

城市更新中的土地规划与历史文化保护

毛谊文¹ 李亚玟²

1. 江苏浩坤地理信息科技有限公司 江苏 徐州 221000

2. 杭州华耕设计集团有限公司 浙江 杭州 310012

摘要: 在全球化与快速城市化的双重驱动下,中国城市正经历着前所未有的更新浪潮。作为城市空间重构的核心工具,土地规划在引导城市形态演变、优化资源配置方面发挥着关键作用。然而,在追求效率与经济效益的导向下,大规模拆除重建模式往往对城市的历史文化肌理造成不可逆的破坏,引发“千城一面”的同质化危机与集体记忆的断裂。本文旨在系统探讨城市更新背景下土地规划与历史文化保护之间的复杂张力与协同路径。文章首先梳理了城市更新理念的演进及其对土地规划提出的新要求;其次,深入剖析当前实践中二者失衡的主要表现、成因及深层矛盾;进而,从制度设计、技术方法与价值理念三个维度,提出构建“保护优先、有机更新、多元共治”的融合机制。研究表明,实现土地规划与历史文化保护的有机统一,不仅需要技术层面的精细化操作,更需制度层面的价值重塑与治理创新,其核心在于将历史文化视为城市发展的内生动力而非外部约束,从而推动城市走向更具韧性、认同感与可持续性的未来。

关键词: 城市更新;土地规划;历史文化保护;空间治理;有机更新

引言

21世纪以来,中国的城市发展已从增量扩张的“摊大饼”模式,逐步转向以存量优化为核心的内涵式发展新阶段。城市更新(Urban Regeneration/Renewal)作为这一转型的核心抓手,其目标不仅是改善人居环境、提升基础设施、激发经济活力,更承载着塑造城市特色、延续历史文脉、增强社会凝聚力的重要使命。在这一宏大叙事中,土地规划扮演着至关重要的角色。它既是政府配置空间资源、引导资本流向的政策工具,也是协调多元利益、规范开发行为的技术框架^[1]。然而,理想丰满,现实骨感。在许多城市的更新实践中,土地规划往往被简化为一种服务于短期经济目标的“土地整备”或“容积率转移”技术,其公共属性与文化责任被有意无意地忽视。推土机下的老街区、被商业综合体取代的传统市场、仅存于文献中的历史地名……这些景象折射出一个深刻的悖论:旨在提升城市品质的更新行动,却可能成为消解城市独特性与历史深度的推手。如何在高效利用土地资源与守护城市文化基因之间寻求平衡,已成为新时代国土空间规划体系亟待破解的核心命题。

1 城市更新理念的演进与土地规划的新使命

1.1 理念演进

城市更新并非新生事物,但其内涵与外延随时代变迁而不断丰富。早期的城市更新,深受西方“城市美化运动”和“清除贫民窟”思潮影响,多采取大规模、推倒重来的“外科手术式”改造。这种模式虽能快速改变

城市面貌,却因其对社会网络的撕裂、对历史环境的漠视而饱受诟病。自20世纪70年代起,以简·雅各布斯(Jane Jacobs)为代表的学者倡导“小规模、渐进式”的社区营造理念,强调尊重既有肌理、激发内生动力,标志着城市更新开始向人本主义和文化敏感性转向。进入21世纪,联合国教科文组织(UNESCO)等国际机构大力倡导“整体性保护”(Holistic Conservation)与“活态遗产”(Living Heritage)理念,强调文化遗产不仅是静态的物质遗存,更是动态的社会文化过程。在此背景下,城市更新的目标日益多元化,不仅要解决物理空间的衰败问题,更要关注社会公平、文化传承、生态可持续等综合议题。中国的城市更新实践也经历了类似的反思与转型。从早期的旧城改造、棚户区改造,到近年来提出的“微更新”、“微改造”、“留改拆”并举等策略,政策导向愈发强调“应留尽留、应保尽保”,凸显了对历史文化的珍视。

1.2 土地规划新使命

这一理念的演进,对土地规划提出了全新的、更高的要求:(1)从“增量管控”到“存量盘活”:规划重心从新增建设用地指标分配,转向对建成区内低效、闲置、废弃用地的识别、评估与再利用。(2)从“单一功能”到“混合兼容”:打破僵化的功能分区,鼓励土地用途的适度混合,以适应历史文化街区活化所需的多元业态与复合功能。(3)从“刚性控制”到“弹性引导”:在确保底线(如文保单位、历史风貌区边界)的

