

北京市疏解腾退空间特征及再利用策略研究

□ 李惠敏, 环迪, 李毓美

[摘要]北京市“疏解整治促提升”专项行动是推动落实京津冀协同发展、应对北京市“大城市病”问题的重大战略部署。“疏整促”是一套组合拳，其本质是通过对城市低效发展、过度发展的存量空间进行主动干预，逐步推进功能优化、环境提升的系统性城市更新。研究首先梳理“疏解整治促提升”专项行动的缘起与进展，指出非首都功能疏解是倒逼城市发展转型的重要手段，目前北京市已进入以“促提升”为核心的实施阶段。其次，结合疏解腾退空间的特征，对已有利用模式进行剖析，指出存量实施需求与增量管理模式的错位是其实施遇到的主要问题。最后，基于北京市构建国土空间规划体系、健全城市更新政策体系的经验总结与探索创新，从顶层规划引领、多元协商推进、政策支持保障三方面提出建议。

[关键词] 功能疏解；再利用；存量盘活；北京市

[文章编号] 1006-0022(2023)04-0080-06 **[中图分类号]** TU984 **[文献标识码]** B

[引文格式] 李惠敏, 环迪, 李毓美. 北京市疏解腾退空间特征及再利用策略研究 [J]. 规划师, 2023(4): 80-85.

The Characteristics and Reuse Strategies of Redistribution Space in Beijing/Li Huimin, Huan Di, Li Yumei

[Abstract] Beijing's non-capital function redistribution is a major strategy to promote the coordinated development of Beijing, Tianjin and Hebei province and deal with the problem of "urban diseases". The essence of space redistribution and redevelopment is a systematic urban regeneration that promotes low efficient space towards functional and environmental improvement. The paper reviews the origin and progress of non-capital function redistribution, indicates that non-capital function redistribution forces urban transition, and the misplacement between redevelopment needs and new construction management is the major problem in the implementation. With an conclusion of Beijing's experience in establishing territorial space planning system and urban renewal policy system, the paper puts forwards suggestions from three aspects: top level planning, multi-stakeholder collaboration, and policy support.

[Keywords] Functional redistribution, Reuse, Space redevelopment, Beijing

1 研究背景

1.1 缘起与意义

北京市经历了城市规模快速增长的发展阶段，面临规模集聚和结构失调的双重困境，目前其中心城区规划建设用地中有90%的用地已建设，规划实施率超过70%，正式进入存量发展阶段，但其公益性用地的规划实施率偏低。与同时期英国大伦敦地区各行业就业人口比重进行对比发现，北京市中心城区在制造业、批发业

等行业上，就业人口比重明显偏高，存在过度发展的问题。

2015年中共中央政治局召开会议，审议通过《京津冀协同发展规划纲要》，首次提出有序疏解北京市非首都功能，指出这是推动京津冀协同发展的核心。2017年中共中央、国务院正式批复《北京城市总体规划(2016年—2035年)》，指出北京市的规划建设要深刻把握好“都”与“城”、“舍”与“得”、疏解与提升、“一核”与“两翼”的关系。北京市非首都

[作者简介] 李惠敏，高级工程师，现任职于北京市城市规划设计研究院。

环迪，教授级高级工程师，北京市城市规划设计研究院首都所副所长。

李毓美，通讯作者，工程师，现任职于北京市城市规划设计研究院。

功能疏解是国家推动京津冀协同发展的重大战略部署,也是北京市从规模扩张向内涵提质的转型发展过程中,倒逼城市功能优化重组,以城市功能“量”的减法换来发展势能“质”的提升,推动城市高质量发展的重要路径。

1.2 成效与进展

1.2.1 “十三五”时期“疏解整治”规模明显

2017年,北京市启动“疏解整治促提升”专项行动。该行动由北京市发展和改革委员会牵头,规划和自然资源委员会、卫生健康委员会等多个部门与各区政府协同推进,在“十三五”时期拆违腾地共计169 km²,疏解退出2154家一般制造企业,疏解提升区域性批发市场和物流中心980余个,推进市级机关第一批35个部门、165个单位迁入城市副中心,完成口腔医院迁建以及北京电影学院、北京信息科技大学新校区建成投用等部分公共服务功能疏解工作。

“十三五”时期是北京市大力推进非首都功能疏解、治理大城市病的重要阶段,基本明确了“疏解什么”“疏解多少”的问题。

1.2.2 “十四五”时期进一步聚焦“促提升”

