

中国城市更新论坛白皮书 (2020)

城市有机更新

政企共塑的 城市升级之路

*Organic
Update
Promote*



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

GO HIGH
高禾

- P02~09** **1 城市更新的类型及在城市发展中的作用**
城市更新的分类
城市更新在城市发展中的作用
城市有机更新的重要意义
- P10~17** **2 城市有机更新的国际经验及规律**
国外城市更新概念的提出及演进
城市更新案例 - 鹿特丹“为社区营造” & 城市更新案例 - 伦敦金融城
城市更新案例 - 汉堡工业区 & 城市更新案例 - 哈德逊广场
城市更新案例 - 马克赫尔市集
国外城市更新模式对我国的启示
- P18~22** **3 城市有机更新中的政府职能与政策体系**
做好顶层制度的设计，注重利益分配制度的可持续性
尊重城市发展的规律，以 TOD 等理念重塑城市繁荣
相关政策规定实施细节的及时更新
有效的目标管理和工作协调
系统性的融资政策
-
- P23~27** **专题1 规划管理对城市有机更新的作用机制**
城市更新规划管理重构与塑造
城市有机更新过程中常见的规划问题
适应城市有机更新实践的规划对策
- P28~37** **专题2 更新类金融政策在城市有机更新中的作用**
更新类金融政策作用 - 拓宽融资渠道
更新类金融政策作用 - 完善政策性贷款和担保机制
政府引导母基金的作用及机制
- P38~48** **专题3 激励与控制政策在我国城市有机更新中的作用及机制**
激励政策的作用与角色
控制政策的作用与角色
-
- P49~53** **4 政府在平衡各利益主体利益中的作用及机制**
不同模式的城市更新中多元利益主体之间关系
政府在不同模式下平衡各利益主体的角色与作用
- P54~59** **5 企业参与城市有机更新的主要模式及创新作用**
企业参与城市有机更新的模式
盈利并非是企业参与城市有机更新的无解难题
政企合作的模式与机制



前言

城镇化是我国实现全面小康最重要的物质基础，是建设现代化强国的历史任务。当前中国的城镇化要走出一条符合中国国情的新型城镇化道路，就是要解决好发展不充分、不平衡的问题，从粗放扩张为主走向质量改善与提升为主。城市有机更新，就是中国在新的历史发展阶段城镇化和城市升级的必选之项。以有机更新为主的的城市升级过程将是一个政府与企业共塑城市的过程。政府与企业共塑，并非是简单的政企合作或者政企关系协调。它包含政府与市场共塑、存量与增量共塑、历史传承与文化创新共塑、公共利益与私人利益共塑、城市升级与产业升级共塑。这既是国际共同经验，也是中国特色城镇化发展新阶段的必由之路。

1

城市更新的类型及在城市发展中的作用

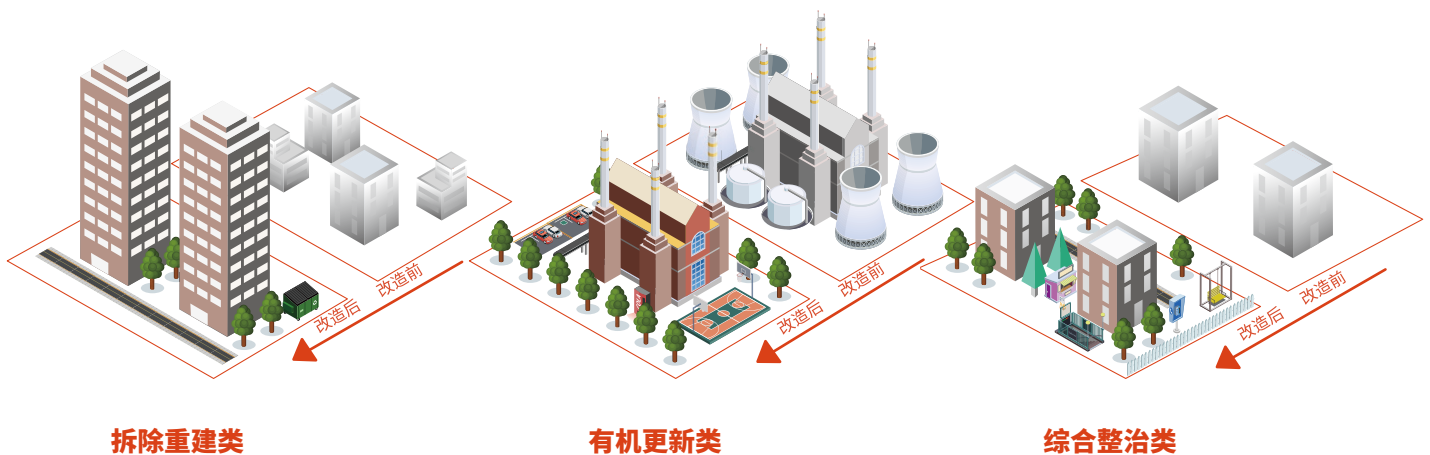


城市更新的定义是建立在过去近一个世纪以来发达国家城市的发展变化和政策调整之上的。

一般说，城市更新可定义为通过对城市存量建筑资源的维护、改造、拆建、扩充等方式推进土地资源的重新优化配置、提高存量资源的利用效率、促进城市功能的全面或局部升级、实现居住条件的改善和生活品质的提高、增强城市活力与市场竞争力、推动产业结构转换和升级的城市发展过程。

一 城市更新的分类

城市更新类型多种多样。可以按更新对象划分，可以按更新的主客体可划分，可以按更新的主导模式等。但无论如何划分，最终都可归为以下三类：**拆除重建类**，**有机更新类**，**综合整治类**。



由于发展阶段不同，城市更新的模式重点也不相同：一般早期或特殊时期的城市更新以拆除重建为主，成熟发展中的城市更新以有机更新和综合整治为主。

拆除重建、有机更新、综合整治三类城市更新方式在实践中并不是相互分割、完全独立的。通常在某一片更新区域中三种模式可能都存在，但以哪种方式为主，则决定了其运作机制、投融资模式、政府政策、企业参与方式等有所不同。

有机更新在空间优化和提升的同时，更加注重权衡社会、产业、生态、历史、文化等多因素的传承和创新。它不仅是更新建筑和空间，而且是提升城市品质和能级的内涵式和系统化的更新方式。如果说拆除重建的更新是城市阶段的、粗放式、偏重增量的更新，有机更新则是城市永续的、内涵式、偏重质量的更新。

拆除重建、有机更新、综合整治三种模式分别对应三种不同的更新运作方式、投融资模式

类型	拆除重建类	有机更新类	综合整治类
主要特征	推倒重建、点状保留、增量开发	基本保留、少量拆建、提质增效	基本不涉及建筑物改建
土地使用权	更新前后多数变化	更新前后变或不变	更新前后不变
用途	更新前后多数变化	更新前后变或不变	更新前后不变
投融资模式	类似房地产开发	投资基金化 建设信贷化 运营证券化	财政资金引导、支持力度大
典型案例	棚户区改造、旧工业区拆除	城市旧工业区、旧商业区、历史文化街区等更新	老旧小区改造、生态修复、环境改善



二 城市更新在城市发展中的作用

城市更新过程融汇了社会、经济、自然环境和物质空间的全面复兴和可持续发展，从而使城市变得更有活力和竞争力。这是一个永续的过程，也是当今国际大都市持续提升城市活力的关键举措。伦敦、纽约、东京等国际大都市一直保持处于世界领先的地位，始终是世界的创新中心、消费中心、金融中心、高端制造业的发明中心及研发中心等，其背后的原因就是不断地通过城市更新来迭代产业、吸引人才。

城市更新就是最终实现高质量城市化的必经途径之一。未来我国“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”。城市更新在打造国内大循环为主的经济发展模式下，将发挥积极作用。

城市更新的具体作用



持续提升
城市活力



实现城市
可持续发展



促进产业结构升级
形成新的经济增长动力



活化城市历史文化基础
推动价值传承



促进城市生态
及人文环境改善



提高低效资源的
利用效率

三 城市有机更新的重要意义

有机更新是对城市遗产的最大尊重。城市遗产是城市中能够体现一个城市的历史、科学、艺术价值的、具有传统和地方特色的历史街区、历史环境和历史建筑物等。城市遗产是城市肌理的重要组成部分，是一个城市历史与文化的象征，代表着一个城市独有的价值和面貌。传承、保护历史遗留的城市遗产的重要性日益受到更大的重视，城市更新进一步发展为有机更新。成功的城市更新不是要推倒重建，而是要注重保护城市肌理，在尊重遗产价值的基础上为旧空间注入新的活力。在城市更新中，新与旧的完美结合正在成为表达城市遗产价值理念的方式。



1 提升城市内在质量

城市有机更新的内容大大超越了传统旧改以物质形态改造为主的范畴，城市有机更新从建筑物更新、社区环境更新扩展到了城市结构及功能体系更新、产业结构升级、历史文脉传承等多方面的内容，实质上是对城市空间结构的再布局、土地资源的再开发、经济利益的再分配和城市运营模式的再优化，以创建最适合人工作和生活的城市空间环境。重要的表现在一是优化城市土地资源配置，提高用地综合效益。二是利于形成多元共治格局，协调平衡各方利益。

2 提高城市资源利用效率的重要路径

城市的发展质量体现在城市的承载力、资源产出效率和产业的市场竞争能力等多方面。城市有机更新的基本目标，就是通过对既有存量资源的系统化改造来提高城市的建设品质和发展质量。有机更新的作用就是可以充分利用城市本底优势，节约开发建设运营成本；可以在旧空间引入新型产业和商业业态，促进产业竞争力不断提高。

3 新旧动能转换的动力

新旧动能转换是各经济体演进的普遍规律，也是城市经济发展由要素驱动转向创新驱动的必然选择。在现代化发展阶段，创新已经成为引领城市发展第一动力。城市有机更新与新区建设相比更需要创新，只有通过科

技引领，注重创新驱动和创意文化产业发展，打造产业智慧化、智慧产业化、跨界融合化的新业态等，才能实现城市在旧空间上的高质量发展，所以城市有机更新有助于推动城市动能转换升级。

4 对历史文化脉络的维护

建筑是城市文化与历史记忆的载体，不同时期的历史建筑反映了不同的城市文化。在城市化高速发展的今天，对城市历史街区和老旧建筑的有机更新能够为城市建筑文化保留一处基底。留住文脉也就留住了一代人的“乡愁”，同时也有助于节约资源和建设成本，为老旧城市以及周边区域发展注入新的经济活力。

城市文脉是城市持续发展的根基和动力。维护和传承城市文脉，将其当作驱动城市发展的文化资本，可以从中找到新的发展方向。高水平的城市有机更新都是在

传承城市文脉、历史和文化的基础上的更新。将传统建筑与新产业、新需求密切结合的有机更新可以在保留城市韵味和文化的同时提升城市功能，改善城市环境，为城市开拓出新的价值源泉。城市有机更新在国内外很多城市的建设和发展实践中得到了越来越广泛的运用，并且确实形成了相当多的成功案例。许多深陷于保护性衰败的历史街区避免了建设性破坏的劫数，使悠久的历史文化遗产有机地融入了现代城市生活，并成为现代城市中最富魅力的街区。



5 城市有机更新是城市管理的制高点



城市是生命体、有机体。要建设城市、发展城市、管理城市，就要树立城市“全生命周期管理”的意识，通过城市有机更新，在城市发展中创新城市存量资源价值再发现途经，实现城市的健康、可持续发展。

城市有机更新需要从权属、空间、建筑、产权、业态、交通、环境、生态、历史、文化、风貌等多维度控制与协调管理，并长期可持续运营，在更新中实现引人、聚人、留人，实现城市高质量发展，是城市管理的制高点。



注重采用渐进式更新，稳步推动城市更新

城市有机更新倡导小尺度、渐进式的更新。国内外城市发展实践充分证明：城市发展不宜动辄“动大手术”，小规模渐进式更新改造更有利于实现城市的可持续发展。



依靠精细化管理，注重城市长期运营

城市发展的全过程是一个不断更新、改造的新城代谢过程，涉及到长期性，复杂性，多方的利益互相博弈。

2

城市有机更新 的国际经验 和规律

城市更新是发达国家在城市化过程中普遍经历过的一个阶段。英、美、德、日、新加坡、荷兰等国较早进入了工业化阶段，较早完成了人口向城市聚集的过程，因而也就较早地面对了城市更新这一发展任务。

一 国外城市更新概念的提出及演进

发展初期

「城市更新」这一概念最早是 1958 年在荷兰首届世界城市更新大会上提出来的。这一时期城市改造转向以提高城市人口承载力、满足经济振兴过程中人口向城市聚集的需求为重点。

主要内容为对城市中心区土地的强化利用和大规模清理贫民窟、重建城市社区，以改善城市生存条件和物质环境。

发展中期

此后，发达国家在半个多世纪的城市更新实践与探索中积累了多方面的经验。在这一发展过程中，城市更新的主要任务已经从最初的“拆旧建新”、“消灭贫民窟”等发展到了在综合性规划的前提下对存量城市资产的功能改造和价值再发现。

