

# 基于国土空间规划的城市更新规划编制探讨

文 / 刘润汉 济宁市规划设计研究院

郝亚丽 济宁市规划设计研究院

**摘要:**随着我国城镇化发展速度的不断加快,城市建设规模不断地扩大,促使我国城市规划从增量朝着存量的方向转变,为了进一步促进城市社会经济的持续发展,需要对城市功能性衰弱的空间进行拆迁改造和综合治理,为城市的繁荣发展寻求新的发展点。为了满足国土空间规划要求的基础上,对城市存量空间进行科学的规划编制,实现城市的更新发展,应对当前城市更新规划编制存在的问题以及面临的挑战展开分析,进而提出科学完善的城市更新规划编制建议,为城市更新规划提供更多的方法和途径,为城市更新规划编制体系的完善提供参考。

**关键词:**国土空间规划;城市更新;规划;编制

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.05.030

## 引言

城市更新项目主要是通过通过对城市衰落区域进行综合的治理和改造,进一步发挥城市空间的功能性作用,促进城市再次繁荣和发展。在我国城镇化发展过程中,不断地探索出多种形式的城市更新规划方案,但是在具体方案实施过程中受到多方面因素的影响,导致更新项目落地实施困难。主要体现在更新规划项目实施过程中,权责不清、权责缺位和利益主体复杂等多种情况。在国土空间规划的基础上,深入分析当前城市更新规划存在的问题与局限性,构建了统一的城市规划模式,明确权责的同时,清晰界定了更新对象和更新范围,建立完善的更新协同机制,通过试点,推进主体项目的落实,进一步提高了城市更新编制方案的科学性,对于提高国土空间利用率以及更新项目建设质量起到良好的保障作用。

### 一、当前城市更新规划存在的问题分析

#### (一)更新对象不清晰

从当前我国国土资源规划相关法律法规中,并未明确城市更新对象的界定,包括一线城市在内,在相关政策和法规中主要通过举例的方式对城市更新涉及的内容展开分析,如完善城市基础设施和调整优化区域功能布局以及居住品质提升等方面,对更新对象并未做出清晰的界定。针对特定的城市虽然界定了更新的对象,但是每个城市更新内容存在差异,致使更新方案在编制的过程中需要综合考虑城市的实际情况。另外,在国土空间规划相关文件中,提出了低效用地的理念,进一步模糊了城市更新对象的界定,在城市开展规划方案设计过程中并未做出明确的对象,进而导致城市规划方案考虑的内容和规划范围更大,导致城市规划缺乏特殊性,无法满足城市规划方案的传导与执行,进而影响了项目实施的进度。

#### (二)规划考虑的限制性因素多

##### 1.土地权属限制

城市更新项目在设计与实施过程中,大部分都是根据城市中具体的改建对象的权属进行设计,并对项目实施的范围实施划分。但是由于城市更新对象在历史发展过程中并未对权属范围进行精准的划分,致使权属线不

具备规整性,也不符合当前实施的路网规划。同时由于周边其他权属用地在项目实施过程中协调难度较高,需要在城市更新项目落实过程中做出适当的妥协。此种土地权属存在的局限性,致使城市规划方案在设计过程中无法综合地考虑周围环境的协调性以及社区发展的现实需求,进而无法达到预期的城市规划项目实施效果。如在城市城中村改造项目中,将权属作为基础,确定的规划范围具有复杂性,并且分割为很多不规则和面积较小的地块,严重影响了土地利用率的提高<sup>[1]</sup>。即使在规划方案设计过程中划定了范围较为规整的管理单元,但此种以权属线作为标准划分的范围并不会为权属外规划制定新的方案,即使权属外规划现状以及总量超过规划范围或者存在基础设施不够完善的情况,则政府部门也无法找到新的土地资源为新设施的落实提供足够的空间。

