国土空间规划下城市更新和存量规划设计

王　佳

摘　要：本文以国土空间规划为切入点，以提高城市更新和存量规划设计质量为目标，结合某城市中心区实际情况，在客观评估城市建设用地存量开发潜力后，结合评估结果，重点阐述更新、优化城市存量土地的多元举措，包括存量空间盘活、空间提质设计等。研究结果表明，在国土空间规划体系的支撑下，科学开展城市更新与存量规划设计工作，能够实现存量提质。

关键词：国土空间规划；城市更新；存量规划设计

一、引　言

随着国土空间规划体系的落地，“三区三线”的刚性管控边界对城市建设提出了新的要求，明确规定其应由“增量扩张”向“存量提质”改变，逐渐解决传统发展模式存在的功能布局混乱、基础设施滞后以及公共服务短缺等一系列问题，为区域经济的和谐稳定发展，提供强有力的后盾。基于这一背景，本研究在国土空间规划体系的指引与约束下，深层次分析城市更新与存量规划设计要点，有利于现代城市的长效健康发展。

二、研究区概况

某城市主城区（简称 A 研究区）土地总面积≈25549.39hm^2，城镇化水平较高，因此人口密度大，具体情况详见表 1。

结合表 1 相关内容，对 A 研究区进行实地勘察和资料调研可知，当地存在大量存量建设用地，其中批而未供土地占主导，＞1962hm^2，占存量建设用地的 91%以上，此类存量土地具有“量大分散”的特点，导致消化效率较低，加之其形成原因复杂，给处置工作的顺利开展，造成了较大阻碍和限制。针对这种情况，本研究从专业客观的角度出发，对存量建设用地开发潜力进行评估，获得真实准确的评估结果后，再将其灵活运用到城市更新与规划设计工作中，既能够实现对存量土地的高效利用，避免土地资源闲置浪费，还能够解决城市当前存在的功能布局混乱、公共服务短缺等问题，为城市的可持续高质量发展，奠定坚实的基础[1]。

表 1A 研究区基本概况

序号	A 研究区	基本情况
1	建设用地总面积（hm^2）	11344.23
2	城镇建设用地面积（hm^2）	8285.41
3	村庄建设用地面积（hm^2）	1554.67
4	研究区域总面积中建设用地面积占比（%）	44.40
5	建设用地总面积中城镇建设用地面积占比（%）	73.04
6	建设用地总面积中村庄建设用地面积占比（%）	13.70

三、国土空间规划下城市建设用地存量开发潜力评估

1.评价体系构建

在面向城市存量建设用地构建开发潜力评估体系时，要将重点放在两个维度：

一个是要将国土空间规划中“三区三线”的划定成果作为约束边界，其中“三区”指的是城镇空间、农业空间与生态空间；“三线”指的是永久基本农田保护红线、生态保护

红线以及城镇开发边界。即评估对象有且只有一个——“城镇开发边界内的存量建设用地”。同时，评估对象还要满足国土空间规划体系中城市生态修复以及城市功能分区等要求，确保评估结果能够指引存量规划设计工作，并为规划的落地见效夯实理论基础。另一个是评估标准要符合“潜力—约束—效益”这一原则，其中“潜力”指的是存量用地的开发应在物理层面具有一定的改造潜力；“约束”指的是在物理改造存量用地的过程中，还要充分考虑其约束条件，如生态约束或者保护约束等，同时规划改造后，存量土地还要创造可观的“综合效益”，能够更好地服务于城市居民。以区域内的历史文化街区为例，其属于城市存量用地的重要组成部分，具有较高的物理改造潜力，但受保护约束，且能够创造的综合效益有限，因此开发潜力大幅度下降。

确定评估对象与评估标准后，可联系 A 研究区的现实情况，有针对性地选择科学合理的评估指标，如表 2 所示。

2.评价指标赋权

结合表 2 相关内容，确定城市存量建设用地评价指标后，为在最大程度上保证评价结果的完整性与可靠性，确保其具有较强的参考价值，还要对各个指标的重要程度进行划分，即权重、赋分。本研究在开展赋权工作时，主要采用“德尔菲法”即邀请在城建领域拥有丰富工作经验的专家，从客观的角度出发，对二级指标进行多轮打分，再结合分值，准确计算存量地块的实际开发潜力。主要的计算方法，如表达式（1）所示：

$$W_j=\sum_{i=1}^{n}A_{ij}/n$$

$$F_j=\sum_{i=1}^{n}E_{ij}/n$$

$$Q_j=W_j\times F_j \quad (1)$$

在表达式（1）中，W_j 与 F_j 分别代表的是某项指标（j）的权重、分值；Q_j 代表的是评估对象的开发潜力分值；i 与 n 分别代表的是专家索引、专家数量；A_{ij} 代表的是专家 i 赋予某一指标（j）的权重；E_{ij} 代表的是专家 i 赋予某一指标（j）的分值。通过对表达式（1）的合理应用，能够确定各个指标的权重，如表 3 所示。

