

# 城市更新背景下详细规划编制方法优化研究

郭自强

第八师石河子市自然资源和规划服务中心 新疆 832000

**【摘要】**：国内城镇化步入存量提质的高质量发展阶段，城市建设告别传统大规模拆建模式，依托有机微更新的发展形式推进建设，法定落地性详细规划需要适配全新的发展形势。增量开发导向下的传统详细规划，对城市现状的研判较为粗浅，固化的管控形式、失衡的权益调配、滞后的技术体系形成明显弊端，无法契合城市更新阶段多元动态的发展建设形势。文章结合城市更新的时代发展特征，梳理详细规划对接更新建设的核心诉求与现存矛盾，依托规划思维、编制主体、技术体系三个层面梳理规划编制的转型趋势，搭建包含现状研判、分层管控、空间整治、数字赋能的规划编制优化体系，依托权益调配、全过程管控完善落地保障体系，为存量发展阶段城市更新与详细规划的融合落地提供理论依据与实践借鉴。

**【关键词】**：城市更新；详细规划；存量提质；智慧规划；规划治理

DOI:10.12417/2811-0722.26.07.056

## 引言

国土空间建设格局迎来质变，城镇发展不再向外围区域无序扩张，整体转向内部资源盘活与品质升级的转型周期。城市空间改造遵循肌理修护、品质塑造、多方协同的运行准则，老旧聚居区域改造成为建设重心，过往整片拆迁改造的开发方式不再适用。具备法定实施效力的详细规划，支撑城市改造项目各项审批建设与日常管控工作。原有适配新区拓建的规划体系难以匹配现有建设场景，管控机制刻板、落地执行受限、各方权益统筹缺位等问题，阻碍城市空间品质稳步提升。贴合当下城市发展实际，探析规划体系转变内在逻辑，搭建适配发展的调整架构并补齐运行保障条件，支撑城市空间长久平稳发展。

## 1 城市更新与详细规划的核心适配要求

### 1.1 城市更新的时代特征与规划导向

国内城镇化迈入高质量发展阶段，城市发展告别外延式土地扩张，转向内涵式存量提质的发展模式<sup>[1]</sup>。城市建设摒弃粗放拆建模式，采用小规模微调的有机更新方式，重点对老旧小区、厂区、城中村及老旧街区开展系统化改造。行业发展依托新型城镇化相关政策导向，落实全新发展理念，将宜居、绿色、人文、智慧作为核心建设目标，坚守生态防护、文脉传承与公共服务底线。城市空间结构、配套功能与片区活力得到系统性升级，城市发展摆脱单一规模扩张模式，实现高品质、可持续的整体转型发展。

### 1.2 详细规划适配城市更新的核心诉求

详细规划作为国土空间规划体系中具备法定实施效力的落地规划，承载城市更新项目审批、土地管控与工程建设各项工作，是城市建设开展的法定依据。存量转型发展阶段，规划适配城市更新的核心需求体现在多个维度。全域要素摸排能够梳理建成区低效零散资源，厘清土地权属关系，盘活闲置存量资源，改善城市更新底数不清的问题。差异化规划编制模式衔接上位规划刚性标准，适配不同片区与建设阶段的动态更新场

景。规划工作统筹多方主体诉求，搭建完善的利益统筹机制，化解城市改造各类矛盾，优化规划方案品质，保障城市更新项目平稳落地运行。

### 1.3 传统详细规划适配更新的现存短板

适配存量更新的全新发展场景，依托增量开发搭建的传统详细规划体系暴露出显著适配缺陷，难以适配城市高质量更新建设要求。传统规划调研侧重城市空间形态、用地指标、建筑风貌等表层内容，对土地权属、用地沿革、群众权益及产业现状等核心内容调研不足，项目落地阶段易引发权属与利益矛盾，阻碍更新建设推进。传统规划静态固化的管控模式、冗长的编制周期难以适配动态零散的更新特征，规划内容常脱离实际建设场景。公众参与形式单一、利益统筹机制缺位，规划与专项政策衔接不畅，滋生资源浪费、重复建设等问题，北京早期老旧小区改造困境充分体现出体系适配短板。

## 2 城市更新驱动下详细规划编制的核心转变

### 2.1 规划理念：从静态蓝图向动态共治转型

城市更新复杂的发展态势，推动传统详细规划核心理念完成颠覆性转变，打破固有终极静态蓝图的固化思维，形成全过程动态运行、多方协同治理的现代规划思维模式。传统规划以固定空间形态与固化指标为核心目标，依靠单次编制确定城市整体空间格局，新时代详细规划跳出单一空间布局的局限，转变为融合空间管控、机制搭建、利益统筹、落地保障的综合公共治理手段<sup>[2]</sup>。规划运行逻辑呈现多重维度转变，城市治理替代单一管理模式，发展质量效能取代规模扩张导向，人居需求取代土地开发核心定位，多方协调共治取代单向统筹模式。动态调整与弹性适配的规划机制，能够应对城市发展的不确定特征，覆盖规划编制、实施运维的完整流程，形成政府引领、市场介入、社会协同、群众共享的全新规划治理格局。

