

新型城乡规划模式下旧城镇改造的可持续发展路径探究

文 / 刘书豪 西安市城市规划设计研究院

孙 颖 深圳市城市规划设计研究院股份有限公司西北分公司

摘要：当前，我国城镇化进程已进入存量更新与增量优化并重的新阶段。随着新型城乡规划理念的深化实施，旧城镇改造作为破解城乡二元结构、推动区域协调发展的重要抓手，面临历史文脉保护、空间功能重构与民生保障等多重挑战。传统改造模式中“大拆大建”的粗放式开发已难以适应高质量发展要求，亟需探索兼顾效率与公平、传承与创新的可持续发展路径。本文立足新型城乡规划强调的“人本导向”与“系统思维”，聚焦旧城镇改造中的核心矛盾，从文化价值重塑、设施提质增效与治理模式创新等维度展开分析，以期构建包容性、可持续的城镇更新体系提供理论支撑。

关键词：新型城乡规划模式；旧城镇改造；可持续发展

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.18.064

引言

当前，我国城镇化进程已进入存量更新与增量优化并重的新阶段。随着新型城乡规划理念的深化实施，旧城镇改造作为破解城乡二元结构、推动区域协调发展的重要抓手，面临历史文脉保护、空间功能重构与民生保障等多重挑战。传统改造模式中“大拆大建”的粗放式开发已难以适应高质量发展要求，亟需探索兼顾效率与公平、传承与创新的可持续发展路径。本文立足新型城乡规划强调的“人本导向”与“系统思维”，聚焦旧城镇改造中的核心矛盾，从文化价值重塑、设施提质增效与治理模式创新等维度展开分析，以期构建包容性、可持续的城镇更新体系提供理论支撑。

一、新型城乡规划与可持续发展的理念

（一）新型城乡规划

新型城乡规划的核心要义在于深入实施以人为本、稳健可持续的城镇化战略，突出人民城市人民建的发展理念，统筹农业转移人口市民化与城市高质量发展。该理念以推动全体居民共享现代化成果为目标，聚焦户籍制度改革与基本公共服务均等化，健全常住地提供教育、医疗、住房保障等制度，破解户籍人口与常住人口城镇化率差距，切实保障农民工及其随迁家属平等享有城市权益，通过职业培训、产教融合增强农业转移人口稳定就业能力^[1]。注重要素配置与人口流动规律协同，依据区域承载力差异实施分类引导，推动潜力地区培育特色产业集群、完善产城融合布局，构建大中小城市梯度联动的城镇化格局。同时强化集约高效导向，优化国土空间资源配置，完善新城建与安全韧性体系，加快老旧小区、城中村改造及地下管网更新，融合绿色低碳与智慧化技术，形成宜居韧性城市基底。最终通过体制机制创新释放内需潜力，实现城镇化率向70%迈进，为经济提质扩容与中国式现代化夯实空间支撑。

（二）可持续

可持续发展理念的核心要义在于平衡代际发展权益，在保障当前世代发展需求的同时，必须为后代保留足够

的资源空间。这一理念的根本目标是重新建立人与自然的和谐关系，人类文明与生态环境实为有机整体，任何超出限度的资源攫取都会造成难以挽回的生态破坏。具体而言，必须将资源开发利用严格限定在环境承载能力范围内，借助资源循环利用体系与低碳技术应用，为自然生态系统留出再生修复的时间窗口。从实践层面来看，这要求产业转型必须摒弃“高污染、高能耗”的传统路径，转而构建包含环境损益评估的绿色发展指标体系，特别是在国民经济核算中量化生态成本，使经济增长数据能够客观反映真实的资源环境代价。

