

# The governance logic and strategies of urban renewal under national spatial planning

Wei Ma

Chongqing Zhongxian Urban and Rural Planning and Design Institute, Chongqing, 404300, China

## Abstract

This paper focuses on the spatial governance logic and implementation strategies of urban renewal under the national spatial planning system. By analyzing practical issues such as the contradiction of planning connection, the conflict of subject collaboration, and the obstacles of implementation mechanism, four governance logics are constructed: The bottom-line constraint logic based on the "three control lines", the logic of collaborative participation of multiple subjects, the logic of optimal allocation of existing resources, and the logic of dynamic adaptation throughout the entire cycle. The research proposes corresponding implementation strategies: establish a transmission mechanism of "master plan - detailed plan - updated special plan", form a cross-departmental governance committee, innovate market incentive and public participation systems, build a land value-added income sharing mechanism, and rely on digital technology to support the improvement of governance efficiency. This research provides a theoretical framework and practical path for solving problems such as planning disconnection and interest imbalance in urban renewal, which is of great significance for promoting high-quality urban development in the era of stock.

## Keywords

Territorial Spatial planning; Urban renewal; Spatial governance

# 国土空间规划下城市更新的治理逻辑与策略

马伟

重庆市忠县城乡规划设计院, 中国 · 重庆 404300

## 摘要

本文聚焦国土空间规划体系下城市更新的空间治理逻辑与实施策略, 通过分析规划衔接矛盾、主体协同冲突、实施机制障碍等现实问题, 构建了四大治理逻辑: 以“三条控制线”为前提的底线约束逻辑、多元主体协同参与逻辑、存量资源优化配置逻辑、全周期动态适配逻辑。研究提出相应实施策略: 建立“总规—详规—更新专项规划”传导机制, 组建跨部门治理委员会, 创新市场激励与公众参与制度, 构建土地增值收益共享机制, 依托数字化技术支撑治理效能提升。研究为破解城市更新中规划脱节、利益失衡等难题提供理论框架与实践路径, 对推动存量时代城市高质量发展具有重要意义。

## 关键词

国土空间规划; 城市更新; 空间治理

## 1 绪论

国土空间规划体系的重构为城市更新带来系统性变革, “五级三类”规划体系通过刚性约束与弹性引导重塑更新逻辑: 国家级规划划定生态保护红线、永久基本农田等底线, 省级规划明确区域更新协同方向, 市县及详细规划则细化更新项目的容积率、功能混合等管控指标, 要求城市更新从“被动改造”转向与国土空间开发保护格局的主动适配。

当前城市更新的空间治理仍面临多重矛盾, 多主体利益博弈加剧, 政府、开发商、原住民在拆迁补偿、功能置换上冲突频发; 规划落地存在“两张皮”现象, 更新项目与国

土空间规划的“三条控制线”衔接不畅, 2022 年某省会城市 12 个更新项目因与生态保护红线冲突被迫停滞; 治理工具单一, 过度依赖行政主导, 市场参与动力不足与公众话语权缺失并存。

本研究的理论价值在于构建国土空间规划与城市更新的治理适配框架, 丰富存量规划理论与空间治理理论的交叉研究; 实践意义则体现在为破解规划衔接不畅、利益协调难等问题提供路径, 助力城市更新从“粗放改造”转向“精细治理”, 为高质量城镇化提供支撑。

## 2 国土空间规划体系下城市更新空间治理的现实矛盾

### 2.1 规划衔接矛盾

国土空间总体规划与城市更新专项规划存在显著脱节,

【作者简介】马伟 (1976-), 男, 中国重庆人, 本科, 从事国土空间规划研究。

前者侧重宏观层面的开发保护格局,如某省会城市总规将老城区定位为“历史文化核心区”,但城市更新专项规划却延续“商业开发优先”思路,计划拆除30%的历史建筑建设写字楼,导致目标严重冲突。管控要求的矛盾更突出,总规划定的“蓝绿空间占比不低于40%”与更新专项规划中“容积率突破3.0”的指标难以兼容,形成“规划打架”现象。

## 2.2 主体协同矛盾

政府部门权责交叉导致治理效率低下:自然资源部门负责更新项目的规划审批,住建部门主管建设实施,城管部门监管违建拆除,却因缺乏统一协调机制,常出现“审批通过但施工受阻”的情况——某城市旧改项目中,自然资源部门已核发规划许可,但城管部门以“未纳入年度拆违计划”为由叫停施工,部门间推诿耗时超6个月。

市场主体参与动力受多重因素制约:收益不确定性是核心障碍,旧改项目涉及拆迁补偿、历史建筑保护等额外成本,而当前缺乏明确的增值收益分配规则,某房企参与的老旧小区更新项目因成本超支导致利润率从预期8%降至1.5%;政策壁垒亦影响积极性,如工业用地转型商办用途需补缴高额地价,且审批周期长达1-2年,多数企业望而却步。

