

面向高质量发展的厦门城市更新治理体系构建

□ 何子张, 郑雅彬

【摘要】随着我国城镇化进入下半场,城市从规模增长转向高质量发展,同时项目导向的既有城市更新暴露出一系列问题,因此城市高质量发展必须推进城市更新行动。目前,国土空间规划体系重构为城市更新的治理体系构建奠定了制度基础,城市更新规划的目标是提升城市发展的整体性和系统性,因此要强化规划统筹能力,必须重构城市更新治理体系。文章从组织管理架构、规划编制体系和规划编制方法、规划实施体系和实施路径、政策法规体系与政策供给策略4个方面,结合厦门实践提出面向高质量发展的城市更新治理体系构建和规划统筹策略,以及面向城市更新的国土空间规划能力建设的思考,以期为其他城市的实践提供参考。

【关键词】城市更新;空间治理;规划统筹;国土空间规划;高质量发展

【文章编号】1006-0022(2022)09-0040-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】何子张,郑雅彬.面向高质量发展的厦门城市更新治理体系构建[J].规划师,2022(9):40-46.

Urban Renewal Governance System for High Quality Development, Xiamen/He Zizhang, Zheng Yabin

【Abstract】 As China's urbanization enters the second stage, cities have turned from expansive growth to quality development. A series of problems have been exposed in project-based urban renewal, so urban renewal needs to be improved towards high quality urban development. Territorial space planning system has set an institutional foundation, yet urban renewal governance system needs to be restructured in order to improve planning integration as well as the integrity and system of urban development. From four aspects of organization structure, planning system, planning method, planning implementation, policy and regulation, the paper proposes the establishment and planning integration strategies of urban renewal governance system for high quality development with Xiamen as an example, and some thoughts on capacity-building of territorial space planning for urban renewal.

【Key words】 Urban renewal, Spatial governance, Planning integration, Territorial space planning, High quality development

0 引言

国家“十四五”规划明确提出要“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”。在城市更新上升为国家战略后,其承担的历史使命更为综合,这必然要求城市更新的工作思路和工作方法有所转变。城市更新实际上就是通过空间规划的优化促进高质量发展。如何转变项目导向的既有城市更新模式,更好地发挥国土空间治理变革的制度红利,强化城市更新的治理体系构建,提升规划对城市更新工作的统筹能力,成为重要的理论与实践命题。

1 项目导向的城市更新及其问题

1.1 高速城镇化与项目导向的城市更新

改革开放四十多年来是我国城镇化高速发展期,新城建设是城市发展的重点。随着城市规模不断扩展,为提升城市环境质量和功能品质,改革开放之前的建成区(包括旧城区和旧厂区)改造被提上日程。在资本稀缺时代,城市为降低征地拆迁成本,普遍采取“跳过村庄建城市”的方法,结果出现大量的城中村。厦门在高速城镇化时期也开展过一些零星的城市更新活动,其中一类是老城区改造项目,一般是在局部地段拆除后高强度开发的少量高层商住建筑,强调老城区

【基金项目】 国家社会科学基金项目(20BJL108)

【作者简介】 何子张,博士,教授级高级规划师,厦门市城市规划设计研究院有限公司副总经理。

郑雅彬,高级规划师,厦门市城市规划设计研究院有限公司规划研究所首席规划师。

的经济价值利用，并试图塑造现代化的城市新貌。在进入 21 世纪后，城市风貌保护日益受到重视，同时旧城区物质性衰败问题也更加突出，这时期老城区的改造强调骑楼空间的连续性及其与新建建筑外观上的协调性，也有意控制建筑高度和开发强度。但是，这些改造依然强调项目的自我平衡，一般是改造为大体块的商住建筑，实际上这严重破坏了老城区致密的城市肌理，瓦解了既有的社会生活文化网络。2010 年以来，厦门开始学习广东的“三旧”改造模式，主要是推动旧工业仓储用地自行改造。“三旧”改造强调在既有产权地块之内自行组织改造，一般采用推倒重建的方式，通常申请改造为商业、酒店、办公三类。虽然政策要求改造地块要提供一定比例的公共用地，但是这些用地过于分散，实际成了为改造项目而配套的道路和边角绿化用地，政策设想的公共设施用地几乎没有实现。

在此期间，厦门也试图探索综合整治类的城市微更新模式：一类是在湖里老工业区、龙山工业区等，以培育发展文创产业为主，保留厂房主体建筑，鼓励企业通过功能更替、立面改造及局部改扩建等方式，实现功能的转型；另一类是 2013 年以来以共同缔造理念推进的老旧小区改造，主要是选择一批试点老旧小区，以政府投资为主，发动群众参与小区环境提升和市政配套设施改造。

