

国土空间规划背景下城市更新路径探索

孙黎明¹ 夏 蕾²

1. 南阳市宛城区住房和城乡建设局 河南 南阳 473000

2. 河南天工建设集团有限公司 河南 南阳 473000

摘要:我国整体的国土面积比较大,但是人均占有量比较低,所以土地利用问题一直是一个比较严峻的问题,随着城市化进程的不断加快,我国的城市化治理理念也发生了很大的转变,由原来的“重经济”发展理念,逐渐转变为“重宜居”发展理念,由原来的“重延伸”逐渐转变为“重发展”,因此新时期城市发展的重要任务也变成了对存量空间的优化,这是新时期城市发展的重要要求,也是基于国土空间规划语境下的城市更新规划的有效“变更”。本文首先阐述了城市更新与城市发展概述,接着分析了城市更新的内容,最后对国土空间规划背景下城市更新路径进行了探讨。希望能够为相关人员提供有益的参考和借鉴。

关键词:国土空间规划背景下;城市更新;路径

引言

四十多年的改革开放带来了经济社会全面发展,目前我国的城市化水平已超过60%,在城镇化的中后期,空间规划规模上也由传统的增量和扩张转向存量和全局控制方向转变。在2020年各级政府便对城市规划更新行动进行明确,且重庆、广州和深圳等城市陆续出台了有关城市规划更新的条例,能够通过立法促进城市的更新。当前在国土空间规划体系下进行城市更新规划编制有着重要意义,可以弥补城市更新系统性工作的缺失、在城市规划中实现公共政策效应、满足城市功能的更新管理要求和完成对土地资源的集约利用等,下面将对规划编制策略进行详细分析。

1 城市更新与城市发展概述

城市更新发展过程中,应用创新发展条件是一种普遍的发展规律,在更新的过程中,城市具备复杂性、系统性的属性。作为人类发展文明积淀的城市,在人口、建筑、经济文化活动聚集的状态之下,分析城市之中的各种构成要素,城市建筑物、社会经济文化活动,本身就是一个不断变化的过程。人们的精神面貌,本身也会随着社会时代发展而出现变化,分析城市发展轨迹,很容易体会其中的差异。现如今各类社会文化活动丰富多彩,有不同的表现形式,本身有一定的时间刚性。所以应用城市更新策略,必然要突出常态性及其自身的属性,这是与城市自身建设发展有紧密联系的,城市更新会直接影响城市走向。分析城市更新的特点,了解城市发展变化情况,有助于选择更加适合的城市更新模式。城市更新是城市发展变化的基本构成,也是城市发展的具体展现。城市发展以及城市更新,本身就有着整体与

局部的关系。城市发展所包含的内容诸多,在新旧城区建设的过程中,农用耕地、工业用地、其他用地等都需要进行规划管理,这是在历史发展阶段,追求某种经济发展目标的必然选择,也是在稳定发展的基础上,获得局部提升与完善的有效条件。

2 国土空间规划体系下城市更新规划编制的意义

2.1 提高城市竞争能力

城市规划是实现城市发展与城市管理工作开展的关键依据,可以为处理城市内部中诸多矛盾提供有效参考,将其合理运用到城市发展之中,全面落实好城市规划工作,对推动城市的发展与建设而言,具有十分重要的意义。其中,最为明显的一点则是全面落实城市规划,有益于公共设施建设的完善与优化,提高城市竞争能力,在城市中公共设施主要包括行政办公、社会福利、教育科研、文化娱乐等众多层面。而一个城市若是想要真正意义上实现预期设想的发展目标,则应当贯彻落实各种公共设施建设。

以广州为例,此城市在完善与建设公共设施过程中,越发重视起环境保护、绿色节能观念,为城市居住人口提供更为环保、生态的生活环境,从而使人们的生活质量取得了明显提升。因此,其他城市应将其作为参照对象,在完善公共设施环节,应当借助合理、科学的规划,来制定出一套完善、全面的公共设施建设方案,并对其是否具有可行性展开深入分析,之后在城市建设前明确意识到建设规划方案中所存在的弊端与问题,并对其展开妥善处理,借此降低施工后所存在的不足,确保公共设施建设能够取得顺利开展。