2021年是“十四五”时期的开局元年,北京市发布《关于“十四五”时期深化推进“疏解整治促提升”专项行动的实施意见》,把“突出提升导向”放在基本原则之首,强调坚持疏解整治提升一体化谋划与实施,注重以提促疏、以提促治^[1]。《北京市城市更新行动计划(2021—2025年)》提出城市更新行动要与“疏解整治促提升”专项行动进行有效衔接,规划利用好疏解腾退的空间资源,加强疏解腾退空间精细利用和边角地整治^[2]。

“疏解整治促提升”专项行动是北京市立足首都城市战略定位的系统化城

市更新工作,“十四五”时期北京市进入以“促提升”为核心的关键时期,需要进一步解决“提升什么”“怎么提升”的问题。

2 北京市疏解腾退空间的特征、利用模式与存在问题

2.1 疏解腾退空间的特征

疏解腾退空间是指针对不符合首都功能定位的空间或违法使用的空间,通过功能疏解或空间腾退等手段,由政府主导或企业自发实施所腾退整理出的城市用地空间和建筑空间。根据北京市城市总体规划和“疏解整治促提升”专项行动的要求,疏解腾退空间的再利用应重点关注非首都功能疏解产生的实体空间资源,如拆违腾退用地、区域性专业市场和物流基地、地下疏解腾退空间等^①。

北京市疏解腾退空间具有以下特征:

①在分布上呈现稀缺性特征。56%的疏解腾退空间位于北京市中心城区建成街区或基本建成街区,是未来重要的发展转型机遇区,也是地区功能修补的重要战略空间资源。②在权属上呈现多元化特征。疏解腾退空间涉及使用方、产权方、运营方等多个利益主体,以及教育委员会、商务委员会、卫生健康委员会等多个管理部门,利益关系复杂。③在内涵上呈现动态化特征。随着“疏解整治促提升”专项行动的逐年开展,在政府主导及企业自发推进下,疏解腾退空间不断滚动更新,伴随城市功能的演替和空间的再利用,疏解腾退的内涵还将不断变化。

2.2 现有利用模式

《北京城市总体规划(2016年—2035年)》提出疏解腾退空间再利用的五大方向,即优先用于保障中央政务功能,发展文化与科技创新功能,增加绿地与公共空间,补充公共服务设施和增加公共租赁住房,完善交通基础设施^[3]。在实

际推进过程中,北京市根据《建设项目规划使用性质正面和负面清单》等政策要求,采用政府主导、基层推动、市场参与等方式,形成了有益的实践。从再利用的成效和目的来看,疏解腾退空间的利用模式大体包括历史风貌修复、产业转型升级、民生短板修补、空间留白增绿等。

2.2.1 历史风貌修复

历史风貌修复以政府主导和财政投资为主,包括对太庙、天坛等历史文化风貌区的腾退修复,以及对前门三里河、玉河故道等历史景观的修复,涉及多元利益主体的协调问题。在政府主导方面,通过成立多部门合作的工作平台,以中轴线申遗等重大工作为带动,推进天坛医院、园林机械厂等周边空间腾退,实施原住民的异地安置,从而实现历史文化风貌修复。

2.2.2 产业转型升级

产业转型升级以区政府协调推进,吸引原土地权利人、市场主体、集体经济组织等多元主体参与的方式为主。区域市场转型主要面临从市场到商户、从商户到商户的层层转租带来的权属关系复杂问题。以动物园批发市场、大红门地区为代表,在区政府的统筹协调下,通过“一楼一策”的谈判协调,推进区域整体转型升级。一般制造业转型则主要面临规划的调整报批、土地的用途变更等瓶颈。在西三旗金隅建材工业基地、天坛家具厂等国有厂房再利用项目中,区政府均与产权人或市场主体签订了战略合作协议,并发挥了重要的协调推进作用。在东升科技园三期等集体经营性建设用地盘活项目中,区政府立足“村地区管”的要求,在项目引入、产业准入、用地管理等方面发挥了重要的作用。

