

“双轨型”城市更新规划体系构建与实践*

——以扬州市为例

Establishment and Practice of a "Dual Track" Urban Renewal Planning System: A Case Study of Yangzhou City

朱杰 朱蕾 邹军 高亦蓉

ZHU Jie, ZHU Lei, ZOU Jun, GAO Yirong

关键词 城市更新; 规划体系; 更新单元; 详细规划; 制度变迁理论

Keywords: urban renewal; planning system; renewal unit; detailed plan; institution change theory

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202502013
文章编号 1000-3363(2025)02-0097-08

作者简介

朱杰, 南京大学建筑与城市规划学院博士研究生, 中规院(北京)规划设计有限公司江苏分公司城市更新中心主任研究员、正高级城乡规划师, 41759680@qq.com

朱蕾, 中规院(北京)规划设计有限公司江苏分公司规划师

邹军, 江苏省城市更新专委会主任委员

高亦蓉, 扬州市自然资源和规划局四级调研员

提 要 随着增长主义的终结, 城市更新成为存量时代引领规划建设治理的重要驱动力, 而良性运转的更新规划体系是保障城市更新行动有效落实的基础。从法理层面、操作层面切入, 分析更新规划的定位, 以及与国土空间规划衔接过程中的困境, 并引入“制度变迁理论”对更新规划体系进行理论阐释。根据更新规划体系的独立性和更新单元规划法定效力的强弱, 将其划分为“融入型、双轨型、替代型”等三类。以扬州市为例, 构建“专项规划—单元规划”的更新规划体系和政策体系。将更新单元细分为管理单元和实施单元, 分别对应详细规划的街区和地块层级, 形成纵向传导更新需求、横向衔接法定规划的框架, 为一般地级市的更新规划体系构建提供路径参考。

Abstract: With the decline of growth supremacism, urban renewal is becoming a primary focus in urban planning, development, and governance. A well-functioning renewal planning system is the foundation for effective implementation of urban renewal projects. This paper first analyzes the positioning of the urban renewal plan and challenges in the coordination with the national spatial plan from legal and operational perspectives. It provides a theoretical explanation of the urban renewal planning system by invoking the "institutional change theory". Secondly, based on the degree of independence of the urban renewal planning system and the legal effectiveness of the unit plan, the paper categorizes urban renewal planning systems for emerging cities into three types: integration, parallel, and substitution types. Finally, using Yangzhou city as a case study, the paper introduces the urban renewal planning system centered on "specialized plan-unit plans" and its corresponding policy system. Within the framework, renewal units are divided into management units and implementation units, corresponding to district- and block-level detailed plan respectively. This framework effectively transmits renewal needs vertically and integrates with regulatory plans horizontally. This study aims to provide a reference for prefecture-level cities in establishing their urban renewal planning systems.

* 国家自然科学基金重点项目“智能技术驱动下城市居民活动和建成环境交互作用机理研究”(项目编号: 42330510); 国家自然科学基金面上项目“超大城市流动人口市民化的供需机制、空间优化与规划治理”(项目编号: 52378081)

城市更新作为存量空间环境改善和功
能提升的重要手段由来已久,在新
中国成立后各个时期的城乡规划建设
过程中发挥了重要作用^[1-2]。如旧城改造、
棚户区 and 城中村改造、老旧工业区改造、
以及历史地段改造等,并诞生了一批经
典案例。相应地,城市更新规划作为我
国城乡规划体系的一员,并非新生事物,
以往只是并未冠以“城市更新规划”的
字眼,而是以历史文化保护利用规划、
老旧小区改造规划、城市街道立面整治
规划等其他形式出现^[3]。

在各地国土空间规划审批基本完成
的背景下,城市更新规划在城镇开发边
界内所起的作用日益凸显,从注重单一
项目向注重战略导向、实施导向和治理
导向转型^[4-5]。然而,国家层面关于城市
更新系统化的顶层设计和治理体系尚未
健全^[6-7];城市层面除北上广深等提前迈
入存量时代的超特大城市对城市更新规
划展开了先行实践,其他城市仍处于不
同程度的探索阶段。基于此,对城市更
新规划体系进行理论剖析,探索更新规
划体系的多种实践模式,厘清其与国土
空间规划体系的衔接机制并进行制度建
设,显得尤为重要。

1 城市更新规划的现实困境和体 系构建的理论依据

1.1 法理层面:总体定位基本清晰,法 规建设较为滞后

从城乡规划时代到国土空间规划时
代,城市更新规划从总体规划的部分内
容上升为专项规划,地位显著提升。根
据《城市规划编制办法》(2006年),在
“六级四类”的城乡规划体系中,只在城
市总体规划层面需要划定旧区范围,确

定旧区有机更新的原则和方法,提出改
善旧区生产、生活环境的标准和要求。
《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》(中发
〔2019〕18号,以下简称“18号文”)
明确规定了特定地区、特定行业的规划
属于专项规划。因而从法理上讲,城市
更新规划本就是“五级三类”国土空间
规划体系的组成部分。城市更新专项规
划成为应对存量时期发展转型的一种新
型专类规划,是落实总体规划、支撑详
细规划和行动计划编制的区域性、系统
性、综合性技术文件^[8]。并且“18号文”
将总体规划和专项规划的关系进行了明
确界定:“相关专项规划要遵循国土空
间总体规划,不得违背总体规划强制性内
容,其主要内容要纳入详细规划,并与
详细规划做好衔接。”

对比不同时期城乡规划法规建设情
况(表1),可以发现机构改革之前,城
乡规划的法律法规体系较为成熟,“一
法三条例”奠定了法律基石,指导部门规
章和地方性法规的制定,自上而下地科
学指引规划编制。反观机构改革后,尽
管国土空间规划体系早已建立,但顶层
设计《国土空间规划法》迟迟不出,空
间规划法规体系尚处于构建期,反而通
过先发地区的法规探索,自下而上倒逼
相关法律法规以“打补丁”的方式出台,
难以规范传导、逐级落实规划意图。