城市更新更多地被赋予了修复城市经济、协调经济与社会发展关系等方面意义。人文、社会因素明显地被加入到了城市更新的目标中。

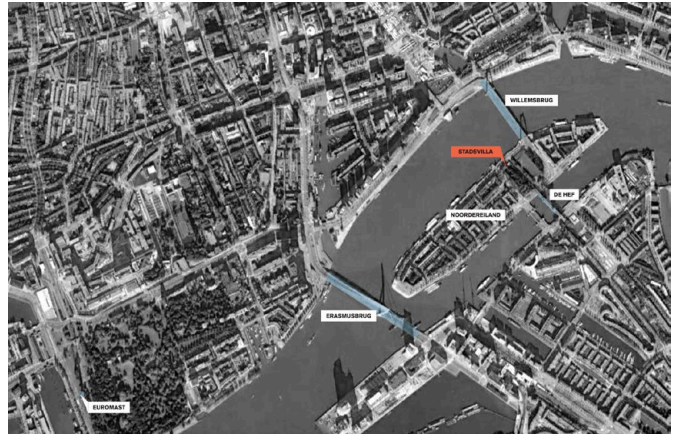
当前发展

国际上大多数国家的城市更新已不再单纯着眼于物质属性和经济因素，而是更综合地着眼于就业、教育、社会公平等社会发展的目标；在更新改造中也不再是简单地拆除重建，而是注重对存量建筑的人文、历史、社会等方面价值进行再开发，对更新对象整体环境的改造和完善。在城市发展中重视城市更新，这一趋势的出现是和可持续发展理念的日益普及密切相关的。在国际上，城市之间的竞争已经从经济总量、城市规模等方面的竞争转为了人文环境、人居环境、生态环境和可持续性发展能力等方面的竞争。

国外城市更新案例 - 鹿特丹“为社区建造”

城市居住区有机更新的代表性案例

鹿特丹作为欧洲最大的港口之一，是一个在工业化进程中快速发展起来的城市。从 1796 年至 1925 年，鹿特丹市的人口总量从 5.32 万人增长到 54.79 万人。新增人口多数为港口相关领域就业的产业工人。这期间，马斯河（River Maas）两岸建设起来的大量住宅区构成了鹿特丹旧城历史街区的主体。到 20 世纪 50-60 年代，这些街区的建筑开始日显残破。其中当初为一般蓝领工人建造的私有出租住宅，由于设计档次较低，建造品质不佳、房屋密度高、居住空间狭小且往往缺乏必要的生活设施，大部分房主不愿再继续投入资金进行维护。当时政府的旧城改造规划主要是以整体拆除重建为主，私人业主就更没有了整修建筑的积极性。由此导致街区经济也不断衰退。在 20 世纪中后期，荷兰出现比较严重的住房短缺的背景下，1975 年，新上台的荷兰左翼工党（PvdA）政府正式启动持续近二十年的、名为“为社区建造”（Bouwen voor de Buurt）的旧城街区更新计划。鹿特丹“为社区建造”的更新方案的有四个特点如下图所示。



一

保持了旧城肌理和城市低层高密度的空间形态；采取了渐进式更新、住房改建与重建相结合、同步改善街区整体环境的路径。

二

为保障历史街区原居住的中低收入者的住房权利，实行了土地和住房的国有化，将旧城更新与住房保障有机结合起来。

三

强调历史街区更新要带动社会振兴，更新中不但增建了老年中心、青少年俱乐部、医疗服务机构等设施，而且还通过语言培训、开办多元文化图书馆等帮助移民家庭融入社会，对低收入家庭提供提高就业能力的学习培训等。

四

在更新中鼓励社会广泛参与，建立以社区为参与单位的决策和管理机制，由居民和政府代表组成以片区为单位的“社区办公室”（Neighbourhood Office），负责组织该地区的更新规划及实施。

鹿特丹“为社区建造”的旧城更新取得了很大的成功。1974-1993 年间，鹿特丹各城市更新地区共有 56000 套住宅和 9923 间店铺被政府收购并改建、拆除或重建，这个规模占全市二战前建设的住宅总量的 34%。这个更新项目改善了城市整体的住房条件、降低了居住密度；更新后的住宅中超过 80% 用于安置原有的居民。通过这个更新项目，旧城历史街区的基础设施和经济发展环境也得到了很大改善，城市重新焕发出了经济活力。

国外城市更新案例 - 伦敦金融城

城市 CBD 区有机更新的代表性案例

伦敦金融城位于伦敦中心位置，是伦敦历史最悠久的城市商务街区，也是全球重要的金融、贸易和航运中心。作为伦敦的 33 个组成区域之一，伦敦金融城虽然面积很小，但这个区域的经济总量占伦敦的总量的 12%，英国总量的 8.5%。2019 年时，在伦敦金融城居住的居民约 8000 人，但在这一区域就业的人数高达 51.3 万人，是伦敦办公人员最密集的区域。该项目在城市 CBD 有机更新案例中具有一定代表性。

通过向空中发展的高强度开发和基础设施、公共交通的体系的不断完善，大大提高了土地的承载力和产出效率，商业办公空间显著增大，就业岗位大幅增加。更新后金融业办公在物业空间中所占比重下降为 28%、媒体和信息技术等多元产业所占比重提高到了 25%。改造后，伦敦金融城成为了对创新性企业极具吸引力的新型产业集聚区，同时成为了公共交通最发达的区域之一。

伦敦金融城改造项目的特点

在发展模式上强调市场机制与政府干预相互平衡、鼓励公私合作，以促进伦敦金融城的资源重新优化配置。

在规划管理上强调大伦敦政府的协调作用，改变以往 32 个自治市镇和伦敦金融城各自制定并实施的局面，由大伦敦政府统一规划管理

在法律法规体系方面颁布有《大伦敦空间发展战略规划》，确定区域发展的重点街区

在产业构成上力图形成包括金融、商贸、文化、旅游和创意产业等产业的多元化结构，并增加容纳更多酒店、公寓和休闲娱乐等配套设施的综合功能区

在软环境建设上更严格地保护绿地和公共空间，改善基础设施条件，充分利用高度空间来提高土地利用效率

在政府支持措施上进一步发挥税收调节作用，提高区域再开发土地的征税比例；将增加的税收用于公共交通建设投入，同步提高该区域公共交通的支撑能力



国外城市更新案例 - 汉堡工业区

城市旧工业街区的代表性案例

汉堡市是德国第二大城市，作为重要港口，长期以来以传统工业和与进出口相关的服务业为主。20 世纪 70 年代以来，由于产业结构过于依赖传统工业产业，汉堡及其附近区域日益陷入了衰退状态，人口出现大量外流，很多临港产业也呈现为萎缩趋势。汉堡在区域更新上的特点是，在区域经济转型中并不简单抛弃原有主导产业。**在城市更新中，汉堡仍最大限度地保留了港口产业，力求从产业自身的升级中寻求城市转型的出路。**汉堡的更新方案并未盲目地“去重工业化”，而是通过种种更新措施来推动与港口相关的服务业发展。

汉堡对老旧工业区的更新是建立在培育战略新兴产业的基础上的。**通过选择和培育新的经济增长点，培育新兴产业以推动产业结构升级。**至 2011 年，汉堡的产业结构已从原来以造船、航运等劳动密集型为主转变成以高科技、信息产业和现代服务业为主；航空航天、电子、精密机械、光学和化学等新兴产业也呈现出了后来居上趋势。由于有了新型产业振兴的先导，汉堡原有的港口相关产业持续得到恢复和发展，在这个过程中，废弃港区内的居住、商务等功能再度显现出繁荣景象，具有活力的城市面貌日渐丰满。可以说，汉堡老旧工业区更新的最成功之处，就是把城市存量资源的更新改造和产业升级密切结合了起来。

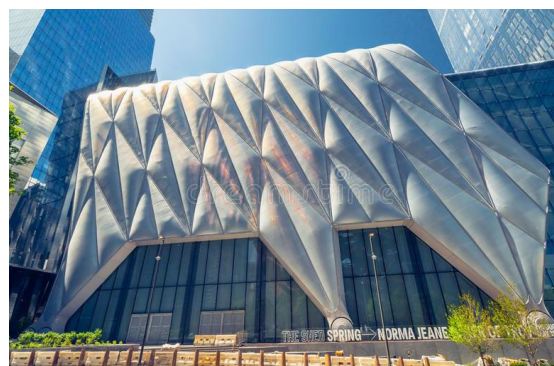
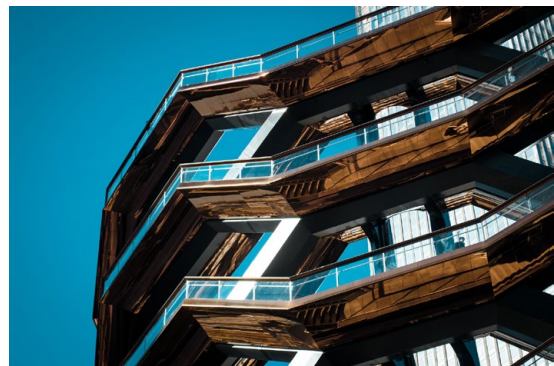


国外城市更新案例 - 哈德逊广场

城市商业街区的代表性案例

2001 年时，纽约城市规划署制定了一份将纽约远西中城区（Far West Side and West Midtown）建成为集商务办公、休闲娱乐、会议展览于一体的城市新中心。哈德逊广场（Hudson Yards）作为临近曼哈顿中城区最后一块可供开发的最大片区，东接曼哈顿中城区，西邻哈德逊河。这个得天独厚的区位优势使得哈德逊广场成为了创建这个商业与住宅综合区的唯一选项。

哈德逊广场项目采取了多元化的融资模式。最初的项目启动依靠的是纽约市政府发行的市政债。为启动哈德逊广场项目，纽约市政府专门成立了哈德逊广场基础设施公司，通过这家公司发行债券筹集资金；同时成立了哈德逊广场开发公司，负责项目的具体实施与运营。哈德逊广场基础设施公司通过发行债券获得的资金成为了第一批项目启动资金，并被投入到了地铁 7 号线的建设和购买纽约大都会运输署铁路站场上空的开发权。到 2007 年，哈德逊广场基础设施公司通过两次发行债券共筹集了约 30 亿美元的资金。哈德逊广场的后期资金的筹集途径主要是出售各种与纽约大都会运输署铁路站场东半部的可转让开发权。政府通过与企业签订铁路站场上空开发权的 99 年租约实现了资金筹集。哈德逊广场的融资流程并不复杂，具体如下：



美国纽约，城市更新案例 Hudson Yard



一是发行债券获得启动资金。



二是将首批资金投入地铁等基础设施建设，推动公共服务设施升级，从而实现土地价值提高。



三是预售项目成功后的开发权。

在政府主导下，哈德逊广场城市更新项目于 2012 年开工，预计竣工时间为 2025 年。该项目的预计总投资为 204 亿美元；其中包括写字楼、酒店、商场、住宅等多种物业形态。哈德逊广场更新项目是政府主导，企业运作模式中比较成功的一个案例。

国外城市更新案例 - 马克赫尔市集

老旧商业街区更新的代表性案例

荷兰鹿特丹的马克赫尔（Markthal）市集更新在商业街区更新中很有特点。马克赫尔（Markthal）这个名字的英文是 Market Hall，直译就是市场大棚。在这个项目的更新方案中，设计者把市场大棚这个名字的含义发挥到了极致。

马克赫尔市集坐落在荷兰鹿特丹市中心的劳伦斯广场。河流与铁路从市集旁经过，古老的大教堂与市集遥相呼应。这里原是建设高架铁路的通道。后来，因为高架铁路变为了地下轨道，这个通道就被弃用，逐渐演变成居住与商业混杂的一块街区。为了顺应城市变迁所带来的土地功能改变，鹿特丹市政府制定了改造、更新这一地区的计划。

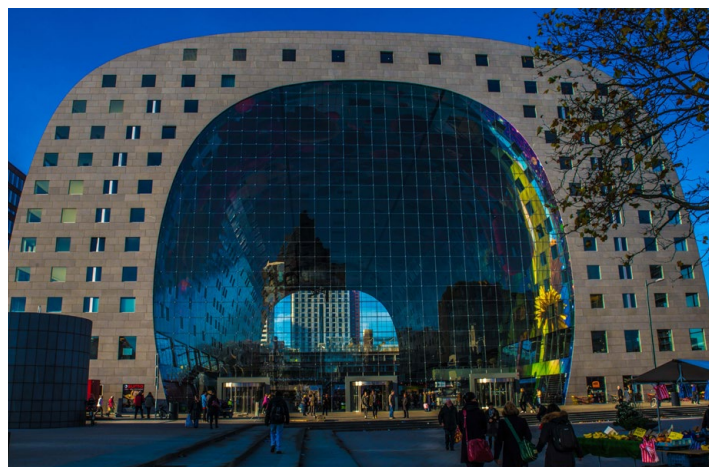
这个更新计划沿用了市场大棚的概念，马克赫尔市集街区被改造成了一个巨大的拱形建筑。这个拱形建筑把居住和商业功能集合在了一起；其中涵盖了 100 多家食品商店、餐厅、超市以及一座地下停车场；两侧的楼房是

拥有 228 套住宅的公寓楼，其中 102 套出租、126 套出售；出售部分包括 24 套顶楼复式。公寓面积在 80 平方米至 300 平方米之间，卧室数量自 2 到 5 间不等。这是世界首例集合了市场、住宅、停车场和艺术品的多功能组合建筑。从建好起，其独特的多功能组合方式就受到了世界各地、各界的瞩目，被评价为世界性的创新之举。这个建筑自此也成为了鹿特丹的又一地标性建筑。

