

第 1 章

绪论：新时代背景下的城市更新

1.1

城市更新再认识

城市更新活动古已有之，从古罗马共和国与帝国时期的城市中心广场群改建、巴黎的奥斯曼大改造到我国南京、扬州、杭州等古城基于历史原址的不断重建与改扩建等，形式多样且不胜枚举。不同时期、不同国别和不同发展背景下，更新的概念内涵、实践方式和价值导向等表现出明显的差异性，而当代更新的概念和理论发展则与现代城市规划学科的发展相伴而生，大抵可以追溯到“二战”后的欧洲。

“二战”后的世界满目疮痍，为解决严峻的住房短缺问题、恢复饱受战争创伤的传统城市，欧洲许多国家在开展大规模新城建设的同时，也在积极更新旧城。由此，西方国家涌现出了很多相关概念，如城市更新（Urban Regeneration）、城市复兴（Urban Renaissance）、城市振兴（Urban Revitalization）、城市再开发（Urban Redevelopment）、城市重建（Urban Renewal）等，这些术语常常被频繁使用或者相互替换，但实质上却各自具有不同的内涵倾向，表现出不同背景环境下更新活动的思维侧重（表1.1）。

表 1.1 城市更新相关术语的演进

城市更新相关术语	时间阶段	语义侧重点	术语的主体
城市重建	普遍存在于“二战”后，在某些国家开始于19世纪末期	推土机式的大拆大建，带有一定的贬义色彩	政府机构为主导，到后期逐渐演化为多方合作
城市再开发	集中于20世纪50年代的美国	带有主体色彩的术语，一般指政府与私人机构联合	政府及私人开发商
城市振兴	20世纪70—80年代	赋予新生，常常指一定的区域	城市开发集团，也有社会团体的介入
城市复兴	20世纪80—90年代	重生，带有乌托邦色彩的城市理想	政府、私人开发商、社会团体、公众等
城市更新	20世纪90年代后	主要是针对城市衰退现象而言的城市再生	政府、私人开发商、社会团体、学者、公众等多方的协作

资料来源：丁凡，伍江. 城市更新相关概念的演进及在当今的现实意义[J]. 城市规划学刊，2017（11）：87-95.

整体来看，城市更新的实践发展阶段从“二战”结束后可以简单分为推倒重建、社区更新、旧城开发、有机更新四个基本阶段（表1.2），在这个演进过程中，更新目标从解决单一问题走向综合目标体系，行为特征从大拆大建转变为因地制宜的大小结合，更新机制从政府主导发展为多元共治，价值导向从物质空间改善迈向公共利益的保护与提升。

正是曾经的短视行为导致的社会经济困境推动了城市更新理念的发展，现代主义思潮鼓动下的大拆大建造成的历史空间破坏、郊区化与旧城衰败、社会网络解体等现象，在20世纪七八十年代遭到广泛的批判与反思。与此对应，强调社会、经济、生态、历史、文化等多维度可持续发展的新观念逐渐上升为认识主流；主张通过多方参与和综合手段来更新和改造城市空间，实现以人为本的空间环境与社会经济改善等思想，也获得越来越多的社会认同和倡导。因此，当代的城市更新概念，不仅指物质空间的演替，更强调其对城市社会、经济、文化等领域整体优化作用，以及更新过程中多元主体的共同治理。

表 1.2 西方城市更新发展历程

	第一 阶段	第二 阶段	第三 阶段	第四 阶段
时期	20世纪60年代之前	20世纪60—70年代	20世纪80—90年代	20世纪90年代后期
发展背景	“二战”后繁荣时期	普遍的经济增长和社会富足	经济增长趋缓和自由主义经济盛行	人本主义和可持续发展观念深入人心
主要政策和计划	英国：《格林伍德住宅法》（1930年） 美国：《住宅法》（1937年）	美国：现代都市计划（1965年） 英国：《地方政府补助法案》（1969年） 加拿大：邻里促进计划（1973年） 法国：邻里社会发展计划（1981年）	英国：城市开发公司、企业开发区（1980年） 美国：税收奖励措施、授权区、税收增值筹资、商业改良区（1980年）	英国：城市挑战计划（1991年） 美国：综合更新预算（1995年） 欧盟：结构基金（1999年）
更新特点	推土机式重建	国家福利主义色彩的社区更新	地产开发导向的旧城再发展	物质环境、经济和社会多维度的社区复兴
战略目标	清理贫民窟；清除快速增长城市中的破败建筑，提升城市物质形象	向贫穷开战；提升已有房屋居住环境，通过提高社会服务水平解决人口社会问题	市场导向的旧城再开发：市中心修建标志建筑和豪华服务娱乐设施吸引中产阶级回归，复兴旧城经济活力	高度重视人居环境；提升城市多样性和多用途性，注重社区历史价值保护和社会肌理保持

