

产业发展视角下的城市更新相关问题探讨

□ 李晓鹏, 张国彪, 李伟溪, 谢剑波

〔摘要〕在推动城市高质量发展的新阶段, 产业发展在城市更新中的重要性不断提升, 已成为我国城市更新的核心议题之一。文章从产业的视角出发, 分析城市更新与产业发展的互动逻辑和相互作用机制, 并围绕规划理念、空间供给、资金平衡和运营监管等方面的内容, 剖析当前城市更新工作中与产业发展相关的关键问题, 总结归纳实践经验, 尝试在产业发展层面探索其进一步推动城市更新的相关理论。

〔关键词〕城市更新; 产业发展; 产业规划; 空间供给

〔文章编号〕1006-0022(2021)14-0034-07 〔中图分类号〕TU984 〔文献标识码〕A

〔引文格式〕李晓鹏, 张国彪, 李伟溪, 等. 产业发展视角下的城市更新相关问题探讨 [J]. 规划师, 2021(14): 34-40.

Some Issues in Urban Regeneration from Industrial Development Viewpoint/Li Xiaopeng, Zhang Guobiao, Li Weixi, Xie Jianbo

[Abstract] In high quality urban development, the importance of industries has been escalating as one of the core issues in urban regeneration. From industrial development viewpoint, the paper analyzes the logic and mechanism of interaction between industrial development and urban regeneration. Based on practical examples, the paper studies the key issues such as planning concept, space provision, capital balance, and regulation of operation, concludes experiences in practice and makes exploration in practice.

[Key words] Urban regeneration, Industrial development, Industrial planning, Space provision

1 产业视角下的城市更新变迁

1.1 城市更新的基本概念

“城市更新”是对建成区物质空间和承载功能进行持续性改善的建设活动, 是城市发展的规律过程和历史常态。具体而言, 城市更新是通过改变用地类型、更新建筑利用方式、改善基础设施、重新导入产业要素等手段, 实现城市更新区内空间功能完善、产业转型升级、人居环境优化、城市文脉传承及居民自治能力增强等多元化目标的过程。

1.2 产业发展与我国城市更新历史阶段变迁的关系

有学者根据我国城镇化进程和城市建设宏观政策的

变化, 将我国城市更新划分为4个发展阶段^[1]。本文参考这一划分标准, 从产业发展的视角对其进行微调, 尝试探讨产业发展在城市更新不同阶段的地位变化。

第一阶段(1949~1977年)是以棚户区改造和危房维修为主的城市更新阶段。改革开放以前, 我国城市更新的主要工作是旧城改造, 主要目标是为了偿清在基础设施、人居环境等方面的历史欠账。典型的实践案例有1951年北京龙须沟改造、1954年上海棚户区改造、1955年南京秦淮河整治等。这一阶段的城市更新较少考虑产业发展。

第二阶段(1978~2000年)是以增加职工住房和市政基础设施为重点的城市更新阶段。改革开放之后, 经济建设成为党和国家各项工作的中心, 城市更新工作开始考虑产业发展。但是, 这一时期的产业空间供

〔作者简介〕 李晓鹏, 博士, 中兴大城智库首席经济学家。

张国彪, 通讯作者, 高级规划师, 现任职于中国城市规划设计研究院。

李伟溪, 中兴大城智库研究员。

谢剑波, 中兴大城智库研究员。

给方式主要为新建产业园区。城市更新仍然以提升人居环境为主要目标，仅在部分城市更新项目中重点考虑了产业发展。例如，1998 年上海南京路改造中就提出“以功能再造为轴心，全方位大手笔进行行业结构调整”的城市更新目标^[2]。

第三阶段（2001～2011 年）是在市场机制充分运行下，以房地产开发为主导、更新对象和工作诉求多元化的城市更新阶段，产业升级成为城市更新的重要内容。进入 21 世纪后，我国加入 WTO 全面参与国际经济合作，市场经济改革提速。随着国有土地有偿使用制度和房地产市场改革的全面推进，各地迎来了更新建设用地性质和提高建成区开发强度的新浪潮。这一阶段，城市更新的主要内容仍以住房和基础设施建设为主，房地产开发主导的特征较为明显。与此同时，城市更新的对象开始走向多元化和综合化，超出了居住区和市政基础设施的范畴，扩展到老旧工业厂房和

历史文化片区等区域，产生了城市风貌优化、文化名片打造和产业发展等多种诉求。部分发达城市出现了一些有开拓意义的实践案例，如 2000 年上海新天地更新、2001 年北京 798 地区更新、2002 年南京夫子庙片区更新及 2010 年上海世博园地区整体更新等，这些实践案例体现了城市更新与产业升级的成功融合。