在建筑内部的具体设计上，更新后的马克赫尔市集与周围城市的供热和储热系统相连接，热循环系统不需要任何设备安装，具有高效节能的特点。在建筑内部空间的布局上，设计方案将住宅、菜市场、餐饮、超市艺廊、考古博物馆等等在空间布局上协调地融为在一体，不仅形成为一种多元化的城市生活与商业系统，而且在地下四层建了一个考古博物馆，让城市街区功能与艺术展现也实现了有机融合。如今，这个马克赫尔市集建筑已经成为了鹿特丹的新地标和热门的旅游景点。



荷兰鹿特丹，城市更新案例 Maekthal



二 国外城市更新模式对我国的启示



转变更新模式 强调有机更新

发达国家在各自的城市进程中都日益重视和加强了对城市更新的探索和实践。他们的共同经验是，城市更新是对粗放扩张型城市化的发展和升级，城市有机更新是对早期大拆大建方式的发展和升级。我国的城市更新，应当格外注重以存量资产改造、促进产业结构升级、保护环境、改善居住质量、实现文化传承等多项功能为目标的城市有机更新。



健全更新法律法规 实现有法可依

完善的法律法规体系是推进城市更新的基本制度保障。迄今我国在城市更新上的制度建设仍仅停留在以地方立法为主，以政策为主的水平上，仍缺乏国家层面的法律法规支持。随着城市更新的普遍开展，我国迫切需要建立健全完备、稳定、可操作性强的多层次法律体系。城市更性是决定我国城市化质量的重大战略。我们一定要对这一战略的长期性、复杂性和重要性有足够的认识。



制定城市更新规划 协调规划政策

城市更新需要在完备的更新规划约束下才能高质量、高效率地有序进行。各国的成功经验都证明，所有成功的案例都一定有一个具有创新性、系统性和地域适应性的优秀规划。城市更新并非仅仅是对存量资源的改造。在一定意义上说，好的城市更新都是对一座城市的再塑造。在这个问题上，我们不能采取走一步说一步的盲目试错方式。



多元融资模式 完善财政及政策支持

城市更新所需资金巨大、占用周期长，几乎所有国际经验都证明，仅靠财政资金是难以实现高质量、可持续的更新目的。通过发挥财政资金的杠杆作用、实行税收优惠、提供合理补贴、灵活运用容积率奖励、采取符合规律的金融支持等多种办法来吸引多方面的社会资本参与到城市更新中来，是保证我国城市更新战略长期稳定发展的必由之路。



激励市场主体 多主体共同参与机制

城市更新必然涉及多元利益主体。根据国际经验，一方面政府要在城市更新中做好多元利益主体之间关系的协调工作；另一方面，政府还要把努力动员社会各层面广泛参与到城市更新中来。社会多元主体的参与度越高，城市更新的质量就越高，更新项目的实施过程就越顺畅。

3

城市有机更新中的政府 职能与政策 体系

目前涉及城市建设的规范、标准、管理几乎都是针对新建建筑的，城市有机更新对地方政府的管理带来巨大的挑战。政府在城市有机更新中的职能主要包括以下五个方面。

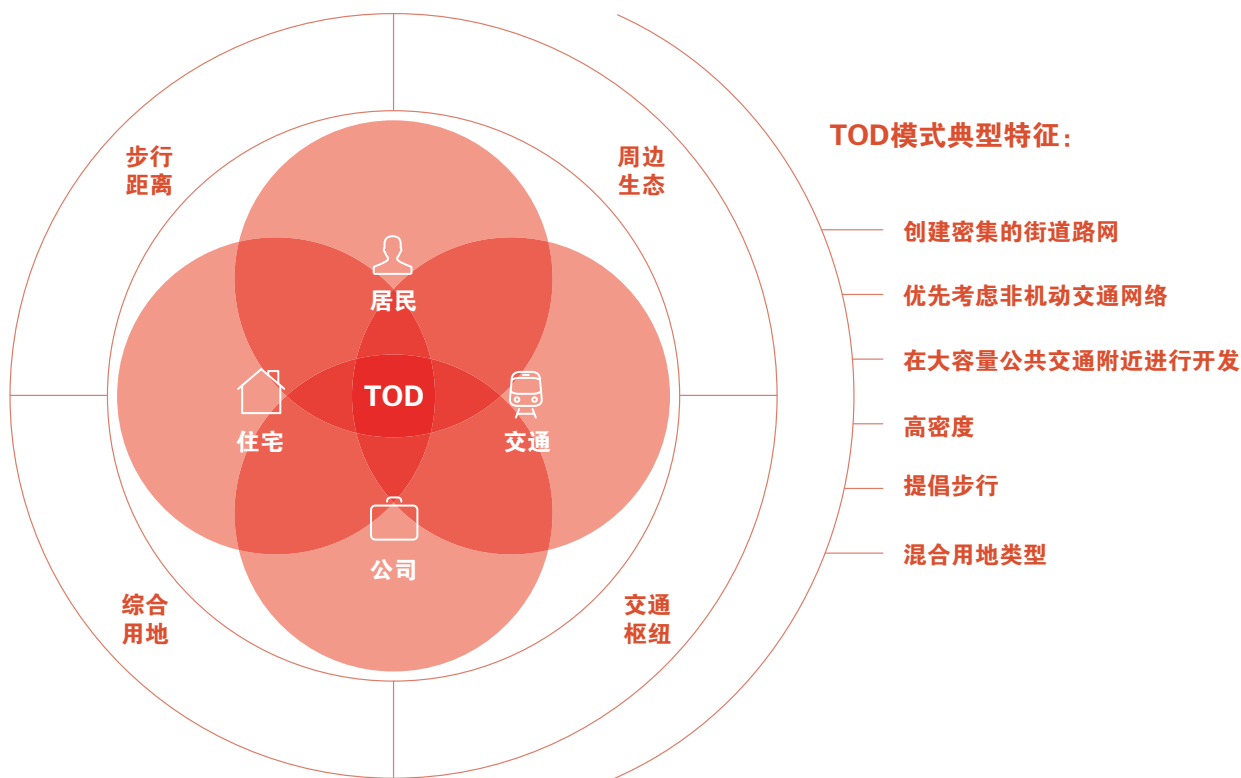
一 做好顶层制度的设计，注重利益分配制度的可持续性

城市有机更新所涉及的利益极为复杂。政府在城市有机更新中所代表的是城市的公共利益、整体利益和长远利益。要实现城市用地的重新布局和城市空间的复合利用，完善城市基础设施，增加公共服务配套，保护历史文化，推进基本服务均等化等目标。因此，在有机更新中，政府要保证涉及到公共服务和利益的任务放在项目的首要位置上。包括完善利益分配机制，将提升公共服务、保障公共利益置于首要位置；平衡多元主体的利益关系，完善国有资产的市场化运营机制；推动各政府职能部门相互协同，为项目实施提供方针指引和程序约束等。

二 尊重城市发展的规律 以 TOD 等理念重塑城市繁荣

TOD 模式 (Transit-Oriented Development) 是以公共交通为导向的城市发展模式。这种模式以多元混合用地、局部建筑高密度、大容量交通与充分的步行空间相连接为特征，可以实现城市区域的功能完善、配套齐全、商业繁荣、消费提升、活力持续的效果，实现生产、生活、生态高度和谐统一。

全球范围内的世界级城市，如东京、大阪、纽约、香港、新加坡等，在 TOD 模式的发展理念下，不仅优化了城市存量空间、重塑了城市形态，更提升了城市能级、提供了城市增长的经典范本，是城市有机更新须遵循的重要规律之一。



三 相关政策规定和实施细节的及时更新

当前阻碍城市有机更新实施的有关规定

- 土地使用用途能否改变?
- 土地使用年限到期后可否延长?
- 建筑内外加层可否实现?
- 项目间容积率平衡与转移是否可行?
-



政府需关注的改进方向

- 关注城市更新与增量发展所需法规的差异
- 细化现有城市更新政策
- 突破现有的土地制度限制, 协调多种土地权属
- 从异地安置、容积率奖励、实行土地出让年租以及土地置换、规划统筹等方面寻求机制创新
- 实现合理、高效的土地利用以及成本与收益的平衡
- 关注城市有机更新中的新需求
- 完善项目编制体系和审批流程
-

四 有效的目标管理和工作协调

在城市有机更新中，政府需兼当引导者、协调者和监督者等角色。包括设立城市更新管理机构，牵头协调多部门工作、平衡整体更新诉求；重点更新项目设立信息交流平台，保障公众项目全流程的参与；设立城市更新示范区，

实施一地一策政策，推动多方合作等。通过设立必要的机构和组织，在创新下实施有效的目标管理和工作协调。政府在有机更新中积极作为，可以有效撬动市场化资金，推动城市在更新中不断升级发展。

五 系统性的融资政策

城市有机更新项目往往承担着社会公益属性和文物、环境保护等等职能，通常建设周期漫长、资金压力巨大。高投入低回报的特点决定，很多项目很难实现投入产出的平衡。因此需要政府提供系统性的政策资金支持，以增强市场积极性。建立系统性的融资政策，可以平衡城市有机更新项目的投入与产出。包括对更新项目中的基础设施部分明确政府职责，直接由政府投入或是提供配

套项目的容积率奖励；对于文物保护投入给予一定的腾退及保护修缮补贴；建立土地出让金返还、税费减免、贷款贴息、产业及商业业态调整资金支持等各类灵活政策；将城市有机更新贷款从房地产开发贷款中分离单列，或建立政策性贷款支持政策；加大公募 REITs 在城市更新领域的应用，拓宽投融资渠道等方面。



专题 1

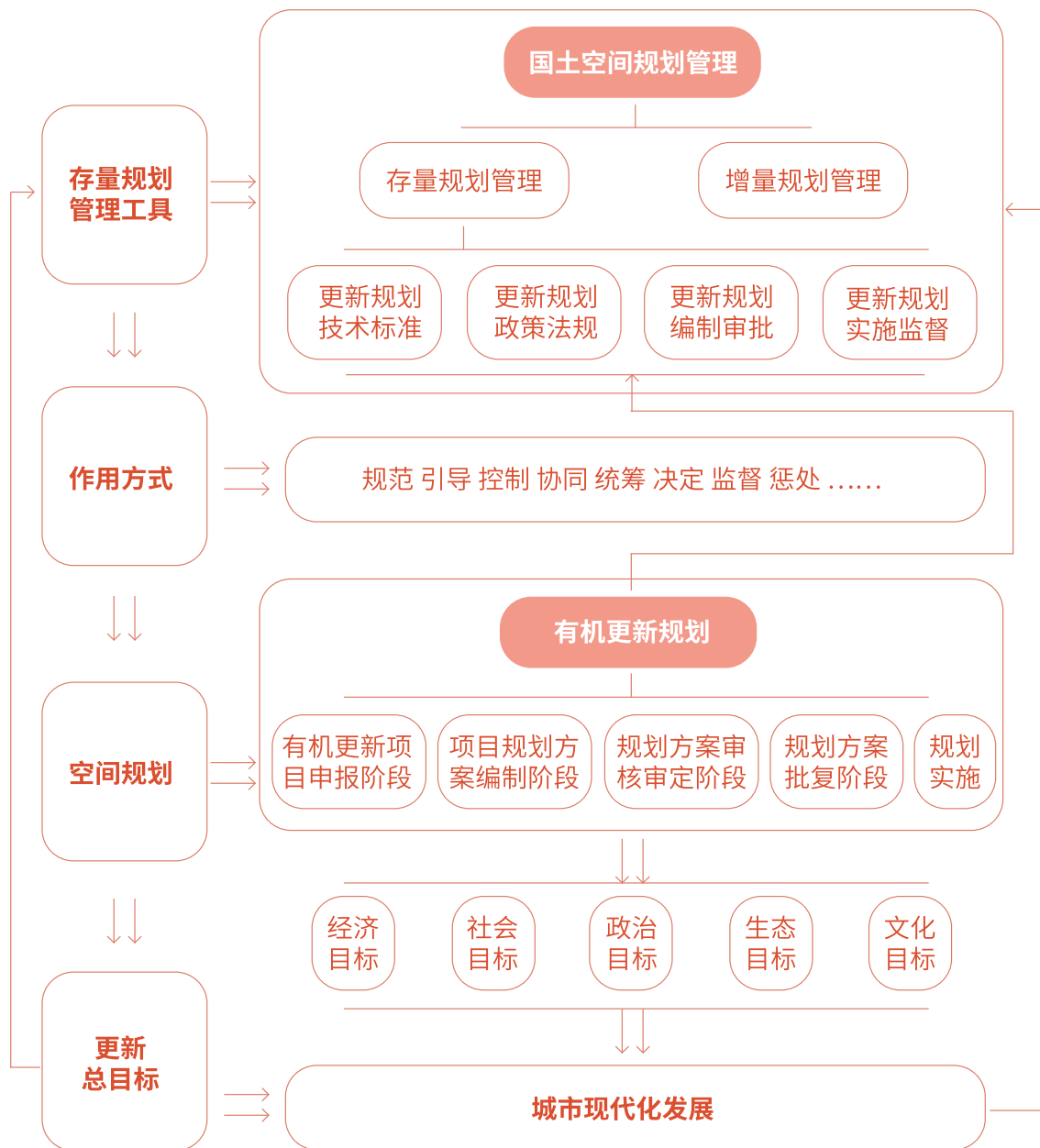
规划管理对城市有机更新的作用机制

从本质来看，城市有机更新是城市规划建设的重要落实途经之一，是城市建设的一种具体实践活动，必然要受城市规划管理的引导、制约。

一 城市更新规划管理重构与塑造

我国已经逐步建立的国土空间规划体系将孕育新的规划管理体制机制，更新规划管理体制机制可借此机会进行重构与塑造，内容包括建立健全有机更新项目规划的技术

标准体系、建立健全有机更新规划管理的政策法规体系、建立健全有机更新的规划编制方法及审批程序、建立健全有机更新的规划实施监督体制机制等（下图）。



二 城市有机更新过程中 常见的规划问题

有机更新的空间主要位于老旧城区，这些区域的空间形式、功能、权属、社会服务居民关系、等呈现出交织重叠的形态，权益关系错综复杂，潜藏不同的社会发展问题。

产权物权分散



产权确认与各相关利益主体关系复杂，协调成本过大。有机更新中的物权通常是分散的，这会使得更新运作投资成本与协商时间成本大大抬升，政府或某一主体难以承担。

指标更改 缺乏规定



城市有机更新中对存量建筑的再利用，常涉及需要改变容积率、建筑高度、建设规模等规划控制指标，这些指标是否可以改变，程序是什么，目前缺乏法规规定。

配套设施 更新不易



有机更新项目通常设施配套短缺，但空间通常紧凑难以找到合适场地修建。如往往涉及到加建电梯、停车场 / 库等公共设施、商业配套等，这些不仅需要腾空原有场地，重组功能空间，还涉及居民、业主、物管等多元主体的利益博弈。

