

# 可持续城市更新的规划与政策支撑

## ——《支持城市更新的规划与土地政策指引（2023版）》解读

The Planning Formulation and Policy Integration in Urban Regeneration:  
Interpretation of *Guidelines for Planning and Land Policies Supporting Urban  
Regeneration (2023 Edition)*

周 俭 ZHOU Jian

**摘 要** 党的二十大以来,我国发布了多项关于城市更新的政策文件,并提出要“建立可持续的城市更新模式和政策法规”,这对新时代的城市发展方式转型具有重大指导意义。国土空间规划、城市更新专项规划、规划与土地政策作为构建城市更新模式与机制及推进城市高质量发展的基础和支撑,亟需优化和完善。对自然资源部2023年发布的《支持城市更新的规划与土地政策指引（2023版）》的主要内容进行解读,结合参与编制该政策文件过程中的理解和认识,侧重对国土空间规划与城市更新的关系以及国土空间规划编制和规划与土地政策如何适应城市更新的特点进行阐述,同时提出对规划管控的进一步思考,以期帮助读者理解该政策文件编制的背景、核心思想、具体要求和规划工作的方向,并应用于城市更新相关的规划和政策创新探索中。

**Abstract** Since the 20th National Congress of the CPC, the central government has issued multiple policy documents on urban renewal and proposed to "establish a sustainable urban regeneration model and policies and regulations," which has guiding significance for the transformation of urban development methods in the new era. National territory spatial planning, urban renewal sector planning, and planning and land policies serve as the foundation and support for constructing urban regeneration models and mechanisms and promoting high-quality urban development. This article interprets the main contents of the *Guidelines for Planning and Land Policies Supporting Urban Regeneration (2023 Edition)* distributed by the Ministry of Natural Resources in 2023. Based on the understanding and insights gained during the process of compiling this policy document, this paper delves into the relationship between national territory spatial planning and urban regeneration, and how national territory spatial planning formulation and planning and land policies can be adapted to the characteristics of urban regeneration. The objective is to comprehend the background, core ideas, specific requirements, and direction of planning work, and to apply it to the planning and policy innovation related to urban regeneration.

**关 键 词** 城市更新;政策融合;国土空间规划

**Key words** urban regeneration; policy integration; national territory spatial planning

文章编号 1673-8985 (2025) 05-0001-07 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20250501

### 作者简介

周 俭

同济大学建筑与城市规划学院 教授

全国工程勘察设计大师

Zhouj@tongji.edu.cn

2022年10月,党的二十大提出要“实施城市更新行动”和“打造宜居、韧性、智慧城市”。2023年11月10日,自然资源部办公厅发布了《支持城市更新的规划与土地政策指引（2023版）》(以下简称“《政策指引》”)。此文

件的发布是在我国城市进入存量空间发展时代的城市发展转型背景下,针对当前推动城市更新行动中遇到的堵点和难点,通过国土空间规划编制体系和规划实施落地的政策创新,旨在高质量推动城市更新的全面和持续开展。

1 《政策指引》的价值导向与适应性

《政策指引》强调国土空间规划的战略引领和资源统筹作用,旨在将城市更新融入国土空间规划体系,统筹规划制订与实施保障<sup>[1]</sup>。《政策指引》强调城市更新应坚持“以人民为中心”的发展思想,以“宜居、人文、绿色、韧性、智慧”为目标导向,因地制宜地考虑不同的更新对象和更新情形,以问题和目标双导向,指导构建城市更新的多维目标体系和差异化的城市更新指标体系,通过城市功能和空间的持续优化,实现生产、生活、生态空间的和谐共存和品质提升,增进民生福祉,推动城市发展方式转型,提升城市竞争力和吸引力,助力城市高质量发展。

1.1 《政策指引》的价值导向

《政策指引》在“总体目标”和“基本原则”两部分突出了3个价值导向。

一是民生保障、公益优先。《政策指引》充分体现了“坚持底线管控”的基本原则,包含4个方面:补齐短板,着力完善住房和公共服务设施配套体系,改善人居环境品质,提升城市公共服务水平,保障民生;保障安全,着力提高基础设施承载力和韧性,保障城市风险防控和安全运行;保护传承历史文化,着力加强历史文化保护和活化传承利用,塑造城市特色风貌,持续提升城市文化软实力和城市魅力;修复生态,着力保护自然生态,绿色低碳发展,推进人与自然的和谐共生,持续改善人居环境品质。

二是节约集约、优化布局。《政策指引》充分体现了“坚持节约集约”的基本原则,包含3个方面:提倡空间复合,高效利用土地,适应未来发展需要;着力推进产业转型升级,提高城市能级和核心竞争力;着力优化公共活动中心体系和提升公共空间品质,激发城市活力,增强城市吸引力。

