

城市更新专项规划编制的内容体系构成与关键技术路径

唐 燕, 叶珩羽, 殷小勇

【摘 要】城市更新专项规划是当前各地推进城市更新行动的重要抓手和新兴工具,其编制方法和工作路径正处于探索阶段。辨析城市更新专项规划兴起的背景与需求,对比分析北京、深圳、广州、重庆等地的规划编制经验,总结市区层面城市更新专项规划编制的主要做法与内容构成,详细剖析以存量空间资源统筹为核心的“本底识别—分类梳理—管控引导”规划编制技术路径,从实施流程、传导机制、落地工具等方面提出保障城市更新专项规划效用发挥的措施建议。

【关键词】城市更新专项规划;体系结构;空间统筹;管控引导;实施保障

【文章编号】1006-0022(2024)02-0008-09 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】唐燕,叶珩羽,殷小勇.城市更新专项规划编制的内容体系构成与关键技术路径[J].规划师,2024(2):8-16.

The Content System Composition and Key Technical Paths of Urban Renewal Special Planning/TANG Yan, YE Hengyu, YIN Xiaoyong

【Abstract】 Urban renewal special planning is a new measure and major approach in urban renewal action, and its technical methods and working paths are being extensively explored. With a review of the background and demand of urban renewal special planning, the experiences of Beijing, Shenzhen, Guangzhou, Chongqing and other cities are analyzed and the major approaches and contents of municipal and district urban renewal planning are concluded. The planning compilation technique of "resource identification, spatial classification, governance and guidance" with stock space resource integration as the core is analyzed, and improvement measures from implementation process, operational mechanism, and enforcement tools are put forward to ensure the effectiveness of urban renewal special planning.

【Keywords】 urban renewal special planning; system structure; spatial integration; governance and guidance; implementation assurance

近年来,为有序推进实施城市更新行动,不同城市地区在精确定义城市更新概念内涵、研判本地发展阶段特点、对接上位政策要求的基础上,重点通过“管理架构—政策供给—专项规划—行动计划—项目库”5大举措,逐步搭建起服务城市存量空间提质增效的规划建设管理新体系(图1)^[1]。其中,“城市更新专项规划/城市更新规划”作为统筹利用存量空间资源、有序安排更

新行动的整体谋划与战略引导工具^[2],日渐成为新时期城市更新管理的重要抓手^[3]。2023年7月,《住房城乡建设部关于扎实有序推进城市更新工作的通知》发布,要求“发挥城市更新规划统筹作用”,“结合国民经济和社会发展规划,系统谋划城市更新工作目标、重点任务和实施措施”。同年11月,自然资源部办公厅印发《支持城市更新的规划与土地政策指引》(2023

【基金项目】“十四五”国家重点研发计划项目(2022YFC3800301)、国家自然科学基金项目(51978363)

【作者简介】唐 燕,清华大学建筑学院特聘教授、博士生导师。

叶珩羽,助理规划师,现任职于北京市城市规划设计研究院。

殷小勇,通信作者,清华大学建筑学院博士研究生。

版》》，进一步指出“在市/县域层面，在摸清底图底数的基础上，按照全域全要素管控引导要求，明确更新对象的识别原则，提出城市更新的规划目标和工作重点，制定推进城市更新的时序要求和空间管控引导措施”。

我国现阶段的城市更新专项规划编制尚处于探索期，还未形成统一的技术认知、工作方法和规范标准。在省级层面，《江西省城市更新规划编制指南(试行)》首次尝试针对省域提出城市更新(专项)规划编制的内容、要点与成果形式指引。在市级层面，不同地方先后颁布了城市更新条例、管理办法或指导/实施意见，如《北京市城市更新条例》《沈阳市城市更新管理办法》等，对城市更新专项规划的定位、层级和运作方式等给予了初步明确^[4]。但既有的政策或指南侧重对城市更新专项规划的方向性和概要性引导，在更新对象识别、更新规划策略建构、实施路径保障等关键技术与运作机制上的细则指导尚显不足。从具体实践来看，无论是东部地区的《深圳市城市更新和土地整备“十四五”规划》，还是中部地区的《成都市“中优”区域城市有机更新总体规划》，不同地区编制的城市更新专项规划在整体框架和内容重点上呈现出多元差异性，并由此形成了各具特色的技术体系和规划引导措施创新。因此，本文在梳理各地城市更新专项规划编制实践的基础上，聚焦城市更新专项规划编制的内容体系构成、关键技术路径和保障机制供给，以期城市更新专项规划编制的持续完善提供参考。

1 新时期城市更新专项规划的兴起

城市更新是针对城市的物质性、功能性或社会性衰退地区，以及不适应当

前或未来发展需求的建成环境进行的保护、整治、拆改或转型等活动^[1]。作为一项针对存量空间开展的综合性改造提质工作，城市更新的相关规划引导在我国传统城乡规划体系和现行国土空间规划体系中一直未曾“缺席”，如众所周知的历史文化街区保护利用规划、老旧小区改造规划、城市街道立面整治规划等。然而，面对新时期城市更新实践中愈加多样的空间对象、愈加复杂的现实条件、愈加多元的利益诉求、愈加复合的更新目标……过去单一维度的城市更新规划已经越来越“乏力”，因此专类性和综合性的城市更新专项规划应运而生。以市区层面的城市更新专项规划为例，其兴起最早可追溯至2009年广东省各城市开始编制的“三旧”改造专项规划，《深

圳市城市更新(“三旧”改造)专项规划(2010—2015)》则成为新时期我国第一部正式以“城市更新专项规划”命名的更新规划。截至2023年12月，我国颁布实施的市区级城市更新专项规划已超过20部，颁布地包括广州、深圳、北京、成都、重庆等地。见图2。

广义上的城市更新专项规划涵盖市区层级的宏观尺度、更新片区/单元层级的中观尺度，以及项目层级的微观尺度^[1]，如广州在宏观尺度上编制了市级的《广州市城市更新专项规划(2021—2035年)》和区级的《黄埔区广州开发区城市更新专项总体规划(2020—2035年)》等；在中观尺度上将“更新改造型街区”单列为“城市更新单元”，用以编制单元控制性详细规划；在微观尺度上则通过地

