

全生命周期视角下城市更新实施模式与实践

——以苏州市吴江区为例

雷 诚, 康燕妮, 王 玲, 范凌云

【摘要】随着我国各地城市更新工作的持续推进,全生命周期理念逐步被纳入城市更新政策和实践行动,强调从系统性和全局性视角强化城市更新实施。面对当前城市更新实施的碎片化问题,基于全生命周期理念,从时间维度、生命维度、环境维度对城市更新内涵进行再定义,提出“三三制”全生命周期城市更新理论框架,强调从“全过程联动、全要素统筹、全政策设计”3个方面系统探索城市更新实施模式,并结合苏州市吴江区进行实践探索,探讨全生命周期城市更新实施转型路径。

【关键词】全生命周期规划;城市更新;规划实施模式;苏州市吴江区

【文章编号】1006-0022(2025)04-0057-08 **【中图分类号】**TU984、F292、C931 **【文献标志码】**B

【引文格式】雷诚,康燕妮,王玲,等.全生命周期视角下城市更新实施模式与实践:以苏州市吴江区为例[J].规划师,2025(4):57-64.

Implementation Model and Practice of Urban Renewal from the Perspective of Full Life Cycle: A Case Study of Wujiang District, Suzhou/LEI Cheng, KANG Yanni, WANG Ling, FAN Lingyun

【Abstract】 With the nationwide promotion of urban renewal in pilot cities, the full life cycle concept is progressively being incorporated into urban renewal policies and practices, thereby enhancing the systematic and holistic implementation of urban renewal. In response to the "fragmentation" challenges encountered in urban renewal implementation, the connotation of urban renewal is redefined from three dimensions, namely, time, life, and environment, grounded in the full life cycle concept. A "trio" theoretical framework for full life cycle urban renewal is proposed, which explores urban renewal implementation through three key aspects: full-process collaboration, comprehensive integration of all elements, and holistic policy design. The practice of Wujiang District in Suzhou is taken as an example to study the transition pathway of full life cycle urban renewal implementation.

【Keywords】 full life cycle planning; urban renewal; planning implementation model; Wujiang District, Suzhou

城市更新上升为国家战略后,我国各地虽结合国内外经验及自身特点开展了城市更新的研究和探索,但目前相关研究和实践整体上仍处于“摸着石头过河”阶段。2020年,习近平总书记提出“把全生命周期管理理念贯穿城市规划、建设、管理全过程各环节”,强调系统性关注规划各环节的问题和发展需求,由此全生命周期

理念逐步融入国家治理顶层设计并在多个领域形成系统性布局。如今,城市更新的理念、目标和机制等较以往发生显著变化^[1],更加强调基于系统性、全局性、长远性创新城市更新工作机制与方法。在此背景下,上海市、长沙市和沈阳市等城市针对当前城市更新实施碎片化问题,将全生命周期理念纳入城市更新政策

【基金项目】国家自然科学基金面上项目(52078316)、江苏省社会科学基金面上项目(24SHB001)、教育部人文社会科学研究规划基金项目(24YJAZH025)、中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(14380038)、江苏高校青蓝工程(苏教师函2021-11号)

【作者简介】雷 诚,博士,南京大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师。lism_lei@126.com

康燕妮,南京大学建筑与城市规划学院硕士研究生。

王 玲,硕士,现任职于南通融浩科技产业有限公司。

范凌云,通信作者,博士,苏州科技大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师。25581910@qq.com

和行动,整合、优化城市更新实施环节。但对于如何正确理解全生命周期理念,并将其有效贯穿于城市更新实施全过程,还缺乏成熟的理论指导和实践经验。鉴于此,本文通过全面解析全生命周期的内涵,系统审视城市更新实施的本质,全面梳理多重要素,针对城市发展转型背景下城市更新实施所面临的碎片化困境,提出全生命周期城市更新实施模式与路径框架,并以苏州市吴江区为例展开实证检验,以推动城市更新理论和实践的创新。

1 我国城市更新实施面临的碎片化困境

我国城市更新从新中国成立初期以环境整治和基础设施补足为主,到改革开放后在市场经济体制下开展的大规模旧城功能调整和旧居住区改造,再到如今进入人民城市 and 高质量发展与治理的转型期,其发展与国家发展各个阶段的战略需求与转型脉络契合。目前,我国城市更新迈向多类型、多层次和多维度探索的新阶段^[2],相关研究和实践聚焦于以下方面:①从可持续性、包容性等多维视角对城市更新内涵进行拓展和再诠释;②针对老城区、城中村等物质空间的改造方式、发展理论、作用机制等的转型进行研究;③探索城市更新治理制度建设,探讨社会参与治理的模式及相关政策配套工具的创新;④从仅关注单一物质空间环境转向重视对社会、人文、生态等多维度的研究^[3]。尽管现有城市更新理论研究和实践应用取得了显著进展,并强调以系统性和全局性强化城市更新的实施,但是目前我国城市更新工作仍面临着理论“碎片化”和实践“片段化”的困境,具体表现在实施管理行动路径衔接困难、多元主体利益难