1.2 操作层面:对城市更新规划的认识 逐步聚焦,但在编制时序和空间衔接上 与国土空间规划仍不匹配

相关部门对城市更新的要求也经历
了“盲人摸象”“隔靴搔痒”的第一、二
阶段,过渡到“精准点穴”的第三阶段。
第一阶段,对更新规划的认识较为模糊,

如《市级国土空间总体规划编制指南
(试行)》(2020年8月)建议市国空编
制更新专题,对更新专题与用地方案如
何衔接未作规定。第二阶段,通过第一
批21个城市更新全国试点的推动,对更
新规划的主要内容不断聚焦。第三阶段,
以自然资源部出台《支持城市更新的规
划与土地政策指引(2023版)》为标志,
在国家层面对总体规划、详细规划、专
项规划如何落实城市更新进行了规范。

尽管有了城市更新规划的国家指引,
但在国土空间规划中落实相应内容仍困
难重重。一方面,“单元”已然成为更新
规划和国土空间规划衔接的核心空间层
次,但更新规划单元和详细规划单元是
何关系,指引中并未交代。且根据自然
资源部统一部署,各地在2023年年底前
应完成详细规划单元划定工作。即在各
地详规单元刚刚划定的节点上,又全面
推行更新单元划定和管控,实施难度较
大。另一方面,在国土空间规划批复尾
声阶段,另行增加城市更新内容的可行
性极低。以近期行动计划为例,国土空
间规划的行动计划都是按交通、水利、
生态、市政等条线编排,难以转换为城
市更新的项目编排逻辑,即使转化成功,
也难以精准匹配责任部门。

1.3 制度变迁理论视角下城市更新规划 体系构建的影响因素

制度变迁理论认为制度变迁的动因
在于“成本与收益”的比较,只有在预
期收益大于预期成本的情形下,行为主
体才会推动制度变迁^[9]。

城乡规划作为一项公共政策,其体
系构建归根结底也属于一种制度安排。
现行城乡规划体系是服务于增量时代城
市外延性扩张的产物。一般而言,增量

表1 不同时期城乡规划法规建设情况

Tab.1 Urban planning laws and regulations in different eras

法规分类	城乡规划时期	国土空间规划时期
法律	《城乡规划法》(2008)	《国土空间规划法(征求意见稿)》(2023)
行政法规	《村庄和集镇规划建设管理条例》(1993),《风景名胜区条例》(2006), 《历史文化名城名镇名村保护条例》(2008)	《风景名胜区条例(修订草案)》(2023)
部门规章	《城市规划编制办法》(2006),《省域城镇体系规划编制审批办法》 (2010),《城市绿线管理办法》(2011)……	《城镇开发边界划定指南(试行)》(2019),《省级国土空间规划编制指南(试行)》(2020), 《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》(2020)……
地方性法规、规章	《上海市城乡规划条例》(2010),《江苏省控制性详细规划编制导则》 (2012)……	《浙江省国土空间规划条例(草案)》(2023),《南京市国土空间规划条例》(2022),《深圳 经济特区城市更新条例》(2021),《南京市城市更新办法(试行)》(2022)……

用地具有产权属性单一、交易成本较低等特点，地方政府只需以低廉的成本进行土地一级开发，即可捕获巨大的经济收益^[10]，而存量用地具有产权关系复杂、交易成本较高、对应二级市场开发等特点，导致增量背景下行之有效的“制度成本和收益”逻辑难以适应存量更新需求。此时，现行城乡规划体系的预期成本大于收益，制度非均衡现象产生（图1）。因此，亟待通过“制度变迁”，设计一套新制度安排，匹配更新时代强调社会公正、统筹资源再分配、微利可持续等价值观^[11-12]，使预期收益大于成本，回归制度均衡状态。根据制度变迁理论，制度演进阶段、制度环境特征和现存制度阻力是影响更新规划体系构建的关键因素。

1.3.1 制度演进阶段：影响更新规划体系构建的主观意愿

城市经济社会基础、城镇化阶段的差异以及城乡规划治理水平在很大程度上决定了地方政府对城市更新这一新鲜事物的接纳程度和体系构建的积极性。一般而言，具备用地规模锁定、开发边界划定、生态底线确定、空间格局稳定等“四定”约束条件的城市，会积极主动地探索存量发展新路径^[10]。如深圳早在2012年城市存量用地供应就超过增量用地，是我国最先探索城市更新路径和顶层设计的城市^①。然而，具备“四定”条件且经济社会发展水平发达的城市屈指可数，大部分城市对更新规划体系构

建仍然选择观望或缓慢推进的做法。

1.3.2 制度环境特征：影响更新规划体系构建的方式

按照制度经济学原理，上一层次的制度环境直接影响制度安排。对城市更新而言，既有规划管控体系、土地、规划、不动产、财税等配套政策以及城市的治理能力构成了城市更新这一制度安排的制度环境，也深刻影响着更新规划体系的构建方式。从先发城市的实践来看，尽管各地城市更新的制度环境千差万别，促成了不同类型的更新规划体系，但产权、用途与容量却始终城市更新制度设计中最为根本的因素^[13]。

1.3.3 现存制度阻力：影响更新规划体系构建的效率

尽管更新时代城市发展底层逻辑已经悄然转变，但现存制度仍会形成“路径依赖”，与新制度产生冲突，产生“锁入效应”，使新制度“停滞”甚至“回退”。此外，现存制度安排会形成既得利益集团和利益格局，从而增加制度变迁的谈判费用，增加制度变迁阻力。产权主体、经营主体、管理平台等多元主体的发育程度和影响力存在差别，不同利益集团的博弈状态将决定制度变迁的方向、速度、形式及其绩效。

