

# 国土空间规划体系下城市更新策略的在地化研究

唐菲菲

扬州市国土空间规划编制研究中心

DOI: 10.12238/jpm.v5i2.6545

**[摘要]** 本研究旨在探讨国土空间规划体系下城市更新策略的在地化研究。通过分析国土空间规划与城市更新之间的关系，研究城市更新在地化的逻辑和方法，并提出相应的策略建议。研究表明，将国土空间规划与城市更新有机地结合，可以更好地促进城市发展、提升居民生活品质，并实现可持续发展目标。

**[关键词]** 国土空间规划体系；城市更新；扬州城市更新

Localization research on urban renewal strategies under the national spatial planning system

Tang Feifei

Yangzhou Land and Space Planning Compilation Research Center

**[Abstract]** This study aims to explore the localization of urban renewal strategies under the national spatial planning system. By analyzing the relationship between national spatial planning and urban renewal, studying the logic and methods of urban renewal localization, and proposing corresponding strategic suggestions. The research results indicate that organically combining national spatial planning with urban renewal can better promote urban development, improve the quality of life of residents, and achieve sustainable development goals.

**[Key words]** National spatial planning system; Urban renewal; Yangzhou Urban Renewal

## 引言：

城市更新作为一种城市发展战略，在推动城市变革和发展中发挥着重要作用。然而，过去的城市更新策略往往存在缺乏整体性、抽象化、缺乏本土特色等问题。为了解决这些问题，国土空间规划体系被引入城市更新领域，以进一步提升城市更新策略的在地化能力。本研究将围绕国土空间规划体系下城市更新策略的在地化展开研究，旨在深入探讨如何将规划与更新有效结合，以满足不同地区特点和需求，并达到可持续发展的目标。

## 1. 国土空间规划与城市更新的关系

### 1.1 国土空间规划的概念与目标

国土空间规划是指根据国家经济社会发展战略和资源环境承载能力，对国土空间进行合理布局、优化配置、科学利用，以实现经济增长、生态保护和社会可持续发展的目标。其主要

目标包括实现国土空间开发与保护的协调发展，促进区域协调发展，提高经济效益和资源利用效率，改善生态环境质量，为人民群众提供良好的居住、工作和生活环境。

### 1.2 城市更新的概念与目标

城市更新转变以往大拆大建的风格，由“增量建设”转为“存量建设”，以改善民生和土地资源集约节约利用为出发点和落脚点，通过保护修缮、改造提升、拆除重建相结合的方式有效改善城市生产、生活及生态环境，实现城市的可持续发展。

### 1.3 国土空间规划与城市更新的联系与互动

我国 2019 年颁发的《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》分级分类构建了国土空间规划体系。2019 年，自然资源部发布的《市县国土空间总体规划编制指南》正式将“城市更新”定义为“对城市建成区的空间形态和功能进行可持续改善的建设活动”，明确了城市更新工作在城市建成区国土空间规划中的意义。

国土空间规划为城市更新提供了总体框架和指导原则，通过对不同区域和区域间的功能和结构布局进行调整，为城市更新的选址和方向提供了依据。同时，城市更新也为国土空间规划提供了实践基础和反馈信息，通过城市更新的实施，可以验证和修正国土空间规划的合理性和有效性。

在国土空间规划体系下，构建“中心城区层面—城市更新管理单元—城市更新实施单元”三级城市更新空间规划治理体系。更新管理单元在中心城区范围内基本全覆盖，建立空间全覆盖、动态可持续的城市更新单元规划传导机制。以更新规划体系构建为契机，形成纵向传导、横向衔接的规划协同机制，实现国土空间规划与城市更新的有机结合。

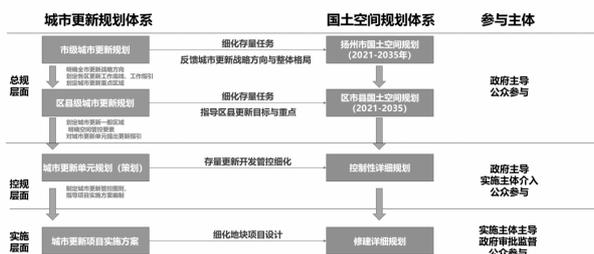


图1：城市更新与国土空间规划传导体系

## 2. 城市更新在地化的逻辑与方法

### 2.1 在地化概念与原则

在地化是城市更新中的一个重要概念，也被视为一种有效的策略。在地化的核心理念是将城市更新过程与特定地域的历史、文化、社会经济等因素紧密结合起来，从而实现更符合当地实际情况的发展和改造。

