

国土空间规划在城市更新项目中的应用分析

文 / 廖宣淇 山西金辉土地资产评估有限公司

摘要：社会进步，城市化进程不断加快，城市更新面临着更高要求，规划中应注重与时俱进，确保城市更新能够较好满足发展需求，避免因与国土空间规划的衔接问题，导致城市高质量发展受到影响和限制。国土空间规划和城市更新之间存在着密切的关联，在城市更新中融入运用国土空间规划相关理念和方法极为必要，基于国土空间规划视角进行城市更新，成为优化城市更新效果的重要手段。

关键词：国土空间规划；城市更新；应用措施

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.03.037

引言

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。

一、国土空间规划的基本原则

通过进行国土空间规划，可以在合理配置土地空间的基础上，提高土地资源的利用率。国土空间规划基本原则如下：（1）合理利用原则。各大城市要遵循合理利用原则，在综合考虑经济水平、社会发展、环境保护等因素的基础上，对土地资源进行最大化利用，避免出现土地资源出现大面积浪费。（2）科学布局原则。各大城市在进行国土空间规划期间，要遵循科学布局原则，结合当地地理位置、气候特点等现状，对各功能区进行科学布局。（3）保护环境原则。各大城市在进行国土空间规划期间，要遵循保护环境原则，避免对环境造成污染和破坏，保证生态系统的完整性、平衡性。

（4）优化服务原则。各大城市在进行国土空间规划期间，要结合公共实际需求，为公众提供更优质的公共服务体验。

二、国土空间规划下城市更新规划转型

为深入贯彻党的二十大精神，深化“多规合一”的改革，提高城市规划、建设、治理水平，促进城市高质量发展，2023年3月，自然资源部印发《关于加强国土空间详细规划工作的通知》（下称《通知》）对城市更新规划提出更高要求。第一，空间—发展。《通知》明确规定并强调，在城市更新规划过程中，应把握资源和资产之间的关系，立足空间性、发展性规划的视角，推动城市更新规划工作。第二，增量—变量。存量更新区

域涉及多个物业权利主体的不同发展诉求，易出现区域间更新模式差异大的问题。因此，应将城市更新规划视为时间与空间的双重变化，强调城乡并重、增量与存量并重、全域全周期，以增强城市更新规划的包容性和灵活性。第三，管控—治理。国土空间利用治理性工具，对国土空间进行开发、保护、修复，是实现国土空间治理与管控的有效工具。在治理逻辑视角上，城市更新与规划应以事权协调为基础，将协同规划视为重点，促进各主体、各资源协调互动应用，实现城市更新规划的高质量发展。在治理方式的视角上，城市更新规划应遵循将事权下放至地方管理的基本原则，为各治理资源的协同应用提供助力；在治理技术手段的视角上，城市更新规划应把握控制与导向相结合的基本要义，以实现城市更新规划的深度实施。

三、国土空间规划在城市更新项目中的应用措施

（一）掌握国土空间信息

在国土空间规划视角下进行城市更新时，通过注重掌握全面详细的国土空间信息，促进城市更新更具合理性和可行性，这也是国土空间规划的核心所在。在国土空间信息掌握中，首先应该全面收集了解国土空间资料，尤其是对于政府相关部门既有的大量国土空间信息资料，建立起国土空间规划以及城市更新基础条件。在此基础上，还应该注重切实做好实地调研工作，密切结合各个街道以及社区的调研，深入准确全面地掌握国土空间信息。当然，因为现阶段城市各个区域的发展速度不断加快，国土空间信息同样也并非一成不变的，这就也需要确保相应国土空间信息资料体现出动态性特点，实现对于后续相关工作的有力支持，确保获取的国土空间信息可以始终发挥出理想的参考价值，避免出现较为严重的滞后性问题。例如，对于城市更新中较为关键的存量建设用地以及存量建筑，往往均存在着较为明显的动态变化特点，针对这一特点需要实时掌握城市中各个区域的动态变化，进而有针对性地进行优化处理，确保相应城市更新规划方案更为契合实际，注重实时动态更新国土空间数据资料，以便在城市更新中做出关键决策。

