

国土空间规划体系下城市更新规划探究

张海娥¹ 林保东¹ 卢燕²

(1. 临朐县土地储备中心, 山东 潍坊 262600;
2. 临朐城市建设投资集团有限公司, 山东 潍坊 262600)

【摘要】本文介绍了城市更新与发展的现状,在此基础上,阐述了国土空间规划的基本情况,结合实际城市更新规划的建设案例,从多个角度分析并研究了在国土空间规划体系下完成城市更新的规划策略。希望可以为相关人士提供帮助和借鉴,站在国土空间规划的角度探讨城市更新发展过程中的土地利用等相关问题,基于当前土地利用的实际情况推动城市发展和城乡融合。

【关键词】国土空间规划;城市更新;城市发展

引言:

在社会建设和经济发展的背景下,城市发展建设得到了极大提升。为了在最大程度上紧跟社会发展,支撑社会生产和人民生活的高效进行,相关人员需要跟随时代发展的步伐对城市进行更新建设,使其更加符合社会发展的需要。面对这一实际情况,相关人员可以从国土空间规划体系出发,科学规划城市更新,探讨相关问题,高质量完成城市建设,为人民生活和社会生产创造良好环境。

一、城市更新与发展

自改革开放以来,我国城镇化的发展建设得到极大推动,起到了较好的城市建设效果,有效提升了城市发展水平。经过数年的发展建设,我国的城镇化发展进程已经迈入了中后期^[1]。对城市发展而言,当前属于更新改造的关键时期,有关部门需要完成城市发展结构的调整,为城市建设的可持续发展创造良好条件。

城市更新体现了城市建设发展的属性,是城市建设过程中较为常见的现象,属于城市建设的客观规律之一。以城市为载体,相关人员开展了各种各样的活动,借助城市设施完成社会、经济、文化发展水平的提升。城市更新在原有功能的基础上结合时代发展需求为城市增加了新的功能,为城市发展和建设提供了支持和保障。目前,城市更新的主要目标和对象为存量建筑,通过对其进行再开发和再利用实现建筑功能的拓展和升级,提高城市发展水平,为国家的发展和进步提供推动力。政府部门在国家发展规划中提出,有关部门需要转变城市的发展方式,站在全局角度统筹规划城市更新和发展,完成城市空间结构的优化工作,提高城市的发展质量,结合惠民政策实现城市的高质量发展。

二、国土空间规划基本情况

国土空间为国家主权和主权利管辖范围内的

地域空间,涵盖了多种类型,为国民的生存和发展提供了基本场所。在实际工作中,通常将国土空间按照空间属性进行类别划分,方便各项工作进行。就空间属性而言,国土空间可以分为城市、农业、生态、其他四个大类。

国土空间规划工作是国家重大发展战略之一,属于管理体制的重大突破,有效提升了国家空间治理体系及治理能力,使其向着现代化的方向不断发展和进步。在实际工作中,国土空间规划主要负责国土空间的保护、开发和利用,对其进行总体安排和统筹规划,构建了国家空间的发展指南和可持续发展蓝图。

国土空间规划体系在城市更新中发挥了较为重要的作用,可以帮助相关人员完成旧城区改造,并通过科学规划和合理布局实现城市价值的最大限度发挥,从成本收益、经济社会问题等多个角度统筹规划城市更新工作。以国土空间规划为根本开展城市更新工作时,有关部门需要从城市现状摸底和城市更新引导实践两个层次进行分析和探讨,构建更加成熟完善的城市更新体制,加强空间治理。

三、在国土空间规划体系下完成城市更新的规划策略

(一) 奠定城市更新基础

优惠政策的制定为城市更新规划营造了良好的工作条件。有关部门在城市更新中需要加强政策研究,为城市更新工作的进行搭建良好的政策环境,助力城市更新的稳步发展和规划建设。在此过程中,相关人员需要紧跟政策导向,深入分析政策内容,结合城市发展的基本情况和发展战略研究城市更新规划,以更加科学、合理、高效的方法完成城市更新。此时,相关人员需要仔细对比新旧政策之间的异同点,全面理解并掌握政策内容,将其以更加恰当的方式运用在城市更新规划中。在此过程中,相关人员应当关注新

旧政策的衔接问题，为城市更新项目提供便利条件。例如，某市在城市更新规划中重点关注了烂尾项目，适当放宽了烂尾项目的规划指标，并以“一事一议”的方式对相关问题进行了专项研究，提高了管理资金的使用以及管理质量，提升了项目资金的利用率，解决了债务风险，保证了社会民生的稳定发展。此外，有关部门以存量资源统筹协调机制为核心，站在全局角度建立了土地成本调节池，以整体、动态、长期平衡为基准，综合城市更新和发展需求完成土地资源的科学配置。

资金是保障城市更新的重要手段，有关部门在国土空间规划体系中完成城市更新时需要拓宽融资渠道，为各项工作提供充足的资金支持，通过项目资金来源的多元化增强城市更新规划的风险抵御能力。