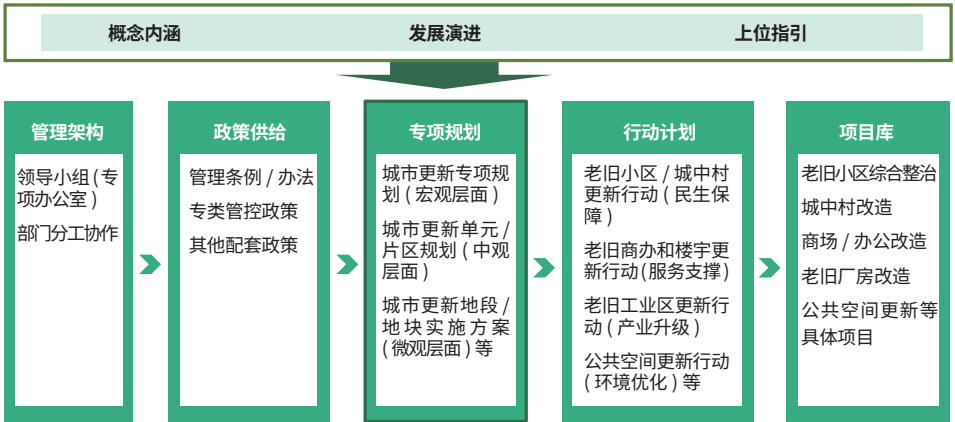


图1 城市更新行动导向下的城市规划建设管理体系变革
资料来源：根据参考文献[1]改编。

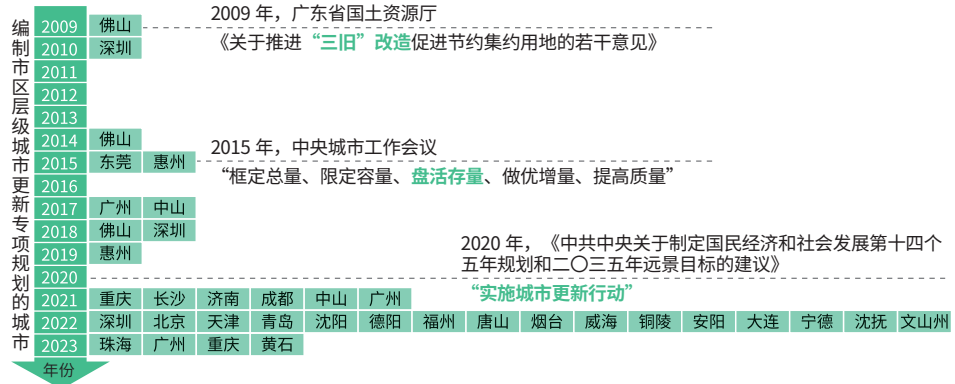


图2 新时期市区级城市更新专项规划在各地的兴起
资料来源：根据相关城市的政府信息公开信息绘制，信息为不完全统计。

块层级的实施方案等来落实城市更新项目(图3)。狭义上的城市更新专项规划特指市区层级的宏观层面城市更新规划,这也是本文聚焦讨论的对象,下文在没有特别说明的情况下,“城市更新专项规划”均指市区层级的城市更新规划。

2 城市更新专项规划编制的内容体系构成

在我国“五级三类”的国土空间规划体系中,专项规划是指在特定区域(流域)、特定领域,为体现特定功能,对空间开发保护利用作出的专门安排。在经济社会发展规划体系中,专项规划是以特定领域为对象编制的规划,是总体规划在特定领域的细化,也是政府指导该领域发展以及审批、核准重大项目,安排政府投资和财政支出预算,制定特定领域相关政策的依据。各地规划实践表明,当前大部分城市宏观层面的城市更新专项规划主要由规划和自然资源部门主持编制,侧重空间上的规划统筹与引导,规划期限一般到2035年,是国土空间规划的组成部分(如广州、中山、沈阳、成都、重庆等地),常以“城市更新总体规划”或“城市更新专项规划”等命名;也有部分城市的城市更新专项规划主要由住房和城乡建设部门等主持编制,规划期限一般到2025年,侧重社会经济目标指引和项目落地安排(如唐山、安阳等地),常以“城市更新‘十四五’规划”等命名;另有一些城市的城市更新专项规划兼具国土空间规划和社会经济发展规划的双重特色(如北京、深圳等地),由规划和自然资源、住房和城乡建设、发展改革等多部门协同组织,既涵盖对存量空间资源的统筹谋划,也提出了相应的经济社会发展引导要求。

上述不同城市更新专项规划在成果体例和内容构成方面虽存在差异,但均

以存量空间资源的统筹利用为核心,关注物质空间、经济产业、社会民生等方面综合发展,向上承接空间与发展总体规划的要求(并支撑总体规划的编制与完善),向下指导存量地区详细规划和项目实施方案的编制,是市区范围城市更新实践开展的战略行动纲领和全局谋划指引,也是新时期城市更新规划从项目化、片段化向一体化、整体化转型的改革标志^[5]。见图4。

对比分析北京、广州、深圳、长沙等地的城市更新专项规划可以发现,其编制内容普遍覆盖“总则、现状研判与更新目标、管控体系与分类指引、实施安排与政策保障”四部分关键内容,以及附图和附表(图5)。例如,《北京市城市更新专项规划(北京市“十四五”时期城市更新规划)》是国土空间专项规划和“十四五”经济社会发展专项规划的结合,其在总则中首先明确了城市更新的指导