（二）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。

（三）注重城乡统筹发展

城乡规划应注重城市和农村之间资源要素的有机整合和优化配置。例如，在水资源利用方面，通过建设跨区域的水资源调配工程，实现城市和农村水资源的共享和优化利用，解决水资源短缺和水污染问题。同时，城乡规划还应关注土地资源、能源资源等要素的合理配置，通过科学规划和管理，实现城乡资源的协调利用和可持续发展。城乡规划应该着力优化城市和农村的功能布局，促进产业结构的转型升级。例如，在城市规划中，可以加大对高新技术产业和现代服务业的扶持力度，推动城市经济向知识型、创新型发展；在农村规划中，通过发展乡村旅游、特色农业等产业，提升农村经济的发展水平。同时，城乡规划还应加强城市和农村产业链的衔接，促进城乡经济的互动融合。例如，在城市周边地区规划农业产业园区，为城市提供优质农产品的同时，带动农村产业的发展，实现城乡经济的良性互动。城乡规划应注重城乡生态环境的保护和修复，推动城市与农村的绿色发展。例如，在城市规划中，可以加大对生态空间的保护力度，规划建设城市绿心、生态廊道等，改善城市生态环境；在农村规划中，可通过发展生态农业、推动农村生态修复等，提升农村生态环境质量。同时，城乡规划还应加强城市和农村环境治理的协同合作，共同应对空气污染、水污染、土壤污染等环境问题，实现城乡环境的共建共享。

（四）优化生活空间布局，引导低碳居住和生活方式

优化生活空间布局、引导低碳生活方式是国土空间绿色低碳转型的重要抓手。居民生活是碳排放的重要来源，合理布局居住社区、完善生活圈配套设施对减排具有重要意义。一方面，要加强人口疏解综合治理，科学引导人口向中小城市和特色小镇有序转移，缓解大城市人口压力；另一方面，要推进城市更新改造和老旧小区改造，实现生活空间集约紧凑发展；与此同时，优化公

共服务设施布局，推动“15分钟生活圈”建设，为居民提供就近生活服务。在硬件设施建设的基础上，还需完善配套政策，加强公众宣传教育，广泛传播绿色低碳生活理念，倡导步行、骑行等绿色出行方式，培养勤俭节约、绿色低碳的生活新时尚，促进居民生活方式持续向好转变，为国土空间绿色低碳转型夯实社会基础。

（五）加强城乡统筹发展

首先，要推动农村土地集约利用，加强农业现代化，提高农民的生活品质和收入水平。同时，还要加强农村基础设施建设，改善农村交通、供水、供电等基本条件，缩小城乡之间的差距。其次，要实施城市扩容与乡村振兴相结合的发展战略，鼓励人口有序流动和产业转移，推动城市和农村的良性互动。通过加强城乡统筹发展，可以促进资源优化配置，增强城市和农村的协同发展，实现城乡共同繁荣。为了加强城乡统筹发展，需要制定一系列政策和措施。首先，要建立健全城乡规划体系，明确城市和农村的发展定位和功能划分。同时，要加强城市与农村交流合作，促进资源要素的有序流动和优化配置。其次，要推动农业现代化，加强农业科技创新，提高农业生产效益和农民收入水平。同时，还要注重改善农村基础设施，提供便捷的交通、饮水、供电等公共服务。此外，还要加强农村教育、医疗、文化等社会事业建设，提高农民的素质和幸福感。

（六）打造具有安全活力的街道空间

首先，加大对各街道的巡检力度，派遣足够的警力，保证社区居民居住的安全性和稳定性。其次，还要强化对安全监控设施的安装和设置。例如，在老城区重要的交叉路口段，重点安装和应用监控摄像头，以达到智能化、实时化监控各街道活动，为老城区居民营造安全、可靠的居住环境。再次，还要强化对老城区街道照明设施、交通设施以及人行道的升级和完善，鼓励人们外出时优先选用步行、骑行交通方式。例如，升级和更新环保节能的街道照明设施，不仅可以保证街道夜间照明效果，还能获得良好的节能效果；通过拓宽、规划和改善道路，为人们出行提供安全、通畅的交通条件；翻新老旧人行道，为行动不便的人士打造无障碍通行条件。最后，打造具有活力的文化氛围。例如，通过开展节日庆典、体育比赛、文化交流等社区活动，提高老城区的知名度和吸引力，丰富居民的精神生活；采用艺术展览的方式，为居民展览当地有名艺术作品，为老城区营造浓厚的文化气息；采用街头表演的方式，为老城区打造活力、欢乐、愉悦的气氛，激发更多游客前来游玩，进一步提高老城区知名度和影响力。

（七）空间分析与模型建立

首先，通过遥感技术获取大量城市空间数据，包括土地利用、植被覆盖、气候等多方面信息。这些数据形成城市空间的基础图层，为后续分析提供翔实的地理信

息。在空间分析阶段，利用地理信息系统（GIS）等工具，对城市空间进行多层次、多尺度的综合分析。通过制定相关指标，如绿地覆盖率、环境敏感性等，评估城市空间的生态质量。通过分析得出城市不同区域的生态脆弱性、热岛效应等特征，为后续规划提供空间分布的依据。在模型建立方面，采用系统动力学模型等数学方法，对城市生态系统进行建模。模型通过考虑各种生态过程的相互作用，如物质循环、能量流动等，模拟城市生态系统的演化过程。通过模型的运行，可以预测城市发展对生态环境的影响，并为规划提供可行性建议。综合空间分析与模型建立，可以为城市生态规划方法提供科学、定量的支持，为城市的可持续发展提供可操作的方案。