三是尊重权益、多方参与。城市更新涉及多元权利人的权益,由于不同权利人的更新意愿和诉求各不相同,为全面推动可持续城市更新需要相关权利人共同参与。为此《政策指

引》提出,在城市更新中要“维护资源资产权益,尊重合法权益,建立多元主体全过程、实质性、高效率的参与机制,充分发挥政府、市场和社会各方的积极性,促进合作共赢,推进治理创新”。

1.2 《政策指引》的适应性

2023版《政策指引》根据我国城乡发展的阶段特征和当下城市更新行动的特点,针对国土空间规划编制和规划/土地政策中的城市更新工作提出指引,是一个阶段性的政策文件,将会根据城市更新的新形势、新要求、新问题持续完善。《政策指引》的编制以通用性、指导性和可扩展性为思路。

(1) 通用性

依据通用性原则,以全国城市更新遇到的堵点、难点和需求为基础,同时兼顾各地实践经验,提炼出通用的底线要求和正向引导<sup>[2]</sup>。

(2) 指导性

鉴于全国城市发展阶段和更新需求差异较大,突出《政策指引》的指导性。针对各级各类国土空间规划提出了城市更新工作的要求以适应城市更新的特点,对国土空间规划工作方法和支撑政策提出指导性的工作指引,以指导各地积极探索符合本地城市更新需要的规划方式方法和政策路径<sup>[2]</sup>。

(3) 可扩展

鉴于全国城市更新工作尚在探索实践阶段,《政策指引》兼顾了内容的可扩展性。在各地充分实践的基础上,可在现《政策指引》框架上进一步补充修订和完善,动态优化完善《政策指引》<sup>[1]</sup>。

2 准确把握城市更新与国土空间规划的关系

城市更新与空间扩张式的城市增量发展存在显著的差异,主要体现在3个方面。首先是更新的对象具有极大的差异性,不能简单地按照以前的功能类型分类去应对。如同样的老旧小区、老旧厂区等更新对象,其既有的空间状况各不相同。其次是规划需要直面千差万别

的权利人及其不同意愿,而不会像增量发展时代面对的仅仅是空间。最后就是城市建设模式的多元化。增量时代以“征收—出让—开发—销售(出租)”为主的单一模式遇到了瓶颈,这个瓶颈是多元权利人的多样化更新意愿带来的,也是全面推进城市更新的主要难点之一。

在这样的背景下,面对非完全净地、非单一实施主体、非单一投资的城市更新特点,既有的规划的体系、方法和相关的土地政策明显出现了不适应的状态。针对这种情况,《政策指引》的构建包含了将城市更新融入国土空间规划体系、改进规划方法、优化规划编制、简化规划许可、完善规划和土地政策、加强规划服务和监管等指引内容的政策体系。

2.1 城市更新与国土空间规划的关系梳理

城市更新是国土空间规划的重要工作内容,城市更新行动贯穿于国土空间规划“五级三类”全过程,因此国土空间规划需要以适应存量时代城市更新的特点和要求为目标,在城市更新中强调国土空间规划的法定性,实事求是、适应需求、有法可依,为城市更新行动提供规划保障<sup>[2]</sup>。为此,《政策指引》第三部分“将城市更新要求融入国土空间规划体系”中指出:“各级各类国土空间规划的编制应根据城市发展的阶段特征和推进城市更新的要求,着力完善国土空间规划内容和规划管理程序,充分适应城市高质量发展的需要,将有关城市更新的国土空间规划要求纳入国土空间规划‘一张图’实施监督信息系统进行管理。”<sup>[1]</sup>同时,2025年5月2日中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于持续推进城市更新行动的意见》中也明确城市更新“涉及国土空间规划调整的,按程序依法办理”<sup>[3]</sup>。

在当今城市存量空间发展时代,城市规划和城市建设工作的主战场是约占国土空间总体规划划定的城镇建设范围70%以上的既有建成区,同时新时代、新理念和城市更新的新特点,促使我们对既有规划的内容、管控体系和管控要求进行优化完善,以适应这种新要求。

在《政策指引》中,梳理了国土空间规划体系与城市更新的关系,显著的变化是详细规划的分层编制和动态编制。《政策指引》将详细规划按更新规划单元和更新实施单元两个层面开展编制,强调分层管控、动态编制和动态维护。更新规划单元详细规划突出规则性和底线要求,更新实施单元详细规划突出精细化和落地性,以适应发展和更新的不确定性,同时充分考虑了与更新实施计划和更新项目实施设计方案的衔接关系(见图1)。

