

人大国发院专题研究报告

城市更新助力国内大循环

(2020)

城市更新研究中心



—— 中國人民大學 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

中国人民大学国发院城市更新研究中心研究报告

--城市更新助力国内大循环

内容摘要

城市更新对于推进城市治理体系和治理能力现代化、改善人民生活品质等具有重要作用。同时，城市更新也是加快形成“国内经济大循环”的潜力所在，有利于盘活低效空间，推动产业升级，激发商业活力，释放消费潜力，对稳住我国经济基本盘具有战略意义。此外，城市更新还能够化解城市发展不平衡、不充分的矛盾，优化城市功能，提升空间品质，改善人居环境。从国内外实践来看，城市更新是推动城市高质量发展的必然选择，不是临时突击性城市发展任务，应成为未来我国城市发展的新常态。

本报告从战略、理论与政策相结合角度，以实地调研和专题访谈等方式，对我国目前几种不同类型的城市更新案例进行研究与讨论，分析我国当下城市更新的模式，从而提出我国现有城市更新政策相关问题的挑战与对策，并为我国经济的“国内大循环”提供支持。

目录

内容摘要	1
一、城市更新的内涵与分类	3
(一) 城市更新相关概念	3
(二) 城市更新的类型	4
(三) 城市更新的作用和意义	5
二、“内循环”与城市更新的关系	6
(一) “内循环”提出的背景	6
(二) “内循环”与城市更新的关系	8
(三) 城市更新在“内循环”中的作用	9
1. 盘活低效空间，推动产业升级	9
工业区（老旧厂房）城市更新问题	10
2. 提升空间品质，改善人居环境	12
老旧小区城市更新问题	13
城市公共空间（滨水、街道、广场等）城市更新问题	14
3. 激发商业活力，释放消费潜力	15
老商业街区城市更新问题	15
4. 开发人文资源，优化城市功能	18
历史街区城市更新问题	19
三、我国城市更新的挑战与对策	20
(一) 我国城市更新目前的挑战	20
(二) 我国城市更新问题的建议与对策	24
1. 完善法律法规体系	25
2. 财政及政策支持	25
3. 地方政府做好协调	26
4. 制定城市更新专项规划	26
5. 构建多主体共同参与机制	28
6. 提升城市更新管理水平	28
[参考文献]	28
附录：城市更新案例总结	35

一、城市更新的内涵与分类

（一）城市更新相关概念

城市更新的概念是一个动态发展的过程，随着社会的变革、经济的发展、技术的进步而不断被赋予新的内涵。城市更新这一概念的正式提出和界定是在1958年荷兰海牙召开的城市更新第一次研讨会上，但是城市更新的大规模运动始于二战后，主要是对城市中心区土地的强化利用与大规模推倒重建和清理贫民窟，此时的更新主要是针对外在物质环境的改善。1960年之后，人们开始关注城市更新的综合性、关联性，城市更新被赋予了经济复兴和邻里修复等经济、社会目的。到1990年代后，可持续发展思想开始被重视并广泛应用于指导城市更新政策和运动中，城市更新中出现了更加注重人居环境、生态环境、社会公平和社区可持续发展等政策取向。城市更新的内涵进一步发展到综合考虑经济、社会、环境可持续发展的全面更新。

城市更新是一项复杂的综合性社会系统工程。目前国内外已经有众多城市规划、地理学、公共管理、经济学等相关学科的专家学者对这个话题进行了研究。鉴于城市更新在不同发展阶段的特征，根据总结归纳，学界主要对城市更新的理念和实践类型做了以下的分类：

从理论上，田莉等学者认为城市更新经历了城市更新与城市复兴阶段（urban renewal to urban regeneration）。伍江等学者认为城市更新从二战后经历过“城市重建”（urban renewal）到“城市再开发”（urban redevelopment）、“城市复兴”（urban renaissance）、“城市振兴”（urban revitalization）到如今的“城市更新”（urban regeneration）。

从城市更新用地类型的分类上，叶裕民等学者认为主要城市更新包含城中村的城市更新，城市老旧住宅区的城市更新，第二产业等区域的城市更新等。其中，叶裕民做了大量中国城中村城市更新案例的分析和模式总结。

从城市更新实践方法上,秦虹等学者认为其主要可以分为以下三种类型：

第一类：拆除重建类。即按照城市更新单元规划，成片区拆除符合改造条件的建成区，包括旧工业区、旧商业区、旧住宅区、城中村及旧屋村等，并根据城市新规划进行建设。在这一过程中，土地所有权、使用权主体、土地用途均会发生变化，拆除后的土地多以协议出让和招拍挂方式出让。我国此前多数旧城改造、棚户区改造等均采取这一方式。

第二类：有机更新类。即在符合产业布局规划条件下，满足产业转型升级要求，保留为主，进行部分重新建设，其中土地使用权主体变或不变，基本保留主要建筑物原主体结构，但改变部分或全部建筑物使用功能。这类更新模式主要运用于产业升级，也称之为有机更新。

第三类：综合整治类。即基本不涉及房屋拆建项目，通过整治改善、保护、活化，完善基础设施等更新，包括沿街立面更新、环境净化美化、公共设施和基础设施完善、老旧小区改造等，这类更新主要由政府制定方案、提供财政补贴并组织实施。

当前主流学界对城市更新可定义为：针对城市发展过程中物质老化、功能衰退、结构滞后和人文与生态的破坏等问题，通过空间优化与功能调整、环境治理与设施改善、文化引领与形象重塑等手段，实现整治、改善、活化、提升，使城市重新保持健康发展活力，不断提高综合竞争力的过程。

（二）城市更新的类型

根据上文梳理，本报告研究认为，主要可以分为以下四种划分方法：

城市更新按模式划分：拆除重建类、有机更新类、综合整治类。

更新对象划分：工业区更新（老旧厂房更新）、居住区更新、历史文化街区更新、商业区更新、公共城市空间更新。

主客体划分：原地原主体、原地换主体、换地换主体。

主导模式划分：1、城市政府主导-国有大型业实施的模式；2、城市政府主导下“政企合作”模式（包括 PPP 模式）；3、原产权主体发起和主导模式；4、房地产开发企业等市场主体主导模式。

（三）城市更新的作用和意义

（1）城市更新的作用：

一是通过城市更新提升土地利用效率。在新型城镇化战略、生态文明建设战略和国土空间规划“三线划定”背景下，大规模外延式、扩张型城市建设基本结束，我国城市发展逐渐由增量扩展转向存量更新，城市更新成为未来城市空间供给的重要途径。通过城市更新对低效率用地实施功能转换、结构升级，开发强度的调整，有效盘活了低效存量用地，推动用地产出效率的提升。

二是通过城市更新优化城市空间布局。随着我国经济发展和产业升级转型，新的产业不断出现和发展，同时居民的消费需求也在升级，这些变化推动着城市不断进行新陈代谢。反过来城市发展要承载这种新变化，空间结构就要进行相应的调整，以匹配新产业和新消费的需求并促进其持续发展。通过对城市更新项目的用地布局和功能引导，从区域层面统筹规划，将人口、土地、产业、生态环境、基础设施等要素纳入统一的空间系统中，进行用地平衡和综合利用，优化土地功能和空间布局。

三是通过城市更新推动产业结构升级。空间重构和土地重配并引入产业，就地淘汰落后产业，引入新产业、新技术和新文化，优化城市空间布局，改善地类均衡性，存进产城融合、职住平衡，促进城市功能优化和产业转型升级，拉动地方经济增长。

四是通过城市更新促进公共服务供给均衡。城市用地的重新布局和空间的复合利用，增进公共服务的供给，新增绿化等公共活动空间，还可丰富各类商业、居住、景

观、生态功能的内涵和输出，补齐城市功能短板，促进城乡、新旧城区间的协调发展，提高城市居住环境品质。

五是通过城市更新构建城市宜居环境。充分挖掘城市潜在资源和优势，改善区域的生态环境质量，拆除违章建筑，消除不利影响，减少安全隐患，提升人居环境，传承地方历史文脉，打造地方文化品牌，塑造独特的城市魅力。

（2）城市更新的意义：

在上世纪末，本世纪初，我国城市更新的主要任务是整治和改善旧城区道路和市政设施系统，使旧城区适应现代化城市交通和各项现代城市基础设施的需要。随着我国的大规模建设和快速城镇化阶段的基本结束，中国城市发展已迈入存量更新时代，城市更新肩负着新时代下城市空间盘活、人文记忆再生、社交活力重塑的历史使命，城市更新的主要意义是实现城市发展中的城市空间资源优化配置、改善居民生活水平、实现土地价值、促进资本循环的有效途径。