在地化原则主要包括以下几个方面：

尊重地方特色和文化遗产。在地化要求在城市更新过程中注重保护和传承地方独特的文化遗产和历史记忆，避免对地方特色的破坏或忽视。

注重社区参与和民众意愿。在地化强调民众的参与和意见的重要性，需要倾听当地居民的声音，了解他们的需求和期望，并将其融入到城市更新的决策与规划中。

促进可持续发展和资源优化利用。在地化要求城市更新考虑各项资源的合理利用和环境的可持续性，充分发挥土地、水资源、文化资源、历史资源等的功能潜力，提高城市质量和人民生活品质。

### 2.2 在地化逻辑的构建

在地化的逻辑构建是指在城市更新过程中当根据具体地域的特点和需求，制定相应的推进策略和实施方案。在地化逻辑的关键在于深入研究和了解当地的人文、自然、经济等方面的特征，以及相关政策和法规的要求。进行详尽的调研和分析，掌握区域的历史背景、文化传统和社会经济现状等信息，为后续的规划和决策提供依据。

在地化逻辑的构建应该注重与当地居民的有效沟通与互动，了解他们的需求和期望，将其反馈与意见融入到方案设计中，以确保城市更新的针对性和可行性；城市更新的在地化逻辑还需要与当地的规划和发展政策相衔接，确保在地化策略与整体规划目标的协调一致，兼顾社会、经济和环境的可持续发展。

## 3. 国土空间规划背景下的扬州城市更新在地化案例分析

### 3.1 扬州城市更新的现状分析

扬州的城市更新工作起步较早，本世纪初即展开了“八老改造”行动，并依托古城打造出享誉海内外的双东街区、花局里等一系列精品工程，一度成为全国城市更新工作的样板。但随着城市开发建设的加速，古城宜居问题、公共服务设施补短板问题、韧性安全等历史遗留问题逐渐暴露并日益突出。

2023年10月《扬州市国土空间总体规划(2021-2035年)》正式批复，其中较以往城市总体规划规划内容增加了城市更新的章节，城市更新正式作为法定章节纳入国土空间总体规划中，城市规划与国土空间规划相互融合促进。

### 3.2 扬州城市更新现状问题总结

(1) 老旧住区短板突出，基础设施尚需补足。中心城区街道级、社区级的设施近距离提供公共服务的能力存在短板，根据《扬州市城市更新体检评估》，现状15分钟社区生活圈覆盖率为41.44%，各级社区生活圈尚未完全构建。道路老化严重，机动车位不足。部分老旧住区因建成较早，配建停车位不足。另外，市政设施如天然气管道、给排水设施、综合管廊建设等仍存在短板。

(2) 蓝绿网络联通不足，景观环境难显精致。通过对现状中心城区水系蓝色空间两侧的绿地绿色空间的融合度进行计算，扬州中心城区的绿融合度仅23.9%，即滨水地带周边多为硬质空间，导致生态净化联通等功能欠缺。另外，扬州市中心城区近些年一直进行“公园城市”建设，取得了初步成效，整体公园绿地建设情况良好，但仍存在局部板块建设不平衡和滨水视线通廊不通透等问题。

(3) 特色资源未充分利用，城市魅力难以彰显。扬州建城2500年，留存的物质文化遗产和非物质文化遗产都十分丰富，主要集中在瘦西湖、明清历史城区级古运河沿线，但目前这些丰富的遗产大部分都被闲置，未得到充分的活化利用，外地游客对于扬州的印象仅存于瘦西湖，扬州的城市魅力未能得到充分彰显。

(4) 更新方式略显保守，政策机制仍需完善。目前扬州城市更新项目仍以传统城建思维为主，以项目经济利益最大化为中心，在利益协调平衡、公众参与协商、更新激励机制等方

面缺位。更新项目以老旧小区改造、历史街区更新保护为主，设施补短板、低效产业用地盘活生态修复等方面项目不多。社会资本参与积极性仍需加强，多元主体参与城市更新的协同机制也待提升。城市更新项目仍以财政资金投资为主，社会资本参与积极性不强，金融财税的配套政策较为缺失。