二、旧城镇的现状与改造的必要性、存在的挑战

（一）现状

在城乡更新与规划实施过程中，传统城镇改造工程正面临若干亟需应对的实践性挑战。具体聚焦于三大核心领域：其一，建筑安全领域呈现历史性遗留问题，多数传统构筑物因建造周期跨越数十年，其承重体系普遍呈现不同程度的结构性退化特征，这种物质性衰减现象已构成居住安全的重要隐患；其二，市政基础设施存在系统性更新需求，管网系统老化导致水电供应稳定性存疑，道路通行能力亦存在优化空间，此类问题直接影响居民基础生活保障；其三，空间组织层面显现规划协同性不足，部分区域因历史规划衔接缺失，形成产业能级梯度失调与功能分区混杂共生的空间矛盾^[2]。这些结构性矛盾不仅阻滞人居环境质量优化进程，更对城市可持续发展动能产生制约效应，亟需通过统筹性更新规划与系统性实施路径予以化解^[2]。

（二）必要性

旧城镇更新在当前新型城镇化推进过程中发挥着重要的实践作用。从现实需求来看，系统性改造措施可以切实优化区域空间形态，有效改善空间质量，在合理调控建筑容积率、完善功能分区的过程中，同步提高居民生活环境标准，这对城市整体竞争实力的强化产生显著促进效应。需要强调的是，在土地集约化利用成为刚性约束的背景下，既有建成区存在的空间利用率偏低问题

已构成发展瓶颈，亟需通过统筹规划实现既有空间的功能迭代与效能升级。

从民生视角进行分析，区域内现有公共服务设施普遍存在老化问题，配套设施不足使得其服务能力难以匹配现代居民的生活需求。通过系统推进基础设施更新与功能优化工程，能够有效缓解居民日常出行压力，同时丰富群众业余文化生活。作为城市发展历史的重要见证，旧城区保存着独特的空间肌理和社会记忆。在实施有机更新过程中，应当注重对历史建筑的保护性利用，这种文化遗产再生策略不仅能够实现地域文脉的传承发展，更可为塑造特色化的城市文化标识提供创新载体^[3]。

（三）挑战

旧城镇改造工程在推进过程中面临多维度现实挑战。在资金层面，项目运作存在显著制约因素，基础设施提质、建筑结构加固、生态环境整治等系统性工程对财政资源形成巨大需求，如何在融资渠道创新、预算方案优化、资金使用效能监管等环节实现突破，成为影响工程进度的关键性难题。现行政策体系对改造工程的操作规程存在规范边界不清、实施细则缺位等情况，尤其在土地收储环节涉及的物权确认与收益协调机制亟待完善，容易形成多元主体间的利益博弈。工程实施过程中需要重点构建民生保障体系，针对原住群体建立差异化的安置补偿标准（例如货币补偿与安置房结合的方式），搭建常态化政民沟通平台，通过前置性风险评估机制确保居民居住权、财产权等核心权益得到有效维护，从而形成多方共赢的改造格局。

三、新型城乡规划模式下旧城镇改造的可持续发展路径

（一）人文历史保护和传承

在推进旧城镇有机更新过程中，应着力形成历史文化遗产的全方位保障体系。建议以专项立法形式确定传统建筑群及文化景观的法定保护边界与管控指标，同步实施历史建筑测绘建档工程并搭建三维数字管理系统，为更新工程提供精准技术支撑。对于传统建筑修复工程，修缮过程中严格遵循“原形制、原材料、原工艺”的技术标准，重点保护建筑立面形制特征与特色装饰构件，同时通过内部空间功能置换或局部改造提升建筑使用舒适度。公共空间改造方面，可通过设置文化墙、规划历史展陈专区、开辟非遗技艺体验区等方式活化利用传统文化元素，配合常态化民俗文化展演活动，强化居民对本土文化的归属感。决策机制层面需构建多方参与的决策平台，广泛吸纳居民代表、文化研究机构及非遗传承人共同参与保护方案制定，形成政府主导、专业支撑、公众协同的文化保育格局。

例如，无锡运河汇项目依托原无锡钢厂工业遗存，遵循“保护利用、留改拆并举”原则，将废弃厂房改造为集文化、商业、旅游于一体的城市会客厅。设计团队对1号和3号厂房主体结构进行差异化保留：1号厂房