城市更新是落实“五位一体”战略布局的重要举措。党的十八大报告提出了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”总体布局。城市更新本身就是一项集实现经济目标、社会目标、环境目标、文化目标、治理目标等于一体的综合性工程，因此是落实“五位一体”高起点布局，高标准建设的重要抓手。

二、“内循环”与城市更新的关系

（一）“内循环”提出的背景

2020年以来，多次高层会议强调“要形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”。着眼我国发展阶段、环境、条件变化，习近平总书记提出，要推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的

新发展格局。14亿多人口形成的超大规模内需市场，成为我国经济发展的显著比较优势和强大的发展韧劲所在，孕育着巨大的潜力与活力。而内需正是双循环的主引擎。

表1：2020年以来高层会议关于“双循环”的相关表述

时间	会议	表述
2020.5.14	中央政治局常委会会议	“要深化供给侧结构性改革，充分发挥中国超大规模市场优势和内需潜力，构建国内国际双循环相互促进的新发展格局”。
2020.5.23	习近平看望参加政协会议的经济界委员	“面向未来，我们要把满足国内需求作为发展的出发点和落脚点，加快构建完整的内需体系，大力推进科技创新及其他各方面创新，...，着力打通生产、分配、流通、消费各个环节，逐步形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，培育新形势下我国参与国际合作和竞争新优势”
2020.6.18	第十二届陆家嘴论坛期间，刘鹤副总理书面致辞	“我们仍面临经济下行的较大压力，但形势正逐步向好的方向转变，一个以国内循环为主、国际国内互促的双循环发展的新格局正在形成”。
2020.7.21	习近平总书记与企业家座谈	“国内循环为主，是通过发挥内需潜力，使国内市场和国际市场更好联通，更好利用国际国内两个市场、两种资源，实现更加强劲可持续的发展”。
2020.7.30	中央政治局会议	“当前经济形势仍然复杂严峻，不确定性较大，我们遇到的很多问题是中长期的，必须从持久战的角度加以认识，加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，.....”
2020.8.24	习近平：在经济社会领域专家座谈会上的讲话	“要推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。这个新发展格局是根据我国发展阶段、环境、条件变化提出来的，是重塑我国国际合作和竞争新优势的战略抉择。”

2020.9.1	习近平：中央全面深化改革委第十五次会上的讲话	“加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，是根据我国发展阶段、环境、条件变化作出的战略决策，是事关全局的系统性深层次变革。”
----------	------------------------	--

（二）“内循环”与城市更新的关系

“国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进”的经济模式下，需要更加重视挖掘内需潜力，积极培育新型消费，加快形成国内消费增量的新增长点，推动有效投资。同时，需要进一步健全和完善我国制造业产业链和供应链，提高产业发展的可持续性。

由此可见，促消费、优产业、稳投资都将是推动内循环模式可持续发展的核心抓手。而城市更新涉及城市既有建筑与空间的改造、当地文化的传承与创新、人口与产业的调整和重组等多方面内容，是我国未来新型城镇化的重要形式。整体来看，城市更新因其自身内嵌的经济、社会、环境目标与内循环核心要素高度契合，成为我国新经济模式下重塑城市产业结构、提质消费水平、改善人居环境的重要路径。

以广东省为例，广东省是国内城市更新发展领先的地区，城市更新在推动“内循环”方面起到了重要的作用。根据官方统计，截至2019年年底，位于粤港澳大湾区的珠三角9市，通过实施城市更新累计节约土地面积达12.99万亩，完成的改造项目高达4466个。**从投资拉动效应来看**，深圳2018年全市共完成城市更新固定资产投资总额约1271亿元，广州2019年城市更新拉动固定资产投资约841亿，佛山2016至2020年间城市更新固定资产投资预计约2500亿元。**从土地节约效果来看**，深圳通过更新推动存量建设用地供应效果非常明显，2016~2018年深圳城市更新土地供应量高达1.8万亩，为一级土地成交量的1.5倍。**从产业升级效应来看**，截至2019年年底，位于粤港澳大湾区的珠三角9市实施的城市更新项目中属于淘汰、转移“两高一资”

项目 459 个，引进现代服务业和高新技术产业项目 411 个，投资超亿元项目 946 个。

从人文保护效应来看，截至 2019 年，整个广东省通过“微改造”共保护与修缮传统人文历史建筑 777 万平方米。其中，位于大湾区的珠三角九市共保护与修缮传统人文历史建筑 567 万平方米。

除了广东省地区，北京、上海、杭州等一二线城市也在持续推进城市的存量更新。整体来看，我国的城镇化进程已经进入集约发展时期，城市更新成为挖掘城市内部发展潜力、实现城市内涵式发展的有效路径。可以说，在过去的一段时间，城市更新对我国部分城市实现高质量增长起到了重要的推动作用。未来，在打造国内大循环为主的经济发展模式下，城市更新将继续有效发挥以下四大作用：

（三）城市更新在“内循环”中的作用

1. 盘活低效空间，推动产业升级

城市更新是盘活低效城市空间的现实途径。通过对用地效益低下的城市区域和产业空间有计划地进行整合改造、挖掘潜力，促进老城区活力重振与新城结构优化，促进城市产业布局优化和产业结构调整，促进社会结构优化调整。这是城市实现可持续发展的必由之路，也是加快城市发展转型的现实途径。

盘活低效空间方面，我国大部分城市在十三五期间发布了新的城市规划并开始执行，新版规划落地过程中需要妥善解决城建历史问题，达到整体的规划协同性。城市更新是串联地下轨道交通、调整城市不同土地用途占比、以多中心促进城市职住平衡、提高人口承载力的有效途径，将成为新一轮城市总规有效落地的助推器。

推动产业升级方面，城市更新通过“工改工”、“工改商”或“商改商”，实现土地同用途基础上利用效益的提升或用途转变后产业形态的升级。更新实施后更加精准的定位、招商，一方面能够使区域内工业实现转型升级，另一方面配套的服务型企

业占比进一步提升也能够进一步实现人才聚集。

打造新的产业增长点方面，城市转型发展理论认为，城市更新会促进高附加值的现代服务业和高新技术产业向城市中心区集聚，同时低附加值的制造业外迁，从而优化城市产业空间布局，在城市内部形成新的产业增长热点。

具体来说，工业区（老旧厂房）的更新是盘活低效空间，推动产业升级的重要方面：

工业区（老旧厂房）城市更新问题

老旧厂房更新改造的主要问题是在于如何在最大程度保留原有建筑格局的前提下，对整体的功能布局、人车动线、公共空间等进行重塑，同时提升产业业态和生态。

解决对策：

（1）筑巢引凤，吸引大型企业集聚发展。以政府推动、政策引导为主导，大力推进产业发展的软硬环境建设与营造，以符合政策导向和市场热点为前提，着力招商国家和省市热点产业和大型项目，推行以“大企业为龙头，小企业为网络”的模式，促进产业集聚升级。

（2）通过产业链招商形成产业集群。城市更新产业升级发展的重要策略之一就是围绕重大项目，发展“产业链招商”模式，有目的，有针对性的进行招商，缝合和培育新的产业链：包括吸引直接关联的上下游产业集聚、衍生产业形成新的集群、生成区域生态产业链等，不同类型的产业集群内部形成有效的自我强化动力，重点产业的核心地位不断弱化，但整个产业的集聚和规模效益不断加强，使区域经济进入成熟阶段。

（3）通过技术革新，推动产业提质升级。围绕从“制造”到“创造”，从“生产”到“服务”两大理念，推动传统制造业由以产品为中心向服务端延伸，实现服务业与制造业融合发展。注重产业结构提档升级，鼓励企业提升产品档次，加快技术革新，

发展高新技术项目 and 高质量、高附加值项目。

(4) 需求引领，打造未来新创造的产业社区中心。上一轮的产业升级，推动产业园从厂房为传统的传统园区，转为业态多元、办公主导的新兴园区，功能从简单的加工生产、装备制造延伸到更前端的 R&D 以及后端的销售、品牌及展示、服务等环节，实现了园区功能与建筑形态的多样性转变，产业从劳动密集型转为知识密集型，顺应了上一轮制造业升级转型以及战略新兴产业的重点发展。这不仅提升了产业园区在链条生态中的各项功能，同时也丰富了各项建筑功能，包括办公、研发中心、数据中心、培训中心、展示中心、体验中心等。

