

分析城市更新对城市规划空间布局的优化作用

蒋德球

东莞泰诚投资有限公司, 广东 东莞 523000

DOI:10.61369/UAID.2026020032

摘 要： 文章将立足我国城镇化进入稳定发展期的现实背景，结合城市更新实践现状，探析城市更新对城市规划空间布局的优化作用，重点剖析当前城市更新中空间布局优化面临的突出难题，针对性提出切实可行的解决措施，为城市规划空间布局的科学优化、城市高质量发展提供理论参考与实践指引。研究表明，城市更新可通过重构空间结构、完善功能布局等措施，破解“大城市病”，实现城市空间资源的高效利用与可持续发展。

关 键 词： 城市更新；城市规划；空间布局；优化作用

Analyzing the Optimizing Effect of Urban Renewal on the Spatial Layout of Urban Planning

Jiang Deqiu

Dongguan Taicheng Investment Co., Ltd., Dongguan, Guangdong 523000

Abstract： This article will explore the optimizing effect of urban renewal on the spatial layout of urban planning based on the realistic background of China's urbanization entering a period of stable development and in conjunction with the current status of urban renewal practices. It will focus on analyzing the prominent challenges faced in optimizing spatial layout during current urban renewal efforts and propose practical and targeted solutions to provide theoretical references and practical guidance for the scientific optimization of urban planning spatial layout and the high-quality development of cities. Research indicates that urban renewal can address "big city problems" and achieve efficient utilization and sustainable development of urban spatial resources through measures such as restructuring spatial configurations and improving functional layouts.

Keywords： urban renewal; urban planning; spatial layout; optimizing effect

引言

随着中国城镇化进程进入新阶段，城市发展正从大规模增量扩张向存量提质增效转变。城市更新作为推动城市高质量发展的重要抓手，在优化城市空间布局、破解“大城市病”、实现可持续发展等方面发挥着越来越重要的作用。2025年5月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于持续推进城市更新行动的意见》，明确将城市更新定位为“推动城市高质量发展的综合性战略行动”，标志着城市更新已从“专项行动”升级为国家战略级抓手。当前，中国城市发展面临着空间布局不合理、职住失衡、公共服务设施不足、生态环境恶化等诸多挑战。

一、一线城市城市更新的空间布局优化实践

（一）北京：从单中心向多中心转型的空间重构

北京作为首都，在城市更新中面临着疏解非首都功能、优化空间布局的重大任务。新版城市总体规划强调集约紧凑、多中心、组团式发展，着力控制城市开发边界、内部挖潜旧城更新、发展副中心疏解中心城区压力。在空间布局优化方面，北京创新建立“更新单元”制度，允许以街区或社区为单元编制更新规划，替代传统地块级控规管理，单元内可统筹平衡容积率、建筑高度、绿地率等指标，实现“总体平衡、局部弹性”，打破了传统地块边界对更新的束缚。同时，北京发布《北京市建设用地功

能混合使用指导意见（试行）》，采取主导功能管控方式推动街区功能混合，科学布局生产、生活、生态空间，促进产城融合、职住平衡。在具体实践上，西城区桦皮厂胡同8号楼项目采用“原拆原建+政府居民共担”模式，创新应用混凝土模块化集成建筑技术（MiC），90%以上工序工厂预制，仅用3个月实现老旧住房“焕新颜”。

（二）上海：多中心网络化格局下的存量更新探索

上海作为超大城市，在城市更新中坚持“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的基本策略，着力构建多中心、网络化、组团式的空间格局。上海在空间布局优化方面的创新实践主要体现在三个方面。一是全面推行“用途兼容性”政

策。上海允许工业、仓储等用地在一定比例内兼容商业、办公、文化等功能，无需变更用地性质，同时发布《城市更新负面清单》，明确鼓励类项目可享受规划简化审批、容积率奖励等政策，有效降低了更新门槛。二是创新“TOD模式”推动空间重组。上海围绕轨道交通站点打造集工作、生活、娱乐于一体的综合功能区，推动城市功能向站点周边集聚，促进产城融合。三是探索产权整合与多元合作机制。上海在老旧工业区更新中鼓励多家土地权属单位组成联合体，打破权属边界开展自主更新，验收后按共用宗地方式分割办理不动产证。尽管上海在多中心发展上成效显著，但浦东与浦西的职住错配仍导致通勤半径达42公里，公共服务的区域均衡配置仍是未来需要突破的重点^[1]。

