

# 城市更新规划在国土空间规划中的融入研究

文 / 刘 滕 永业行规划勘测设计（湖北）有限公司

肖奎林 永业行规划勘测设计（湖北）有限公司

陈 清 永业行规划勘测设计（湖北）有限公司

**摘要：**随着城市化进程的加速和国土空间规划工作的深入推进，城市更新规划作为推动城市可持续发展、优化空间布局、提升城市功能的关键手段，开始逐渐融入国土空间规划中。本文从城市更新规划与国土空间规划概念与内涵出发，分析城市更新规划融入国土空间规划的重要价值，进而探讨城市更新规划融入国土空间规划的策略，以期推动城市的高质量发展和国土空间的可持续利用。

**关键词：**城市更新规划；国土空间规划；融入策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.01.051

## 引言

国土空间规划作为国家层面空间发展的顶层设计和总体部署，对引导城乡融合发展、优化国土空间开发保护格局而言意义非凡。但当前城市更新规划在融入国土空间规划过程中仍面临诸多问题，如规划体系衔接不畅、空间资源配置效率低下等。因此，需要深入探索城市更新规划融入国土空间规划的有效路径和策略，以实现城市更新规划与国土空间规划的深度融合与协同发展。

### 一、城市更新规划与国土空间规划概述

城市更新规划是针对城市中已建成区域进行的改造、优化和升级的规划活动，旨在提升城市功能、改善人居环境、促进城市可持续发展。其主要关注城市内部空间的重新配置和利用，以及城市设施、环境和社会经济的综合提升。而国土空间规划则是对国家整体国土空间进行统筹安排和布局的规划，其涉及土地资源的分配、利用和保护，以及城乡发展的协调和融合，其目标是优化国土空间开发保护格局，提升国土空间的综合承载力和可持续发展能力<sup>[1]</sup>。城市更新规划是国土空间规划在城市层面的具体体现，而国土空间规划则为城市更新规划提供了宏观指导和约束。两者相辅相成，共同推动城市的可持续发展和国土空间的高效利用。

### 二、城市更新规划融入国土空间规划的重要价值

#### （一）有助于促进城市空间优化与资源整合

从空间优化的角度来看，城市更新规划能够针对城市中的低效利用土地、闲置土地等进行重新规划和开发，调整土地利用结构和布局，实现城市空间的合理布局 and 高效利用，能够有效提高土地资源的利用效率，还可以缓解城市空间紧张的问题，为城市的未来发展预留足够的空间<sup>[2]</sup>。同时，在资源整合方面，其更新改造，可以将城市中分散、零乱的资源进行有效整合，形成资源集聚效应，提高资源的利用效率和价值。此外，城市更新规划还可以促进城市基础设施的完善和升级，提升城市的服务功能和综合竞争力，为城市的可持续发展奠

定坚实基础。

#### （二）有助于实现城市可持续发展与生态平衡

城市更新规划注重在改造和升级城市的过程中，充分考虑环境保护和生态平衡的需求，引入绿色建筑、生态基础设施等理念和技术，推动城市的绿色发展，降低城市对环境的负面影响。城市更新规划还可以促进城市生态环境的改善和修复，提升城市的生态品质和人居环境。同时，在制定规划方案时，充分考虑生态环境保护的需求，以制定更加科学合理的规划方案，实现城市发展与环境保护的良性互动，保障城市的可持续发展，为未来的城市发展预留足够的生态空间。

#### （三）有助于提升城市治理效能与公共服务水平

城市更新规划强调对城市空间的精细化管理和优化，科学规划空间布局，提高土地利用效率，减少城市拥堵和环境污染等问题，进而提升城市治理的整体效能。在公共服务水平方面，城市更新规划的融入也有助于实现显著提升。更新规划注重公共空间的改造和升级，可以优化公共服务设施的配置和布局，提高公共服务设施的覆盖率和便利性，满足居民日益增长的公共服务需求。例如，更新规划可以推动城市公园、绿地、文化设施等公共空间的建设和改造，为居民提供更加优质、便捷的文化、休闲和娱乐服务。此外，其还注重提升城市基础设施的完善程度和服务质量，如交通、供水、供电等，进一步提高城市公共服务水平<sup>[3]</sup>。