(5) 匹配耦合，建立旧厂更新产业库。城市更新在进行产业升级转型过程中，要进行耦合度分析，建立相匹配的产业库，提高产业入驻的效率。耦合就是指两个或两个以上的系统或运动方式之间通过各种相互作用而彼此影响以至联合起来的现象。类似的，我们可以把城市更新与产业升级两个系统通过各自的耦合子系统，产生相互作用彼此影响的现象定义为城市更新——产业升级耦合。

(6) 多元的建筑与空间的改造与利用手段。对于旧厂的更新，尤其在产业升级转型升级方面，应采用多元化手段，建立完整综合的方法对其进行有效的更新改造。例如，对于一些毫无保留价值，产业业态低端，高能耗，高污染且建设破败的厂房可以进行全面改造，对其进行拆除重建，驻入新的产业业态，提升产业结构。反之，具有保留价值或者相对完善的旧厂房而言，可对其进行微改造，也就是说可以对建筑物进行局部拆建，保留修缮，保护和活化，完善基础设施等，既能提高旧厂房的利用率又能降低改造成本。

(7) 降低税费。在现存税费政策下，存量盘活项目将承担比新增工业用地更加高昂的土地增值税等相关税费，极大的挫伤民营经济市场化参与存量盘活的积极性。政府主导的存量盘活项目由于受限于体制机制限制及专业性等原因，成本将进一步转嫁

于企业，后期运营服务压力大。加大专项减税力度，清理、精简涉及存量盘活的行政审批事项等措施，将进一步为参与企业降本减负，必将激发民营经济的发展活力，推动产业用地存量盘活、结构优化、效率提升，提高城市建设用地集约化程度，推动产业节约集约用地发展。

(8) 允许分割产权。在存量盘活用地的产权分割政策方面政府的管控要打破“一放就乱，一管就死”的怪圈。相关政策不能一刀切，建议规范准入、事前约定、过程管理、事后监管四大原则对工业用地产权分割政策进行精细管理，政策分割办理流程施行七步管控：管主体、管协议、管方案、管开工、管招商、管产权、管效果，从每一个节点杜绝擦边球现象。

(9) 指标变更。存量项目一般建设时间较为久远，土地剩余年限降低、当年的规划指标与当前不匹配，设计项目调规调容，与政府新供地项目相比手续办理路径复杂，增加了市场化运营的难度，延长了企业开工时间，增加整体盘活风险。建议在指标变更方面有明确政策规定。

2. 提升空间品质，改善人居环境

我国改革开放以来。城镇化高速发展，城市的快速建设发展取得了巨大的成就。但也存在一些问题。主要体现在高速的城市发展中，公共服务设施配套建设跟不上，生态环境，服务功能不完善；我国城市化发展早期的“规划不足”，前期开发的房子很难满足和符合当前的居住需要，设计标准、主体结构、建筑材料、功能设计有所欠缺；城市公共服务配套的建设发展、城市服务功能的升级与城市扩张速度不匹配；城市规划、城市建设与城市运行三个阶段之间的管理脱节，规划不合理、不考虑运行服务，城市界面混乱无序，城市发展承载力下降。

城市更新能够提升部分旧房的品质，等同于变相的“租售并举”，有利于抑制房价，提高居民的消费意愿：高房价和低消费是影响我国宏观经济健康发展两个至关重要

要的问题。住房价格与普通大众生活息息相关，超出居民承受能力的高房价可能会对社会稳定产生不利影响。过高的房价泡沫挤出产业资本投资，降低企业的创新能力。此外，房价高企使得年轻一代不得不为买房而储蓄，为基本生存而奋斗，压抑了创造能力。因此，城市更新有助于提升消费意愿，促进国内经济大循环。

此外，城市更新也是提升城市竞争力，吸引全球人才的重要手段。当前国家、地区之间的竞争就是城市的竞争，也是对人才吸引的竞争。在新的世界竞争格局中，发达国家和地区正积极挖掘自身潜力，扩展城市空间，提高城市竞争力和区域影响力。提高城市竞争力，加速全球资金、技术、人才等导入，完善资本、人才的全球资源配置。我国处于国民经济产业结构调整、城市发展由数量向质量转型的进程中。但城市普遍面临着资源紧缺，土地利用低效，公共环境和空间品质需要提升，城市空间结构不适应产业转型升级需求等问题，严重阻碍和约束了城市的进一步发展。因此，亟需通过城市更新实现城市结构优化，人居环境的改善，城市文化的延续，为人才的吸引和发展空间，增强城市经济发展动力与发展质量，从而实现城市能级和竞争力的持续提升。

具体来说，老旧小区的改造和提升城市公共空间品质是提升空间品质，改善人居环境的重要方面：

老旧小区城市更新问题

老旧小区改造的重点问题是如何为老城区带来新活力，在改善人与环境的同时，优化公服配套、商业配套、社区治理，同时激发片区的居住和经济活力。目前存在的主要问题是政府因财力不足不能包办、居民因实力不同不愿出钱、社会资金因无经济收益无法进入。目前，我国的城市更新进入到大力推进老旧小区改造的阶段。2020年，国务院办公厅印发《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》，提出城镇老旧小区改造是重大民生工程和发展工程，对满足人民群众美好生活需要、推动惠民生扩内需、推进城市更新和开发建设方式转型、促进经济高质量发展具有十分重要的意

义。政策推动下，2020年全国将新开工改造城镇老旧小区3.9万个，涉及居民近700万户，“十四五”期末，将力争基本完成2000年底前建成的需改造城镇老旧小区改造任务。据统计，截至2019年，全国共有老旧小区近16万个，涉及居民超过4200万户，建筑面积约为40亿平方米，投资总额可达4万亿元，如改造期为五年，每年可新增投资约8000亿元以上。

城镇老旧小区改造对“稳投资”“惠民生”具有重要作用。“稳投资”方面，城镇老旧小区综合改造一方面能够通过补齐幼儿园、小超市、停车场等短缺的服务设施扩大居民消费，另一方面也能开拓银发消费、幼儿消费、绿色发展和节能减排等新消费模式，改造过程中对金融、能源、材料、工程、生活用品等相关产业链的拉动见效较快。“惠民生”方面，城市更新立足民意，采取的系统性改造或综合整治都有助于提升住宅小区的居住空间价值和生活服务价值，整个区域更新改造成功后还有助于实现环境健康价值。

城市公共空间（滨水、街道、广场等）城市更新问题

城市更新的主要问题是如何在这些城市公共空间（滨水、街道、广场等）中提高人们的使用效率和可达性，如何通过城市公共空间的提升，达到整体城市品质的提升。具体的工作重点在于公共空间各个节点之间、各个功能之间的相互联系，以及公共空间与周边区域的协调。

解决对策：财政补偿政策，获得财政支持，从而完成对区域的更新建设和再开发，以改善其发展混乱、开发无序的局面。

滨水空间上，保护生态系统不受过度开发，保护水源，严格禁止或限制其周边的开发建设活动；保护自然绿地，鼓励使用自然排水系统，避免不必要的排水设施建设；利用公园与娱乐场所提升区域价值。对公园及娱乐设施进行专项规划，为公众提供主动和被动的休闲娱乐机会，增加文化艺术元素，提升城市环境质量；标识并圈定

能够满足当前或长期社区休闲娱乐的场地场所；

在城市更新项目的市政道路设计中，应鼓励营造特色的公共空间及街道步行环境。铺地形式体现历史文化风貌及地区特色；营造无高差的步行环境；可以选择有特色的街道灯具、家具种植及铺装等。

此外，还需要全面升级交通系统的可达性，建设通道网络系统，有效连接公共空间、公园、以及各个社区；提升街道通达性，美化沿街景观，铺设连续的人行道，保障行人安全；鼓励多种方式出行，在市中心与周边地区之间提供多种公共交通服务；采用多种方式保障自行车骑车人的安全，如在现有机动车道旁划出自行车道，社区内部增设自行车路线标识等；

3. 激发商业活力，释放消费潜力

需求端方面：旧商业区或存量运营不善的商业业态通过更新改造能够有效实现运营效能的提升、消费规模的扩容。以步行街更新改造为例，从2018年底起，商务部在11个城市开展首批步行街改造提升试点工作，2019年，11条步行街总客流量和营业额同比分别增长22.6%和17%。以集中式商业中心更新改造为例，深圳某购物中心通过更新改造后开业当天客流量突破20万人次，首年营业额11亿，大幅提升了区域的消费能级。供给端方面：更新后形成更加浓厚的商务氛围和合理的产业集群，有助于吸引优质商户进一步集聚落户，促进区域优质商业的供给。城市更新的实施主体一般都具备较强的自持运营能力，部分企业本身就自带商业资源，更新后也能够形成良性的运营。具体来说，老商业街区城市更新问题与对策包括以下内容：

