

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中提出“实施城市更新行动”，实践中城市更新已在各地有所探索。中国人民大学国发院城市更新研究中心联合中国指数研究院、广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造协会和卓越城市更新集团四家单位联合开展了“中国城市更新评价指数”指标体系构建及实证研究工作，完成了 2020 中国城市更新评价指数（广东省）研究报告

1 研究背景与目的

当前，中国城镇化率已超 60%，部分城市国土开发强度较高，大中型城市正在由“增量扩张”转向“存量更新”。2021 年，“实施城市更新行动”首次写入政府工作报告，为“十四五”时期国家新型城镇化战略指明了方向。

从地方的实践来看，改革开放以来，广东省通过积极推进“三旧改造”一直走在全国城市更新前列。以深圳、广州为代表的粤港澳大湾区部分城市已在城市可持续发展方面，创新出台了系列配套政策，形成了高效运行的体系、先进的经验，并诞生了优秀的城市更新服务商。然而，局部地区虽积累了丰富的案例，但针对城市更新的评价仍然缺乏量化、持续性的跟踪研究。

因此，为了促进未来更新行业更高水平的发展，亟需基于广东已有实践，从行业的视角建立一套指标体系，对城市更新开展科学性、全面性的评价，并进行持续性的定期跟踪，树立行业标杆、形成行业标准，引领行业高质量发展。我们研究的初衷也是为了通过评价指数的构建和发布对更新行业形成价值引导，引领城市更新高质量发展，使我国的城市发展建立在高质量、高水平的经验模式之上。



2 评价体系与方法

◆ 研究样本

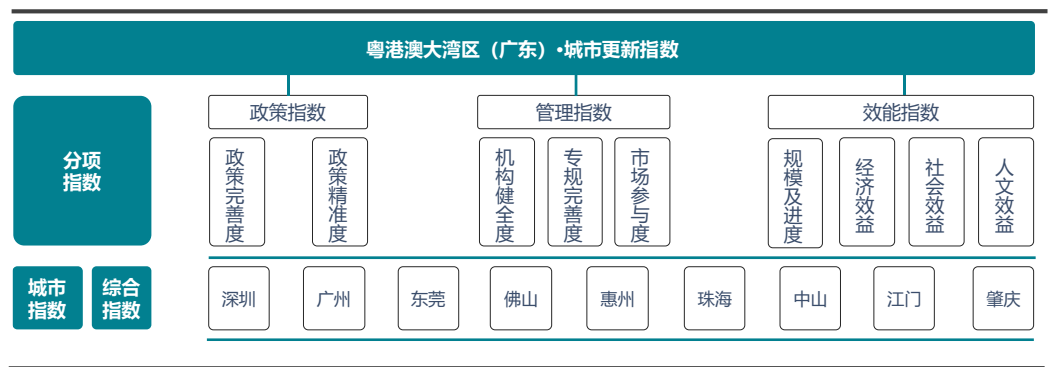
本报告研究的城市更新是指：实施主体针对特定城市建成区内部土地利用粗放、生产生活生态环境差的旧工（商）业区、旧住宅区、城中村及旧屋村等，通过拆除重建、有机更新或综合整治，实现项目品质提升，并能产生较好经济效益、社会效益、人文生态效益的系统性操作。广东省的城市更新聚焦“三旧改造”，在旧工（商）业区、旧住宅区、城中村及旧屋村方面的城市更新实践起步早、样本量丰富，整体的发展背景、政策框架、价

值理念、更新目标更具有相似性和前瞻性，是我们开展初期研究的重要对象。而处于粤港澳大湾区的部分广东省城市又是未来我国经济最有活力的地区，承担着角逐国际竞争的重大使命，更加需要充分评估城市更新的政策引领、管理赋能和实施成效情况。因此，本次研究以属于粤港澳大湾区内的深圳、广州、佛山、东莞、惠州、珠海、中山、江门、肇庆 9 城为样本开展城市层面的评价研究。在完成对城市的评价后，我们也将基于这 9 个城市对 60 个样本项目进行典型做法的分析。

◆评价指标

我们基于指数引导社会实践的功能、未来城市更新目标导向，依据国内外行业理论研究经验及我国城市更新发展实践，搭建形成评价体系的雏形。在此基础上，通过大量的城市更新服务商（及样本项目）调研访谈，对反映核心要素的评价体系进行反复验证和修正，并征询行业专家意见，最终形成本次城市更新评价体系。该评价体系梳理提炼出现阶段行业关注及实践应用的关键指标，围绕政策、管理、效能三个层面构建城市更新评价体系，具体包括 9 个分项指标和 23 个具体指标。具体来看，**政策完善度**对整个更新项目的效益有直接的引导作用，发挥的是顶层设计的功能。**管理健全度**，特别是组织机构的健全度是确保整个城市更新政策体系构建、过程监督有力、更新引导有方的组织保障。**更新效能**是衡量城市整体更新项目是否高效推进的重要维度，政策和管理的最终落脚点在于实现良好的效果，因此需要对整体的成效进行衡量。

