



UP 江苏省城镇化和城乡规划研究中心

江苏省城市更新规划研究

Jiangsu Urban Renewal Planning Research

江苏省城镇化和城乡规划研究中心
2017年8月

江苏省城镇化和城乡规划研究中心 技术文件

江苏省城市更新规划研究

副主任：陈小卉

项目编号：2015017

完成时间：2017年8月

技术负责

	姓名	职务或职称	签署
批准	陈小卉	副主任、研究员级高级城市规划师	
分管	陈小卉	副主任、研究员级高级城市规划师	
审核	陈小卉	副主任、研究员级高级城市规划师	

技术校对

承担内容	姓名	职务、职称	签署
规划设计	杨红平	高级城市规划师	

项目组成员

承担内容	姓名	职务、职称	签署
项目负责	陈国伟	高级城市规划师	
研究人员	许景	高级城市规划师	
研究人员	邵玉宁	城市规划师	
研究人员	庞慧冉	助理规划师	
研究人员	鲁驰	助理规划师	
研究人员	姚梓阳	助理规划师	

《江苏省城市更新规划研究》

鉴定意见

2017年8月18日，能源基金会在南京组织召开了“江苏省城市更新规划研究”成果鉴定会。鉴定委员会（名单附后）听取了江苏省城镇化和城乡规划研究中心的课题成果汇报，经质询、讨论，形成如下鉴定意见：

1、课题成果资料调研详尽、研究目标明确、技术路线清晰、内容丰富翔实，符合鉴定要求。

2、课题总结了国内外的研究与实践，分析了江苏阶段性发展特征和评估了已有更新工作，并基于江苏省情，从城市更新规划研究的系统性出发，提出了一套适合江苏的城市更新规划方法、编制体系和实施机制，成果具有较强的针对性。

3、课题构建了基于低效和战略更新导向的更新地区识别方法，围绕转型发展架构了全方位内涵的更新内容体系，形成了更新方式选择技术方法，落实了覆盖规划各层级的更新地区、更新片区和更新单元规划编制体系，并基于江苏各地实践进行了更新规划和数据库的实证研究，成果具有较强的创新性。

鉴定委员会认为，成果达到了同类研究的国内领先水平，具有一定的比较研究价值，一致同意通过鉴定。建议形成省级层面城市更新指导意见，进一步促进有关市县城市更新工作。

鉴定委员会主任：

2017年8月18日

《江苏省城市更新规划研究》

鉴定委员会名单

序号	姓名	单位	职务	签名
1	阳建强	东南大学	教授	阳建强
2	王林	上海交通大学	教授	王林
3	孙秀峰	常州市规划局	总规划师	孙秀峰
4	童本勤	南京市规划设计研究院	副院长	童本勤
5	赵雷	江苏省住房和城乡建设厅	主任科员	赵雷

2017年8月18日

前言

目前，国家对各大城市的新增用地规模进行严格控制，要求从增量扩张向存量挖潜转变。同时，城市产业转型发展和宜居环境打造需要城市更新支撑，城市开始迈入存量发展的新阶段。城市更新作为引导土地集约、高效利用的新方式、新路径，越来越成为城市规划建设的重要内容。因此，如何有序推进城市更新并以更新规划引导城市更新建设，成为当下值得深入研究的重要课题。

江苏省城镇化和城乡规划研究中心与能源基金会建立合作协议，开展江苏省城市更新的规划研究工作，旨在通过对城市更新规划的系统探讨，推进江苏省城市更新规划编制及建设实践。本项目是针对江苏省城市更新规划的专项研究，通过借鉴国内外城市更新的先进经验，提出一套指导江苏省系统推进城市更新的规划内容和方法，并在现行的政策框架体系中，根据江苏省的省情和城市发展特征，因地制宜完善城市更新规划指引和政策研究，以指导江苏省各地城市更新工作的有序开展。

目录

第一章 绪论.....	1
一、 研究背景.....	1
二、 研究目的和意义.....	3
三、 研究技术路线.....	4
第二章 国内外研究和实践现状.....	6
一、 研究现状.....	6
二、 实践现状.....	14
三、 小结.....	45
第三章 江苏城市更新阶段特征分析.....	47
一、 江苏省总体阶段特征.....	47
二、 江苏省各市县更新阶段特征.....	61
第四章 城市更新要素分析.....	72
一、 江苏已有更新工作评估.....	72
二、 要素构建思路.....	84
三、 江苏更新要素体系.....	87
第五章 城市更新规划方法研究.....	101
一、 更新地区识别.....	101
二、 更新方式选择.....	108
第六章 城市更新规划编制研究.....	119
一、 统筹更新空间体系.....	120
二、 明确更新规划编制.....	127
三、 衔接既有法定规划.....	131
第七章 城市更新实施机制研究.....	136
一、 构建适用技术体系.....	136
二、 完善运营管理体系.....	137
三、 加强政策引导机制.....	139
四、 拓展资金筹措渠道.....	147
五、 推进城市更新行动.....	148

第八章 江苏省城市更新规划实证研究.....	149
一、 更新专项规划—淮安市城市更新专项研究.....	149
二、 更新片区规划—常州 WZ-04 更新片区规划研究	158
三、 更新单元规划—昆山市朝阳路老汽车站地块更新规划.....	163
四、 更新基础数据库—苏州工业企业资源集约利用信息系统..	167

第一章 绪论

一、研究背景

（一）江苏推进城市更新的必要性

1、“城市双修”对城市更新提出新的要求

改革开放以来，我国城镇化和城市建设取得巨大成就，但同时也面临着生态系统遭受破坏的严峻形势，基础设施短缺、城市功能不足等问题突出。2016年全国城乡规划改革工作座谈会提出，要求将建立完善“城市修补、生态修复”的规划制度作为城市规划改革工作的三个重要突破口之一，指出“城市修补、生态修复是今后很长一段时期城市规划工作的主线和主导方向。2017年3月，住建部出台《关于加强生态修复城市修补工作的指导意见》，明确提出修复城市生态，加快山体、水体、废弃地的治理和完善绿地系统，同时修补城市功能，填补基础设施欠账，增加公共空间和改善出行条件，改造老旧小区，保护历史文化和塑造城市时代风貌等内容和任务，将“城市双修”提升为一项长期的重点工作进行落实。可见，“城市双修”是治理城市病和补齐设施短板的重要手段，是新时期城市更新的重要方面，对江苏城市更新工作提出了新的要求。

2、用地模式转型需通过城市更新进行落实

当前，国家对各大城市的新增用地规模进行严格控制，要求从增量扩张向存量挖潜转型，城市开始迈入存量发展的新阶段。早在2013年中央城镇化工作会议明确提出：“盘活存量、严控增量、优化结构，提升效率，切实提高城镇建设用地集约化程度；城镇建设用地特别是优化开发的3大城市群地区，要以盘活存量为主，不能再无节制扩大建设用地”。近年来，江苏省用地拓展速度加快，近六年间建设用地增速是城镇人口增速的八倍，因此推动城市存量用地更新发展，促使用地模式从外延扩张向内涵提升转变，已成为江苏各大城市迫在眉睫的重要任务。

3、产业效益提升需通过城市更新进行推动

随着我国经济进入增速换挡、结构优化和动力转换的新常态，在经济下行压力加大背景下，产业转型势在必行。近年来全国城市建设用地拓展迅速，随之而

来的用地粗放式、低效发展成为城市用地开发重要特征，改善产业低效落实产业转型发展需要城市更新作为推动力。2015年江苏省全省单位建设用地二三产增加值为7.33亿元/平方公里，不到新加坡2008年水平的1/5（37.12亿元/平方公里）。以苏州工业园区为例，作为江苏省乃至全国发展领先的工业园区之一，其工业用地低效土地面积也多达6平方公里。因此，通过城市更新推进低效用地的再开发，是产业结构升级的重要手段。同时随着城市空间结构优化与调整，位于重要节点和轨道枢纽地区的战略用地也需要进行更新提升以契合新的发展需求。

4、 宜居环境改善需通过城市更新进行推进

在我国各城市进行快速城镇化过程中，部分地区如旧城区、旧居住区和旧村庄等区域普遍存在城市空间效益低下、功能能级不足、设施配套欠缺、生态环境差等问题，制约宜居城市的建设。对于江苏而言，“十三五”期间计划改造完成旧城棚户区（危旧房）48万户以上，2014年底已整治城中村800个，未来改造数量依然较大。同时城市在发展过程中出现的公共服务缺失、交通拥堵、空间特色缺失等问题也亟待城市更新进行完善和提升。

（二） 目前城市更新存在的不足

1、 更新系统性不够

更新内容上，当前江苏城市更新以关注旧城改造为主，对整体城市再开发关注不足，而实际上城市更新是一个系统工程，不仅要关注旧城区的改造，也要关注城市功能的完善和战略性发展引导。

更新方式上，偏重面向一栋建筑或几栋建筑为对象的拆除重建或功能置换，“零敲碎打”式的拆除改造虽解决了建筑老化等问题，但区域内的居住环境、公共设施未得到改善，甚至可能加大城市整体更新的难度，因此需要树立综合更新的策略，以一定尺度的空间单元为更新规划对象，通过综合全面的改造手段，实现区域环境的整体改善与持续更新。

2、 更新可实施性欠佳

目前城市更新规划更多的以专项研究编制形式为主，缺乏与总体规划、控制性详细规划等法定规划的衔接，导致编制成果往往缺乏法定审批依据而无法进一步实施。

同时当前城市更新规划的研究重点仍在物质空间要素，对产权、经济影响评价、社会影响评价、公众参与等内容关注深度不够，城市更新规划在实施过程中

往往受到政策、资金等限制而难以贯彻落实。

3、面向规划编制的技术指导准则缺乏

城市更新、存量规划已是当前江苏省各市获取空间发展资源、高效创新发展、提升功能品质的必然选择。江苏省 2015 年国土开发强度达 20.99%，居全国各省前列，其中无锡已超 30% 的国际警戒线，苏州、南京、常州逼近国际警戒线，扬州、泰州、南通逼近国际公认宜居标准，城市用地拓展模式向存量挖潜、内涵提升转变迫在眉睫，然而省内并未有正式的面向城市更新规划编制的规范、标准出台。对各类法定规划中涉及城市更新规划的相关内容，以及城市更新专项规划的内涵、地位、编制方法及体系等尚未明确，编制内容和深度均没有统一的要求，无法对城市更新建设起到很好的保障和引导作用。

二、研究目的和意义

（一）研究的主要目的

1、适应城市增量扩张向存量挖潜转型

响应对新增建设用地严格控制的要求，改变现有以增量扩张为主导的用地拓展模式，基于对既有空间提升和完善的目的，梳理城市更新对象，识别存量用地的空间挖潜基础，通过对土地的再循环和再利用，实现城市用地转向存量挖潜的非扩张型发展。

2、推动城市用地集约、高效发展

优化城市空间结构以提升城市发展的用地集约性，倡导紧凑发展模式，以城市更新促进城市节约、集约型高效发展，完善城市空间资源配置提高城市发展质量，引导工业企业高效利用土地，提升产业能级，推动产业升级。

3、统筹提升城市宜居环境

结合宜居城市发展理念，通过城市更新积极开展生态修复和城市修补，加强山水资源的维护修复和生活环境的综合整治，增加和提升城市公共场所，补足基础设施、公共服务设施短板，以城市功能的系统提升建构宜居环境。

4、指导江苏省城市更新规划编制工作

针对目前江苏省城市更新编制内容和深度没有统一要求等不足，研究从系统化、标准化和长效化角度出发，统筹城市更新空间体系，明确城市更新规划要求，衔接既有法定规划，为江苏省城市更新规划编制提供技术指导。

（二）研究的重要意义

1、为江苏省下一阶段的城市发展时期更新工作进行规划引领

在存量规划大势所趋、低效用地亟需有效化解、城市宜居环境需要统筹提升的背景下，城市更新必将成为江苏下一阶段城市规划建设的关注点，本研究贯彻规划引领城市更新工作的理念，形成完整的城市更新方法体系，制定一套指导江苏省开展城市更新规划的技术框架，贯彻低碳生态、经济可行和公平公正的原则，为江苏省开展相关更新工作指明规划引领方向。

2、为江苏省制定城市更新规划规范性文件提供技术理论支撑

从目前的情况来看，我国城市更新已经取得了一定的进展，部分省市在更新规划规范性文件制定上具有一定的前瞻性，如深圳制定了《深圳市城市更新办法》等系列文件，建立了“城市更新单元”的法定图则，将更新规划纳入法定程序，上海制定了《上海市城市更新实施办法》，确定了推进城市更新的工作纲领。相对于这些城市，江苏省在城市更新政策指导相对缺位，本次研究将为江苏省后续制定和出台相关城市更新规范性文件提供支撑。

3、对我国其他地区城市更新规划建设拓展有益借鉴样本

江苏城镇化率居于全国各省前列，目前正处于工业化后期向后工业化转型时期，城市更新需求迫切，面临的各类城市问题也较为典型，通过对江苏省阶段特征研究和已有更新工作评估，因地制宜的制定各类更新规划方法和实施机制，对于我国其他地区具有较好的借鉴作用，能更好的推进我国城市更新工作的开展。

三、研究技术路线

从强调城市更新研究的系统性出发，研究主要从以下三个部分展开。

第一部分是基础研究。总结国内外研究与实践以了解城市更新的新内涵和新趋势，分析江苏阶段性发展特征以明晰城市更新的新诉求和新目标，评估江苏已有工作以掌握城市更新取得的成就和不足。

第二部分是规划研究。构建一套规划方法，对更新地区识别、更新内容构建和更新方式选择进行技术探讨；形成一套编制体系，统筹城市更新空间体系，强调系统性更新规划编制成果和落实法定规划衔接内容；建立一套实施机制，强调技术、管理、政策、资金和行动等保障措施。

第三部分是实证研究。从不同更新规划空间层次出发，选择江苏省典型案例，

探讨更新专项规划、更新片区规划和更新单元规划等实证研究，并探索更新数据库构建，为江苏城市更新规划工作开展提供指引参考。

技术路线图如下：

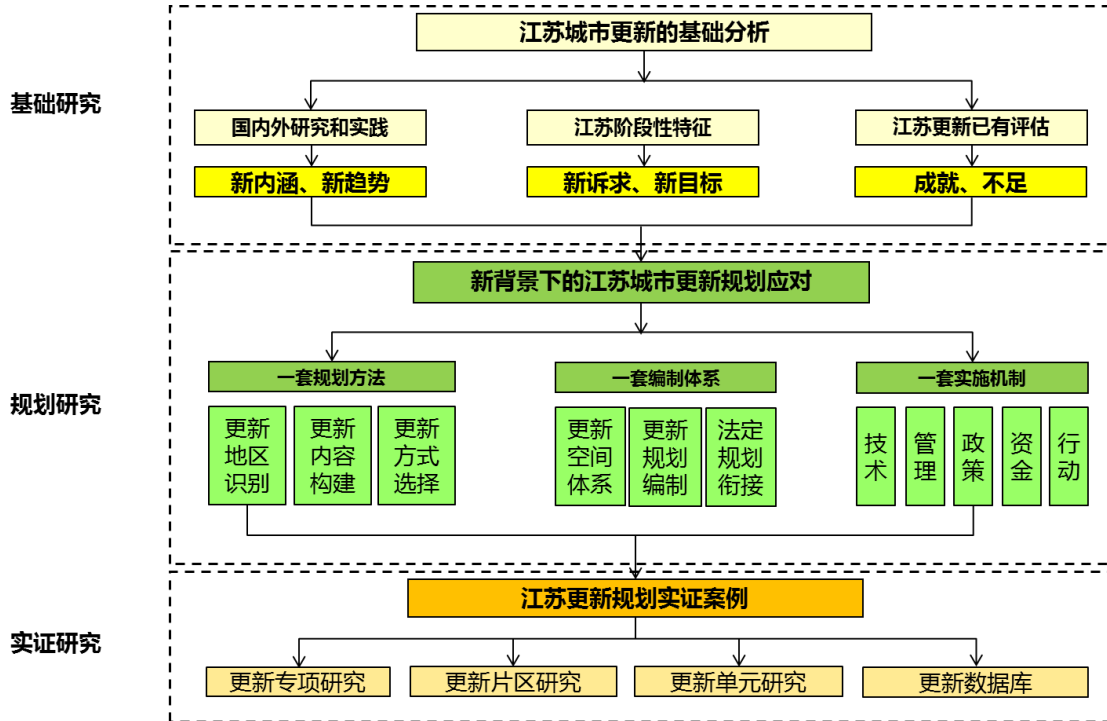


图1-1 江苏省城市更新研究的技术路线

第二章 国内外研究和实践现状

一、 研究现状

（一） 概念内涵

1、 国外研究

（1） 概念演变

城市更新起源于西方二战后大规模城市推倒重建式的更新活动（urban renewal），随后，为了应对物质环境更新对城市原有社会肌理和内部空间完整性的破坏问题，西方尤其是英国在经历了全球产业链转移后采取了一种被称为城市再生活活动（urban regeneration），通过改善内城及人口衰落地区的城市环境，刺激经济增长，增强城市活力，提高城市竞争力。随着“全球化”的不断深化，与城市更新相关的各类再城市化运动引起了世界更广泛国家和地区的关注。

彼得·罗伯茨和休·赛克斯（Roberts and Sykes）的《城市更新手册（Urban Regeneration: a Handbook）》在城市更新领域的影响非常大。罗伯茨根据英美国家的经验将城市更新分为五个阶段。1、1950年代的“城市重建”（Reconstruction），2、1960年代的“城市复兴”（Revitalization），3、1970年代的“城市更新”（renewal），4、1980年代的“城市再发展”（redevelopment），5、1990年代的“城市再生”（Regeneration）。《城市更新手册》对城市更新的定义如下：试图解决城市问题的目标和行为，旨在为特定的地区带来经济、物质、社会 and 环境的长期提升。

《更新：更简单的方法为威尔士（Regeneration: A simpler Approach for Wales）》提出了类似的概念，指出城市更新是针对特定地区的提升和改善措施，采用一个平衡的方法通过社会、物质和经济手段达到提高社区福祉的目的。

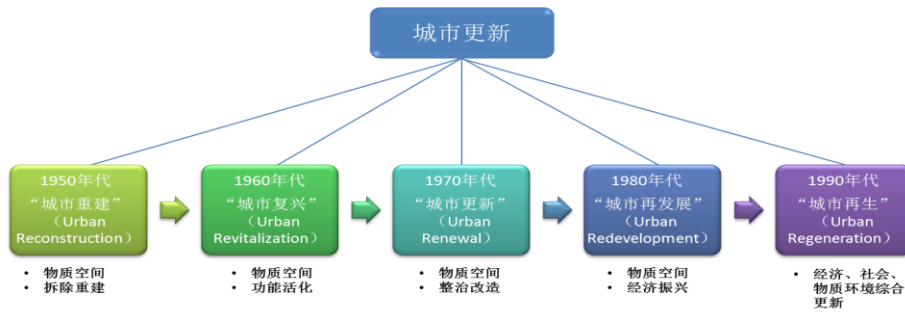


图2-1 Roberts and Sykes 《城市更新手册》界定的城市更新五个阶段

Naomi Carmon根据他对欧美城市更新的经验研究，在1999年将城市更新划分为三种阶段和类型。第一种城市更新类型开始于1930年代，主要特征是物质环境的拆除和重建；第二种城市更新类型开始于1960年代，表现为整体性的物质与环境综合更新，这种更新目标在于提升现有的建筑和环境，而不是予以拆除，同时通过增加社会服务，解决社会问题，并提高人们的生活质量；第三种城市更新类型开始于1970年代，主要发生在内城区域，强调更新带来的经济发展，这种更新受到西方经济衰退以后的自由主义政策影响，更新的目标在于通过更新带动旅游或其它产业的发展。

国内学者张更立从政府与市场关系总结了西方城市更新的阶段，他认为从1960年代至今，西方的旧城更新经历了三个的阶段：即政府主导的、带有一定福利色彩的旧城更新(Urban Renewal)；市场主导、基于公私伙伴关系的城市更新(Urban Redevelopment)；以公、私、社区三方伙伴关系为导向的城市更新(Urban Regeneration)(张更立，2004)。这个分类在国内的城市更新的研究中影响很大，但是它们三者概念之间有所重叠，也不完全符合欧洲大陆的更新情况。

总的来说，城市更新是通过综合的、整体的方法和手段，实现对一个地区包括经济、物质、社会、环境等多方面的全面提升。

(2) 内涵特征

城市更新作为振兴城市产业经济、复兴城市功能，实现城市社会、经济、环境良性发展的复杂体系和周期性活动，从最初西方旧工业城市经济复兴的特定策略，逐渐演变为当前全球范围内各地区不同城市化发展阶段即将或正在进行的城市再开发活动。由于各地区所处的城市发展阶段和区域背景差异，使得城市更新呈现出与当地发展背景和地方区域特色紧密联系的多种类型与路径。

① 全球经济重组下的城市重构及新经济的复兴

全球经济重构背景下，新经济成为实现城市复兴，推动城市产业重组、旧工业区改造升级的主要途径，进而对城市内部的社会结构、城市功能、城市形态与肌理等产生深刻影响。针对旧制造业中心城市的后工业化（Post-industrial city）转型以及全球产业经济的服务化和创意文化转向，推动产业转型、重塑城市形象、提高城市竞争力，实现对衰败旧工业城市经济复兴，以及通过创造更多就业机会，改善居住环境，帮助弱势群体融入社会主流，解决内城衰败以提高大都市中心区经济活力与多样性的一系列城市策略构成了西方国家城市更新的主要内容。

② 从市场导向的企业化城市经营到基于社区尺度的城市管治

上世纪80年代后期，随着福特主义向后福特主义的社会生产方式转型，出现了企业化城市（Entrepreneurial urban）、地区营销（Place marketing）、经营城市（City marketing）等一系列政治经济学理论。将城市视为寻求效益最大化的经济体，通过引导私人部门进入政府公共服务领域，借助私人资本的开发和企业化的管理，以市场化运作模式推动各种城市更新项目的实施，成为以城市发展公司（Urban Development Corporation）为代表的很多西方国家城市更新的主要策略。

近年来，随着对城市社会公平和环境可持续等多元化更新目标的提倡，以及对市场主导的城市更新过程中如绅士化现象对原住低端收入人群的置换等负面社会效应的批判，使得包括社区居民、非盈利组织等多元关系共同参与的社区更新（community regeneration）、邻里更新（neighborhoods renewal）等更新理念得到广泛的关注，进而推动了城市管治（urban governance）理论在城市更新研究中的深化。随着新区域主义的兴起以及公共政策领域扁平化管理的趋势，使得更新进入社区，促进邻里级别的本地化更新为主的公众参与和居民自治的研究。

③ 文化力量催生城市复兴的多元化

对工业遗存的保护式再开发，以及全球经济社会的文化力转向，催生了以升华文化主题为导向的城市更新活动的大量开展。早期的文化更新活动主要是利用更新地本身特有的文化特征，对原有工业建筑予以娱乐休闲、特色餐饮、艺术展示等功能置换形式的再利用。其后在以应对内城衰败为目标的、日益增多的更新案例中，利用文化力量，以大型旗舰式更新项目的开发重塑城市形象，成为文化主导的城市更新的主流。强调文化力量的旗舰式更新项目丰富了更新的形式，深

化了更新的内容，成为许多城市实施城市更新的重要策略。此外，各国纷纷将文化经济和创意产业作为产业未来发展的主导方向，以从事文化活动及文化产品的生产消费为功能的集聚区成为文化主导城市更新的新形式。

至此，不同国家和地区的城市再开发活动的目标多元化及内容差异化丰富了城市更新的内涵和广度，同时吸引了各地的学者对不同地方的城市更新的动因机制、方法模式、作用效应进行广泛的研究。

2、国内研究

(1) 概念演变

国内对“城市更新”研究内容的演化是同我国不同时期经济建设和城市发展的主题密切相关的。随着我国城镇化进程的不断推进，城市更新也相应不断衍生出更广泛的内容。从旧城改造到城中村改造再到应对产业转型的低效地更新，对城市更新的研究内容随着城市建设发展的需要而不断出现新的内容。同时伴随中国社会经济发展水平的不断进步，以及受到国外后现代、人文主义等思潮的影响，在城市更新中不断涌现出的社会公平公正、公众参与的弱势群体表达权等社会问题也日益成为学者们关注的重点，关注视角从单一的地理规划学者向更广泛的社会、经济、行政、法律等层面。

(2) 内涵演变

① 城市旧城建设完善阶段

1990 年代以前，国外城市更新的相关理念逐渐引入，这一阶段国内城市更新的内涵主要包括市内部的旧城改造和基础设施完善，以及对各大中型城市危旧房的改建。

② 快速城镇化阶段的大范围旧城改造

1990 年代到 2000 年左右，国内城市更新研究开始重点关注更新过程中出现的改造方式、规划设计、工程建设等应用领域，城市更新领域逐渐出现了历史文化名城的保护更新改造设计、住宅拆迁与安置等相关内容。

③ 多元动力机制推动下的城市更新

2000 年以后，国内更新进入物质性更新、功能结构调整、人文环境优化等社会、经济、文化内容的多目标、快速更新阶段，并随着经济转型升级和公平公正等需求的发展，国内城市更新开始更多的关注工业地区更新、城中村等问题。

（二）理论研究

1、国外理论研究

（1）发展过程：形体规划向功能规划、人文复兴的转变

从发展过程看，国外城市更新研究理论大体经历了形体规划向功能规划、人文复兴的转变。二战前，城市更新研究主要围绕“城市美化运动”展开；二战后，在功能主义思想指导下，城市更新研究开始重视产业结构和布局的调整优化；1960~1970年代，众多学者进一步反思形体规划主义，从社会公平和经济学等角度对大规模改造提出批评，提倡小规模、灵活渐进式的更新模式（Jacobs J, 1964; Alexander C, 1977），并提出对人的尺度和需要给予充分考虑（Mumford L, 1961）。在“人本主义”思想和可持续发展理念影响下，研究重点转向社区环境的综合整治、社区经济的复兴以及居民参与下的社区邻里自建，社区更新、邻里更新逐渐西方国家城市更新的研究热点。

（2）现阶段研究关注点

国外城市更新的理论研究起步较早，目前已涵盖城市更新的各个方面。从现阶段关注点看，主要围绕更新策略、更新主体和更新技术方法等内容展开。

① 更新策略：企业化策略、文化主导策略以及可持续发展策略等

更新策略方面，对策略演化过程、理论溯源及绩效对比成为城市更新领域学者关注的重点。自城市再生（urban regeneration）概念成为城市更新的主要内容以来，国外研究主要关注企业化策略、文化主导策略、可持续发展策略等三个方面。对企业化更新策略的研究随着1990年代“经营城市”理念的发展而被广泛关注，有关公私合作的合作机理、合作模式等成为企业化更新策略的研究重点。其中英国学者对公私合作更新的各种策略演化作了详细研究，包括对以激励商业投资为导向的更新政策的评述和分析；私人企业在更新决策中的角色以及对城市营销商业化手段的归纳；从制度演化的角度研究影响投资的决策因素，分析资金的可流动性以及空间的外部性在更新实施中的作用等（Jacobs K, 2004）。随着城市更新的不断深入，为应对企业化经营中不可避免的负面社会效应，英美国家的企业化城市更新策略也出现相应的转向和调整，并融入了更多对实现地方经济持久复兴及更新公平性的思考（Durose C, 2010）。对文化主导更新策略的研究，主要以分析各地更新演化过程及效果评价为主，包括对比研究各地文化更新策略的演化背景、操作模式及实施效果（Mc Carthy J, 2006）、对文化复兴、社会复

