

# 国土空间规划视角下的超特大城市更新规划政策制度对比分析

高宋铮 杨紫薇

中冶南方城市建设工程技术有限公司 湖北武汉 430070

**【摘要】**随着我国城镇化进程的深入，超大城市和特大城市面临着空间资源紧张、生态环境恶化、城市功能失调等多重挑战。在政策层面，我国已迈入国土空间规划的新时代，城乡规划工作也因此转型，更加注重对土地和空间资源的战略性、综合性规划。在此背景下，城市更新工作逐步成为城乡规划领域的核心议题，它不仅要优化存量空间、提高资源利用效率，还要关注提升城市品质和民生环境。本文旨在从国土空间规划的视角出发，对比分析国内外特大城市更新规划政策制度，以期为我国特大城市更新规划政策制度建设提供有益的参考和启示。

**【关键词】**国土空间规划；特大城市；更新规划；政策制度；对比分析

## 引言

随着近些年我国经济的高速发展和城镇化的推进，各大城市普遍面临了土地资源日益紧张、城市配套服务水平不足、生态环境恶化等一系列的挑战，为了有效满足自然资源管理方面的需求，同时在城市高质量发展的政策指引下，我国超大、特大城市尤其需要在国土空间规划体系当中，完善对存量地区更新规划相关政策制度的构建。针对国内外特大城市更新规划政策制度的对比分析，可以看到不同国家或地区在超特大城市更新规划上采取了不同的策略和政策。这些政策制度各有优缺点，但都为我国的超特大城市更新规划提供了有益的参考和借鉴。

## 1 超特大城市更新规划政策制度的理论基础

### 1.1 国土空间规划背景下的要求

在超特大城市更新过程中，国土空间规划起到了重要的指导作用，但也存在一些欠缺之处。这主要包括以下几个方面：

一、可持续发展理念。城市更新应坚持可持续发展的理念，全面加强对环境的保护，推动城市更新进程不断加快，打造优质的生活环境，为城市提供更多发展机会。二、社会公平性。城市更新需要关注社会公平性问题，从年龄、职业、性别、文化背景等多层面着手，确保打造的城市环境更具有包容性和较强的适应性。三、灵活性和多样性。面对瞬息万变的需求和挑战，城市更新应增强空间规划的适应性和灵活性，确保城市空间能够适应未来的发展变化。四、生态保护。在城市更新过程中，应加强对资源的节约利用，避免对自然环境造成破坏，遵循生态城市的基本原则，加快城市

的绿色发展进程。

### 1.2 超特大城市更新的特点

超特大城市形势复杂，其城市更新目标多样，除了需要改善城市的基础设施之外，还应加大对文化遗产保护力度，改善居民生活质量，为城市经济发展带来促进作用。这就需要政府部门、社会组织以及城市居民的共同配合，尤其需要多种多样的政策制度扶持，以满足经济利益和社会需求，为城市的更新提供充分的动力来源。突出特点如下：

在整合与优化城市的空间布局时，涉及对相关用地的重新规划和充分利用，既要老建筑拆除，还需要对闲置用地加大开发力度。

社会参与和民众参与属于城市在更新过程中的特征之一，并且具有重要作用。由于利益相关方比较广泛，包括政府、居民、开发商和社会组织等，所以需要坚持公平性、可持续性的基本原则，对各方要求和意见广泛征集，并在决策过程中对公众利益和需求做好综合考虑。

随着技术的不断创新，多数智能化应用逐渐迈入城市更新领域。以大数据分析技术和人工智能技术为例，可以帮助规划人员了解城市发展需求，掌握其中存在的问题，确保制定的更新计划更为有效。借助智能化应用，能够促进城市管理效率提升，基于更为优质的服务，创造良好的居民生活环境。

生态保护属于城市更新过程中的重要考虑因素，既要加强对资源的节约利用，还需要在做好环境保护工作的同时，避免对自然环境造成破坏。遵循生态城市的基本原则，加快城市的绿色发展进程，有利于改善城市的生态品质。

## 2 国内外特大城市更新规划政策制度的比较

### 2.1 国外特大城市更新规划政策对比

#### 2.1.1 从市场主导到合作伙伴模式

二战后，西方发达国家为应对城市中心区衰落等问题，开始从城市中心区改造与贫民窟清理入手，分阶段的推动城市更新运动。后伴随经济社会发展背景和形势的不断变化，更新政策制度也发生了相应变化。至今西方发达国家的城市更新历经了四个阶段：