第四阶段（2012 年至今）是在存量发展、内涵提升的背景下，以城市功能全面提升为主线的城市更新阶段，产业升级成为城市更新的核心议题之一。2012 年之后，我国城镇化率跨过了 50% 的门槛，到 2020 年达到了 60%，城镇化发展由高速增长向中高速增长转变，进入了由大规模增量建设转为存量提质改造和增量结构调整并重的新阶段^[3]。在新阶段，推动包括产业升级在内的城市功能全面提升成为了城市更新工作的主线。2016 版《深圳市城市更新办法》即开宗明义地指出深圳城市更新的目的是为了“进一步完

善城市功能，优化产业结构，改善人居环境，推进土地、能源、资源的节约集约利用，促进经济和社会可持续发展”。同样，2020 年 8 月广州通过了《关于深化城市更新工作推进高质量发展的实施意见》和《关于深化城市更新工作推进高质量发展的工作方案》，将推动产城融合、实现职住平衡作为广州城市更新的首要目标，并在《广州市城市更新实现产城融合职住平衡的操作指引》中提出产业建设量占总建设量的最低比例等具体要求。

综上所述，我国城市更新的主要目标与我国城镇化发展阶段、城镇产业空间供给模式、土地市场制度改革、国家大政方针的变化密切相关（表 1）。在偿清基础设施和人居环境建设的历史欠账后，随着经济工作重要性的提升、城市更新对象的持续拓展、城市发展方式的高质量转型，城市更新的主要目标不断改变，产业优化升级在城市更新中的重要性不

表 1 不同阶段城市更新的比较

	第一阶段（1949～1977 年）	第二阶段（1978～2000 年）	第三阶段（2001～2011 年）	第四阶段（2012 年至今）
城镇化背景	城镇化水平较低（1977 年城镇化率为 17.6%），并呈现出波动和反复的特征，城市规模有限增长	城镇化水平平稳提升（1999 年城镇化率超过 30%），政策严控大城市规模，乡镇发展迅速。国务院 1984 年颁布的《关于农民进入集镇落户问题的通知》，直至《国务院批转公安部关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见的通知（国发〔1998〕24 号）》之前，只有小城镇对农民开放。农民可自理口粮且只能在小城镇（建制镇、乡镇及以下村镇）从事工商业活动和落户小城镇	城镇化水平快速提高（从 2001 年到 2011 年，我国城镇化率从 37.66% 增长到 51.27%），人口过度向大中城市集中，城市空间无序扩张	城镇化水平稳步提高（2020 年城镇化率超过 60%），高质量发展成为关键，城市空间以存量甚至减量发展为主
工业化背景	工业化初期，过分强调重工业的发展，忽视了轻工业和第三产业的发展	工业化中期，轻工业和服务业被激活，乡镇企业兴起。1980 年，国务院通过了《全国城市规划工作会议纪要》，制定了“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城市”的方针，我国的工业化与城镇化在空间上出现了新的耦合关系；20 世纪 80 年代中期，一种新型的农村工业化的形式——乡镇企业出现；正是乡镇企业的快速发展，使得当时我国的城市空间扩展表现为小城镇的扩张而非传统模式下的大中城市的扩张	工业化中后期，重化工业、电子信息等新型工业和生产型服务业快速增长，经济增长的投资驱动特征较为明显	工业化中后期向后工业化时期转变，以创新推进新型工业化
城市更新工作重点	棚户区改造和危房维修	偿还城市住房和基础设施欠账	更新对象和目标多元化，房地产开发主导特征明显	全面提升城市功能，推动城市内涵式发展
产业发展地位	未重点考虑产业发展与产业规划	初步将产业发展纳入考虑范围	产业升级成为城市更新重要内容	产业升级成为城市更新的核心议题之一
动力机制	计划经济体制，城市更新完全由政府推动	开始探索市场机制，城市更新仍以政府投入为主	逐步完善的社会主义市场经济体制，私人资本大量进入城市更新领域	更为完善的社会主义市场经济体制，政府和多元社会力量共同参与

