

本期主题：城市更新行动计划与制度保障

【编者按】《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》明确提出，加快转变城市发展方式，实施城市更新行动，推动城市空间结构优化和品质提升。这是国家对进一步提升城市发展质量作出的重大决策部署。2022 年 2 月 4 日，在国务院新闻办公室举行的新闻发布会上，住房和城乡建设部部长王蒙徽提出，“稳步实施城市更新行动”是推动住房和城乡建设高质量发展 9 项重点工作之一。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“城市更新行动计划与制度保障”为主题，梳理了我国城市更新制度的特征与发展趋势，以及城市更新行动的相关政策，并选取北京、深圳、厦门作为案例加以分析，探讨城市更新制度建设和规划管理等方面的策略，以供读者参考。

# 我国地方城市更新制度的特征及趋势

## ——基于 20 部城市更新地方法规的内容比较

□ 赵科科，孙文浩，李昕阳

【摘要】近年来，国内许多城市开展了城市更新的地方立法探索。文章将已颁布施行的 20 部城市更新地方法规作为研究对象，从本体认识、实施机制、政策保障 3 个维度对其进行比较，总结各地的城市更新制度在概念内涵、工作内容、工作机制、规划计划、配套政策、监督和法律等方面共性特征、特色做法及发展趋势，并提出整合现有管理体制、技术体系、法规政策，构建以法规为核心的城市更新“法规—技术—政策”体系的优化建议，以推动城市更新的制度创新，保持政策的连续性、有效性和可持续性。

【关键词】城市更新；地方法规；制度体系；特征；趋势

【文章编号】1006-0022(2022)09-0005-06 【中图分类号】TU984 【文献标识码】A

【引文格式】赵科科，孙文浩，李昕阳. 我国地方城市更新制度的特征及趋势——基于 20 部城市更新地方法规的内容比较 [J]. 规划师, 2022(9): 5-10.

### The Characters and Trends of Current Local Urban Regeneration Systems in China: A Comparative Study of 20 Local Urban Regeneration Regulations/Zhao Keke, Sun Wenhao, Li Xinyang

【Abstract】In recent years, many cities in China have explored the local legislation for urban regeneration. Based on the comparative study of 20 local regulations from noumenon understanding, implementation mechanism and policy insurance, this research concludes their common characters, particular practices and development trends in terms of connotation, content, mechanism, planning, policies, supervision and legal responsibility. It is proposed that urban regeneration "regulation-technology-policy" system should be built on current management system, technical system, regulations and policies, so as to push institutional innovation while maintaining policy consistency.

【Key words】Urban regeneration, Local legislation, Institutional system, Characteristics, Trends

通过专门立法推动城市更新是落实国家战略的有效途径，也是国际上许多国家或地区的普遍做法，如英国的《内城法》、法国的《社会团结与城市更新法》和《城市更新计划和指导法》、德国的《城市更新和开发

法》、日本的《都市再开发法》和《都市再生特别措施法》、韩国的《促进和支持城市更新特别法》和《城市及居住环境整顿法》等。

目前，我国尚未出台国家层面的城市更新法规，

【基金项目】中国建筑设计研究院有限公司科技创新项目：基于性能与减排约束的既有公共建筑绿色低碳改造设计关键技术与示范、住房和城乡建设部 2021 年科学技术计划项目 (2021-K-013)

【作者简介】赵科科，注册城乡规划师，高级城市规划师，中国建筑设计研究院有限公司城镇规划院城市更新所主任工程师。  
孙文浩，注册城乡规划师，高级工程师，中国建筑设计研究院有限公司生态景观院景观一所副所长。  
李昕阳，中国城市规划设计研究院副研究员。

但近年来许多城市已开展了城市更新的地方立法探索。深圳于2009年率先颁布了《深圳市城市更新办法》，拉开了以法规推动城市更新的序幕。党的十九届五中全会通过《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》，明确提出“实施城市更新行动”，将城市更新的重要性提到了前所未有的高度，这推动了2021年15部地方城市更新法规的密集出台。

截至2022年初，我国共有20个城市出台关于城市更新的地方法规<sup>①</sup>（以下简称“20部法规”），形成了当地城市更新制度的“顶层设计”。本文通过横向比较20部法规的概念界定、体例结构、工作机制、规划计划、配套政策、监督和法律责任等内容，总结现阶段国内地方城市更新制度的主要特征，以期为地方乃至中央立法提供科学参考，减少城市更新行动实施过程中制度创新的试错成本。

