

国土空间规划体系下的城市更新思路探讨

文 / 董志勇 沈阳市规划设计研究院有限公司

摘要:新时期背景下,国家对国土空间规划更加重视和关注,此项工作的有效落实,能让我国的空间规划更加完善,形成完整的治理体系,推动工作的现代化发展。国土空间规划对城市更新来讲具有重要的指导作用,能保证城市各项要素科学统筹的目标。在全新体系下,应重点发挥城市资源的实际作用和价值,从不同角度规划城市空间,修复城市生态环境,让城市的更新规划得到落实,实现改造指标,让城市稀缺的土地资源利用率得到提升。在践行城市更新工作期间,应重点改造、创新城市老城区、城中村等基础配套设施,保证规划、设计的针对性,进而完成工作任务,实现工作目标。

关键词:国土空间规划;城市更新;策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.03.033

引言

在当前的时代背景下,建立完善的国土空间规划体系尤为重要。随着社会经济的快速发展和城市化进程的加速推进,需要关注新时期城市更新的目标和对象,并积极调整相关制度与技术方法。通过科学合理地确定不同区域的功能定位、产业布局、人口分布等方面,可以实现资源优化配置、环境保护与生态修复相结合,促进区域协同发展。

一、城市更新的定义

城市更新的概念是随着时代的变化而不断完善的,其最早起源于英国,早在1930年,英国开始实施大规模贫民窟清除计划,采用重建法,利用推土机等工程机械拆除破旧建筑,以改善城市的物质空间形象。随后经过不断地充实、完善,逐步演变为“城市复兴、城市再开发”,从注重城市物质环境改造向关注城市经济、文化、社会更新,以及实现城市复兴的综合方向发展。

在国土空间规划的背景下,城市更新的概念更加丰富,其采用以人为本、精细化、渐进式的更新方式,多样化主体参与,通过对老旧小区、旧厂房、城中村的改造,优化基础服务设施,实现土地利用效率和效益的综合提升,为人们提供美好生活的物质基础,最终实现城市的全面提质和合理增效。

二、国土空间规划的意义

高效的国土空间规划能合理地整合城市中的多样化资源,保证资源利用的科学性,通过制定行之有效的策略,显著提升资源利用率。现阶段,我国的国土空间规划工作重点为“城市空间、生态环境改造”。立足国土空间规划体系,为了实现城市更新工作目标,应在了解城市当前情况的基础上,制定改造方案。总的来讲,国土空间规划的主要意义在于优化布局、推动社会发展、保护环境等。

三、国土空间规划体系下的城市更新特征

随着国土空间规划体系建设的不断完善,城市更新具有以下特征:

(1) 综合考虑规划目标。城市更新直接关系到城市的建设和发展,随着国家对城市建设和发展提出更高要求,城市更新编制需要满足经济、文化和社会的发展需求。经济方面,城市更新规划应致力于提高土地利用效率;文化方面,需要坚持文化名城和地方文化遗产的保护和传承;社会方面,要提高城市公共服务水平和城市生活品质。进行都市翻新计划时需考虑到公共政策因素,通过创建与完善相应配套政策来维持社会秩序,确保社会公平。

(2) 侧重内涵式发展。依据已批准的国土空间总体规划,分年度制订规划实施计划,在满足城镇开发边界管控要求下,协调中心城区土地资源使用,明确详细区块功能、发展方向和目标,与土地整治深度融合形成新的用地单元,作为城市发展新空间,从而实现城市面貌的更新,促进土地节约集约利用。

(3) 多维度角度出发。城市更新对已有的建设空间进行改造和提升,以适应城市发展的需要。这些建设空间通常位于城镇开发边界内,包括旧工业区、老旧住宅区等。在制订城市更新规划时,需充分考虑现有土地格局和权属关系。在考虑现有土地利用格局基础上,要综合考虑各个功能区之间的联系与衔接。例如,在规划中可以将商业区与住宅区相结合,形成便利的生活购物环境;同时也要注意保护自然资源和生态环境,合理安排绿地和公共空间,有效推动城市更新进程,促进社会经济发展与人民群众生活质量提升相统一。

四、国土空间规划体系下的城市更新思路

(一) 创新土地供应政策,重视生态环境保护

在我国的整体发展和城市建设中,保护生态环境一

直都是核心工作内容^[4]。立足国土空间规划体系下的城市更新，应积极创新土地供应政策，杜绝土地过度开发的情况，从全面角度出发，重点考虑城市历史、生态环境等要素，而不是只追求提高经济效益。同时，应针对性地制定严格的法律条例，确定生态环境、文化遗产保护要求，将规律条例作为行为约束准则，严格惩治违反准则的行为，保证土地得到合理利用，实现城市更新的目标。

