

面向实施的城市更新单元规划编制 技术框架与实践

——以武汉为例

汪云, 魏鹏, 张起, 彭阳

[摘要] 从城市更新单元的提出背景、研究与实践进展以及实施面临的困境出发, 梳理城市更新单元规划的作用与地位, 总结城市更新单元划定的要求, 提出城市更新单元规划编制的侧重点以及技术框架和主要内容, 在此基础上对武汉城市更新单元规划实践进行探索, 以期为进一步完善城市更新单元规划编制、促进城市更新规划实施提供参考。

[关键词] 城市更新; 城市更新单元规划; 城市更新规划编制; 城市更新规划实施; 武汉

[文章编号] 1006-0022(2024)04-0098-08 **[中图分类号]** TU984 **[文献标识码]** B

[引文格式] 汪云, 魏鹏, 张起, 等. 面向实施的城市更新单元规划编制技术框架与实践——以武汉为例 [J]. 规划师, 2024(4): 98-105.

Implementation Oriented Urban Renewal Unit Planning Compilation Technical Framework and Practice:
Taking Wuhan as an Example/WANG Yun, WEI Peng, ZHANG Qi, PENG Yang

[Abstract] With a review on the backdrop, progress in research and practice, and dilemmas in implementation of urban renewal unit, the role and status of urban renewal unit planning is reorganized, and the requirements of urban renewal unit delimitation are concluded. The emphases, technical framework, and major content of urban renewal unit planning compilation are proposed. The practice of urban renewal unit planning in Wuhan is studied to provide reference for the integration of urban renewal unit planning and the implementation of urban renewal planning.

[Keywords] urban renewal; urban renewal unit planning; urban renewal planning compilation; urban renewal planning implementation; Wuhan

0 引言

党的十九大报告指出, 我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段, 正处于转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。在此关键时期, 城市更新成为推动城市发展模式转型、持续完善城市功能、优化空间布局、提升环境品质、激发经济社会活力的重要手段。当下, 各地广泛探索成片连片的城市更新模式, 通过城市更新单元规划统筹资源、资金和各类更新项目,

为功能产业集聚腾挪空间、为民生设施完善提供载体、为生态系统完善搭建体系, 旨在有效实施城市建设管理和城市空间治理, 实现高质量发展。

城市更新单元是新时期城市更新规划编制与实施机制精细化的体现, 得到了学术界的广泛关注。目前学术界既有的城市更新单元研究多集中在模式介绍^[1]、效果评价^[2]、空间特征^[3]等方面, 各地在更新单元的规划实践中也表现出编制模式的地方多元化, 但系统梳理城市更新单元规划以及总结实践特征的研究较为

[基金项目] 国家自然科学基金面上项目 (42171203)

[作者简介] 汪云, 硕士, 教授级高级规划师, 注册城乡规划师, 武汉市自然资源保护利用中心副主任。

魏鹏, 硕士, 高级工程师, 注册城乡规划师, 现任职于武汉市自然资源保护利用中心。

张起, 博士, 高级工程师, 武汉市自然资源保护利用中心与同济大学联合培养博士后, 武汉市自然资源保护利用中心社区治理博士工作室科研带头人。

彭阳, 硕士, 正高级工程师, 注册城乡规划师, 武汉市自然资源保护利用中心空间规划研究部部长。

缺乏。因此，本文从新时期城市更新单元提出的背景、研究与实践进展出发，梳理和总结城市更新单元规划的作用、地位及划定方式，提出城市更新单元规划编制的重点和技术框架，并结合武汉城市更新单元规划实践，提出对新时期城市更新单元规划模式的思考，以期丰富当前城市更新单元规划模式的研究，以单元为抓手推进片区更新规划实施，助力存量时期城市更新发展的战略转型。

1 城市更新单元的缘起

新时期，我国主要人口流入地城市的土地供应政策日益收紧，城市发展从以增量扩张为主向存量挖潜转型，从以新区建设为主向存量土地的提质改造转型。城市更新也已上升为国家战略，成为应对系列发展难题的有效手段。从横向来看，城市更新探索从单一维度走向综合维度，注重人居环境品质提升和城市内涵式升级；从纵向来看，城市更新的内容、方式、区域等均呈现出持续细化深化的趋势。随着城市更新从增量外延发展转向存量内涵提升，城市更新行动的关注点不再仅局限于城市美化、投资拉动及局部地块土地价值提升等方面，而是面向城市高质量发展，以空间服务运营赋能城市空间，通过共同缔造整合各方力量，实施长期、持续、周期性的城市更新活动，打造宜居、韧性、智慧的城市。

在新的更新目标要求下，城市更新对象的范畴大大拓展，从传统以再开发为目的的旧城、旧厂、旧村地块向承载城市活动的老旧小区、公共空间、历史街区、生态空间拓展。同时，城市更新对象的多样化也意味着其背后更加多元的产权主体的参与，进而带来“低效”资产利用模式的多样化要求以及升值收益的量化与分配规则。新与旧、公与私、