难以符合 现代化标准



有机更新项目方案与现代化标准的冲突。有机更新项目多是年代久远的建筑，建筑的间距狭窄，按照现行的规划管理技术规定，通风、采光等涉及生活舒适度的指标更加无法达到标准，若增设、改建一些配套项目，即便能有针对性部分项目的技术管理规定进行适当的折减间距、退让、高度，相邻的利害关系人也难以同意进行改造，阻碍项目的推进。

三 适应城市有机更新实践的规划对策

1 制定弹性的技术标准

为了配合城市有机更新的推进，城市规划管理部门可以依据我国不同地区、不同类型、不同年代的有机更新项目，制定“弹性”技术管理规定，把握“更新后优于更新后”的原则。

一方面，要充分应用现代的建设材料、建筑技术，最大化的优化有机项目的消防、安全、建筑采光、通风等条件；另一方面，要在规划设计、建筑设计的审批标准与流程上适度弹性，可以在条件允许的范围内，对包括建筑间距、公共配套设施、消防通道宽度高度、消防设施配建标准、绿地率、空地率、容积率、建筑密度、通风、采光、隔音标准等建筑间距、绿化、公共设施配套指标等进行合理折减；

或可以制定开发强度奖励政策，对于能够显著提升公共福利、有效加强生态环境与自然资源保护的城市更新项目，准许适当提升开发强度。

当然，这种折减和奖励带来的不完美感需要相关利益主体的协调认同，可以通过利益补偿等措施促进一些特殊情况的妥协，以保障相关项目的顺利推进。



2 实施更新区政策

城市有机更新与新建不同，它场景多变、情况复杂，很难实施统一规定。对此，可以通过设立更新区规划的办法，实施一区一策；也可制定建筑密度分区管理政策，设立密度分区，根据各区的区位条件、功能定位、用地性质等

确定密度分区内的建筑密度标准；或以街道或密度分区为单位，通过规定相邻建筑高度差值范围，提升区域内建筑的协调一致性，并保障其差异性等。



3 强化公众和专家参与

有机更新是涉及多个利益相关者的项目，只有通过广泛而深入的公众参与，了解各方需求，进行协商，能够让各方都能分享项目带来的效益，实现多赢的局面，这就需要充分发挥规划管理的艺术。例如，通过城市更新片区策划方案、实施方案公示、征求利害关系人意见、相关意愿征询、

组织专家论证等多种形式，在各个环节实现城市更新的公众参与，引入公众咨询委员会和居（村）民理事会制度，充分保障权利人的知情权、参与权，减少规划管理成本。

专题 2

更新类金融政策在城市 有机更新中的作用

城市有机更新涉及的产业链条较长，是资金密集型投入过程，需要广泛的金融支持，但目前各地有机更新类金融政策支持力度不足。

一 更新类金融政策作用 拓宽融资渠道

城市有机更新下的融资链条分为“投资 - 建设 - 运营”三个环节。


在有机更新类项目启动前期，由于不确定性较大，融资较为困难。这个阶段可采取投资基金化的方式融资，通过设立城市更新基金等金融品种，以股权或者债权的形式为项目筹集资本金。国外很多城市的有机更新项目都是由保险资金、养老基金等机构投资者以基金形式投资的。如美国的黑石房地产基金就经常采用“买入、修复、卖出”的策略进行地产投资。黑石房地产基金通常会在项目前期以低于重置成本的价格收购成熟的物业资产，之后将收购的物业资产整合到统一的投资管理平台进行改造和运营。待这些物业资产升值后，黑石将其出售给保险公司或 REITs 等长期投资人；或将投资平台的物业整体出售或分拆上市，从而获取资本收益。



我国介入城市有机更新项目较多的基金主要有城市更新私募基金与城市更新产业基金两大类。城市更新私募基金一般由市场化机构发起，由专业的投资机构进行基金的搭建、管理以及最终实现退出。例如，由红星美凯龙与高和资本共同发起设立的国内首只家居商业地产并购基金——红星美凯龙商业地产并购基金就是依此模式运作的。该并购基金多次在业主方需要盘活物业资产时，收购红星美凯龙的自营商场和委管商场物业产权，在商场运营不受到影响的过程中帮助原业主转变为轻资产运营，化解经营风险。

城市更新产业基金是由政府出资或有政府背景的产业基金。其重点投资领域是城市更新中的基础设施和公共服务领域，用以推动城市基础设施等公益性项目更新。例如，招商局资本、国同基金等国资背景企业注资成立的深圳招华城市发展股权投资基金的目标规模达40.09亿元人民币，存续期7年。其主要投资于成长性好、现金流稳定的城市基础设施运营项目；通过股权加债券的投资结构、运用适合项目特点的多样投资工具和退出策略来获取稳健的短期债权收益和长期的股权收益。

金融政策拓宽融资渠道在我国的实践



建设信贷化是指在更新改造过程中的建设资金更多依靠银行贷款支持。在城市有机更新的建设过程中充分利用债权融资的杠杆作用也很重要。唯此才能满足大规模建设资金的需要。信贷融资主要包括银行贷款、信托贷款与政策性金融贷款。

城市有机更新项目通过信托贷款融资的具体条件要看当地监管部门是否将该项目认定为是房地产项目。如认定城市有机更新项目属于房地产项目，则需要满足“四三二”条件（四证齐全、项目资本金比例达到 30%，房地产开发资质二级以上）；如认定不属于房地产项目，则不受“四三二”条件的限制。信托贷款的还款来源为项目销售回款以及资金置换。

运营证券化是指在城市有机更新项目进入成熟阶段，能够产生稳定的现金流之后，把产权以证券化的方式在资本市场上卖出，以实现前期投资人的退出。这类金融工具主要包括房地产投资信托基金 (REITs)、抵押贷款证券化 (CMBS) 和收益权资产证券化 (ABS)。

有些城市有机更新项目采用包租模式来获取物业并进行更新改造。在运营成熟时，这类项目可通过未来租金收益权资产证券化的方式实现融资。比如经营长租公寓的企业魔方公寓就通过租赁一、二线城市的非住宅物业，将其改造包装成公寓进行出租的方式运营。这种运营模式也属于城市有机更新项目。

防范和化解重大风险是城市化进程中的重要临界线。拆除重建类的房地产项目与房地产的开发流程相似。如果项目被认定属于房地产项目，则需要符合房地产项目的融资条件才能获得贷款。比如获得信托贷款需满足“四三二”条件。而城市有机更新类项目是对原有物业进行的功能改变以及升级改造，不需要进行大规模的拆除重建。但目前缺乏一套与城市有机更新对标的融资支持体系。在传统融资模式受限的情况下，各级政府应该出台相应政策大力发展新型融资模式来帮助企业拓宽融资方式，降低融资成本。城市更新基金、资产证券化是比较适合城市有机更新特点的新型融资工具。

二 更新类金融政策作用 完善政策性贷款和担保机制

有机更新需政策性金融支持。在我国的城市化进程中，中央和各级地方政府在支持城市更新发展的各项政策中，政策性金融发挥的作用较大。主要依托国家信用支持的国家开发银行等政策性金融机构不仅通过提供贷款为很多项目摊低了融资成本，降低了市场化主体的投资风险，而且通过联合融资及组建银团等方式吸引了众多社会资本参与。国家开发银行提供的中长期的低息贷款以及注资成立的相关项目基金给予城市更新项目项目的是全周期的支持。

数据来源：

1. 新华网，国开行上半年 2002 亿元融资总量支持粤港澳大湾区建设，http://www.xinhuanet.com/money/2020-07/10/c_1126222725.htm

2020 年上半年，国开行向粤港澳大湾区提供融资总量 2002 亿元，用于助力大湾区的基础设施建设、产业升级等重点领域发展。同时国开行还在京津冀地区发放本外币贷款 5200 亿元，提供综合融资总量 5500 亿元，助力将京津冀协同发展打造为新时代推动高质量发展的典范。¹

在城市有机更新项目中，一些地方政府有时会通过金融机构发放一定政策性补贴。比如 2018 年上海市出台的《上海市历史风貌保护及城市更新专项资金管理办法》规定，对于社会资本参与成片历史风貌保护地块改造项目给予一定期限的利息补贴，补贴时间不超过 5 年。但由于城市有机更新项目所需资金量较大、运营周期较长，不超过 5 年的贷款贴息对于项目公司的支持并不足够，当前迫切需要各级政府部门联合有关金融机构构建一种长效作用机制，创新出更多能够减轻开发企业的负担、激发其参与城市有机更新积极性的金融产品。

深化金融供给侧结构性改革，需要以市场需求为导向，构建多层次、广覆盖、有差异的金融服务体系。我国政策性金融的发展要摒弃“以大为美”的逻辑，关注一些由市场化项目公司牵头的优质城市有机更新项目，扩大金融服务范围；对于符合国家相关政策并且具有良好前景的项目，应当更加积极地提供全周期的金融支持。政府也应出台支持城市更新的金融政策，使得更多的城市有机更新项目能够享受政策性金融的优惠。

项目融资担保的难度

项目融资担保，是资金需求方或第三方通过自己的信用或者资产抵押向贷款机构做出的偿还保证。通过担保，项目投资者可以避免承担全部的和直接的项目债务责任，降低资金风险。城市有机更新项目在建设过程中需要银行贷款的资金支持，获取银行中长期贷款一般需要抵押担保。国家规定，在进行土地抵押贷款时，需要抵押物所有权证明（国有土地使用权证、房产证等）。在城市有机更新中，项目公司往往通过租赁的方式获得土地使用权，并不具备相关的所有权证明，因此缺乏相应的抵押物，

进行项目融资时较为困难。而在项目前期，由于存在较大的不确定性，土地产权方一般不会直接提供所有权证明来帮助项目公司获得抵押贷款。

现有的融资担保产品种类还有待进一步扩充完善。为了支持城市有机更新项目通过融资担保机构获得银行贷款，政府可进一步要求融资担保公司丰富融担产品，创设符合项目特点的融资担保方式。



三 政府引导母基金的作用及机制

由政府发起、对社会资本投资起到引导作用的基金通常统称为政府引导基金。

具体来说，政府引导基金的资金来源是中央或地方政府，同时吸纳银行、非银金融机构及民间资本等社会资金。这种基金利用相关政府部门的资源，通过投资机构的市场化运作，以支持目标行业及企业的发展为政策指导，以股权、债权等方式投资于创业风险投资基金或者其他相关基金。政府引导母基金不完全以盈利为目的。

