

国土空间规划背景下城市更新困境及对策探讨

文 / 王禹翰 广东省城乡规划设计研究院科技股份有限公司

摘要：城市更新是城镇化后期的必然选择，对优化城市空间布局、提高国土资源利用率、促进产业结构转型升级意义重大。国土空间规划为城市更新落地提供了政策规划指导，同时也对城市更新设计带来了限制。现阶段城市更新工作取得了成效，也面临着困境，需深入探讨城市更新优化对策。本文从国土空间规划给城市更新落地带来的影响出发，分析了国土空间规划背景下城市更新规划特征及应遵循的基本原则，探讨了国土空间规划背景下城市更新困境及优化对策，以期提供参考。

关键词：国土空间规划；城市更新；特征；困境；对策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.22.041

引言

国土空间规划是提高国土资源开发利用率、统筹协调区域布局与空间功能的重要举措，在国土空间规划背景下，我国多数城市已转变传统外延扩张的土地利用模式，通过盘活存量拥堵、优化空间结构等方式提升城市内部空间利用率。尤其是随着城市的快速发展，国土资源越来越紧张，城市更新工作稳步推进的重要性越发凸显，城市更新中存在的问题也越来越多。

一、国土空间规划给城市更新落地带来的影响

（一）为城市更新提供政策指导

国土空间规划作为国家在国土资源管理上的重大战略部署，为城市更新提供了全面且精准的政策指导框架。它依据人口分布、土地利用、产业布局及生态保护需求等多方面因素，科学划分国土空间主体功能区，并出台系列配套政策。这些政策明确了城市更新的方向、重点与边界，让城市更新工作有章可循。同时，政策还对更新项目的审批流程、资金扶持与监管机制等方面做出规定，保障城市更新工作合法合规、有序推进。

（二）城市更新设计受到限制及制约

国土空间规划以生态保护、绿色发展等为基本原则，这意味着城市更新也必须以生态保护、绿色发展等原则为基本前提，在尊重自然、保护生态、提升可持续发展性等前提下开展城市更新设计及落地工作。比如，江苏省内各城市在推进历史建筑改造利用及更新工作时，必须符合《省政府办公厅印发关于支持城市更新行动若干政策措施的通知》，除依法提交城市更新改造材料外，还需遵循项目消防设施管理要求，补充提交特殊消防设计技术资料。

（三）促进区域协同与资源整合

国土空间规划是从战略角度对国土资源进行统筹规划，具有战略性、综合性及可持续发展性。以国土空间规划为基础开展城市更新工作，有助于充分发挥各区域地理优势、共享城市之间的交通设施等资源，加速跨区域协调发展的进程。对城市之间的资源进行整合及优化规划，通过共建飞机、火车站等方式提高基础设施建设的合理性，可以减少城市基础设施建设成本，保障城市之间的互联互通及经济协调发展。

二、国土空间规划背景下的城市更新规划特征

（一）多层次规划体系

国土空间规划逻辑严谨，各层级规划详尽细致，以国土空间规划为基础的城市更新规划也呈现出多元、精细、层级多的特点。城市更新规划是国土空间规划体系的重要构成，在“五级三类四体系”中扮演着关键支撑与传导角色。城市更新规划是基于相应层级总体蓝图的向下支撑及细化，要结合城市特色及发展需求进行拓展，制定城市更新区域精准划分规划及执行规划，形成一套集土地使用、布局设计、拆迁重建于一体的完整决策指南。同时要整合交通、市政、产业等多个领域的诉求，明确更新单元边界、用地性质、开发强度（容积率、建筑高度等）、公共设施配置等关键指标，确保从战略到实施的连续性与一致性。

（二）多元化规划目标

国土空间规划及城市更新工作的开展是为了提升城市生活质量，推动经济结构升级，提高土地资源利用率，这意味着城市更新规划需满足社会、经济、文化等多项规划目标。城市更新需多元化考虑，要为人民谋福祉，促进社会均衡发展；同时要以推动经济结构升级为出发点，对土地空间布局、产业结构调整进行规划，在提高土地资源利用率的同时为产业创新发展提供驱动力。城市更新过程中要珍视本土历史遗产，引入精细的政策调控手段，在保护及传承历史文化的前提下对城市环境进行重塑，对区域资源及功能进行调整，打造具有独特魅力及区域功能升级的城市空间。

（三）协商式规划方法

城市更新过程中需要妥善处理好既有建筑区域的规划及协商工作，而这部分空间权益归属错综复杂，分布比较多元，采用传统国土资源规划方法无法解决新时期土地增值收益再分配的需求（见图1），因此，城市更新规划方法呈现出明显的协商性特征。城市更新过程中要充分保障企业、政府、原权益方等既有建筑区域所有市场参与者的权益，做好利益交互与策略调整沟通，经过多轮慎重协商对土地权属及空间布局达成一致决议，规划出可操作性强的城市更新路径。