由此可见，以往的城市更新基本上是以改造项目的形式出现，缺乏战略性研究，也没有进行顶层规划；政策设计和组织架构也是以推进具体项目改造为抓手，强调城市更新项目财务的就地平衡。由于城市更新政策设计是以推动具体项目为目的，结果可能与城市发展战略目标相背离。例如，厦门在推行“三旧”改造中，部分申请改造的企业已经停产，且热衷于通过公司转让、股权转让等形式牟取土地变性后的增值收益，已经背离“三旧”改

造政策的初衷，演变为一般性的房地产开发。还有一些不符合改造政策、无法实施改造的企业，如轨道站点影响范围内的企业，以改造后的获利预期漫天要价，直接要求抬高土地房屋征收补偿标准或土地收储成本，对重大工程的推进造成负面影响。

1.2 项目导向的城市更新产生的问题

我国的城镇化率已经超过 65%，城镇化进入后半场后速度开始下降，城市更新成为城市开发建设的主导方式。近三年来，厦门新增建设用地和存量更新盘活用地的比例几乎相当。根据测算，到 2035 年城市更新潜力用地达到 143 km²，远超过可预期的国家下达的新增建设用地规模，因此迫切需要调整项目导向的城市更新方式。

首先，项目导向的城市更新破坏规划的延续性和权威性。由于缺乏上位城市更新的专项规划和深入的专题研究，按照一般性规划管理技术规定所编制的控规，难以科学指导城市更新的实施。经常出现开发意向单位从地块角度制定开发建设方案，而这些方案往往与现有法定规划冲突严重。地方政府为了让城市更新能够推进，要求规划部门调整法定规划，或者干脆以意向方案为底板，编制新的规划再进行法定化。例如，深圳“十二五”期间已批立项的城市更新项目产生的开发建筑量达到 1.5 亿平方米，比 2014 年增加 10% 左右，全市近 1/3 地区的现状建筑面积超过法定图则上限^[1]。

其次，缺乏对城市空间功能的统筹，更新活动“挑肥拣瘦”。对于规划确定的重大公共设施和基础设施所在片区的城市更新推进缓慢，更新项目有碎片化趋势，即使按比例提供的用地也因非常零散而难以利用，对于改善城市空间功能和公共配套效用不大。城市更新过于强调就地平衡，导致容积率过高，功能以居住和商业为主，对于产业空间培育不够。例如，深圳在“十二五”期间，

旧工业区改造后，该地块的住宅建筑占比超过五成，产业建筑占比不到两成，可能会导致产业空心化。即使深圳实行了城市更新单元制度，但总体上仍然采用自下而上的项目导向的城市更新模式。这种碎片化的更新模式与城市整体性产生冲突，会降低城市运行系统的稳定性和安全性。例如，更新单元引起的市政设施规模或布局调整，往往不是在单元内部就能解决的，需要从城市整体的角度进行协调，这对于政府管控和规划统筹提出了更高的要求^[2]。

最后，项目导向的城市更新忽视整体社会经济等成本，局部地块和要素的改进反而易造成城市系统紊乱。例如，有的城市进行超大规模的城中村改造，过量向市场供应住房，冲击土地出让市场，影响住房价格，形成巨大的财务负担；有的城市在棚户区改造中偏爱供给住房，缺乏相应比例的公共服务配套设施，造成上学难、就医难；有的城市更新缺乏产业用地供给，造成城市后续税基薄弱，形成长期负担。按照《厦门住房建设发展规划（2021—2035 年）》，“十四五”期间需要建设住宅 2 950 万平方米，其中存量更新用地占比为 30%，即 885 万平方米。但是，按照各区上报的项目，到 2025 年存量更新用地规模共 1 600 万平方米，接近计划的两倍。城市是一个复杂的巨系统，项目导向的城市更新只有统筹在空间规划和公共政策的框架内，才能保证城市整体发展目标的实现。

2 高质量发展与城市更新的规划转型

2.1 城市高质量发展需要推进城市更新

国家进入高质量发展阶段后，单一依靠要素投入，以城市蔓延式扩张的发展模式必须改变。城市更新成为转变城市发展方式、贯彻生态文明理念、补齐城

市发展短板、提升城市宜居度和承载力、促进城市可持续发展的战略抓手。国家“十四五”规划明确提出“实施城市更新行动”“改造提升老旧小区、老旧厂区、老旧街区和城中村等存量片区”，城市更新成为国家重大发展战略。

