

国土空间治理背景下的城市更新策略思考

黄文灏

广州市城市规划勘测设计研究院 区域规划设计所

摘要：随着我国城镇化发展进入新阶段，国土空间治理的系统要求不断提升，城市更新成为适应城市发展新形势、推动高质量发展的必要抓手，越发强调整体统筹和系统规划。本文总结上海、广州、深圳的实践经验，梳理时代发展趋势、政策要求和市场动力情况，分析目前城市更新推进中存在的功能导向与发展要求不适应、政策与空间不匹配、实施机制与规划引导不契合等问题，提出要处理好个体与整体、底线与高线、政府与市场等三大关系，相应提出策略建议，以期实现国土空间的高质量治理。

关键词：城市更新；国土空间治理

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.12.005

中国城镇化四十年高速增长推动下，城市已经成为我国经济社会发展的主体。面对资源约束趋紧、人口增长放缓、生态系统退化的严峻形势，城镇化的增长速率正在放慢，但质量提升的迫切性逐步凸显。生态文明建设、“五量”（即框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量）发展已经成为国土空间治理的重要方略。处于城市发展逻辑转化、发展方式转变、增长动力转换的关键期，一方面可利用的增量土地资源有限，存量发展势在必行；另一方面，城市必须以更高品质的环境和服务，吸引、留住人和企业，实现高质量发展，过去老旧的城市环境难以满足。

国内主要城市纷纷开展城市更新工作，将其作为推动城市高质量发展的重要途径。2021年，国家发布“十四五”规划纲要，“实施城市更新行动”作为“推进以人为核心的新型城镇化”的重要内容，成为“十四五”时期的政策新风口。

一、各地城市更新工作经验探索

（一）上海：减量规划与全生命周期管理

1. 聚焦用地减量与低效盘活，转变土地供应方式

上海市面对建设用地的总量“见顶”，自2013年起确定了“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”的土地利用基本策略，近年来建设用地来源主要依靠减量化和低效盘活产生。一方面，大力推进规划城镇开发边界外低效建设用地的减量复垦工作，重点是不符合规划且社会、经济和生态效益较差的现状建设用地（特别是工业用地）。另一方面，聚焦用地节余转让和低效退出，目前已形成“收储、转型、提容、节余转让、低效退出”五种路径，建立低效用地倒逼机制，并探索形成指标平移等机制，对于国家和本市重大战略项目优先保障用地指标，对于区级项目所需用地指标均需要“以减定增”，多渠道、多方式倒逼发展方式向存

量转变。

2. 落实全生命周期监管，强化改造项目绩效导向

依托统一的数字化平台，上海对城市更新实施推进实行全生命周期的监督管理，将项目的公共要素供给、产业绩效、环保节能、房地产转让、土地退出等环节的管理要求均纳入土地使用权出让合同，由管理部门共享信息、协同监管。对于有违约转让、绩效违约等违反合同情形的，依照约定处置，由此强化更新改造的绩效要求。

3. 分类推进与分区施策相结合

上海的城市更新主要以工业区改造、旧区改造和城中村改造为主。针对存量工业区，形成了“区域差别化引导”的导向，产业区块内的工业区主要进行产业能级提升，重点发展先进制造业、战略性新兴产业和生产性服务业；产业区块以外，集建区内的工业区按照规划加快转型，完善城市公共服务功能，重点发展现代服务业；而集建区外的工业用地则采取“减量化”政策。旧区改造以落实历史风貌保护要求为原则，坚持“留、改、拆”并举，分别采用带保护方案公开招拍挂、定向挂牌、组合出让等方式供地改造。城中村改造则要求强化区域功能、基础设施和公共服务配套，通过土地储备、与农村集体经济组织合作改造、公益性项目建设等方式实施。

