

# 中国特大城市更新的经验及启示

实施城市更新，是城市发展由增量扩张转向存量提质后的必然要求，也是城市高质量发展的必然之路。国家已把城市更新作为新一轮新型城镇化的重要内容。特大城市要结合韧性城市、海绵城市、人文城市、绿色城市等新型城市建设，挖掘存量，用好增量，借鉴其他城市的好经验、好做法，率先垂范城市更新行动，推动城市高质量发展、高品质生活、高效能治理。

## 01、上海模式：政府主导的多方协同

上海是国内率先提出全域范围内建设用地减量发展的城市，城市更新开展较早，已显示出持续发展的“长期效应”。当前，城市更新已由大规模拆建转向精细化管理，着力打造“全球城市”和“有温度的城市”。梳理上海城市更新的脉络，发现如下特点：

一是把城市更新纳入城市总体规划。将“推动城市更新”写入《上海市城市总体规划（2017-2035年）》，明确“集约紧凑、功能复合、低碳高效”的空间利用目标；印发《上海市城市更新规划土地实施细则》，进一步细化工作流程。

二是健全多级联动的城市更新组织体系。成立上海市城市更新工作领导小组，由市规划和自然资源局负责日常管理，市相关管理部门制定专业标准和配套政策，区人民政府具体推进项目实施。依托市属国有企业上海地产集团，设立上海市城市更新中心，探索“政企合作、市区联手、以区为主”的更新模式。

三是拓展多方协同的融资渠道。以土地出让收入、公有住房出售、征收收入及收益、财政专项资金等为资金来源，设立上海市历史风貌保护及城市更新专项资金，用于支持历史风貌保护地块更新及周边基础设施建设。

四是更新思路由“拆改留”转向“留改拆”。按照“一小区一方案”“一楼一方案”原则，对具有保留价值的老房屋实施内部整体保护，采用“一平方”工程，成套改造、扩建、整体拆除重建相结合的方法，补足老旧小区生活设施短板。

五是注重提升市民生活体验的“微更新”。实施“行走上海——城市空间微更新计划”，引进专业设计团队，对社区重新设计和适老化改造，增设方便老年人使用的衣被晾晒区和健身活动区、社区花园等。

六是加强城市生态修复和生态产品供给。在桃浦、宝山等老工业基地开展绿色生态城区建设试点，修建园林景观和开放式绿地，新建、改建绿色建筑；对苏州河等流域开展生态治理，根据各河段特有的人文景观打造功能节点，形成一河两岸“长藤结瓜”的空间格局。

## 02、深圳模式：强区放权与企业助力产城融合

深圳是国内首个引入“城市更新”理念的城市。十多年来，深圳城市更新经历了“探索—发展—变革”三个阶段，从传统的“旧城改造”迈向高层次的“城市更新”，积累了很多好经验。

一是建立科学、精准的政府调控体系。实施“强区放权”，将大部分城市更新项目审批职权由市级规划和自然资源部门下放至各区，成立区级城市更新局，负责完善城市更新的技术体系。同时，为避免市场化更新导致的碎片化，深圳市在福田区等地探索建立“区级—片区—更新单元”三级管控体系，在区级和重点片区、更新单元制定更新统筹规划，与城市总体规划及更新专项规划等上位规划衔接，完善规划框架。

二是争取先行先试，获准开展多项土地管理改革探索。将国务院授权的永久基本农田以外的农用地转为建设用地审批事项委托深圳市政府批准；支持在符合国土空间规划要求的前提下，推进二三次产业混合用地；支持盘活利用存量工业用地，探索解决规划调整、土地供应、收益分配、历史遗留用地问题等。尤其是对拆迁补偿的法制化探索，有效解决了“钉子户”现象。

三是打造城市更新样本，助推“产城融合”。华侨城创意文化园、山厦工业区等地成为城市更新“产城融合”典范，市场主体也从只有本地企业和银行参与，逐步拓展到全国企业大举进入，各类金融机构全面参与。深圳城市更新的“先行示范”，增加了建设用地供应，推动了产业转型升

级，实现了经济新旧动能转换。

四是注重发挥市场主体的积极性。在全国首个开展城市更新项目无需土地招拍挂、可通过协议出让模式，采用一二级市场联动开发模式，调动开发商积极性和主动性，同时，更好发挥政府在规划、政策方面的作用，提供引导和支持。

五是保障公共利益置于突出位置。明确“保证公共利益用地优先落实”的政策要求，鼓励在更新项目中增加公共绿地、开放空间等。坚持以“量”换“地”、减“量”换“地”原则，将公共利益用地与更新项目实行“捆绑”，强化公共利益用地的空间统筹。