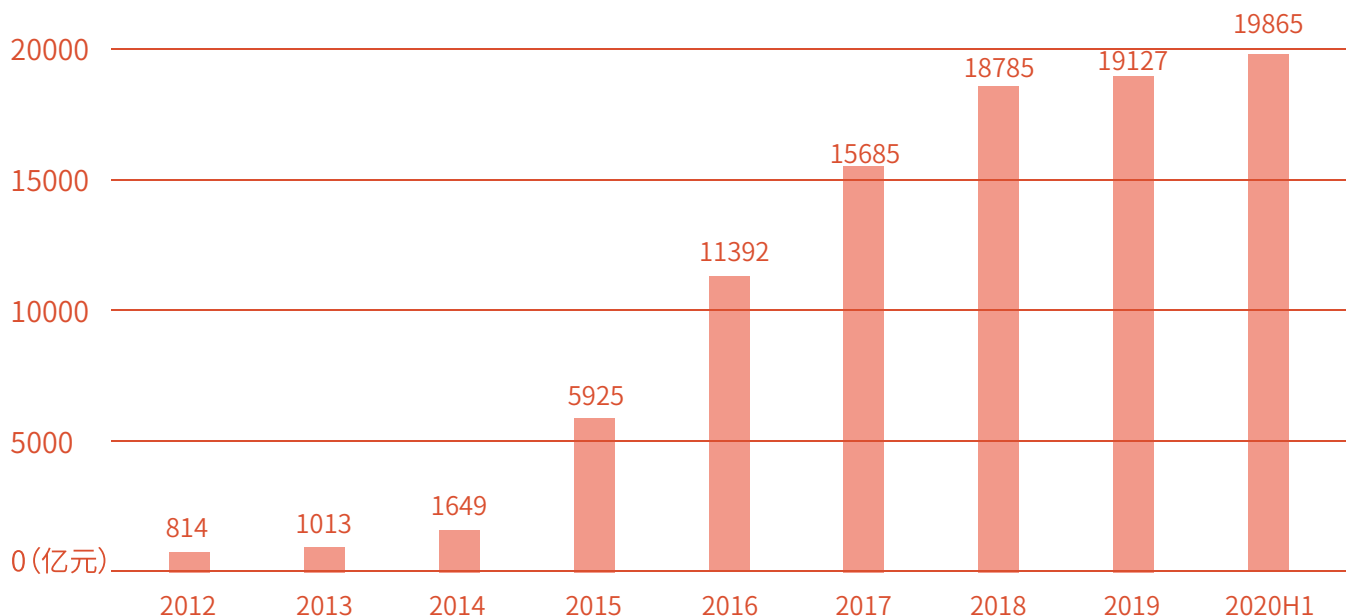
其主要作用是利用政府资金撬动社会资本，发挥政府资金的杠杆放大效应，引导资本投资方向，以达到招商引资、促进当地相关产业发展等目的。

截至到 2020 年 6 月 30 日，中国母基金全名单共包括 310 支母基金，总管理规模达到 25376 元，其中政府引导母基金在管规模为 19865 亿元。² 母基金规模历年变化情况总体呈现下图增长趋势。

数据来源：

2. 《2020 年上半年中国母基金全景报告》，母基金研究中心

 2012~2020 政府引导母基金规模变化情况 (亿元)

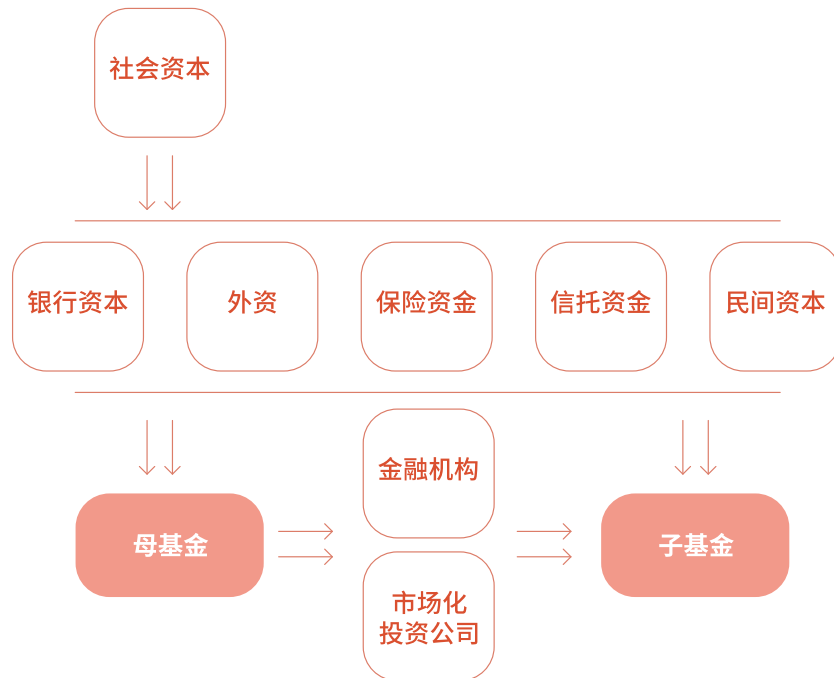


1 政府引导母基金对于城市更新类项目的作用

引入社会资本，发挥两级放大作用。政府引导母基金可以实现资本的两级放大功能。

在母基金层面，引进社会资本，实现第一级放大。政府引导母基金既可以由政府单独出资，也可以与社会资本共同出资。其中社会资本包括银行资金、外资、保险资金、信托基金、民间资本等。

在母基金投入的子基金层面，又可以再次引进社会资本，实现第二级放大，由政府引导母基金与金融机构、市场化投资公司共同发起设立子基金对目标项目进行投资。母基金对子基金或者项目进行投资时通常本着“参股不控股”的原则，基金和项目的经营和决策按照市场化原则运行。



政府投入通过母子基金的两级放大机制将会为城市有机更新项目引进大量优质的社会资本，化解前期融资难点。政府引导母基金提供的项目前期融资渠道很好地完善了城市有机更新整个融资链条，为后续资本进入营造了良好的金融环境，也有利于后续的投融资机构去发现项目价值并提供进一步的资金支持。

专业化运作，保障政府出资安全性

母子基金的分级方式可以较好地满足投资者的流动性要求，通过多领域投资来分散风险。政府在引导母基金中主要发挥“引导”和“放大”的作用，对于投资决策的具体事项并不会插手太多。但在防控风险方面，政府在投前、投中、投后全流程中都要对于参股子基金的资金运用进行风险监管与防控，以形成完备的风控体系。在完备的风险防控体系的管理下，市场化的母基金运作模

式可以实现风险的有效规避，使国有资产得到保值增值。政府引导的城市更新母基金作为一种长效的、低风险、高社会回报的金融产品，不仅可在很大程度上减少政府投入，减轻财政负担，而且通过对国有资产投资模式的创新，可促进国有资本使用效率的提高。

推动产业升级，优化资源配置。

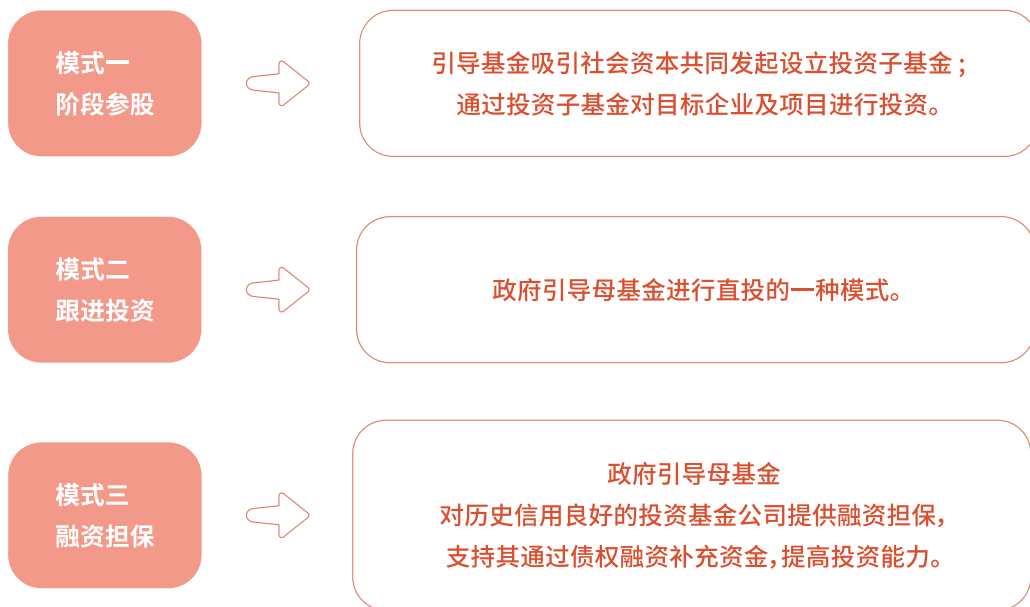
城市有机更新引导母基金的设立可以引导社会资本流向优质的有机更新项目，解决单纯通过市场配置资本产生的资金量不足与市场失灵等问题。在城市有机更新领域，政府引导母基金的引入可以加速行业洗牌，扶持优质项目，淘汰落后项目，从而带动整个行业升级。政府引导

母基金不仅会为城市有机更新项目带来资金支持，还会提供一系列增值服务，带动与城市更新产业相关的投资估算、财务审计、评估评级、法律服务等服务产业的发展，丰富完善整个产业的结构体系。



2 政府引导母基金在城市有机更新项目中的作用机制

政府引导母基金在进行投资业务时有三种模式：



我国政府引导母基金案主要有：中国政企合作投资基金、中金启元国家新兴产业创业投资引导基金、广州城市更新基金等。其中，广州城市更新基金以“政府引导、市场运作、科学决策、防范风险”为原则，围绕土地整备

和物业活化两大重点，打造“基金 + 土地 + 运营”的城市更新模式。更新基金重点支持采取 PPP 模式的城市更新项目，借助国有资本的杠杆效应，带动更多优质的社会资本参与，支持当地城市更新产业的发展。



专题 3

激励与控制政策在我国 城市有机更新中的作用 及机制

城市更新当前所处的阶段与难题

城市更新的目标是实现经济、文化、社会等方面的动态平衡和综合效益的最优。由于经济社会发展正在从“高速度”向“高质量”转型，城市更新在这个阶段也在逐步结束过去40年来“资本型”的城市建设阶段，转型进入“运营型”的城市建设阶段。在以存量改造为主的城市化阶段，城市更新常常对比增量扩张阶段更多、更大的难题。

① 由于各大城市的空间发展格局已基本固化，城市更新不仅需要在现有格局与空间资源中挖掘新的城市发展的增长点，而且还要集中解决此前城市化过程中遗留的各种缺陷。

② 城市化要转型为注重提高质量的阶段，就需要调整原有城市的空间布局，完善基础设施和配套资源，这个过程不可避免地要触动已有的多方面利益关系。在更新过程中，能否平衡多方利益关系直接影响到资源重新配置的优化程度。

③ 城市更新项目推进过程中经常会遇到历史文物保护、传统街区改造、文化特色传承等多方面的复杂问题。这些问题必定会涉及到规划红线、文化遗产保护、环境综合治理等各种法律、政策的严格限制。

④ 由于需要平衡多元利益主体之间关系，城市更新项目往往具有投入规模大、周期长，不确定性因素多，社会效益远大于投资主体经济效益等特点。

因此，市场化的投资主体经常缺乏参与的积极性。由于上述难点的存在，各级政府需要制定灵活的激励政策，鼓励多方利益主体积极参与，对更新项目的目标与边界进行严格控制，才能确保城市更新项目的顺利推进。

一 激励政策的作用与角色

城市更新的激励政策需要针对不同的利益相关者，围绕利益再分配的核心内容来展开。城市更新的激励政策包括调整利益分配、实现成本节约、促进效益提高等多方面因素。

1 以土地发展权为核心的激励政策

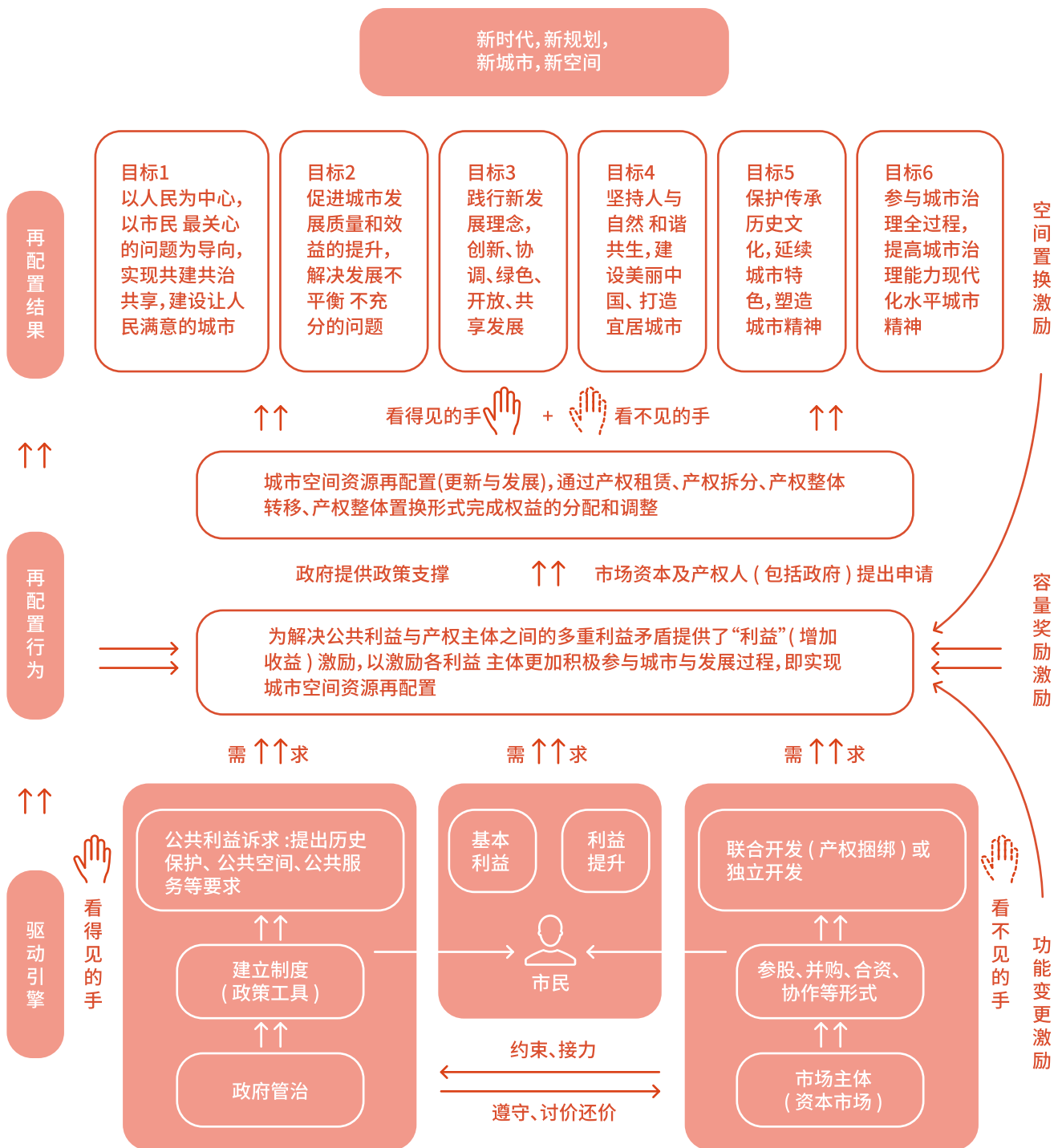
城市更新通常会带来土地使用上的两种基本变化：

土地使用功能和土地使用性质的变化

土地开发强度的变化

这两种变化都会引发与土地使用状况相关的城市空间结构、人口疏密、资金规模、信息分布等的变化。在城市更新涉及的制度建设中，存量资产的产权、用途、功能以及容量等都需依附于土地的性质、权属、区位等特征。对城市更新过程中的利益关系调整，实质上就是权责和利益在政府、开发商等不同利益相关者之间的再分配。同样，政府的政策激励也需要围绕土地的产权、用途、容量三要素带来的权益增值与利益再分配展开。城市空间资源再配置的土地和产权激励框架（见下页）表达的就是在再配置的驱动、行为与结果之间关系基础上，功能变更、容量奖励、空间置换三种激励方式在降低再配置成本、提升再配置效用、调动多方参与主体积极性等方面的作用。