续表

	第一阶段	第二阶段	第三阶段	第四阶段
更新对象	贫民窟和物质衰退地区	被“选择的”旧城贫民社区	城市旧城区域	城市衰退地区和规划欠佳的非衰退地区
空间尺度	强调地方性的宗地尺度	宗地和社区级别	宗地尺度向区域尺度转变	社区和区域尺度
参与者	中央政府主导	中央政府与地方政府合作，社区和私有部门参与度低	政府与私有部门的双向伙伴关系，社区居民的意愿被剥离	政府、私有部门和社区的三方合作，强调社区的参与和作用制衡
资金来源	公共部门投资和少量私人投资	主要来自中央财政，地方财政补充	大量私人企业和个人投资者；政府少量启动资金	公共部门补贴，大量私人企业和个人投资
管治特点	政府主导；自上而下	政府主导；自上而下	市场主导；自上而下	三方合作；自上而下与自下而上相结合

资料来源：董玛力，陈田，王丽艳. 西方城市更新发展历程和政策演变[J]. 人文地理, 2009 (10): 42-46.

1.2 城市更新的十个特征维度

城市更新在国内外都是社会和学界关注的焦点，1997年英国新工党上台后，将城市更新与经济增长密切联系在了一起，制订计划确定将城市更新作为促进国内一批传统城市再开发的国家级战略；2001年，日本在内阁官房中设立了由首相兼任部长的“都市再生本部”，将对城市更新的重视提到前所未有的高度。我国关于城市更新的理论探索相比西方起步较晚^①，例如：20世纪80年代，陈占祥先生引介并发展了来自日本的“新陈代谢”理论，指出应正视城市空间从繁荣到相对衰败再到重新繁荣的客观规律^[1]；20世纪90年代，吴良镛先生提出“有机更新”理念，同时注重对城市历史环境的保护和再利用，以促进新旧片区的和谐统一^[2]，张杰教授提倡采用小规模渐进的方式改造与整治城市等^{[3][4]}。

^① 西方国家的城市更新制度建设相对完善，在关注城市更新的物质环境处置、经济文化带动、社会与就业提升等之外，还关注深层次社会问题的讨论，如绅士化、空间正义、少数群体的利益保障等。

社会、政治、经济、文化等制度共同组成了影响和制约城市更新实践开展的外部环境，从城市更新的内部运作来看，更新目标、更新导向、产权主体、更新规模、更新对象、参与主体、改造方式、功能变更、土地流转、安置模式这十个方面，成为理解和认识当代城市更新特征的重要维度（表1.3）。例如：单一与多元的更新目标之分；供给（自上而下）与需求（自下而上）的更新导向之分；公共与私有的产权属性之分；局部空间与城市片区的更新规模之分；旧厂房、旧村、旧城镇的更新对象之分；政府、市场、社会的参与主体之分；拆除、改造、维护的更新方式之分；征收、转让和划拨的土地流转之分；原址回迁、异地搬迁、货币补偿的安置模式之分等。

这十个维度之下的不同分类组合可以基本描述出一个特定时期、特定地方的城市更新实践形式，并更深一层地映射出其对应的制度背景和运作环境。例如：针对上海市20世纪90年代的住房更新运动，用上述维度概括，其基本特点便是“以物质空间修补和住房专类空间供给为目标、自上而下为导向、政府为参与主体，通过功能不变更的拆除重建对私人产权对象进行的连片环境改造”。

表 1.3 城市更新的十个维度

认识角度	核 心 要 素
更新目标	物质空间修补；专类空间供给；土地资源效率提升；历史文化保护；城市功能结构调整；区域活力复兴；生态环境修复等
更新导向	供给导向（自上而下）、需求导向（自下而上）、供需双向对接
产权主体	公有产权（集体、国有）、私人产权、混合产权；单一产权人、多产权人等
更新规模	微空间、单体建筑、成片环境、城市片区等
更新对象	旧城镇、旧工厂、旧村落等
参与主体	政府、私有/国有企业、产权人、社会组织、规划师、学者等
改造方式	拆除重建、改造整治、保护维护等
功能变更	功能不变、功能植入、功能置换等
土地流转	征收、租赁、出让、划拨、补差价转换等
安置模式	原址/就近回迁、异地回迁、货币补偿等

