

# “城市更新的创新实践与关键突破”学术笔谈

王建国 周俭 田莉 侯雷 黄焕 段德罡 黄晶涛 赵楠楠 盛鸣  
俞静 林颖 赖文韬 钟婷 张帆 张曼 崔国 李鹏 尉闻 Lisaia Daria

【主编按语】我国城市发展进入存量优化的重要阶段，城市更新成为城市发展的新增长点和发力点。历经多年高速发展，我们是否真正理解城市更新所承载的文明使命？当城市从物质空间的堆叠升维为多元文明的载体，从经济增长的支撑跃迁为美好生活的场域，我们的规划治理体系是否做好了迎接这种范式转变的准备？围绕新时期城市更新的新问题、新特征、新思路，本刊编辑部特邀多位专家，以“城市更新的创新实践与关键突破”为主题，组织新一期学术笔谈。通过此次讨论，我们也在不断审视和反思城市中可能存在的路径依赖和逻辑困境。

## 一、保护与再生：理念之争还是协同共识？

王建国院士旗帜鲜明地质疑“大拆大建”的惯性逻辑，提出“拼贴织补”和有机生长的更新理念，周俭教授进一步指出“人走房留”背后活态遗产社会价值的流失，俞静高工则对上海“留房留人”政策背后的高成本问题作出理性反思。他们的观点启发我们思考：保护是为了留下什么？更新又意在激活什么？面对历史与现实的两难，我们需要更明确的价值尺度与评估标准。不能用单一美学或单一功能去定义“保护”，更新的目标不应止步于物理空间的再造，更应警惕其被异化为削弱文化记忆与社会联系的过程。

## 二、制度困境与实践突围：谁能为产权困局解套？

田莉教授直面自主更新中的产权碎片与制度缠绕；黄晶涛教授提出“微减容”、“模拟征收”等技术策略试图破局；张曼副教授等在危旧楼改建试点中有效破解产权不完整的难题，实现了独立产权住宅的原址重建与居民100%签约。三者背后是“顶层制度设计”与“底层操作实践”的博弈。如果制度不变，技术能走多远？而没有制度保障，实践又能持续多久？在这一背景下，有必要进一步探讨：在合法性框架内，是否可以重审规划权的边界与功能，以支持在复杂现实条件下的创新实践。

## 三、资金逻辑分歧：公共财政与市场参与是否同频？

林颖副教授等建构了“一级土地—二级地产—三级运营”的财务分析架构，意在寻找更新全周期的资金平衡点；张帆总工等则强调“国资持有、市场参与”的模式，在保障公共控制力的同时提升民间资本的可进入性；赵楠楠研究员等指出共建基金模式创造了社区自主发展的资本积累机制；段德罡教授则在城市边缘区探索以财政撬动、集体经营性用地入市等手段激发市场活力。尽管逻辑路径各异，这些探索均指向一个核心命题：如何在财政压力与市场不确定性交织的背景下，构建更具韧性的财务逻辑与多元合作机制，以破解城市更新中的融资瓶颈。

## 四、文化嵌入与记忆延续：精神维度是否被忽视？

在众多技术与制度路径的讨论之外，城市更新的文化维度同样不容忽视。赖文韬规划师提出文化资本可以通过“社区景区化”介入城市更新，激发地方认同与文化消费。Lisaia Daria 助理教授等通过对“口袋公园”的研究，强调小尺度空间对居民日常文化实践的回应。尉闻工程师则提出在“规划—建设—运营”的一体化路径中嵌入文化IP，强调空间不仅是结构性的场所，更是文化叙事的媒介。三位专家从不同角度表明：“文化保护”不仅是建筑符号的保留，更是生活逻辑与精神结构的延续。

## 五、更新与共治：多元参与如何避免失焦？

黄焕院长与侯雷院长的实践案例揭示了“多元共治”在现实中常陷入多方拉锯的利益博弈，协同推进面临制度梗阻与执行难题。盛鸣总师等进一步指出，“政企村协同”的核心在于通过制度与技术的双重设计，实现多元主体协同治理、空间生产与空间正义的协同落地。崔国规划师等在小城镇更新中创新性引入“街区主理人”机制，构建了责任嵌入与主体互信的治理框架；钟婷高工等在危房原址恢复重建实践中探索出以“意愿自主、实施自主、财政自主”为特征的全过程自治路径；李鹏规划师在站城融合更新实践中提出“更新动力同频、路地规划同频、管理审批同频、建设实施同频”的机制联动理念。上述观点共同表明：协同治理绝非简单的流程衔接，而在于能否构建起责任共担、收益共享、规则嵌入的制度性结构。

专家们观点的交锋与呼应，映射出城市更新背后的多重张力与复杂逻辑，未来的城市更新不仅是存量时代城市发展的关键命题，更是一场关于文明延续、社会共识与空间正义的深刻考验。拿出重构的勇气与对话的智慧，规划者、管理者与研究者才能在多元博弈中寻找平衡，在不确定中共塑城市的美好未来。

从学理内涵看中国城市更新的<sup>①</sup>意义和实施要点

王建国（中国工程院院士，东南大学建筑学院教授，中国城市规划学会副理事长）

### 1. 关于城市更新的学理内涵

狭义的城市更新含义，国内外学者褒贬对此不一。在国外狭义的英文对应语境是urban renewal，主要指1950年代城市改造中的规模性“大拆大建”，尤其以美国为代表。其不顾城市历史街区结构和建筑产权肌理的成片规模化开发，损害甚至“釜底抽薪”式地破坏了城市发展史上作为常态而存在的“拼贴织补”和有机生长的时间年轮。因此在学术场合中，国内外学者多采用广义的，包含保护、改造和再生在内的城市更新概念内涵。我个人愿意用城市更新（urban regeneration）和城市再生（urban revitalization）来表达，国外狭义的城市更新（urban renewal）则可以重新翻译成城市重建或城市再开发更加贴切。

城市更新伴随城市发展的整个历史，是一种“如影随形”的客观存在，我1980年代就学习过苏联学者写的《大城市改建》译著并做过读书笔记。新生与衰亡、渐进和突进、保留与淘汰、秩序和非秩序总是成对呈现在城市发展作为生活体的新陈代谢过程中。随着城市有机体发展壮大，功能成熟、结构稳定、社群复合，但城市也会罹患各类伤病灾害而导致系统效率衰退，直至难以应对新陈代谢、持续成长的需要，甚至形成一个动能不明、场景错乱、活力欠缺、“接不住”时代机遇和挑战的超稳定系统，因此需要持续的具有针灸激活意义的城市更新。

城市更新实质上是城市常态化运行发展中一种人为的机体性能增强、活力激发再生、社区场所营造的正向干预方式的概念。大多数情形下主要是要“在城市中建设城市”，并需要研究和采用“保、改、活、用、建”并举的实施策略和运维措施。

### 2. 中国城市更新的内涵所指和实施行动

中国的城市更新主要是要应对中国城镇化发展转型需求，亦即从增量为主的城市开发建设阶段转变为存量为主的品质内涵提升、关注老百姓“好房子、好小区、好社区、好城区”获得感的高质量发展新时期。

党的二十大已将“实施城市更新行动”写入报告。2025年1月3日国务院常务会议强调：“城市更新关系城市风貌和居住品质的提升，是扩大内需的重要抓手。”住房和城乡建设部曾倡导推行的“城市双修”中的“城市修补”也与城市更新含义有交集。因此，今天的中国的城市更新其实拥有更加丰富的内涵，首先它包含了国家强调打造的“宜居、韧性、智慧城市”概念，而从更加务实的视角，中国城市更新迫切需要解决的普适性问题包括3个方面：一是老旧小区的环境失序、社区失活和设施水平低下；二是城市经年累积发展后的建成环境物理载体的自然老化、性能退化、减灾防灾机能衰退；三是历史文化如何传承保护、创造性转化和创新性发展如何均衡等。

中国大部分城市均有比较久远的发展历史。城市更新涉及复杂街区、产权地块、运维管理和众多利益相关者，“留改拆”的国家政策替代了先前的“拆改留”排序，具有更多历史文化保护传承的内涵。但是，也要注意，我们直面的是违建危房

普遍、“穷”“老”“外”用户群体居多、消防隐患突出、设施配套和公共空间严重缺乏的历史城区，考虑到只有适度改扩建才能获得可持续的长效运维，适度的“补”“增”或“拼”其实也必不可少，这一点国内外学者已有基本的认同共识。同样重要的是，在保有历史城市基本结构、脉络和典型街区肌理前提下，当代的积极创造、创新设计、数字时代新动能接纳、绿色低碳更新探索同样是必要的，设计创意可以将颓败异质的城市更新对象重新营造成一个“精品微量”的城市宜居生活场所，正向传播历史文化保护和“老城市新活力”的意义和价值。

我们需要“保、改、活、用、建”并举，如此才能真正将有爱、有善、有为、有效的城市更新行动落实到位，真正实现城市的可持续发展。我和团队近年开展的广州历史城区、宜兴蜀山古南街、苏州阊门历史文化街区、扬州小秦淮河街区等城市更新项目对此做了有益的探索和尝试。

总之，好的城市更新需要“问题-目标的双重导向、突出民生、重视品质、有限边界、过程开放、运维落实”的政策体制。不仅是求真、求善、求美、求活的提质增效，更是一个持续的城市功能机体不断优化、调适和演进的“遥遥前行”的过程。

