

城市更新行动：内涵、逻辑和体系框架

阎树鑫 万智英 李嘉男

提 要 随着中央和各地政策文件中对城市更新的逐渐重视，城市更新行动必将成为未来城市建设的工作重点，构建体系化的城市更新行动框架成为急需解决的问题。梳理相关概念发展脉络，剖析城市更新行动的内涵，形成对城市更新行动的认知；从行动、行动规划和各城市更新实践几方面总结城市更新行动的逻辑；并在此基础上提出城市更新行动的体系框架，框架结构包括行动目标、治理结构、配套政策、实施机制和规划指引等5个体系。

关键词 城市更新行动；内涵；逻辑；体系框架

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202301009
文章编号 1000-3363(2023)01-0062-07

作者简介

阎树鑫，上海同济城市规划设计研究院有限公司主任总工，社区规划与更新设计所所长，高级工程师，108315549@qq.com

万智英，上海同济城市规划设计研究院有限公司主创规划师，工程师

李嘉男，上海同济城市规划设计研究院有限公司规划师

Urban Renewal Action: Connotation, Logic and Systemic Framework

YAN Shuxin, WAN Zhiying, LI Jianan

Abstract: As central and local policies increasingly emphasize urban renewal, urban renewal actions will become a focus of future urban development. Therefore, establishing a systematic framework for urban renewal has become an urgent task. This paper first clarifies the key concepts, analyzes the connotation of urban renewal actions, and forms a cognitive understanding of urban renewal actions. It summarizes the logic of urban renewal actions from the basic logic of action, the logic of action planning, and the logic of urban renewal. On this basis, a systemic framework of urban renewal actions is proposed, which includes five parts: action objectives, governance structure, supporting policies, implementation mechanism, and planning guidance.

Keywords: urban renewal action; connotation; logic; system framework

随着我国城镇化增速的减缓，城市建设的重点领域也开始发生转变，“城市更新行动”在中央及地方政府政策和工作报告中开始不断出现。2021年，住房和城乡建设部开展第一批（北京等21个城市）城市更新试点工作^[1]，标志着我国城市建设从增量时代正式迈入了存量时代，“城市更新行动”的推动部门也从部委上升到党中央层面^[2]，成为国家战略的一部分。

在此之前，规划界关于城市更新的理论研究和相应规划实践其实一直在进行，但是基本上以上海、广州等少数较发达城市的小范围项目实践探索为主。随着试点工作的开展，从中央到地方开始将城市更新作为工作重点，全面探索适应各地情况的工作机制、实施模式、支持政策、技术方法和管理制度等，但整体上仍处于“摸着石头过河”的阶段，大部分城市均是在广泛借鉴国内外其他城市更新经验的基础上，结合城市自身特点进行了初步的研究和探索，而对于城市更新行动的整体工作框架并没有形成清晰的认知。

学界也认识到应该在全国层面开展对于城市更新行动的系统研究。目前，关于城市更新的研究已经有了较多的成果^[3]，对于城市更新行动的研究也在增多，但是对于如何建构完整的城市更新行动体系的研究还比较少。2019年，周俊等^[4]曾针对上海城市更新工作的框架进行梳理，在借鉴香港、台北、深圳等城市相关经验的基础上，提出上海城市更新工作体系框架应包含目标、实施和制度保障等三个层次。以此为基础，本研究继续在两个层面展开：一是通过相关概念和政策的梳理，深入认识城市更新行动的内涵，进而确定城市更新行动基本逻辑；二是结合对多个典型城市的政策文件梳理，确定城市更新行动的体系框架，以及核心要素和具体内容要点。

1 城市更新行动概念的发展脉络

城市更新行动的概念具有典型的实用特征，最初并不是由学术界提出，而是首先在

政策文件中出现的，然后逐渐被学术界研究和理解。这个概念的形成大致经历过三个阶段。

1.1 第一阶段：城市病—城市双修

2015年，具有里程碑意义的中央城市工作会议^①再一次召开，提出要转变城市发展方式，完善城市治理体系，提高城市治理能力，着力解决城市病等突出问题，要求坚持集约发展、框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量，并明确提出工作安排要加强城市设计，提倡城市修补。

2017年住建部出台文件《关于加强生态修复城市修补工作的指导意见》，要求开展城市双修，认为开展生态修复、城市修补是治理城市病、改善人居环境的重要行动；工作要求先评估，再编规划，然后制定计划；工作内容包括生态环境、绿地系统、基础设施、公共空间、交通路网、老旧小区、历史文化、城市风貌等8个方面^②；进而分为三批开展共58个城市的试点工作。

可以说城市双修是简化版的城市更新行动，以政府为主要实施主体，调动城市各个系统资源，关注城市关键空间要素，强调问题导向和实施导向，强调统筹协调、分类推进，强调物质空间和城市治理的并重。

1.2 第二阶段：城市更新—老旧小区改造

2019年中央经济工作会议首次强调了“城市更新”这一概念。会议提出要加大城市困难群众住房保障工作，加强城市更新和存量住房改造提升，做好城镇老旧小区改造，大力发展租赁住房。