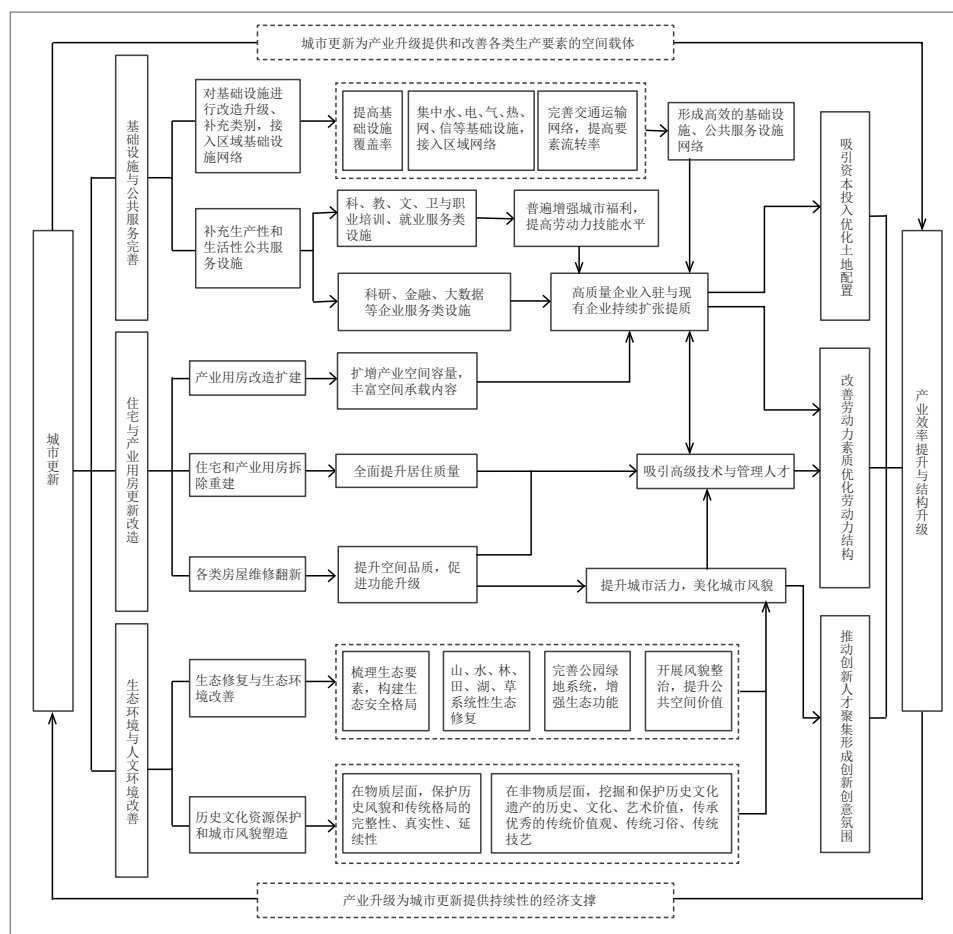


图 1 城市更新推动产业发展的逻辑框架示意图

断提升。

2 城市更新与产业发展的互动逻辑

在城市更新与产业发展相关的文献中，不少学者已经关注到产业发展对城市更新的重要意义、拓展方式和支撑手段等内容，并提出对于任何一个城市而言，产业是带动城市经济发展的根本。因此，城市更新中应当重视扶植与引入新的产业^[4]。实施拆除重建式城市更新的同时，鼓励旧工业区在符合相关要求的前提下，以多种方式拓展产业发展空间^[5]。同时，很多城市在实际工作中已经将产业发展作为城市更新需要重点考虑的内容，并出台了诸多创新性的政策。然而，在相关学术文献中，对这些实践探索尚缺乏较为及时和相对完善的理论回应，存在理论研究落后于实践的现象。

为了更好地理解城市更新对产业发展的推动作用，本文尝试就城市更新与产业发展的关系构建一个初步的逻辑框架。总的来说，城市更新与产业发展的互动机制可以表述为城市更新为产业发展提供更完善的要素环境，产业发展为城市更新提供持续性的经济和政策支撑。

2.1 城市更新促进产业发展的逻辑

城市更新具体作用于三大领域，即基础设施和公共服务设施的完善、住宅和产业用房的更新改造、生态环境和人文环境的改善，这三大领域为产业发展提供了支撑（图1）。

（1）基础设施和公共服务设施的完善。

在基础设施和公共服务设施的完善中，基础设施的完善主要包括针对某类基础设施进行改建升级、补齐区域内基础设施、接入区域基础设施网络三类。公共服务设施的完善主要包括补充完善

生产性服务设施和生活性服务设施两类，前者主要围绕面向劳动者的职业培训和面向企业的产业服务展开，后者聚焦于教育、医疗、文化、体育等领域，为民生保障提供服务。基础设施与公共服务设施的完善，一方面能直接影响土地价值，吸引资本要素流入；另一方面能改善企业营商环境，吸引高质量企业入驻。

（2）住宅和产业用房的更新改造。

在城市更新过程中，以下有关住宅与产业用房更新改造的三类活动会影响产业发展。一是拆除重建，这类活动可能带来产业结构的升级更替。例如，20世纪90年代的深圳华强北地区在上步工业区的基础上进行了城市更新，住宅和工业用地不断被商业和办公用地所取代，产业结构发生了颠覆性变化，该片区迅速成为电子配套、家电、服装等专业市场聚集的商业区。二是改造扩建，这类活动可能带来产业要素的补充完善。例如，南京夫子庙地区更新改造后，原有的商业空间得到扩容，商业活力也得到更大规模的释放。三是维修翻新，这类活动实现了生产要素的重新导入。例如，上海世博园最佳城市实践区内，原有的工厂车间改造成了设计工业工作区；上海新天地改造后，原属于第二产业的厂房在更新后置换成了第三产业空间。