图：粤港澳大湾区（广东）城市更新评价指数指标体系



资料来源：中指研究院综合整理

◆数据来源

在城市更新领域，目前行业内标准化的数据极少，也没有统一的统计口径，本次研究城市层面、案例层面的资料及数据除了通过公开渠道获取课题组还依托广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造协会、各级业务主管部门的支持，全面收集各城市累计完成规模及成效，以及部分更新项目经济、社会、人文生态效益等方面的数据及文字资料。具体来源主要由各级业务主管部门、旧改行业协会、样本企业填报、历史案例积累、网络公开数据等构成。

3 评价结果与分析

◆综合结论

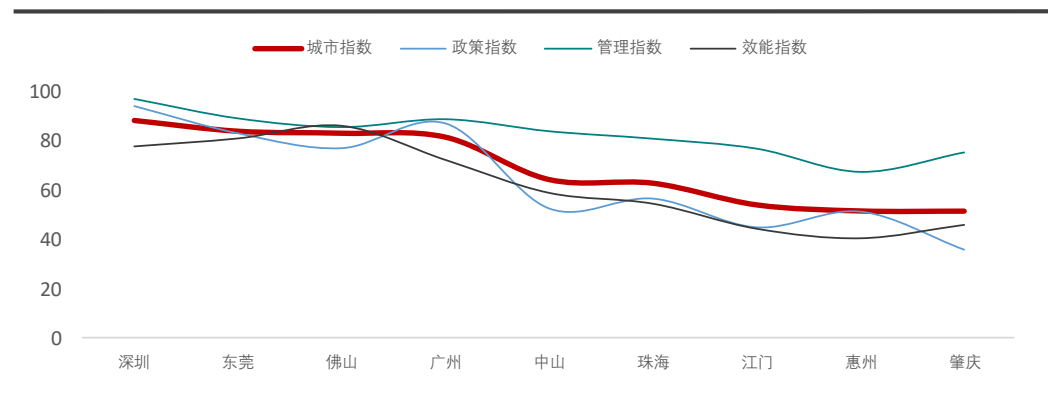
截至 2020 年 12 月，我们对粤港澳大湾区广东区域 9 个城市的评价结果显示，城市更新综合指数值为 69，各城市指数值在 52-89 之间，目前城市更新所处的发展阶段差异较大，梯度分布明显。深圳、东莞、佛山、广州整体更新水平较高，在政策、管理、效能方面表现突出。中山、珠海、江门、惠州、肇庆加速构建政策及管理體系助力城市更新发展，城市更新仍处于持续探索阶段，未来仍将大力构建相关的治理体系。

表：粤港澳大湾区（广东）2020 年城市更新城市指数及分项指数（截至 2020 年 12 月）

城市	城市指数	分项指数		
		政策指数	管理指数	效能指数
深圳	89	94	97	78
东莞	84	83	89	81
佛山	83	77	86	86
广州	82	87	89	73
中山	65	53	84	59
珠海	63	57	81	55
江门	54	45	77	45
惠州	52	51	68	41
肇庆	52	36	76	46

资料来源：中指研究院综合整理

图：粤港澳大湾区（广东）2020 年城市更新城市指数及分项指数（截至 2020 年 12 月）



资料来源：中指研究院综合整理

◆政策指数

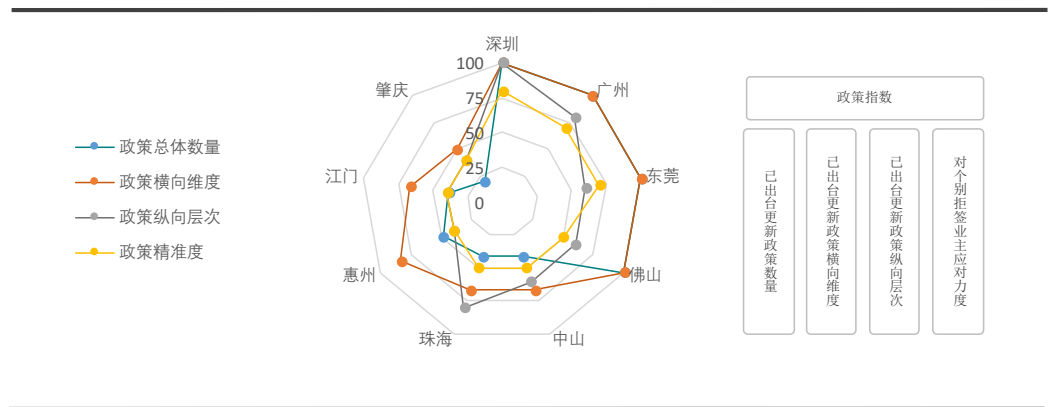
从更新政策评价的结果来看，2020 年粤港澳大湾区广东 9 城城市更新政策指数值分布在 36-94 区间。

