

# 城市更新规划在国土空间规划体系中的叠加与融入

□ 杨慧祎

[摘要] 城市更新作为实现城乡建设用地集约利用的一种重要方式,其与国土空间规划体系之间的关系尚未界定。目前上海、广州、深圳等城市均将城市更新规划定义为国土空间规划(或城乡规划)体系中的一种专项规划,而北京则将城市更新地区作为一种地区类型融入国土空间详细规划之中。文章梳理了北京现阶段的城市更新工作情况,将其与上海、广州、深圳的相关实践进行对比,并总结相关经验,对未来的城市更新规划工作提出建议。

[关键词] 城市更新;国土空间规划体系;叠加;融入;专项规划;地区类型;北京

[文章编号] 1006-0022(2021)08-0026-06 [中图分类号] TU984 [文献标识码] B

[引文格式] 杨慧祎. 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(8): 26-31.

## Integration of Urban Renewal Planning Into the National Territory Spatial Planning System/Yang Huiyi

**[Abstract]** Urban renewal is an important way to realize the compact use of urban and rural construction land, and its relationship with national territory spatial planning has yet to be classified. Shanghai, Guangzhou, and Shenzhen have defined urban renewal as a specialty plan in the national territory spatial planning (or urban planning) system. Beijing is exploring a different path from the above cities, integrating urban renewal as a regional type into detailed planning. This article summarized relevant experience of urban renewal in Beijing, compared it with Shanghai, Guangzhou and Shenzhen, and put forward suggestions for future urban renewal planning.

**[Key words]** Urban renewal, National territory spatial planning system, Superpose, Integrate, Specialty plan, Regional type, Beijing

### 1 国土空间规划背景下的城市更新

我国2019年颁发的《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》分级分类构建了国土空间规划体系。2019年,自然资源部发布的《市县国土空间总体规划编制指南》正式将“城市更新”定义为“对城市建成区的空间形态和功能进行可持续改善的建设活动”,明确了城市更新工作在城市建成区国土空间规划中的意义。

城市更新作为实现城乡建设用地集约利用的一种重要方式,与国土空间规划体系之间的关系尚未界定。从我国已经开展的规划实践来看,城市更新规划在国土空间规划体系中的定位存在两种主要思路:一是叠加,

即与国土空间总体规划、详细规划并行,以专项规划的形式对城市更新地区发挥管控作用;二是融入,即融入国土空间总体规划、详细规划之中,将城市更新地区作为一种空间类型来开展差异化管控。本文将以北、上、广和深圳为例,对以上两种城市更新规划定位思路展开探讨。

### 2 城市更新规划内容在国土空间规划体系中的叠加

#### 2.1 上海城市更新专项规划的叠加

上海城市更新规划工作实行区域评估、实施计划和全生命周期管理相结合的管理制度。其中,区域评

[作者简介] 杨慧祎,注册城乡规划师,规划师,并任职于中国城市发展规划设计咨询有限公司城市规划设计研究中心。

估主要是确定更新地区及其更新需求；实施计划是对各项建设内容的具体安排；全生命周期管理是以土地合同的形式，通过约定权利与义务，对城市更新地区进行全过程管理<sup>[1-2]</sup>。

2017年，上海长宁区发布《长宁区2017—2021年城市更新总体方案》及《长宁区2017—2018年城市更新行动计划》，对城市更新在总体层面的统筹计划开展实践<sup>[3]</sup>。

2020年，上海建立了国土空间规划体系，该体系分为总体规划、单元规划、详细规划3个层次。总体规划层次包含上海市国土空间总体规划，以及浦东新区和各郊区国土空间总体规划、专项规划（总体规划层次）；单元规划层次包含主城区单元规划、新市镇国土空间总体规划和特定政策区单元规划；详细规划层次包含控制性详细规划、郊野单元村庄规划和专项规划（详细规划层次）<sup>[4]</sup>。如图1所示，上海城市更新规划作为一种专项规划，在不同的规划层次中形成不同的规划成果形式，分别对相应层次的国土空间规划起到反馈、修正的作用。

