

国土空间规划体系下的城市更新思路探讨

赵笑峰¹, 刘毅²

1. 身份证号码: 410328199106231019, 陕西 西安 710000

2. 身份证号码: 612525199009021811, 陕西 西安 710077

摘 要 : 国土空间规划是对国土空间开发保护进行的全面安排, 为各类建设活动提供基本依据。城市更新作为优化城市空间结构、提升城市品质、促进城市可持续发展的重要手段, 在国土空间规划体系下具有重要地位。在新的发展阶段, 探讨国土空间规划体系下的城市更新思路, 对于实现城市高质量发展、满足人民美好生活需要具有重要意义。因此, 本文聚焦国土空间规划体系下城市更新思路。阐述国土空间规划与城市更新的关系, 探讨城市更新思路, 分析面临问题并提出解决策略, 为城市更新实践提供理论参考。

关 键 词 : 国土空间规划; 城市更新; 规划体系; 更新思路

Exploring Urban Renewal Approaches under the National Land Spatial Planning System

Zhao Xiaofeng¹, Liu Yi²

1.ID : 410328199106231019, Xi'an, Shaanxi 710000

2.ID : 612525199009021811, Xi'an, Shaanxi 710077

Abstract : National land spatial planning is a comprehensive arrangement for the development and protection of national land space, providing a basic foundation for various construction activities. Urban renewal, as a crucial means to optimize urban spatial structure, enhance urban quality, and promote sustainable urban development, holds a significant position under the national land spatial planning system. In the new development stage, exploring urban renewal approaches within the framework of national land spatial planning is of great significance for achieving high-quality urban development and meeting people's needs for a better life. Therefore, this paper focuses on urban renewal approaches under the national land spatial planning system. It elaborates on the relationship between national land spatial planning and urban renewal, explores urban renewal approaches, analyzes challenges faced, and proposes solutions, providing a theoretical reference for urban renewal practices.

Keywords : national land spatial planning; urban renewal; planning system; renewal approaches

一、国土空间规划与城市更新的关系

(一) 国土空间规划对城市更新的引领作用

1. 战略引领: 国土空间规划从区域和城市整体发展战略出发, 明确城市的功能定位、发展目标和空间布局。城市更新应依据国土空间规划的战略导向, 确定更新的重点区域和方向, 使城市更新与城市整体发展相契合。例如, 国土空间规划确定城市为区域科技创新中心, 城市更新可围绕这一定位, 在相关区域布局科技研发、创新创业等功能空间。2. 底线约束: 国土空间规划划定生态保护红线、永久基本农田保护红线和城镇开发边界, 严守资源环境底线。城市更新活动必须在这些底线约束下进行, 避免过度开发和破坏生态环境。例如, 在城市更新中, 不得侵占生态保护红线内的土地, 确保城市生态系统的完整性和稳定性。3. 资源统筹: 国土空间规划统筹各类自然资源和空间资源, 实现资源的合理配置。城市更新过程中, 通过国土空间规划的统筹协调, 优化土地利用、基础设施布局等, 提高资源利用效率。例如, 整合零散土地资源, 进行集中开发, 提高土地利用强度; 合理布局

基础设施, 避免重复建设。^[1]

(二) 城市更新对国土空间规划的落实作用

1. 空间优化: 城市更新通过对城市建成区的改造、整治和提升, 优化城市空间结构, 完善城市功能布局。这有助于落实国土空间规划中关于城市空间布局的要求, 提高城市空间的品质和活力。例如, 对老旧街区进行更新改造, 增加公共空间、改善交通条件, 实现国土空间规划中提升城市宜居性的目标。2. 功能完善: 城市更新可以根据城市发展需求, 补充和完善城市功能。通过更新, 增加教育、医疗、文化等公共服务设施, 提升城市的综合承载能力, 落实国土空间规划中关于公共服务设施配置的要求。例如, 在城市更新项目中, 配套建设幼儿园、社区医院等设施, 满足居民的生活需求。3. 品质提升: 城市更新注重提升城市的环境品质和文化内涵, 塑造城市特色风貌。这与国土空间规划中关于提升城市品质、传承历史文化的要求相一致。例如, 对历史文化街区进行保护性更新, 保留和修复历史建筑, 传承城市历史文化, 提升城市的文化品位。^[2]

二、国土空间规划体系下的城市更新思路

（一）目标导向的更新思路

1. 明确更新目标：结合国土空间规划的总体目标和城市发展需求，明确城市更新的目标。包括提升城市功能、改善人居环境、促进产业升级、保护历史文化等。例如，对于老旧工业区的更新，目标可以是将其改造为集创新研发、产业孵化、文化创意等功能于一体的产业园区，同时改善周边居民的生活环境。2. 制定更新策略：根据更新目标，制定相应的更新策略。对于不同类型的更新区域，如老旧小区、商业区、工业区等，采取差异化的策略。例如，老旧小区更新以改善居住条件、完善配套设施为主；商业区更新注重提升商业活力、优化业态布局；工业区更新侧重于产业转型和空间重构。^[3]