## 1 对城市更新的认知

### 1.1 从概念界定看现阶段城市更新的内涵要义

城市更新是一个不断发展的命题，其内涵也在不断变化。在党的十九届五中全会提出“实施城市更新行动”之前，成都等地的城市更新法规曾出现“城市有机更新”“城市更新改造”等称谓，但在此后出台的地方法规均使用“城市更新”一词，有助于各地对现阶段城市更新的内涵达成共识。经梳理，20部法规中的19部法规都对“城市更新”做了明确界定，以下从城市更新的范围、主体、对象、依据、本质、目标六个方面进行比较。

在城市更新范围方面，上海等12地将其限定在“城市建成区内”，广州的是“城市更新规划范围内”，景德镇的是“中心城区城市规划区范围内”，珠海的是“符合条件的城市更新区域”，沈阳的是“我市行政区域内”，唐山和

西安未提及。其中，“城市建成区内”的提法简洁明了，准确指向了城市存量空间，值得借鉴；“城市更新规划范围内”和“符合条件的城市更新区域”两种提法对范围的界定相对模糊，需要通过编制规划进一步加以明确；而“我市行政区域内”的提法容易将更新的范畴泛化到乡村地区。

在城市更新主体方面，广州、中山将其定义为“政府部门、土地权属（利）人或者其他符合规定的主体”，珠海的定义为“符合规定的主体”。由于城市更新项目往往会涉及多元权利主体及存在较复杂的权益关系，如果法规仅将城市更新主体抽象定义为“符合规定的主体”，会因过于笼统显得可有可无，无须出现在概念中。

在城市更新对象方面，上海等12地将其界定为“城市空间（或发展）形态和功能”，昆明等4地主要针对“三旧”或更为具体的对象，深圳、珠海未提及。

“城市空间（或发展）形态和功能”很好地归纳了现阶段城市更新的对象，值得其他城市借鉴。

在城市更新依据方面，昆明等5地提出“根据城市规划和本办法规定”，深圳、大连仅提出“根据本条例（或本办法）规定”、广州提出“按照‘三旧’改造政策、棚户区改造政策、危破旧房改造政策等”，西安提出“根据本市国民经济和社会发展规划、国土空间规划”，其他城市未提及。一般情况下，人们会将地方法规及相关规划作为本地开展城市更新的主要依据，因此若当地无特殊政策，在概念界定中可不提及。

在城市更新本质方面，主流提法是将城市更新定性为一种“活动”，另有“系统性工程”的提法。多数法规还进一步明确了“活动”的程度或类型，对程度的要求有“持续改善、优化、综合整治、拆除重建”等，对类型的划分有“基础设施和公共设施建设、历史文化保护、传统商圈改造提升”等。“活动”很好地归纳提炼了城市更新的本质，但还应

结合本地面临的突出城市问题和城市更新特点对“活动”进行详细界定，这有助于明确当地城市更新的重点领域。

在城市更新目标方面，仅成都等8地明确提出了城市更新目标，其余城市未提及。鉴于多数法规已有关于立法目的（或立法目标）的条款，无须在概念中再次提及。

### 1.2 从体例结构看城市更新的工作内容及特色做法

经梳理，20部法规均采用“总—分”结构，其中总则明确立法目的、城市更新的内涵、工作原则、基本流程等内容，分述按各地对城市更新工作的需求做出具体规定。

经对比发现，地方城市更新工作主要包括工作机制、规划计划、项目实施、政策保障、监督及法律责任等。其中，工作机制、规划计划、监督及法律责任容易形成可复制推广的经验，能较清晰地梳理形成若干模式；项目实施、政策保障与当地的经验积累和治理水平密切相关，因此各地关于城市更新项目实施及相关政策保障的具体条文内容深度不一。总体来看，深圳等少数城市由于较早开展城市更新，积累了丰富的经验，普遍将项目实施单独成章，再按实施流程对各阶段工作提出详细要求。例如，湛江将项目实施细化为确定申报主体、标图建库、单元规划和改造方案的编制与审批、土地出让方式、土地款计收方式等内容，并设专章规范“三旧”改造、“微更新”等城市更新行为，每项条款又包含若干更详细的规定。其他城市则多是将项目实施融入政策保障，将城市更新实施视为立项、审批、建设、征收、补偿、财税、金融等相关政策的集合。