兴策略的适用性分析 (Masayuki S, 2010) 等。部分学者开始对单纯依靠大型旗舰文化更新项目以重建城市形象和过分依赖创意阶层复兴城市经济进行反思和批判 (Ponzini D, 2010), 认为城市景观的文化复兴并没有促进社区自建和社会网络的形成, 并未在本质上解决社会的融合, 提倡基于本地化的社区参与和有效的制度支持, 提出利用文化特别是公共艺术在改善城市环境的同时实现社会的融合 (Lin C Y, 2009; Sharp J, 2005)。对可持续发展的更新策略研究, 最初多用于“棕地”再开发过程中被污染土地的环境整治, 强调从生态的角度提出可持续发展的思考。随着城市更新目标多元化的演进, 可持续发展研究的内涵逐渐延伸到环境、社会、经济的多个方面, 提出更新项目的成功具有广泛的正外部性, 能够带动地区经济复兴及持久增长。目前研究热点主要是针对内城衰退等问题, 提出通过发展住宅提高城市生活多样性, 以及利用夜晚的休闲、娱乐产业促进市中心夜晚经济活力, 使市中心更新呈现社会生活多样化的可持续复兴 (Bromley R D F, 2005; Kocabas A, 2006)。部分研究也指出目前的可持续发展策略多停留在理念认知层面, 在实际更新过程, 仍然缺乏有效的介入途径。

② 更新主体: 组织模式、规划主导方等

更新主体方面, 近年来国外研究开始侧重对邻里更新的关注 (Mee K N, 2002; Fernando D O, 2007), 提倡利用多元城市主义理论, 分析城市各利益阶层在自上而下及自下而上更新中的权力分配 (Rossi U, 2004)。部分学者进一步深化了对公众参与的研究, 包括对代表性参与主体的角色分析, 如地方社团领袖的领导能力在社会资本、权力关系以及协同网络等方面的重要性, 非政府组织在更新过程中的沟通作用 (Hemphill L, 2004) 等。在更新参与主体的决策能力和权力关系研究方面, 主要涉及中央政府和地方政府之间, 以及公私合作的各角色之间的职权能力和权益分配。研究提出不同层级政府主导的城市更新将产生不同的更新效果, 地方政府积极的更新成果会吸引更多来自中央政府的政策和资金倾斜, 而强化中央集权的更新将边缘化地方政府的决策权 (Raco M, 2002; Henderson S, 2007)。公共政策和城市管理领域的研究发现, 尽管英美城市更新的决策组织关系近年来出现较大的改革和变动, 但更新规划中管治及合作关系仍然受到中央集权的有力干涉, 是一种制度等级化高于市场网络化规则的政府管治 (Mark W, 2003; Jonathan S D, 2003)。研究还提出随着更新政策从企业化到授权的转向, 以及受到执政党更替的影响和理论界对邻里更新的强调, 地方政府和当地企业之

间新的合作制度正处于路径形成期 (Davies J S, 2004)。

③ 更新技术：实施技术、评估体系等

更新技术方面,国外研究由早期单一的拆除重建研究,逐步演化出用地类型置换、城市功能重建、产业转型升级、城市形象提升等研究方向。另有学者专门针对城市更新中的财政、税收的研究。如对比分析不同税收激励的模式对城市更新项目结果的评估 (Mc Greal S, 2002);研究不同投资者在城市更新中的投资行为,分析影响其投资决策的因素等,制订相应的吸引投资的更新政策 (Guy S, 2002);对比税收和补贴等不同激励对“棕地”再开发实施的影响;在运作模式方面,运用制度理论分析当地政府和海外资本的联合开发的可操作途径 (Yang Y R, 2007)。部分文献对更新有关的新技术工程手段和评估方法作了研究,包括建立评估体系检测更新项目的可持续性、非盈利性目标的实现情况 (Del Saz Salazar S, 2003),定性模糊分析方法评价城市更新项目成败的影响因素 (Nijkamp P, 2002),GIS 在城市更新中对公众参与决策的应用等 (Silvia G, 2009)。

2、国内理论研究

(1) 发展过程：单一型、应用型向复合型演化

国内学者对城市更新的研究是同中国不同时期经济建设和城市发展的主题密切相关的。随着国内城镇化进程的不断推进,以及国外人文主义等思潮的影响,城市更新研究内容经历了单一型、应用型向复合型演化的过程。

建国初至改革开放初期,国内城市更新研究主要围绕“充分利用、逐步改造、加强维修”的指导思想展开,关注居住条件的改善和基础设施建设更新。改革开放后,城市规划工作再次受到重视,部分城市开始制定疏散旧城厂区、修缮及重建危旧房的旧城改造计划。同时,大部分大中城市及乡镇的地方总体规划陆续编制,城市更新研究开始关注规划编制内容 (陈衡, 1980; 赵士绮, 1981),以及对苏联、英国等国外更新经验、原理的借鉴 (郭彦弘, 1981; 吴良镛, 1982)。1990 年代开始,城市更新呈现规模化趋势,相关学术会议陆续召开,国内开始出现“有机更新”等系统性城市更新理论 (吴良镛, 1991),以及对更新过程中出现的改造方式、规划设计、工程建设、动力机制 (耿慧志, 1999; 耿宏兵, 1999) 等应用领域研究内容。对国外更新运动的介绍也大量出现,尤其是英国城市开发公司、美国商业改良区、棕地再开发的相关研究内容大量出现 (杨保军, 1990; 张庭伟, 1998; 方可, 1998; 梁鹤年, 1999)。21 世纪以来,城市更新迈向多元

发展阶段，在多元动力机制推动下国内研究逐渐向以包括物质性更新、空间功能结构调整、人文环境优化等社会、经济、文化内容延伸。不同学科的研究丰富了城市更新在经济学、管理学、社会学等领域的探讨。

（2）现阶段研究关注点

从现阶段关注点看，国内城市更新研究与经济转型、城乡统筹发展、公众参与意识提高以及文化复兴等社会背景有着密切的联系。

一方面，伴随中国经济发展和产业升级，对国内老工业地区综合更新的策略探索成为热点，对英国、德国旧制造业中心复兴的城市更新运动介绍增多（阳建强，2011）。另一方面，快速城镇化带来城市蔓延，城乡空间矛盾凸显，大城市中的城中村问题开始受到广泛关注，不同学科背景的学者开始对城中村一系列问题展开研究，包括城中村问题的形成机制、改造模式、利益相关者的博弈分析、改造的经济成本、改造对经济社会结构变迁的影响、改造中的有效融资模式（闫小培，2004；魏立华，2005；王唯山，2011；赖寿华，2013）等；此外，随着旧城改造拆迁过程中社会矛盾的显现、社会民主意识的提升以及依法治国进程的加速，公众参与、产权保护等问题也开始被更新研究广泛涉及，城市更新中的组织运作成本、产权保护、公私利益界定、公众参与形式和效力等问题受到不同领域学者关注（翟斌庆，2009；邹兵，2013；田莉，2015），对国外更新规划及政策机制中的产权、税收、公众参与等问题的研究也开始被广泛借鉴和反思（张更立，2004；朱介鸣，2012）。

二、 实践现状

（一） 欧美：向更综合、更全面的城市更新转化

1、 城市更新伴随城镇化阶段的全生命周期

从欧美城市更新的发展历程来看，城市更新伴随城镇化发展的全生命周期而存在，并非是城市发展到一定阶段的产物，在城市建立之初即以存在，在更新对象上几乎涉及到城市建设的方方面面。

从二战后至今，城市更新就一直伴随欧美城市的整个城镇化阶段，至今已经走过半个世纪，更新内容涉及居住区、工业区、公共空间、城市历史地区等等。

2、 城市更新目标与内涵随城镇化动态调整

欧美城市更新虽然对象涉及城市的全要素空间，但是其内涵是一个动态变化的过程。更新的目标、重点随着城市不同、发展阶段不同而相应产生变化，即城市更新是应对不同城镇化具体命题的针对性工具，问题不同，手段不同。

1950 年代城市更新主要议题为“城市重建”（Reconstruction），即应对战后大量住房需求。为应对战后新住房的持续需求，根植于福利社会体制，主要采取推倒重建方式，国家和地方政府是更新项目发起人、规划制定人、资金主要提供者。

1960-1970 年代城市更新主要议题为“城市复兴”（renewal），即应对郊区化的内城衰退问题。为应对内城衰落采取的城市更新策略，根植于福利社会体制，前一阶段城市更新依旧由政府主导，后期由私人主导，强调通过撬动私人投资来获得城市更新需要的资本。该时期关注重点增加了对社会问题如就业、贫困问题的重视。

1980 年代城市更新主要议题为“城市再发展”（redevelopment），即应对后工业化城市转型需求。为了解决石油危机、后工业化城市转型需求与既有工业化的城市空间结构之间的矛盾，同时福利性社会向新自由主义政治经济体系转型，城市更新以准政府型的城开公司为主导，促进了工业区的改造，如金丝雀码头的再开发，但是部分城市更新项目带来了绅士化等问题。

1990 年代城市更新主要议题为“城市再生”（regeneration），即应对消费型城市空间需求。受新地方主义与治理型政府管制模式的转型，为了缓解上一阶段城市更新的社会阻力，强调小规模、渐进式的更新方式，注重邻里保护、社区再

生，并出现了竞标式、合约式、互动式等多元化更新组织实施形式，同时受后工业化消费城市空间转型的需求，渐进式更新有助于建设更加具有特色、观光旅游价值的城市空间。

3、以物质经济更新为基础的社会更新趋势

随着城镇化各个阶段的发展议题不同，城市更新的内容和重点均有不同，从目前欧洲城市更新的发展来看，经济和物质层面的环境更新成为更新的基础性内容，而社会融合和可持续发展逐渐上升为更新关注的重点。

表2-1 欧洲城市更新重点

更新类别	经济更新		物质环境更新			社会更新	
更新内容	经济转型	抑制城市衰落，发展创意产业	消极活化	污染地改造 工业棕地改造 交通阻塞地段疏通 分散的灰色地段改造	邻里保护	抑制绅士化 保护邻里社会结构、土地使用、文化传统 有尊严社会住宅改造	
	经济增长	滨水地段历史遗产的旅游化改造	环境改善	绿化景观改善 土地清理处理 场所可达性改善	关注弱势	适应老人、儿童、妇女需求的空间改造	
			引领变化	住区改造 商业旅游中心改造 关键地区的旗舰项目	能力建设	社区授权 传授生存技能和知识 培养社区活动网络 培育社区自我规划更新能力	
			设施投资	基础设施改善带动改造 增加具有吸引力的设施			
创造机遇	码头、运河再开发 闲置工厂变为社区中心						

4、多元化更新利用案例

(1) 工业地更新

旧工业码头区改造。以英国伦敦金雀码头改造为例，采用了公私合作的开发模式以及“独立开发权+城市设计”的运作方式。伦敦政府成立半官方开发公司 LDDC 取得土地所有权，再由 LDDC 与私营开发商合作，将土地转让给金丝雀码头开发公司进行开发，并且具有更新规划权。开发公司在金丝雀码头开发中注重以城市设计实现各个要素的相互平衡和总体控制，取得了广泛的经济、环境、社会效益。

工业遗产利用。以美国洛厄尔市工业遗址公园为例，将分布于城市各处的 19 个历史遗址组成遗址公园体系，建设为洛厄尔国家级历史公园，改造为工业

遗址博物馆、文化设施或保持遗迹原貌，改造为展现城市历史文化的主题性工业社区。



图2-2 伦敦金丝雀码头改造（左）和美国洛厄尔市工业遗址公园（右）

（2）住区更新

竞标式住区更新。以意大利米兰“邻里合约项目”为例，由国家基础设施部（The Ministry of Infrastructures）发起，各个城市在大区的支持下选择城市中问题较为严重的社会住宅区，并进行更新方案设计，在规定时间内提交给国家。国家基础设施部根据标准来评比与选择竞标方案。每个邻里更新都包含物质更新和社会更新两大类，根据社区具体需求皆有差异化的内容，如有些邻里开展专门针对残障人士，或精神病患的项目。上层政府机构只提供最必要的保障或监督措施，而具体的行动则是由基层政府或私人机构来完成。

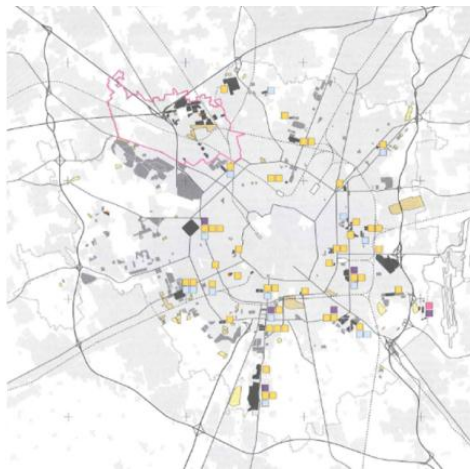


图2-3 米兰竞标式住区更新项目分布

（3）中心区改造

市中心重建。以英国曼彻斯特市为例，1996年由于遭受了恐怖主义者炸弹攻击，市中心100万平方英尺的范围遭到毁坏，700多商家倒闭，公共汽车站和铁路遭到破坏。重建市中心的竞标方案脱颖而出，创造出了新的联结点，整合商业、居住、文化娱乐等多种城市功能，提高民众生活质量，赋予该区域生机和活

力。翻新重建措施引入历史文化特色要素，将有文物价值的建筑易地搬迁，风格外观不变，进行内部功能置换，改建街心花园。



图2-4 重建后的曼彻斯特市中心历史建筑异地搬迁

(4) 历史文化街区更新

谨慎型更新模式。以柏林斯潘道历史住区为例，1993 柏林市政府启动调查研究，确定斯潘道历史住区为法定更新地区；2008 更新改造验收合格，市政府取消法定更新区，解散更新机构和居民机构。以法定更新区特殊规划（结构规划和街区概念规划）为引领，斯潘道法定更新区改造机构、居民代表机构、私人机构多方合作，同步编制法定建设规划 B-plan，更新期结束时将住户需求融入建设规划文本作为法律文件，作为后期管理法律依据。该更新过程坚持谨慎城市更新导则，即更新期为 15 年，需分阶段实施；需要指定更新委托机构和居民代表机构；业主需要提供一定更新费用；保护保存现存建筑、城市结构、产业结构。

(5) 微空间更新

分散式小空间更新。2015 年由巴黎政府发起，为同类型的首次世界竞赛，更新改造对象为 23 块位于巴黎市中心和大巴黎地区的场地，以城市更新寻求城市未来发展的思路。以城市设计竞赛寻求更具创新性的解决方案，开门做规划，以国际城市设计竞赛的形式，寻求更具出创意的解决方案，同时也作为巴黎这一国际城市向全球又一次的营销行动。



图2-5 部分微空间改造类型

5、多样化的更新规划编制和实施机制

欧美的更新规划编制方式主要表现为以城市设计或专门法定规划推动更新改造。

一种是以英美为代表的在法定规划框架下，以城市设计指导具体规划建设。不再另行编制独立的规划，而是在已有概念规划对功能布局和公共空间控制的规划框架下，以更新区城市设计方案为核心指导规划建设。

另一种是以德国为代表的以更新区专门法定规划指导更新改造，成果纳入既有法定规划形成详细法律文件。当城市某个地区被认定为更新区后，即成立专门更新机构，组织编制特别法定规划（如德国更新区结构规划和街区概念规划），作为更新改造的审批依据，同时编制街区建造规划，两类规划同期编制，最后将特别规划纳入建造规划中，包含详细城市管理内容，作为后期管理依据。

欧洲更新实施机制经历了由政府主导逐步转向公私合作、合约合作的转变。

一是政府主导下的财政补贴制度（1950-1980）。清除贫民窟运动以及二战后大规模的住房短缺期间，政府重点补贴住宅更新开发商；住房整修和改善期间，政府转向住户补贴，以英国为例，1950年代政府补贴50%，1970年代最高上限达到70%。

二是准政府型城市开发公司主导的“公私伙伴合作”（PPP）制度（1980年代开始）。统筹管理开发公司，实际上是政府在地方的派出机构，一个公司对应一个特定开发区域，开发公司具有更新地区的规划权、建设审批权，并配套有各种优惠的开发政策、经济补贴、税收减免、简化规划审批等，如企业园区、规划简化园区；荒弃地拨款、城市拨款等。以英国为例，1982年，配合城市开发行动，设立了“城市开发基金”，引入私人投资，基金中地方当局投资仅占25%。

三是以竞标为基础的联盟合约合作制度（1990年代开始）。受到欧盟的融合性城市更新行动框架的影响，政府从直接设立城市开发公司参与城市更新的政策中逐渐脱离出来，转而采取提供资金进行控制的城市更新策略，西欧上层政府分别采取政府出资，公开竞标的方式进行更新。为了获得政府的更新资金，如意大利政府提供60-80%的资金，地方必须具备整合的发展战略和有多方参与的伙伴合作机制才能公开竞争获得资金。

（二）日本：建立完善城市更新规划法定体系

1、发展历程：从造城反思到可持续都市营造

第二次世界大战后，日本的都市更新事业以 10 年为一个阶段，大致经历了 5 个阶段，即 1960 年代的经济增长期，由城市化带动的住宅区和新城开发建设；1970 年代经济持续蓬勃期，对于高速城市化和造城的反思；1980 年代注重城市化质量和规划分权，开始结合轨道交通对第一代新城和集中式住宅进行改造；1990 年代注重多主体协调合作的规划体制，将民间主体和资本引入城市再开发；到 2000 年以后，开始注重地域价值提升的可持续都市营造，一方面，以举国战略从面上推动城市更新，另一方面，持续鼓励自下而上的“造街”活动和小型更新事业。

表2-2 日本都市更新发展历程

年代	城镇化率	特征	主要关注内容
1960s	63.3%	快速城镇化时期	1、大规模住宅区再开发 2、绿地公园和站前广场等公共空间建设 3、新城建设
1970s	71.9%	工业化中后期：对高速发展的反思	1、针对中心区密集市街地的整治 2、社区营造 3、城市复合机能培育
1980s	76.2%	工业化后期： 从量到质的转变	1、都市交通引领的城市更新 2、站点周边地区的整治 3、公共空间精细化设计
1990s	77.3%	构建“调整、合作、联合”的规划体系	1、大规模民间复合开发 2、持续型城市更新
2000s	78.6%	可持续都市营造	1、生态空间营造 2、交通沿线大规模新城的再开发

2、更新内容：满足活力、安全、便捷的综合需求

从更新内容上看，日本的都市更新逐渐出现了“都市再生”和“地域再生”的分异。“都市再生”是为应对全球化趋势下的城市间竞争，进行的大都市核心地区的再开发，可以进一步分为城市核心区的大规模再开发（如东京的六本木地区）、新旧混合地区的再开发（如东京秋叶原地区）以及城市建成区的逐步更新（如东京车站前更新、福冈天神地区更新）等。“地域再生”则是为了应对人口减少、城市收缩，以社会的多元价值观为导向，进行一定地域范围内的社区活化和治理，主要包括对于新建居住区的活化（如新城团地再生），也包括已建成住

宅区的再生。

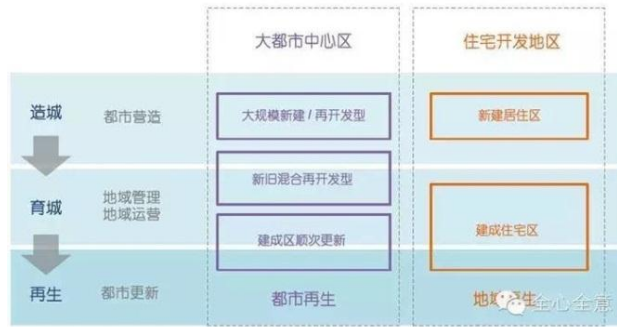


图2-6 日本大都市中心区和住宅开发地区的开发和再生模式

3、法规体系与规划体系

(1) 法规体 7CFB

日本以《都市计划法》、《都市再开发法》的订立和修订为核心支撑，其它涉及公营住宅、土地收用、土地区划、国土整治、地方分权、民间开发促进等各专门法的制定和修订作为实施构架，不断推动着更新机制的变迁。

1969年颁布的《都市再开发法》，对于城市更新实施主体和更新区域的认定范围进行了明确界定。在《都市再开发法》的数次修法过程中，城市更新实施主体逐渐从公共部门发展到个人、第三方、公共社团等民间主体；更新区域划定也逐渐由单一的“高度利用地区”拓展到其他类型的区划类型，如“再开发地区”、“防灾街区整備地区”、“沿街地区”等。同时，《都市再开发法》对更新组织方式进行了创新。立法初期，为了调配同一土地上的建筑物所有权，创立了基于等价交换原则的“权利变换”机制，即通过提高容积率，并重新界定地上建筑物所有权，腾出空间进行必要的公共设施和公共空间更新，之后，逐渐发展出针对建筑物密集、难以通过单纯提高建筑量就能够更新的制度。

表2-3 日本城市更新法规体系演变历程

年代	《都市计划法》	都市更新相关		其他规划相关法律
1950s	1、引入地域分区（zoning） 2、土地与建筑物征用制度 3、谁获益谁负担			土地征用法、公营住宅法 建筑基准法、土地区划整理法
1960s	1、城市规划行政权下放 2、区分城市化促进区和控制区 3、开发许可证制度 4、容积率控制	市街地改造法	公共设施和建筑物的改造更新	《建筑基准法》修订
		《都市再开发法》	以建筑物“权利交换”为主的市街地再开发	
1970s		第1次修正	1、明确市街地再开发促进区域 2、土地权属交换的市街地再开发	《都市绿地保全法》 《国土利用计画法》
1980s	1、增设“地区规划”为法定规划内容 2、地方行政机构负责起草规划方案，但必须采纳公众意见	第2-4次修正	1、制定都市再开发方针 2、实施主体扩大到私人、第三方机构、社会团地等 3、建立再开发地区规划制度	《民间都市开发推动特别法》
1990s	1、细化土地使用分区 2、增设“地区规划”种类 3、首次引入总体规划概念 4、设立促进转换利用闲置土地的地区制度	第5-9次修正	1、放宽试用区域，扩大都市再开发对象城市 2、都市再开发与土地区划同时进行	《密集市街地防灾街区整備促进法》 《中心市街地整備改善及商业活化促进法》 《地方分权法》
2000s	增设“城市规划提案制度” 允许一定规模以上地区2/3以上土地所有者或非盈利团体向地方政府提出规划方案	第10-11次修正	1、将再开发地区规划纳入都市计画法	
		《日本都市再生特别措施法》	1、设立都市再生本部 2、认可民间都市再生项目 3、设立《都市再生紧急整備地区法》	《集合住宅改建促进法》

（2）城市规划体系

日本的国土分为城市规划区与非城市规划区两类。城市规划的实施主要侧重三个方面：土地使用规划、公共设施规划以及城市开发计划。

土地使用规划的主要职责是在划定的城市规划区中指定城市化推进区域（urbanization promotion area, UPA）和城市化控制区域（urbanization control area, UCA）。进入1980年代，日本城市化渐趋稳定，人们对城市宜居性的要求日益提高，为此日本在土地使用规划中引入了街区规划。街区规划确定公共设施的位置，并对容积率、地块面积、建筑退红线、绿化空间的保护等作出规定。

公共设施规划的主要对象包括交通设施，公共空间（如公园、绿地等等）、生活基础设施（如给排水管道）。

城市开发计划关注重要的城市开发项目，城市更新也在这一层面被纳入日本的法定规划体系。日本在工业区改造等城市再开发工程中引入了城市再开发推进地区（Redevelopment Promotion District, RPD）制度。这一制度要求街区规划为待开发地区提供全面综合的发展计划，包括必要的基础设施规划和详尽的建筑规制；作为补偿，RPD 允许开发主体适当提高地块的容积率，并在街区规划中对土地使用规划进行反馈和落实。除 RPD 以外，城市开发项目还指定灾后重建推进地区，街区开发预定地区，土地规划整理地区等，并出台相关政策加以配合。

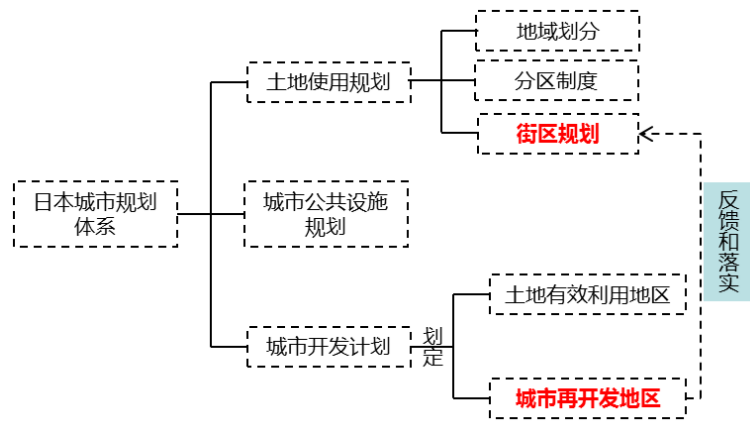


图2-7 城市更新在日本城市规划体系中的体现

4、重点领域城市更新

(1) 适老化住区更新

团地再生，源自于日本，是对功能、设施已经严重落后的集体住宅进行翻新，以及对所在区域进行改造，使得居住质量得到提高、价值得以提升的一项城市规划活动。它不仅涵盖了建筑单体改良和布局的改善，也涵盖了建筑周围的环境甚至交通的优化。

二战后的日本政府为稳定民生，建设了大量面向中低收入人群的住宅——“团地”，在当时较好解决了居住问题。随着日本经济的快速发展，住宅建设的供应量逐年增加，住区的建设密度由低转高。与此同时，随着日本家庭人口结构、生活方式发生巨大变化，“团地”住宅的户型、功能便越来越不能满足居住人群的需要。

日本针对“团地再生”开展了多年的实践，研究对象从单一的建筑个体，到

周围环境、整个区域，运作方式渐渐从政府引导，转向民间自发。同时吸引了包括政府、科研机构、私人部门和非政府组织的多元参与，技术手段已日趋成熟。通过“团地再生”，旧城改造和住宅适老化等问题得以妥善解决。

针对日本日益加剧的老龄化进程，在团地更新和重建过程中，物质空间改造聚焦于各类公共服务设施的加建，特别是养老、医疗和教育设施；以及空间品质的提升，例如在拆除建筑的空地上增加绿化，规划系统的绿化网络。针对老龄化现象，日本政府推出房屋收购和置换项目，引入养老和医疗机构，居住区内老年居民可以搬入设备齐全的老人住宅或养老机构，将高龄家庭的独立式住宅进行收购和更新，提供养护和医疗服务并出让给年轻家庭，促进低龄人口的流入，从而实现居住区的人口结构优化。



图2-8 日本适老化团地再生的具体建设内容

在更新内容上，除了考虑老年人对适老化住宅和各类公共服务设施的需求，团地再生的过程中还综合考虑了老年人对室外活动、无障碍通行、亲情养老和各类专业服务的需求，并依托小区的公共空间作为载体，统筹各年龄层居民的空间需求。针对老旧住宅无法满足老年人在宅养老的问题，团地再生的过程中根据实际需求对普通住宅进行改造，为居家养老的老年人提供可供租赁或销售的适老化住宅。空间布局上，适老化住宅邻近幼儿园、公园和社区公共活动中心，满足老年人对亲情养老和各类公共服务设施的需求。针对居住区需要介助和介护服务的老年人，集中建设提供日间照料和全托照料服务的社区小型托老所。



图2-9 日本千叶县丰四季台团地适老化再生的主要内容

资料来源：笔者根据网络资料翻译整理。



图2-10 经过适老化团地再生的千叶县丰四季台团地

资料来源：笔者根据网络资料翻译整理。

（2）传统商业区更新

上世纪 70 和 80 年代，东京都政府将东京车站周边的丸之内、大手町、有乐町（简称 OMY）地区共 110 公顷的用地，划定为“东京站周边都市更新诱导地区”。该区域由三菱地所拥有该地区 40% 的地权，由其所主导、组织了东京最大规模的商业区更新计划“曼哈顿计划”。