（3）生态环境和人文环境的改善。

城市更新还肩负着修复城市生态、传承和发展历史文化的责任。人才的集聚成为当下产业选址与产业升级的推动力，而高端人才对生态环境和历史文化氛围的要求更高。因此，以城市更新改善生态与人文环境，对于吸引产业发展的各类要素愈发重要。

2.2 产业发展支撑可持续城市更新的主要机制

产业发展是城市发展的核心议题之一，可以为城市带来新增投资和税收，保障劳动力就业，促进人口有序流动与合理聚集，提升城市土地价值等。这种作用对城市更新区同样适用，但是由于

城市产业的辐射范围远远超过城市更新区的空间范围,产业发展的投资收益周期也远远超出了城市更新区的规划建设周期。因此,在考虑产业发展对城市更新的促进作用时,不能只计算产业发展给城市更新区带来的收益,也不能只计算产业发展在城市更新区规划建设周期内的收益。

产业发展带来的中远期现金流回报,是城市财政良性运转的核心保障。目前,我国城市财政对土地出让特别是住宅用地出让的依赖程度偏高。过度的房地产开发难以长期维持城市财政良性运转已基本成为共识。只有充分平衡房地产开发的近期收益和产业发展的中远期收益,城市更新工作才能稳步持续推进。

产业发展是宜居宜业的必备条件,是城市更新区保持活力的重要支撑。我国和世界其他国家在高速城镇化过程中,都曾出现产业和居住在空间上过度分离的现象,降低了城市活力和运行效率。城市更新是改善这一现象的重要机遇,只有把产业发展与城市更新充分结合起来,才能避免走产城分离的老路,才能激发更新区和城市的活力。

做好产业发展谋划有利于城市更新工作融入上位发展战略。在存量发展时代,城市更新工作肩负着为城市发展战略提供空间载体的重要使命,产业发展的空间外部性是城市更新价值的重要体现。在城市更新工作中,如果把产业发展放到更大区域的发展战略中去谋划,将助力形成“以产业升级促区域发展、以区域发展促城市更新”的良性循环,有利于城市更新工作获得更多的上位政策支持。

3 产业发展层面的城市更新相关问题及解决思路

在各地城市更新实践中,地方政府已经强烈意识到产业发展的重要性,将产业发展规划作为城市更新工作必须推动的内容,并在许多方面进行了有意义

的探索。本文立足于产业发展的阶段性逻辑,将城市更新中的相关问题划分为产业规划的理念问题、产业空间的供给问题、开发资金的平衡问题和产业运营的监管问题4个方面,并对这些问题背后的原因进行分析、提出初步解决思路。

3.1 结合城市更新特点,正确适配产业规划理念

产业规划是确定城市更新区功能定位的关键点。与产业园区、新城新区相比,城市更新中的产业发展需要重点考虑以下3个方面的特征:一是城市空间的扩张与结构变迁对城市更新区产业定位的变化影响较大;二是城市更新区往往位于成熟的城镇化地区,产业空间开发成本更高,更加强调对空间的精细化、高效率利用;三是城市更新区内一般已有一定的产业基础,必须兼顾已有产业的发展状况,考虑产业搬迁问题。在城市更新的产业发展规划过程中,应充分结合上述特征,适配正确的产业规划理念,并积极进行规划创新。

(1) 结合城市空间扩张与结构变迁,正确定位产业发展方向。

改革开放以来的40年间是我国城镇化高速发展和城市空间迅速扩张的时期,许多城市更新区的区位条件、城市功能在此过程中发生剧烈变化,而更新区内已有的产业往往被之前的经济规模和城市空间结构框定,造成了现状产业与城市整体空间结构严重失配。因此,城市更新的产业定位和选择要与城市自身的发展节奏相结合,要在原有产业发展路径的基础上,充分考虑城市扩张和空间格局的变化对产业业态更新的要求。例如,青岛崂山区株洲路片区前身为1992年国务院批准成立的高新技术产业区,聚集了100多家以传统制造业为主的工业企业,产业定位为加工制造聚集区。当时,青岛城市中心区集中在市南、市北两区,建成区面积为119 km²,株洲路片区是典型的近郊区,适合集中发展工业^[6]。但是青岛经过多年的城市建设,

崂山区株洲路片区已经变成城市中心区,大量企业总部与金融商务业态涌入该区域,加工制造产业纷纷外迁,这种情况下对株洲路片区的工业厂房等进行城市更新,就必然涉及“退二进三”的产业重新定位。