被改造为游客集散中心，3号厂房转型为商业楼，同时引入“TOD+文旅”模式，将地铁5号线与工业遗存改造工程系统整合，形成地下立体商业服务中心与地上文化空间交织的复合业态。通过挖掘钢铁厂历史内涵，保留红砖墙、钢结构等工业元素，并植入“几何书店”“华为智能生活馆”等新业态，既延续了工业记忆，又通过现代设计语言实现新旧共生，使老厂房成为兼具历史厚重感与时尚活力的文化地标。又如，成都玉林东路街区则以“烟火气”为核心（见图1），通过墙绘艺术再现老成都市井生活场景，保留传统茶馆、手工作坊等原生业态，同时引入创客驿站、城市书房等新功能。其创新在于建立“五个一批”机制——修缮一批历史建筑、活化一批闲置空间、培育一批本土品牌、引进一批文创企业、举办一批社区市集，使改造后的街区既留存了青砖灰瓦的传统肌理，又以“非遗活态展演”“老照片数字再现”等技术手段重构文化叙事，形成居民与游客共享的沉浸式文化体验空间。再如，苏州十全街的更新则更强调非遗活化，通过系统梳理苏绣、评弹等文化遗产，建立“非遗活化清单”，将传统技艺工作室嵌入现代商业空间，例如在咖啡馆内设置缂丝体验区，在精品酒店中陈列桃花坞木版年画，实现非遗技艺从静态展示到动态参与的文化消费转化。



图1 玉林路改造后

这类实践表明，可持续的城市更新需突破“博物馆式保护”思维，通过空间叙事重构、技术赋能和社群参与，将历史要素转化为可感知、可体验、可消费的当代场景，最终形成文化遗产与经济良性互动。

（二）完善基础设施，提升城市市容环境品质

基础设施改造须贯彻绿色低碳理念，重点实施供水、供电、排水管网升级工程，结合智能监测设备强化管网运维能力。科学规划交通体系，完善慢行系统与无障碍通道建设，配置智慧停车引导装置并优化公交线网密度，有效疏导区域车流。合理利用零散地块建设社区公园、健身场地，运用立体绿化与海绵设施调节局部气候。同步构建垃圾分类收运体系，提升废弃物资源化利用率。改造过程中需延续历史文脉特征，采取透水青砖铺装、

管线地理工艺等手法，确保设施功能与传统风貌有机融合。

例如，上海虹口区巴林路居民区的“微更新”项目可作为基础设施提升与市容环境优化的典型案例。该区域原为上世纪80年代建成的老旧社区，面临道路狭窄、绿化杂乱、垃圾处理不规范等问题。改造过程中，设计团队以“绣花式”精细化操作为核心，首先对道路进行拓宽处理，将原本不足6米的道路拓宽60厘米，纵深延伸至120米，有效缓解了交通拥堵并提升了消防通道的通行能力。同时，针对老旧管网系统进行全面升级，更换供水、排水及电力设施，引入智能电表与5G基站，使基础设施智能化覆盖率提升至85%，彻底解决了雨季积水、供电不稳等民生痛点^[5]。在公共空间重构方面，通过专业园林设计植入多层次景观，补种1300平方米绿化带，采用色叶植物与花卉组合形成四季变换的生态廊道，并增设“养心亭”休憩廊架、儿童游乐设施及健身器材，使公共空间利用率提升40%。尤为突出的是，项目采用雨水收集系统灌溉绿地和太阳能路灯等绿色技术，使区域碳排放量降低18%，实现了生态效益与功能更新的双重突破。改造后，该区域不仅建筑外立面焕发新生，更通过保留石库门建筑肌理、增设文化展示墙等手段，将历史记忆嵌入现代生活场景，居民满意度调查显示环境品质评分从改造前的62分跃升至89分，商铺空置率下降35%，成为“15分钟社区生活圈”的示范样本。