### 3.3 基于在地化策略的后续更新策略

(1) 结合国土空间规划，构建“层级分明”的城市更新规划体系

对接城市国土空间总体规划，坚持规划先行和利益统筹的理念，实施构建“中心城区层面—城市更新管理单元—城市更新实施单元”三级城市更新空间规划治理体系。

中心城区城市更新规划重点在于统筹，以市级城市体检评估为基础，为扬州市城市更新工作提供规划依据及政策保障。着重将城市更新行动总体目标、城市更新指标体系、城市更新管理单元规划指引、行动计划等内容传导至城市更新管理单元规划中；城市更新管理单元规划重点在于管理。作为城市开发边界内城市更新行动的指导依据，根据需要，涉及详细规划内容调整的，动态更新详细规划，明确单元更新方式、更新规模，衔接下一层次的城市更新实施单元方案；城市更新实施单元方案重点在于落地。落实所属管理单元的要求和指引，是城市更新项目实施的直接依据。

(2) 分区、分类实施不同更新策略，结合扬州特色实施在地化城市更新

为了更好地满足人民日益增长的美好生活需求，打造更高品质的幸福宜居城市，一体推进“强富美高”新扬州城市建设，强化明清历史城区、瘦西湖景区、古运河及京杭大运河等物质及非物质资源要素有效整合，将更新范围由内至外划分为明清历史城区—古城遗址区—旧城区—运河沿线区四个圈层，以空间圈层为基础，分圈层、分区域针对性实施不同更新策略，在明清历史城区范围内，以“留”为主，“整、改”为辅；在扬州古城遗址区范围内以“留、整”为主，“改、拆”为辅；在旧城区和运河沿线区范围内以“留、整、改”为主，“拆”为辅。立足实际，紧密贴合不同片区居民的不同需求，强调从提升身边的空间品质入手，将城市更新项目分为环境改善类、功能调整优化类、街区综合整治类、老旧住区（老旧小区、老旧厂区、城中村）改造类、水系修复类、传统风貌建筑保护类和其他情形等七个类别，分类别、分层次、分时序审慎推进。

(3) 串联蓝绿网络，活化特色资源，重现绿杨城郭“新扬州”

在城市更新过程中“见缝插绿”，挖掘“边角地、夹心地、

插花地”等小微空间，采用微更新手段激活闲置空间，不仅为老城区、旧城区提供更多的休闲娱乐的公共空间，更是结合城市水绿廊道构建起珍珠链式的公共空间网络，串联起瘦西湖景区和古运河景区。同时提升市政设施建设水平、促进节能减排，并结合地块改造、公园和道路建设、河道水环境治理等项目建设，因地制宜推进海绵城市建设，全面提升城市的宜居性。

通过挖掘闲置资源、激活低效资源，对存量土地进行功能置换和空间结构的转变，盘活利用老旧厂房、老旧机关建筑等手段，衍生新的产业，推动城市产业的重组，创造城市经济新的增长点；通过老旧小区改造、老城区公共服务设施和基础设施完善和城市公共空间环境品质提升等更新手段，缩小社会贫富差距、提高社会服务水平、增加就业机会、重建邻里关系和激发社会交往活力等，促进社会和谐发展。

(4) 形成“以人为本、多元参与”的运作机制，促进在地化城市更新落实

坚持人民城市为人民的更新理念，充分尊重居民意愿，鼓励社会、市场主体等各方面力量以更加多元的方式参与城市更新中来，搭建公众参与和交流平台，让各相关利益方充分表达意见、平等商议、达成共识，积极探索实行“政府引领、社会支持、居民参与、专业支撑、平台运作”的新路子，形成共建共治共享的在地化城市更新新局面。

首先，政府充分发挥财政资金的撬动作用，加强前期对城市更新的财政投入，通过在公共预算、土地收入、政府债券三个方面统筹调度和安排资金，推动城市更新工作启动，加大政府专项债券、投资补助和贷款贴息对城市更新的支持。其次，加强与国开行、农发行等政策性银行合作，结合当地实际，在历史文化保护传承、老旧小区改造、园区提质、产业发展等方面开展全面合作，全力争取政策性银行的融资支持。最后，以多元开放机制充分调动产权主体积极性，鼓励原产权人通过作价出资（入股）、产权租赁、收购重组等方式盘活存量资源同时灵活政策吸引新的市场主体参与更新，实现空间盘活更新改造。

### [参考文献]

[1]孔庆灿.国土空间规划设计与城市改造路径探讨[J].美与时代(城市版),2021(06):46-47.

[2]冉晓娟.国土空间规划设计与城市改造路径探究[J].安徽建筑,2020,27(02):28-29.

[3]孙冬玲.国土空间规划设计与城市改造路径探究[J].内蒙古科技与经济,2021(06):87-88+90.