1988 年，三菱地所牵头成立了“OMY 再开发项目委员会”，囊括了 70 个地权所有者及其他会员的私人团体；又于 1996 年成立“OMY 再开发咨询委员会”，进一步将千代田区委员会、东京市政府和东日本铁路公司纳入 PPP 架构。2000 年以来，中央（国家）政府为了刺激经济复苏，逐渐放宽开发控制（如土地使用限制及建筑标准），加强内城土地利用的政策。

在此背景下，东京都于 2000 年订立“东京车站周边地区开发管制导则”，创

立“特殊容积率适用区域制度”，并在2002年完成的OMY法定地区计划中，将该区最高容积率定为13。此外，为配合东京车站周边历史景观意向，特别是东京车站建筑，以及丸之内地区“明治生命馆”、“日本工业俱乐部”等历史建筑，导则制定了分区景观设计原则。开发导则为该地区订立了六个方面的愿景，分别为物质空间的塑造，城市功能的配置，基础设施、环境、安全防灾的考虑，城市设计和景观，代表东京品质的公共空间，以及天际线控制。其中，在“街区营造”方面，通过将整个开发区域分为“街景形成型街区营造”和“公共开放空间网络型街区营造”，制订了详细的设计导则。

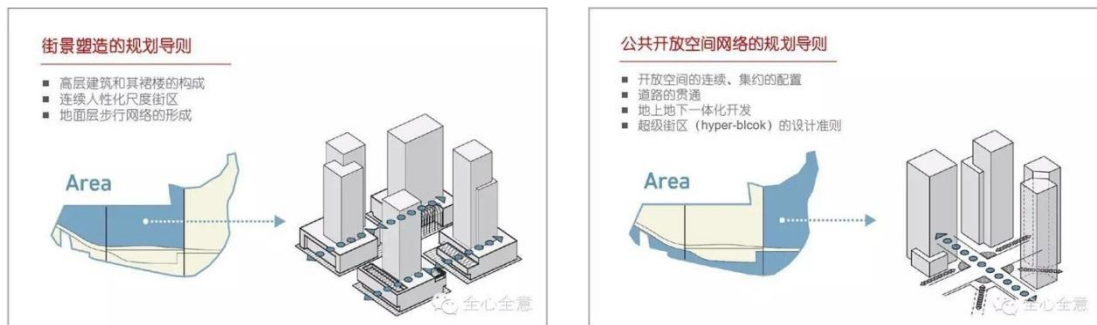


图2-11 街景塑造和公共开放空间网络的规划导则

(3) 枢纽地区更新

汐留地区位于日本东京市中心，与银座、筑地、新桥、日本桥等大型商业区以及滨松町、丸之内、霞关、虎门等重要办公区相邻，是东京最繁华的核心地带，在保护修复原有汐留站历史遗迹的基础上，东京都政府通过整理旧有土地，重构城市与交通基础设施，对汐留站及其周边地区进行了统一的城市更新规划建设。

汐留地区的城市更新规划注重营造安全安心宜人的城市氛围，以步行廊道、立体化绿色空间、街道、地下通道、广场和公园来联系枢纽站点、历史遗迹、办公大楼和文化设施，创造具有人性和归属感的城市空间环境。根据不同片区的区位条件与功能定位，对各地块的建筑进行控制，规定建筑密度、建筑高度和容积率，以形成各有特色的城市空间，通过控制每栋建筑的高度使整个天际线与更新和建设理念相一致。



图2-12 汐留地区超高建筑群形成的天际线

构建立体化交通是汐留地区城市更新的另一项重要内容。汐留地区的立体化交通主要体现在步行、车行和轨道交通系统的彻底分离。以轨道交通为主，公共汽车交通为辅，汐留地区还有4条步行者专用通道和联系整个区域的地上步行平台。该地区轨道交通系统十分发达。为了高度利用城市空间和提高城市效率，大约30公顷的区域内共有8条轨道线路。优越的区位条件和便捷的换乘体系，不仅使得汐留地区成为东京市中心重要的交通枢纽，也为其自身带来巨大的客流和生机。人性化的无障碍设计方便行人通往建筑物、地铁站和其他各层，其间也提供了大量休闲空间和广场等，每一个街区的步行平台不仅在汐留和银座、新桥和滨松町之间提供了流畅的联系，还尽可能在建筑物之间设置连接步道。规划还采用人车分流的交通组织方式，在保证车流顺畅的基础上，以道路划分街区，构成汐留地区的骨架。



图2-13 汐留地区立体化的交通规划

(三) 台湾：“都市更新单元”推进城市更新

1、发展概况与都市更新计划

(1) 历程：从民间自发更新到政府主导、多方参与

20世纪60年代中期以前,台湾的城市更新以市区破旧居民住宅改造为重点,民间自发主导,政府部门消极介入。1960年代中后期以来,随着台湾经济起飞,城市飞速发展,人口向大城市集中,城市早期发展形成的建筑结构和居住环境已不能承载社会经济的进一步发展需求,政府开始关注城市更新。各市政府成立相关部门(如台北市政府分别于1975、1977年成立了国宅处和都市计划处)。1998年,台湾颁布《都市更新条例》,并自1999年以来,配套出台了一系列子法,以法律手段厘清权责、促进实施。自2006年始,大力吸引民间力量参与城市更新。台湾对《都市更新条例》做了大范围调整,通过降低门槛、缩小更新单元面积、简化审批流程等多项措施吸引私人资本,积极开发不动产证券化等多种融资方式,注重创造更多有利民间团体或非营利组织参与更新的渠道,充分考虑原住居民意愿及照顾弱势群体,实现公众利益最大化。

(2) 都市更新的实施

台湾都市更新计划流程图如下所示:

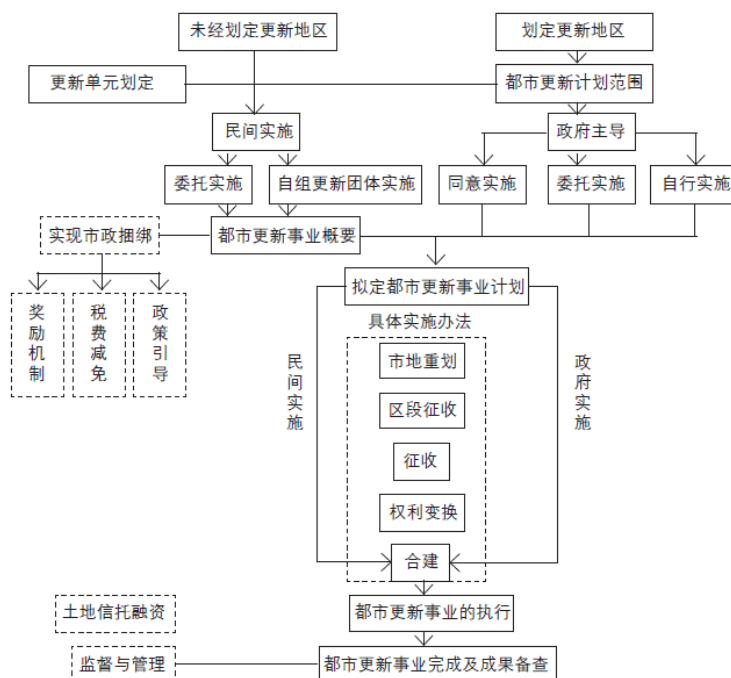


图2-14 台湾都市更新计划流程图

资料来源：严若谷、闫小培、周素红.台湾城市更新单元规划和启示[J].国际城市规划.2012(2)

2、以“都市更新单元”推进城市更新

(1) 都市更新单元的划定

台湾目前实施的《都市更新条例》的主要规划理念即以“都市更新单元”为手段推进城市更新。更新单元划定依据为各地的《都市更新单元划定基准》或《更新自治条例》。

更新单元划定应遵从以下原则：原有社会、经济关系及人文特色的维系；具有整体再发展效益；符合更新处理方式一致性的需求；公共设施的合理公平负担；土地权利整合的可行性；环境亟需更新的必要性。

以台北为例，《台北市都市自治更新条例》第十二条规定了5类能够划定为更新单元的情形：“①为完整之计划街廓者。②街廓内面积在二千平方米以上者。③街廓内邻接二条以上之计划道路，面积大于该街廓四分之一，且在一千平方米以上者。④街廓内相邻土地业已建筑完成，无法合并更新，且无碍建筑设计及市容观瞻并为一次更新完成，其面积在一千平方米以上者。但其面积在五百平方米以上，提经审议会审议通过者。⑤跨街廓更新单元之划设，其中应至少有一街廓符合第一款至第四款规定之一，并采整体开发，且不影响各街廓内相邻土地之开发者。”可看出，台北更新单元划定的基本思路是以城市规划道路的最小支路为边界，一般情况下，基地四周面临计划道路的情况下，基地的面积大于2000平方米即可成为一个更新单元。相邻土地业已完成建筑无法合并更新等特殊情况下，经审核，500平方米以上也可成为更新单元。

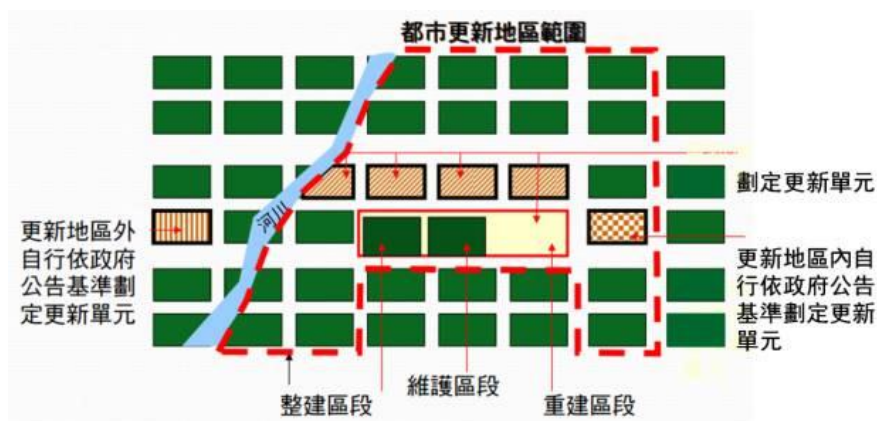


图2-15 台湾更新地区、更新单元、区段划分

资料来源：台湾“财团法人都市更新研究发展基金会”《更新事业概要与事业计划内容与程序》。

(2) 都市更新单元的实际操作意义

台湾都市更新的一系列内容，包括财税激励、容积率奖励、开发强度管理、

公共服务设施配置、土地及房屋产权整理、改造经济核算、公众参与等，均在更新单元层面开展与统筹。

3、根据都市发展战略确定政策性再生用地

以台北为例，台北市都市更新处发布了《台北市都市再生策略白皮书(草案)》，指出9大政策性再生地区（分区域门户中心、创意经济廊道、低碳生态城市、宜居住宅四种类型），并提出其开发任务和整体效益预期。在白皮书的基础上，台北市陆续编制各都市再生策略地区规划，如《全市性都市再生策略推广行动——万华大同老旧社区延续性行动方案》，《都市再生策略地区规划——松山地区都市再发展策略》等，为具体都市更新单元的操作实施提供总体方向性策略架构。

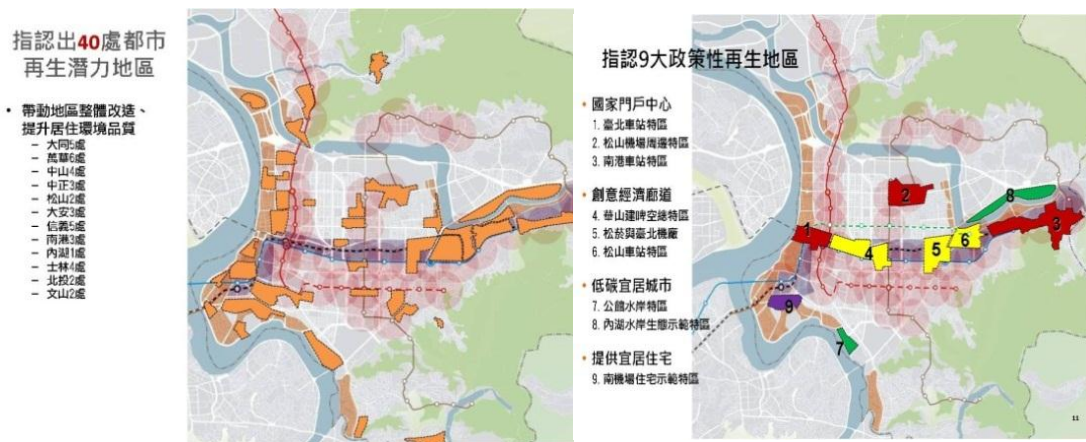


图2-16 40处都市再生潜力地区和9大政策性再生地区

表2-4 台北9大政策性区域再生地区之开发任务及整体效益

地区名称	交互效果	内部效益预估
台北车站周边	形塑台北创意经济轴带、引动双北共同发展契机	产业：建立台北西区金融中心 居住：西宁国宅、洛阳停车场与铁路局公有土地的整合开发 文化：铁道部建筑再生利用 初估增加：5.6公顷绿地、1500户公营住宅、2300亿产值、25000人次公共运输日人流
松山机场周边	与松山车站提供国际商务旅客便捷的交通与服务。	交通、产业、观光：强化松山机场商务机能，发展民航关联产业，改善机场联外动线、开放空间、自明性，建立首都门户核心意象。 初估增加：6.9公顷绿地、1100户公营住宅、1800亿产值、11000人次公共运输日人流
南港车站特区	与台北车站共同发挥三铁共构之效能，带动本区软件、会展发展业发展	产业：工业区转型的主动引导新的策略性产业与住宅共生 初估增加：13.2公顷绿地、700户公营住宅、1900亿产值、20000人次公共运输日人流
华山建啤空总特	与台北车站透过华	产业、文化：运用范围内具历史意义之建筑，成为有趣、发展创

区	山公园串连成为创意金融经济廊带，带动台北产业转型与升级	创意产业之空间 交通：改善新生高架及建国高架阻隔华山、光华商场、建啤动线问题 初估增加：9.6 公顷绿地、1050 户公营住宅、1100 亿产值、11500 人次公共运输日人流
松烟台北机厂特区	与松山车站特区、内湖、南港共同带动基隆河两岸再生发展	产业、文化：运用历史意义的建筑，成为创意产业空间 观光：串结国父纪念馆、松烟文创园区、台北巨蛋、台北机厂，整体经营本区成为国际级观光景点 初估增加：10.6 公顷绿地、1900 户公营住宅、900 亿产值、3.9 万人次公共运输日人流
松山车站特区	透过成美桥串连，与内湖水岸生态示范区成为基隆河两侧舒适之生活圈，并由信义计划区提供国际商务旅客服务	观光：改善饶河街徒步环境 交通、居住：提升松山车站机能，服务周边小区及国内外旅客 产业：五分埔服饰产业升级 初估增加：0.8 公顷绿地、350 户公营住宅、500 亿产值、3500 人次公共运输日人流
公馆水岸特区	与南机场示范区有效串连成生活机能、质量良好之小区	居住：整合客家文化园区、替代役中心、台大水源校区、自来水园区，提升汀州路生活机能，改善居住环境。 初估增加：6.3 公顷绿地、600 户公营住宅、600 亿产值、6700 人次公共运输日人流
内湖水岸生态示范区	作为串连内湖科技园区与南港软件园区重要中介，整合两区发展	居住：垃圾山旧址生态绿化、改善居住环境 产业：老旧工业区转型利用 初估增加：12.9 公顷绿地、550 户公营住宅、800 亿产值、4900 人次公共运输日人流
南机场住宅示范区	与公馆水岸特区有效串连成生活机能、质量良好之小区	居住：妥善利用公有土地，协助范围内整建住宅改建，提升整体生活质量，作为旧小区住居型态示范 初估增加：5.1 公顷绿地、620 户公营住宅、470 亿产值、4200 人次公共运输日人流

资料来源：《台北市都市再生策略白皮书（草案）》。

（四）香港：成立专属部门进行市场化运作

1、发展概况与更新专属部门

（1）历程：从市场主导到政府主导，政府作用不断强化

第一阶段，1988 年以前，以市场为完全主导的阶段。私人开发商是市区更新的最主要力量，市区更新基本为自发进行。

第二阶段，1988 年至 2000 年，土地开发公司专门化改造阶段。当时以低层楼宇为主、重建难度小的旧市区已基本上被以赢利为目的的开发商重建完毕，而剩下不少以高层、高密度为主的残旧地区，因征地难度大、财务可行性，令开发商失去重建兴趣。于是 1988 年香港成立法定公营机构——土地发展公司(LDC)，土地发展公司带有半官方色彩，可以选定某一旧区为综合发展区，因而自动拥有该项目的开发权，并且在特定情况下可向政府申请动用《官地收回条例》进行强制性征购。LDC 模式的市区重建以地产开发为导向、以财务可行性为首要考虑因素，进度缓慢、项目零散，总的收效并不理想。

第三阶段，2001 年以来，政府主导的全面改造阶段。由于进度缓慢，市区老化现象正日趋严重，在香港特区政府行政长官的施政报告中明确提出加快旧区重建步伐，2001 年香港颁布了《市区重建局条例》，明确了市建局局长可向市发展局局长提出申请，由发展局局长向行政长官会同行政会议申请，收回为进行市区更新而需收回的土地。市场机制前提下政府角色得到强化。2011 年 2 月香港颁布了新修订的《市区重建策略》，全面开始实施“以人为本”的市区重建民众引导计划。

（2）市区重建局

2001 年，香港《市区重建条例》颁布，并根据《市区重建条例》，成立了香港市区重建局。市建局是一个永久存在的法人团体，非政府机构。市建局董事会由香港行政长官直接任命，董事会成员包括主席、行政总监、2 名执行董事、至少 11 名非执行董事（其中 4 名必须是公务员）。董事会是市建局的决策和执行机构，下辖规划和发展部、物业和土地部、财务部等 8 个部门，所有员工大约 200 人。香港政府根据《市区重建条例》向市建局提供资助，并进行监管，市建局需要自负盈亏。2002 年 6 月，香港立法会通过 5 年内向市建局提供 100 亿元以推行市区重建计划。

2、《市区重建策略（2011）》解读

2011年2月香港颁布了新修订的《市区重建策略》，全面开始实施“以人为本”的市区重建民众引导计划。

(1) 缘起和目标

《市区重建策略》出台旨在解决市区老化的问题，改善旧区居民的居住环境。其主要目标如下：重整及重新规划有关的市区范围；在有关的市区范围内设计更有效和更环保的地区性交通及道路网络；确保有关市区范围内的土地用途能互相配合；将破旧失修的楼宇重建为符合现代标准而又设计环保的新式楼宇；推动市区的可持续发展；推动适时保养和复修有需要维修的楼宇；保存具历史、文化和建筑学价值的楼宇、地点及构筑物；在切实可行的范围内保存地方特色；在切实可行的范围内保存区内居民的小区网络；为有特别需要的人士，例如长者和弱能人士，提供特别设计的房屋；提供更多休憩用地和小区/福利设施；以具吸引力的园林景观和城市设计美化市容。

(2) 工作方针与策略

采取以人为本、地区为本、与民共议的工作方针，并落实重建发展、楼宇修复、文物保育、旧区活化等四大策略。以大型重建项目为重点，在周边进行其他形式的市区更新工作，以达到相辅相成的作用。

表2-5 香港市区重建四大策略主要内容

名称	主要内容
重建发展	对居住环境恶劣的残破旧楼进行重新规划，改善整体社区环境；市建局承担的角色可为执行者（自行提出项目/呼应大厦业主的建议）或促进者（业主自发重建项目，市建局提供咨询服务）
楼宇复修	通过跟业主、政府及其他伙伴携手合作，推出一系列措施包括提供专业意见、贷款、资助及保险计划，从而鼓励及促使业主维修楼宇，不涉及拆迁安置
文物保育	市建局应保存和重修具有历史、文化和建筑学价值的楼宇、地点及构筑物，以及保留有关社区的原有地方色彩和不同地区的历史特色；工作重点在市区更新项目范围内，只会在得到政府政策支持或提出要求时，才进行重建项目范围外的独立文物保育项目；注重与非盈利组织合作
旧区活化	以全面规划方式，与合作伙伴及有关人士协力，综合重建发展、楼宇复修及保育文物的工作，提高旧区的生活水平

资料来源：《香港市区重建策略》2011。

（五）深圳：探索建立城市更新制度体系

1、更新背景：空间资源严重短缺，存量优化成为城市主要内容

上世纪 90 年代至 21 世纪初，深圳城市更新主要是对旧城的非系统性改造。2004 年深圳出台《深圳市城中村（旧村）改造暂行规定》，允许村集体对城中村进行自改或合作改造，城市更新正式开始纳入政府管理范畴，政府开始推进城中村、旧工业区等改造。2009 年，深圳颁布《深圳市城市更新办法》，成为全国第一部以政府规章形式颁布的城市更新法规。2011 年，深圳出台《关于提升城市发展质量的决定》，提出积极转变城市发展模式，提升城市发展质量。

2012 年，深圳土地供应计划中新增建设用地 800 公顷，而存量建设用地是 918 公顷，存量建设用地的供应规模首超新增建设用地；2012 年上半年，在进入市场销售的房地产总建筑面积中，50% 属于城市更新项目。同年，深圳颁布《深圳市城市更新办法实施细则》，就城市更新项目的申报条件、程序和手续等做出更为细致的规定。至此，深圳市初步形成了关于城市更新相对完整的立法政策体系，城市更新也开始成为深圳城市建设重要内容及城市转型关键抓手。2012-2014 年，深圳城市更新占固定资产投资、房地产投资比重分别为 11% 和 24%、15% 和 33%、16% 和 37%。城市更新在解决历史遗留问题、落实民生用地、产业转型升级等方面作用愈加凸显。

2、构建“城市更新单元”为核心的规划编制体系

深圳城市更新规划管理体系主要包括法规、管理、操作指引和技术标准等四个层次，更新工作制定主要包括近期规划工作纲领、更新年度计划以及更新单元规划三个部分。其中，城市更新年度计划须纳入近期建设规划年度实施计划及土地利用年度计划。“城市更新单元规划”单独编制并被赋予法定效力。

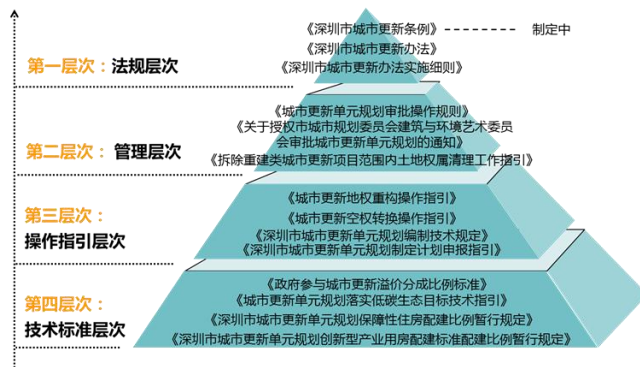


图2-17 深圳城市更新制度体系

城市更新单元规划主要包括申报、编制和管理等内容，所有城市更新单元规

划的编制均由申报主体自行委托，由城市规划委员会予以审批。在更新单元规划与原有法定图则发生冲突时，需由城市规划委员会审定。各区政府通过对申报的城市更新单元项目进行筛选，提出城市更新单元规划的制定计划，向市规划国土部门申报纳入城市更新年度计划，纳入后方可编制城市更新单元规划。通过这种“预申报”制度设计，政府得以控制更新节奏和监控更新过程。

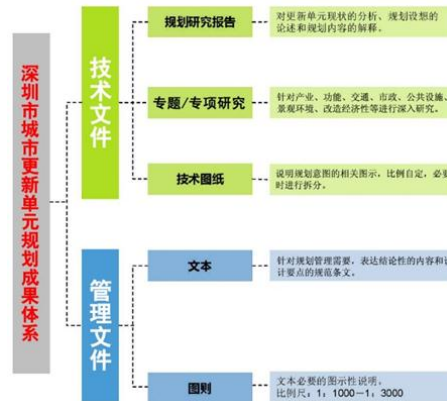


图2-18 深圳市城市更新单元规划成果体系

3、强化实施，建立合理的技术支撑

(1) 明确现有产权，作为规划编制基础

更新单元规划一般视产权情况划定地块。目前，深圳市 270 多个更新单元平均规模 9 万平方米左右，其中福田、南山等旧城集中建成区用地规模比较小，约 1-3 万平方米；龙岗、坪山等旧工业区项目约有 40-50 万平方米。更新单元须占建筑物总面积 2/3 以上的业主同意且权利主体占总数量 2/3 以上时许可才可划定。



图2-19 金稻田更新单元土地确权情况

深圳结合广大城市更新地区土地权属特点建立了利益分享机制。具体为：城市更新范围合法用地和原农村历史违建用地比例控制在 7:3 以内，针对 30% 违建用地建立利益共享机制，其中 20% 由政府收回纳入储备，80% 由市场主体开发。由于 30% 的违建主体复杂，政府的介入反而增加了交易成本，内部化处理可能更

有效率。因此，政府要求原集体自行理清更新地块内的经济关系，赔偿标准由开发商和原业主自行协商确定，在完善土地征（转）用手续后，以协议出让进行开发建设，其分摊的建筑面积按公告基准地价的 110% 计收地价，其中的 10% 用作对历史用地行为的处理。政府在城市更新中不直接进行财政投入，而主要通过地价减免和容积率奖励等政策促进土地再开发。

（2） 优先保障公共利益落实

《深圳市城市更新办法实施细则》对更新单元规划中公共利益的保障措施作了明确规定：城市更新单元内可供无偿移交给政府，用于建设城市基础设施公共服务设施或者城市公共利益项目的独立用地，应当大于 3000 平方米且不小于拆除范围用地面积 15%；住宅更新项目按不少于 5%-30% 的比例配建保障性住房，并引入市场评估机构，分地区对项目盈利能力进行评估。

（3） 多主体间的权益合理分配

更新单元规划要求制定单元内实施主体间利益平衡方案，包括各主体空间增量、拆迁责任、土地移交责任、配套建设及其他绑定责任等，通过签订搬迁补偿安置协议方式形成实施主体的还需明确搬迁补偿安置方案。其中，各主体按照原有权益比例分配基准空间增量，按照贡献各类设施的价值比例分配奖励空间增量。

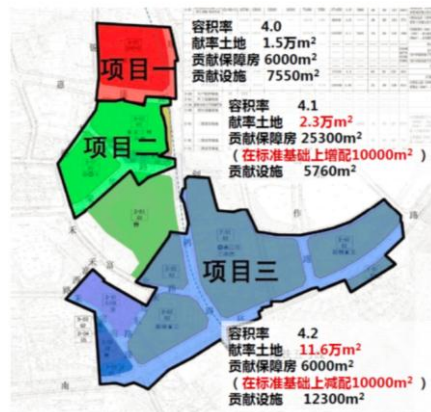


图2-20 金稻田更新单元项目划分与经济效益分析

4、 开始关注小地块更新

2015 年，深圳出台《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》，试点开展小地块城市更新单元，提出拆除范围用地面积小于 10000 平方米但不小于 3000 平方米，且不违反基本生态控制线等城市控制性区域，可以按规定申请划定。小地块城市更新单元除用于落实更新单元规划要求建设的城市基础设施、公共服务设施或公共利益项目用地外，其余部分出让给项目实施主体进行开发建设。

