

多元参与背景下的城市更新行动决策矩阵

——对国内 20 个样本城市的研究

□ 王萍萍, 胡辰, 隆垚, 白洁, 彭建

【摘要】城市更新行动决策矩阵是从地区与城市两个层面、政策与空间两个维度,针对政府与市场两个主体构建的决策评价模型,为城市更新实施主体提供了决策参考。文章选取珠三角地区、环渤海地区、长三角地区和西部地区的 20 个城市作为研究样本,对近年来我国的城市更新实况、特征与差异进行了详细分析,总结了我国城市更新的发展趋势。

【关键词】城市更新行动;决策矩阵;政策体系;空间潜力

【文章编号】1006-0022(2022)09-0011-11 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

【引文格式】王萍萍,胡辰,隆垚,等.多元参与背景下的城市更新行动决策矩阵——对国内 20 个样本城市的研究[J].规划师,2022(9):11-21.

Decision Matrix of Urban Regeneration with Multi-stakeholders: An Evaluation of Policy and Space Based on 20 Cities/Wang Pingping, Hu Chen, Long Yao, Bai Jie, Peng Jian

【Abstract】 Urban regeneration decision matrix is a model based on government and market dimensions, which provides a reference for operators at two levels of region and city, from two angles of policy and space. With 20 cities in the Guangdong-Hong Kong-Macao great bay area, the Circum-Bohai Sea region, the Yangtze River Delta Region, and the western region, the paper makes a detailed analysis of urban regeneration practices and concludes its development trends in China.

【Key words】 Urban regeneration action, Decision matrix, Policy system, Spatial potential

1 城市更新行动的研究范畴与概念界定

1.1 研究范畴:立足顶层设计的区域决策需求

自《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出城市更新行动以来,我国各市密集出台了有关城市更新的“条例”“管理办法”“指导意见”“实施方案”等地方性政策,其中部分城市因地制宜地构建(或完善)了涵盖规划管理、技术标准、操作指引等内容的地方性政策体系,以指导具体实践。总体而言,各市政策的出台往往源于城市更新项目推进的现实需求,但由于发展实际情

况和城市管理水平的不同,城市更新呈现明显的地域差异。为了更好地指导地方开展城市更新行动,国家层面先后提出“城市更新先导区”“防止大拆大建”“城市更新试点城市”等一系列关键举措及对应的指导政策。我国首部城市更新国家标准《城市更新空间单元规划编制技术导则》于 2021 年 4 月启动编制,这标志着我国城市更新的行动思路日渐清晰、实施路径不断深入。不难发现,城市更新行动近年来经历了具体实施诉求—地方性政策—国家层面顶层设计由点到面的倒逼传导,而在此过程中,对地方城市更新执行情况的评估是宏观决策的前提,也是不断完善城市建设管理

【作者简介】 王萍萍,高级工程师,深圳市城市规划设计研究院有限公司六所副所长。

胡辰,深圳市城市规划设计研究院有限公司六所主任规划师。

隆垚,现任职于深圳市城市规划设计研究院有限公司六所。

白洁,高级工程师,中建八局装饰工程有限公司副总工程师。

彭建,高级工程师,中国建筑第八工程局有限公司工程研究院 BIM 技术研究所副所长。

和顶层设计的必然选择。

本文从珠三角地区、长三角地区、环渤海地区、西部地区入手，以这些地区的 20 个典型城市为样本，基于区域发展战略和经济水平、城市更新需求和体系化建设、城市更新实践特征和模式等，提出有关地域决策的宏观判断：珠三角地区以源于广东省“三旧”改造的特有模式和高度市场化的实施方式为核心特征，样本城市包括深圳、广州、珠海、东莞；长三角地区以“全生命周期”的项目化管理和精细化的有机更新为核心特征，样本城市包括上海、南京、苏州、杭州、无锡、宁波、合肥；环渤海地区以新旧动能转换推动产业升级与城市复兴为核心特征，样本城市包括济南、青岛、天津、北京、石家庄、大连；西部地区以城市更新政策体系和实施机制的起步探索为核心特征，样本城市包括西安、成都、兰州。

1.2 概念界定：立足多元参与的主体决策需求

随着我国城镇化从外延扩张向内涵发展转变，存量甚至减量发展成为贯彻高质量发展要求的常态化趋势，城市更新成为提高土地利用效率、提升城市品

质、促进可持续发展的关键力量。以近年国家积极推进的老旧小区改造为例，住建部的调查显示，全国 2000 年以前建成的老旧小区近 17 万个，涉及居民上亿人、超 4 200 万户、建筑面积约为 40 亿平方米，在如此庞大的改造需求下，多元参与是推进城市更新的基础与保障，并有利于形成共建、共治、共享效应，降低城市更新投入成本、平衡复杂利益诉求、满足以人为本的发展要求^[1]。尤其是在“放管服”改革的驱动下，城市更新组织方式正向市级统筹、区级主导转变，同时资金由政府（补助、专项债）与居民、社会力量、企业合理共担，倡导“谁出资谁受益”原则，鼓励多方参与，共同促进城市更新项目的落实。

从多元参与角度看，城市更新可被定义为遵循经济发展规律，对参与其中的各利益相关者进行权力、利益平衡和再分配的过程^[2]。在此过程中，政府与企业作为诸多利益相关者中的权利优势方和城市更新的主要实施主体，其决策共识共同表征于城市更新成效，而其决策差异则是利益博弈的内在原因。基于该理解，城市更新行动决策矩阵立足于区域与城市尺度，在政策体系评判的“完善度”与空间潜力评判的“需求度”两

个维度下，为城市更新实施主体提供决策依据。其中，政府作为实施主体，其决策内容包含城市更新政策与计划制定等；市场作为实施主体，其决策内容包含城市更新市场评估与实施风险预判等（图 1）。

2 城市更新政策决策

政策体系作为城市更新行动决策矩阵两大维度之一，在很大程度上决定了城市更新能否顺利实施，是影响行动决策的隐性成本。尽管各城市的政策体系完善程度不同，但受区域发展战略和城市经济发展的区域化特征影响，城市更新政策也呈现一定程度的区域共性。

2.1 样本地区政策体系特征概述

2.1.1 珠三角地区的政策体系特征

(1) 高度市场化，率先体系化。

珠三角地区的城市更新源于 2009 年的“三旧”改造政策，该政策从解决历史遗留问题、节约集约用地出发，开启了以激励市场主体、借助社会力量为根本动力，适应市场化改革趋势的体系建设，在全国具有先行先试的创新性。

“三旧”改造使城市更新从个案项目转变为常态化的长期行动，其中最具代表性的是深圳。深圳市政府在城市更新过程中遵循“积极不干预”原则，承担了政策支持、规划引导、审批管理等职能，并充分关注各方权利的平衡，鼓励和吸引市场投资，发挥市场在资源配置方面的决定性作用，并结合实践反馈不断完善城市更新政策体系，探索维持社会多元性、维系城市风貌、维护公共利益的城市治理方法。