2020年7月国务院办公厅《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》，提出坚持以人民为中心的发展思想，坚持新发展理念，按照高质量发展要求，大力改造提升城镇老旧小区，改善居民居住条件，推动构建“纵向到底、横向到边、共建共治共享的社区治理体系”，明确改造任务，建立健全组织实施机制，建立改造资金政府与居民、社会力量合理共担机制，完善配套政策，强化组织保障^③。

城市更新从学术概念正式进入了中央文件中，但是政策的重心还是老旧小

区改造。

1.3 第三阶段：城市更新行动—城市更新试点

2020年10月，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》指出：实施城市更新行动，推进城市生态修复、功能完善工程，统筹城市规划、建设、管理，合理确定城市规模、人口密度、空间结构，促进大中小城市和小城镇协调发展。强化历史文化保护、塑造城市风貌，加快城市老旧小区改造和社区建设，增强城市防洪排涝能力，建设海绵城市、韧性城市。

2021年3月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》指出：加快转变城市发展方式，统筹城市规划建设管理，实施城市更新行动，推动城市空间结构优化和品质提升^④。

2021年11月，住建部《关于开展第一批城市更新试点工作的通知》决定在北京等21个城市（区）开展第一批城市更新试点工作。

2021年11月，自然资源部《关于加强城市更新规划编制及实施管理的通知》（征求意见稿）指出：坚持先规划后建设，加强城市更新整体谋划；坚持节约优先、保护优先，因地制宜促进有机更新；坚持以人民为中心，促进共建共治共享；坚持统一用途管制，加强规划实施监督。

自此，城市更新行动成为了中央和地方的共识，并在全国范围内开展了包括21个试点城市在内的广泛推广。

2 城市更新行动的内涵理解

2.1 观点综述

王蒙徽^⑤站在战略的高度，认为实施城市更新行动的目标是城市空间结构完善、功能完善和生态修复、历史保护并塑造风貌、老旧小区改造和社区建设、基础设施水平提升等。杨保军^⑥认为城市更新行动和以往的学术概念有所不同，内涵更加丰富，要上升到战略高度来认识。王富海等^⑦认为：列入国家战略部署的城市更新行动，其要义是城市开发建设方式的转变，要让城市的规划建设

从过去的远景目标拉动走向渐进改善的道路，即城市建设的2.0；城市更新行动如何充分体现城市发展的总体目标与战略，如何周全考虑更新主体和相关利益者的意愿，如何科学合理编制城市更新规划，以及如何建立城市更新的长效机制十分关键；在全国推进城市更新行动时，首先需要明确城市更新的定义，明确厘清城市更新行动在空间上、权益上和实施方式上的边界，这样才有可能保障城市更新科学、有序地开展。

2.2 内涵辨析

“城市更新行动”包括“城市更新”与“行动”两层涵义。“城市更新”在学术研究和实践领域中已基本形成共识^⑧，尤其从各地出台的《城市更新条例》或《城市更新实施办法》看，其内涵已经相对统一，主要是指对城市建成区内的空间形态和功能进行可持续改善的活动，一般都包括设施完善、功能优化、品质提升和历史保护等方面；而“行动”是指为实现某种目的而进行的有意识的活动。与城市更新相比，城市更新行动更强调其目的性及组织性，是有意识进行的全方位的城市更新工作安排，旨在指导城市建成区进行的一系列投资及改造行动，优化城市功能和品质，促进城市可持续发展。

2022年2月，在推动住房和城乡建设事业高质量发展的有关情况新闻发布会上，住建部进一步明确城市更新行动是个系统工程，是以城市整体为对象，以新发展理念为引领，以城市体检评估为基础，以统筹城市规划建设管理为路径，顺应城市发展规律，推动城市高质量发展的综合性、系统性战略行动^⑨。

3 城市更新行动的逻辑

3.1 行动的基本逻辑

城市更新行动首先是一种行动，必然先制定目标，再确定实施操作者和实施计划，然后根据相应的社会规范确定实施方案，定期评估进展情况并适当调整，直至达成预定目标。行动的基本逻辑可以通过5W要素^⑩来概括：为什么要行动，由谁来行动，如何以及何时来进行，可以/不可以做什么，在哪里进行。

3.2 行动规划的逻辑

行动规划起源于英国，被认为是“连接想象和行动的规划”，同步考虑规划编制和规划实施^[12]。之后行动规划的理念被国内学术界接受，认为“行动规划”是将“静态规划”转变为“动态规划”，将规划编制与规划管理实施、城市建设行动相结合。行动规划从目标到策略，从方案到实施，为城市政府提供一揽子的城市空间建设的解决方案，并通过弹性的设置，寻求最适宜城市发展的最优解，也是最现实的路径；尤其对于决策者和开发组织者，可以提供完整的全程解决方案^[13]。行动规划，要求有相对明确的行动目标，可落实的行动任务，多元联动的组织管理，全面的技术支撑和完善的政策保障。