此外，某些经济先发地区的城市因地制宜地细化、升级了城市更新工作，主要集中在分类型和分区域上。例如，深圳以分类型为主线，将城市更新分为“拆除重建”和“综合整治”两类，进而对不同类型的实施流程与行为做出更

详细的规定；上海着重进行了分区域，在《上海市城市更新条例》中设有“浦东新区城市更新特别规定”专章，支持浦东新区在城市更新机制、模式、管理等方面率先进行创新探索。

综上所述，各地应立足本地实际，在审视现行管理机制、技术体系、政策储备的基础上，有选择地借鉴先进地区经验，尽快形成本地城市更新制度的“顶层设计”，在之后的实施中可通过修改法规、颁布细则、制定部门规范性文件等方式不断充实与完善制度，最终形成本地城市更新“法规—技术—政策”体系。

## 2 城市更新的实施机制

### 2.1 从工作机制看城市更新的管理运行特征

城市更新工作机制是立法事项中的关键问题之一，也是实施城市更新行动的前置条件，对城市更新工作有着至关重要的影响。经比较，20部法规中有19部明确了城市更新的工作机制（图1），现阶段地方城市更新工作机制主要有以下3个特征。

(1) 当前地方城市更新工作机制主要有统筹型、专业型、融合型三种，其中统筹型工作机制最普遍。统筹型工作机制是在现有行政体制的基础上，设置市级城市更新统筹协调机制——城市更新工作领导小组，相关市级行政部门、区（县）政府作为成员单位，根据职能分工各司其职。上海等9地还明确在住建部门设置领导小组办公室，负责日常工作。专业型工作机制即设立城市更新行政管理部门，目前仅深圳、湛江、中山采用此机制<sup>②</sup>，如深圳市及各区设立了城市更新和土地储备局，湛江市自然资源局下设城市更新局作为二级局，并在区（县）自然资源局内设城市更新股。融合型工作机制是统筹型、专业型工作机制的融合，主要是设立市级城市更新工作领导小组协调机制和区级城市更新局，目前仅被珠海采用。国内绝大多数城市成立城市更新

行政管理部门的条件还不成熟，统筹型工作机制更符合当下国情。

(2) 工作层级与各地现行管理层级密切相关，具体表现为四种形式。第一种是“市—区（县）—街（镇）”三级，主要存在于深圳、上海、广州、珠海、西安等体系健全、各级政府治理能力和治理水平较高的城市；第二种是“市—区（县）”两级，能与现行的管理体系和机构职能对应，强调区（县）政府的责任主体地位，昆明等10地采用此种形式；第三种是“市—街（镇）”两级，仅中山采取此形式，因为中山是不设区的地级市，行政体制较为特殊；第四种是只设立市级统

筹协调机构，如宁德中心城区城市更新指挥部、张家界城市更新工作领导小组，均未涉及基层政府，这种形式强化了市级政府部门的统筹引领地位。可以预见，在社会治理重心下移的背景下，基层政府将被赋予更大权力和更多职责，前两种形式有望成为主流。

(3) 专家咨询和公众参与制度越来越受到重视。例如，上海等4地明确了设立“城市更新专家委员会”，广州提出设立“城市更新专家库”，沈阳提出“实行城市总建筑师制度、专家咨询制度”，深圳等5地提出“建立健全城市更新公众参与机制”，其中广州的规定更为具

