

城市更新视角下存量土地盘活利用 与片区规划提质改造路径探究

雷璇

天津大学建筑设计规划研究总院有限公司, 天津 300070

DOI:10.61369/UAID.2026030068

摘 要： 当前我国城市发展已全面进入存量更新的精细化发展阶段，增量扩张的传统发展模式已无法适配城市高质量发展需求。存量土地作为城市空间提质、功能升级、产业转型的核心载体，其低效利用、规划滞后、改造碎片化等问题逐步凸显，制约了片区整体品质提升。本文立足城市更新核心逻辑，聚焦城市存量土地盘活与片区规划提质的现实痛点，摒弃粗放式改造思维，结合基层规划实操场景，系统梳理存量土地利用与片区改造的现存问题，从土地盘活机制、片区规划体系、空间治理模式、功能提质升级四个维度，提出接地气、可落地的优化路径，为城市存量空间精细化治理、片区功能整体焕新提供实操参考。

关 键 词： 城市更新；存量土地；盘活利用；片区规划；提质改造

Research on the Revitalization and Utilization of Stock Land and the Path of Quality Improvement and Renovation of District Planning from the Perspective of Urban Renewal

Lei Xuan

Tianjin University Architectural Design & Planning Research Institute Co., Ltd., Tianjin 300070

Abstract： China's urban development has now fully entered a stage of refined management focused on revitalizing existing urban assets, as the traditional model of incremental expansion can no longer meet the demands of high-quality urban growth. Existing urban land, serving as the core vehicle for enhancing spatial quality, upgrading functions, and facilitating industrial transformation, increasingly faces challenges such as inefficient utilization, outdated planning, and fragmented renovation efforts, which hinder overall area improvement. Grounded in the fundamental principles of urban renewal, this paper addresses key practical issues in revitalizing existing urban land and improving district planning quality. Moving beyond a crude renovation approach and drawing on real-world planning practices, it systematically identifies current problems in land utilization and district redevelopment. From four dimensions—land revitalization mechanisms, district planning frameworks, spatial governance models, and functional enhancement—the study proposes actionable optimization strategies to support precise management of urban spaces and comprehensive functional revitalization of districts.

Keywords： urban renewal; stock land; revitalization and utilization; area planning; quality improvement and renovation

引言

城镇化下半段城市发展重心从外延扩张转向内涵提质，城市更新不是简单的旧房拆迁、道路翻新，而是以存量资源优化配置为主要内容的空间重构。存量土地承载着城市的产业、居住、生态、公共服务等重要功能，其使用效率直接影响片区发展的质量。目前多数城市的存量土地存在权属复杂、功能错配、规划滞后、改造零散等问题，片区改造大多停留在表面整治，不能实现土地价值释放和片区整体提质的双向赋能。根据上述情况，结合城市更新精细化、系统化发展要求，聚焦存量土地盘活过程中存在的问题，依照片区规划与实际需要对城市提质路径进行研究分析，并以此促进城市空间由低效存量转向优质增量的过程。

一、城市更新下存量土地盘活和片区规划改造概述

（一）核心内涵界定

城市更新视角下存量土地的盘活同传统的单一土地整理开发有本质上的区别，是在不增加新的建设用地的基础上对城市的老厂区、低效居民区、闲置商业地块、废弃市政用地等存量空间，通过功能重构、权属梳理、业态升级、空间优化等方式盘活低效闲置土地资源，挖掘土地潜在价值，实现土地集约高效利用的过程。片区规划提质改造冲破单个地块改良碎片化弊端，以整个区域为单位来进行统筹安排和整体推进的治理方式，重点就是做到“一处土地重新利用、一个地方焕然一新”的总的效果^[1]。

二者存在着紧密的联系，存量土地盘活属于片区规划提质的基本保障，只有摸清了土地利用状况，并加以整理，才能给片区整体规划带来足够的空间支撑；片区规划提质也即是存量土地价值释放的一种重要的方式，用整体性、系统化的方式来规避零散改造所带来的各种问题，从而使得存量土地盘活能够满足城市发展的需要和人们的需求。

（二）发展核心原则

随着我国城镇化速度放缓、增量空间缩紧、政府财政赤字等问题的日益凸显，城市逐渐从增长型阶段进入运营型阶段，以大拆大建、土地融资为基础的传统城市更新模式面临终止，以长效、持续为导向的城市更新模式正在被探索。2024年1月，住房城乡建设部办公厅发布第一批城市更新典型案例推介，旨在推广城市更新的先进经验。一要以人为本，民生为先。摒弃重开发、轻民生的传统改造模式，聚焦居民居住体验、公共服务需求，在土地盘活和片区改造中优先完善民生配套，补齐养老、教育、休闲、市政设施短板，让更新改造贴合群众实际需求。二要系统统筹，整体联动。打破地块、部门、业态壁垒，统筹土地权属、空间功能、产业发展、生态保护，实现片区规划、土地利用、城市治理的协同推进。三要因地制宜，精准提质。杜绝千城一面的标准化改造，结合片区原有区位优势、产业基础、人文特色、空间格局，有针对性地开展土地盘活和规划改造，保留城市肌理和地域特色。四要集约高效，价值赋能^[2]。以提高土地使用效率为目的，促进低效用地功能更新，使土地产生多种经济收益和社会收益，提高生态环境质量。