表 2 国土空间规划下城市存量建设用地开发潜力评估指标

一级指标	二级指标
区位价值绩效	交通便利性
	公共服务设施密度
	景观环境
用地适宜绩效	用地性质
	地块形状
集约利用潜力绩效	地块规模
	容积率
发展前景绩效	重大项目分布
	战略性新兴产业布局
	战略区位

表 3 国土空间规划下城市存量建设用地开发潜力评估指标的权重

序号	指标	权重
1	交通便利性	0.2
2	公共服务设施密度	0.1
3	景观环境	0.1
4	用地性质	0.2
5	地块形状	0.1
6	地块规模	0.1
7	容积率	0.1
8	重大项目分布	0.2
9	战略性新兴产业布局	0.2
10	战略区位	0.1

3.评价结果分析

结合表 3 相关内容，确定各个评价指标的权重后，进行客观评估，能够获得结果：A 研究区的高潜力地块较多，占存量建设用地的 57.02%，如图 1 所示。

通过对图 1 的全面观察和深入分析，能够得出以下结论：

首先，A 研究区开发潜力较强的存量地块较多，主要分布于经济开发区与中心城区，具有集中分布特点，为存量规划设计工作的顺利推进，创造了有利条件。其次，中潜力地块与中低潜力地块合计占比 34.54%，具有广泛分布的特点，位于中心城区以及县城，这类存量地块开发后的综合效益虽然低于高潜力地块，但通过科学设计与专业整治，仍然能够发挥理想的功能作用。最后，中高潜力地块的数量相对较少，但整体较为规则且分布集中，主要位于经济开发区内部以及四周，可将其暂时作为补充性开发资源，为高潜力地块的高质量、高水平开发，提供可靠的支撑[2]。

总体而言，在既定评估结果的



图 1A 研究区存量建设用地开发潜力评估结果示意图

指引下，对城市存量建设用地进行规划设计，能够显著提高规划方案的科学性与设计内容的可行性，确保存量土地的高效应用，为国土空间规划体系的贯彻落实，奠定坚实的基础。

四、国土空间规划下城市更新与存量规划设计要点

在面向 A 研究区进行更新优化与存量规划时，本文将重点放在以下几个维度：

1.存量空间盘活

存量空间盘活的主体是“低效用地”如老旧工业厂房、城中村集体用地以及闲置用地等，通过对此类存量用地的再开发，激活其社会服务价值，从而创造更多的经济效益和社会效益。在实际操作中，应准确计算存量建设用地可盘活面积后，再采取有针对性地盘活措施，主要的计算方法，如表达式(2)所示：

$$S=S_1-S_2-S_3 \quad (2)$$

在表达式(2)中，S 代表的是存量用地可盘活面积；S1 代表的是城镇开发边界内现状建设用地面积；S2 代表的是国土空间规划体系内明确规定的不可改造面积；S3 代表的是已经高效利用的面积，即符合国土空间规划体系的优质地块面积。A 研究区 S 的取值 $>5832^{hm2}$，在实际开展存量空间盘活工作时，可结合以下内容：

①老旧工业厂房：对此类存量用地进行重建，将其转换成文创园或者科技中心等，同时还要做好空间动线的优化设计工作，并投入一定的资金资源，用于公共服务设施的完善，如停车设施、绿化设施等，解决基础设施滞后、公共服务短缺等问题。②零星闲置用地：其指的是城市内的边角地、夹心地、插花地等，具有开发利用难度大的特点，在规划过程中，可将其用于公共设施的建设，如公园、停车场等，以免大量土地资源闲置。③城中村集体用地：采用“拆整结合”的综合技术模式，通过拆除、治理等方式，在保障公共服务的前提下，使集体经营性建设用地逐渐入市[3]。

将上述工作措施落到实处后，为确保再开发利用质量和成效，符合国土空间规划的现实要求，还要对公共服务设施增补率以及绿地率提升幅度等参数进行准确计算，如表达式(3)所示：

$$R=F_2/F_1$$
$$\Delta F=A_2-A_1 \quad (3)$$

在表达式(3)中，R 与 ΔF 分别代表的是公共服务设施增补率、绿地率提升幅度；F_1 与 F_2 分别代表的是公共服务设施现状面积、新增面积；A_1 与 A_2 分别代表的是盘活前、盘活后地块的绿地率。本研究的计算结果表明，经过再开发利用后，R 与 ΔF 分别≥20%、≥30%，证明开发再利用的质量和效率较高。

