

# 中国城镇化促进会 研究报告

2023 年第 6 期（总第 119 期）

2023 年 8 月 10 日

## 中国城市更新面临的若干挑战<sup>1</sup>

**摘要：**近年来，一些地方的城市更新项目实施存在诸多困难，城市更新工作面临诸多挑战，主要体现为：城市更新内容复杂、项目周期较长，企业介入难；精细化的城市更新体制机制尚未健全；现有规划体系与城市更新的现实诉求之间存在矛盾；城市更新政策体系尚不完善；部分类型项目的资金平衡模式尚未形成。

随着我国城市化发展步伐的不断加快，城市规模日益扩大。现有的城市规划管理体系主要适配于传统的增量发展模式，难以有效指导现阶段的城市更新工作。旧城存在较多社会问题和隐患，且城市发展

<sup>1</sup> 中国城镇化促进会城市更新工作委员会供稿。

逼近土地增量天花板。近年来，我国大中城市普遍由大规模外延式增量扩张向以提质增效为重心的存量运营和内涵式挖潜转变。各地推动城市更新价值理念和操作模式不断迭代升级，形成了政府主导、市场主导、政府与市场合作等多种城市更新模式，但因现有体制机制尚未健全，政策体系尚未完善，部分类型项目的资金平衡模式尚未形成，项目实施存在诸多困难，城市更新工作面临诸多挑战。

### **一、城市更新内容复杂、项目周期较长，企业介入难**

一是，城市更新内容存在较大差异，缺乏普适性的模式和经验。城市更新是个系统工程，是以城市整体为对象，以新发展理念为引领，以城市体检评估为基础，以统筹城市规划建设管理为路径，顺应城市发展规划，推动城市高质量发展的综合性、系统性战略行动。城市更新工作样样事关发展、处处落脚民生；涵盖公共服务、产业经济、基础设施、空间环境、生态人文、公共安全等多个方面。大致可分为生活空间、产业空间及公共空间三类空间的更新。

这三类空间面临的问题各不相同：老旧小区、社区因建设年代久远，普遍面临失养失修失管、市政配套设施不完善、社区服务设施不健全等问题。大量的老旧厂房结构承载力普遍不足、抗震性能不达标、各项材料性能老化，存在安全隐患；现有更新改建功能定位雷同，存在千篇一律的现象；土地变性困难，审批程序繁琐，存在多样不确定性。商务区位于老城区核心，空间发展结构基本成形，可供开发的地块稀缺。有些商务区由于特殊的区位，有限高要求，限制了商业商务楼宇建筑体量。城中村改造中由于土地权属历史遗留问题，导致产权

复杂、历史违建等问题，搬迁谈判推进阻力大。

同时，我国各省区市在地理区位、经济水平、发展手段等方面存在明显差别。因此，各地在城市更新内容、侧重点等方面也呈现出明显差异。城市更新往往需要“一城一策”、“一区一策”，缺乏普适性的模式和经验可借鉴。

二是，城市更新项目周期较长、推进阻力大。在“三旧”改造中，“旧厂”项目多为单一业主、产权清晰、前期协调难度低，整体开发周期约为3-5年。“旧村”“旧城”改造中产权复杂，开发周期一般为5-8年，且项目蕴含一定风险，若项目进展受阻，周期甚至大于10年。

以旧村改造为例，由于历史遗留问题，导致土地及建筑产权复杂、建筑违建等问题，搬迁谈判推进阻力大。《深圳经济特区城市更新条例》于2021年3月1日正式执行，条例指出，深圳旧住宅区签约面积与签约人数双95%后可征收；城中村合法住宅、住宅类历史违建签约人数单95%后可征收，这是深圳首次明确城市更新可采用房屋征收。但目前深圳仅罗湖区有项目落地实施，其余九区暂无项目落地，房屋征收全面铺开仍存在诸多难点：一是政府介入房屋征收工作的行政资源有限；二是征收合法性需经得起历史考验；三是政府与市场主体利益有差异，政府基于公共利益和公平性考虑，市场主体则更多考虑项目开发效率与成本收益。

三是，更新项目门槛高，参与主体需要较高的综合能力。城市更新是发现价值、提升价值、创造价值的过程，需要将存量资源重新定

位。更新项目涉及政企民等多元主体，产权结构复杂，需解决的问题往往更加复杂，例如，一些位于一线城市的历史年代较为久远的项目，存在较多历史债务债权问题，很难在短期内剖析清楚；城中村拆迁安置补偿环节，企业需要亲自与大量居民或村集体沟通，协调难度非常大；老工业厂房更新项目中，即使更新改造后消防标准也很难达到现行要求。

