

# 存量时代老城区高质量发展研究

## ——以乌鲁木齐市天山区为例

文 / 高丽丽 乌鲁木齐市城市规划设计研究院

彭丽君 乌鲁木齐市城市规划设计研究院

**摘要:** 本文以存量时代城市建设高质量发展要求为研究背景,以乌鲁木齐市老城区天山区作为研究对象,聚焦区域特征及现存问题,从“准确理解、如何把握、怎样实现”高质量发展出发,围绕“完善城区功能、提升城市品质”两大目标,提出“优空间、谋发展、传文脉、促更新、共融合”五大策略,形成“以高质量发展引导全方位研究,以国土空间规划保障空间落位”的研究体系,探索存量时代老城区高质量发展新路径。

**关键词:** 存量时代; 老城区; 高质量发展

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.05.034

### 引言

发展,是解决我国一切问题的基础和关键。城市作为经济社会的主要载体<sup>[1]</sup>,承载着经济发展、社会进步、环境优化、人民生活改善的诸多功能,是推动高质量发展、创造高品质生活、全面建设社会主义现代化国家的重要载体。新时代,作为经济、环境、社会更高层次的集成系统,城市发展应摆脱单纯依靠粗放型资源开发及“唯GDP”论的发展思路,用经济发展、社会民生与资源环境协调共进、集成发展,去诠释其高质量发展<sup>[2-4]</sup>。

作为新疆维吾尔自治区政治中心承载地及乌鲁木齐市都市核心区的天山区,应把握新发展阶段,贯彻新发展理念,主动融入新发展格局,充分利用自身资源禀赋、地理区位和产业基础优势,全面探索城市建设高质量发展之路,破解自身老城区结构性衰退之局。

### 一、准确理解高质量发展:全面聚焦老城区高质量发展总体要求

全面聚焦存量时代老城区高质量发展,全面对标战略引领、价值指向、目标路径、思路方法、格局形态、底线要求、文化传承、社会治理八大方面的总体要求。

在战略引领上,加强党对城市工作的领导。全面贯彻落实社会稳定与长治久安的新疆工作总目标,立足新疆丝绸之路经济带核心区、向西开放的桥头堡契机,结合新时代党的治疆方略,加快现代化国际城市老城区建设发展,建设乌鲁木齐市的天山区、新疆的天山区、丝绸之路经济带上的天山区<sup>[5]</sup>。

在价值指向层面,坚持人民城市人民建、人民城市为人民。坚持以人民为中心,聚焦各族民众需求,推进以人为核心的老城区城市更新总目标,使城市更健康、更安全、更宜居,成为各族民众高品质生活空间。

在目标路径上,坚持走中国特色城市发展道路。坚持文化自信、文化认同、文化润疆,在天山区城市建设中突出中华文化特征和中华民族视觉形象,铸牢中华民族共同体意识,增强各族民众对伟大祖国的认同、对中华民族的认同、对中华文化的认同、对中国共产党的认

同以及对中国特色社会主义道路的认同。

在思路方法方面,强调“一个尊重、五个统筹”。尊重城市发展规律,统筹空间、规模、产业三大结构,统筹规划、建设、管理三大环节,统筹改革、科技、文化三大动力,统筹生产、生活、生态三大布局,统筹政府、社会、市民三大主体。

在格局形态方面,强调老城区圈层式协调发展。构建科学合理的城市格局,遵循老城发展脉络,立足文化底蕴,研究老城区建设的方向和原则,明确老城区空间布局形态和结构要求。

在底线约束方面,强调生态和安全放在更加突出位置。将创造优良人居环境作为中心目标,将人民生命安全和身体健康作为城市发展的基础目标,从“自然中的城市”到建设“城市中的自然”。

在文化传承方面,强调统筹历史文化保护、利用、传承。传承老城区历史文脉,处理好改造更新和历史文化遗产保护利用的关系,在保护中发展,在发展中保护。处理好传统与现代、继承与发展的关系,城市建筑更体现地域特色、民族特色和时代特色。

在社会治理层面,强调城市共治共管、共建共享。提高城市精细化管理水平,统筹各方力量,推动城市发展的积极性、主动性、创造性,促进政府有形之手、市场无形之手、市民勤劳之手同向发力,实现城市共治共管、共建共享。

