

新阶段城市更新模式与城市规划的衔接机制及实践探索

路倩¹, 段碧涛²

1. 昆明市规划设计研究院有限公司, 云南 昆明 650000

2. 湖北省规划设计研究总院有限责任公司西南分公司, 云南 昆明 650000

DOI:10.61369/UAID.2026010038

摘 要 : 在中国城镇化2.0阶段, 城市更新构成城市空间发展的主要方式, 其本质是提升资源要素配置利用效率、增强空间承载能力、优化城市功能品质与强化城市发展韧性的高质量发展过程。本文立足新阶段城市更新的核心特征与规划衔接需求, 梳理二者衔接的现状、关键环节及现存问题, 构建涵盖目标协同、层级传导、主体协同、流程衔接和政策保障的衔接机制, 结合典型实践案例总结经验, 提出优化路径, 为推动城市更新与城市规划深度融合提供书面参考。

关 键 词 : 新阶段; 城市更新; 城市规划; 衔接机制; 实践探索

Mechanism for Aligning Urban Renewal Models with Urban Planning in the New Phase and Practical Exploration

Lu Qian¹, Duan Bitao²

1. Kunming Planning and Design Institute Co., Ltd., Kunming, Yunnan 650000

2. Southwest Branch of Hubei Provincial Planning and Design Research Institute Co., Ltd., Kunming, Yunnan 650000

Abstract : In the second phase of urbanization in China, urban renewal constitutes the primary mode of urban spatial development, fundamentally representing a high-quality development process aimed at enhancing the efficiency of resource allocation and utilization, increasing spatial carrying capacity, optimizing urban functionality and quality, and strengthening urban resilience. Based on the core characteristics of urban renewal and the requirements for planning alignment in this new phase, this paper reviews the current status, key aspects, and existing issues of alignment between urban renewal and urban planning. It constructs an alignment mechanism encompassing goal coordination, hierarchical transmission, stakeholder collaboration, process integration, and policy support. By summarizing experiences from typical practical cases, the paper proposes optimization paths to provide written references for promoting the deep integration of urban renewal and urban planning.

Keywords : new phase; urban renewal; urban planning; alignment mechanism; practical exploration

伴随我国城镇化进程迈入稳定发展阶段, 常住人口城镇化率已达到较高的水平, 城市发展关键彻底从大规模的增量扩张转变为存量提质增效及内涵式发展, 城市更新成为满足人民群众对美好生活的向往、解决城市空间失衡矛盾、传承历史文化脉络、增强城市应对能力的核心手段。城市规划作为城市发展的蓝图, 对城市的空间布局和功能优化发挥着战略性引领作用, 而城市更新是规划得以落实的关键载体, 其顺利开展离不开规划的科学引领, 各地城市更新的实践不断深入实施, 但二者衔接过程中仍存在目标不一致、流程不流畅、主体协同不力等问题, 制约了城市更新提质增效以及规划落地的实际成效达成。基于此, 系统开展对新阶段城市更新模式与城市规划衔接机制的探索, 结合实践案例总结经验、破解难题, 有助于促进城市高质量发展、打造宜居且韧性十足的智慧城市。

一、新阶段城市更新模式的核心特征与规划衔接需求

新阶段城市更新不再采用传统大拆大建的模式, 以存量提质、内涵式增长为核心要点, 呈现出三大显著特征: 一是坚持以人为本, 主要改进人居环境、传承历史文化且完善公共服务, 摒弃单一的地产开发导向; 二是注重多元协同, 涵盖政府、企业、社区居民等多方主体, 强调大家一起建设、一起治理、一起共

享; 三是强调系统韧性, 既兼顾生态低碳、城市安全, 又优化功能, 助力城市实现可持续发展。与之对应, 其与城市规划做衔接有明确的需求: 要凭借规划强化战略的引领效果, 确保更新方向与城市整体发展目标一致; 要借助规划对空间资源加以统筹, 解决更新零散化的问题; 要依靠规划完善配套政策, 保障更新进程合规有序, 做到城市更新与城市规划同频共振、协同推进, 助力城市高质量发展^[1]。

作者简介: 路倩 (1986.09-), 女, 汉族, 贵州贵阳人, 国土空间规划副高级工程师, 本科, 单位: 昆明市规划设计研究院有限公司, 研究方向: 国土空间规划。

二、城市更新与城市规划衔接的现状、关键环节及现存问题

（一）衔接现状概述

我国城市规划和城市更新的衔接已开始初步实施，搭建起了基础的衔接框架，各地逐渐把城市更新纳入城市规划的整体统筹，以国土空间规划、详细规划等法定规划为依托，弄清城市更新的空间边界、功能定位以及实施步骤。多数城市建立起以规划引领更新的基础制度，依靠规划圈定更新区域、优化空间格局，引导更新项目按顺序开展，衔接实践凸显出差异化特性，一线城市聚焦存量空间优化事宜，造就了规划与更新深度融合的试点经验；二、三线城市还在探索阶段徘徊，逐步完善衔接流程。但整体而言，二者的衔接还处在初级阶段，仍未形成全面、常态化的协同模式，部分地区衔接工作存在走过场、落实效果差等问题，难以充分发挥规划引领以及更新赋能的双重效能。