1.3

时代转型与中国城市更新需求的崛起

我国经济在经历了40多年高速发展的“中国奇迹”之后，开始逐渐转向中速、中高速的新常态，带来社会政治、经济文化、规划建设的全面转型需求^{[5][6]}。从国家宏观经济和城乡建设用地倒逼现状来看，以珠三角、长三角等为代表的城市地区，其建设用地已经占到区域总用地的40%~50%，这迫切需要城乡建设实现从粗放到集约、从增量到存量、从制造业到服务业、从生态破坏到环境友好、从追求速度到普适生活等的全方位变革^[7]。

具体来说，旧有“粗放型”的城市建设和经济发展模式将逐步终结，取而代之的是以“存量挖掘”和“内生依托”为特征的新型城镇化模式；城市产业带动经济迈进的主要动力由原来的第二产业逐步转向二、三产业并重，并最终实现以第三产业为主导的新经济结构；高速建设时期对生态环境造成的破坏和欠账需要在新时期竭力加以修复，迈向生态、资源、环境“友好型”的城市建设与发展道路；走出以往对以GDP（国内生产总值）为代表的奇迹式增长的过度依赖和追求，转而关注城乡百姓，即“人”的生存和发展，实现平常心态下的城乡大众的安居乐业^[7]。

城市更新作为当前城市存量发展的重要途径，强调用综合的、整体性的观念和行动计划来解决城市存量发展过程中遇到的各种问题，促进城市可持续发展。2013年，中央城镇化工作会议明确提出“严控增量，盘活存量，优化结构，提升效率”“由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划”等政策方针，从而将城市更新工作提高到了国家战略高度。2015年，中央城市工作会议再次指出城市“要坚持集约发展，框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量”。国土部门^①也相继发布了有关“严格控制城市建设用地规模”的多项通知，设法利用好城市现有已建设土地，而非继续圈地开发成为城市建设的大势所趋。2019年12月，中央经济工作会议提出“加强城市更新和存量住房改造提

^① 2018年3月，第十三届全国人民代表大会第一次会议表决通过了关于国务院机构改革方案的决定，批准成立中华人民共和国自然资源部。自然资源部整合了国土资源部、国家发改委、住建部、水利部、农业部、国家林业局、国家海洋局、国家测绘地理信息局等部门的全部或部分职责。

升，做好城镇老旧小区改造”，表明城市更新进一步成为国家关注重点。2020年，党的十九届五中全会通过《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》，明确提出“实施城市更新行动”，由此引发全国城市更新工作热潮。2021年，住房和城乡建设部发布《关于开展第一批城市更新试点工作的通知》（建办科函〔2021〕443号），决定在北京等21个城市（区）探索城市更新统筹谋划机制、可持续模式及配套制度政策，城市更新成为新时期城市发展与建设的核心内容。因此，如何科学全面地理解城市更新的内涵，建立完善的城市更新制度体系，有效推进城市更新工作的有序开展，是新常态下各大城市亟待解决的现实问题与面临的重大挑战。

国家政策对地方实践产生了直接影响，北京、上海等一线城市已率先在总体规划中明确“用地规模不增加”：北京在城市总体规划（2016年—2035年）中要求到2020年实现“城乡用地规模减量”；上海在城市总体规划（2017—2035年）中明确要集约利用土地，实现规划建设用地总规模负增长。这是当前城市发展方式从“增量扩张”转向“存量挖潜”的直接信号，表明存量盘活、紧凑集约发展的日益重要，对城市产业发展、活力塑造、形象建设等方面影响深远。

2010年前后，广州、深圳、上海、南京、厦门等许多大城市开始积极开展和推进新时期的城市更新改革工作，在城市更新制度建设、机构设置、更新管理等方面取得显著进展。截至2022年3月，全国已有5个省、自治区出台了省（自治区）级城市更新指导政策（表1.4），约34个城市出台了城市更新管理办法或条例等（表1.5），从制度维度较为综合、全面地规定了城市中不同类型城市更新项目开展的具体管控要求。然而由于长期缺少有效的实施机制保障，“摸着石头过河”仍然是各地城市更新制度体系建设的现状写照。