（二）广州：注重机制构建与政府统筹引导

1. 利益共享，构建系统完备的政策机制

2009年，以省部共建集约节约示范省为契机，广东省推进“三旧”改造政策创新。广州市深化省级政策，构建了政府、集体、土地原使用权人及相关权利人的增值收益共享机制，先后共出台了多套主体政策，如《广州市城市更新办法》（穗府令〔2015〕134号）等，通过各阶段配套政策的不断补充，形成日趋完善的政策体系，形成了良好的工作规范引导，也激发市场主体的自主改造和土地交储的积极性，大大提升了城市更新的实施效率。

2. 成片规划，系统引导地区整体提升

落实政府主导、成片连片、稳步推进的城市更新原则，广州基于旧厂、旧村混合地区的存量用地特点，以广钢新城等一系列大型国企片区为试点，探索出一条连片科学规划、兼顾各方、提升价值的改造新模式。一是结合用地权属优化空间方案，保障设施系统合理安排和改造需求同步落实；二是紧扣地区特点提升空间品质，结合工业遗产营造空间特色，完善设施配套，注入产业功能，优化城市空间布局，塑造片区独特品位；三是面向实施精细测算，通过与利益各方充分协调，在空间形

态设计与经济测算、影响评价、政策配套等环节互动，确保规划方案能达到实际可操作的目标。

3. 差异更新，探索“绣花功夫”的微改造行动

提出全面改造和微改造两种差异化方式。除了拆除重建的全面改造方式，探索以低冲击的城市修补推进微改造，并形成通过党建活动推动社区治理完成自主更新的新思路。例如，在黄埔区深井村，探索以“共同缔造规划工作坊”的形式实现社会治理创新，组织讨论、投票、规划共编等多项活动，逐步形成多方参与、共同治理的局面，确保改造方案“接地气、切民生”，使微改造能留住“乡愁”。

（三）深圳：强调系统性的分区引导、单元统筹与土地整备

1. 分类分区施策，提出差异化的城市更新方式指引

以地理信息系统数据为依据，深圳识别并筛选所有城中村、建筑年限20年以上的旧住宅区、15年以上的旧工业区以及旧商业区等符合城市更新政策的“四旧”用地作为城市更新空间，并分类提出城市更新的策略指引。在方式上区分了拆除重建、综合整治等类型，结合各区域的现状情况和发展条件，将城市更新空间划分为拆除重建和综合整治两类空间，用以指导工作开展时序与空间安排。

2. 单元统筹，确保设施配套的系统性

深圳市较早意识到单个项目和宗地为改造对象的模式容易造成空间破碎性，提出划定一定规模、相对成片的地域作为城市更新单元，开展法定图则编制，保障基础设施和公共服务设施的布置完整性。单元划分无疑加大了更新操作的实施难度，涉及多方反复博弈，但却可以此实现利益共享和责任共担，取得了较好的实施效果。

3. 土地整备，创新探索存量用地利益统筹新模式

深圳作为全国土地管理制度改革综合试点之一，探索了土地整备利益统筹的实施机制，以“规划引领、土地重划、增值共享”为原则，在坚持政府主导的前提下，适度引入市场主体，利用社会资金，实现对零散用地的整合和利益共享，推动规划落地实施，保证公共利益属性以及地块的规整重划，从而实现片区土地价值的整体提升。

二、实施城市更新行动的新要求

（一）发展呈现国土空间全局统筹新趋势

在山水林田湖草生命共同体的系统发展观下，国土空间治理强调生态、农业、城镇等功能空间的统筹布局，增量用地和存量用地统筹管理，实现国土空间结构的优化。因此，城市更新的推进要站在城市全局角度，服务于整体统筹和规划，不能割裂存量更新与增量开发的关系。另外，还应当考虑各地区发展阶段和空间特征差异，采取差异化的推进策略和政策安排。

（二）政策提出稳步实施、防止大拆大建的新要求

2021年8月，住建部发布《住房和城乡建设部关于

在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》（建科〔2021〕63号），提出顺应城市发展规律，尊重人民群众意愿，以内涵集约、绿色低碳发展为路径，严格控制大规模拆除增建，注重稳步实施，探索可持续更新模式，加快补足功能短板，妥善处理好城乡建设和生态环境保护、历史文化保护传承的关系。实施城市更新行动需要践行集约内涵式发展。