城市空间资源再配置的「土地 & 产权激励」框架



2 城市更新中的产权激励

城市更新的项目实施主体只有在各产权相关人达成一致同意的产权共享、让渡或补偿等处置协议之后，方能获得对现存物产进行盘活处理的权限。因此，产权就成为了决定城市更新项目可否推进的首要因素之一。

产权激励的本质是资产所有权在经济上的实现。有效的产权运行制度可将外部性激励转化为内在化激励。产权界定明晰、运行方式合理和产权经营有序的制度才能实现城市空间资源再配置的顺畅推进。产权激励就是利用

合理的产权制度激励多方主体更有效地经营城市空间资源，最大限度地使配置过程的外部性内在化，提高资源利用效率。产权激励的内涵就是将政府在空间资源上的垄断性利益转化为以利润和公共利益等变量为表征的经济及社会收益。这种激励可以帮助市场主体消除在城市空间资源再配置过程中对于收益预期的不确定性，使各参与主体能够更加公平、有效地享有再配置带来的经济社会效用。可以说，产权激励是调动参与城市更新的多方主体积极性的最根本动力。

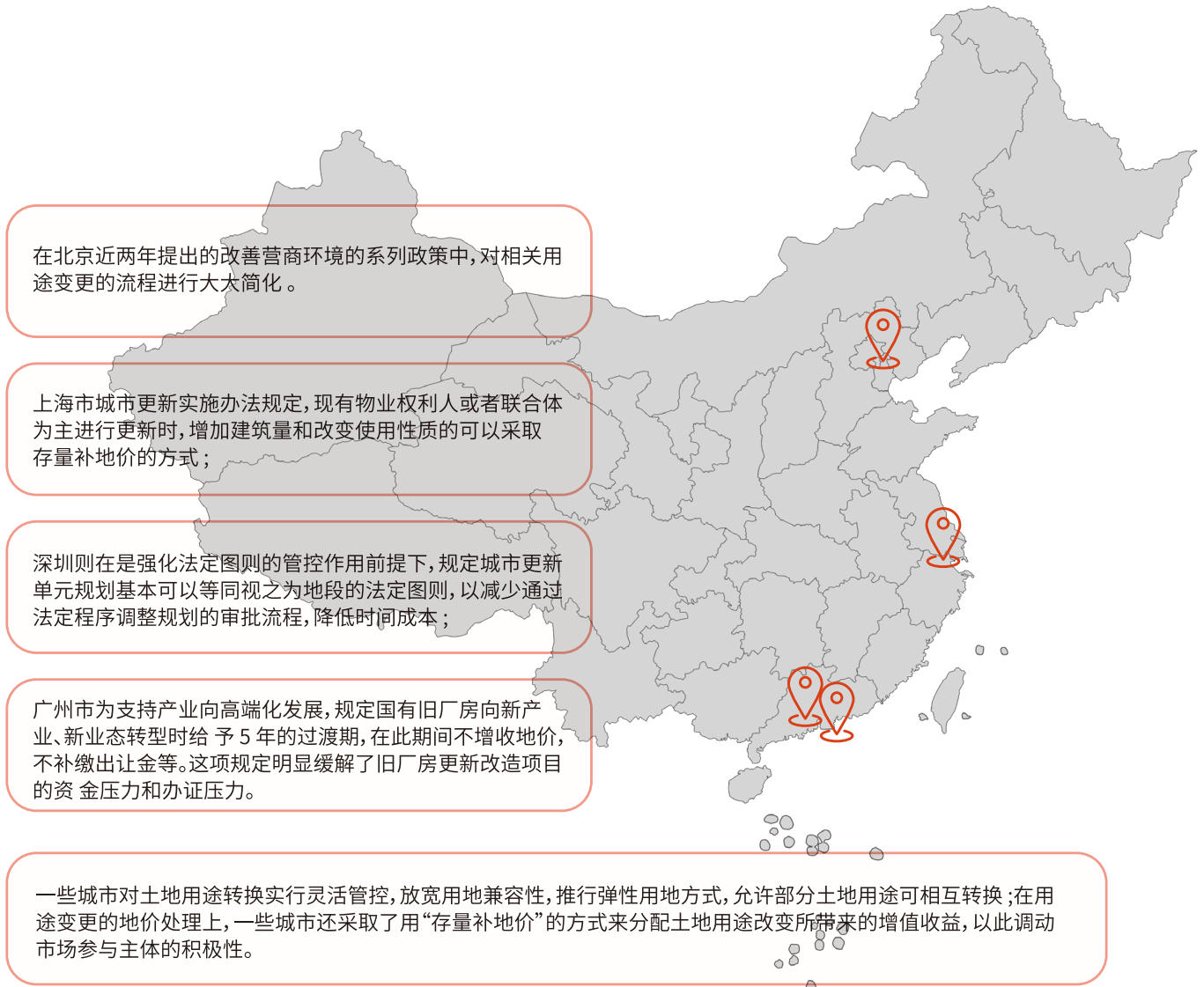
在目前的实践中，基于产权激励的制度创新主要涉及五个方面：

- ✧ 对历史产权的整理
- ✧ 鼓励多主体共同参与项目的申报与实施
- ✧ 对土地采取差异化的供应方式
- ✧ 设立原产权人自主更新中物业自持比例的最低限制
- ✧ 合理调整产权地块边界与产权年限



3 城市更新中土地用途的调整

在城市更新中，调整土地的用途是实现土地增值的重要途径。土地用途调整的管控权是在政府手中的。但调整土地用途的进一步问题还涉及到新用途是否符合规划、变更后的土地增值收益如何在相关主体之间公平分配等方面问题。为协调变更土地用途与相关规定之间的关系，各地政府也采取了很多制度创新的举措。



4 城市更新中的容积率激励

容积率是城市更新中直接影响投资回报的因素。在占地面积一定的存量更新改造中，提高土地容积率就能够有效增加投资回报。在国际经验中，提高容积率也是对城市更新投资主体最常用的激励手段。近年来，我国很多城市都在积极探索与容积率相关激励政策。政府通过容积率奖励的方式可以有效平衡市场投资主体在城市更新中对公共利益部分的投入。容积率激励的方式主要有四个方面：



一是容积率奖励；



二是容积率转移；



三是设定容积率的上限管控；



四是公共项目的不计容鼓励。

5 政府财政资金投入的激励政策

在城市更新项目中，如果市场激励机制不够充分，就可能導致社会资本没有参与的积极性或市场化运作模式难以为继等问题。例如，依据物权法规定，资产重组的许多行为须以不动产交易方式完成。交易势必会产生契税、土地增值税、个人所得税等大量易税费。因此，在城市更新中，政府还需要提供一定的财政资金支持。此类激励手段包括为城市更新项目提供政策性贷款、政府贴息、地价征收减免、税收减免等。

如中央财政对老旧小区改造有明确的专项财政支持政策；北京市曾针对首批历史街区进行了资本金注入的专项补贴；广州的财政支持主要针对老旧小区微改造，市财政每年安排不少于 10 亿元城市的更新资金专项用于老旧小区微改造补助，小区公共部分由市财政全额补助，房屋建筑本体市财政资金的补助不少于 50%；在税收减免政策的运用上，广东出台了《广东省“三旧”改造税收指引（2019 年版）》，针对现行两大类九种典型的“三旧”改造模式制定了明确的税务优惠规定，其中包括了 6 大类的税收优惠政策。

6 一般行政与其他支持政策激励

对城市更新的行政性支持政策主要包括行政审批流程的优化、协调其他产业的支持、专项政策的鼓励等。行政审批流程的优化是各级政府最容易采取的支持措施。北京市先后制定了《关于率先行动改革优化营商环境实施方案》（京发〔2017〕20 号）、《北京市进一步优化营商环境行动计划（2018-2020 年）》等改革政策，为解决行政审批种类多、手续繁杂、时间长等问题对审批流程进行了优化。

城市更新涉及复杂的经济系统。在实践中，各地针对特色商业、生活服务业、文创产业、高新技术产业等设立的产业补贴或奖励政策，对环境治理、智慧城市建设的政策支持等也都有利于城市更新的发展。

二 控制政策的作用与角色

1 城市更新的法规管理

城市更新政策的管控手段一般包括法规、管理操作指引、技术标准等四个方面。迄今我国国家层面尚无直接管控城市更新的相关法律。深圳出台了《深圳市城市更新办法》、《深圳市城市更新办法实施细则》；上海在2015年出台了《上海市城市更新实施办法》，其后也形成了《更新办法》及其《细则》、《操作规程》等系列相关文件。

这些文件比较完整地规定了城市更新的流程及制定更新计划的要求。此外，上海还通过一系列城市更新试点，在城市更新管控中实行了精细化及弹性化的操作。通过规定容积率奖励幅度、明确与奖励挂钩的公共要素配置清单、制定容积率转移的操作办法等，上海已形成了较为系统化的城市更新法制与规范化管理办法。

2 城市更新的规划控制

在城市更新规划中，首先要控制的是改造力度与更新模式。相应的更新方案必须明确规定哪些属于综合整治，哪些属于有机更新；哪些应当通过改造实现功能提升，哪些应当拆除重建。各地具体的城市更新方案中都包括多方面的指导建议。

具体的更新规划是以更新单元为控制范围的。我国很多城市都对更新单元的含义作出过界定。例如深圳在《深

圳市城市更新办法》中就首次引入了台湾的“城市更新单元”概念，确立了以城市更新单元为核心的城市更新规划与计划管理制度，将城市更新单元作为了管理城市更新活动的基本空间单位。管控城市更新的另一工具是专项规划控制。深圳市最先制定了城市更新专项规划，城市更新的建设规划与现有规划体系形成了良好的结合。专项规划分为市域尺度、分区尺度的规划以及更为详细的具体更新单元的规划。

3 城市更新的实施控制

城市更新的实施控制包括从立项到运营管理的全生命周期的控制与监督管理。在前期立项阶段，实施控制要负责对各种类型的项目立项审批与实施方案审批。在针对历史街区或公共空间项目的更新中，对实施方案的审批管控要相对严格；对其他一般项目只需按照正常的审批流程管控即可。

对项目实施主体的资格审查与控制也是实施控制的重要节点。此外，对城市更新系列规划审批流程的控制、对土地、产权、容积率等规划指标的控制等也都是重要的实施控制。



4 城市更新控制的局限性与创新探索

我国目前城市更新的激励政策与控制体系尚处于尝试探索过程，有些激励政策与控制体系在实践中也暴露出一些缺陷或不完善。例如，深圳为实现城市治理与功能优化的双重目标，采用了高度市场化的更新单元划定的方式。但是这种硬性要求常常导致市场化的投资主体与政府在规划阶段讨价还价。比较常见的行为是更新过程中要求调整配套设施、提高地块容积率等。这些博弈经常会降低城市更新的推进效率，甚至导致牺牲公共利益的结果。当城市更新主要依赖市场资金推动时，实施控制必然要实现市场与政府之间利益关系的平衡。

数据来源：

3. 姚凯 同济规划院《市级国土空间规划统筹与传导思考》报告

目前在城市更新的控制中，一个新的趋势是很多城市开始探索弹性规划、动态管理与留白机制³。其目的是为了应对城市未来发展的不确定性。这类管控包括规划用途的功能留白、弹性发展的战略留白、对规划进程的时序留白，以及为未来重大项目所需建设用地而预留空间、在规划区域内划出弹性发展区、对规划指标实行动态平衡管理以及指标留白等。