（六）广州：探索常态化管理机制

1、更新背景：“三旧改造”政策驱动

上世纪末，广州开始禁止开发商介入旧城改造，统一由政府投资和建设。此后一段时间，由于区划调整促使新区迅速扩张，而政府投资改造的资金缺口大，城市更新进程缓慢。2005年，亚运会申办及广州“中调”战略的提出，促使更新政策放宽，城市更新步入政府主导、社会资金参与的阶段。2009年，广东省与国土资源部协作，共建节约集约用地试点示范省，推进旧城镇、旧厂房、旧村庄改造，简称“三旧改造”，广州市“三旧”改造工作办公室随之成立。2009年，广州市“三旧”用地总面积约399.52平方公里，约占城乡建设总用地的1/3。

2、构建“1+3+N”规划体系，衔接法定规划

在“三旧改造”政策背景下，广州形成了相应的“1+3+N”规划体系。“1”指《广州市“三旧”改造规划》，确定改造总体原则、范围、类型与方式，落实城市总体规划和土地利用总体规划的相关要求。“3”指旧城、旧村、旧厂专项规划，划定改造分区、对接控规大纲，提出功能、总量、强度等单元控制指标要求。其中，旧村改造由于土地权属和政策等较为复杂，仅编制改造规划指引。“N”指“三旧”改造地块的改造方案或控制导则，对接控规地块管理图则，将“三旧”改造规划纳入控规体系。

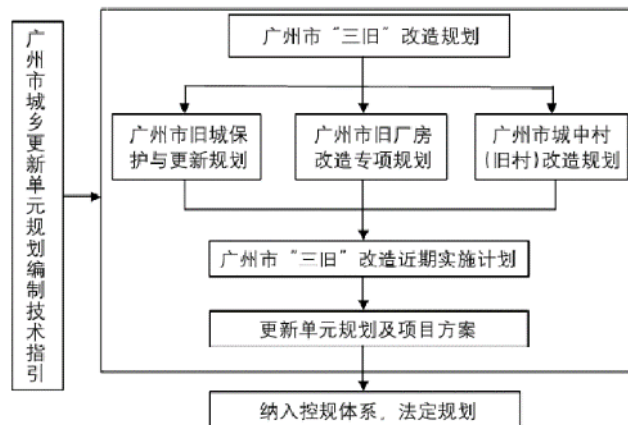


图2-21 广州更新规划“1+3+N”改造体系

3、探索更新组织模式

(1) 政府审批、地产导向的“单个项目”改造

“三旧改造”前期，改造以单个项目为主，类型以城中村、旧厂房为主，由房地产公司提供规划方案，政府批准，原土地产权人可按土地出让成交价的60%计算补偿款。这一模式有效破除了更新缺乏动力的困境，2007-2011年间审批的“三旧”改造用地面积达到19.48平方公里。但由于开发商在改造过程中权利过大，也带来公共利益难以保障的问题。

(2) 政府主导、综合绩效的“成片地区”改造

在认识到开发商主导项目改造的弊端后，广州提出“政府主导、规划先行、成片改造、配套优先、分类处理、节约集约”的原则，“三旧改造”开始进入全面改造、成片改造阶段，这一时期更新对象以旧厂为主，更新片区面积一般为2-4平方公里。广州借鉴深圳的更新单元管理方法，对于重点地区的土地要求政府优先储备，如大坦沙岛改造，以荔湾区政府为主导，对604万平方米土地统一进行整理储备、规划设计、设施配套、城市管理；同时，收紧自主改造的适用范围，如城中村改造采取自主改造、协议出让的，需经改造领导小组审批，对补偿标准、开发商利润等进行审查。

成片改造有效推进中心城区功能提升，以及保障公共利益的战略意图。截至2014年10月，广州市连片改造项目56个，用地面积76.35平方公里；业主申请“三旧”改造项目已批复253个，其中旧城改造方案1个、城中村改造方案31个、旧厂改造方案221个。

4、成立城市更新局，建立常态化管理机制，探索“微改造”

2015年，广州市成立“城市更新局”，城市更新局除接替原三旧改造办工作外，还纳入原广州市国土房管局管理的广州市危房改造建设管理所、广州市民用建筑科研设计院、广州市房地产研究中心、广州市房地产信息中心等职能。城市更新局负责制订城市更新配套政策、制定城市更新中长期及年度实施计划、组织城市更新项目实施与监管、审核城市更新项目方案、统筹资金平衡、集中办理城市更新市级权限范围内的审批事项的服务工作、统筹城市更新项目标图建库和测绘工作等多项工作。

在“办”改“局”背景下，广州开始探索“微改造”模式，针对“三旧改造”目标相对局限、效益较为短期的项目制问题，强调多元主体参与，创新改造方式，

有效提高改造综合效益。如白云区由街道摸排了 300 多个集体工业小区，并启动了第一批 8 个项目的微改造探索。为打破低端租赁经济链条，尽快取得经济和社会效益，白云区提出对历史遗留的违章低效用地建设实行“疏堵结合”的工作机制探索，指引全区符合条件的微改造项目实施。其中，合法用地或指定日期之前的手续不完善用地、符合土规、物权关系无纠纷、产权人同意改造、改造主体在白云区注册纳税、符合产业发展方向的，给予改造审批。白云区微改造原则上把握“三变三不变”和“三化”。“三变”指产业功能、城市环境和经济效益得到改变，“三不变”指土地性质、权属单位、物业经济功能不改变，“三化”指实现改造主体企业化、物业经营产业化、物业管理专业化。



图2-22 广州白云区微改造

（七）上海：适应转型发展和推进“减量”规划

1、更新背景：后工业转型与总规“减量化”

上世纪 80 年代，上海开始推动成规模老旧住房改造。90 年代初期，上海实施旧城改造计划，大规模拆除危棚简屋、更新基础设施。90 年代后期，老城开始推动“退二进三”，探索工业用地转型为科研用地等。2004 年，上海出台《加强中心城内改变土地使用性质规划管理的暂行规定》，城市更新放缓。2005 年，上海批准建设第一批创意产业园区，工业用地改造开始成为驱动旧城功能提升的重要动力。2013 年，上海出台《关于统筹优化全市共有区块布局的若干意见》、《关于增设研发总部类用地相关工作的试点意见》。2014 年，上海提出“规划建设用地规模要实现负增长”，要求“通过土地利用方式转变来倒逼城市转型发展”。

到 2014 年末，上海市建成区面积 3124 平方公里，为市域面积的 49% 左右，已逼近 2020 年 3226 平方公里规划建设用地规模。与此同时，土地利用结构不够

合理，工业用地比重达 27%，集中建设区¹外分散了超过 780 平方公里的工矿仓储用地和农村宅基地。

2、 出台《城市更新实施办法》

2015 年，上海出台《上海市城市更新实施办法》，按照“减量规划倒逼创新转型发展”的总体原则，提出“政府引导、规划引领，注重品质、公共优先，多方参与、共建共享，依法规范、动态治理”的更新思路。

(1) 成立城市更新工作领导小组

领导小组由市政府及相关管理部门组成，负责领导全市城市更新工作。城市更新工作领导小组下设办公室，办公室属市规划国土局，负责全市城市更新协调推进工作。

(2) 实行区域评估、实施计划、全生命周期管理相结合的管理制度

区域评估包括地区评估和划定城市更新单元两项内容：地区评估指按照控制性详细规划，统筹城市发展和公众意愿，明确地区更新目标、要求和策略；划定城市更新单元指对政府认定的现状情况较差、民生需求迫切、近期有条件设施的地区，划定城市更新单元并予落实。实施计划指制定城市更新单元建设方案。全生命周期管理指结合土地出让，进行全程建设和运营等管理。

3、 内城适应后工业化转型发展

上海对集建区内工业用地、城中村、二级旧里²等存量地区施行分类整治，其中，工业用地的升级、转型、遗产保护已成为中心城存量发展的战略抓手。上海于 2010 年提出工业用地分类引导，将集建区内工业用地划分为“195 区域”和“104 区块”，其中 195 区域指规划工业区块外、集建区内的现状工业用地，104 区块是指现状 104 个规划工业区块。

195 区域总量 74.81 平方公里，以转型为主要导向，重点发展与产业链相配套的生产性服务业，是上海中心城未来功能结构调整的重要潜力空间。其中，尤其关注黄浦江沿岸工业遗产的保护、转型。104 区块以升级为主要导向，重点发

¹上海的“两规合一”方案划定了“集中建设区”（简称“集建区”），作为上海未来城镇发展的空间边界，类似美国的城市增长边界（UGB）。

² 包括广式石库门和建筑式样陈旧、设备简陋、屋外空地狭窄、一般无卫生设备和独立厨房的砖木结构老式石库门。

展战略性新兴产业、先进制造业，建设公共空间。

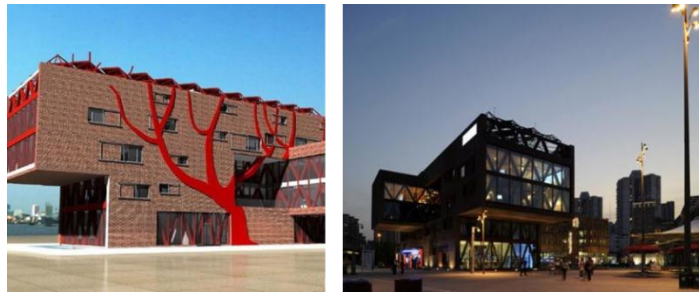


图2-23 上海世博汉堡馆：黄浦江沿岸旧厂房改造

表2-6 上海部分 104 区块更新情况

104 工业区块名称	原主导功能	更新范围	更新后主导功能
彭浦工业区	机械制造和机电等	3.13km ²	以研发设计、服务外包、企业总部为主
桃浦工业区	化工	4.2km ²	医药、化工和物流
吴淞工业园	冶金、化工、建材、有色金属等	南部少量用地	城市绿地、博物馆
漕河泾新兴技术开发区	漕河泾微电子工业区	13.3km ²	微电子、光电子、计算机软件和新材料四大产业

4、城郊推进“减量”规划模式

(1) “198”计划

上海以集建区外 198 平方公里低效建设用地为减量化行动重点区域，计划 2015 年到 2017 年建设用地减少 20 平方公里，其中 2015 年减少 7 平方公里；以 2020 年规划建设用地 3226 平方公里为终极规模，力争实现减量 40-50 平方公里。

(2) 四级土地整治规划体系

为推进土地整治规划进程，上海市规划和国土资源管理局构建了由“市级土地整治规划→区县土地整治规划→郊野单元规划（镇/乡土地整治规划）→土地整治项目”组成的四级土地整治规划体系。以郊野单元规划为载体，上海对郊野地区开展全覆盖单元网格化管理，集建区外共划分 104 个郊野单元。郊野单元规划基于镇乡级土地整治规划，是落实减量化任务的实施规划，是土地整治规划、增减挂钩规划与城乡规划结合后的成果。因建设用地减量化引起的安置和开发用地，可以对控规进行适度调整，以推进实施。

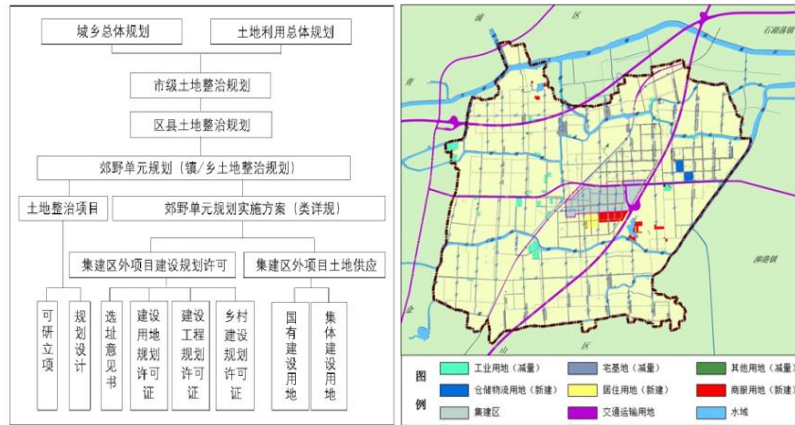


图2-24 上海四级土地整治规划体系构成（左）和郊野单元规划示意（右）

（3）“拆三还一”减量模式

集建区外“减量化”的各镇可获得类集建区³的建设用地规划空间奖励。类集建区的空间指标控制在减量化建设用地面积的 1/3 左右，即“拆三还一”。被拆除的现状建设用地在验收后兑换为建设用地指标，一部分供类集建区安置使用，一部分则由市区两级政府购买，以平衡减量化的成本，实现集建区外土地空间的腾挪、存量低效建设用地的“减量化”目标。

如松江区新浜镇的土地整治项目中，原居住在分散村落的村民集中到类集建区居住，腾挪出的土地由政府以每亩 100 多万元的价格收购，用于集建区内国有土地的开发。在类集建区的土地供应方式上，可以不改变集体建设用地性质，经征收后转为国有土地，区（县）政府以定向方式出让给集体经济组织或其区（县）属国资公司开发，为集体经济组织提供开发用地。

（4）政府统筹整治资金

市、区政府主导建立土地整理基金，市场主体并未参与，这主要是由于上海不享受广东“三旧改造”特殊政策下的自行改造和协议出让政策。对市、区两级政府而言，获益主要是减量化后腾挪出的建设用地指标用于土地一级市场的出让金收入。

³类集建区是指集建区外划定的特定建设用地空间，为减量化的农村宅基地业主提供安置的空间。类集建区内不准布置商品房开发，为提升产业结构预留足够的空间。

（八）杭州：切实推进低效地改造

1、更新背景：新区快速拓张，低效地提升面临压力

1993年，杭州在“彻底摘掉‘美丽的西湖，破烂的城市’这顶帽子”的口号下，计划每年拆除100万平方米旧建筑，同时配套建设新住宅120万平方米。2000年后，杭州旧城开始采取以历史文化街区商业改造为主的模式。2006年开始，杭州提出“保老城、建新城”模式，在新区建设迎同时加强旧城有机更新。

2000-2010年，杭州年均新增建设用地大约32.8平方公里，达到534平方公里。随着城市用地的快速增长，杭州市的低效土地⁴也在不断增长。据统计，2014年，杭州市区的五个区（上城区、下城区、拱墅区、西湖区、江干区）低效土地共计2160个地块，用地面积达26.87平方公里，其中低效生产类土地10.0平方公里，低效居住类土地12.25平方公里，低效服务类土地2.40平方公里，其他低效土地2.22平方公里。

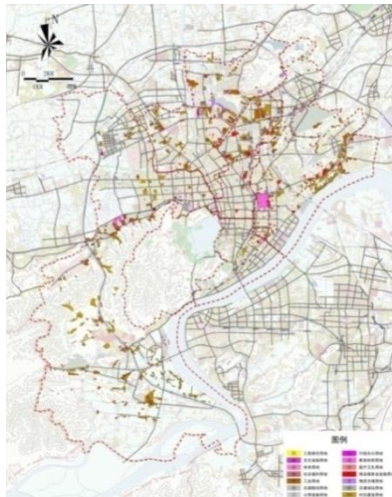


图2-25 杭州市区低效土地分布

资料来源：杭州市城市规划设计研究院，城市低效土地提升利用研究

2、省、市出台低效地提升政策

面对低效地提升压力，浙江省自2013年以来分别出台了《“三改一拆”行动违法建筑处理实施意见的通知》、《全省实施“亩产倍增”计划深化土地节约集约利用方案的通知》、《实施“空间换地”深化节约集约用地的意见》等文件。2013年，为推动经济结构调整、产业布局优化和土地利用方式转变，杭州印发《“三

⁴指杭州市区范围内，建筑容量低、产出效益差的存量土地。建筑容量低指现状利用不符合现行规划用途且容积率较低、利用粗放、布局散乱的存量建设用地；产出效益差指设施落后、闲置废弃以及不符合安全生产和环保要求的存量建设用地。

改一拆”三年行动计划（2013-2015）的通知》，全面推进城镇低效土地再开发。2014年，在“美丽杭州”的战略指引下，杭州发布《关于实施“亩产倍增”计划促进土地节约集约利用的若干意见》，启动新一轮以提升土地效益为重点的城市更新行动，期望通过盘活利用低效土地、创新土地制度、优化土地空间格局等多项措施，全力推进低效土地提升，促进经济转型升级。

3、按“筛选-分区-提升”思路推进低效地更新

杭州低效土地的提升思路为土地筛选——分区划分——分类提升。

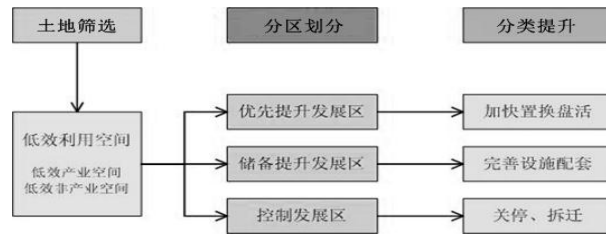


图2-26 杭州市低效土地改造总体思路

（1）土地筛选

土地筛选是确定低效土地分类型总量和空间布局的过程，一是针对产业空间，构建低效评价体系，筛选出工业用地、10%留用地⁵中利用效率低的空间，通过定量分析获得其总量和空间分布数据；二是针对城中村、教学科研功能搬迁后的高校园区等非产业空间，通过定性分析获得数量及空间分布。

表2-7 杭州市低效土地类型及筛选标准

低效土地类型	筛选标准
低效生产类土地	按规划亟需“退二进三”的用地
	近期较难搬迁或有“退二优二”需求的用地
	与新阶段地区产业发展导向不完全符合的工业集群
低效服务类土地	城市更新改造涉及征地拆迁的服务业用地
	规划引导其优化提升的服务业用地
	其他影响城市价值空间高效发挥的服务业用地
低效居住类土地	已列入国土出让、储备与做地计划的用地
	影响城市综合效益发挥，亟需搬迁改造的用地
	自身发展的非适宜性

资料来源：杭州市城市规划设计研究院，城市低效土地提升利用研究

⁵1998年，杭州在全市开展撤村建居工作，按征收农用地面积（不含林地）10%的比例核准留用地，同时结合村集体经济股份化改造，村民作为股民参与收益分红。

(2) 分区划分

分区划分是指按照其综合发展要求进行发展引导分区,对不同分区内的低效土地采取不同提升策略;分区划分的主要依据是相关规划要求,即国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用规划、重点片区规划要求等上位规划,结合低效土地现状特征,提出空间、生态、社会文化的要求,划分出各分区,包括优先提升发展区、储备提升发展区和控制发展区,并提出各自提升策略。

(3) 分类提升

分类提升是在各发展引导分区内,针对不同类型的低效土地,采用不同的提升办法,基本为一地一方案,形成城市低效土地提升最终的行动方案。

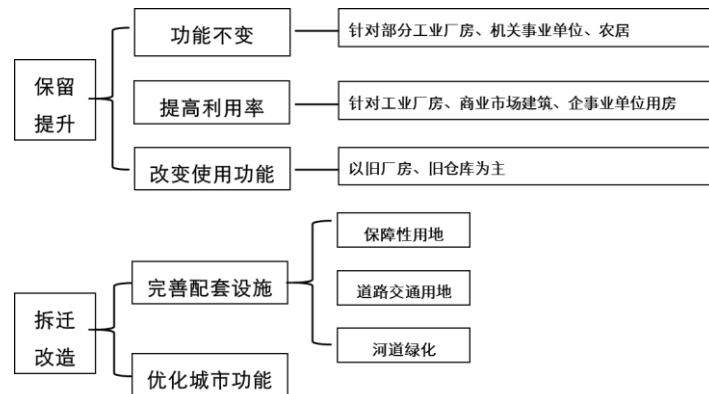


图2-27 杭州市低效土地分类提升思路

如剑强科技厂房由村办企业进行保留提升改造,作为文创产业、小微企业孵化器、商业空间,已是较成熟的改造方式。



图2-28 杭州剑强科技厂房改造

4、构建保障机制

一是低效土地腾退机制。各区、县(市)政府(管委会)要求开展低效利用土地调查,对辖区内不符合产业发展要求、产能低下、圈而不用等低效土地进行登记造册,纳入收回计划;政府收回低效利用土地的,可以退还原土地出让金并给予银行利息和合理收益补偿。

二是鼓励盘活存量工业用地。符合产业导向并经区、县（市）政府批准的，工业项目在不改变土地用途的前提下可以调整产业类型；用而未尽等空闲土地可以整体或分割收回，全额退还对应土地出让金并参照原土地用途市场价格给予适当补偿；经规划部门批准，工业土地上闲置建筑物等资源可以临时改变使用功能并缴纳土地年收益。

三是开展城镇低效土地再开发试点。制定城镇低效土地再开发利用激励政策，列入试点的项目用地，根据城市规划已调整为经营性用地的，原建设用地使用权人可按规划用途依法办理协议出让手续，但调整为经营性房地产用地的，应由政府土地储备机构按规定征购后公开招拍挂出让。

三、 小结

（一） 城市更新内容和对象具有新内涵

1、 更新内容：赋予城市更新新的发展内涵

更新几乎伴随着城市发展的全过程，二战后西方和我国早期都将城市更新视为物质环境的改造过程。随着城市发展进入新阶段，城市更新的概念也随之不断发展演化，拥有了更为丰富的内涵。国内外近年的实践经验表明，城市更新已经不只是物质性空间的改善，还包括城市功能完善、产业转型升级、社区重构、文化复兴等非物质空间的发展提升，是城市综合品质提升的重要抓手，是涉及物质、社会、经济等众多方面的综合性工程。

2、 更新对象：注重低效和战略地双重提升

国内目前城市更新仍以低效地更新为主，如广东省 2009 年以来积极推进旧城镇、旧厂房、旧村庄改造（简称“三旧”改造），“三旧”总体呈现出空间利用和综合产出均低效的特征，亟待转型再生。部分地区开始进行战略地区更新的前瞻性研究，如台北都市更新白皮书，站在战略发展的高度上关注提升城市竞争力、带动影响片区更新、空间结构调整节点的重要战略地区。城市更新对象既有待再开发的低效地，也有待提升的战略空间。

（二） 城市更新发展面临新趋势

1、 规划引领：强调完善城市更新规划体系

国内外的城市更新实践大多强调与法定规划的融合，完善规划体系。例如日本的更新规划是城市规划体系的一部分，城市再开发地区规划（都市更新地区规

划)具有法定地位,且在街区规划中会进行反馈和落实。再如台湾、深圳等地提出都市更新单元或城市更新单元等规划理念,深圳构建了以“城市更新单元”为核心的规划编制体系,内容包括近期规划工作纲领、更新年度计划、更新单元规划三个部分,规定更新单元规划纳入法定图则,产生法律效力。

2、重点突出:关注城市更新重点地区

在广泛性的普适性研究实践之外,国内外的城市更新近年来呈现出针对性关注城市更新重点地区的新趋势。在后工业化的时代背景下,棕地(废弃闲置的工业用地)再开发成为欧美更新的重点之一,尤其是棕地的环境修复与工业遗产再利用。基于“可持续发展的立体化城市”的原则,日本重视交通枢纽设施周边更新,构建立体化和人性化的交通系统。面对全球化浪潮下的激烈竞争,台湾则强调门户中心、创意经济、宜居城市和宜居住宅等政策性再生用地更新的重要性。

3、政策保障:重视城市更新的可实施性

在充分研究和科学规划的基础之上,国内外城市更新十分重视具体的落地实施。日本法律法规体系的持续摸索和完善推动着更新机制的变迁,保障了更新制度的不断进步。深圳等城市通过建立系统完善的政策法规体系保障更新的落实,自上而下依次为法规层次、管理层次、操作指引层次、技术标准层次等;同时通过明确现有产权关系等,作为权益分配的基础。此外作为一项公共政策的实施,在更新过程中优先保障公共服务设施的落实,以保障公共利益。

第三章 江苏城市更新阶段特征分析

一、江苏省总体阶段特征

(一) 人口城镇化特征

1、城镇化率增幅全国最快

改革开放以来，江苏省城镇化进程呈现出进程快、密度高、质量持续提升的特征。截至 2015 年底，全省常住人口 7976.30 万人，城镇化率为 66.5%，高出全国 10.4 个百分点；较 2000 年全省城镇人口增加 2166.19 万人，城镇化率提高了 25 个百分点，年均增长 1.67 个百分点，增幅为全国所有省份最快。

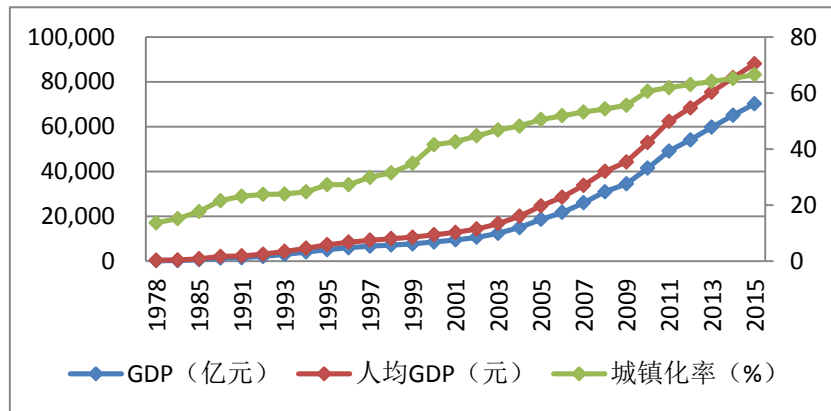


图3-1 全省城镇化与经济发展总体进程（1978-2015年）

2、特大城市、大城市人口集聚态势明显

江苏全省逐步形成大中小城市和各类城镇协调发展的格局。截至 2015 年底，全省 500 万人以上特大城市 1 个，100 万人以上大城市 12 个，50 万-100 万人中等城市 6 个，大部分城市人口超过 20 万人。

全省城镇人口向特大、大城市快速集聚。2000-2015 年，全省 100 万人以上城市增加了 9 个，50 万-100 万人城市增加了 1 个。2000-2015 年特大城市、大城市人口占全省城镇人口比例由 30.86% 提升至 46.07%。特大城市、大城市的发展是全省人口城镇化的重要动力。

乡镇布局不断优化，2000-2015 年，建制镇（不包含县城城关镇和纳入城市建设用地范围的镇）数量由 1123 个减少到 737 个，镇区平均人口规模由 0.97 万人增长到 2.15 万人。

表3-1 2015 年全省城镇规模结构

城镇规模	城镇数量 (个)	城镇人口	
		数量 (万人)	占比 (%)
特大城市	1	617.82	10.91%
大城市	12	1932.49	35.16%
中等城市	6	413.4	7.52%
小城市	36	963.32	17.53%
建制镇	737	1587.61	28.88%
合计	792	5496.47	100%

注：按国发〔2014〕51号《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》，特大城市城区常住人口500万以上1000万以下，大城市城区常住人口100万以上500万以下，中等城市城区常住人口50万以上100万以下，小城市城区常住人口50万以下。建制镇不包含城关镇和纳入城市建设用地范围的镇。