### 城市更新中城市遗产需要关注的三个社会议题

周俭（全国工程勘察设计大师，同济大学建筑与城市规划学院教授，中国城市规划学会常务理事）

活态城市遗产是城市遗产中最大量、最具生命力的遗产类型，是至今还在使用并在持续变化中的城市遗产，是城市机能不可或缺的组成部分，也是在城市更新中面临挑战最大的遗产类型。在城市的保护和更新中，活态城市遗产的社会价值往往被忽视，人走房留、拆旧复建、历史建筑移位等情况十分普遍，原因多种多样。那么，到底应该如何保护和传承这类活态城市遗产？借此，谈三点看法。

第一点，城市遗产是变化的，其社会价值是通过时间不断积累持续增加的。今天我们看到的城市遗产的价值是在经济发展和变革过程中发生、成长而“层层积淀”形成的，因此，城市遗产不论是其有形的部分还是无形的内容都不是不变的，需要建立在动态的、不断变化的环境中全面“管理空间变化”的观念、方法和体系。城市遗产的社会性是其具有生命力的基本条件和价值基础，其物质空间是其社会价值的载体，需要仔细识别和认知其社会价值与物质空间的相互联系，只有这样，才能对城市遗产的保护传承达到理论和价值层面的共识，从而对城市遗产的保护传承进行指导。也就是进一步从社会价值的维度因地制宜地回答城市遗产什么不可以变、什么可以变以及怎么变的问题。

第二点，居住型活态城市遗产面临的挑战最复杂。人走房留，遗产社会价值的生活属性就会丧失；人留房留，则难以保障空间和生活品质的整体改善。当然，随着城市发展伴随的城市结构演变，并不是所有的居住型活态遗产（街区）都需要延续生活居住功能，但对于那些不影响城市整体功能布局、依然可以作为城市功能结构有机组成部分的居住型遗产街区，我们



应该通过更新模式、更新机制、更新政策的创新,推行“自主更新”模式。

不同的城市建设(开发)模式和政策机制形成不同的城市空间结构和城市景观。居住型活态遗产是街区业主和住户共同持续营造的结果,采用“自主更新”模式的依据主要源于两个方面:包括业主起始时的各自建造的模式(主要是传统居住型街区)以及后期使用过程中的住户(和商户)持续的营造和赋值。因此,保护传承活态遗产的价值,最合理路径就是在保护更新中延续它原来的营建模式,这样,街区的空间格局将会得到最大程度的保持和延续。同时,自主更新会留下既有的住户(和商户),也将继续为街区赋能,并在既有的社会价值及其空间载体上赋予新的意义,实现社会价值的延续和积累。

第三点,“城市记忆”与城市遗产有着不可分割的关系。城市记忆是一种独特的集体记忆,具有突出的人民性,是城市遗产中社会价值的集中体现,它源于不同社会群体对特定事件和场所的认知,是对城市历史信息的理解、重组和意象性再现。一个城市的记忆存续对于国家和民族身份认同、文化遗产保护、城市文脉延续、可持续发展、文化创新以及增强社会凝聚力、提升市民的认同感具有积极的意义。同时,还需要特别关注日常性城市记忆,关注不同遗产社区的集体记忆及其空间载体,社区的集体记忆存续对社会风尚、社区归属感和居民自豪感有着直接的意义。

城市记忆是“人”和“城市”之间互动的产物,具有客体意义上的空间属性和主体意义上的社会属性,城市记忆往往会随着空间载体的消失而渐渐淡化和消失。记忆是积累,积累孕育创新。在城市更新中要谨慎地保护那些尚存的记忆空间载体,即使现在还未被列为保护对象。通过保护记忆的空间载体,构建起城市记忆空间的网络体系,从而存续城市记忆。

### 规划赋权自主更新:破解产权难题的路径

田莉(清华大学建筑学院城市规划系教授)

近年来,随着房地产市场下行及地方政府面临的债务压力,传统开发导向的拆除重建式更新和政府主导的老旧小区改造面临严峻挑战。北京、杭州、广州等城市开始了以社会力量为主导的更新实践探索,居民积极参与原拆原建,为破解城市更新的困境提供了新的思路。

自主更新强调政府、市场主体、权利主体以及社会公众等多元主体的共同参与,现行规划管理体系在应对方面明显不足,体现在如下3个方面:①容积率之困。“老破小”改造后能提升多少容积率无明确的规定,导致允许增加的建筑面积非常有限,居民改造动力不足。②标准规范之阻。现有规划建设与消防标准增加了改造的难度,老旧小区由于当时的建设标准与现在存在较大差异,很难达到如今的日照、消防等要求。③成片改造之难。已有原拆原建试点多聚焦于单栋楼,难以增加公共空间和公共服务设施。成片改造首先需要完成土地“归宗”问题,这在自主更新中基本不可能。目前唯一开展的成片自主更新的是浙工新村,但其土地权属具有同质性。这些难点与痛点,不

仅增加了审批的时间和成本,也使得改造工作面临巨大挑战。

针对自主更新面临的多重困境,赋权理论强调通过制度设计赋予居民决策权与资源支配权,激发其主体性。需实现三重赋权:①权利赋权,明确产权人更新决策的法定地位;②管理赋权,提供政策与技术支持;③能力赋权,通过居民自治组织提升协商能力。

权利赋权上,可借鉴广东三旧改造经验。制定城市自主更新相关条例,明确业主大会、业主委员会等作为更新决策主体的法律地位;建立产权人自主更新备案制,将项目立项权下放至多数业主同意即可启动。此外,设计自主更新的竞争机制对破解集体行动困境至关重要,在规划的指导下,政府调查并确定哪些社区/建筑符合自主改造要求,经社区/楼栋居民内部协商,就改造面积、出资标准等达成一致同意后方可申请启动自主更新。这种“谈判前置”将大大降低改造过程中的各种谈判与交易成本,竞争机制的形成也有利于更新项目的推进和示范。

管理赋权上,总体原则是强化规划的弹性,弱化刚性。针对容积率,地方政府应提出容积率允许增加的适当范围,并对超出原有建筑面积之后如何补交地价进行明确规定,纠正业主的预期偏差;针对标准规范,各部委适当授权地方政府根据本地条件建立弹性化技术规范,放宽对老旧小区自主更新中的日照、消防等要求。例如,厦门等城市提出“以现状条件为底线”的规划原则,允许通过技术措施平衡安全与更新需求。针对成片改造的土地归宗挑战,中央部委应尽快确定适应成片改造的土地归宗优化措施,为地方政府提供明确的政策指导和操作框架。地方政府在规划管理中,需要在控规编制与审批方面进行创新和优化,适度放松容积率、建筑间距等的严格管控,尽快制定相关条例和办法,为自主更新提供法律依据和保障。

能力赋权上,可通过街道、社区介入协调,建立居民自治与协同治理机制。也可以充分探索“商业化+公益化”结合的模式,引入共有产权代理人机制。可由社会组织或市场化企业担任代理人,其核心任务在于深度挖掘小区公共资源的潜在经营价值。为激发企业参与热情,可给予其清晰的产权激励;可赋予企业小区部分公共空间的优先使用权。

总体而言,城市自主更新的核心在于通过产权与制度改革实现“权利—资源—能力”的协同赋权。未来需要在立法保障(更新条例、技术指南等)、政策与管理创新等方面开展探索与实践。通过系统性制度与空间治理体系重构,实现城市品质提升与可持续发展的双重目标。

### 政府主导下国企全流程统筹片区改造模式:厦门湖滨片区案例 侯雷(厦门市城市规划设计研究院有限公司院长,教授级高工)

厦门市湖滨一里至四里片区(以下简称片区)为1980年代至1990年代初建设的多层住宅区。片区填海而成,大量住宅采用预制板,且部分建材为海沙。进入21世纪,出现部分住宅沉降不均、抗震不达标以及停车位与社区公共配套严重不足等问题。2020年市政府决定片区采用整体拆除重建,原居民集体回迁的改造模式,并由市属国企建发房产集团进行全流程统筹实

施。片区改造范围约30 hm<sup>2</sup>，总建筑面积40万m<sup>2</sup>，住宅4898套，商铺130户，居民约2万人。在没有增加财政投资的前提下按照合同约定的四年半时间顺利完成，主要有以下特点：

一是尊重居民意愿，绝大部分原住民回迁，保持社会稳定。前期开展深入的社会调查和政策宣传，对现状住宅建筑面积32.3万m<sup>2</sup>进行详实的调档、测绘。政策上提供多种安置模式，包括货币化、产权调换、现房安置、给予回迁居民过渡安置费等。该片区区位优势且学校教育质量高，绝大部门居民选择回迁，回迁安置住宅建筑面积46.9万m<sup>2</sup>。规划充分结合征收补偿方案，把最好的沿湖用地均留给回迁房。住宅设计广泛征求居民意见，分成17个户型段，每个户型段设计3个户型，满足多样需求。对少数特殊需求家庭，设置可组合户型，满足家庭的动态变化。