老商业街区城市更新问题

老商业街区城市更新存在以下问题：一是传统商业老街定位单一，多为文化旅游商业，存在着大量的同质化。多数老商业街依靠老街风貌，简单植入旅游商业，以低价吸引消费者，增加销售额，然后再通过开设新店，连锁经营，以规模效应优势占据

市场。这种模式容易模仿，从而导致传统商业的产异化和创新不足，容易造成消费的“审美疲劳”。加上电商等冲击，传统商业改造很难有商业的传承创新与可持续；二是规划设计问题：缺乏场所感及人文精神，人性化关怀意识不足，设计缺乏工匠精神，缺乏远期弹性规划，商业氛围和文化环境关系失调。三是，合作方式的问题，很多老商业街产权分散，出现了多次易手的二房东，需要探索统一经营管理下的两权分离的问题；四是商业街的新建及改建过程，往往会涉及到多个部门的管控，但由于政策法规、管理制度的不成熟，给实际工作造成了较为沉重的人力、时间成本。

解决对策：城市老商业街(区)更新改造的重点在于居住、就业、经济、配套等多方面的平衡。商业街的业态不仅需充分考虑所辐射的周边人口的需求，更需要对片区未来新增人口、新增产业所带来的需求和变化进行充分地、合理地、准确地预判，并在城市更新方案中进行有效地体现。

城市老商业街(区)更新的具体工作内容包括：街道与公共环境的提升，建筑的改造与提升利用，文化的保护与传承，两权分离的投资改造与运营，开放商业街的运营与管理等。具体包括：首先，商业街区的更新不是简单的物质环境改善，在空间规划、业态布局、动线设计与物质环境等方面都提出了更高的要求，是一个综合性的整体设计。其次，是商业街的更新改造已从简单粗暴的推倒重建转向小规模、分阶段、重特色的谨慎渐进式改善，强调城市建设的动态、连续的更新过程。第三，在传统商业的保护与业态提升中处理好两权分离、统一经营管理的问题；第四，是如何让老商业街老字号等传统文化商业复兴，以及引入新业态，并能够不断适应消费需求。

具体的业态提升与营造风貌特色的方法路径：

从传统风貌保护到系统的历史商业街(区)营造，“街”到“街区”，树立场所精神。传统肌理商业街区的改造，需要进行肌理重构，树立新的磁极，也就是区域的场所精神核心，实现从“街”到“街区”的转变。

传统文化魅力与商业共荣共生的功能提升：传统肌理片区的改造，往往同时承担着文化遗产的职责。而城市肌理作为城市文化的重要载体，在“保护”与“重构”的矛盾下，匹配性的功能转换，是平衡这一对矛盾的有效方法。赋予传统肌理以现代的功能和更高的价值，让保护本身产生了对商业有促进的文化魅力和价值生产力，提升附加值。

合理的业态平衡与动态迭代：一个商业街的目标人群决定了其主题定位，而其主题定位决定了其商业业态，其商业业态又决定了其所需求的平面布局形式，进而直接影响了街区的规划布局和建筑设计。老街的更新与新业态的迅速更迭，使得商业街的最初业态布局也会在短短几年之内就落后社会发展的需求，应该以动态的眼光合理地选择商业街的业态功能配置。商业街的更新改造其实质是“消费方式”的更新，而现代“生活方式”的更新又直接影响了“消费方式”。在当今“大众消费”时代，商业街不仅仅是满足简单的商品交易需求，其更是大众交流、交友的场所，商业街甚至已经成了茶余饭后的休闲散步场所，商业街越来越成为消费的媒介，成为体验的场所。在这种背景下，业态的组织也应包含更广泛的内容，比如可以在商业街区内的广场空间，不定期的举办音乐节、新品发布会、节日庆典、艺术品展示等活动，通过引入社会文化活动，丰富街区公共生活空间。

复合型的街区空间形态布局与嵌入型提升并存：中国传统的城市肌理与现代商业街区的需求存在着与生俱来的冲突。在功能匹配性转换的基础上，进行局部的嵌入式改造，也是传统肌理商业街区化改造规划的重要手法。在现代化改造中，需要对肌理进行重构。兼顾文化遗产职能的同时进行嵌入式的重构，是传统肌理片区商业街区化改造的常用手法。建立复合型街区打造有趣的空间形态既能增加街区的吸引力，提高街区的人气和效益，也能有效融入城市商业空间，提升街区在城市商圈中的影响力，获得更多潜在价值。

开放式的街区空间设计，回归街道的本质：商业街的开放式设计不仅包含街区的街道，广场等外部空间，也包含了现代商业街所需的开放的建筑平面，立面设计，传统的封闭式目的型消费街区将走向小众化，高端定制化的方向，而大众化的商业街需求的是具有空间渗透感的开放式参与式街区，而开放式的街区又能促进街区与行人之间，室内与室外之间，服务者与被服务者之间更多的互动，渲染欣赏式的愉悦的购物体验。商业街的本质仍然是街道，是供人行走的道路，是城市街道系统的重要组成部分。

与此同时，还有还要注意人性化的公共设施设计、生态化的景观设计等；

4. 开发人文资源，优化城市功能

当前，我国的城市更新更多表现为“更新见物不见人”。以大拆大建为主的城市更新建设一直是物的视角，缺乏对与人的关怀与考虑，忽略了人作为城市的生命主体。

此外，拆除重建类的城市更新建设对历史记忆与文化遗传传承进行了破坏，城市的历史文化是城市在发展过程中经过大浪淘沙历史沉淀的成果，承载了城市发展的命脉，是一个城市的灵魂，也是城市进步和发展的积极力量。而当下的城市更新过程中，拆除重建占了很大的比例，而大拆大建的城市更新，破坏了城市中的历史建筑、风貌区等城市文化遗产，磨灭了城市的历史记忆，也导致了城市的人文精神逐渐散失。

因此。在我国社会经济面临转型升级的大背景下，城市更新应该能够传承城市文化、历史和文脉，既要有传承，又要有变化，实现城市质量和功能全面提升。使得城市更新成为一个城市开发人文资源，优化城市功能，盘活城市空间、重塑社交活力的历史使命，从而实现城市发展中的城市空间资源优化配置、改善居民生活水平、实现土地价值、促进资本循环的有效途径，使得城市更新能够成为构建国内大循环增长的重要来源。

具体来说，历史街区的保护与提升是开发人文资源，优化城市功能的重要方面：

历史街区城市更新问题

针对旧历史街区的更新改造，一方面保持了文化传统，另一方面通过系统的运营使景区成为消费热点区域，产生消费效应，进一步促进了内需的释放。例如，福州三坊七巷历史街区改造、成都宽窄巷子历史街区改造等案例在现在均产生了显著的旅游效益，成为当地的标志性景点。以宽窄巷子为例，2019年春节接待游客38.6万人次，超过大熊猫繁育研究基地。2016年国庆节宽窄巷子成为成都人气第一，2017年国庆节黄金周宽窄巷子接待游客68.2万人次。2019年国庆宽窄巷子接待游客超100万。

历史街区城市更新存在以下问题：一是人口疏解与腾迁安置仍是历史街区的难题；二是尚未形成有针对性的行政审批政策流程，需要进一步探索与历史街区有机更新相配套的规划管理模式，以及系统的政策集成；三是不同利益相关方主体在不同阶段的权责利依然不清晰，多元社会主体很难介入；四是如何更好的保护与利用，处理好文化、商业、社会平衡发展，重构区域产业内核与街区活力；五是人口与社会结构的过渡与重构依然是历史街区的难点；六是长期投入与产出的平衡问题依然是难点。

历史街区需要多元化的保护策略，不仅要保留原有的建筑结构、形态和街区肌理进行保留，更重要的是对于街区功能、文化、精神的传承与创新。

解决对策：首先要做好居民安置工作。位于城市历史文化保护核心区内且规模较小、布局相对零散的民居，应由政府主导，引导原住居民采取异地安置或纳入城市保障房系统安置，腾挪出来的土地优先作为公共配套设施用地，完善文化历史保护区配套功能；位于城市历史文化保护核心区以外且规模较大、布局相对集中的民居，可鼓励引入产业经营型企业，在不破坏历史文化的前提下，以文化历史为核心挖掘地区商业开发价值，通过对历史文化的经营和开发，实现地区城市功能更新，同时也为当地居民提供就业机会。