层级	深圳	上海	广州	昆明	成都	中山	福州	宁德	重庆	
市级	城市更新领导小组 城市更新相关部门	城市更新协调推进机制 办公室：市住房城乡建设管理部门	城市更新领导小组 市发改、工信、财政、生态环境、交通、水利、农业农村、城管执法、林业园林等相关部门	城市更新改造领导小组 市发改、工信、财政、生态环境、交通、水利、农业农村、城管执法、林业园林等相关部门	市城市更新工作领导小组 市发改、工信、财政、生态环境、交通、水利、农业农村、城管执法、林业园林等相关部门	城市更新集体决策机制 市发改、工信、财政、生态环境、交通、水利、农业农村、城管执法、林业园林等相关部门	“城市更新+”工作领导小组 办公室：自然资源、住建、发改、工信、商务、城管执法、农业农村、科技、生态环境等部门	中心城区城市更新指挥部 市发改、工信、财政、生态环境、交通、水利、农业农村、城管执法、林业园林等相关部门	城市更新工作领导小组 市发改、工信、财政、生态环境、交通、水利、农业农村、城管执法、林业园林等相关部门	
区县级	区政府城市更新相关部门	区政府、特定地区管委会	区政府 区政府负责城市更新工作的部门	区政府 区相关部门	区政府(管委会)		各区政府		各区政府(管委会)	
街镇级	街道办事处	街道办事处、镇政府	街道办事处、镇政府 社区居委会、村委会			镇政府、区管委员会、街道办				
+	城市更新公众参与机制 城市更新中心 城市更新公众参与机制	城市更新专家委员会 城市更新中心 城市更新公众参与机制	城市更新专家库 公众咨询委员会、旧村改造村民理事会						城市更新专家委员会 社区规划师	
层级	安阳	珠海	张家界	柳州	湛江	石家庄	唐山	沈阳	大连	西安
市级	城市更新工作领导小组 市发改、自然资源、住建、城管执法、民政、财政、人社、生态环境、城管、交通、农业农村、商务、文化旅游、卫生健康、国资、体育、信访、行政审批、大数据、金融工作、文物等相关职能部门	城市更新工作领导小组 市发改、自然资源、住建、城管执法、民政、财政、人社、生态环境、城管、交通、农业农村、商务、文化旅游、卫生健康、国资、体育、信访、行政审批、大数据、金融工作、文物等相关职能部门	城市更新工作领导小组 市发改、自然资源、住建、城管执法、民政、财政、人社、生态环境、城管、交通、农业农村、商务、文化旅游、卫生健康、国资、体育、信访、行政审批、大数据、金融工作、文物等相关职能部门	城市更新工作领导小组 市发改、自然资源、住建、城管执法、民政、财政、人社、生态环境、城管、交通、农业农村、商务、文化旅游、卫生健康、国资、体育、信访、行政审批、大数据、金融工作、文物等相关职能部门	城市更新主管部门 市发改、自然资源、住建、城管执法、民政、财政、人社、生态环境、城管、交通、农业农村、商务、文化旅游、卫生健康、国资、体育、信访、行政审批、大数据、金融工作、文物等相关职能部门	城市更新工作领导小组 市发改、自然资源、住建、城管执法、民政、财政、人社、生态环境、城管、交通、农业农村、商务、文化旅游、卫生健康、国资、体育、信访、行政审批、大数据、金融工作、文物等相关职能部门	城市更新工作领导小组 市发改、自然资源、住建、城管执法、民政、财政、人社、生态环境、城管、交通、农业农村、商务、文化旅游、卫生健康、国资、体育、信访、行政审批、大数据、金融工作、文物等相关职能部门	城市更新工作领导小组 市发改、自然资源、住建、城管执法、民政、财政、人社、生态环境、城管、交通、农业农村、商务、文化旅游、卫生健康、国资、体育、信访、行政审批、大数据、金融工作、文物等相关职能部门	城市更新工作领导小组 市发改、自然资源、住建、城管执法、民政、财政、人社、生态环境、城管、交通、农业农村、商务、文化旅游、卫生健康、国资、体育、信访、行政审批、大数据、金融工作、文物等相关职能部门	城市更新工作领导小组 市发改、自然资源、住建、城管执法、民政、财政、人社、生态环境、城管、交通、农业农村、商务、文化旅游、卫生健康、国资、体育、信访、行政审批、大数据、金融工作、文物等相关职能部门
区县级	各区政府	区政府 区城市更新主管部门		各区政府(新区管委会)	县(市、区)人民政府(管委会) 县(市、区)城市更新主管部门	各区政府	有关区政府(管委会)	本地区城市更新工作领导小组	各区政府(先導区管委会)	区(县)人民政府、开发区管委会
街镇级		镇政府、街道办事处 居委会和村委会								镇政府、街道办事处 居委会和村委会
+							城市更新专家委员会 城市更新公众参与机制	城市总建筑师制度 城市更新公众参与机制		城市更新专家委员会

图1 20部法规的工作机制一览

体,提出“在旧城镇更新中涉及重大民生事项的,可以设立公众咨询委员会。旧村庄更新改造可以设立旧村改造村民理事会”。专家咨询和公众参与制度目前主要存在于开展城市更新工作时间久、经验丰富的城市,相信随着国家治理体系与治理能力现代化的深入推进,这两项制度将越来越完善。