（二）政府发挥主导作用

公共更新要素涵盖了公共服务设施、道路交通设施、公共空间、风貌、市政设施指引等多个方面的工作内容^[2]。此时，政府部门需要充分利用自身的官方力量，发展公建，促进城市更新规划的落地实施。

在公共服务设施指引方面，政府部门需要结合城市分区具体的人口规模和设施建设状况出发，按照城市更新的标准和需求补齐城市分区中的公共设施短板，使城市居民可以享受高质量的文教体卫养老等公共服务。

在交通设施改造指引中，政府部门需要按照城市发展状况、功能区划的位置分布等对城市内部的区域交通网络进行优化，通过提升路网密度的方式便利城市交通，解放人行道，降低停车压力，并适当限制机动车交通量。

就公共空间指引而言，相关人员可以在现有城市建设的基础上增加公园、绿地等城市绿化，并通过整合零星闲散地块和拆除重建地块的方式建设多级绿道，对现有绿地进行更新和升级，提升城市公共空间的活力和品质。

风貌要素的指引需要有关部门在城市更新中优化山水格局，建立科学舒适的视线长廊，从城市的特点出发，进一步强化城市独有的特色风貌。政府部门需要在促进城市发展进步的同时关注到城市的文化底蕴和自然环境特征，重视人文环境的创设。

市政要素层面，政府部门需要全面调查现有的市政设施，了解市政设施的基本情况，落实重大市政设施的建设和更新。

（三）分析城市更新特点

以国土空间规划体系为基础开展城市更新工作时，有关部门需要全面分析城市更新的特点，将其作为各项工作的切入点，增强城市更新工作的科学性和可靠性，在最大程度上提高国土空间的利用率，

为社会生产和人民生活提供安全稳定的环境。分析城市更新特点的过程中，有关部门需要重视城市在以往的发展建设过程中暴露出的不充分、不平衡等问题，结合空间规划指标和资源配置工作的优势，对城市建筑进行再利用，提高城市建筑的开发水平，根据城市发展的客观需求完善城市功能，提升城市服务质量，从而促进城市的可持续、高质量发展。

棚户区是城市更新的重点内容和难点问题。在发展建设过程中，受建设水平和发展步伐的影响，我国每个城市均存在棚户区，被城市所包围，建筑密度较大，呈现较为拥挤的状态，基础设施建设普遍较为薄弱，公共空间和公共服务的建设不足，未能建立有效的环境秩序。上述现象的存在阻碍了城市更新工作的进展。原有的棚户区改造往往以拆建方式为主，完成土地征收征用。在新的发展需求和国土空间规划体系之下，有关部门需要调整城市更新方法和策略，结合棚户区的特点开展城市更新。例如，规范建设居住场所，控制人口密度和数量，减轻棚户区的发展压力，建立相应的保障渠道。在此基础上，基于棚户区的原有体制组织社区，使棚户区居民形成发展意识，提升城市更新质量。

（四）加强城市分区分管

在国土空间规划体系的指引下，城市更新规划的内涵得到了拓展与延伸，概念不断丰富，在过往工作经验的帮助下实现了改革与创新^[3]。有关部门在国土空间规划体系下开展城市更新时需要界定工作范围，划定基本单元，有序推进城市更新工作，为城市更新奠定坚实的工作基础。某市在城市更新过程中确立了区域统筹机制，借助遴选机制更新统筹主体，以更加灵活的方式针对各个城市分区的特点制定城市更新的弹性指标体系，为技术规范创造了更加广泛的空间。

在城市分区分管工作中，相关人员可以从地理位置出发，将城市更新和改造重点划分成不同片区。例如，某市在城市更新规划中充分参考了该市的国土空间总体规划，将城市改造重点划分为九大片区，分别是五洲城片区、环市西路片区、梅江大道片区、剑英公园片区、梅县新城西片区、高铁西站片区、高铁南站片区、马鞍山公园片区、东升工业园片区等。完成片区划分后，有关部门针对各个片区的特点和资源分布情况制定了更具针对性的城市更新规划，充分利用了城市资源，完成城市改造部署，起到了较好的建设效果。除此之外，有关部门可以从城市功能分区入手，将城市更新规划工作细分为旧城区更新、城中村更新、旧工业区更新、未利用地更新等多个层次，从国土空间规划功能入手，完成城市更新。

（五）重点关注存量建筑

近年来，房地产行业的快速发展和扩张极大提升

了市场供给的数量,致使房地产市场出现供大于求的现象,产生了大量的存量建筑。存量建筑是城市更新的重中之重。有关部门在国土空间规划体系的基础上构思城市更新思路时应当做好存量建筑的更新工作,充分发挥建筑优势,立足于存量建筑完成城市更新,结合存量建筑的特点对其进行改造和再利用,并在一定程度上降低城市更新的成本。通过存量建筑的改造和完善工作,有关部门可以结合城市功能完成建筑优化,以提升服务质量的方式完成城市更新。