2 城市更新规划体系的先发探索和模式总结

事权在地性和产权复杂性造就了城

市更新规划体系多样性的特征。首先，基于事权划分的三大原则，即“公共服务的规模经济、信息复杂性和激励相容”，城市更新属于地方事务^[14]。早在2004年，《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》就从制度层面对城市更新的事权属性进行了界定。该文件规定：“调控新增建设用地总量的权力和责任在中央，盘活存量建设用地的权力和利益在地方。”其次，城市更新对象产权类型复杂多样，需统筹考虑土地的所有权、使用权、经营权、收益权等多类权益。不同的更新模式、运营方式、利益统筹机制会导致截然不同的更新效果。

在既有国土空间框架中，详细规划被赋予落实城市更新行动的具体规划层级已形成共识^[15-17]。各地在详细规划变革叠加更新规划体系构建的背景下，探索出多种模式。总体而言，不外乎以下两种思路：一是依托原有详细规划体系渐进改良，增补城市更新规划内容；二是破旧立新，以城市更新规划为基础，构建新的更新规划体系，在更新地区替代原详细规划。

2.1 融入型：以国土空间规划体系为基础，增补城市更新内容

“融入型”是指以既有控规为基础，将城市更新规划核心内容纳入国土空间规划体系。以北京市（图2）为例，城市更新专项规划作为“十四五”规划中的一项，主要作用是明确全市的更新目标、更新空间和动力体系，通过更新行动计划落实重大项目。在传导机制上，仍然重申控规的法定作用，专项规划的内容传导至控规，作为更新项目实施的规划依据^②。

“街区”是北京市落实国土空间规划和管治的重要空间层级。全市集建区被划分为1371个街区，其中：城市更新重点街区178个，是“十四五”更新工作的重点；一般街区379个，是2035年之前需要完成的更新对象。对于更新重点街区，按需编制控规，将更新规模、功能等纳入控规。下一层级，面向实施单元，编制规划综合实施方案，确定更新规划方案、成本测算方案、实施计划方案，并与国土空间近期规划和年度实施计划衔接，指导规划实施。

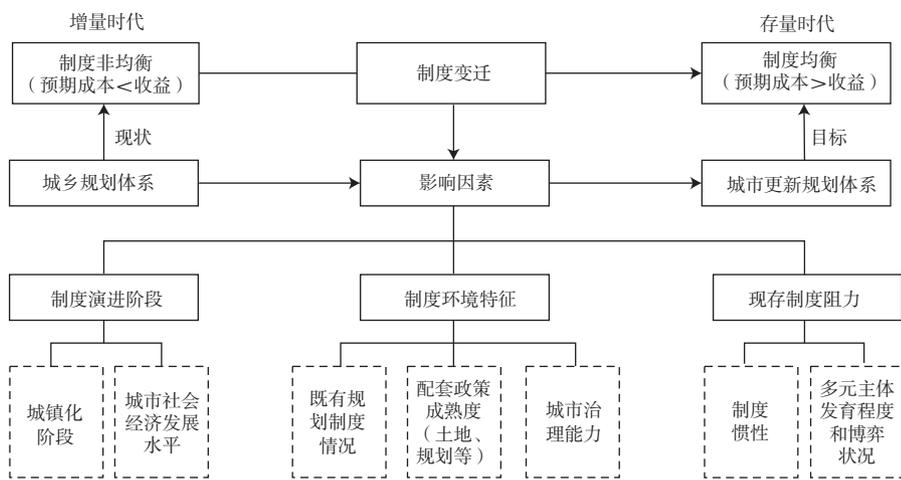


图1 制度变迁理论下城市更新规划体系的阐释

Fig.1 Interpretation of urban renewal planning system based on the theory of institutional change

2.2 双轨型：城市更新规划自成体系，与国土空间规划相互衔接

采用“双轨型”城市更新规划体系的城市，一般都已构建了层级分明的更新规划体系，明确各级规划的主要内容和传导机制，注重与国空体系的协调，特别是在详细规划层面的协调。在认可详细规划作为城市更新规划许可依据的前提下，将更新规划的主要内容反馈给详细规划。如厦门构建了“城市更新专项规划—更新计划—片区策划方案—项目实施方案”四级更新规划体系（图3）。市级政府组织编制城市更新专项规划，区级政府组织编制城市更新计划，从资金平衡角度划定更新片区。城市更新实施主体制定更新片区策划方案，包括开发模式、土地用途、开发强度、城市设计、片区投资平衡估算方案等内容。同时编制城市更新片区控详，作为项目规划许可、改造实施的依据。再根据片区控详，编制项目实施方案。

