

国土空间规划背景下的城市更新策略分析

文 / 杨春晨 合肥工业大学设计院(集团)有限公司

摘要: 随着国土空间规划的不断推进,城市发展进入新阶段,城市在满足人民对居住环境、公共设施以及城市品质不断提高的要求的同时,也面临着城市开发渐趋饱和、土地资源日益稀缺的现实问题。在这一背景下,城市更新规划作为城市发展的治理措施,重要性逐步提高。有机结合国土空间规划及其技术平台,探索城市更新规划的具体举措,已成为城市发展的核心策略。本文就城市更新现状问题进行梳理,研究城市更新规划的规划策略以供参考。

关键词: 国土空间规划;城市更新;策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.04.052

前言

城市更新指对城市中已经不适应现代化城市社会生活的区域进行必要的、有计划的改建活动。这些区域可能包括老旧城区、历史文化街区、工业区、商业区或住宅区等。城市更新通过整治、改善和优化城市空间形态和功能,实现房屋使用、市政设施、公建配套等的全面完善,以及产业结构、环境品质、文化传承等的全面提升。

一、城市更新的起源与在我国的发展

城市更新的概念起源于20世纪60年代的欧美城市,目的是对城市中一些老旧甚至相对衰落的区域进行改造和升级,赋予其新的城市功能。城市更新的早期阶段以大规模的拆除和重建为主,但这种方式往往忽视了社区的社会结构和文化价值,导致了一系列社会问题。随着对城市更新认识的深入,城市更新开始转变,西方国家开始转向更为谨慎和渐进的更新方式,注重社区参与和历史文化保护。

在我国,城市更新从20世纪90年代才开始逐步得到学术界的普遍关注。特别是20世纪90年代初我国城镇化建设进入快速发展期,“存量”等概念被引入城市更新领域,城市建成区的存量空间成为城市更新关注对象,但主要停留在理论研究层面。

进入21世纪,伴随着城镇人口规模持续增长,在城镇建设空间向外不断扩张的同时,环境品质差、人口密度高、公共服务设施配套不完善、治安及消防隐患大等“城市病”在存量空间中愈演愈烈。我国城市更新从理论走向实践,主要在原有建成区开展“三旧”(旧城、旧村、旧厂)改造,广州、深圳、佛山等地开展了大量实践,重点关注物质空间环境形象改造和土地利用经济效益提升等方面。然而,这一阶段的城市更新仍偏向于物质层面的改造,忽略了城市功能的多元性和体系性。

以2013年“中央城镇化工作会议”为标志,在经历了以投资驱动和增量发展为主的阶段后,我国城镇化进入以注重质量为导向、以存量提升为手段的发展阶段。城市更新开始探讨如何对城市存量空间开展科学理性、系统多元的规划研究,“存量规划”成为城市更新的重要技术手段,以期实现从讲求物质形象、经济效益等物化导向,向追求人本需求、生态持续等多元导向转化。

随着“十四五”规划的推进,城市更新行动已上升至国家战略地位,全国各地陆续出台了城市更新政策法规,完善制度机制,并探索多种实施模式。

二、国土空间规划体系下城市更新的特点

(一) 国土空间规划与城市更新的关系

国土空间规划是对国家领土范围内各类空间资源进行统筹安排和合理布局的重要工具。在国土空间规划的指导下,城市更新作为其中的重要组成部分,旨在优化城市空间结构,提升城市功能,改善居民生活环境。

(二) 多层级的规划体系

依据国土空间规划“五级三类”的规划体系,城市更新分为专项规划及详细规划两类。城市更新专项规划的编制重点在于对城市存量用地的二次开发与保护利用进行战略性综合部署。城市更新详细规划则在城市建成空间划分城市更新单元,通过详细规划作为实施国土空间用途管制、核发建设项目规划许可等的依据。

(三) 多维度的规划目标

城市更新鼓励多元化与综合化发展,不再局限于单一的物质层面改造,而是更加注重社会、经济、文化和生态的综合提升。

社会目标: 城市更新致力于改善居民的居住条件,优化职住空间,缓解交通拥堵,完善垃圾分类制度等,提供舒适、安全、便利的生活环境,提高城市的宜居程度,提高居民的幸福指数。