局部与整体、经济与社会、人工与生态等多重关系互为依托，新时期城市系统的复杂性愈发提升。面对这样复杂的巨系统，城市更新规划编制和实施机制的创新面临更高的任务要求。

单个地块、碎片化的城市更新出现了“补短板难实现、空间配置效率难提高、投入产出难平衡、参与主体力量弱”等问题。片区更新是区别于单个地块和建筑的更新，片区资源统筹、系统配套、一体化打造是化解当前城市更新面临的诸多困难的新思路。作为推进片区更新的重要路径，“城市更新单元”的概念在近年来被提出和实践。

2 城市更新单元的研究与实践进展

新时期新常态下，多方参与和协同治理被广泛认为是未来国内城市更新空间治理的主要方向。成片连片改造也作为政府加强协同治理的重要空间抓手在各类政策文件中被采用。当前，大多学者认同片区作为一种空间尺度在城市更新的战略目标与具体实施之间所发挥的承上启下的作用，同时也强调了相关更新制度创新的意义与紧迫性。赵万民等^[4]阐述了城市中微观视角的片区更新对于更新制度的重要性，以更新单元作为连接城市与社区的中间传导层级的必要性，以及新的空间体系框架与已有规划类型之间衔接的紧迫性；王世福等^[5]检视了新时期城市更新的制度需求，认为“房地产化”路径依赖、实施的系统性目标缺失及更新管理的协同性难以建立等困境凸显出城市更新制度创新的紧迫性。

在城市更新模式上，各大城市也都在更大的空间范围内寻求突破，以成片连片的方式实施更新。通过空间协调推动功能产业集聚与还建安置、通过项目捆绑实现投入产出平衡、通过指标统筹

平衡开发与保护成为各大城市较为一致的选择。例如：北京将街区作为推进城市更新的基本单元，将街区控规作为存量地区更新的规划引领，针对存量地区的特点探索“清单式”“菜单式”工作模式，建立多元协商工作机制，打通居民参与、多元共治路径，保障规划实施；上海在《上海市城市更新条例》中建立了以区域更新为主体、以零星更新为补充的更新规划实施制度，在最新的政策文件《关于加快转变发展方式集中推进本市城市更新高质量发展的规划资源实施意见（试行）》中要求通过城市更新单元推进城市更新规划实施；深圳经过10余年的探索，以城市更新单元为基本单位开展更新工作，创设了更新单元规划作为规划管控和利益协商的运作平台，形成了多方协商、片区利益平衡和片区协调的单元更新政策机制。

3 当前城市更新单元规划实施面临的困境

3.1 规划地位不明确，规划实施缺保障

单元更新需要坚持规划引领，但目前城市更新单元规划尚处于探索阶段，其与“五级三类”的国土空间规划体系尤其是与控规的关系尚不明确，规划地位得不到保障，规划管控要求缺乏落实的手段。在城市更新单元规划地位不明确的情况下，城市更新单元规划实施只能基于控规，但传统控规编制面向增量发展，在存量更新背景下难以指导城市更新单元规划实施。

3.2 可建空间较有限，公共服务设施落地难

城市更新单元规划作为微观规划，具有一定的局限性，难以统筹考虑城市更新项目的叠加对全区的影响。例如，

普遍存在单个更新单元面积相对较小、腾挪空间有限、大型公共服务设施和部分厌恶性设施无法落实的问题^[6]。在存量更新背景下，一些高品质、政策化的公共利益诉求往往难以在现行的土地使用管制制度中得到具体落实，其原因是对公共服务设施更新的引导激励机制不完善。各地为城市更新项目的落地推出了相应的办法和意见，但实际上，部分政策指引对更新中的公共服务设施项目实施形成了障碍。例如，深圳要求申报拆除重建类城市更新计划的城市更新单元，其合法用地比例应当不低于60%，这往往导致无法将计划新增设施列入城市更新单元计划。

3.3 项目收益难平衡，主体积极性不高

由市场主导的小地块更新，其资金平衡手段往往有限，诸多城市仍缺乏地块捆绑、片区统筹、容积率转移等利益平衡的有效机制，导致市场主体参与城市更新的积极性不高。经过近20年的拆除新建，剩余待更新的地块往往都是“难啃的骨头”，往往现状建设密集、征拆成本高、公共服务设施用地占比高，或需满足历史文化保护、生态景观塑造要求，导致空间增量受限，成本与收益难以平衡，市场主体望而却步。

3.4 利益分配协调难，规划实施效率低

与传统开发建设不同，复杂产权格局下的利益关系协调是城市更新面临的首要问题，也是城市更新的难点之一。由于城市更新相关规划在编制中缺少自下而上的诉求落实机制，各利益相关者在土地利用决策上存在反复博弈的情况。能否形成各方协商一致的土地利用方案，成为影响城市更新项目实施落地的关键。历史建筑活化利用、工业建筑改造利用

等“留改”类更新项目的实施主体往往面临前期投入成本高、审批路径不清晰、长期运营不确定性大等问题，从而影响规划实施的效率。

4 面向实施的城市更新单元规划编制思考

4.1 城市更新单元规划的作用与地位

4.1.1 承担传导与统筹的双重作用

一是传导上位规划，实现社会、经济、文化等综合目标。城市更新单元规划通过自上而下分解落实上位规划传导任务，能够统筹单元整体用地结构、布局和空间指标，保证重大设施落地空间，系统提升单元城市功能、民生保障、生态环境、历史保护等各方面水平。