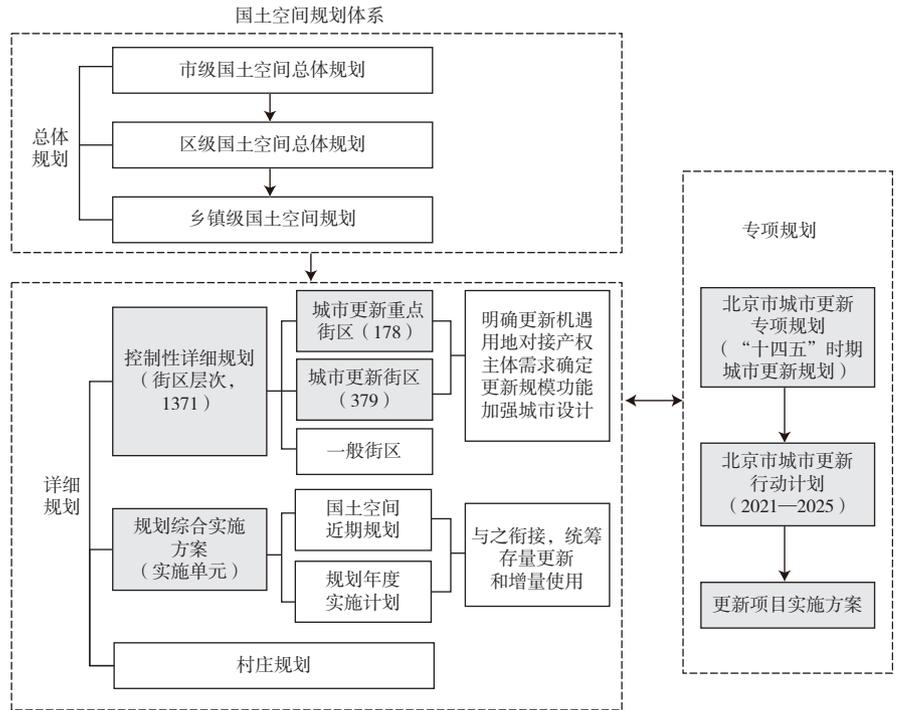


图2 北京市城市更新规划与国土空间规划体系的关系

Fig.2 The relationship between the urban renewal plan and the territorial spatial plan of Beijing city
资料来源：根据《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》《北京市城市更新条例》绘制

2.3 替代型：城市更新单元规划直接作为规划许可的依据

“替代型”是指城市更新单元规划发挥着详细规划的作用，可以直接作为规划管理的依据。以深圳市为例，城市更新规划采取“全市更新专项规划+更新单元规划”两级管控体系（图4）。其中，市级城市更新专项规划的重点内容之一就是划定城市更新单元，城市更新单元规划虽然也要依据法定图则的要求编制，但可对法定图则强制性内容进行调整，经审批后在法律效力上与法定图则等效^③。尽管深圳市福田区想通过增加分区更新专项规划和片区统筹规划层级来规避更新单元规划难以在单元尺度落实公共服务设施、统筹资金平衡的弊端^⑧，但城市更新单元规划仍是现阶段深圳更新规划体系中最为重要的环节。

2.4 不同模式的更新规划体系比较

对比更新规划体系的3种模式（表2），可以发现：“融入型”规划体系能够很好地规避更新规划和详细规划在设施及用地布局、城市设计和历史文化保护等方面的重复编制，提高规划编制效率^⑨；但该模式在国土空间规划编制初期就要考虑到城市更新的需求，在单元

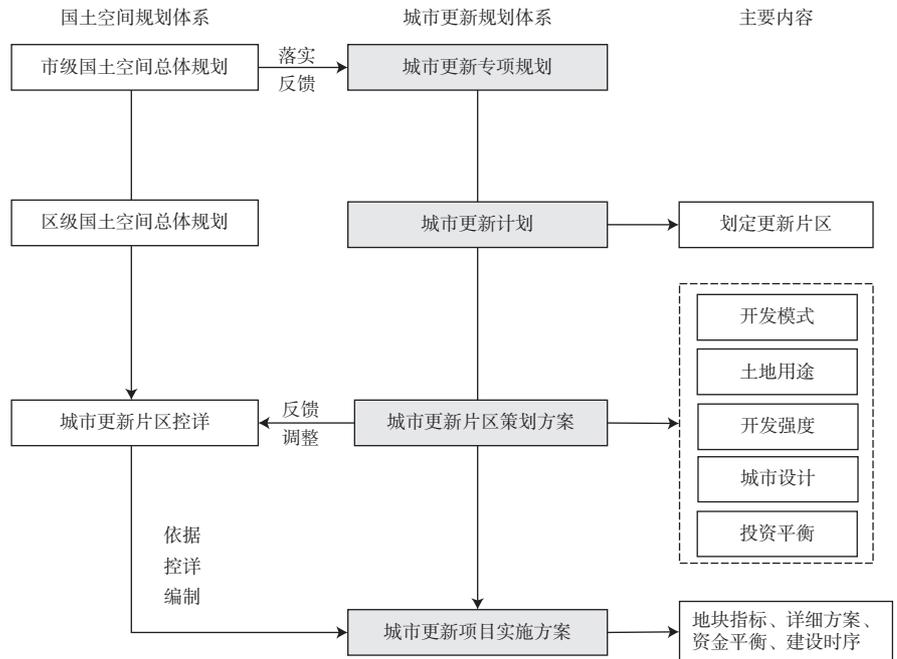


图3 厦门市城市更新规划与国土空间规划体系的关系

Fig.3 The relationship between the urban renewal plan and the territorial spatial plan of Xiamen city
资料来源：根据《厦门市实施城市更新行动的指导意见》绘制

划定、资源识别等方面要与更新规划相吻合，对城市规划管理要求较高，适合城市规划管理经验成熟的城市采用。

“双轨型”规划体系较为独立，便于更新规划内容在更新体系之间的无损传导，但绕不开与法定详细规划的衔接。因此，该模式下更新单元规划显得格外重要，需要在规划指标、与详细规划单元的划定、用地方案等关键内容上进行互动反馈。适合大部分城市采用。

“替代型”规划体系采用“打补丁”的方式代替详细规划，具有灵活性高、编制时间短的特点，与“双轨型”相比，省略了控详调整环节，大大提升更新规划审批和实施效率^[20]。但对规划编制、审批制度的完善性要求极高，仅深圳等