更新规划单元的划定需充分对接落实总体规划确定的城市更新重点区域,结合不同更新区域的更新策略导向和城乡生活圈构建<sup>[4]</sup>,考虑规划的资源统筹需要,结合行政管辖边界和既有控制性详细规划编制单元,将更新对象相对集中连片、地域空间相对完整、有利于空间优化布局和规划指标统筹安排的范围统筹划定为更新规划单元。对于分散、小规模更新对象,可因地制宜地根据不同情况在更新规划单元外直接归入更新实施单元<sup>[1]</sup>。

更新实施单元的划定应以城市更新对象的土地权属界线为基础,结合近期实施项目,综合考虑规划统筹、经济可行性以及市场参与和项目实施效果的辐射与撬动效应等因素,根

据更新项目的拟实施范围,综合划定更新实施单元的边界。一个更新规划单元中可包含多个更新实施单元,一个更新实施单元中可包含多个更新实施项目,一个大规模的更新实施单元也可能跨多个更新规划单元<sup>[1]</sup>(见图2)。

从当前的实践来看,各地均将详细规划作为城市更新的抓手,虽然规划采用的名称不完全相同,但都是从“单元”和“地块”两个层面探索了适应城市更新的详细规划编制方法<sup>[2]</sup>。

2025年5月2日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于持续推进城市更新行动的意见》,其中提到的“建立完善‘专项规划一片区策划—项目实施方案’的规划实施体系”,与《政策指引》中国土空间总体规划、城市更新规划单元详细规划和城市更新实施单元规划的国土空间规划三层编制体系,无论在技术深度、内容要求,还是在规模尺度、管理层次上都是相互对应关联的<sup>[3]</sup>。

## 2.2 国土空间总体规划要统筹城市更新工作

在各地刚刚完成的国土空间总体规划中,很多城市并没有为城市更新设立专章专项

及开展相应的研究<sup>[2]</sup>,对为实施总体规划而需要更新的区域未予以明确,对需更新区域的发展定位、更新对策也未凸显,对向详细规划传导城市更新的对象、范围、重点及其要求缺乏传导。为此,《政策指引》对国土空间总体规划中的城市更新内容提出了相关要求。

首先要求在开展问题和资源调查评估的基础上,国土空间总体规划层面城市更新的主要工作是根据城市发展阶段与总体空间规划布局,以优化城市空间结构为重点,统筹增量空间与存量空间并有效盘活低效存量用地,根据各城市的实际情况,在人居环境改善、历史文化遗产、生态修复、产业发展、功能结构优化、空间品质活力提升、基础设施改善和安全韧性保障等方面提出城市更新的规划总目标与工作重点。

《政策指引》在国土空间总体规划的市/县域层面和城区层面均分别提出了近期规划工作要求指引。在市/县域层面基于摸清底数、确定战略、优化结构的目的,要求提出城市更新的规划总目标和工作重点,拟定推进城市更新的计划;在城区层面基于明确重点、明确对策、推进实施的目的,要求识别更新对象,明确更新任务,确定城市更新的重点地区或划定更新规划单元(超大城市由于规模尺度大,可在总体尺度上划示重点更新区域,在分区尺度总规或更新规划单元层面详细规划中划定城市更新规划单元),拟定更新规划单元的更新对策。近期规划是城市更新行动计划确定和对接的重点。在近期规划中充分对接城市更新实施的时间安排和空间部署,衔接住房、市政和公共服务设施、生态修复、历史文化保护传承等专项规划和计划,通过近期规划明确近期重点

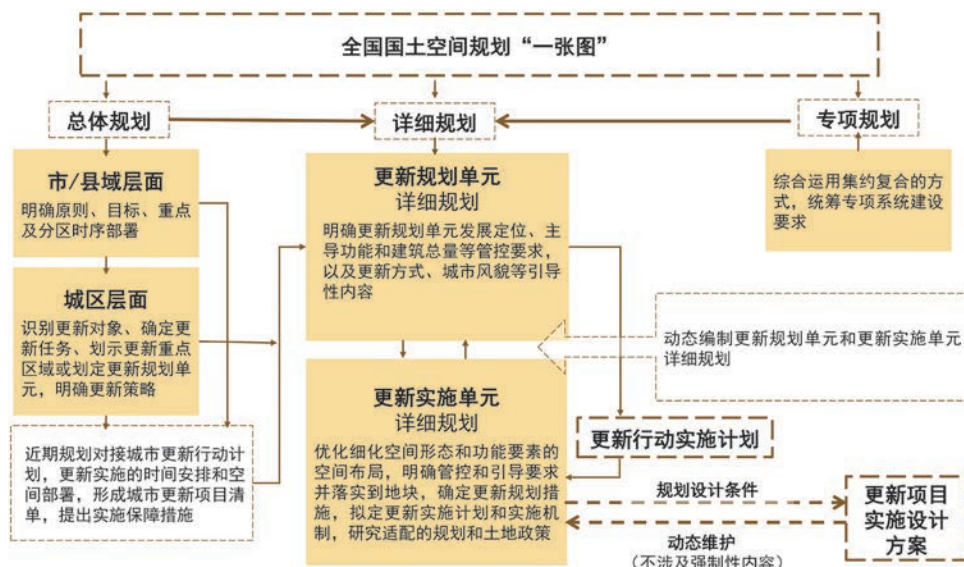


图1 市、县、镇(乡)城市更新融入国土空间规划体系示意图

Fig.1 Diagram of integrating urban renewal at municipal, county, and town (township) levels into the national territory spatial planning system