（三）广州深圳：存量更新与精细治理的先行实践

广州和深圳作为粤港澳大湾区的核心城市，在存量更新和精细治理方面走在全国前列，探索出各具特色的空间布局优化路径。深圳在全国率先确立“城市更新”概念，探索出以市场化运作为主、政府引导为辅的更新模式。深圳创新建立“城市更新单元”制度，允许更新单元内进行容积率转移和功能统筹，打破传统地块边界对更新的限制。在产权制度上，深圳探索“允许以转让、入股、联营等方式盘活低效用地”，同步优化地价计收规则、推进建设用地立体分层确权。尽管《深圳经济特区城市更新条例》规定了95%签约率要求，但目前仅罗湖区有项目落地实施，房屋征收全面铺开仍面临行政资源有限、征收合法性等难点。广州则形成了以“三旧改造”为核心的更新体系，在“旧厂”改造上，单一业主项目开发周期约3~5年，效率较高；在“旧村”“旧城”改造上，因产权复杂，开发周期一般为5~8年。广州在空间优化上的突出特色是“微改造”模式的广泛应用，通过“绣花功夫”对老街区、老厂房进行修补式更新，如永庆坊项目在保留西关大屋风貌的同时，引入文创产业，实现了历史文化保护与功能提升的有机统一。广深两地的实践表明，存量更新需要因地制宜，根据不同区域的资源禀赋和产权特征，选择差异化的更新路径。

二、城市更新面临的空间布局优化难题

（一）空间布局理念滞后的系统性问题

当前城市更新面临的首要难题是空间布局理念的滞后，这一问题具有系统性和根本性特征。一是传统控规体系与存量更新需求的错配。控规作为增量时代土地财政的重要工具，以静态、均质、指标化的方式管理城市空间，在应对复杂、多元、小尺度的存量更新时日益显现“刚性有余、弹性不足”的困境，老厂房因用地性质无法变更而难以改造、老旧小区因控规指标不满足新标准而无法审批等现象普遍存在。二是增量思维向存量思维转变的滞后。部分城市沿用增量规划的容积率、建筑密度等刚性指标，未充分考虑存量空间的改造潜力，追求短期效益而过度提高指标，导致更新方案实施效果较差。三是功能分区过度刚性的问题。传统功能分区强调功能纯粹性，忽视了现代城市对功能混合的需求，导致职住分离、交通拥堵等问题日益严重。

（二）存量空间盘活的复杂性挑战

存量空间盘活是城市更新的核心难题，涉及产权、资金、技术、利益协调等多个方面。一是产权关系的极度复杂性。老旧片区产权主体多、权属杂，需要统一更新意愿、归集产权，协商成本和时间成本极高，不少项目卡在这一步而搁浅。“旧厂”项目开发周期约3~5年，而“旧村”“旧城”改造因产权复杂，开发周期一般为5~8年，若项目受阻甚至超过10年；深圳虽规定95%签约率要求，但目前仅罗湖区有项目落地，房屋征收全面铺开仍面临行政资源有限、征收合法性等难点。三是更新成本高企与资金平衡困难。项目环节多、周期长，需要大量资金支持，但目前市场化资金平衡模式仍处于探索阶段，缺乏商业模式，导致政府财政压力大、社会资本望而却步。四是技术规范不适应的问题。老工业厂房更新改造后消防标准难以达到现行要求，改造需统筹结构加固、管网更新、风貌修复等多重任务，技术难度较大^[2]。

（三）“大城市病”的空间表现与治理困境

“大城市病”在空间布局上的表现日益突出，成为城市更新必须直面的重大挑战。一是职住失衡导致的超长通勤。北京平均通勤距离11.6公里、极端通勤占比29%，折射出单中心集聚发展模式带来的职住失衡；上海通勤半径达42公里，重庆受山地地形限制，就业中心与居住组团的空间割裂更为显著。二是公共服务设施严重不足。快速城镇化过程中“重建设、轻配套”导致旧城公共服务欠账较多，大量新建城区配套设施不完善，老旧小区房屋破旧、基础设施老化、环境卫生脏乱差，居民生活质量受到影响。三是交通拥堵与基础设施老化。人口膨胀导致交通干道和环路拥堵加剧，老旧小区排水、供电、供气等市政设施负荷加重，生活垃圾和建筑垃圾处理压力不断增加，城市环境卫生维护难度加大。四是生态环境恶化与空间品质下降。城市快速扩张导致绿地减少、水系破坏、空气质量下降，大量缺乏特色的高层建筑无序建设，导致城市空间品质下降，历史文化特色丧失，居民的同理心和归属感降低。

（四）生态环境与历史文化保护的矛盾

在城市更新过程中，如何平衡开发强度与生态容量、保护历史文化遗产与提升城市功能，是一个普遍面临的难题。一是开发强度与生态容量的矛盾。二是历史文化遗产保护与功能更新的冲突。许多历史文化街区、传统建筑面临年久失修、设施老化的问题，亟须更新改造，但如何在更新过程中保护好历史文化遗产的原真性和完整性，避免过度商业化和同质化，需要审慎对待。三是不同利益主体诉求的分歧。政府希望保护历史文化和生态环境、提升城市品质，开发商更关注经济效益、倾向于高强度开发，原居民希望改善居住条件、保留生活便利，游客则希望看到原汁原味的历史文化风貌，各方诉求存在分歧，如何协调利益、达成共识，是城市更新面临的重要挑战^[3]。

