

# 国内城市片区更新的制度建设对比研究

崔堃榕<sup>1</sup> 邱庆亮<sup>1</sup> 张雷震<sup>1</sup> 黄佳<sup>2</sup>

1. 广州市城市规划勘测设计研究院有限公司; 2. 深圳市城市规划设计研究院股份有限公司

**摘要:** 存量发展背景下,我国城市更新面临忽视公共利益、收益分配失衡、主体参与缺失、统筹缺位等种种问题,有些城市开始探索国土空间规划下的城市更新统筹协调机制。本文选取城市更新制度建设走在前列的北京、上海、深圳和广州为对象,分析四地的城市片区更新逻辑,通过总结片区统筹在政府管理、主体参与、资金平衡三个方面的实践效果,指出城市更新片区划定的重要性和必要性,为其他城市破解城市更新问题提供参考。

**关键词:** 城市更新; 制度建设; 片区更新; 更新模式

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.14.004

## 引言

近年我国逐步转入内涵发展阶段,2019年中央经济工作会议指出要加强城市更新和存量住房改造提升,《“十四五”纲要》中提出将实施城市更新行动,推动城市空间结构优化和品质。城市更新高度不断升级,由发展要求升级为国家战略。但在实践中产生了公共利益忽视、土地增值收益分配失衡、社会资本参与积极性弱、社会治理主体缺失、统筹缺位等一系列问题。在此背景下,各大城市开始探索空间管控和统筹协调机制,尝试在国土空间规划背景下完善城市更新规划管理体系。

本文通过对比北京、上海、深圳、广州四个城市的片区更新模式,分析片区统筹在政府管理、主体参与、资金协调方面的成效,为其他城市破解城市更新中出现的种种问题提供参考。

## 一、片区规划模式

### (一) 北京——“城市更新计划—城市更新实施单元—更新项目”

在“减量提质”背景下,北京城市更新以保留提升为主,严控大拆大建,提倡减量双控,以小规模、渐进式模式推进城市更新。《北京城市更新条例》首次提出“更新类控制性详细规划”的概念及要求,并制定相应的更新专项规划,共同组成城市更新计划。

北京市划定“街区更新”“轨道交通站以及周边建筑一体化更新”和“重大项目以及周边地区更新”三类城市更新项目。为解决市级部门缺乏项目统筹、动态管理机制和各方缺乏协调机制的问题,形成项目、更新实施单元两级规划管理体系,建立市区两级城市更新项目库,划定城市更新实施单元,实行常态申报、动态调整机制,由统筹主体、实施主体向区主管部门申报入库,

其中政府投资为主的项目可以统一招标、统一设计<sup>[1]</sup>。

### (二) 上海——“更新行动计划—区域更新方案—更新项目”

上海城市更新由政府主导,采取建设用地“增减挂钩”为主要政策工具的减量规划模式。各层级国土空间规划对城市更新明确具体要求,国土空间规划层面明确城市更新战略目标,包括核心功能区建设、产业升级等;国土空间单元规划和镇总体规划层面明确重点更新区域、开发规模和用地布局等;控制性详细规划明确地块开发指标和公共要素建设运营要求。

区域更新建立“更新行动计划—区域更新方案”行动制度,推动以更新统筹主体为主导的片区有机更新。区域更新原则上不小于一个街坊,提倡从“单一项目,单一方式”转变为“多项目,多方式”协同进行,推进社区“15分钟生活圈”整体更新。区级政府负责更新行动计划编制,土地价款确定,组织遴选统筹主体,更新区域划定以及更新方案审批;街道办事处、镇人民政府则按照职责组织公众参与城市更新活动。

### (三) 深圳——“片区统筹规划—城市更新单元规划—更新项目”

深圳城市更新体系突出“法制化、市场化”特点。充分调动市场积极性,减轻政府财政压力,促进城市空间品质提升。但也暴露出诸多问题,更新碎片化,对城市总体发展不利;市场逐利行为外部性强,片区容量底线难守住;公共利益受损,公益性城市空间建设难以兑现。