以协调,以及更新政策供给不足等方面,导致城市更新的推进动力不足。

1.1 行动主体协同不足,更新行动路径衔接困难

我国城市更新主体参与模式正由单一政府主导的垂直管理模式向多元主体协同共治的横向整合模式转型。然而,在当前转型过程中,依然存在显著的协同障碍,致使城市更新呈现出“片段化”的行动特征,制约了整体效益最大化。具体来看,囿于职能边界,政府部门的相关工作往往局限在各部门内部,缺乏高效的垂直整合与横向联动机制^[4],导致各部门职责边界模糊、规划实施过程不畅、监管效率低下。市场主体基于趋利本质,往往倾向于选择经济价值较为突出的更新地段开展更新行动,这加剧了城市更新空间的碎片化,造成改造实施时序的混乱与错位,增加了后续更新的难度^[5]。同时,社会主体融入城市更新过程困难。融入机制不完善常常导致融资渠道受限以及公众参与更新的渠道不畅,这进一步阻碍了项目的顺利推进与可持续发展。

1.2 产权格局复杂,利益难以协调

城市更新实质上是产权主体间资源再配置和利益再分配的过程^[6]。在现有模式下,政府、市场、产权人等多元主体之间易产生复杂的利益博弈,造成公私失衡和效益减损等。具体表现在以下方面:政府与市场之间存在“规则性”利益博弈,其核心在于公共用地与可开发建设用地的比例权衡,增减比例均可能引发公共福祉与经济效益的失衡,进而导致整体效益受损;政府与产权人之间存在“分配性”利益博弈,如政府通过调整开发容积率等手段来偿还公共设

施的历史欠账,但这一做法可能会对产权人所持有的物业的价值与品质造成损害;开发主体与产权人之间则存在“交易性”博弈,产权人往往追求物业价值最大化和市场补偿超预期,然而由于信息不对称和产权人分散,他们在博弈中往往处于劣势,面临利益受损的风险^[7]。如此复杂的利益交织格局,易导致城市更新利益博弈周期长、博弈成本高^[8],因此亟待探索建立一套长效且可持续的利益协调平衡机制。

1.3 制度政策供给不足,实施监督管控手段有限

城市更新行动的有效实施依赖于一套健全且系统的制度政策体系,然而当前相关工作仍面临规划制度不完善、政策供给不足等多重挑战。一是适应治理模式转型的更新行动机制建设滞后。目前,全国层面的城市更新工作行动纲领与制度性框架尚未形成系统性、权威性的蓝本,地方性的制度探索尚处于起步阶段,且缺乏统一指导与规范。此外,基层政府与公众参与层面的政策创新力度不足。二是规划管控与实施机制的部分政策部署存在“真空”,亟待创新政策工具和法规制度以保障城市更新的高效运作。三是过程监管与保障机制探索不足,以往的城市更新重视实施,但忽视了后期的管理和运营,缺乏全过程监管机制。因此,需要树立全生命周期管理理念,完善监督管控和公众参与机制。

2 全生命周期视角下的城市更新实施模式

2.1 基于全生命周期的城市更新再定义

“生命周期”这一概念源于生物领

域，它描述了生物成长进化过程中形态或功能所经历的一系列变化，本质上是指生物从出生、成长、衰老到死亡的过程^[9]。在事物的发展过程中，存在着与生命体类似的演变过程，由此全生命周期的理论与方法逐渐向经济学、管理学等学科领域拓展，并衍生出了全生命周期管理、全生命周期评价等理论内涵。

从全生命周期视角来看，城市更新被视为一个动态生长的有机生命体。因此，其发展过程呈现以空间为载体的“孕育萌芽—发展—成熟—衰落死亡”的闭环周期，并且是在前一个生命周期的基础上进行的螺旋上升式更新迭代。根据城市更新的发展过程、全局要素的系统联系和外部环境的动力供给，对城市更新的内涵进行再定义：①从时间维度看，需根据生命体的发展过程对更新的环节、流程进行优化，构建“规划—实施—管理”的全周期环节，并将各环节层层分解为多个流程，以保障更新目标的精准落实，同时兼顾各参与主体的利益诉求。②从生命维度看，城市更新涉及多元利益主体、复杂产权关系、土地增值收益分配及资金平衡等诸多方面，需重点处理好更新过程中主体、空间（产权、容量、用途）与资金之间的关系，并形成各要素之间系统而有序的平衡关系，促使城市更新具有源源不断的生命力。③从环境维度看，生命体的生命力维持及新陈代谢离不开外部环境的物质供给，城市更新的规划、实施、管理和利益要素平衡同样需要良好的制度环境及完善的政策体系支持。

2.2 基于全生命周期的城市更新实施模式

全生命周期理念下的城市更新是涵盖需求识别、目标确定、方案规划和实

施反馈等完整过程的有机生命体，通过重塑更新实施治理逻辑、识别主体需求、整合资源要素、构建系统性政策保障体系，实现共建共治共享的城市可持续发展。基于此，本文提出全过程联动、全要素统筹、全政策设计的“三三制”城市更新实施模式框架（图1）。