(2) 强化统筹思维，缓解二元矛盾。

2005 年，广东省在《中华人民共和国土地管理法》的基础上发布了《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》，经过近 20 年的发展，广东省的土地资源快速消耗，集体土地开发从土地流转扩

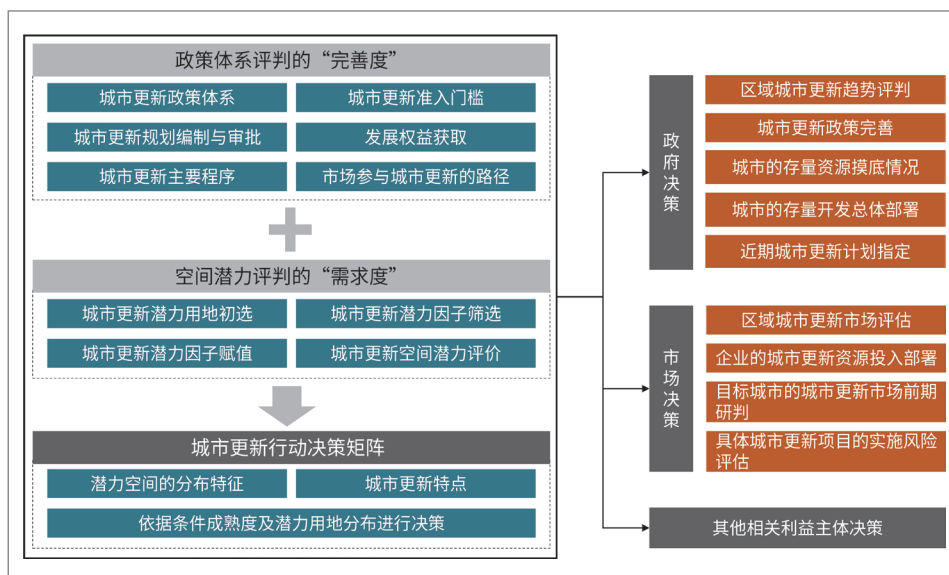


图 1 城市更新行动决策矩阵内容构成与应用方式示意图

张转向物业开发建设,形成了完全依赖土地租金收益的“租赁经济”^[3]。这种经济模式内嵌于集体土地的残缺产权和福利型的土地股份合作社制度,导致土地开发低效,土地资产难以流动获得市场价值,村镇产业固化。但该模式也为产业发展与劳务人员提供了大量的廉价空间,在一定程度上丰富了城市产业门类,分担了低收入群体的安置压力。

在产业转型升级及高质量发展的新背景下,政府开始通过盘活存量低效的集体建设用地为城市发展腾挪空间,这导致城市二元矛盾迅速激化。为了避免碎片化的城市更新引发更深层的社会问题,珠三角地区近年来逐步加强政府对城市更新的统筹力度和计划管理,在兼顾多元发展权益的同时,完善城市功能、优化空间布局、改善环境品质、促进产业转型升级^[4]。

(3) 加速推动产业升级。

自2008年全球经济危机重创珠三角地区“三来一补”出口加工经济后,政府出台了多项针对性的政策(表1),为该地区在存量时期应对产业经济空心化问题、实现长期可持续发展奠定了基础:首先,“松绑”既有政策,提容增效并拓宽产业用房的流通渠道,如东莞降低了“工改工”项目分割单元的最小面积,深圳为降低企业成本、提高扩大再生产能力,规定普通工业用地提高容积的部分和无偿移交政府的建筑面积不计收地价,符合产业发展导向的新增建筑面积可适用产业发展导向修正系数;其次,对“工改工”项目给予一定补助和减免,并对“工改M0”^①实行政策倾斜,如深圳、广州、东莞除了放宽出让方式和出让年限,还降低了城市更新M0用地的地价标准;最后,划定“工业红线”或产业发展保护区块^②,在广东省委、省政府2020年印发《关于推动制造业高质量发展的意见》后,广州划定了621 km²的工业产业区块,深圳划定了270 km²的工业区块线,东莞划定了420 km²的工

表1 珠三角地区样本城市关于产业升级的部分政策汇总

城市	出台时间 / 年	重点文件
深圳	2019	《深圳市扶持实体经济发展促进产业用地节约集约利用的管理规定》
	2019	《深圳市工业及其他产业用地供应管理办法》
	2014	《深圳市城市规划标准与准则》(2013版)
	2013	以《深圳市人民政府关于优化空间资源配置促进产业转型升级的意见》为主文件的“1+6”文件
东莞	2019	《东莞市新兴产业用地(M0)地价管理实施细则》
	2019	《东莞市人民政府关于拓展优化城市发展空间加快推动高质量发展的若干意见》
	2018	《东莞市新型产业用地(M0)管理暂行办法》
	2013	《东莞市产业转型升级基地认定和管理试行办法》
广州	2020	《广州市新型产业用地(M0)准入退出实施指引(试行)》
	2019	《广州市提高工业用地利用效率实施办法》
	2018	《广州市产业园区提质增效试点工作行动方案(2018—2020年)》《广州市价值创新园区建设三年行动方案(2018—2020年)》
	2015	《广州市提高工业用地利用效率试行办法》
珠海	2020	《珠海市新型产业用地(M0)地价管理实施细则》
	2020	《珠海市新型产业用地(M0)开发主体准入认定办法(征求意见稿)》
	2021	《珠海市新型产业用地(M0)管理暂行办法(试行)》

业保护线,尤其是在国土空间规划编制阶段,广东省部分城市将“工业红线”作为国土空间规划的“第四条线”进行考虑,此举对稳定制造业高质量发展的土地“基本盘”具有重要支撑作用。

2.1.2 环渤海地区的政策体系特征

(1) 聚焦“新常态”下的新旧动能转换。

环渤海地区是国家重要的工业基地,在“新常态”经济结构优化升级和《环渤海地区合作发展纲要》的部署下,该地区正成为全国新旧动能转换的重要“战场”,主要解决高耗能重工业和低端产业聚集、资源和环境瓶颈约束增强等问题。例如,北京在2018年出台了《关于进一步优化营商环境深化建设项目行政审批流程改革的意见》《关于社会投资建设项目分类标准的通知》《建设项目规划使用性质正面和负面清单》,优化投资环境、严控项目准入;济南自2018年经国务院批复成为山东省新旧动能转换综合试验区后,便结合“新旧动能转换起步区”规划的编制提出“中优”3

年行动方案,在新城、老城全面践行新旧动能转换理念,先后出台了《关于优化城市更新项目前期工作管理流程的实施意见》《关于坚持“留改拆”并举深入推进城市有机更新的通知》《济南市旧区改建类城市更新项目实施流程(试行)》等政策,保障了城市更新行动的项目化推进。