为解决上述问题,《深圳市城市更新“十三五”规划(2016—2020)》中首次提出划定相对成片的区域作为更新统筹片区<sup>[2]</sup>,形成“市、区专项规划—片区统筹—城市更新单元”三级更新管理体系,在原先二级管控体系上增加了中观层面的片区统筹规划,补充中观层面的指导与依据,引导城市更新向“全局统筹、系统控制、精细管理”转变。但片区统筹规划尚未纳入市级相关法律文件,成果法定化仍需借助法定图则;缺乏统一编制标准,各区规划内容、深度、重点不尽相同。

### (四) 广州——“统筹片区—更新单元—更新项目”

为适应集约、高效的发展转型,新一版《广州市城市总体规划(2017—2035)》提出“严控总量、逐步减量,精准配置,提质增效”,将城市更新纳入国土空间规划“一张图”,建立“统筹片区—更新单元—更新项目”的三级更新体系。

统筹片区划定以街道边界为基础,根据自然地物、

权属信息、主干路网进行局部修正<sup>[3]</sup>。统筹片区关注产业功能、用地规模以及公共服务设施三大板块。

城市更新单元以多个更新项目范围为基础，以成片连片为基本原则，综合考虑道路、河流等要素及产权边界等因素，保证基础设施和公共服务设施相对完整，落实国土空间详细规划单元划分要求。

## 二、政府管理

### （一）统筹协调

片区统筹为各方统筹协调和利益平衡提供平台。四个城市普遍采用了在市级层面成立城市更新领导机构，宏观引导和管控；区级政府负责更新行动计划编制、片区划定、具体土地政策落实和资源统筹配置等；街道办事处、镇人民政府按照职责组织公众参与城市更新活动，收集更新建议，回应居民诉求，配合推进城市更新项目实施。

片区统筹规划使得单元边界成为土地再开发的权利边界，可以在存量发展的诉求下实现不同地块、项目间的资源配置优化，有效推动片区整体经济发展、产业升级、达成城市战略目标。

深圳市通过制定城市更新片区统筹规划，协调不同主体利益诉求，配合土地整备、建筑改造、资产证券化、业态置换等多种手段推动片区整体开发建设和产业转型升级<sup>[4]</sup>。上海采用政府主导模式，对城乡建设用地增减挂钩政策进行“项目式”平衡，实现低效建设用地空间腾挪和土地资源高效配置。北京形成以街区为更新单元的整体连片更新，由单元统筹主体承担推动区域更新意愿、整合市场资源的职能，将具体政策落实责任细化到部门。广州编制成片连片的土地整备与规划方案，以成片单元的形式实施再开发，完成从房地产式更新到运营式更新转变。

### （二）保障公共利益

我国城市更新以“项目制——拆除重建”为主，由开发商进行项目融资和统筹，并对居民进行赔偿。三旧改造推进了珠三角地区存量建设用地市场化配置，多元主体共享土地再开发收益，但易造成开发商“挑肥拣瘦”，城市更新碎片化，配套公共设施落地困难，开发阶段地块容积率攀升，对城市空间造成负外部性。划定城市更新单元可以保障城市更新公共设施建设量和公共空间供给。深圳要求更新单元内用于公共利益项目的土地大于3000m<sup>2</sup>且不小于拆除范围15%<sup>[5]</sup>，采用容积率激励和转移方式，引导公共空间建设。上海推进社区“15分钟生活圈”整体更新解决老旧小区配套服务设施短板和安全隐患。

### （三）提升行政审批效率

片区规划改进行政审批制度，完善相应配套制度和流程。以北京为例，形成更新单元计划、规划审查、实施主体确认、出让合同签订、建设许可和规划验收的全

流程管理机制<sup>[5]</sup>，将方案联合审查提前，避免在编制综合实施方案阶段和经营许可证办理阶段进行大的方案调整。多数城市将片区更新方案审批权力下放到区，广州规定市城市更新领导机构可以按照规定委托区人民政府审定片区策划方案和项目实施方案。