2.2.1 建立全过程联动的实施闭环行动路径

城市更新涵盖“规划—实施—管理”3个环节，涉及政府部门、市场和公众等多元主体协作以及对产权、资金和土地用途的管控，必须充分认识各个环节的复杂性，强化更新环节之间的传导和更新流程的贯通。①在规划编制阶段，需要构建涵盖多层次、多部门的组织架构，依据空间统筹引导和社会经济发展等不同更新目标，协同编制规划。要确保专项规划与国土空间总体规划、详细规划的衔接，同时实现与项目实施方案的上下传导。②在建设实施阶段，从计划申报到实施竣工，包含实施主体确认、资金筹措、产权归集和土地整备等复杂事项。因此，应明晰各部门职责，拓宽市场和社会主体参与途径，制定合理的实施方案，并在实施过程中强化沟通和监

管。③在运营管理阶段，需要在功能配比优化、资源潜力识别和需求研判的基础上，完善运营组织架构，充分发挥社会资本和专业团队的优势，形成长效运营模式，并构建全生命周期管理平台，利用大数据和数字化平台进行智慧监管。

2.2.2 构建全要素统筹的实施利益协调机制

城市更新的运作过程就是要素资源统筹、主体关系协调和利益分配的过程，应从城市更新的本质出发，通过统筹空间、主体、资金3大要素，合理分配增值收益^[10]。①从空间上看，城市更新包含以物质空间为载体的“产权、功能、容量”3项重要内容。因此，面对复杂的产权结构，要明晰物业产权边界，保障产权格局完整，并完善复杂产权格局下的争议解决机制。土地用途转变决定了更新空间的效益，应当从整体层面统筹资源，平衡好私人与公共的需求及利益，从而全面提升城市的机能。容量是博弈的焦点，也是平衡成本与收益的重要指标，应结合公共设施用地贡献、整体功能效益，控制更新空间的容量。②从更新主体上看，要保障多元主体的深度有序参与，优化利益协调机制，建立多元

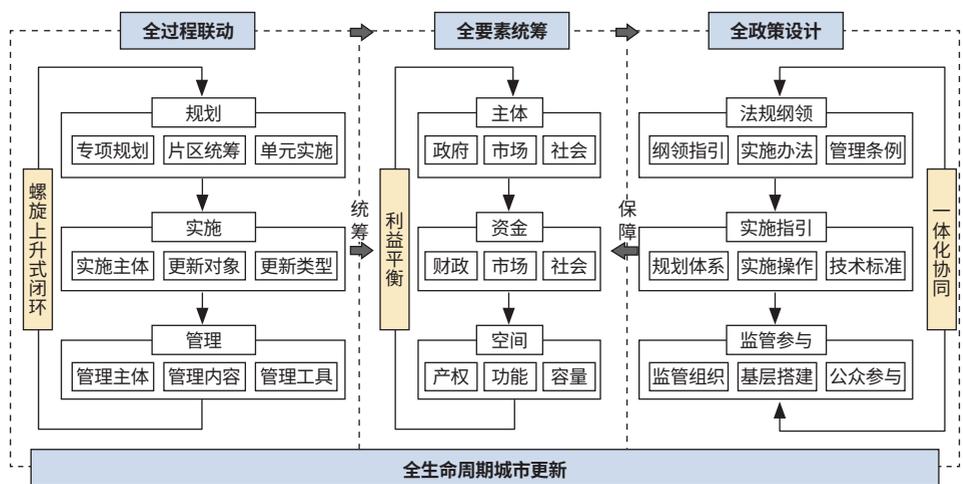


图1 “三三制”城市更新实施模式示意图

主体制衡的更新实施模式^[11]。政府应从单一的实施者转变为全过程的管理者和协调者，健全利益协调机制和市场公平竞争机制^[12]，在切实保障产权人的土地发展权益和市场投资收益的前提下，引导不同主体合理参与不同规模、类别的更新项目。

③从资金上看，要拓宽资金来源渠道并确保项目的产出效益。聚焦实施主体的资金投入和收益，通过政企协同的合作模式、服务能力的培育，构建多元的营利模式，实现项目的资金平衡。

2.2.3 强化全政策设计的实施治理保障体制

目前，我国城市更新行动存在制度建立、政策供给与更新运作过程不匹配的矛盾，急需构建具有统筹性的城市更新工作纲领和法规制度体系，创设具有全过程引导性和约束性的实施运作政策工具，形成上下联动的监督管理及参与保障机制。

①在工作纲领和法规制定层面，地方政府应在国家政策的指引下，优化城市更新工作办法，提出顶层设计纲领框架，因地制宜地出台“本土化”的城市更新实施办法和法规条例。

②在实施政策工具创设层面，建立从规划体系到操作指引再到技术标准等完善的配套政策体系，并且需涵盖更新工作的专项政策以及规划编制、土地政策、财政金融、补偿机制、审查审批等多个方面的技术标准和相关操作指引。

③在监督管理及参与保障机制层面，针对城市更新全过程的运作逻辑，应建立自上而下与自下而上嵌套的治理监管机制。通过明确责任部门和制定详细的监管细则，强化对规划实施管理涉及的事项要素的监管；引导基层政府探索多元更新路径，优化社区规划师、专业咨询、公众听证等参与机制，构建监管与沟通并重、动态协同的参与机制。