二是统筹空间资源，促进单元整体利益与长期利益的平衡。城市更新单元规划突破了单个项目的用地限制，因此能够统筹利用单元更新空间，实现单元内不同项目的整体利益平衡，以及开发建设、运营的长期平衡，避免单个项目因市场主体无利可图而无法实施。

三是形成协商平台，提高规划落地实施性。存量更新涉及市场主体、产权主体、居民等多类主体，规划实施必须考虑各方主体诉求。城市更新单元规划作为实现空间权利和价值的载体，为各方博弈提供了平台，以城市更新单元规划为沟通媒介，多方利益主体有机会达成共识，进而促进规划实施。

4.1.2 在国土空间规划体系中具有上下衔接的地位

(1) 城市更新单元规划是国土空间规划体系中承上启下的关键一环

城市更新单元规划具有对上位规划的传导和面向实施的特点，是国土空间总体规划与项目方案之间的桥梁，对上落实总体规划中关于更新目标、强制性

管控、引导措施等的要求，对下指导更新项目方案的编制，对具体城市更新单元和地块的用途、开发建设强度等提出管控要求并做出实施性安排^[7-9]。相关专项规划是城市更新单元规划编制的重要依据；若城市更新单元规划涉及对专项规划中设施用地或建筑规模、位置的调整，则需将修改反馈到专项规划。

《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》(自然资发〔2023〕43号)提出，各地可根据城市更新等要求，因地制宜划分不同单元类型，探索不同单元类型、不同层级深度的详细规划的编制和管控方法。因此，将城市更新单元规划作为国土空间详细规划的一种类型是国家层面的引导趋势。未来，通过明确城市更新单元规划的法定地位，能够更好地促进成片连片更新地区的规划编制与实施。

(2) 城市更新单元规划与控制规双向衔接有利于增强其实施性

目前，在各地城市更新单元规划实践中，城市更新单元规划与控制规之间的关系主要包括两种类型：第一种是双向衔接，即城市更新单元规划在编制时需结合控制规、相关专项规划等的控制要求，若城市更新单元规划对控制规强制性内容进行调整，则将调整内容纳入控制规，如深圳^[9]；第二种是直接融入，即在控制规编制中融入城市更新单元规划的相关要求，将城市更新地区作为一种空间类型来开展差异化的控制规编制与管控，如北京^[8]。

与双向衔接相比，直接融入更有利于维护法定规划的严肃性，加强控制规应对存量和增量地区管控的针对性。但由于城市更新单元规划面向实施的要求，市场主体参与控制规编制会面临因法定规划只能由政府组织编制而带来的身份问题，加上更新单元中产业策划、长效运营等内容难以在控制规中体现，因此双向衔接更有利于提高城市更新单元规划的实施性。

4.2 城市更新单元划定要求

4.2.1 单元边界应体现功能完整性与实施可行性

划定城市更新单元是为了打破“就项目论项目”的局限，相对成片地开展更新活动，从而实现片区整体功能与品质的提升。为了传导、落实上位规划功能要求，以及统筹各项资源、整体平衡收益，在划定城市更新单元时，在考虑道路、河流等明确的地理标识的基础上，一方面需要尽量保证功能与设施服务范围的相对完整，以对接控规单元，衔接街道、社区等行政边界；另一方面需要面向实施，保证产权边界清晰和更新项目成片连片。

4.2.2 单元类型应体现目标综合性与功能差异性

各地在城市更新单元类型划分上主要考虑更新单元的重要性和功能类型。深圳、成都等城市将更新单元分为重点更新单元和一般更新单元两类，其中重点更新单元主要包括城市重要的中心区、产业集聚区、城市重要门户节点区域等，是保障落实重点产业发展、重大公共利益和公共基础设施等目标的更新空间。深圳明确要求重点更新单元由政府主导实施或由政府公开选择的市场主体实施，并且须坚持设计优先。东莞等城市则依据规划功能类型划分更新单元，包括传统产业类、新型产业类、产城融合类、居住类、商住类、综合类和公益类等7种类型，不同单元类型的规划方案对产业用地、公益性设施用地等的比例要求有所区别。

无论采用哪种划分方式，划分城市更新单元类型都是为了实现精细化的规划或实施管控。通过区分城市更新单元的不同功能类型、重要性，确定各类单元差异化的更新要求，从而避免更新后空间、功能的同质化和单一化，并且保障城市发展目标的系统性落实。

4.3 城市更新单元规划编制的侧重点

4.3.1 面向存量，侧重单元体检评估

存量建成区的产权关系和建设状况复杂，为了充分利用存量空间资源、保证规划的可行性，需开展深入细致的基础调查，梳理分析现状建设、产权、经济、文化等各方面信息；同时要基于详细的调查评估，开展城市体检，识别城市更新单元更新面临的问题，研判更新目标，划分“留改拆”各类更新空间范围，为城市更新单元规划方案的编制奠定基础^[10]，从而使单元内建设项目投资更加精准、资源配置更加合理。