## 2.2 从规划计划看城市更新的技术体系特点

为有效引导并规范城市更新,20部法规均构建了城市更新技术体系。经梳理,20部法规从宏观、中观、微观三个层级出发,形成以专项规划、计划、单元(或片区)规划、项目实施方案为主的技术体系(表1)。通过进一步比较发现,现阶段地方城市更新技术体系具有以下3

个特点。

(1) 依托本地国土空间规划,构建从宏观到微观逐层传导的三级城市更新规划体系。在宏观层面,深圳等18地提出城市更新专项规划(或指引等),对应国土空间总体规划,强调对本地城市更新工作的战略引领和全局统筹。在中观层面,深圳等16地提出城市更新单元(或片区)规划(或策划方案等),对应国土空间详细规划,重点关注片区存量资源的统筹提升和对公共利益的保障。在微观层面,上海等16地提出项目更新(或实施、改造)方案,与国土空间详细规划存在对应关系,但从名称和内容看其更强调项目的整体实施、资金统筹及建设运营。另外,景德镇等3地提出编制区(县)城市更新专项规划,体现了“扩权强区”理念,但需注意与市级专项规划的协调。

(2) 根据本地发展规划和年度工作重点,构建聚焦于近期实施的两级城市更新计划体系。在宏观层面,昆明等10地提出制定年度计划(或计划等),强调对当年度全市城市更新工作及项目做出总体安排和统筹。在中观层面,深圳等17地提出制定城市更新单元计划(或行动计划、实施计划),由各区(县)政府具体统筹辖区内城市更新的工作部署及项目安排。

(3) 因地制宜地开展创新性探索。为了规范城市更新技术工作,重庆等4地提出制定技术导则,进一步细化了城市更新技术文件的制定思路、编制流程和方法。为了让城市更新更具针对性,沈阳提出“建立常态体检评估制度”,成都等5地针对更新单元形成评估报告,并将体检评估结果作为编制规划、制定计划、明确单元更新方向的重要依据。为了激发市场主体参与城市更新的积极性,中山提出“由城市更新主管部门、镇街政府、土地权利人或者其他符合规定的主体编制招商方案”作为供地条件之一,保障各方利益,从而更顺利地推动项目实施。

表1 20部法规的技术体系一览

层级	类型	法规名称与涉及的城市
宏观 (城市)	市级专项规划类(18地)	城市更新专项规划:深圳、昆明、广州、景德镇、成都、中山、福州、宁德、重庆、张家界、湛江、石家庄、沈阳、大连、西安;城市更新指引:上海;城市更新“十四五”专项规划:唐山;城镇低效用地再开发专项规划:珠海
	市级计划类(10地)	城市更新年度计划:昆明、广州、唐山;城市更新年度实施计划:张家界、西安;城市更新单元计划和年度实施计划:中山、宁德;年度项目策划:福州;城市更新中长期计划:珠海;城市更新计划:大连
	导则类(4地)	城市更新技术导则:重庆、柳州;城市有机更新导则:成都;城市更新社区规划导则:安阳
	其他(3地)	城市更新项目库:重庆、大连;常态体检评估制度:沈阳
中观 (片区)	单元或片区规划类(16地)	城市更新单元规划:深圳、珠海;更新改造单元规划:景德镇;单元范围内的国土空间详细规划:中山;城市更新单元策划方案:福州、宁德;城市更新单元城市设计:柳州;片区(或项目)单元规划:湛江;城市更新单元实施方案:唐山;区域更新方案:上海;城市更新片区策划方案:广州、重庆、沈阳、西安;初步改造范围方案:昆明;城市更新实施方案:大连
	区县级计划类(17地)	城市更新单元计划:深圳、福州、宁德;更新行动计划:上海;城市更新改造计划:昆明;城市有机更新实施计划:成都;项目实施计划:中山;城市更新实施计划:安阳;城市更新年度(实施)计划:重庆、珠海、柳州、湛江、石家庄、唐山、沈阳、西安;城市更新改造年度实施计划:景德镇
	报告类(6地)	城市更新区域评估报告:安阳、柳州;城市有机更新区域评估报告:成都;城市更新片区调查评估报告:西安;地区体检评估:沈阳;项目选址论证报告:大连
	区县级专项规划类(4地)	区片片区专项规划:景德镇;城市更新专项规划:重庆、沈阳;区域城镇低效用地再开发专项规划:珠海
微观 (项目)	方案类(16地)	项目更新方案:上海;项目实施方案:广州、成都、福州、宁德、重庆、安阳、张家界、柳州、石家庄、沈阳、西安;(项目)改造方案:中山、珠海、湛江;城市更新改造项目修建性详细规划:昆明
	其他(2地)	可行性研究方案:昆明;招商方案:中山