经济目标: 城市更新过程中,可以引导和支持传统产业转型升级,发展新兴产业,优化产业结构,提升城市经济的竞争力。通过城市更新,可以合理规划产业布局,促进产业集聚和协同发展,形成产业链和产业集群,提高经济效益。合理配置商业设施,提升商业活动的繁荣度,增加商业税收。

文化目标: 城市更新过程中,注重保留和延续城市的历史文化和社区特色,增强居民的归属感和幸福感。同时,通过提供公共服务和设施,如公园、图书馆、社区中心等,丰富居民的精神文化生活。

生态目标: 主要着眼于优化城市环境、加强生态保护以及促进城市的可持续发展。通过城市更新,可以增设绿色建筑、绿化景观和生态公园等,同时针对区域水体、自然植被进行恢复、提升,进而改变城市面貌,提升城市生态环境质量与功能。

三、城市更新规划现状及问题——以肥东县店埠镇城市更新规划为例

(一) 城市更新规划现状

区位现状: 规划区位于合肥老城中心和淝湖中心之

间，是东部进入合肥主城区的桥头堡门户地区。规划区位于老城核心区，核心地理区位为规划区的发展带来了众多优势条件，尤其体现在交通方面。以包公大道、桥头集路为核心紧密联系周边地块。目前有“三纵三横”主要干道穿过基地，向西通过包公大道、长江东路与合肥主城、东部新中心相连，向南通过桥头集路、店埠路、撮镇路联系和陆湖中心、撮镇。

用地现状：规划区已建建设用地约占总建设用地94%（其中居住用地占7成），居住用地占比71.77%，商业服务业用地占比4.32%，公共管理用地11.38%，工业用地1.01%，公用设施用地2.83%，交通运输用地占比8.49%，公共绿地仅占0.13%，十分缺少。未建设区域约占6%，以适宜开发用地为主。

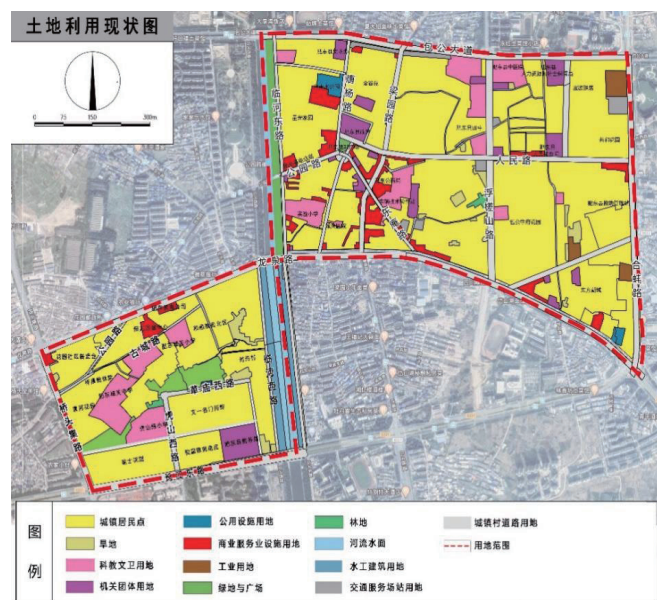


图1 区域用地现状

公共服务设施现状：区域内有中学2所，小学3所，医院2所，公共服务设施较为齐全。

建筑质量现状：区域内建筑功能类型多样，但商业建筑、开敞空间缺乏，服务类建筑不够集聚；建筑品质参差不齐，老旧居住建筑、商业建筑质量差，尤其城中村、临时搭建亟须改善；建筑整体高度不高，且高层分布散乱，缺乏系统规划布局；建筑密度整体偏高，城中村问题尤为突出。