表：粤港澳大湾区（广东）2020 年城市更新政策指数

城市	政策指数
深圳	94
广州	87
东莞	83
佛山	77
珠海	57
中山	53
惠州	51
江门	45
肇庆	36

资料来源：中指研究院综合整理

图：粤港澳大湾区（广东）2020 年城市更新政策指数各指标标准化赋分结果（截至 2020 年 12 月）

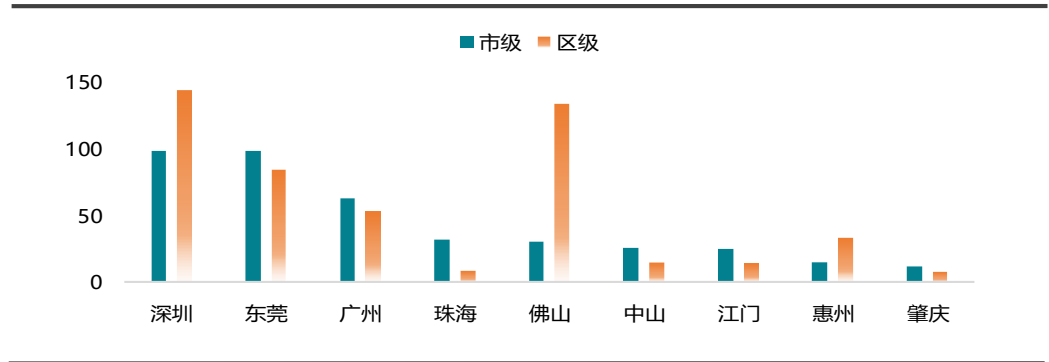


资料来源：中指研究院综合整理

在评价的基础上，本研究基于政策数量、政策维度、政策层次、“个别拒签业主”解决力度四个方面对各个城市进行具体分析，进而挖掘指数评价结果背后所反映出的问题。

①政策数量。据不完全统计，2009 年以来，深圳和东莞出台的市级城市更新相关政策数量居广东九市首位，其次为广州、珠海、佛山、中山、江门。区级政策方面，深圳各区出台更新政策数量最多，其次为佛山、东莞、广州、惠州、中山、江门、珠海、肇庆。

图：粤港澳大湾区（广东）市级及区级城市更新政策数量（统计周期截至 2020.12）



资料来源：中指研究院综合整理

②**政策维度**。从评价结果来看，广东 9 市出台的城市更新政策的操作维度整体较有所差异，广州、深圳、佛山、东莞 4 城出台的政策内容涉及面比较广，主要涉及有政策支持、土地获取、操作指引、利益分配、资金支持以及监督管理 6 个方面；而珠海、中山、江门、肇庆、惠州 5 城在政策维度上仍有进一步丰富的空间。

③**政策层次**。从评价结果来看，广东 9 市出台的城市更新政策大部分效力相对较低，导致政策稳定性相对较差，缺乏相应的城市更新顶层设计文件。具体城市来看，深圳、广州和珠海分别出台了相应的城市更新办法，均为地方政府规章，也是这三个城市开展城市更新活动的纲领性文件。

④**“个别拒签业主”解决力度**。从评价结果来看，深圳在破解“个别拒签业主”问题上不断探索创新，确定了“个别征收+行政诉讼”的解决方案，为其他城市解决“个别拒签业主”问题提供思路，政策力度最大。广州、东莞则充分发挥村集体的管理作用。佛山、中山、珠海充分发挥政府裁决功能，给予相关的司法保障。惠州、江门、肇庆未搜索到公开发布的具体性政策，部分城市的政策仍在进一步优化过程。

◆管理指数

从城市更新管理评价的结果来看，2020 年，粤港澳大湾区广东 9 市城市更新管理指数值分布在 68-97 区间。在评价的基础上，本部分将针对机构健全度、专规完善度、市场参与度三个方面对各个城市进行具体分析。

