

# 国土空间规划视角下的城市更新——以赤峰市红山区国土空间总体规划项目为例

南 希

中国城市建设研究院有限公司 北京 100120

**摘 要:** 以实例赤峰市红山区国土空间总体规划项目为例, 对其中的城市更新专题进行了研究。在实际工作中, 基于城市的运行特点, 做好存量更新工作, 提出赤峰市老城区的城市发展应结合自身文化特征和发展需求, 以人为本, 坚持存量提质改造和增量结构调整并重, 解决城市发展中的突出问题和短板, 同时建立社区参与机制, 提升城市更新建设效果, 使人民群众参与其中, 为城市的更新发展提供保障, 促使现代化城市建设与发展, 为其他北方小城镇提供一定的城市更新设计经验。

**关键词:** 国土空间规划; 城市更新; 存量提质

## Urban renewal from the perspective of territorial spatial planning —— Take the overall territorial spatial planning project of Hongshan District of Chifeng City as an example

Xi Nan

China Urban Construction Research Institute Co., LTD., Beijing 100120

**Abstract:** Taking the overall territorial spatial planning project of Hongshan District of Chifeng city as an example, the special topic of urban renewal is studied. In practical work, based on the running characteristics of the city, do a good job of stock renewal, Chifeng city old urban development should be combined with their own cultural characteristics and development needs, people-oriented, adhere to the stock quality transformation and incremental structure adjustment, and solve the outstanding problems in urban development and the short board, and establish the community participation mechanism, improve the urban renewal construction effect, make the people involved, for the urban update development, promote modern urban construction and development, for other northern small towns to provide certain urban renewal design experience.

**Keywords:** Territorial spatial planning; Urban renewal; Stock and quality improvement

### 引言

城市更新, 是一种将城市中已经不适应现代化城市社会生活的地区作必要的、有计划的改造重建工作。城市在人类发展中有着重要的作用, 包含文化、经济等活动, 具有高度聚集的特点。在时代发展的过程中, 城市也在不断地发展与建设中, 城市中的建筑物、社会经济、文化活动与人都处于发展变化过程中。城市更新作为城市发展变化的重要组成, 体现出城市发展的速度, 同时也展示出时代发展对城市建设发展的影响。在城市更新的过程中, 需要维持原有建筑风格, 为城市注入新的功能, 为城市更新与发展提供动力与保障。就当前情况来讲, 城市更新主要在存量建设用地上, 存量房屋建筑再开发、新使用, 通过对房屋功能的开发与更新, 实现城市的更新与完善, 为国家建

设发展提供更多的动力。

### 一、项目背景

#### 1. 社会背景

“十四五”规划纲要提出, 加快转变城市发展方式, 统筹城市规划建设管理, 实施城市更新行动, 推动城市空间结构优化和品质提升。在城市更新与发展的过程中, 做好内部空间的合理规划工作, 加强房屋建筑的功能开发, 为城市更新建设发展奠定坚实的基础。

#### 2. 项目背景

我们眼中的红山区具有重要的区位特征, 是赤峰市传统的中心城区, 也是北方重镇; 三山环绕, 三河汇流, 具有优越的生态特征; 同时也是红山文化、夏家店文化、元

辽清文化、民国文化的华夏文明重要发源地。就是这样一座具有悠久历史沿革的北方小城，经历历史长河的洗礼，也进入到城市更新这个必经阶段。

## 二、红山区项目概况

### 1. 规划范围

本次城市更新以红山区 11 个街道现状建设用地的覆盖范围，主要包含老城区、东城片区、桥北片区。其中重点研究范围为老城区，主要包括清河路以西、英金河以南，铁南以北、松州路以东区域，总面积 12.74 平方公里（图 1）。



图 1 规划范围示意图

### 2. 红山区城市更新现存问题

#### (1) 用地布局杂乱

老城区由于历史原因，整体布局存在建设杂乱，人居环境较差、公共秩序混乱等典型的“城市病”（图 2）。重点表现为：用地结构失衡，居住比例过高，部分区域内工业、物流仓储等生产用地与居住混杂，严重影响周边居民生活，绿地广场用地严重不足，成为市民反映最强烈的问题之一（图 3）。

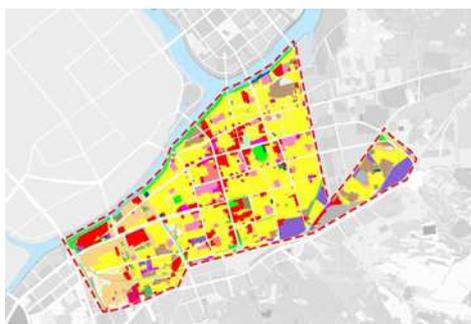


图 2 土地利用现状图

用地平衡表	
居住用地	51.77%
交通运输用地	14.41%
商业服务用地	9.15%
公共管理与公共服务用地	7.15%
工矿用地	4.72%
仓储用地	3.60%
绿地与开敞空间用地	3.33%
林地	1.67%
耕地	1.55%
陆地水域	0.75%
公共设施用地	0.50%
其他土地	0.47%
草地	0.46%
特殊用地	0.45%
农业设施建设用地	0.03%