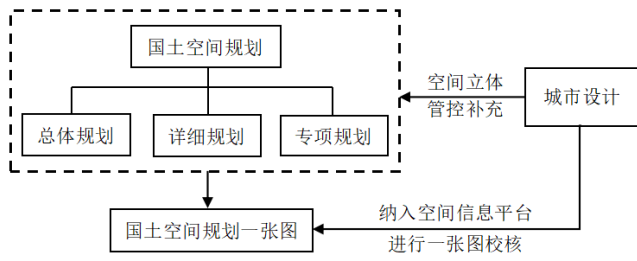


图1 传统的国土空间规划蓝图设计

三、国土空间规划背景下城市更新应遵循的基本原则

(一) 严守规划底线原则

城市空间资源开发及城市更新应以国土空间规划为依据，严格遵循国土空间规划相关规定。要发挥国土空间规划在城市更新中的引领与规范作用，严守城市更新发展底线思维，确保城市建设远景及发展目标设计的合理性，并在城市更新全周期规范开展各项精细化管控举措，使城市更新与生态环境建设实现可持续发展。

(二) 坚持可持续发展理念原则

城市更新应始终坚持城市建设与自然环境可持续发展理念，将提升生态环境建设水平作为推进城市更新进程中的重要使命。要大力倡导城市绿色低碳高质量发展，做好城市土地资源摸底工作，掌握城市土地资源分布情况，以集约利用土地为主线，制定土地资源利用方案，做到“一地一策”，以盘活低效用地。

(三) 强化规划统筹与系统性更新原则

在国土空间规划背景下，城市更新需突破传统单一地块更新模式，转向以片区为单元的系统性更新，强化规划统筹与引领效应。这一原则要求以国土空间总体规划为战略指引，结合片区发展定位，统筹土地利用、产业布局、交通组织、公共服务及生态保护等要素，形成“总体规划、分步实施”的更新框架。通过划定更新单元边界，明确开发强度、用地性质及公共设施配置要求，确保片区内功能混合与空间联动，避免碎片化更新导致的资源浪费。同时，需建立动态校核机制，结合城市发展阶段与市场需求，对规划指标进行弹性调整，实现规划与实施的动态衔接。

四、国土空间规划背景下城市更新面临的困境

(一) 管理机制不健全

国土空间规划为城市更新提供了政策规划指导，但国家层面尚未健全城市更新管理机制，无法为城市更新机制运行提供参考。目前，我国主要以人口数量、经济发展水平等因素为依据对国土用地面积进行规划，而我国城市人口及经济分布不均，使得城市更新过程中部分地区出现土地资源紧张、用地不足的情况，土地资源开发矛盾突出。以一线城市为例，其人口密度高、土地开发强度超饱和，违规用地案例多为工业用地转商业用途，资源浪费程度严重（见表1）。二三线城市则存在开发饱和度差异，反映出国土空间规划下土地资源分配机制亟待完善。

表1 国土空间规划背景下城市类型与土地开发特征

城市类型	人口密度	土地开发强度	典型违规用地案例	资源浪费程度
一线城市	高	超饱和	工业用地违规转商业用地	严重
二线城市	中	饱和	耕地占补不平衡	中等
三线城市	低	未饱和	未发现明显违规	轻微

(二) 土地开发不合理

土地资源开发是城市更新的重要内容，而土地资源开发不能以效益为唯一追求，应结合城市更新发展长远规划及实际具体情况，对土地资源进行优化布局。然而，不少城市在开发过程中存在违规变更土地资源用途的现象，虽然短期内看似谋求了更大的经济利益，但也引发了严重的土地资源浪费问题，不利于城市功能升级及城市可持续发展。

(三) 规划编制调研不充分

城镇化进程快速推进，在编制城市更新规划时需做好城市更新发展现状调研及分析，在已有规划的基础上结合城市更新规划需求进行调整，确保城市更新规划的合理性及可操作性。然而不少城市在更新实践中没有准确把握市场动向，没有充分调研城市更新现状，也没有

结合新时期高质量发展需求对既有城市更新方案进行调整及创新，影响了城市更新工作推进质量。

(四) 人才培养滞后

城市更新是一项复杂的系统性工作，需要专业人才的通力配合，而不少城市并不重视规划设计人才培养，导致在城市更新过程中出现执行不到位的问题。尤其在国土空间规划背景下，受政策指导的制约，更新工作变得更复杂，对规划人员的工作能力提出了更高要求，需要工作人员具备扎实的专业知识及技术，使得城市更新高质量推进与规划设计人员培养不足的矛盾更加突出。

(五) 相关法律制度不完善

从本质上看，城市更新并非简单的土地资源“出让”，而是对既有用地的重复再利用，需要处理好土地资源增值利益再分配相关方的权益，离不开政策、法律及经济

手段的应用。然而，不少城市并未建立完善的城市更新法律体系，也未出台相对应的配套政策，导致更新工作推进困难。比较常见的是土地使用权人与建筑物所有权人之间的矛盾，因缺乏法律参考，当出现个人利益与集体利益冲突时就会导致城市更新陷入僵局。