## 2.3 实施机制矛盾

尽管多地已建成“一张图”平台,但审批流程仍存在“线上线下一张皮”,某城市更新项目需在平台提交12类电子材料,同时向3个部门报送纸质版,且平台数据与部门内部系统不同步,导致“线上通过但线下驳回”的情况频发。此外,“一张图”的动态更新滞后,某旧改项目因未及时标注新增的地下管线数据,施工中控断电缆造成3天停水停电。

土地增值收益分配失衡,某城中村更新中,政府通过土地出让获得收益12亿元,开发商利润8亿元,而原村民仅获得安置房补偿,未参与增值分成,引发集体上访;历史建筑保护与开发的平衡难题凸显,保护要求带来的额外成本缺乏分摊机制,某历史街区更新中,开发商因承担7000万元修缮费用,擅自缩减公共开放空间面积以降低成本<sup>[1]</sup>。

# 3 国土空间规划体系下城市更新的空间治理逻辑

## 3.1 底线约束逻辑

底线约束是城市更新的前提性逻辑,核心在于以“三条控制线”(生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界)框定更新行为的空间边界。生态保护红线内严格禁止任何经营性更新活动,如某湖滨城市明确红线内100米范围的老旧码头不得改造为商业综合体,仅允许开展生态修复;永久基本农田周边500米区域实施更新强度分级管控,限制高污染、高容积率项目,保障农田生态缓冲;城镇开发边界则划定更新活动的空间范围,边界外的村庄、工业区不得纳入城市更新计划,避免无序扩张。

对于“中心城区功能疏解区”,更新重点在于降低人口密度、增加公共空间,如北京核心区通过“疏解非首都功能”推动老旧商场转型社区服务中心;对于“产业转型升级区”,则引导老旧工业区向科创、文创空间转型,如上海张江科学城将1980年代的厂房改造为孵化器,容积率保持不变但功能实现迭代;对于“历史文化保护区”,更新严格遵循“修旧如旧”原则,苏州平江路街区通过微改造保留原有街巷肌理,仅优化管线与消防设施,避免破坏性开发。

## 3.2 多元协同逻辑

多元协同逻辑强调明确各主体在更新中的权责与互动规则。政府层面承担“规划统筹—规则制定—公共服务保障”的核心职能:通过国土空间规划确定更新总量与结构,制定《城市更新管理办法》明确容积率奖励、用地兼容等规则,同时兜底教育、医疗等公共服务设施补建,如广州在旧改中要求开发商按住宅面积的10%配建保障房,由政府统筹分配。

市场主体以“效率驱动—风险共担—收益共享”机制参与更新:企业通过成本核算选择盈利模式,如深圳某房企参与城中村更新时,通过“建设写字楼+配建村民公寓”实现收支平衡;风险共担体现在政府与企业签订“收益下限保障协议”,当市场波动导致利润低于5%时,政府给予税收返还;收益共享则通过“增值部分分成”实现,如上海某旧改项目中,土地增值收益的20%用于社区养老基金,由企业居委共同管理。

## 3.3 存量优化逻辑

存量优化逻辑以国土空间规划的资源集约要求为核心,通过空间挖潜提升利用效率。在指标管控上,推行“容积率置换”机制:老城区更新中,若保留历史建筑可获得20%的容积率奖励,如武汉某里份改造中,因完整保留3栋百年建筑,容积率从2.0提升至2.4;闲置空间活化则聚焦“立体利用”,如广州将高架桥下空间改造为社区足球场,上海利用地下人防工程建设应急物资储备点,实现“空间复合使用”。

空间功能的动态适配是存量优化的关键,工业遗存转型遵循“功能与形态匹配”原则,重型厂房因层高优势转型为美术馆(如北京798艺术区),轻纺厂房则改造为共享办公空间;老旧小区补建公共服务设施采取“见缝插针”模式,利用闲置空地建设口袋公园、社区食堂,如成都某小区通过压缩30%的硬化路面,新增1200平方米公共空间;商业街区更新注重“业态与人群适配”,针对老龄化社区增加便民超市、康复中心,而非盲目引入高端商业。

## 3.4 全周期治理逻辑

全周期治理逻辑贯穿规划编制、实施、监督全过程,实现更新与规划的动态适配。编制阶段强调“多规合一”衔接:城市更新专项规划需嵌入国土空间总体规划的目标体系,如总规中“人均公园绿地15平方米”的指标,需在更

新规划中分解为“每社区新增1处口袋公园”；详细规划则预留10%-15%的弹性空间，明确“哪些指标不可突破、哪些可协商调整”，如建筑高度刚性管控，但立面风格允许居民自主选择。

实施阶段注重更新项目与规划管控的动态匹配：建立“项目—规划”联动机制，当更新项目因地质条件、市场变化需调整时，可申请“规划弹性调整”，如某旧改项目原计划建设18层住宅，因发现地下文物，经专家论证后调整为12层，容积率同步核减；审批流程与国土空间规划“一张图”深度融合，项目申报、审批、许可全流程在线办理，系统自动校验是否符合“三条控制线”，避免合规性风险<sup>[2]</sup>。