在城市层面，城市更新是优化城市用地结构和布局的重要机会。首先，可以通过城市更新提供公共设施、交通市政设施，改善绿地景观环境。根据《厦门城市更新专项规划(2021—2035年)》，依托城市更新新增的公共设施用地约为880 hm²。其次，还可以通过用地结构调整来调整产业结构，促进产业升级，提供二三产用地，保障城市经济可持续发展，在财政上保障城市稳健运营。厦门到2035年拟清退现状低效工业用地17~25 km²，每平方公里工业用地地均增加值从2018年的22亿元提高到34亿元。最后，还可以调整住房结构，提高保障性住房供给，吸引人才。厦门通过推进老旧小区改造，带动家装、家电用品、汽车产业发展，拉动内需，这也有利于提升城市化质量，促进进城务工人员深度融入城市，优化社会结构，增强城市发展的内生动力。厦门在城中村改造中采取分类施策的方法，对于影响重大片区开发和重大基础设施建设的城中村纳入整村征收拆迁类；对于某些具有历史文化特色、处于生态控制线内和具有旅游开发潜力的城中村纳入保留提升类，引导功能转型，完善服务配套，控制违章建设；其余城中村纳入综合整治类，以改善人居环境为主，通过村庄局部改造、集体发展用地配建、出租屋统租改造等方式，为外来人口提供公共住房及创新创业新空间^[3]。通过城市更新还可以发动更多的主体参与城市建成环境的改造，建设完整社区，提升城市治理能力。

2.2 空间治理变革支撑城市更新的规划转型

如今的城市更新行动不再是一个孤

立的具体规划项目，也不再是以往基于城市美化、低效土地利用、危旧房改造、拉动投资等单向度目标下的短期建设行动，而变成实现城市多元目标的空间治理手段^[4]。规划是空间治理的工具，国土空间规划体系的建立将助力城市更新的规划转型。城市更新是对城市系统的迭代升级，要促进国家可持续和高质量发展，城市是最好的投资对象。城市是复杂的巨系统，城市空间有自己的发展规律，城市更新需要更深入的研究、更权衡的投资和更系统的实施^[5]。城市更新规划是高质量发展时代的规划升级版，现有的以规模扩张和新城建设为模板的规划知识体系不足以满足新时代城市更新工作的需要，其需要更广维度的学科集成，涵盖城市研究、城市建设、城市经营、城市治理等维度，再落实到对更新空间方案的供给上，这就对城市更新规划提出了更高的要求。因此，要实施好城市更新规划，必须建构一个强化规划统筹能力的城市更新治理体系。

2.2.1 机构改革强化资源规划部门的规划统筹能力

2018年国务院机构改革之后，自然资源部被赋予统一行使全民所有自然资源资产所有者职责、统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责。国土空间规划是规划部门行使“双统一”职责的重要支撑和串联主线，串联了空间要素的调查评价、确权登记、规划编制、用途管制、生态修复、实施监督和违法查处的全链条^[6]。这就使得规划部门对空间资源的统筹能力大大增强，规划部门成为地方政府以空间要素调控为抓手的宏观调控部门。规划与国土的合并使得城市更新规划能调控的空间要素和更新实施环节的统筹能力大幅度增强。城市更新规划的重要内容是重构碎片化的空间要素，只有熟悉林地、湿地、海洋、耕地等各类要素的管控规则，才能准确识别各类要素的用途转换和审批规则，

才能在保障安全底线、维护良好生态安全格局的前提下，整合出有利于城市更新规划落地的空间。

2.2.2 强化城市更新的规划统筹需要规划创新

从项目导向的城市更新转向规划统筹的城市更新，不仅是城市更新规划编制的技术创新，更是工作体系的创新。首先是城市更新主体协作组织的创新，城市更新必然涉及既有主体利益的调整，需要搭建不同利益群体沟通协调和决策的平台，建立城市更新组织管理架构。其次是城市更新规划编制体系的创新，通过建立多学科集成的更新规划技术支撑体系，强化城市更新的规划评估。新一代信息技术的运用提升了对城市运行信息收集、感知和监测能力，为更精准地进行城市更新的规划评估提供了技术基础。再次是高度重视对城市更新规划实施体系构建和实施路径的探索。城市更新的实施是高度复杂的活动，需要大量的实践，在不断试错中探寻适应地方政治经济和地方文化的更新实施体系与实施路径。最后是城市更新政策标准体系的集成创新，以破解政策标准部门分立的难题，促进空间单元整体更新。城市更新具有规模报酬递增的特点，即改造规模越大，越有利于规划实施和公共基础设施的落实，城市整体效益更明显。但空间单元规模越大，往往会导致产权交易的主体量级越多，交易成本越高，改造成本(时间、经济、社会和政治稳定)随着规模增加显著递增^[7]。这就需要分散的政策进行系统集成，从有利于空间单元整体开发的视角来重构城市更新政策和技术体系。例如，深圳综合了城市更新和土地整备两类政策在利益平衡、补偿标准、容积分配、产权整合等方面的制度缺陷，统筹解决城市更新用地开发不平衡、激励不相容、空间破碎化等问题，通过政策创新加强空间资源统筹和发展权益平衡。