极个别城市采用。

3 “双轨型”城市更新规划体系构建的扬州实践

3.1 扬州市城市更新规划体系构建的现实基础

对扬州而言，以下四个特征奠定了更新规划体系的构建方向。第一，扬州具有“小城弱区”的特征，中心城区常住人口160万人，刚跻身Ⅱ型大城市行列，建成区面积238 km²。区级行政单元面积小、财力弱、更新动力不强。第二，城市特色资源荟萃。扬州不仅是首批国家级历史文化名城，还加载着“运河源点城市”“好地方”等诸多光环，因而在

更新规划中要注意因地制宜、分类施策。第三，部分地区（如明清历史城区）控详编制时间较长，城市更新规划兼具满足更新需求和作为建设管控依据的双重使命，因而在编制该类地区更新规划的同时，要预留和法定详规的接口。第四，为城市更新配套的政策体系建设较为滞后。

3.2 扬州市城市更新规划体系特点

3.2.1 构建体系：简化层级，确立“专项规划—单元规划”二级更新规划体系

作为一般地级市，扬州既没有像北京、广州那样丰富的城市更新经验，也不具备像深圳一样成熟高效的规划管理水平和制度保障，因此“双轨制”更为贴合扬州实际。相较于南京、厦门等地各市辖区经济实力雄厚，更新需求差异较大，扬州则精简了区级更新规划层次，形成了“专项规划—单元规划”的二级更新规划体系（图5）。

作为“五级三类”体系中的专项规划，市级城市更新规划与国土空间规划紧密衔接，作为市级国土空间更新内容的战略落实和延伸。在城市体检问题查找的基础上，明确城市更新战略目标，构建指标体系，划定更新管理单元，制定行动计划。城市更新单元分为管理单元和实施单元。管理单元规划注重要素统筹。该层级是落实市级更新战略的重要载体，需对区域内存量更新、增量开发进行细化管控，明确单元更新方式、更新规模，指导实施单元方案编制，并与街区层次的详细规划衔接。实施单元方案注重项目落地。应充分调动物业权利人的积极性，鼓励自主更新，相关指标应无缝传导至地块层次的详细规划。

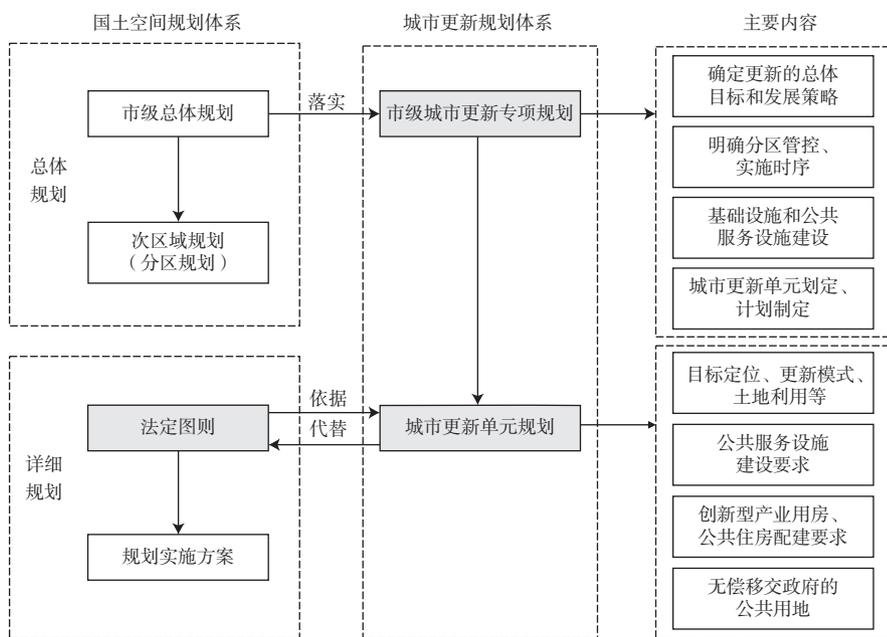


图4 深圳市城市更新规划与国土空间规划体系的关系

Fig.4 The relationship between the urban renewal plan and the territorial spatial plan of Shenzhen city
资料来源：根据《深圳市城市规划条例》《深圳经济特区城市更新条例》绘制

表2 不同模式的更新规划体系特点比较

Tab.2 Characteristic comparison among different renewal planning systems

类型	融入型	双轨型	替代型
特点	融入国土空间规划体系，将城市更新地区作为一种空间类型开展差异化管控	城市更新规划体系相对独立，与国土空间规划体系并行	更新单元规划替代详细规划，作为开发建设的许可依据
优势	避免更新单元规划和详细规划的交叉重复，提高编制效率，落地性强	相对独立、按需编制，便于更新规划体系的垂直传导	灵活性和编制效率最高，完全落实更新需求
劣势	国土空间总体规划、详细规划基本编制完成，未能及时纳入更新内容	更新单元规划与详细规划衔接存在难度，调规程序冗长	规划编制、审批制度需提前建立健全
代表城市	北京、广州	上海、厦门、南京、无锡、苏州	深圳、重庆

3.2.2 聚焦单元：以管理单元作为资源统筹、规划传导的关键环节

(1) 兼顾更新需求，与详细规划协同划定更新单元

江苏省详细规划单元划定分为单元、街区和地块等三个层次。本次扬州市城市更新单元的划定正好与详细规划单元划定同步进行，能够充分地进行协同反馈。首先，在详规单元、街区划定的过程中充分纳入更新需求，尽量将产权主体一致、更新资源相似、更新方式相对统一的区域划入同一街区。其次，以更新资源为底数，以详细规划街区为基础，划定更新管理单元，平均规模3 km²左右。更新管理单元对应一个或多个详细规划街区，实施单元对应详细规划地块。一个管理单元包含多个实施单元，一个实施单元包含一个或多个更新项目。