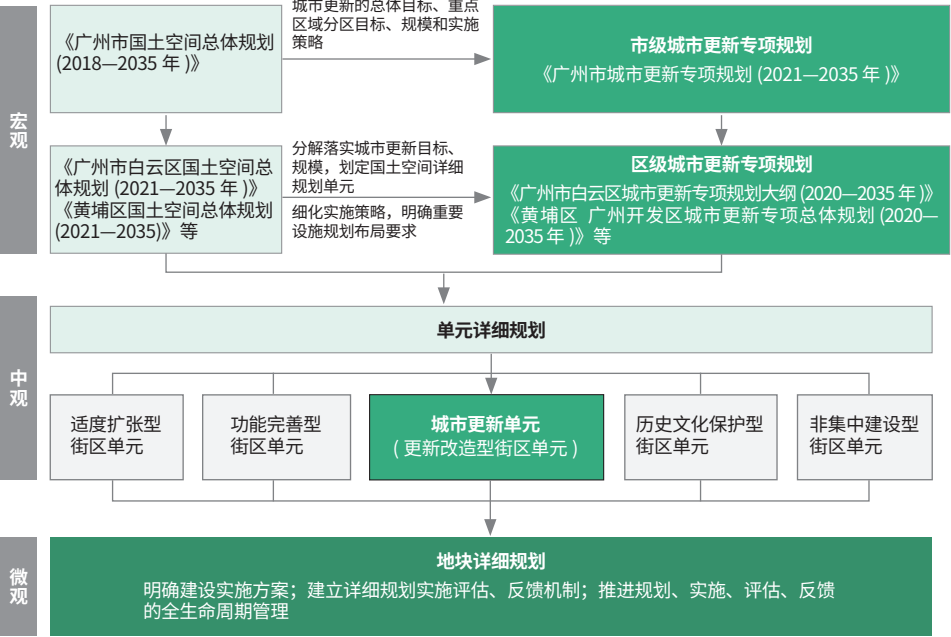


图3 广州市城市更新专项规划体系与多层级国土空间规划的衔接
资料来源:根据《广州市城镇开发边界内国土空间详细规划编制指引》等绘制。

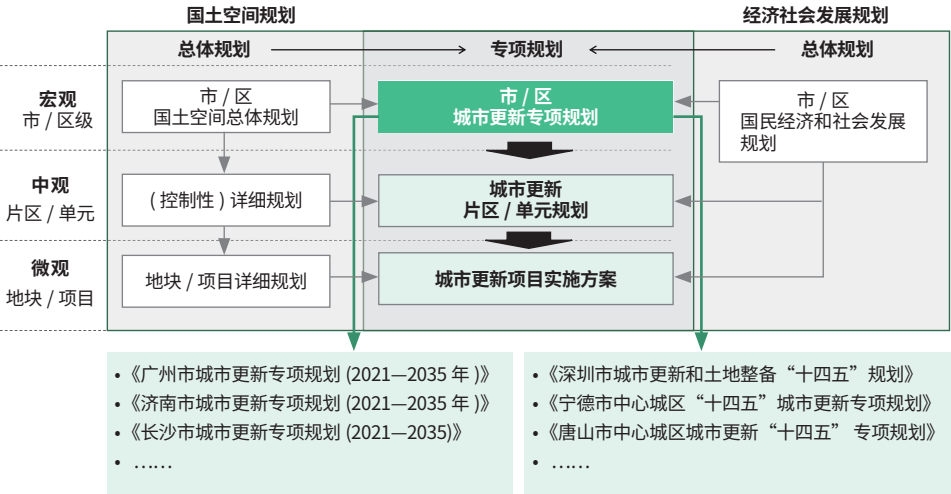


图4 城市更新专项规划与国土空间规划、社会经济发展规划的关系
资料来源:根据参考文献[1]、[4]、[5]绘制。

思想、规划定位和规划原则等基础内容；其次，对“十三五”时期北京城市更新的成就与问题加以总结，进行现状研判并据此提出未来目标方向；再次，从更新空间体系和更新方法体系两方面提出

分类指引与具体管控重点；最后，从组织体系、动力体系和近期工作重点三方面提出实施安排与政策保障。见图 6。

进一步剖析各地城市更新专项规划的核心技术逻辑和关键内容构成可以发

现，大部分城市更新专项规划编制聚焦市区层面的空间资源统筹利用，依循“本底识别—分类梳理—管控引导”的核心技术路线推进工作。也就是说，城市更新专项规划会首先系统梳理全域范围内的

