

国土空间规划背景下城市更新困境及对策的探索

石新宇

湖北省规划设计研究总院有限责任公司 湖北 武汉 430000

【摘要】：在经济社会变革与科技创新的双重驱动下，我国城镇化进程持续提速。当前的城市建设已不再局限于经济维度的单向提升，而更强调基于现实条件的多维统筹与系统性优化。面对国土空间规划所确立的新坐标与新框架，城市更新工作迎来更为复杂的要求与挑战。唯有破解更新中的结构性难题，严格遵守规划约束，坚持整体发展观，才能够有效推动城市品质升级，增强人居幸福感，从而实现更具包容性与可持续性的现代化城市图景。基于此，文章重点阐述了城市更新所绵连的困境，接着结合问题提出了针对性的优化建议，希望能够为相关领域的理论研究和实践提供更多的参考依据。

【关键词】：国土空间规划；城市更新；优化建议

DOI:10.12417/2811-0528.25.23.048

引言

城市转型过程中，如何突破依赖土地出让收入的发展模式、推动建成区优化与新增建设协同并进，已成为亟待解决的核心问题。城市更新作为提升城市机能、改善空间环境质量的关键举措，正逐步推动城市规划理念从增量扩张向存量优化融合转变。在国土空间规划的整体框架下，城市更新的推进策略不仅受到全域资源统筹和多要素协调的引导，也受到实施机制与管控要求的深层制约。国土空间规划既为城市更新提供了系统性的空间部署与行动指引，同时也借助“增存挂钩”、指标调控和底线约束等机制，对其提出更严格的规范与目标。在这一背景下，探索符合国土空间规划要求且具备实施可行性的城市更新路径，正成为规划管理领域面临的重要挑战。

1 国土空间规划背景下城市更新所面临的困境

1.1 缺乏完善的管理机制

在国土空间规划的总体框架下，构建系统性的城市更新管理机制，已成为提升城市治理能力的关键环节。该机制旨在通过对更新过程的科学规划与引导，实现土地资源高效整合，促进保护与开发之间的动态平衡。当前，我国在国家层面尚未建立起完善的城市更新制度体系；虽然已有一定的理论支撑与系统依托，却仍缺乏可操作、能落地的实施路径。现阶段国土规划往往依据人口规模与经济发展水平等因素分配建设用地指标，导致人口密集、经济发达地区反而出现大量低效或闲置用地^[1]。要扭转这一现象，根本出路在于建立全面、精细且职能明确的土地管理制度体系。

1.2 土地资源开发缺乏科学性

在城市更新进程中，土地资源的配置与使用应紧密契合城市整体发展阶段与更新目标，而非片面追求短期经济利益。科学规划与合理利用土地，是实现更新效益与空间品质同步提升

的重要基础。然而实践中，部分开发主体往往忽视这一原则，未能对土地进行充分而有效的利用。例如，某些地产项目为获取更高收益，随意变更原有规划所确定的土地使用功能。此类行为不仅导致土地资源严重浪费，也阻碍了城市功能的优化与升级，进而制约城市更新整体进程的可持续推进。因此，当前我国亟须在城市更新中强化土地集约利用与精准调控，确保每一寸土地都能服务于城市高质量发展和人民生活品质提升。

1.3 规划编制方法缺乏创新

在我国城市发展模式加快向内涵提升转型的背景下，推动城市更新不仅需要与现有空间规划体系有效衔接，更需构建清晰而可行的实施路径。这意味着，在编制城市更新相关规划时，不能仅对原有方案进行简单延续，而应在既有成果基础上进一步深化、拓展与创新^[2]。因此，当前的土地利用与开发管理模式也亟待系统性改革，以适配更新工作的新目标与新逻辑。实践表明，目前仍存在若干突出难点：一方面，对市场动态和资本逻辑的研判尚不充分；另一方面，更新的策略与方法也需响应高质量发展提出的新要求。面对新阶段与新形势，有必要深入开展城市更新的理论建构与政策创新，从而为其有效推进提供坚实的学术支撑和机制保障。

1.4 缺乏充足的规划设计人才

当前，城市更新实践亟须建立一支具备专业素养的人才队伍以应对日益复杂的工作需求。然而，不少城市在推进更新过程中，尚未对人力支撑体系给予充分重视，高质量人才储备明显不足。尤其在国土空间规划全面实施的背景下，城市更新涵盖内容广泛、系统性强，多地普遍面临规划专业力量短缺的困境。此外，更新工作涉及大量跨学科、技术性较强的业务，若缺乏相应的技术储备与实践能力，将难以有效推进项目实施。因此，从服务国家战略导向和实现城市可持续发展的高度出发，加快构建专业化、梯队化的人才培养机制，已成为一项至

关重要且紧迫的任务。

2 国土空间规划背景下城市更新的优化建议

2.1 加强城市空间规划的顶层设计

城市更新的有效推进必须立足于国土空间规划体系,以实现空间资源的科学配置与土地的高效利用为核心目标。在实际操作中,应紧密结合土地现状与城市发展战略,制定系统性、可实施的更新规划。国土空间规划为城市更新提供了基本依据与约束框架,须将其中所明确的底线管控、结构优化与发展导向等要求,全面融入更新规划的各个阶段。应在战略层面强化对更新方向与土地使用的整体引导,明确长远目标、推进策略与关键时序^[3]。在具体规划阶段,应以更新单元为载体,建立刚性约束与弹性调节相结合的传导机制,将总体规划确定的核心指标与管控要求逐级分解至实施层面,实现各类要素的弹性适配与动态平衡。同时,需加强对功能布局、权益结构及经济效益的统筹协调,保障更新过程的公平与效率。在项目实施中,应构建规划-建设-运营的全周期管理思维。依托动态监测、定期评估和反馈调校机制,实现对更新过程的持续跟踪与优化。同时,配套制定差异化的用地政策、容积率奖励、产权置换等专项政策工具,完善土地管理的制度框架与操作路径,有效破解实施障碍,激发市场与社会主体参与活力。最终目的是将宏观的规划愿景转化为切实的城市功能提升和空间品质改善,确保城市更新工作不仅在物质形态上落地,更在社会、经济与环境效益上实现综合价值最大化。