3.3 各城市更新实践的逻辑

为实施“城市更新行动”，住建部城市更新试点城市和部分一线城市分别出台或更新了各地的核心政策文件和行动计划（表1）。从内容上看可概括为目标、治理、政策、实施和规划等5个方面，分为3个层次：目标引领、制度保障和空间落实。首先要明确更新目标和更新策略，作为更新行动的纲领；其次是从治理架构、实施流程和支持政策等3个方面保障更新目标的实施：优化治理结构，各个更新主体和各个部门要责权利清晰；实施流程要高效便捷；出台相应政策支持更新的顺利推动并保证利益的分配公平；最后是规划落实，规划统筹协调各方更新资源，在空间规划中落实各类更新要素（表2）。

以上海为例，目前已颁布了《上海市城市更新条例》作为城市更新的核心政策文件，文件中包含总则、城市更新指引和更新行动计划、城市更新实施、城市更新保障、监督管理、浦东新区城市更新特别规定、法律责任和附则共8个章节。其中：总则包含更新目标和与治理体系相关的部门职责、专家咨询制度、公众参与与制度等内容；更新实施章节主要是与更新实施相关的实施主体和实施流程等内容；更新保障和监督管理章节主要是规划、土地、财税与金融等相关的政策保障相关内容；更新指引和更新行动计划章节主要是规划体系相关

表1 主要城市更新政策与规划计划情况

Tab.1 Urban renewal policies and planning of major cities

类别	文件	超大城市					特大城市				大城市		
		北京*	上海	广州	深圳	重庆*	成都*	西安*	长沙*	青岛	沈阳*	南昌*	烟台*
核心政策文件	更新条例	√	√	√	√	—	—	—	—	—	√	—	—
	更新办法	—	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	
规划与计划	更新导则	—	—	—	—	—	√	—	—	—	—	—	
	更新专项规划	√	—	√	√	√	√	—	√	√	√	√	
	更新行动计划	√	√	√	√	√	√	—	—	√	—	√	

注：带*表示属于住建部选定的城市更新试点城市。

内容，主要分为市级城市更新指引、区级行动计划和区域更新方案（或零星项目更新方案）。

4 城市更新行动的体系框架构建

经过梳理总结，可发现各地核心文件的内容逻辑与行动5W要素总体上是相通的，因此可将其进一步扩展为城市更新行动的体系框架，见图1。

目标体系，是城市更新行动的战略指引，也是社会各方更新需求与共识的汇总；治理体系，以政府为核心，建构“政府—市场—市民—专业人士”协同的工作机制；政策体系，通过法规、规范、指引等不同层次的政策文件支撑和规范更新的各环节工作；实施体系，包括更新对象、更新类型和更新主体在内完整清晰的更新流程；规划体系，与国土空间规划衔接的不同层次的更新规划。

在整个框架中政策体系是基础，以政策体系为核心，在纵向和横向两个维度上形成“十字”结构。横向维度规范城市更新机制，在组织架构、实施程序上，形成规范、合理、高效的实施运作保障机制，解决在更新实践中的难点和断点；纵向维度指导城市更新行动，认清城市的核心问题和资源禀赋，明确城市更新的近远期目标，落实到空间规划的各个层次，编制“有用、好用、管用”的行动规划，切实指导各城市的更新实践。

4.1 目标体系

构建城市更新行动的目标体系：一方面要着眼于时代背景，落实国家层面的战略要求，例如人民城市建设、高质量发展、生态文明、绿色低碳等；另一方面要认清城市自身的特点，不同的经济

发展水平和区位差异以及城市的规模等级，决定了城市的定位和需求不同，城市更新行动的目标和策略也不尽相同。

从目标的层级来看，城市更新行动的目标大致可以分为三类。见图2。

(1) 底线保障型目标。关注的是城市局部和近期急需解决的问题，例如，上学难、就医难等民生关注的问题，交通支路网、城中村和棚户区等城市发展短板问题，防洪排涝、避难应急以及类如疫情下的隔离救治场所等城市安全隐患问题。

(2) 品质提升型目标。关注的是城市中长期的系统性提升问题，包括城市功能完善（例如城市级文化体育等服务

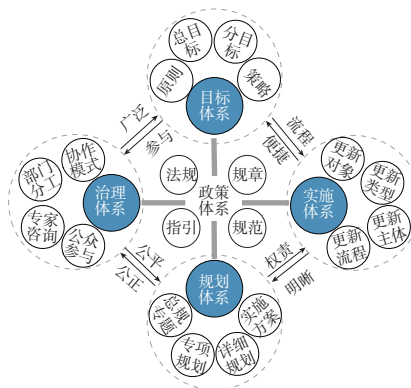


图1 行动框架体系示意
Fig.1 Action frameworks



图2 更新目标层级
Fig.2 Update target level

表2 城市更新行动的核心政策文件梳理
Tab.2 Core policy documents of urban renewal action in different cities