## 2.2 广州城市更新专项规划的叠加

广州城市更新专项规划主要包括城市更新中长期规划、片区策划方案、城市更新年度计划和城市更新项目实施方案4种类型。其中，城市更新中长期规划明确了中长期城市更新的指导思想、目标、策略和措施，提出了城市更新规模和更新重点；城市更新年度计划由市级相关主管部门结合城市更新片区策划方案统筹编制，包括片区计划、项目实施计划和资金使用计划；片区策划方案以纳入城市更新片区实施计划的区域为对象，对城市更新片区及其中的更新项目制定总体方案；城市更新项目实施方案是区政府针对年度计划中的项目而编制的<sup>[5]</sup>。

广州目前尚未正式建立市级层面的国土空间规划体系，其城乡规划体系包括城市总体规划、分区规划、控制性详细规划和修建性详细规划<sup>[6]</sup>。

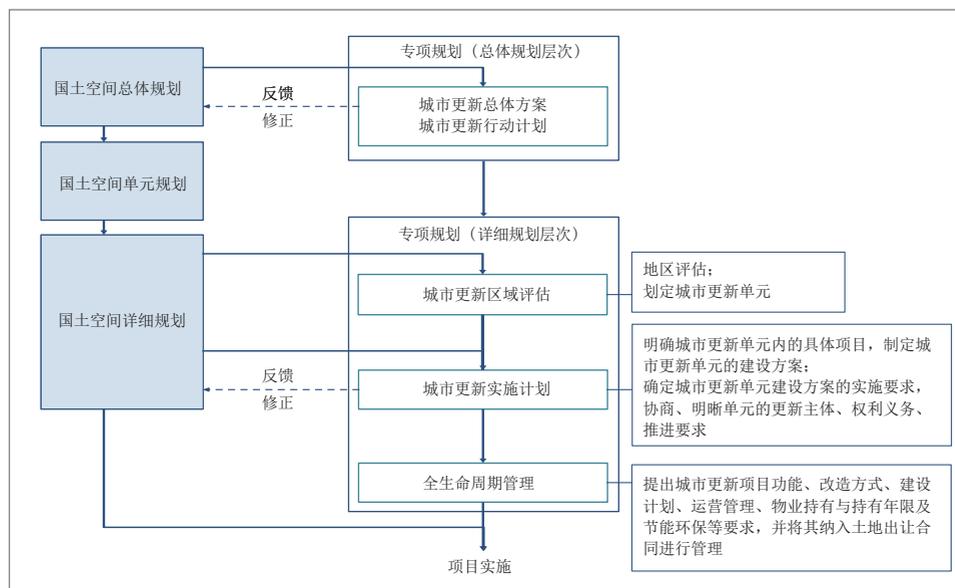


图1 上海城市更新专项规划与上海国土空间规划体系的关系示意图

资料来源：《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意见》《上海市城市更新实施办法》《上海市城市更新规划土地实施细则》。