2.2.3 民生短板修补

民生短板修补以街道和区政府协调带动市场力量、社会组织参与为主。

在前门和广安门等交通场站功能升级、大红门福成服装大厦功能转型的过程中，区级政府、行业主管部门发挥了重要的协调作用，推进了地区级公共空间及民生设施建设。在朝阳区双井社区、地瓜社区等改造项目中，依托市场力量和中央美术学院等专业团队，推进共建共治共享，对社区内的拆违腾退空间、地下腾退空间进行改造利用，探索了社区运营反哺设施修补的实施路径。

2.2.4 空间留白增绿

空间留白增绿以政府为主导，在《关于印发做好“留白增绿”工作指导意见的通知》（京发改〔2018〕760号）等政策支撑下，北京市加大财政投入，推进利用拆违腾退空间，建设口袋公园、大尺度公园等。例如，广阳谷城市森林公园等利用拆违腾退空间见缝插绿，提高建成区环境品质；温榆河公园整合利用拆违腾退空间，构建关键性绿色生态格局。

2.3 主要存在问题

从北京市现有疏解腾退空间再利用的情况看，其再利用一是发挥政府的主导和协调作用，二是发挥市属国有企业的带头作用，三是利用老旧小区更新政策红利，发挥基层街道的带动作用，四是重大项目带动推进。总体来说，北京市目前尚未完全建立以存量盘活为特点的市场化再利用路径机制，现行的规划和土地管理采用以要素投入为特点的增量管理模式。在现有框架下，北京市疏解腾退空间的功能优化面临规划调整，多元主体面临利益协调，空间增值则面临按照市场价差额补缴地价的现实问题。根据新制度经济学，交易是有成本的，若市场主体推进空间再利用所付出的交易成本和制度成本超出预期，交易就不会发生^[4]。

2.3.1 项目化推进造成功能同质化问题

北京市疏解腾退空间的再利用存在同质化问题，整体以工改商、工改科为

主^[5]。从单个项目或短期运营情况看，疏解腾退空间再利用虽有利于提升土地利用效益，但缺乏对整体功能结构的全局性统筹。因此，需进一步加强顶层设计，立足国内国际形势，面向经济社会发展需求，强化对土地储备、存量盘活、集体经营性用地入市等多种模式的统筹与研判，加强对整体性功能的提升引导，避免顾此失彼的“一头热”现象。例如，北京市近年的工业用地供给量仅相当于上海市的1/4^[2]，面对疫情背景下国内国际形势的不确定性，以及商服办公用地空置率不断攀升的问题，北京市需进一步明确一般制造业的转型方向，推动存量制造业的智能化、绿色化、数字化改造提升。

2.3.2 蓝图式规划造成需求错位化问题

增量时代的规划编制主要面向政府主导的一级开发，采用规划编制—用地储备—土地供应—项目实施的蓝图式组织模式^[6]，无法满足存量时代权利主体、市场主体的多样化需求，造成自下而上的疏解腾退空间再利用往往需要进行规划修编和审批，并要到消防、税务、工商等部门办理相关手续，面临较长的时间周期和较高的制度成本。因此，需进一步强化存量时代自下而上的治理思维，建立公共政策—规划引导—协商实施—长效管理的体系化机制，提高动态适应性和多元协同性，推动规划编制端与实施端的良性互动。

2.3.3 熟地地价补缴要求造成成本难负担问题

在增量时代，政府垄断了用地供应和处置，在土地交易环节完成用地增值收益的一次性分配。“重交易、轻持有”的用地管理模式，一方面造成低效空间退出，市场机制缺乏，另一方面造成用途转换的成本偏高，抑制了资源要素的高效流动。从政府角度来看，征地拆迁补偿成本不断提高，加之土地储备实施周期

延长带来金融成本的提高，增加了政府主导的实施成本。从市场角度来看，根据《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范》（国土资厅发〔2018〕4号），改变土地性质、用途等使用条件，发生土地增值等情形的，需按土地市场价值的增值部分补缴地价款，即按熟地价差补缴地价，使得企业在自主更新中土地成本偏高。整体来看，成本负担重的问题造成疏解腾退空间“政府用不了，企业用不起”。在存量时代，随着《中华人民共和国物权法》的颁布，国家增强了对权利人财产权益的保护，因此需进一步完善市场化实施路径的配套机制和政策，发挥市场在资源配置中的决定性作用和政府的服务保障作用^[3]。