4.3.2 面向实施，侧重“刚”与“弹”的结合

在社会资本参与不积极的困境下，单元更新的关键任务在于平衡公共利益与市场利益，在维护公共利益的基础上，解决社会资本投入与产出效益不平衡的问题。因此，城市更新单元规划要厘清管控中的刚性与弹性，实现刚性与弹性的统筹协调。对于需要政府管控的底线，应坚持刚性原则，市场主体不能随意突破，如生态保护红线、自上而下的约束性管控指标；对于可由市场主体承担的内容，应充分赋予弹性空间，如复合功能项目的用地性质等。

4.3.3 面向运营，侧重全周期可持续发展

城市更新的根本目标之一在于激发城市活力，而在传统规划编制模式下，规划缺少对运营的思考，往往造成产业定位及目标人群不清晰，更新后城市的活力不足。为了保证更新后城市的可持续发展，城市更新单元规划需通过“运营前置”对更新项目进行精细化、全面化及前瞻化的深入研究，从规划设计、开发建设、招商运营等角度考虑系统性、综合性的跨周期链条，提高规划设计的可实施性。

4.3.4 面向治理，侧重多方共同参与

在复杂产权关系和多元主体参与的情形下，想要达成一致的更新意见，各主体间需要直面利益冲突并协同合作，这就要求引入更精细化的参与和制衡机制来保障城市更新单元规划的实施。同时，在推进城市治理现代化的国家要求下，新时期城市更新中政府的参与模式从管制型向服务型转变，因此在规划编制中应建立政府、市场主体、权利主体、公众等多元主体协同合作机制和路径，促进多方沟通协商。

4.4 城市更新单元规划编制的技术框架与主要内容

4.4.1 建立“两阶段”的城市更新单元规划编制框架

城市更新单元规划的主要任务是补齐基础设施和公共服务设施短板，推动城市结构调整优化，提升城市品质，加强历史和生态保护。因此，城市更新单元规划编制既要保障更新单元功能的实现及公共利益的落实，又要加强规划应对市场的灵活性。

一方面，由于完善城市功能、落实公共利益的主要职责在政府，政府需要在城市更新单元规划编制中明确功能发展目标和公共要素更新要求。若城市更新单元规划由市场主体组织编制，可能会导致市场主体为争取更多开发收益而偏离政府意图。另一方面，由于市场主体对产业业态、产品需求和市场趋势等有着深度了解，市场主体参与编制城市更新单元规划能够增强规划实施后的运营持续性，同时也能提升其参与城市更新单元规划编制的积极性和主动性。

新时期的城市更新单元规划具有面向存量、面向市场和面向运营等特点，其规划编制在技术框架上应覆盖评估、策划、规划、建设运营全环节。为了在城市更新单元规划编制中兼顾政府与市场两个

主体,可将城市更新单元规划按主体分为两个阶段(图1):由政府负责编制城市更新单元评估与规划指引,进行整体目标把控,自上而下明确城市更新单元的底线约束和弹性引导;由市场主体负责编制城市更新单元规划实施方案,包含策划、规划和建设运营方案,其城市更新单元评估与规划指引的基础上,自下而上从适应市场需求和市场规律的角度,更精准地匹配任务与资源、功能与产业,使项目更具可实施性。

通过将城市更新单元评估与规划指引和城市更新单元规划实施方案分开编制,明确各自的主要内容,实现政府代表的公共利益与实施主体代表的市场诉求相平衡。

4.4.2 城市更新单元评估与规划指引:实现“刚弹结合”的规划任务传导

城市更新单元评估与规划指引重在找到差距、发现问题,找到资源、明确任务。通过梳理现有人、地、房、产等基础信息,明确现状存在的问题,基于设施承载力评估提出单元人口及建设规模总量上限。基于评估结论及相关规划研究,明确更新单元目标愿景、更新任务和更新策略。将单元更新目标、规模总量上限、民生设施补足任务、风貌管控要求等作为城市更新单元规划实施方案编制应遵循的刚性要求;将“留改拆”地块划分及功能产业更新策略等作为弹性引导要求,允许市场主体结合实施诉求进行合理调整。通过“刚弹结合”的管控与引导要求,建立城市更新单元评估与规划指引和城市更新单元规划实施方案的落实传导机制。

4.4.3 城市更新单元规划实施方案:明确策划、规划、建设运营方案

针对城市更新单元评估与规划指引提出的任务要求,在城市更新单元规划实施方案的编制中,要在有限的空间里

进行功能安排及设施布局,结合“留改拆”各类资源的产权主体、产权性质、权能差异,提出功能产业升级的引导方案、招商引资的方向和对象,进而结合各类更新资源的更新方向,形成项目库,按照公益性、准公益性、营利性进行项目的组合与平衡,以“组合”项目包进行招商推介;找准“六位”,通过公共空间和关键空间节点的率先更新形成示范效应,“引产引流”,合理安排城市更新单元规划的实施时序,推动城市更新单元规划实施方案的有序实施。

5 武汉城市更新单元规划实践

“十四五”以来,武汉按照“留改拆”并举以实施城市更新行动的转型要求,在城市更新“十四五”规划中明确提出“成片推进、单元更新”理念,构建了“城

市更新专项规划(五年规划)—城市更新单元规划—城市更新年度计划”的规划层次(图2),城市更新单元规划成为全市城市更新规划的重要环节,城市更新单元也成为统筹各类更新项目的重要空间载体。武汉市政府将2023年确定为武汉的“城市更新年”,编制了全市城市更新行动方案,划定了首批33个更新单元,以此为试点,从明确更新单元规划地位、完善更新单元编制模式、优化更新单元编制技术和理顺更新单元编制机制等方面进行了多重探索。