严格管控土地商业化行为，大力建设绿色基础设施，支持绿色产业，重点保护具有传统文化特点的建筑物，以及建筑遗址，制定严谨的法律条例，避免出现拆迁等情况。同时，严格审查城市更新项目，及时改正不合理的规划以及决定，让城市更新更科学、合理，保证经济、社会效益的平衡，完成经济结构的调整以及转型、升级。

(二) 实施国土空间规划，构建沟通协调机制

在国土空间规划的不断实施下，我国有关部门颁布了新政策，应设立跨部门、跨区域的协调机构，保证各个区块之间的规划、建设更协调。此外，应定期召开相关会议，进行联合审查，实现相互交流，让各个部门、地区协同工作，助力城市更新。

完善、创新相关政策后，与其他地区的政府部门沟通、交流，分享、汲取经验，探讨更好的城市更新思路，促进国土空间规划与城市更新。需要高度注意的是，不论哪种方案，都要符合实地情况，选择适合地区的规划，保证合法、合理、公平，为人民提供优质服务。这样的方式不仅能促进城市经济发展，还能让人民的生活幸福指数得到提升，助力我国经济水平的提高。

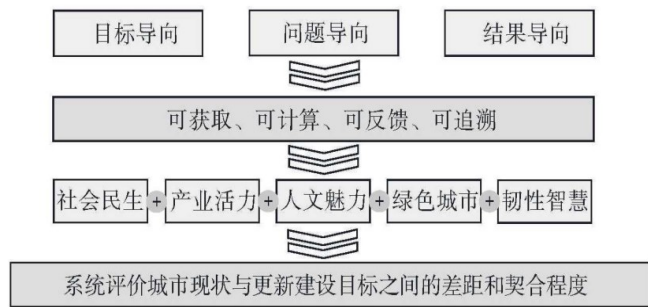


图1 国土空间规划城市体检评估指标体系建立流程图

(三) 城市更新专项规划

城市更新专项计划在国土空间规划框架中扮演着至关重要的角色，同时也是引导城市更新工作的主要基础，主要落实在以下几个方面：

第一，确定城市更新改造规模。通过对整个地区进

行充分的调查和分析，全面了解城市现有土地的详细情况，并对城市更新规模进行准确估算。以城市资源禀赋为出发点，充分发挥城市的优势特色，做好景观方面的调查研究，对城市特有资源进行保护，围绕城市传统风貌和历史格局进行多维设计。通过运用现代科技工具，例如大数据、感图像以及地理信息系统等方法，对城市更新改造所带来的收益进行全面评估。依照国土空间规划方案，在注重保护生态环境的前提下制定适宜的城市更新改造目标，并明确土地资源开发范围与力度。

第二，需要明确城市改造的重点和难题。根据国家土地规划，城市更新的整体框架与策略布局需要充分考虑如何运用特色优势解决关键性问题。为确保城市改更新的良好效果，在不同目标对象的更新过程中，应根据具体情况灵活选取最佳更新措施并科学安排城市更新次序。在推进城市更新的过程中，除了注重经济发展和社会进步，也不能忽视环境保护和生态平衡。因此，在制定相关政策时，必须将生态保护作为重要内容之一，并采取有效措施来减少对自然资源的消耗，防止环境污染以及促进可持续发展。

(四) 城市更新单元规划

城市更新单元规划首先要加强土地整备工作，确定城市更新改造范围。根据土地用途的差异，采取相应的改善措施，综合规划以提高土地开发效益。需要对区域内建筑进行整理，明确土地资源所有权边界，并结合相关信息评估城市更新规划的可行性，加强对违法用地的严肃处理，完善相关配套政策，将城市区域内的夹心地或边角地纳入城市更新综合规划。在土地整备的基础上编制开发建设规划，在满足公共配套设施建设的基础上，制定因地制宜的资源配置策略，增强各项功能，进而落实改造项目。在推动产业结构转型过程中，必须全面满足产业发展变革所需，并确保有足够的支持空间。此外，还要深入探索多样化服务系统，以促进城市布局模式的优化调整，增强对城市更新单元规划合理性的研究。在居住领域内，可以采取一些措施，如引导景观环境设计、限制建筑形态、统筹安排城市与公共空间等方式来达到目标。同时，在对各个区域进行开发建设时也要注重保护并善用当地丰富的历史文化资源，从而营造出令人愉悦舒适的生活环境，满足人们对物质和精神文化的需求。