资料来源:笔者自绘。

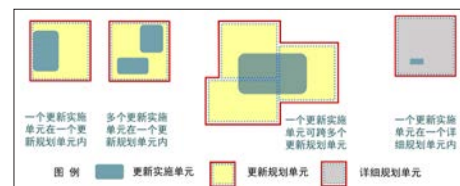


图2 更新规划单元与更新实施单元关系图

Fig.2 Relationship between renewal planning unit and renewal action unit

资料来源:笔者自绘。



推进的更新区域和更新项目,将城市更新行动及其规模等要求分阶段落实到国土空间总体规划的近期规划中,形成城市更新项目清单,并提出实施保障措施<sup>[1]</sup>。

## 2.3 国土空间详细规划要适应城市更新的特点

既有控制性详细规划(以下简称“控规”)在增量发展时代发挥了重要的作用。既有控规的特点是用地划分到地块、规划指标管控到地块。通过对主要大城市近年控规实施的初步调查了解到,超过86%的实施项目需要对既有控规进行不同程度的修改。在城市更新中具体表现在以下3个方面。一是因“补短板”带来的建筑增量超过规划确定的建筑总量;二是因“产业转型”和“功能置换”造成与地块规划用途不符;三是因“产城融合”“产业社区”和“提升活力”所需要的复合用地无法落实。

同时,新发展理念对发展提出了新要求。如历史文化保护的意识更强,对历史文化保护传承的要求更高<sup>[6-7]</sup>,许多以前没有意识到要保护的對象现在需要予以保护,增加保护建筑后往往也会与既有控规的地块指标产生冲突,特别是建筑高度和容积率。另外,城市更新涉及既有权利人的权益,需要与各权利人协商,需要多主体参与,结合各权利人多样化的诉求和意愿,因此城市更新项目的实施具有不确定性,这也是造成既有控规不适应的主要原因之一。因此,国土空间详细规划需要探索建立面向城市更新特点的分层编制、分层管控的编管体系,分层次确定国土空间详细规划的管控内容和管控要求。

### (1) 更新规划单元详细规划

更新规划单元详细规划的基本任务是落实总体规划明确的各类控制线和历史文化保护等强制性要求,按照近期规划城市更新的空间部署和时序安排,根据总体规划确定的更新总目标和各更新规划单元的规划定位和更新对策,通过城市设计方案比选和其他专项研究,明确其中各更新对象的更新方式,拟定更

新项目及其实施时序,同时确定更新规划单元的规划管控正负面清单等内容<sup>[1]</sup>。

更新规划单元详细规划强调按单元建筑和人口总量进行规划管控,强调公共服务设施、基础设施和公共空间的配置数量和规模,强调对规划单元主导功能及其用地和建筑面积的管控,强调空间形态和布局优化以及对城市风貌的引导<sup>[1]</sup>;对非规划单元主导功能的用地、建筑面积比例和规模可按弹性要求管控,对规划新增的公共服务设施、基础设施和公共空间的布局可采用虚位管控的方式,在下一层面的更新实施单元详细规划中确定具体位置和用地形态。在对空间的管控引导方面,强调对建筑基准高度的管控和高度标识建筑位置的引导,对公共空间网络系统与慢行系统网络可采用虚位的方式进行管控。与多地既有的各类单元规划相比,更新规划单元详细规划不在地块层面设定规划管控指标和要求,同时对尚不能明确落位和定线的各类规划要求采用虚线虚位方式进行弹性管控,以提高法定规划对不确定性的适应性。

### (2) 更新实施单元详细规划

更新实施单元详细规划的基本任务是落实更新规划单元详细规划的刚性要求,通过调查评估、城市设计方案比选、项目可行性研究和规划技术标准研究,统筹优化细化更新实施单元空间形态和功能要素的空间布局,综合考虑市场参与、项目运营和资源资产组合配置等因素,划定地块,确定更新实施单元的主导功能以及其中各更新项目地块的各项规划管控指标和引导要求,提出对空间设计的管控和引导要求,确定各类更新要素的更新规划措施,作为更新项目的规划设计条件。同时,充分考虑实施项目可行性、时序协同效应和空间聚合效应,系统整合利益相关各方的诉求,统筹制定实施方案,明确实施机制,确定分期开发和供地方式等实施安排,并根据需要研究适配的规划和土地政策<sup>[1]</sup>。

