

国土空间规划背景下的城市更新路径研究

谢小涵

(武汉大学城市设计学院, 湖北 武汉 430000)

【摘要】在新时期国土空间规划背景下,城市更新工作需要结合城市发展现状,按照“保护优先、绿色发展、产业升级、以人为本”的基本原则,推进城市更新工作,提升城市更新的质量和效益。本文从国土空间规划视角出发,分析了城市更新的重要意义和主要内容,并提出了国土空间规划背景下的城市更新路径。

【关键词】国土空间规划;城市更新;路径

近年来,随着城市化进程的不断加快,城市的更新工作也越来越受到社会各界的广泛关注。在国土空间规划背景下,城市更新被赋予了新的内涵和意义,对推动城市发展、提升城市功能具有重要作用。本文结合当前国土空间规划背景,从国土空间规划视角出发,分析了国土空间规划背景下城市更新的重要意义和主要内容,并提出了国土空间规划背景下的城市更新路径。

一、国土空间规划与城市更新概念

(一) 国土空间规划

国土空间规划是指对国家以及省级行政区(包括自治区、直辖市和特别行政区)内的土地利用、城乡发展、生态保护等空间进行合理布局,在明确国土空间开发保护的前提下,合理安排各类用地规模和空间布局。国土空间规划是对国土空间资源进行统筹安排的一项基础性、战略性工作,对于提高国家治理能力和治理水平具有重要意义。国土空间规划主要包括了三个层面的内容,即“总体规划、详细规划和相关专项规划”。国土空间规划工作要求统一处理各类规划之间的关系,使其能够有效衔接,形成“多规合一”的综合规划体系,从而提升国土空间利用效率。

(二) 城市更新

城市更新是在城市发展过程中,城市空间结构和功能发生改变,旧城区或相关地区出现老旧建筑和基础设施,无法满足现代社会经济发展需要,需要对其进行改造或完善。城市更新的目的是有以下几种:一是改善居民的生活条件,提高居民的生活水平;二是更新改造旧建筑物,完善城市功能;三是优化空间

布局 and 结构,推动城市的转型升级。目前,我国多数城市都会开展城市更新工作,但对其概念认识不够清晰,容易造成资源浪费。在国土空间规划背景下,需要明确城市更新的内涵和基本原则,以此为基础推动城市更新工作的有效开展^[1]。

二、国土空间规划背景下城市更新的意义

(一) 助力城市土地的利用和节约

目前我国土地资源短缺、城市用地紧张的问题已经非常突出,特别是随着城市化进程的不断推进,土地资源的使用效率在不断下降。城市更新是指对城市中存在问题的地区进行重新建设,提升城市的土地利用效率和节约使用,从而更好地解决城市土地紧张的问题。在国土空间规划背景下,我国需要对城市更新进行统筹考虑,通过对城市更新项目的统筹规划和管理,避免出现土地浪费、资源浪费等现象。通过城市更新工作的开展,不仅可以对存量空间进行挖掘和利用,还可以在在一定程度上节约建设用地。

(二) 优化城市功能,补足城市短板

城市更新工作开展的过程中,主要是为了弥补城市发展中出现的短板。而在国土空间规划背景下,城市更新工作开展的过程中,也需要从城市发展实际情况出发,以问题为导向,以此来完成对城市功能的优化与完善。例如,在对老旧小区进行改造的过程中,不仅要满足居民的生活需求,还要保障房屋结构安全。再如,在对旧厂房进行改造的过程中,不仅要保障厂房自身价值的实现,还要做好厂区周边环境整治工作。在对基础设施进行完善的过程中,也要对相应道路、停车场、广场等配套设

施进行全面优化。通过城市更新工作开展，不仅可以弥补城市发展中出现的短板问题，还能促进城市功能不断优化与完善。

（三）推动产业的升级

随着国土空间规划的出台，国土空间规划的实施也需要城市更新来促进产业升级。首先，可以提高产业结构和城市功能之间的协调性，保证产业结构和城市功能之间能够相互促进，提升城市经济发展水平。其次，可以提高产业结构内部的协调性，使各行业之间能够相互配合，保证经济发展的质量和效率。最后，可以提高产业结构之间的协调性。在现代社会中，经济发展对各行各业之间都有着较高要求。比如在工业生产中，不仅需要保证产品质量和技术含量能够符合标准要求，同时也需要保证生产设备、生产技术能够达到生产标准。而在现代城市更新中，就可以利用这些设备和技术来实现升级^[2]。