(五) 增加政府资源能力，加大执法打击力度

由于执行力度较小，监管不严格等因素导致的严重后果事件偶有发生。政府相关部门以及社会各界人士应积极参与其中，加大执法打击力度，增加政府资源和能

力。从城市更新的角度上来讲，如果执法力度不够，监督管理不严格，会对居民造成严重的损害，这与国家倡导的“以人民为基础”的理念背道而驰。应积极调动社会各界，整合各方力量，提高居民的幸福感和获得感^[5]。政府有关部门应加大财力、人力等方面的投入，提供技术支持，促进城市更新项目的实施，提高工作人员的组织、专业能力，组建专业队伍。同时，应构建完善的城市更新管理体系，其中包含规定策划、执行评估标准等，确定责任和权力之间的关系，积极沟通、交流。此外，政府有关部门应严格执行法律法规，保证城市的更新计划顺利实施，严肃处理违法的行为，加大处罚力度，绝不容忍“贪污腐败”的行为。

（六）建立利益调节机制，保障居民权益公平

从实际的角度上来讲，国土空间规划的实施核心为“人民”。要想有效进行国土空间规划，应全面保障居民权益，让城市更新得更加顺利。从拆迁的视角看，应制定具有科学性的拆迁安置政策，使居民在补偿、安置等方面得到公平对待。同时，相关政府部门以及其他部门，应重点监管、审查城市更新项目，积极建立有效的利益调节机制，确保城市更新项目合理进行。比如，建立政府、商户、居民等多方参与的项目投资、利益分配机制，为拆迁安置的居民提供丰厚补偿，进行合理的社区规划，主要规划内容为社区治安、环境等，真正实现安居乐业的目标。对于即将商业化的土地，制定合理的政策，积极落实三权分置措施，使不同参与方得到合理的利益分配，以此促进社会、城市的公平发展。

（七）城市空间综合利用

在产业领域内，需要根据产业需求来设计新型都市单元并确保其供给充足，同时还需要合理安排多级别服务系统以满足不同行业需求。在住房领域内，需要提供设计指南来规范城市结构组织，设计建筑形态、景观环境及公共场所等。此外，还必须明确整体开放性要求，包括通道、走廊及地下区域等。

在城市更新规划的制订过程中，应更加注重开发地下空间资源，建立健全综合性地下空间管理体系，结合地下空间特性，编制项目建设方案，健全管理机制。确定合理的地下空间用地标准，为满足未来城市更新和发展需要，进一步加强地下空间资源整合机制的建立。避免只注重规划而忽视执行，并在确保实际效果的基础上，积极利用城市更新规划来推动高品质建设和城市空间的综合利用。

五、城市更新发展方向

城市更新规划已经不再是城市建筑拆除重建，或是土地政策调控。在当前的时代背景下，城市更新规划需要紧密结合土地利用政策导向和城市发展规划，以实现存量土地的优化配置与城市发展战略协调一致；同时还需综合考虑各方利益，在进行城市更新项目时，对于道路建设和公共服务设施建设也有具体要求。

在城市更新过程中，主要的方向包括再开发、改造改善、城市保护。再开发是指对城市破败地区的再开发，如旧城改造。该方法在区域范围内对土地和空间进行综合开发，总体消耗较大。改造改善是指区域内的建筑物和公共设施仍然具有相对完善的功能，但其中一些建筑设施出现老化和损坏，且环境质量不理想，需要对区域进行维护和整改，以恢复其功能。城市保护是指对历史建筑或历史环境区域的针对性保护。在保护过程中，应尽量减少环境的变化，同时适当增加对环境的保护，使城市展现其传统风貌。

结论

综上所述，随着城市化进程的不断深入，许多早期建设的城区已经出现诸多问题，难以满足现代城市发展需求，无法为人们提供更好的生活品质，需要加强城市更新设计。国土空间规划背景下的城市更新设计更加重视空间资源的节约集约利用，通过现状分析，采用合适的更新策略，协调存量空间与增量空间之间的关系，力旨在公共交通、设施完善、文化遗产保护、自然环境维护等多个方面发挥其潜在价值，以实现更高的综合效益。

参考文献

- [1]高歆,梁千浩.国土空间规划背景下城市更新路径分析[J].中华建设,2023(5):96-98.
- [2]马骊驰.国土空间规划背景下城市更新困境及思考:以昆明西山区为例[J].未来城市设计与运营,2023(5):59-61.
- [3]宋金花.国土空间规划背景下的城市更新实践研究[J].住宅与房地产,2023(30):63-65.
- [4]任亚运.国土空间规划中城市更新与土地资源优化利用研究[J].智能城市,2024,10(07):75-77.
- [5]熊竣瑶.城市更新中的国土空间规划与城市功能转型研究[J].智能城市,2024,10(07):72-74.
- [6]萧彦.国土空间规划视角下的城市交通发展专项规划编制策略[J].住宅产业,2024(07):43-45.