其次在保护制度方面，要得到切实有效地落实。优秀历史建筑的确定要事先征得

所有权人同意，可通过普查遴选、公众提名、所有权人申请等多种方式进行申报；市、县城乡规划主管部门要编制优秀历史建筑目录并逐年更新；市、县房地产主管部门要做好优秀历史建筑的测绘、图片影像资料拍摄等工作；市、县制定城乡规划时，应当根据需要，将规划区范围内优秀历史建筑的保护措施纳入规划，在编制城市更新改造规划的同时还应编制历史文化街区和历史建筑的保护规划；所有权人和使用人要依法承担优秀历史建筑的维护和修缮义务，不得随意拆除或改变其使用功能，不能进行可能对优秀历史建筑外观风貌构成影响建设活动。

保证总体肌理保护面积不变的情况下，合理的调整成片与部分风貌保护地块。特别是在成片风貌保护街坊中，允许采用“塔楼换肌理”的理念，运用新旧建筑垂直融合的创新方法，设置高层建筑，提升区域活力及价值。积极引入社会资本。可通过探索采取出售文化保护建筑使用权的方法，引进社会资金建立保护历史文化的新机制，推进文化遗产融入城市发展、融入经济建设。

综合来看，城市更新的意义在于通过更新改造拓展存量空间、促进产业升级、完善城市功能、推动社会公平，最终实现生产、生活、生态的高度融合。在这个过程中，城市更新能够促进消费、拉动投资和扩大就业，是促进国内大循环、实施扩大内需战略、形成强大国内市场的重要抓手。

三、我国城市更新的挑战与对策

（一）我国城市更新目前的挑战

我国改革开放以来。城镇化高速发展，城市的快速建设发展取得了巨大的成就。但也存在以下一些问题：

（1）城市更新的法律法规不够完善。当前城市更新的相关法律法规主要包含以下内容：

《中华人民共和国物权法（2007）》、《不动产登记暂行条例》、《不动产登记暂行条例实施细则》、《国土资源部 财政部 人民银行 银监会关于印发《土地储备管理办法》的通知》、《国有土地上房屋征收与补偿条例》、《中华人民共和国城市房地产管理法（2009）》、《中华人民共和国城乡规划法（2019）》、《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《中华人民共和国村民委员会组织法（2018）》、《中华人民共和国土地管理法（2004）》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》、《中华人民共和国招标投标法》等；行政法规包括：《中华人民共和国土地管理法实施条例》、《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《国有土地上房屋征收与补偿条例》、《不动产登记暂行条例》等。

可以看出，虽然我国很多国家层面的相关法律法规都和城市更新相关，但是目前我国并未针对城市更新制定法律，城市更新的实际操作过程的合法合规性判断主要参照地方政府规章及规范性文件，并没有国家层面的法律法规的支撑。地方政府规章和规范性文件效力较低，且存在与上位法的冲突。应针对城市更新立法，从立法途径，明确城市更新业务的规范开展路径。这就导致了下列问题：

首先，影响了城市更新政策的创新性，城市更新政策往往需要在其他规划、土地、税收、住房等政策的限制下进行，导致了一些优化的路径难以实施。其次，存量更新规划与目前增量规划体制难以衔接。现有基于增量规划的内容无法适应存量更新的需求，规划的容积率指标无法实现改造项目的成本与收益的平衡，理想化的用地规划布局与现有用地性质、土地用途、土地权属混杂的现状无法匹配，增加改造难度、影响土地利用合理性。此外，城市更新业务涉及一系列新型且复杂的法律关系：在主体上涉及政府、土地和房屋权属人、开发商等多主体；在程序上涉及更新范围划定、启动条件设定、申请、批准、规划和容积率调整、土地征收/征用/流转/转性、土地开发、建造等若干环节；在权利义务内容上，不仅涉及民法上的财产权保护和处置，还涉及基于行政行为所产生的权利义务关系变动。因此，传统法律框架无法单独完成对城市更新相

关法律关系的定义。

此外，在政策细节上，城市更新存在权属、土地使用年限等问题。土地整备中权属难以重划存量用地表现为权属、性质、布局等较为复杂，要形成成片连片改造，需要形成灵活的土地处理机制。以广州为例，还没有与存量土地整备更契合的土地整合、归宗、置换等土地政策。要实现规模化的成片连片开发，需要突破现有的土地制度限制，纳入更多可用地进行统筹，从异地安置、容积率转移、用地置换、统筹等方面寻求机制创新。

土地使用年限也有较大隐患：目前还有大量存量用地出让使用年限为 40 年，但目前剩余年限不足 20 年，导致各种投资无法进入。

（2）政府政策支持与投资主体的投入产出问题。在投入产出平衡的问题上，因为城市更新项目往往涉及社会性以及公共设施配套和保护等问题，导致需要高投入、低回报的特点，很难实现资金平衡，需要通过容积率奖励/转移、其他融资或产业政策支持；此外，在投融资过程中，除了拆除重新进行权属变更的项目，存在着因为项目确权、立项等问题，缺乏进行贷款、基金等不同投融资项目的运作；再次，由于城市更新项目周期长、资金压力大、利益平衡难。城市更新由于牵扯到主体多，有些项目更新周期在 5-8 年，甚至 10 年以上。城市更新项目周期长导致资金压力大，甚至开发后无法盈利。凡此种社会参与积极性大大降低。

（3）城市更新方案在各地方操作指引及各地指标落地风险问题。例如：深圳《旧村庄更新实施办法（2017）》第四章第（二十五）节规定，“...旧村改造实施方案经市城市更新工作领导小组审议并批复后，在 3 年之内经村民（含村改居后的居民）和世居祖屋权属人总人数的 80% 以上表决通过的，批复生效实施...，如未在规定期限内与 80% 权属人签约比例的，项目实施方案应当重新报批。”此外，用地规模及指标也存在风险问题。例如目前广州推动的很多旧村改造并不具备足够的建设用地或需要土

地整备，涉及新增建设用地指标或腾挪后复垦的相关动作，实操层面需协调部门及人员较多，难以落地。

操作指引不明确的问题。例如：广州除旧改推动进度较快的黄埔、增城、南沙、番禺等区域外，其他区并无颁布过多关于旧改操作指引的政策，只能延用市相关部门颁布的相关政策，但市级政策并无约定过多操作细项，更多的为指导性文件，因此相关操作均需咨询政府相关部门人员，导致推动效率低下。

（4）城市更新规划策略方法、技术、人才和案例相对有限，城市更新规划报建与审批流程存在一定的问题。不同城市因城市规划与城市更新体制机制、政策体系的不同，城市规划报建与审批流程有所不同，且不同类型的城市更新项目也不同。但均缺乏城市更新系统性法律法规与相关政策、实施指导依据，以及跟项目类型匹配的系统性政策。例如深圳、广州、上海、北京等不同城市城市更新发展的路径与政策系统也都不一样，且缺乏统一的标准。此外，目前更新改造审批的流程较长，需要简化，提高管理效率，并深化简政放权，调动政府的能动性、主动性。

具体来说，城中村改造问题，更多是从集体土地中转变成国有土地，然后集体土地上存在众多产权不清晰、违建等情况，需完善相关历史用地手续后方可开展下一步工作推动，而相关的操作在政府层面并无尝试，需做很多新的突破，需要更长的审批时长方可确保该项工作的风险排查。

（5）运作机制及公众参与的问题。城市更新是对城市社会空间和经济利益进行再分配的动态重组过程，涉及多个利益群体，能否做到多元利益的平衡和社会公平，直接考验着城市政府的智慧，其中重点关注更新过程中的公平补偿和公众参与两个核心环节，以取得最广泛的社会认同和支持，促进城市更新有序、和谐。如存量用地的再开发再利用涉及土地增值收益的再分配，需要兼顾原土地权利人、市场开发主体、政府多方主体的改造意愿和利益诉求，协商的本质是一场利益的谈判。需要制定明确的