数据来源：江苏省城市（县城）建设统计年报、各城市总体规划。

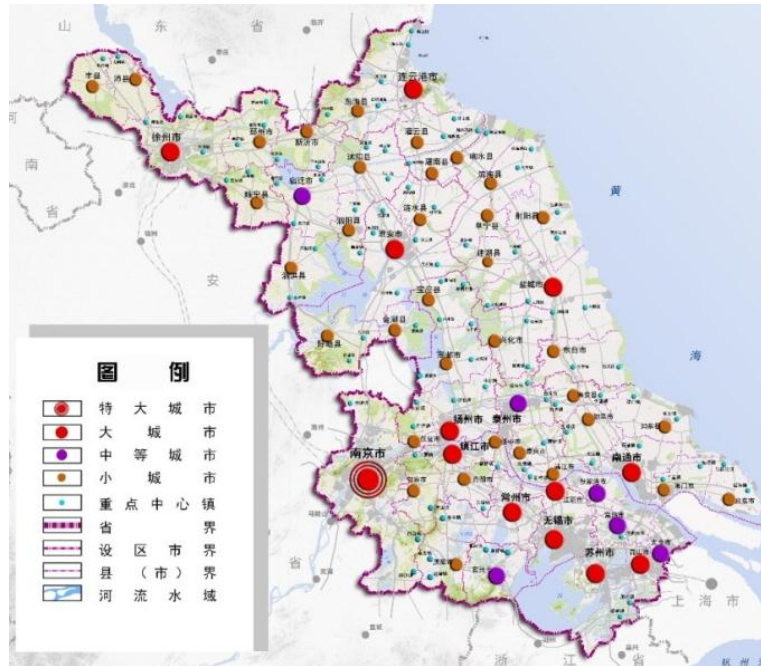


图3-2 2015 年全省城镇规模分布

资料来源：江苏省城镇体系规划（2015-2030）

（二） 用地拓展特征

1、 建设用地拓展速度快

全省城市建设用地面积增速显著。2000-2014年，江苏省城市建设用地面积从1246.27平方公里增长至4067.87平方公里，增长2.26倍，居全国第二位。

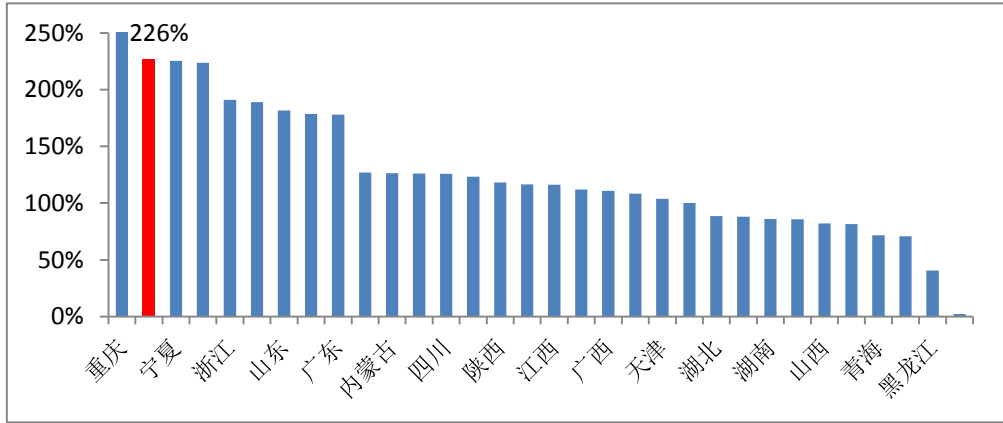
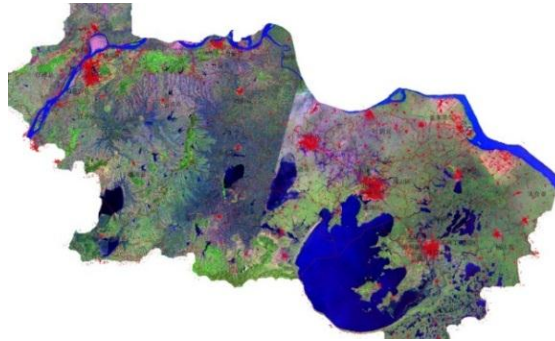


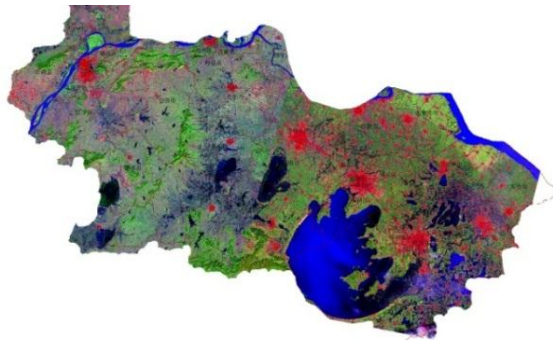
图3-3 2000-2014年全国各省份城市建设用地面积增长比例

数据来源：中国城市建设统计年鉴（2000-2015）

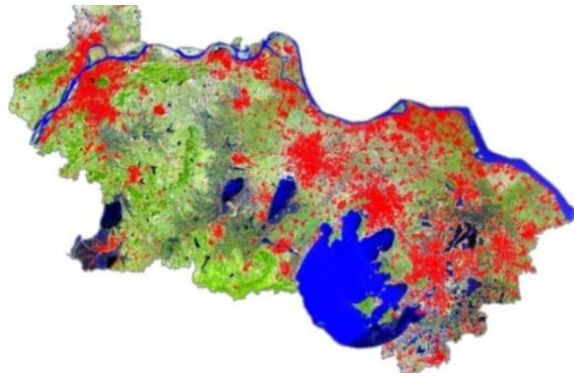
苏南城乡建设用地拓展尤为迅速。1996年以来城乡建设用地年均增长约180平方公里。



1990年



2000年



2011年

图3-4 苏南各年份遥感图对比

资料来源：苏南城镇体系规划（2012-2030）

2、建设用地拓展方式较粗放

（1）用地产出效益低

与国际先进水平存在较大差距。全省 2015 年单位建设用地二三产增加值 7.33 亿元/平方公里，不到新加坡 2008 年水平的 1/5（37.12 亿元/平方公里）。其中苏北五市的单位建设用地二三产增加值亟待提升，最低的连云港单位建设用地二三产增加值为 3.81 亿元/平方公里，仅约为全省平均水平的 1/2。

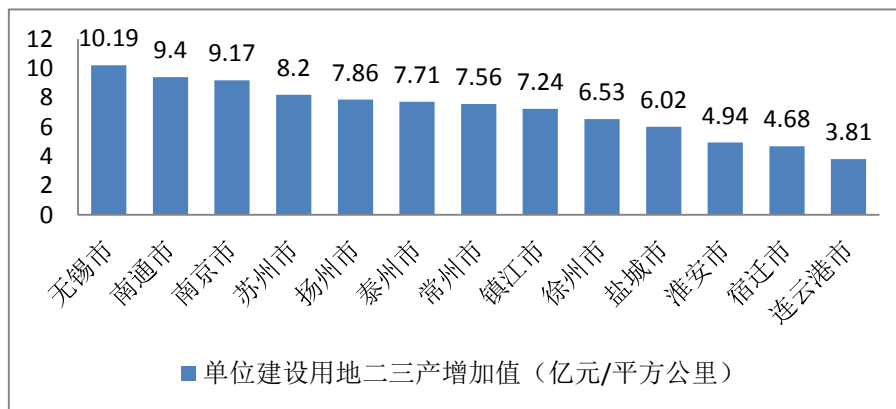


图3-5 2015 江苏省各设区市单位建设用地二三产增加值

数据来源：江苏省城镇化发展报告 2016。

（2）土地开发强度高

截止 2015 年 6 月，江苏省土地开发强度已达到 20.99%，居全国各省（区）首位。30% 是国际公认的土地开发强度警戒线，无锡土地开发强度达到 32%，已经超过警戒线，苏州、南京则达 28.8% 和 28.1%，已逼近警戒线。

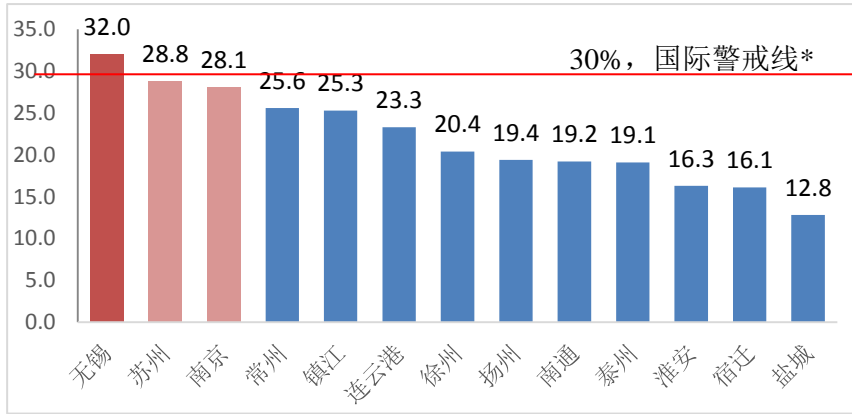


图3-6 2015年6月江苏省各市土地开发强度

数据来源：江苏省国土厅；

*30%为国际公认的土地开发强度警戒线，见王世元.新型城镇化之土地制度改革路径[M]北京：中国大地出版社.2014.2。

3、盘活存量用地是江苏建设用地的重要来源

全省建设用地指标的增量空间已然不足。根据《江苏省土地利用总体规划（2006-2020）》，到2020年，全省建设用地总规模为3335.5万亩，2014年全省建设用地总规模达3375万亩，现状数据已经超标。而目前对土地的管控也日趋严格，自2014年起，国土部对东部沿海地区建设用地指标实行减量化政策，当年全省即扣减5万多亩用地指标；南京、无锡、徐州、常州、苏州、南通、扬州、镇江、泰州等9市划定城市周边永久基本农田，土地开发刚性约束也进一步增加。向城乡更新要空间，已成为江苏新增用地的重要来源，2014年，全省盘活利用存量建设用地25万多亩，接近于当年供应土地量的一半。

（三）经济发展特征

1、经济发展阶段的区域判断

2015年江苏省人均GDP为8.8万元，产业结构为5.7:45.7:48.6，第一产业就业人员占比为18.4%，城镇化率为66.5%，根据中国社科院经济学部课题组《中国工业化水平评价与分析》的评价标准判断，江苏整体处于工业化后期向后工业化的转换阶段。从区域差异看，苏南、苏中、苏北的地区差异较为明显，苏南已基本进入后工业化阶段，苏中处于工业化后期，苏北处于工业化中期向后期过渡。

表3-2 江苏省经济发展阶段评估（2015年）

基本指标	前工业化阶段	工业化阶段			后工业化阶段	江苏	苏南	苏中	苏北
		初期	中期	后期					
人均 GDP 2005 美元 (PPP)	745-1490	1490- 2980	2980- 5960	5960- 11170	11170 以上	10742	15260	10299	6730
产业结构	A>I	A>20 %, 且 A<I	A<20 %, 且 I>S	A<10 %, 且 I>S	A<10% , 且 I<S	5.7:45.7 :48.6	2.1:46.7 :51.2	5.9:49.1 :45.0	11.3:4 4.9:43. 8
第一产业就 业人员占比	>60%	45-60 %	30-45 %	10-30 %	<10%	18.4%	7.0%	20.7%	30.1%
城镇化率	<30%	30-50 %	50-60 %	60-75 %	>75%	66.5%	75.2%	62.4%	59.1%

注：评价标准来源《中国工业化进程报告》，A:第一产业、I:第二产业、S: 第三产业；2015年江苏省人均GDP为8.8万元，苏南、苏中、苏北的人均GDP分别为12.5万元、8.4万元、5.5万元，2005年的人民币兑美元汇率为8.1917: 1。

2、开发区转型升级正当时

江苏的开发区建设走在全国前列，也是江苏发展的优势所在。2016年全省131家省级以上开发区，创造了全省一半左右的地区生产总值、55.2%的财政收入、82.9%的进出口总额和59.6%的固定资产投资。但当前相对于东部地区其他省市，江苏开发区的政策和体制的比较优势在减少；相对于中西部地区，先发优势在丧失，面对这种形势，江苏开发区发展必须改革创新，寻求新突破。

2017年7月19日，江苏省召开开发区改革创新大会，这是首次以省委、省政府名义召开大会，专题研究部署开发区工作。会议提出“一特三提升”的开发区转型路径。“一特”即打造特色创新集群，把培育特色产业集群作为基础。“三提升”即提升土地产出率，按投入强度和单位产出水平进行差别化政策支撑；提升资源循环利用率，推动清洁生产和废弃物资源化；提升智能制造普及率，积极创建智能工厂和智能园区。

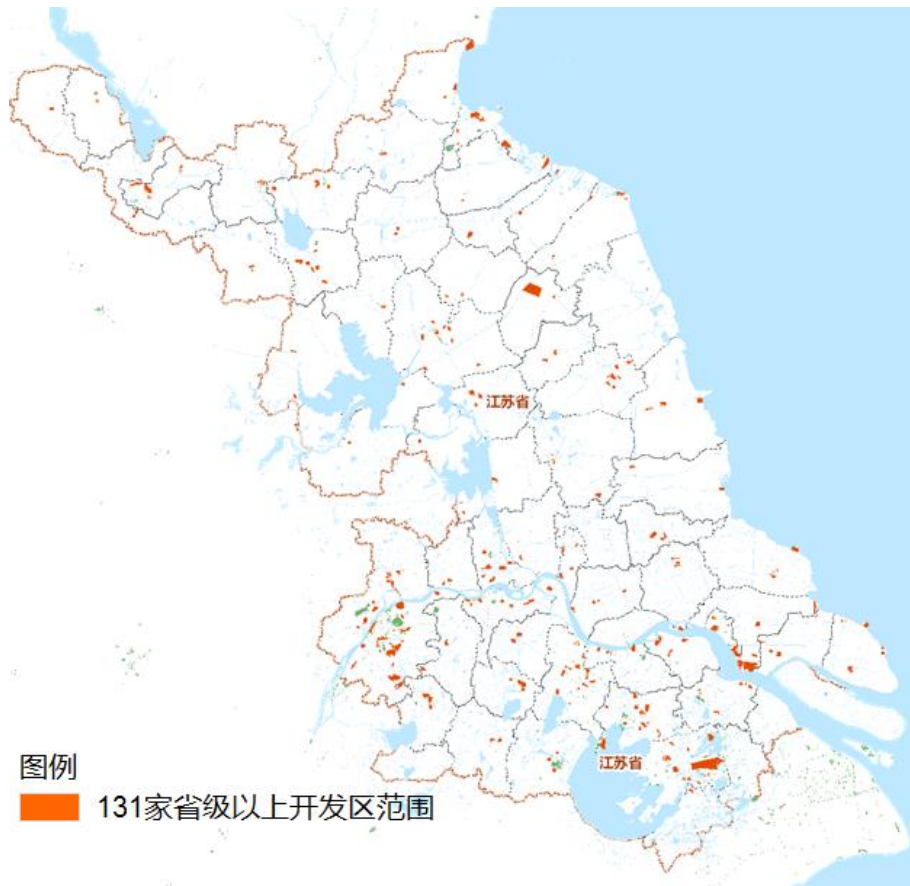


图3-7 江苏省省级以上开发区分布

资料来源：江苏省数字城乡规划信息系统

（四）宜居城市发展

1、城市安全问题亟待解决

江苏省地处长江三角洲地区，是长江流域的四大中心城市之一。近几十年来，伴随着江苏省城镇化的快速发展，以城市内涝、饮水安全、公共卫生突发事件等为代表的城市安全问题日益严重。一方面，江苏特殊的地形和气候条件，以及城镇密集地区的高密度城市建设使城市的综合承灾能力较为脆弱；另一方面，由于高速发展的城镇化进程引发城市水文特性的显著变化，城市基础设施建设难以满足城市发展需求，继而引发低洼地区内涝、危险品储存不当、饮用水安全隐患等威胁城市公共安全的问题。

专栏 苏南地区内涝严重，40 万人受灾

2016 年 7 月，受强降雨影响，江苏多地出现洪涝灾情。据统计，截至 7 月 4 日 14 时，全省共有 46 个县(市、区)40.02 万人受灾，紧急转移人口 2.45 万人；421.61 万亩农作物受涝，190.72 万亩农作物受灾，48.34 万亩农作物成灾。

2016 年汛期，江苏南京、镇江、扬州、泰州、盐城等地降大暴雨，多地持续降雨量超过 100 毫米。沿江苏南地区河湖持续高水位，秦淮河及水阳江流域固城湖、石臼湖水位超历史，太湖、苏南运河、长江干流河段继续超警戒；苏南地区内涝严重。里下河地区全面超警戒。外河、长江水位抬高引发城市排水困难。

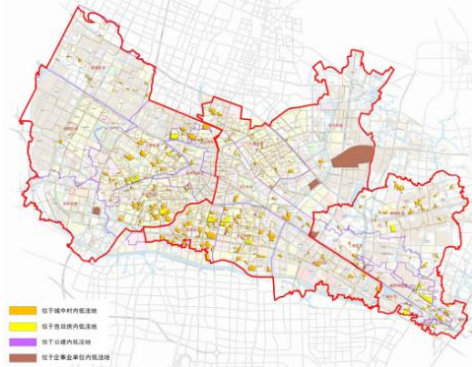


图3-8 常州市主城区现状低洼地分布

以南京为例，受暴雨影响，城区多处小区被淹，西善桥地区的大众花园、竹柳南苑、竹柳新村等小区被淹最深达 1.3 米。数十处道路因严重积水出现交通中断，部分地铁站点进水影响正常运行。此外，暴雨引发铁路路基下沉、铁路限界受侵，多趟高铁列车停运，严重威胁了城市居民的生命财产安全和城市功能的正常运转。



图3-9 南京市雨涝景象

2、居住环境有待进一步改善

当前，影响江苏省各市居住环境的重点问题主要集中在老旧小区、城中村和

棚户区等方面。

根据江苏省城市建设服务 12319 平台受理的各类诉求统计，老旧小区、城中村、棚户区的居住环境问题，占居民投诉案件的一半以上。居民反映的问题主要集中在房前屋后乱堆放、乱涂写乱张贴、垃圾随意乱扔、市容环境脏乱、环卫设施建设落后、交通拥堵、停车难、占道经营、农贸市场脏乱差、建筑工地扬尘和渣土处置运输管理不规范、道路开膛剖肚不断、噪音污染、路网布局不合理、便民性绿地等开放空间稀缺等。城乡居民的居住环境有待进一步改善。



镇江市青云门危旧房



徐州市兵工路棚户区



无锡丽新工房老旧小区



淮安市淮安区域城中村

图3-10 江苏省部分城市居住环境待改善地区

3、公共服务设施配套不足

中央城市工作会议提出“城市修补”，旨在对现有城市建成区域进行完善和提升。当前，江苏在城镇化进程中，公共服务设施建设仍然存在一系列的问题，包括新老社区设施种类与服务质量差距明显、基层公共服务设施覆盖率低、高品质公共服务设施缺乏、设施种类的缺失、难以满足老龄化社会需求等，亟待通过人本城市建设和“城市修补”，健全城市公共中心体系，加强薄弱地区公共设施配套，强化社区公共服务，打造 10 分钟便民生活圈。



图3-11 南京市儿童医院人满为患



图3-12 老旧小区难以满足老年人居家养老需求

4、空间文化特色缺失

2011年3月，江苏省住房和城乡建设厅颁发了《关于开展城市空间特色规划编制工作的通知》（苏建规[2011]174号），组织全省13个省辖市编制城市空间特色体系规划，系统梳理了城市空间特色资源、明确了城市特色定位、构建了空间特色体系框架、总体指导了城市的特色建设。但在实践过程中，仍存在不少问题和困难，包括编制技术框架不够完善、重点内容不够明确、规划实施手段不足、规划管理缺乏依据和地方重视程度不高等，从而导致部分城市空间景观雷同，城市空间特色缺失，历史人文特色彰显不足。

当前，城市空间特色体系塑造的内容尚未纳入法定规划，一方面城市空间特色体系规划内容在城市总规层面难以落实，另一方面各城市缺乏将空间特色塑造的内容有效融入控制性详细规划的经验。例如南通市虽然将空间特色体系规划细化至控制单元，但由于特色引导图则与控规单元图则相分离，在具体的项目管理过程中程序烦琐，并且会出现彼此矛盾、不相协调的情况，从而影响城市空间特色塑造的实施成效。



无锡市区局部俯瞰

南通市区局部俯瞰

盐城市区局部俯瞰

图3-13 部分城市局部俯瞰图

5、生态环境质量欠佳

近年来，江苏在生态建设上取得显著成果，但对照高水平全面建成小康社会的标准，生态环境还是突出短板。2015年，全省13个省辖城市环境空气质量均未达到二级标准，全省空气质量总体水平低于上海市和浙江省，大气污染区域性特征明显。全省地表水环境质量总体仍处于轻度污染，水质符合III类的断面比例为48.2%，受总氮、总磷影响，洪泽湖、骆马湖、溔湖、长荡湖等湖泊水质劣于V类。

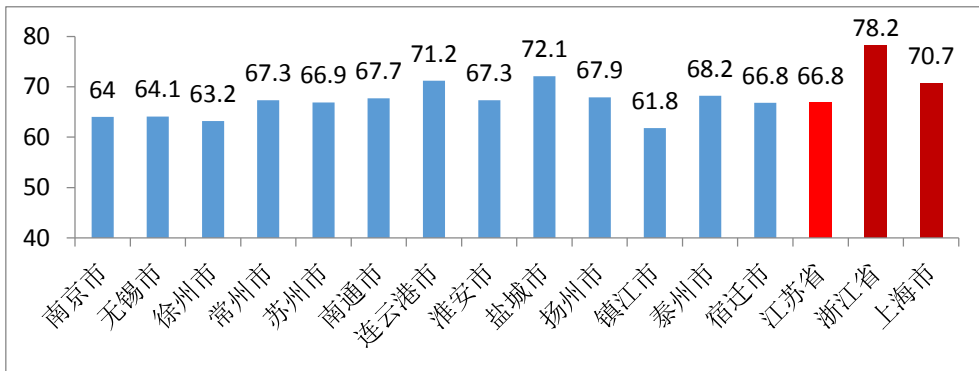


图3-14 2015年全省各省辖市及长三角地区省份环境空气质量优良率（II级以上天数占比）对比

数据来源：江苏省、浙江省、上海市2015年环境状况公报

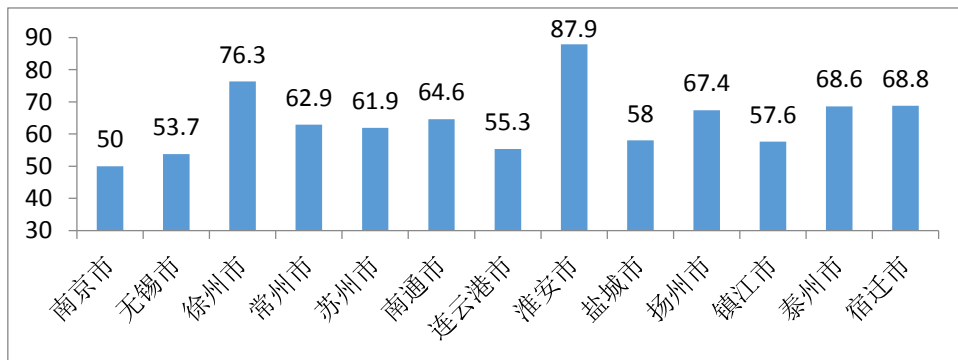


图3-15 2015年全省各省辖市III类以上地表水比例 (%)

数据来源：江苏省各市2015年环境状况公报

6、交通拥堵加剧和公共交通发展压力

随着江苏省城镇化进程的推进，城市社会经济的迅速发展。随着机动化水平的快速提高，城市交通需求总量迅速增加，城市交通基础设施供需不平衡的矛盾依然严重。城市交通方式结构单一，城市“摊大饼”式发展导致交通负荷进一步加重。路网体系不完善、结构不合理，导致道路交通秩序混乱、效率低下。特大城市、大城市老城区交通拥挤，城市交通方式结构单一，停车问题尤为严峻。此外，南京、苏州、南通、镇江等城市还面临历史文化遗产保护与交通发展的矛盾，突出表现在老城拥堵、城墙与江河成为通道瓶颈等。

2015年，江苏全省私人汽车保有量1076.87万辆，同比增长15.1%。其中，私人轿车保有量773.89万辆，同比增长16.3%，是道路用地增长速度的3.78倍。根据《2015年度中国主要城市交通分析报告》，南京拥堵程度排全国第26位，其中大桥北路全年拥堵天数达355天。

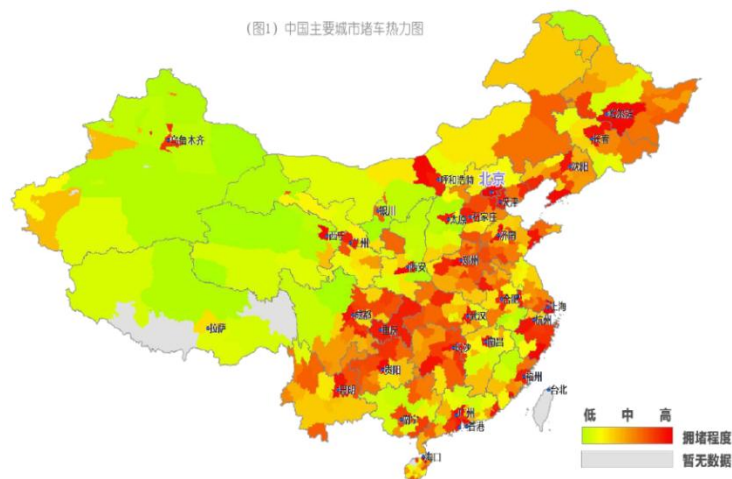


图3-16 2014年全国主要城市交通拥堵热力图

资料来源：2015年度中国主要城市交通分析报告

随着全省城镇化进程的推进，城市人口规模持续增长，城镇化质量稳步提升。城市空间优化促进人口梯度分布，人口逐步向副城、新城疏散，综合服务功能不断提升。农业转移人口向城市外围的新城、新区集中，城市空间拓展、人口和就业岗位分布变化，使得公共交通面临出行总量增加和出行距离拉长的双重压力，对公共交通的系统容量和功能层次提出了较大挑战。

从目前全省各市公共交通发展的现状来看，以公共交通为导向的发展理念尚未完全贯彻落实，公共交通尚未与城市发展形成互动协调关系，公共交通发展与城市空间拓展、有机更新不同步。全省省辖市每万人拥有公共交通工具数量为

14.1 标台，城市公交出行分担率约为 22.4%，远落后于发达国家（地区）。

机动化水平的快速增长，使得全省私人汽车拥有量不断上升，对公共交通的运行空间和服务品质提出了严峻挑战。截至 2015 年末民用汽车保有量 1247.9 万辆，净增 143.9 万辆，比上年末增长 13.0%。年末个人汽车保有量 1076.9 万辆，净增 141.2 万辆，比上年末增长 15.1%。其中，个人轿车保有量 773.9 万辆，净增 108.2 万辆，比上年末增长 16.3%。

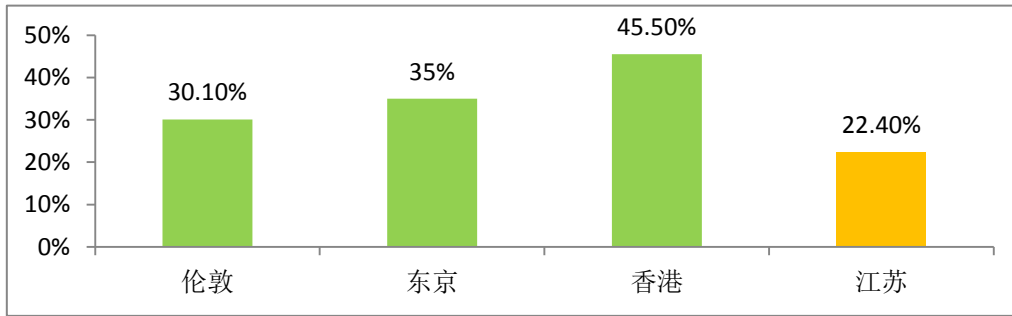


图3-17 江苏与发达国家（地区）公共交通分担率对比

来源：温旭丽等，国内外公交分担率现状及启示，《公路交通科技:应用技术版》，2015(2)