（二）衔接的关键环节

城市更新与城市规划相衔接，核心是紧扣三大关键环节推进，以实现二者协同发力、一同推进。一是规划引领阶段，这是实现衔接所必需的前提，要把城市更新的目标和内容纳入国土空间总体规划、详细规划，确定更新片区的功能定位、空间布局及管控要求，为更新实践提供依据。二是空间统筹环节，这是衔接的核心要点，要凭借规划来统筹更新片区与周边区域的基础设施、公共服务配套，化解更新碎片化问题，实现空间资源的高效整合与功能互补^[2]。三是实施落地环节，这是做好衔接的关键支撑，需要改进规划与更新的流程衔接方式，清晰界定规划审批、更新立项、建设实施各环节的权责划分，构建动态调整体系，保证更新的整个过程都落实规划要求，同时结合更新实际情况优化规划内容，做到双向契合。

（三）现存衔接问题

即便二者衔接已达成初步进展，但依然存在诸多显著问题，制约协同效能发挥。目标衔接出现脱节，部分城市更新过分看重经济效益，把重心放在房地产开发，和城市规划界定的生态保护、历史传承、公共服务提升等目标不吻合，造成“规划与更新两张皮”的局面。主体协同的效果欠佳，政府、企业、社区居民等主体之间的权责划分模糊，规划主管部门与更新实施部门沟通不顺畅，居民参与衔接过程的渠道有限，很难同时满足多方需求。流程与政策的衔接未达完善状态，规划审批流程既烦琐，与城市更新高效推进的需求无法匹配，配套政策缺少针对性，对更新阶段历史建筑保护、存量空间盘活等特殊问题的支撑不够有力，同时动态衔接的机制缺失，无法紧跟更新实践的动态变化节奏^[3]。

三、新阶段城市更新模式与城市规划的衔接机制构建

（一）衔接机制构建的基本原则

新阶段构建城市更新与城市规划的衔接机制，需立足城市内涵式发展的需求，坚守三大基本原则，为机制的实施提供根本的

指引，保障衔接工作科学有序且贴合实际。一是以人为本原则，需坚持把人民群众对美好生活的向往作为核心要点，在衔接中兼顾居民的居住诉求、公共服务保障以及历史文脉延续，摆脱单一的经济效益引导，让更新成果惠及全体市民，实现城市更新和规划的民生价值相统一^[4]。二是战略协同原则，紧扣城市总体发展战略，保证城市更新的目标、实施路径与城市规划的空间布局、功能定位处于高度相符水平，防止更新产生碎片化以及与规划脱节的现象，促使二者同向发力、同频共振。三是依法依规原则，应借助国土空间规划体系既有的法定地位，确定衔接的流程、责任分工和管控要求，保障衔接工作有法律依据、有规章可依，规范更新与规划协同推进的流程。

（二）衔接机制的核心框架

1. 目标协同机制

目标协同机制是衔接机制的核心前提，其核心是攻克城市更新与城市规划目标脱节的困境，实现两者目标一致、权责相符。一方面，需把城市规划的总体目标及细分目标精准传导到城市更新全过程，把生态保护、历史文脉传承、公共服务完善、空间结构优化等规划核心要求融入城市更新项目从立项开始到设计再到实施的全流程，明确更新项目的目标临界与实施规格。另一方面，应结合城市更新实践反馈，优化城市规划目标，充分吸纳更新过程中体现出的居民需求、区域发展短板等实际状况，防止规划目标不贴合实际、沦为形式。此外，构建目标协同考核体系，将二者目标衔接的成效纳入相关部门、实施主体的考核事项，明确考核指标与奖惩措施，促进目标衔接落地，保证更新实践与规划引领同步前行。

2. 层级传导机制

层级传导机制是保障衔接落地达成的关键途径，根本是构建“总体规划—详细规划—更新项目”的三级传导体系，达成规划要求自上而下精确落地、更新需求自下而上合理反馈。在自上而下传导层面，以国土空间总体规划作为指引，界定城市更新的总体框架、关键片区与发展趋向；按照详细规划，把更新片区的空间管控指标、功能布局、建设标准加以细化，为具体的更新项目提供合法的依据；把详细规划的要求拆解成更新项目的具体实施指标，保证规划管控要求层层落实、不打折扣。针对自下而上的反馈层面，成立更新需求收集与反馈机制，采用社区调研、居民议事、企业座谈等多种手段，采集更新过程中实际的需求与实施难题，及时将信息反馈到详细规划、总体规划的优化阶段，实现规划调整与更新需求精准匹配度提升。清晰界定各级传导的权责分工，规范整个传导流程，防止传导断层、层层弱化，保障规划引领与更新实践双向畅通。

3. 主体协同机制

主体协同机制是保障衔接机制顺利实施的重要支撑，重点是破解多方主体权责模糊、沟通受阻的难题，构建“政府引领、企业参与、社区共建、居民主体”的多元协同体系。政府层面，明确规划、更新实施等相关部门单位的权责分工，建立跨部门联动办公机制，统筹促进规划与更新的衔接，做好政策引领、统筹协调及监督管控工作。企业层面，引导企业提升社会责任认知，严