(2) 结合更新区产业空间有限的特征,引入立体化、精细化的产业布局理念。

大部分城市更新区在经过多年的城市建设后,土地价值出现较大增长,因此需要提高产业的地均产出实现价值匹配。例如,青岛崂山区工业用地2005年的地价为40万元/亩^[7],2020年价格提高至80万元/亩^[8],且株洲路片区毗邻青岛金融商务区,周边区域投资强度越来越高。为了合理体现土地价值,株洲路片区城市更新改造后容积率大幅度提升,产业形态也走向“楼宇经济”。在这种情况下,城市更新的产业布局就不能再局限于传统的平面化布局思路,而需要引入立体化、精细化的理念。在崂山区城市更新的产业规划中,借鉴了深圳经验,采用了“工业上楼”的办法^[9-10],根据楼宇经济“一楼一产业”的理念,进一步提出“一楼一园区”的规划思路,从“产业对应楼宇”升级为“产业生态对应楼宇”,将产业服务平台、产业配套设施、企业的生产经营等转到高层楼宇中,在竖向空间上安排产业发展的各项内容。目前,株洲路片区已经建设了青岛国际创新园,并同步在国际创新园大楼里落地了信息孵化产业平台和创新创业平台等产业配套,成功引入了中科曙光、雷神科技、朗讯、NEC和印孚瑟斯等全球知名企业^[11]。

(3) 结合更新区产业植入和产业搬迁同时存在的特征,创新产业跨区域联动发展机制。

大多数城市更新区的现状产业空间较为饱和,产业业态也相对老旧,在植入新业态的同时,也面临着现有产业搬迁转移的问题。目前,多地采用“飞地经济”的模式,突破行政区划限制,打通产业“飞出地”和产业“飞入地”合

表 2 产业视角下不同城市更新类型对应的空间政策偏好

空间政策	更新类型			
	传统制造业升级为都市型高端制造业	制造业向服务业转化	传统服务业向现代服务业转化	高新科技产业内部升级
改变建筑模式设计	主要 改变内部构造,包括调整层高、增加荷载能力和竖向运输能力等,匹配产业升级需求 案例 东莞松山湖智谷产业园重建:一期已建成2栋工业大厦,构筑企业生产、研发、中试、配套、展销和办公等全生态链	修缮建筑外立面,形成城市新风貌,同时调整建筑内部结构以适应业态改变需求 北京首钢工业遗址公园改造:将3号炉等原有工业建筑遗产“博物馆化”,开辟内部展览空间	通过对建筑的再利用和增加文化设施、完善公共空间体系等手段实现业态升级 上海新天地城市更新:借用上海里弄的躯壳,植入各式餐厅、酒吧和后现代文化旅游业态	根据高新科技产业内部升级需求,腾退低效空间,通过微改造,植入和完善产业配套 北京中关村产业更新:地标性建筑海龙大厦启动了“腾笼换鸟”战略,从传统电子卖场转型升级为智能硬件创新中心
调整开发强度	主要 包括增加产业空间的开发强度,提高容积率或建筑密度等 案例 深圳全至科技创新园更新改造:通过“工业上楼”实现了园区原地升级,工业空间从原来5万平方米拓展至13万平方米,主导产业调整为机器人和智能装备	将老工业区改造为服务业聚集区,一般做法是妥善保护工业建筑并活化利用 景德镇陶溪川国际陶瓷文化产业园保护更新:对原始窑房、作坊等进行了完整保留,打造包含陶瓷工业遗产博物馆、艺术家工作室等功能的陶瓷主题文创园区	服务业的发展空间更具多样性,应根据业态需求有针对性地指引开发强度调整 广州林安物流园区升级改造:通过新建楼宇扩大了商务办公容量,传统物流业随之升级为涵盖总部经济、大数据、智能制造、供应链金融和产学研平台的现代化服务业	高新科技产业内部升级的关键是技术链的升级、延伸或裂变,对空间的改动需求不明显 北京中关村产业更新:原有电子信息产业集聚区内未出现容积率调整,多以建筑内部空间改进为主
改变土地模式性质	主要 更新前后均为制造业用地属性,主要涉及由M3、M2调整为M1或M0等,需要从严控制类住宅化的情况发生 案例 深圳龙岗天安云谷“工改工”项目:通过引入华为等龙头企业,形成集产业研发、居住、商业、娱乐于一体的综合产城社区	由于涉及土地用途更新,必须改变土地利用性质 首钢工业遗址地区更新:由工业用地改变为服务产业用地,对用地的具体功能不再是简单地框定,而是列出鼓励和禁止的产业内容来引导,并以分区为单位给出指导意见	由于仅为业态升级,不涉及土地性质改变 上海8号桥地区持续业态更新:在改造为创意产业园后,不断集聚创意人才和公司,逐渐形成集办公、展示、品牌推广、信息交流于一体的综合体,推动上海高端现代服务业的发展	由于仅为业态升级,不涉及土地性质过多调整,但需要合理补充产业配套空间 北京中关村产业更新:增加了人才公寓、宿舍等住房保障,引导公共建筑底层空间实现共享,配建共享厨房、无人超市、市民图书馆等,提供共享服务