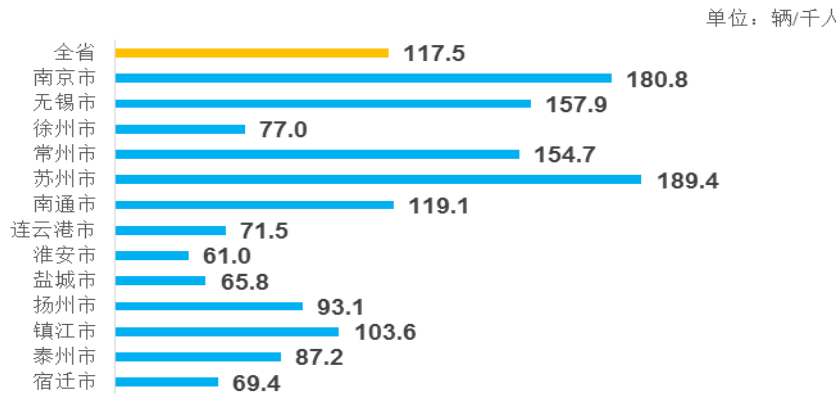


图3-18 2014年全省各省辖市私人汽车千人保有量

资料来源：江苏省城市发展报告 2015

（五）小结

从江苏发展阶段特征来看，江苏城市更新规划编制面临了一系列的新诉求、新目标。

首先，应对用地集约的新诉求，亟待挖掘存量空间，提高用地效能。城市建设用地的粗放低效利用与城市用地供给短缺形成巨大反差，成为倒逼江苏城市由“外延式扩张”转向“内涵式发展”的重要背景。未来一段时期内，挖掘存量空间，优化用地结构，提高用地效能，以总量锁定、增量递减、存量优化为路径，调整城市用地结构，提升土地节约集约利用水平，将更加有利于突破城市土地资

源短缺瓶颈，促进城市集约转型发展。

第二，应对发展转型的新诉求，亟待优化用地结构，提升宜居品质。江苏正处于向后工业化发展的阶段，需进行城市更新落实转型发展。《国家新型城镇化规划（2014-2020）》指出，优化城市内部空间结构，促进城市紧凑发展，提高国土空间利用效率。江苏各市通过促进持续有机推进城市更新，将有效调整用地结构，有利于城市空间结构的优化，增加城市的生活空间和生态空间，全面提升城市环境质量，大力提升城市发展能级和发展活力。

第三，应对内涵提升的新诉求，亟待传承历史文化，彰显城市特色。当前，以“大拆大建”为主要方式的传统的城市更新手段以无法适应城市内涵式发展的新要求。应该把城市空间环境修补与完善城市功能相结合，适度开发、适度干预，通过城市“双修”，推动城市的“微更新”，注重历史建筑和城市文脉、空间结构和肌理的保护，实现彰显城市特色、传承历史文化，全面改善和提升城市人居环境质量，从而满足城市内涵提升的新诉求。

二、江苏省各市县更新阶段特征

(一) 各市县经济发展阶段

根据中国社科院经济学部课题组《中国工业化水平评价与分析》的评价标准（判断标准见表 3-2），选取人均 GDP、产业结构、一产就业人员占比、城镇化率 4 项指标，对江苏省各市县经济发展阶段进行评估和判断。

1、设区市市区经济发展阶段

江苏省各设区市市区经济发展呈现较为明显的“南中北”层次。

从人均 GDP 看，沿江八市已达到后工业化水平，苏北五市中，徐州人均 GDP 略低于 11170 美元，已接近后工业化水平，而宿迁人均 GDP 约 6000 美元，处于工业化后期的初期水平。从产业结构看，苏南五市及南通、徐州、淮安、连云港均呈现“三二一”结构特征，其中南京、苏州第二产业占比接近 40%，产业转型态势明显；盐城、淮安、连云港、宿迁第一产业占比在 8-10% 之间，而其余各市均在 4% 以下。从一产从业人员占比看，苏南五市均达到或接近后工业化水平，而苏北五市一产从业人员占比均在 15% 以上，其中宿迁一产从业人员占比略高于 30%，呈现工业化中期向后期过渡特征。从城镇化率看，镇江、无锡、南京、苏州、徐州城镇化率超过 75%，达到后工业化水平，其余各市均处于工业化后期水平，其中宿迁城镇化率略高于 60%，处于工业化后期的初期水平。

综上判断，2015 年全省 13 个设区市市区中，苏南五市已基本迈入后工业化发展阶段，苏中、苏北八市普遍处于工业化后期阶段，其中徐州、南通、扬州、泰州处于工业化后期向后工业化过渡阶段。

表3-3 江苏省各设区市市区经济发展阶段评估相关指标（2015 年）

	人均 GDP (美元)	三次产业占 GDP 比重(%)	城镇化率(%)	一产从业人员占比(%)
南京市	14416	2.4:40.3:57.3	81.4	10.26
无锡市	14676	0.9:44.9:54.2	81.8	1.73
徐州市	11015	4:45.2:50.8	78.5	17.94
常州市	14090	2.2:47.4:50.4	72.1	8.26
苏州市	16659	1.3:41.8:56.9	80.8	3.15
南通市	11817	2.6:47.6:49.9	78.2	12.91
连云港市	6980	9.5:43.4:47	70.8	24.23
淮安市	7406	8.6:45:46.4	64.5	24.67
盐城市	9075	9:51:40	71	19.77
扬州市	13298	3.3:52.7:44	72.6	10.46

镇江市	15636	1.9:47.9:50.2	84.1	8.22
泰州市	11521	3.6:52.3:44.1	71.2	15.81
宿迁市	6020	8.8:51.5:39.7	60.3	31.16

注：评价标准来源《中国工业化进程报告》，2005年的人民币兑美元汇率为8.1917:1。指标标为红色表示根据评价标准处于后工业化水平，蓝色表示处于工业化后期水平，绿色表示处于工业化中期水平。

2、县（市）经济发展阶段

江苏省各县（市）经济发受到区域环境、资源禀赋和发展战略的影响，在“南中北”差异的基础上，亦呈现多元化的发展局面。

从人均 GDP 看，苏南各县（市）除句容外，均达到后工业化发展水平，其中昆山、张家港、江阴人均 GDP 超过 20000 美元；苏中地区海门、靖江已达到后工业化发展水平，其余各县（市）普遍处于工业化后期水平；苏北各县（市）约 1/3 处于工业化后期水平，2/3 处于工业化中期水平。从产业结构看，沿江各县（市）第二产业占比普遍较高，面临产业优化和转型压力较大；苏北各县（市）制造业规模相对较小，一、三产占比相对较高且部分呈现“三二一”产业结构。从一产从业人员占比看，苏南各县（市）除溧阳、句容、宜兴，一产从业人员占比均在 10% 以下，苏中各县（市）在 15-30% 之间，苏北各县（市）在 25-50% 之间。从城镇化率看，全国有 8 个县级市城镇化率超过 60%，除靖江外均位于苏南；苏北丰县、睢宁、东海、灌云、灌南、涟水等六县城镇化率尚不足 50%；其余各县城镇化率均在 50-60% 之间。

综上判断，2015 全省年 41 个县（市）中，5 个已基本处于后工业化发展阶段，16 个处于工业化后期发展阶段，20 个处于工业化中期发展阶段。

表3-4 江苏省各县（市）经济发展阶段评估相关指标（2015 年）

	人均 GDP (美元)	三次产业占 GDP 比重 (%)	一产从业人员占比 (%)	城镇化率 (%)
江阴市	21483	1.6:55:43.4	5.01	69.4
宜兴市	12529	3.9:51.3:44.8	11.91	64.8
丰县	4770	18.8:43.3:37.9	46.34	49.2
沛县	6637	14.1:45.9:40	35.95	51.2
睢宁县	5392	17.2:42.6:40.2	28.63	49.3
新沂市	6820	12.2:41.8:46	43.40	51.6
邳州市	6222	14.3:42.9:42.8	41.17	51.4
溧阳市	11846	6.3:49.7:44	23.39	59.0
常熟市	16518	2:52:46	3.82	67.1
张家港市	21715	1.4:53.4:45.2	5.78	67.0
昆山市	22764	0.9:55.1:44	1.51	72.0

太仓市	18934	3.4:51.3:45.3	5.74	66.3
海安县	9589	7.9:47.5:44.6	20.96	55.3
如东县	8357	9.7:46.8:43.5	21.70	54.3
启东市	10260	8.1:48.5:43.4	27.45	55.4
如皋市	7905	7.4:49.4:43.1	26.17	55.3
海门市	12358	5.7:51.5:42.8	25.61	57.3
东海县	4990	15.7:44.1:40.1	33.06	49.8
灌云县	4575	19.9:44.5:35.6	38.76	47.2
灌南县	5453	17.1:48.6:34.3	41.55	47.2
涟水县	4916	15.6:38.9:45.5	35.67	49.8
盱眙县	5990	16.2:40.2:43.6	30.97	50.4
金湖县	7991	14.3:38.5:47.2	28.91	50.9
响水县	5929	16.5:46.5:37	29.64	52.8
滨海县	4685	15.5:41.2:43.3	30.81	52.1
阜宁县	5282	14.6:43.9:41.6	30.90	53.5
射阳县	5575	19.2:36.2:44.5	28.92	55.7
建湖县	7137	10.5:43.9:45.6	25.59	56.5
东台市	8284	13.1:41.7:45.2	25.94	57.9
宝应县	7405	14.3:44.5:41.1	29.45	50.3
仪征市	9369	5.3:45.7:49	22.52	53.7
高邮市	7979	13.7:44.5:41.7	27.65	50.4
丹阳市	13334	4.8:50.5:44.7	9.44	58.2
扬中市	16982	2.5:52.5:45	6.35	60.5
句容市	9150	8.8:47.8:43.4	25.28	55.4
兴化市	6490	14:40.2:45.7	30.15	52.4
靖江市	13298	2.7:51.3:45.9	17.79	62.2
泰兴市	8393	6.6:48.3:45	26.50	57.2
沭阳县	4965	13:46.5:40.5	36.47	53.4
泗阳县	5258	14.6:51.2:34.3	37.47	53.2
泗洪县	4929	15.3:42.9:41.8	38.73	53.1

注：评价标准来源《中国工业化进程报告》，2005年的人民币兑美元汇率为8.1917:1。指标标为红色表示根据评价标准处于后工业化水平，蓝色表示处于工业化后期水平，绿色表示处于工业化中期水平，灰色表示处于工业化初期水平。

3、江苏省各市县经济发展阶段判断

从以上分析对江苏省各市县的经济发展阶段进行初步判断，如下表所示。其中苏南五个设区市区已基本处于后工业化阶段，其余设区市区基本处于工业化后期阶段；县（市）中，苏南地区较为发达的五个县（市）已基本处于后工业化阶段，苏南其余县（市）、苏中及部分苏北县（市）已处于工业化后期阶段，其余苏北县（市）处于工业化中期阶段。

表3-5 江苏省各市县经济发展阶段评估（2015年）

发展阶段	设区市市区	县（市）
后工业化阶段	南京市、无锡市、常州市、苏州市、镇江市	江阴市、常熟市、张家港市、昆山市、太仓市
工业化后期阶段	徐州市、南通市、连云港市、淮安市、盐城市、扬州市、泰州市、宿迁市	宜兴市、溧阳市、海安县、如东县、启东市、如皋市、海门市、金湖县、东台市、仪征市、高邮市、丹阳市、扬中市、句容市、靖江市、泰兴市
工业化中期阶段	——	丰县、沛县、睢宁县、新沂市、邳州市、东海县、灌云县、灌南县、涟水县、盱眙县、响水县、滨海县、阜宁县、射阳县、建湖县、宝应县、兴化市、沭阳县、泗阳县、泗洪县

（二）基于总规的各市县用地增长和三生空间变化趋势

根据江苏省各市县总规用地现状及规划数据，对各市县中心城区用地增长总体情况及生产、生活、生态空间结构变动进行分析。

1、设区市中心城区用地增长趋势和三生空间变化

（1）用地增长趋势

从江苏省各设区市城市建设用地规模增长情况看，苏南五市年均用地增长比例普遍低于苏中、苏北城市。

苏南五市中，除南京外各市年均用地增长比例均低于3%，其中苏州、无锡尽管总规基期年份较早，但年均用地增长比例仍低至1.8%左右，较早进入存量优先发展阶段；南京建设用地总量较高，但由于较高的人口压力和强烈的发展诉求，仍规划约3.3%左右的年均用地增长速度。13个设区市中，5个城市年均用地增长比例达到4%以上，其中，徐州年均用地增长比例达到5.4%左右。

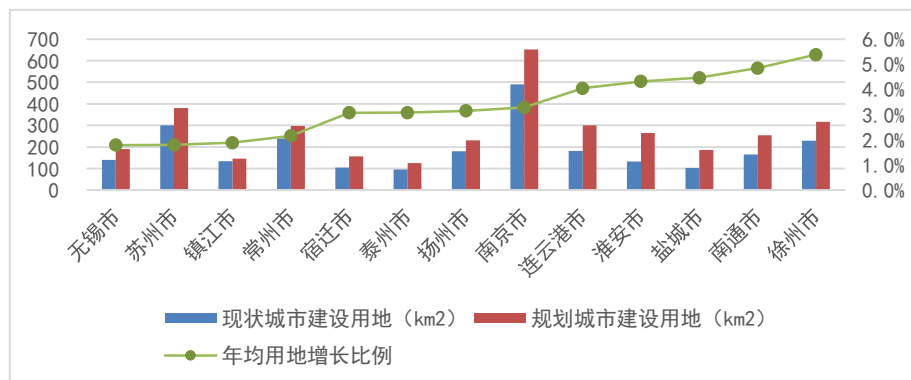


图3-19 江苏省各设区市中心城区城市建设用地变化形势

数据来源：各市城市总体规划

(2) 三生空间变化

江苏省各设区市中心城区“三生”空间中，生活和生态空间处于稳步上升趋势，部分城市生产空间逐步减少，可以看出，未来江苏地区的空间再生产，需要兼顾生产的转型升级和生活功能的优化提升，部分中心城市尤其需要承担更多的服务功能。

7个城市工业用地、仓储用地比重呈现不同幅度的下降趋势，考虑到总规划期限、用地规模的影响，现阶段南京、苏州工业用地腾退趋势最为明显，沿江城市及徐州等老工业基地也陆续开始出现“退二优二”、“退二进三”的诉求。同时各市居住用地、公共设施用地、公园绿地等比重均呈现上升趋势，其中南京、苏州、徐州生活空间增长趋势尤其明显。

表3-6 江苏省各设区市中心城区三生空间变化

城市和总规编制年限	——	生产空间		生活空间		生态空间		城市建设用地
		工业用地	仓储用地	居住用地	公共设施用地	公园绿地	防护绿地	
南京市 (2010—2020)	增长面积 (km ²)	-16.30	-4.20	87.70	32.80	55.00	-1.10	161.20
	增长占比	-12.70%		74.80%		33.40%		100%
无锡市 (2000—2020)	增长面积 (km ²)	-0.40	1.40	3.30	11.20	15.90	2.90	50.01
	增长占比	2.10%		29.10%		37.60%		100%
徐州市 (2013—2020)	增长面积 (km ²)	-8.50	5.54	46.81	35.31	4.28	2.42	86.52
	增长占比	-3.42%		94.91%		7.74%		100%
常州市 (2009—2020)	增长面积 (km ²)	-5.60	2.50	8.30	16.30	15.30	-2.80	57.02
	增长占比	-5.40%		43.10%		21.90%		100%
苏州市 (2005—2020)	增长面积 (km ²)	-55.80	1.10	61.90	35.70	14.40	0.10	80.57
	增长占比	-67.90%		121.30%		18.00%		100%
南通市 (2009—2020)	增长面积 (km ²)	19.00	2.50	13.20	13.10	15.20	4.40	88.49
	增长占比	24.43%		29.89%		22.27%		100%
连云港市 (2014—2030)	增长面积 (km ²)	33.02	9.80	24.26	16.41	23.75		117.81
	增长占比	36.35%		34.52%		20.16%		100%
淮安市 (2007—2030)	增长面积 (km ²)	18.90	3.60	27.70	25.90	16.10	8.20	131.54
	增长占比	17.02%		40.60%		18.36%		100%
盐城市 (2012—2030)	增长面积 (km ²)	23.15	2.58	16.50	8.47	13.62	4.87	82.86
	增长占比	31.05%		30.14%		22.31%		100%
扬州市 (2011—2020)	增长面积 (km ²)	7.70	0.80	12.30	8.40	8.90	1.90	51.02
	增长占比	16.50%		40.70%		21.10%		100%
镇江市	增长面积 (km ²)	-2.79	1.18	7.32	2.53	4.13	3.01	12.62

(2) 三生空间变化

江苏省 41 个县（市）“三生”空间中，居住用地、公共设施用地、公园绿地等比重均呈现上升趋势。仪征、昆山、泗洪、丹阳、张家港、句容、宜兴、江阴等 8 个县（市）生产空间存在不同比例下调趋势，考虑到总规规划期限、用地规模等因素的影响，昆山、张家港、仪征等地区工业用地腾退趋势最为明显。苏中苏北各县（市）生产空间增长占比普遍较高，部分地区如邳州、新沂生产空间增长比例分别高于生活、生态空间，增量发展特征仍较为明显。

表3-7 江苏省各县（市）中心城区三生空间变化

城市和总规编制年限	—	生产空间		生活空间		生态空间		城市建设用地
		工业用地	仓储用地	居住用地	公共设施用地	公园绿地	防护绿地	
江阴市 (2011—2030)	增长面积 (km ²)	-1.70	0.40	31.30	17.40	18.10	3.60	89.80
	增长占比	-1.45%		54.23%		24.16%		100%
宜兴市 (2016—2030)	增长面积 (km ²)	-1.26	-0.67	6.36	9.06	6.37	-1.51	23.46
	增长占比	-8.23%		65.74%		20.72%		100%
丰县 (2012—2030)	增长面积 (km ²)	4.44	0.58	6.31	3.64	2.91	1.57	23.63
	增长占比	21.24%		42.11%		18.96%		100%
沛县 (2015—2030)	增长面积 (km ²)	6.09	1.72	-4.98	6.66	7.62	1.83	30.84
	增长占比	25.32%		5.43%		30.64%		100%
睢宁县 (2010—2030)	增长面积 (km ²)	5.07	2.82	4.88	4.93	4.82	0.28	25.62
	增长占比	30.80%		38.29%		19.91%		100%
新沂市 (2002—2020)	增长面积 (km ²)	12.23	0.81	2.84	2.77	4.66	2.35	32.24
	增长占比	40.45%		17.40%		21.74%		100%
邳州市 (2010—2030)	增长面积 (km ²)	12.70	1.72	5.87	5.21	5.89	4.36	46.33
	增长占比	31.12%		23.93%		22.10%		100%
溧阳市 (2015—2030)	增长面积 (km ²)	3.88	0.06	5.89	3.85	3.47	0.12	19.46
	增长占比	20.21%		50.06%		18.48%		100%
常熟市 (2009—2030)	增长面积 (km ²)	12.72	6.75	23.30	17.16	13.47	4.17	99.46
	增长占比	12.79%		40.68%		17.73%		100%
张家港市 (2010—2030)	增长面积 (km ²)	-4.18	0.67	10.46	4.20	12.71	6.79	34.04
	增长占比	-10.31%		43.07%		57.29%		100%
昆山市 (2015—2030)	增长面积 (km ²)	-21.11	0.52	9.04	7.91	3.10	3.34	6.55
	增长占比	-314.35%		258.78%		98.32%		100%
太仓市 (2008—2030)	增长面积 (km ²)	2.56	0.44	12.01	5.31	5.49	-0.67	35.44
	增长占比	8.47%		48.87%		13.60%		100%
海安县	增长面积 (km ²)	3.37	3.25	6.17	4.32	6.94	2.95	32.95

(2011—2030)	增长占比	20.09%		31.84%		30.02%		100%
如东县 (2006—2020)	增长面积 (km ²)	7.36	0.14	10.03	5.20	4.77	3.27	40.03
	增长占比	18.74%		38.05%		20.08%		100%
启东市 (2006—2020)	增长面积 (km ²)	3.05	1.10	6.10	2.20	5.05	-0.44	23.73
	增长占比	17.49%		34.98%		19.43%		100%
如皋市 (2012—2030)	增长面积 (km ²)	6.25	1.13	10.87	3.31	5.82	0.08	35.23
	增长占比	20.95%		40.25%		16.75%		100%
海门市 (2012—2030)	增长面积 (km ²)	3.65	2.30	5.66	2.64	5.74	-0.30	27.61
	增长占比	21.55%		30.06%		19.70%		100%
东海县 (2011—2030)	增长面积 (km ²)	8.08	2.35	5.02	9.93	4.64	4.60	41.63
	增长占比	25.05%		35.91%		22.20%		100%
灌南县 (2007—2030)	增长面积 (km ²)	5.62	0.20	2.73	2.73	1.79	2.43	50.64
	增长占比	11.49%		10.78%		8.33%		100%
涟水县 (2013—2030)	增长面积 (km ²)	3.23	0.44	6.09	3.36	5.32	0.52	24.22
	增长占比	15.15%		39.02%		24.11%		100%
盱眙县 (2014—2030)	增长面积 (km ²)	0.24	1.10	4.60	3.95	3.59	0.79	12.29
	增长占比	10.90%		69.57%		35.64%		100%
金湖县 (2009—2030)	增长面积 (km ²)	3.83	0.68	3.68	1.83	1.96	0.58	14.07
	增长占比	32.05%		39.16%		18.05%		100%
响水县 (2009—2030)	增长面积 (km ²)	5.27	1.05	8.30	3.50	6.95		31.22
	增长占比	20.24%		37.79%		22.26%		100%
滨海县 (2013—2030)	增长面积 (km ²)	3.64	2.10	3.00	3.02	3.44	0.48	18.04
	增长占比	31.83%		33.37%		21.73%		100%
阜宁县 (2014—2030)	增长面积 (km ²)	3.96	0.65	3.47	6.60	3.35	0.89	24.13
	增长占比	19.08%		41.74%		17.58%		100%
射阳县 (2014—2030)	增长面积 (km ²)	4.63	0.06	4.38	2.14	3.70	0.13	18.89
	增长占比	24.86%		34.50%		20.29%		100%
建湖县 (2013—2030)	增长面积 (km ²)	3.45	0.75	4.53	4.35	3.84	0.69	21.95
	增长占比	19.15%		40.44%		20.63%		100%
东台市 (2014—2030)	增长面积 (km ²)	4.15	-0.11	1.98	3.04	3.75	1.34	16.49
	增长占比	24.50%		30.40%		30.85%		100%
宝应县 (2014—2030)	增长面积 (km ²)	4.15	0.28	4.94	3.70	5.76		23.35
	增长占比	18.96%		37.01%		24.68%		100%
仪征市 (2014—2030)	增长面积 (km ²)	-4.12	-0.01	1.60	0.14	2.00	1.98	1.20
	增长占比	-344.17%		145.25%		331.67%		100%
高邮市 (2013—2030)	增长面积 (km ²)	1.48	0.02	2.31	2.77	3.89	0.36	13.56
	增长占比	11.11%		37.45%		31.33%		100%
丹阳市 (2013—2030)	增长面积 (km ²)	-2.11	0.27	6.61	5.15	3.52	1.15	17.69
	增长占比	-10.40%		66.48%		26.40%		100%
扬中市 (2012—2030)	增长面积 (km ²)	-0.53	0.76	2.72	2.16	2.38	0.86	11.58
	增长占比	1.99%		42.14%		27.98%		100%

句容市 (2013—2030)	增长面积 (km ²)	-1.66	0.15	5.57	6.35	1.13	0.31	17.09
	增长占比	-8.84%		69.75%		24.80%		100%
兴化市 (2012—2030)	增长面积 (km ²)	5.20	0.04	6.54	4.50	3.60	1.74	24.86
	增长占比	21.08%		44.41%		21.48%		100%
靖江市 (2013—2030)	增长面积 (km ²)	3.88	0.27	7.64	3.46	2.96	0.35	22.11
	增长占比	18.77%		50.20%		14.97%		100%
泰兴市 (2013—2030)	增长面积 (km ²)	5.00	1.45	8.52	2.27	5.97	0.44	24.46
	增长占比	26.37%		44.11%		26.21%		100%
沭阳县 (2013—2030)	增长面积 (km ²)	6.82	1.75	8.84	8.47	9.37	-1.73	40.12
	增长占比	21.36%		43.15%		—		100%
泗阳县 (2011—2030)	增长面积 (km ²)	3.03	2.59	4.98	4.09	3.56	1.22	22.97
	增长占比	24.47%		39.49%		20.81%		100%
泗洪县 (2012—2030)	增长面积 (km ²)	-2.71	0.47	3.30	4.47	4.40	-0.51	12.95
	增长占比	-17.30%		60.00%		30.04%		100%

注：括号内年份分别为总规现状数据年份和规划期末年份；公共设施用地为原国标C类用地，或新国标A、B类用地；增长占比指用地增长面积除以中心城区城市建设用地增长总面积所得比例。

数据来源：各县（市）总体规划

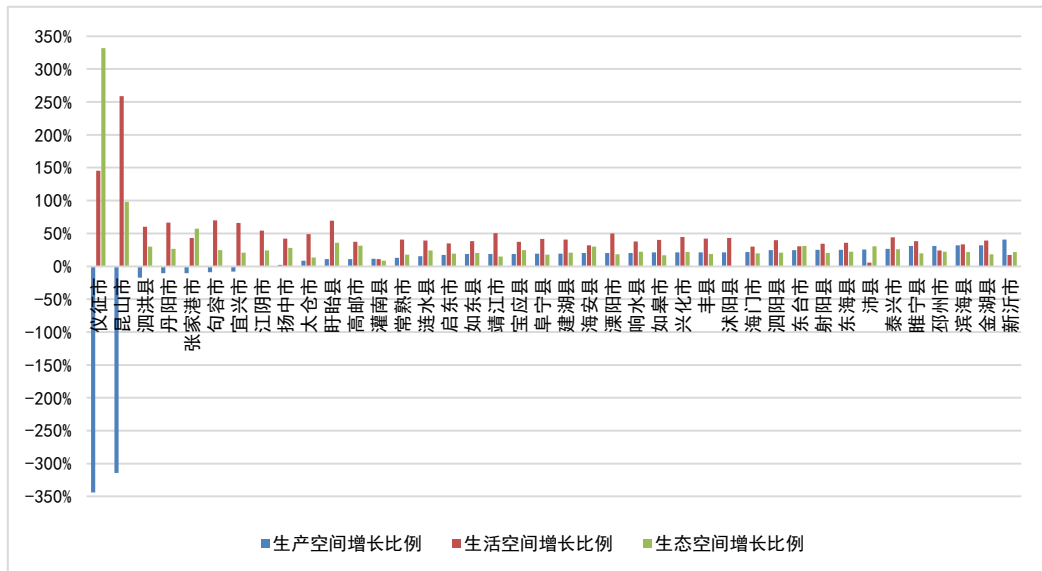


图3-22 江苏省各县（市）中心城区三生空间变化形势

数据来源：各县（市）总体规划

（三）各市县城市更新阶段划分

1、国际经验借鉴

从国际经验看，经济发展阶段与土地利用、城市更新的特征息息相关。不同经济发展阶段的产业结构和土地利用结构变化如下表所示。

表3-8 不同经济发展阶段产业结构与土地利用结构的变化特征

	产业结构变化特征	土地利用结构变化特征
前工业化时期	第一产业占绝对优势	以农业用地为主，城镇和工矿交通用地占比很小
工业化初期	一产比重下降，但仍高于 20%，工业结构开始由轻工业向重工业转换，第三产业有一定发展，但比重较小	农用地向建设用地转移的幅度低、速度慢
工业化中期	工业的精深加工水平提高，三产得到较大发展，但比重仍低于二产	建设用地，尤其是工业用地迅速增加
工业化后期	二产比重升至最高，三产比重继续提升	建设用地低速增长，工业用地比例逐渐下降，第三产业用地增加
后工业化时期	二产比重下降，二产内部技术密集型制造业发展较快，第三产业占绝对优势，知识密集型服务业崛起	工业用地比重趋于稳定或逐步下降，交通、居住、旅游用地比重趋于上升，产业功能区更综合，兼容性空间需求增加