3 苏州市吴江区城市更新实施路径

作为长三角生态绿色一体化发展示范区，苏州市吴江区承担着推动区域生态绿色高质量发展、优化资源配置的重要责任。面对现状土地资源短缺和存量用地利用低效的双重矛盾(图2)，吴江区急需通过城市更新手段破解用地瓶颈。当前，吴江区城市更新碎片化问题突出，表现为土地确权路径复杂、更新实施路径单一、市场参与受阻、部门协作路径不畅及规划政策供给不足等，亟待探索系统而高效的更新实施路径。

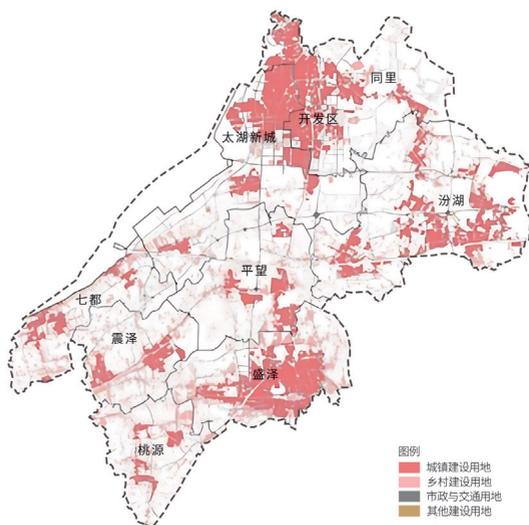


图2 吴江区现状建设用地分布图
资料来源：“吴江城市更新实施路径政策研究”。

3.1 全过程联动：“规划—实施—管理”全流程贯通

3.1.1 强化多层次规划的传导

将吴江区城市更新规划融入国土空间规划体系，健全从规划管控到项目实施的“宏观—中观—微观”三级规划传导机制。在宏观层面，由区政府主导编制区级城市更新专项规划，落实国土空间总体规划的要求，明确吴江区城市更新的总体目标、重点工作任务和实施策略等核心内容。在中观层面，片区更新统筹规划强调落实宏观层面的战略目标和指导微观层面的具体实施，对吴江区重点片区的单元划分、容积率管控、公共设施捆绑责任及城市设计要求等做出明确规定。在微观层面，规划编制围绕项目实施展开，以吴江区的城市和产业双优融合实施计划为指引，落实更新区域现状梳理、发展目标拟定及实施主体认定方式等内容，为更新单元立项及实施方案编制提供依据，最终通过实施建设环节来落实规划意图^[13](图3)。

3.1.2 多阶段更新实施路径优化

按照更新实施时序将吴江区城市更新实施流程分为更新实施计划、实施主

体认定、更新方案编制和项目建设实施4个阶段，并对各阶段流程进行优化。在实施主体认定阶段，明确更新实施主体的认定方式及责权范围。通过招募单一实施主体，统筹更新实施方案编制及项目建设运营，尤其需加强现状摸排、更新意愿调查以及拆迁补偿方案和各项专题内容等前期研究，以确保顺利衔接下一阶段的更新方案编制和项目实施建设。在更新方案编制和项目实施建设阶段，针对过去吴江区因审批流程繁杂而影响建设实施进度的问题，提出将控制性详细规划调整方案、用地手续方案等审批事项整合打包，形成总体方案，并通过城市更新工作领导小组及相关部门集中审查的方式，最大程度地简化审批流程(图4)。

3.1.3 动态持续的运维管理流程搭建

更新运维管理是城市更新活动的延续，是多主体共同参与、多流程一体化推进、多技术共同支撑的动态持续过程，结合北京市、上海市等地的管理经验，对运维管理流程进行优化：①树立“运营前置”的理念，在实施方案编制阶段，确定运营团队，使其提早介入规划设计