二是提升公共配套和承载力，保留城市肌理和商业活力。通过改造增加行政服务、综合文化活动、社区服务以及社区公园等配套设施，公共配套建筑面积从5万m<sup>2</sup>增加到约15万m<sup>2</sup>，增加学位约2000个，新增停车位7754个，就学服务能力超越片区范围。片区地下空间整体开发，设置地下就学接送系统，较好解决校区周边交通拥挤问题。经过约40年的沉淀，片区因细密的路网形成浓郁的街道生活和商业氛围。规划基本保留原有的空间格局，对2.5万m<sup>2</sup>沿街店面采用回迁方式，留住烟火气。此外，富余的1.9万m<sup>2</sup>安置房转化为人才保障性住房。

三是在严控拆迁补偿标准的基础上，推进政策集成创新。基于国企严格的财务监管，严格执行政府制定的拆迁补偿和安置政策标准，避免了以纯粹市场化谈判造成拆迁补偿标准过高、出现畸高容积率等问题。对合法建筑提前申请征收补偿，非法建筑物提前报“两违”程序，实行行政强制拆除。同时在现实操作中，实事求是地创新政策细则。比如采用先议后征模式，征求意见同意户数达到90%再启动预签约，预签约达90%以上再发布正式公告。打破无论户型大小都增加15m<sup>2</sup>的惯例，创新性提出每套增加15m<sup>2</sup>或每套增加20%建筑面积两种路径，供居民自由选择。允许居民以一定的优惠价格增购一档（约7m<sup>2</sup>）的办法，解决了大部分居民住房面积不足的问题。此外，由指挥部担保与财政、银行等部门协商，以补偿协议作为抵押，为过渡期居民解决按揭贷款转换难题等。

四是在资金就地平衡的基础上，控制开发强度。片区位于厦门本岛中心城区筼筮湖畔，利用多个小区组合，塑造大疏大密的空间格局，形成多个观湖城市视廊。在详细摸底调查的基础上，精细调整片区改造范围，规避个别“钉子栋”，降低改造难度。深化规划设计方案并进行精细化的财务测算，整个片区改造投资约95亿元，土地出让金74亿元，片区车位可售约26亿元，基本实现就地平衡。为控制开发强度，新建商品房建筑面积约17.2万m<sup>2</sup>，仅占片区总计容建筑面积的21%，改造后地上建筑面积约81万m<sup>2</sup>，约为原来的2倍。

五是政府主导下由国企全流程统筹改造，实现降本增效。片区成立市委常委挂帅的指挥部，制定相关政策及标准，推动规划设计审批，做好相关部门的协调，建立快速决策的机制等。同时由国企统筹片区的规划、征拆、代建、招商运营、物业管

理全流程，并兜底土地出让，从“一对多”转换为“一对一”，减少协调成本。一个主体统筹全流程实施，更有利于算总账，还可以再造片区改造流程，有利穿插作业，实现提质降本增效。如在拆迁商谈阶段，即可穿插地勘、启动设计及工程招标和报建工作，实现拆完即开工。市政配套建设提前设计招标，保证与房屋建筑主体同步交付。在设计施工阶段即考虑沿街商业餐饮的油烟排放，做好相应管道预埋。

湖滨一里至四里片区改造启示：既要充分发挥政府端规划和政策的指导作用，又要充分发挥国有企业全流程统筹改造的优势，通过流程再造和政策创新，创造性地解决实践难题。这些丰富实践所积淀的内在机理和利益协调机制还需要深入研究。（感谢建发房产李苏宁、厦门市规划院何子张协助）。

### “武钢云谷606”：“多元共治”模式下的工业更新实践 黄煥（武汉市规划研究院院长）

工业更新是城市与区域发展中的热点，武汉是中国传统工业基地，工业更新先后经历了厂区原址改造、中心城区“退二进三”、工业遗产保护性利用、旧工业区向科技园区进而向智慧园区转型等阶段，更新模式也逐渐由单一的政府或市场主导向“多元共治”转变。

“武钢云谷606”产业园是武汉近年来传统工业向智慧园区转型的工业更新案例。产业园位于杨春湖高铁商务区东部拓展区，于1954年建厂，面积606亩。2016年在“去产能，调结构”的宏观背景下将园区产业迁出。2022年产业园一期启动，面积100亩，按照“修旧如旧，空间织补，功能完善”理念进行艺术化改造和基础设施建设。目前一期已建成并开园，成为武汉市产业转型、工业文化传播的新地标。项目从策划到运营均贯彻了“多元共治”理念。

一是开展多元协同的系统性空间策划，处理好整体与局部、不同专项之间的贯通关系。整体层面将园区以及外围共约1.56 km<sup>2</sup>土地进行整体策划，加强园区与城市功能的融合，园区内部地块进行适度有限设计，与外部设施预留接口；项目层面采用“以需定供”方式联合运营企业提出定制化设计方案。确保政府部门、投资企业、建设单位各条线工作协同，以城市设计为“底板”，集成产业、交通、市政、公服、开敞空间、景观风貌等专项规划，融合打造兼具商业热度和艺术气息的智慧园区。

二是政府、企业、储备机构“三本账”，促进财务平衡。区政府负责项目招商、园区内基础设施和周边环境提升，为企业提供前期税收减免等财务支持，收益主要为后期税收。武钢负责产权范围内厂房翻新、门前屋后环境整治，收益为企业经营收入、租金回报等。储备机构负责园区周边土地收储、基础设施建设，并通过土地一级市场开发获得收益。分别算好“三本账”，严格把控短、中、长期各阶段财务风险。采取组团式功能布局方案，划分若干子项目，将高收益与低收益项目组合捆绑，“小步慢走”分期实施，避免“成片铺开”带来财务压力。

三是全周期响应多主体诉求，确保空间价值和社会价值的双提升。规划阶段走访厂区原职工，系统梳理历史脉络；主动



对接政府各部门,落实市区重大项目、城建计划等;梳理产业链全景图,明确“重点招引”、“机会招引”企业名录,完成140余家目标企业前置访谈;邀请行业专家、街道代表和社区代表建言献策。建筑设计阶段,基于目标企业需求开展弹性空间设计,以满足企业在不同成长阶段的空间需求。建设阶段,采用“边建设,边招商”方式,为运营企业、商户提供从基础硬装到菜单式拎包入住服务,并预留可变空间提高项目招商灵活性。运营阶段,将云谷纳入武钢红色教育基地,联合周边院校开展游学、沙龙活动,承办大型城市赛事与展会,全方位提升园区的社会需求价值。

“武钢云谷606”产业园体现了企业自主更新、政府大力支持、社会广泛参与的“多元共治”理念。

### 以社区更新思维推动都市边缘区乡村振兴的创新范式 段德罡 (西安建筑科技大学建筑学院教授)

#### 1. 都市边缘区乡村建设的实质是社区更新

都市边缘区发展正在经历从“土地储备”到“功能飞地”的价值重构,过去一直被视为城市扩张的“过渡带”,依赖地产开发模式推动发展,随着增量时代终结及“撤县设区”“镇改街道”“村改社区”等去农化政策推进,其角色亟须转变。

都市边缘区乡村建设不是物理空间的重塑,而是功能价值的再定义:①治理优先。以既有空间为基础,控制财政投入,优化产业格局与公共服务。②价值共享。通过存量空间的功能置换创造新价值,通过利益分配机制保障社区可持续发展。③城乡协同。将边缘区乡村视为城市功能延伸的载体,分担都市压力,实现真正意义上的城乡“双向融合”。

#### 2. 从“普通村庄”到“城市有机体”的更新实践

抱龙村原为西安大都市边缘区的一个普通村落,在秦岭生态保护与乡村转型的双重压力下,面临发展滞后、空间闲置、基础设施及公共服务落后等问题。2019年抱龙村入选长安区“花园乡村”试点村,旨在破解严格的秦岭保护政策下普通村庄的发展建设难题。

基于秦岭保护政策要求,规划针对分布在抱龙峪内外的村组提出“山里讲故事、山外品生活”的发展定位。峪口内做到“保护性质不改变、生态功能不降低、建设用地不增加、产业发展不越界”,立足自然风光与文化资源吸引游客前往登山、观景;峪口外聚焦基础设施提升、环境品质优化和闲置资源利用,塑造高品质空间并形成与秦岭沿线其他村庄的差异性;通过国企“山水文旅”入驻引导市场资本投资,形成“西安南郊民宿集群”的品牌效应;在企业陆续入驻后启动“校-地-村-企-社”治理联盟,工作重心由空间建设转向社会治理,以协调村企关系,促进原住民、新村民及游客和谐共处,保障乡村社会可持续发展。

从财务平衡的角度,政府早期出资近3000万元完善村庄基础设施和公共服务设施,塑造高品质现代村庄环境。在运营阶段,国企投资1600万元启动休闲文旅产业,坚定了市场信心,随后各类民间资本入驻,迄今累计投资逾8000万元,使政府投

资所形成的资产获得增值。

#### 3. “空间再生产”与“社会关系重构”的双重变革

抱龙村通过政府、市场、村集体协作实现了产业发展并带动乡村社会成功转型,利用闲置空间承载城市旅游需求,引入经营者和大量游客,提升人气,提高空间使用效率;原住民中的双栖人口坚定了在本村居住生活的信心,推动村庄向高品质城郊区转型;原住民中无意愿、无能力进入城市的村民有部分成为民宿及相关产业经营者(占经营户总量的40%),有的成为民宿的雇员,有的通过给民宿及游客提供种植、养殖产品获得了新的生计。