二、存量土地盘活与片区规划提质改造存在的问题

（一）土地权属复杂，盘活落地阻力大

城市存量土地主要分布在老旧城区、老工业区、城中村等地方，一直存在权属交叉、用地性质不明确、产权零散等问题。部分地块存在单位划拨用地、集体用地、私人产权用地混杂的情况，权属界定不清、利益主体多元，缺乏统一的协调机制。闲置、低效土地的历史遗留问题较多，原有用地主体搬迁、改制、注销之后，土地权责无人承接，盘活流程繁琐、审批环节冗余。不同产权主体诉求差异大，居民、企业、商户的利益诉求难以统一，征地协调、用地整合难度大，造成大量优质存量土地长期处

于闲置、低效状态，不能纳入片区统一规划改造范围。

（二）规划碎片化严重，整体统筹性不足

现阶段大部分片区更新改造存在着“重位置、轻片区”的问题，没有整体性、系统性的规划理念。大多数地区只是对老旧楼栋、破损道路、闲置地块进行单点整治，解决的是表面环境问题，没有把片区整体空间布局、功能匹配、业态衔接统筹起来。一些片区的存量土地盘活各自为战，工业地块改造、老旧小区翻新、商业地块升级互不关联，造成功能错配、空间脱节。有的片区盲目把工业用地改造成商业用地，却没有配备交通、停车、市政设施，导致新的空间利用率低；老旧小区改造只翻新外立面，不能同步盘活周边闲置空地、补齐公共服务短板，达不到片区联动提质的目的。同时部分片区规划与土地利用现状不符，规划方案脱离实际操作、落地性差，不能适应存量土地盘活的实际需要^[3]。

（三）用地功能错配，土地利用效能偏低

由于长期城市发展演变，老城区用地功能布局混乱、产业与空间不匹配。传统低效工业用地占据城市核心区位，土地产出效率很低，与中心城区宜居、服务、创新的发展定位不相符，土地价值严重浪费；居住用地、商业用地、生态用地布局零散，老旧小区密集片区缺乏公共绿地、休闲空间、养老设施，核心商圈周边存在大量闲置低效空地，空间资源配置失衡。存量用地兼容性利用不够，大部分地块沿用传统的单一用地性质管控模式，不能适应城市新业态、新功能发展的需要，不能实现土地的复合利用、多元赋能，制约片区综合品质的提高。

三、城市更新视角下存量土地盘活和片区规划提质改造路径

（一）厘清土地权属，打通盘活落地实操壁垒

对存量土地权属复杂、历史遗留问题多的痛点，建立属地牵头、多部门联动的权属梳理整治机制，对各个片区、各块土地进行存量土地摸底排查，准确梳理地块权属、用地性质、闲置原因、历史问题，建立片区存量土地动态台账，做到底数清楚、情况明了。对于权属交叉、界定模糊的地块，简化确权流程，优化审批程序，依靠存量更新政策妥善解决历史遗留问题，确定土地权责归属。搭建政府、企业、居民、社区多方协商平台，对产权碎片化、诉求差别化的现象，运用统一协商、合理补偿、资源置换等途径来调解利益各方的关系，解决土地整合困难的问题。另外，在对存量用地盘活审批流程加以改进的同时，采用片区整体备案、并联审批的形式，去掉一些不必要的程序来加快存量土地盘活的速度，并且为片区统一规划改造给予便利。

（二）加强系统规划，创建片区整体提质体系

彻底摒弃单点碎片化改造思维，树立整片规划、整体更新、全域提质的指导思想，以片区为单位编制系统性的更新规划，把土地盘活、空间优化、配套完善、产业升级统一起来。从片区区位禀赋、资源基础、发展定位出发，打破单一地块管控，统筹片区土地利用结构、空间布局、交通路网、公共服务、生态格局，