3 北京市疏解腾退空间再利用策略

疏解腾退空间的再利用对于城市建成环境提升和功能结构优化调整具有战略性意义，其核心是探索面向存量时代，适应多元主体需求的实施管理路径。首先，发挥政府的统筹协调作用，通过“一张图”的引导和“一机制”的支撑，加强政策制定的空间指向，关注顶层统筹、方案审查、实施推进3个核心阶段，加强分级传导和实施反馈（图1）。其次，在保障公共权益的前提下，处理好地块与街区、刚性与弹性、价格与效益的关系，推动“有效市场”和“有为政府”的良好联动，引导空间要素从低质低效领域向优质高效领域流动，提高要素质量和配置效率，实现高质量发展。

3.1 顶层规划引导

在北京市三级三类国土空间规划体系框架中，街区层级是总体规划与详细规划之间的重要衔接部分^[7]。在街区层级加强对疏解腾退空间再利用的统筹引导和实施指引，明确刚性传导要求和弹

性适应要求，无疑更具有政策优势和现实操作性。为应对规划空间管控和治理的复杂性，北京市创新提出“街区指引”技术工作层级^[8]：将街区作为规模指标管控、设施短板评估的基础单元，面积为1~3 km²，通过全域覆盖的街区指引，把握规模红线和公益红线，为疏解腾退空间再利用项目的规划编制提供依据，确保总体规划层面的要求不走样、可分解、能落实。

在规模指标管控方面，以街区、乡镇为实施单元，加强对总量、存量、流量的动态管理，对于规划实施率达到85%以上的存量更新街区、统筹治理街区，以及历史风貌保护区、生态保护重点地区，疏解腾退空间的再利用以改造升级、转用修补为主，严控加建、扩建。在设施短板修补方面，以街区为基础评估单元，落实“七有”“五性”的相关要求，坚持公益优先和评估先行，系统梳理道路、绿地的实施和覆盖情况，以及教育、医疗、养老等公共要素的配置情况，聚焦薄弱地区和关键要素，为疏解腾退空间的再利用提供问题清单。在功能引导方面，以街区为统筹引导单元，结合4个中心的功能空间落位，细化街区核心功能要求；基于规划引领、功能集聚的基本原则，分类统筹生态与建设、保障与发展的关系，进一步从科创、文化、金融方面推动产业转型升级，为疏解腾退空间的再利用提供发展清单。

3.2 多元协商推进

在街区层级统筹引导的基础上，北京市针对资源约束下的疏解腾退空间再利用项目，搭建面向存量盘活的规划编管机制，匹配问题清单、需求清单、资源清单和发展清单。首先，基于街区层级确立的刚性框架和深化规则，结合市场发展意向及资金收益测算等实施需求，在保障底线要求不突破、公益功能不减少的基础上，细化再利用实施方案要求，

强化空间规划与实施谋划的联动。其次，搭建多元协商的工作机制和平台，政府层面明确协商空间，市场层面明确发展诉求，公众层面明确民生需求，通过多方的“同频共振”，推动自上而下的政策和技术理性、自下而上的市场和社会需求有机融合。

3.2.1 构建面向存量更新的规划机制

北京市已进入从增量扩张向内涵提质转型的关键期，为了适应存量盘活的多元协同需求，其在详细规划层面建立了街区—街坊—地块的分级编制体系，将街区作为上传下达的空间转换层级，将街坊作为预留弹性的空间协调层级，将地块作为指导实施的空间落地层级。同时，自上而下落实首都功能、规模管控等刚性要求，明确功能深化、指标管控的细则要求，强化控规指标与发展权益、实施管理的联动，在保障发展权益科学公正分配的前提下，适应多元主体的动态化、多样化实施需求。例如，根据街区强度分区要求，将开发强度与现状合法规模、公益贡献率挂钩。

3.2.2 搭建面向多元协同的共创平台

为了保障不同背景、不同诉求的权利人、社会人、技术人、管理人的有效沟通和高效沟通，北京市持续健全公众参与、多元协同的平台与机制。2019年北京市启动责任规划师制度，至2021年底已实现333个街道乡镇地区的责任规划师全覆盖，旨在通过技术下沉，提高

精细化治理能力。2021年北京市成立城市共创中心，旨在提供社会多方共建共治的公共参与平台。面向疏解腾退空间的共性特征，北京市对国内外案例进行梳理和总结，结合自身实践模式提出适应性改造清单(图2)。通过规划先行、技术支撑和组织保障，北京市力求为社会公众、市场权利主体提供一个平等对话的环境。