（二）空间利用的更新思路

1. 优化土地利用：在国土空间规划的土地利用规划指导下，对城市更新区域的土地进行优化利用。通过土地用途调整、土地混合利用等方式，提高土地利用效率。例如，将闲置的工业用地转变为居住用地或商业用地；在城市更新项目中，推行土地混合利用，实现居住、工作、休闲等功能的融合。2. 拓展空间资源：通过城市更新，挖掘和拓展城市空间资源。例如，利用地下空间，建设地下停车场、地下商业设施、地下管廊等，缓解城市地面空间紧张的问题；对城市边角地、废弃地等进行再利用，建设口袋公园、小微绿地等，增加城市绿色空间。

（三）产业发展的更新思路

1. 产业转型与升级：根据城市的产业发展规划和国土空间规划的产业布局要求，推动城市更新区域的产业转型与升级。引导传统产业向高端化、智能化、绿色化方向发展，培育新兴产业。例如，在城市更新中，将传统制造业园区改造为智能制造产业园区，引入高新技术企业和创新平台。2. 产业融合发展：促进城市更新区域的产业融合发展，推动一二三产业融合、制造业与服务业融合等。例如，发展观光农业、工业旅游等产业融合项目，实现产业协同发展，提升产业附加值。^[4]

（四）公共服务设施的更新思路

1. 补齐设施短板：依据国土空间规划中公共服务设施配置标准，对城市更新区域的公共服务设施进行评估，找出设施短板。加大对教育、医疗、养老、文化等公共服务设施的投入，补齐短板，提高公共服务水平。例如，在老旧小区更新中，配套建设社区养老服务中心、小型图书馆等设施。2. 提升设施品质：不仅要增加公共服务设施的数量，还要注重提升设施品质。通过优化设施布局、完善设施功能、提高设施运营管理水平等方式，为居民提供更加优质的公共服务。例如，建设现代化的社区医院，配备先进的医疗设备和专业的医护人员；打造高品质的文化活动中心，举办丰富多彩的文化活动。^[5]

（五）生态环境的更新思路

1. 生态修复与保护：在城市更新中，加强对生态环境的修复与保护。对受损的生态系统进行修复，如修复河流湖泊生态、治理土壤污染等；保护城市的自然山体、水体、植被等生态要素，

构建城市生态网络。例如，对城市内河进行清淤、截污，恢复河流生态功能；划定山体保护范围，禁止乱砍滥伐和违法建设。

2. 绿色空间营造：增加城市更新区域的绿色空间，提高城市绿化率。建设公园、绿地、绿道等绿色基础设施，改善城市生态环境，提升居民的生活品质。例如，利用城市更新腾退的土地，建设城市公园；串联城市的公园、绿地，打造城市绿道系统，为居民提供休闲健身的场所。

三、国土空间规划体系下城市更新面临的问题

（一）规划衔接不畅

1. 与上位规划衔接问题：城市更新规划在目标、空间布局等方面与国土空间规划的上位规划衔接不紧密。存在更新规划目标与上位规划不一致，更新区域的空间布局不符合上位规划的空间管制要求等问题，导致城市更新活动与区域整体发展不协调。2. 与相关专项规划衔接问题：城市更新涉及多个领域，需要与交通、市政、环保等相关专项规划进行衔接。但目前存在衔接不畅的问题，如城市更新项目中的交通组织与交通规划不匹配，市政设施建设与市政专项规划不一致，影响城市更新的实施效果。^[6]

（二）利益协调困难

1. 产权复杂：城市更新区域往往存在产权复杂的问题，涉及多个产权主体。不同产权主体的利益诉求不同，在更新过程中难以协调，导致更新项目推进缓慢。例如，老旧小区更新中，涉及多个业主的产权问题，在拆除重建、改造升级等方面难以达成一致意见。2. 利益分配不均：城市更新过程中，利益分配不均问题较为突出。开发企业、原产权人、政府等各方在利益分配上存在矛盾，容易引发社会问题。例如，在城市更新项目中，开发企业追求利润最大化，可能导致原产权人的利益受损；政府在土地出让、税收等方面的利益与其他方也需要平衡。^[7]

（三）资金短缺

1. 更新成本高：城市更新需要投入大量资金，包括土地征收、房屋拆迁、基础设施建设、公共服务设施配套等方面的成本。尤其是在老旧城区更新中，由于建筑密度大、人口密集，更新成本更高。例如，拆除重建老旧建筑的成本远高于新建建筑，增加了资金压力。2. 融资渠道有限：目前城市更新的融资渠道相对有限，主要依赖政府财政投入和开发企业自筹资金。政府财政资金有限，难以满足大规模城市更新的需求；开发企业自筹资金压力大，且融资难度较大，导致城市更新项目资金短缺，影响项目的顺利实施。