	北京	上海	深圳	重庆	长沙
目标	以人民为中心，立足北京实际，突出中国特色，按照国际一流标准，通过构建多元主体共建、共治、共享的新发展格局，解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，实现空间品质整体提升、人居环境全面改善、市场活力充分激发、产业经济稳步发展、社会治理日趋完善、土地效率显著提升，推动城市的可持续发展	根据“上海2035”总规的相关要求，落实主城区单元规划、新市镇国土空间总体规划、特定政策区单元规划与详细规划中明确的公共服务设施、基础设施、公共空间和文化风貌等要求；推进国土空间近期规划确定的空间战略与行动任务	“十四五”期间，全面贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，紧抓中国特色社会主义先行示范区建设和粤港澳大湾区发展机遇，防止大拆大建，落实“碳达峰、碳中和”，以推动城市高质量发展提升土地节约集约利用水平为核心，以强化政府统筹力度、全面盘活城市低效用地为方向，以更新整备融合、政策创新为手段，全面、合理、有序推进城市更新和土地整备各项工作	落实国家城市更新行动决策部署以及成渝地区双城经济圈建设中关于城市更新的相关要求，推动城市结构优化、功能完善和品质提升，推动实施扩大内需战略；加快建设“近悦远来”美好城市	以建设国家中心城市和提高城市活力和品质为目标，积极探索渐进式、可持续的有机更新模式，做好城市文化的保护与传承，倒逼土地利用方式由外延粗放式扩张向内涵式效益提升转变，建设有颜值、有气质、有内涵、有格调、有品位的大美长沙
治理	三级政府 1) 市级：主要包括市人民政府、市住房城乡建设管理部门、市规划和自然资源管理部门 2) 区级：主要是区人民政府 3) 街镇级：包括街道办事处和乡镇人民政府	三级政府 1) 市级：主要包括市人民政府、市住房城乡建设管理部门、市规划和自然资源管理部门，其他部门按职责推进工作 2) 区级：主要是区人民政府 3) 街镇级：包括街道办事处和镇人民政府	三级政府 1) 市级：包括市人民政府、市城市更新部门，相关部门在各自职责范围内负责城市更新相关工作 2) 区级：主要是区人民政府和区城市更新部门，区相关部门在各自职责范围内负责城市更新相关工作 3) 街道级：街道办事处	领导机构+两级政府 1) 领导机构：市政府成立城市更新工作领导小组 2) 市级：主要是市住房城乡建设委、市自然资源和规划局、市财政局，其他部门在法定职责范围内履行职责 3) 区级：属地政府	领导机构+两级政府 1) 领导机构：长沙市城市更新工作领导小组 2) 市级：主要包括市人居环境局、市自然资源和规划局、市财政局，其他部门在法定职责范围内履行职责 3) 区级：各区县（市）
专家咨询	城市更新专家委员会制度 责任规划师参与制度	城市更新专家委员会制度	《深圳经济特区城市更新条例》中无相关内容	城市更新实行专家咨询制度	成立专业的人居环境研究机构 and 专家库
公众参与	充分利用信息化、数字化、智能化的新技术开展城市更新工作，依托智慧城市信息化建设共性基础平台建立全市统一的城市更新信息系统，完善数据共享机制，提供征集城市更新需求、畅通社会公众意愿表达渠道等服务保障功能	建立健全城市更新公众参与机制，依法保障公众在城市更新活动中的知情权、参与权、表达权和监督权	市城市更新部门、各区人民政府应当建立健全城市更新公众参与机制，畅通利益相关人及公众的意见表达渠道，保障其在城市更新政策制定、计划规划编制、实施主体确认等环节以及对搬迁补偿方案等事项的知情权、参与权和监督权	结合城市体检满意度调查，充分征求利益相关人和社会公众的意见，鼓励市民和社会各界人士广泛参与城市更新	《长沙市关于全面推进城市更新工作的实施意见》无相关内容
政策	支持政策 1) 规划政策：包括增加建筑不计容、建筑用途转换、土地用途兼容、存量补地价等 2) 土地政策：包括允许协议出让的多种出让方式、土地供应弹性年期、分层开发 3) 财税金融政策：行政事业性收费减免 4) 其他：五年过渡期政策	1) 规划政策：包括容积率奖励、公共设施不计容、特殊情况制定新标准和规范 2) 土地政策：多种出让方式、特殊情况可征收、公有房屋承租权可归集更新 3) 财税金融政策：市、区政府安排资金支持公益性更新项目、行政事业收费减免、税收优惠 4) 其他：安置可使用保障性房源	1) 规划政策：历史建筑及配件设施容积率转移或奖励、更新单元计划管控 2) 土地政策：完善用地手续、土壤污染调查后方可移交或出让 3) 财税金融政策：将更新工作经费纳入部门预算、免收行政事业性收费 4) 其他：补偿房屋不予销售、配建房不得销售或抵押、销售前核实搬迁补偿方案与监管协议执行情况	1) 规划政策：容积率管理、建筑间距0.5倍控制 2) 土地政策：多种方式土地供应、零星土地整合、多种方式产权转移 3) 财税金融政策：行政事业性收费减免、财税优惠 4) 其他：鼓励的产业有五年过渡期、辖区范围内可项目整合	1) 规划政策：规划指标可调整； 2) 土地政策：零星用地整合、土地出让多种方式、重大项目一二三级联动 2) 财税金融政策：保障工作经费、相关税费减免、适当PPP、资金有缺口申请“一事一议”、金融支持 4) 其他：一定比例用地用于公益性项目
实施	实施主体 物业权利人 市场主体（要求具备资质） 街道办事处、乡镇人民政府	统筹主体（市场主体） 物业权利人 物业权利人与市场主体	市场主体 物业权利人 市、区人民政府或合作实施	政府 物业权利人 其他相关主体	由辖区人民政府牵头组建的项目公司或授权的市、区属国企
实施	实施流程 城市更新计划制定 实施方案编制与审批 项目实施	更新行动计划阶段 确定更新统筹主体阶段 区域更新方案编制阶段 区域更新实施阶段	城市更新单元规划制定计划 城市更新单元规划编制与审批 城市更新项目实施与监督	城市体检评估 基础数据调查 片区策划方案 项目实施方案	摸清底数 编制中长期专项规划 制定年度计划 开展更新片区城市体检及更新方案制定 推进城市更新项目实施 评估更新改造效果
规划	更新规划 城市更新专项规划 控制性详细规划 项目实施方案	市级城市更新指引 区级更新行动计划 区域更新方案（或零星更新项目更新方案）	全市城市更新专项规划 区级更新专项规划 城市更新单元计划 城市更新单元规划	中心城区城市更新规划 分区城市更新规划 更新片区策划方案	城市更新专项规划 城市更新片区（单元）策划 更新单元规划