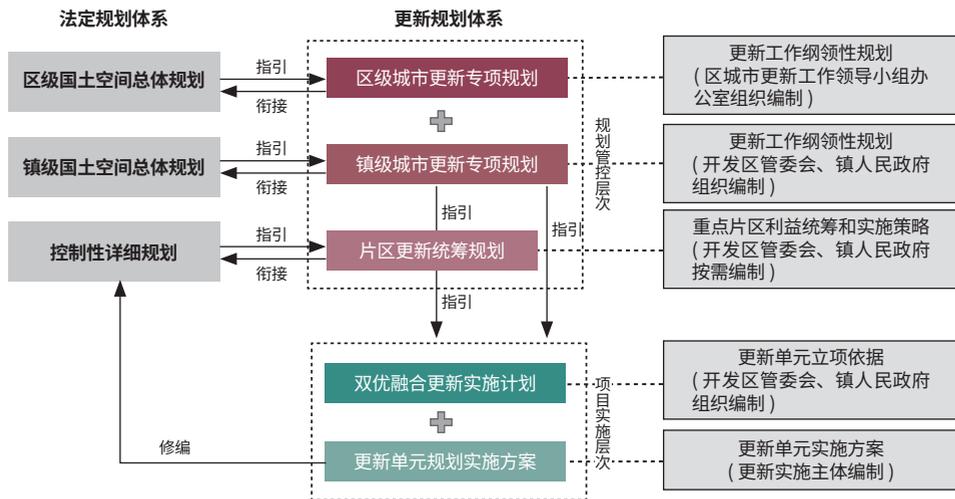


图3 吴江区城市更新规划体系传导机制示意图
资料来源：根据吴江区自然资源和规划局相关资料改绘。

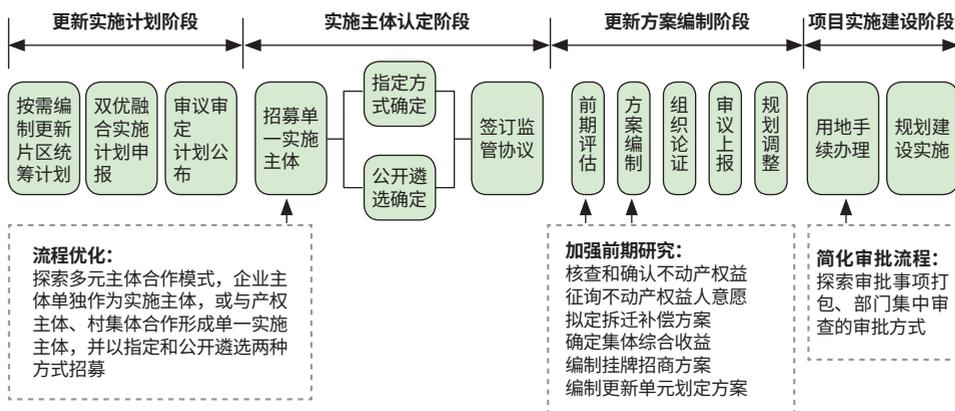


图4 吴江区城市更新实施路径优化示意图

工作，深入挖掘更新项目的资源要素和市场需求，促进空间资源的精准配置^[14]，实现城市更新后期的精细化和可持续运营。②建立政府、市场、社会、居民多方持续参与和互动的运营管理模式。基层政府搭建多元主体参与和沟通平台，并引入具备集资能力和专业运营能力的社会团队，推动物业管理公司构建一体化的物业管理模式，确保居民全过程参与监督反馈并配合维护。③引入大数据、数智技术，搭建更新项目全生命周期智慧化管理平台。构建城市更新评估指标体系，畅通评估结果反馈渠道，为城市

更新计划建立初步项目库，并对招商及运营等工作进行一体化监管，以便对接下一周期的城市更新工作。

3.2 全要素统筹：空间、主体、资金要素系统整合

3.2.1 功能、容量、产权空间要素系统谋划

功能、容量、产权作为城市更新利益分配的核心要素，影响着城市空间布局优化、资源配置效率，应高效统筹3大要素。①在空间功能统筹方面，吴江区已形成“两带两廊，三核多点”的城

市更新总体格局(图5)，并结合生态、产业、人居、服务设施4大更新对象和资源潜力形成5类更新片区(图6)，以此完善吴江区整体功能配比。例如，松陵老城片区通过梳理现状问题与潜力空间，通过重建更新和微更新两种方式系统重塑老城区文化空间、蓝绿空间、商业空间、交通空间等多元功能空间，补齐城市公共服务设施短板和提升人居环境。②在空间容量方面，针对吴江区工业用地存在的低效利用问题，通过控制性详细规划推动工业的集聚发展。一方面，划定工业保障线，明确不同区域的更新管控方式，在工业保障线内采取保留或自主改造的方式进行更新，在工业保障线外则通过置换、撤销或转换用途等手段重新规划，实现工业的集聚发展。另一方面，协同推进友谊工业区、平南工业区等工业园的连片升级，引入龙头企业和优质企业，鼓励企业通过拆旧建新、工业上楼等方式提高容积率，保障产业空间容量，实现产出效益的最大化。

③在产权要素方面，针对土地产权分散、土地流转不畅等问题，应针对性探索产权整合方案。一方面，分区分单元对吴江区内的各类资产产权情况进行全面调查和评估，明确各类资产的价值、使用情况、权属关系，以制定具体的产权整合方案。在充分考虑各方利益诉求的前提下，明确资产产权整合范围、方式、步骤、时间表等，确保产权整合工作有序进行。另一方面，采取个别征收、产权分割、行政裁决等手段实现土地的归宗与产权重组^[15]，以协议转让、自主开发、收购、拍卖、征收补偿等方式保障相关利益主体的权益。