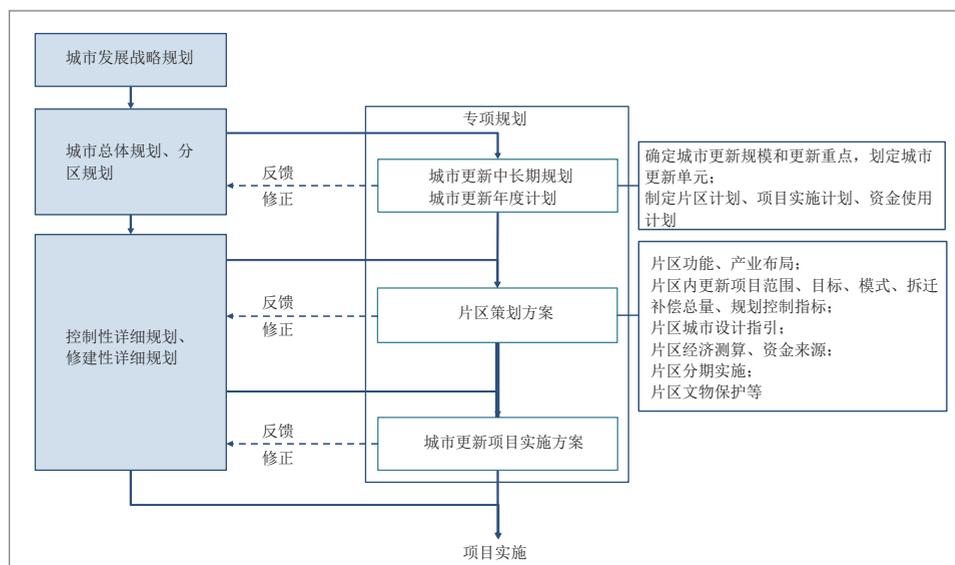


图2 广州城市更新专项规划与广州城乡规划体系的关系示意图

资料来源：《广州市城乡规划条例》《广州市城市更新办法》。

广州城市更新专项规划中的城市更新中长期规划、城市更新年度计划是在城市总体规划、分区规划的基础上编制的，并对城市总体规划、分区规划进行反馈、修正；城市更新专项规划中的片区策划方案、城市更新项目实施方案是在控制性详细规划、修建性详细规划的基础上编制的，并对控制性详细规划、修建性详细规划进行反馈、修正（图2）。

## 2.3 深圳城市更新专项规划的叠加

深圳城市更新专项规划主要包括全

市及各区城市更新专项规划和城市更新单元规划。其中，全市及各区城市更新专项规划明确了城市更新的重点区域及其更新方向、目标、时序、总体规模和更新策略等内容；城市更新单元规划依据法定图则进行编制，明确了更新单元内各类设施及用地的发展方向和布局，确定了更新项目的具体范围、更新目标、更新方式、规划控制指标，并对更新单元的城市设计提出了指引<sup>[7]</sup>。

2016年，《深圳市城市更新“十三五”规划》提出施行“更新统筹片区规划”