设施配套)、产业转型升级(例如引导潜力空间转型升级、吸引创新企业入驻)、公共空间品质提升(例如改善街道空间品质、提升蓝绿空间的活力)等。

(3) 特色需求型目标。每个城市根据自身的职能和特点，量身定制的特色需求目标，如落实国家战略要求、提升城市能级、增强城市品牌特色等。

每个城市的目标体系具体又可以分

为总目标、分目标和更新策略等。以上海为例，上海的总目标是建成卓越的全球城市，令人向往的创新之城、人文之城、生态之城，具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。分目标主要有五个方面：一是提升城市功能，促进创新发展；二是优化空间结构，强化城市活力；三是改善人居环境，构建宜居社区；四是塑造特色风貌，提升城市魅力

和文化软实力；五是改善生态环境，引导智慧生活，提升城市韧性。

4.2 治理体系

城市更新行动面对存量用地涉及多方利益群体。治理与管理最大的区别在于决策过程是一个多元利益主体协商的过程而非自上而下的命令过程^[4]。管理依赖于自上而下的权威，强调贯彻，是

少数人决定多数人需求的树状结构；治理是建立多面、网络状的作用关系，强调协同、协作，是少数人执行多数人的需求^[15]，治理的本质在于协商机制，而不依赖于政府权威和制裁。

4.2.1 相关主体

从治理涉及的相关群体来看，主要包括政府、权利主体、市场主体、专家和社会公众。在目前阶段，政府仍是城市更新的关键管理者。政府又可进一步分为市级政府、区级政府和街镇级政府，一般市级政府负责统筹、协调、决策等相关工作，区级及以下政府负责具体的实施。在部门分工上，大部分城市主要由住建或规资部门组织协调，发改、城管、房管等其他有关部门在各自职责范围内分工。部分城市市区两级更新职能部门逐步专业化，上海成立了城市更新中心，深圳、广州成立了城市更新局，作为专职管理机构，其独立性和专责管理职能进一步增强。

权利主体主要是指土地权利人或物业权利人，是城市更新的核心利益相关者。权利人可自行实施城市更新，也可与市场主体合作实施城市更新，也可通过协议的方式将房地产权益转让给市场主体之后由市场主体实施城市更新。

市场主体一般指具有房地产开发资质的企业，是城市更新的重要参与者。

专业人士及机构主要凭借其专业技能，作为政府、权利主体和市场主体之间的协调方，主要以专家委员会和社区规划师等形式参与更新治理。

权利主体之外的公众则在治理体系中总体上处于弱势地位，仅在前期评估、方案公示等环节通过公众参与发表意见，影响社会舆论。

4.2.2 各主体关系

根据项目实施的主体不同可分为政府实施（图3）和市场实施（图4）两类。以政府作为主要实施主体的项目，如老旧小区改造、城市公共空间改造，政府、权利主体和公众是治理的核心，市场主体处于相对外围的角色；以市场为实施主体的更新项目，则政府、权利主体和市场主体是治理的核心，社会公众则属于相对外围的角色。在这两种治理模式中，专业机构如专家委员会或者社区规