3.2.2 协同“政府+市场+社会+权利人”的主体参与机制完善

遵循“政府主导、市场运作、多方

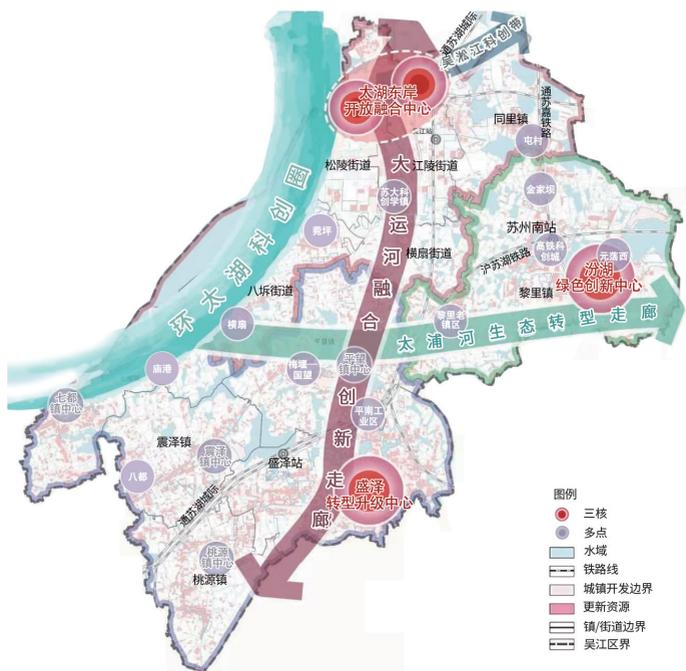


图5 吴江区城市更新总体规划
资料来源：吴江区城市更新总体规划。

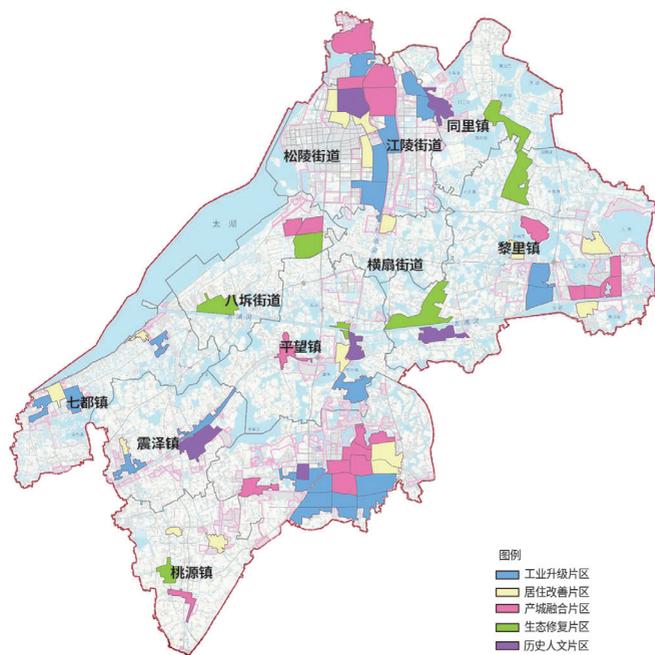


图6 吴江区城市更新片区分类图
资料来源：吴江区城市更新总体规划。

参与、互利共赢”的原则，探索多元主体协同参与模式，该模式的核心在于参与规则的制定以及利益分配保障机制的落实。吴江区采用指定和公开遴选两种方式来确定专业的实施主体（图7），并引入前期服务商制度，促进企业、土地产权人、村集体等的多方合作，满足不同主体的利益需求。以云梨桥畔更新项目为例，政府搭建合作沟通平台，确定苏州市吴江城市投资发展集团有限公司作为实施主体和前期服务商，委托专业规划机构制定更新实施方案，对接社区规划师明确现状问题和更新利益主体需求。在此过程中，通过收购谈判、听证会、土地仲裁等程序，苏州市吴江城市投资发展集团有限公司最终获得全部产权，云梨桥畔更新涉及的业主也获得合理的补偿。经过多方积极参与，项目成功打造了多功能高品质的经济生活圈，实现空间开发价值和公共利益最大化，该更新项目也成为多方参与和利益共享的典

型案例。

3.2.3 “投资 + 收益” 资金要素双向统筹

面向吴江区投资收益不均衡、社会资本参与路径不畅等问题，应完善实施机制并创新融资模式。①在实施机制方面，通过建立片区跨项目的成本与收益平衡机制，统筹片区内的资源配置和产出效益。以松陵老城片区更新为例，由于拆迁成本高昂，地块增值效益不显著，通过多次经济测算和房产价值评估，明确优先推进经济效益较好的单元的更新，以点带面推动片区更新，并调低拆迁补偿费用，以实现长期的投资与收益平衡。②在融资渠道方面，应探索多元互补型融资方式。可设立城市更新基金，并探索政府授权、特许经营、PPP等融资模式，优化政府资金使用方式。根据“谁受益、谁出钱”的原则，引导和鼓励社会团体及居民出资，以提高老旧小区改造的融资效率。同时，针对市场主体的投资压

力，借助金融机构提供的税收减免、低息贷款、质押担保、以股权融资等政策，创新不动产投资信托基金等产品，强化财政金融支撑^[16]。

3.3 全政策设计：完善“规则框架—实施指引—监管参与”机制

3.3.1 全方位政策体系及配套工具创设

建立系统、科学的政策制度框架，完善适应规划和指引更新运作的政策配套工具。在整体规则框架的政策制定层面，吴江区应在《长三角一体化示范区（吴江区）城市和产业双优融合更新实施方案》的顶层设计基础上，制定区域相关实施操作和技术标准，并出台具有强制性的管理条例。在此基础上，结合规划实施的全过程机制和更新运作的不同领域，建立全方位的政策配套指引和技术标准。一是针对规划实施全过程，建立涵盖计划申报、单元划定、实施主体认定、方案编制审批、项目建设实施和