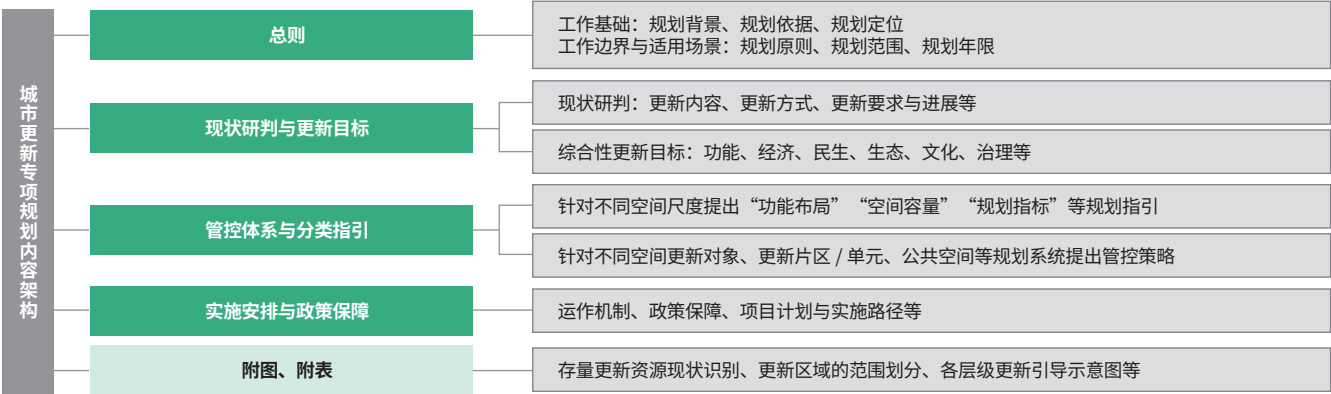


图 5 城市更新专项规划内容架构总结
资料来源：根据各地城市更新专项规划内容整理。

北京市城市更新专项规划内容框架	总则	总则	指导思想	规划依据	规划定位	规划原则	更新方式	规划范围	规划期限	
	现状研判与更新目标	“十三五”时期城市更新的成就与问题	成效		问题		要求			
			实践行动日益丰富；实施模式不断创新 政策体系逐步构建；社会治理格局不断完善		规划引领待加强；政策支撑待完善 激励机制待探索；协调机制待构建		转型发展面临机遇 创新挑战艰巨			
		规划引领明确更新目标	更新目标		更新策略		分层引导			
			保障首都功能；激发城市活力 改善民生福祉；加强生态保护 推进文化传承；提升治理能力		提升政务环境品质；科学配置资源要素 盘活提升存量资源；精准补足街区短板 倡导智慧低碳更新；加强遗产保护利用 强化城市风貌管控；建立城市安全体系 完善市场参与机制；创新城市治理模式		“一核”强调保护更新 “一主”突出减量提质 “一副”承接功能疏解 “两轴”优化首都功能 “多点”全面承接疏解 “一区”探索绿色发展			
	管控体系与分类指引	以人民为中心确定更新空间体系	系统承载		宜居生活空间		高效生产空间		活力公共空间	
			满足多层次住房需求 提高设施配置适应性 打造高品质出行环境 提升可持续支撑能力 实现平战灾功能统筹		推动老城平房区改善 推进老旧小区更新改造 推进城镇棚户区攻坚行动		推进老旧楼宇升级转型 推进商圈商场提质增效 推动产业园区更新提质 推动老旧厂房改造利用		提升城市功能空间品质 改善城市特色景观环境 优化城市蓝绿空间格局	
		街区统筹建立更新方法体系	创新更新方法和路径				探索更新体系和要求			
	实施安排与政策保障	多元共治强化更新组织体系	政府引导		市场主体		居民参与		社会支持	
			以空间环境整治为触媒 以轨道站城融合为抓手 以重大项目建设为龙头		发挥国企带头作用 激活市场主体活力		党建引领基层治理 居民自愿有序推进		搭建专家组织平台 培育社会机构	
创新政策机制构建更新动力体系		构建更新新动力机制		建立部门协调机制		完善动态评估机制				
		构建城市更新政策体系 强化规划土地政策供给 推进建设管理政策优化 加强金融财税政策创新		加强党的领导 加强部门协调联动 发挥基层组织作用		构建实施评价体系 重视社会效益评估 健全准入退出机制 建立数据监测平台				
推进规划实施明确近期工作重点		落实总体规划要求 聚焦更新重点区域		对接行动计划 推进更新项目实施		立足改革创新 明确更新具体任务				

图 6 北京市城市更新专项规划内容框架
资料来源：根据《北京市城市更新专项规划（北京市“十四五”时期城市更新规划）》整理。

更新资源和更新需求，厘清待更新空间的对象底账（本底识别）；其次，对识别出的存量空间资源按照一定标准进行分级、分类或分区，确定各类空间对象的核心更新诉求与引导方向（分类梳理）；最后，对不同类别的存量空间提出针对性、具体化和差异化的更新管控引导策略（管控引导）。其中，“本底识别”是城市更新专项规划编制的工作基础；“分类梳理”是对存量空间资源的归纳引导，并为详细规划策略谋划提供支撑；“管控引导”是对存量空间资源保护利用等提出的系统管控要求，明确了空间更新的策略方向和规划要求等。此外，城市更新专项规划作用的发挥离不开实施机制与制度创新保障，需要在统筹政府、市场、社会等不同主体，宏观、中观、微观等不同尺度，以及规划、建设、管理等不同环节的基础上，将宏观规划引导要求传导至微观项目层级，以此推进城市更新工作的有序开展。见图 7。

3 城市更新专项规划的关键技术路径

由上可知，如何综合问题、需求与目标导向，利用各类技术方法和工作机制来实现“本底识别—分类梳理—管控引导”技术路线的有效运作，是科学保障城市更新专项规划编制的关键所在。

3.1 存量空间资源的本底识别

本底识别的难点在于如何系统摸清各类空间的规模与分布情况，需综合采用自上而下、自下而上等方法对存量空间资源进行底账盘点（图 8）。例如，广州通过“标图建库”等工作相对全面地掌握了“三旧”等更新空间的基础信息和空间数据；唐山、沈阳等地结合城市体检工作，不断提高存量空间资源识别和更新问题判定的精度与准确度。

自上而下的本底识别方法主要依托土地利用、卫星遥感、建筑轮廓等基础数据，以及其他相关统计数据和调研信息，对市区范围内的物质空间老化情况与功能使用绩效等开展整体评价，从而将物质条件较差、功能使用不合理的待更新空间识别出来。专项规划编制可建构具体的评价指标体系和评价方法，从时间、区位、功能、强度^[6]等维度对居住、商业服务、工业仓储等空间对象^[7]的社会、经济、生态效益^[8]开展综合评定。随着信息技术的迅猛发展，互联网大数据、手机信令数据、夜景灯光数据、街景影像等时空大数据对待更新空间的定量定性识别也提供了越来越丰富的技术

手段和数据来源支撑。

对全域更新资源的客观识别还需充分考虑产权主体、管理主体、使用主体等的更新诉求与意愿，因此需要自下而上地广泛收集不同主体的更新需求，确定存量空间资源改造的可行性和紧迫性。在政府维度，专项规划需了解不同政府管理部门的规划构想与工作要求，通过座谈、上报、问卷等方式收集不同区、管委会及街镇等的更新要求；在市场维度，需调查掌握企业对自有、租赁、收购等不同空间资产的更新诉求与计划安排，分析社会资本参与城市更新的挑战与困境；在居民维度，应对居民更新改造需求与生活圈保障需求等进行调查摸