（三）市场面临房地产行业发展新挑战

近二十年房地产行业快速发展，受益于大量人口进入城市、人们房屋条件改善等需求。随着城镇化发展平缓、人口增长变慢，住房购买的需求收缩，房地产市场运行将面临新的拐点。一是补充刚需的缺口、补短板的增长空间变小。二是大部分城市人口的增加趋势已经消失，少数城市的人口继续增加，但是数量有限。三是由于施工工艺的提升，新造房的折旧率大幅下降，过去大规模动迁的情况也将减少。因此，在房地产供求关系方面，逐渐步入到总体供过于求、局部供不应求的阶段，房价上升的基本动力严重不足，依赖房地产开发推进城市更新的市场动力也将减弱，城市更新的实施不能延续以往的地产式思维推进大拆大建。

三、现行城市更新工作存在的问题

（一）围绕经济测算的实施主线难以摆脱房地产逻辑

对于自主改造类项目，城市更新资金主要来源于改造主体通过拆旧新建房屋的融资。因此改造中往往贯彻“以成本定方案”的经济测算模式，一般情况下为了平衡改造成本，常需要超过片区原规划建设总量，最后倒逼规划增量。最终，经营性空间最大化的追求压缩了公益性设施的高标准配套空间，并且以物质环境空间改造建设为主导，重新组织的城市功能也容易忽视原有的社会网络和文化内涵。

（二）分类施策难以适应国土空间结构优化的要求

目前各地推进城市更新工作采取分类施策的方法，针对不同的用地类型或权属类型出台差异化的适用性政策。这样的设置能够确保单一权属、单一类型项目独立推进、顺利实施。但同时，不同类型的用地在空间上是混杂存在的，分类推进导致不同类型项目间相互割裂，使得连片区域内的跨项目、跨地块难以统筹开发，不利于优化国土空间结构。这在珠三角地区尤为显著，以广州市荔湾区的海龙围片区为例，16平方公里范围内用地呈现权属分散零碎的特征，旧厂房、旧村庄混杂，80%以上宗地面积小于1公顷，传统的旧改模式以单一类型、单一权属的就地平衡推进，将使碎片化的权属空间固化，影响地区的发展和建设品质。

（三）单一存量更新的实施机制难以落实全域国土空间治理的需求

仅针对存量用地推进城市更新的思维不利于国土空间治理的全域统筹。例如，广东省“三旧”改造政策的适用范围仅限于“标图建库”用地，虽然强调成片连片

推进,但无论是政策上和实施上仍局限在“存量空间”自身,针对周边增量用地缺少统筹应对,难以成片整合实现片区统筹发展。在重点片区的连片开发时,除非采用政府整体征收的模式连片推进,否则需要开展旧村居、村内物业的更新改造,为了规整地块或平衡改造成本,需要纳入周边农用地统筹实施,从而不可避免的需要推进政府征收。由于土地征收将村集体排除在土地收益分配之外,农民集体参与实施的积极性并不高。因此,现行政策下,更新与征收的路径缺乏联动实施和利益协调机制,最终土地无法统一开发,城市道路、市政设施等难以系统建设。

四、国土空间治理背景下的城市更新策略思考

大拆大建的城市更新模式不仅不符合发展要求,也失去市场动力支撑,面对实施存在的问题,城市更新需要从经济理性的基础上,更加强调公共理性和社会理性的回归,注重有为政府的引导,构建有效市场和有机治理的良性局面,从而实现城市效益最大化、各方利益均衡化。为此,要处理好个体与整体、底线与高线、政府与市场的三大关系。

(一) 协调个体实操与整体统筹, 加强一盘棋系统推进

过去个体项目改造往往考虑经济平衡而带来较大开发规模,并且与周边缺乏统筹,造成的合成谬误与系统负载对城市带来负面影响。因此,必须做好系统研究,无论是个体项目实施还是单项政策的推进,都应在城市总体框架下一盘棋统筹,协调规划系统引领与经济可行性。

