首要任务是精心维护和修复历史建筑、古迹和传统街区，保障这些文化资产的不可再生性得到珍视和延续。

创新利用则在保护的基础上为这些历史场所注入新活力，如将废弃工业设施转变为艺术工作室或文化园区，既留存城市记忆也吸引新的经济与社会活动。

此外，通过文化活动和旅游项目的推广，老城区的文化价值得以进一步放大，带动文化旅游及相关产业链的兴盛，为区域经济贡献新的增长动力。

最终，这一策略依赖于政策的扶持和社会的广泛参与，通过法律法规的制定和私人及社区的积极参与，实现政府、市场与社会三方协同推进老城区的更新与繁荣。

3. 经济发展与产业升级

老城区的城市更新策略着重于经济发展与产业升级，以此作为区域转型的驱动力。

优化产业结构，淘汰高污染、高能耗的产业，同时为环保和高附加值产业如科技、创意和文化旅游腾出发展空间，与老城区的历史文化相结合，创造独特竞争优势。

培育创新生态系统，通过税收优惠、创业指导和共享办公空间等措施，吸引投资，支持小微企业和初创公司成长，降低创业门槛，激发创新活力。改善商业环境，通过改造传统市场，引入现代商业管理，或发展特色商业街区，提升消费体验，吸引游客和消费者。

与人才培养和教育投资相结合，与教育机构合作，提供职业培训和终身学习机会，提高劳动力素质，满足新兴产业的人才需求。

通过这些综合措施，实现经济的可持续发展和社会的全面进步。

4. 社会治理与社区建设

老城区的城市更新策略将社会治理与社区建设视为提升居住品质和社区凝聚力的核心。这一策略强调改善治理结构，通过开放和透明的决策过程，鼓励居民参与社区规划与更新，确保他们的声音和需求得到充分听取和考虑。

社区建设方面，策略着重于完善公共服务和设施，如教育、医疗、文化和休闲场所，以此提升居民日常生活体验，并加强社区的凝聚力和归属感。同时，注重社区安全和环境的改善，通过提高公共安全、改善环境卫生、绿化公共空间，营造一个安全、健康、宜居的社区。

此外，策略还特别关注弱势群体，确保在更新过程中提供可负担住房、就业服务和社会保障，避免加剧社会不平等，让所有居民都能公平地分享城市更新成果。

5. 环境改善与生态修复

老城区城市更新策略着重于环境改善与生态修复，以增进居民的生活质量和城市的生态持续性。策略的实施涵盖污染治理，旨在净化空气和水体，创造一个健康的居住环境。同时，通过增建公园和绿地，不仅提升城市的绿化水平，也为居民提供休闲空间，改善微气候。

此外，构建生态网络，将孤立的生态空间通过生态廊道相连，维护生物多样性和生态平衡。交通系统的优化鼓励绿色出行，减少污染和拥堵，提升城市可持续性。水资源管理的改善，如采用海绵城市理念，增强城市对极端天气的适应性，降低洪水风险。

加强废弃物管理，推动垃圾分类和回收，减少环境负担，支持循环经济。鼓励社区参与，提高居民环保意识，促进社区文化的共建共享。

结语

综上所述，国土空间规划背景下，城市发展中应当聚焦于实现保护与发展的平衡，首先，要尊重并保护老城区的历史文化遗产，避免大拆大建，采取微改造和渐进式更新，以维护社区的社会结构和文化特色。其次，更新策略需注重基础设施的现代化，提升公共服务水平，同时改善居住条件，增强老城区的居住吸引力。此外，鼓励社区参与和公众监督，确保更新计划反映居民需求，提高透明度和公众满意度。最后，推动产业升级和经济活动多样化，为老城区注入新活力，实现经济、社会、环境的协调发展。

参考文献

- [1] 张美娇. 城市发展转型背景下的片区城市体检基本要素和城市更新开发策略：以长沙市黑石铺更新片区为例[J]. 未来城市设计与运营, 2022(11): 58-60.
- [2] 刘潇. 存量时代下老城区城市更新设计研究——以长沙县梨梨水乡古镇为例[J]. 美与时代(城市版), 2024(03): 35-37.
- [3] 张杰. 存量时代的城市更新与织布[J]. 城市开发, 2021(22): 19-21.
- [4] 施建刚. 上海城市有机更新和“留改拆”政策研究[J]. 科学发展, 2020(01): 18-29.
- [5] 胡运海. 旧城改造 合肥敢为全国先[J]. 城乡建设, 2000(03): 14-15.
- [6] 万正艺. 城市社区公共服务的发展历程与变迁逻辑[J]. 城市问题, 2020(4): 33-339.

作者简介：王冬灵（1987-），女，汉族，安徽省合肥市人，高级工程师，硕士研究生，研究方向为园林景观观设计。