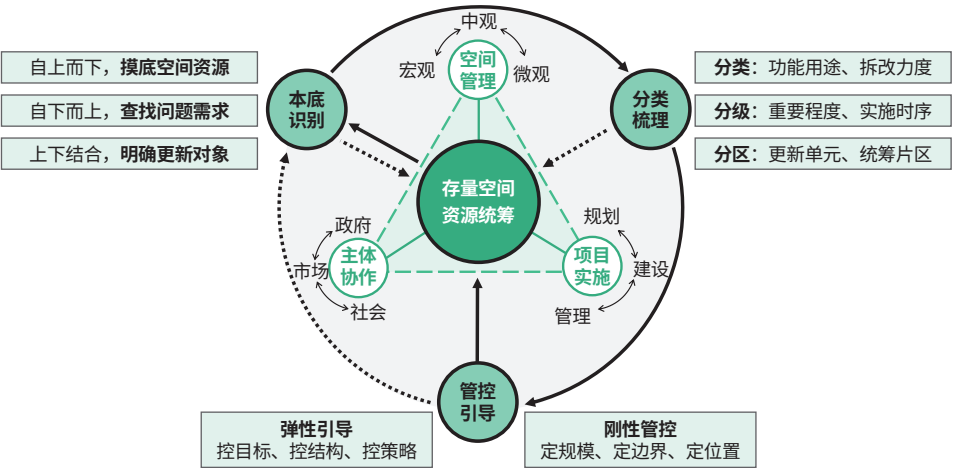


图 7 城市更新专项规划的“本底识别—分类梳理—管控引导”技术路径体系

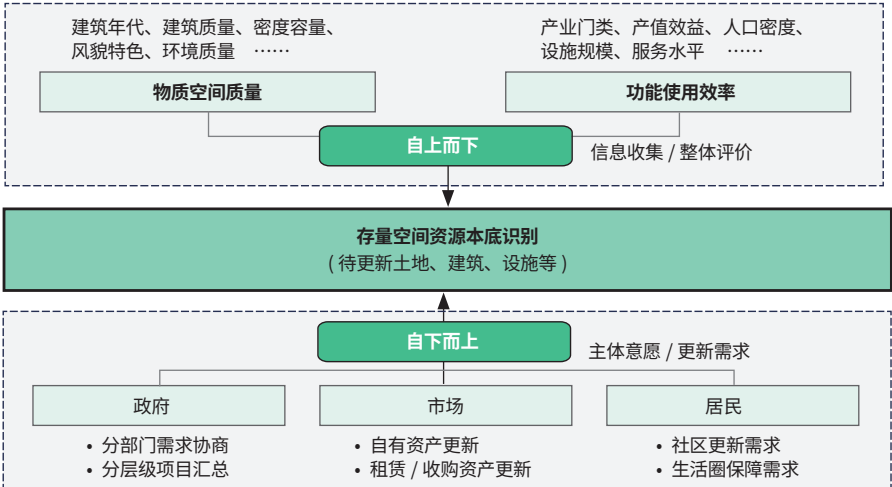


图 8 “自上而下—自下而上”的存量资源识别方法

排，明确老百姓“急难愁盼”的具体空间和更新问题所在。

自上而下的数据分析具有快速、客观和便于动态评价的优势，自下而上的意愿与需求收集能反映多方主体诉求，这两种方法的结合使用可以更加科学、有效地推进更新对象识别。例如，重庆通过梳理建筑年代、建筑质量、建成环境和低效用地等信息，结合各区更新改造诉求，将现状问题较为突出的建成区识别为主要城市更新空间对象；佛山识别了旧城镇、旧工业区、旧村居等3类更新对象，其中工业用地的识别标准涉及“布局分散、土地利用效率低下、不符合安全生产和环保要求、需要转变土地功能”等特征。

3.2 存量空间资源的分类梳理

存量空间资源在功能用途、产权关系、更新需求、改造潜力等方面的不同，增加了城市更新工作的复杂度。因此，对存量资源进行分类梳理有助于在宏观层面形成差异化、针对性的规划管控引导策略。当前，我国城市更新专项规划中的存量空间资源分类做法主要包括分类、分级、分区3种。见图9、表1。

3.2.1 按现状功能与更新方式分类

按现状功能梳理更新对象是大部分城市地区普遍采用的分类方式^①，如广东省的“三旧”改造将城市更新对象划分为“旧厂、旧村、旧城镇”，成都将城市更新对象分为“老旧居住区、低效工业仓储区、低效商业区、其他更新区”，北京的城市更新主要包括“居住、产业、设施、公共空间、区域综合”5类空间对象^②。随着城市更新模式从大拆大建向有机更新转变，按照保留、改造、拆除等更新方式进行空间对象梳理的相关工作也在专项规划中有所体现，如深圳将城市更新空间划分为“限制拆除重建区”与“允许拆除重建区”^③，成都则根据“拆旧建新”“优化改造”“保护传承”划