第一阶段，二战后至1960年代。政府旨在振兴城市经济和解决住宅匮乏问题，主要通过清理大城市中心区贫民窟以及在城市快速增长中产生的破败建筑，实现迅速提升城市形象的目标，更新模式以大规模推倒重建为主。

第二阶段，1960-1970年代。城市更新从经济问题应对转向社会问题的综合应对，不再一味地拆除重建，更加强调综合性规划，开始注重提高现状房屋建筑质量和综合环境质量，并引入公共福利项目以提高社会综合服务。

第三阶段，1980-1990年代。在经济增长放缓和自由主义经济盛行的背景下，城市更新试图用以地产开发为主导的旧城再发展来调节经济社会发展问题。这一时期，城市更新的主体从政府主导转向公私合作的双向伙伴关系。以伦敦为首的城市，开始以较少的政府投入吸引了大量社会资本，促进了城市的软硬件发展，但针对部分社会问题的关注比较少，如社区居民教育、就业等等，所以难以实现公众参与的目标<sup>[1]</sup>。

第四阶段，1990年代以后至今。城市更新目标更趋人本化、可持续和综合性（经济、社会、物质环境等），以纽约为首的城市，开始重视人居环境的改善，倡导城市的多样性和多用途性，关注社区历史价值的保护和生态安全的维护。在尺度上开始重视小规模社区改造，并积极促进公、私、社区三方作用发挥。

根从上述内容可以看出，国外特大城市更新的政策是一个复杂的发展过程，最终它们选择采取多模式、多目标、多内容和多途径的策略来解决城市问题。城市更新的政策演进趋势体现了综合可持续性的特点，更新的投资、建设模式逐渐多元化，强调以人为本，重视公众参与，同时确保公共利益的保障。这对我国特大城市更新规划政策制度建设具有重要的借鉴意义。

### 2.2 国内特大城市更新规划政策对比

#### 2.2.1 北京市单元规划综合实施方案

在北京市城市更新过程中，强调了棚户区的改造。以街区级控制性详细规划为指导，充分遵循“规划先行”的基本原则，以年度前期计划为参照，不断完善控规方案。此外，还需要对征收、拆迁方案、配套的基础设施等方面进行进一步的规定，随着计划管理的实施，发挥政府的主导作用。

2020年，北京市出台了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的实施意见》，进一步推进了城市总体规划工作，完善了相应的制度设计。在编制单元规划综合实施方案时，在北京市国土空间规划系统基础上，通过细化综合实施方案，针对具体的规划层次，统筹推进增量利用、存量更新等要素，为土地资源整理、城市有机更新等环节提供了依据。在北京市的国土规划系统中，增加了综合实施方案层次，以棚户区改造、环境整治为重点，充分发挥规划管理、项目执行等多方面的引导功能，让城市更新系统与国土空间系统更加紧密地结合<sup>[2]</sup>。

#### 2.2.2 深圳市依托更新单元规划开展具体项目

《深圳市国土空间总体规划(2020-2035年)》是深圳市在2019年制定的十大规划理念，其核心是要深入推进并严格执行。在逐步更新的基础上，研究既有土地利用集中连片开发的基本对策，并在此基础上，进一步细化规划路径，着重突出重点地区及工业空间整治区域，强化区域功能提升，保证宏观空间规划的传导效果。

#### 2.2.3 上海市控制详细规划统筹区域公共要素

上海市率先进行了旧城改造的试点工作，并制定了专门的旧城改造管理办法，突出了旧城改造中的公共要素。执行的管理系统包括对各地区进行合理的评价，完善对各项实施计划的打造，而且要和整个寿命周期的管理集成在一起。在详细规划层次控制方面，本研究拟对控制性详细单元进行分区评价，并根据其公共服务配套、生态环境、历史风貌等公共要素现状，确定片区更新需求。在掌握评估要求之后，将更新单元作为基本范围，清晰掌握公共要素的规模和布局，还需要明确实施方案等具体内容。

上海市于2020年5月发布的《中共上海市委、上海市人民政府关于建立上海市国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，充分发挥了其在城市有机更新中的调控功能，具有重大意义。通过不断完善公共服务设施，加强对城市公共环境的改善，为城市更新带来了促进作用。

## 3 特大城市更新规划政策启示

### 3.1 从政策体系类型、体系结构和体系效果三方面来看

政策体系类型。在发达国家，城市更新存在着两种截然不同的制度安排，制度与基本的法律组织形态有着密不可分的联系。就世界各主要发达国家而言，在适用民法和海事法时，逐渐形成了两类城市更新政策体系。以大陆法系城市为例，德国、法国和日本是这三个国家的典型代表，城市更新制度基本上是平行的，而且都是相对独立的。以英国、美国为代表的海洋法系国家，其在城市建设规划、财政、交通等方面都融入了城市更新的法律、政策等。