3 强化规划统筹的城市更新治理体系构建

3.1 城市更新组织管理体系构建

3.1.1 建立市级城市更新管理机构，加强纵横联动

实现城市更新从项目主导到规划统筹，需要在城市范围内制定城市更新顶层规划，调配资源谋划项目，搭建多方参与的协商平台，建立强有力的市级城市更新管理机构，以加强纵横联动。通过市级城市更新管理机构，强调政府对城市更新工作的领导责任，落实其统筹、协调、指导、监督的责任；理清市、区两级政府及城市更新相关职能部门的事权，从城市发展战略出发，注重市、区两级政府及城市更新相关职能部门的协同，建立协调机制；决策城市更新的重大事项，制定城市更新行动计划，加强城市更新政策的供给与创新。

3.1.2 城市更新管理机构的迭代升级策略

对于城市更新工作尚处于起步阶段的城市而言，其工作重点就是做好城市更新的顶层设计和推进更新试点项目的实施，对此可以通过建立临时机构，如市级城市更新领导小组，统筹推进初期阶段的城市更新工作；日常工作则依托城市更新各职能部门，特殊项目采用集体决策模式推进，但需加强协调。对于城市更新工作已经全面开展的城市而言，可以借鉴深圳、上海的模式，适度强区放权，将经过前期探索已经较为成熟的环节权限下放到各区，由市、区两级城市更新管理机构共同推进城市更新工作。对于城市更新工作已经较为成熟的城市而言，其政策机制与各个环节的操作流程都相对稳定，工作重点主要是各类审批和具体工作组织的程序性事务，可以通过整合分散在相关部门的城市更新职能，设立专职的城市更新职能部门，如广州的城市更新局。

3.2 城市更新规划编制体系构建与编制策略

3.2.1 城市更新规划编制体系构建

为加强规划引导，各地开展了城市更新规划编制体系构建探索工作。例如，广州建立了“1+3+N”（1个城市更新总体规划+3个专项改造规划+N个规划控制导则）的规划编制体系；深圳则建立了“1+N”（1个城市更新规划+N个城市更新单元规划）的规划编制体系；上海明确了“1+N”（1个城市更新指引+N个城市更新单元规划）的规划编制体系。通过专项规划（指引）与国土空间总体规划衔接，落实城市发展战略，制定城市更新策略；通过更新片区（单元规划）与详细规划衔接，作为项目规划许可、改造实施的依据，从而将城市更新规划融入法定的国土空间规划体系。

3.2.2 城市更新规划编制的“三多”策略

首先是多主体协同的规划编制策略。以人民为中心，是加快推进城市更新的出发点和落脚点。不论路径如何、方法怎样，评判城市更新的成效，最终要落实到提升人民群众的获得感、幸福感、安全感上来^[9]。城市更新涉及市场主体、产权主体、公众、政府之间利益关系的博弈和协调，因此城市更新规划应采用不同方式使各利益主体有途径表达各自的合理诉求、参与规划编制，其在完善城市基础设施、配套服务设施和优化公共空间的基础上，还应在维护空间建设等公平性方面发挥作用，合理划定更新片区范围，既要为后续的规划调整预留弹性，也要重视空间系统的完整性及空间本底保护的刚性。

其次是多维度的规划评估策略。城市更新的对象往往是面临着复杂问题的片区，更需要精准的规划与治理手段，方能达到通过城市更新治疗“城市病”的目标。这一切都需要通过评估精准“把脉”，寻找解决策略，分析“病情”轻

重缓急，明确时序安排^[9]。城市更新规划专项评估是在城市年度体检评估的基础上增加城市更新特色指标，如安全隐患、社会稳定、城市景观风貌、土地利用效率、财政水平等，精准发掘需要通过城市更新解决的问题，为制定城市更新目标指标、更新策略及安排重点片区和时序奠定基础。片区规划体检评估的重点是辨明片区优势与短板，为更新片区规划及相关政策制定提供决策依据，评估内容包括社会经济、公共设施、用地、建筑等层面，预估更新方案可能面临的社会风险，评估现状社区配套及需要补充完善的要素，预测更新土地成本，明确片区安全隐患，基于评估形成数据和综合评价结论，为编制片区单元规划奠定基础。

