

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2022年9月 第18期 总第137期

片区统筹破解更新难题

秦虹



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

人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记张东刚教授，院长兼首席专家为校长林尚立教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

秦虹，现任中国人民大学国家发展与战略研究院高级研究员、城市更新研究中心主任。曾任住房和城乡建设部政策研究中心主任、中国社会科学院研究生院城乡建设经济系主任、教授。国务院政府特殊津贴专家，第十八届中央政治局第十次集体学习主讲人。主持国家部委及地方、行业有关科研项目近百项及多项国际合作项目。编著出版《住有所居》、《城市更新》等多部著作。2008年赴美，在世界银行做访问学者。曾获2008、2011、2012年华夏建设科技进步三等奖等。2014年获中组部、科技部等授予全国“杰出专业技术人才”称号。熟悉政策、了解市场，在住房房地产和城市更新政策研究领域富有经验并具广泛的影响。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷；办公电话：010-62625159

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

摘要

自“十四五”规划提出实施城市更新行动以来，城市更新引发了政府、民众和投资人的高度关注，如何更新成为目前关注的重点问题。城市更新贯穿着城市发展的始终，产业、公共、生活三大空间的调整、优化和完善是目前城市建成区内存量更新的核心问题。点状更新难以满足中央关于城市更新要实现建设宜居、绿色、韧性、智慧、人文之城的总体目标要求，未来的城市更新要从过去的点状更新走向片区统筹更新，以此来解决现代城市更新发展中“新”与“旧”、“增”与“缺”、“密”与“疏”、“盈”与“亏”、“先”与“后”、“管”与“放”这六个矛盾。片区统筹需要区别于过去的红线地块思维，实施过程中要充分利用规划工具和金融工具，通过“两个工具”合力打造片区的产品力和资管力；要打通多元主体参与片区统筹更新的政策路径，打通片区统筹中心实施方案编制的路径，打通社会资本参与片区统筹更新的金融路径，打通共建、共享、共治、共赢的公共参与路径，通过“四个打通”解决以往城市更新中出现的发展与保护矛盾、补短板难实现、空间配置效率无提高、投入与产出不平衡、更新“碎片化”等问题，探索出一条经济效益与社会效益共赢的道路。

自“十四五”规划提出实施城市更新行动以来，城市更新引发了政府、民众和投资人的高度关注。为什么要实施城市更新、更新什么、如何更新成为讨论的热点。目前，前两个问题已经被解释得比较清楚，即我国城镇化走到了中后期，城市更新将成为城市发展转型的重要方向，各城市也陆续出台了关于产业空间、公共空间、居住空间更新的政策。而对于如何更新这个问题，不同的角度有不同的看法，经济层面可行、社会层面成功的城市更新方法还在持续探讨之中。

一、城市有机更新是三个空间的统筹更新

城市更新贯穿着城市发展的始终，产业、公共、生活三大空间的调整、优化和完善是目前城市建成区内存量更新的核心问题。

其一是产业空间的调整。产业空间是创造城市物质价值最重要的空间，是产生经济效益的空间，通过更新能够不断提升城市的经济密度和经济总量。目前，国内工业用地和商业用地各占城市建设用地的20%和7%，所以产业空间的更新不容忽视。如果一个城市忽视生产空间的更新，那么该城市更新的可持续性就存在问题，所以城市更新需要将生产空间的更新放在首位。产业空间更新的核心是空间内容的调整，有的城市是“腾笼换鸟”，有的是“退二进三”，有的是产业不断迭代升级；有的是工改工，有的是工改商，有的是工改住。总而言之，生产空间内容的调整是要满足科技产业、高就业产业、创新业态、灵活办公、产业孵化、创意产业、新兴商业等产业发展的新需求。

其二是公共空间的优化。在我国城市建成区内部，公共空间占全国城市建设用地的20%，主要包括生态、广场、街道、体育、文化、

教育、展览空间和历史建筑空间等。如果说产业空间创造物质价值、经济效益，为政府创造税收，支持城市的发展，那么公共空间就是创造城市精神价值的地方。一个不能提升公共空间品质的城市只适合生存而不是生活，将城市公共空间的品质提升后，这座城市的文化吸引力、生活便利性、开放性和包容性才能得以展示，并吸引更多人融入。