(2) 以“基层创建”倒逼“顶层设计”体系完善。

环渤海地区有大量具备再利用条件的工业厂区。例如,北京798、首钢二通厂等工业厂区的成功改造坚定了政府摒弃“大拆大建”式城市更新的信心。据不完全统计,北京中心城区尚有工业用地40 km²,工业企业1200余家,厂房建筑面积达到2700万平方米^[5]。为进一步规范引导厂房城市更新行为,2018年、2019年北京相继出台了《关于推动老旧厂房拓展文化空间指导意见落地实施的工作方案》《关于保护利用老旧厂房拓展文化空间的指导意见》《保护利用老旧厂房拓展文化空间项目管理办法(试

行)》等政策,在全国率先打通老旧厂房转型文化空间政策的“最后一公里”,催生出我国第一处以钢铁工业文化遗存为特色的高端产业综合服务区——北京冬奥会首钢园,实现了由城市“锈带”向“秀

带”的蜕变。

2.1.3 长三角地区的政策体系特征

(1) 与长三角一体化进程同步。

为了打造高水平的长三角世界级城市群,长三角地区除加强都市圈间重大

基础设施统筹外,还建立了中心区与中心区以外城市和部分沿海地区间产业集聚及产业转移的利益分享机制。在此机制下,上海、苏南、环杭州湾等城市和地区作为长三角优化开发区,新增建设

表 2 样本城市政策体系汇总

城市	机构设置	核心文件	管理条文、技术标准、操作指引等配套政策文件	发展权益		城市更新规划体系						
				密度强度分区或测算规则	政府与市场权益关系原则	市级专项规划或同类型规划	区(镇)级统筹(街区、片区)规划	单元与现行规划体系的衔接要求	近期实施方案或计划	政策完善度评价	市场参与政策风险评价	
深圳	市、区城市更新和土地整备局	《深圳经济特区城市更新条例》《深圳市城市更新办法》《深圳市城市更新办法实施细则》	完善	有	物业权利人、市场主体或者政府组织实施,也可合作实施	有	有	有	有	有	高	低
广州	住房和城乡建设行政主管部门	《广州市城市更新条例(征求意见稿)》《广州市城市更新办法》	完善	有	可以由权利主体、市场主体或者政府组织实施,也可以由权利主体与市场主体合作实施;涉及多个权利主体、市场主体的,应形成单一主体再实施	有	有	有	有	有	高	低
珠海	自然资源主管部门	《珠海市城市更新管理办法》	完善	有	由政府、土地使用权人或者其他符合规定的主体申报实施,鼓励有社会责任、有品牌、有实力、有经验的企业实施	有	有	有	有	有	较高	较低
东莞	城市更新领导小组,城市更新局	《关于深化改革全力推进城市更新提升城市品质的意见》《东莞市城市更新实施办法(制定中)》	完善	有	政府主导、单一主体挂牌招商、权利人自改三种模式	有	有	有	有	有	较高	较低
济南	城市更新领导小组,住房和城乡建设局、城市更新局	《关于优化城市更新项目前期工作管理流程的实施意见》	完善度一般	无	多方参与、共建共享	有	无	无	有	有	一般	一般
青岛	自规、发改、住建、财政、工信等部门协同;历史片区保护更新联席会议	《青岛市人民政府关于推进城市更新工作的意见》《青岛市人民政府办公厅关于加强城市更新规划和用地管理有关工作的意见(征求意见稿)》	无	无	鼓励国有企业与行业领先的专业化企业开展全面合作	有	部分在编	无	有	有	一般	一般
天津	老旧房屋小区改造提升和城市更新工作领导小组	《天津市老旧房屋老旧小区改造提升和城市更新实施方案》《天津市老旧房屋老旧小区改造提升和城市更新规划、土地、调查登记管理实施细则(试行)》	无	无	建设周期长、投资规模大、跨区域及市级重大城市更新项目,可通过政府授权方式,由具有实力的国有企业作为实施主体	无	有	无	有	无	较低	较高
北京	城市更新专项小组	《北京市人民政府关于实施城市更新行动的指导意见》《北京市城市更新条例》(制定中)	比较完善	无	产权清晰的项目,产权单位可作为实施主体,也可通过协议、作价出资(入股)等方式委托专业机构作为实施主体;产权关系复杂的项目,由区政府依法确定实施主体	有	无	无	有	有	较高	较低
石家庄	城市更新工作领导小组,区设专门机构	《石家庄城市更新管理办法》	无	有	鼓励国有企(事)业单位与行业领先的专业化企业开展全面合作;由市区级国企及其他市场主体作为实施主体	无	无	无	无	有	较低	较高

用地规模和开发强度受到限制, 依托城市更新改变空间开发模式的需求迫切。在优化开发区内, 各城市均通过行动方案、相关规划、重点项目等配合专项政策推进城市建成区的城市更新。例如,

2013年, 杭州的《“美丽杭州”建设实施纲要(2013—2020年)》以城市更新和环境整治提升为抓手, 同年的《杭州市“三改一拆”三年行动计划》以旧住宅区、旧厂区和城中村改造促进违法建筑

拆除; 2016年, 南京的《南京市城市品质提升三年行动计划(2016—2018)》提出加强南京城南历史城区文化风貌整体保护, 2018年发布的《南京市城市精细化建设管理十项行动方案》提出精细化

表 2(续)

城市	机构设置	核心文件	管理条文、技术标准、操作指引等配套政策文件	密度强度分区或测算规则	发展权益 政府与市场权益关系原则	城市更新规划体系						近期实施方案或计划	政策完善度评价	市场参与政策风险评价
						市级专项规划或同类型规划	区(镇)级统筹(街区)规划	单元(片区)规划	与现行规划体系的衔接要求	无	有			
大连	城市更新工作领导小组	《大连市城市更新管理暂行办法》	无	无	探索政府与居民合理分担机制、政府和社会资金合作建设模式	无	无	无	无	无	无	较低	较高	
上海	城市更新协调推进机制(下设办公室), 城市更新中心	《上海市城市更新条例》《上海市城市更新实施办法》《上海市城市更新规划土地实施细则》	完善	有	更新统筹主体遴选机制	无	无	有	有	有	有	高	低	
南京	城市更新工作领导小组(下设办公室), 住建委	《南京市城市更新试点实施方案》	不完善	无	鼓励企业通过直接投资、间接投资等多种方式参与	无	无	无	有	无	无	较低	较高	
苏州	—	—	无	无	无	无	无	无	无	无	无	低	高	
杭州	—	—	不完善	有	无	无	无	无	无	无	无	低	高	
无锡	城市更新工作领导小组(下设办公室), 住房和城乡建设局成立专门机构	《关于加快推进城市更新的实施意见(试行)》	无	无	明确区级国有平台作为实施主体, 或由区政府、授权的区级国有平台通过招标、遴选、竞争性谈判等方式引入社会资本	无	部分在编	有	无	有	有	较低	较高	
宁波	城市更新工作领导小组(下设办公室), 区设专门机构	《宁波市人民政府关于推进城市有机更新工作的实施意见》	无	有	探索建立社区和市场主体“自下而上”的更新申报机制, 吸引社会资本和民间资金参与	无	无	无	无	有	有	较低	较高	
合肥	城市更新工作领导小组(下设办公室), 城市更新中心	《合肥市城市更新工作暂行办法》	无	无	组建市城市更新公司作为市级城市更新项目的统筹主体	无	无	无	有	无	无	较低	较高	
西安	城市更新工作领导小组(下设办公室)	《西安市城市更新办法》	不完善	无	政府主导、多方参与	无	无	无	无	无	无	较低	较高	
成都	城市更新工作领导小组(下设办公室), 城市有机更新事务中心, 区设专门机构	《成都市城市有机更新实施办法》	比较完善	有	鼓励国有企(事)业单位与行业领先的专业化企业开展全面合作; 探索政府与居民合理分担机制、政府和社会资金合作建设模式	有	无	有	有	有	有	较高	较低	
兰州	城市更新工作领导小组(下设办公室), 住房和城乡建设局, 区设专门机构	《兰州市城市更新实施办法》	完善度一般	有	鼓励国有企(事)业单位与行业领先的专业化企业开展全面合作; 探索政府与居民合理分担机制、政府和社会资金合作建设模式	无	无	无	有	无	无	一般	一般	