## 3 城市更新的政策趋势

### 3.1 从配套政策看城市更新的政策供给方向

城市更新是一项涉及政府多部门、社会多方面的综合性活动,需要形成综合性的政策保障,20部法规对此均有涉及。其中,深圳、上海、广州、珠海、湛江5地开展城市更新工作的时间长、实践多,因此配套政策种类多,规定也更加细致。其他城市的配套政策原则性规定多,缺乏具体量化的行为指引,不利于城市更新的实施落地。

经梳理,20部法规配套政策主要涉及土地规划、征收补偿安置、财税金融、不动产、立项审批、文物保护、环境保护、公众参与等内容。其中,土地规划、征收补偿安置、财税金融相关内容的关注度高、政策工具多、所占篇幅大,是

当前实施城市更新的核心与难点(表2)。在更新方式由“拆改留”转向“留改拆”的过程中,制度供给是激发城市更新动力和红利的重要工具,打政策“组合拳”、抓政策工具创新、聚焦利益调整分配将是未来政策供给的主要方向。

### 3.2 从监督和法律責任看城市更新的规范机制建设趋势

明确监督和法律責任是规范城市更新活动的重要抓手。整体上看,20部法规按照规定的详细程度可分为三类:深圳等6地有相对详细的规定,如深圳明确了“市、区城市更新部门应当加强对城市更新项目的实施监督”;昆明等6地的规定较笼统,如《昆明市城市更新改造管理办法》中提出“对城市更新改造过程中发生的各类违法行为,相关行政管理部门应当依法查处”;成都等8地暂无相关规定。随着城市更新持续深入地推进,在项目实施中暴露出的问题将会越来越具体,有关监督与法律責任的规定也将随之明确并完善,其发展呈现以下三大趋势。

一是监督措施的数字化、市场化。

目前,20部法规中的监督措施普遍根植于地方传统行政管理和市场监管体制,采取考核、审计、信息公开、签署监管协议等方式。不过,深圳等多地探索建立了城市更新信息系统、城市更新基础数据库等,实现了对城市更新项目实时、动态、数字化的监管,相信这一创新举措将随着“数字政府建设”而被更多城市采用。另外,20部法规监督措施总体分为行政和市场两类,位于经济先发地区的城市,其市场类措施多样且运用更广泛。随着全面深化改革的不断深入推进,从中央到地方将越来越重视“契约精神”,市场的监管作用将得到充分发挥,市场化监管手段将会出现在更多城市的地方法规中(表3)。

二是监管主体的立体化、社会化。

目前,20部法规中规定的监管主体普遍为地方各级人民政府及有关部门、市城市更新工作领导小组办公室,深圳、广州、

表2 20部法规的相关配套政策一览

大类	小类	更新方式
土地规划	土地	土地整理、土地收储、土地置换、用地出让、违法用地的查处、土地出让价款计收
	规划	容积率转移或奖励、用地性质转变或兼容、修改控制性详细规划相关指标、对零星土地或项目的特别规定
征收补偿安置	征收	制定房屋征收方案、签订房屋征收协议、个别征收+行政诉讼
	补偿	确定补偿标准、确定补偿方式
	安置	产权置换、原住民异地安置
财税金融	财政	发行地方政府专项债、纳入政府或部门财政预算、整合专项财政资金
	税收	减免行政事业性收费、减免政府性基金、税收减免、税收奖补
	金融	利用国家政策性资金、提供多种金融产品并进行服务创新、引入社会资本、设立城市更新专项资金(或基金)、提供投资补助、贷款贴息
其他	不动产	不动产登记、公房承租权的管理和归集、完善产权手续
	立项审批	完善用地手续、简化项目审批流程
	文物保护	鼓励实施主体参与保护;严格按照相关法律法规保护更新单元内的文物保护单位、不可移动文物、历史建筑
	环境保护	开展土壤污染状况调查
	公众参与	社区规划师制度