## 4 城市更新空间治理的实施策略

### 4.1 规划衔接策略

构建“总规—详规—更新专项规划”的层级传导机制，需明确各层级规划对更新内容的管控深度：国土空间总体规划划定城市更新的“负面清单”（如生态保护红线内禁止商业开发），并提出人均公共服务设施面积等核心指标；详细规划细化至街坊尺度，明确更新项目的容积率上限、建筑高度、历史建筑保护范围等刚性要求，同时预留“弹性条款”（如允许混合用地比例不超过30%）；更新专项规划则聚焦具体项目，承接总规与详规的指标要求，制定功能置换、设施补建等实施方案，形成“宏观定方向、中观定规则、微观定方案”的传导链条。

建立动态衔接平台需强化年度更新计划与国土空间用途管制的联动：每年初由自然资源部门牵头，依据国土空间规划“一张图”的空间约束，会同住建、文旅等部门编制年度更新计划，明确项目清单、实施时序及管控要求；对涉及用地性质调整、容积率突破的项目，实行“用途管制预审”制度，确保与总规确定的开发保护格局一致；每季度对更新计划实施情况进行评估，若因政策调整或市场变化需变更，需经规委会审议并同步更新国土空间规划数据库，避免规划脱节。

### 4.2 主体协同策略

成立跨部门城市更新治理委员会是打破权责壁垒的关键：委员会由市长牵头，整合自然资源、住建、城管、财政等部门职能，实行“一个项目、一个专班、一抓到底”的工作机制，如深圳福田区通过该委员会将旧改项目审批时限从270天压缩至90天；委员会下设常设办公室，负责日常协调、政策研究及矛盾调解，对部门分歧较大的事项拥有最终裁决权，避免推诿扯皮。

创新市场参与模式需组合多元激励政策：在PPP模式中，政府与企业签订“收益共享+风险共担”协议，如企业负责老旧小区改造并获得停车位经营权，政府承担居民安置成本；推行混合开发模式，允许更新项目中商业、居

住、公共服务用地比例灵活搭配，如某项目通过“商业面积30%+住宅50%+社区中心20%”的组合实现收益平衡；实施容积率奖励，对保留历史建筑、配建养老设施的项目，给予基准容积率10%-20%的奖励，直接提升项目盈利空间。

完善公众参与制度需下沉治理重心：在更新项目启动阶段召开听证会，邀请原住民、商户代表就改造方案进行辩论，反对意见超30%需重新修订；推广社区规划师制度，每个更新片区配备1名专业规划师，协助居民将诉求转化为规划语言，如上海曹杨新村通过社区规划师协调，将居民“加装电梯”的需求纳入正式方案；建立“线上议事平台”，实时公示项目进度、资金使用等信息，居民可在线投票选择公共空间设计方案，提升参与感。

### 4.3 利益协调策略

政府通过税收、土地出让金获取30%-40%的收益，主要用于城市基础设施建设；原产权人（居民、企业）获得40%-50%的分成，如城中村村民除安置房外，可按产权面积获得现金补偿或商铺经营权；投资者（开发商）收益控制在20%以内，避免过度逐利，北京某旧改项目通过该机制使三方满意度均超80%。

对历史建筑集中区，实行“保护面积换开发指标”，如每保护1平方米历史建筑，可在片区其他地块增加0.5平方米建筑面积；推行“权益置换”，原居民若同意异地安置，可获得超出原面积10%的安置房或额外货币补偿；对老旧小区，允许通过“缩减停车位、增加公共空间”的指标置换，满足适老化改造需求，如广州某小区通过该方式新增600平方米社区活动中心<sup>[3]</sup>。

## 5 结论与展望

研究表明，国土空间规划体系下城市更新空间治理需遵循四大逻辑：以“三条控制线”为前提的底线约束逻辑、多元主体协同参与逻辑、存量资源优化配置逻辑、全周期动态适配逻辑。关键策略包括构建层级传导的规划衔接机制、跨主体协同治理体系、利益共享分配机制及数字化技术支撑体系，以破解规划脱节、主体冲突等现实矛盾。

未来可向两方向拓展：一是探索数字化转型下的治理创新，如区块链技术在产权确认、元宇宙技术在公众参与中的应用；二是结合低碳目标，研究更新项目的碳足迹核算与低碳改造模式，同时可关注超大城市与中小城市的差异化治理路径。

### 参考文献

- [1] 李震;赵万民.国土空间规划语境下的城市更新变革与适应性调整[J].城市问题,2021(05)
- [2] 杨慧玮.城市更新规划在国土空间规划体系中的叠加与融入[J].规划师,2021(08)
- [3] 邱洵.国土空间规划体系下的城市更新思路探讨[J].城市建筑,2023(17)