城市更新实施单元详细规划须与更新项目实施时序结合,在实施主体明确后、实施条件比较清晰的情况下开展。与既有的控规编制

内容相比,更新实施单元详细规划的深度基本相同,规划指标管控也落实到地块层面。所不同的是需要依据实施项目的不同情况因地制宜确定容积率、停车位、建筑间距、绿地率等规划指标,充实复合用地中不同功能业态建筑面积和布局等管控要求,细化建筑退界、建筑高度、空间尺度、公共空间形态等空间管控要求,并明确各类更新要素的更新措施,以提高法定规划的精准性。

## 3 改进国土空间规划方法,匹配城市更新的具体任务

城市更新的对象多样、规模不一,存在的问题和更新诉求复杂多元。因此,国土空间规划需要结合现状问题和资源特点以及多元主体的更新意愿和诉求,以目标为导向判断更新需求,以问题为导向解决存在问题。《政策指引》就此提出了做实基础调查、开展前期评估、梳理更新需求和更新意愿、开展城市设计等前期研究工作要求,同时要求不同层次的国土空间规划需明确更新重点和更新对策、确定更新方式和更新措施、拟定更新实施安排等方面的工作指引<sup>[1]</sup>。以下就几个重点方面进行解读。

### 3.1 识别更新对象

调查评估(或者说“体检”)的目的之一是识别更新对象及其存在的问题。《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)》<sup>[8]</sup>编制时,通过全市地形数据、历史影像图、房屋数据、经济数据、用地数据、规划数据、经济数据、人口数据等资料信息,对各类更新对象进行识别。当下城市更新行动的主要对象有老旧住区、老旧厂区、老旧商业区、城中村等安全隐患较多、使用功能不完善、配套设施不齐全的老旧地区,低效工业、商业、物流等产业园区、用地、厂房、楼宇等利用效率低下的存量建设用地,低品质的绿色空间、滨水空间、街道空间等公共空间,需要补充完善和改造提升的公共服务设施、市政和交通基础设施、公共安全设施等保障

型设施,以及为保护历史文化的历史地区 and 为实现地区发展新定位的再开发地区等,这些都可以是更新的对象<sup>[1]</sup>。更新对象的识别是对目标与现实的差距进行判断,但由于各地城市发展的阶段不同、发展诉求不同、资源特征不同、地域文化不同、社会认同的标尺不同,定性定量的评判尺度是不同的,因此并无统一的标准。如果从全面系统判断角度看,我们需要从经济、社会、文化和环境4大维度,构建一个基于底线预警的多维目标评价指标体系,通过夯实基础调查,结合更新需求和更新意愿,综合识别需要更新的对象和各不同更新对象需要解决的问题,而这个底线预警阈值在不同地区应该是差异化的。

## 3.2 开展城市设计方案研究

城市设计是在既有空间环境中研究空间布局的有效研究工具,是验证规划理念、规划策略、规划措施在空间中落实状况的有效评判工具,也是确定各项规划指标和规划控制线及其管控引导要求的重要依据。无论在国土空间总体规划层面,还是在详细规划的规划单元层面和实施单元层面,都需要深入开展城市设计方案研究。上海在确定更新单元规划要求的过程中,要求通过“三师联创”开展城市设计比选研究,依此确定管控的指标、管控的要素和管控的要求,支撑法定规划的科学性和高质量,把控城市更新的实施效果。

进行城市设计方案比选研究的目的是研究空间管控的重点。不同层面的国土空间规划开展城市设计方案研究的目的和颗粒度是不同的,也有别于传统意义上以理想愿景为目标的城市设计工作的内容和表达方式。总体规划层面管控的重点是城区的高度、密度、尺度及其与山水形态格局的关系;规划单元详细规划层面管控的重点是规划单元的空间形态格局、功能业态及其复合布局、建筑高度及其布局,以及规划单元与周边地区空间形态的关系,由此为更新规划单元的建筑总量、主导功能建筑量及其布局、公共空间和公共/基础设施布局、路网形态和密度与尺度,以及城市景观风貌等

管控引导提供依据;实施单元层面的城市设计需要根据实施项目的具体情况和需求,在不突破规划单元强制性规定的前提下,通过城市设计方案研究优化细化建筑 and 空间设计,划分地块,明确建筑总量和地块建筑量,确定建筑“留改拆”以及建筑布局、高度、风貌和空间的形态、界面等方面的管控要求,并通过城市设计研究落实业态复合布局 and 空间立体利用和联系等方面的要求。

## 3.3 确定更新方式和更新措施

更新方式和更新措施是详细规划编制中城市更新的重要内容和更新政策制定的重要参考,需根据更新对象的不同类型,结合更新需求和更新意愿,衔接各方诉求,并考虑政策法规、发展定位、成本测算等因素综合研判。如涉及具有保护价值的对象和要素需符合相关的保护要求。