### 二、如何把握高质量发展:准确剖析老城区空间底蕴与发展瓶颈

#### (一) 空间底蕴及城区特征

知往鉴今,以启未来。古往今来,城市“得水而兴,废水而衰”,体现了中华民族“向天法地,师法自然”的哲学观。作为世界上距离海洋最远的城市,乌鲁木齐河、水磨河、头屯河构筑起乌鲁木齐市空间的纵向发展轴线,清代迪化城便发源于乌鲁木齐河东岸的河谷地带,后续城市沿河流骨架从中心向外围漫延拓展。

作为乌鲁木齐城市发展的肇始之地、清代迪化城之所在,天山区东倚天山,西临乌鲁木齐河(现河滩快速

路、和平渠），南部遍布水库、湿地，属城市上风上水区域。不同于其他城区内城外业的布局结构，天山区城区整体山水林田竞相环绕，南部生境特质尤为突出。

乌鲁木齐市目前已发展为拥有400多万人的新疆维吾尔自治区首府城市，更是方圆1500公里内最大的现代化国际城市。近几十年城市建设经历了快速扩张的发展阶段，水磨沟区、高新区（新市区）、经济技术开发区（头屯河区）等城区建设迅速扩张；而作为老城区的天山区因受地理条件限制，发展增速相对缓慢，仅在2017年前后“西延东进”的中心城区总体空间策略下，启动了多年来唯一新区、东大梁片区的建设发展。同时天山区主城区内“三高”问题显著，具有老城区普遍特质与问题，面临结构性衰退的可能。

**（二）主要问题及发展瓶颈**

**1. 城市核心、东南门户，窗口展示效应不强**

天山区一直以来都是乌鲁木齐市的都市核心区域，更是新疆维吾尔自治区党、政、军、新疆生产建设兵团机关及各大厅局机关所在地。城区道路交通便捷，优势教育资源集中，医疗资源丰富，信息服务高效。作为由南疆及内地城市进入乌鲁木齐的东南门户区域，天山区内重要交通枢纽目前仅有南郊客运站一处，距离全市重要交通枢纽地窝堡国际机场约14公里、高铁站约8公里。城区展示空间分布零散，聚集效应相对其他城区较弱。

**2. 南境北城、上风上水，优质环境尚未挖潜**

天山区南部山水林田生态环境资源丰富，境内包含燕南郊野公园、红雁池水库、乌拉泊水库、十七户湿地等优质资源，除燕南山郊野公园建设中外，其他资源尚未挖潜利用。

**3. 历史悠久、文化多元，城区特色尚缺彰显**

天山区是乌鲁木齐市文化多元、历史最为悠久的城区。辖区内各民族小聚居、大杂居，民族文化丰富多样、风情迥异，二道桥、大巴扎民俗风情旅游品牌享誉中外，辖区范围内包含多处文化保护单位。辖区内地域性的建筑呈点状分布，插花式布局未形成集中连片的整体风貌展示空间。

**4. 空间紧凑、建筑密集，老城亟待改造更新；公服优质、商贸繁荣，创新发展动能不足**

作为传统老城区，天山区公共及公用服务设施资源丰富，但人口密度高，建筑密度高，交通密度高，发展不堪重负。城区集聚了全市最为优质的教育资源、医疗资源以及传统商圈，但经济发展后劲不足：近年来地区生产总值占全市比重呈下降趋势，创新驱动发展能力弱，创新平台承载能力有待于进一步提升，缺少新兴企业和高新技术产业等方面的支撑。

**三、怎样实现高质量发展：统筹实施老城区高质量发展五大策略**

**（一）优空间：优化国土空间格局开发保护格局**

遵循城区建设发展规律，在国土空间总体规划确定的城市空间结构基础上，以生态环境质量为空间支撑，

引导天山区圈层式发展，建设生态协调发展之区。

核心强化第一圈层，通过光明路、大小西门、解放路、大巴扎等重点区域的更新统筹，强化都市核心区功能。品质提升第二圈层，通过15分钟生活圈的构建，增补配套设施，重点突出人居环境品质的优化提升。空间拓展第三圈层，东向拓展提升东大梁区域，南向拓展提升十七户片区、红雁池片区，统筹生产、生活、生态空间，因地制宜、顺势而为。生态共融第四圈层，以生态保育为前提，严守生态底线，重点做好乌拉泊水源保护区、种牛场农田区等南部大生境的维系，保护好山水生态格局。