##### 2.保护要求限制

在城市更新规划设计过程中,具有重要历史价值的建筑和古树木等需要重点进行保护,这对城市更新规划方案的制定增加了一定的难度,如对古建筑以及古树木等保护对象的迁移工作,整体难度较高,且经过迁移后无法恢复原始的风貌特征。如在城市更新规划设计过程中,某城市中存在大量的古树木,包括荔枝和榕树以及山牡荆等,这些树木作为重要的保护对象,在城市更新规划设计过程中无法全部的避让。虽然在城市更新方案批复后,这些古树木的移栽成为项目落实最大的阻碍。具有历史文化要素的建筑以及设施等保护是城市规划过程中遵循的基本原则,但是为了进一步落实城市更新规划方案,怎样做好保护对象与城市更新方案落实之间的关系,成为城市更新过程中需要重点考虑的内容。

#### (三)规划实施难度大

##### 1.无法达到各方利益的均衡

在城市更新规划编制实施的过程中,涉及的利益主体有很多,要想实现各方利益的均衡难度较大,主要是由于不同利益主体在城市规划方案落实过程中诉求不同,且存在复杂的利益关系,因此,做好各方面利益和诉求的均衡性成为阻碍城市规划编制方案顺利实施的重要难题。尤其在城中村项目改造过程中,需要对大量的民房和村集体土地制定合理的补偿方案,同时还需要考

虑村内企业受到更新规划的影响，在经济利益方面产生的损失补偿。在对旧城镇改造过程中，如果是单个权利人，则其个人诉求的复杂性更高，导致城市更新规划编制单位和政府部门工作压力的增加，最终能够根据权利人诉求开展城市更新工作的情况较少。

2. 部门之间协调难度大

当前城市更新规划方案的编制与更新工作主要由住建部门和规划部门负责，从项目实施和项目设计的角度出发，对城市更新规划编制方案予以落实。但是在城市更新项目实施过程中，两个部门之间存在意见不统一的情况，难以通过协调处理相关问题。同时，项目的实施是一个复杂的过程，还要考虑多方面因素对项目实施效果产生的影响，具体包括交通和环境以及医疗等多个部门，做好不同部门之间的协调工作难度较大。此外，在城市更新项目实施过程中，土地征收和拆迁安置等是成本投入较多的环节，由于涉及的范围较广且影响较大，应考虑到项目推进过程中的复杂性和敏感性问题的处理。这些都是导致城市更新规划编制方案落实难度的重要方面，需要耗费较多的时间和精力做好部门之间的沟通和协调工作，整体工作量较大。

二、基于国土空间规划的城市更新规划编制优化建议

(一) 明确更新对象

1. 识别分类更新对象

为了满足国土空间规划实施的基本要求，在城市更新规划编制方案设计与实施过程中，为了提高规划方案设计的科学性，应结合城市的行政区域划分情况，对城市更新资源进行科学的梳理和分析。因此，在城市更新规划编制阶段，应全面掌握城市更新的多方面要素，基于可持续发展理念，将满足绿色持续发展且具备系统性和动态性的城市更新内容开展综合分析，进而为城市更新规划编制的有效性提供基础保障。具体应关注以下方面：首先，城市资源分类的延续性特征。在城市更新规划期间，分类延续性应作为城市更新的核心，为城市更

新内容和更新方向提供指导，同时也为城市管理提供支持<sup>[2]</sup>。其次，城市资源分类的系统性。为了促进城市实现多元化的发展，城市更新内容也应进行拓展和创新，因此，城市更新过程中，应详细掌握更新对象在区域空间和权责上的内容，结合空间形态特征以及功能性要求，对多样化的更新对象实施划分，使其满足城市更新多元化的需求。最后，城市资源分类的动态性，社会发展和物质空间作为城市更新的重点，结合城市发展的内在需求，调整和扩充更新对象。