都市边缘区乡村采用低成本更新路径:通过闲置空间再利用与政策集成,可以突破土地财政依赖;以共建共治共享机制保障原住民权益,可以避免“绅士化”陷阱。其政策价值在于提供了可复制的城乡融合方案,包括:将边缘区乡村定位为“城市功能飞地”,承接居住、游憩等非核心功能;通过财政资金撬动、土地权属创新(如集体经营性用地入市)等激发市场活力;构建“政府引导+市场运营+社区参与”的协作框架等。

### 创新发展“晋江经验”的空间实践:阳光里老旧小区自主更新 黄晶涛 (天津大学建筑学院教授)

晋江市青阳街道“阳光里”项目是福建首例、全国前五的居民出资老旧小区拆除重建类自主更新项目。该小区由无产权、无配套、无学区的“三无小区”更新后变为有明晰产权、便利设施、优质教育的“三有小区”,“政府引导、居民出资、市场开发、自求平衡”。项目于2023年7月完成签约,目前已动工。

“阳光里”小区建于1993年,原为村委会统建楼,2004年补办土地证由集体转为国有用地,目前业主有25%为公职人员。房屋仅有土地证没有房产证。占地2.2 hm<sup>2</sup>,有284套住宅、229间店铺,90%以上用于出租,人户分离严重。受军航机场限高影响,小区可增容空间极其有限,传统的政府征收或市场开发都无法实现资金平衡。据此晋江开展了创新实践:

1. 精准切入,“正名”产权撬动居民意愿。针对小产权问题,采取“土地重新征收-出让-产权重新办理”的模式,自更新后重新计算70年产权期。政府引导动迁协商,收储土地后带条件出让,通过公开招拍挂确认开发商并监管建设流程。业主以定向定价商品房形式回购,获得产权期限70年、交易不受限制、匹配学区的完全产权房。

项目住宅按80%、一层店铺按100%、二层店铺按50%面积安置。腾退建设期间为业主发放安置补贴,协助租户寻找新房源和争取租金优惠。青阳街道首创“模拟征收”模式,通过入户与业主签订附带生效条件的模拟补偿安置协议判断项目可实施性,当签约比例高于90%时协议自动生效,否则项目终止。

2. 精明更新,首开“微减容式”改造。避免靠“凑容积率”实现财务平衡,在确保住宅和店铺满足安置需求的前提下,减小大户型、增加小户型、增加可售套数,平衡成本。地块容积率现状2.7,更新后降为2.65。更新后获得超过1万m<sup>2</sup>的盈余可售面积。

针对老旧小区改造难以达到现有技术规范要求的问题,相关主管部门协同对方案指标进行详细论证,在现行规范基础上适当放宽了建筑退线、容积率、绿地率等技术指标。

3. 精细测算,实现片区资产平衡。“谁受益,谁出资”,居民为出资主体,政府不出资。经测算项目全周期总支出2.64亿元,总收入2.66亿元,实现地块内“自求平衡”。项目支出包括需要支付开发商的住宅/店铺/车位回购款、安置过渡费、教育配套/办公/中介/土地拆迁补偿等其他费用。项目收入一是业主及社区居委会出资1.96亿元,二是晋江市政府返还80%土地出让金0.70亿元。

项目采取按不低于成本价收取补差款的安置方法,以成本逆推和更新前后升值空间为依据,科学量化补差价格。最终住宅补差价4600元/m<sup>2</sup>、店面补差价2900元/m<sup>2</sup>,远低于晋江市同期市场价,居民对出资额度可接受,对更新后房产升值有期待。

4. 精致生活,切实提升民生水平。依靠更新后房产升值空间来换取居民主体出资意愿,其本质是通过纠正高公共服务水平与低品质房产的严重错位来释放被抑制的土地价值,探索微利可持续的“商业反哺公益”运作模式。

更新后配置1:1停车位、社区养老用房、快递配送中心、户外健身场所;匹配实验小学、华侨中学等优质教育资源;公共空间设计发挥城市商圈区位优势,采用商用出租LED广告立面形式增加收益;同时设计融入晋江海丝文化美学元素,增加居民归属感。

### 合作生产理论视域下社区更新的治理创新与实践启示——以顺德东风村共建基金模式为例

赵楠楠(华南理工大学公共管理学院助理研究员);芮光晔(广东工业大学艺术与设计的学院讲师);周雅文(华南理工大学建筑学院博士研究生)

2021年起,顺德东风村通过参与式设计开展了一系列公共空间改造和基础设施建设,并与广东德胜社区基金会签订合作协议,成立社区共建基金,重构政府、市场、社会的多维关系,在社区参与者和多元社会组织间形成包容性合作生产治理联盟,构建“多元融资复式—社区共建共治—可持续更新”三位一体的治理框架,为破解社区更新的融资困境与治理失效提供了具有方法论价值的实践样本。

#### 1. 制度创新:复合型融资模式重构社区共治模式

社区基金会的设立突破传统财政依赖,形成“本金保值—收益反哺—滚动发展”的可持续机制。通过居民众筹、企业捐赠、社会组织捐款等渠道筹集600万元初始本金,并委托专业机构运营,实现资本增值。这一制度设计的创新性表现在:①通过地方企业成立的社区基金会形成配资机制,对符合战略规划的项目提供最高1:1资金匹配,放大社区公益资金效应;②采用“不动本”模式,确保本金安全的同时,以增值收益支持社区可持续更新,增强居民信任感和参与度。地方政府、社区党组织、专业规划师、社区基金会、社区积极分子形成跨尺度的治理联盟,推动以创建社区公共空间、整合社区外部资源、建

构合作共生平台为主的创新框架。

#### 2. 技术赋能:参与式治理工具推动社区规划范式转型

项目创新构建了“技术工具—组织载体—制度保障”三位一体的治理链条。①在技术层面精准匹配居民需求。项目邀请专业规划师,通过“空间小旅行”“功能拼拼乐”等活动收集村民意见,并结合多轮参与式工作坊,将地方知识融入社区更新规划。②在组织层面培育社区自治能力。以“东风村深水公园共商共建”继续寻求社会资金和技术支持,推动社区事务公共化和社区自治可持续化。

#### 3. 价值重构:可持续更新机制培育社区发展内生动力

项目通过参与式共治过程激活社会资本,形成两大可持续机制。①在物理空间维度激活社区生活场景。村委和社区规划师通过盘点村内闲置用地、优化低效土地资源、改造社区公共空间,激发了居民新的生活方式和文化习俗,例如改造“社区厨房”使传统宴席转化为常态化养老服务,改造“东风村青少年基地”通过“老幼共融”设计实现人力资本的代际传递。②在社会资本维度将情感纽带转化为制度契约,通过动员社区共同出资,创建新的治理组织和议事平台,并以社区共建基金的形式推动自主更新的制度化。从幼儿园改造的100%表决通过,到78家企业持续捐赠,构建了长期共建机制,建立了空间优化与社区发展的正向关联。

东风村的实践表明,社区更新的核心不仅在于物理空间的改造,更在于社会关系的重构,旨在构建一种“政府引导而不主导、市场参与而不控制、社会协同而不依附”的新型治理生态。该案例对城市更新的研究与实践有三重贡献:其一,制度弹性。德胜基金会既承担资源中介职能,又借助基层党组织的嵌入,成功实现了协作规划与合作生产理论模型的本土化应用。其二,技术与规则结合。通过参与式规划工具,将居民自主决策纳入制度框架,使空间治理从单一政策工具转变为具有约束力的社区治理规则。其三,资本增殖推动更新。共建基金模式创造了社区自主发展的资本积累机制,使社区更新不再依赖单一财政支持,而是形成内生增长逻辑。

### 政企村协同驱动工业区更新:永康陶瓷厂片区的实践启示

盛鸣(深圳市城市规划设计研究院副总规划师,教授级高工,同济大学建筑与城市规划学院博士研究生);沈丹婷(深圳市城市规划设计研究院副总规划师,高级工程师)

低效工业用地更新已成为推动城市高质量发展的核心课题之一。浙江省永康市陶瓷厂片区更新以“分类产权整合+政策激励约束+空间精准适配”的多维框架,探索破解低效工业用地更新的权属复杂性与产业匹配难题,为县域尺度存量更新提供可复制的政企村协同范式。

#### 1. 创新实践:制度协同与空间适配的多维探索

产权整合的“分类施策”机制。构建“国有+集体+私营”产权协同工具包。对原陶瓷厂国有土地实施“评估收储+产业监管”模式,由产投集团全自持开发标准化厂房,确保产业主导权;引导旺达集团等5家民营企业“资产置换”,保持工业用地



性质前提下实现用地整合；创新集体土地“物业返还+收益分成”模式，苏溪村1.2 hm<sup>2</sup>土地年收益提升至600万元，促进“资源变资产”。

政策工具的“激励—约束”闭环。推动“容积率奖励—税收承诺—动态监管”政策闭环。明确更新后容积率下限2.0，对达标企业给予20—120元/m<sup>2</sup>奖励；叠加工业项目全生命周期监管机制，将税收承诺纳入履约核查。针对产权碎片化，允许相邻地块统一规划开发，破解宗地边界限制，提升空间整合效率。