2.2 完善城市更新管理的相关制度

在国土空间规划的整体框架下,城市更新的有效推进依赖于系统化、规范化的实施管理制度的建立。这一制度不仅为更新规划与设计提供依据,更是保障项目实施不偏离国土空间总体规划目标的重要支撑。首要任务是科学界定城市更新的实施范围。应以国土空间规划确定的功能分区、空间结构及约束性指标为依据,结合城市发展阶段、区域现实条件与发展需求,合理划定可实施更新的空间单元,确保更新行为符合全域全要素管控的要求。其次,需构建清晰的管理组织架构与运行流程。要明确牵头部门、协同单位及各层级管理主体的职能分工,建立从规划编制、项目审批到建设监督的全流程管理机制,避免权责交叉或管理空白。最后,应落实机构设置与人员配置,设立专门管理机构并配备具备国土空间规划、土地管理、政策设计等复合背景的专业人员。通过定岗定责、强化业务培训与考核机制,提升管理队伍的专业能力和执行效能。只有在机构、职能与程序三者有机协同的基础上,才能系统提升城市更新的治理水平,切实服务于国土空间治理体系和治理能力现代化的总体目标。

2.3 强化各项政策之间的衔接效果

在国土空间规划引领下,应推动规划政策与土地、财政等政策的深度融合,构建多元主体协同参与、利益结构动态平衡的实施机制。积极拓展公众参与的渠道与方式,推进参与程序、范围、权责等方面的制度化与规范化,保障社会力量在更新过程中有效发声。需建立健全利益协调与分配机制,完善效益评估和激励政策体系,尤其应重视并充分发挥市场在资源配置中的引导作用。聚焦土地混合利用、功能兼容、公共服务设施配套、供应方式创新、开发规模与指标调控等核心环节,将城市更新与存量用地再开发、土地高效利用、产权结构优化等政策有机结合,系统引导更新项目实施^[4]。应加强对地块层面的实地调查与综合体检评估,全面摸清土地权属、建筑现状、利用效率及产权人改造意愿,系统识别低效存量用地,精准诊断现状问题与提升潜力,明确功能完善与空间优化的重点方向。在此基础上,应加强土地一物业政策联动,推进空间资源与资产权益的统筹配置,编制片区统筹下的财政平衡方案,系统保障城市更新项目的经济可行性。还应通过完善历史遗留问题处理机制、创新土地供应模式、统一不动产登记管理、推动片区整体开发等政策接口设计,积极探索多政策协同的创新路径,全面提升国土空间治理能力与规划实施效能。

2.4 加强城市更新队伍的人才培养

当前,我国在城市更新领域尚未形成国家层面的统一法律法规,这种制度缺位导致更新实践中的诸多争议与困境缺乏解决依据,严重制约了工作的系统推进。因此,应加快顶层设计,推动城市更新专门立法进程,构建涵盖权益分配、程序规范、政策配套与监督实施的健全法治框架,为更新行动提供稳定的制度预期和明确的依据保障。与此同时,必须将人才队伍构建视为支撑城市更新可持续发展的核心战略。政府应牵头加大资源投入,系统构建涵盖专业化培训、职业资格认证和持续教育的育才机制,并设立针对性强、多层次的人才激励政策,吸引和留住具备国土空间规划、土地管理、政策设计、利益协调等复合能力的高水平专业人才^[5]。此外,还应积极拓展国际交流渠道,引入成熟地区的更新模式与实践经验,通过技术合作和案例借鉴,提升本土人才的前沿认知与实操能力。只有通过法律与人才“双轮驱动”,夯实制度基础与人力基础,才能有效提升城市更新的治理效能,推动其朝着法治化、专业化、可持续化的方向健康发展。

3 结语

当前,我国城市更新工作仍面临诸多系统性挑战:治理架构尚不健全,土地开发利用模式仍显粗放,专业人才储备与培养机制存在短板等问题。这些问题不仅制约了城市更新工作的效率与质量,也影响了城镇发展的可持续性。为应对上述挑战,

应在国土空间规划的整体框架下,对我国城市更新制度进行系统性重构。一方面,应推动建立统一、规范的城市更新技术标准与管理规范,完善从总体规划到实施导则的多层次规划体系;另一方面,需加快建设科学完备的国土空间规划体系,强

化其战略引领和刚性管控作用。只有通过这些系统性举措共同作用,才能为我国城市高质量发展和可持续治理提供坚实支撑。

参考文献:

- [1] 贾士珍,朱崇珍.城市更新在国土空间规划体系中的实施路径[J].中国住宅设施,2025,(08):91-93.
- [2] 谢芳.基于乡村振兴的国土空间规划下的城市规划方案研究[J].未来城市设计与运营,2025,(06):17-19.
- [3] 张宏达.国土空间规划背景下的城市更新规划策略研究[J].智能建筑与智慧城市,2025,(06):77-79.
- [4] 纪宇棋,黄明勇,李作为.国土空间规划背景下城市更新困境及对策的探索[J].中华建设,2025,(05):113-115.
- [5] 江东桂,戴威韬,沈雷鸣,等.国土空间规划体系下详细规划编制的转型建议[J].中国土地,2025,(04):38-41.