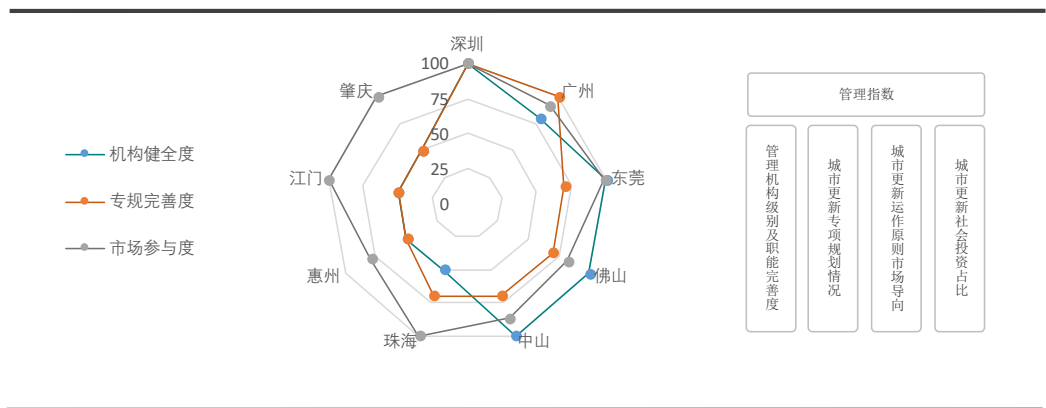
表：粤港澳大湾区（广东）2020 年城市更新管理指数

城市	管理指数
深圳	97
广州	89
东莞	89
佛山	86

城市	管理指数
中山	84
珠海	81
江门	77
肇庆	76
惠州	68

资料来源：中指研究院综合整理

图：粤港澳大湾区（广东）2020 年城市更新管理指数各指标标准化赋分结果（截至 2020 年 12 月）



资料来源：中指研究院综合整理

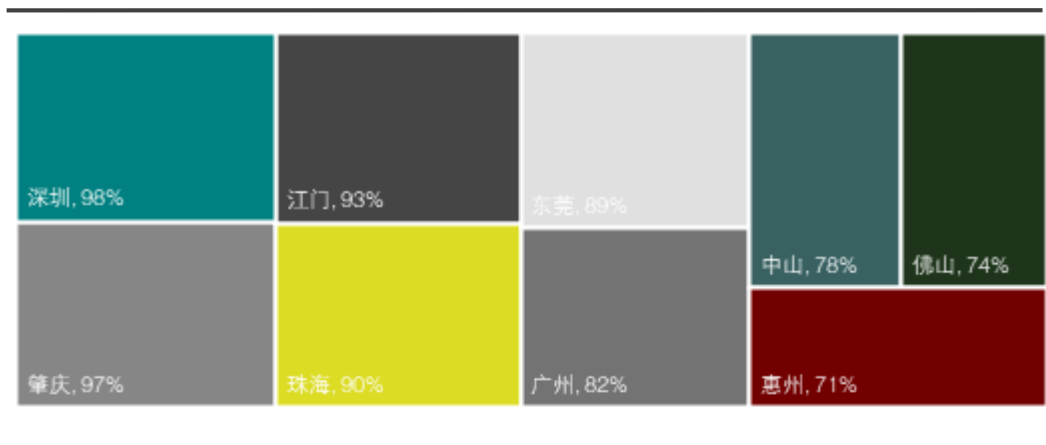
①机构健全度。整体来看，深圳、广州、东莞、佛山、中山、惠州城市更新市级管理机构较为健全。**从机构成立时间来看**，广州、深圳、惠州、珠海都在较早的阶段就成立专门的主管部门统筹全市的城市更新工作；**从机构设置的合理性来看**，近年来的机构改革过程中深圳、广州、惠州进一步优化了城市更新主管部门的职能以应对更多的挑战，确保机构设置的合理性；**从机构的层级及运转协调性来看**，深圳、东莞、佛山、中山协调性更强，珠海、惠州、江门、肇庆主要以“更新科”、“更新办”统筹全市更新工作，广州则不再保留城市更新局并将城市更新职能分拆到市住房和城乡建设局与规划和自然资源局两个部门。**从机构的职能清晰度来看**，深圳、广州、东莞、佛山、中山、惠州均有明确的管理机构职责，珠海、江门、肇庆城市更新管理机构职责仍在进一步丰富过程。

②专规完善度。编制城市更新专项规划能够弥补总体规划对城市更新系统性研究的缺失、能够实现城市规划对城市更新的公共政策诉求、能够促进经济增长与自然环境的协调并进。可以说，专项规划管控水平能够直接对城市中长期的城市更新开展起到关键引导作用，也是社会资本积极参与的导航图。因此，城市层面是否发布城市更新专项规划是衡量一座城市在城市更新领域规划管控水平的核心指标。从评价结果来看，深圳、广州、东莞、佛山、中山、珠海均出台了相应期限的城市更新专项规划，整体的专项规划管控程度较高，惠州、江门、肇庆三市未公开发布城市更新专项规划。规划期限方面，广州的规划层级最为丰富，分别对两年、五年、十七年期限的城市更新发展进行了规划，其余城市以单一期

限类型专项规划为主。

③**市场参与度**。从鼓励市场参与的政策引导来看，粤港澳大湾区广东 9 市推进的过程中主要体现出三大特征：一是 9 个城市整体以鼓励社会投资为主。二是特定城市在不同时期为了应对城市更新面临的问题也会调整政府的管控力度。三是政府的介入程度虽然有所不同，但各市均基于不同的角度注重提升社会资本参与改造的积极性。从实际的数据来看，截至 2019 年底，广东在“三旧”改造领域累计投入 1.58 万亿元，其中社会投资 1.37 万亿元，占比 86.61%，充分反映出广东的旧改已最大程度地在社会凝聚共识、形成合力。根据广东深入推进“三旧”改造的三年行动方案（2019-2021 年），至 2021 年，广东全省投入改造资金 5000 亿元以上（社会投资约占 85%，市县级财政投入约占 15%），城市更新仍将注重政企协同，鼓励发挥社会资本的作用。