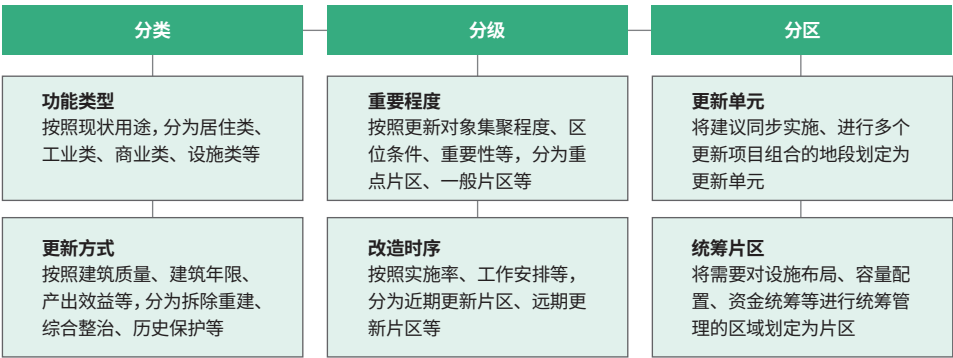


图9 存量空间资源的分类方式

表1 不同城市存量空间资源的分类、分级、分区

城市	分类	分级	分区
北京	按更新功能：居住类、产业类、设施类、公共空间类、区域综合性	重要程度：城市更新重点街区、城市更新街区、一般街区	更新单元：更新实施单元 统筹片区：更新街区
深圳	按更新功能：城中村、旧工业区、旧城区、其他建成区 按更新方式：允许拆除重建区、综合功能整备区、更新整备融合试点区		更新单元：城市更新单元 统筹片区：片区统筹城市更新
佛山	按更新功能：旧城镇、旧工业区、旧村居 按更新方式：综合整治、功能改变、拆除重建、生态修复、局部加建、历史文化保护	重要程度：优先更新地区、一般更新地区、限制更新地区 改造时序：近期重点地区	更新单元：城市更新单元
成都	按更新功能：老旧居住区、低效工业仓储区、低效商业区、其他更新区 按更新方式：拆旧建新、优化改造、保护传承	重要程度：重点更新单元、一般更新单元	更新单元：城市更新单元
重庆	按更新功能：老旧小区、老旧商业区、老旧厂区、老旧街区 按更新方式：功能性更新片区、保障性更新片区、保护性更新片区		更新单元：城市更新片区
沈阳	按更新功能：老旧小区、城中村、老旧工厂及仓储物流区、老旧街区、老旧商圈、水绿空间、战略设施、配套设施 按更新方式：小微更新、综合改造、拆旧建新	重要程度：重点更新片区、一般更新片区、储备更新片区	更新单元：城市更新片区

资料来源：根据相关城市的城市更新专项规划整理。

分3类空间对象^④。

3.2.2 按重要程度和改造时序分级

分级主要是依据城市更新空间在实际工作推进中的“轻重缓急”进行空间梳理。例如：北京城市更新专项规划按照重要程度、空间实施率和更新项目分布情况划分出“城市更新重点街区”“城市更新街区”“一般街区”；沈阳结合城

市总体规划与城市未来发展结构，明确了“重点更新片区”“一般更新片区”“储备更新片区”；佛山聚焦城市更新改造时序，根据城市更新改造的迫切性、动力及综合效益等选定了“近期重点更新区域”。

3.2.3 按实施范围和管理范围分区

根据城市更新实施范围与管理范围

划定城市更新单元^⑤，有助于对具有不同功能特点、改造方式、盈利水平等的更新项目进行统筹安排和组合运作，推动更新工作从聚焦单个项目向一体化改造发展，落实城市更新的空间统筹、利益统筹与实施统筹。成都将更新对象相对集中成片的区域划定为更新单元，按照“投融资规建管”一体化模式，保障更新单元经济价值、社会价值与生态价值的全面提升；北京、上海等地亦纷纷提出要划定城市更新单元或城市更新实施单元。从管理角度来看，城市更新中的各项设施配置和“公共服务补短板”需要在较大空间范围内进行确定，并结合具体管理事权提出统筹要求。为进一步统筹多主体合作、多类型项目、多渠道资源、多环节运作，广州黄埔区、广州开发区划定了“城市更新统筹片区”，以“统筹片区”为依托对发展方向、开发总量、人口规模、公共服务设施等进行更新管控和协调；深圳在由全市、分区和单元组成的更新规划层级体系中，增加“统筹片区”层级的规划管控体系^[9]，目前在福田、南山、坪山等区域的区级城市更新专项规划中已经划定“统筹片区”，通过加大政府统筹引导力度，提升规划引领作用和公共利益保障成效。

3.3 存量空间资源的管控引导

对存量空间资源的管控引导需要在落实上位国土空间规划与社会经济发展规划相关要求的基础上，通过明确“目标、结构、策略、指标、边界、位置”等具体更新要求和导引，形成“刚弹结合”的规划策略，从而指引片区、单元、项目等下层级城市更新工作落地。见图 10。

弹性引导措施的制定重点在于明确“定目标、定结构、定策略”等方向性指引任务。具体而言，“定目标”需要从市区层面提出城市更新工作的近、中、远期方向和预期愿景，如“宜居、绿色、

韧性、智慧、人文”等。各地方结合自身特色与需求提出的城市更新目标“百花齐放”，如：沈阳确定了“振兴之城、万象更新”的城市更新方向；成都以“提升城市竞争力和宜居度”为目标开展城市更新；唐山将城市更新的目标设定为“全面提升城市建设品位，全面提高现代化管理服务水平，大幅提升市民获得感、幸福感、安全感”。“定结构”重点在于明确全域范围城市更新的整体空间格局和关键要素关系，内容可涵盖整体空间结构梳理、功能布局关系协调、开放空间体系搭建、重点策略分区和重要空间节点设定等，如：北京依托城市总体规划确定“一核一主一副、两轴多点一区”的空间结构，提出“分圈层”的城市更新空间导引；重庆以“两江四岸”为重点明确城市更新的主要空间构成。“定策略”重点在于针对不同更新对象或更新片区/单元提出差异化的指导措施，如：重庆基于“老旧小区、老旧商业区、老旧厂区、老旧街区”的现状问题与更新需求，提出面向这些更新对象的 22 项具体指引；佛山针对“功能强化类、产业提升类、交通带动类”3 类重点更新地区及 5 个城区分别提出规划指引。