作渠道,在投资、建设、运维和税收等方面进行合理分成。例如,青岛崂山区通过竞拍方式,拍下了莱西市姜山镇南环路产业用地,用来打造高科技工业园巨峰产业化基地,并与莱西市约定:若新工业项目生产地点和注册地点在此产业基地,莱西市将在上缴国库税后享受60%的地方税,剩余40%的地方税与崂山区分享。因此,城市更新区的产业规划不应仅局限于更新区及其临近区域,还要把飞地空间和飞地政策纳入考量。

3.2 针对产业空间供需矛盾,创新空间供给政策

产业空间供给是根据产业规划的结果,为预设产业各生产部门、各要素、各链条、各环节提供空间的政策行为。城市更新区的产业空间供需矛盾具体表现在两个方面:一是数量上的供需矛盾,具体为产业空间供给的数量不足且地块

零碎。数量不足是由于土地资源的硬约束,城市更新区内的产业空间拓展压力较大;地块零碎则是城市更新本身的一大特点,最终可能造成产业发展的碎片化,无法形成集中连片的产业空间,无法产生规模效应。二是质量上的供需矛盾,表现为所提供的产业空间在土地性质、建筑形态、利用方式方面已经成型,与现有的业态相适应,而要引进新的产业和业态,必然涉及空间属性、空间开发方式的转变。

因此,城市更新中的产业空间供给既要尊重既有的空间特征,又要在空间政策上进行创新,要充分重视土地性质、开发强度与建筑形态对产业发展的约束作用,以及新产业业态对土地性质和建筑结构的需求,预判各类产业发展变化趋势、不同产业发展阶段的空间需求规模和形式,然后相应地调整产业空间供给和创新空间政策。根据实践经验,本

文总结了不同产业更新类型对应的空间政策偏好(表2),以及常用的三类政策工具。

(1) 创新土地利用性质。

随着产业不断升级,产生了涵盖研发、设计、制造、销售和商务等多个需求集中的新型产业空间,而传统的供地模式缺乏弹性,造成一些产业无法落地。为此,深圳等诸沿海城市针对现状传统产业升级的实际需求,重新梳理产业用地,新增了新兴产业用地M0、物流用地W0等用地类型,为产业升级提供了最基础的规范支撑,允许城市更新项目申报产业用地时变更为M0属性,可拓展传统产业升级所需的研发、创意、设计和管理运营等功能^[12]。

(2) 科学修订开发强度。

开发强度是引导产业集聚发展、控制城市空间结构的重要手段。城市更新区开发强度的管理一方面要遵照规划,遵循规划中城市风貌、配套设施的管控

要求；另一方面，也应该根据产业发展的实际需求而确定，如通过论证进一步对开发强度的合理区间进行修正。以物流产业园为例，有学者通过对比分析上海、广东、深圳等多地的物流产业园建设标准，以及德国、日本等境外物流园的发展情况，提出了多种优化开发强度控制的办法^[13]。

(3) 合理改变建筑设计。

产业业态更新并非意味着必须改变土地性质和开发强度，在城市更新实践中，经常出现仅改变建筑外立面和内部结构设计的“旧瓶装新酒”的情况。典型案例包括：北京国营798厂被改造为创意产业园区，将原本的工业生产空间转变为文化消费空间；北京首钢园区的改造提出“依托工业遗产改造的特色产业载体”，进行产业复兴^[14]。这些案例都尽可能保留了原有建筑结构甚至部分大型机器，利用工业感的墙面和富有特色的建筑结构，对建筑内部空间进行重构，最终置入适合这类新建筑造型的产业。

在城市更新工作中，应根据项目实际情况，综合运用以上三类政策工具，积极进行相应体制机制的创新，以实现产业空间与业态升级的成功匹配。

3.3 协调近远期收益，实现开发资金综合平衡

在城市更新过程中，原有地块拆迁安置、产业腾退、产业重新植入等环节都涉及资金问题。相对于投资收益周期短的房地产开发，城市产业培育时间较长、成本回收较慢。要解决城市更新中的产业开发资金问题，就需要协调长期利益和短期收益的关系，把长期利益切分后，回馈到短期收益当中。政府更重视产业发展的长远收益，而市场投资主体则更注重开发投资的短期回报，要平衡产业投资的近远期收益矛盾，就需要政府积极进行体制机制创新，从收、支两条线提升市场主体的产业投资收益。

