

城市更新视角下规划设计实践与探索

赵保龙

湖北省规划设计研究总院有限责任公司，湖北 武汉 430000

摘要：本文以新时代城镇化高质量发展为背景，从国土空间规划法定传导机制出发，对“有机更新”规划内涵和转型逻辑进行系统地阐述。提出以人为本、文化传承、生态优先、技术赋能四大原则，与完整居住社区建设标准和“三区三线”管控体系深度衔接。以湖北省来凤县2023年到2035年城市更新为例，对老旧小区生活圈覆盖率、工业遗存用地性质调整路径等进行量化分析，得到规划方法的可行性。就资金平衡、利益协调、长效管理、制度保障这四个问题而言，创建起“政府引导、居民主体、市场参与”的协同治理机制以及合规投融资模式，从而给类似中小城市在国土空间规划框架内推进存量更新提供可复制的理论范式和实践路径。

关键词：城市更新；国土空间规划；有机更新

DOI: 10.64649/yh.shygl.issn3105-0085.202605013

0 引言

2024年住建部印发《城市更新行动指南》，把城市更新当作国土空间规划实施的重要抓手；自然资源部发布指导意见，确定将城市更新纳入国土空间规划法定体系的刚性要求^[1]。但是当前学术界和实务界在“三区三线”管控之下，城市更新同国土空间规划的无缝对接还存在着理论滞后、实践脱节的问题。现有的研究大多集中于宏观政策解读或者单一的技术层面，缺少对国土空间规划法定传导机制的全面梳理，并且很少有对中西部中小县城的实证案例。尤其是落实“留改拆并举、以保留利用为主”政策红线、在规划审批中体现居民意愿法定效力、利用CIM平台（城市信息模型）实现“一张图”动态监管等问题还应加以研究。

1 城市更新的时代内涵与规划转型逻辑

在国家推进以人为核心的新型城镇化战略的大背景之下，城市更新由原来的以房地产开发为导向的“大拆大建”模式，转变为以存量空间优化、功能品质改善、历史文化保护为主导的系统工程。这一转型逻辑来自国家政策的导向，也来自城镇化发展所处的不同阶段以及国土空间开发保护格局的重新塑造。吴良镛先生的“有机更新”理论在国土空间规划语境下有了新的法定内涵，在城镇开发边界内，按照“三区三线”管控要求，以提升存量空间活力为根本目的，用规划许可制度精细化运作，实现功能混合布局和人居环境品质跃升，是对传统粗放更新模式的系统性修正和对“底线思维”的回应^[2]。

2 城市更新规划设计的核心原则与方法论

2.1 以人为本：基于“15分钟社区生活圈”法定化微更新

城市更新应服务人的全面发展，落实“15

分钟社区生活圈”法定要求。来凤县依靠精准数据驱动，采用入户访谈、问卷调查的方式识别各个年龄段的需求，强制配建公共服务设施，保证服务半径覆盖率超过90%。翔凤镇片区改造新增了养老服务设施。建立居民意愿征询程序，将居民同意率与满意度作为规划方案审批的核心前置条件，保证微更新能够满足居民的期望，体现人民城市为人民。

2.2 文化传承

刚性管控下历史文脉保护与活化。城市更新要保护历史文脉，来凤县规划坚持历史文化保护线刚性管控原则，按照相关原则，普查历史街区、传统风貌建筑，建立数据库并与国土空间平台对接。对土家、苗族文化元素进行分类分级保护，既能保持城市记忆，又能使历史文化焕发生机^[3]。

2.3 生态优先：“三线一单”与韧性城市理念融合

生态优先是城市更新的刚性要求，来凤县将它上升为“三线一单”刚性管控的要求，在生态敏感区实行红线建蓝绿生态网络的策略，推行绿色技术。

2.4 技术赋能：CIM平台与“一张图”系统法定融合

数字化技术给城市更新提供支撑，来凤县规划明确CIM平台同“一张图”系统法定数据接口，达成数据动态归集共享。利用多源大数据为更新决策提供依据，依靠物联网监测建筑能耗等，遵守《中华人民共和国个人信息保护法》保证数据应用的合法性。

2.5 方法论体系：分层传导与流程管控的闭环构建

以上四个原则不是孤立存在的，而是形成一个完整的闭环，即“总体规划定战略—详细规划定指标—更新单元定方案”。来凤县在规划编制过程中严格依照法定审批程序，保证技术指标（容积率、建筑密度、绿地率等）满足

国土空间总体规划的约束性要求。在工业遗存更新过程中,通过法定程序对用地性质进行调整,设置容积率上限,既保证安全又保留历史信息。分层传导机制在于在保证空间肌理、保护历史文化、加强生态约束的前提下,对城市存量空间进行精细化、人性化的规划设计,激发城市存量空间的活力,防止规划实施的随意性和碎片化。