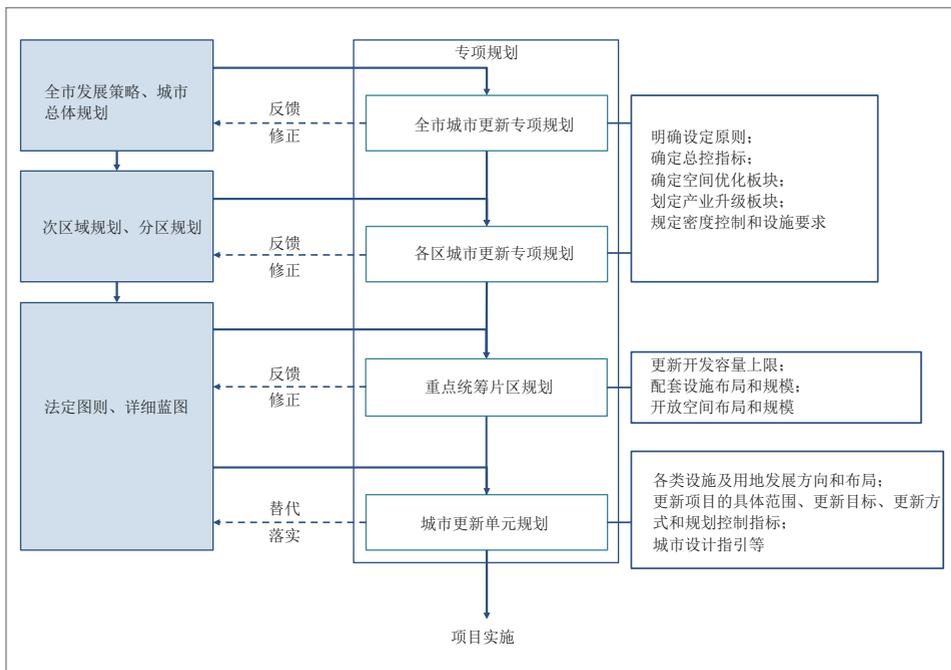


图3 深圳城市更新专项规划与深圳城乡规划体系的关系示意图  
资料来源：《深圳市城乡规划条例》《深圳市城市更新办法》。

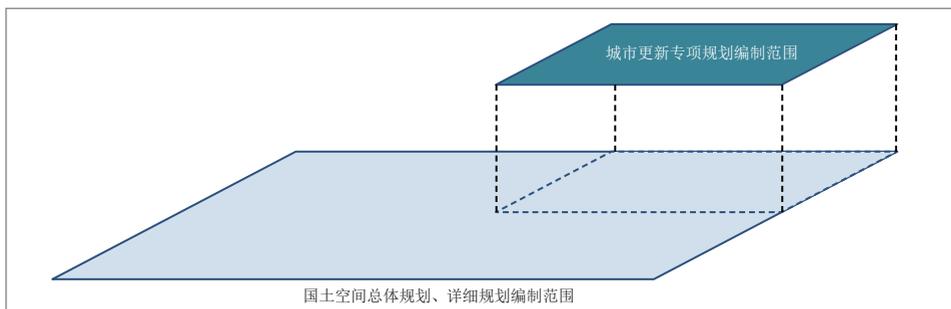


图4 城市更新专项规划在国土空间规划体系中的叠加关系模式图

的构想。深圳各区的城市更新专项规划在原有体系上增加了“重点统筹片区规划”，并将其作为城市更新专项规划与城市更新单元规划之间的中观层次<sup>[8]</sup>。

深圳目前尚未正式建立市级层面的国土空间规划体系，其城乡规划体系包括城市总体规划、次区域规划、分区规划、法定图则和详细蓝图<sup>[9]</sup>。

深圳全市、各区和重点片区层次的城市更新专项规划与相应层次的城乡规划之间相互衔接、校正。城市更新单元规划作为城市更新专项规划的微观层次，可替代法定图则作为城市更新地区的规划管理依据（图3）。

## 2.4 小结

城市更新规划内容在国土空间规划

体系上的叠加，以已编制完成的国土空间总体规划、详细规划为依据，开展城市更新专项规划的编制，并在编制过程中对国土空间总体规划、详细规划进行同步校正、调整。城市更新专项规划在国土空间总体规划、详细规划的基础上划定规划的编制范围，二者在编制范围上呈现出包含与被包含的关系。由于二者在编制内容上为两套相互独立的规划成果，因此将其定义为“叠加”（图4）。

## 3 北京城市更新规划内容在国土空间规划体系中的融入

北京建立了“三级三类”的国土空间规划体系，将国土空间规划分为市、区、乡镇三级，以及总体规划、详细规划、

相关专项规划三类。国土空间总体规划包括城市总体规划、分区规划、乡镇域规划；详细规划包括控制性详细规划、村庄规划和规划综合实施方案；相关专项规划包括特定地区规划和特定领域专项规划<sup>[10]</sup>。

北京推行以街区为单元的城市更新模式<sup>[11]</sup>，城市更新规划内容在国土空间详细规划中有所体现。例如，北京控制性详细规划的编制工作一方面强调分圈层、差异化的空间发展策略和编管要求，将城市更新作为中心城区规划编制的核心内容，通过城市更新手段，优化用地功能结构，加强用地混合，提升城市活力；另一方面强调面向实施，加强土地资源梳理，将城乡建设用地分为整治提升用地、更新机遇用地和新增建设用地3种类型，在城乡建设地区重点聚焦存量更新用地，尊重产权主体诉求，结合城市发展目标，在规模管控、用地布局和设施保障等方面寻求共识，以推动城市更新<sup>[12]</sup>。

北京规划综合实施方案作为规划实施的依据，从规划方案、成本测算方案、实施计划方案三方面提出了具体的实施安排。一般而言，规划方案收集了产权主体、市场投资者、政府与有关主管部门的三方诉求；成本测算方案通过制定合理的拆迁、安置政策，选择适宜的资产管理方式和运营方式，统筹经济账、社会账和生态账；实施计划方案通过确定利益分配规则，综合运用各类政策，结合资金安排和建设计划，选取适宜的实施路径，实现资源与任务的合理匹配<sup>[13]</sup>（图5）。