5.1 划定首批城市更新单元

为发挥城市更新单元传导统筹、上下衔接的作用,武汉从功能实现的重要性、城市风貌的独特性、更新资源分布的集聚性进行城市更新单元全域全覆盖的初步划定,进而以各区为依托,综合

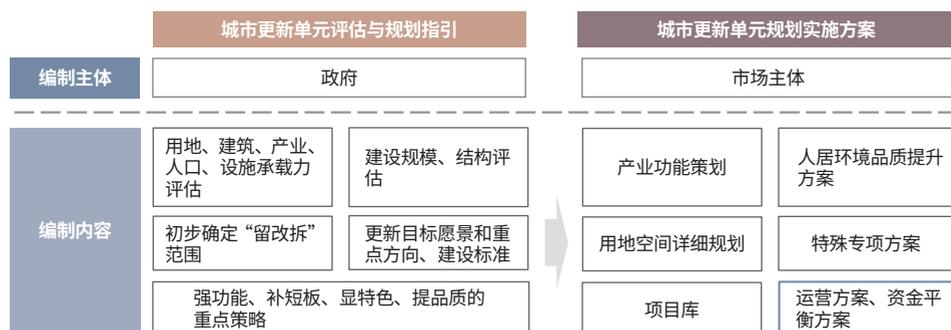


图1 “两阶段”的城市更新单元规划编制框架图

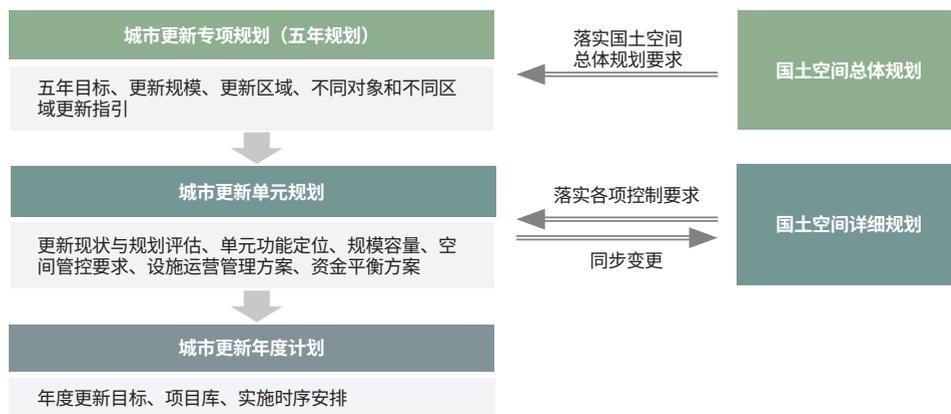


图2 武汉城市更新规划与“五级三类”国土空间规划体系的关系示意图

比较各单元更新规划实施的紧迫性、社会资本参与的积极性，统筹安排城市更新单元规划实施时序，筛选出首批 33 个城市更新单元。城市更新单元的划定既体现了政府的引导意图、呼应了市民的诉求，也顺应了市场规律，能够激发市场主体的积极性。

5.1.1 强化传导，在城市更新单元划定中落实国土空间总体规划战略

武汉在首批城市更新单元的划定过程中，以国土空间功能区体系为依托，突出各单元功能的完整性、结构的层次性，同时统筹协调相邻更新单元在产业方向上的差异性。武汉为推进国土空间总体规划的空间落实而编制的全域国土空间功能区体系专项规划，通过搭建“片区—单元”两层次的空间体系，将城市发展的各项目标进行空间分解，形成“目标—职能—空间”上的对应^[1]。在国土空间功能单元的基础上，将城市更新单元与既有控规单元对接，同时考虑街道、社区的行政管理边界，按照 3~5 km² 的规模进行空间划分或合并，将规划引导与管理事权充分结合，从而提高城市更新单元规划的实施性。

5.1.2 强化特色，划分城市更新单元类型并突出更新重点

为针对性、精细化引导城市更新单元规划实施，武汉将首批 33 个城市更新单元划分为强功能、显特色、补民生等 3 种类型(图 3)。其中：强功能单元占据着城市功能结构的节点区域，以两江四岸核心区、城市副中心为依托，重在挖潜空间、促进集聚、定向招商，强化金融商贸、文化、科创等核心职能；显特色单元是武汉的城市形象名片，以历史文化风貌街区、工业遗产、滨水空间为依托，重在风貌打造、建筑修缮与活化利用、公共空间景观提升、生态空间修复完善，以具有识别性的景观风貌吸引流量、提高活力，彰显城市软实力；补