最后是多学科集成的规划编制策略。城市更新涉及社会、经济、产业、管理、运营等综合问题，应组建多专业、复合型的城市更新专家团队，培育和打造融合建筑设计、城市设计、工程建设、生态环境、城市安全、运营管理和政策咨询的专家智库。编制队伍应该由规划师团队向多元团队转型，编制既能够满足城市品质提升要求，又能够长期持续为片区带来活力的更新规划。

3.3 城市更新规划实施体系构建与实施路径

3.3.1 构建城市更新规划实施体系

构建以规划为引领、以行动计划为载体的城市更新实施体系，强调更新工作的问题导向和目标导向，突出工作重点，强化全局统筹和横向统筹。近年来，北京通过《北京市城市更新行动计划（2021—2025年）》盘活存量空间资源，完善城市空间结构和功能布局，落实城市战略。广州通过《广州城市更新三年行动计划（2019—2021年）》统筹“三旧改造”“三园转型”“三乱治理”等重点工作，取得显著成效。通过构建符合地方实际的城市更新规划实施体系，解

决盘活存量用地与城市发展重点在空间上和时序上出现不吻合、难以形成集聚效应等问题，系统解决城市发展不平衡、不充分的问题。

3.3.2 倡导综合成片开发的城市更新实施路径

倡导以片区为单位，综合考虑用地功能、交通组织、公共配套、自然生态等因素，统筹划定成片开发的单元边界；统筹用地贡献和公共服务设施配置，以统一规则协调多元利益；统筹解决片区内的历史遗留问题，并制定规划设计条件，以地块为单位解决因更新带来的碎片化开发、局部容积率过高、公共利益受损、结构性失衡等问题，实现连片开发和整体品质提升^[9]。

3.3.3 加强城市更新全生命周期管理

城市更新是一个稳健审慎、自我约束、善用存量和微增量的调节过程，需要进一步关注不同时期不同人群的需求变化，提供动态、持续、长效的全生命周期的更新机制保障。首先，在规划策划上，通过合理的程序设计，充分发挥社会资本市场化运作和专业运营的优势，以长期运营为目标，引入与更新目标定位相匹配的产业、业态，实现空间与功能要素的联动互动。其次，在功能配比上，通过混合用地等政策预留一定弹性，为未来发展转型留有余地，实现城市更新片区的可持续发展。再次，在实施监督上，以土地出让条件制定环节为核心，将投资强度等指标纳入土地使用权出让合同、划拨决定书，并签订产业发展监管协议。土地出让后，通过规划与土地核验、监管协议检查、部门联合执法等环节，建立全生命周期监督管理制度。最后，在技术方法上，通过标图建库，整合城市地上/地下、历史/现状/未来、多维/多尺度信息模型数据和城市感知数据，完善健全城市信息模型(CIM)平台，支撑城市更新项目全生命周期建设、管理、监督与评估^[10]。

3.4 城市更新政策标准体系构建与供给策略

3.4.1 城市更新政策标准体系构建

城市层面的城市更新政策法规与技术标准体系，不仅包括地方立法的条例、办法、规定等，还包括作为政府规章和部门规范性文件的实施办法、实施细则和技术规程、技术标准等。深圳、上海等地都是随着实践的积累，逐步构建出“1+N”或者“1+X+N”的政策标准体系，形成更新的法规文件，避免城市更新政策性文件缺乏整体设计、政策不成体系、缺乏延续性的问题，推进政策由碎片化向系统化转型。

3.4.2 顶层设计与分类施策相结合的城市更新政策标准的供给策略

首先，强化城市更新政策法规体系的顶层设计。通过地方法规或者政府规章，落实城市更新顶层设计，统领全城市城市更新政策体系。通过顶层设计，形成全市对城市更新工作的共识，明确城市更新目标；梳理明确各级政府与部门管理事权；创新建立多主体参与机制，解决市场参与机制缺失的问题；加强规划统筹，完善城市更新规划编制体系；优化土地、财税、金融政策，解决更新资金缺乏保障的问题。其次，分类施策。在顶层设计框架下，通过分类政策供给解决各类具体问题，进一步针对产权界定和确认、“个别征收”、安置型商品房等问题进行深入研究，完善配套政策。最后，通过建立系统化的技术标准体系提高城市更新规划编制质量，制定城市更新规划编制技术导则，明确编制原则、编制内容、技术要求、成果形式等内容；分类出台规划指引，指导规划编制；探索制定符合城市更新实际的日照间距、建筑间距、绿地率等指标，规范更新技术标准。