划师，都在其中起了协调各相关主体利益的作用。

4.3 实施体系

实施体系主要包括更新对象、更新类型、实施主体和更新流程几个方面。

4.3.1 更新对象

更新对象一般按用地性质进行分类，大部分城市均包括老旧居住区、老旧厂区、老旧商业区三大类，在此基础上不同城市再根据自身特点增加其他类型。如北京为保护老城肌理、传承历史文化专门列出“首都功能区平房”^[16]，西安增加“历史文化街区”，南京增加了“居住类历史地段”（表3）。

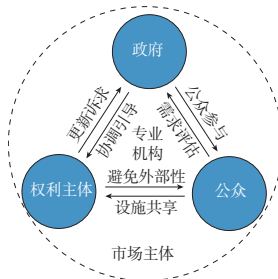


图3 政府实施项目治理结构示意图

Fig.3 Governance structure of government-led projects

图片来源：根据《深圳城市更新探索与实践》各方主体协同关系图改绘。

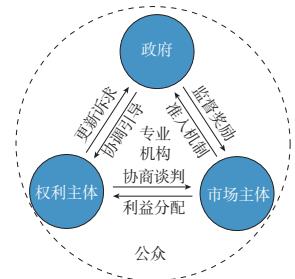


图4 市场实施项目治理结构示意图

Fig.4 Governance structure of market-led projects

图片来源：根据《深圳城市更新探索与实践》各方主体协同关系图改绘。

表3 不同城市更新对象分类一览表

Tab.3 List of different urban renewal targets

对象	北京	深圳	重庆	成都	长沙	西安	南京	青岛
老旧小区	老旧小区危旧楼房简易楼	城中村	老旧小区	老旧居住区	城镇老旧小区棚户区城中村农安小区	老旧居住区老旧街区	城镇老旧小区老旧建筑	老旧小区城中村
老旧厂房	低效产业园区老旧厂房	旧工业区	老旧厂区	低效工业仓储区	旧厂房	老旧厂区	老旧厂区	老旧厂区
老旧商业	传统商圈老旧楼宇	旧城区	老旧商业区老旧街区(包含历史文化街区)	低效商业区	区域性商贸市场	老旧商业区		
其他	首都功能核心区平房				历史文化资源危房	历史文化街区	居住类历史地段	历史城区

表4 不同城市更新类型分类一览表

Tab.4 List of different urban renewal types

	北京	上海	广州	深圳	重庆	南京
居住类产业类设施类	公共空间类区域综合性其他	区域更新零星更新	“三旧”改造棚户区改造危破旧房改造	拆除重建综合整治	保留维修改建新建	居住类更新生产类建筑改造公共空间提升综合类片区更新

的市场主体，以及物业权利人与市场主体的联合体等。

4.3.4 更新流程

深圳、广州、上海等城市由于开展城市更新工作相对较早，已经按照不同的更新类型形成了相对明确的更新流程，其余大部分城市仍处于前期的探索和试点阶段。

深圳的城市更新类型分为拆除重建和综合整治两大类，其中拆除重建类更新流程分为“三个阶段、十三个环节”^[19]，包括城市更新单元规划制定计划阶段、城市更新单元规划编制与审批阶段和城市更新项目实施与监管阶段。

上海城市更新类型分为区域更新和零星项目更新两大类。以区域更新为例，更新流程可大致分为四个阶段^[18]（图5）：更新行动计划阶段、确定更新统筹主体阶段、区域更新方案编制阶段、区域更新实施阶段。其中：更新行动计划阶段主要由区政府负责，部分跨区的更新行动计划由市政府指定的部门或机构负责编制；根据更新行动计划，市区两级政府负责确定更新统筹主体；区域更新方案阶段主要由统筹主体负责；区域更新实施阶段由统筹主体和实施主体共同负责。

4.4 规划体系

更新规划一般可分总体规划和详细规划两个层面（图6）。其中：总体规划层面又可分为市级更新专项规划和区级更新专项规划两级，一般城市可只编制市级更新专项规划，规模较大的城市可考虑增加区级更新规划，如深圳、广州、重庆等都要求编制区级更新规划；详细规划层面又可分为更新单元和更新地块两级，分别是更新单元策划方案（城市设计）和更新地块实施方案。

重庆的城市更新规划体系目前有3个层次（图7）^[20]，总体层面包括中心城区城市更新规划和分区城市更新规划，详细层面是更新片区策划方案。深圳总体层面要求编制市级更新五年规划和区级更新五年规划，详细层面要求必须编制更新单元规划，重点地区鼓励编制重点片区统筹规划。

4.5 政策体系

宏观层面，从法律效益来看由强至

表5 不同城市实施主体情况一览表

Tab.5 List of implementation entities in different cities

	北京	上海	广州	深圳	重庆	长沙	青岛
政府	区政府	—	市、区政府	市、区政府	区政府	—	村委会
非政府	物业权利人 市场主体	物业权利人 市场主体	土地权属人 权属人联合主体 市场主体	土地权利人 市场主体 其他	物业权利人 市场主体	区属国企	农工商公司 其他市场主体