### 三、城市更新规划融入国土空间规划的策略

#### （一）依托“五级三类”体系，明确城市更新定位

在推动城市更新规划有效融入国土空间规划的过程中，依托“五级三类”的规划体系，明确城市更新的定位与方向，有助于实现规划层级的上下贯通，确保各级规划之间的协调与衔接，还能精准定位城市更新的重点领域与任务，为城市的高质量发展奠定坚实基础。“五级三类”体系作为国土空间规划的核心框架，从纵向和横向两个维度对规划工作进行了全面而细致的划分。纵向上，“五级”规划对应我国的行政管理体系，即国家

级、省级、市级、县级、乡镇级，每一级规划都承载着不同的空间尺度和管理深度要求，共同构成了国土空间规划的完整体系。横向上，“三类”规划则蕴含总体规划、详细规划以及相关的专项规划，它们各自侧重不同的规划内容与特点，共同指导着国土空间的具体开发与利用。

在城市更新规划融入国土空间规划的过程中，需要依托“五级三类”体系，明确城市更新的定位与目标，各级自然资源部门在编制国土空间规划时，将城市更新作为重要的规划内容纳入其中，确保城市更新规划在国土空间规划体系中占据应有的位置。具体而言，国家级规划应提出全国范围内城市更新的总体战略与方向，为地方规划提供宏观指导；省级规划则应根据国家战略要求，结合本省实际情况，制定具有针对性的城市更新策略与措施；市县级规划则需进一步细化落实上级规划要求，明确本地区城市更新的具体任务与项目。同时，在明确城市更新定位的过程中，还需要充分考虑“三类”规划的特点与要求。总体规划作为国土空间规划的核心，应发挥其在城市更新中的引领与指导作用，明确城市更新的总体布局与发展方向<sup>[4]</sup>。详细规划则应聚焦于具体地块与项目的实施性安排，为城市更新的具体操作提供法定依据与技术支持。而专项规划则应针对城市更新中的特定领域与问题，如历史文化保护、生态环境保护、交通基础设施建设等，提出专项的解决方案与措施。此外，在明确城市更新定位的过程中，还需要注重规划之间的协调与衔接，各级规划部门在编制规划时，要加强沟通与协作，确保不同层级、不同类型规划之间的内容相互衔接、要求相互一致。特别是要注重城市更新规划与土地利用总体规划、城乡规划等相关规划的协调与融合，避免出现规划冲突与重复建设的问题。

### （二）制定多元化的规划目标，确保规划的全面性

在规划编制和实施过程中，要关注经济效益和城市的发展速度，还要充分考虑社会、文化、生态等多方面的因素，以实现城市的全面、协调、可持续发展。首先，多元化的规划目标需要涵盖经济、社会、文化等多个方面。经济目标，即提升城市产业竞争力、优化空间布局、提高土地利用效率等。同时，社会目标，即改善居民生活条件、提升公共服务水平、增强社区凝聚力等。文化目标则蕴含保护历史文化遗产、塑造城市特色风貌、促进文化产业发展等。多元化的目标相互关联、相互促进，共同构成了城市更新的全面愿景。其次，在制定多元化的规划目标时，还需要充分考虑生态环境的保护和改善。城市更新不应以牺牲环境为代价，而应注重绿色发展和生态文明建设。因此，规划目标中应明确生态环境保护的要求，如减少污染排放、提高绿化覆盖率、优化能源结构等。同时，还需要关注城市更新对生态环境的影响，确保规划实施不会对生态环境造成不可逆转的损害。此外，在实践中，应加强规划编制的科学

性和前瞻性，充分调研和分析城市发展的现状和未来趋势，以保证规划目标符合城市发展的实际需求，并注重规划实施的可行性和可操作性，明确实施路径和时间节点，保证规划目标能够得到有效落实。最后，制定多元化的规划目标还需要注重与相关规划的协调和衔接。城市更新规划应与国土空间规划、土地利用总体规划、城乡规划等相关规划相衔接，以保证不同规划之间的目标一致、内容协调。