注: 样本城市政策体系研究汇总的时间截至 2022 年 5 月底; 虽然部分城市的相关政策文件要求建立城市更新专项规划(或指引)、城市更新单元(或有机更新单元)规划、片区实施规划或城市更新计划管理的机制, 但是截至本次研究完成相关执行信息尚未公布, 因此本文对其不做统计。

提升南京城市空间、强化建设管理等，2020年的《开展居住类地段城市更新的指导意见》提出向“存量空间”要“增量价值”，积极推动城市更新工作落实；

上海自2015年颁布《上海市城市更新实施办法》后，又开展了“共享社区、创新园区、魅力风貌、休闲网络”四大行动计划，选取一系列示范项目探索完善

城市更新体系，陆续颁布了《上海市城市更新规划土地实施细则》《上海市城市更新管理操作规程》等。

(2) 以上海为引领，开展减量化的政策探索。

上海在2013年率先提出建设用地减量化发展，在2015~2017年的第一轮减量化行动中，上海实际完成了28 km²的低效建设用地减量；2018年，上海《关于本市全面推进土地资源高质量利用的若干意见》进一步提出，2018~2020年每年减量化的任务不低于15 km²，其中工业用地减量不低于12 km²。自减量化行动开展以来，以104地块、195区域、198区域^③为代表的用地结构优化调整举措均在《上海市城市总体规划(2017—2035年)》中得到落实，为我国相关城市治理“大城市病”、探索超大城市发展模式的转型途径提供了参考。

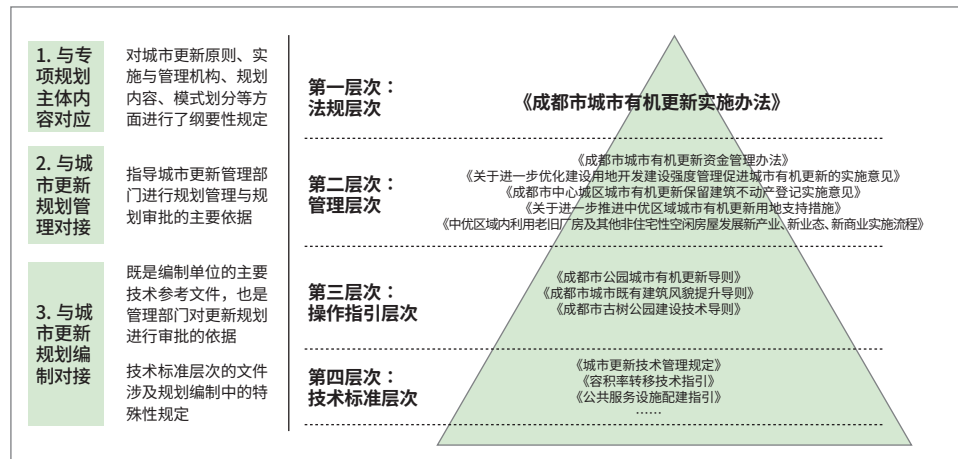


图2 成都城市更新政策体系示意图^[6]

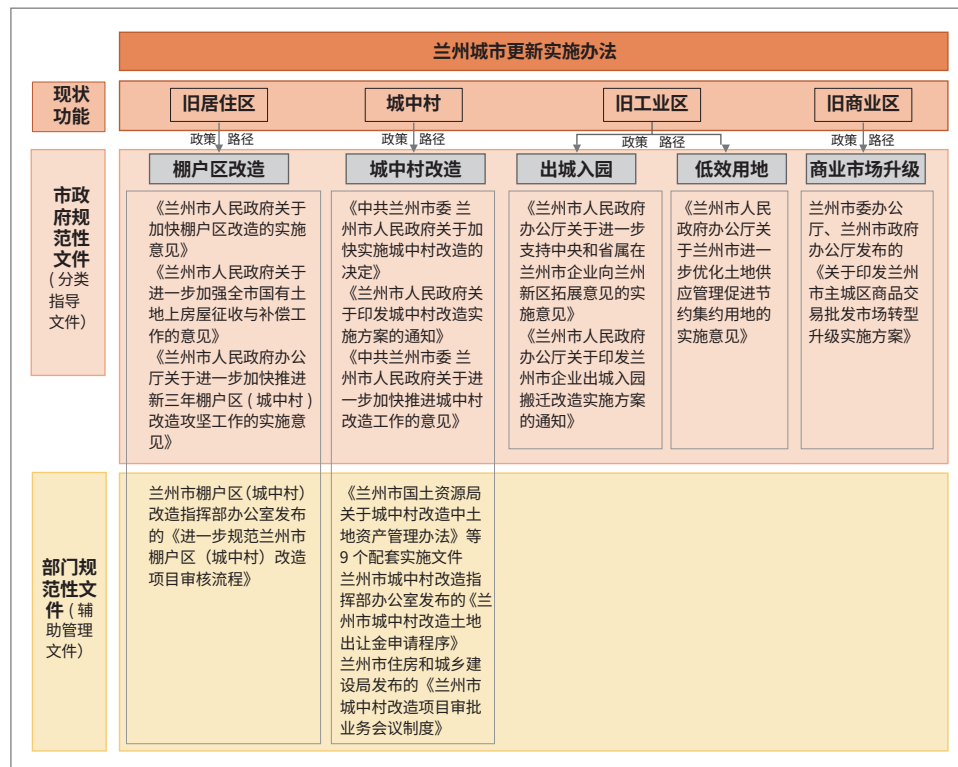


图3 兰州城市更新政策体系示意图

表3 深圳城市更新初选潜力用地构成与规模统计

用地类型	更新潜力用地面积 / km ²	占初选潜力用地的比例 / %
居住用地	47.23	45.1
商业用地	12.29	11.7
工业用地	43.54	41.6
仓储用地	1.67	1.6