其三是生活空间的完善。生活空间是和“居住”有关的空间。目前，在我国建成区内居住空间的建设用地占比为 31%。居住空间的更新是为了留住人提供更好的家园，以更好地实现人的自我价值。能否提供良好家居的居住空间，是考验一个城市能否具备引人、聚人、留人的能力，对提升城市的凝聚力、吸引力都非常关键。目前我国正在大力推进老旧小区改造，通过基础类、提升类、完善类三方面更新，目标是将 2000 年前建成的约 41 万个老旧小区，包括平房、危旧房等全部实施更新。老旧小区的改造除要改造老旧建筑之外，更重要的是要创造舒适的居住生活环境，例如：打造 15 分钟生活圈，满足人们的基本生活需求。

过去几年中，三大空间的更新在各个城市都不乏成功、优秀的案例。以北京市为例，首钢和西单更新场是产业空间的更新，优化了产业空间的内容，迭代了产业的生态；石景山模式口是公共空间更新的优秀案例；北京劲松老旧小区改造是居住空间的更新实践。不过，过去的成功案例大多是通过点状更新的办法实现的，难以满足中央关于城市更新要实现建设宜居、绿色、韧性、智慧、人文之城的总体目标要求，因此未来的城市更新要从过去的点状更新走向片区统筹更新。

二、片区统筹推动城市更新

现代城市更新需要统筹好“新”与“旧”、“增”与“缺”、“密”与“疏”、“盈”与“亏”、“先”与“后”、“管”与“放”六个矛盾，解决城市更新发展中的突出矛盾和问题。

第一是统筹“新”与“旧”，解决城市发展与风貌保护的问题。从算文化账的角度来看，片区统筹更新强调的模式是从“拆改留”到“留改拆”。尤其是对于历史建筑，应同时关注建筑本身及其背后文脉的传承，发挥好城市历史风貌的时代价值。片区统筹更新将城市发展更新后的新内容和宝贵的城市历史文化、城市遗产有机结合起来，使整个片区的文化价值更加和谐。

第二是统筹“增”与“缺”，解决城市功能补短板 and 公共要素提升问题。从算社会账的角度来看，从片区单业态更新到片区多业态综合统筹更新是目前的主要趋势。以往的点状更新尺度有限，无法满足城市发展对新业态的布局，因此需要通过片区统筹更新来实现多业态发展，从而补齐城市功能的短板。例如：随着城市的不断发展，北京市第三产业的生产总值占全市 GDP 的 85% 以上，说明北京产业结构升级速度快，现代人对生活的要求大幅度提高。过去大多城市是工业城市，城市的功能短板空缺较多，如果仅采用点状更新，便无法解决城市功能补短板问题。只有片区统筹更新能提升城市品质、弥补功能短板，才能够通过统筹腾挪出新的空间需求。

第三是统筹“密”与“疏”，解决空间资源配置效率的问题。从算空间账的角度来看，片区统筹更新不仅仅是城市更新实施的模式，

也是城市治理的思路。城市密度随着城市发展而改变，以交通节点为例，在交通站点建好后，周边“基差密度”大幅度提升，应适当增加经济密度和建筑密度。但多数城市地铁的建成往往在周边环境规划确定之后，这时就需要更新调整空间的建筑密度。通过片区更新，计算空间的“密”与“疏”，只有空间密度有高有低，才能在保持整个城市或整个片区容积率不变的前提下实现空间经济效益的最大化。

第四是统筹“盈”与“亏”，解决更新资金投入与产出平衡问题。

从算经济账的角度来看，由于城市更新需大量的资金，又涉及大量补短板等公益投入，更新资金使财政负担加重，企业难以投入。片区统筹更新可以把大片区或跨行政区的更新绑定在一起，设定利益统筹规则，实现片区内各实施主体投资收益平衡；可以摆脱以往更新项目过度依赖政府财政投资的状况，进而充分调动市场力量，吸引社会企业主体积极参与和社会资本介入。只有片区统筹才能把富有效益的和缺乏效益的区域统筹起来算经济账，解决“盈”与“亏”的矛盾。