后期管理等不同阶段的相关编制技术及审批实施细则(表1)。二是应根据“旧城镇、老旧小区、旧工业区”等项目类型的差异,制定差异化的技术标准以指导项目的具体建设。例如,旧工业区的更新改造应针对“补偿标准、用地贡献、税费成本、融资成本、地价补缴、容积率转移”等相关内容提出一系列提质增效政策(表2)。

3.3.2 全过程实施监督的参与保障机制完善

摒弃过去以政府为主导的单一城市更新行动路径,建构自上而下与自下而上结合的多层级治理组织架构体系和全流程的监督管理机制。①在城市更新实施组织架构上,应建立包含区级、镇街、村庄三级责权清晰的组织架构,统筹规划、日常管理、技术咨询、融资和改造实施等多项事务(表3)。城市更新领导小组负责总体协调和决策咨询,并由区政府及国企负责组织、融资等工作,镇街城市更新办公室负责协调推进辖区更新工作,村庄一级则负责具体的改造实施。同时,探索社区层面自下而上的参与方式和市场运作模式,推行社区规划师制度,鼓励专业人才下沉、引领公共空间和老旧小区的微更新项目。通过社交媒体网络、在线论坛以及组织社区会议、公众听证会和工作坊等线上与线下相结合的方式,拓展公众的参与渠道。②在管理机制上,应完善全过程的监督管理机制,建立包括项目申请立项、规划、审批、实施、验收和产权交易等全流程的管理规则,明确不同环节的责任部门和管理标准,提高行政效率。城市更新专项规划和片区更新统筹规划由区一级人民政府和开发区管委会编制,并且须通过区规划委员会办公室与城市更新工作领导小组的联席审查。更新单元计划

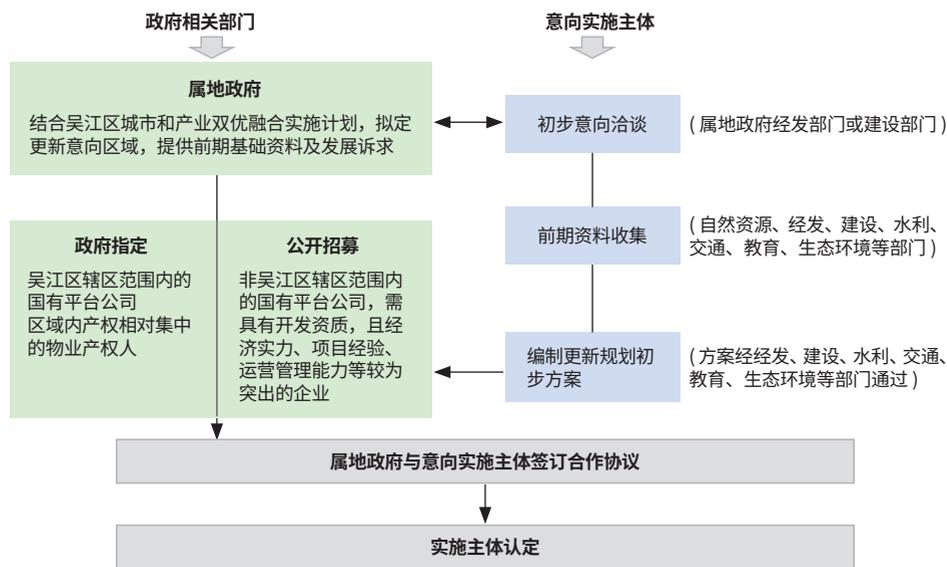


图7 实施主体招募流程图

表1 吴江区城市更新政策指引

阶段	指引建议
更新实施计划	《吴江区城市更新片区实施计划申报指引》
	《吴江区城市更新单元划定方案编制和审查工作指引》
	《吴江区城市更新单元制定计划申报及审批操作细则》
实施主体认定	《吴江区城市更新规划编制导则》
	《吴江区城市更新单元规划实施方案审批操作细则》
	《吴江区城市更新单元规划容积率审查规定》
规划实施建设	《吴江区城市更新单元土地信息核查及历史用地处置规定》
	《吴江区城市更新项目地价测算与分配规定》
	《吴江区拆除重建类城市更新项目房地产证注销操作规则》
后期运营反馈	《吴江区土地全生命周期管理实施细则》