表3 20部法规的监督措施一览

类型	措施	涉及城市
行政	考核	目标考核:重庆、湛江、唐山;定期考核通报:广州;倒逼机制:湛江;考核:沈阳、西安、景德镇
	审计	上海、昆明、福州、宁德、张家界、湛江、大连
	项目备案与退出	城市更新信息系统:深圳、上海;城市更新基础数据库和动态监控信息系统:广州;备案:珠海、湛江、沈阳
	信息公开	信息发布平台及社会舆论监督:张家界、湛江;将失信行为纳入信用记录:中山
市场	签署监管协议	深圳、中山、珠海、湛江
	签署履約责任书	成都、重庆、安阳、柳州、唐山
	设立监管账户	广州
	将相关要求纳入土地出让合同	上海、珠海、湛江

珠海的监管主体则为各级城市更新部门,这均体现出各市对本地现状行政管理体制的尊重和继承。上海创新了管理思路,以现行管理体制为基础,由“市、区人民代表大会常务委员会通过听取和审议专项工作报告、组织执法检查等方式,加强对本行政区域内城市更新工作的监督。市、区人民代表大会常务委员会应当充分发挥人大代表作用,汇集、反映人民群众的意见和建议,督促有关方面落实城市更新的各项工作”。这种做法有助于更好地发挥新时代地方人民代表大会的监督作用,也能为公众参与提供有效渠道。

三是法律責任的具体化、严格化。目前,20部法规中仅深圳等4地的法规设有“法律責任”专章,多数城市或缺少相关规定,或规定多为原则性内容。这与大多数城市仍处于城市更新的探索起步期有关,随着城市更新工作的持续深入推进,未来各地法规中有关法律責任的条款会越来越多、处罚情形会越来越具体,处罚标准也会越来越严格。

## 4 结语

从20部法规的对比研究看,目前国

内的地方城市更新制度具有以下三大特征和三大趋势。特征包括：①城市更新立法的基本逻辑为对当地已有制度和规定的整合，将现行的管理体制、技术体系及相关政策等融入城市更新项目运行各阶段；②各地对城市更新的内涵达成基本共识——城市更新是在城市建成区内开展持续改善城市空间（或发展）形态和功能的活动，同时各地应结合本地实际进一步细化城市更新的程度或类型；③城市更新工作体制强调整体统筹与部门分工协作并重，一般由市级领导小组负责统筹，自然资源部门负责规划编制，住建部门负责项目实施，其他部门各司其职。趋势包括：①城市更新技术体系能够规范城市更新，将会有越来越多的城市结合本地的国土空间规划、发展规划及政府年度工作重点，探索建立完整且相对独立的城市更新技术体系；②城市更新将倒逼地方政府创新政策供给，特别是土地规划、征收补偿安置、财税金融等方面的制度探索将有助于释放城市更新潜在红利；③市场化、数字化、法制化、社会治理现代化将推动完善城市更新的规范机制，让监督措施更复合、监督主体更多元、法律责任更明晰、处罚标准更严格。

随着“实施城市更新行动”上升为国家战略，通过法律手段强化城市更新“顶层设计”，从制度层面构建覆盖城市建成区、规范城市更新全流程的“法规—技术—政策”体系，不但必要，而且紧迫。在现有管理体制、技术体系、法规政策的基础上，整合形成城市更新制度的基本框架，并进一步因地制宜、循序渐进地开展重点领域制度创新，符合现阶段各地乃至国家的实际情况，亦有助于保持政策的连续性、有效性和可持续性。■

#### [ 注 释 ]

①关于城市更新的地方法规是根据搜索引擎结果整理而成的，时间截至2022年1月5日。20个城市分别为深圳、上海、昆明、广州、景德镇、成都、中山、福州、

宁德、重庆、安阳、珠海、张家界、柳州、湛江、石家庄、唐山、沈阳、大连、西安。另有两点需说明：一是由于广州的城市更新条例征求意见后并未正式公布施行，本文仍以《广州市城市更新办法》中的相关内容作为研究对象；二是目前省级层面的法规仅有《辽宁省城市更新条例》，与城市层面的法规相比，其关注的范畴和层级较高，可比性不足，因此本文未将其列为研究对象。