(1) 差异化地价测算，降低产业投资成本。

产业投资对城市长远发展的贡献更大，其土地出让价格也应该更多体现产业发展的长远利益，产业用地应相对居住用地有所折让，并且折让的幅度应该与产业类型挂钩。目前，旧有的地价测算标准缺乏弹性，单一标准的地价减免逐渐不适用于支持、鼓励新型产业发展，应通过政策创新实现更精细化的差异化地价测算。2019年10月《深圳市宗地地价测算规则》（深府办规〔2019〕9号）正式出台，规定了测算宗地地价的公式，其计算公式如下所示：

$$\text{宗地地价} = \sum (\text{土地的市场价格} \times \text{对应建筑面积} \times \text{基础修正系数} \times \text{项目修正系数})$$

公式 (1)

其中，该规则对城市更新类项目的地价测算在“项目修正系数”指标中予以明确。通过设定不同类型的项目修正系数，城市更新中的商业、办公、工业等产业类型在地价上将有较大折扣。假设原有用地类别为“城中村用地”，更新后为商业用地，若更新后按要求配建人才住房、保障性住房或人才公寓，即便更新后的综合容积率（地上、地下建筑面积之和与总用地面积的比值）提高到10，那商业地价修正系数也将低至0.0792。如果该城中村用地更新为办公与工业用地，那么地价修正系数将更低至0.0660。

(2) 创新投资激励机制，增加产业开发短期收益。

常见的创新投资激励机制有直接资金补贴、飞地捆绑投资、奖励开发强度3种。其中，直接资金补贴的通常做法是为企业提供房租补贴，但是这类补贴在数额和时间上有限制。例如，广州越秀区黄花岗科技园2016年平均每家入园企业获得房租补贴约为12万元，只能覆盖写字楼2~3月租金，政策吸引力不足^[15]。飞地捆绑投资，即在城市更新区范围之外，捆绑一块用地一并进行更新改造。通过这种办法，政府获得公共设施用地空间，更新项目开发主体取得适当的建筑面积补偿，实现经济成本收益的平衡^[16]。

奖励开发强度是基于传统的容积率管理过于强调刚性管控、忽视了平衡产业发展与公共利益之间的空间矛盾，同时也不注重容积率的动态变化的情况下，地方政府更新容积概念并且引进容积修正系数^[17]，通过转移容积率、奖励容积率等手段实现对产业投资的激励。由此可见，容积率管理在成熟的城镇化地区尤为重要，是地方政府开展城市规划、更新、建设等工作的关键抓手。

3.4 立足产业全生命周期，完善运营监管机制

在城市更新过程中，为保障产业落地，防止产业空心化及房地产化，必须开展有效的产业发展监管。在目前的城市更新工作中，产业发展监管存在以下两方面的问题。一是缺少产业发展监管，造成产业用地流失，部分城市更新工作变相成为房地产开发项目。以深圳宝安区为例，2009~2018年，共有108个项目被列入城市更新单元计划，其中仅有30个“工业改工业”的项目，而“工改居”“工改商”及“工改商住”的比例则高达50%。而且即便是“工改工”项目，也有相当一部分项目被变相更新为带有“商住”性质的项目。开发主体想方设法通过“以租代售”等手段谋取房地产的高额利润^[18]。二是产业发展监管手段不足、管控不力，造成产业空间闲置或者是入驻了不符合产业定位的低端产业。

城市更新过程中的产业监管，应当将有力地监管政策和有效的执行机制结合起来，实现对产业发展全生命周期（包括进入期、建设期和投产期）的有效监管。全生命周期的产业运营监管主要政策条款和监管协议应主要包括以下内容。

一是在进入阶段确定产业准入条件。准入条件应包括产业准入类型、企业的生产技术水平、产品品质或产品市场占有率、投产时间和投资强度、项目投入产出效率、达产后税收缴纳指标、达产后节能环保指标，以及竞买申请人的其他准入条件，如公司注册地、公司上市

情况、从业年限和公司荣誉等^[19]。

二是在建设阶段规定物业自持规则。在城市更新过程中,由于产业升级拉动,原有工业用地增加了总部办公、研发设计等空间增量需求,为保证增加的空间全部用于产业升级,防止新增空间被变相出售,需要明确物业自持规则,包括确定自持比例、自持结构、自持物业空间分布、可出租和可销售物业总量等。例如,深圳为建设宝安电子商务企业总部,在总部项目产业发展监管协议中明确了关于物业自持的具体规则:“项目建成后,该项目60%的建筑面积(办公用房)在全出让年期内不得转让(即自用部分建筑),其余部分为非自用部分建筑。非自用部分建筑允许租售,其中办公用房比例为91%。非自用办公用房由政府作为政策性优惠商业办公用房,用于引进与总部企业相关的上下游企业入驻;除办公用房外的非自用部分建筑,在5年承诺期届满,通过产业发展监管协议履约考核后方可转让”^[20]。

