

国土空间规划体系下的城市更新思路探讨

彭浩

四川省德阳市土地收购储备中心，四川 德阳 618000

摘要：随着城市化进程的不断加快，土地资源的稀缺性和城市功能的多样化需求日益凸显。作为指导城市发展的重要手段，国土空间规划以资源优化配置和协调发展为核心，通过系统性调整土地利用方式，有效推动城市空间的合理利用和可持续发展。在这一框架下，城市更新逐渐成为提升城市活力与功能的重要路径。本文从理论与实践相结合的角度，探讨了在国土空间规划体系下推进城市更新的思路，包括更新类型的界定、政策的顶层设计以及更新单元规划的具体方法。通过梳理相关内容，旨在为旧城改造和城市空间优化提供理论支持和实践参考。

关键词：国土空间规划；城市更新；旧城改造

国土空间规划作为城市发展与资源管理的关键手段，其在优化土地资源配置、协调生态保护与经济发展的矛盾中发挥了重要作用。然而，随着城市扩展和结构转型的加剧，传统的土地利用模式已难以满足现代化城市的多元需求。在此背景下，城市更新逐渐成为应对城市空间再生、功能优化及历史文化保护的重要实践路径^[1]。

一、城市更新与国土空间规划概述

（一）城市更新与国土空间规划的含义

国土空间规划是对特定地理区域内土地资源的科学布局与管理，旨在优化资源配置，推动社会、经济与生态环境的协调发展，满足人民日益增长的生活需求与环境保护要求。其核心目标是通过系统性和前瞻性的规划，提升土地的综合利用效率，确保资源的合理分配，促进可持续发展。国土空间规划不仅涵盖了城乡规划、基础设施、土地使用以及生态保护等多方面内容，而且要求在变化的社会经济环境中，动态调整和完善规划策略，以适应不同发展阶段的需求。这一过程强调多部门协调与合作，推动绿色发展理念在空间治理中的深度融合，最终构建一个更加宜居、宜业、宜游的空间环境^[2]。

城市更新则是对既有城市空间进行综合性改造和提升的过程，目的在于优化城市功能，提升居民生活质量，适应现代化发展需求^[3]。这一过程不仅涉及对物质环境的重建，还涵盖了经济结构的优化、文化遗产的保护与创新以及生态环境的修复。通过更新，城市能够更好地应对快速城市化带来的挑战，同时提升社会各界对城市空间的利用效率。值得注意的是，城市更新应在尊重历史文化的基础上，融合现代设计理念，使得城市在创新中延续其历史特性，实现空间、社会、经济的多重价值提升。

（二）国土空间规划体系下的城市更新特点

1 计划目标的全面性

旧城改造是一项与我国经济、文化、社会发展相适应的系统工程。经济方面，旧城改造的目标是提高用地使用效益；文化方面，坚持保护和传承历史名城及地域文化遗产；社会方面，应改善城市公共服务和生活质量。实施城市更新规划过程中，需要将公共政策要素纳入其中，通过制定和健全相关支持政策，维护社会秩序，保证社会公平性。

2 以发展为核心

在符合城镇发展界限的前提下，对中心区

土地资源进行统筹管理,确定详细区块的功能、发展方向和目的,并与土地整治深度结合,生成新的用地单位,使其成为城市发展的新空间,达到改善城市面貌和推动土地节约集约利用的目的。

3 多维视角分析

旧城改造是为满足城市发展需求而对原有建筑空间进行改造与提升的。这类建筑用地一般分布在城市发展的边缘,包括老工业区和旧城区。编制旧城改造计划时,需要充分考虑已有用地类型及产权关系。从已有用地结构出发,兼顾各功能区域间的关联性。在城市规划中,可将商业和居住区域有机融合,创造方便的居住和购物环境;同时注重自然资源和生态环境保护,对绿地及公共空间进行合理布局,使旧城改造进程得到有效推进,提升社会经济发展水平和人民生活品质。

二、国土空间规划体系下的城市更新类型

(一) 城中村与棚户区改造

目前,我国大多数城市存在大量“城中村”和“棚户区”,这些地区房屋规模大、总体布局紧凑、基础设施不健全、公共空间狭窄、公共服务质量低下。此外,环境更为杂乱,人口构成更加复杂。对这些区域进行改造和更新时,需要拆除原有建筑,兴建新楼房,征用土地,搬迁居民,再对土地进行开发利用。然而,这种做法不仅不利于保护文化遗产,还可能对环境产生一定污染^[4]。因此,旧城改造规划中应注重改善此类空间质量,构建综合性社区,使其外部社会环境更加完善。