图 3 现状用地平衡表

#### (2) 社区品质参差不齐

老城区整体社区质量参差不齐（图 4），既有 2008 年后新建的环境品质优越的社区，也有部分年代较久的老旧小区及城中村存在建筑质量较差，居住环境差，生活配套设施匮乏、景观环境局促等问题，此外绿化空间、停车空间也不能满足人民需求。

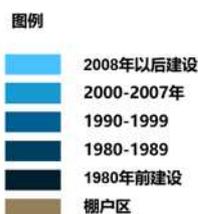


图 4 小区年代示意图

#### (3) 道路交通问题

老城区是赤峰市传统的生活区，现有城市主干路 7 条（段），次干路 9 条，道路网密度 3.6km/km<sup>2</sup>（图 5）。大量人口住在老城，工作在新城、松北和桥北，在早晚高峰期产生大量的过境交通流，老城区与新城的联系主要依靠钢铁街、哈达街，与桥北和松北的联系主要依靠昭乌达路、新华路、火花路和清河路，但钢铁街在东西向交通中经历两次车道减少，其中与昭乌达路交汇后由双向四车道变为双向两车道，使得两条重要的主干道交汇处成为城市堵点。解放街道路级别较低，且未能通达火花路，无法起到疏解新城方向交通的作用。

由于历史原因，老城区的街区体量普遍偏大，缺乏联系主次干路的支路，支路无论数量、质量还是交通组织都相对较差，使得车辆都集中在本就饱和的主次干道上。

老城区公共交通覆盖率建设情况较好，但是受限于道路现状，公交通行效率较低。

“停车难”问题突出。区域公共停车场的缺口巨大，配建停车场数量严重不足。大部分 2008 年前建造的居住区都没有配建老旧小区、城中村基本没有配建停车位，商业中心的停车位配建也无法满足市民需求，车辆大都停放在小区周边的城市道路上。



图 5 道路交通现状图

#### (4) 景观环境问题

老城区有多处公园，但大型公园绿地仅有长青公园一处，北环路滨水绿地利用率不高。人们日益增长的绿化美化需求难以满足，绿地系统不成体系，老城区优越的山水景观资源未融入到城市的景观系统中，城区与两山割裂，山体作为重要的景观识别要素没有和建成区内景观绿化建设取得联系，滨水景观没有得到很好的保护和利用。城市各景观空间缺乏足够的联系和呼应，松山区松州公园和桥北滨水绿地可为老城区服务，但缺乏步行联系线，在空间上与老城区割裂。

#### (5) 文化遗产保护欠缺

老的九街三市格局中，九街尚存七条街道，但三市已经消亡在历史长河中，历史建筑破坏严重，非物质文化遗产濒临消亡。现存的能够鉴证城市文化的历史资源仅剩鲁班庙、清真北大寺、天主教堂、老北大桥。建国后的重要建筑如老火车站也已经拆改为赤峰南站，但仍然是重要的城市记忆和城市肌理要素点。钟楼保存完好，但缺乏相关的保护利用措施。

#### (6) 其他问题

老城区公共服务设施配置相对较为齐全，医疗卫生、教育设施等公服配置较为合理，缺口主要在文化设施和体育设施等方面。

另外，红山区是赤峰市的传统活力中心，虽然新华步行街周边依然是赤峰市辖区最具活力的地区，但新城和桥北的崛起使得老城区作为活力中心的功能逐步衰退。老城区除新华步行街区域外，缺乏次级活力中心，活力集中、停车设施的匮乏导致哈达东街-昭乌达路的交通拥堵严重。针对红山区老城片区商业核心地带——新华步行街、昭乌达路、长青公园周边地区进行分析，除维多利亚等少数大型商场外，整体呈现了产业形态“低小散”，主要的经济支撑为中小型规模的企业。产业类型传统，缺乏新的行业来引领经济增长。

### 三、规划框架及更新策略

#### 1. 城市更新核心诉求

##### (1) 应美好生活之需

本次规划片区最亟需解决的也是地段破败和人民生活质量落后的问题，要研究如何利用崮函走廊重要节点城市、黄河金三角区域中心城市、红山区市北部门户、毗

邻商业中心等区位优势，激发地区活力。

##### (2) 补历史发展之账

红山区老城存在着不同发展时期的历史欠账，要针对老城的问题不能一刀切粗暴解决，要针对不同问题提出对应的更新策略。

##### (3) 挖文化特色之脉

从老城发掘文化特色是本次旧城改造中不可忽视的重要方面，是成功改造的捷径，但也是改造的难点所在。需要研究如何挖掘黄河文化、虢国文化、工业遗产文化等，并将文化特色进一步延伸到场所、感受、文脉等文化性上，进而体现城市的内在神韵。