## 03、广州模式：“政府—企业—居民”多方协作

贯彻落实党中央提出的严控增量、盘活存量的土地利用要求，缓解新增建设用地资源短缺和存量土地利用低效矛盾，广州市将城市更新上升为城市发展战略，十多年来持续推进，取得了明显成效。

一是完善城市更新政策体系。系统构建由实施意见、工作方案、配套政策文件组成的“1+1+N”政策框架，制定城市更新三年实施计划、五年行动方案和十年改造规划，开展“三旧”（旧城镇、旧厂房、旧村庄）改造、“三园”（村级工业园、专业批发市场、物流园区）转型、“三乱”（违法建设、黑臭水体、“散乱污”场所）整治九项重点工作，打破权属边界分割，形成政策“组合拳”。

二是以主导产业赋能产城融合。率先划定城市更新三大产业圈层，为城市更新单元产业建设量与总建设量占比划定“底线”，保证产业用地供应。坚持推进“去房地产业化”，盘活存量低效旧厂房，大力引入科技创新产业、文化产业和现代服务业，全力做强优势产业链，避免开发碎片化、资源分布失衡、建设急功近利等问题。

三是创新存量土地更新机制。推动“城中村”等地全面改造，鼓励采用“先收购房屋、后回购”的方式实施补偿，试行片区策划方案和详细规划修改方案同步编制、同步审批，大幅提升更新效率。完善历史用地处置细则，对“工改工”“工改商”等改造项目，分类制定土地出让金缴交标准和交由政府收储的补偿标准。强化集体产业用地治理，由村集体自发更新转向政府规划主导和利益调节。

四是提出“中改造”概念，为城市更新带来了新的操作思路。在旧有物业拆除及片区的“微改造”创造性模式基础上，又提出“中改造”，既保证了“老城市新活力”，又挖掘了传统城区巨大的改造空间，并充分发挥了旧城区产业基础雄厚、医疗及教育资源集中等优势，优化了区域功能、提升了人居环境、激发了老城活力。

五是鼓励公众参与。在推进城市更新过程中，注重倾听民声、汇集民智、凝聚民心，构建“共建共治共享”社会治理格局。坚持共同缔造，在白云区大源村等老旧小区改造中引入社区设计师，搭建社区居民议事平台，以多元化的城市更新手段促进社会关系融合、建设开放包容的城市，构建新型社会治理体系。

## 04、推进特大城市更新的六个着力点

充分借鉴沪深穗等城市更新做法和经验，建章立制、统筹规划，激发市场活力，全面改善城市面貌，全力提升人居环境质量，切实增强特大城市综合实力和国际影响力。

### （一）建章立制，健全城市更新政策体系

首先，健全多级联动的城市更新组织架构。由城市政府及相关管理部门组成城市更新工作领导小组，工作领导小组下设办公室，建议设在自然资源管理部门，负责全市城市更新协调推进和日常管理工作，健全“市—区—重点片区—更新单元”四级联动机制。

其次，开展城市更新立法和政策体系建设。尽快出台专门的城市更新纲领性文件和条例，配发城市更新的配套政策和实施细则，使城市更新行动有法可依，有章可循。

再次，完善城市更新统筹规划设计。以“双修”+“双转”（老城区城市修补和生态修复，城市发展转型和经济动力转换）为主线，制定城市更新的专项规划、年度计划，制定相关规范和标准。确定城



市更新的总体目标和发展策略，明确分区管控、城市基础设施和公共服务设施建设、实施时序等任务和要求。

第四，做好现有政策规划的有机衔接。树立城市更新“全周期管理”理念，建立城市更新“一张图”，与土地整备、公共住房建设、农村城镇化历史遗留问题等工作有机衔接，与历史风貌和历史建筑的保护与活化利用有机衔接，最终形成“政策机制+重点领域”工作格局。

### （二）激活市场活力，探索多方协同与多元共建模式

首先，解决土地占补平衡难题。借鉴深圳经验，鼓励有条件的地区用足国务院公布的《关于授权和委托用地审批权的决定》，盘活利用红线内外、地上地下经营性空间资源，支持依托公共资源交易平台建设自然资源资产交易市场，完善土地市场一二级市场联动土地市场服务监管体系，完善用地性质混合、兼容和转换机制，规范土地增值税减免，解决城市更新的土地难题。

其次，创新市场化投融资机制。着力解决资金平衡难题和建立利益平衡机制。以土地出让收入、公有住房出售、征收收入及收益、财政专项资金等为主要来源，设立历史风貌保护及城市更新专项资金，用于支持历史风貌保护地块更新及周边基础设施建设。发挥国有企业在新建建中的引领作用，鼓励行业龙头企业带动中小企业特别是科技创新型企业以多种方式参与新建建。鼓励金融机构创新金融产品、改善金融服务，通过构建融资平台、提供贷款、建立担保机制等方式参与城市更新项目。