(二) 工业厂房用地再利用

目前,我国城市中有大量工业厂房用地,对其进行有效更新和利用可以推动城市更新项目的实施。大多数工厂具有较强的结构和较高的整体质量。再利用这些厂房时,应掌握其特性和使用方法,实现灵活运用。这类建设用

地占地面积较大,更新改造相对方便。在新的历史条件下,应对传统观念进行改革,强化成本管理,并深入研究其内涵。这类建筑与土地承载着城市的历史记忆,是城市发展的见证。通过合理改造其外在形象与内在构造,更能引起公众关注,使人们“经历”工业生产与发展的全过程,领略传统工业文化的韵味。

(三) 旧住宅区改造

目前,我国的老旧居民区多建于 30 多年前,其建筑结构经受风雨侵蚀后,已出现明显老化现象,一些部件严重老化,导致整体质量下降^[5]。随着人民生活水平显著提高,对住房需求也不断增加,大多数老旧居民区已不能满足现代居民的居住需求。例如,一些住宅面积偏小、布局不合理、公共空间不足。此外,还存在用电和用水安全问题,车辆停放不规范,随意停放,没有固定停车位,给居民造成困扰,影响住宅的舒适性。

三、国土空间规划体系下的城市更新顶层政策

(一) 住房城乡建设部主导的旧城改造政策

前期,住房和城乡建设部对旧城改造的研究主要集中在拆建、拆旧和改造等方面,并与历史文化名城的保护相结合。2010 年全面启动的棚户区改造是一个具有代表性的城市更新模式,大规模棚户区改造极大改善了贫困群体的居住条件。2017 年,一些城市在生态修复和城市修复的基础上,提出了“城市双修”,拓展了“城市病”的目标和内涵。海南省三亚市率先开展“城市双修”工作,在整治河道水系、拆除违章建筑、改善城市风貌等方面进行了有益探索。

2020 年,住房和城乡建设部下发《关于在城市更新改造中切实加强历史文化保护坚决制止破坏行为的通知》,明确要求在旧城改造过程中强化历史文化的保护与传承。从棚户

区改造到“城市双修”再到历史文化名城保护，由住房和城乡建设部主导的旧城改造多关注城市实际问题和建成空间的改善，主要以零散、点状的建设项目为主，缺乏区域尺度上的统筹优化，未充分考虑土地增值收益的合理配置。

（二）国土资源部领导的旧城改造政策

在城市更新过程中，国土资源管理部门的主要职能是通过政策手段对土地资源进行高效配置，优化低效用地的利用，从而提升土地的综合效益。具体而言，部门通过严格控制土地使用的总量，合理调配土地的空间布局，确保每一块土地的使用效益最大化。作为土地整治的重要组成部分，旧城改造实质上是对小城镇的改造。国家先后进行了两轮国土整治规划，对城市低效建设用地的空间布局进行了研究。2009年，广东省被确定为“国家节约集约利用土地”综合改革试验区，并在全国范围内开展了“旧城镇、旧工矿、旧村庄”综合整治行动。广东省实施的“三旧”改造通过简化土地征收、审批程序，促进土地增值收益重新分配，是对现有土地政策的突破。广州市和深圳市在“三旧”改革中取得了显著进展，这些地区在城市化快速发展的同时，也取得了长足的进步。原国土资源部以“用地”为突破口，通过调控城镇更新用地资源配置，激活市场活力，但对用地空间结构调控关注不够，对城镇发展规律和问题认识不足。

（三）政策集成的最优导向

过去的住房建设和原国土资源部门对旧城改造的顶层设计存在一定缺陷，不能满足新时期旧城改造的需求，需进行整合与优化。旧城改造不仅仅是由建设部主导的拆迁改造，也不仅是原国土资源部对土地进行调控。在国土空间规划框架下，城市更新必须将土地政策引导下的建设用地再利用与城市发展规律相结合，以实现既有建设用地的最优分配与城镇发展策略的融合。在规划实施过程中，需遵循利

益平衡原则，确定土地面积和数量指标的基础上，将容积率、绿地率、建筑高度等建设标准纳入考量，并明确市政道路和公共服务设施等方面的规定。

四、国土空间规划体系下的城市更新思路

（一）城市更新专项规划的思路

1 确定再生与改建规模

针对再生与改建的规模设定，必须对现有城市土地的利用状况进行全面、系统的评估。通过运用遥感技术、大数据分析等现代手段，对土地使用现状、基础设施配置以及经济效益进行动态监控，为规划提供精准的数据支持。此举不仅帮助识别旧城更新的潜在空间，还为制定合理的建设规模提供依据。规划应根据国土空间的总体布局，结合耕地保护和生态环境要求，科学确定可开发土地的规模，并设定合理的开发强度。