4 厦门城市更新治理体系构建实践

20世纪90年代以来，厦门开展了

一系列城市更新工作，经历了从自主改造、共同缔造到规范管理，再到集约利用的过程。2021年11月，厦门成为住建部首批城市更新试点城市之一，城市更新工作进入规划引领、统筹实施的新阶段。结合实际需求，厦门对城市更新的组织管理、规划编制、规划实施及政策体系等进行深入探索，逐步形成基于规划统筹的城市更新治理体系。

4.1 建立市级城市更新管理机构

厦门通过成立市级城市更新领导小组，加强城市更新的市级统筹。首先，根据规划统筹制定中长期城市更新计划，研究决策城市更新年度计划；按照部门事权，制定规划与土地配套政策、住房建设配套政策和资金配套政策。其次，调配资源推进更新规划实施，依据更新计划，统筹调配全市资金、土地(收储计划、出让计划)、安置房等资源，在全市范围内统筹平衡开发强度，协调产业布局和功能定位。最后，建立协商平台和工作协调机制，构建业主、政府、专家、市场主体等多方协商平台，明确各方权益，制定公开公正的更新参与规则，提供多种改造利益分配方式，鼓励市场主体参与城市更新(图1)。同时，结合城市更新发展阶段，适时探索强区放权、城市更新职能部门设置的可行性。

4.2 构建“专项—片区(单元)”的两级城市更新规划体系

厦门的城市更新专项规划落实国土空间总体规划，衔接、反馈到详细规划。通过城市更新专项规划，便于摸清家底，提出城市更新目标、策略，明确城市更新工作计划；将通过调整控规，将更新详细规划的强制性内容纳入控规，一个片区(单元)可以包括一个或者多个城市更新项目。城市更新片区(单元)详细规划注重用地及建设指标、综合服务设施、功能与业态策划、公共空间设计、地下

空间一体化设计、建设运营模式及投资估算等内容，在保障公共利益的前提下注重多利益平衡。厦门建立“编制城市更新专项规划—制定更新计划—确定实施主体—制定城市更新片区策划方案—编制城市更新片区(单元)详细规划—制定更新项目实施方案”的实施程序，强调法定规划与非法定计划、策划的衔接，通过引入市场主体参与计划，构建多主体协同、多维度评估、多学科集成的城市更新专项规划编制场景(图2)。

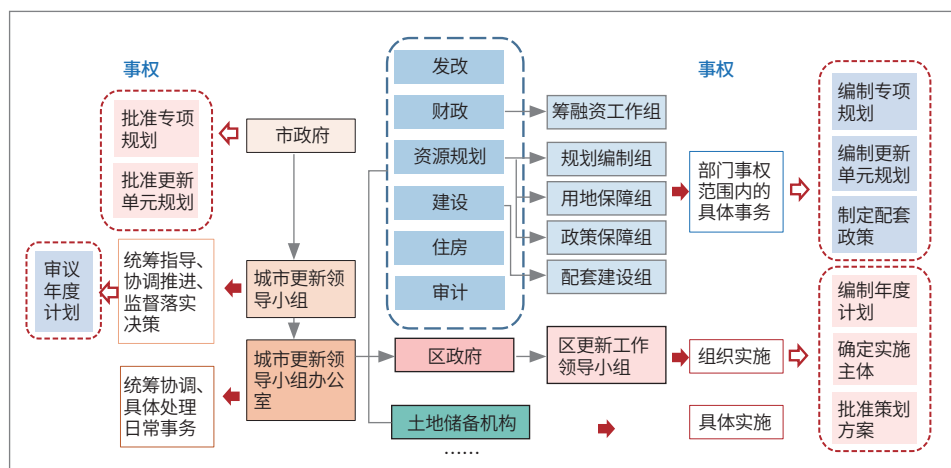


图1 厦门城市更新组织架构示意图

4.3 形成“5-3-1”城市更新规划实施体系

厦门以“5-3-1”为循环周期，推进更新规划、计划的共谋共编。一是在全市城市更新专项规划中提出近五年城市更新规划实施的目标、指标，确定重点片区和分时序实施计划，纳入全市近期实施规划。二是制定城市更新三年行动计划，注重对城市更新五年规划的近中期统筹安排，支撑并指导年度计划及要素保障工作。同时，提出城市更新三年行动计划的重点任务、重点片区，形成近三年城市更新策划项目库。三是制定城市更新年度实施计划，在分析资金平衡、公众意见、社会稳定、政策限制等方面的可行性的基础上，形成城市更新年度实施项目的“一图一表”。通过年度实施计划，衔接财政预算、年度供地、收储计划、要素保障等，确保当年项目要素保障全部落实到位。同时，将项目按照属地划分管理，由相应区政府(指挥部、管委会)牵头负责，分配任务、明确责任，保障更新项目的实施。