再次，继续深化“放管服”改革。面向基层、面向改革一线、面向城市更新项目所需，全力推进“强区放权”改革，下放城市更新项目市级立项、用地、规划、施工许可等审批权限，更加主动、精准、科学、有效地服务基层。

### （三）加快发展新动能，建设更加富有活力的创新城市

首先，紧扣数字产业方向，构建城市发展“新空间”。推动产城有机融合，推进产业园区和创新创业转向社区化，完善教育、医疗、居住、文化、休闲等公共服务，为科技成果孵化转化提供一站式、多元化、全链条的服务。

其次，探索文化遗产数字化保护和文化创意产品开发模式。处理好科技进步与文化遗产的关系，优先布局以创意设计、数字出版、虚拟现实、动漫网游为代表的科技型文化和数字经济产业项目，营造良好数字生态，全力建设数字经济标杆城市。

再次，探索中央创新区（CID）开发模式。城市更新坚持去房地产化模式，盘活闲置厂区、老旧建筑、工业厂房，大力引入科技创新产业、文化产业和现代服务业，分散嵌入在大小不一、功能多元、各具特色的专业楼宇、特色街区之中，注重城市功能的综合开发。

### （四）推动科技赋能，建设更富智慧的韧性城市

首先，打造数字城市系统。适度超前布局高速、移动、安全、泛在的数字智能基础设施，构建时时处处能够感知、万物互联、信息相通的智能城市体系以及集约化、多功能监测体系和全市覆盖的数字化标识体系，提供全面智能化应用服务。以数字地理空间框架为基础，构建拥有空间维度（三维）、时间维度和信息维度的五维

CIM（城市信息模型）。推广BIM（建筑信息模型）技术，建立数字化单元，实现城市更新全生命周期数字化管控。

其次，推动智慧城市建设。以“城市大脑”建设为先导，以“两新一重”为重点，充分依托“新基建”强有力的技术支撑，消除政府信息孤岛和数据壁垒，将新一代信息技术与城市更新需求深度融合，建立城市智能治理体系和应急管理体系。建立危机处置和应急预案智能管理系统，形成人机结合的智能研判决策和响应能力，提高城市防灾减灾的应急响应和治理能力。

再次，加快推进基于信息化、数字化、智能化的老城区城市修补和生态修复。实施城市生态修复和功能完善工程，加快“海绵城市”建设，提高城市危机预防能力。系统推进抗震加固、节能改造、专业管网改造，精准实施适老化改造，补充便民设施和停车设施。

### （五）延续好城市文脉，建设更加美丽文明的人文城市

营造特色人文空间、塑造城市品牌、增强城市软实力。首先，厚植城市文脉。实施城市特色历史建筑整体性保护工程，落实“老城不能再拆”要求，抓好城市文化遗产保护和利用工作，塑造平缓开阔、壮美有序、古今交融、庄重大气的城市形象。

其次，推进城市工业遗存创意化转型。推动老旧厂区改造为博物馆、美术馆等文化空间，开展文化创意产品创作，实现“古为今用”“旧为新用”，扩大文化有效供给潜力。

再次，提升城市更新项目的美学价值。引导建筑、园林景观领域设计团队设立工作室、创新工场，突出城市设计的精品化、人文化理念。

### （六）推进城市空间高效利用，建设更加集约高效的宜居城市

首先，重点做好核心城区“四个密度”（人口、建筑、商业、旅游密度）管控工作。对中心城区实行“三型”（建设主导型、生态复合型、战略留白型）分类差异化更新方案，运用“立体城市”建设思路，拓展城市发展新空间。

其次，以服务导向型“SOD”发展模式为核心，实施以街区为单位的社区更新行动。加强低效建设用地“二次开发”，探索老旧小区申请制、订单制改造，加快老旧小区“商改办”“商改商”改造，着力打造一批精品街区示范项目，完成一批城市更新项目，构建“社区—街区—街道”三级便民生活圈。

再次，分批开展轨道交通“微中心”建设，探索以公共交通为导向的“TOD”开发模式。在城市高铁站和城市轨道的枢纽站点，推进站城综合体开发，推动商务、办公、W化、休闲等设施配套，加大公共空间规划和改造力度，实现轨道交通与周边土地、商业的良性互动。

第四，以亲民、便民为导向，推动养老、医疗等基本公共服务网点化、分散化布局。提升城市公共交通承载力，重点完善中心城区与周边地区的通勤线路。实施基础设施优化专项行动，重点解决市民出行、就医、入学等问题，建设“有温度”的宜居之城。最终，以城市更新重塑和再造城市“三生”空间。加快打造集约高效的生产空间、宜居舒适的生活空间和山清水秀的生态空间，推进现代化都市圈建设。