刚性管控措施的制定重点在于落实“控指标、控边界、控位置”等约束性工作要求。具体而言，“控指标”是指

对城市更新的用地/建筑规模、公共服务与市政交通设施规模以及重点工作任务等提出量化要求，以具体指标或任务分解表等形式加以明确，如：佛山明确了全市城市更新范围内的公共服务设施、市政基础设施、交通基础设施的建设规模并将其分解至各区，以分区指引的方式明确了 5 个区的更新资源用地规模，以及旧厂房、旧城镇、旧村居的分项更新任务；深圳在设定全市城市更新与土地整备任务的基础上，对各区更新与整备的实施规模、更新单元计划规模等进行了指标和任务细分。“控边界”是指明确更新对象的空间管控边界，包括更新策略分区、更新单元/片区、用地图斑等的边界线，通常以附图形式加以具体明确，如深圳在全市范围内划定了更新图斑边界，并通过空间边界的精准落位满足基础教育设施、轨道交通设施、医疗设施等的用地需求。“控位置”是指提出公共服务设施、市政设施以及重点区域等的大致位置，适用于用地边界无法精准确定的空间要素，如：唐山明确了各类设施的大致点位；佛山对公共服务设施和市政基础设施的数量与空间位置、基础交通设施的位置等提出大致布局要求，并圈定 9 个重点更新片区的大致范围。

从各地城市更新专项规划的具体管控引导情况来看，部分城市侧重弹性引

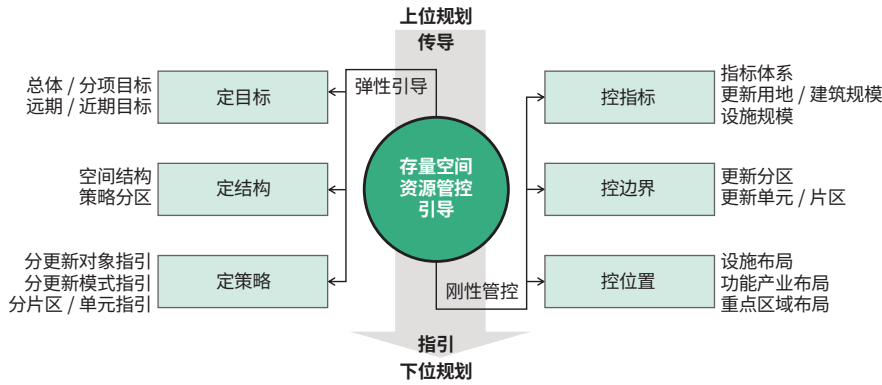


图 10 存量资源的弹性引导和刚性管控

导，如：北京、沈阳、重庆等地提出了城市更新的主要空间结构，但并未给出明确的规划指标要求，相关边界划定也大多具体到中观层面的片区尺度，这使得其专项规划成果更加偏重方向性的更新规划策略；而深圳、佛山与唐山等地则强调刚性管控，以图斑、指标等形式明确了城市更新的改造目标任务与重点工作内容等，用于直接指导城市更新具体工作的开展和落实（表 2）。此类差异的产生在于各地城市更新规划编制的经验积累不同、地方制度 / 政策的供给情况不一、城市发展阶段与实施路径有所区别等，不同城市需根据自身实际，做好弹性引导和刚性管控的合理选择与应用。

4 城市更新专项规划统筹实施的制度保障

《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》明

确了规划编制需要达到“能用、管用、好用”的目标，并提出“不同层级、不同地区的专项规划可结合实际选择编制的类型和精度”，由此赋予了专项规划编制在内容构成和技术重点上的选择灵活性。当前，我国各地的城市更新专项规划在体例、结构和内容上呈现出多元化、特色化趋势，但普遍都以存量空间资源的本底识别和分类梳理为基础，通过刚弹结合的管控引导策略为存量空间的更新改造和提质增效提供指引^[10]。

随着城市更新工作逐渐步入常态化，城市更新专项规划将成为越来越多城市未来发展建设的工作抓手，急需立足已有经验探索规划编制工作路径、技术方法和机制保障的持续创新^[11]。宏观层面的城市更新专项规划需要通过各层级的规划传导和项目实施，才能实现存量空间资源的统筹利用和经济社会发展目标。然而，目前我国城市更新行动的实施机制尚不完善^[12]，城市更新专项规划的落

地往往面临着“最后一公里”挑战，因此需要在规划编制中针对规划实施过程中可能遇到的痛点、难点提出解决方案和政策工具保障，并与地方金融财税、土地利用、规划管理等各类机制协同对接。见图 11。

首先，明确专项规划实施流程有助于促进政府、市场、社会等多元主体的协作推进。明确各部门推动专项规划的具体分工可以有效保障专项规划落地，如明确市、区 / 县、街道等不同层级政府组织的工作要求，确定住房和城乡建设部门、自然资源部门作为规划实施的主要责任部门，并建立其与发改、工信、交通等部门的跨机构协同机制。

其次，需要建立健全城市更新专项规划实施的传导和对接机制，横向上梳理市区级国土空间总体规划（社会经济发展总体规划）与城市更新专项规划的指导、支撑与衔接关系，纵向上理清专项规划对接控制性详细规划、更新片区 /

表 2 城市更新专项规划中的弹性引导和刚性管控内容

城市		弹性引导			刚性管控		
		定目标	定结构	定策略	控指标	控边界	控位置
突出弹性引导	北京	6 大目标	“一核一主一副”“两轴多点一区”	4 类空间更新指引、3 类街区更新指引		3 类更新街区	4 类更新对象分布示意
	沈阳	总体目标、阶段目标、近期分项目标	3 大更新圈层	5 项分类更新策略、4 种更新方式		4 类更新片区	3 类更新项目目标落位
	重庆	6 大目标	“两江四岸”、6 大城市名片	4 类对象更新指引		4 类重点更新区域、3 种城市更新片区	4 类重点更新区域
强调刚性管控	深圳	总体目标、分项目标		6 类更新重点任务策略	设施（公共服务、市政、交通）规模、分区任务；实施规模、更新单元计划规模	3 类分区指引、3 类工业分区指引、工改 M0 规划引导区、民生设施用地	
	佛山	远期目标、近期目标		4 类对象更新指引、3 类近期重点地区更新指引、5 个城区更新指引	存量更新用地规模（分类型、分城区）、用地结构调整、公共服务、市政、交通设施配置规模	3 类更新地区、更新用地指引、地下空间、统筹片区	近期重点地区、产业门类布局、公共服务、交通、市政设施
	唐山	总体目标、5 大具体目标		11 个更新单元指引、3 种更新方式	27 项指标体系	4 大更新分区、11 个更新单元	交通设施、绿地水系、公共服务设施