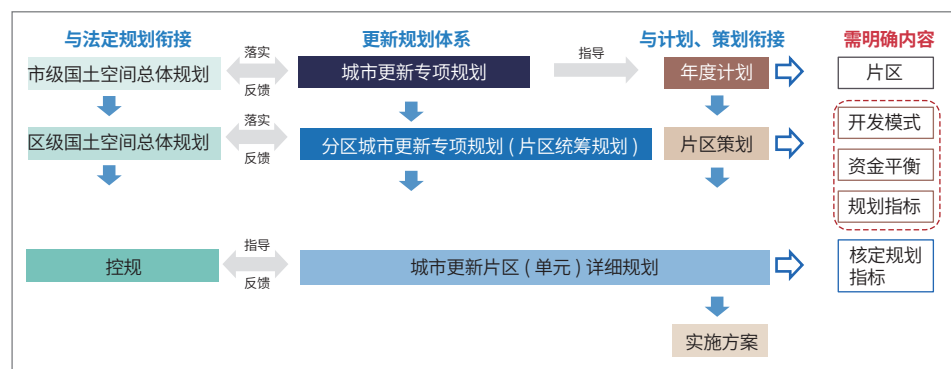


图2 厦门城市更新规划体系示意图

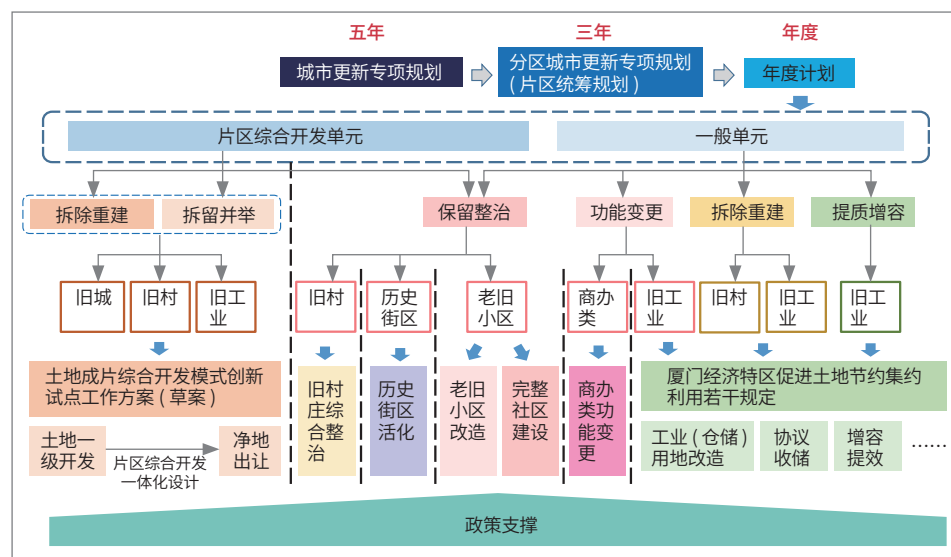


图3 厦门城市更新实施路径示意图

4.4 创新片区综合开发实施路径

厦门的城市更新综合成片开发是指以片区(多个地块、多个项目)为单位，统一规划、统一实施的城市更新，其实施路径为规划引领、引入社会资本参与，从土地整备到规划设计再到建设运营。

一是在土地整备阶段，由政府主导征拆迁补偿方案，引入社会资本提供资金，按照协议进行征拆安置。二是在策划规划阶段，进行片区综合开发一体化设计，通过“控规—片区综合开发策划—方案征

集—控规”的编制流程，形成“政府—市场—政府”的闭环。由政府主导，社会资本参与编制片区综合开发策划，提出开发规模、强度等规划管控要求，组织面向市场主体的方案征集。在对方案征