三是在投产阶段明确考核机制。考核机制一般分为投产后考核与达产后考核两类。在投产后考核中,对不符合产业监管要求的工业企业用地,可以通过协议约定或者依法收回土地使用权。在达产后考核中,对未按照产业发展监管协议约定事项履行的,将根据监管协议进行处罚。例如,深信服科技股份有限公司与深圳市南山区人民政府签订的《深圳市南山区产业发展监管协议》(深南产监协(2018)第03号)中就明确规定:“不符合产业监管要求的工业企业用地由市规划国土部门按照协议约定或者依法收回土地使用权”。

4 结语

城市更新已经成为我国“十四五”期间的重要任务,在谋求高质量发展的新阶段,如何在城市更新过程中促进实体经济发展,防止经济泡沫化、虚拟化,已成为每个城市面临的重要课题。本文

研究了城市更新与产业发展的互动关系,并结合城市更新特点,立足产业发展的全生命周期,从规划布局到空间供给、从资金投入到运营监管,以理论结合实践梳理总结每个阶段的关键问题和解决思路,希望能对各地城市更新工作有所帮助。

[参考文献]

- [1] 阳建强. 有机更新,让城市更持续[J]. 北京规划建设,2018(6): 189-194.
- [2] 王玉梅,梁冰.“南京路全天候步行街综合发展”研讨会综述[J]. 上海经济,1998(4): 63-64.
- [3] 王蒙徽. 实施城市更新行动[EB/OL]. http://www.mohurd.gov.cn/jsbflld/202011/t20201117_248050.html, 2020-11-23.
- [4] 程大林,张京祥. 城市更新:超越物质规划的行动与思考[J]. 城市规划,2004(2): 70-73.
- [5] 阳建强,杜雁,王引,等. 城市更新与功能提升[J]. 城市规划,2016(1): 99-106.
- [6] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 2019年城市建设统计年鉴[R]. 2019.
- [7] 青岛市国土资源房管局. 崂山区土地级别调整与基准地价更新成果公布实施[EB/OL]. <http://www.qingdao.gov.cn/n172/n24624151/n24626535/n24626549/n24626577/120909041641421233.html>, 2008-04-09.
- [8] 青岛市崂山区人民政府. 关于公布实施崂山区土地级别调整与基准地价更新成果的通知[EB/OL]. <http://www.laoshan.cn/n206250/upload/200907155522215483/201118162159034326.pdf>, 2017-06-06.
- [9] 深圳市宝安区城市更新和土地整备局. 深圳市宝安区工业上楼工作指引(试行)[S]. 2019.
- [10] 中共青岛市城阳区委办公室,青岛市城阳区人民政府办公室. 城阳区加快高层工业楼宇经济发展的实施意见(成办发(2019)16号)[S]. 2019.
- [11] 佚名. 崂山区株洲路:创新基因与生俱来[EB/OL]. https://www.sohu.com/a/448922118_120054479, 2021-02-05.
- [12] 苏鹏海,刘苗. 城市更新阶段产业升级实践探究——以深圳市为例[C]//新常态:传承与变革——2015中国城市规划年会论文集,2015.
- [13] 朱冯源,李文欢. 物流仓储用地容积

率合理范围[J]. 水运工程,2018(6): 289-294.

- [14] 佚名. 北京卫视季播节目《我是规划师》:第一集《冰与火之歌》聚焦首钢老厂区[EB/OL]. https://www.sohu.com/a/445991640_120209831, 2021-01-21.
- [15] 李燕清. 广州市越秀区低效产业用地潜力释放模式研究[D]. 广州:华南理工大学,2017.
- [16] 深圳市罗湖区城市更新和土地整备局. 深圳市城市更新外部移交公共设施用地实施管理规定(深府办规(2018)11号)[Z]. 2018.
- [17] 深圳市规划和自然资源局. 深圳市城市规划标准与准则(深府办规(2019)9号)[Z]. 2019.
- [18] SYSU 城市化研究院. 深圳的城市更新真的名副其实吗?[EB/OL]. https://www.sohu.com/a/239405824_211987, 2018-07-05.
- [19] 深圳市福田区经济促进局. 深圳智能制造中心遴选方案[EB/OL]. http://sztqb.sznews.com/PC/content/201903/04/content_572306.html, 2019-03-04.
- [20] 深圳市宝安区发展和改革局. 总部项目产业发展监管协议[EB/OL]. http://sztqb.sznews.com/MB/content/202009/07/content_916050.html, 2020-09-07.

[收稿日期]2021-03-17;

[修回日期]2021-06-05