（八）多部门协作的必要性

首先，缺乏有效的沟通和合作机制是多部门协作的主要障碍之一。在实施国土空间规划与可持续发展的过程中，各部门之间需要共享信息、协调行动，但由于缺乏有效的沟通渠道和合作机制，往往导致信息不畅通、决策不协调等问题。其次，部门之间的利益分歧是多部门协作的另一个挑战。不同部门往往追求自身利益最大化，而忽视了整体发展和可持续性的考虑。这使得多部门协作变得困难，需要通过协商和妥协解决各方的利益冲突。针对这些挑战，我们提出以下建议。首先，政府应建立跨部门的协作机制和工作流程，明确各部门的职责和权责边界。同时，加强信息共享和沟通，促进各部门之间的交流和合作。其次，政府应加强对多部门协作的引导和监督，确保各部门的行动和决策符合整体发展和可持续性的要求。同时，建立奖惩机制，激励各部门积极参与协作，并惩罚不配合和阻碍协作的行为。在实施国土空间规划与城市可持续发展的过程中，政策和法规的制定与实施、数据收集和分析的挑战以及多部门协作的必要性都是需要重视和解决的问题。通过加强政策制定和实施过程中的相关方参与，改善数据收集和分析能力，以及建立有效的多部门协作机制，可以推动国土空间规划与可持续发展的有机结合，实现长期稳定和可持续发展的目标。

（九）协同基础设施和公共服务空间布局

协同优化基础设施和公共服务空间布局是推进国土空间绿色低碳转型的重要一环。交通、能源等基础设施是社会经济运行的重要支撑，其布局和运行效率对碳排放水平影响重大。因此，要统筹城乡基础设施布局，推广绿色低碳理念，发展绿色交通、智能电网等新型基础设施，提高资源利用效率。同时，优化教育、医疗等公共服务设施布局，为居民提供高质量的就近服务，减少交通碳排放。在推进基础设施和公共服务设施绿色化、智能化的同时，注重空间集约利用，避免资源浪费。立足创新理念，加大政策扶持力度，营造良好的发展环境，持续优化基础设施和公共服务空间布局，为“双碳”目

标贡献持久动力。

（十）加强生态环境保护

城乡规划应严格落实生态保护红线，明确禁止开发的生态敏感区、生态脆弱区和重要生态功能区，确保生态系统的完整性和稳定性，包括湿地、水源涵养区、山地林区等生态关键区域，必须划定保护范围，严格控制开发建设。城乡规划应重视生态用地的规划和建设，包括湿地公园、森林公园、自然保护区等生态用地的规划建设，为城市和农村居民提供休闲娱乐场所，促进生态旅游和生态农业的发展。同时，城乡规划还应规划建设绿色生态空间，包括城市绿地、绿道、绿廊等绿色景观带，增加城市绿色面积，改善城市生态环境，提高居民生活品质。城乡规划应注重保护水资源、土壤资源和生物多样性，避免水体污染、土壤退化和生物灭绝等问题。包括建设生态湿地、水土保持工程等措施，保护水源地和土壤质量，维护生态平衡和生态系统健康。城乡规划还应规划建设生物多样性保护区、自然保护区等，保护濒危物种和重要生态系统，维护生态平衡和生物多样性。城乡规划应采取综合措施，推动城乡生态环境的持续改善，包括加强环境监测和评估，及时发现和解决环境问题；加大环境治理力度，减少污染排放，改善环境；加强环境教育和宣传，强化公众环保意识，形成全社会共同参与生态环境保护的良好氛围。

结语

综上所述，城市更新作为国土空间规划体系中的一部分，面临着更高的要求，为了确保城市未来发展，在明确国土空间规划和城市更新关系的基础上，全面调研了解相关国土空间规划信息，积极落实统筹规划，在创新规划技术的同时，充分考虑城市发展中的关键区域和要素，尽量减少在城市发展中不和谐因素，提高生活质量，推动城市的可持续发展。

参考文献

- [1]徐东旭.基于国土空间规划体系中的城市规划与可持续发展分析[J].区域治理,2023(8):184-187.
- [2]陆维达.城市可持续发展及其对国土空间规划的启示[J].工程建设与设计,2021(10):3.
- [3]朱晓丹,叶超,李思梦.可持续城市研究进展及其对国土空间规划的启示[J].自然资源学报,2020,35(9):14.
- [4]王强.国土空间规划背景下旧城改造规划设计研究[J].科技创新与应用,2024,14(5):113-116.
- [5]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(3):32-35.

作者简介：廖宣淇，1989.11，男，汉族，山西太原人，本科学历，中级工程师（土地规划），2013年毕业于山西农业大学信息学院，主要从事土地规划、土地开发整理工作。