

# 产业升级驱动下的新城区有机更新

## ——以东湖高新区城市更新系列规划为例

文 / 王鹏皓 武汉市规划研究院（武汉市交通发展战略研究院）

周 艺 武汉市规划研究院（武汉市交通发展战略研究院）

**摘要：**在国家新型城镇化与存量发展转型背景下，本文以武汉东湖高新区为研究对象，探讨产业升级导向下的新城区有机更新模式。通过分析“顶层设计+专项规划+近期计划”的系统性规划框架、“试点先行+平台跟进+协同决策”的实施路径以及“政策体系+制度保障+服务支撑”的治理机制，揭示产业升级与空间重构的协同逻辑，形成了具有示范意义的城市更新“高新样本”，为同类区域发展提供理论参考与实践启示。

**关键词：**新城区；城市更新；东湖高新区

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.14.005

### 引言

国家“十四五规划纲要”正式明确提出实施城市更新行动，城市更新将成为今后一段时期我国推动城市高质量发展的重要抓手和路径。国家级高新区作为发展实体经济的主要平台，应利用城市更新这一重要手段，积极探索城市更新与产业转型升级、创新型经济发展的有效途径。东湖高新区作为首批国家级高新区，已建设发展30余年，成为新城与旧城相依相伴，交互成长的综合性新城区。随着城市发展能级不断提升，外延式扩张的发展模式已难以为继，区域服务能力和产业转型升级倒逼高新区必然要走存量土地更新、进行二次开发的发展路径。

### 一、研究背景

实施城市更新行动，总体目标是建设宜居城市、绿色城市、韧性城市、智慧城市、人文城市，不断提升城市人居环境质量、人民生活质量、城市竞争力，走出一条中国特色城市发展道路。城市更新聚焦三大核心：面向“过去”延续城市文脉，建立城市历史文化保护与传承体系，推进历史文化遗产活化利用，塑造城市时代特色风貌；面向“现在”提升人居品质，满足人民群众日常生活需求，因地制宜对居住社区、市政配套基础设施、公共服务设施等进行更新改造和建设；面向“未来”可持续发展产业，向高价值、高创新的高端产业转型。2020年7月，东湖高新区管委会前瞻性地提出要系统性的谋划东湖高新区城市更新规划工作，探索具有高新区特色的城市更新体系，打造城市更新的“高新区样本”。

### 二、研究思路

按照“试点先行、顶层设计、专项引导、保障推进”的工作安排，东湖高新区以“产业升级赋新能”理念为核心，从以往的“土地开发更新”向“环境开发营造”转变，以“激发效能、提供机会、培育特色”为拓展，利用东湖高新区“全职能、集成化”的体制机制优势和“光谷人”大量涌入的人才红利，以系统性思维构建城市更新平台系统，插件式落地保障城市更新项目实施。政府及国有平台搭建框架、制定政策、给予机会，明确城市更新平台上的各接口标准和规范；社会资本在运行的平台下，发挥轻资产、灵活运营的优势，承接接口的城市更新工作，反哺平台，组合发展。

规划上，以高质量发展为目标，以产业发展为动力，以宜居宜业为出发点和落脚点、以城市更新推动产业升级、文化传承和民生改善等工作，构建“顶层设计+专项规划+近期计划”的系统性规划平台系统、“试点先行+平台跟进+协同决策”的插件式项目落地路径、“政策体系+制度保障+服务支撑”的长效运营机制。

### 三、规划策略

（一）构建“顶层设计+专项规划+近期计划”的系统性规划平台系统

一是产业发展，多维度开展现状调研评估。开展“十三五”城市更新及“三旧”（棚户区）改造实施评估，全面梳理上阶段城市更新改造情况，剖析问题。从街道、社区、居民；园区、企业、员工等维度，从用地建设、房屋使用、配套设施、公共空间、景观环境、产业活力、资源特色、市民需求等方面深入开展现状评估，精准确定“留、改、拆”等各类更新改造资源空间分布，开展产业发展方向研究，明确城市更新主要问题及高新区更新区域的产业发展方向，为更新规划奠定基础。

二是空间链接，多角度启动匹配更新的专项规划研究。包括低效工业用地转型研究、基础设施完善研究、公共服务设施建设研究、文化活力营造研究、城市风貌提升研究、老旧小区推进研究等，全方位统筹研究城市更新的空间发展机会，统筹提高空间配置效率。并针对不同专项提出更新策略，如产业激活策略、社区安置策略、公共服务设施支撑策略、市政设施支撑策略、环境综合治理策略等。