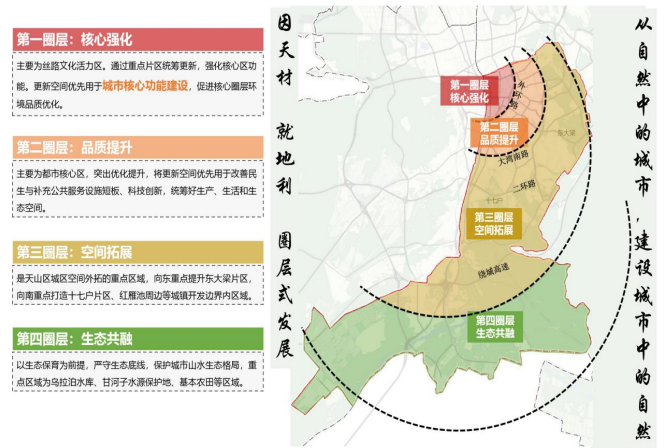


图1 天山区圈层式发展空间结构示意图

**（二）谋发展：构建产业发展新格局**

积极承接丝绸之路核心区五大中心建设，立足老城区资源禀赋，重点培育文化旅游、现代金融、商贸物流、生命健康四大支柱产业，以经济发展质量为核心动力，建设现代服务引领之区。

**优势产业延链：**强化旅游系统谋划和科学布局，依托老城区独特的历史文化资源禀赋，突出“民族风情城市”“民族歌舞之乡”的地域特色，打好“天山牌”“文旅牌”，提升旅游业发展整体水平和竞争力。以新疆国际大巴扎区域提升改造为抓手，补齐旅游要素短板，完善旅游服务设施，助力旅游消费升级，串珠成链打造国内外知名都市休闲旅游目的地、乌鲁木齐市文旅消费核心区。

**传统产业强链：**强化金融功能空间支撑。结合人民路金融中心本底条件，通过现状空闲及低效空间的更新改造，持续落实建设城市丝绸之路核心区商贸金融中心的战略要求。

**新兴产业建链：**培育生命健康产业集群，以支撑建设“健康丝路”战略中面向中亚的国际健康医疗核心枢纽为目标，积极创建生命健康科创产业园区，以生物药械重点实验室、重点医院扩建以及生态休闲疗养示范区等重点项目建设为抓手，打造高端医养服务中心。

**短板产业补链：**培育商贸物流集群，建设现代商贸物流园。整合中心城区“小、散、乱”物流产业低效用，在中心城区外围建设多元综合型现代物流产业园

区，为强化城区生活物资储备，竭尽全力保民生。

### （三）传文脉、促更新：统筹推进城市更新与文脉传承

以人民高品质生活为主要目的，建设历史文化遗产之区、建设美好城市示范区。

#### 1. 稳步推进城市更新

老城区高质量发展的重点仍是城市更新。在全市城市更新体制机制逐步建立健全的基础上，坚持体检先行，一方面问题导向查找群众身边急难愁盼问题，一方面目标导向查找影响城区竞争力、承载力与可持续发展的短板弱项。坚持政府引导、市场运作、公众参与，稳妥实施城市更新行动，系统推进城市病治理。梳理筛选天山区老旧小区及自建房、传统商业区、老旧仓储（厂区）及历史文化保护区等更新要素，以“市民有需要、经济有带动、各类出示范、实施有抓手、近期出成效”为原则，筛选近期重点更新片区，以样板示范工程建设为引领，实现从规划策划到建设实施的全流程探索。