资料来源：根据相关城市的城市更新专项规划整理。

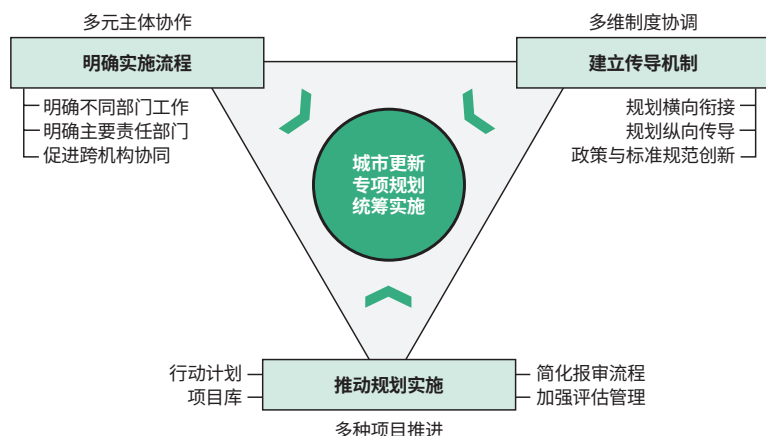


图 11 城市更新专项规划统筹实施的制度保障

单元规划等的传导路径。与此同时，通过创新规划、土地、金融的政策与标准规范等，化解城市更新专项规划统筹存量空间资源发展面临的各类制度痛点。

最后，可积极利用行动计划和项目库助力专项规划实施。行动计划应衔接城市更新专项规划的目标与任务，提出城市更新项目推进的阶段任务、规模目标和分类工作重点等；项目库可依据更新规划和行动计划要点，将城市更新实施任务细化为具体的项目清单。在更新项目的审批制度改革中，还需合理简化申请、立项、报批、实施、验收等程序，并与国土空间规划“一张图”实施监督信息系统相衔接，加强城市更新专项规划实施的评估与监督管理。

综上所述，城市更新专项规划的编制探索要不断强化“本底识别—分类梳理—管控引导”3个主要环节的技术完善与技术衔接，并立足地方实际创新规划编制方法，保障规划成果的科学性和有效性。同时，城市更新专项规划还应进一步强化实施机制保障，将专项规划内容创新融入相关法定规划与制度政策，将综合性的策略指引逐层细化为明确的任务分工和工作清单，将宏观规划指引传导至微观项目层面，以此保障专项规划作用的有效发挥。

【注 释】

- ①各类功能的更新对象在问题挑战、更新需求与改造方向方面具有共性，可以依据功能的不同制定差异化的政策指引、资金配套和实施路径。
- ②《北京市城市更新条例》将北京城市更新对象界定为5大类、12项，并明确北京的城市更新活动不包括土地一级开发、商品住宅开发等项目。其中：居住类包括平房院落、危旧楼房和简易楼、老旧小区；产业类包括老旧厂房、低效产业园区、老旧低效楼宇、传统商业设施；设施类包括老旧市政基础设施、老旧及闲置公共服务设施、老旧公共安全设施；公共空间类指老旧公共空间；区域综合类指更新片区或街区。
- ③“限制拆除重建区”可以是城中村综合整治分区、工业区保留提升区、旧住宅区、历史文化保护区等各类更新对象的集合，“允许拆除重建区”的拆除规模可在市区范围内进行统筹。
- ④依据更新对象的建筑质量安全、产出效益高低、是否符合规划定位等分类划定。
- ⑤指对多个城市更新项目进行统筹实施的区域，目前国内不同城市对此命名不同，如深圳、成都等称为“城市更新单元”，重庆、沈阳、中山等称为“城市更新片区”，北京称为“城市更新街区”，为了与后文的“统筹片区”相区别，本文在此统称为“城市更新单元”。

【参考文献】

- [1] 唐燕，张璐，殷小勇. 城市更新制度与北京探索：主体—资金—空间—运维 [M].

北京：中国城市出版社，2023.

- [2] 周俭，阎树鑫，万智英. 关于完善上海城市更新体系的思考 [J]. 城市规划学刊，2019(1)：20-26.
- [3] 唐燕，杨东，祝贺. 城市更新制度建设：广州、深圳、上海的比较（第二版）[M]. 北京：清华大学出版社，2023.
- [4] 唐燕，殷小勇，叶珩羽. 协同视角下城市更新规划的定位、层级与运作：基于北、上、广、深等地城市更新制度的研究与比较 [C]// 人民城市，规划赋能：2022 中国城市规划年会论文集，2023.
- [5] 许景权. 国家规划体系与国土空间规划体系的关系研究 [J]. 规划师，2020(23)：50-56.
- [6] 冯长春，程龙. 老城区存量土地集约利用潜力评价：以北京市东城区为例 [J]. 城市发展研究，2010(7)：86-92.
- [7] 欧雄，冯长春，李方. 城镇土地利用潜力评价：以广州市天河区为例 [J]. 地域研究与开发，2007(5)：100-104.
- [8] 王雨晴，宋戈. 城市土地利用综合效益评价与案例研究 [J]. 地理科学，2006(6)：743-748.
- [9] 盛鸣，詹飞翔，蔡奇杉，等. 深圳城市更新规划管控体系思考：从地块单元走向片区统筹 [J]. 城市与区域规划研究，2018(3)：73-84.
- [10] 唐燕，殷小勇，刘思璐. 我国城市更新制度供给与动力再造 [J]. 城市与区域规划研究，2022(1)：1-19.
- [11] 阳建强. 走向持续的城市更新：基于价值取向与复杂系统的理性思考 [J]. 城市规划，2018(6)：68-78.
- [12] 唐燕. 我国城市更新制度建设的关键维度与策略解析 [J]. 国际城市规划，2022(1)：1-8.

【收稿日期】2024-01-04