空间生产的“以产定楼”逻辑。强化生产空间与产业链匹配。前置招商引入产业链龙头项目，带动配套企业入驻，基于生产需求设计工程荷载、建筑层高、货运路线等，通过垂直布局强化空间高效使用。建设技术转化中心、共享实验室等配套空间，形成“生产—研发—社区”三位一体的复合型园区。

### 2. 经验探索：县域工业区更新的三重模式

县域工业区更新可以参考该项目的三重经验：①突破“单一收储”路径依赖，产权整合实现多方权益动态平衡。国有土地产业监管、私企用地等容置换、集体土地收益共享的差异化模式，在产权复杂的县域地区有较强的借鉴价值。②突破“单一激励”治理定势，以闭环的全生命周期治理保障长效运营。通过容积率奖励、税收分成等正向激励，叠加全生命周期监管、产业准入清单等负向约束，对未达税收承诺的企业减少乃至取消优惠，形成正负面联动的政策闭环。③突破“压低成本”的单向逐底竞争，以空间适配促进生产高效。工业上楼不是空间形态的简单叠加，而是依据县域主导产业特征、垂直整合产业链的高效生产空间组织。同步植入15%—20%的研发服务功能，可以有效破解“重生产轻服务”的传统园区弊端。

值得注意的是，私企“等容置换”应配套用地绩效评估，防止“新瓶装旧酒”式低效循环；将村集体收益与园区税收增长动态挂钩，在集体经济活跃地区更具适用性。

### 3. 学术思考：实践背后的理论逻辑

实际案例为存量更新研究提供了新视角。制度弹性方面，协议置换、物业返还等非标工具虽提升效率，但也可能削弱规划法定性。如何平衡制度弹性与规划刚性，需结合规划、法理、经济等领域进一步展开交叉研究。

理论研究层面，空间—生产的互动逻辑还有待提炼。在培育新质生产力的进程中，前端设计、中端建设和后端的园区运维联动亦是值得探讨和扩展的议题。

总体而言，更新不仅是物质空间重构，更是权益关系与生产方式的再生产。“政企村协同”的本质是通过制度与技术设计实现“多元主体协同治理”“空间的生产”“空间正义”。在个案总结基础上，工业区更新研究还需进一步结合相关理论，构建本土化解释模型，为全球城市更新贡献中国经验。

## 活态遗产：上海承兴里“留房留人”更新实践案例

俞静（上海同济城市规划设计研究院有限公司高级工程师）

上海里弄遗产大部分保持着原初功能，至今仍在使用，具有典型的“活态遗产”（living heritage）特征。关于里弄保护的

重要性各方面已有共识，但如何保护、改造和再利用，相关的路径和方法依然存在巨大分歧。2003年以来，上海逐步建立起“最严格的保护制度”，对里弄的存续提出“留房留人”的保护目标，并为此开展了步高里、承兴里、春阳里和瑞康里等多个项目的实践探索。2020年完成的“承兴里”城市更新项目获评“2021年度城市更新贡献奖”。

承兴里位于黄浦区8号街坊，建于1930年代，由完整新里、零星旧里以及沿街“下店上宅”式建筑围合而成，2016年被列入上海市第一批风貌保护街坊。2018年启动了一期的更新工作。改造前，承兴里近2000户居民中有近700户旧里居民还在使用手拎马桶与合用厨房。受限于风貌保护的要求，空间增容的余地极其有限，因此降低人口密度是实现房屋内部成套化改造、改善居住环境的现实选择。

承兴里一期项目包括2条新里和1条旧里的更新改造，涉及261户（公房住宅253户，公房非居住单位8户），合计面积6798 m<sup>2</sup>。项目针对居住密度高、历史搭建多、公共面积小等具体问题，有针对性地提出以“抽户”模式来解决房屋和居民的现实矛盾。所谓“抽户”，就是指部分公房居民自愿解除承租关系，通过补偿、安置等方式搬离里弄。在尊重居民意愿的前提下，项目实现了42户居民和5户单位“抽户”，人口规模降低了18%。“抽户”调整了人房配比，不仅为留下的居民增设了每户3.5 m<sup>2</sup>的专用厨卫空间，优化了室内空间布局，实现了居住功能和生活品质的双提升。承兴里一期项目2020年7月全面竣工并实现居民回搬，基本实现了“留房留人”的保护初衷。

活态遗产保护不是机械地维护原状，禁止遗产变化，而是在保护视角下对遗产变化进行管理。承兴里一期项目也存在争议，争议点在于房屋改造重建和居民抽户安置带来的成本高企，以及政府单方面大包大揽带来的“一刀切”问题。但需要厘清的是，高成本并非里弄保护的结果，而是上海城市住房保障历史欠账的必然呈现。政府倒贴资金顶着巨大财政压力进行“留房留人”的探索，充分体现了其对历史保护的重视和魄力，也为此类高密度街区的更新发展提供了难能可贵的实践经验。

历史形成的里弄房屋以及居民构成有多样化的特点，里弄保护更新需要更加灵活的资金平衡机制。比如1991年原卢湾区（现黄浦区）振华里项目通过街坊内办公楼开发来实现资金平衡；再比如田子坊鼓励居民自主更新，通过街坊商业价值推动房屋价值提升来实现资金平衡等。发挥居民的主体性和主动性，促进居民自己把房子修好则是更加经济理性的探索方向，但当前大部分遗产保护仍旧需要政府为主导的整体组织。

要持续地实现里弄活态遗产“留房留人”保护目标，还需要构建城市层面系统性的配套支撑。2018年承兴里二期项目启动征询，遗憾的是由于采取了“不抽户”政策，该征询被抵制，签约率未获通过。目前，承兴里街坊已经成为该街区中唯一保留下来的里弄街坊，如同城市盆景独存其间。这也再次证明历史城区的保护是一项整体性工作，要推广“抽户”“留改”等保护措施，还需要完善如公房管理体制、房屋建设管理办法、保护资金补偿机制等多方面有针对性的持续改革。

构建城市更新三级联动财务分析框架，支撑多样化更新模式组合  
林颖（华中科技大学建筑与城市规划学院副教授）；柳应飞（武汉市自然资源保护利用中心高级规划师）

存量发展时期城市更新面临更大的资金困境：一是征拆成本过高困境；二是政府投入乏力困境，即单纯依赖政府公共投入输入式的更新改造，以及由此带来空间增值在政府、企业、居民等利益主体间的错配，为政府带来巨大债务负担，长期不可持续。为此，城市更新可着眼于从一级土地开发、二级地产开发、三级运营开发的联动开发维度，考虑全要素、全过程的财务动态平衡，推动可持续的城市更新。

### 1. 构建城市更新三级联动财务分析框架

首先，剖析城市更新单元中一级土地开发、二级地产开发、三级运营开发流程，建立三级联动开发机制；以此为基础，对城市更新单元三级联动开发阶段的成本-收益类型及其剩余正负值进行分析，建立城市更新单元规划的财务动态平衡分析框架；然后，研究不同更新模式（拆除重建、改造提升、保留整治）中城市更新单元规划指标体系，以及指标体系与地块中土地及其附属物资产价值变量和资产规模变量的对应关系，明确土地征储、公共产品代建、地产销售、物业运营等开发行为所形成资金规模的测算公式，对城市更新三级联动开发的资金规模进行系统测算，支撑多样化的更新模式组合。

### 2. 运用财务测算方法进行城市更新单元规划的反馈优化

2023年以来，武汉加快城市更新机制、模式创新，按照“成片推进、单元更新”的转型理念，编制了《武汉市城市更新行动方案》，确定未来3-5年工作任务，划定33个重点更新单元，引导“留改拆建控”各类更新项目有效聚合，集中展现成效；2024年12月，《武昌区杨园设计产业片城市更新实施方案》获得市城市更新主管部门正式批复，对单元内一二三级联动下的空间资源配置情况、财务价值要素、资金潜在来源、具体测算方法等统一纳入成本-收益的财务分析框架。具体要素在一级土地开发为土地出让、政府计提、公益用地贡献、征地拆迁、居民安置、土地储备等；在二级地产开发中为新建类建安成本、改造类建安成本、改造类安置成本、可售建筑空间价值等；在三级运营开发中位保留整治与闲置资产回收成本、租赁运营成本、资本化利息与税金成本、物业收入、商业广告收入、改造后租金收入等。最终，经过多轮次多场景的财务评估与模拟，实现运营—地产—土地的逆向反馈与规划优化，提出不同空间组合、建设类型、开发时序下的多情景更新策略与实施方案。

### 3. 实现公共利益保障与空间价值提升的双赢

在具体的资金测算中，将基础设施改善、公共空间品质提升带来的正外部性空间收益纳入整体的成本-收益框架之中，以更好地实现单元内公共利益保障与空间价值提升的双赢。该单元内四美塘铁路遗址文化公园正是先行建成的公共空间，公园保留了千余米80多年前的粤汉铁路铁轨和10余栋武铁武昌机务段工业厂房遗址，并按照多年前的乘客游线，最大化复原老场景，让人们有身临其境地“穿越”体验，成为该区域乃至武汉市的一处新地标。

成都“烟火玉林”：走向社区景区化的更新与治理创新  
赖文翰（成都市规划设计研究院注册城乡规划师）

伴随着居民美好栖居需求的升级，“重建附近”的呼声日益高涨，旅游活动不断向城市末端渗透，推动社区开始从“栖居地”向“旅游地”演绎。通过“社区景区化”更新，旅游要素持续介入社区空间功能与社会网络，带动产业复兴与文化传承。但这一过程也面临过度商业化与社会异质化等结构性风险。