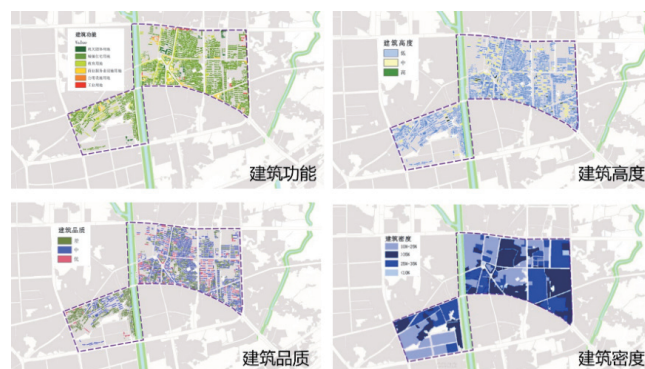


图2 区域建筑质量分析

道路交通现状：道路系统不完善，丁字路口多，支路网有待梳理；机非多为混行，非机动车通行不畅，行车空间品质差；步行道被机动车停车位占据，步行空间品质差；地面地下停车严重不足，沿街停车影响通行。

（二）城市更新规划问题梳理

建筑质量参差不齐，功能性建筑分布散乱，区域内建筑功能、建筑高度、建筑品质与建筑密度均有不合理处，需结合系统设计，综合提升建筑品质，构建形态特色。

开放空间缺乏，绿化搭配单一。辐射范围存在大面积盲区，居住区开敞空间及带状绿化严重不足，为数不



图3 区域道路交通现状

多的景观存在品质差，部分绿化空间缺乏规划的问题。需梳理空间体系，提升景观品质，彰显休闲特色。

以车为本，机非多为混行，慢行空间不足。区域内路网走向杂乱、货车干扰较大、机非混行较多；路边停车占用道路资源，老城区微循环不畅。局部交通存在交通拥堵的情况。

整体空间品质不高，缺乏亮点。空间平淡，缺乏亮点，整体城市空间品质不佳区域内无天际线系统设计；

道路沿线建筑高度呆板，沿街空间形象较差；道路沿线缺少能够代表店埠形象的标志性建筑。

四、城市更新规划对策

（一）依据区域建筑特征识别城市更新可行性

建筑质量受结构、年代、筑层数以及风貌等因素的影响，我们根据各因素对建筑质量的影响成分所占比重给予赋值，根据多因子综合影响程度识别城市更新改造可行性。

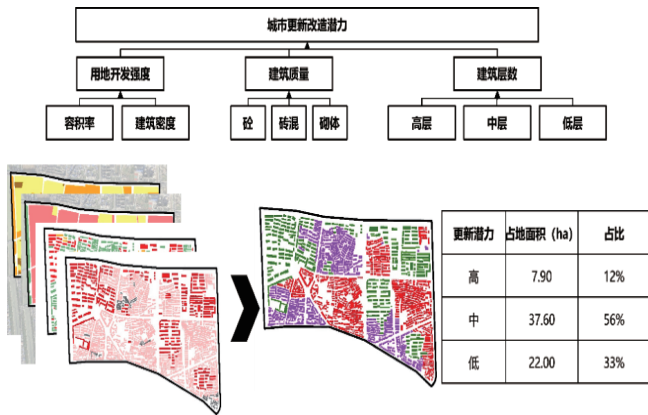


图4 城市更新改造可行性分析

(二) 结合地区用地特征划分城市更新类型

依据区域内用地情况将区域内城市更新分为旧城镇改造、旧厂矿改造、旧村庄改造三类，针对不同类别提炼区域问题，提出针对性措施。

旧城镇：在城镇建设扩展过程中，逐步形成的布局散乱、用途不合理、基础设施陈旧、房屋质量存在安全隐患的城镇建设用地。

旧工矿：未按约定建设；已停工停产；效能低下；擅自改变其他用途。

旧村庄：空置闲置、布局散乱、配套设施落后、不符合规划和消防要求、房屋质量存在安全隐患的城中村、城边村用地，以及城乡规划确定的需要实施搬迁的村庄用地。

(三) 综合评价区域内土地价值

城市内部土地价值受交通可达性和公共开放空间可达性两种因素共同影响。交通可达性取决于地块内交通区位条件，距离道路越近，可达性越好；公共开放空间包含公园、绿地、水系等，越靠近公共开放空间，土地价值越好。基于交通可达性和公共开放空间可达性，采用层次分析的方法，构建出规划区内的土地价值分布情况。