前提下,为适应性再利用(Adaptive Reuse)提供灵活的规划政策支持,如容积率奖励、开发权转移等。(4)从“技术理性”到“价值理性”:规划过程需超越纯粹的工程技术逻辑,主动嵌入历史文化价值评估,并将其作为土地资源重要配置决策依据。因此,当代的土地规划必须成为连接物质空间改造与非物质文化遗产的桥梁,其使命不仅是描绘一张高效的土地利用蓝图,更是编织一张承载集体记忆、彰显地方特色、促进社会和谐的文化地图。

2 失衡之困:土地规划与历史文化保护的现实矛盾

尽管理念上已达成诸多共识,但在具体实践中,土地规划与历史文化保护之间的冲突依然尖锐且普遍。

2.1 主要表现

2.1.1 “大拆大建”模式对历史肌理的破坏

在GDP考核与土地财政的驱动下,地方政府倾向于选择周期短、见效快的大规模拆除重建项目。这种模式往往无视街巷格局、院落尺度、建筑风貌等构成历史城区整体价值的要素,导致“建设性破坏”^[1]。例如,一些城市在“旧改”名义下,将具有百年历史的传统民居群夷为平地,代之以标准化的商品房小区,原有的邻里关系与生活场景荡然无存。

2.1.2 “过度商业化”对文化真实性的侵蚀

部分更新项目虽保留了历史建筑外壳,但其内部功能被彻底置换为迎合游客的餐饮、零售等业态,形成“空心化”的仿古商业街。这种“迪士尼化”(Disneyfication)的更新,剥离了场所原有的生活气息与社会功能,使其沦为缺乏灵魂的消费空间,背离了活态保护的初衷。

2.1.3 规划标准与历史遗产特性的错配

现行的各类规划技术标准(如日照间距、消防通道、停车位配建等)多基于现代城市新区设定,难以适应历史街区狭窄街巷、密集布局的客观条件。僵化执行这些标准,要么导致大量历史建筑因无法达标而被拆除,要么迫使改造方案严重损害其原有风貌与结构。

2.1.4 产权碎片化与更新主体缺位

历史城区内普遍存在产权关系复杂、权利主体众多的问题。单个业主缺乏更新能力与意愿,而政府或开发商主导的统一更新又易引发强制征收与补偿纠纷,导致更新进程停滞或采取简单粗暴的处理方式。

2.2 深层成因

2.2.1 价值认知偏差

在主流发展话语中,历史文化常被视为阻碍发展的“包袱”,其蕴含的长期社会、文化、美学价值难以量

化,远不如土地出让金、GDP增长等经济指标来得直接和诱人。这种功利主义的价值观,使得保护工作在决策天平上天然处于弱势。

2.2.2 制度激励错位

现有的财税体制与政绩考核体系,过度依赖土地出让收入和固定资产投资。这使得地方政府有强烈的动机通过高密度、高强度的开发来最大化土地收益,而历史文化保护则因其投入大、周期长、回报不确定而缺乏内生动力。同时,针对保护性更新的专项财政补贴、税收优惠等激励政策尚不健全。

2.2.3 治理体系割裂

在行政管理上,自然资源(规划)、住建(更新)、文旅(文物)等部门分属不同条线,各自为政。规划部门关注空间布局与开发强度,文物部门聚焦法定文保单位的本体安全,而住建部门则侧重工程实施与民生改善。这种“九龙治水”的局面,导致历史文化保护的要求难以有效融入土地规划的全过程。

2.2.4 技术方法滞后

传统的规划编制方法偏重宏观、静态的蓝图式描绘,缺乏对历史街区复杂性、脆弱性和动态演变规律的精细刻画。对于如何评估历史环境的整体价值、如何制定差异化的管控导则、如何设计兼顾保护与利用的更新方案等关键技术问题,仍缺乏成熟、普适的方法论支撑。

3 融合之道:构建协同共生的规划新范式

化解上述矛盾,需要一场深刻的范式革命,即从对抗走向协同,从分离走向融合。这要求我们在制度、技术与理念三个层面进行系统性创新。

3.1 制度设计:建立“保护优先”的顶层设计与激励机制

(1) 强化法规保障与规划传导:在《国土空间规划法》及相关地方性法规中,明确将历史文化保护作为城市更新的前置条件和刚性约束。建立从总体规划、专项规划到详细规划的逐级传导机制,将历史文化保护名录、保护区划、风貌管控要求等精准落实到具体的地块规划条件中。(2) 创新产权整合与利益平衡机制:探索设立“城市更新基金”或“历史文化保护基金”,通过政府引导、社会资本参与的方式,为保护性更新项目提供资金支持^[3]。推广“产权归集+原住民回迁”、“房屋信托”等模式,在尊重产权的基础上,实现规模化、专业化的更新运营。同时,完善公平合理的征收补偿与安置政策,保障原住民的合法权益与发展权益。(3) 构建跨部门协同治理平台:成立由市领导牵头,规划、住建、文旅、财政等多部门参与的城市更新与历史文化