### 2.2 编制主体：从单一主导向多元协同转型

传统详细规划编制长期由政府独立主导，工作视角存在局

限，内容贴合建设场景程度不足，市场能动价值难以发挥，无法适配城市更新复杂多元的建设场景。城市更新全新发展背景下，规划编制主体构成发生整体转变，形成政府引领、市场主导、社会自决、市民自治的协同运行格局。规划师、建筑师、工程师下沉基层融合履职的工作模式逐步落地，切实打通规划落地实施的末端环节。政府负责整体统筹、底线把控与政策指引，市场承担资源调配、项目落地、业态激活的核心职能，社会组织与社区居民全程参与方案研讨需求反馈以及落地监督等各项工作。北京责任规划师制度、成都中央花园二期自主更新模式，充分体现多元协同编制的运行优势，实现各类主体职能精准定位、诉求相互融合、整体利益均衡发展（见图1）。

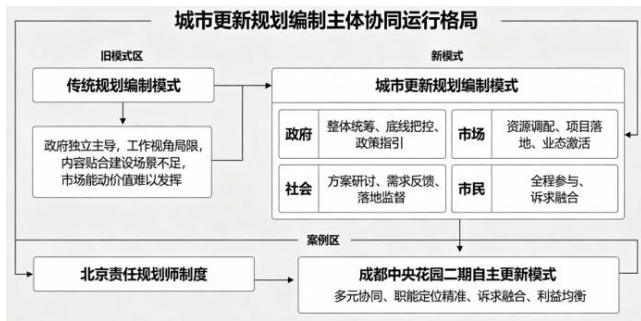


图1 从单一主导向多元协同转型

### 2.3 技术路径：从传统方法向数字赋能转型

传统详细规划编制依靠人工实地摸排、纸质图纸研判、经验化定性分析的技术手段，作业效率偏低，数据存在偏差，现状研判覆盖维度有限，难以适配存量更新精细化的编制标准<sup>[3]</sup>。数字技术逐步融入城乡规划行业后，详细规划编制技术体系迎来整体革新，形成多源数据整合与智能技术赋能的全新作业形式。国土三调基础数据作为核心底图资源，叠加城市体检、人口动态、交通监测、业态统计等各类信息资源，完成全域存量空间现状梳理与更新潜力综合评定。人工智能技术融入规划编制流程，依托海量优质城市更新案例完成模型训练，推演街区建筑排布、空间风貌塑造、业态布局配置的可行方案，实现现状分析细致完备、方案生成智能高效、实施效果直观可视。上海多处重点城市更新单元依托数字化手段完成规划编制工作，整体提升规划编制质量与作业效率，为规划技术数字化转型提供成熟实践样本。

## 3 城市更新背景下详细规划编制优化框架

### 3.1 现状精准研判与存量潜力评估优化

传统规划粗放式研判与模糊化潜力识别的行业难题，可通过新时代详细规划搭建的全要素存量评估体系有效化解。规划编制依托国土三调真实数据作为基础底图，在常规空间调研内容之上，补充旧村旧厂产业业态、经营收益水平、人口户籍结构、土地权属范围、历史用地流程、文化遗存资源、原生绿植资源及安全隐患点位等专项调研内容，完成更新片区全域资源

底数摸排工作。全新双重评价体系融入规划流程，建筑状态、交通条件、公共配套、生态环境构成片区改造基础评估维度，项目资金平衡情况与投入产出水平构成片区经济评估维度。评价结果用于筛选优质存量空间资源，划分整治活化、历史保护、低成本生活、拆除重建等不同更新单元，深圳全域城市更新单元普遍应用该套评估模式，能够为片区差异化更新策略制定提供扎实的数据支撑。

### 3.2 分层定位与目标传导体系优化

针对传统规划目标衔接脱节、管控约束固化、落地适配能力薄弱的现状，全新搭建单元与街区两级分层定位、逐级传导的规划目标体系，实现规划刚性约束与弹性引导的有机融合。城市更新单元层面承接国土空间总体规划远期发展导向，统筹片区整体用地布局、产业发展方向、生态保护准则与项目实施节奏，界定片区整体更新定位与核心建设任务。街区详细规划层面贴合短期落地实施需求，细化地块开发管控标准内容，保留容积率、建筑密度、建筑高度、绿地率等常规约束指标，增设地块更新模式、业态管控标准、负面管理清单等柔性管控内容。两级规划层级的精准衔接，可落实上位规划划定的各类底线要求，为基层更新项目留存灵活调整空间，成都多处城市更新片区依托该分层传导模式，有效破解规划落地衔接不通畅的现实问题。