三、城市更新的空间布局优化措施

（一）更新理念的系统性转变

面对空间布局优化的诸多难题，城市更新首先需要在理念层

面实现系统性转变。一是从单一功能向混合功能的转变。现代城市发展需要功能的多样性和混合性，北京等地通过主导功能管控推动街区功能混合，促进产城融合、职住平衡，这种转变不仅体现在用地性质的兼容上，更体现在空间设计的人性化和生活化上。二是从增量开发向存量优化的转变。城市发展已进入存量时代，必须通过“绣花功夫”对旧厂区、旧商业区、旧居住区进行修补、织补式更新，最大限度保留老城区的特色格局和肌理。三是从政府主导向多元共治的转变。通过建立政府引导、市场运作、公众参与的可持续发展模式，充分发挥各方优势，形成更新合力。四是从物质空间改造向治理深度融合的转变。新时代的城市更新本质是“发展逻辑的重构”，要求在更新过程中更加注重社会治理、文化遗产、生态保护等深层次问题。

（二）产权机制的创新性突破

产权问题是城市更新的核心难题，各地在实践中探索出了多种创新性解决措施。一是扩大土地使用权人自主更新权限。在保障公共利益前提下，允许以转让、入股、联营等方式盘活低效用地，形成“规划约束—利益平衡—产权明晰”的可持续更新路径。二是创新产权整合模式。江苏省鼓励老旧工业区内多家土地权属单位组成联合体，打破权属边界开展自主更新，验收后按共用宗地方式分割办理不动产证。三是建立预告登记制度。在更新项目实施前，可依据协议预编不动产单元并为相关权利人办理预告登记，有效降低产权纠纷风险，提高项目推进效率。四是探索“所有权”与“经营权”分离模式^[4]。

（三）破解“大城市病”的空间治理策略

针对“大城市病”的空间表现，各地在城市更新中采取了系统性的治理策略。一是推进职住平衡的空间重构。北京通过功能混合促进产城融合，成都通过 TOD 模式围绕轨道交通站点打造综合功能区，推动城市从单中心向多中心组团式演变。二是完善公共服务设施布局。通过完整社区建设，完善社区基本公共服务、便民商业服务、公共活动场地等，构建城市一刻钟便民生活圈。

三是优化交通网络与慢行系统。实施市政基础设施更新改造，强化轨道交通一体化建设，构建连续、畅通、安全的步行与自行车道网络。四是增加公共空间供给。通过城市更新大力增加口袋公园、社区公园、城市绿道等小型、分散、便民的公共空间，“十四五”期间全国累计打造口袋公园 1.8 万多个、城市绿道 2.5 万公里，有效提升了居民的生活品质。

（四）规划管理机制的适应性改革

面对存量更新的新需求，传统的规划管理机制必须进行适应性改革。一是建立动态维护与修改机制。在不突破强制性管控要求的前提下，可通过局部技术性修正对详细规划进行动态维护，经法定程序审批后纳入国土空间规划“一张图”系统。二是推行用途兼容与弹性管控。上海等地广泛采用“用途兼容性”政策，允许工业、仓储等用地在一定比例内兼容商业、办公等功能，并通过正负面清单明确鼓励类项目享受简化审批、容积率奖励等政策。三是创新审批流程与标准体系。针对城市更新特点建立快速通道，制定适合既有建筑改造的标准规范，在保障安全前提下适度放宽绿地率、建筑退线、日照等技术指标要求^[5]。

四、结束语

综上所述，城市更新仍面临着诸多挑战，包括空间布局理念滞后、存量空间盘活难度大、“大城市病”治理复杂、生态文化保护与开发的矛盾等。这些问题的解决需要持续的创新和探索。展望未来，城市更新将在以下几个方面持续深化：一是更新理念将更加注重系统性和整体性，从单一更新向系统更新转变；二是更新内容将更加注重软硬结合，从硬件更新向软硬件并重转变；三是更新主体将更加注重多元共治，从政府主导向多元参与转变；四是更新方式将更加注重精细化和精准化，从粗放更新向精细更新转变，城市更新将为实现“城市，让生活更美好”的愿景做出更大贡献。

参考文献

- [1] 刘滕,多吉次仁.城市更新背景下老旧小区公共空间微改造研究[J].城市开发,2026(2):56-58.
- [2] 朱锦章.国土空间规划体系下的城市规划传承与融合[J].城市规划,2021,45(4):16-22.
- [3] 刘宗延.沿线地下空间开发利用与城市规划融合探索[J].建设科技,2025(17):110-112.
- [4] 何俊.基于城市规划视角的建筑设计策略研究[J].中国建筑装饰装修,2022(20):92-93.
- [5] 张尚武,刘振宇,王显菲.“三区三线”统筹划定与国土空间布局优化:难点与方法思考[J].城市规划学刊,2022(2):12-19.