基于国土空间详细规划分层编制的体系,在更新规划单元详细规划层面需要明确更新规划单元中各更新对象的更新方式,在更新实施单元详细规划层面需要确定更新对象中各更新要素的更新措施。

更新方式的确定应以“保护优先、少拆多改”为原则,更新对象的规划更新方式一般包括以下5类及其组合<sup>[1]</sup>。

(1) 保护传承。以保护保留优先为原则,以保护各级各类不可移动文物、历史建筑、历史风貌、历史环境要素、传统空间场所、空间肌理和自然生态为重点,对具有历史文化和生态价值的对象予以积极保护,实现文化遗产的活化利用和生态服务功能的提升。

(2) 整治改善。以保留既有建筑为主,在保持现状空间格局基本不变的情况下,通过建筑的全面修缮、局部改扩建、功能置换以及景观环境整治、基础设施改造等方式,实现生活质量和环境品质的整体提升。

(3) 改造提升。通过拆除部分建筑、适度增加或减少建筑面积以及土地用途和建筑功能转换、空间布局优化等方式,实现产业和业态转型升级、土地利用效率提高、地区品质和

活力提升。

(4) 再开发。有较大的拆除重建比例,需通过统一规划重构空间结构和功能布局,以实现新的发展定位。一般适用于通过综合评估采用其他更新方式难以达成更新规划目标的地区,如轨道交通站点周边地区和城市发展重点地区等。

(5) 微改造。在保留既有建筑 and 空间且不改变土地用途、不增加建筑面积的前提下,通过针灸式、精细化的空间改造方式,提高建筑使用的适应性和效率,提升公共空间的品质和活力,改善各类空间使用的安全性和舒适性。

更新措施的确定宜按“留、改、拆”的顺序,对更新对象的各类建(构)筑物、设施、空间等要素确定适宜的规划更新措施,规划更新措施一般包括以下6类<sup>[1]</sup>。

(1) 保护。对不可移动文物、历史建筑、历史环境要素和具有保护价值的传统街巷、传统水系、空间肌理、工程设施等进行修缮、修复、整治和合理利用,对具有生态价值的水系绿地进行养护、整治、修复和合理利用。

(2) 整治。对形象和风貌不佳、品质不高、但有利用价值的各类地上地下建筑、设施、空间等要素,在不涉及增加面积和改变土地用途的情况下,进行城市景观和空间环境的提升改造。

(3) 保留。对有利用价值的、不需要进行整治的各类地上地下建筑、设施、空间及其功能等要素保持现状。

(4) 改建。对有一定利用价值、但现状条件无法符合新的使用要求的各类地上地下建筑、设施、空间等要素,采用包括改变形态造型、空间布局、面积规模和功能用途等方面的改造措施。

(5) 拆除。对无保护价值、无利用价值的各类地上地下建筑、设施、空间等要素予以整体拆除。

(6) 重建。包括拆除后复建和新建两种情况。复建一般适用于无法整体保护和原址保护的受保护对象,指将各类地上地下建筑、设施、



空间等要素拆除后按原式样、原规模建设;新建是指将各类地上地下建筑、设施、空间等要素拆除后按新方案建设。

#### 4 提供相互适配的规划与土地政策, 支撑城市更新实施

城市更新的空间条件限制、权利人的差异化意愿和发展变化的不确定性是当前城市更新推动难的客观因素,在规划管控方法政策上主要表现为既有控规管控标准的统一化,在土地政策上主要表现为市场参与更新的资金门槛高和投入与收益算不过账。这些问题产生的最主要的原因还是在于既有政策是基于土地一级市场的单一实施主体和“净地”为主的城市开发模式。《政策指引》为此提出了复合利用土地、容积率核定优化、建筑规模统筹、负面清单管控、技术标准差异化等规划政策指引,以及丰富土地配置方式、细化土地使用年限和年期、实施差别化税费计收、优化地价计收规则、保障主体权益等方面的土地政策指引<sup>[1]</sup>。以下就4个主要方面进行解读。

##### 4.1 优化容积率核定

《政策指引》以加强民生保障、激励公益贡献和鼓励产业升级为导向,提出了在详细规划编制中优化容积率核定的指引。针对城市更新中公益性项目和政策鼓励业态面临的建筑增量指标约束、市场主体缺少实施动力等问题,鼓励在国土空间详细规划中建立适应城市更新特点的容积率核定规则,对不同情形在设定的条件下给予充分的鼓励。这类有关容积率核定优化的规划政策就是通过不收或少收土地出让金,在正向鼓励为民生、公益、保护和产业转型升级做贡献的同时降低市场负担。这类政策在北京、上海、广州等城市均已有成功的实践案例。