表 1.4 省（自治区）级城市更新指导政策出台情况（截至 2022 年 3 月）

省（自治区）	文件名称（发布时间）
辽宁	《辽宁省建设城市更新先导区“十四五”期间项目建设方案》（2021年4月） 《辽宁省城市更新条例》（2021年11月）
云南	《云南省人民政府关于统筹推进城市更新的指导意见》（2020年8月） 《云南省城市更新工作导则（试行）》（2021年2月）
内蒙古	《内蒙古自治区人民政府办公厅关于实施城市更新行动的指导意见》（2021年9月）
安徽	《关于实施城市更新行动推动城市高质量发展的实施方案》（2021年10月）
贵州	《贵州省城市更新行动实施方案》（2021年12月）

表 1.5 城市更新管理办法和条例出台情况（截至 2022 年 3 月）

分类	城市名称（政策出台时间）	
条例（3个）	深圳（2021年3月）、广州（征求意见稿，2021年7月）、上海（2021年8月）	
办法	管理办法（8个）	中山（2020年11月）、珠海（2021年6月）、重庆（2021年6月）、延安（2021年6月）、湛江（2021年9月）、石家庄（2021年9月）、沈阳（2021年12月）、大连（2021年12月）
	实施办法（10个）	景德镇（2016年4月）、成都（2020年4月）、福州（2021年4月）、宁德（2021年6月）、安阳（2021年7月）、亳州（2021年9月）、德阳（2021年9月）、西安（2021年11月）、唐山（暂行，2021年12月）、兰州（征求意见稿，2021年12月）
意见	指导意见（6个）	东莞（2020年3月）、南京（2020年5月）、北京（2021年6月）、青岛（2021年6月）、徐州（2021年6月）、昆明（2021年9月）
	实施意见（8个）	宁波（2018年10月）、佛山（2019年11月）、贵阳（2020年11月）、徐州（2021年3月）、长沙（2021年3月）、无锡（2021年4月）、南阳（2021年9月）、楚雄（2021年9月）
规划 / 行动方案 / 通知（6个市、2个县）	市：武汉（2020年7月）、天津（2021年6月）、银川（2021年8月）、长春（2021年9月）、莆田（2021年11月）、乌海（2021年11月） 县：嘉善县（2021年4月）、溧泗县（2021年12月）	

注：徐州同时出台指导意见和实施意见。

1.4

困境突围：资源约束倒逼下的广州、深圳、上海制度创新背景

鉴于广州、深圳、上海在城市更新制度建设方面的先驱地位及深远影响，本书选定这三座城市作为城市更新制度建设的比较研究对象，通过解剖三只“麻雀”来透析我国城市更新制度建设的基本情况与进展。广州、深圳、上海三地在国家和区域发展战略中一直具有重要意义。经济上，三地GDP位居国内前列，总量分别在2010年、2011年、2006年突破万亿元，且仍保持着充足的增长动能（表1.6）。2017年广州开始新一轮总体规划编制，确定了国内重要中心城市的

表 1.6 广州、深圳、上海 GDP (2010—2016 年)

单位: 亿元

城市	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
上海	17 165.98	19 195.69	20 181.72	21 818.15	23 567.7	25 123.45	28 178.65
广州	10 748.30	12 423.44	13 551.2	15 420.14	16 706.87	18 100.41	19 547.44
深圳	9581.50	11 505.53	12 950.10	14 500.23	16 001.82	17 502.86	19 492.60

资料来源: 国家统计局. 查数[DB/OL]. [2018-10-22]. <http://data.stats.gov.cn/search.htm>.

发展目标, 且要“对标全球城市, 落实国家战略”^①; 深圳在国家“十三五”规划纲要中首次被确立为“国际科技、产业创新中心”; 国务院于2017年12月批复《上海市城市总体规划(2017—2035年)》, 确立了“国家历史文化名城, 国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心”的目标定位。可见, 广州、深圳、上海在新时期的城市战略地位不断增强, 为实现设定发展目标和应对“资源日趋稀缺”“环境约束加大”“城市问题日益突出”等挑战, 三地在迈入存量挖潜的城市发展过程中, 无疑需要充分利用和发挥城市更新的作用, 使其成为城市建设有效的推进方式和引导工具。