第五是统筹“先”与“后”，解决城市更新“挑肥拣瘦”和“碎片化”的问题。从算效益账的角度来看，我国长期实行的规划审批制度有其好处。过去，城市更新存在“挑肥拣瘦”“碎片化”等问题。例如：城市内有公益空间、公共空间、民生空间和经济空间，但更新项目往往集中于经济效益显著的空间，民生空间和公益空间只靠政府投资难以支撑。又如：点状更新导致部分空间改善得好、更新得快，但还有空间多年都不更新，很难创造整体效益。

第六是统筹“管”与“放”，解决更新实施的多方工作协同问题。

从算管理账的角度来看，城市是一个复杂的体系，在其更新的过程中必将涉及与之相关的、由政府及企事业单位提供的各类市政与公共服务的支持。城市更新离不开政府，城市更新领域最需要的是政府和市场的有效结合，所以“管”与“放”的内容非常丰富。

三、城市片区统筹更新的创新工具：“两个工具”和“四个打通”

片区统筹区别于过去的地块红线思维，实施过程中需要借助“两个工具”和“四个打通”，解决以往城市更新中出现的发展与保护矛盾、“补短板”难实现、空间配置效率无提高、投入与产出不平衡、更新“碎片化”等问题，探索出一条经济效益与社会效益共赢的道路。

“两个工具”分别是指规划工具和金融工具，片区统筹通过两个工具合力打造片区的产品力和资管力。规划是产品力的核心，将过去通过硬性指标考核的管理模式转变成多规合一的治理模式，把区域内的人口、产业、生态、功能和居住等要素统筹协调，提升片区的整体质量。规划是通过落实多规合一和多因素叠加，来实现片区内人口结构、产业结构、功能结构达到最佳匹配。因此，在城市建成区内，根据不同片区未来发展定位，实施城市片区更新规划，则有利于指导片区修正既定的详规，引入活力资源，提升土地利用价值，完善片区城市功能。

除规划工具外，金融工具也十分重要。股权投资以及长期低成本的金融支持是资管能力中的重要一环，公募 REITs 是支持低效存量资产盘活，让不动产流动起来，实现投资的投融管退的闭环运作必不可

少的工具。通过片区内的现金流为政府创造合理税收，能够提高整个地区的运营效率。规划和金融，两者的力量缺一不可，它们是高质量推进城市片区统筹更新的关键。

“四个打通”分别指打通多元主体参与片区统筹更新的政策路径，打通片区统筹中心实施方案编制的路径，打通社会资本参与片区统筹更新的金融路径，打通共建、共享、共治、共赢的公共参与路径。

首先是打通多元主体参与片区统筹更新的政策路径。城市更新涉及区域内大量产权、空间、利益的调整和再分配，需要政府进行统筹并调度各方面的资源共同参与，特别是通过在片区统筹主体之间达成一致来调动企业和社会资源，运用市场化力量参与更新。政府想让市一级、区一级统筹主体形成合力，需要产权激励、土地用途调整激励、容积率优化激励、财政税收激励等一系列激励政策支持。

其次是打通片区统筹中心实施方案编制的路径。实现城市片区统筹更新实施方案的编制，就是要打通“三规划、四统筹”。“三规划”是指城市设计规划、资金路径规划、产业服务规划；“四统筹”是指资管运营统筹、产权归集统筹、土地供应统筹、公共要素统筹。

再次是打通社会资本参与片区统筹更新的金融路径。在片区统筹更新实施过程中，政府主体的资金要起引导作用，以撬动和放大社会资金进入更新区域。社会资本在片区统筹更新实施过程中要实现经济商业逻辑，改变以债权为主的房地产开发和融资的依赖路径，改变以销售为主的推出路径，这是企业参与片区统筹更新中新的经济逻辑。金融监管视角下的更新项目需要区别于房地产项目，鼓励社会资本参

与片区统筹更新的金融路径。除拆除重建之外，城市的有机更新是投资的基金化、建设的信贷化、运营的证券化，这才能实现社会资本投入和推出的完整闭环。

最后是打通共建、共享、共治、共赢的公共参与路径。整个城市更新涉及大量的存量、主体、利益及产权，需要有平台融合专家、产权人、投资人和实施人等角色协调多方利益，通过他们发掘文化的价值和遗产，共同促进这个地区城市更新的顺利进行，因此搭建多方参与共赢的平台非常重要。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/zkcg/zcjb/index.htm>