##### 4.2 复合利用土地

《政策指引》以提升城市活力、提高功能集聚度、节约集约利用土地、鼓励加强土地复合利用为导向,提升城市更新中土地使用的灵

活性和适应性。在更新规划单元详细规划层面,可采用主导功能分区的方式在单元内推动功能复合,明确单元内各分区的主导功能以及用地面积或建筑面积的功能复合配置要求。在更新实施单元详细规划层面,将功能复合要求细化落实到地块,明确复合利用土地的主用途以及地块各类功能的建筑面积量或比例区间及其布局。同一类复合功能用地在不同区位和不同规划要求下可采用不同的功能比例区间。这类政策的目的是为了促进产城融合、提升多样性和城市活力、节约集约利用土地和优化功能布局,并增强适应市场变化的能力,在上海、深圳等城市均已有成功的实践案例。

在《政策指引》中同时就复合利用土地做出了相关的土地政策优化指引。“复合利用土地的用途可按主用途确定,主用途可依据建筑面积占比确定,也可依据功能的重要性确定。复合利用土地的使用年限可根据土地用途不同,分别设定出让年期,但不得超过对应用途最高出让年期。复合利用土地的出让底价按不同用途土地分项评估后确定”<sup>[1]</sup>,并对分宗地、分区域、分楼层、分功能区、分地上地下进行确权登记做出了相关指引,以与规划的土地复合利用政策相匹配。

##### 4.3 统筹建筑规模布局

《政策指引》将国土空间详细规划划分为更新规划单元和更新实施单元两个层次的目的,就是要解决既有控规直接将规划指标“单一层次精细化”管控到地块所带来的“固化”问题。既有控规在面对城市更新的各种不确定性时,面临频繁修改的窘境,容积率修改是其中需求最多的情况之一。

《政策指引》提出“以保护文化遗产、历史风貌、山水格局和优化布局为导向,在符合更新规划单元规划要求的前提下,更新实施单元规划的建筑量可在更新规划单元内统筹布局、精准投放,鼓励探索规划建筑量跨更新规划单元进行统筹及异地等价值转移的政策和机制”<sup>[1]</sup>。更新规划单元详细规划将容积率指标按整单元进行总量管控,到实施阶段在更新

实施项目范围的实施单元详细规划中再划分地块,并根据更新实施项目的需要,通过包括城市设计在内的多方面的专题研究论证,确定地块的容积率和其他规划指标,从而有效应对变化的不确定性,为在更新实施单元详细规划层面精准地适应更新实施项目的落地创造了政策条件。这类政策在上海、广州等城市均已有成功的实践案例。

##### 4.4 盘活利用存量低效土地

《政策指引》以积极盘活空间资产、鼓励多方参与城市更新实施为导向,进一步丰富了城市更新的土地配置方式,在坚持公开、公平、公正的市场环境前提下,鼓励制定激发原土地使用权人更新意愿的土地流转政策,盘活原土地使用权人的土地,为采取多方参与的多种更新模式并全面推进城市更新构建政策基础。包括通过设定约束条件,原土地使用权人可采用划拨转让、转让或部分转让、出租和租赁、自主等方式参与城市更新;也可以对城市更新项目中的零星土地以及不具备单独建设条件的土地,在需要与周边用地整合实施的情况下,探索对其中涉及的经营性用途土地通过协议方式办理用地手续的可能性,以推动地区整体提升;在历史地区的保护更新中宜采用自主更新的模式,以保持历史地区的多样性和包容性等<sup>[1]</sup>。

## 5 结语:对新形势下的规划再认识

2025年5月2日中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于持续推进城市更新行动的意见》明确“到2030年城市更新行动实施取得重大进展,城市更新体制机制不断完善,城市开发建设方式转型初见成效”,同时明确了城市更新的8项主要任务,并特别指出“坚持规划引领”是实现高质量城市更新的重要保障<sup>[3]</sup>。因此,国土空间规划需厘清规划管控的目的、通过规划转型来适应存量空间发展时代城市更新的需要。