2.1.4 西部地区的政策体系特征

2019年，四川、陕西和甘肃的城镇化率分别为53.79%、59.43%和48.49%，均低于全国平均水平，但其省会城市的城镇化水平均大于70%，已处于城镇化发展后期；而在同年我国22个省(不包括台湾地区)、5个自治区的首位度调查中，排名前十的有6个西部省会城市，其中西安位列第六、成都位列第九、兰州位列第十。这些数据客观地反映出西部区域发展不协调、空间资源分配不均匀等问题，除西安、成都和兰州等省会城市外，其他西部城市的城市更新诉求尚不显著。

目前，成都、西安和兰州均已颁布城市更新(实施)办法，设置专门的管理机构，并搭建了适应本地需求的政策体系框架。其中，成都起步最早，于2020年、2021年先后出台的《成都市城市有机更新实施办法》和《成都市公园城市有机更新导则》以“政策+规划”的方式推进有机更新实施，现已基本形成“法规—管理—操作指引—技术标准”四层次的政策体系(图2)，关于规划管理、土

地利用、项目报建、房屋搬迁、资金筹措等方面的政策仍在完善中。兰州的城市更新虽起步最晚，但其针对差异化的城市更新对象进行了分类指导，并配合部门规范性文件，以“分类指导+辅助管理”的政策体系框架解决“两山夹一河”特殊地形下的空间瓶颈(图3)。

2.2 小结

通过对样本城市决策机制、配套规定、发展权益获取途径、规划编制情况、项目实施要求等政策内容的对比(表2)，总结出我国的城市更新具有以下特征：
①拓展了城市更新内涵。各市普遍将旧(老)城改造、有机更新、“三旧”改造、“微改造”、综合整治，以及单独针对城中村、老旧小区等特定城市建成区的改造纳入城市更新，并将其作为一类技

术方法、实践经验和政策体系的集合^[7]。
②成立城市更新领导机构进行重大决策，协调相关部门按职能分工，设立专门机构推进具体工作；市、区联动，简政放权、分级审批、精简流程，由区级政府承担主体责任，如深圳、广州、珠海等地将部分审批权下放到区政府。
③政府统筹力度进一步加强，专项规划—单元规划—实施计划三层次的城市更新行动框架已基本成为各市推动城市更新规划实施和衔接既有城市规划体系的主要手段，但各市执行细则及实践成效仍存在较大差异，多数城市尚未对因城市更新而引发的控规调整进行明确规定，影响了城市更新实施效率。
④大多数的城市更新项目都鼓励市场参与，拓展资金渠道，但多数城市尚未明确市场参与机制与发展权益获取路径，如参与城市更新的门槛

条件、土地获取与地价计收方式、开发容量计算、奖励与贡献要求等都没有明确的标准。此外，多数城市尚未设立与参与机制对应的退出机制，无法保证能适时清除陷入僵局的项目。

3 城市更新空间决策

空间决策可以理解为通过现状、经济、规划、承载能力等多因子的综合研究，从宏观量化角度直观表达样本城市潜力空间的分布、类型和特征，进而评判城市更新的空间潜力与需求。

3.1 空间决策的技术路线

3.1.1 初选潜力用地

在城市尺度下，初选潜力用地的相关研究聚焦于城市更新潜力空间的总体布

表4 城市更新潜力因子筛选与赋值

一级因子及符号	经济可行 (A)			功能结构 (B)		城市形态 (C)		建筑年代 (D)
一级因子相对权重	1.00			3.00		5.00		4.00
一级因子赋值	0.53			0.26		0.08		0.13
二级因子及符号	用地类型 (A1)	密度分区 (A2)	用地规模 (A3)	交通区位 (B1)	中心区位 (B2)	自然景观区位 (C1)	城市重要街道 (道路) (C2)	(D1)
二级因子相对权重	1.00	5.00	1.00	1.00	1.00	1.00	5.00	—
二级因子赋值	0.15	0.70	0.15	0.50	0.50	0.17	0.83	—
基础赋值及说明	基础赋值说明 居住用地、商业用地开发收益较高，城市更新潜力相对较大	开发强度越高，预期收益越高，城市更新潜力相对较大	用地规模越小，更容易协调多方利益关系，城市更新潜力相对较大	轨道交通更能带动土地的高强度开发，距离站点越近则城市更新潜力越大	越靠近服务中心，城市更新潜力越大	毗邻景观资源的区位，城市更新动力往往较高	城市路网密度高的区域可达性较好，城市更新潜力相对较大	建成时间越早，更新需求越迫切
基础赋值	居住用地：A1=3；商业商务用地：A1=2；其他：A1=1	高强度区：A2=3；中强度区：A2=2；低强度区：A2=1	小于1 hm ² 的用地：A3=3；1~5 hm ² 的用地：A3=2；大于5 hm ² 的用地：A3=1	位于轨道站点300 m范围内或枢纽站点800 m范围内或地铁站点300~500 m范围内或枢纽站点800~1500 m范围内：B1=2；其他：B1=1	位于城市综合性中心500 m范围内：B2=3；位于城市综合性中心500~800 m范围内或片区级中心500 m范围内：B2=2；其他：B2=1	位于核心景观区200 m范围内：C1=3；位于次级景观区100 m范围内：C1=2；其他：C1=1	距离城市重要街道(道路)200 m范围内：C2=2；其他：C2=1	2000年及以前的建筑集中地区：D1=3；2000年及以前的建筑较密集地区：D1=2；其他：D1=1
因子间的数值关系	A=0.53×(0.15×A1+0.7×A2+0.15×A3)			B=0.26×(0.5×B1+0.5×B2)		C=0.08×(0.17×C1+0.83×C2)		D=0.13×D1

注：权重采用专家打分法确定1~5的整数。

表 5 深圳各行政区城市更新潜力用地分级评价统计

行政区	高潜力用地面积 /km ²	中潜力用地面积 /km ²	低潜力用地面积 /km ²	城市更新潜力用地面积合计 /km ²	占深圳城市更新潜力用地的比例 /%
福田区	1.65	1.22	1.03	3.90	3.7
罗湖区	0.49	1.31	0.55	2.35	2.2
南山区	0.33	2.90	2.41	5.64	5.4
盐田区	0.16	0.73	0.90	1.79	1.7
龙华区	0.29	2.42	9.22	11.93	11.4
宝安区	0.64	6.23	19.68	26.55	25.4
光明区	0.05	2.05	6.31	8.41	8.0
龙岗区	0.83	10.85	22.27	33.95	32.4
坪山区	0.36	1.46	8.16	9.98	9.5
大鹏新区	0	0	0.22	0.22	0.2