作为成都南郊的工业配套住区，玉林始建于1980年代。彼时的玉林“酒吧众多，时尚小店林立，日常生活便利，夜生活丰富多彩”（摘自刘家琨《玉林颂》），曾是何多苓、周春芽等艺术家的文化客厅，更是建筑师刘家琨的实践原点。新世纪后，城市南扩与艺术家迁离使玉林沦为了老旧社区。

2016年，《成都》的传唱让“玉林路”变为打卡地。在“天府社区游”品牌、“花开玉林”改造、“市井生活圈”打造等系列工程的加持下，玉林探索出一条包容性的社区景区化更新道路，既延续了老成都的市井烟火气，又注入年轻态潮流文化，实现了向城市文化地标的转型，其内在体现的“价值溢出”与“社会嵌入”双重逻辑为文旅资源型老旧社区更新提供了借鉴。

1. 价值溢出：文化资本的创造性转化。玉林以文化资本作为空间再生产路径，将在地文化基因转译为可消费的空间符号，形成了“文化生产—主体吸附—空间增值”的良性循环。

一是文化IP重构，驱动文化景观活态转译。以“小酒馆”为原点，借助“音乐+市井”的IP塑造，玉林民谣音乐季等场景营造，构建“没有围墙的社区博物馆”，将日常生活转化为可叙事、可意象的活态文化景观，促进地方记忆的跨群体传播。

二是文化资本转化，推动社区经济反哺共生。持续策划成都双年展等公益文化活动，通过驻地创作将公共空间转化为艺术生产现场，将文化资本转化为经济价值。打造全龄化的玉林生活市集，将艺术展销与中小学生学习、社区养老创收相整合，搭建起文化生产者、原住民及商户间的联结桥梁。

三是空间多维激活，打造功能嵌套融合体系。以“5%关键节点激活95%存量空间”的微介入策略，形成“居住—消费—文旅”相融合的功能体系。在水平维度构建“最美回家路”文旅动线，在垂直维度打造弹性的“商业—公益”综合体（如巷子里、院子文创园）。通过居委会结缘商业空间、底商文创化、自主“窗改店”等模式，引入轻食、咖啡等业态，并植入艺术共享工作室，实现政务、创作与消费的共生发展。可见，文化资本的转化既解决了公共空间低效的问题，也实现了社群与代际间的情感联结与吸附内聚。

2. 社会嵌入：主客共建下的新型共同体培育。玉林尝试突破商业逐利模式，转而依托社会关系的结构性嵌入，探索出兼顾市场效益与家园认同的主客共建模式。

一是构建商居共同体，重塑多元共治格局。玉林首创多业权共发展联盟，产权方、商户共建运营体系，创新实施“商居联盟”治理模式，配套量化管理“十分制”开展双向考核，强化商居共生关系，既保障商业活力又维护居住品质，形成了权责明晰的基层治理与风险防控体系。



二是突破商业逻辑，家园指向超越区位法则。以成都星光理想为代表的市场主体主动突破商业区位法则，在玉林南路7号院探索“非标商业生态”模式。将可达性弱、年久失修的农具房改造为青创聚落，居民以闲置空间使用权置换商铺股权，年均分红超千元。凭借低廉租金、社群归属感与慢生活氛围吸引创业业态扎根，使老旧空间转变为文化消费与邻里交往场域，不断积累人际信任与地方认同。

3. 结语：景区化更新的关键在于挖掘并转化在地资源价值，依托社会嵌入形成稳固的地方引力，实现社旅双向互济，进而跨越商业化依赖与社会异质化等陷阱，提供兼容人文关怀与市场效益的更新范式。玉林的包容与自由生长，既是本地居民、艺术家和游客们主动“重建附近”的空间文化实践，也映射了刘家琨根植于此的营建理念，是“概括、凝练和展示地方内在品质”并“提供宁静和诗意的感觉……培养休戚与共的社区意识”的最真实写照。

#### 成都君平街89号院1栋自主原址重建案例介绍

**钟婷**（成都市规划设计研究院主任规划师，高级工程师）；**赵煜圻**（成都市规划设计研究院主创规划师，工程师）；**姚南**（成都市规划设计研究院总工程师、二所所长，教授级高工）

成都市君平街89号院1栋位于青羊区一环路内，是1964年建成、独立宗地的三层住宅，2022年被鉴定为D级危房，为17户居民所有，2022—2025年按照成都市《危房原址恢复重建工程规划许可办理规则》（以下简称《规则》）探索自主更新，为成都首例居民自主重建更新案例，主要创新如下。

##### 1. 精准出台更新政策，为危房自主更新提供路径

一是明确自主更新对象范围，拓展审批管理对象。将D级/Dsu级且明确为需停止使用的、整体拆除重建的、产权清晰的独立基地低层住宅原址恢复重建项目纳入工程建设审批管理，为相关权利人提供合法合理的申请途径。

二是构建全链条管理，完善规划许可制度。构建自主申请立项、组织审查审批办理“两证”、竣工验收、不动产登记等全链条审批工作流程，优化不同主管部门之间的工作衔接机制，通过多部门联合审批简化流程有效缩短审批时间；在审批中增加了房屋安全主管部门的审查内容，由住房和城乡建设部门在初审阶段对房屋安全鉴定报告进行审查，审查通过后由规划和自然资源主管部门核发建设工程规划许可证。

三是量体裁衣，突出对存量空间的适用性。针对危房重建位于建成区、涉及多个权利人以及“原址、原样、原面积、原用途”的重建要求等特性，《规则》以土地使用权证、房屋产权证或不动产权证替代用地许可相关材料，增加所有产权人同意书，强化危房鉴定报告、原建筑设计图及实测图等既有空间相关材料。此外，创新不动产管理，通过“限制-解除限制”的行政手段预防过程风险。

##### 2. 探索建立社区治理机制，实现全过程居民自治

一是在政府引导下建立“居民自治+社区协调”社区治理机制。全体业主组建业委会，推选出3位具备建设施工、财务管理

等相关经验的居民代表，形成自治组织，做到“事事皆公告、决策皆满足100%同意”；通过社区、院委会搭建协商平台，与周边居民协商达成关于施工周期、施工线路以及临时性空间占用补偿等的可行方案。

二是实现以“意愿自主、实施自主、财政自主”为特征的全过程自治。项目由率先了解《规则》政策的业主通过内部动员达到自主更新同意率100%，实现意愿自主；项目由业主自主申请，自行筛选委托鉴定、勘测、设计、施工等单位，由具备相关经验的业主代表完成报批报审，实现实施自主；项目更新费用为居民根据产权面积对应的份额筹集，由居民代表设立银行账户，通过多人共管账户和银行监管实现资金透明化使用，实现资金自主。

##### 3. 示范意义以及可推广的经验

本案例可复制推广的经验可以总结为两点：

一是一套危房自主原址拆建的申报与审查工作流程，专门针对危房重建、涵盖建设工程规划许可证办理、方案审查、竣工验收、不动产管理的全流程操作规范，技术要件与审查流程清晰明确，规范相关建设行为，降低参与门槛。

二是一套居民自治的工作方法，通过建立“居民自治+社区协调”的社区治理机制，成立自治组织，自行申报、自筹资金、自行组织实施，在社区协调下与相关职能部门、周边居民、施工单位等协调博弈，“事事皆公告、决策满足100%同意”，实现意愿自主、实施自主、财政自主。

居民自主更新实现了个人资产增值、居住品质提升和城市环境改善的多重效益，达成多方共赢，仍有以下问题值得深入探讨：一是如何进一步提升政府在危房、老旧住区自主更新中在税费减免、政策供给等方面的支持力度，实现其作为公共服务提供者与政策制定者在公共安全和弱势群体的保障方面的职能，维护社会公平；二是如何完善财务与社会风险预控机制，健全项目叫停和过程争议解决方式，实现居民自治过程风险可控和权责可追溯，以更进一步保障各方的权责。

#### “国资持有、市场参与”模式焕发驼铃古道新生

**张帆**（北京建筑大学北京城市保护与更新研究院总规划师，教授级高工）；**杨慧祎**（北京北建大建筑设计研究院有限公司规划三所主任工程师，高级工程师）

“驼铃古道”是明清时期京西的主要货运通道，是古代丝绸之路的重要组成部分，因以骆驼为运输工具得名，位于今天的模式口大街，仍保留原有空间结构。模式口历史文化保护区（以下简称模式口）是北京市第二批历史文化街区，改造前已呈现衰败状态。通过“国资持有、市场参与”的更新模式，该街区实现产业植入、功能升级和活力再现。

通过国有企业重资产持有房屋产权，与市场企业轻资产策划运营紧密配合，实现政府与市场良性互动。国资平台公司负责出资腾退并长期持有房屋资产，综合运用政府专项资金实施基础设施和公共空间改造。市场化的资产运营公司受雇于国资平台公司，担任街区整体运营商，负责街区的商业策划和运营。

社会资本无须面对高昂的成本压力，促进了市场参与的信心和动力，而国资平台公司则可通过资产升值和租金溢出取得回报。在操作层面的经验可总结为5个“兼顾”：

1. 兼顾片区与项目。政府做好整体谋划，市场前置项目招商，小规模渐进式更新。政府编制街区控规和保护规划，提前引入运营团队开展策划和招商。以院落为单位开展腾退和改造，招商一户改造一户。运营商全程参与，实现改造与后续经营业态的高度契合，大大缩短了腾退后的闲置周期。