4

政府在平衡 各利益主体 利益中的作 用及机制

城市是一个开放、动态的复杂系统，城市更新则是一个多元利益主体共生的复杂过程。城市更新涉及社会、文化、政治、经济、历史、建筑等多元因素，包括社会民生、历史文化保护与复兴、经济结构升级与经济增长、可持续发展与环境保护等多元发展目标。这必然会形成多元利益主体并存、共生与相互矛盾的复杂构成关系。这种多元利益关系的相互协调经常是城市更新项目能否取得预期效果的关键前提。

城市更新的过程是一个多元利益主体共生的过程，还是一个不断在“破”与“立”中实现探索与创新的过程。在这个过程中，多元的利益主体不仅要努力实现己方的利益目标，而且要找到与其他利益主体共同的利益目标。在竞争中寻求共生，在协调中实现发展，这是城市更新项目顺利推进的必要基础。

一 不同模式的城市更新中多元利益主体之间关系

城市更新中存在着多元利益主体。这是城市更新过程呈现为复杂过程的原因之一。城市更新中的多元利益主体有多种划分方式。其中最基本的，是政府、市场和社会这三大利益主体。从城市更新参与的不同时期分，也可分为更新前在位者，如原街区的居民、业主或商家、机构等；更新的主动推动者，如开发商、建筑商等；更新的主导者，如政府、村集体等；更新后的运营者，如商户、新居民、持有产权的基金等；以及更新的监督者及参与者，如专家、社会公众及各种公益性的社团组织等。

由于我国的城市更新启动时间不长，在城市更新中多元利益主体的职能、作用及其相互关系在不同模式下不尽相同。

政府是更新项目的规划者与主要发起者、总体推动者、政策保障者与管理监督者⁴。为城市更新提供主要资金投入的开发商及建筑商等是城市更新的实施主体。在大多数情况下，更新前原街区的居民、业主或商家、机构等是城市更新项目的主要受益者。更新后的运营者，如商户、新居民、持有产权的基金等是城市更新后资源的支配者，也是新的城市发展推动力。他们在享受城市更新成果的同时，也在不断提升和发展着城市更新项目的效益。从根本上说，保证这个群体的利益，城市更新中其他主体的利益才有可能最终实现。

城市更新的参预者还包括更新项目的监督者及专家、社会公众和各种维护公共利益的社团组织等。各领域专家在城市更新中不仅是专业意见的提供者，而且也是重要的监督者。在很多更新实施中，因专家意见对项目规划和实施方案进行调整的例子并不罕见。环保、文保等维护公共利益的社团组织也是促进城市更新项目取得更大综合效益的促进力量。在很多时候，这个群体所代表的并非是他们自己的经济利益，而是城市、社会的整体利益、长远利益、公共利益。

数据来源：

4. 王昊，蔡雅琴，张渤钰
存量时代城市更新复杂利益相关者管理策略研究——以张家口洋河新区为例

二 政府在不同模式下 平衡各利益主体的角色与作用

1 政府在不同模式中的角色

政府部门在城市更新的多元利益关系中处于关键位置；政策行为对其他各利益相关方都会产生重大影响。在我国的城市化进程中，由于城市更新的作用日益突出，政府在城市更新中的政策、职能也在不断完善。城市更新因项目性质、规模以及与投入主体的不同，分为政府主导、政府引导及市场化运作、市场主导、社会自发四种不同

类型。在不同类型中，政府的角色作用与治理模式各有不同。但就实践发展的趋势看，除了着重于公共利益、长远利益、社会利益的项目通常由政府主导外，在大多数更新项目中，政府的作用越来越多地体现在顶层设计的过程，市场化运作、公众参与以及社区自组织在城市更新中的主导性越来越强。



2 政府发挥作用的路径趋势

由于城市更新涉及多元利益关系，从多方面影响公共利益，政府在城市更新中要更加注重项目的顶层设计，实现管理方式与机制的创新。例如，要努力把日常的多头管理转变为跨部门统筹，把政府与企业的相对封闭关系转变为市场、企业、社会与社区的开放性协调关系。在我国的城市管理体系中，城市更新项目通常要涉及发改、财政、国资、规划、国土资源、建设、交通、环保、文化旅游、文物保护等多个部门。为顺利推进城市更新进程，在实践中，很多城市采取了建立一个统筹机构统一协调各部门管理的方式。其具体做法主要有两种。

数据来源：

5. 《上海城市规划》2019年第5期《治理视角下城市更新相关主体的角色转变探讨——以上海为例》，作者：张帆、葛岩，上海市城市规划设计研究院

做法一

设置较高级别的协调机构。如由不同部门成员组成的城市更新委员会负责协调市级相关部门，同时协调下一级政府的相关部门。目前上海、广州、深圳等城市都采用这种做法。现行上海市城市更新法规中规定⁵，市一级设立城市更新工作领导小组，成员由上海市政府及相关管理部门组成，负责全市更新工作涉及的重大事项的统筹、协调与决策；领导小组下设办公室，办公室设在市规划资源主管部门，负责牵头具体起草更新计划、工作任务、配套政策等。

做法二

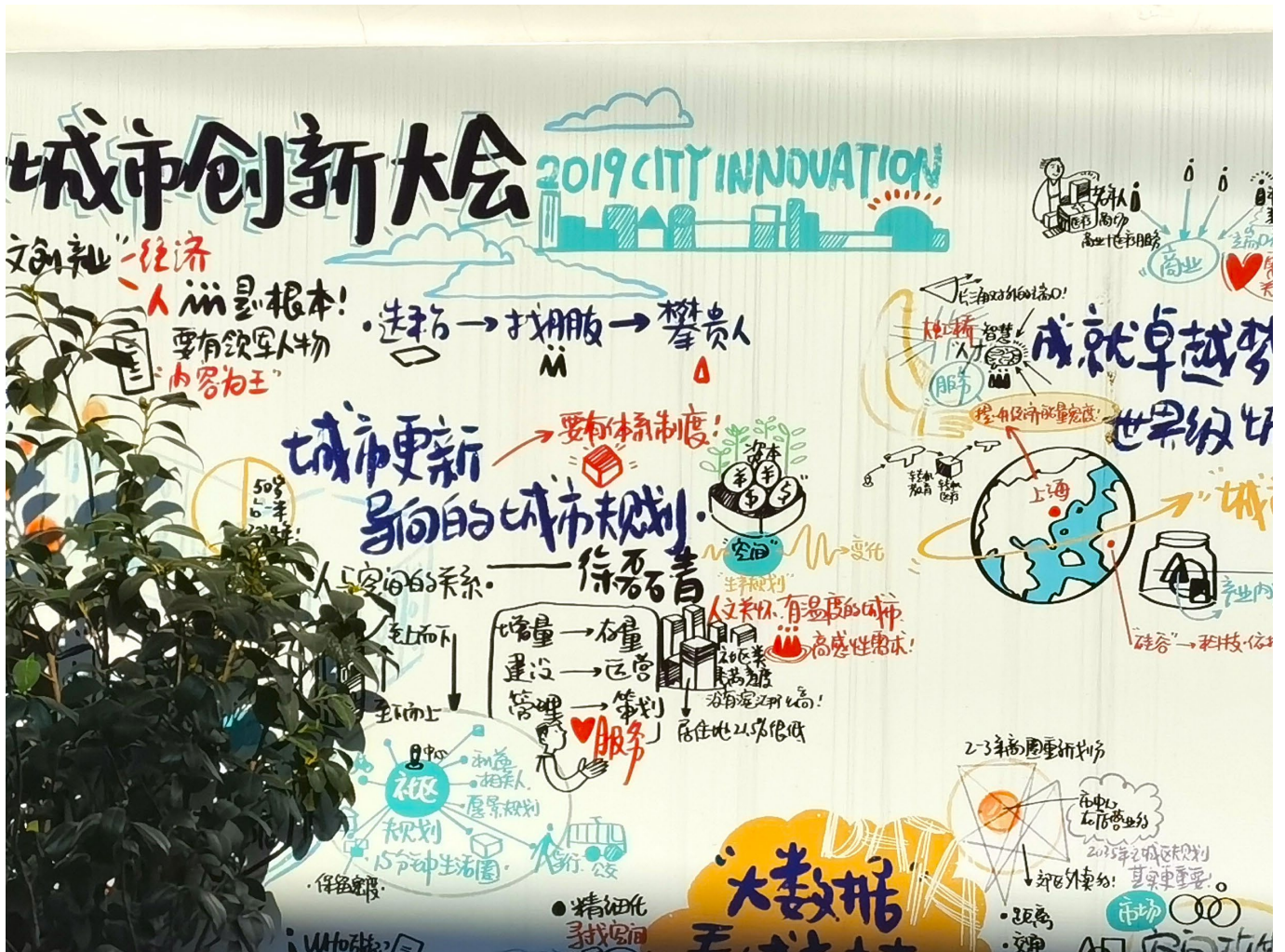
另一种是**通过部门联席会议制度协调城市更新工作**，明确牵头部门与协办部门，由同级政府赋予牵头部门明确的权力和责任，代表同级政府协调各部门工作。例如，北京在城市更新专项机制出台前曾以北京历史文化名城领导小组作为牵头部门代表市政府负责统筹城市更新项目。

公众参与城市更新的新模式

近年来，许多城市的政府都在城市更新进程中努力推动政府治理模式创新和公众的普遍参与。

北京在 2011 年进行的大栅栏历史街区改造中就尝试了跨界设计与社会公众参与的模式。北京的史家胡同博物馆就是在非营利性基金会的支持下，由当地街道、公益社团与社区居民共同推动实现的公众参与项目。上海提出要推动城市更新四大行动计划，即共享社区计划、创新

园区计划、魅力风貌计划和休闲网络计划。这些计划的主要着眼点是社区服务、创新经济、历史传承、慢性生活等四个市民关注焦点和城市功能的主要短板。这些计划的推进调动了企业和社会参与城市更新的积极性，打通了多方协作的实施路径，不仅开启了一场全社会共同参与的城市实践行动，而且带动了一系列小微更新项目的开展。目前，上海还在积极探索让公众从一般参与向实权性参与转换的路径。



5

企业参与城市有机更新的主要模式及创新作用



一 企业参与城市有机更新的模式

从我国目前已有的项目实践情况看，企业参与有机更新主要有以下四类模式。

轻资产模式

轻资产运营模式也称二房东模式，其中较为有代表性的园区运营品牌如德必、锦和、同创等都是以这样的模式进入城市更新领域的。

重资产模式

由企业或基金等投资机构进行投入的是重资产模式。其中较有代表性的基金有黑石、凯德、基汇等私募或公募基金。目前我国，参与城市更新的私募基金也已经不断涌现，如有高和资本、光大安石、翰同资本等投资城市更新的机构。这些机构通常在精准选取投资目标后，采取整栋或整体项目收购的方式获取产权，然后对物业进行更新改造、功能升级，在实现资产升值后通过不同途径转让产权，实现资本退出。

合作开发模式

政府主导、企业实施的合作开发模式的代表性案例已有不少，如北京的大栅栏片区有机更新、南京的老东门及小西湖更新、成都的锦里及宽窄巷子更新等。此类项目大多具有强烈的城市文化地标性质。由于此类项目的公益属性强、投入规模大、技术标准要求高、社会广泛关注程度高等特点，项目收益的不确定性也就较强。要调动市场化主体参与的积极性，有时需要政府在这类项目中给予企业以一定政策支持，如税收优惠、回购承诺、经营期限保证等。

品牌管理输出模式

品牌管理输出模式是在近年才开始出现的一种新的企业参与模式。经过一段时间的市场考验后，一批具有较强品牌议价能力的运营企业目前已经涌现。其中较有代表性的如绿城管理、优客工场等。

二 盈利并非是企业参与城市有机更新的无解难题

企业是市场化主体，企业以盈利为经济活动的目标是合理、正当的。企业追求利润的行为有利于推动了城市更新中资源优化程度和更新效率的提高。国际经验证明，单一政府主导的项目很容易形成政府财政债务负担；而且由于经济活力不足，效率低下，投入产出往往难以匹配。市场化企业主导的项目比较容易实现多元化优势互补，而且能够进一步吸引更多优秀的市场化主体参与，取得多方面的综合效益。