确定不同地块的盘活方向、改造标准、功能定位，实现各地块改造相互衔接、功能互补。老旧居住区片区的重点工作是对闲置空地和低效配套用地进行盘活，增加休闲绿地、停车场、养老服务、社区办公等配套设施；对老工业区片区来说，则是把低效工业用地进行升级改造，和周边的空间结构联系起来，塑造出一个全新的产业环境，使城市的产业发展得到更好的发展空间。在老工业区片区里，将低效工业用地进行转型升级，与周围的地理环境相结合，在新的条件下打造出适合城市发展需要的新城区。对老旧小区而言，主要是要对空闲场地以及一些不能使用的设施进行整治和更新换代工作，并且增添起相应的活动场地、停车位等各项有关的服务内容等等。老旧小区主要是在空地、低效配套上进行盘活，增加绿化面积、车位数量、养老服务设施、社区办公用房等各类配套；对于老工业区，则是从现有的低效工业用地出发，同其他区域联动建设新城区，促使形成一种创新型、都市型的发展模式；至于老旧小区，则可以就目前尚处于未投入使用或者利用率不高的建筑设施加以改善利用，重新布置其位置并使之具备更强的功能性特点来予以处理。另外还要注意规划落实到位、杜绝纸上谈兵的现象出现，依据当前已有的城市建设实际状况作出调整后的城市改造方案，并建立起关于如何根据城市发展而不断地修正原有规划的工作程序体系^[4]。

（三）优化用地布局，提高土地集约利用水平

以功能适配、集约高效为原则，推进存量用地功能更新改造、优化布局，消除用地方向偏误、资源闲置的现象。一是推进低效用地功能迭代，对中心城区低效工业、闲置仓储等低产出用地，结合片区发展定位，有序推进功能置换，转型为创新研发、民生服务、品质居住、都市休闲等高价值用地，释放核心土地资源价值。二是推行土地复合利用模式，放宽存量用地兼容性管控，支持同一地块兼容多种业态，实现产业、居住、服务、生态功能的有机融合，提升土地利用效率。三是梳理片区零散空间资源，对街角空地、废弃巷道、闲置边角用地进行整合盘活，转化为口袋公园、便民驿站、公共停车、社区配套等微空间，补齐片区功能短板，实现小空间、大提质^[5]。统筹片区用地均衡布局，

调整片区用地结构中居住、产业、生态和公共服务用地的比例，解决空间布局混乱、配套失衡问题，改善片区整体空间品质。

（四）创新改造模式，创建多元共治提质格局

政府从单一主导的改造模式当中解脱出来，创建起一个“政府引导、市场运作、社会参与、居民共治”的多元更新体系，来激发片区改造内生动力。政府主要负责顶层设计、政策保障、规划管控和公共配套投入等，主要集中在公共利益上，对整体布局起到统筹的作用；充分释放市场活力，引入优质社会资本参与到存量土地盘活、片区业态升级、空间运营等方面的工作当中，从而提高改造质量和运营效率，减轻财政压力。建立起科学的利益共享机制，保证企业和居民各自的合法权益，并且激发各方参加更新工作的热情。同时转变重硬件轻内涵的改造思想，在完善空间硬件设施的基础上深挖片区人文特色、产业底蕴，保留老旧街巷、特色建筑等城市肌理，植入特色业态、社区文化活动，实现硬件提质与内涵升级并重。创建居民日常化的参与途径，鼓励居民全程加入规划设计、改造施工、后期营运监管等全过程之中去，让片改成为人们所需要的美好生活之地，变成有温度、有特色、有活力的城市板块。

四、结语

城市更新背景下，存量土地盘活、片区规划提质改造是城市高质量发展的必然选择，也是破解土地资源约束、提高城市人居环境品质、激活片区发展活力的途径。目前存量更新工作还存在权属梳理难、规划统筹弱、用地效能低、改造模式单一等实际问题。未来应该以精细化、系统化、民生化的发展方向为指导，以权属整治为基础、系统规划为引领、功能优化为手段、多元共治为保障，精准解决存量更新中的痛点难点，推进存量土地高效集约利用、片区空间整体提质升级，达到城市空间资源的最优配置、人居环境的持续改善和城市功能的不断迭代的良性循环的目的，推动城市的内涵式高速发展。

参考文献

- [1] 陈群弟. 城市更新与全域土地综合整治对比与协同优化研究——基于资金平衡视角[J]. 中国国土资源经济, 1-11.
- [2] 何仁平, 张震宇. 存量建设用地盘活视角下城市更新中的土地再利用与规划管控研究[J]. 城市开发, 2026, (11): 56-58.
- [3] 季星辰. 城市更新视角下土地资源空间分布特征研究[J]. 中国资源综合利用, 2025, 43 (12): 91-93.
- [4] 栾梦琦. 城市更新视角下老旧小区改造的土地利用模式分析[J]. 农业科技创新, 2025, (30): 57-59.
- [5] 李楠楠. 城市更新视角下存量土地利用研究[J]. 城市开发, 2025, (7): 97-99.