表 6 样本城市的城市更新潜力空间统计对照^④

城市	潜力用地面积 /km ²	潜力用地占纳入统计的该市经营性用地的比例 /%	高潜力用地面积 /km ²	高潜力用地占潜力用地的比例 /%
深圳	104.73	24.20	4.79	4.57
广州	128.12	35.69	26.13	20.39
珠海	38.02	11.14	5.59	14.70
东莞	548.50	58.64	161.34	29.41
济南	45.18	13.11	7.58	16.78
青岛	166.74	48.22	19.83	11.89
天津	283.55	28.15	6.80	2.39
北京	38.04	14.48	3.53	9.28
石家庄	31.39	7.22	4.27	12.80
大连	59.77	26.30	4.18	6.99
上海	115.04	18.58	41.08	35.71
南京	81.25	23.78	5.95	7.32
苏州	40.89	19.78	11.86	29.00
杭州	43.35	16.57	15.83	36.53
无锡	46.08	13.34	8.63	18.73
宁波	49.01	24.50	5.33	10.88
合肥	16.67	8.60	3.37	20.22
西安	37.49	17.97	10.91	29.10
成都	208.52	27.21	27.64	13.26
兰州	27.69	23.92	5.08	18.35

局特征，而非具体项目的用地研究。因此，本文为保证空间决策的技术路线在不同城市均能适用，仅通过识别、叠加、对比样本城市总体规划层面的现状与规划经营性用地，并将用地功能发生改变的现状用地斑块作为初选潜力用地的结论。

例如，深圳的初选潜力用地面积合

计 104.73 km²。其中，居住与工业用地占比较大，在宝安区、龙华区、龙岗区的分布较集中，可见，未来深圳城市更新对象将会以这 3 个区的居住、产业用地为主（表 3）。

3.1.2 城市更新潜力因子分析

本文选取“经济可行、功能结构、

城市形态、建筑年代”作为评价城市更新潜力的影响因子，应用层次分析法对影响因子进行赋值与叠加分析^⑧（表 4），在初选潜力用地的基础上优化输出评价结论。

研究对深圳 4 282 个有效小区样本按年代进行核密度分析，其中 2000 年及以前建成的老旧小区共有 1 610 个。2000 年及以前建成的老旧小区在罗湖老街等地区最为集中，该类地区权重为 3；2000 年及以前建成的老旧小区在宝安老城区、蛇口老城区、盐田沙头角等地区集中程度较高，该类地区权重为 2；其他地区权重为 1。建筑年代因子作为城市更新潜力评价四个一级权重因子之一，其赋值为 0.13，在层次分析法的叠加计算过程中，某一指定地区城市更新潜力评价的建筑年代影响因子占比，可通过该指定地区的权重与建筑年代因子赋值（0.13）的乘积计算，即 $D=0.13 \times D_1$ 。

该分析方法旨在以多因子叠加形成的数值客观呈现城市更新潜力的空间分布。若以 S 表示某一指定地区通过层次分析法叠加得出的最终数值，则 $S=A+B+C+D$ ，即 S 为经济可行、功能结构、城市形态、建筑年代四类一级因子的数值之和。

3.1.3 城市更新空间潜力评价

根据各单因子的权重赋值进行初选潜力用地的叠加分析，得到城市更新空间潜力评价的最终结果包括：高、中、低潜力用地分级统计情况，以及各类潜力用地的空间分布与趋势评判。以深圳为例，各行政区空间潜力分布差异明显，龙岗区、宝安区更新潜力较大，但高潜力更新用地比重低，高潜力更新用地主要集中在福田区（表 5）。

3.2 样本城市的城市更新空间潜力对比与决策总结

研究对样本城市的城市更新潜力空间进行了对比（表 6），发现其存在以下特征。

在珠三角地区的 4 个样本城市中，

东莞的潜力用地总量最多,珠海的最少;东莞的高潜力用地占本市潜力用地的比例最大,深圳的高潜力用地占本市潜力用地的比例最小。总体而言,由于深圳、广州两市较早开展城市更新工作,实施难度低的项目大多已经完成或被列入计划,在政府加强统筹的趋势下,预判其城市更新项目难度将越来越大;珠海受限于潜力用地总规模,预判其城市更新市场吸引力较小;东莞由于庞大的制造业升级需求,预判其将成为未来一定时期内城市更新的“主战场”。

在环渤海地区的6个样本城市中,天津的潜力用地总量最多,石家庄的最少;济南的高潜力用地占本市潜力用地的比例最大,天津的高潜力用地占本市潜力用地的比例最小;大连的中潜力用地占本市潜力用地的比例达57.91%,且潜力用地中居住用地占比较高;青岛的高潜力用地(包括高潜力用地中的居住用地)总量最多。因此,预判青岛、天津、大连将成为未来城市更新的热点城市;北京受制于首都较为特殊的城市规划管控和技术要求,开展城市更新的难度相对较大。

在长三角地区的7个样本城市中,上海的潜力用地总量最多,合肥的最少;杭州的高潜力用地占本市潜力用地的比例最大,南京的高潜力用地占本市潜力用地的比例最小。总体而言,上海、南京、杭州、苏州在潜力用地总量和高潜力用地比例上拥有不同的优势,但除上海外,其他城市的优势特征并不明显,合肥的城市更新空间需求不显著。

在西部地区的3个样本城市中,成都的潜力用地、高潜力用地和居住用地总量均最多,具备较好的城市更新潜力。兰州受限于特殊地貌条件,土地资源稀缺,潜力用地和高潜力用地总量均最少,城市更新难度较大,为激活城市更新市场活力,兰州于2020年颁布了《关于进一步规范我市中心城区建设用地区容积率管理的通知(试行)》,但其实施效果还需验证。

4 基于政策与空间评价的城市更新行动决策矩阵总结

4.1 政策与空间决策的量化结合

借鉴 Ferretti、Bottero 等人针对城市更新过程的“权力—利益矩阵”研究方法^[9],根据上文的政策与空间决策研究结论,形成同时表征政府与市场两大实施主体参与城市更新行动的决策评价模型,即城市更新行动决策矩阵(图4)。

(1) 坐标与象限。

城市更新行动决策矩阵横坐标表示空间决策,相关数值源自表6,正方向以城市更新潜力用地占纳入统计的经营性用地比例代表城市更新的迫切程度;负方向以城市更新高潜力用地规模代表城市更新市场吸引力程度。纵坐标表示政策决策,正负方向的数值分别源于表2的政策体系完善度评价与市场参与政策风险评价,按照1~5从低到高对评价结果“高、较高、一般、较低、低”进行赋值;由于政策体系越完善,实施主体能够获得的发展权益越明确,交易成本越低,本文默认政策体系完善度与市场参与政策风险为负相关的数值关系。横、纵坐标正方向围合的区域为政府决策象限,样本城市的位置表示该城市

更新的空间需求与已出台政策间的匹配关系;横、纵坐标负方向围合的区域为市场决策象限,样本城市的位置表示该市的城市更新市场吸引力。

(2) 空间—政策匹配度曲线。

在政府决策象限内,设样本城市的坐标为(x, y),并用x、y的乘积作为其空间—政策匹配度指数,表示因政策出台滞后于空间需求而需进一步系统性开展城市更新行动的迫切程度。本文将20个样本城市按空间—政策匹配度指数(x、y的乘积)大小进行降序排列(图5),假设以60%作为空间—政策匹配度的政府决策警示区间,则取排序为12(20个样本城市的60%,即排序前12的样本城市均处于警示区间内)的样本指数作为常数(53.36),进而确定空间—政策匹配度曲线函数为 $y=53.36 \div x$,该曲线外侧区域(远离坐标轴)表示警示区间内的样本城市集合,该集合内的城市应避免因空间需求过热而进行无序、激进的存量开发,应加快完善政策体系建设,或在政策体系完善过程中适度收紧城市更新门槛。