图：粤港澳大湾区（广东）各城市更新项目社会投资金额占比（2008-2020.10 累计）



资料来源：各级业务主管部门、广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造协会

◆效能指数

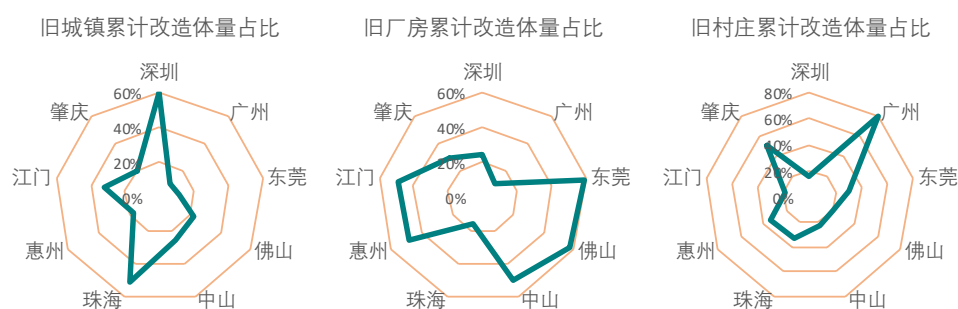
报告通过“城市更新的规模及进度”、“已完成改造项目”两大方面衡量城市更新的整体成效。“城市更新的规模及进度”主要从各个城市 2008-2020 年已完成改造量、2019-2021 计划新增改造面积、2019-2021 计划完成改造面积、2008-2020 实施项目已完成改造面积比例、2018-2020 项目平均更新周期进行评价。“已完成改造项目效益”主要从经济、社会、人文三大维度对各城市进行评价。从城市更新效能的评价结果来看，2020 年，粤港澳大湾区广东 9 城城市更新效能指数值分布在 41-86 区间。在评价的基础上，为了进一步探索各城市各维度评价指数高低背后的原因，本部分将针对规模及进度、经济效益、社会效益、人文效益四个方面对各个城市进行具体分析。

表：粤港澳大湾区（广东）2020 年城市更新效能指数

城市	效能指数
佛山	86

②从已完成项目类别来看，2008-2020 年深圳、珠海在旧城镇累计改造面积占“旧城镇旧厂房旧村庄”三大类的比例分别达到 59%、51%，其城市更新特征体现为旧城镇改造驱动型。东莞、佛山在旧厂房改造方面开展了大量的工改工实践，其城市更新特征体现为旧厂房改造驱动型。广州旧村庄改造占三大类改造模式的 80%，其城市更新特征体现为旧村庄改造驱动型。

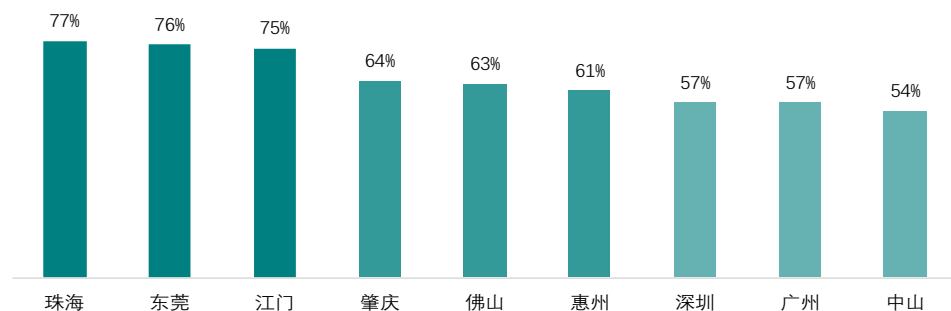
图：粤港澳大湾区（广东）各城市不同类别城市更新改造比例（2008-2020.10 累计）



资料来源：各级业务主管部门、广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造协会

②从已完成项目改造比例来看，2008-2020 年，粤港澳大湾区的珠三角 9 市已实施的改造项目平均完成率为 56.3%。其中，东莞、珠海、江门三市超过 70%，整体完成率较高，完成率属于第一梯队。肇庆、佛山、惠州三市更新完成率介于 60%-70%之间，完成率属于第二梯队。深圳、广州、中山三市更新完成率属于第三梯队。整体来看，城市更新项目从列入更新单元计划到确认实施主体资格的转化率仍然有较大的提升空间，部分项目仍然处于搬迁补偿谈判的过程中。未来各城市仍需要在政策和管理方面持续精准发力，针对影响城市更新进度的核心环节（例如前期手续、拆迁谈判等）进行更加系统的政策构建和实施细则落地。

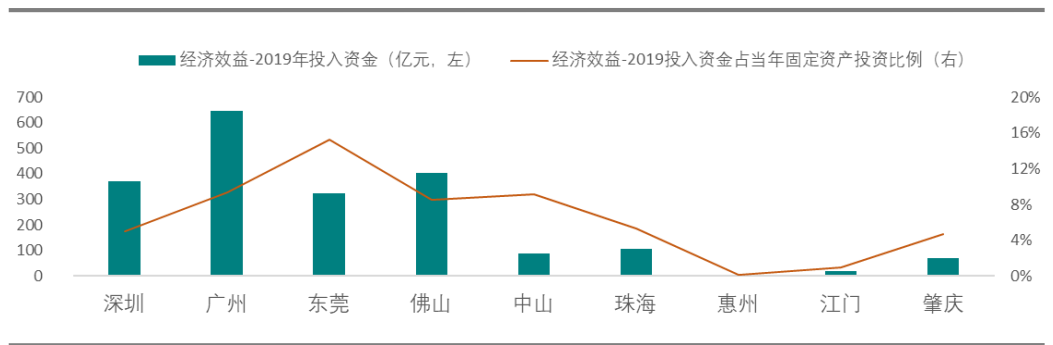
图：粤港澳大湾区（广东）各城市改造完成面积比例（2008-2020.10 累计）