综上所述，城市更新规划在国土空间规划体系中的融入，是在编制国土空间总体规划、详细规划的过程中，将规划的城乡建设用地划分为若干种地区类型，城市更新地区作为其中一种类型，按照相应类型的规划要点，在国土空间总体规划、详细规划中开展城市更新地区的规划编制工作。城市更新地区与其

他地区在编制范围上呈相互切分的关系。因为国土空间总体规划、详细规划将城市更新作为规划内容中的一部分，所以将城市更新规划内容与国土空间总体规划、详细规划之间的关系定义为“融入”（图6）。

## 4 融入型城市更新规划的优势

### 4.1 避免与详细规划的编制内容雷同

通过梳理上海、广州和深圳在详细规划层面的城市更新专项规划的编制要求可以发现，城市更新专项规划主要包含目标定位、规划指标、设施及用地布局、城市设计、历史文化保护、实施计划及资金来源等内容（表1）。其中，规划指标、设施及用地布局、城市设计和历史文化保护均为详细规划中已涉及的规划内容，规划内容重复的较多。

城市更新专项规划与详细规划的编制内容雷同，体现了城市更新专项规划的专项性不足。一方面，详细规划与城市更新专项规划的重复内容较多，在一定程度上造成规划专业资源的浪费。另一方面，由于详细规划旨在落实上位规划，是自上而下地编制，而城市更新专项规划更侧重于对接实施，是自下而上地校正，两个规划编制的出发点并不相同，当雷同的编制和管控内容分别出现在详细规划与城市更新规划中时，往往相互矛盾，需消耗更多精力来进行协调。

北京在城市更新地区的详细规划中增加了以往详细规划中未涉及的城市更新目标定位、实施计划和资金来源等内容，使北京城市更新地区的详细规划可替代城市更新专项规划的作用，推动城市更新规划内容融入详细规划。

### 4.2 优化与详细规划的衔接

上海、广州、深圳将城市更新规划作为一种专项规划，以国土空间总体规划为基础，与详细规划相互衔接，具有应用灵活、可随需编制的优势。但城市更新专项规划与详细规划的衔接往往是