2. 兼顾保护与利用。政府保障文物修缮，市场塑造文化IP，焕发文化消费活力。的重点文保单位通过保护修缮转型为博物馆集群，其他具有历史价值的存量空间挖潜改造为文物园、博物馆、展览馆等。1500 m长街呈现“13景23院91铺”效果，举办特色鲜明的文化活动，2023年吸引了288万人次造访。

3. 兼顾减量与发展。政府推动拆违腾退，市场促进提质增效，实现资产收益提升。不仅通过规模增量实现资金平衡，还完成减量腾退任务。一期完成2.37万m<sup>2</sup>的拆违，通过恢复历史格局和风貌、植入新业态，街区品质显著提升，院落收益相应上涨，精品民宿较改造前的同区位酒店价格提升约2至5倍。

4. 兼顾依法合规与制度创新。政府制定手续办理流程，市场实践先行先试，化解历史产权难题。为应对城市更新中存量房屋手续不全的问题，区政府为模式口制定了专门政策，优化确权 and 不动产办理流程，针对保护性修缮及恢复性修建项目简化审批前置要件，提高审批效率。对于纳入试点范围的院落，允许采取先行建设、根据竣工情况完善手续的方式推进。

5. 兼顾全生命周期与阶段性进展。政府实行定期评估，市场落实动态修正，保证规划意图落实。对街区开展更新跟踪评估，通过8个维度的评估指标量化实施进展和成效。经2022—2023年的评估发现，模式口在交通系统、商业活力、环境品质等方面取得了显著成效，并为当地提供了新增就业岗位。

融资成本高、投资回报不能达到预期是社会资本参与城市更新的最大障碍，社会资本参与城市更新的方式由重资产转向轻资产，或将成为破解城市更新财务平衡困局的新思路。

### 桦皮厂胡同8号楼危旧楼房改建试点项目经验

张曼（北京建筑大学副教授）；祝贺（北京建筑大学副教授）；焦扬（北京市西城区新街口街道工委书记）

桦皮厂胡同8号楼危旧楼改建项目是北京市首个独立产权危旧楼改建试点，也是首个拆除重建改造试点。项目位于西城区新街口街道玉桃园社区，建于1978年，为砖混结构五层住宅楼，共20户，原建筑面积1194 m<sup>2</sup>，被鉴定为D级危房。

2022年1月，改建工作启动，攻克资金筹集、税费负担、交通占路等难题，实现居民100%签约。2024年春节前居民顺利回迁。改建后每户面积平均增加10 m<sup>2</sup>，居民共缴费约20万元。新楼增设电梯、适老化设施，安装太阳能集热板和阳台热水器等节能设备，实现水电气热智能化升级。坡屋面外观设计与周边传统风貌协调，为城市更新提供了可复制、可推广的经验。

第一，党建引领危旧楼改建：“目标-路径-服务”融合的全

流程创新实践。区域总量平衡、户数不增加，优化户型、内置电梯，提升使用功能，成为独立产权成套住宅改建的成功范例。总结提炼党建引领下“摸底调查—民意立项—实施主体履职—政府部门会商推进—政府、居民、企业共同出资—居民签约搬家—施工建设—交付使用—不动产登记”的实施路径。

第二，多方共担资金，破解危旧楼改建难题。采用“市区政府补贴+企业支持+居民出资”的多方筹资模式：政府依据政策提供财政补贴，按定额补助实施改造。居民承担原住房面积中财政补贴不足部分及新增面积成本。针对住房交易抵押问题，通过与银行协调，提供改建依据和规划审批材料，保障债务关系存续。精准回应居民关心的户口、抵押物、居住环境等问题，推动居民观念从“要我改”向“我要改”转变，最终20户全部同意出资。管线公司承担因建筑位置变化导致的水电气热管线重新接入费用。既保障了各方利益最大化，又实现了资金平衡。

第三，企业主化与政策红利最大化，解决房改售房半截化现象。该楼为区房管局大产权房。改建前已有17户完成房改售房并基本同意改建，其余3户通过改建实现产权变更，推动楼内企业主化。改建后房屋产权统一登记为“按照经济适用房产权管理”，原已购公房或商品房部分在登记时注记。此次改造是北京市首次尝试，最大限度降低居民缴费，最大化利益，最终实现20户居民全部独立产权，达成100%签约改建共识。

第四，破局税费堵点，创新减负路径。改建项目中，房屋转移和不动产登记使居民面临土地出让金、土地增值税、契税等负担。为此，规建管等部门协同联动，专题研究有关规划审批、不动产登记以及相关税费等问题，提出“产权主体不变、实施主体代建”的创新思路和“先注销首次、后一户一首次”的办理路径。通过打破常规审批模式，从源头上打通规划、建设审批的卡点堵点，创新税费减免办法，将居民缴纳税费降到最低，极大减轻了居民负担。

第五，绿色建管、共治共享、长效长新的创新实践。通过深挖改建潜能，利用楼体“工”字型建筑轮廓的凹部空间，适当增加建筑面积，优化户型结构。施工采用“装配式”建筑方法，减少噪声和粉尘污染。注重建管并重，引导居民同步签署改建与物业管理协议，成立业主委员会并引入物业公司。通过市场化付费意识引导，建立长效管理机制，使物业管理更具科学性、规范性与可持续性，实现共建共治共享。

### 街区更新主理人协调模式——以盛泽蚕花里更新为例

崔国（《城市中国》杂志社，上海华都建筑规划设计有限公司），刘诗怡（《城市中国》杂志社）

盛泽老城蚕花里探索的“街区主理人”更新模式，在政府主导、国企执行、主理人统筹、市场化运作的框架下，实现渐进式更新、社区共治和文化活化。

1. 机制创新：主理人作为“治理中枢”。政府授权城投企业——盛泽旅游发展有限公司作为老城更新的实际执行单位，提供主要资金支持；同时，引入街区主理人及其文化旅游企业，主理人作为更新的日常执行者，价值在于其稳定的统筹规划与



资源整合能力,以及作为政府和居民对话桥梁。联动第三方机构提供智力支持,并在衡悦社区街道居委会的协助和参与下,招引文创和商业项目主理人,形成“城市更新‘主理人’群团”,共同运营,逐步激活街区的更新意识和实际行动。

2. 路径创新:点状收储与小规模更新。蚕花里街区采用“点状激活—线性串联—网格覆盖”的自下而上策略,以渐进式的方式推进改造。

城投企业依据政府总体战略和全年工作安排,有计划地收储或承租需要更新的物业,并负责具体的改造施工。整个收储及改造过程充分考虑主理人的意见。通过主理人的统筹,改造能够更好地把握空间的关键节点,如街区入口、社区中心、公共空间等,实现更新的冷启动。同时,主理人的提议以施工后区域的未来良性运营为导向,保证了所有项目的实施都具有商业模式上的可持续性。这种点状收储与小规模更新的方式,既减少了对社区原有空间的干预,又实现了全街区的逐步激活。

3. 运营创新:文化驱动与多主体经营。街区更新后的空间以可持续运营为导向,包含以下几大板块:①非遗文化商业运营,如盛泽烧卖博物馆、螺祖传统文化研究会;②社区参与运营,如“蚕花叙事”、新青年地方创生沙龙;③空间微更新的第三方参与运营,如“蚕花里社区设计节”及社区共创论坛;④街区设施更新与服务运营,例如:将垃圾房改造为奶茶店,清理菜市场前的空间,配置活动广场,并完善国家文保单位先蚕祠的界面;拆除蚕花路沿街违章建筑,配建街区文化展示墙,并引入得理咖啡+男士理发创意店等。

4. 主理人模式的优势与启示:①创新责任主体。明确更新责任到个人,居民在表达诉求时能够找到明确的对象;主理人作为外部智囊,实际上扮演了具有运营、统筹思维的社区责任规划师角色,也有效弥补了小城更新普遍面临的外部智力资源不足的问题。②确保老城更新方向和目标的连续性。避免因政府换届、条块分割导致的目标分散或效果打折。③更新体制的“嫁接性”创新。在最小调整现有管理体系的基础上,将“公私”合作“嫁接”到现有行政框架和更新项目上,化解了政府机构、城投、房地产商在应对城市更新琐碎庞杂事务时的无能为力。④风险可控的运营与融资模式。以国资主导与民资合股的轻型企业作为整个老城的战略性运营主体,又以主理人为法定代表人,既保持了社会责任公平性、风险可控性,又具备了市场化的灵活实施运营能力。

#### “同频更新”:东莞虎门站站城融合的城市更新探索

李鹏(铁四院城市更新专班负责人,注册城乡规划师)

火车站区域作为城市的门户和交通枢纽,其更新改造不仅关乎交通服务水平的提升,更对城市的形象塑造和经济环境发展起到重要作用。目前越来越多的第一代、第二代火车站将面临全面换代升级改造,站城融合更新是城市更新的热点方向。

1. 更新动力同频:火车站区域更新需要铁路部门和城市政府具有一致的更新意愿,如铁路部门通常是由“线网交通能力提升、旅客出行需求增加、站房及配套设施老化”等因素引发,