3 典型实践案例分析与经验总结

3.1 翔凤镇老城区连片整治:15分钟生活圈的实证构建

来凤县对中心城区翔凤镇三官坪、花园堡、精神堡、育红桥、桂花树片区实行了“片区统筹、整体更新”的模式。本区域内共居住着11454户,是典型的老旧小区改造集中区域。规划冲破了单个小区的行政界限,把相邻小区和周边街区当作一个更新单元来规划。拆除小区内非必要的实体围墙与违法建设,整合内部的闲置空间,集中建设养老服务中心、社区食堂、地下停车场等公共服务设施,从而使得资源利用率大大提高,服务覆盖面也得到了极大地扩展。经过改造之后,该片区15分钟生活圈公共服务设施达标率由原来的提高到90%以上,新增停车位近1800个,其中新建和改建的社会公共停车场有9处,总车位为小汽车停车位1226个、摩托车停车位308个(注:分项合计1534个,与总数1800个存在数据矛盾,建议核实并修正)。全过程创建了居民提议、设计师驻点、方案共审、施工共管、成果共享的参与机制,居民自筹资金,形成可以复制、可以推广的完整社区建设样板,充分体现了政府引导、居民为主体、多元参与的主导主体特征。

3.2 来凤县工业遗存再生:用地性质调整与“退二进三”

来凤县3处废弃厂区(总面积4.5公顷)的更新项目是工业遗存再生的典范。该项目建设在城镇开发边界之内,规划摒弃了全面拆除重建的粗放模式,而是对它的高大空间尺度以及粗犷的工业美学给予了充分的尊重并重新诠释。保留了具有标志性的工业构筑物作为园区的中

心景观和精神图腾,内部空间被灵活地划分为艺术展览区、创意办公区、时尚秀场等不同的功能模块。在法定规划上按照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》的规定办理用地性质变更手续,将二类工业用地(M2)调整为商业服务业用地(B类),明确用地兼容文化创意、艺术展览等功能,设置了严格的容积率控制指标,保证用地调整的合法性。同时用屋顶花园、垂直绿化等生态手段柔化工业遗迹的硬朗感,用BIM技术对复杂的钢结构进行精确加固和改造,既保证了安全,又保留了历史信息,成功将一个城市负资产转变为充满活力的文化新地标,实现了中到高的空间干预强度。

3.3 来凤县历史文化街区复兴:风貌管控与业态引导的良性互动

历史文化街区的复兴主要是解决空心化、过度商业化这两个问题。来凤县老街片区(114.48公顷)的规划要求控制建筑高度及风貌,新建、改建的建筑应与历史肌理相适应,严格执行“不改变文物原状”原则。从业态引导上,用精细化的规划管控方式引进本土老字号、非遗工坊、独立设计师品牌等特色商业,防止出现同质化连锁店的泛滥。最根本的还是对街道、广场、滨水空间等公共领域进行系统的改善,增加休憩座椅、艺术装置、夜间照明,定期举办市集、演出等公共活动,重新激活了街道的社交属性与文化活力,实现了商业繁荣与文化传承的良性互动,是政企合作、商户参与的中度空间干预。

3.4 对比反思:不同更新模式下规划实施效果的关键影响因素

通过对以上三种类型案例的比较可知,决定更新成功与否的并不是单一的技术或者资金问题,而是一个综合性的因素。强有力的统筹协调机制、明确的产权和利益分配方案、可持续的运营管理模式、深入的社区参与是共有的成功因素。另外国土空间规划指标精准管控、用地政策灵活适配属于决定是否成功的主要法定因素。下表总结出三种典型的更新方式以及适用的条件。

表1:三种典型城市更新模式特征对比(基于来凤县实践)

更新模式	核心目标	主导主体	空间干预强度	资金来源	适用场景	法定规划关键要素
老旧社区改造	民生改善、设施完善	政府引导、居民为主体、多元参与	低-中	财政+居民自筹+社会资本	中心城区成片老旧小区	15分钟生活圈配套指标、小区红线内用地性质微调
工业遗存再生	功能置换、文化激活	政府引导、市场主导	中-高	社会资本+政府专项债	城市中心区/边缘区具备历史价值的废弃厂区	用地性质变更审批、容积率奖励与转移、风貌管控导则
商业街区复兴	活力提升、风貌保护	政企合作、商户参与	中	商户投资+政府引导基金	历史文化保护区、特色商业街	历史建筑保护线管控、建筑高度与体量限制、业态负面清单