2. 提炼总结更新对象特征

在城市更新规划编制过程中，需要掌握城市存量空间资源，并采用专业化的技术方式提高存量空间盘点的准确性。当前可以采用机器学习和地理信息技术等，对城市空间资源做出准确的识别，但是识别过程受到多方面因素的影响，一种是从空间类型层面识别，根据城市交通和土地资源以及建筑体等情况，对城市存量空间资源做出评估，另一种是从城市经济和社会发展的层面，评估城市存量空间。不管采用何种评估方式，都不能满足更新目标识别的精准性。主要是由于在城市资源存量空间评估期间，评估内容并不具备完善性，而且未综合考虑城市所处的地理位置和历史发展以及社会资源等方面。如城市发展历史对城市建设具有重要意义，直接影响到城市居民的日常工作与生活。城市更新规划编制要关注外在延续性的同时，还应重视更新方案在居民生活环境方面的延续性，这样才能确保城市的历史文化和特色充分地展现出来。在传统的城市更新对象评估过程中，采用的评估方式缺乏对空间资源潜力的挖掘，导致存量空间资源应用价值无法最大化地发挥。因此，在存量空间评估和规划对象识别过程中，应将空间数据纳入其中。另外，在规划对象识别时，还应考虑环境的动态变化情况，对空间资源进行动态识别和分析，并深入研究潜在问题与短板数据，为促进城市资源的高质量转化奠定基础（如图1）。

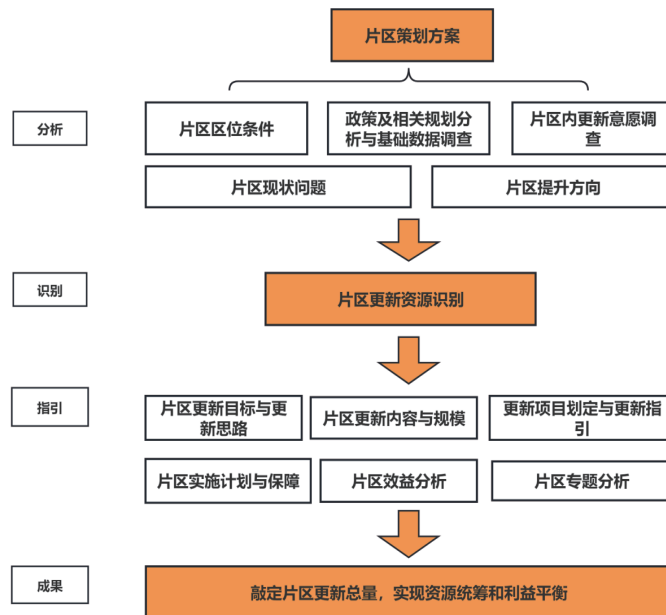


图1 规划更新片区

## （二）建立完善的更新协同机制

城市更新规划编制期间，为了满足各方利益主体的诉求，实现规划编制方案的有效落实，需要自上而下构建更新协同机制。利用自上而下的方式，对城市空间资源存量做科学的评估，并高效地查找城市发展的需求，通过上下结合，清晰地界定城市更新对象。自上而下的方式，主要是将本底识别作为基础保障，根据城市空间土地资源利用情况以及卫星遥感技术，对当前城市发展过程中存在的物质老化以及功能使用等问题开展综合分析和总结，进而将城市功能使用不科学的区域准确的定位和识别<sup>[4]</sup>。在城市更新规划编制过程中，应从时间和区域等不同的角度，建立科学的评价指标体系，将更新资源开展综合性评析<sup>[3]</sup>。同时，根据影响城市更新规划编制有效性的因素来看，由于产权主体具有复杂性的特点，应纳入重点研究内容。全面考虑产权管理主体等，并积极寻求国家相关部门和社会的支持。利用由上而下的方式，可以掌握不同利益主体的需求，确定城市存量空间更新和改造的可行性，同时，还应发挥政府在城市更新过程中的引导作用，在确保民生安全的基础上，提高城市存量空间利用价值，实现以点带面的方式，促进城市存量空间的大面积更新。为了能够协调多方利益，还应构建多元合作框架，制定更加完善的管理机制，为各方面开展沟通和协调提供渠道，通过确定具体的收益分配比例，达到各方面利益均衡的目标。在复杂的城市更新规划编制以及项目落实过程中，构建清晰的工作规划，利用高效的沟通方式，对各方面利益主体的诉求予以回复，进一步提高城市治理能力，确保城市更新规划编制方案的落地实施。