2 明确城市更新改造的优先区域及指导方针

城市更新规划的成功实施离不开对优先更新区域的精准识别与明确指导。通过对城市发展现状及未来潜力的深入分析，识别出具有战略意义的重点区域，并制定相应的更新策略。在此过程中，需要综合考虑区域的交通、基础设施承载能力及环境承载力，科学规划各区域的改造方向与规模。同时，对不同更新类型（如拆除重建、改造提升等）应采取灵活多样的策略，既考虑公共服务需求，又要兼顾生态修复，确保各项措施协同推进。在这一策略的指导下，旧城改造能够高效实施，推动城市功能的提升与结构优化。

3 城市更新单元规划的思路

（1）确定土地整理与更新改造的范围

土地整理作为城市更新的前提，涉及多种操作模式，如土地置换、边角地开发、耕地转用及拆迁复垦等。根据具体改造目标，合理界定可改造的土地范围是确保改造效益的核心。通过对现有土地使用权、产权关系和违法建筑

的核查,建立清晰的产权框架,能够为改造工作提供清晰的法律依据。在此过程中,必须注重利益的平衡与权责的明确,特别是在地块置换和腾挪过程中,确保相关方的权益得到充分保障。

在城市更新过程中,除了主要拆迁区域之外,尚有一些未被开发的零散土地,如边角地、夹层地以及插花地等,这些土地虽然未被出让,但同样具备纳入更新计划的潜力。对于这些地块,必须严格遵循一定的比例控制标准,以确保其在城市更新中的合理布局和可持续发展。此外,规划过程中可能会出现未建设用地因整体规划需要被纳入更新单元的情况。在这种情况下,土地使用权人需同意后,可通过土地腾挪或置换的方式进行优化调整,从而提升土地的使用效率,并使得地块更加规整,便于后续开发建设。

(2) 编制发展规划与建筑规划重构城镇空间

城市更新单元规划必须依托科学的开发和建筑规划,合理确定建设规模与拆迁范围。以土地整理为基础的方案设计,必须确定各种建设指标,其中最重要的是开发建设规模。与建设规模紧密相关的拆迁比例(拆迁前与拆迁后的建筑面积比例),决定工程造价与收入之间的经济平衡,但不能反映其对社会公众的贡献,也不能直接联系开发商的经济效益。因此,在核算开发建设量时,还需考虑道路、公共服务设施和市政服务设施等,根据土地贡献率等因素,对建设量进行奖励,即最终的容积率,

可以用基本建筑面积、移交面积和奖励建筑面积来决定。同时,在开发和建设规划中,也要对公共设施的具体要求进行严格规定,做到合理布局。需制订利益平衡方案,将公益与义务相结合,将单独的土地无偿移交给政府,其中还包含与旧城改造配套的创意产业用房和公共服务设施等。

旧城改造项目的实施效果,以旧城改造为核心。为实现城市更新的目标,必须依据发展规划和建设规划,对城镇空间进行改造。在产业空间层面,城市更新单元规划要符合产业发展需要,保障工业用地供应。在居住空间层面,规划需从城市空间组织、建筑形态控制、景观环境设计、公共空间设计等层面对其进行设计指导,明确通道、连廊、地下空间等总体发展需求,并注重历史文化街区的保护和活化,创造适宜居住的环境。

结语

综上所述,国土空间规划体系为城市更新提供了全局性和系统性的指导框架,有效促进了土地资源的优化配置与空间功能的协调发展。在此体系下,城市更新涵盖了从城中村与棚户区改造到工业用地再利用,以及旧住宅区更新的多种类型,其核心在于通过科学规划与政策支持,提升城市功能的整体品质与资源利用的集约程度。同时,顶层政策的整合与优化,不仅保障了土地增值收益的合理分配,还强化了对历史文化与生态环境的保护力度。

参考文献

- [1]李翔宇.国土空间规划背景下的城市更新用地再开发研究[J].新型城镇化,2024,(11):60-63.
- [2]汪田.基于国土空间规划的城市更新规划编制分析[J].城市建设理论研究(电子版),2024,(30):16-18.
- [3]姬巧娟,韩昕熠,张泽文.城市更新视角下的国土空间用途管制制度转型逻辑研究[J].西安文理学院学报(社会科学版),2024,27(04):87-92.
- [4]高宁,黄静怡,赵玉清,等.面向空间治理的城市更新思考[J].城市建筑,2024,21(19):91-94.
- [5]何冠钦,黄桂霞.国土空间规划背景下城市更新单元详细规划编制探索——以广州市增城区群

星片区为例[J]. 城市建筑, 2024, 21(17): 137-142.