3.3 政策支撑保障

面对存量空间的再利用，因征拆成本不断提高，政府主导的实施方式难以继，故必须要调整资源供给方式，激活市场力量。而有效运用市场力量对存量国土空间资源进行优化配置必须辅以政策创新，并要贯穿顶层制度设计和底层行为逻辑^[9]，做到增值收益的公平分配，符合市场主体的合理预期，在保障公共利益的前提下降低土地成本，在健全长效管理机制的前提下降低制度成本。同时，发挥政府的统筹作用，提高长效管理和精细管理水平，关注问题的瓶颈点、交叉点和关键点，强化政策的针对性、联动性和落地性，为市场行为设置“红绿灯”，坚持“问需问计问效于民”，形成“政府推动，市场运作；公众参与，共建共享”的实施机制^[10]。

3.3.1 在保障公共利益的前提下降低土地成本

在非首都功能疏解腾退空间的再利

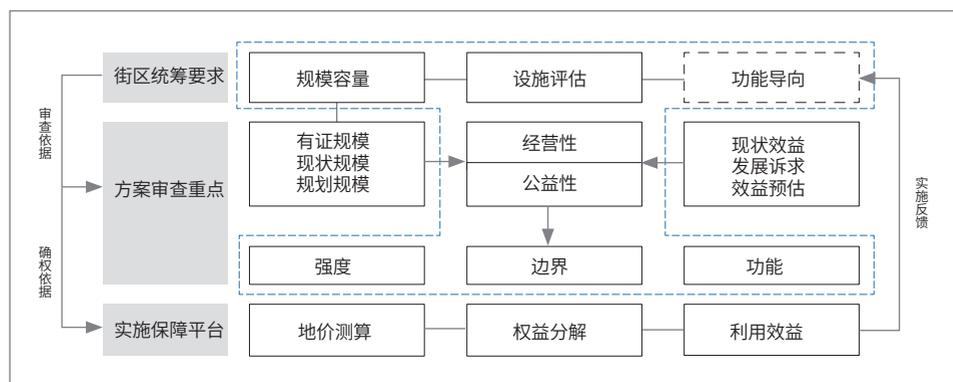


图1 再利用分阶段统筹引导框架示意图

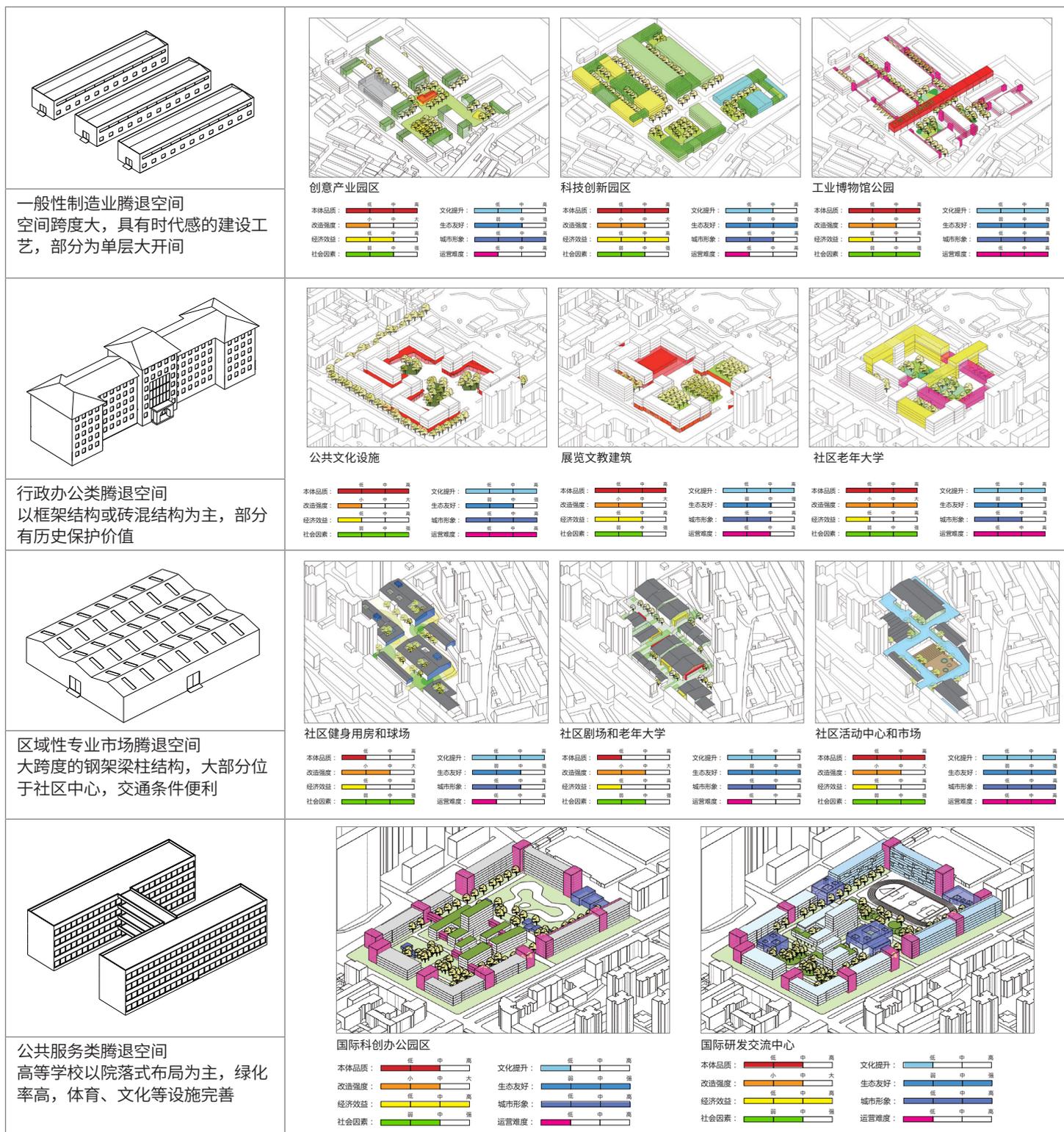


图2 分类型疏解腾退空间适应性改造清单示意图

用方面，对于因功能调整、规模增加而产生的增值收益，应坚持“地利共享”的原则，通过建立“空间分解初次分配、地价补缴二次分配、税费缴纳长效反哺”的机制，保障公共利益(图3)。在