综上，城市更新项目的难度往往比新开发项目难度更大，同时，更新项目中还需嵌入物业、文创、旅游业等多元化业务，这对参与主体在经营、融资、项目经验、组织协调、技术水平等方面就提出了更高的要求。

## **二、精细化的城市更新体制机制尚未健全**

城市更新是一项宏观性、系统性极强的工作，它关乎城市未来样貌，必须按照整体性、系统性来考虑，但目前的城市更新行动往往缺乏全局观念，主要表现在以下四个方面：

一是，有些各部门权责不明晰。全国大部分城市虽都在积极开展城市更新行动，由于历史和现行体制原因，中央和地方之间、地方政府各部门之间在实际工作过程中存在一定的事项关系和事权划分不清的问题。城市更新工作涉及部门较多，在多政策路径下，往往容易出现部门多头管理、缺乏结构性和系统性协同，导致存量空间利用和公共资源投入缺乏统筹、空间资源配置效率低；更新过程中存在重复建设甚至互相“打架”的现象，造成资源浪费。

二是，多元主体参与机制不明确。城市更新涉及政府、市场、民

众等多元权利主体的不同利益。目前，大部分城市对不同利益主体的权力、职能和义务尚缺乏明确法律层面的界定。这使得在推进城市更新工作进程中，如果以财政资金为主的投资特征突出，社会资本参与积极性不强或参与渠道路径较窄，资金供需矛盾突出。老旧小区综合整治、危旧楼房改建的社会资本参与渠道不畅通，居民出资意愿不强。老旧楼宇、老旧厂房和低效产业园区的产权主体自主更新能力弱、意愿低，激励社会资本参与和利益分配机制缺乏相应政策保障。

三是，项目全过程的管理机制不完善。城市更新涉及土地、产权、空间、社会和经济等方方面面，具有周期长、范围广等特点。但城市更新全过程管理机制目前尚未建立。以城市更新规划计划的编制审批流程为例，尽管大多数城市在其城市更新制度探索中都明确了城市更新规划、策划、计划的编制审批主体，但是对具体操作流程，尤其是对其修改程序的规定较少。在实施过程中，与既有规划、技术标准相冲突的情况时有发生，且很难协调。

四是，城市更新长效管理机制有待完善。城市更新是一项长期的工作，不能一蹴而就，也无法一劳永逸，而是一个需要不断迭代升级、不断探索纠错的持续性过程。因而，在更新过程中，项目竣工并不表示更新结束，后期的运营和长效管理也非常重要。

老旧小区物业管理的长效管理机制有待完善。目前虽然在更新决策时会同时提出后期的管理要求，但规范化、市场化的物业管理机制仍未建立。小区更新后一部分居民缺乏缴纳物业费享受物业服务的意识，导致物业公司难以持续提供高品质的服务，造成了改造后反弹较

大，不仅浪费了资金，改造成果也难以长期保持。

老旧工业区更新过程中常常过多关注局部的利益，其功能定位未能考虑到城市整体协调发展，忽略了产业自身的发展逻辑与需求，加之产业招商和运营能力不足，往往导致更新后产业空置、转型失败。

### **三、现有规划体系与城市更新的现实诉求之间存在矛盾**

现有的城市规划管理体系主要适配于传统的增量发展模式，难以有效指导现阶段的城市更新工作。作为土地建设管理的重要依据，既有的控规重点表现出落实上位总体规划的空间管制意图，计划性色彩较强，缺乏系统性和连贯性，进入以存量提质为主的城市更新阶段以后，城市发展需求与既有项目管理制度不相适应的问题愈发突出，特别是在老城区，受既有条件限制，往往需要局部采用更高的建设强度才可能实现经济平衡。

现有控规难以指导城市更新，而调整控规有难度。控制性详细规划作为法定规划，各项指标要求具备法律效力，但要实现项目的功能和目标，必须对控制性详细规划进行修编，但相关的流程十分复杂、繁琐，经济分析及各种不确定性随之增加，导致建设主体参与更新的积极性大大降低。

以工业区更新为例，因工业区的规划调整涉及产业结构调整、生态环境修复、景观重塑、城市发展战略等诸多方面，需委托专业机构编制系统性的规划，并报区、市两级规划部门的审议通过，需要花费大量的时间、资金成本。此外，区域规划的编制往往主要由政府单方面的意愿推行，如未邀请市场主体参与规划修编，导致规划与项目方