利益分配政策，固化补偿标准，稳定市场预期。

具体来说，城市更新项目因其复杂性、系统性以及部分涉及社会民生、保护等问题。要求我们按照“政府引导，市场运作；多级主体，共同参与”的模式进行改造。而在实际操作过程中，大多城市更新项目以国有实施主体为主，市场化主体与社会主体无法在前期介入，进行市场化运作，以及多元社会主体进行公众参与的问题。此外，实施主体资格确认也是一个重要的问题。在不同的城市与区域的做法中遇到的问题有所不同。首先是权利主体的确认问题，二是实施主体的认定问题。深圳在城市更新办法实施细则中指出，城市更新单元内拆除范围存在多个权利主体的，所有权利主体通过几种方式将房地产的相关权益移转到同一主体后，形成单一主体。具体包括“以房地产作价入股成立或者加入公司、与搬迁人签订搬迁补偿安置协议，房地产被收购方收购等。但在此过程中都面临着如何认定项目拆除范围内“权利主体”这一基础问题。且在一些旧城与历史街区范围内还存在着产权确权、无法确认权利主体的问题；同时针对有机更新微循环的部分，公房也存在着产权确权与实施主体的关系等问题。在实施主体资格确认的有市场化和非市场化的方式，也存在着如何打开社会多元主体如何进入城市更新进行市场化运作的问题。

（6）拆迁与监督检查问题。不同城市对拆迁的把控程度不同。例如：广州大部分区域在每期地块签约率达80%后便可启动拆迁，而深圳需要整体签约率达100%后方可启动拆迁工作，缺乏统一的尺度。

（二）我国城市更新问题的建议与对策

本研究通过多次大量实地调研，前往目前我国城市更新实践比较丰富的上海、杭州、广州、深圳等地，（具体调研内容请参见附录）通过对实际的城市更新案例的走访，并同城市更新规划、管理、实施的相关政府、企业负责人进行交流讨论。我们发现，虽然各地城市更新的实践不断增多，但我国城市更新各项制度仍不完善，各地的

政策健全度也差异较大，整体来看仍处于起步阶段。在十四五时期，要更好发挥城市更新对内循环的促进作用，需要进一步补齐我国城市有机更新的制度短板。以下为相关建议与对策：

1.完善法律法规体系

完善的法律法规体系是推进城市更新的重要保障，虽然我国部分城市对城市更新立法进行了有益的探索，但仍缺乏国家层面的法律法规支持。随着城市更新的深入推进，各类问题不断出现，急需顶层设计。因此，需要建立健全包括法律、条例、规章、地方法规到实施细则的多层次法律制度体系，研究《城市更新法》或《城市更新条例》立法，为城市更新提供法律保障。

2. 财政及政策支持

进行系统性政策资金支持，包括基础设施及公益性项目的投入、文保单位资金支持、土地出让金返还、税费减免、贷款贴息、产业及商业业态调整资金支持等；一是可建立城市更新基金；二是对于项目中公共基础设施部分应划分清晰由政府进行投入，或是按照配套容积率奖励的方式进行平衡；三是对于其中文保单位，给予一定的腾退及保护修缮补贴；四是政府给予贴息、出让金返还、税费减免等政策，以解决巨大投资压力，减少亏损。

此外，城市更新所需资金巨大、占用周期长，仅靠财政资金无法实现可持续发展，也会减缓更新进程。因此，重在发挥财政资金的杠杆作用，积极吸引社会资本参与城市存量更新事业。借鉴部分国内城市已有的经验，可设立城市更新发展基金，发挥城市更新基金的引导推动作用。进一步探索应用公私合营模式，通过公私合作、利益共享、风险共担，降低政府负担，同时也减小了社会主体的风险，提高社会力量的参与的主动性和积极性。

3.地方政府做好协调

在地方政府层面，重要的是需要设立城市更新管理机构牵头协调各个部门，平衡整体更新诉求。城市更新管理部门作为政府与开发商等社会资本、土地权利人等最直接的接触端口，既了解地方政府，又具有相对丰富的实操经验，了解市场主体开发商利益诉求，同时还与村集体、被拆迁户们或其他的利益关联方打过交道，理解各方的利益诉求和忧虑，需要解决的问题。作为城市更新原则和指引的落地部门，既承担着协调者又承担着监管者的角色。能够更好的保证城市更新工作沿着既定的轨道推进。具体的建议包括：

（1）做好顶层制度设计：制度决定规则，多方利益参与者如何分蛋糕，通过制度设计，合理平衡各方利益，做大蛋糕，增加各参与方的更新驱动性。

（2）明确中央、省对本城市的发展定位，

（3）了解当地城市发展的人口结构、主导产业经济社会发展基本面情况，了解当地城市未来的发展方向和未来 10 年 20 年的发展规划

（4）明确了解本地城市进行城市更新需要解决的核心问题

（5）结合本省的城市更新原则，制定城市更新工作办法及实施细则。做好配套政策支持：通过完善的配套政策及细则支持，明确城市更新业务的门槛，在改造单元划定、改造规划设计、土地流转及指标腾挪、审批流程、监管细则等方面做符合城市更新业务发展需求的调整。

（6）需结合城市更新工作推进情况，及时调整不合理政策，采用试点先行、以点带面。

（7）充分了解土地原权利人、社会资本（开发商等）的诉求，通过规则制定引导加以平衡。

4.制定城市更新专项规划

国土空间规划、控制性详细规划与其他上层规划是城市更新项目专项规划的编制

依据，城市更新项目专项规划应满足上层规划对项目所在片区发展提出的各类要求。因此，需要在上述规划指导下，制定专项规划或计划。宏观上，全市层面的城市更新规划与城市总体规划（国土空间规划）衔接；中观上，专项规划，如旧城镇改造指引、旧村改造规划等，与控规大纲相衔接；微观上，城市更新改造单元规划，需要与控规的地块图则整合。此外，需要对城市更新给予一定的政策支持：城市更新是在原有建筑基础上的更新，很可能涉及原有用途的改变，如厂房更新为办公楼、工厂更新为商业中心等。因此，应首先制定城市更新专项规划，明确更新的重点区域、方向、目标、时序、策略等。同时，研究制定土地用途弹性调整制度，允许特定区域内的土地功能弹性变更。具体包括：容积率转移：参考纽约、日本等国际成功经验，引入空中权（Air Rights）的容积率转让机制，根据每个片区不同的特征，对容积率进行重新分配，发挥土地的最大效益，打造更吸引人的城市形象；

容积率奖励：应增加细化公共要素清单。细化、增加《实施办法细则》中公共要素清单的类型，对城市功能、公共服务配套设施、历史风貌、生态环境、慢行系统、公共开放空间、基础设施城市安全方面的公共要素，并以分时，或者协议方式提供公共要素的，均应予以一定的调整。

用途可变：在现有的混合功能用地基础上，对标国际城市经验，进一步探索单栋物业的垂直混合功能实现，并对相应的法规进行突破创新，实现功能的多元复合、资产价值的最大化，充分释放市场活力。

用地续期的共性要求探索：这是我国城市发展中亟待解决的问题，用地续期相关制度的建立是未来城市建设中激发市场活力，盘活存量的发展基础。可研究参考香港等地在土地租赁制度中的“租契续约权(OPTION FOR RENEWAL)”实施手段，实现新旧高度融合、系统性提升区域的商务规模和能级。

5.构建多主体共同参与机制

城市更新涉及主体较多，政府、投资人和民众是最重要、最直接的利益主体，应在符合总体规划的情况下，通过多方协商，平衡各相关利益主体之间的需求，以实现多方共赢。同时，要实现多方的参与还需要进一步完善城市更新激励机制。借鉴国外和国内城市经验，可给予容积率奖励、税收优惠、补助金等优惠政策，吸引社会力量参与城市更新事业。

6.提升城市更新管理水平

需要建立监督检查机制，建立和完善土地管理问责制，加强政策宣传，完善动态巡查通报和社会监督机制，强化乡（镇）村两级土地巡查执法力度，杜绝发生新的违建行为；借鉴广州等城市经验，研究设置城市更新专职管理机构。城市更新涉及多元的利益主体和复杂的利益关系，通过专职管理机构整合部门政策、协调部门利益，可提高办事效率和政策执行力。专职机构的设立能够系统梳理城市有机更新管理程序，从规划、建设、备案、管理的流程，合理简化审批流程，推进城市更新顺利开展。

[参考文献]

中文文献

- [1]耿宏兵.90年代中国大城市旧城更新若干特征浅析[J].城市规划.1999(07)
- [2]潘家华,魏后凯.中国城市发展报告[M].北京:社会科学文献出版社,2013:1-43.
- [3]于海燕,黄文义.社会融合视域下新居民公共服务供给机制有效性研究[J].广东社会科学,2016(6):196-205.
- [4]叶裕民等.中国城市化与可持续发展[M].北京:科学出版社,2007.
- [5]厉以宁.中国道路与新城镇[M].北京:商务印书馆,2012.