资料来源：各级业务主管部门、广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造协会

③**经济效益方面**，第一，截至 2019 年底，位于粤港澳大湾区广东 9 市通过“三旧”改造共完成产业结构调整项目 2559 个，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。第二，粤港澳大湾区广东 9 市 2019 年城市更新投入资金 2029 亿，占当年固定资产投资比例均值为 6%，其中，东莞、广州、佛山、中山 2019 年城市更新投入资金占当年固定资产投资比均高于均值。第三，2008-2020.10 广东省完成旧村庄改造后的项目村集体收入约为改造前的 3.4 倍，城市更新在改变村容村貌的同时增加了就业岗位、保证了可持续性的租金收益，增加了村集体和村民的财产性收入。

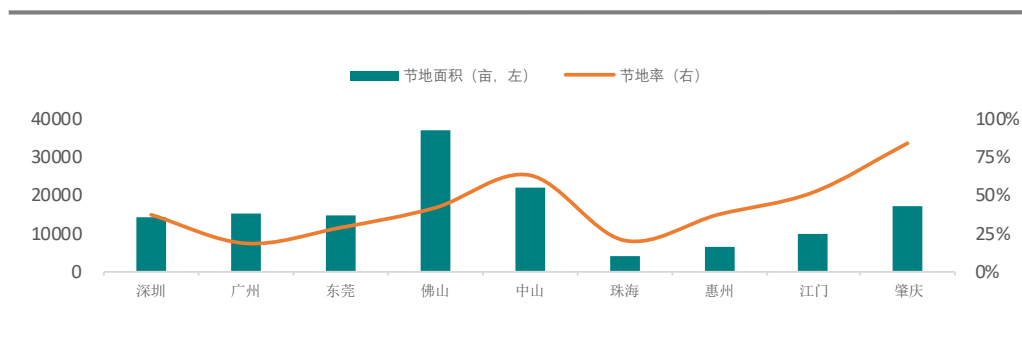
图：粤港澳大湾区（广东）城市更新投入资金及占当年固定资产投资比例（2019）



资料来源：各级业务主管部门、广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造协会

④**社会效益方面**，第一，**节约土地资源**。截至 2020 年 10 月，广东省通过“三旧”改造累计节约土地 21.7 万亩，节地率达 41.6%。其中，位于粤港澳大湾区广东 9 市通过城市更新累计节约土地面积 14.05 万亩，平均节地率 40%左右。第二，**形成土地供给**。深圳通过更新推动存量建设用地供应效果明显，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，2019 年深圳全市实际供应建设用地 1580 公顷，其中存量用地供地占比达到 39%。东莞这一比例 2019 年则高达 52%。佛山 2016 至 2020 年间全市应完成城市更新规模约为 30 平方公里。其中，15 平方公里拆除重建规模中应提供 3 平方公里的居住用地、5.25 平方公里的工业用地、3 平方公里的商业服务业用地、以及 3.75 平方公里的市政公用设施、道路广场、绿地等其他用地。可以说，通过“三旧”改造开发低效存量建设用地是推进土地循环利用，提升土地利用效率，扩大建设用地有效供给的重要途径。第三，**落实民生保障**。截至 2020 年 10 月，广东省已完成改造项目中用于建设城市基础设施和公益事业项目 1321 个，新增公共绿地 9382 亩，建设各类保障性住房共计 4.96 万套（其中大湾区广东 9 市合计 3.4 万套），城市更新是改善城市居住空间的重要途径。