### （三）采用协商式的规划方式，实现利益均衡共赢

协商式的规划方式强调在规划编制和实施过程中，需运用广泛的协商和沟通，平衡各方利益，以确保规划方案的科学性、合理性和可行性，进而实现城市的可持续发展和社会的和谐稳定。具体而言，规划编制者应具备开放的心态和包容的态度。在规划初期，就需充分听取政府、企业、居民等各方利益主体的意见和建议，了解他们的需求和关切，并运用组织座谈会、听证会、问卷调查等多种形式，广泛收集社会各界的意见和建议，确保规划方案能够充分反映各方利益。在协商过程中，需注重利益的平衡和共赢。城市更新往往涉及多方利益的调整和重新分配，如土地权益、房屋拆迁、环境改善等。规划编制者需要在充分听取各方意见的基础上，根据科学的分析和评估，制定出既符合城市发展需要，又能保障各方利益的规划方案<sup>[5]</sup>。例如，在土地权益方面，可以运用合理的土地置换和补偿政策，保障原土地使用者的合法权益；在房屋拆迁方面，可以提供优质的安置房和合理的拆迁补偿，以保证居民的生活质量不受影响。在规划方案确定后，需与各方利益主体进行进一步的沟通和协商，制定详细的实施计划、明确责任分工、建立监督机制等。同时，还需关注规划实施对社会、经济、环境等方面的影响，确保规划方案的可持续性。为了实现协商式的规划方式，还需要建立健全的协商机制和平台。政府可以设立专门的协商机构或委员会，负责组织和协调各方利益主体的协商工作，还可以利用现代信息技术手段，如建立网上协商平台、开展在线调查等，提高协商的效率和便捷性。

### （四）规划与土地政策的融合，专项规划多措并举

规划与土地政策的深度融合以及专项规划的多措并举旨在优化规划与土地政策的衔接，确保城市更新行动的有序推进，同时实施专项规划，解决城市更新中的具体问题，实现城市空间的高效利用和可持续发展。随着城市化进程的加快，城市更新已成为提升城市功能、优化空间布局、改善居住环境的关键。但城市更新涉及众多利益主体和复杂问题，需要规划与土地政策的紧密配合。因此，在制定城市更新规划时，必须充分考虑土地政策的导向和要求，确保规划方案与土地政策相协调、相衔接。同时，土地政策也应根据城市更新的需要，适时进行调整和完善，为城市更新提供有力的政策支持。例如，运用优化土地出让方式、调整容积率限制、强化

土地混合使用等措施，激发市场活力，推动城市更新的顺利实施。此外，城市更新涉及面广、任务重，需要针对不同区域、不同问题制定具体的专项规划，专项规划应围绕城市更新的总体目标，结合实际情况，采取多种措施综合施策。例如，在历史文化保护方面，可以制定专项规划，明确保护范围、保护内容和保护措施，确保历史文化遗产得到有效传承和利用；在公共服务设施完善方面，可以制定专项规划，优化公共服务设施布局，提升公共服务水平，满足居民多样化需求。专项规划的多措并举，可以精准解决城市更新中的具体问题，提升城市更新的整体效果。

### （五）完善支撑保障政策工具，夯实规划实施基础

完善支撑保障政策工具旨在利用政策工具，为城市更新规划提供强有力的制度保障和物质基础，夯实规划实施的基础。首先，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，保证城市更新规划在国土空间规划体系中的核心地位，科学划定城市更新区域、明确更新目标和任务，以及制定详细的实施计划和时间表，为城市更新行动提供清晰的指引，并加强规划实施过程中的监管和评估，确保规划方案的有效执行和及时调整。同时，城市更新往往涉及大量土地的重新配置和利用，因此需要灵活多样的土地配置方式，满足城市更新的需求，如优化土地出让方式、探索土地复合利用模式、鼓励土地权利人参与更新，激发市场活力，促进城市更新的顺利实施<sup>[6]</sup>。此外，细化土地使用年限和年期、实施差别化税费计收、优化地价计收规则等政策措施，旨在运用经济手段调节市场行为，引导社会资本积极参与城市更新。例如，对于城市更新项目中的公共服务和基础设施建设项目，可以给予一定的税费减免或优惠地价政策；对于符合规划要求、有利于提升城市功能的更新项目，可以适当延长土地使用年限等。最后，城市更新涉及众多利益主体，包括政府、企业、居民等。在规划实施过程中，必须充分尊重各利益主体的合法权益，确保他们的利益得到合理保障，如完善拆迁补偿机制、保障居民安置权益、明确土地权利人的权利和义务等，以增强社会各界对城市更新规划的支持和配合，进而为规划顺利实施创造有利条件。