(2) 分类分级管控，在管理单元层次统筹公共资源和项目收益

分类管控体现在依据主导更新资源的差异，将中心城区134个管理单元划分为老旧住区改善类、历史文化遗产类、蓝绿空间优化类、低效产业提质类、综

合提升类、发展预留类等六大类。除了空间布局、设施落位、更新传导等共性要求之外，各类单元在更新重点、利益协调等方面的导向分野明显。如：老旧住区改善类、历史文化遗产类单元注重宜居水平的改善和以设施补短板为主的公共利益保障；蓝绿空间优化类单元侧重城市特色和滨水风貌的展现；低效产业提质类单元注重更新的效率和用地产出的经济性。分级管控是指将管理单元分为重点和一般两级。其中，12个重点管理单元更新任务急迫，是实现全市更新目标的关键，属于近期全市更新行动的重点地区。

鉴于实施单元尺度较小，聚焦于具体项目，有必要在管理单元层面对公共资源进行协调。对公共产品进行统筹布局，对公共利益、物业权利人及投资运营主体的收益进行综合平衡，对项目之间的开发容量进行权衡调配，体现对城市更新规划政策的落实^④。对于收益难以平衡的项目，鼓励跨单元甚至跨区进行价值转移和利益协调。

(3) 纵向传导更新专项规划，横向

衔接详细规划

纵向传导方面，专项规划需要将城市更新总体目标和指标体系分解至管理单元，明确管理单元的分类指引和需落实的重大项目计划，针对重点单元，提出更新目标和重点任务。管理单元需传导至实施单元的内容包括明确实施单元的主导功能、更新规模和更新方式（留、改、拆等），提出设施布局指引和空间管控指标，策划运营方式等。

横向衔接方面，管理单元规划主要和街区层次的详细规划衔接总量控制、开发强度等指标，以及空间布局、配套设施、城市设计引导等内容。实施单元方案则进一步细化相关内容，将开发强度、建筑退线、机动车禁止开口线等细分指标以及精细化城市设计、具体设施落位等传导至地块层次的详细规划（图5）。

3.2.3 图则落实：凸显与详细规划图则的差异性，强化更新内容的空间表达

以图则形式细化空间管控要求。侧重城市更新内容的空间表达，弱化详细规划图则共性内容的表达。管理单元图

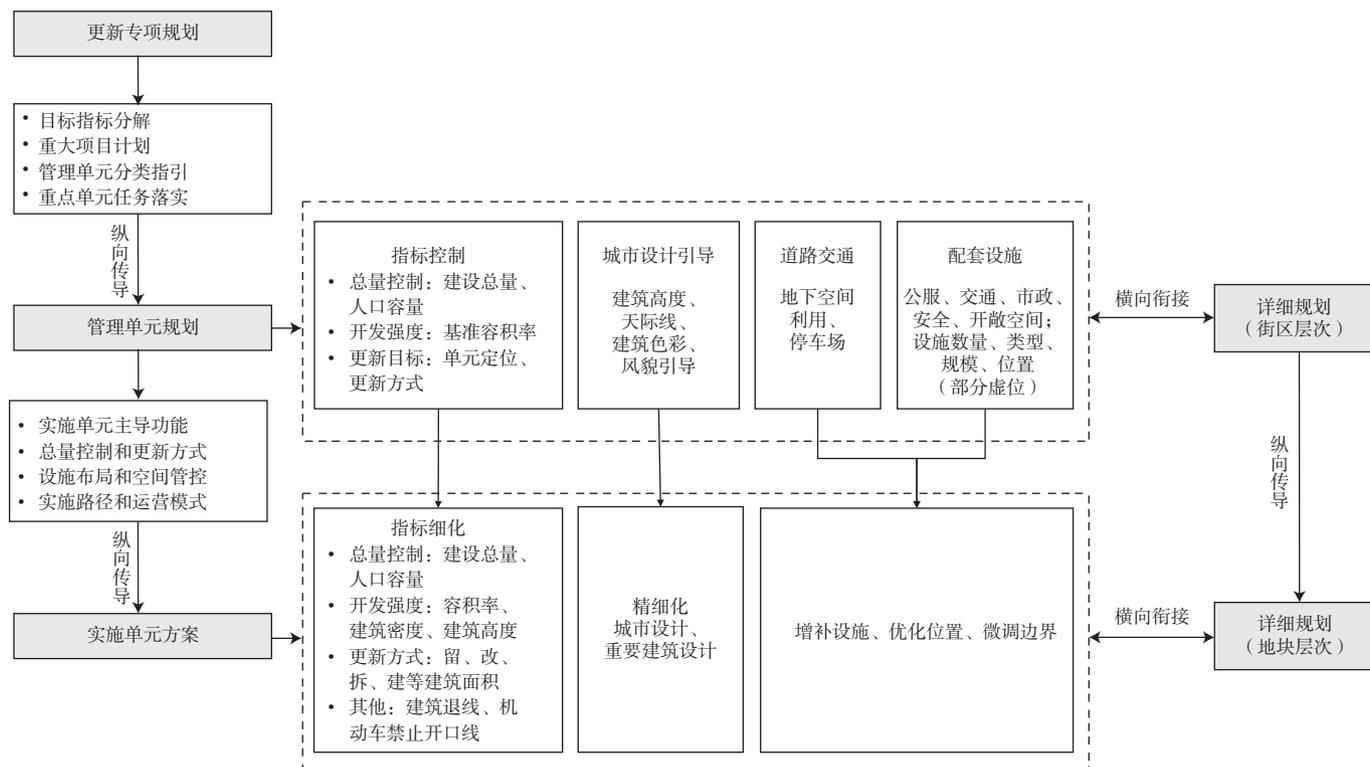


图5 扬州市城市更新规划纵向传导和横向衔接主要内容

Fig.5 The main contents on transmission of urban renewal plan for Yangzhou city

则重点明确单元更新方向和主导功能，确定更新规模和更新路径，落实更新后各类设施调整需求，制定城市设计和风貌引导导则。

实施单元图则重点工作包括细化更新资源、编排实施项目、拟定更新方式、落实地块调整等四项内容。以扬州市历史文化街区皮市街更新实施单元为例，将管理单元层级的历史文化类更新资源进一步细化为文保单位、历史建筑、古井古树公共空间等。以更新资源为基础拟定实施项目，明确更新方式（分为保护修缮、改造提升、拆除新建等三类），将调整后的用地性质、开发强度、配套设施等指标传导至详细规划。