表2 吴江区工业区更新技术标准内容指引建议

要点	内容指引
降低补偿标准	研究制定拆迁补偿指引和标准,鼓励以产业用房、物业置换的方式进行补偿,合理降低拆赔比,把“工改工”拆迁补偿成本控制在合理范围内
降低用地贡献	除规划要求的公共设施用地外,“工改M1”项目相应减少或免于向政府无偿贡献土地和产业用房
降低税费成本	减免完善用地手续过程中的耕地占用税、耕地开垦税、新增建设用地土地有偿使用费,制定城市更新“工改工”项目财政补助扶持办法
降低融资成本	鼓励银行机构为重点“工改工”项目提供信贷支持;推行“工改工”专项信托计划,设立城市更新“工改工”子基金,积极引入各类低成本资金
分期补缴地价	用地性质调整需补缴土地价款的,可分期缴纳,首次缴纳比例不低于50%,分期缴纳的最长期限不超过1年
容积率转移	允许容积率指标在辖区内用地性质相同的未出让地块之间平衡转移,并优先向轨道交通站点核心区及城市功能核心区转移

表3 吴江区城市更新实施组织架构

层级	实施主体	工作内容
区级	城市更新领导小组	负责统筹决策全区城市更新工作
	城市更新工作办公室	负责城市更新日常管理工作
	城市更新专家技术团队	对城市更新规划方案进行技术咨询与初步审议
	国企和政府融资平台	发挥政企联动优势，分解城市更新流程，组织城市更新相关工作，并引入社会资本参与城市更新工作
镇街	镇街城市更新办公室	推进、协调、督促本辖区内的城市更新工作
村庄	村集体合资有限发展公司	承担改造实施主体角色，统筹村民意见并编制改造方案，包括专项规划方案、拆迁补偿安置方案和实施计划，经村民与政府有关部门同意后方可组织实施

由属地政府起草、城市更新工作办公室审核、城市更新领导小组审定。更新实施方案编制和实施主体认定则需经过属地政府初步审查、专家团队评估、城市更新工作办公室审核和城市更新领导小组复核等多级审批流程。在项目实施阶段，则由自然资源和规划局、城市更新工作办公室、属地政府及区工业和信息化局共同对用地手续办理、建设许可和工程验收等内容进行审查，确保项目质量和程序的合规性。

4 结束语

针对当前城市更新中工作路径衔接困难、主体利益难以协调、政策制度供给不足导致的更新实施碎片化问题，本文从时间维度、生命维度、环境维度解析了全生命周期的内涵，探讨了“三三制”全生命周期城市更新实施模式。其要点在于：建立全过程联动的实施闭环行动路径，强化“规划—实施—管理”3大环节的传导和全流程的贯通；建立全要素统筹的利益协调机制，理清主体、空间、资金3大要素并构建多元主体协同的利益平衡机制；健全全政策设计的治理管控体系，从“法规纲领—实施指引—监

管参与”3个方面进行全方位的政策供给保障和创新。此外，苏州市吴江区的实践表明，通过基础理论、工作方法、政策机制的创新探索，可有效解决城市更新碎片化问题，推动城市更新实施走向科学化、系统化和制度化。■

[参考文献]

[1] 阳建强. 新发展阶段城市更新的基本特征与规划建议[J]. 国家治理, 2021(47): 17-22.
 [2] 阳建强, 陈月. 1949—2019年中国城市更新的发展与回顾[J]. 城市规划, 2020(2): 9-19, 31.
 [3] 丁凡, 伍江. 城市更新相关概念的演进及在当下的现实意义[J]. 城市规划学刊, 2017(6): 87-95.
 [4] 阳建强. 走向持续的城市更新: 基于价值取向与复杂系统的理性思考[J]. 城市规划, 2018(6): 68-78.
 [5] 戴小平, 许良华, 汤子雄, 等. 政府统筹、连片开发: 深圳市片区统筹城市更新规划探索与思路创新[J]. 城市规划, 2021(9): 62-69.
 [6] 邹兵. 增量规划向存量规划转型: 理论解析与实践应对[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 12-19.
 [7] 刘芳, 张宇. 深圳市城市更新制度解析: 基于产权重构和利益共享视角[J]. 城市发展研究, 2015(2): 25-30.
 [8] 何任翱. 城市更新利益博弈可视化模型

构建: 以深圳城市更新为例[J]. 规划师, 2023(10): 83-89.
 [9] 朱晓峰. 生命周期方法论[J]. 科学学研究, 2004(6): 566-571.
 [10] 唐燕, 殷小勇, 刘思璐. 我国城市更新制度供给与动力再造[J]. 城市与区域规划研究, 2022(1): 1-19.
 [11] 雷诚, 王玲, 申磊, 等. 基于多元主体的城市更新实施模式比较及优化策略探析[J]. 华中建筑, 2023(12): 79-83.
 [12] 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.
 [13] 唐燕, 叶珩羽, 殷小勇. 城市更新专项规划编制的内容体系构成与关键技术路径[J]. 规划师, 2024(2): 8-16.
 [14] 恽爽. 运营前置推进城市更新规划实施[J]. 城市设计, 2022(3): 14-21.
 [15] 叶小军, 徐家明, 朱晨, 等. 减量导向下苏南村镇工业用地更新困境与转型路径探讨[J]. 规划师, 2021(21): 37-43.
 [16] 徐文舸. 城市更新投融资的国际经验与启示[J]. 中国经贸导刊, 2020(22): 65-68.

[收稿日期] 2024-10-10;

[修回日期] 2025-01-16