(3) 市场吸引力曲线。

在市场决策象限内,设样本城市的坐标为(X, Y),并用X、Y的乘积作为其市场吸引力指数,表示市场参与积极性

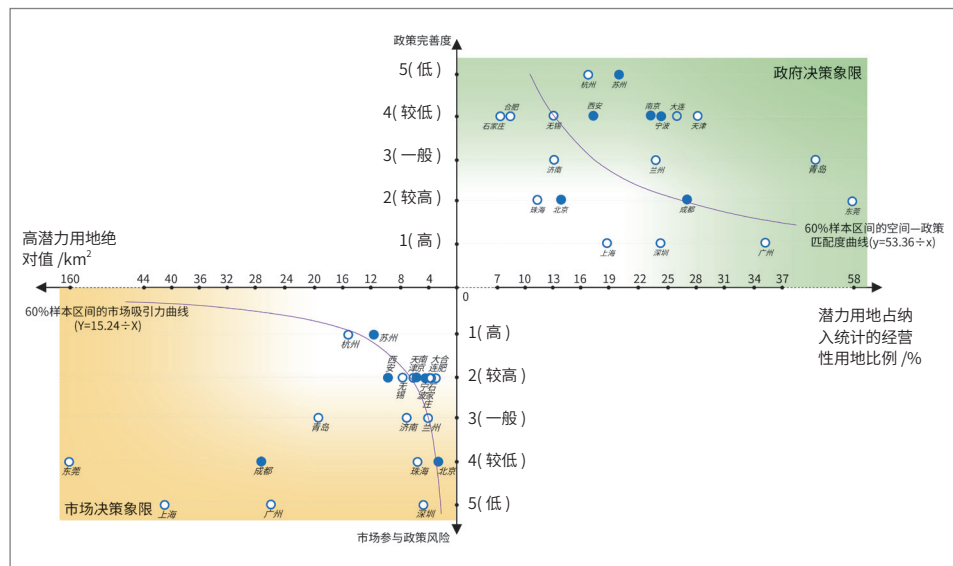


图4 样本城市的城市更新行动决策矩阵
注:图中实心圆点表示同时作为城市更新试点的样本城市。

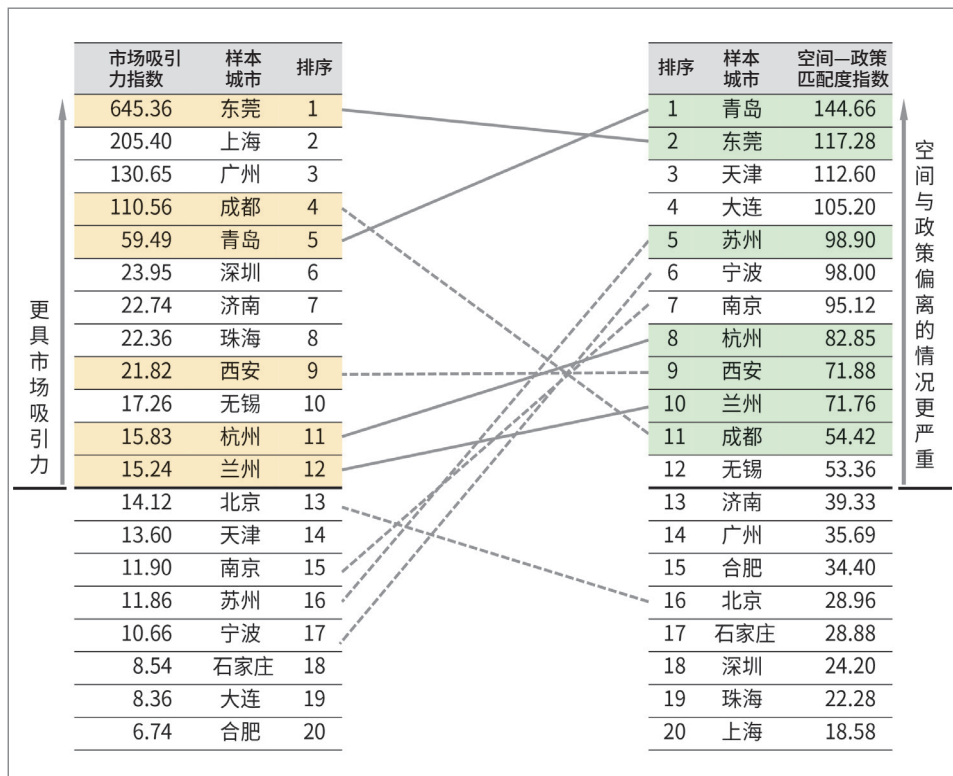


图5 样本城市空间—政策匹配度指数、市场吸引力指数降序排列对比图
注：为强调城市更新试点城市“空间与政策偏离”和“市场吸引力”之间的关系，图中将城市更新试点城市用虚线表示。

的强弱。采取同上文空间—政策匹配度曲线同样的划定方式，先将20个样本城市按市场吸引力指数大小进行降序排列，再确定60%的样本区间的市场吸引力曲线函数为 $Y=15.24 \div X$ ，位于该曲线外侧（远离坐标轴）的样本城市，其城市更新市场预期趋好、政策风险可控，应进一步加强对市场主体的合理引导。

4.2 样本城市的城市更新行动决策矩阵结论

根据城市更新行动决策矩阵，可得出以下结论：①东莞、成都、青岛、西安、杭州、兰州六市在具有较强市场吸引力的同时也呈现出不同程度的政策体系建设滞后问题，应予以重点关注，并着重加强政策体系建设和空间统筹，尤其需要市场主体参与城市更新的门槛、途径、流程、权责、发展权益获取的规则加以规范，避免无序的市场参与引发基础设施超载、公众利益受损和空间资源浪费。②城市更新试点城市中，除北京

外，苏州、宁波、南京、西安、成都五市的城市更新政策体系建设均滞后于空间需求，部分城市以实施方案（或实施意见）作为指导城市更新行动的核心文件，更关注近期的“项目化”推动，而非长远的“体系化”建设。试点城市应发挥示范作用，构建顶层设计与项目化平台相结合的城市更新行动框架，指导城市更新工作的持续开展。③南京、宁波、大连、天津等城市的空间潜力在决策矩阵中呈现明显的聚集特征，有待通过更加完善的政策主动引导市场参与。④曾经作为“世界工厂”的东莞已经从依靠产业推动城市发展迈向城市引领产业发展的新阶段，通过城市更新，东莞极大地调动了市场资金与产业资本。未来，东莞在新一轮的城市更新行动中需持续关注如何通过更具计划性、秩序性、可持续性的城市更新促进城市教育、医疗、交通等公共设施的完善，以及如何更积极地响应国家有关“禁止大拆大建”的城市更新要求。