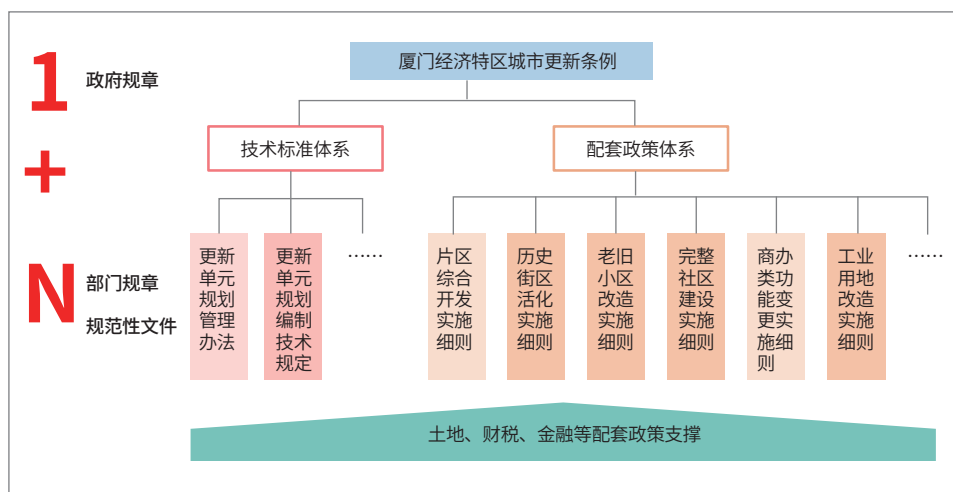


图4 厦门城市更新法规政策与技术标准体系示意图

集的中标方案进行优化完善后，通过控规法定化，将指标纳入出让地块规划设计条件，产业监管、后续运营等要求一并纳入土地出让合同，安排后续建设与运维。其一，片区综合开发一体化设计在路径上，允许参与土地整备的社会资本加入片区策划工作，可获得一定的先发优势。同时，又通过公开征集的程序，保障了竞争的公平性。其二，方案征集对象为市场主体，有利于充分发挥市场资源配置优势，提出合理的功能配比优化及后续运营建议，以建设活力街区为目标，提升片区规划的合理性。其三，通过土地合同约定、部门协同监管、后续跟踪评估等，建立城市更新项目的全生命周期管理机制（图3）。

4.5 探索以特区立法为引领的城市更新政策标准体系

目前，厦门正处于城市更新试点实施阶段，还缺乏顶层设计、缺少法制引领和保障。其拟先出台城市更新指导意见，明确城市更新范围、更新方式、实施程序、配套政策与资金保障，再根据城市更新实施情况，总结经验，适时推进城市更新立法工作。同时，梳理政策清单，推进相关部门制定37项城市更新配套政策及技术标准，逐步构建“1+N”

城市更新政策标准体系（图4）。

5 结语

目前，城市更新逐步成为促进城市高质量发展的主导方式。国土空间规划体系构建不仅是指规划的空间要素扩展到山、水、林、田、湖、草这些自然资源，还需要对这些要素的空间干预行为，建立全生命周期的规划支持系统。厦门构建了包括更新组织架构、规划编制、规划实施、政策标准在内的城市更新治理体系，这就为强化城市更新的规划统筹能力奠定了基础^[1]。国土空间规划体系下的城市更新规划除了提供空间更新的规划空间方案，还需要将城市更新的组织、政策、运营和实施监督纳入规划活动中，并搭建一个互动反馈的系统，实时跟踪修正，不断促进城市系统的迭代升级。综上所述，从项目导向的城市更新转向规划统筹，必然对规划建设提出更高的要求，这需要更多的持续实践和理论研究。□

[参考文献]

[1] 姚之浩，田莉，范晨璟，等. 基于公租房供应视角的存量空间更新模式研究——厦门城中村改造的规划思考[J]. 城市规划学刊，2018(4): 88-95.

[2] 田莉. 摇摆之间：“三旧改造”中个体、集体与公众利益平衡[J]. 城市规划，2018(2): 78-84.

[3] 林强，李泳，夏欢，等. 从政策分离走向政策融合——深圳市存量用地开发政策的反思与建议[J]. 城市规划学刊，2020(2): 89-94.

[4] 张磊. “新常态”下城市更新治理模式比较与转型路径[J]. 城市发展研究，2015(2): 57-62.

[5] 王富海，阳建强，王世福，等. 如何理解推进城市更新行动[J]. 城市规划，2022(2): 20-24.

[6] 何子张，旺姆，陈芳莉. 厦门国土空间要素保障行动规划思考[J]. 规划师，2020(18): 52-56.

[7] 缪春胜，邹兵，张艳. 城市更新中的市场主导与政府调控——深圳市城市更新“十三五”规划编制的新思路[J]. 城市规划学刊，2018(4): 81-87.

[8] 邱超奕. 以人民为中心推进城市更新[N]. 人民日报，2021-11-26.

[9] 毛羽. 城市更新规划中的体检评估创新与实践——以北京市副中心老城区更新与双修为例[J]. 规划师，2022(2): 114-120.

[10] 深圳加快建设先行示范区再获重磅支持引领城市更新全生命周期管理[N]. 建筑时报数字版，2022-02-14.

[11] 赵冠宁，司马晓，黄卫东，等. 面向存量的城市规划体系改良：深圳的经验[J]. 城市规划学刊，2019(4): 87-94.

[收稿日期] 2022-07-19