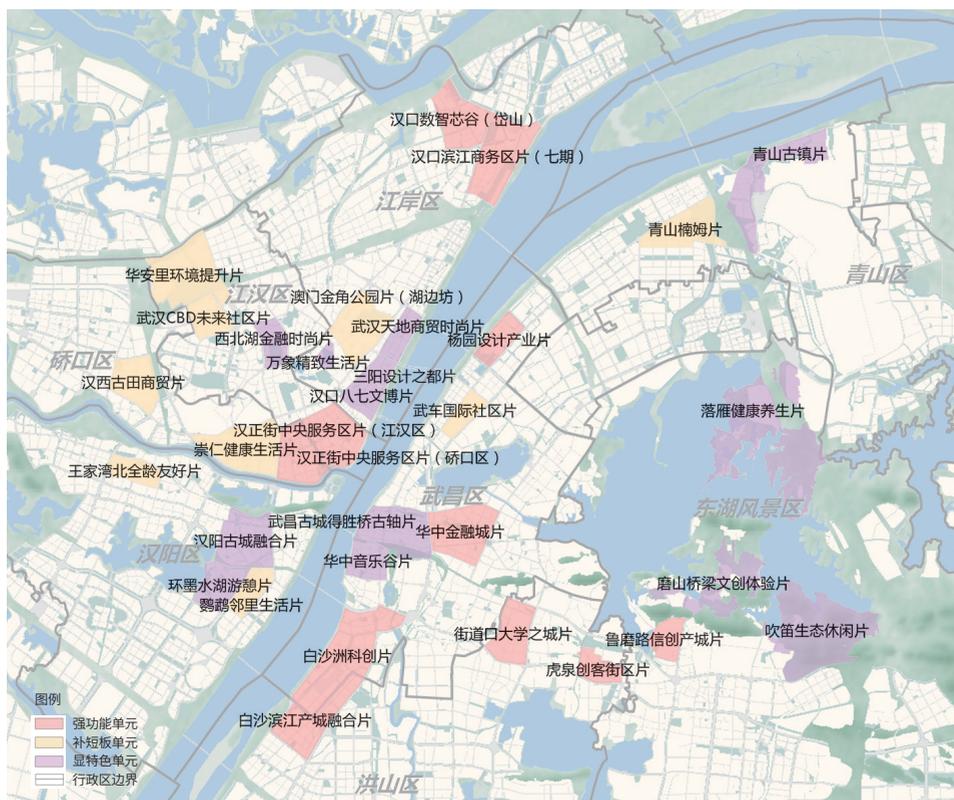


图 3 武汉首批 33 个城市更新单元类型划分示意图

民生单元则是最具烟火气的城市生活区，以老旧小区、旧城区为依托，重点完善区域民生设施配套和交通市政设施建设，提高市民的幸福感受。

5.2 探索“四个先行”的城市更新单元规划编制方法

针对新时期城市更新从关注资源向注重“资源+资产”转变的特点，以及城市更新由开发建设向长效运营转变的要求，武汉探索了评估先行、策划先行、运营方案先行、实施主体先行“四个先行”的城市更新单元规划编制方法。

5.2.1 评估先行，尊重多样产权与多元主体

应对存量更新地区产权和建筑复杂的特点，武汉加强城市更新单元规划实施方案的适应性，在城市更新单元评估与规划指引中，一是从单元发展基础出发，评估单元现状与规划主导功能之间

的差距；二是开展“人—地—房—产”之间的关联性评估，从单元规模容量、人口承载能力、公共服务能力、景观风貌特色、产业适配度与发展水平等维度出发，发现问题并明确优化方向；三是联合单元所在街道、社区，以及重点企业、问题企业与居民，挖掘低效的用地、建筑、空间、设施资源，形成“留改拆”各类资源库；四是基于更新单元现有企业与居民，进一步地挖掘问题根源，找到未来发展方向，基于未来功能产业体系，分析目标人群及其需求，精细化匹配发展需求。基于以上评估，统筹“任务—问题—资源—需求”，形成问题清单、需求清单、资源清单、任务清单等 4 大清单，作为城市更新单元规划实施方案编制的基础。见图 4。

5.2.2 策划先行，激发主体动能，保证项目实施成效

实施主体在城市更新单元评估与规

划指引的要求下，先期开展项目特色和功能产业策划，形成以面向市场需求为导向的功能产业策划方案。城市更新单元规划实施方案从市场和投资角度挖掘更新项目价值，策划单元产业业态，优化、细化单元功能定位，提出重点项目业态引导方案。结合功能产业策划方案对功能、业态的进一步深化，深化用地布局，基于开发规模要求，提出增量建筑的分

配方案，既保障更新目标实现，又保障更新方案切实可行。

5.2.3 运营方案先行，推动一二三级联动开发

从应对市场趋势、保持更新项目可持续发展动力的角度，将长期运营设计前置，纳入城市更新单元规划实施方案。统筹考虑不同类型项目的盈利周期、盈利能力，开展土地收益、改造投入、税