3.2.4 清单管理：引入清单快捷掌握单元更新动态，有序引导项目实施

对更新单元实行清单管理，形成问题风险清单、更新潜力清单和更新项目清单等“三大清单”，通过清单指引，可快速掌握单元的更新潜力和短板，便于规划实施和管理。除了产业业态、建筑质量、基础设施等常规内容，清单中更加关注产权状况和更新意愿的多样性，以及人口结构变动带来的社会治理风险等。

3.3 扬州市城市更新规划体系配套政策研究

扬州市构建了“1+5+N”的城市更新政策保障体系（图6）。其中：“1”为

地方性法规，即《扬州市城市更新新办法》，作为指导全市更新工作的顶层设计；“5”为部门规章，包含规划、土地、建设、不动产和资金等五大类的配套政策体系；“N”为技术标准体系，包含综合类技术标准，用于指导更新专项规划、单元规划编制，以及针对历史文化地区、老旧小区、低效产业等不同类型地区的技术规范。与此同时，明确政策制定责任部门，保障政策有效制定和实施。有了相关政策保障，城市更新规划体系得以有效规范运行，与国土空间规划体系的传导衔接得以制度化，更新项目的落地实施更为高效。

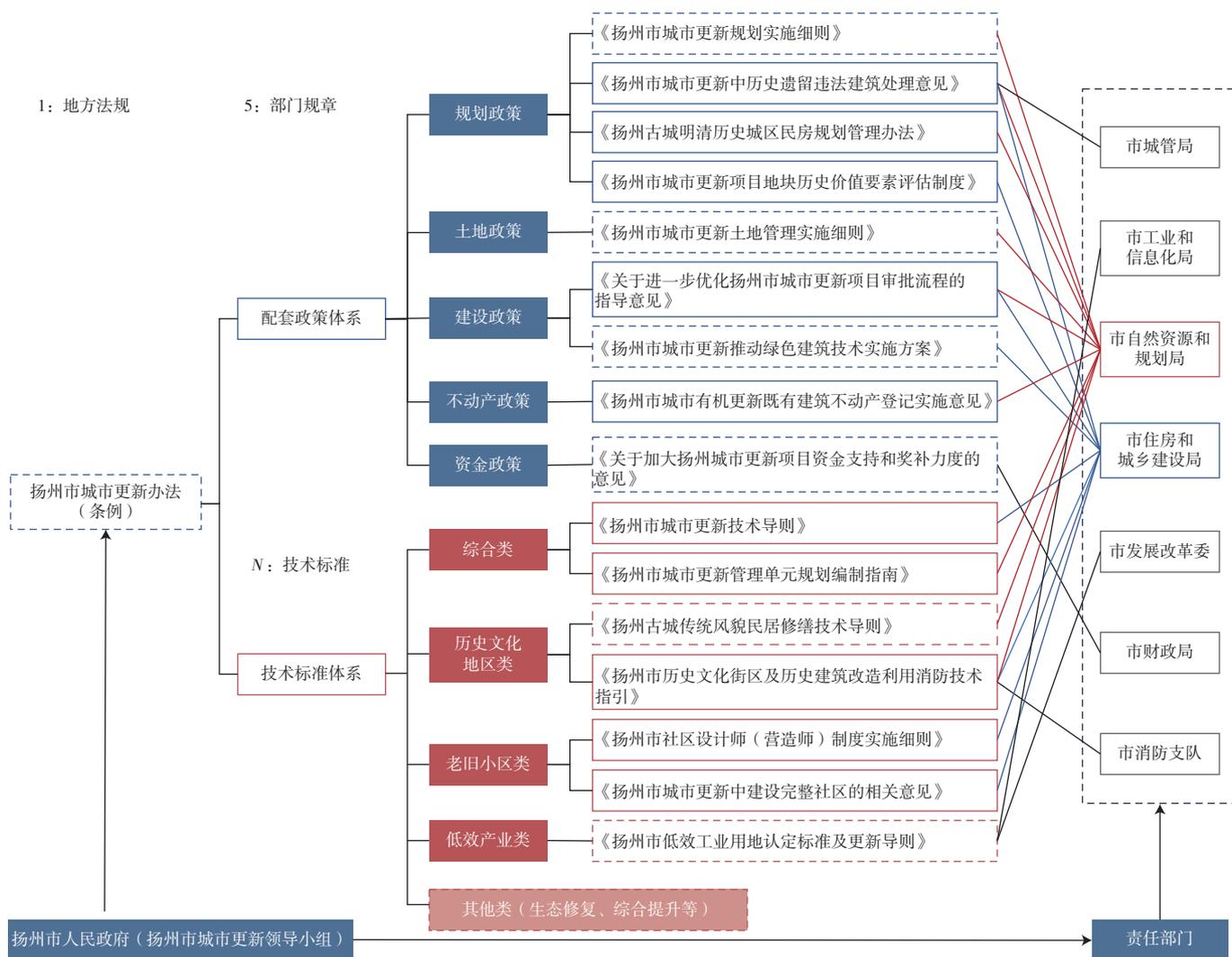


图6 扬州市城市更新配套政策（虚框为暂未出台政策）

Fig.6 The urban renewal policies of Yangzhou city (the dotted box indicates that the policy has not been issued)