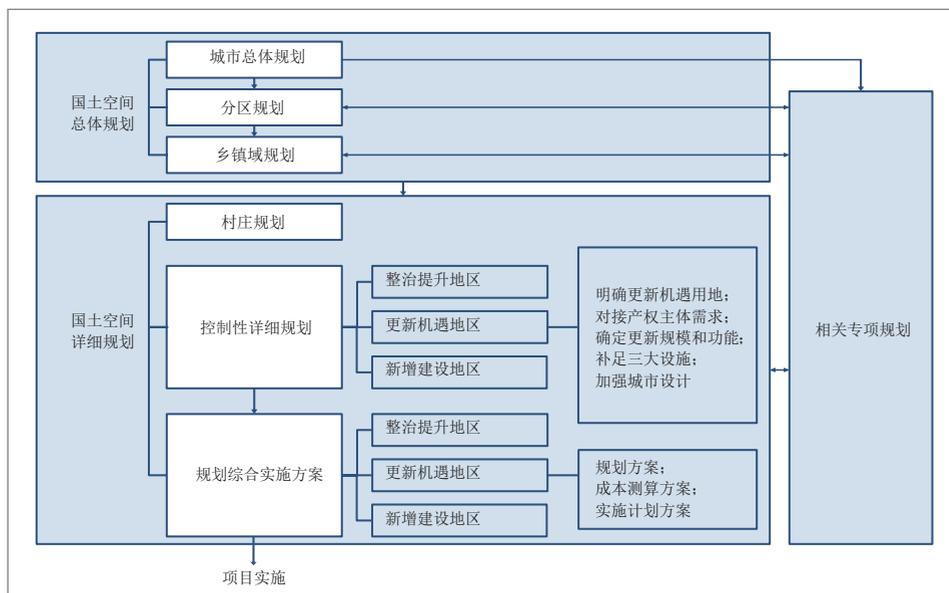


图5 北京城市更新规划内容在北京国土空间规划体系中的融合示意图

资料来源：《中共北京市委 北京市人民政府关于建立国土空间规划体系并监督实施的实施意见》《北京市控制性详细规划编制技术标准与成果规范》。

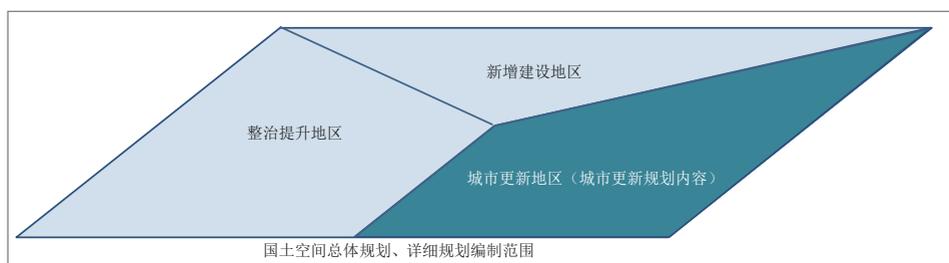


图6 城市更新规划内容在国土空间规划体系中的融入关系模式图

表1 上海、广州和深圳详细规划层面城市更新专项规划编制内容汇总

编制内容	城市更新专项规划		
	上海《城市更新实施计划》 <sup>[14]</sup>	广州《城市更新片区策划方案》 <sup>[15]</sup>	深圳《城市更新单元规划》 <sup>[16]</sup>
城市更新目标定位	更新项目主体和公共要素的产权接收部门	城市更新片区发展定位，城市更新片区内更新项目的具体范围、更新目标、更新模式和方式、拆迁补偿总量	更新目标、功能定位、更新类型与方式
规划指标	公共要素规模	规划控制指标	用地规模、土地开发强度控制
设施及用地布局	公共要素类型、布局	基础设施、公共服务设施和其他用地的功能、产业方向及其布局	—
城市设计	—	城市更新片区内城市设计指引	总体设计构思、街区控制、公共空间和慢行系统、地块与建筑控制
历史文化保护	—	历史文物资源及保护方案	历史文化保护
实施计划	产权移交要求、建设实施要求、运营管理要求等	分期实施的地块（项目）和时序	实施责任、分期实施
资金来源	—	城市更新片区的实施经济分析及资金来源安排	—
其他	公众意见等其他需要列入的相关内容	其他应当予以明确的内容	—

表2 北京、上海、广州、深圳各规划层面对应的城市更新规划汇总

规划层面	城市更新规划			
	北京	上海	广州	深圳
市、区层面	—	区城市更新总体方案、城市更新行动计划	城市更新中长期规划	市/区城市更新规划
街区、单元层面	控制性详细规划（街区指引、街区控制性详细规划）	城市更新区域评估	片区策划方案、城市更新年度计划	重点统筹片区规划
地块、项目层面	规划综合实施方案	城市更新实施计划	城市更新项目实施方案	城市更新单元规划

工作的难点。

上海和广州在详细规划层面的城市更新专项规划分别为城市更新实施计划和城市更新片区策划方案。当二者在编制过程中涉及对详细规划的调整时，需同步完成详细规划的调整程序，通常需要较长周期（半年到一年），这需要项目主体和规划主管部门投入较大的人力和时间成本。对城市更新项目主体而言，完成详细规划的调整程序及城市更新专项规划的编制工作，需付出较大的时间成本，在一定程度上提高了参与城市更新的主体的准入门槛；对规划主管部门而言，城市更新带来了一系列额外的规划调整工作，详细规划调整前已完成的城市更新前期工作也面临返工的风险。

深圳的城市更新单元规划将其对法定图则的调整或落实情况作为编制内容的重要组成部分。城市更新单元规划的依法获批同时意味着对该地区法定图则调整的生效，以一种“打补丁”的方式叠加在法定图则中。这种方式极大地简化了法定图则的调整程序，提高了工作效率，但也带来了两个弊端：一是城市更新规划不断突破法定图则，使法定规划的严肃性受到挑战；二是“打补丁”式的规划难以实现区域统筹，会对城市各类设施、用地布局等的规划系统性产生影响。