## 三、主体参与

### （一）北京——政府统筹，以区为主，层层落实

北京注重制度建设和政府统筹。坚持政府引导，政府投入公共项目建设，建立中间平台，吸引多元资本参与，形成“政府引领资金投入+社会资本参与共建”的更新路径。形成“市——区——街道（乡镇）——居委会”四级职责体系，街道办事处、乡镇人民政府发挥“吹哨报到”、接诉即办等作用<sup>[1]</sup>，建立健全以响应率、解决率、满意率为核心，以督促承办单位依法履职为导向的接诉即办考评机制，考评结果纳入政府绩效考核，有效提升首都基层治理体系和治理能力现代化水平。

### （二）上海——精细管理、步步审批

上海城市更新突出精细化管理、自上而下推进、步步审批的特点。通过遴选或政府指定合适的市场主体成为更新统筹主体，负责实施更新活动，不允许市场主体发起申报城市更新项目。从更新实践来看，更新统筹主体以国有企业为主，以市区平台公司联合为典型。

平台公司在管理和项目推动层面有其特有优势。平台在产权适度归集之后，统筹规划、设计、开发、运营等各阶段工作，开展公共服务和基础设施配套建设。对于分散产权的情况，制定相关产权归集的政策条例，经人数和专有面积均达到百分之九十五以上的业主签约，协议即生效，协议生效后，对于拒不配合的业主，更新项目建设单位可向区人民政府申请行政裁决，有力保证城市更新工作顺利进行。为协调各方诉求，上海在最新的《城市更新指引》中引入“社区规划师”制度。

### （三）深圳——立法保障，多元协作

深圳城市更新公权力下放至今，体现了较强的法制性和市场性，形成政府——权利主体——市场主体——公众等多元主体参与的协同合作机制，城市更新单元成为深圳城市更新相关主体博弈的重要平台。更新单元计划、规划、搬迁谈判、项目实施等流程均由物业权利人自主委托开发建设单位，由开发商、产权人、规划师及审查部门经过多轮沟通协商形成最终规划方案<sup>[4]</sup>，充分发挥市场在资源配置的决定性作用。

为有效破解城市更新搬迁难问题，深圳建立“协商调解+行政诉讼+强制执行”制度。当签订协议的面积或物业权利人不低于95%时，市场主体可与未签约业主充分协商，协商不成的可申请调解，仍未能达成一致的，区人民政府可依法征收并向人民法院申请强制执行，有效解决“钉子户”问题，保障公共利益和更新项目实施

施。

### （四）广州——“政府划定单元—创建多方合作的平台项目—政府支撑国企进入”

广州在三旧改造后形成了“政府统筹+市场运作+社会治理”的多元合作模式，强调政府主导、市场参与，创新融资渠道，动员社会力量广泛参与城市更新改造，市场和社会在政府规制及利益共享协同下，逐渐形成不同的公私合作模式。

具体路径为“政府划定单元—创建多方合作的平台项目—政府支撑国企进入”。在更新实践中，灵活采取建设—运营—移交（BOT）、选址—建设—运营—转让（BLT）、建设—拥有—运营—移交（BOOT）等不同公私合营模式。广州恩宁路永庆坊更新采用BOT模式，政府以出租公有物业15年为条件引入企业，企业按政府要求配套公服、保护历史环境等基础上，进行投资、建设、运营，自负盈亏，在运营期满后无偿交回给政府，居民可参与更新改造或出租运营。

## 四、资金平衡

### （一）引入社会资本

住建部2021年发布《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》中要求以保护利用为主，严控拆除、增建和搬迁体量<sup>[6]</sup>。城市更新逐步转变为渐进式、混合改造、有机更新，资金平衡面临新挑战。