5 城市更新的发展趋势

2020年7月，国家开发银行、中国建设银行支持市场力量参与城镇老旧小区改造签约仪式在北京举行；2021年3月，《深圳经济特区城市更新条例》施行；2021年6月，住房和城乡建设部、辽宁省人民政府联合印发了《部省共建城市更新先导区实施方案》；2021年9月，《上海市城市更新条例》施行；2021年10月，城市更新首次被写入《政府工作报告》。从国家到地方发布的一系列的城市更新相关文件标志着我国城市更新已不再局限于解决“留改拆”问题，其内涵已拓展至资金来源、组织实施、制度建设、系统治理多方面。结合对样本城市政策与空间的研究，本文总结城市更新有如下趋势。

(1) 从有机更新到多元城市治理。

吴良镛院士在有关“有机更新”的论述中提出，从城市到建筑，从整体到局部，城市应被视作一个生命体^[10]。如果说有机更新聚焦于对改造模式的引导，那么近年来各地为了实现可持续发展，已经将城市更新的外延拓展至构建利益相关者可公平参与的公共决策，具体包括产业共生、业态运营、社会资本参与、资产管理等城市治理内容。例如，上海除明确“留改拆”分类推进、保留历史文化与遗存外，还对街区活化利用、长期运营予以高度关注，同时实施全生命周期管理；宁波在有机更新“三维空间结构”的基础上创新性地提出“四个工作机制”等。

(2) 从大规模拆建到精细化营城。

在存量时期，大规模、断裂式的城市更新行为逐渐减少，小规模、渐进式的城市更新逐渐成为主流。以广州“微改造”为例，2018年广州列入城市更新计划的“微改造”项目共计174个，占城市更新项目总量(223个)的78%；“微改造”聚焦于规划、设计、建设和管理的精细化，通过相关政策制度的探索，

为产权变更相对简单的局部更新改造和整治修缮建立了快速、精简的实施路径。

(3) 从“大政府”的独包大揽到“小政府”的合作推动。

多方参与、市场运作基本成为各地开展城市更新行动的共识。在此背景下,国有企业与政府开发平台因其特殊的政企合作性质而往往具备作为城市更新实施主体的优势。在 20 个样本城市中,青岛、天津、石家庄、无锡、合肥、成都、兰州七市均明确提出鼓励国有企业(平台)参与城市更新。在此合作机制下,空间统筹、计划管理、规则制定是政府宏观调控多元参与和城市综合效益矛盾的核心手段,政府通过空间统筹保障公共利益,通过计划管理调配存量空间资源,通过规则的制定引导市场资本推动城市更新实施。

(4) 从单一维度到综合维度。

城市更新在追求社区利益、人文关怀、社会脉络等方面的综合效益最大化的过程中,需集包容开放的决策体系、多方共识的决策过程、协同合作的实施机制、共同参与的基本理念于一体。不同于西方国家 20 世纪 80 年代盛行的“市场主导、公私合作”的实践模式,我国的城市更新实践更加注重社区力量对城市更新决策与实施的积极影响。例如,2016 年 7 月由艺术家、民俗文化学者、建筑与规划界专家等共同发起的“湖贝古村 120 城市公共计划”在深圳湖贝南坊城市更新过程中对历史文脉的延续起到了决定性作用^[11];北京海淀区建立“1+1+N”组织模式,由 1 个全职街镇规划师、1 个高校合伙人、N 个设计团队共同支撑高水平的精细化城市治理^[12]。随着城市更新决策体系的不断健全,更加多元的公共价值与利益将会在城市更新过程中被考虑和落实。■

[注 释]

① M0 指新型产业用地,类似的还有北京与天津的 M4(工业研发用地),福州

的 M1(创新性产业)、惠州(高新区)的 M+(新型产业用地)、南京的 Mx/Ma(生产研发用地)、昆山的 Ma(科创产业用地)、郑州的 M1A(新型工业用地)等。

②各地“工业用地保护红线和产业保护区”的具体称谓及其保护对象有所不同,如深圳称为“工业区块线”、广州称为“工业产业区块”、东莞称为“工业保护线”、中山称为“工业用地保护线”、惠州称为“工业控制线”。

③ 104 地块是由上海市政府主导的,以优化产业布局、提高土地利用效率、提升管理及服务水平为目的而规划的园区;195 区域指规划产业区外、城市集中建设区以内的现状工业用地,面积约为 195 km²;198 区域指规划产业区外、规划集中建设区以外的现状工业用地,面积约为 198 km²。

④除深圳、珠海、东莞外,其他样本城市的城市更新潜力空间评价均以各市总体规划中心城区为统计范围;因各样本城市总体规划表达深度的差异,统计数据客观上存在一定程度的误差。因此,该表仅用于宏观层面的城市更新空间潜力对比评价,不足以支撑具体的城市更新项目选址。

[参考文献]

- [1] 赵峥,王炳文.城市更新中的多元参与:现实价值、主要挑战与对策建议[J].重庆理工大学学报(社会科学),2021(10):9-15.
- [2] 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.
- [3] 姚之浩,田莉.“三旧改造”政策背景下集体建设用地的再开发困境——基于“制度供给—制度失效”的视角[J].城市规划,2018(9):45-52.
- [4] 姚早兴,许良华,高宇,等.城市更新片区统筹规划实践——以深圳坪山为例[C]//2017城市发展与规划论文集,2017.
- [5] 刘伯英,李匡.北京工业建筑遗产现状与特点研究[J].北京城市建设,2011(1):18-25.
- [6] 成都市规划和自然资源局,成都市住房和城乡建设局.联合发布:成都市“中优”区域城市有机更新总体规划、成都市公园城市有机更新导则[EB/OL].<https://mp.weixin.qq.com/s/A2uzFSd5kfWuUBUaKGESTa>,2021-08-07.

[7] 白洁,王萍萍.城市更新实施决策与指引[M].北京:中国建筑工业出版社,2022.

[8] Peng Jian, Bai Jie, Zhang Xiaoyong, et al. Study on Urban Regeneration Decision Making Map: A Case Study of the Core Cities of Pearl River Delta in China [J]. International Journal of Sustainable Development Research, 2021(4): 85-101.

[9] Zhuang T, Qian Q K, Visscher H J, et al. The Role of Stakeholders and Their Participation Network in Decision-making of Urban Renewal in China: The Case of Chongqing [J]. Cities, 2019, 92: 47-58.

[10] 吴良镛.北京旧城与菊儿胡同[M].北京:中国建筑工业出版社,1994.

[11] 吕笑寒.历史风貌区更新方案决策中利益相关者的影响研究——以深圳湖贝南坊为例[D].深圳:深圳大学,2022.

[12] 王颖楠.从城市设计走向设计治理的海淀责任规划师工作探索实践[EB/OL].https://mp.weixin.qq.com/s/c8PJd_iiiJ216QEGn_xP6w,2020-01-22.

[收稿日期]2022-06-28