连片规划与成片实施相匹配。以更大范围的片区为单元统筹规划编制,综合考虑国土空间发展和保护的诉求,探索构建“同地同价”的利益共享机制,在连片区域内综合采取存量用地改造、农地征收、生态复垦等全域土地整备手段,突破“权属地籍”与“规划地块”错位的实施困境,推进片区高质量发展。另外,改变过去单项目配套设施的规划方法,整合低效重复配置的“麻雀”设施,以更高标准配置高品质设施满足大片区的服务需求,确保设施配套的系统性提升。

完善城市更新的顶层设计。分层次创新城市更新政策体系设计,主体政策明确原则框架;分项政策落实更新流程和环节的政策支持;工作指引、技术标准提出具体明晰的工作方法和工作安排,兼顾战略性、支撑性和可实施性。

(二) 平衡保护底线与价值高线, 落实精准保护与高质量发展

划出城市更新重要底线,以基础设施承载力评估为前提制定强度分区,约束市场无序寻求规划增量,避免因经济平衡、房地产开发的局限思维推进项目实施导致的弊端。结合法律法规和国土空间规划,落实历史文化保护、生态保护、环境保护的具体要求,坚持公共利益优先,落实以人为本。

考虑全域增存用地资源的系统统筹,以高质量发展为目标综合推进城市更新与土地整备开发,在政策制定和规划编制中强化功能优化、内涵提升、特色彰显的具体要求,通过城市更新兑现地区发展的价值高线和建成品质。

(三) 界定政府引导与市场运作的边界, 加强多方参与

明确政府与市场的权责边界,充分发挥政府统筹引导的作用。一是提供政策支持,从数据摸查、产权关系、规划编制、项目审批、土地管理、财税支持、产业发展、文化保护、设施配套及实施监督等方面各个突破,为更新工作的具体开展指明方向、提供实施支撑。二是强化规划引领,结合国土空间总体规划,针对不同地区、不同类型用地的实际情况和发展需求,探索分区、分类差异化“精准施策”的政策引导模式,如重点地区采取连片统筹、历史文保区以微改造与保护相结合、生态敏感区以复垦复绿为主等,实现差异化的空间发展目标。

市场主体和社会力量等各方参与主体,要发挥主观能动性,在重视自身利益的基础上,充分尊重原有社会主体的切身诉求,兼顾社会公益和生态效益,加强沟通协作。探索形成城市更新多渠道投融资模式和社会治理新模式,汇合多方合力,有效推进更新实施。

五. 结束语

总体而言,进入国土空间治理的新时期,城市更新作为实现城市发展重要抓手的战略地位更加凸显。因此需要结合地区实际,在全域统筹之下,面向多元目标、平衡多方关系、兼顾远近诉求,转变统筹思维、创新政策体系,保障规划引领,寻找实施城市更新行动的合理路径。

参考文献

- [1] 阳建强, 杜雁. 城市更新要同时体现市场规律和公共政策属性[J]. 城市规划, 2016, 40(01): 72-74.
 - [2] 葛岩, 关焯, 聂梦遥. 上海城市更新的政策演进特征与创新探讨[J]. 上海城市规划, 2017(05): 23-28.
 - [3] 黄奇帆. 中国房地产发展的六个趋势性判断[EB/OL]. 2022[2022-06-28]. http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201907/25/t20190725_32717207.shtml.
 - [4] 李晓江. 关于城市长期健康发展的思考[J]. 建筑实践, 2020(07): 6-15.
 - [5] 吴军, 孟谦. 珠三角半城市化地区国土空间治理的困境与转型——基于土地综合整备的破解之道[J]. 城市规划学刊, 2021(03): 66-73.
 - [6] 王世福, 易智康. 以制度创新引领城市更新[J]. 城市规划, 2021, 45(04): 41-47+83.
- 获得广东省城市感知与监测预警企业重点实验室基金项目(项目编号: 2020B121202019), 广州市城市规划勘测设计研究院科技基金项目“城市更新资源识别及分级评价方法研究”(项目编号: RDI220200202040)资助。