资料来源：石忆邵等.产业用地的国际国内比较分析[M].北京：中国建筑工业出版社，2010。

鉴于江苏的发展阶段，着重分析从工业化中期到后工业化阶段的土地利用变化和城市更新特征。随着工业化发展，工业化中期是建设用地增加，特别是工业用地增加最迅速的时期，城市处于增量为主发展阶段。

进入工业化后期开始，随着第三产业的迅速发展以及二产内部技术密集型制造业的发展，工业用地的比重逐渐下降，第三产业用地逐步增加，一些兼容性的空间需求增强，城市处于增量和存量并举的阶段。

进入后工业化阶段，从伦敦、东京等较早进入后工业化时期的城市来看，工业用地稳定在 10% 以内的较低水平，同时，居住、商业、文化休闲空间占城市空间比重上升，生活、生态全面出现空间再生产需求，存量挖潜开始成为城市空间发展的优先方向。

表3-9 国际主要后工业化城市各类用地比例（%）

城市	工业用地	商业用地	居住用地	交通用地	绿地	娱乐用地	其他用地	年份
伦敦	4.7		32.6	14.1	38.2	—	10.4	2005 年
巴黎	8.0	4.0	30.0	27.0	12.0	—	19.0	1996 年
东京	3.5	2.6	46.5	18.3	11.4	8.5	9.2	2007 年
纽约	3.8	3.8	39.5	7.5	25.4		20.0	2006 年
新加坡	6.8	4.6	53.4	13.7	—	—	21.5	2000 年

资料来源：石忆邵等.产业用地的国际国内比较分析[M].北京：中国建筑工业出版社，2010。

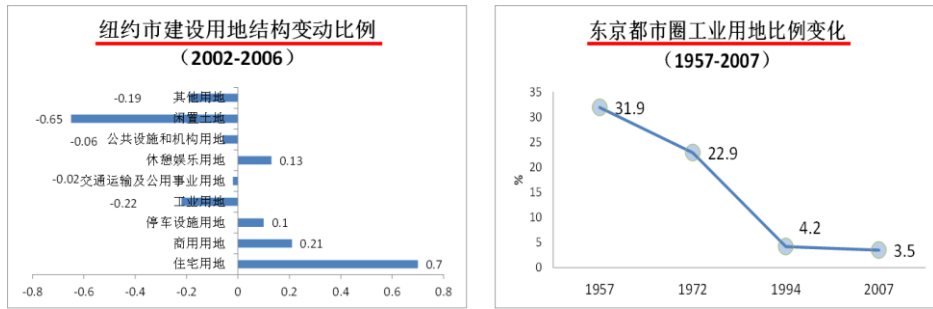


图3-23 典型后工业化城市用地结构变化

2、基于江苏各市县发展阶段的更新阶段判断

以江苏省各市县经济发展阶段和空间再生产需求为主要考量，结合城市建设用地增长和三生空间变化趋势，并借鉴国际经验，将各市县划分为**存量优先、增存并举、增量为主**等三类城市更新发展阶段。

处于存量优先阶段的地区包括苏南 5 个设区市和苏南、苏中 6 个县（市）。存量优先地区普遍迈入后工业化发展阶段，生产空间规模普遍出现下调趋势，生活、生态空间的品质要求不断提高。同时，由于建设用地趋近饱和，存量挖潜作为引导土地集约、高效利用的新方式、新路径，将成为城市发展的主导方向。

处于增存并举阶段的地区包括苏中、苏北 8 个设区市和 17 个县（市）。增存并举地区普遍处于工业化后期发展阶段，单纯的增量模式难以为继，城市发展关注重点开始由规模转向质量。另外，盱眙、泗洪等点状发展地区县（市）尽管处于工业化中期发展阶段，但未来用地增长规模有限，并以“生态优先、绿色发展”为发展导向，亦可认为处于增存并举阶段。

处于增量为主阶段的地区包括 18 个县（市）。增量为主地区普遍处于工业化中期阶段，建设用地仍存在一定余量，城市更新处于起步期。

表3-10 江苏省各市县城市更新阶段划分建议

发展阶段	设区市区	县（市）
存量优先	南京市、无锡市、苏州市、常州市、镇江市	张家港市、昆山市、太仓市、江阴市、常熟市、仪征市
增存并举	徐州市、南通市、扬州市、泰州市、宿迁市、连云港、淮安市、盐城市	盱眙县、泗洪县、宜兴市、溧阳市、海安县、如东县、启东市、如皋市、海门市、金湖县、东台市、高邮市、丹阳市、扬中市、句容市、靖江市、泰兴市
增量为主	——	丰县、沛县、睢宁县、新沂市、邳州市、东海县、灌云县、灌南县、涟水县、响水县、滨海县、阜宁县、射阳县、建湖县、宝应县、兴化市、沭阳县、泗阳县

第四章 城市更新要素分析

一、江苏已有更新工作评估

(一) 已有工作框架

1、省级行动：城乡空间环境和风貌整治导向的更新

省级层面的城市更新工作以城乡空间环境和风貌整治等物质更新为主，以省级政策指引、技术规范 and 资金引导为主要更新手段，典型的省级行动有节约集约用地“双提升”行动计划、城市环境综合整治931行动和危旧房（棚户区）改造工作。

2、市级行动：托底型和战略性导向的更新

市级层面的城市更新工作以旧居住区等托底型更新和针对城市客厅、城市门户地区等战略性更新为主，以市场化的运作和融合省市资金共同推动地方城市更新。市级城市更新空间类型多样，其中比较典型、项目较为集中的为城市工业区、居住区、城中村、公共空间和历史文化空间。

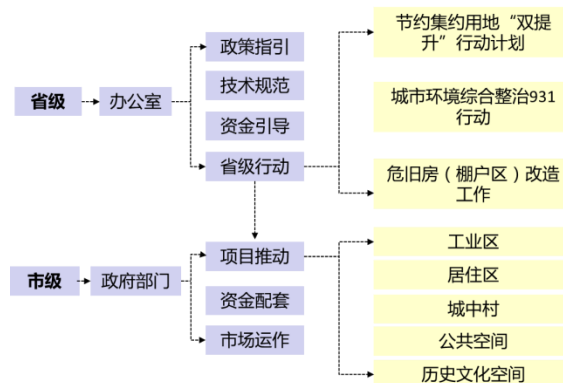


图4-1 江苏现状城市更新工作框架

(二) 省级层面更新——全域覆盖的重点更新工作

1、城市综合环境整治（931）行动

为响应习总书记对江苏提出的三项新要求，2013年省委省政府提出计划用3年左右时间在全省县以上城市建成区开展城市综合环境整治，该行动为全省十项重点工作举措之一。

“九整治”为集中整治9类环境薄弱区域脏乱差和设施不配套等问题；“三规范”为规范管理3类影响城市形象和群众生活的容貌秩序问题；“一提升”为

提升城市长效管理水平。

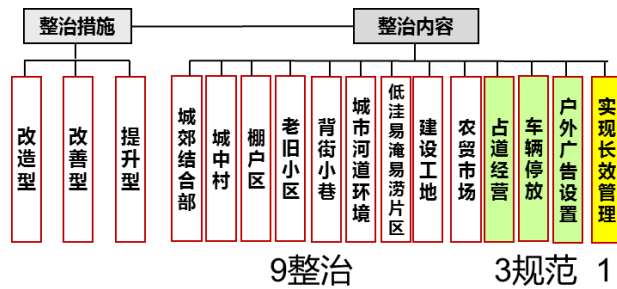


图4-2 城市综合环境整治（931）行动

在实施机制方面，首先，行动明确了组织领导，省、市、县（市）设立城市环境综合整治工作推进（领导）小组及办公室，分级负责指导督查，城市政府对整治工作进行总负责。第二，行动建立了完善的机制，省政府召开年度会议与省辖市签订目标责任书；开发信息管理系统，执行“月报告、季检查、年考核”与督查暗访制度，督查指导各地编制三年整治规划；以奖代补，组织开展省优秀管理城市等创新活动。第三，省级政府提供了强大的资金支持，省财政设立整治工作专项资金，三年共安排 15 亿元奖补资金。



图4-3 省政府召开全省城市环境综合整治工作座谈会，各市与部门签订责任书

截止到 2015 年，全省 58 个市、县（市）三年共完成整治项目 52645 个，完成率达 99.83%，惠及 170.28 万户，约 750 万居民。截止到 2015 年底，解决社会弱势群体集中住区的道路破损、排水不畅、环境脏乱差等问题 3840 个，新增公共停车泊位 30 万个，投入公共自行车 13.9 万辆，新建改建公厕 1760 余座，河道清淤 1126.83 万立方米，清理垃圾杂物 16.78 万处，拆除违法建筑 25.8 万平方米，新建改建道路 776.82 万米，出新建筑立面 640 万平方米，增补绿化 553.7 万平方米。

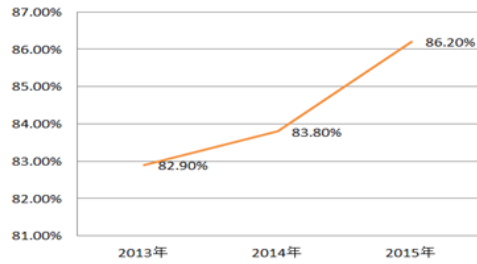


图4-4 931 城市环境综合整治工作群众年度满意度



图4-5 南京大钟新村小区公共空间更新前后

2、棚户区（危旧房）改造工作

2013 年，江苏省政府出台《省政府关于加快棚户区（危旧房）改造工作的实施意见》，规划连续 4 年对棚户区改造等保障性安居工程新增建设用地计划实行计划单列、优先供应，年均下达新增建设用地指标 1.2 万亩左右。2014 年，省级棚改融资平台组建工作完成，同年积极争取国家开发金融机构对棚户区改造支持。积极适应住房市场阶段性发展趋势，优化补偿安置方式，全面推动各地提高货币补偿安置比例，充分利用市场存量房源安置棚户区（危旧房）居民。

截止到 2014 年底，省、市、县全面完成《2013-2017 年棚户区改造规划》编制，2013 至 2014 年，全省棚户区改造货币化安置比例达 20%；2011 年 2014 年，全省总计改造棚户区（危旧房）约 70 万户。



图4-6 获得保障房的住户

（三） 市级层面更新——多样化的更新内容探索

1、 工业区更新

在当前转型发展、低碳生态发展的背景下，按照产业结构转型升级的要求、资源环境约束的现实困境，粗放型产业用地使用模式已难以为继，当前江苏几乎各市县都在推行工业区的更新。对于先发地区的苏南而言，工业用地的更新转型

需求尤为迫切，苏州工业园区等一批开发区都进行过针对工业用地的相关研究。各市县工业区的更新主要有两种类型，一种是更新后仍然保持工业用地的属性，另一种是从工业用地转换为其他用地。

（1）留二优二、退二优二：主要位于开发区、工业集中区的工业用地

即更新后仍保留工业用地的属性，又根据是原有企业是否搬离可分为留二优二和退二优二两种类型，主要位于开发区和工业集中区。江苏地域广阔，各市县发展阶段差异较大，工业提供税源、吸纳就业，是很多服务业发展的基础，对于大部分地区仍然非常重要。同时，目前产业的发展呈现出融合态势，第二产业和第三产业在众多领域存在越来越多的交叉，又滋生了“2.5”产业，即工业相关研发产业，这也是很多工业企业提档升级的补充环节之一。因此，“留二优二”和“退二优二”成为各市县进行工业用地评估后工业用地转型的重要类型。

（2）退二进三、退二进绿：老城区内或开发区靠近市区地段的工业用地

即更新后改变了工业用地的属性，主要是转向了以第三产业为主导的用地，也有部分是将工业用地转换为绿地。主要涉及老城区内的工业用地，或开发区靠近市区地段，伴随城市扩张，这些地段的区位已经不再适合工业使用，或者转换为其他用途可以发挥更大价值。

（3）典型案例

① 苏州浒墅关开发区大新科技园退二优二

成立于2003年1月的浒墅关开发区大新科技园，东临长江路，西抵建林路，北邻312国道及鸿禧路，南以嵩山路为界，建有18栋标准厂房，总占地面积89.3亩。园内进驻企业以从事电子材料生产和模具加工的小型内资企业为主。随着产业不断发展升级，大新科技园的部分企业逐渐显现出产能低、污染大、安全隐患多的问题。为适应经济发展新形势，优化产业结构，促进产业转型升级，从2014年起，开发区部署“退二优二”总体规划，将大新科技园列为2015年度升级改造重点项目。退二优二的时间段为从2014-2016年，截至2015年底大新科技园已腾退4.16公顷。

退二优二后，园区主要工业企业从“电子材料生产和模具加工的小型内资企业、物流企业”转变为“硅橡胶研发、设计生产，无线电通信、汽车零部件”等领域的较优质企业。从效益情况看，浒墅关经济开发区2015年前三季度公共预算收入同比增长17.9%；规模以上工业总产值增长5.2%，固定资产投资增长7%；

2014 年苏州上述指标分别增长 8.5%，-0.2%，4%。



图4-7 苏州浒墅关开发区大新科技园

② 姑苏 69 阁文创产业园退二进三

姑苏 69 阁文创产业园是苏州单体面积最大的改造型文化创意产业园，位于苏州市姑苏区盘胥路，原为苏州二叶制药有限公司老厂房，2011 年由苏州二叶经济贸易有限公司和复星利源商业投资管理（上海）有限公司合作投资运营，对原苏州二叶制药厂进行工程修缮和产业升级，占地 4.3 公顷，建筑面积 3.6 公顷。更新后，2013-2015 年，该地块的全口径税收从 58 万元上升至 300 余万元再上升到近 4000 万元。



图4-8 姑苏 69 阁文化创意产业园

(4) 探索工业用地用地供应制度改革

在积极落实工业用地更新的基础上，江苏也在尝试探索工业用地供应制度改革。2015 年 10 月批复的《常州市钟楼区工业用地供应制度改革试行工作方案》，改变原先工业用地一次性出让、年限一律为 50 年代的方式，变为根据企业实力、产业周期等，采取三种方式：工业用地使用权直接租赁、工业用地使用权弹性出让、工业用地使用权先出租后出让等。

差别化土地租赁和出让价格节省用地成本。以 12 年期租赁用地的前王村地块为例，年租金评估价格为 199 元/平方米，每 5 年收取一次。同比 50 年期出让，先期土地成本下降 78.7%。以 30 年期出让用地的工业集中区地块为例，地块出

让金评估价格为 426 元/平方米。同比 50 年期出让，先期土地成本下降 11.2%。企业可结合自身需求选择不同土地出让方式，节省用地成本和提高土地节约利用水平。

表4-1 常州市钟楼区工业用地供应制度改革试行工作方案

土地出让方式	主要内容
工业用地使用权直接租赁	政府将工业用途国有建设用地使用权在一定年限内租赁给土地使用者，由土地使用者向国家支付租金。直接租赁分为短期租赁和长期租赁，短期租赁一般不超过 5 年，长期租赁一般不超过 20 年。
工业用地使用权弹性出让	在钟楼辖区涉及设备、电子、通信、计算机、电气、化学纤维、纺织、医药等制造业及其他产业类型的工业用地，且销售总额超过 3 亿元的，出让年限可按最高不超过 50 年确定；销售总额超过 3000 万元且低于 3 亿元的，出让年限可按最高不超过 30 年确定；销售总额低于 3000 万元的工业项目，原则上不再出让土地，引导企业租赁、购买多层标准厂房。
工业用地使用权先出租后出让	工业用地供应时，先以租赁方式向使用者供应土地，并在租赁合同中约定，承租人在租赁期内或租赁到期时经考核验收达到约定的投入产出等条件后，可以提出以出让方式获得土地使用权。

资料来源：中国国土资源报

2、老旧居住区更新

老旧小区普遍存在基础设施不完善、住宅较为陈旧、服务配套不足、管理不到位等问题。老旧小区以保留改造为主要更新模式，更新措施主要包括整修道路、新增绿地、房屋整治及立面出新、增加停车设施、结合物业制定长效管理方案等。老旧小区更新需要针对大规模老旧小区、历史地段老旧小区、拆迁安置老旧小区等更新对象的特点，采取合理的更新措施。

大规模老旧小区更新目前较为关注城市道路穿越、空间开敞、安防设施建设问题。此外由于更新投资规模较大，此类小区尤其需要关注资金平衡。如镇江桃花坞三区建成于 1990 年代前，建筑面积 12 万平方米，总户数 1533 户，总人口 4597 人。2012 年，小区作为镇江市老小区第一批整治对象，由市政府投资约 1000 万元进行综合整治改造，主要整治内容包括：实施雨污分流、化粪池填埋；修复道路、绿化、路灯；拆除违章建筑，增设公共车库和单体车库；更换落水管、落水斗；维修、拉直、粉刷围墙，增设电动门封闭小区；增建物管用房、居民活动中心和居民健身广场等。



图4-9 镇江桃花坞三区改造

历史地段老旧小区较为关注历史建筑保护、周边风貌协调问题。如南京梅园新村为 1970 年代前小区，用地 11 公顷，总户数 574 户，总人口 1650 人，是民国建筑集中区域。小区于 2006-2008 年进行改造，政府投资约 4100 余万，消除了危房陋屋安全隐患，保护了区域的历史风貌和居民的生活状态，使其成为南京独具魅力的城市名片之一。



图4-10 南京梅园新村改造

拆迁安置小区中社区邻里的集体意识较强，需要加强社区管理及帮助农民生活习惯及意识转变。如靖江江阳社区为 2008 年建成的农民拆迁安置小区，总户数 3600 户，总人口 1.3 万人。小区于 2015 年进行改造，以“社区带物业”组织公众参与，根据意愿采集情况制定整治计划，实现“共治共建”。



图4-11 靖江江阳社区改造

3、棚户区更新

棚户区是城市建成区内高密度棚户房、危房连片的区域，空间环境普遍较为破败，治安和消防等隐患较大。棚户区以拆除重建为主要更新模式，更新资金规模庞大，公众协调要求高。棚户区拆除重建有用地功能不变、用地功能活化两类情况。

第一类一般是将棚户区拆除并开发新住区。如淮安市肉联厂宿舍区为 1970 年代棚户区，建筑面积 5.5 万平方米，棚户每间约 10 平方米。宿舍区于 2008-2012 年改造，政府投资 3.7 亿元拆迁，再通过招商引资进行房地产开发，拆迁居民就地安置。



图4-12 淮安市肉联厂宿舍区更新

第二类是将棚户区拆除并对地块进行商业开发，此类棚户区一般位于城市中心区，地块价值较高。如盐城市先锋岛棚户区，用地面积 268 亩，于 2009-2012 年改造，由盐城国投集团实施拆迁及开发重建，新建文化与商业区，同时保护修

缮了国家级文物保护单位泰山庙。



图4-13 盐城市先锋岛棚户区更新

4、城中村更新

城中村是城市建成区内土地仍为集体所有的居住区，许多仍保留有村集体关系。城中村除空间环境恶劣，也是居住区中产权关系最复杂的一类空间。城中村更新需要关注集体产权、集体关系的特殊效应。

拆除重建是城中村更新的主要模式；对环境质量尚可，地块再开发需求尚不迫切的城中村，也采取保留或部分保留并整治的模式。如无锡小吴巷城中村，用地面积 3.65 公顷，总户数 136 户，由区、街道、社区共同投资 200 多万元改造。改造过程中，通过深入居民家中座谈、方案公示等方式，广泛听取居民对整治方案的意见，并建立区、街道、社区城中村整治工作联动机制，将城中村的管理纳入长期化、制度化、规范化的工作轨道。



图4-14 无锡市小吴巷更新

5、公共空间更新

目前公共空间更新具有典型性的案例为常州生态绿城建设。为建设绿色空间，提升生态宜居品质，常州于 2013 年编制《常州“生态绿城”建设规划(2014-2016)》，计划用三年时间，增核、扩绿、联网建设生态城区。生态绿城建设行动由市委市政府架构建设生态文明示范市领导小组，下设领导小组办公室，由环保局与规划

局牵头，将生态绿城建设目标任务分解到各辖市区和相关部门，为各工程建设设立统一标准。

截止 2014 年，行动共完成建设工程 87 项，年度完成率 94.1%。“生态绿城”建设在十件民生实事满意度市民调查中名列第一。其中绿道建成 203.33 公里，建成郊野公园 2415 亩，增加城区内公园 9038 亩，提升红线生态品质，整治修复 6 个生态山体、水源地、保护区项目，完成生态廊道 168.5 公里，累计增绿 1095 亩，建成 51 个生态村庄、7 个生态文明示范村、19 个绿色城市社区、11 个绿色学校。



图4-15 常州生态绿城建设行动三大板块内容

6、历史文化空间更新

(1) 整治环境风貌，塑造特色空间

典型案例为镇江西津渡历史文化街区的更新行动，突出地表现为政府推动下的街区风貌整修。西津渡历史文化街区位于镇江市西北，面积约 60 公顷，先后进行了 3 期改造。更新改造主要内容为居民搬迁，翻新、重建文物和传统民居，整治自然生态环境，改造市政基础设施，更新改造公共空间和公共景点。资金来源为综合运作，以项目自我平衡为目标，如 1999 年至 2002 年间的一期工程，先后投入 1.8 亿元资金，政府公益性资金 8000 万，融资、招商、市场销售获得资金 1 亿元。



图4-16 更新后的镇江西津渡历史文化街区

（2） 激活文创商旅活力， 培育新经济发展

典型案例为南京老门东历史文化街区，特点为由政府主导的市场化运作模式开展，以拆旧建新、居民搬迁为主要手段，目的是整合文创商旅资源，实现街区活力复兴。老门东历史文化街区占地面积 70 公顷，更新改造主要内容为：大规模拆迁改造，搬迁居民，参照江南七十二坊解构原有街巷格局，修建仿古建筑，邀请传统艺人和非遗进驻街区商店，重视引入文创产业，新建文博建筑（书画院、南京美术馆、老城南记忆馆）。老门东总投资近 50 亿元，建立融资平台，由政府成立注册资金 10 亿的统一运作公司，结合民间参股合资开发。



图4-17 更新后的老门东历史文化街区

（3） 保育社会网络， 实现社区自我修复

典型的案例为大油坊历史风貌区内小西湖社区的更新，其特点为政府引导，社会参与，以保存居民网络为基础，采取小规模、渐进式更新方式。小西湖社区位于南京市大油坊历史风貌区内，占地面积约 4.7 公顷，内含 3 处文物保护单位，2 处市级。在更新改造内容上，避免大拆大建，尝试针对不同产权人的不同更新方法，鼓励居民自我更新，搬迁后政府统筹实施，市规划局、秦淮区政府、南京三所高校(南京大学、东南大学、南京工业大学)合作，目前已完成入户调查，正在进行更新改造方案设计。



图4-18 正在实施更新的小西湖社区

（四）小结

（1）以物质性空间品质提升为主要内容

从当前江苏全省推动的城市环境整治“931”行动、棚户区（危旧房）改造行动等一系列专项行动和各市的内容来看，当前江苏的城市更新主要以面向物质性更新为内容导向，以托底型公共要素的资源配置为主要手段，主要涉及城市宜居环境的改善、城市生态环境的优化、城市道路与基础设施的完善、城市公共服务设施的配套建设、城市公共空间的整治等等，更新成效较为显著。

（2）问题导向、重点突出

当前，江苏省的城市更新工作采用“自上而下”的方式推动，涉及面广。优先重点解决突出问题，主要包括促进产业转型、老旧小区更新、公共空间改善以及部门历史街区、历史地段的更新改造等。从更新地区的选取上，采用重点地区先行先试的方式，依托示范项目开展，以规划带公众参与，以实施带更新成效，以行动带影响，层层推进，有重点、分阶段地推进城市更新工作，从而有效保障了各项行动的落地实施。

（3）城市更新系统性凸显不足

从当前江苏省城市更新工作的推进情况看，存在着对更新对象选择和更新内容引导系统性不足的问题。当前江苏省各地对更新对象主要以旧城改造为主，对城市发展战略性引导关注不足；对更新内容的引导偏重物质环境改善，对城市功能培育、经济发展、文化传承等多重内涵关注不足，从而导致城市更新滞后于城市经济社会发展的实际诉求。

二、要素体系构建思路

（一）明确价值导向

1、顶层设计

从顶层设计来看，住房和城乡建设部《关于加强生态修复城市修补工作的指导意见》中，更加突出以人为本的价值回归，提出要修补城市功能，提升环境品质，补足基础设施短缺、公共服务不足等问题；更加强调城市生命体的生态可持续性发展，提出要应对长期以来的严重环境污染、生态系统破坏，恢复城市生态功能，促进可持续发展。

江苏省在《关于进一步加强城市规划建设管理工作的实施意见》中更清晰地明确了城市更新四个方面的主要任务：开展生态修复、完善城市功能、促进产业转型、强化风貌特色，并提出了建设用地复合利用、开展生态保护和修复、构建社区服务圈、将城市设计融入规划制定的全过程等具体实现路径。

表4-2 《关于进一步加强城市规划建设管理工作的实施意见》中的更新要求

开展生态修复	“大力开展生态保护和修复，大气污染、黑臭水体、受损山体、污染土壤等方面的环境整治”
完善城市功能	“补足社区服务、绿地、停车等公共设施短板…构建 15 分钟社区服务圈…5 分钟便民生活圈”…“推动立体城市建设”
促进产业转型	“配合城市产业转型升级，鼓励建设用地复合利用和功能混合布局”
强化风貌特色	“构建城市特色空间体系，将城市设计融入规划制定的全过程”

2、江苏目前城市发展面临的挑战

快速城镇化下的生态环境恶化、公共服务设施短缺、文化特色缺失等问题改善。快速的城镇化容易引起开发建设超过生态承载的容量而引起环境的恶化，人口的快速集聚导致公共服务设施的短缺，城市空间的快速拓展也容易造成空间文化特色的缺失等问题，这些问题在快速城镇化的江苏各市已成为制约城市宜居环境打造的普遍现象。

快速外延扩张下的土地资源短缺和低效。江苏自从 2000 年以来增长了 2 倍多，导致全省建设用地指标增量空间不足，同时快速扩张使得用地低效发展明显。

经济发展阶段转变引起的产业结构转型。江苏目前整体正处于工业化后期向后工业化转变的经济发展阶段，其中苏南地区已基本进入后工业化时期，产业结构转型迫在眉睫。

3、价值导向选择

综合考虑以上国家、省对城市更新的价值期待，结合江苏城市发展面临的挑战，确定江苏省城市更新将以“生态优先、以人文本、集约高效、文化传承”为价值导向，提炼核心更新要素，全面推动城镇化向更高质量和水平发展。

(1) 生态优先

以塑造山青水绿、天蓝气清的城市生态环境为目标，积极开展生态修复，加强山水自然本底和污染土地的维护修复，恢复和强化城市生态功能，建构生态宜居、可持续发展的城市支撑环境。

(2) 以人文本

科学把握人与环境的相互关系和发展规律，遵循江苏长期坚持的民生优先的人本意识和务实惠民的行动准则，从满足“人”的需求出发，积极开展城市修补，优化居民生活休闲空间品质，营造人人皆可归属的宜居家园，展现江苏美好人居环境的卓越魅力和吸引力。

(3) 集约高效

以提升用地效益，促进产业转型升级为目标，着力提升各类开发区和产业园区用地效益，孕育城市新经济发展，保持和推动城市经济繁荣和创新活力。

(4) 文化传承

以保护江苏特色资源，彰显江苏特色风貌为目标，传承细致精巧的营建工艺和特色文化，通过城市景观的精致塑造，营造优美宜人的城市面貌，彰显江苏历史深厚的文化底蕴和特色凸显的地域风貌。