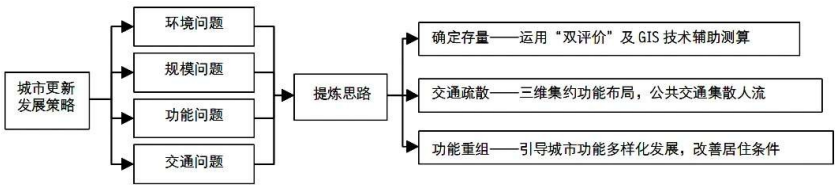
2.空间提质设计

在城市更新发展中，空间提质设计要围绕环境、规模、功能与交通四个维度，如图 2 所示。

以功能问题为例，在功能重组的过程中，要以国土空间规划为底线，打破不同功能区割裂的布局形式，如工业区、商业区以及住宅区等，形成“产城融合”的混合布局。以居住区的优化为例，在大型居住区附近的存量土地内，建设各种配套设施，如产业设施、交通设施以及医疗设施等，既能够提高居民满意度与幸福度，还可以减少跨区域通勤压力，为城市的高效率运转提供便利[4]。

除此之外，在单一空间的多功能利用中，还要全面贯彻落实“存量优先 + 集约高效”的原则，其中“存量优先”指的是采用功能置换、地块整合等方式，提高国土空间资源的综合利用效率；“集约高效”指的是在拆除、改造建筑的过程中，要有明确的方向和合理的计划，以免出现盲目拆建问题，确保城市能够从传统的“增量扩张”顺利升级成“存量提质”。

图 2 国土空间规划体系下城市更新发展策略示意图



3.生态底线管控

通过对国土空间规划体系的深层次分析可知，其核心是“生态优先”与“绿色低碳”，终极目标是构建可持续稳定的国土空间生态格局，因此在存量土地的规划设计中，生态底线管控至关重要。在具体实施中，要明确具体的生态底线，如河湖岸线管理范围或者饮用水水源保护区等，并约束相关部门以及人员的行为，禁止在生态底线范围内开展任何与生态环境保护无关的存量更新活动。本研究建议将存量用地划分成三个单元，分别是衔接区、一般控制区与核心保护区，其中衔接区指的是将城市范围内的自然保护地，如湿地公园或者国家公园内，划入生态底线管控范围内，以免城市更新项目侵占管控边界；一般控制区指的是在国土空间规划内，介于刚性保护区——完全弹性区的中间层级，在管控过程中，应规范建设基础设施、公共安全设施等，同时还要锁定存量用地规模、生态底线等刚性约束条件，通过动态控制的形式，兼顾经济效益与生态效益；核心保护区原则上不允许进行任何人为活动，但针对其内部存在的低效利用土地或者违规建筑，可对其进行拆除处理，并做好生态修复，通过这种方式，进一步提高城市生态承载能力[5]。

五、结　论

综上所述，城市更新与存量规划要以城镇开发边界内的存量建设用地为主体，根据国土空间规划体系中明确规定的功能分区、生态底线等要素，进行低效用地再开发、闲置资源盘活、空间功能重构等工作，在有效管控生态底线的前提下，实现对闲置土地资源的高质量、高效率应用，为区域经济的高效发展，注入源源不断的动力，助推社会主义现代化经济强国加快建成。□

参考文献：

[1]康超.存量更新视角下空间策划和城市设计研究——以福建省漳州市檀林片区城市更新策划为例[J].中国勘察设计,2025,(07):105-107.

[2]郭禹辰,张泽.存量规划视角下超大城市更新的机制创新研究——以上海为例 [J]. 城市发展研究,2025,32(02):8-15.

[3]张莹.城市更新视角下存量产业用地盘活的设计策略——以广州海尚明珠智慧园和上海海尚世界智慧天地为例 [J]. 建筑科技,2023,7(05):15-17.

[4]王歆.存量规划中的城市设计编制体系探索——以笋岗－清水河城市更新项目为例[J].价值工程,2024,43(31):138-140.

[5]方侃涵.存量时代背景下的城市更新规划策略初探——以镇江市江苏大学南片区城市更新规划为例[J].居舍,2024,(04):115-118.

作者简介：王佳，工程师，江西省地质局地理信息工程大队