(1) 广州: 土地资源紧缺, 城乡用地低效粗放, 存量利用潜力大。广州经过三十多年的快速城市化进程, 城乡用地低效粗放利用与土地资源供应不足的矛盾逐渐凸显出来。自2009年起, 广州城乡建设用地已占合理开发规模的75%左右, 土地资源十分紧缺^②。此外, 2015年广州单位建设用地产出为10.13亿元/km², 低于深圳16.5亿元/km²的单位建设用地产出, 更不及国际性大都市香港(58.9亿元/km²)及城市国家新加坡(45.21亿元/km²)的城市用地效益水平, 土地利用效率有待提高^③。据统计, 2015年广州建设用地总面积达到1787.14km², 其中城乡建设用地为1433.25km², 交通水利用地为322.82km², 其他用地为31.07km², 建设用地规模距2020年规划目标^④仅剩余161.86km²。根据建设项目与重点开发区域建设用地需求预测, 广州2016—2020年拟新增建设用地总需求约为240km², 规模需求

① 2017年10月, 广州市召开新一轮城市总体规划编制工作部署推进大会, 对新一轮城市总体规划编制工作进行部署。

② 广州市人民政府办公厅. 广州市土地利用第十三个五年规划(2016—2020年)[Z]. 2017.

③ 根据《广东省土地利用总体规划(2006—2020年)调整方案》(粤国土资规划发〔2016〕122号), 广州市至2020年城乡建设用地规模控制在1581 km²以内, 建设用地总规模控制在1949 km²以内。

缺口约为 80km^2 ^①。而广州 2012 年“三旧”用地总面积约为 399.52km^2 ，占广州城乡建设总用地的 1/3 左右，这些土地普遍存在使用效率不高甚至闲置的问题，具备一定的再开发潜力，如果重新利用，则可以有效缓解土地供需矛盾^[9]。

(2) 深圳：人口、土地、资源、环境紧约束，历史遗留问题突出。深圳很早就遭遇了“四个难以为继”^②的严峻挑战，率先受困于空间资源的硬约束，发展方向逐渐由“速度深圳”向“效益深圳”转变。《深圳市城市总体规划（2010—2020 年）》确定了城市发展向存量挖潜的转型。2015 年，深圳建设用地总量已经超过 940km^2 ，2016 年起平均每年仅有 6km^2 的新增建设用地配额，至 2020 年深圳只有 30km^2 的新增建设用地指标。《深圳市国土空间总体规划（2020—2035 年）》（草案）显示，至 2035 年，全市目标建设用地规模仅 1105km^2 。深圳在改革开放后四十年的城市化进程中，保障性住房的供给没有跟上城市发展步伐。一方面，民间通过非正式自发建设途径来解决紧迫的住房问题，另一方面，政府长期以来缺乏有效的监督管理，导致大量“模糊产权”用地的遗留。在土地资源紧缺背景下，违法建筑权属不清、权责不明、利益关系复杂等，使得深圳的大量存量用地难以再次开发利用^[10]，亟须制度创新进行解答和应对。据 2008 年建筑普查，深圳总建筑面积约 7.52 亿 m^2 ，其中违法建筑面积约 4 亿 m^2 ，违法建筑面积总量约占深圳全市建筑面积总量的 53.19%，而在城中村中，大约有 70% 的违章建筑^[11]。失控的违法建筑为深圳快速崛起做出了贡献，同时也成为深圳转型发展的严重束缚。

(3) 上海：用地规模逼近资源环境极限，工业土地利用低效粗放，旧区改造任务艰巨。与广州、深圳一样，上海同样经历了快速城市化进程（图 1.1）。2017 年 5 月，上海颁布《上海市土地资源利用和保护“十三五”规划》，指出：到“十三五”末，全市建设用地总规模不超过 3185km^2 ，其中工业用地规模要从目前的 27% 降到 17% 左右。2017 年 12 月，《上海市城市总体规划（2017—2035 年）》颁布，要求将建设用地总量控制在 3200km^2 以内。但早在 2015 年，上海建设用地规模就已经突破 3145km^2 ，约占全市陆域面积的 45%，逼近现有资源环境承载力的极

① 广州市人民政府办公厅. 广州市土地利用第十三个五年规划（2016—2020 年）[Z]. 2017.

② 2005 年前后，深圳市政府用“四个难以为继”概括深圳城市发展面临的状况，分别是：（1）土地、空间有限，按照传统的速度模式难以为继；（2）能源、水资源难以为继；（3）按照速度模式，实现万亿 GDP 需要更多的劳动力投入，而城市已经不堪人口重负，难以为继；（4）环境容量已严重透支，环境承载力难以为继。