规划转型要求我们从价值观转向、体系方法重构和管理逻辑转变3个方面全方位反

思既有的规划体系和方法,从一个全新的维度研究规划的新范式并探索实践<sup>[9-10]</sup>。

2025年7月15日召开的中央城市工作会议重申“坚持人民城市人民建、人民城市为人民”的城市建设指导思想;中办、国办和自然资源部部办两个文件均强调城市规划建设要“坚持以人民为中心”。“以人民为中心”“建设现代化人民城市”是城市规划价值观本源的回归。在城市更新的规划中需要建立以人民维度为核心、市场维度为基础且两者并存的价值判断体系,构建由政府行为的“责任目标”(比如资源保护、风险管控、美丽中国、美好生活等)、市场行为的“底线要求”和权利人诉求的“合法权益”共同构成的价值目标体系。厘清城市更新中不同的情形,明确各自的职责,既非全部靠政府,也非完全靠市场,而是各负其责。以此为前提,也需要区分和融合规划管控的指标及其管控要求。我们需要基于“以人民为中心”的价值观,去厘清哪些规划指标或要求是“管市场”经营性的,哪些规划指标或要求是“管政府”责任性的,哪些规划指标或要求是要符合“权利人”权益的,由此就可以针对不同情形去研究“怎么管”的方法问题。比如同一规划指标可能对政府责任性行为是弹性的,而对市场经营性行为则是刚性的;再比如哪些情形可以对市场参与行为进行奖励,哪些情形需要对社会参与行为予以包容和规范,等等。如果厘清了政府、市场和社会三者在城市更新中各自的职责,规划管理就可以根据不同的情形来优化规划许可程序,明晰需要提供什么样的政策来支持和推动城市更新、保障高质量发展。

(感谢参与《支持城市更新的规划与土地政策指引(2023版)》编制单位相关人员对本文的贡献。)

## 参考文献 References

[1] 自然资源部办公厅. 支持城市更新的规划与土地政策指引(2023版)[Z/OL]. (2023-11-10) [2025-07-07]. <https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202311/>

P020231122490381982283.pdf.  
Office of the Ministry of Natural Resources. Guidelines on planning and land policies to support urban regeneration (2023 edition)[Z/OL]. (2023-11-10)[2025-07-07]. <https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202311/P020231122490381982283.pdf>.  
[2] 自然资源部国土空间规划局, 同济大学. 生态文明时代城市规划与土地政策融合创新[M]. 北京: 中国地图出版社, 2024.  
Bureau of Spatial Planning of the Ministry of Natural Resources, Tongji University. Innovation in the integration of urban planning and land policy in the era of ecological civilization[M]. Beijing: SinoMaps Press, 2024.  
[3] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于持续推进城市更新行动的意见[Z/OL]. (2025-05-02) [2025-07-07]. [https://www.gov.cn/zhengce/202505/content\\_7023882.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202505/content_7023882.htm).  
The General Office of the Communist Party of China Central Committee, the General Office of the State Council. Opinions on continuously promoting urban regeneration actions[Z/OL]. (2025-05-02) [2025-07-07]. [https://www.gov.cn/zhengce/202505/content\\_7023882.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202505/content_7023882.htm).  
[4] 周俭, 周海波, 张子婴, 等. 上海曹杨新村“15分钟社区生活圈”规划实践[J]. 时代建筑, 2022(2): 14-21.  
ZHOU Jian, ZHOU Haibo, ZHANG Ziyang, et al. The planning practice of the "15-minute community life circle" at the Cao Yang New Village[J]. Time Architecture, 2022(2): 14-21.  
[5] 周俭. 上海未来30年全球城市建设历史文化资源利用研究[J]. 科学发展, 2017(4): 101-106.  
ZHOU Jian. Research on the utilization of historical and cultural resources in global urban construction in the next 30 years in Shanghai[J]. Scientific Development, 2017(4): 101-106.  
[6] 周俭. 城市遗产及其保护体系研究——关于上海历史文化名城保护规划若干问题的思辨[J]. 上海城市规划, 2016(3): 73-80.  
ZHOU Jian. Research on urban heritage and its conservation system: speculation about the conservation and planning issues of Shanghai as a national famous historical and cultural city[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2016(3): 73-80.  
[7] 周俭, 田银生, 徐里格. 历史城区如何破境重圆[J]. 城市规划, 2023(11): 25-31.  
ZHOU Jian, TIAN Yinsheng, XU Lige. How can historic districts overcome challenges and achieve renewal[J]. City Planning Review, 2023(11): 25-31.  
[8] 北京市人民政府. 北京市城市更新专项规划[Z]. 2022.  
The People's Government of Beijing Municipality. Beijing urban renewal sector plan[Z]. 2022.  
[9] 王建国, 周俭, 田莉, 等. “城市更新的创新实践与关键突破”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2025(2): 1-12.

WANG Jianguo, ZHOU Jian, TIAN Li, et al. Academic discussion on "innovative practices and breakthroughs of urban renewal"[J]. Urban Planning Forum, 2025(2): 1-12.  
[10] 郭谨达, 周俭, 李志刚, 等. 情感联系赋能城市更新与高质量发展[J]. 国际大都市发展研究(中英文), 2025(1): 82-91.  
GUO Chenda, ZHOU Jian, LI Zhigang, et al. Emotional connection empowers urban regeneration and high-quality development[J]. Journal of Metropolitan Development Research (Chinese and English), 2025(1): 82-91.