（四）实施管理机制不完善

1. 审批流程繁琐：城市更新项目的审批流程繁琐，涉及多个部门和环节。从项目立项、规划审批到施工许可等，审批周期长，影响项目进度。例如，一个城市更新项目可能需要经过规划、住建、环保、消防等多个部门的审批，各部门之间协调困难，导致审批效率低下。2. 监管不到位：在城市更新项目实施过程中，存在监管不到位的问题。对项目的建设质量、安全、环保等方面的监管存在漏洞，容易出现违规建设、质量安全事故等问

题。例如,部分城市更新项目在施工过程中,存在偷工减料、违规操作等现象,影响项目质量和居民安全。^[8]

四、国土空间规划体系下城市更新问题的解决策略

(一) 加强规划衔接

1. 强化与上位规划衔接:在编制城市更新规划时,充分研究国土空间规划的上位规划,明确城市更新的定位和方向。确保更新规划目标与上位规划一致,更新区域的空间布局符合上位规划的空间管制要求。建立规划审查机制,对城市更新规划进行严格审查,保障与上位规划的有效衔接。2. 加强与相关专项规划协同:建立城市更新规划与交通、市政、环保等相关专项规划的协同机制。在规划编制过程中,加强各部门之间的沟通与协调,实现信息共享。例如,在城市更新项目规划设计阶段,邀请交通、市政等部门参与,确保更新项目的交通组织、市政设施建设等相关专项规划相匹配。^[9]

(二) 完善利益协调机制

1. 明晰产权关系:对城市更新区域的产权进行全面梳理,明确产权主体和产权范围。通过政策引导、法律手段等方式,解决产权纠纷,为城市更新创造良好的产权环境。例如,对于老旧小区的产权问题,可通过政府组织协调、业主协商等方式,明确产权归属,推动更新项目顺利进行。2. 合理分配利益:建立公平合理的利益分配机制,充分考虑开发企业、原产权人、政府等各方的利益诉求。制定科学的利益分配方案,明确各方在土地增值收益、税收优惠等方面的分配比例。例如,在城市更新项目中,通过土地出让金返还、税收减免等方式,保障原产权人的利益;同时,合理确定开发企业的利润空间,调动其参与城市更新的积极性。

(三) 拓宽资金渠道

1. 加大政府投入:政府加大对城市更新的财政投入,设立城市更新专项资金,用于支持城市更新项目中的基础设施建设、公

共服务设施配套等。同时,通过政府购买服务、PPP 模式等方式,吸引社会资本参与城市更新项目,缓解资金压力。例如,采用 PPP 模式建设城市更新项目中的污水处理设施,由政府和社会资本共同出资、运营。2. 创新融资方式:鼓励金融机构创新金融产品和服务,为城市更新项目提供多样化的融资渠道。例如,开展城市更新项目贷款、发行城市更新专项债券、设立城市更新产业基金等。同时,探索利用资产证券化等方式,盘活城市更新项目中的资产,提高资金使用效率。^[10]

(四) 优化实施管理机制

1. 简化审批流程:建立城市更新项目审批绿色通道,简化审批流程。整合相关部门的审批职能,实行一站式审批,缩短审批周期。例如,设立城市更新项目审批服务中心,集中办理规划、住建、环保等部门的审批业务,提高审批效率。2. 加强监管力度:建立健全城市更新项目实施监管机制,加强对项目建设质量、安全、环保等方面的监管。制定严格的监管标准和规范,加强对施工过程的监督检查。例如,建立质量安全巡查制度,定期对城市更新项目进行检查,对违规行为进行严肃处理,确保项目质量和安全。

五、结论

总之,在国土空间规划体系下,城市更新对于推动城市可持续发展具有重要意义。通过明确国土空间规划与城市更新的关系,探索目标导向、空间利用、产业发展、公共服务设施、生态环境等方面的更新思路,能够有效指导城市更新实践。然而,目前城市更新面临规划衔接不畅、利益协调困难、资金短缺、实施管理机制不完善等问题。为解决这些问题,需要加强规划衔接、完善利益协调机制、拓宽资金渠道、优化实施管理机制。在未来的城市发展中,应不断完善国土空间规划体系下的城市更新思路和方法,提高城市更新的质量和效率,实现城市的高质量发展,满足人民群众对美好生活的向往。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 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.
- [3] 栾景亮. 国土空间规划视角下的城市更新 [J]. 北京规划建设, 2021(01): 5-8.
- [4] 陈珊珊. 国土空间规划语境下的城市更新规划之“变” [J]. 规划师, 2020, 36(14): 84-88.
- [5] 张磊. “新常态”下城市更新治理模式比较与转型路径 [J]. 城市发展研究, 2015, 22(12): 57-62.
- [6] 杨慧祯. 城市更新规划在国土空间规划体系中的叠加与融入 [J]. 规划师, 2021, 37(08): 26-31.
- [7] 王鹏飞. 国土空间规划视角下的城市更新 [J]. 中华建设, 2022(10): 99-100.
- [8] 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.
- [9] 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.
- [10] 彭长歆. 国土空间视角下城市更新与空间优化 [J]. 西部人居环境学刊, 2021, 36(03): 4.