##### (4) 承转型发展之机

随着国家发展战略的转变，我国已经由重视 GDP 的工业文明向重视环境保护的生态文明转型发展，传统的以工业为支柱的城市发展建设模式已不再适合红山区的发展。新的时代背景下，红山区亟需新的发展模式凸显其自身的特殊价值。

### 2. 六大更新策略

#### (1) 交通体系——打通南北，贯穿东西

形成“一环三横七纵”的城市片区主干道交通网络，对昭乌达路、火花路等城市主干道进行提质改造，加强与周边城市组团的通行能力的交通联系；提升海关胡同、解放街东段等道路的道路等级，与城市主干路链接，加密次干路网。在完善老城城市干道提升通行能力的同时，织补支路体系，打造“小街区、密路网”。

#### (2) 公服设施——完善配套，宜居宜业

按照不同能级、不同需求形成 3 个半径分别为 5、10、15 分钟步行最大距离的同心圆，以居住小区为圆心，确保在这三个半径步行距离内可以充分提供教育、商业、医疗、公共交通、娱乐、文化和体育需求（图 6）。

参考《社区生活圈规划技术指南》，结合实际情况，充分考虑人民需求，补足服务短板，完善 15 分钟生活圈，将红山区打造成以人为本的宜居老城。



图 6 社区生活圈配套设施示意图

#### (3) 公共空间——橙绿融城，网络复合

橙色空间，即为文旅空间、广场、商业步行街等公共交流空间。绿色空间，即为公园、道路绿带、街头绿地等公共绿地（图 7）。



图7 橙绿空间示意图

要打造红山区的橙绿空间，首先要结合实际情况，打造文旅空间、商业步行街、广场等空间，打开老旧小区、织补社区级慢行空间，通过街区建筑退线空间一体化管控，打造宜人的慢行街区；再引绿入城、引山入城、打造七条城市绿茵大道，形成符合老城实际情况的公共空间体系。

#### (4) 文化旅游——价值提升，整合串联

红山区内的文化街区更新策略以保护为主、拆迁为辅，首先鉴定历史建筑，甄选符合具有历史保护价值的老建筑，结合现有历史建筑保护线，统筹考虑划定保护范围；其次避免大拆大建，仅选择拆除严重破败的建筑，尽量保持原有街区肌理，充分利用经修缮后可继续使用老建筑；最后保持原有的胡同肌理，与景观桥结合，以步行体验为主。街区内的建筑风貌应多元融合，打造古今融合的历史街区风貌，避免千篇一律的视觉疲劳（图8）。



图8 红山区文化复兴核心区

#### (5) 市政设施——提质扩容，智慧市政

红山区需建立市政基础资源数据库和市政综合管理体系，通过监测、分析、整合、以及智能响应的方式，整合串联供水、供气、供热、路灯、城市防汛、排水、供水水质等市政公用行业资源，实现设施企业级和城市级数据共

享、系统集成、业务协同运营和一站式信息服务，为市政公用行业提供城市建设统筹规划、监控管理、事故防范、应急响应等服务，实现价值提升。

#### (6) 居住环境——分类施策，宜居生活

目前红山区以局部提升和更新改造社区为主（图9），规划策略以1.1—1.4k m<sup>2</sup>为控制单元划分10个宜居片区，按15分钟生活圈标准配建生活服务设施。同时随着智慧社区时代的到来，人们对居住品质的追求从居者“有”其屋进阶为居者“优”其屋。

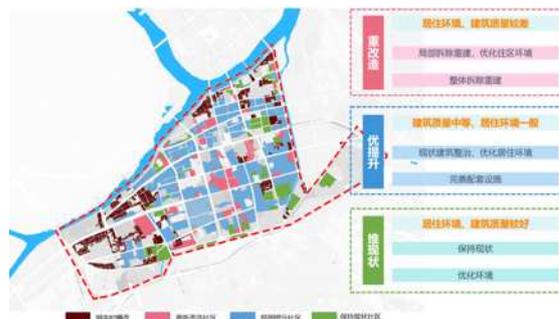


图9 红山区社区环境评估分类

### 四、结语

赤峰市红山区国土空间总体规划项目中的城市更新专题针对北方小城镇老城区的城市更新进行了研究。研究过程中首先对规划对象的现状进行问题分析，其次找出具体的、有针对性的改善要点，最后根据老城区的实际情况以及需求制定城市更新规划框架，并提出更新策略。

图片来源：

图6 来源于网络，其他图片均为作者自绘。

#### 参考文献：

- [1] 陈群弟. 国土空间规划体系下城市更新规划编制探讨[J]. 中国国土资源经济, 2022,35(05):55-62+69.
- [2] 刘伟凯. 国土空间规划背景下城市更新路径探索[J]. 智能城市, 2021,7(16):97-98.
- [3] 栾景亮. 国土空间规划视角下的城市更新[J]. 北京规划建设, 2021,(01):5-8.
- [4] 陈珊珊. 国土空间规划语境下的城市更新规划之“变”[J]. 规划师, 2020,36(14):84-88.