北京通过加深控制性详细规划的编制深度、加强控制性详细规划的管控弹性，实现控制性详细规划与规划综合实施方案的衔接，避免在规划进入实施层

面时再对上位规划进行调整。为加深控制性详细规划的编制深度，北京的控制性详细规划编制工作分成了两步：一是在“街区指引”中梳理出城市更新地区的资源任务并形成整体平衡后，开展街区控制性详细规划的编制工作，深入对接主体需求，深化各项指标；二是加强管控弹性和灵活性，控制性详细规划以街区为单位，进行总量管控，为后续根据项目按需编制的规划综合实施方案留有余地。

## 5 对现阶段北京融入型城市更新规划编制的建议

### 5.1 搭建沟通平台，协调多方意愿，共建、共享、共赢

将城市更新规划内容融入详细规划，即是将自下而上的思路融入自上而下的思路之中，使详细规划成为协调上位规划意图和市场需求的有效工具。

在城市更新过程中，虽然土地所有权仍为政府所有，但是土地使用权已发生转移，规划在满足政府发展需求的同时，也需满足规划范围内各个权利人的发展需求。而土地使用权所有人的多样性及历史遗留的产权不清等问题加剧了规划协调的难度。规划编制工作需要保障公众利益的基础上，对城市更新各利益相关方的合理诉求进行深入对接和协调，尊重市场规律，在形成共识的前提下实现土地利益的再分配。

在北京现阶段的详细规划编制工作中，虽然在规划编制阶段，已在既有产权人和潜在市场主体间形成对接，在一定程度上使相关人员参与了规划编制，但是其参与程度及效果在很大程度上取决于编制主体的意愿。北京仍需在实践中总结经验，规范既有产权人和潜在市场主体在规划编制、实施环节的参与流程，确立并构建城市更新多方对接平台，形成长效机制。

### 5.2 加强宏观统筹，引领小规模、渐进式城市更新

相较于其他城市，北京的城市更新工作欠缺总体层面的宏观统筹。广州、深圳均已开展市、区总体层面的城市更新规划和计划，上海近年来也在总体层面开展了一些城市更新规划实践。但对于城市更新，北京目前更加注重于街区层面的谋划，并未对城市更新工作开展市、区层面的统筹规划或计划（表2）。广州、深圳等城市的城市更新工作经历由市场主导到收紧统筹的变革过程。城市更新作为一项综合性、系统性的工作，需通过宏观层面的整体研究和统筹计划，进行小规模、渐进式的发展。

在国土空间总体规划层面，需要提出城市更新的整体目标和价值导向，制定城市更新策略，明确城市更新地区的范围，在总体城市设计的基础上，针对不同地区的编制指引，结合实施时序、实施难度和资金平衡等因素形成项目打包捆绑意向。同时，按照更新项目制定近期和年度计划，与详细规划层面形成衔接，指导详细规划合理划定城市更新单元，对城市更新涉及公共利益的主要因素提出强制性的控制要求。

北京融入型城市更新规划开展宏观统筹工作的难点在于，目前北京市、区两级国土空间总体规划均已编制完成，城市更新并未成为其中一项重要工作内容。城市更新在总体层面的宏观统筹工作应如何在既有的国土空间规划中开展，则是下一

步需要深入研究的课题。

### 5.3 建立政策体系，引导城市更新可持续健康发展

上海、广州的城市更新政策体系已初步形成。上海的城市更新政策体系以《上海市城市更新实施办法》和《上海市城市更新规划土地实施细则》为核心，以《上海市城市更新区域评估报告成果规范》和《上海市城市更新规划管理操作流程》为配套文件；广州城市更新政策体系以《广州市城市更新办法》为核心，以《广州市旧城镇更新实施办法》《广州市旧厂房更新实施办法》为配套文件。

深圳的城市更新政策体系已基本完善，以《深圳市城市更新办法》和《深圳市城市更新办法实施细则》为核心，配合法规政策、技术标准、操作规程等一系列支撑文件，规范应对城市更新实践中的各种情况。待《深圳经济特区城市更新条例（草案）》通过审议后，其将会发挥统领作用。