三、国土空间规划背景下的城市更新原则

（一）保护优先

保护优先原则是城市更新的基本原则，在国土空间规划背景下，城市更新项目应当在保护好现有历史文化遗产的前提下进行，将保护与城市更新有机融合。目前我国部分城市已经在进行历史文化遗产保护方面取得了一定的成果，但也存在着一些问题。一方面，在城市更新中仍然存在着将一些传统建筑进行拆除重建的情况，这种方式不仅不符合新时期城市更新的理念，还会对传统建筑造成破坏；另一方面，城市更新中也存在着文物保护意识不强、破坏文物的情况。因此在国土空间规划背景下，要坚持保护优先原则，将历史文化遗产保护与城市更新有机融合起来。

（二）绿色发展

生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计，城市更新在一定程度上也是对资源环境的一种消耗，所以在进行城市更新工作的过程中要坚持绿色发展。通过对城市进行更新改造，可以改善生态环境，促进可持续发展，这也是实现生态文明建设目标的必然要求。通过对城市进行改造升级，可以使城市空间和功能得到优化，提高土地利用效率，促进城市资源的合理配置。同时也能对资源环境进行保护和修复，提高资源利用效率。在进行城市更新工作时要充分考虑到可持续发展理念，通过对生态环境的保护和修复，提升土地的利用效率。

（三）产业升级

产业升级是城市更新的核心，是实现城市可持续发展的根本保障。传统的城市更新只注重功能更新，而忽略了产业升级的问题。在新的国土空间规划体系下，产业升级成了一个重要问题。产业升级是指通过对现有产业进行升级改造，调整产业结构，提升产业层次，使其适应新的发展需求。通过城市更新，促进区域经济发展和产业转型升级，不仅可以提高土地的利用效率和经济效益，还能推动地区经济结构优化和经济发展方式转变^[3]。

（四）以人为本

在城市更新的过程中，以人为核心，坚持以人为本的发展理念，以居民的生活需求为出发点，按照以人为本的原则，对城市进行合理的规划。在城市更新中，需要充分考虑到居民的生活需求，从而实现人与城市之间的和谐相处。在进行城市更新工作时，需要对土地资源进行合理分配，从而满足居民的生活需求。在城市更新中，要充分考虑到不同居民的生活需求、兴趣爱好以及工作情况等。同时，也要将城市更新和城镇化发展有机结合起来，从而促进城市化建设。

四、国土空间规划背景下城市更新路径

（一）以土地供给为导向，创新城市更新的方式

国土空间规划背景下，城市更新是优化土地供给的重要方式，可以从土地供给的角度引导城市更新。一方面，要通过优化土地资源配置来推动城市更新，促进城市内部各功能区域的平衡发展，在保证城市整体利益的基础上实现各功能区的利益均衡。例如，北京通过优化土地资源配置来解决中心城区优质资源不足、交通拥堵等问题，为城市发展提供了空间保障。另一方面，要通过创新用地供给方式来提升城市更新效率。例如，广州将产业用地分为三类：第一类为主导产业用地（M1）、第二类为新兴产业用地（M2）、第三类为总部企业用地（M3）。其中，M1和M2主要面向新兴产业发展，而M3则是传统制造业发展的区域。广州在引导城市更新中充分考虑了新兴产业的发展需求和传统制造业转型升级的需要，既为新兴产业发展提供了空间保障和用地空间保障，也在一定程度上化解了城市更新中“留改拆”难题。