2.2 满足城市功能更新的管理要求

随着社会经济的不断发展,城市功能的更新需求也催动了城市更新规划工作的进行,需要城市规划工作和社会发展保持同步,并利用适当的手段避免传统城市规划出现的问题。城市更新总体规划的侧重点在于对目标的选择和可行技术的研究,而城市更新的具体规划工作则是侧重于片区和小规模的开发工作,针对规划目标实现问题的有效解决。所以在城市规划作用于目标的实现时,其过程是在管理层面的基础上进行的,在对综合目标进行分解,并将某些问题看作整体系统而进行在速度和开发时序上的安排后,能够指导城市更新工作的落实,不断满足城市功能的更新管理需求,提高各种资源的利用率。

2.3 加强对土地资源的集约利用

国土空间规划更加重视资源利用和环境保护,在可持续发展和低碳生产理念的影响下,需要对经济结构进行合理调整,保证各种资源的利用可以和经济发展、自然资源和生态保护相协调。

3 城市更新的内容

3.1 城市发展建设理念的更新

在城市建设的过程当中,也要格外注重建设思维的更新。在以往城市建设的过程当中,在拆毁破旧的建筑时,往往会存在各样矛盾。然而,在新时代下要注重突出有温度的城市更新理念。相关人员要改变自己的城市更新思维,不仅要在城市表面进行规划创新,同时对于城市的内涵也要进行有效更新,将历史以及文化融入城市更新建设当中,进而有效改善城市的整体风貌,将城市经营的理念融入、运用到城市更新的实践中。

在城市空间规划的过程当中,要注重有包容的更新,保留原有的社会形态,充分利用古建筑的文化价值,在原有基础上进行创新改变,将其转化为城市的文化地标,既保护了老建筑,又进行了功能升级和价值提升,进而服务城市经济社会发展。合理制定“留”、“改”、“拆”范围,以保留、提升、利用为主,加强修缮改造,补齐城市短板,注重提升功能,以激活城市的历史文化记忆,形成“老瓶装新酒”的发展格局。例如,保护有特色的历史文化街区,根据业态发展积极推动新兴商圈的形成等,使其成为城市的名片,使城市的文化气息、艺术氛围、商业名片得以彰显出来,为城市赋予内在的灵魂和外显的创新。作为北京市西城区首批文物活化利用计划项目的泰安里,如今修缮一新,“变身”为泰安里文化艺术中心,通过运营主体负责日常运营、西城区文化和旅游局进行监督、多个优秀内容合作商合作运营的模式,让泰安里变为与城市发展功能相匹

配的新型公共服务空间,同时融合多种业态,吸引不同人群,将这里提升为地标性建筑,激发周边区域生机,让社区和文物一起“活”起来。

此外,目前我国大部分地区都已进入到经济转型升级阶段,因此需要大量新型城镇化模式来推动城市发展,而存量工业厂房则是推进这一进程的主要方式之一。存量工业厂房在建设时大都使用较大尺度空间、建筑跨度较大,对整体建筑物建设质量和牢固性要求较高,这样就更方便了它随后进行更新和使用;同时,这类建筑产权比较单一,四周开敞场地较多,更加有利于更新利用。在社会主义市场经济飞速发展的背景下,整个城市面貌起到了巨大的改变,许多保留至今的工业建筑,已成为保留城市记忆的主要地点,将保留下来的工业厂房略加改造,保留自己原有文化记忆,并以此为基础植入时尚的商业、娱乐、文创等功能,使其既有历史文化的气息,又富有时代感,更新后极易变成人流汇集之地,既有较好的社会效益,还可取得较好的经济效益。

3.2 城市软环境的更新

城市基础设施建设直接决定着城市的品质,因此首先要对城市的基本环境进行更新,保障城市人民的衣食住行。随着城镇化的加快和深入,尤其是中小城市的发展,城市中原有的公共基础设施难以满足日益增加的城镇人口日常生活活动的需求,成为城市管理者与城市使用者之间的常见矛盾。在对城市环境进行更新的过程当中,要让广大人民切实感受到城市生活更加便利,比如邻里中心、公共服务设施等组成的15分钟生活圈,以及交通设施的提升和优化等,都要能够让人民感受到高质量的服务层次。不仅如此,对于人们日常居住的环境也要进行更新,加强城市绿化建设,改善生态,提升市区水系活动空间,进而为人民提供良好的生活品质。同时也要考虑到人民的精神建设,构建适合人民群众的娱乐设施以及活动场所,让人们的情感获得极大满足。比如,可以集中建设各种主题公园,辅以社区游园、口袋公园等,让居民可以在闲暇时间亲近自然。舒适的生活能够让市民对城市生活更加热爱,进而产生强烈的归属感,提高市民幸福指数。