- [6]张平宇. 城市再生:我国新型城市化的理论与实践问题[J].城市规划. 2004(04)
- [7]迎接城市规划的第三个春天[J]. 周干峙. 城市规划. 2002(01)
- [8]张文宏,雷开春.城市白领新移民研究[M].北京:社科文献出版社, 2017.
- [9]刘传江,周玲.社会资本与农民工的城市融合[J].人口研究,2004(05):12-18.
- [10]邓大松,胡宏伟.流动、剥夺、排斥与融合:社会融合与保障权获得[J].中国人口科学, 2007(06):14-24.
- [11]倪敏东.国外“棕地”改造的启示——以武汉“龟山北”地区城市设计为例[J]. 国际城市规划. 2009(02)
- [13]习近平.之江新语 [M] .杭州:浙江人民出版社,2016:150 .
- [14]习近平.摆脱贫困 [M] .福州:福建人民出版社, 2016:170 .
- [15]叶裕民,焦永利.中国统筹城乡发展的系统架构与实施路径——来自成都实践的观察与思考[M].北京:中国建筑工业出版社,2013.
- [16]肖子华.习近平流动人口社会融合思想研究[J].人口与社会, 2017,7(3):36-50.
- [17]习近平.在中央城镇化工作会议上发表重要讲话
[EB/OL] . http://news.xinhuanet.com/photo/2013-12/14/c_125859827.htm ,
2013-12-14.
- [18]崔光灿.外来人口居住空间结构与产业结构的互动——以上海市为例[J].城市问题, 2014(11):33-38.
- [19]何为,黄贤金.半城市化:中国城市化进程中的两类异化现象研究[J].城市规划学刊,2012(02):24-32.

[20]董慧,陈兵.“城市权利”何以可能、何以可为?——国外马克思主义空间批判的视野[J].马克思主义与现实,2016(1):172-182.

[21]杨菊华.制度要素与流动人口的住房保障[J].人口研究,2018(01):60-75.

[22]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[J].前线,2017(11):4-28.

[23]董楠楠.浅析德国经济萎缩地区的城市更新[J].国际城市规划. 2009(01)

[24]冯圆圆.英国城市复兴经验及其对中国的启示[J].特区经济. 2009(01)

[25]孟天广,李政霖.公共治理、利害相关者与城中村改造模式创新[J].商业时代. 2007(34)

[26]李志刚.中国城市“新移民”聚居区居住满意度研究——以北京,上海,广州为例[J].城市规划,2011(12),75-82.

[27]李志刚,于涛方,魏立华,张敏.快速城市化下“转型社区”的社区转型研究[J].城市发展研究. 2007(05)

[28]刘佳燕,邓翔宇.基于社会-空间生产的社区规划——新清河实验探索[J].城市规划 2016(11),9-14.

[29]秦波.中国大城市空间结构的演变：基于北京、上海和重庆的实证研究[M].北京：九州出版社,2015.

[30]陆铭,高虹,佐藤宏.城市规模与包容性就业[J].中国社会科学,2012 (10), 47-66.

[31]田莉,王博祎,欧阳伟,钮心毅.外来与本地社区公共服务设施供应的比较研究——基于空间剥夺的视角[J].城市规划,2017(03),77-83.

- [32]汪明峰,林小玲,宁越敏.外来人口,临时居所与城中村改造——来自上海的调查报告[J].城市规划,2012(7), 73-80.
- [33]王凯.国家空间规划论[M].北京:中国建筑工业出版社.2010.
- [34]王凯.经济转型时期的规划供给[J].城市规划学刊,2017(05),14-20.
- [35]李一花,安体富.城镇化演进与中央地方财政支出责任分担研究[J].地方财政研究,2015(10):50-56.
- [36]庞伟,孙玉栋.如何激励地方政府改善公共服务——基于合理划分中央与地方事权与支出责任的视角[J].经济问题探索,2017(11):27-34.
- [37]叶裕民.中国城市化之路[M].北京:商务印书馆,2001.
- [38]叶裕民.特大城市包容性城中村改造理论架构与机制创新——来自北京和广州的考察与
考[J].城市规划,2015(08):9-23.
- [39]谢宝富.中低收入流动人口居住问题的解决路径[J].城市问题,2015(05):85-89.
- [40]陈忠.城市权利:全球视野与中国问题--基于城市哲学与城市批评史的研究视角[J].中国社会科学,2014(1):85-106.
- [41]刘守英,熊雪锋.我国乡村振兴战略的实施与制度供给[J].政治经济学评论,2018,9(04):80-96.
- [42]赵涛,李煜绍,孙蕴山.当前我国城市更新中的主要问题分析[J].武汉大学学报(工学版). 2006(05)
- [43]李瑞,冰河.中外旧城更新的发展状况及发展动向[J].武汉大学学报(工学版). 2006(02)

[44]张更立.走向三方合作的伙伴关系:西方城市更新政策的演变及其对中国的启示[J].城市发展研究. 2004(04)

英文参考文献：

[1] Adubofour, K., Obiri-Danso, K., & Quansah, C. (2013). Sanitation survey of two urban slum Muslim communities in the Kumasi metropolis, Ghana. *Environment and Urbanization*, 25(1), 189-207.

[2] Evans, A. (1970). Some Properties of Trip Distribution Methods. *Transportation Research*, 4(1), 19-36.

[3] Ezeh, A., Oyeboode, O., Satterthwaite, D., Chen, Y.-F., Ndugwa, R., Sartori, J., Watson, S. I. (2017). The history, geography, and sociology of slums and the health problems of people who live in slums. *The lancet*, 389(10068), 547-558.

[4] Gibb, K., & O'Sullivan, A. (2010). Housing-led Regeneration and the Local Impacts of the Credit Crunch. *Land Economy*, 25(2), 94-107.

[5] Goudet, S. M., Kimani-Murage, E. W., Wekesah, F., Wanjohi, M., Griffiths, P. L., Bogin, B., & Madise, N. J. (2017). How does poverty affect children ' s nutritional status in Nairobi slums? A qualitative study of the root causes of undernutrition. *Public health nutrition*, 20(4), 608-619.

[6] Habib, E. (2009). The role of government and NGOs in slum development: the case of Dhaka City. *Development in Practice*, 19(2), 259-265.

[7] Hägerstrand, T. (1970). What about people in regional science? *Papers in regional science*, 24(1), 7-24.

[8] Harvey, D. (1996). *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford:

Blackwell.

[9] Harvey, D. (2000). *Spaces of Hope*. Oakland: University of California Press.

[10] Marx, B., Stoker, T., & Suri, T. (2013). The Economics of Slums in the Developing World. *Journal of Economic Perspectives*, 27(4), 187-210.

[11] Matthews, Z., Brookes, M., Stones, R. W., & Hossain, M. B. (2005). Village in the city: autonomy and maternal health-seeking among slum populations of Mumbai. A focus on gender: Collected papers on gender using DHS data. Calverton, MD: ORC Macro, 69-92.

[12] Miller, H. J. (2007). Time Geography and Space-time Prism. In D. Richardson, N. Castree, M. F. Goodchild, A. Kobayashi, W. Liu, & R. A. Marston (Eds.), *The International Encyclopedia of Geography*: John Wiley & Sons.

[13] Monney, I., Odai, S., Buamah, R., Awuah, E., & Nyenje, P. (2013). Environmental impacts of wastewater from urban slums: case study – Old Fadama, Accra. *International Journal of development and sustainability*, 2(2), 711-728.

[14] Oakley, D., Fraser, J. (2016). U.S. Public-Housing Transformations and the Housing Publics Lost in Transition: Housing Public Lost in Transition. *City and Community*, 15(4), 349-366.

[15] Organisation for Economic Co-operation and Development, O. (2007). *DAC Guidelines and Reference Series Promoting Pro-Poor Growth Policy Guidance for Donors*: OECD Publishing.

[16] Pryer, J. A., Rogers, S., Normand, C., & Rahman, A. (2002). *Livelihoods*,

nutrition and health in Dhaka slums. *Public health nutrition*, 5(5), 613-618.

[17] Sanbata, H., Asfaw, A., & Kumie, A. (2014). Indoor air pollution in slum neighbourhoods of Addis Ababa, Ethiopia. *Atmospheric Environment*, 89, 230-234.

[18] Sassen, S. (2001). *The Global City*: New York: London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press.

[19] Swart, E. (2012). Gender-based violence in a kenyan slum: creating local, woman-centered interventions. *Journal of Social Service Research*, 38(4), 427-438.