三是刚弹结合，明确高新区底线管控及特色引导的更新标准。按照提升民生幸福、加快中心发展、保障基础设施、维护公共安全的原则，明确老旧小区和旧厂区“留改拆”界定标准和划定原则，将全区老旧小区、旧工业区划分为“保留整治”、“功能置换”和“拆除重建”三类，并明确空间范围。划定研学提升型、综合服务型、制造升级型、宜居改善型等22片更新单元，针对更新单元提出更新范围、功能控制、性质优化、建筑增量、公共配套等提出建设指引，服务招商与建设。

四是统筹计划，多系统对接，系统性推进三年行动方案。明确三年更新目标，“按照成片推进、单元更新、整体平衡”的总体思路，制定更新策略、选定三年内实

施的更新单元、形成了征拆、新增出让、老旧小区改造、工业用地改造、公服配套提升、道路提升及绿化增补等类型更新项目库，指导城市更新实施。有效统筹“征收、储备、公服、城建、老旧小区”5大计划，统筹各类项目投资在单元内聚集，整体提升城市品质，进而提升单元资产和土地房屋价值。

**（二）“试点先行+平台跟进+协同决策”的插件式项目落地路径**

一是多类型试点，同步开展试点片区规划。精细化、渐进式推进鲁巷关山口传统商业区更新、关佛片老旧小区更新、光谷软件园和大学科技园旧工业区更新、武汉东站综合枢纽地区更新和佳园路产城融合地区的有机更新。试点片更新按照现状盘整及规划评估、单元管控指引、用地布局优化论证、更新实施方案、项目库及资金测算开展编制。

二是多主体谋划，强化功能运营策划。实施主体联合政府社会资本、现状企业、居民等多方主体参与，共同研究策划单元在功能提升、产业发展、品质优化等方面的对策与措施，制定单元更新功能策划和运营方案。如武汉东站片区更新由武汉光谷交通有限公司为实施主体，光谷交通、所辖的关南社区、关南园区、武汉东站在前办公室等四方分别提出功能策划和建设投资方案，再综合各方意见形成最终策划方案。

三是多机构参与，强化实施方案综合决策。构建综合咨询团队联盟，整合国内外产业策划机构、金融财会、规划设计、广告营销等多领域优秀咨询机构共同参与各片区的更新规划，从第三方角度制定符合城市发展目标、

可实施性强的实施方案。如关山口片区更新由武汉光谷城市更新投资有限公司为实施主体，委托知名咨询机构开展产业策划及资金测算、知名设计机构开展城市设计、地方研究院统筹等多机构开展工作。

**（三）“政策体系+制度保障+服务支撑”的长效运营机制**

一是提高认识，交叉制定政策。出台《东湖新区城市更新行动方案》统一共识，共同推进。结合低效产业用地及存量用地出台《关于印发东湖高新区国有企业工业园区开发建设管理暂行办法的通知（武新管[2023]2号）》、《关于印发东湖高新区新型工业用地（M0）项目管理实施细则的通知（武新规[2023]1号）》，促进产业用地利用更新方式二次开发。同时出台《关于进一步完善村集体留用安置用地（房）管理意见》、（武新管规[2022]51号）和《东湖新技术开发区集体土地临时利用管理规定（试行）》（武新管规[2022]51号），推动大量村集体存量用地的开发，形成存量用地、产业升级政策的组合拳，进一步推动更新项目落地。

二是推进共同缔造，统筹更新改造收益资源。建立1个实施主体+N个决策共谋主体的实施模式，实施主体作为深耕单元的投融资实施、运营主体，联合政府相关部门及单元内居民、企业编制实施方案，联动一二三级更新、建设、运营（图1）。按照“谁投资、谁获益”的原则。鼓励实施主体策划多种收益渠道，整合单元停车位、广告位、物业费等经营性资源，拓宽收益渠道，实现更新改造项目的整体平衡、长期平衡、动态平衡。