## （三）通过试点，推进主体建设步伐

在国土空间规划背景下，不同城市在更新规划过程中面临着很多的问题，主要是由于我国不同城市的发展历史和所处的发展环境方面都存在显著的差别，在城市更新规划编制过程中，需要综合考虑统筹引导以及多元协同等影响，进而实现城市发展的多样性，这就在一定程度上增加了城市更新规划落实的难度。当前我国城市更新规划的步伐不断加快，在更新规划编制过程中，应利用试点先行的方案，总结分析试点区域存在的问题，并总结相关经验，积累更多的城市更新清单，为城市更新发展指明方向。在试点城市更新期间，应有效发挥出规划指导的作用，将城市空间资源存量作为重点，基于弹性引导和刚性管控，构建城市更新的政策需求清单，进而探索出更加科学完善的制度体系，为城市片区和单元以及项目的更新规划以及落地实施提供指引<sup>[5]</sup>。此外，在城市更新项目在实施过程中，需要充分考虑与产权主体以及实施主体之间的存在的关联，通常情况下，城市更新项目由多个主体构成，所以，应在项目专项编制工作中，重视对不同统筹主体更新意愿的掌握，如可以利用赋能赋权的方式，激发统筹主体的积极性，同时也能够承担更新片区的责任。

## （四）优化更新项目审批流程

城市更新规划编制方案在实施过程中，应满足国土空间规划的基本要求，充分考虑城市的空间利用率以及

可持续发展，因此，应对城市更新规划项目进行严格的审批。首先，应将城市更新规划作为国土空间规划体系的重要组成部分，并将专项规划清单的地位和作用给予肯定，实现城市更新规划编制方案与国土空间规划有效衔接，发展步伐相一致，确保城市规划编制方案的整体性和协同性。其次，积极探索更新规划编制与更新项目落实的职能在审批方面的联动机制。同时还应清晰地界定更新规划的主体责任，一般情况下，更新规划方案的制定由自然资源系统负责，更新项目的落地实施由住建部门负责。在城市更新项目实施过程中应最大化的发挥自然资源部门的规划专业性和优势地位，对城市更新项目实施科学的编制和审批，住建部门则需要发挥出其在项目建设和施工管理方面的专业性优势，提高城市规划编制方案的科学性，同时也确保更新规划项目能够高质量地落实<sup>[6]</sup>。在项目实施过程中，还应构建部门之间的协同工作机制，可以探索出提高审批效率的工作方式，将城市更新相关部门的工作纳入审批中，将相关资料和信息在平台上共享，提高城市更新项目审批与实施的效率。

## 结束语

在新时期，城市更新发展政策的出台，为推动城市的发展提供了政策支持，同时也促使城市产业聚集，成为提高财政收入的重要途径。当前城市规划编制过程中，还受到多方面因素的影响，导致城市更新规划项目无法有效落实。主要是由于城市发展的历史背景不同，社会发展基础和环境条件存在显著的差异，在更新规划编制过程中无法套用现场的方案，这就需要政府部门在政策上进行统筹规划，提高城市空间存量评估的准确性，掌握城市功能性衰弱区域，制定科学可行的更新规划方案，在利益主体上寻求平衡性，加快城市更新规划项目的落实，为城市的高质量发展奠定基础。

## 参考文献

- [1]刘卓君,马颖颖,贾晶晶.国土空间规划与城市更新的融合路径分析——评《城市规划快速设计图解》[J].科技管理研究,2023,43(8):10006.
- [2]李震,赵万民.国土空间规划语境下的城市更新变革与适应性调整[J].城市问题,2021(005):000.
- [3]彭震伟,张立,董舒婷,等.乡镇级国土空间总体规划的必要性,定位与重点内容[J].中文科技期刊数据库(引文版)工程技术,2022(7):4.
- [4]姚之浩,田莉,吴军,等.城市更新规划的框架体系与内在逻辑研究——以广深为例[J].城市规划,2024(10).
- [5]周旭东,黄兆函,李冬凌.面向全域全要素的福建省国土空间详细规划编制体系构建[J].规划师,2023,39(10):113-119.
- [6]江小玲,江招洋.国土空间规划体系下城市更新规划编制探讨[J].中文科技期刊数据库(文摘版)工程技术,2022(4):227-229.

作者简介:刘润汉(1991.08-)男,汉族,山东省济宁市人,大学本科,工程师,研究方向:国土空间规划。