于洋教授认为微更新是在经济利益驱动不足的情况下，地方政府基于政治利益的政策选择结果，虽然是存量更新，但是可以通过制度和政策创新做出增量利益。北京城市更新实践中通过集体土地整理、作价入股、经营权租赁等方式，实现“资源变资产、产权变股权”<sup>[7]</sup>，集体经济组织分享土地二次开发收益。

### （二）土地集约高效利用

国务院发布的《扩大内需战略规划纲要2022—2035》中提到“推进超大特大城市瘦身健体，严控中心城市规模无序扩张。”可以推断未来城市土地供应政策会进一步收紧，城市更新可能是未来新增建设用地的主要方式。

片区统筹规划为市区范围内土地集约高效利用、增量建设用地分配和管控提供基础，实现建设用地指标在不同地块之间转移，使建筑增量和地块功能相适应。在深圳笋岗—八达岭片区更新中，片区对不同更新单元密度、容积率和建筑增量整体控制，成功推动多个更新单元实施。深圳对于移交给政府用于公共利益项目的用地超出规定标准的，超额部分的基准开发量可转移至开发建设用地。

### （三）项目捆绑

采用片区统筹模式，片区内部根据项目类型、开发周期、回报率等指标进行“肥瘦搭配”“远近结合”，在兼顾生态保护、历史文化保护、民生保障等多元目标

的基础上实现经济效益。目前我国更新实践中出现了多种打包方式，如空间捆绑、时间捆绑、成本捆绑等。空间捆绑将不同更新目标的项目组合，以实现经济效益平衡。时间捆绑在不同主体间建立运营收益返还机制，同一片区内项目分时段更新。成本捆绑探索不同主体在长期运营项目中的参与方式，以降低短期的债务风险。

## 结语

综合不同城市的城市更新片区规划经验，可以看出具体的制度设计都是结合不同城市长期战略目标和城市定位的产物，和总规有明显的对应关系。片区规划主要以策划的形式引导城市更新具体措施。

通过梳理各个城市具体的制度设计，可以看出片区规划衔接了国土空间规划管控和具体项目实施，弥补中观层次政策的缺失。在政治管理层面，片区规划为统筹协调、区域整体开发建设、产业升级、公共设施、公共利益、行政审批效率等提供了有力的政策工具。在经济效益层面，片区统筹创造公益性基础设施和商住综合开发项目，城市基础设施投资和土地收益实现自平衡，通过分配和管控建设增量，促进土地资源高效使用，通过产权确认，引入社会资本，化解城市更新中资金难题。在社会参与层面，片区规划促进形成多元社会主体协同治理的渐进更新机制，为不同利益团体土地收益分配提供平台，促进社会公平和稳定。

## 参考文献

- [1] 北京市人民代表大会常务委员会. 北京市城市更新条例[EB/OL]. [2022-11-25].
- [2] 吴冕. 存量增长背景下深圳市片区统筹规划编制机制研究[D]. 厦门大学, 2020.
- [3] 秦宇楠, 赵恒业, 张红星. 基于城市更新理念的城镇棚户区改造策略研究[C]//中国城市规划学会. 人民城市, 规划赋能——2023中国城市规划年会论文集(02城市更新). 哈尔滨工业大学城市规划设计研究院有限公司; 广州南方测绘科技股份有限公司哈尔滨分公司; 广州南方测绘科技股份有限公司哈尔滨分公司事业部, 2023: 13.
- [4] 黄卫东, 杨瑞, 林辰芳. 深圳城市更新演进中的治理转型与制度响应基于“成本—收益”的视角[J]. 时代建筑, 2021, (04): 21-27.
- [5] 深圳市人民政府. 深圳市城市更新办法实施细则[EB/OL]. [2012-01-21].
- [6] 住房和城乡建设部. 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[EB/OL]. [2021-08-30].
- [7] 游鸿, 王崇烈, 陈思伽等. 北京城市更新行动的制度挑战与优化策略[J]. 规划师, 2022, 38(09): 22-30.