此基础上，加强对低成本空间的支持，对于未改变土地利用条件的情形，按照城市更新政策并参考相关数据分析报告^④，对利用疏解腾退空间发展文创产业、新兴产业的企业给予5年过渡期的优惠政

策^⑤。对于改变土地利用条件的情形，如变更土地用途、转让、土地合并和分割等情况^[11]，逐步建立存量更新地价评估体系，利用技术修正因子、政策修正因子，将宗地特点、规划要求、产业发展导向

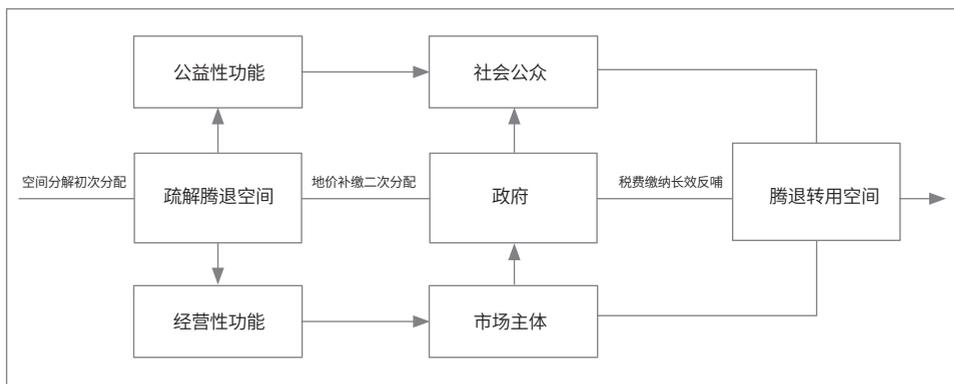


图3 再利用过程中公共利益保障机制示意图

等因素归一到存量补地价的测算评估标准中^[12]，坚持将地价与产权现状、公共利益贡献率、产业发展导向、土地利用效益挂钩。

3.3.2 在健全长效管理的前提下降低制度成本

首先，改变“重准入、轻评估，重交易、轻持有”的增量管理模式，逐步强化事中事后监管，建立面向土地要素长效集约利用的存量监管机制。其次，以履约监管协议为基础，建立部门协同的全生命周期管理，重点跟踪地均产出及税收的情况，结合行业特征设置标准线、退出线，分阶段进行效益评估，建立分级退出机制。最后，在健全长效监管平台的基础上，进一步降低企业的制度成本，立足国家“多证合一、多测合一”的要求，构建“多规合一”的编审平台，完善简易低风险项目的绿色通道，营造稳定公平透明、可预期的营商环境，并针对堵点、难点问题出台支撑政策。通过模式创新、规则创新、体制创新，探索建立覆盖规划、确权、出让、审批、监管等的全链条存量空间管理制度体系。