收回报等不同阶段的财务分析，从而统筹安排各类项目滚动实施，通过基础设施改善、公共空间提升拉动准公益和经营性项目的持续升值。见图5。

5.2.4 实施主体先行，实现多主体共同缔造

由具有策划、规划、运营能力的市场主体作为城市更新单元规划实施主体，参与城市更新单元规划实施方案的编制，

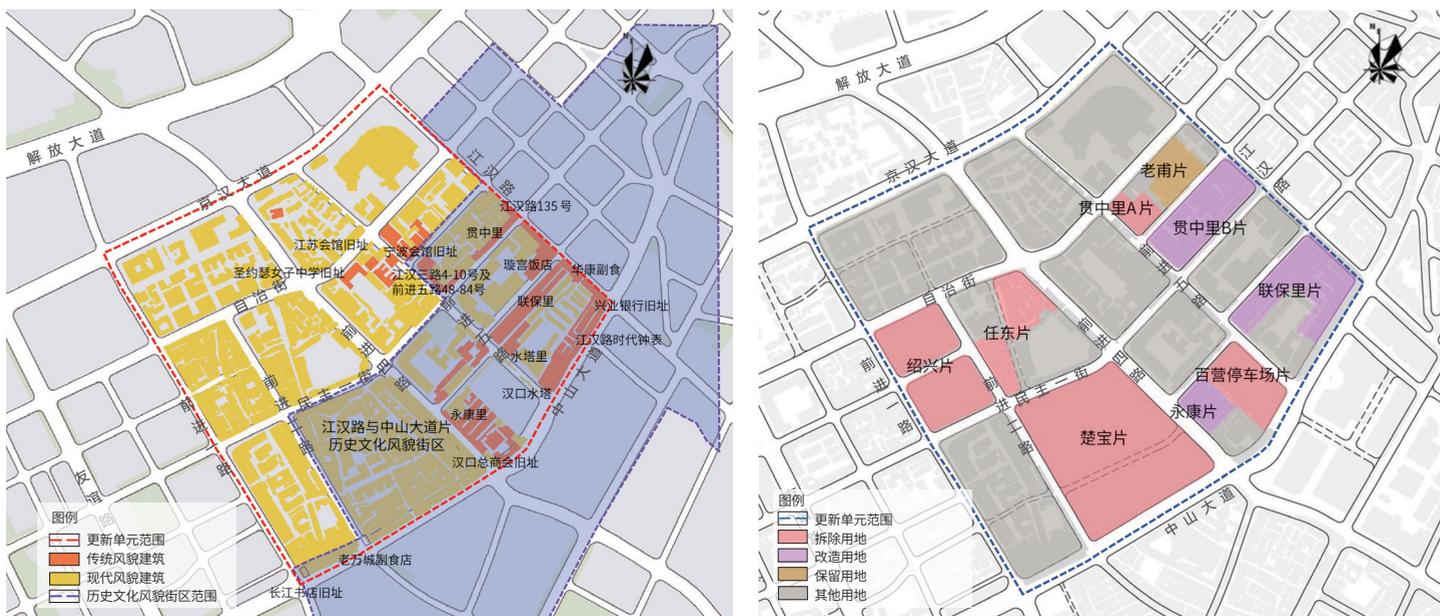


图4 武汉绍兴片城市更新单元现状建筑风貌评估(左)与“留改拆”用地评估(右)示意图

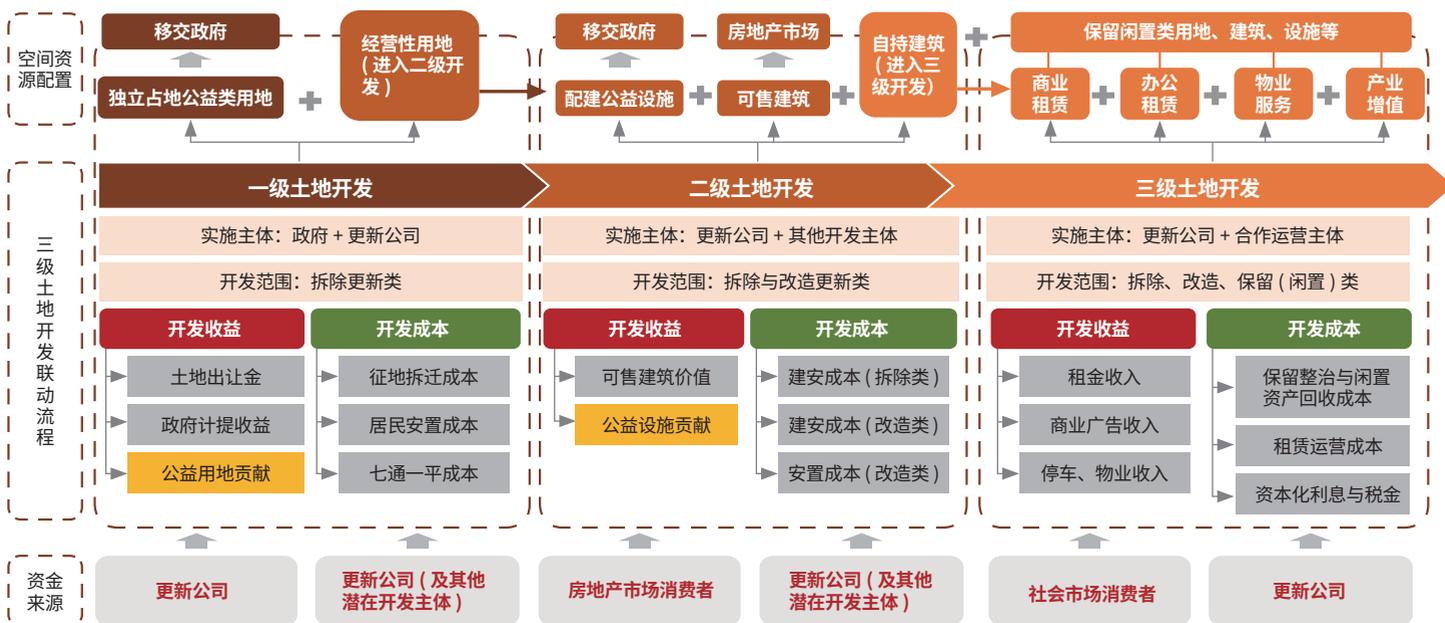


图5 武汉杨园片城市更新单元一二三级联动开发方案示意图

提早对单元进行全面、精细的谋划与测算,提前开展统筹招商和引入更新项目主体的工作,从而充分发挥市场主体的主观能动性、精准配置空间资源;区政府全程介入“两阶段”规划编制,确保以政府为代表的公共利益的落实;单元内的商户、居民通过调查问卷、座谈等形式,参与评估阶段问题调研和实施方案征询,体现在地企业与居民的更新诉求;规划部门牵头,建设、房管、文物等部门共商,协调统一单元内基础设施建设、老旧小区改造、房屋征收等计划的实施时序。政府、市场主体、产权主体、公众等多方主体共同参与城市更新单元规划编制,可以减少规划落地实施的阻碍。

5.3 推进“两阶段”城市更新单元规划编制的互动衔接

城市更新单元评估与规划指引编制、城市更新单元规划实施方案编制并非彼此分离的两个阶段,而是上下衔接、动态反馈的。在城市更新单元规划实施方案编制中,应根据深入的调研,及时发现、发掘更新空间资源,通过多主体的协商共谋吸引更多的主体加入,使城市更新单元规划拥有更多可共享的资金来源与管理资源。此外,还需根据市场规律提出更精准的优化提升方案,基于招商情况合理调整资源使用方式、产权转移方式、政策配置方案,并将变化情况及时反馈到城市更新单元评估与规划指引中进行更新任务的动态调整和更新方案的综合比选,实现两个阶段的互动衔接。

6 结束语

新时期,实施城市更新已经成为国家战略,城市更新单元规划作为一种更新规划与实施机制的创新,其更广泛的编制实践即将展开。为完善城市更新规划体系,构建兼具国家层面统一性与实

施层面地方性的城市更新单元规划编制模式,将有助于在国家和地方两个层面不断总结经验及优化路径。在既有理论研究和实践探索的基础上,本文基于新时期城市更新单元提出的背景及实施面临的困境,梳理总结了城市更新单元规划的作用与地位、划定要求与编制侧重点,提出了城市更新单元规划编制的技术框架与主要内容,并结合武汉城市更新单元规划实践,阐述了首批城市更新单元划定、“四个先行”的城市更新单元规划编制方法。希望本文的研究有助于深化对新时期城市更新单元规划编制与实施内涵的认识,为优化城市更新行动提供路径参考,同时也为建构更完整的城市更新治理体系夯实基础。未来,城市更新单元规划作为城市更新制度创新的重要组成部分,有待于通过更多跨学科视角研究和地方性实践案例去不断探索其内涵与作用,为存量时期城市更新发展的战略转型做出贡献。□