案的匹配度不高。

#### **四、城市更新政策体系尚不完善**

城市更新的政策体系建设、规划体系衔接和管理体系构建工作十分复杂，需要从顶层把控整体发展方向。虽然国家层面已经出台了有关棚户区改造、老旧小区改造、低效用地再开发等存量空间改造专项政策，但是从各地实践来看，存在更新方式划分类型不统一、理解有偏差等问题，还需要国家层面的政策统筹与指引。

部分城市（如深圳市、北京市、广州市、上海市等）已经出台了城市更新相关的地方性法规、政府规章、技术规范和操作指引等；然而大部分城市仍然处于探索阶段，精细化的城市更新配套政策亟待完善，城市更新规划体系和制度建设总体滞后于项目实践进程；当前政策针对不同项目间、企业间差异的考虑不足，政策体系的差异性、规范性有待加强。

比如，对于存量工业用地再开发缺乏有针对性的、有效的政策措施。根据我国的土地管理政策法规，工业用地出让的最高年限为 50 年，各地在出让工业用地时一般按照最高年限出让。工改项目盈利需要通过持续的产业培育和资产运营形成的区级新增税收收入来平衡，但土地到期后的供地方式以及土地使用税等政策优惠尚不明晰。城中村土地市场化方面虽然出台了相关政策，但城中村土地和房屋的市场化问题始终解决得不到位，原农村集体土地参与市场化的通道始终不畅，现有政策不能满足市场需求，造成城中村土地的市场价值无法彻底体现。

同时，政策体系中利益协调和激励机制还有所欠缺。一方面，在城市更新制度构建过程中，较难充分反映多重主体的多重利益内涵和互动联系。另一方面，缺乏对多重利益博弈运作机制的深层次剖析，对利益协调分配相关制度建构的响应不够及时、精准。各地政府往往只明确更新任务量，但对业主方、实施主体、居民等各方利益整体协调考虑不够，在城市更新中保障公共利益的全方位、系统化路径支撑和操作方案仍然不够完善。

此外，为激发既有产权主体积极参与城市更新项目，多个城市出台了奖励政策，也产生了一定的激励效果，但尚未引发广泛市场参与效应。同时，在鼓励推动社会自主更新项目中，部分地方政府对参与项目的企业和个人往往只重视物质激励，而忽视服务支持和“软环境”营造，在规划引导、项目审批、人才帮助等方面，缺乏有效的帮助和支持。

## **五、部分类型项目的资金平衡模式尚未形成**

城市更新包括前期策划、规划，意见征询、项目审批、更新改造、后期运维等多个环节，项目环节多、周期长，各项工序的开展均需要大量的资金支持。根据资金获取主体不同，城市更新项目的资金来源可以分为四大类：政府财政资金、社会资本投入资金、产权人自筹资金及市场化融资资金。但目前来看，市场化的城市更新资金平衡模式还处于探索阶段，缺乏商业模式，导致政府财政压力大、社会资本望而却步、居民出资难。

老旧小区改造资金筹集难。国务院办公厅《关于全面推进城镇老



旧小区改造工作的指导意见》（国办发〔2020〕23号）提出，老旧小区改造资金由政府、居民、社会力量合理共担。但在实际推进过程中，仍以财政出资为主，一旦财政收入吃紧，就会导致改造进程延缓或停滞。如何进一步吸引市场资金、居民出资还有待进一步探索研究。

城中村更新涉及拆迁补偿和房屋建设，这是一笔巨大的开支，前期投入巨大；同时城中村更新谈判过程长、项目运行周期长，势必出现平衡资金滞后，使得项目方在资金募集、项目实施、资金回收阶段都不同程度地存在困难和不确定性，因而市场对城中村更新的融资始终抱审慎态度。

历史文化街区更新面临巨大的资金缺口，仅靠政府投入和国有企业直接融资的方式，难以形成资金保障。老旧厂房改造目前尚未形成类似房地产开发的明确的整套策略和投融资模式，且不同老旧厂房项目遇到的问题也异常复杂且差异性大，导致投资回收极慢甚至在租期内无法回收成本。在商业商务区更新中，更新资金主要来自业主自有资金，资金筹集渠道更多依赖贷款，而贷款门槛较高；银行和基金合作打通低效楼宇更新项目的全链条融资路径尚不清晰。

---

**编制：中国城镇化促进会研究部**