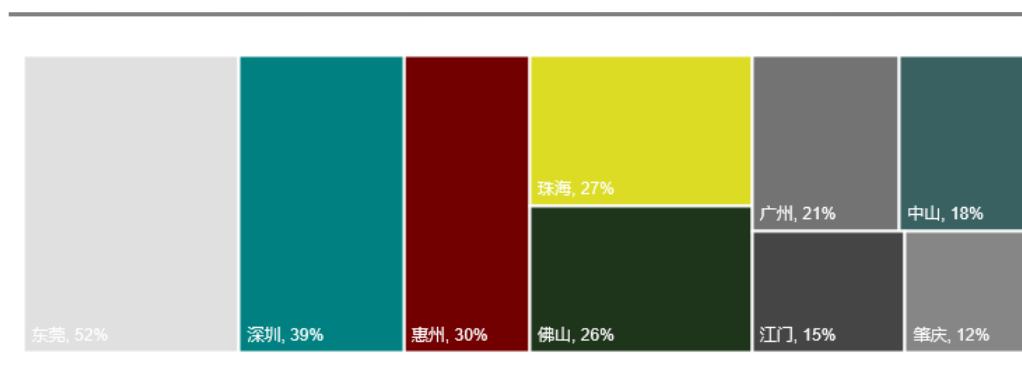
图：粤港澳大湾区（广东）城市更新节地情况（2008-2020.10）



注：节地率=节地面积/已完成改造面积

资料来源：各级业务主管部门、广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造协会

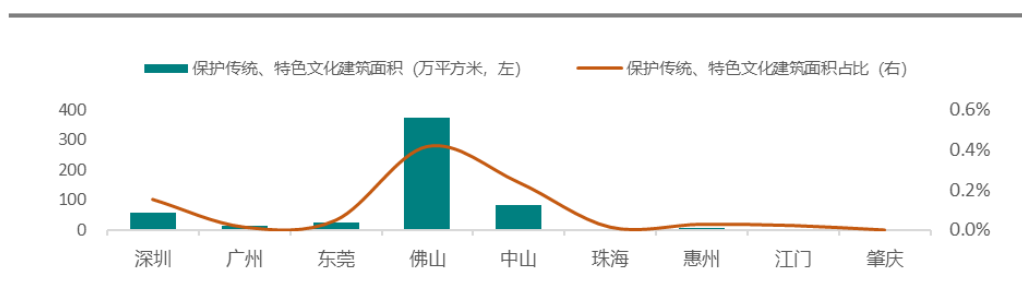
图：粤港澳大湾区（广东）各市 2019 全市国有建设用地供地中存量用地供地占比



资料来源：各级业务主管部门、广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造协会

⑤人文效益方面，截至 2020 年 10 月，整个广东省通过“微改造”共保护与修缮传统人文历史建筑 782 万平方米。其中，位于粤港澳大湾区广东 9 市共保护与修缮传统人文历史建筑 567 万平方米（其中佛山 375 万平方米）。整体来看，广东各市在推进“三旧”改造过程中，针对有些老城区不适宜大拆大建、全面改造的实际，注重通过微改造、综合整治、活化利用等方式，注重传承历史文脉，真正让城市留下记忆，实现文化和产业的双重复兴。

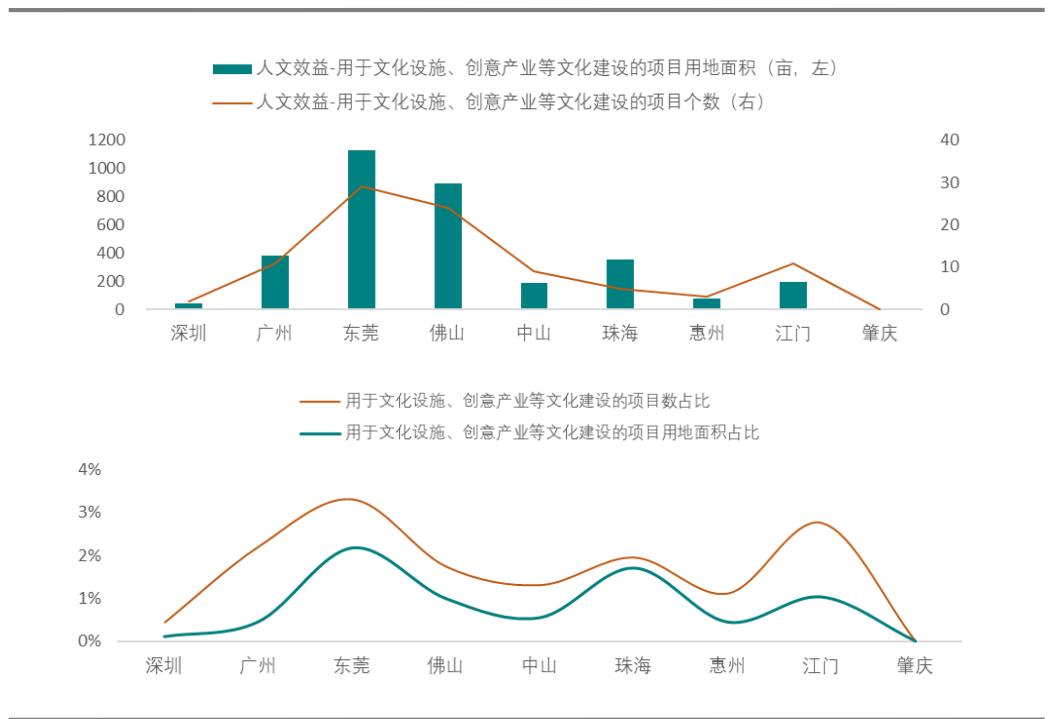
图：粤港澳大湾区（广东）城市更新文化保护情况（2008-2020.10）



资料来源：各级业务主管部门、广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造协会

此外，城市更新除了对历史文化的保护，还需要注重现代文化设施的打造。从具体城市来看，东莞、佛山、广州三城在城市更新过程中用于文化设施及创意产业建设的规模、占比较大，通过城市更新进一步提升了城市文化厚度。

图：城市更新用于文化设施、创意产业等文化建设的项目面积及个数情况（2008-2020.10）



资料来源：各级业务主管部门、广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造协会

4 政策完善七大建议

此次粤港澳大湾区纳入评价的样本城市在城市更新方面的政策、管理、效能等方面各有兼顾。特别是深圳、广州、东莞、佛山城市更新指数均超过 80 分，城市更新取得了良好的经济效益、社会效益、人文生态效益，对城市片区的活力重塑起到了关键性的作用。然而，通过此次城市更新评价研究，行业中存在的问题也不容忽视。一是部分项目推进过程困难重重，体现为整体的完成改造比例较低，实施周期较长。二是政策及管理方面，评价的 9 个样本城市不同城市市场化引导标准及力度差异较大。三是人文效益得分明显弱于经济效益、社会效益得分。

我们认为，只有在解决了这些问题之后，粤港澳大湾区整体的城市更新水平才会得到更大提升，而这也正是开展城市更新评价指数研究的初衷所在。产业导入、经济提升、就业带动、民生保障、资源集约、人文传承、生态优化、治理高效仍将是未来城市更新产生更高效益的关键所在，需要城市政府和更新服务商的砥砺前行。