[参考文献]

- [1] 刘昕. 城市更新单元制度探索与实践:以深圳特色的城市更新年度计划编制为例[J]. 规划师, 2010(11): 66-69.
- [2] 喻博, 赖亚妮, 王家远, 等. 城市更新单元制度下“三旧”改造的实施效果评价[J]. 南方建筑, 2019(1): 52-57.
- [3] 朱永, 司南. 多维视角下深圳城市更新空间特征研究:以2010—2016年城市更新单元样本为例[J]. 西安建筑科技大学学报(自然科学版), 2020(3): 439-446.
- [4] 赵万民, 李震, 李云燕. 当代中国城市更新研究评述与展望:暨制度供给与产权挑战的协同思考[J]. 城市规划学刊, 2021(5): 92-100.
- [5] 王世福, 易智康. 以制度创新引领城市更新[J]. 城市规划, 2021(4): 41-47.
- [6] 濮蕾, 汤虹, 赵玉, 等. 珠三角城市更新公益性用地供给机制对比[J]. 规划师, 2023(11): 131-137.
- [7] 自然资源部. 支持城市更新的规划与土地政策指引(2023版)[EB/OL]. (2023-11-10)[2023-12-30]. <http://gi.mnr.gov.cn/202311/P020231121689580032290.pdf>.

- [8] 自然资源部. 北京: 加强规划引领, 持续推进首都城市更新走深走实、出彩出彩[EB/OL]. (2022-11-28)[2023-12-30]. https://mp.weixin.qq.com/s/V1vK68_ajWFNEU1J57EXYA.
- [9] 杨慧祎. 城市更新规划在国土空间规划体系中的叠加与融入[J]. 规划师, 2021(8): 26-31.
- [10] 林辰芳. 城市更新规划的探索与思考[EB/OL]. (2022-05-25)[2023-12-30]. https://mp.weixin.qq.com/s/y_dxMRBIMicMMjKU4tDavg.
- [11] 汪云, 郑金, 夏巍, 等. 国土空间规划体系下市级全域功能区体系研究:以武汉市为例[J]. 规划师, 2022(6): 101-108.

[收稿日期] 2024-01-04;

[修回日期] 2024-02-18