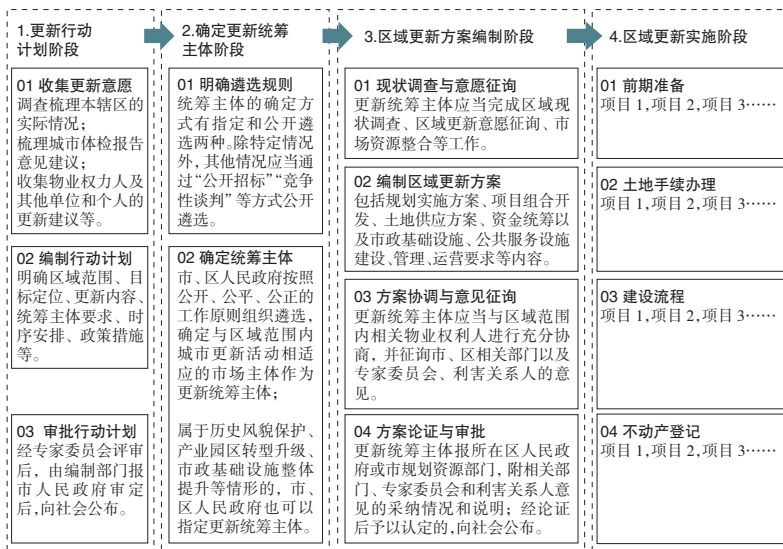


图5 上海区域更新流程示意

Fig.5 Shanghai's regional update process

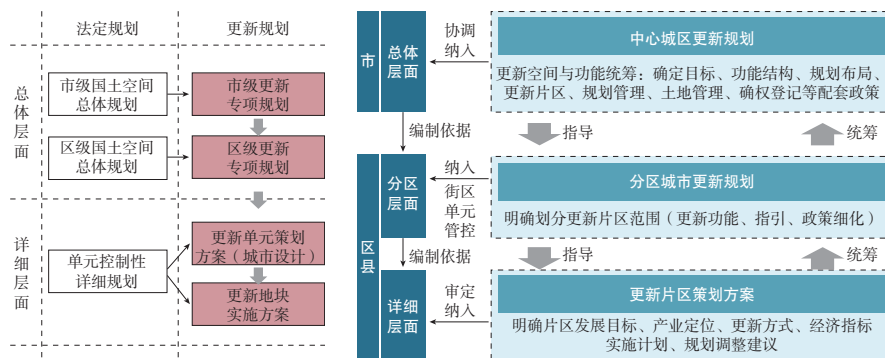


图6 城市更新规划体系示意

Fig.6 Urban renewal planning system

图7 重庆城市更新规划体系

Fig.7 Chongqing's urban renewal planning system

弱可分为地方性法规（条例）、地方规章（办法和细则）、技术标准、操作指引等四个层面。以深圳为例（图8），经过十几年的不断发展，已经形成了从法规到指引的相对完整的法规与政策体系。

微观层面，按政策所属的领域可分为土地政策、规划政策、财税与金融政策、其他政策（图9）。以上海为例：土地方面的政策包括允许协议出让、可扩大用地进行整体开发、存量补地价、重新设定土地使用期限、特殊情况允许征收、全生命周期管理等；规划方面的政

策包括区域更新可按规划统筹开发指标与公共要素、零星更新可获容积率奖励、特殊情况可突破现有标准等；财政金融方面的政策包括要求市区财政安排专项资金、存量补地价的土地出让金在计提后可用于更新、鼓励政府发行地方政府债券筹集资金、鼓励设立各种城市更新基金、鼓励政策性商业性银行加大对城市更新的信贷支持、城市更新项目税收优惠和行政事业性收费减免等；其他政策包括社区规划师、公房更新签约率要求95%以上生效等。