附录：城市更新案例总结

本研究通过多次大量实地调研，前往目前我国城市更新实践比较丰富的上海、杭州、广州、深圳等地，通过对实际的城市更新案例的走访，并同城市更新规划、管理、实施的相关政府、企业负责人进行交流讨论，总结出了以下表格。

项目名称	项目类型	产权变化	投资主体	主要效益	项目定位	规划审批	规划调整	政府投资	激励机制	有无民主化参与与机制	运营管理机制
上海新天地	部分城市有机更新，部分拆除重建和综合整治。	区政府向瑞安集团协议出让土地使用权，由瑞安主要承担再开发任务，	PPP，瑞安集团与区国资企业合作，主体为瑞安集团14亿元人民币，改造成本约2万元/m ² ，仅拆迁安置费用就达到6.7亿元。	城市文脉延续与上海作为全球城市发展	上海市中央活动区(CAZ)	“整体规划、成片改造、分期开发、总体平衡”	容积率“上不封顶”建筑总量当时并未明确限制，	由瑞安与上海复兴建设发展有限公司合作开发，其中瑞安集团持股97%，区政府国企投资约3400万港币	税收优惠、土地出让金减免、配套提供公共设施建设、容积率奖励、简化审批手续	多主体参与，沟通式规划	“市场运作、政企合作”
愚园路	城市有机更新，也包含综合整治	原有产权无变化	PPP，区属国企与民营企业上海创邑实业有限公司合资成立了上海愚园文化创意发展有限公司，陆续以租赁的形式获得商业物业的承租权与转租权，以“二房东”模式	居民、政府和企业多方共赢、多元跨界的15分钟社区生活圈。	“艺术生活化、生活艺术化”	“虹桥办”牵头组织开展各管理部门，包括工商、公安、街道等举办协调会，以会议纪要盖章的方式，	变化不大	股权比例分别为80%与20%。项目总投资约3000万人民币，资金由两个股东方自筹，	创新活动类补贴（如举办文化、时尚创意主题活动等），产业发展补贴（如市区两级文创产业扶持基金。市场租金价格的7折承租	民非组织“社趣更馨”社区服务社，利用田野调查、社区活动、社区自治	“市场运作、政企合作”
广州南方同创汇	城市老旧产业园有机更新	产权状况上没有变化，产权人是广东南方报业传媒集团有限公司	该项目总投资2亿，同创和南方日报共同投资	3年园区纳税1个亿；	历史老建筑升级活化、对旧有物业升级改造、实现了城市更新与产业升级	项目如一个正常的地产项目建设流程：区规规局的规划条件	控制性详细规划修改	该项目总投资2亿，同创和南方日报共同投资	区投促局多次引进重点企业入驻	业主与同创共同成立项目公司，定期召开董事会，项目分成的收益；	市场运作

深圳 华润 大冲	城中村 改造项 目	回迁物业 转变为商 品房，其 余物业一 部分被政 府回购， 一部分为 开发主体 自持，另 一部分作 为商品房 销售。	华润置地	“街区 +Mall”，实 现 2019 年销 售额超 30 亿，年客流超 4000 万。	大型商 业、办公 和居住为 一体的城 市复合功 能区	更新计划 立项、更 新专项规 划、实施 主体确 认、土地 使用权出 让合同签 订、用地 规划许 可、工程 规划许 可、规划 验收等。	容积率计 算公式	项目开发建设 过程中政府无 资金投入。打 造	容积率修正	华润置地积极与村股 份公司及原村民进行 沟通，通过股东大会 和股东代表大会的制 度来议定重要事项。	“政府主导、市 场化运作、股份 公司参与”
广州 海珠 同创 汇	城中村 改造	原有产权 无变化	广州海珠区同 创汇文化产业 发展有限公司 为主体（私 营）、广州市 同创领丰产业 运营管理有限 公司、广州同 创海宏产业运 营管理有限公 司。	国家级纺织服 装产业示范园 区、村级工业 园改造示范项 目	产业升级	区科工商 信局主 管。街道 协调召开 专项会、 城管、消 防、环 保、水 务、国 土、规 划、报建 等多个部 门参与	总体量平 衡	3 亿，资金来 源为同创自有 资金以及银行 贷款，同创主 要投资、部分 和村民合作， 政府有村级工 业园提质增效 专项奖励等支 持	区投促局多 次引进重点 企业入驻， 创新岛 18 条 等相关的企 业扶持政策	该招标条件需要村民 投票表决。	市场运作
深圳 南头 古城	城中村 改造	原有产权 无变化	PPP，南山区 政府投资市政 基础设施等公 共部分；运营 公司（万科 65%、深汇通 30%、村股份 公司 5%）投 资楼栋室内装 修等运营部分	“深圳十大特 色街区”典 范，“城中 村”有机更 新、城市微改 造样板	“粤东首 府、港澳 源头”的 定位，打 造具有历 史人文底 蕴的特色 街区，及 商业、办 公、居 住、文化 为一体的 活力社 区。	规划方案 由南山区 委区政府 审议，后 报深圳市 领导审 议。期间 需先向南 山区更新 局、规划 和自然资 源局、土 地监察 局、文体 局、工务 署、城管 局、南头 街道办、 交通管理 局等	原则上楼 栋建筑面 积不新 增，楼栋 用途可进 行改变， 有原本的 单一居住 属性转变 为商业、 办公、居 住、公共 空间等	南山区政府投 资市政基础设 施约 8 亿元； 运营公司投资 改造等运营部 分，约 5 亿元 （运营改造 3 亿元，楼栋清 租补偿 2 亿 元）。运营阶 段（二十 年），综合支 出约 38 亿 元。	无	有村民和当地居民参 与讨论	万科、深汇通 （南山区属国 企）、南头股份 有限公司合资的 运营公司，以进 行项目日后的管 理运营。

城市更新研究中心是中国人民大学国家发展与战略研究院下设的研究机构之一，是研究我国城市发展趋势的重要智库平台。中心以我国城市发展进入新的发展阶段为背景，关注城市发展的新趋势，着重研究城市更新过程中的国际经验、理论支撑、实践模式、政策创新、更新成效等重要问题，以中国人民大学优质的学术资源为依托、人大国发院国家高端智库为承载，邀请相关领域专家、学者、行业从业者共同参与组成的多元化研究团队。目前国发院城市更新研究中心承担的科研课题有：教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目《加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度研究》子课题、《城市有机更新模式与机制研究》《都市圈发展与房地产投资研究》《一线城市住房城乡建设管理体制机制比较研究》等课题，即将出版《城市更新目标与关键路径》《房地产行业整合与并购策略》等书籍。

中心主任

秦虹

职称/职务：二级研究员

E-mail：13701255930@sohu.com

研究领域：住房与房地产理论与政策、城市更新理论与实践

工作经历 2019年5月至今，中国人民大学国家发展与战略研究院高级研究员；2011年9月-2019年4月起住房和城乡建设部政策研究中心主任、中国城乡建设经济研究所所长；1999年6月-2011年年8月住房和城乡建设部政策研究中心副主任、研究员，兼任中国社会科学院研究生院城乡建设经济系主任、教授；1992-1998年住房和城乡建设部政策研究中心（中国城乡建设经济研究所）副处长、处长、副研究员；1988.7-1991年中国城乡建设经济研究所助理研究员；2013年起兼任浙江财经大学博士生导师、2007年被评为享受政府特殊津贴的专家、2008年赴美做访问学者，任世界银行顾问。

中心副主任

肖超伟

中国人民大学国家发展与战略研究院研究员，中国人民大学“杰出学者”青年学者，国家发展与战略研究院城市更新研究中心副主任。英国剑桥大学空间战略实验室客座研究员，英国剑桥大学土地经济系博士，英国皇家规划师协会、中国地理学会会员。主要研究方向为大数据与城市治理、城市更新、国土空间规划、“一带一路”基础设施建设。曾任剑桥学联秘书长，现任《国际城市规划》杂志国际联络站编委，并担任10余份国内外学术期刊审稿人。曾以第一作者或通讯作者身份在《Environment and Planning A: Economy and Space》、《Land use Policy》、《Pacific Focus》、《Globalization》、《国际城市规划》等多个SSCI及CSSCI杂志上发表多篇文章。肖超伟博士也具有丰富的规划发展的行业经验，曾在联合国开发计划署UNDP,国家开发银行，英国奥雅纳工程咨询公司全职工作或访问研究，参与过众多国内外城市规划工作。对城镇化与区域发展，大数据与城市治理，低碳生态发展等方面具有丰富的学术积累和实践经验。

中心研究助理：

陈艺 中国人民大学公共管理学院土地资源管理系

林雨涵 中国人民大学公共管理学院土地资源管理系