格按照规划的要求参与更新项目实施，发挥资金、技术、运营的既有优势，推进更新项目提质增效，同时积极和规划部门、社区居民沟通联系，兼顾经济成果与社会成果。社区与居民层面，构建居民参与机制，采用议事商谈、征求意见、全程管控等手段，让居民参与更新与规划衔接的全阶段过程，充分表达合理需求，保障居民在相关事宜中的知情权、参与权、监督权。构建多元主体沟通协调平台，定期召开协同会议，化解衔接阶段的矛盾分歧，造就共建共治共享的衔接工作格局^[5]。

4. 流程衔接机制

流程衔接机制是提高衔接效率、消除流程壁垒的核心依托，其核心是构建“规划引领—项目立项—实施推进—反馈优化”的循环格局，实现二者的紧密衔接。规划编制阶段，需同步开展城市更新需求的调查分析，精准吸取更新重点以及居民合理诉求，将其融入规划编制全过程，从源头杜绝规划与更新脱节。更新项目立项阶段，强化规划刚性审核，严格按照详细规划要求，检查项目的功能定位、空间布局和建设标准，不符合规划的绝不立项。实施推进阶段，构建规划与更新协同管控机制，规划部门全程投入项目设计、建设监管，及时整改违规施工；更新实施主体按时报送推进进展及实际难题，保障实施过程与规划要求相符。项目施工结束后，要把更新实施成效列入规划实施评估，结合评估结果对后续的规划及更新计划予以优化，实现闭环化管理模式，切实增进衔接的成效。

5. 政策工具保障机制

政策工具保障机制是衔接机制成功落地的关键支撑，核心为构建全方位、多层次的配套政策体系，为城市更新与城市规划的有效衔接提供稳固保障。完善规划管控政策，细化更新片区规划管控标准，明确历史建筑保护、生态空间管控以及公共服务配套的具体要求，简化并规范规划审批流程，提升衔接效率。强化要素保障政策，优化土地供应模式，着重盘活现有存量建设用地，优先保障更新片区基础设施、公共服务设施用地的实际需求；完善资金保障体系，扩大政府财政专项资金投入，吸引民间资本有序参与，构建多样化的资金投入体系。健全激励约束与技术保障

政策，对严格依照规划、衔接效果突出的项目给予资金和用地激励，依法约束违规推进工作的实施主体；构建衔接的技术规范体系，明确流程与技术要求，为衔接工作提供专业支撑，保障衔接事宜规范有序开展。

四、城市更新与城市规划衔接的典型实践案例分析

选取成都玉林东路、福州白湖北园这两个典型案例，剖析二者的衔接实践经验。成都玉林东路更新严格遵循城市规划引领，把老成都文脉传承以及人居环境改善目标融入片区详细规划，采用“针灸式”的有机更新，杜绝实施大规模的拆建工程，同步统筹周边公共服务配套，达成更新实践与规划管控的精准衔接。福州白湖北园依托“存量一张图”规划管理，划定更新单元区块，将地块的详细规划与开发方案、资金平衡相连接，借助“专项规划+更新单元详规+实施方案”的层级传导体系，破解用地权属复杂等衔接难题^[6]。两个案例均践行规划引领、多方面协同的理念，通过完善流程衔接、强化政策支撑，实现更新提质与规划落地的同步开展，为各地推动二者衔接提供了可模仿、可普及的实践样本。

五、结语

综上所述，处于新阶段城市更新与城市规划的衔接，是符合城市内涵式发展、践行人民城市理念的必要条件，更是应对城市发展矛盾、改善城市治理效能的主要路径。本文通过剖析新阶段城市更新的核心特点与衔接诉求，剖析二者衔接中出现的问题，构建全面、多层次的衔接机制，同时结合实际案例验证了此机制的可行性。城市更新与城市规划的衔接作为一项长期的系统工程，需坚守关键原则、优化协同体系、加强政策支撑。未来，需结合各地实际状况优化衔接路径，攻克实践难题，带动二者实现深度融合，充分彰显规划的引领效能与更新的实践意义，助力建成创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。

参考文献

- [1] 赵岩,王家慧,王秋颖,等.长春城市更新规划的“集成包”模式探索[J].规划师,2025,41(S2):101-106.
- [2] 宋伟轩,陈浩,崔璨,等.建立可持续城市更新模式的理论、方法与路径思考[J].自然资源学报,2025,40(01):20-38.
- [3] 刘辉,宋晓龙.全产业链业务模式下规划设计院适应性发展路径研究[J].北京规划建设,2024,(05):115-119.
- [4] 邹紫男,雷璇,王思佳.基于城市双修理念的城市更新模式探索[J].住宅与房地产,2024,(18):20-23.
- [5] 柴铎,吕东函,姜玲.基于“双链耦合”的城市更新土地政策响应体系:制度环境、治理结构与资源配置[J].城市发展研究,2023,30(10):104-111.
- [6] 司南.市场化城市更新模式下的产业空间供给研究——基于深圳市的实证[J].城市规划,2023,47(06):38-42+120.