### 3.3 空间布局与用地管控模式优化

适配存量更新提质的发展诉求，详细规划的空间布局与用地管控模式完成精细化、弹性化升级，打破单一化用地管控的固有局限<sup>[4]</sup>。空间布局优化聚焦盘活城市低效存量资源，对闲置废弃地块完成权属梳理与功能激活，梳理重构片区交通路网结构，疏通城市内部交通脉络，化解老旧片区通行不便、车位不足的民生问题。城市微更新手段用于增补绿化空间、修补破碎场地，补齐区域公共空间短板，完善养老、教育、医疗等基础配套设施，全面提升城区人居环境质量。用地管控模式做出创新调整，落地用地兼容与混合用地开发形式，各类用地与配套设施兼容布局恪守公益优先、安全稳定、功能互补的基本原则，推动核心片区各类设施复合布局。用地混合开发坚守宜居底线、规避功能冲突，合理融合产业、商业与居住多元功能。上海新天地片区依托老旧建筑活化利用、用地功能复合布局，实现片区历史风貌保留与商业活力提升的双向发展。

### 3.4 技术集成与智慧规划应用优化

大数据、人工智能等前沿数字技术融入规划领域后，详细规划搭建起多技术融合、全流程赋能的智慧应用体系，有效提升规划编制的综合质量与精细程度。规划编制阶段汇总国土空间、城市体检、民生诉求、交通环境等各类信息资源，搭建一体化智慧数据平台，梳理片区空间短板、民生问题与更新潜力，为现状研判、方案设计、潜力评价提供可靠数据支撑。方案设

计阶段可借助智能算法推演街区建筑排布、景观风貌效果、业态分布格局,优化规划方案内容,规避空间矛盾与功能缺陷。实施阶段依托数字化监测手段,跟进更新项目建设进度,对规划策略进行动态调整。重庆城市更新工作依托城市体检大数据完成项目筛选、设施排布与方案优化,改善传统规划主观化、精准度欠缺的弊病,推动详细规划从经验化编制模式转向智慧化编制模式。

## 4 城市更新详细规划落地实施保障优化

### 4.1 多元利益协调与公平开发机制优化

城市更新涵盖政府部门、权属企业、社区居民、开发单位及专家团队等不同参与主体,各类权益诉求呈现差异化特征,传统规划单一决策模式容易滋生各类利益矛盾。详细规划落地环节搭建圆桌谈判式多元协调平台,形成常态化诉求对接与权益平衡机制。规划编制与项目推进全程结合实地走访、座谈交流、问卷征集、社区公示等多元形式,全面收集各类主体核心诉求,厘清不同群体之间的利益分歧与矛盾根源。规划专业手段统筹公共权益、市场收益与居民权益,找寻各方权益的平衡支点,凝聚多方协同的发展共同体。国内先进城市积累成熟实践经验,深圳将居民同意比例与签约履约情况列为更新单元申报前置条件,从源头消解权属争议与利益分歧,维护城市更新建设过程的公正秩序与落地实效,形成多方共赢的良性发展格局。

### 4.2 全流程管理与实施路径优化

传统规划普遍存在编制与实施脱节、设计与运维割裂的落

地缺陷,城市更新语境下的详细规划搭建起全覆盖、全要素、全周期的闭环治理实施体系。空间维度整合市政交通、生态防护、公共服务、城市面貌、建筑设计等多项专项内容,完成全域空间统筹与全要素协同管控,化解专项规划衔接割裂、工程建设相互冲突的问题。时间维度贯通规划编制、土地整理、项目建设、后期运维、动态迭代的完整流程,细化政府管理、权属开发、方案编制、工程建设、居民使用对应的主体职责,构筑完整的实施运行闭环<sup>[5]</sup>。广州罗冲围片区更新改造工作,依托全域空间统筹与全周期管控模式,改变以往单一拆建的粗放改造形式,完成片区空间治理、功能升级、环境提质的系统性优化,切实提升规划落地的实际成效。

## 5 结语

文章立足于新时代城市存量提质更新的发展背景,梳理城市更新与详细规划之间的适配关系,点明传统详细规划存在的各类现实不足,总结规划理念、编制主体、技术路径三大方向的转型特征,搭建适配存量更新场景的详细规划优化体系与落地保障机制。研究围绕现状精细研判、分层弹性管控、空间品质提升、数字技术升级搭建完整优化路径,依托多元权益统筹、全周期闭环治理补齐规划落地短板。新时期详细规划建设贴合城市更新动态发展需求,深化多方共治模式与数字化建设改革,稳步提升规划编制质量与落地效能,为城市高质量更新建设、人居环境升级与城市治理现代化建设提供稳固的规划支撑。

## 参考文献:

- [1] 阳建强,马晨曦.城市更新治理背景下的详细规划技术路径创新与体系机制优化[J].风景园林,2026,33(02):12-19.
- [2] 赵学彬,彭攀屹,丁国胜.城市更新专项规划的价值认识、关键逻辑与内容体系研究——基于10城的城市更新规划案例[J].西部人居环境学刊,2026,41(02):123-131.
- [3] 范嗣斌,柳巧云,冯婷婷.新时期城市更新规划的理念导向与技术方法[J].中国房地产金融,2025,(05):3-10.