（二）优化城市更新的规划体系，增强规划的科学性和可操作性

城市更新规划是一个复杂的、综合性的系统，涉

及城市社会经济生活的方方面面，需要综合运用土地利用、产业发展、规划管理等多种手段，进行合理有序的规划引导。因此，在城市更新规划编制时，应加强顶层设计，构建以国土空间总体规划为基础，以城市更新专项规划为主体，以详细规划为支撑的城市更新规划体系。首先，应结合国土空间总体规划对城市更新的定位和要求，明确城市更新发展目标 and 方向，并据此制定城市更新总体方案。在此基础上，根据城乡建设用地规模、产业结构和人口分布等要素确定各类用地布局结构。此外，还应依据城市总体规划确定的生态控制线、基本农田保护红线、基本农田质量保护红线、历史文化保护线和自然保护地等核心管控内容及指标体系，构建国土空间规划框架下的城市更新分区图则。其次，应结合国土空间总体规划中的“四至”“控制线”“永久基本农田”等要素对各类用地进行划定。在划定过程中应遵循因地制宜、科学合理的原则进行确定。此外，在进行详细规划编制时也应注重与城市更新专项规划之间的衔接协调。在编制过程中应加强城市更新项目全过程管理机制和项目库建设，通过编制项目库将需要立项并纳入计划管理的城市更新项目纳入总体计划^[4]。

（三）以存量挖潜为重点，加强资源要素保障

从城市更新的对象来看，目前城市更新主要集中在建设用地的低效使用上。随着土地资源的日益紧张，土地集约节约利用的重要性日益凸显，以存量挖潜为重点，加强城市更新中的资源要素保障已成为国土空间规划背景下城市更新的重点工作之一。存量挖潜主要包括优化用地结构、完善配套设施、促进产业转型升级等。首先，从用地结构优化方面来看，存量挖潜主要是从完善空间结构和功能结构两方面入手，一方面是以提升综合服务功能为主的增量用地挖潜，另一方面是以提升品质居住功能为主的存量用地挖潜。其次，从配套设施完善方面来看，存量挖潜主要包括提高城市公共服务设施、公共安全设施、基础设施配套水平和建设水平等。最后，从产业转型升级方面来看，存量挖潜主要是通过创新驱动，对低效用地进行升级改造、转型发展等。

（四）创新实施模式，注重市场和政府的双轮驱动

1. 鼓励“政府引导、市场运作”的城市更新实施模式。我国城市更新具有很强的市场化色彩，从城市更新的动力机制来看，主要包括政府引导、市场运

作和自主更新三种。从具体实施模式来看，以深圳市为例，深圳自 2015 年起开始推行城市更新“政府引导、市场运作”模式，明确由市、区政府通过财政资金引导，企业和居民参与的方式开展城市更新工作。深圳市还成立了城市更新基金，由政府、企业和居民共同出资设立，在城市更新中发挥了重要作用。

2. 以土地整备利益统筹为突破口推进城市更新工作。2014 年底，上海成立了“土地整备利益统筹工作领导小组”，由上海市领导担任组长。上海通过建立土地整备利益统筹项目库、建立土地整备利益统筹项目推进机制等方式推进土地整备利益统筹工作。

（五）创新投融资机制，探索多元化融资渠道

1. 以政府为主导，建立健全城市更新资金筹措机制。改变传统的政府财政投入模式，充分发挥市场主体作用，引导社会资金参与城市更新。

2. 建立多元化投融资模式。以项目为导向，结合城市更新项目类型、资金需求、土地收益等因素，采用股权合作、资产转让、租赁经营等多种方式筹集资金。

3. 创新融资模式，积极探索创新融资渠道。借鉴上海“新天地”“田子坊”等更新改造经验，鼓励社会资本通过多种方式参与城市更新项目，实现利益共享。

结论：

综上所述，在国土空间规划逐步落实的新时期背景下，城市逐渐迈向存量发展阶段。为此应当重视城市更新，将其作为国土空间规划治理的重要举措。因此，在实际过程中，应当将城市更新纳入当前国土空间规划治理体系中，采用更新单元的方式，开展法定规划，从而促进城市可持续发展。

参考文献：

- [1] 宋金花. 国土空间规划背景下的城市更新实践研究 [J]. 住宅与房地产, 2023, (30): 63-65.
- [2] 刘伟凯. 国土空间规划背景下城市更新路径探索 [J]. 智能城市, 2021, 7(16): 97-98.
- [3] 袁奇峰, 赵杨, 陈嘉悦等. 国土空间规划背景下城市更新落地的探索——以佛山市南海区夏北村“三旧”改造为例 [J]. 西部人居环境学刊, 2021, 36(03): 11-18.
- [4] 朱怡然. “双碳”背景下的城市国土空间规划实践路径探析 [J]. 工程建设与设计, 2024, (02): 5-7.