政策体系结构。德国、法国和日本特色显著，采取“主要法律+支持政策”的方式。法国、德国均在中央政府层面上制定了特别的都市改造法令，使得一般程序更加标准化，符合整个地域的范围。至于相关法律，则依等级划分，由各部门分别制订。例如，法国更新局所发布的《旧有退化社区重建计划全国总条例》，已将旧化区再开发计划的运作程序纳入规管。美国和英国的城市更新政策有着明显的融入特征，以美国为例，针对住房政策、交通政策和文化政策，在联邦发布和不断调整的基础上，确立了城市更新相关内容<sup>[3]</sup>。

政策体系效果。在不同的城市中，更新政策体系优势各异。以德国、法国和日本政策体系架构为例，其优势通常在于利用主干法由中央政府向下传递城市更新实施的主体意志，且发展导向更加明确，在完善顶层设计时涵盖了国家目标、城市更新原则和基本工作方式，所以构建的城市更新政策体系有着明确的规则。基于垂直分工的思路，体现了从中央到地方逐级细化的优势。对于美国和英国等城市所设计的更新政策体系比较灵活，但对于具体工作中的矛盾，在处理过程中难以做到有据可依，所以一般是根据过往的判断案例或者具体情况提出相应的处理对策。

与大陆法系国家所制定的“主要干法+配套法”体系相比较，我国已在全国层面的指导意见中对城市更新行动实施需求进行了明确的阐述，所发布的城市更新政策通常是以部门配套法和层次方法为核心，主要是各城市发布的有关政策。其中，以《关于进一步加大开发性金融支持文化产业和旅游产业高质量发展的意见》为典型案例，在2021年，明确提出了实施“老旧改造”的具体措施。

### 3.2 从我国的特大城市更新规划政策启示来看

对于城市更新本质，需要加强理解和认识。运用城市建设关键就是手段，该类经济行为不仅仅需要将房地产开发作为基本导向，也要有深厚的社会和人文底蕴。真正的都

市改造，对社会福利与人性关怀的重视，能够加强社会脉络的联系，所以城市更新目标多元。

城市更新的对象主要为城市，且更新的目标以改善人居环境为主，所关注的对象有所不同，其更新方式也不尽相同。因此，对更新成功与失败的判定标准也不尽相同。借鉴国外的经验，在旧城改造的进程中，要将重点放在整个地区的社会经济状况的提高上，促进居民生活质量的提升。所以，需要将必要的物质环境条件更新以及财富的积累作为必要前提。通过改善我国始终停留在物质环境改善、提高土地利用率、提升区域功能的局面，伴随着城市更新活动的日益深化，有必要继续注意当地居民的利益，社会文化利益，以及历史背景<sup>[4]</sup>。

城市更新属于复杂的过程，多方合作者的共同参与属于更新成功的关键来源。结合西方发展经验，在城市更新过程中，政府、私有部门和社区居民属于重要的参与者。在公众和私人部门对城市更新中的地位与责任具备清晰的了解时，才能够使其自觉主动地做出贡献。通过发挥政府的积极作用，建立有效的城市更新机制，运用激励性政策对私有部门投资加大吸引力，同时还需要加强对公众利益的维护，为社区里也提供有力保障。

## 4 结束语

在我国特大城市更新规划政策制度发展过程中，需要对各方利益引起充分考虑，确保公众能够积极参与，保证各项政策的科学性与可操作性。在城市更新过程中，通过有效挖掘我国特大城市中的土地资源，实现对空间规划体系的重构。在国土空间规划体系背景下，针对城市更新规划内涵的进一步认识和深化理解，确保所规划编制的实施路径具有畅通性，真正发挥城市更新规划价值，基于合理的空间布局，促进人居环境不断改善。

### 参考文献：

- [1] 刘欣怡. 国土空间规划视角下的特大城市更新规划政策制度对比分析[J]. 2021.
- [2] 彭伊依. 简述国土空间规划视角下的特大城市更新规划政策制度比较[J]. 建筑与装饰, 2020.
- [3] 高超, 陈思伽, 王崇烈. 超特大城市更新专项规划编制的“多维”技术体系研究——以北京为例[J]. 规划师, 2024, (02): 40-41.
- [4] 丁睿, 范梦雪, 李永华. 新时期特大城市单元规划的比较研究[J]. 四川建筑, 2021, (06): 4-6.