3.3 城市基本功能的更新

随着城市框架的扩展、城镇化的加速,以及社会人口结构变化的凸显,城市生活圈社区化日趋成熟,对养老设施、社区服务、民生保障、文化休闲等功能的要求也不断变化和提升,原有的城市功能短板更加明显。在现行城市更新由政府主导的大环境下,通常希望通过城市更新来解决交通市政基础设施差、配套功能不足、土

地权属情况复杂、城市形象差等问题。

在城市更新背景下的国土空间规划，就是为了解决这些问题而进行的前置工作。在对区域进行规划时，政府能够充分表达其对整个片区的定位、公共利益诉求、亟待解决的问题等；城市更新实施主体可充分表达其产业升级、土地利用、开发建筑规模、项目形象打造等发展诉求；规划部门通过整合资源和各方的诉求，寻求公共利益和更新主体利益的平衡点，提出城市发展策略，在片区的范围内协调落实空间布局，适度增加公共服务设施空间，解决区域开发强度增加、生产生活服务需求增加、人口密度增加，而交通市政等基础设施和公共配套服务设施难以承载所形成的压力。

4 国土空间规划体系下城市更新的路径

4.1 有效开展城市体检评估，确定城市更新范围

在城市更新单元规划编制中，需要在土地筹备工作中重视建设用地规模置换和农地转用等内容，善于对各类土地政策进行利用，不断明确可改造用地的改造方式和途径。在城市更新单元的规划编制中，开展土地筹备需要对用地权属边界进行明确，要对建筑物信息和土地信息进行核查，保证规划项目符合城市更新政策的要求，所以对单元内的土地现状和建筑产权关系进行了解，在有效对权属边界进行明确后，重点对违法建设和违法用地的行为进行相关手续的完善。

另外，通过有效的土地筹备工作也能对城市更新的范围进行有效确定，一般从土地的使用特征上看，在城市的更新单元范围上会包括建新范围更拆除范围，同时结合土地的权属特征看，在更新单元的范围中也包括了用地置换的范围、权利主体的使用范围和移交范围等。针对城市的更新而言，对已有建筑的拆除工作是必不可少的程序，所以在拆除范围的划定上需要结合建筑权属核查为基础，一般在拆除范围外的一些城市插花地、边角地和夹心地等出让的土地也可以积极纳入城市单元规划中。

4.2 加强棚户区改造工作，有效提升居住环境

棚户区作为“城中村文化”的基本构成，在城市更新发展过程中有关键影响。在工作实践阶段，分析城中村的特点，构建良好的空间条件，保障人们的生活质量是必要工作。从城市运营维护发展实际来看，将此类空

间投资管理的权利进行分析，追溯其发展根源，这一类聚落空间形成的特点不同，因此在不同政策影响之下，经过长期的演化积累所形成的建筑物。按照城市更新发展策略要求，补充并完善基础设施建设的要求，尤其是在城中村应用阶段，不能简单地因为用地的属性，分析土地自降发展或建设标准，完成优化管理。在城市更新的过程中，规划应用土地资源，必然会考虑社区建设的要求。

如南阳市宛城区陈棚社区城市更新项目，将陈棚社区的三个集中棚户区和其他零散棚户区纳入拆除重建范围，将社区内近10年内新建的住宅小区纳入保留范围，将其他的多层小区、公共建筑、企事业单位等纳入改造范围。通过改造范围内建筑的优化提升、拆除重建范围内居住、商业、产业功能的整合和分区，合理分配有限的土地资源，扩大教育用地和公共服务类设施用地，并建设高标准的城市沿河景观绿带，使原来凌乱而缺乏配套设施的棚户区、城中村变为符合城市规划和居住安全条件的社区，使原来城区残余的村民转为城市居民。在这一过程中，完成了城市功能区规划的落地实施、城市经营所需设施的配套完善、人民生活居住水平的提升、整治了周边的自然环境，充分体现出城市更新以人为本的理念。

结束语：总而言之，在国土空间规划视角下，对城市进行更新建设，其目的是为了有效提高城市的生态文明，使人民的生活质量得到进一步提升，促进城市得以高效发展。

参考文献

- [1]付宇佳, 谭昌海, 刘晓煌, 孙兴丽, 袁泽民, 郑艺文. 自然资源定义、分类, 观测监测及其在国土规划治理中的应用[J]. 中国地质, 2022, 49(04): 1048-1063.
- [2]陈诚. 国土空间规划政策变迁与体系演进逻辑研究——基于政策扩散理论视角[J]. 中国国土资源经济, 2021, 34(10): 34-39+66.
- [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]杨慧祎. 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.