北京的城市更新政策体系建立工作尚未开展。北京在以往的城市更新实践中也曾探索形成政策支撑，其颁布了《关于保护利用老旧厂房拓展文化空间的指导意见》《保护利用老旧厂房拓展文化空间项目管理暂行办法（试行）》《老旧厂房更新实施细则》政策，但这些政策制定时的出发点各不相同，并未在国土空间规划体系下形成统筹。目前北京仅针对国土空间详细规划颁布技术标准，对其中的城市更新部分提出了规范要求，政策体系构建工作严重滞后。

市场行为主导的城市更新项目往往以土地市场的短期经济利益为核心目标，导致城市公共利益被侵占，城市机能平衡被打破，与政府开展城市更新工作的初衷背道而驰。

政策、制度的建立对地区城市更新工作的价值取向起到决定性作用。例如，通过设计建筑规模的转移政策，可鼓励

实施主体通过城市更新项目带动，将零散地块或位于规划公共领域的地块移交给政府；通过设计容积率的奖励政策，可促进实施主体完成补充三大设施短板或建设保障性住房等任务；通过事先约定自持比例、探索灵活拿地方式等措施，可引导实施主体对城市更新项目进行整体开发、自持运营，改善地产市场的短视牟利风气，使城市更新成为为公共利益服务的工具。

## 6 结语

城市更新规划在国土空间规划体系中选取叠加型思路具有两方面的制度劣势，一是城市更新规划与详细规划之间的规划内容重复，根本原因在于城市更新规划作为专项规划的专项性不足；二是城市更新专项规划导致详细规划频繁调整，根本原因在于两种规划分别采取不同的规划思路，规划结果难以一致。

将城市更新规划内容融入国土空间规划体系能够较好地弥补以上两方面劣势，但也对规划编制和沟通协调机制的建立提出了更高的要求。北京需在高质量编制城市更新地区详细规划的基础上，完善城市更新工作在国土空间规划体系中从总体统筹到实施落地的各个环节的规划内容，完善支持城市更新全流程工作开展的政策、制度，使详细规划在城市更新地区成为高效、有效的规划管理工具。■

### [参考文献]

- [1] 上海市人民政府. 上海市城市更新实施办法 [Z]. 2015.
- [2] 上海市规划和国土资源管理局. 上海市城市更新规划土地实施细则 [Z]. 2017.
- [3] 唐燕, 杨东, 祝贺. 城市更新制度建设: 广州、深圳、上海的比较 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2019.
- [4] 上海市人民政府. 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意见 [Z]. 2020.

- [5] 广州市人民政府. 广州市城市更新办法 [Z]. 2015.
- [6] 广州市人民政府. 广州市城乡规划条例 [Z]. 2014.
- [7] 深圳市人民政府. 深圳市城市更新办法 [Z]. 2016.
- [8] 唐燕, 杨东, 祝贺. 城市更新制度建设: 广州、深圳、上海的比较 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2019.
- [9] 深圳市人民政府. 深圳市城乡规划条例 [Z]. 2019.
- [10] 中共北京市委, 北京市人民政府. 中共北京市委 北京市人民政府关于建立国土空间规划体系并监督实施的实施意见 [Z]. 2020.
- [11] 北京市人民政府. 北京市城乡规划条例 [Z]. 2019.
- [12] 北京市规划和自然资源委员会. 北京市控制性详细规划编制技术标准与成果规范 [Z]. 2019.
- [13] 北京市规划和自然资源委员会. 规划综合实施方案编制和管理暂行办法（试行） [Z]. 2019.
- [14] 上海市规划和国土资源管理局. 上海市城市更新规划土地实施细则 [Z]. 2017.
- [15] 广州市人民政府. 广州市城市更新办法 [Z]. 2015.
- [16] 深圳市规划和自然资源局. 深圳市拆除重建类城市更新单元规划编制技术规定 [Z]. 2018.

[收稿日期] 2020-09-21