4 结束语

非首都功能疏解是准确应对“大城市病”、科学谋求空间功能结构优化调整的重大战略决策。深入推进疏解腾退空间的再利用工作是探索集约化内涵式

发展道路的重要举措。北京市疏解腾退空间的再利用应转变增量扩张时期规划编制“重图、轻规”，实施组织“重政府、轻市场”，土地管理“重交易、轻持有”的现象，针对存量提质时期疏解腾退空间权属关系复杂化、实施主体多元化、空间利用动态化的特征，提高规划编制与管理的适应性、联动性和纵深性，重点关注规划的刚弹结合、政策的疏堵结合，推动“一张图”与“一机制”的良性互动，提高市场和社会的参与度，促进空间要素的优化配置和高效利用。

[注 释]

- ①《北京城市总体规划(2016年—2035年)》提出北京市中心城区持续开展“疏解整治促提升”专项行动：拆除违法建设；疏解一般性制造企业；疏解区域性专业市场；疏解部分公共服务功能；占道经营、无证无照经营和“开墙打洞”整治；城乡结合部整治改造；中心城区老旧小区综合整治；中心城区重点区域整治提升；地下空间和群租房整治；棚户区改造、直管公房及商改住清理整治。
- ②根据国家信息中心房地产国宏数据库2018—2021年北京市、上海市工业用地出让信息统计分析。
- ③党的十八届三中全会把市场在资源配置中的基础性作用修改为决定性作用。
- ④根据上海市经济和信息化发展研究中心报告，一个企业从成立到成长为瞪羚企业平均需要5~6年的时间。
- ⑤参考《关于开展老旧厂房更新改造工作的意见》(京规自发〔2021〕139号)、《关

于保护利用老旧厂房拓展文化空间的指导意见》(京政办发〔2017〕53号)的相关要求。

[参考文献]

- [1] 北京市人民政府. 关于“十四五”时期深化推进“疏解整治促提升”专项行动的实施意见[Z]. 2021.
- [2] 北京市人民政府. 北京市城市更新行动计划(2021—2025年)[Z]. 2021.
- [3] 北京市人民政府. 北京城市总体规划(2016年—2035年)[Z]. 2017.
- [4] 林强, 游彬. 存量用地规划实施的政策路径——以深圳下围社区土地整备项目为例[J]. 城市发展研究, 2018(7): 68-73.
- [5] 王吉力, 杨明, 张宇, 等. 疏解与再集聚的要素分析——基于事权、人口和成本的东京经验与北京对比[J]. 城市发展研究, 2019(6): 37-44.
- [6] 卢弘旻, 朱丽芳, 闫岩, 等. 基于政策设计视角的新型产业用地规划研究[J]. 城市规划学刊, 2020(5): 39-46.
- [7] 徐碧颖, 吕海虹, 陈鹭, 等. 系统传导与多元适应: 北京控规单元的演进与探索[J]. 城市发展研究, 2021(10): 73-80.
- [8] 王珊珊, 徐碧颖. 北京市“街区指引”工作创新与实践[C]// 面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集, 2021.
- [9] 王伟, 岳文泽, 吴燕, 等. 到中流击水——国土空间规划青年笔谈[J]. 城乡规划, 2021(6): 1-29.
- [10] 北京市人民政府. 北京市人民政府关于实施城市更新行动的指导意见(京政发〔2021〕10号)[Z]. 2021.
- [11] 雷爱先, 王恒. 城市更新中存量土地开发利用的若干问题思考[J]. 中国土地, 2021(12): 40-43.
- [12] 于洋洋, 夏欢, 彭云飞. 城市地价管理体系重构研究——以深圳市为例[J]. 中国国土资源经济, 2016(7): 60-63.

[收稿日期] 2022-10-21