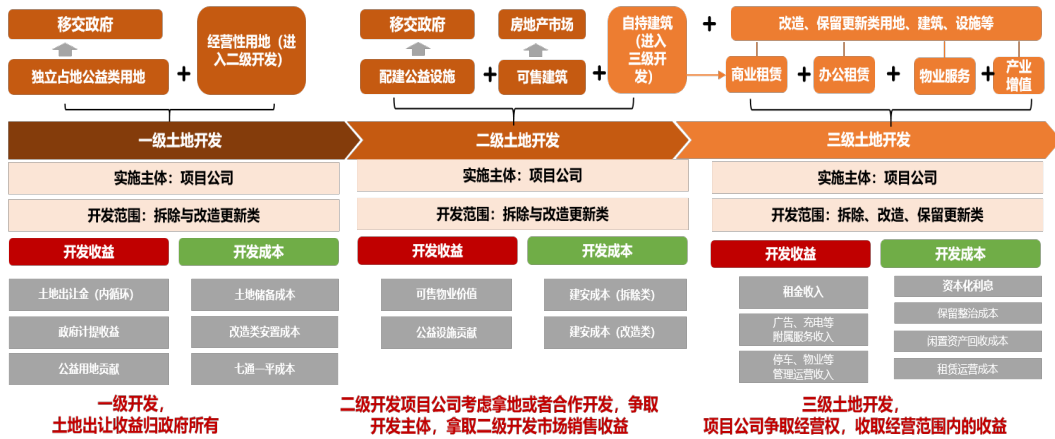


图1 一二三级开发联动过程示意图

三是强化区级统筹，明确主体责任。为打造城市更新的“高新样本”，东湖高新区率先落实省、市部署，成立城市更新专职机构“东湖高新区城市更新中心”和城市更新平台公司“武汉光谷城市更新投资有限公司”，全面启动全区城市更新工作。并明确相关职能部门的责任分工，协同推进更新工作。

**四、本次研究的创新与特色**

**（一）促进产业升级和鼓励企业自主更新为出发点，出台促进城市更新长效推进的政策文件**

开展城市更新之初，东湖高新区政府即统一共识、明确目标，更新的主要目的是促进高新区产业的高质量发展，同时带动城市设施和环境的改善。从2018年开始，政府启动低效工业用地清理与节约集约利用研究，并初

步形成“关于加快盘活存量低效工业用地的实施意见（实行）”的征求意见稿及低效工业用地名录作为内部文件支持更新有导向开展。2020年全面启动城市更新工作后，以产业评估和低效用地研究为先导，提出城市更新实施路径，出台高新区新型工业用地M0实施细则，同时为激励平台公司参与城市更新，出台国有企业开发工业园区管理办法，加大利用工业园区存量、低效用地。针对村集体留用房、集体土地等出台相应政策，有效推进更新工作。

**（二）探索营造包容共享的社会生境更新路径，化解社会矛盾，共享更新**

东湖高新区目前处在“新光谷人+老原住民”和谐共居的模式，尤其是早期的集中还建房由于区位交通便

利、房租低廉等优势，成了大量光谷人的聚集地，并带动了周边创新创业的活力。因此高新区城市更新不是简单的对于老旧社区的拆除重建，对不存在安全隐患的老旧小区采取补充及置换部分功能提升初始创新人群的需求，同时保留部分原住民状态，优化设施和环境的的方式来更新，不仅维系了现有的公平、有活力的社会生态，还促进创新人群的聚集。如武汉站片区的关南社区几乎一半以前是周边工作的年轻人租住，更新规划利用社区内的空闲地新增邻里中心，针对年轻人需求，补充公共文化、运动等交流交往空间和设施；针对原住民补充街道办事处、社区卫生服务站、党群设施等，整体改善

社区基础设施和景观环境。更新尊重了不同的利益诉求，并达成了共识，提升了人群的归属感。

**(三) 实施“单元更新+平台公司+合伙人”模式，以长效运营思维盘活资源**

东湖高新区处于增存结合阶段、拥有较多具有丰富城建经验的平台公司、且以产业更新为特色，实施“单元更新+平台公司+合伙人”模式（图2），以平台公司为主体，引入城市合伙人，针对更新单元封闭运作，有效使用增量土地出让、存量资产盘活、产业运营收益，分担民生设施、道路和市政基础设施、老旧小区改造等支出，实现单元自平衡，高效推进更新实施。