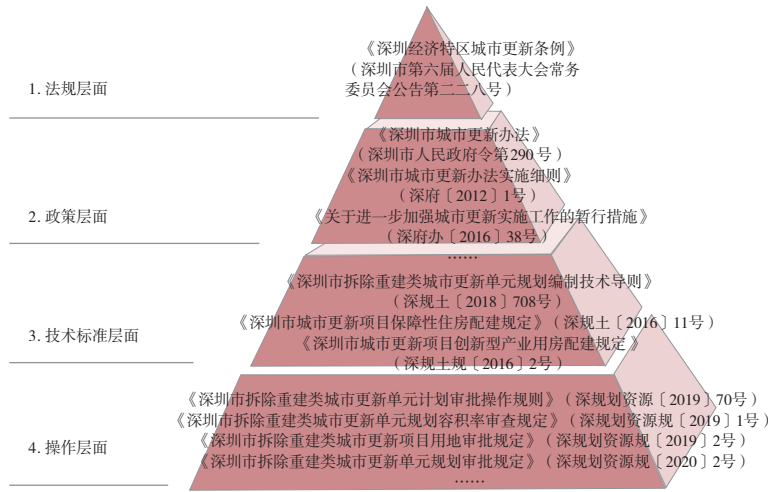


图8 深圳市政策文件体系示意图
Fig.8 Shenzhen's policy document system

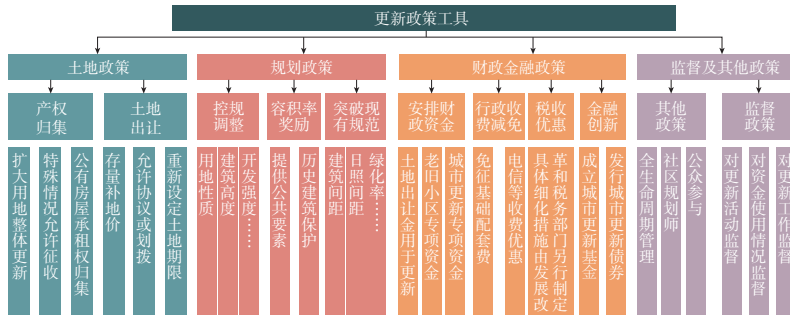


图9 上海政策工具分类示意图
Fig.9 Classification of policy tools in Shanghai

5 结语

城市更新行动已经成为国家战略，更广泛的更新实践即将开展。构建全国层面基本统一但体系内容又各具地方特点的城市更新行动体系框架，将便于在国家 and 地方两个层面不断探索总结经验。

本次研究在试点城市和先行城市已有的经验基础上，梳理总结城市更新行动的内涵和逻辑，建构城市更新行动体系框架，并进一步对目标体系、治理体系、实施体系、政策体系和规划体系进行要点梳理，以便对城市更新行动有更全面的理解和认识，无论是对学术研究或是更新实践，政府或市场主体，都具有重要的借鉴意义。

注释

① 是我国1949年新中国成立后的第四次召

开全国城市工作会议；上一次中央层面的城市工作会议是1978年。

- ② 引自推动住房和城乡建设事业高质量发展的有关情况新闻发布会上住房和城乡建设部办公厅主任李晓龙的发言。
- ③ “5W”分析法是由著名政治学家拉斯维尔1932年提出的一种科学的工作分析方法，常常被运用到制定计划草案上和对工作的分析与规划中，并能提高判断效率和使工作有效执行。后来在行动策划领域，被转化为Who（谁）、Where（在哪儿）、Why（为什么）、When（什么时候）、What（是什么）。本文以此为基础，略有修改。

参考文献

[1] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 关于开展第一批城市更新试点工作的通知[R]. 2021-11. http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-11/06/content_5649443.htm

[2] 王富海. 城市更新行动: 新时代的城市建设模式[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2022.

[3] 赵万民, 李震, 李云燕. 当代中国城市更新研

究评述与展望: 暨制度供给与产权挑战的协同思考[J]. 城市规划学刊, 2021(5): 92-100.

[4] 周俭, 阎树鑫, 万智英. 关于完善上海城市更新体系的思考[J]. 城市规划学刊, 2019(1): 20-26.

[5] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 关于加强生态修复城市修补工作的通知[R]. 2017-03. https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/fdzdgknr/tzgg/201703/20170309_230930.html

[6] 中华人民共和国国务院. 关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见[R]. 2020-07. http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-07/20/content_5528320.htm

[7] 中华人民共和国中央人民政府. 国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景发展纲要[R]. 2021-03. http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm

[8] 王蒙徽. 实施城市更新行动[EB/OL]. 2021-12-20. http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/29/content_5574417.htm

[9] 杨保军. 实施城市更新行动的核心要义[J]. 中国勘察设计, 2021(10): 10-13.

[10] 王富海, 阳建强, 王世福, 等. 如何理解推进城市更新行动[J]. 城市规划, 2022, 46(2): 20-24.

[11] 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.

[12] 何子张, 李小宁. 行动规划的行动逻辑与规划逻辑: 基于厦门实践的思考[J]. 规划师, 2012, 28(8): 63-67.

[13] 罗勇. 行动规划编制和实施的有效路径探索[J]. 城市发展研究, 2014, 21(4): 8-11.

[14] 田莉, 陶然, 梁印龙. 城市更新困局下的实施模式转型: 基于空间治理的视角[J]. 城市规划学刊, 2020(3): 41-47.

[15] 司马晓, 赵广英, 李晨. 深圳社区规划治理体系的改善途径研究[J]. 城市规划, 2020, 44(7): 91-101.

[16] 北京市第十五届人民代表大会常务委员会. 北京市城市更新条例[S]. 2022.

[17] 深圳市城市更新和土地整备局. 深圳经济特区城市更新条例[S]. 2021.

[18] 上海市第十五届人民代表大会常务委员会. 上海市城市更新条例[S]. 2021.

[19] 司马晓, 岳隽, 杜雁, 等. 深圳城市更新探索与实践[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2019.

[20] 重庆市规划和自然资源局. 重庆中心城区城市更新规划[R]. 2021.

修回: 2023-01