保护联席会议制度, 统筹决策、协调资源、监督实施。推动建立“一张图”管理的信息共享平台, 打破数据壁垒。

3.2 技术方法: 推行“有机更新”的精细化规划策略

(1) 开展全域全要素的历史文化资源普查与价值评估: 超越对单体文物建筑的关注, 运用GIS、大数据、人工智能等技术, 对城市的历史街巷、古树名木、工业遗产、非物质文化遗产等进行系统性普查、建档与价值分级评估, 绘制“城市历史文化基因图谱”。(2) 制定差异化、弹性的规划管控导则: 针对不同类型、不同价值的历史文化区域, 制定“一区一策”的更新导则。在严格保护核心要素(如文保单位、历史轴线)的同时, 对非核心区域允许采用更为灵活的改造方式。例如, 可试点“负面清单”管理模式, 明确禁止行为, 其余则给予市场主体充分的创新空间^[4]。(3) 善用规划政策工具箱: 积极运用容积率奖励、开发权转移(TDR)、用途兼容、建筑高度弹性控制等政策工具, 激励市场主体主动承担保护责任。例如, 允许开发商在历史街区外的新建项目中获得额外的建筑面积, 以补偿其在保护更新项目中的额外投入。(4) 倡导“微更新”与“针灸式”介入: 优先采用小规模、低成本、渐进式的更新方式, 通过植入社区公共设施、改善基础设施、扶持小微文创产业等“触媒”项目, 激活片区活力, 避免大规模扰动。

3.3 价值理念: 重塑“以人为本”的文化自觉

(1) 将“人”置于更新的核心: 历史文化保护的终极目的不是为了保存冰冷的砖瓦, 而是为了延续其中蕴含的生活方式、社区精神与集体记忆。规划过程必须充分尊重原住民的意愿, 保障其参与权、知情权与受益权, 避免“绅士化”(Gentrification) 驱逐原住民。

(2) 推动遗产的“活化利用”: 鼓励将历史建筑、工业遗址等改造为博物馆、美术馆、创意工坊、社区中心、精品酒店等, 使其在新的时代语境下焕发新生, 实现文化价值与经济价值的良性循环。(3) 培育全社会的文化认同: 通过媒体宣传、公众教育、社区活动等多种形

式, 提升全社会对城市历史文化的认知与自豪感, 形成“人人都是保护者”的社会氛围, 为保护工作奠定坚实的民意基础。

4 结语

城市是文化的容器, 历史是城市的灵魂。在迈向高质量发展的新征程中, 城市更新不能再是一场以牺牲历史文化为代价的“空间掠夺”。土地规划作为塑造城市未来的关键工具, 必须完成从“经济增长引擎”向“文化传承载体”的角色转变。实现这一转变, 是一项复杂的系统工程。它要求我们构建一个以“保护优先”为原则、以“有机更新”为路径、以“多元共治”为保障的新型规划治理体系。在这个体系中, 历史文化不再是土地开发的绊脚石, 而是城市魅力的源泉、创新的催化剂和身份认同的基石。通过制度创新释放保护的内生动力, 通过技术精进实现保护与利用的精准平衡, 通过价值重塑凝聚全社会的文化共识, 我们方能在钢筋水泥的森林中, 为城市的记忆与乡愁留下温暖的栖息之地, 最终建设出既有现代活力、又有历史厚度, 既能安放身体、也能安顿心灵的美好家园。未来的城市竞争, 将是文化软实力的竞争。那些能够巧妙地将历史文脉融入现代肌理的城市, 必将赢得更持久的生命力与更广泛的尊重。这, 正是新时代赋予土地规划与历史文化保护工作者的光荣使命。

参考文献

- [1]刘欢.国土空间规划中城市更新与土地资源优化利用[J].城市建设理论研究(电子版),2025,(36):16-18.
- [2]刘华建.城市更新背景下历史文化街区保护与发展的平衡机制研究[J].上海房地,2026,(02):31-35.
- [3]彭鑫.国土空间规划体系下的城市更新研究[J].智能建筑与智慧城市,2026,(02):61-63.
- [4]张露,冯白雪,王保国,等.冲突与共生:历史文化名城“活态保护”导向下的城市更新路径研究[J].中国名城,2026,40(01):38-45.