而城市政府通常是由“客站与城市发展不协调、客站割裂城市、空间环境水平较低”等因素引发。

路地更新共愿,破动力瓶颈:虎门站是广深港客运线在东莞唯一的高铁站,是广深港、地铁2号线、穗莞深城际的交通换乘站点,于2011年12月投入运营,经2017年局部改造提升后总建筑面积达1.5万 $m^2$ ,日均旅客到发超4万人,节假日高峰期到发超5万人,远超设计之初日均3000人的设计值,造成候车面积不足、周边区域交通无序和城市割裂等现实问题。中国铁路广州局集团有限公司和东莞市人民政府在更新动力上达成一致,成为推动改造更新项目的基础,这是更新动力的同频。

2. 路地规划同频:路地规划同频要求火车站改建工程与周边城市更新进行统一规划、同步实施,通过建立跨部门协同机制,在项目立项、规划、设计、施工等各阶段同步规划实施,实现交通枢纽和城市功能的融合。

站城一体,同步规划更新:东莞市针对虎门站改造问题,将三铁交汇的虎门站改扩建工程与周边城市更新统筹考虑、统一规划,涵盖了虎门站站改工程、交通枢纽换乘厅建设、城市客厅建设及住宅、公寓、集中商业、五星酒店等多业态综合开发项目,计容建面111.95万 $m^2$ ,总投资超过200亿元。这种路地同频的规划既包含铁路站房的建设,同时也涉及城市基础设施与经营开发,通过整体的统筹谋划,实现路地规划融合,提高了后续建设管理审批的效能。

3. 管理审批同频:站城更新项目具有投资大、周期长的特点,往往长达数年之久,管理审批同频即从“制度衔接、流程优化和权责界定”等层面协同合作,确保项目有序推进,加快建设效率。

同频权责审批,管理协同提效率:项目通过创新路地合作模式,由东莞市人民政府、中国铁路广州局集团有限公司、广深港客专有限公司、东莞国铁保利实业发展有限公司四方签署相关合作协议,搭建同频管理平台,确保审批过程中的信息互通,提高审批管理的效率,保障了项目的有效推进。

4. 建设实施同频:站城更新涉及多个工程界面和复杂子项,通过机制设计,如搭建统一的项目建设管理平台,明确各工程子项的时间节点和责任主体,确保各子项建设同步推进。

创新“土建+配建”同频建设,实施移交共生:虎门站站城更新主要包含虎门站改扩建、市政配套、交通换乘中心等3个子项。因此本项目创新采用了“土地+配建”的模式,即东莞市人民政府将本工程作为“土地+配建”方式捆绑纳入虎门高铁站核心区综合开发土地出让项目,由土地竞得单位国铁东莞国铁保利实业发展有限公司负责实施。建成后国铁保利将站房改扩建部分无偿移交给广深港客专有限公司,将市政配套部分移交给东莞市虎门镇人民政府,将交通换乘中心移交给东莞市轨道交通线公司。这种由同一开发主体进行建设和实施,建成后再移交给各主体的机制,能最大限度保证建设和实施的同频。

随着高铁时代的进一步推进,更多的“以站带城”的城市更新将成为行业热点,“更新动力同频、路地规划同频、管理审批同频和建设实施同频”,可在国内更大范围内推广应用。

## 历史街区复兴的深圳经验——以清平古墟为例

耐闻 (深圳市宝安区城市更新和土地整备局工程师)

清平古墟是深圳四大古墟之一,位于宝安区新桥街道新桥河畔,始建于清代嘉庆年间,占地约5.3 hm<sup>2</sup>,墟内留存着永兴桥、广安当铺、新桥粮仓等丰富历史遗存。2019年,清平古墟被深圳市列为首批7个有机更新试点之一。经过4年更新整治,古墟已成为新兴人文景点和地标。投资额达数十亿元,并“由点及面”带动周边1 km<sup>2</sup>区域的产业转型升级。不同于传统更新模式,清平古墟从“规划、建设、运营”全链条进行优化,或可为历史街区复兴提供一定的经验借鉴。

1. 精细化规划:基于数字化技术的分级分类评价与精准施策。借助3D测绘与点云数据技术,新桥街道携手相关团队,对古墟历史建筑展开精细“描摹”,构建历史建筑数字孪生场景。依据建筑质量、风格、功能、文化价值等要素进行评级,建立四类建筑风貌分级表,“一事一策”量身定制保护清单和提升计划。通过原址复建重现古韵,功能置换注入活力,立面修缮重塑风貌,水网恢复营造特色,古墟在完整保留“组团-街巷-院落-水体”空间格局的同时,有机融入现代生活气息,文化空间价值得以充分释放。

2. 弹性建设:基于“底线管控+弹性引导”的规划审批与建设实施。采用“技术文件+管理文件+城市设计导则”多维度实施传导机制。一方面,通过“技术文件+管理文件”,提出刚性控制要求,满足规划管理对历史街区保护的基本规定,平衡各建筑物权利人的利益诉求,保障公共利益有效落实。另一方面,通过“城市设计导则”在建筑高度、容积率、业态比例等方面设置弹性指标,为实施主体介入改造预留弹性空间。

3. 可持续运营:从“短期换血”到“持续造血”的历史街区复兴。清平古墟在更新上既不是“大拆大建”的“短期换血”,也不是“僵化复原”的“长久输血”,更强调要适应当下城市的发展需求,适应未来人群的生活和消费习惯,以实现“持续造血”。运营中,新桥街道联合项目运营公司金鼠集团,深入调研当地村民和企业机构等在空间使用、业态匹配、环境营造等方面的诉求,精准打造产业空间,有序引入影视文化、创意设计等新兴产业。同时,围绕“民俗文化展示、数字影视体验、学术研究拓展”等塑造古墟全新文化IP,再组织策划系列城市事件,如承接深港影视产业合作高峰论坛、文博会分会等活动,不断吸引项目签约落地。通过构建“产业生态+文化IP+事件运营”的复合型“造血”机制,持续赋能古墟产业发展。不仅如此,以5.3 hm<sup>2</sup>的清平古墟为核心,周边1 km<sup>2</sup>城市空间受外溢效应影响,也逐渐向拍摄、制作、体验、生活、休闲等关联产业链转型升级。

## 口袋公园提升社区凝聚力:以南头古城微改造为例

Lisaia Daria (深圳大学建筑与城市规划学院助理教授), 齐奕 (深圳大学建筑与城市规划学院副教授), Mauricio Cardenas Laverde (深圳大学建筑与城市规划学院副教授)

2019年11月,习近平总书记提出“人民城市人民建,人民

城市为人民”的重要理念。南头古城的微改造正是这一理念的生动实践,通过“口袋公园”的建设,实现“设计+”目标,探索出既尊重历史文脉又契合现代生活需求的更新模式。

1. 政府、企业、社区多方共建共治共管。拥有1700余年历史的南头古城被誉为“深圳之根”。2019年南山区政府主导的南头古城保护与利用项目中,万科城市研究院提出一种全新的“政企社”协作模式:①政府牵头,多方共建。南山区政府提供政策支持,并与万科集团成立合资公司,由万科持股、南山区国企持股、当地集体经济组织持股,负责南头古城的整体运营与公共空间管理。②居民参与,多方共治。居民不仅是改造的受益者,更是公共空间管理的积极参与者。在“和乐园”共建花园项目中,居民从选址到维护全程参与,使其成为社区互动的重要载体。③产业置入,多方共管。除了基础设施的改善,南头古城还通过引入文化创意产业,打造集文化、商业、休闲于一体的多元空间,实现空间活化利用。

2. 口袋公园:小创新,大提升。“口袋公园”是南头古城微更新系统工程中的一大亮点。通过拆除违建、优化步行系统、增加绿化等策略,形成10个高质量开放公共空间。更新举措如下:①优化空间,提升可达性。在空间资源紧张的城中村,利用边角空地建成小型公园。②植入文化,增强认同感。口袋公园的设计结合南头古城历史文化元素,例如使用传统材料、打造历史遗址展示区,使其成为文化传播重要载体。③策划活动,激活社交网络。修缮后的口袋公园成为社区活动的主要场所,如南头古城奇庙社区营造行动、“和乐园”共建花园等,强化了居民间的交流和互动。

3. 社区共建:从“规划者”到“参与者”。在南头古城的更新中,居民角色发生了转变,从最初的“旁观者”变为“共建者”。以“和乐园”共建花园为例,在开园仪式后,居民自发组织运营维护团队,定期开展绿化养护与社区活动,使其真正成为社区文化与社会交往的纽带。政府、企业与社区形成良性的互动机制:政府提供政策与资金保障,为公共空间改造提供制度支撑;企业引入专业团队进行设计与建设,确保改造品质与创新性;居民主动参与公园选址、设计、维护等环节,为改造落地提供“村民”智慧。

南头古城的微更新经验强调了开放公共空间在塑造社区面貌和文化价值中的重要性。公共空间不仅提升了城市环境质量,还成为社会互动和增强社区凝聚力的重要场所。居民参与使得空间改造更加符合他们的需求与期望,进一步增强了居民归属感和对这些公共空间维护的责任感。“南头”模式为探索公共空间向更加人性化、多元化、可持续方向发展提供了深圳样本。

(排名不分先后,限于篇幅略有删减)

修回:2025-04