②《广州市城市更新办法》中规定“市城市更新部门是城市更新工作的主管部门”，但是广州已于2019年撤并市城市更新局及其下属机构，因此本文在此处的研究对象为现行的广州市城市更新管理机制。另外，中山市城市更新局由市自然资源局代管，亦可视为有专业城市更新行政部门。

#### [ 参 考 文 献 ]

- [1] 阳建强. 英国内城政策的发展[J]. 新建筑, 1996(3): 49-51.
- [2] 郑希黎. 1970年以来法国城市更新政策的演变及特征[C]// 共享与品质——2018中国城市规划年会论文集(12 城乡治理与政策研究), 2018.
- [3] 唐燕. 我国城市更新制度建设的关键维度与策略解析[J]. 国际城市规划, 2022(1): 1-8.
- [4] 张朝辉. 日本“都市再生”的发展沿革、主体制度与实践模式研究[J]. 国际城市规划, 2022(4): 1-21.
- [5] 唐斌, 谭志宁, 赵志强, 等. 韩国城市更新: 概念、类型及政策立法[J]. 现代城市研究, 2021(2): 63-67.
- [6] 王蒙徽. 实施城市更新行动[EB/OL]. [http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/29/content\\_5574417.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/29/content_5574417.htm), 2021-12-20.
- [7] 成都市人民政府. 成都市人民政府办公厅关于印发成都市城市有机更新实施办法的通知[Z]. 2021.
- [8] 昆明市人民政府. 昆明市人民政府办公厅关于印发昆明市城市更新改造管理办法的通知[Z]. 2021.
- [9] 景德镇市人民政府. 景德镇市人民政府关于印发景德镇市中心城区城市更新改造实施办法(试行)的通知[Z]. 2021.
- [10] 上海市第十五届人民代表大会常务委员会. 上海市城市更新条例[S]. 2021.
- [11] 深圳市城市更新和土地整备局. 深圳经济特区城市更新条例[S]. 2021.
- [12] 福州市人民政府. 福州市人民政府办公厅关于印发福州市“城市更新+”实施

办法的通知[Z]. 2021.

- [13] 宁德市人民政府. 宁德市人民政府办公室关于印发宁德市城市更新实施办法的通知[Z]. 2021.
- [14] 重庆市人民政府. 重庆市人民政府关于印发重庆市城市更新管理办法的通知[Z]. 2021.
- [15] 安阳市人民政府. 安阳市人民政府关于印发安阳市城市更新实施办法和安阳市城市更新资金管理暂行办法的通知[Z]. 2021.
- [16] 张家界市人民政府. 张家界市人民政府办公室关于印发张家界市城市更新实施办法(试行)的通知[Z]. 2021.
- [17] 柳州市人民政府. 柳州市人民政府关于印发柳州市城市更新实施办法的通知[Z]. 2021.
- [18] 石家庄市人民政府. 石家庄市人民政府关于印发石家庄市城市更新管理办法的通知[Z]. 2021.
- [19] 大连市人民政府. 大连市人民政府办公室关于印发大连市城市更新管理暂行办法的通知[Z]. 2021.
- [20] 广州市人民政府. 广州市城市更新办法[Z]. 2021.
- [21] 中山市人民政府. 中山市人民政府关于印发中山市城市更新管理办法的通知[Z]. 2021.
- [22] 珠海市人民政府. 珠海经济特区城市更新管理办法[S]. 2021.
- [23] 沈阳市人民政府. 沈阳市人民政府办公室关于转发市城乡建设局《沈阳市城市更新管理办法》的通知[Z]. 2021.
- [24] 西安市人民政府. 西安市城市更新办法[Z]. 2021.
- [25] 唐山市人民政府. 唐山市城市更新实施办法(暂行)[Z]. 2021.
- [26] 湛江市人民政府. 湛江市人民政府关于印发湛江市城市更新(“三旧”改造)管理暂行办法的通知[Z]. 2021.
- [27] 杜雁, 胡双梅, 王崇烈, 等. 城市更新的统筹与协调[J]. 城市规划, 2022(3): 15-21.
- [28] 李锦生, 石晓冬, 阳建强, 等. 城市更新策略与实施工具[J]. 城市规划, 2022(3): 22-28.

[ 收 稿 日 期 ] 2022-06-25