从赢利模式上分，城市有机更新可以分为三种模式。



代理模式（包括轻资产运营模式和品牌管理输出模式）

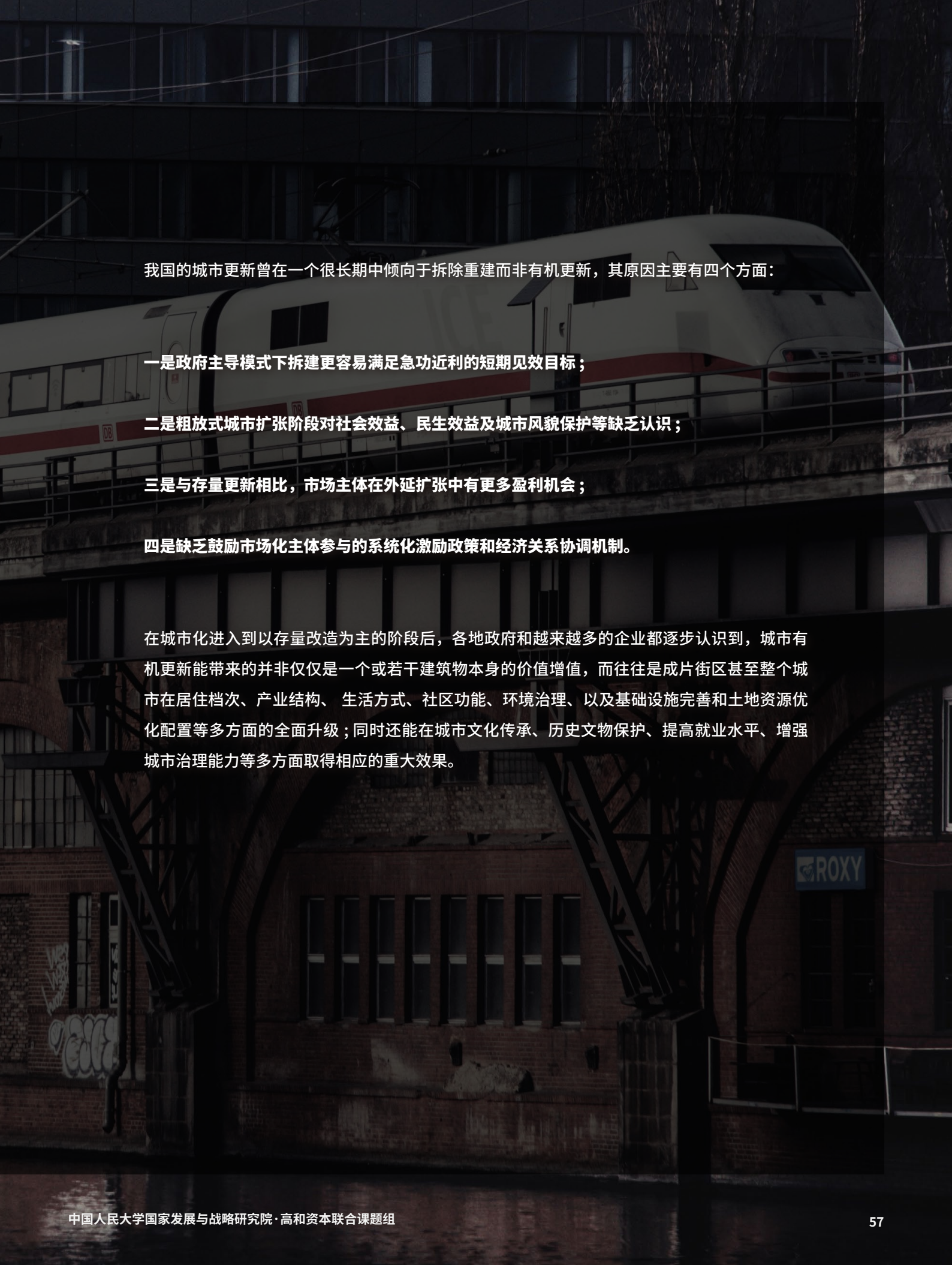


业主模式（重资产投资模式）



地主模式（土地开发模式）

企业在这三种模式中获取的收益分别是服务增值、资产增值和土地增值。企业参与城市更新，实际上是投资存量资产的价值再开发。在这个过程中，对底层资产的开发程度越大，企业的收益往往越大。而在对存量资产的开发中，获取收益的关键是创新。在方案设计、功能更新、产业升级、环境改善、系统优化等多方面的创新程度越高，项目就越成功，企业的收益也就越大。



我国的城市更新曾在一个很长期中倾向于拆除重建而非有机更新，其原因主要有四个方面：

一是政府主导模式下拆迁更容易满足急功近利的短期见效目标；

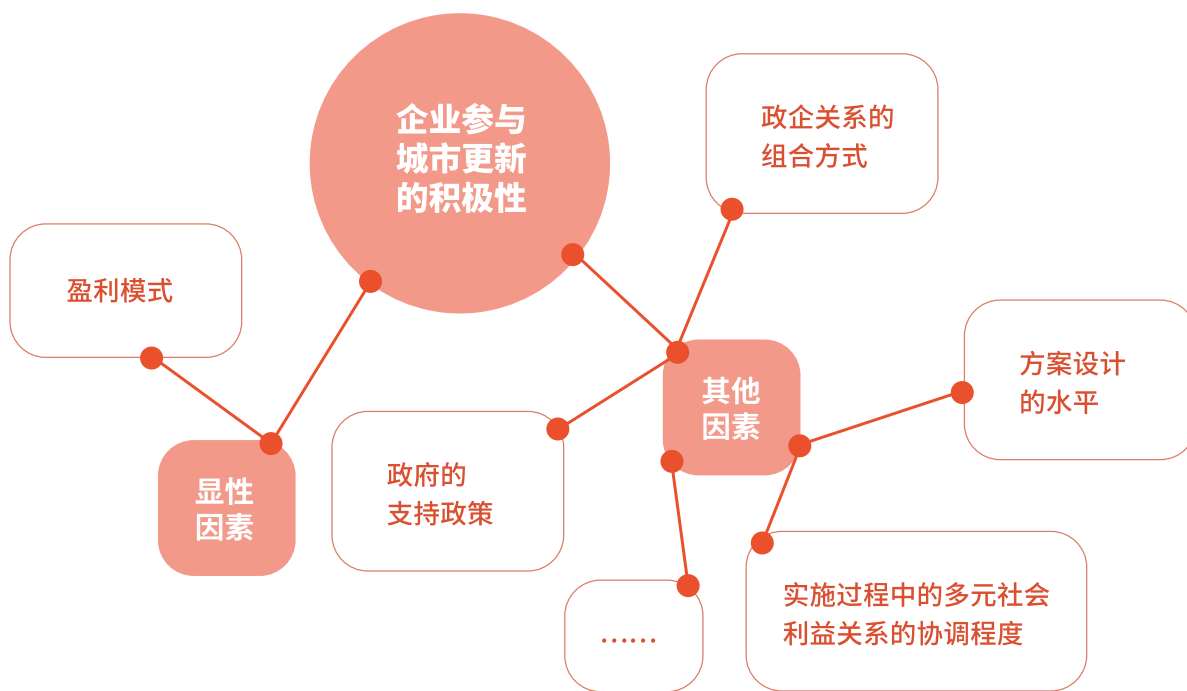
二是粗放式城市扩张阶段对社会效益、民生效益及城市风貌保护等缺乏认识；

三是与存量更新相比，市场主体在外延扩张中有更多盈利机会；

四是缺乏鼓励市场化主体参与的系统化激励政策和经济关系协调机制。

在城市化进入到以存量改造为主的阶段后，各地政府和越来越多的企业都逐步认识到，城市有机更新能带来的并非仅仅是一个或若干建筑物本身的价值增值，而往往是成片街区甚至整个城市在居住档次、产业结构、生活方式、社区功能、环境治理、以及基础设施完善和土地资源优化配置等多方面的全面升级；同时还能在城市文化传承、历史文物保护、提高就业水平、增强城市治理能力等多方面取得相应的重大效果。

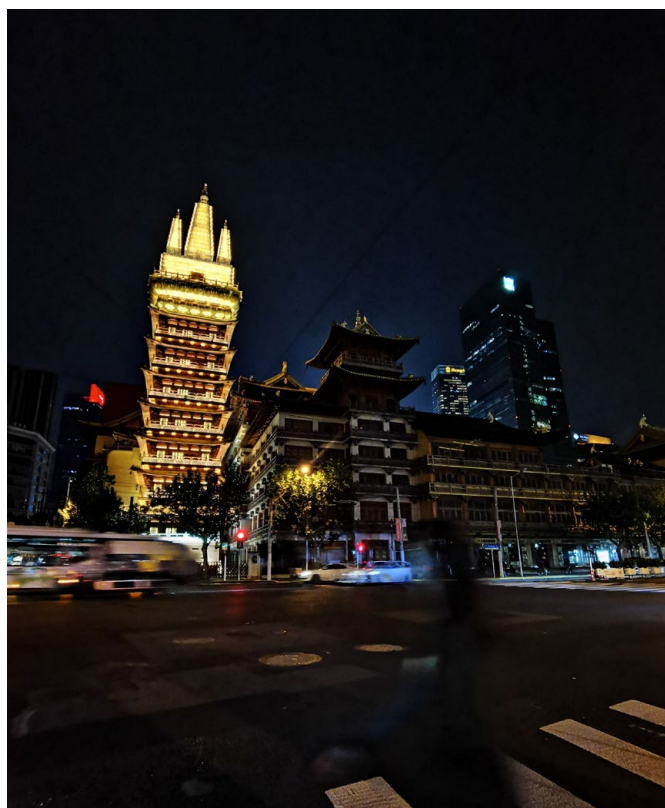
企业参与城市更新积极性



企业能否积极参与城市更新，盈利模式只是外在的显性约束。在盈利模式背后，是政企关系的组合方式、政府的支持政策、方案设计的水平以及实施过程中的多元社会利益关系的协调程度。

国内外的成功经验证明，解决好相应问题，政府、企业、城市、公众就能够多赢；政府利益、企业利益、投资者与资源业主利益、原街区居住者利益、社会公共利益、城市长远利益等就能兼顾。企业的盈利问题就可以找到合理的实现方案。

典型的有从纽约时代广场到上海华润时代广场，城市高端商业中心更新案例；从太平桥到瑞虹新城，瑞安集团的城市组团案例；以产业创新实现政企双赢，南京国创园废弃工业厂区更新案例；广州海珠同创汇，村集体工业园变身智慧创意产业园案例等。



三 政企合作的模式与机制



成功的城市有机更新需要平衡好政府、市场主体和公众三者之间的关系，政府是城市更新的引领者、规划者，企业是重要实施者，公众是参与者和受益者。国内外城市更新的发展历程都经历了许多重要转变。这些转变包括城市更新的主体从政府主导向市场为主、多元参与转变；城市更新的目标从单一物质环境更新向多元社会经济环境可持续发展转变；城市更新的运行模式更加注重发挥市场机制作用等。在这些转变过程中，不同类型的城市更新项目形成了不同的政企合作模式。政企合作模式是承担城市发展职能的政府通过与市场化企业合作推进城市更新项目的一种模式。这种模式有助于促使政府在全面深化改革的背景下依法依规地推动城市更新工作。

在城市有机更新项目中，政企合作的全过程可划分为五个阶段。即规划设计阶段、合作关系确立阶段、投融资规划阶段、项目管理阶段和城市营销阶段。政府与企业合作可以发挥各自的优势，促进更新项目的成功。如政府成立专门的城市更新项目协调机构，可以加大各部门的统筹协调力度，加快更新进度；政府搭建信息沟通平台，可以及时有效地反映社会各界的诉求，促进多元主体之间的沟；政府优先建设配套基础设施，可以保证城市更新项目顺利完成；政府为项目实施单位提供各类奖励或补贴，可以减轻企业投资压力并增加企业投资信心；政府为项目单位运营招商对接资源，可以促进更新区域的稳定运营。此外，政银企三方合作模式正在成为许多城市政府的新选项。

2021年4月15日

《城市有机更新：政企共塑的城市升级之路》课题组

研究主持

中国人民大学国家发展与战略研究院城市更新研究中心

高和资本

课题组联席组长

秦虹 中国人民大学国发院城市更新研究中心主任（原中国住建部政策研究中心主任）

苏鑫 高和资本合伙人、中国城市更新论坛主席

研究单位介绍



中国人民大学国家发展与战略研究院城市更新研究中心

中国人民大学国发院城市更新研究中心隶属中国人民大学国家发展与战略研究院，是研究我国城市发展趋势的重要智库平台。



高和资本

中国领先的城市更新投资机构。专注于投资一线与核心二线城市的核心区域“城市更新”类商业不动产项目。截至2020年12月，总投资超过460亿元，完成不动产证券化产品发行备案（包括CMBS和类REITs）约240亿元。2020年，被国际权威不动产基金测评机构PERE评为“亚太区不动产基金50强”。



高和更新是高和资本旗下的城市更新咨询顾问机构，依托高和十余年城市更新的实战经验、专家智库的研究能力以及丰富的产业资源，运用最新的资产管理和城市更新理念，为城市片区更新开发提供一揽子解决方案。

关于报告

《城市有机更新：政企共塑的城市升级之路》暨《中国城市更新论坛白皮书（2020）》是中国人民大学国发院城市更新研究中心与高和资本联合课题组发布的系列行业研究报告。2016年-2020年，在秦虹主任与苏鑫先生的共同主持下，联合课题组聚焦城市更新的核心问题，深入城市有机更新的轻资产模式、制度创新、金融支持、更新目标、实施路径、政企共塑等课题，依次攻关，已发布4个年度报告与2本学术专著。并于2017年起，每年在中国城市更新论坛上发布，引起行业的广泛讨论，积极推动了中国城市更新理论研究的发展和实践落地。

中国城市更新论坛是由城市更新领域的行业领袖、头部机构和学术组织共同发起的非营利性行业交流平台，目前已成功举办四届，每届现场参会人次逾千人次，视频直播点击量逾百万次，主流媒体争相报道，是中国城市更新领域极具影响力的行业峰会。高和资本是论坛的发起机构之一，中国人民大学国发院城市更新研究中心为论坛的学术指导单位。

往期报告

- 2020年《城市有机更新：政企共塑的城市升级之路》
- 2019年《城市更新的目标及实施路径》
- 2018年《城市更新》专著
- 2017年《城市有机更新及制度创新与金融支持》
- 2016年《城市有机更新的轻资产模式》

下载链接

<http://www.gohighfund.com/articles/22>