五、国土空间规划背景下城市更新对策探讨

（一）强化空间规划引领

要以国土空间规划为依据，结合城市所在地区土地资源的具体情况，科学制定土地资源规划方案，合理分配城市空间资源，通过加强空间规划来引领城市更新工作的开展。国土空间规划背景下城市空间分配需遵循国土空间规划理念，以城市实际发展情况为基准，结合国土空间规划要求科学设置城市更新整体规划方案，明确城市更新规划目标，结合城市更新目标及更新过程中可能面临的问题，制定实施策略及阶段性工作重点。在制定城市更新整体策划方案时，要做好规划管控，对更新及用地进行战略性引导。完成整体性规划后，要结合更新项目实际情况对整体规划约束指标进行分解，对城市更新实施“刚弹结合”的联动机制，将导向要求及刚性管控要求落实至各细化单元，通过层层分解与传递确保各要素均衡弹性分配。要加强城市更新工程规划控制，协调好城市更新过程中功能分配、权益配置及经济效益之间的关系，并在城市更新项目执行过程中构建起完善的项目用地管控体系，结合项目实际情况制定专项用地政策，加强项目动态维持及落实工作。

（二）完善管理制度保障

为指导城市更新规划及设计，应结合国土空间规划要求及城市更新需求，科学制定实施管理制度。要立足城市发展阶段特征与资源环境承载能力，建立三级空间管控体系，由国土空间总体规划规定城市更新方向，以城市更新专项规划规定功能，以详细规划规定城市更新管控指标，为城市高质量发展提供制度保障。要加强城市体检评估，明确城市重点更新区域、单元边界及城市开发强度，对城市更新范围进行动态校核。要健全城市更新实施管理机制，明确统筹管理部门及管理流程，将城市更新管理责任划分至个人，通过部门协同、上下联动来打造全流程管控链条。

（三）加强政策衔接支持

城市更新涉及多方权益，需结合城市更新需求出台土地及财政政策，强化政策衔接，构建“政策协同-主体共治-利益平衡”的立体化推进机制。结合城市更新特点，对土地供应模式、功能配置方式等进行调整，比如对土地供应实施弹性年期，允许更新地块内实施国土空间规划许可的办公、商业等功能混合配置。供地方式应做到多元化，允许协议出让、定向招拍挂等，但要加强供地过程监管。针对历史遗留项目，可以试点实施“地随房走、房地一体”的权属处置方案。成立城市更新专项基金，设置税收增量返还、配套费减免等财政政策，

吸引社会资本参与城市更新公益性项目建设。落实城市更新区域土地所有权、土地利用及权属人更新意向的调研，梳理存量及低效土地，构建利益分配模型，运用开发强度转移、物业置换补偿等市场化手段解决利益分配矛盾。针对历史遗留问题，引进第三方机构开展产权溯源、价值评估及补偿协商，以保障权属处理的公信力。

（四）健全执行协同机制

国土空间规划背景下城市更新涉及土地、园林、文物保护等多个领域，需相关部门高效合作。应结合城市更新需求健全执行逻辑及协调制度，形成统一的整体规划与执行体系，发挥系统协同作用。要加强税收、金融等部门的合作，某地通过完善“规划+用地+不动产登记+税收”的“1+1+N”配套制度，显著提高了更新进度及质量。此外，应构建区域城市更新纵向协调、横向贯通的执行与推动机制，邀请相关部门共同参与城市更新工作及技术指南编制，以优化开发权转让、存量用地融资等技术标准。

（五）推进立法与人才培养

要结合城市更新困境及需求，推进立法工作，健全法律法规，为城市更新推进提供法律保障。同时，政府要加大城市更新专业人才培养力度，将人才建设作为城市更新高质量发展的引擎，通过培育、引进、激励等措施提高城市更新工作人员的专业水平。一方面，联动高校及龙头企业进行人才共育，培养复合型专业人才。另一方面，科学制定人才引进方案，出台人才政策及激励机制，鼓励优质人才参与城市更新建设。

结语

城市更新是推动城市高质量发展的重要引擎，其战略意义不只是物质层面的改造，需结合国土空间规划理念对城市经济、社会、文化等多维生态进行系统性变革。相关部门应结合城市更新需求加强空间规划，完善相关制度建设，构建“政策协同-主体共治-利益平衡”的立体化推进机制，形成统一的整体规划与执行体系，并科学制定人才引进方案，以高效解决城市更新面临的问题，促进城市实现高质量可持续发展。

参考文献

- [1] 王霞. 国土空间规划背景下城市更新落地的探索[J]. 中国科技论文在线精品论文, 2025, (01): 123-125.
- [2] 姜博. 国土空间规划体系下的城市更新研究[J]. 房地产世界, 2024, (20): 38-40.
- [3] 刘晓妮. 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, (27): 65-67.
- [4] 杨海松, 苏俊杰. 广深地区城市更新政策分析及对内陆城市的启示[J]. 城市建筑空间, 2022, 29(09): 58-60.
- [5] 张起瑞. 国土空间规划视域下城市更新规划策略研究[J]. 中国住宅设施, 2024, (08): 125-127.