### （六）强化规划服务合同监管，确保规划监管到位

强化规划服务合同监管能够确保规划实施质量、维护规划权威性。该策略旨在建立健全的合同监管机制，对规划服务合同的签订、执行、验收等全过程进行严格把控，以保证规划服务符合规划要求，推动城市更新的有序实施。规划服务合同应详细规定服务内容、质量标准、时间节点、责任划分等关键要素，确保服务提供方能够清晰理解并严格执行规划要求。同时，合同应明确双方的权利和义务，特别是关于规划成果的知识产权归属、保密义务等条款，以保障双方的合法权益。同时，建立规划服务合同的全过程监管体系，该体系应

蕴含合同签订前的审查机制、执行过程中的监督机制以及验收阶段的评估机制。在合同签订前，应对服务提供方的资质、业绩、信誉等进行全面审查，确保其具备承担规划服务的能力。在执行过程中，应定期或不定期对服务进展情况进行检查，保证服务按照合同约定的时间节点和质量标准推进。在验收阶段，应组织专家对规划成果进行专业评估，保证其符合规划要求和法律法规标准。对于违反合同约定的服务提供方，应依据合同条款追究其违约责任，如经济赔偿、解除合同等措施，有效遏制服务提供方的不当行为，维护规划实施的严肃性和权威性。为了确保规划服务合同监管到位，政府应出台相关政策文件，明确规划服务合同监管的主体、职责、程序等具体要求，为监管工作提供法律依据。最后，在具体实施过程中，可以借鉴国内外先进经验，结合本地实际情况，探索建立符合自身特点的规划服务合同监管模式。例如，可以引入第三方专业机构参与监管工作，利用其专业优势对规划服务成果进行独立评估；也可以建立信息化监管平台，实现规划服务合同的全过程在线监管和数据分析等。

### 结束语

综上所述，城市更新规划在国土空间规划中的有效融入能够有效推动城市高质量发展。运用明确城市更新定位、制定多元化规划目标、采用协商式规划方式、强化规划与土地政策融合、完善支撑保障政策工具以及强化规划服务合同监管，可以确保城市更新规划与国土空间规划的深度融合与协同发展，还能促进资源高效利用、实现可持续发展。

### 参考文献

- [1] 王友凤. 国土空间规划体系下的城市更新研究[J]. 住宅与房地产, 2024, (06): 83-85.
  - [2] 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.
  - [3] 李强. 基于国土空间规划的城市更新规划策略[J]. 住宅与房地产, 2024, (03): 71-73.
  - [4] 阎炎. 《支持城市更新的规划与土地政策指引(2023版)》印发将城市更新要求融入国土空间规划体系[J]. 资源与人居环境, 2023, (12): 10.
  - [5] 李城润, 林芳菲, 张文宝. 国土空间规划体系下城市更新策略的在地化研究以齐齐哈尔市为例[J]. 中华建设, 2023, (10): 93-95.
  - [6] 何任翱. 基于国土空间规划下的城市更新规划策略[J]. 中华建设, 2023, (07): 101-103.
- 作者简介: 刘朦, 1990年8月, 女, 土家族, 湖北恩施人, 硕士研究生, 土地规划管理工程师, 现任武汉永业赛博能规划勘测有限公司资源环境产业链技术中心自然资源技术部副总监, 研究方向: 国土空间用途管制与土地要素市场化配置, 资源要素保障支撑高质量发展, 耕地资源保护与可持续利用。