(四) 明确区域功能与定位

把握统筹总规、遵循控规、落实城市总图规划、衔接专项规划进行综合研判的基本原则，综合考虑片区特质认知、地段现状要素以及相关规划的衔接，对规划片区所承接的发展诉求进行综合研判，对相关规划的功能进行落实，贯彻宜居生活、文化展示、商业休闲三大主导功能，并对门户形象提升、街区品质提升、文化体验提升三个方面进行优化提升。

1. 主导功能

宜居生活：贯彻地段生态宜居的职能定位，改善老城居住环境，提高居民生活品质。

文化展示：充分发挥老城传统文化风貌优势，突出文化展示、风貌延续、文化产业延伸。

商业休闲：强化地段现有商业服务优势基础，围绕商业零售、商贸服务等积极提档升级。

2. 形象转变

门户形象提升：打造规划区域作为老城区门户形

象，重点优化重要节点城市形象，展示老城特色风貌。

街区品质提升：重点提升老城区空间品质，重点突出老城更新与提升，修复自然生态环境，完善城市功能优化路网结构，改善城市面貌。

文化体验提升：仅仅把握城市总体规划对规划区域老城风貌和传统特色的展示区的定位，重点融入文化展示、体验、休闲等功能。

(五) 区域用地布局与调整

以尊重现状、因地制宜、加密路网、凸显节点为目标，以现状实际情况细化总规划用地，结合现状加密总规路网，合理布局节点处城市用地功能，突显城市特征。规划总用地面积3km²，其中城市建设用地2.93km²。其中公共管理与公共服务用地8.34公顷，商业服务业设施33.97公顷，占比12%；居住用地（含商住混合用地）147公顷，占比50%；绿地与广场用地22.1公顷，教育用地81.5公顷；公用设施用21.5公顷。

(六) 区域行动措施

以“增绿、加密、激活”为方针，实现“密路网、增设施、美交口、乐滨水、展绿带”的行动措施。

密路网——重点加密人民路、草店西路南北向支路网，提升区内交通通行能力。

增设施——增加公园、街头游园、停车场、党群服务中心等公共服务设施，提升规划区服务水平及居住品质。

美交口——对重要道路交口用地调整为商业类用地及绿地广场，增加道路交口标识性，提升城市形象。

乐滨水——店埠河西增加滨水休闲商业，提升滨水价值，激发地区活力。

展绿带——重点针对人民路及草店西路增加3-10m道路绿带，形成内部绿化渗透空间，打造宜人步行廊道。

(七) 构建现状建筑拆留表

结合现状建筑评估、城市更新可行性评估、土地价值评估后，与地方政府进行对接，构建现状建筑拆留表，表中详细说明保留或拆并改建筑的位置与现状情况，提出保留或拆除理由，并提出改造建议。

总结

城市更新是一个复杂而多维的过程，涉及多个方面和多个层面。通过深入研究和实践探索，我们可以更好地推动城市更新的发展，为城市的可持续发展和居民的生活改善做出更大的贡献。

参考文献

[1]施莱祺.全生命周期视角下旧城改造项目绿色度提升研究[D].辽宁工程技术大学,2023.
 [2]龚玉俊.城市规划角色转变下的旧城改造规划对策[J].住宅与房地产,2023(22):53-55.
 [3]安昕羽.城市规划角色转变下的旧城改造规划对策分析[J].工程建设与设计,2022(10):21-23.
 [4]刘治彦.以新型城市规划破解城市生态危机[J].中国党政干部论坛,2022(01):58-61.
 [5]黄洪卫.城市规划中旧城改造规划的思考[J].城市住宅,2021,28(07):125-126.