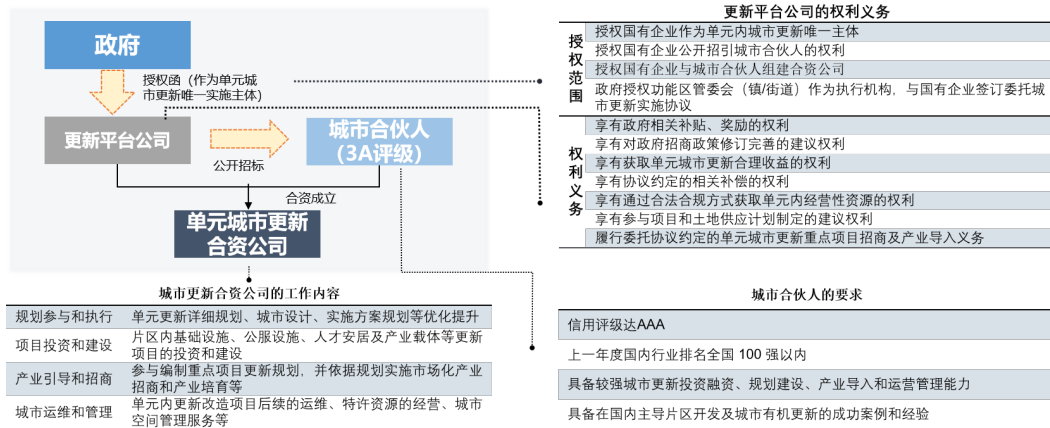


图2 “单元更新+平台公司+合伙人”模式示意图

**五、实施情况**

**(一) 全面启动4个单元更新工作，明确实施主体，留改拆项目纳入部门计划**

全面启动第一批4大更新单元试点规划编制及实施工作：明确了实施主体分别为光谷交通投资有限公司（负责武汉站枢纽片更新单元）、光谷城更投公司（负责关山口创新街区片、大学园产业迭代片、关南软件谷片更新单元），已经编制完成单元更新规划，正在推进单元更新实施方案。其中关山口创新街区片更新单元的汽发社区地块、金盛花园纳入2023年全市中心城区城市更新及房屋征收计划；国网地块纳入2023年区级土地出让计划；新建3所学校、扩建2所学校均已列入城建计划，正在开展方案设计工作。

**(二) 多个企业自主更新项目实施落地，带动周边区域整体提升**

武汉站片区沿着光谷大道、高新二路的50%的在地工业企业已更新为类商办和创新空间，如绿世界环保大跨度厂房更新为腾讯众创空间；李时珍药业和湖口融通科贸更新为自用商务办公研发楼；银久科技和长投公司更新为光谷总部时代和光谷企业天地成为孵化器基地，整体带动火车站片区产业从制造向研发升级。

**(三) 城市干道、设施环境有效实施，极大改善城市面貌**

关山片区更新单元内世界城步行街实施自主更新，统筹光谷步行街南街商铺外摆区设计，实现地面无高差改造、城市家具补充；针对珞喻路沿线街铺实现业态和外立面双升级，极大改善了光谷步行街的步行环境，提升了珞喻路沿线城市风貌。

**结语**

东湖高新区的城市更新实践，通过“产业升级驱动、空间重构协同、治理机制创新”三位一体的系统化探索，为新城区的有机更新提供了具有示范意义的“高新样本”。研究揭示了存量发展时代产业转型与城市功能迭代的深层逻辑，构建了“规划-实施-运营”全链条动态适配机制，创新性地破解了低效用地活化、历史文脉延续与未来产业空间适配的复合命题。通过政策体系创新、多方利益平衡与长效运营保障，实现了从“空间再生产”向“价值再创造”的跃升，为同类区域探索产城融合、创新驱动的高质量发展路径提供了实践范本。

**参考文献**

[1] 吕潇，武鹏. 高新区城市更新规划方法与实施路径初探——以惠州市仲恺高新区为例 [C]// 中国城市规划学会，重庆市人民政府. 活力城乡 美好人居——2019中国城市规划年会论文集（14规划实施与管理）. 广东省城乡规划设计研究院城市发展研究中心专项规划部；广东省城乡规划设计研究院城市发展研究中心；, 2019: 1020-1027.

[2] 许洁，傅正乔. 城市有机更新的苏州探索和实践研究——以苏州工业园区产业用地更新为例 [J]. 城市开发, 2024, (12): 70-73.

[3] 王丽艳，薛颖，王振坡. 城市更新、创新街区与城市高质量发展 [J]. 城市发展研究, 2020, 27(01): 67-74.

作者简介：王鹏皓（1994-），男，汉族，湖北武汉人，硕士，工程师，从事国土空间规划与城市设计。周艺（1992-），女，土家族，湖北恩施人，硕士，工程师，从事国土空间规划与城市设计。