这种“政府引导+社区参与+技术赋能”的模式，既保障了历史文脉延续，又通过基础设施升级重构了城市空间价值，为高密度城区的有机更新提供了可复制的可持续发展路径。

（三）政府引导、业主出资、市场参与的更新模式

政府应加强统筹协调，出台专项基金、税费减免等政策，引导社会资本参与。建立省级督导机制，将项目推进纳入考核体系，保障实施成效。搭建多方协商机制，明晰产权人、企业及社区权责。探索业主自主更新与政企合作开发模式。创新融资方式，支持发行专项债券、设立城市更新基金。实施复合用地开发与弹性供地政策，平衡项目资金压力。引入专业运营机构，运用特许经营、资产证券化模式激活存量资产，实现改造运营收益闭环。健全利益分配监管制度，保障原住民合法权益，防止过度商业开发。

例如，广州市花都区集群街2号危破房改造项目是政府引导业主出资、市场参与的典型范例。该项目作为广东省首个业主自筹资金、自拆自建的自主更新试点，政府通过《广州市城镇危破房改造实办法》等政策明确业主作为改造主体的责任，允许适度增加套内面积（如非成套住宅增设独立厨卫）及地上建筑规模增量不超过30%，同时设置“四不”原则（不增户数、不改变用途、不扩大基底、不改变四至）防止房地产化开发。

政府引入专业团队协助业主建立共商机制，例如街道办事处工作人员担任“社工”角色推动居民协商，并协调银行提供市场化贷款产品解决困难家庭资金缺口。市场力量则通过建筑设计、施工运营等专业机构深度介入，如广州市荔湾区翻屋企营造中心联合规划师将居民诉求转化为设计方案，实现空间功能优化。这种模式突破了传统政府或开发商主导的二元路径，形成“政策框架+居民决策+专业支撑+金融支持”的闭环：政府划定改造边界并提供审批流程优化，业主承担80%以上改造资金并享有居住条件改善的直接收益，市场主体通过设计咨询、建设管理、金融服务等环节获取合理回报。相较于厦门湖滨一里项目采用产权抵押融资、重庆塔坪片区“街区物业”运营等同类模式，广州案例更强调产权人自主性与社区治理能力的同步提升，通过危房改造消除公共安全隐患的同时，保留了老城区历史文化肌理与人口容量平衡，为超大城市存量更新提供了可复制的可持续发展路径。

结语

新型城乡规划模式为破解旧城镇更新难题构建了系统性路径，关键在于通过多维机制统筹协调“保护与发展”的辩证关系。实践证明，将历史文脉传承深度融入空间治理体系，依托基础设施升级完善民生保障网络，借助制度设计激发政府、市场与社会协同效能，方能有效调和旧城改造中的文化保育诉求与现代化发展需求。后续改革应重点突破土地权属机制、资金保障体系与基层治理模式等关键领域，推动旧城更新由物质环境改善向文化传承、经济振兴与社会治理三位一体的综合转型，为新型城乡融合发展注入长效动能。

参考文献

- [1] 李韦懋. 关于新型城乡规划模式下旧城镇改造的可持续性探索[J]. 新型城镇化, 2025, (05): 55-57.
 - [2] 高秋仪. 新型城乡规划模式下旧城镇改造的可持续性探讨[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2024, (32): 7-9.
 - [3] 莫梓豪, 梁家健. 广东省低效用地再开发政策研究——历程、成效与建议[A]. 美丽中国, 共建共治共享——2024中国城市规划年会论文集(03城市更新)[C]. 中国城市规划学会、合肥市人民政府, 中国城市规划学会, 2024: 12.
 - [4] 梁旭初, 谭俊杰, 袁媛, 林定桂. 多元价值兼顾下的旧城镇更新的土地资源价值评估研究——以广州市番禺区旧城镇为例[J]. 上海城市规划, 2024, (02): 133-139.
 - [5] 李文澍. 信息技术在城乡规划与工程建设中的应用[J]. 工程与建设, 2024, 38(02): 276-278.
- 作者简介：刘书豪，1997年5月，男，汉族，陕西省西安市，本科，西安市城市规划设计研究院，助理工程师，城市更新。