以存量工业厂房场地的改造利用为例,相关主体在建设工业厂房时通常按照相应的建设程序 and 标准要求完成了建筑工程的建设工作,使工业厂房呈现出结构稳定、质量较好的特点。某市在改造存量工业厂房场地时保留了原有的建筑结构,结合当代审美的变化需求对建筑外貌进行了调整,吸引城市居民的参观和游览,提升了城市存量建筑的经济效益,使其得到了更多喜爱,充分发挥了建筑价值。在此基础上,有关部门可以利用存量工业厂房群体建立具有特色的风景线,将存量工业建筑转变为城市居民的娱乐场所,营造娱乐空间,丰富建筑功能,满足城市居民的休闲娱乐需求。

(六) 结合城乡融合需求

在新的时代发展背景和城市建设需求之下,相关人员应当关注到城乡融合发展的需求,将其融入城市更新中,在国土空间规划体系的支持下提升城市发展质量^[4]。现阶段,城市和乡镇之间普遍存在一定的发展差异,影响了城乡建设的同步发展。此时,有关部门需要借助城市更新的契机实现城乡融合发展,促进城市的高质量发展。

现阶段,国家较为重视区域协调发展,在一定程度上缩短了城乡之间的发展差距,并颁布了相关的法律法规。各城市在城市更新过程中应当重视城乡融合发展,将其作为重要的发展策略,提升城市发展质量。某市以工业和铁路产业为主,现有的产业格局较为落后,城乡发展不平衡,中部和东南部的产业发展水平较高,总体呈现分散、不平衡的状态。为了改变这一发展现状,当地政府部门以国土空间规划体系为基础,清理了市场中较为陈旧落后的产业,调整了产业布局,在地理要素的约束和限制下探索了更加科学有效的发展道路,依托农村资源促进城市发展,并带动农村建设水平的提升。在城乡融合的过程中,相关人员需要关注细节以及配套问题,组织专家学者以及工作人员对其进行研究、分析和探讨,从而提升城市更新的科学性、规范性、可行性和有效性。

(七) 优化社区参与制度

城市更新工作并不仅仅是政府有关部门的任务

和责任,应当集结全社会的力量贯彻落实城市更新,将更多主体纳入城市更新工作中,提高改造质量,加强服务环境的建设工作,在最大程度上打造符合城市发展要求、满足人民生活需要的社会环境,推动各项建设活动的有序推进。此时,有关部门需要认识到社区的重要性,增加社区在城市更新中的参与度,利用社区参与的方式细致落实城市更新规划,并体现出为人民服务的职能。

建设社区参与制度时,相关人员可以重视基层人民对城市更新和改造工作产生的需求,了解人民群众的真实想法。此时,政府有关部门可以联系社区成立专门的工作机构或人员队伍,拉近政府、社区和人民之间的距离,并搭建社区和城市建设负责人员之间的沟通渠道,将基层群众的心声传达至有关部门,使城市更新规划可以更加符合社会群众的真实需要,并在更加全面、详细、真实的数据资料的支持下提高城市更新规划的科学性,充分发挥国土空间规划的优势,创造城市发展和社会建设的动力。另外,有关部门应当尽可能在平衡各方利益的基础上满足人民群众的更新改造需求,为各方提供保障^[5]。

以老旧住宅小区的城市更新工作为例,某市在改造老旧小区的过程中充分听取了民情民意,结合人民群众的居住要求对住宅小区进行了优化,创建了更加美好的居住环境,助力了城镇化建设的发展和推动。

结论:

综上所述,有关部门在国土空间规划体系下完成城市更新时需要奠定工作基础,从政策、资金等多个角度提供帮助。政府部门需要起到相应的主导作用,加强公共服务和基础设施的建设工作。在此过程中,相关人员需要结合实际情况分析城市更新的特点,加强分区管控,依据存量建筑规划工作方针,将城乡融合发展融入其中,提升社区的参与度,从多个角度优化并完善城市更新工作。

参考文献:

- [1] 彭茂军. 基于国土空间规划背景的城市更新研究——以梅州市中心城区“三旧”改造为例[J]. 城市建筑空间, 2022, 29(10): 34-37.
- [2] 邱洵. 国土空间规划体系下的城市更新思路探讨[J]. 城市建筑, 2023, 20(17): 114-118.
- [3] 马骊驰. 国土空间规划背景下城市更新困境及思考——以昆明西山区为例[J]. 未来城市设计与运营, 2023, (05): 59-61.
- [4] 苗慧. 以国土空间规划体系为背景谈谈城市更新路径[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2023, (11): 19-21.
- [5] 陈群弟. 国土空间规划体系下城市更新规划编制探讨[J]. 中国国土资源经济, 2022, 35(05): 55-62+69.