#### 2. 夯实民族团结安居基点

从好房子到好小区，从好小区到好社区，从好社区到好城区，为各族民众创造高品质生活空间。持续推进老旧小区改造、城中村改造、自建房改造，结合15分钟生活圈和完整社区的构建，由第一圈层逐步向外推进老旧小区、自建房分类分期更新改造，切实改善居民居住条件。聚焦为民、便民、安民，以群众关切的“一老一小”设施建设为重点，推动完整社区与互嵌型社区建设，让社区成为各族民众相互交融、民族团结、最放心、最安心的幸福生活港湾，加深各族群众之间的相互了解、相互交往、相互交流，形成各民族间的相互交融，铸牢中华民族共同体意识，为实现社会稳定和长治久安打牢坚实基础。

#### 3. 完善城市配套设施

因地制宜、见缝插针的完善老城区公服配置，优化文体设施网络，增扩教育设施容量，完善基层医疗养老设施。改善城区交通组织，完善路网骨架，畅通微循环，补齐停车设施短板，增强公共交通服务，完善城市慢行系统。

#### 4. 推动绿色低碳建设

营造城市蓝绿网络，提高园林绿化水平，推动公园绿地共享，改革完善一批综合公园、提升一批道路慢性绿带、打造一批口袋公园、联通一条公园绿环。提升城区韧性水平，补齐基础设施短板，推进新型城市基础设施建设，构建城市排水防涝系统，推进海绵城市建设。积极引导绿色建材、绿色建造、绿色建筑，促进建筑节能降碳。

#### 5. 坚持文化科技赋能

传承活化城市文脉，做好历史建筑保护和活化利用，串联历史文化资源，形成历史文化旅游路线，强化文化展示、特色商业、休闲体验等特色功能。以提升天山区文化软实力、塑造天山区独特魅力作为提升城区发

展软实力、影响力的切入点和突破口。强化科技创新引领，深化科技创新驱动发展，大力推进基于数字化、网络化、智能化的新型城市基础设施建设，建设数字家庭、智慧社区、智慧城市。

### （四）共融合：融入大发展格局，促进城乡融合协同发展

促进格局统筹、生态统筹、功能统筹、城乡统筹。主动融入全市开发保护格局，严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线；协同保护与修复重要生态空间，持续优化城市空间治理，保障城市与自然共融共生；融入全市主体功能区格局，保护都市农业空间，推进乌拉泊村乡村振兴。

促进空间协同、交通协同、产业协同。“南控东融中优”，提升城南丝路公共活力中心能级、促进城市南北双心协同发展；构建协同便捷的智慧交通，提升城区公共交通能级，提高城市南北交通组织效率；分区差异化发展，推进产业结构优化升级，促进产业创新融合发展。

#### 结语

存量时代老城区高质量发展应科学应用“人民至上、自信自立、守正创新、问题导向、系统观念”的世界观和方法论，对症下药、精准施策、顺势而为。统筹规划建设治理，做到谋全局也谋一域。天山区城市建设高质量发展研究采用“优空间、谋发展、传文脉、促更新、共融合”五大策略，注重城市空间整体性和时间延续性。立足现代化国际城市，提升城区能级；坚持产业立区，找准发力主导产业；着眼聚人兴城，关注人的安居乐业；深度挖掘老城历史，展现城市传统文化名片；加强文化保护传承，建设有温度有品质的城市。研究以发展规划为统领，以国土空间总体规划为基础，以各类专项规划为支撑，为天山区发展目标、重大产业布局及工程建设提供系统性指引。未来在持续关注存量时代下老城区高质量发展基础上，进一步结合动态结论，持续支撑弹性的治理决策。

#### 参考文献

- [1] 倪虹. 开创城市高质量发展新局面[J]. 求是, 2023, (20).
- [2] 项松林, 孙悦. 新质生产力引领城市高质量发展: 机理、困境与路径[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2024, 51(04): 81-90+202.
- [3] 戴宏伟, 刘奕玮. 高质量发展指标体系构建与区域比较分析[J]. 河北经贸大学学报, 2024, 45(03): 64-75.
- [4] 伏润得, 杨振山. 中国城市区域高质量发展时空分异及影响因素[J]. 地理学报, 2024, 79(04): 819-836.
- [5] 胡留所, 胡健, 卢山冰. “一带一路”倡议与中国沿线城市高质量发展[J]. 南开经济研究, 2024, (05): 87-104.