4 结论与讨论

站在城乡规划发展史的长河中审视,城市更新规划体系构建期与国土空间规划体系改革恰好重叠,难免会在规划定位、部门事权、法规保障等方面存在争议或缺位。受规划管理水平差异、更新重点差别、行政分工惯性等因素影响,地方实践形成“融入型、双轨型、替代型”等三类城市更新规划体系,“更新单元”层级均发挥了关键作用。

作为普通地级市代表,扬州继承了“双轨型”城市更新规划体系的特点,构建了“专项规划—单元规划”二级体系。将单元分解为更新管理单元和实施单元,分别对应详细规划的街区和地块层次。从实践效果而言,更新单元规划和详细规划在特定地区(诸如竹西运河新生片区、东花园老旧小区等省级更新试点)起到了很好的衔接示范作用。管理单元和详细规划街区层次衔接,所在地在更新目标、更新方式等方面得到强化;实施单元和详细规划地块层次衔接,更加注重业态更新后的运营和收益统筹,项目的落地性得到较大提升。然而,也存在详细规划并未瘦身,更新单元和详细规划部分内容重复等新的“规划浪费”问题,同时在更新单元规划要不要全覆盖,没有管理单元规划的前提下如何编制实施单元方案等问题上存在争议,需要通过制度设计、部门协调等方式进一步解决。

城市更新规划是一项新的规划类型,更新规划体系应因地制宜,鼓励地方积极探索,不存在统一的最优解。相较而言,表面的体系构建和技术导则优化相对容易,背后的部门权责博弈和利益协调机制才是更新行动的深水区。近期武汉等地住房和城乡建设局更名为住房和城乡建设局,释放出机构调整和事权优化的积极信号。利益协调方面,要彻底扭转大拆大建的更新模式,走出增容变现的财务陷阱,重视可持续的城市运营^[21],喀什老城自主更新、苏州淮海街改造等已探索出成功经验。只有理顺部门事权,激发主体动力,平衡各方利益,才能保障更新体系的顺利构建和良性运转。

注释

- ① 深圳是我国最先制定城市更新顶层设计的城市,2009年出台的《深圳市城市更新办法》是国内首部关于城市更新的政府规章,2021年《深圳经济特区城市更新条例》也是我国首部城市更新立法。
- ② 《北京市城市更新条例》规定市规划和自然资源部门组织编制城市更新专项规划,经市人民政府批准后,纳入控制性详细规划。本市依法组织编制的控制性详细规划,作为城市更新项目实施的规划依据。
- ③ 《深圳经济特区城市更新条例》规定城市更新单元规划经批准后视为已完成法定图则相应内容的修改或者编制。
- ④ 自然资源部发布的《支持城市更新的规划与土地政策指引(2023版)》提出,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。

参考文献

- [1] 阳建强,陈月.1949—2019年中国城市更新的发展与回顾[J].城市规划,2020,44(2):9-19.
- [2] 王嘉,白韵溪,宋聚生.我国城市更新演进历程、挑战与建议[J].规划师,2021(24):21-27.
- [3] 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.
- [4] 欧阳鹏,许忠秋,张险峰,等.超大特大城市更新专项规划编制思路方法探讨:以郑州市为例[J].规划师,2024(2):24-34.
- [5] 许宏福,林若晨,欧静竹.协同治理视角下成片连片改造的更新模式转型探索:广州鱼珠车辆段片区土地整备实施路径的思考[J].规划师,2020(18):22-28.
- [6] 陈易.转型期中国城市更新的空间治理研究:机制与模式[D].南京大学,2016.
- [7] 王嘉,白韵溪,宋聚生.我国城市更新演进历程、挑战与建议[J].规划师,2021(24):21-27.
- [8] 高超,陈思伽,王崇烈.超大特大城市更新专项规划编制的“五维”技术体系研究:以北京为例[J].规划师,2024(2):17-23.
- [9] 道格拉斯·诺斯.经济史上的结构和变革[M].北京:商务印书馆,1992.
- [10] 邹兵.增量规划向存量规划转型:理论解析与实践应对[J].城市规划学刊,2015(5):12-19.

- [11] 杜雁,胡双梅,王崇烈,等.城市更新规划的统筹与协调[J].城市规划,2022(3):15-21.
- [12] 周俭,钟晓华.城市规划中的社会公正议题:社会与空间视角下的若干规划思考[J].城市规划学刊,2016(5):9-12.
- [13] 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.
- [14] 兰小欢.置身事内:中国政府与经济发展[M].上海:上海人民出版社,2021.
- [15] 李秋实,夏倩,朱哲,等.控规与城市更新规划的融合途径研究:以大连市甘井子区椒金山控制单元详细规划为例[C]//中国城市规划年会论文集,中国城市规划学会,2023.
- [16] 赵广英,李晨.国土空间规划体系下的详细规划技术改革思路[J].城市规划学刊,2019(4):37-46.
- [17] 黄明华,赵阳,高靖葆,等.规划与规则:对控制性详细规划发展方向的探讨[J].城市规划,2021,45(1):52-57.
- [18] 盛鸣,詹飞翔,蔡奇杉.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.
- [19] 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.
- [20] 易启泰.空间规划背景下的城市更新单元规划制度研究:深圳、广州、上海的对比[C]//中国城市规划年会论文集,中国城市规划学会,2021.
- [21] 赵燕菁,沈洁.价值捕获与财富转移:城市更新的底层财务逻辑[J].城市规划学刊,2023(5):20-28.

修回:2025-03