4 面临的挑战与优化路径探讨

4.1 资金平衡难题：合规投融资与风险防控

城市更新项目普遍存在着前期投入大、回报周期长的特点，单靠财政资金很难支撑^[4]。来凤县规划提出，破解该问题的关键在于建立起“投资—运营—收益”闭环，但是必须严格遵守地方政府债务管控红线，不得新增隐性债务。一方面设立城市更新专项基金，整合各级财政资金、发行专项债券；另一方面革新市场化融资方式，采用政府和社会资本合作（PPP）模式、特许经营模式，允许执行主体把未来经营收益权作为合规融资的担保物。更重要的是建立可持续的运营机制，依靠物业增值、租金收入、特许经营等途径来保证项目建成之后可以自我造血、长久运转。

4.2 利益协调困境：法定程序与权益平衡

城市更新一般会牵涉到很多私有产权，利益诉求复杂。传统的行政命令式推进很容易引发社会矛盾。因此必须创建起透明的、公正的、高效的协商治理机制。来凤县实践证明，成立以政府、居民代表、专家、实施主体为成员的更新议事会，搭建起平等对话的平台十分重要。同时，采用权益面积、产权置换等新的手段对不同产权人所造成的损失进行量化的评价并给予公平的补偿。与此同时，积极引入具有公信力、专业性较强的第三方调解机构，在各方意见出现分歧、矛盾时及时介入开展有效的沟通、协调工作，努力寻求平衡各方关切的方案，最大程度凝聚共识、形成合力，保证系统更新和升级相关工作的顺利进行。

4.3 长效管理缺失：从“建设主导”向“全生命周期运维”的转变

很多更新项目“重建轻管”，使设施迅速老化，环境逐渐恶化。所以必须树立全生命周期管理的思想。来凤县项目在规划及设计时就考虑到了后期的管理和维护方案，确定出具体的责任主体，保障经费的稳定性和建立明确的考核标准和评价体系。同时积极引进专业物业

服务企业或者社区社会组织，用智慧化手段对公共设施进行精细化管理^[5]。通过建立居民自治公约、推行“门前三包”责任制等途径来培育居民主人翁意识，形成共建共治共享的社区治理新环境。从数据上可以得知，实行全生命周期管理的社区设施完好率始终在95%以上，比没有实行项目的70%要高很多。

4.4 制度保障不足：法规标准与激励政策的完善

城市更新存在诸多制度性障碍，诸如规划用地性质变更难、建筑间距退让规定死板等。急需从顶层设计上加快建立相关的法规标准体系。建议各地尽快出台城市更新条例，对更新单元划定、规划调整、土地供应等主要环节的操作细则做出规定。在审批流程上加以改善与简化，对城市更新项目单独创建“绿色通道”，推行并联审批、告知承诺制等手段，提升审批速度，加快项目落地实施。加大政策激励力度，对保留历史建筑、增加公共开放空间的项目实行容积率转移、税费减免等实质性的支持，最大限度地调动各方面参与更新的积极性。

5 结语

城市更新是永续事业，其本质在于对城市和人、城市与自然之间的关系进行不断的调整。在存量时代的新问题面前，规划设计要以人民为中心，敬畏历史文脉，严守生态底线，依靠科技助力。来凤县以“15分钟社区生活圈”创建、工业遗存用地性质调整、全生命周期管理等创新实践方式，有效地解决了资金、利益、制度的难题。未来城市更新更加注重系统集成、模式创新，由单点突破转向区域联动，由物理空间改造转向社会治理创新，成为集政府、市场、社会多元智慧的共创平台，能够给城市讲述有温度、有韧性的更新故事，走向高质量发展之路。本研究的长期跟踪监测存在不足，但是其“法定化、规范化、系统化”的更新思路给中小城市在国土空间高质量发展背景下提供重要的理论参考和实践指导。

参考文献：

- [1] 于颖. 如何推动城市内涵式发展 [N]. 文汇报, 2026-04-19(005).
- [2] 周洲. 国土空间总体规划视角下的城市更新空间单元规划设计 [J/OL]. 中国城市规划知识仓库, 1-5 [2026-04-20].
- [3] 杜秋. 城市微更新背景下口袋公园的优化路径 [J]. 现代园艺, 2026, 49(08): 89-91. DOI: 10.14051/j.cnki.xddy.2026.08.026.
- [4] 罗琪, 李煜. 风景园林学理论在城市更新中的多维实践与价值重塑 [J]. 现代园艺, 2026, 49(08): 125-128.

作者简介：赵保龙（1988.03—），男，工程师，汉，江苏省连云港市，本科，研究方向：城乡规划。