结合本次评价研究所发现的问题以及中国城市更新发展趋势，针对粤港澳大湾区广东九城未来的城市更新管理与实践，提出**七大政策建议**：

图：城市更新七大政策建议

粤港澳大湾区城市更新七大政策建议			
① 顶层机制建设	② 完善更新标准	③ 健全专规体系	④ 保持政企协同
针对个别拒签业主的应对可基于深圳城市更新条例的导向开展更多的城市实践，充分保障城市更新各相关利益主体的合法权益。	基于不同类别城市更新要达成的效果，完善行业操作规范与执行标准。	进一步完善城市更新专项规划体系，注重规划的科学性、引导性、协调性、可实施性，并进行动态评估。	广东省对社会资本的有效引导是其取得当前城市更新成就的重要因素，也是未来城市更新实践可持续推进的重要动力，需保持市场主体引导政策稳定。
⑤ 建立文保清单	⑥ 健全机构职能	⑦ 保持政策稳定	
城市更新的片区多数位于城市文化氛围浓厚的区域，针对不同类型文化遗产构建多层次历史文化保护体系能够最大化确保有形或者无形的文化形态得到延续。同时，建立激励机制，对文化保护力度大的项目提高奖励力度。	各城市由于发展阶段不同、更新的模式不同，需要根据实际业务需求确保机构设置合理、职能清晰、运转协调，打造权责清晰、运转高效的更新管理机构。	各城市应围绕政策的缺项、逻辑框架、延续性、可操作性等方面进行政策体系的构建，确保各项政策的出台能够与既有政策有效衔接。	

资料来源：中指研究院综合整理

5 城市更新十大趋势

随着我国城市化进程进入中高发展阶段以及房地产业进入存量时代，城市更新是未来城市发展的新增长点。2020 年底的中央经济工作会、2021 年初两会政府工作报告均强调“要实施城市更新行动”。城市更新政策红利显现，其功能定位日益重要，需解决的问题更加复杂，既要实现城市空间形态的优化，也要解决城市产业的升级、功能的升级以及历史文化的传承问题。在这一背景下，我们不仅要看到城市更新的当下实践效果，也应关注

未来发展趋势。展望未来，我国城市更新将呈现空间扩大、老旧改造、工改发力、有机更新、治理升级、房企布局、政企协同、片区统筹、效益多元、门槛提升十大趋势。

图：中国城市更新发展十大趋势

中国城市更新发展十大趋势				
①空间广阔	②老旧改造	③工改发力	④有机更新	⑤治理升级
一二线城市进入存量更新阶段，对更新的依赖程度越来越高。	棚改逐步收官，老旧小区改造成下一轮城市更新重点。	政策管制增加，逐渐回归产业升级本质，助力城市产业转型升级。	围绕有机更新，综合整治、历史保护将成为城市更新的重要模式。	机构更加健全，政策逐步完善，在不同时间、城市实施差异化管理。
⑥房企布局	⑦政企协同	⑧片区统筹	⑨效益多元	⑩门槛提升
房企布局，房企逐步向城市运营服务商转型，集成资源优势日益明显。	政企协同，政府引导、市场运作，政企协同趋势日益明显。	更加注重片区式系统更新，更加强调城市更新专项规划引领。	更加强调综合效益，实现经济、社会、人文、生态效益的多重提升。	实施主体需具备谈判、拆迁、投融资运营立体化能力，人才紧缺将成常态。

资料来源：中指研究院综合整理

6 后续研究六大方向

《国民经济和社会发展“十四五”规划和2035远景目标建议》、2020年底中央经济工作会议、2021年全国两会政府工作报告均提出“实施城市更新行动”。本次所开展的城市更新评价研究未来也将与国家政策更加紧密契合。我们根据结合国家城市更新政策引导方向、城市更新发展趋势、既有指数体系有待完善之处等因素，下一步指数体系建设工作将围绕六个方面重点进行提升。

图：后期六大完善方向

城市更新研究六大完善方向					
①增加研究指标	②扩充研究样本	③细化评价维度	④丰富研究对象	⑤形成行业标准	⑥构建研究数据库
增加项目平均更新周期、生态效益、行政审批效率，及相对值评价指标等。	扩大城市样本量（后期可以扩展到更大区域甚至全国范围）及项目样本量。	在项目样本量符合研究要求的条件下开展项目样本层面的定量评价。	加强对老旧小区改造、有机更新等城市更新细分领域的专项评价研究。	形成城市更新评价标准，逐步发展成为城市更新行业评价的通用性及权威性指标体系。	包括数据格式、内容的优化和完善、数据库管理系统的建设及维护。

资料来源：中指研究院综合整理

总体而言，此次评价在行业内尚属首次，我们诚挚的希望此次评价能为中国城市更新的研究抛砖引玉，为社会各界及行业各类参与主体提供更多的参考与借鉴。也期望城市更新服务商在探索过程中不忘初心，政府政府的更新治理水平不断提升，使城市更新成为区域经济发展的新引擎和实现人民安居乐业的重要依托，助推城市拓展存量空间、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、生态的高度融合与复兴。