(二) 契合最新趋势

为进一步细化更新价值实现的具体路径，本研究以江苏省既有城市更新实践经验为基础，结合国内外城市更新的新思路新方法，新问题新要求，提出更新要素在城市各个空间领域的实现方式。

表4-3 更新要素的新趋势

	生态空间	住区和设施空间	交通空间	生产空间	文化空间
已有实践	城市山体生态修复 黑臭水体治理	棚户区城中村改造 老旧小区综合整治 绿色建筑改造	公交优先 TOD 交通	产业转型升级 改造工业建筑为创意产业和公共服务设施 产城融合	历史文化街区和历史地段在历史保护框架下的整治更新

				重点企业污染防治, 改善城市空气质量	
新思路新方法	功能复合(如社区体育公园、公园动植物科学展示等功能) 小微空间活化 活力街道塑造	5分钟便民生活圈 15分钟社区生活圈	小尺度街区“安宁化街区”改造 活力街道打造	小微创新产业空间可以利用城市既有存量建筑, 与住区、商务办公区混合布局	历史建筑的认祖认养等活用方法 工业遗产改造为“创意园区”需谨慎, 应结合城市发展阶段, 因地因时改造为公共服务设施、居住社区 社区文化线路营造
新问题新要求	健康性公共空间需求增长 可食用都市农业空间 郊野生态休闲空间塑造	老年友好型社区 儿童友好型社区 社区和谐治理	电瓶车对于城市骑行环境的新需求	循环改造以减少污染 智能化改造	风貌河流塑造 风貌道路塑造 时代景观打造

(三) 提炼更新要素

围绕“生态优先、以人文本、集约高效、文化传承”四大价值导向, 规划确定了“生态修复、功能修补、产业转型、风貌彰显”四大更新要素, 并在已有更新内容和路径的基础上, 结合更新的新思路新方法和新问题新要求, 确定了四大更新要素在城市生态空间、居住社区、公共空间、交通出行环境、产业空间等城市生态、生活、生产空间中的细化更新要素和具体实现路径。

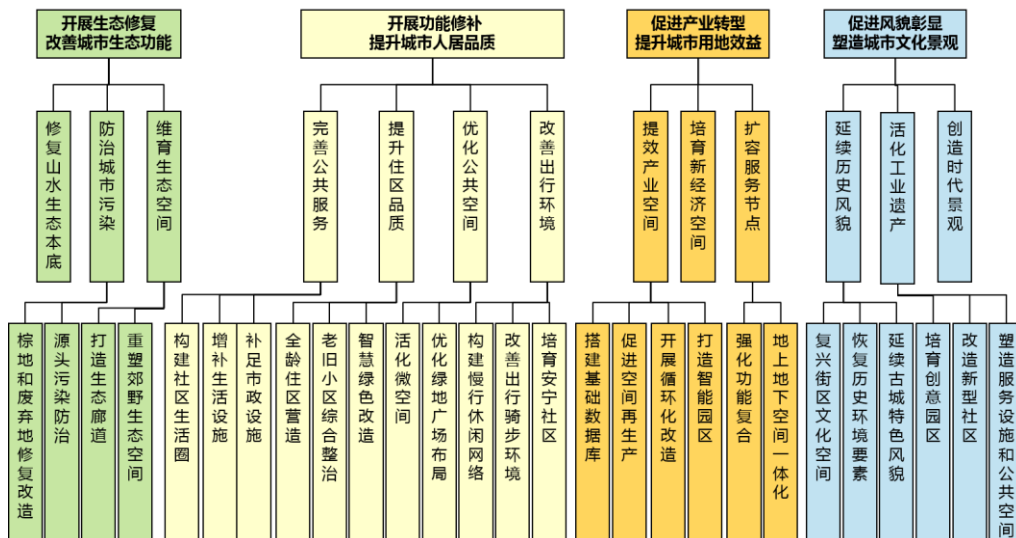


图4-19 江苏城市更新要素体系

三、江苏城市更新要素体系

（一）开展“生态修复”，改善城市生态功能

1、修复山水本底

系统修复城市山水生态本底，恢复生态功能。在保障安全和生态功能的基础上，探索多种山体修复利用模式；全面落实海绵城市建设理念，深化推进黑臭水体治理，系统开展江河、湖泊、湿地等水体生态修复。



图4-20 无锡太湖梅梁湾和南京幕府山生态修复

2、防治城市污染

（1）棕地和废弃地修复改造

治理与修复污染场地、土壤污染，综合运用多种适宜技术改良土壤，消除场地安全隐患，恢复植被群落，重建自然生态。强化控制修复过程中的二次污染；污染场地进行土地流转和开发利用，需经专业机构进行健康评估；以区域和城市更新的角度考虑棕地改造后的合理土地功能。



图4-21 上海钢铁厂、后滩船舶修理厂、垃圾填埋场修复后成为后滩公园

（2）工业污染阻滞

治理工业企业污染源，优化污染企业空间布局，引导重点排污工业企业和产业区增设防尘林带，实现清洁生产。



图4-22 常州新龙生态防护林

3、 保育生态空间

(1) 打造城市生态廊道

留足生态空间，构建城市通风廊道，将自然系统引入城市。结合风景路，构建生态化、人性化、特色化的区域绿廊体系，保护修复绿廊内现有山体、植被、河流，营造节约型和可持续绿色生态景观。

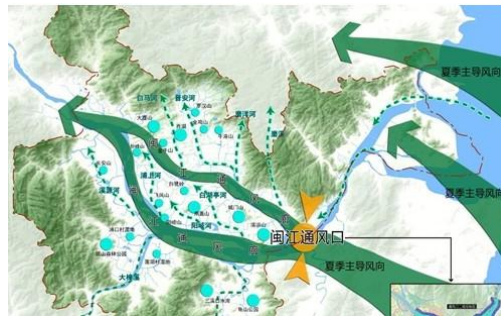


图4-23 福州市城市通风廊道规划

(2) 重塑郊野生态空间

依托现有城郊农田和农村居民点，整合田园、林地等生态资源，修复山体、湿地等生态环境，建设生态乡村，结合休闲、体育健身、教育等多种功能，创建生态复合型郊野公园体系。



图4-24 常州宋剑湖湿地公园



图4-25 上海金山廊下郊野公园



（二）开展“功能修补”，提升城市人居品质

1、完善公共服务

（1）构建社区生活圈

构建5分钟便民生活圈和15分钟社区生活圈。完善中小学、幼儿园、菜市场、便民超市、社区养老等设施，形成以社区级设施为基础，市、区级设施衔接配套的公共服务设施网络。



图4-26 上海15分钟社区生活圈规划导则

（2）增补生活设施

在产业集中区域，着重增强生活服务功能。鼓励环境影响小、经济效益不高的企业主动转型，开展环境影响评估和功能改造策划，采取自主改造、分租分层改造等多样化形式，转变部分功能为城市体育馆、文化馆等设施。



图4-27 南京老厂房改为羽毛球馆

（3）补足市政设施

大力完善社区给水、排水、燃气、供热、通信、电力等基础设施。加快老旧管网改造，有序推进各类架空线入廊，加强污水处理设施、垃圾处理设施、公共厕所、应急避难场所建设，提高基础设施承载能力。

2、提升住区品质

(1) 全龄住区营造

推进适老社区改造，“居住宜老、设施为老、活动便老、服务助老、和谐敬老”的要求，推进适宜养老住区建设，多措并举改善住区环境、完善配套，积极推进老旧电梯更新、多层住宅加装电梯、无障碍设计和设施改造，建设适老社区。

塑造社区儿童友好空间，依托居住区绿地、社区公园、大型广场、幼儿园学校附属用地，改造成为自然益智的儿童游戏场所，并尽可能考虑与其它家庭成员需求的结合，构建居住区、社区公共场所-公共服务设施附属空间多层次点状户外游乐空间。营造安全丰富的儿童出行环境，改造儿童上学和游戏路线，增加辨识度、可视性、提高趣味性，形成线性儿童友好出行路径。



图4-28 上海“长者之家”老人中心与澳大利亚儿童友好社区公园

(2) 老旧小区综合整治

改善市政公用设施，健全公共服务设施，统筹利用棚改资金、节能改造、抗震加固、房屋维修等多方面资金，加快老旧住宅、棚户区改造。完善照明、停车、电动汽车充电、二次供水等基础设施，实施小区海绵化改造，整治易淹易涝节点，配套建设菜市场、便利店、文化站、健身休闲、日间照料中心等社区服务设施，加强小区绿化，改善小区居住环境，方便居民生活，提升老旧小区宜居水平。

(3) 智慧绿色改造

推进社区智能化改造，优化基础设施布局，改进和建设社区宽带、无线、广播电视网、电子信息亭等信息基础设施，建设社区综合信息服务平台。

鼓励城市信息综合体（便民服务信息亭）建设，提供智慧医疗、健康、旅游、出行、就业、警务求助、急救、物流等信息服务，实现社区信息服务网络、安全防范网络、智能物流网络全覆盖。

开展既有居住建筑节能改造，鼓励智慧节能装置使用，提升老旧小区绿色宜居性能。



图4-29 智能家居与智慧社区

3、优化公共空间

(1) 活化微空间

微空间指城市边角料地带、市政公用设施和交通设施用地及其附属空间、广场绿地等小型公共空间、建筑屋顶立面及其附属空间、河道两侧空间等地区。

微绿色：增加小型分布式绿色空间，对垃圾填埋场等邻避设施用地进行生态修复，进行建筑物屋顶墙面和内部立体绿化。



图4-30 上海五角场公共停车楼立体绿化

微蓝色：亮化城市蓝色水体生态空间，针对黑臭河道、城市暗渠，治理水体污染、恢复沿岸植被、强化雨水管理，强化生态艺术景观设计，创建以水为中心的生态公共空间。

微功能：强化微型公共空间复合功能，改造高架桥下空间、城市边角料地带为菜市场、健身休闲广场等公共服务和休闲空间，在社区公园中增加球类运动场地等建设功能，改造大型广场等公共空间，增植小型游戏和交往空间，活跃公共空间功能。



图4-31 广州天河区北环高架桥下设置体育场地

微农场：创造“可食用”城市农业空间，利用公共建筑屋顶及其附属空间、社区周边临时空置地、郊野公园、学校推广建设小型耕种农园，创新和强化农场到学校、社区支持农业、农夫市集等农业供给方式，构建本地化、生态化、健康化的现代食物系统。



图4-32 珠海梅华城市花园中的生态菜园供周边居民租种

(2) 优化绿地广场布局

合理布局城市广场，满足居民健身休闲和公共活动需要。按照居民出行“300米见绿、500米入园”的要求，优化城市绿地布局，均衡布局公园绿地。通过拆迁建绿、破硬复绿、见缝插绿等，拓展绿色空间，提高城市绿化效果。因地制宜建设湿地公园、雨水花园等海绵绿地，推广老旧公园提质改造，提升存量绿地品质和功能。乔灌木合理配植，广种乡土植物，推行生态绿化方式。

4、改善出行环境

(1) 构建慢行休闲网络

建设城市风景绿道：贯通城市滨水步道、林荫道，理顺慢行网络，构建绿道健身体系，完善并有效串联沿线公共图书馆、美术馆、文化馆、博物馆等公共设施，优化休闲景观节点，形成服务完善、使用方便、环境宜人的休闲网络体系。



图4-33 常州市绿道建设规划与绿道丰富的休闲活动

塑造城市活力街道：增强街区土地功能混合度，提升业态丰富性；优化公共

座椅、休憩场所、雨棚等街道环境设施，管控建筑贴线率、建筑控制线、建筑高度、街道尺度等街道肌理，强化底层建筑入口、商业门面的风貌设计，形成有序美观宜人的视觉空间。优化道路绿化种植和场地设计，提升绿色慢行交通的舒适性和安全性。



图4-34 上海城市街道设计导则

（2）改善出行骑步环境

着力改变“宽马路、大街坊、封闭街区”的传统模式，在城市规划和土地出让中落实“窄马路、密路网、小街区”的布局理念，重点提高中心区路网密度，改进道路微循环系统，提升道路通达性。

大力发展公共自行车和慢行系统，倡导绿色出行，解决居民出行“最后一公里”问题。积极改善步行和自行车出行环境，结合城市更新中的环境整治、居住区更新、道路改造等内容，优化路权分配，优化道路断面和交叉口，适当拓宽城市中心、交通枢纽地区的人行道宽度，完善过街通道、无障碍设施，确保城市慢行交通设施的连续性、完成性和舒适性。

（3）培育安宁社区

增加社区巴士、公共自行车租赁点和停车位。整治住区道路内部空间，收窄机动车道，拓宽人行道、自行车道和停车带，曲折化机动车线型，缩小交叉口面积、抬高或改变交叉口地面铺装、设置小型减速岛或者减速桩。



图4-35 法国巴黎安宁社区交通改造

（三）促进“产业转型”，提升城市用地效益

1、提效产业空间

创新思路进行退二优二、留二优二、退二进三、退二进绿，推进各类开发区和老城制造业转型升级。

（1）搭建基础数据库

建立工业企业大数据平台，归集城市工业企业产权边界、用地面积、建筑面积、税收收入、销售收入、用能、用水以及排污等年度数据，开展工业企业综合评估，盘活低效工业企业城市用地，结合城市产业转型升级和城市功能调整需求，有序推进更新实施。

（2）促进空间再生产

① 留二优二

增加建设密度、容积率，治理环境污染，鼓励企业增加科研投入，提升工业用地经济效益、社会效益和环境效益。

② 退二优二

针对确定为重点产业发展片区、但现状产业类型不符合发展导向或效益低下的产业用地，更换产业主体或类型，促进产业园区整体提升竞争力。

③ 退二进三（或绿）

针对老城建设分散、效益低下、环境影响较大的工业用地，以及因城市战略发展确需调整用地布局、集中分布的制造业空间，转变用地性质更新为城市综合服务功能或者是绿地功能，优化城市用地布局。



图4-36 上海黄浦江沿江工业用地改为世博文化公园

（3）开展循环化改造

以聚集石化、冶金、热电等行业大型企业的园区为重点，推进企业及园区的循环化改造，促进采用管道为废弃物运输途径的企业间、依托自身产生废弃物较

多的大企业形成运行较为稳定的实体型循环经济，形成稳定的循环经济模式。



图4-37 苏州工业园区污水处理厂、污泥处置厂、热电厂联动设计示意图

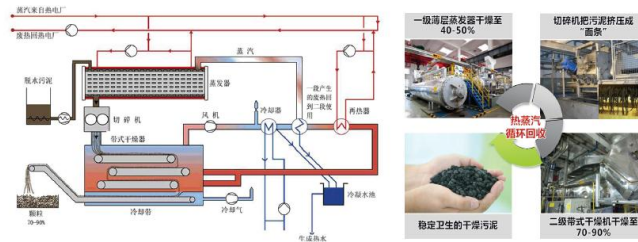


图4-38 二段法污泥干化工艺

(4) 打造智能园区

结合“互联网+”顺应制造业发展网络化、智能化趋势，推进产业园区光纤网、移动通信网和无线局域网的部署和建设，实现信息网络宽带升级，完善无线传感网、行业云及大数据平台等新型应用基础设施，建设工业园区工业数据中心，推动低时延、高可靠、广覆盖的工业互联网基础设施建设。

推进机械、航空、船舶、汽车、轻工、纺织、电子等行业生产设备的智能化改造，在钢铁、石化、有色、建材等行业推广智能车间或工厂，推进生产制造过程智能化，在工业园区中打造开放有序、富有竞争力的智能制造生态系统。

2、培育新经济空间

集聚创新资源，吸引创新人才，选择生活便利、交通便捷、技术人才较为密集的区域，利用存量建筑物改造为创意空间，培育小微创意产业。



图4-39 美国芝加哥创客空间

3、扩容服务节点

(1) 强化功能复合

强化轨道交通站点周边、城市中心、火车站等城市门户节点地区城市功能混合使用，提升综合效益服务能级。合理提升中心容积率和建筑高度，增加商业、文化娱乐设施，培育多样化的复合功能。以公共交通为核心统筹协调周边综合功能，强化公交枢纽节点步行系统和各类交通工具的无缝对接，建设 TOD 导向的“混合城市”。



图4-40 南京新街口城市中心的变迁



图4-41 南京火车站直面玄武湖观看城市天际线的设计

(2) 地上地下空间一体化

强化轨道交通站点周边、城市中心、火车站等城市门户节点地区地下空间开发，提升用地集约性，健全城市地下空间开发利用和管理制度，充分发挥地下空间在拓展发展空间、缓解交通拥堵、保障基础设施运行等方面的作用。

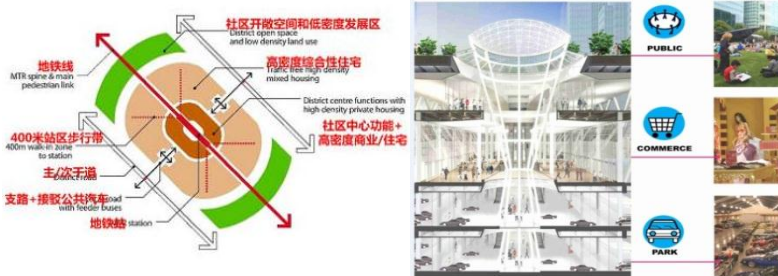


图4-42 TOD 导向站点周边开发与轨道交通站点周边立体开发

（四）促进“风貌彰显”，塑造城市文化景观

1、延续历史风貌

（1）复兴传统街区（历史文化街区和历史地段）

针对住区型历史文化街区，整治公共空间环境，改造基础设施，完善配套公共服务设施，提升居住品质，合理引入精品文化产业和小型特色商业，活化社区氛围，合理引导原住民回迁，扶持原住民就地创业就业，维系社会网络。



图4-43 北京杨梅竹斜街魅力社区

针对商业型历史文化街区，鼓励历史空间的当代创新利用，强化特色文化产业引导，创新使用互联网+等新理念发展民族特色体验式文化产业，建设与现代生活相融的历史文化活力商区。



图4-44 南京老门东活力商区

（2）恢复历史环境

梳理具有历史文化记忆价值的风貌河流，挖掘并恢复具有历史意义的河流水系，修复河流水质生态环境，塑造河流景观艺术，增加公共空间、文化商业设施等多元化功能，塑造历史休闲绿色空间。



图4-45 韩国清溪河改造前后

挖掘具有历史价值的风貌道路，维持、恢复历史红线宽度和空间尺度，协调风貌道路与当地历史文化街区和历史地段的建筑空间与风格，注重空间细节设计，修复整治沿街立面，强化人行空间和公共空间，适当增加小型商业设施，通过塑造街道文化和艺术感染力提升历史价值。

活化利用历史建筑，支持开展与保护相适应的特色经营活动，鼓励各地选择试点，推行功能置换、兼容使用、减免费用等鼓励性措施和办法，使历史建筑能融入当代日常生活。



图4-46 德国柏林街道与上海武康路风貌道路

(3) 延续古城风貌

保护传统格局。保护城垣形制、传统空间格局、传统城市轴线；保护和整治历史水系，控制滨水两侧用地的建筑高度和界面，展现古城轮廓；恢复重要古城要素，在原址或附近设置展示相关历史信息的标识系统。

协调风貌景观。控制古城新建建筑形式、色彩体现历史城区的地域风貌特色，分区域控制建筑层数、屋檐高度、总高度，在尊重古城建筑风格和文化氛围的基础上，鼓励新建建筑创新，整体协调古城风貌，保持新旧风貌的延续性。

调整古城功能。控制古城人口容量，疏解城区交通，改善居住环境，提高城市轴带和历史文化景观带的整体活力；调整历史城区用地功能，提高历史城区内的常住人口就近就业比例，有效疏解通勤人口，降低老城常住人口密度。



图4-47 苏州古城高度控制效果

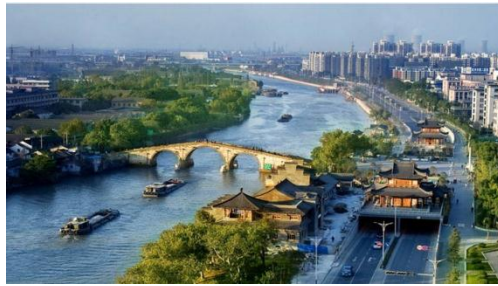


图4-48 京杭运河杭州段

2、活化工业遗产

(1) 培育创意园区

改造工业厂房为创意街区，多元化培育办公、商业等多元化功能，为小微企业提供低成本的办公场所，提倡在一栋建筑中综合设置多种功能，提供便利的就业和生活环境，促进城市创意产业发展。



图4-49 常州运河五号创意街区

(2) 改造新型社区

结合城市用地布局和功能优化目标，改造工业遗产为新型居住社区，提供部分与周边社区相融的文化创意类就业机会，鼓励现代建筑艺术和技术创新，创造具有时代风格的绿色现代新型社区。

(3) 塑造服务设施和公共空间

结合城市发展需求，利用城市既有历史建筑和景观资源，如滨江地带、老厂

房等，因地制宜改造工业遗产为文化体育公园、艺术馆等公共开敞空间和服务设施，形成特色化的市民游憩休闲空间。



图4-50 上海黄浦江南市发电厂改造为当代艺术博物馆



图4-51 中山市码头改造为滨江公园

3、创造时代景观

优化城市整体空间风貌格局，更新改造节点建筑空间形态和公共空间，须与周边风貌环境、肌理、空间形态、高度相协调。加强城市设计，优化城市天际线，控制城市建筑高度。整治城市重要景观廊道沿街环境，创造富有艺术审美情趣、呼应城市文脉的景观廊道。

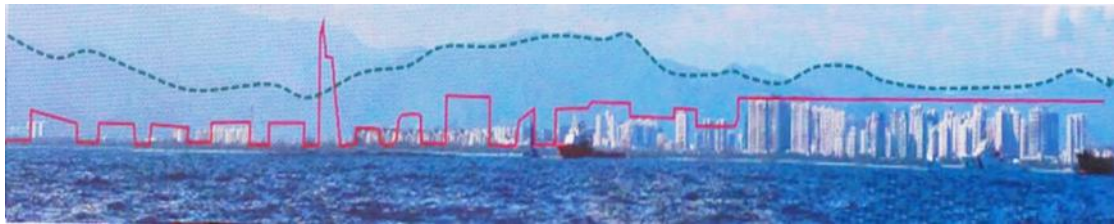


图4-52 三亚城市双修的城市天际线优化

第五章 城市更新规划方法研究

一、更新地区识别

(一) 更新对象内涵

1、城市更新的目的

城市更新是对城市既有发展的提升和完善。通过城市更新，进一步完善城市功能，优化产业结构，增进公共利益，改善人居环境，推进土地、能源、资源的节约集约利用，促进经济和社会可持续发展。

2、双导向下的更新对象

(1) 问题导向：城市低效地

指出于经济、物质、社会、生态等方面的低效改善需求而进行的城市更新。目前广东的“三旧”改造和浙江的低效地提升均属于问题导向的城市更新。城市低效地是指城市中布局散乱、设施落后、利用粗放、用途不合理的存量建设用地，主要包括居住类、工业类和服务类等类型。

(2) 目标导向：符合城市战略意图的特定地区

指出于城市发展战略意图，需要整体提升和完善而进行的城市更新。台湾的更新政策区即是考虑了符合城市战略意图的特定节点。城市战略更新发展地区是指城市中由于战略发展需要而进行更新利用的存量建设用地，主要包括综合服务节点区、战略性开敞空间、交通枢纽周边、历史文化街区等地区。

3、更新地区识别技术路线

城市更新地区识别的技术路线如下图所示，在低效地和战略更新发展地区基础上，以自下而上的申请更新用地为补充，综合确定城市更新对象。

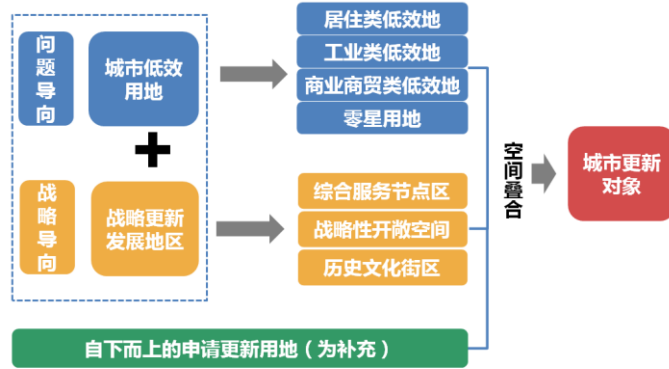


图5-1 城市更新对象识别技术路线

(二) 城市更新地区识别路径

1、城市低效地的识别

城市更新的重要目的之一是对现有低效发展的用地进行整合和提升。低效用地主要包含居住低效地、工业低效地、商业服务低效地和零星用地等类型。

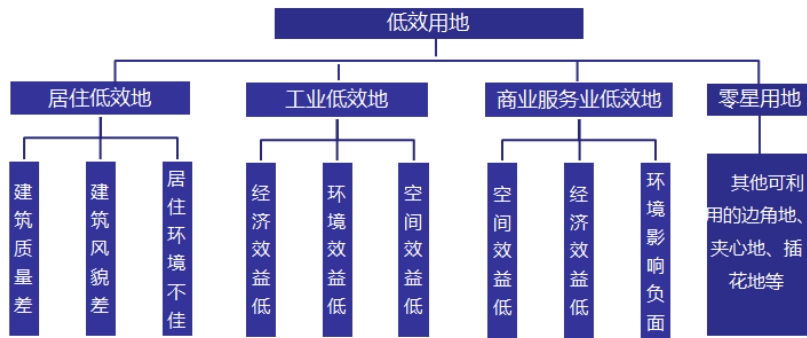


图5-2 低效用地识别路径

(2) 居住类低效地

① 概念

指影响城市综合效益的发挥及自身发展存在一定非适宜性的居住用地，一般包含危旧房、老旧小区、城中村、低洼地以及城郊结合部住宅等。

② 识别标准

居住类低效地的识别标准如下表所示：

表5-1 居住类低效用地识别标准

识别要素	建议相关指标及标准
建筑质量差	<ul style="list-style-type: none"> 根据《城市危险房屋管理规定》确定的危房 使用年限久远（一般指1980年以前建成），结构不合理、破损严重、使用功能不齐全、配套设施不完善、不符合现行建筑抗震设防要求的房屋（旧房）

建筑风貌差	<ul style="list-style-type: none"> 在城市建成区范围内，仍然保留农村建制、居住及配套设施落后的居住村落（城中村）违章搭建较为明显的居住区 房屋表面破损严重、且与周边风貌严重不协调（主观评价为主）
居住环境不佳	<ul style="list-style-type: none"> 2000年前建成、无物业或物业管理未纳入市场化运作、无维修基金的老旧小区 绿地率低：<25% 小区内部配套设施严重缺失：户均停车位<0.2，无体育健身设施 地坪标高低：由于周边地块建设地坪标高的升高或地块本身排水管网不足、设施老化而易淹易涝的低洼地 城市出入口周边及交通干线两侧成片的环境脏乱差地区

（3）工业类低效地

① 概念

指经济效益较低、空间效益较差及环境效益不佳的工业用地。

② 识别标准

工业类低效地的识别标准如下表所示：

表5-2 工业类低效地识别标准

识别要素	建议相关指标及标准
经济效益低	<ul style="list-style-type: none"> 近三年亩均产出效益远低于行业平均值 (考虑企业生命周期，应注意剔除处于初创期的战略性新兴产业相关企业) 国家产业政策规定的禁止类、淘汰类产业用地
空间效益低	<ul style="list-style-type: none"> 容积率远低于行业平均值：建议底线值 0.3 用地承租后无序经营，擅自改变工业使用性质 废弃露采矿山用地
环境效益低	<ul style="list-style-type: none"> 单位用地或单位产出的大气污染排放较大 单位用地或单位产出的水污染排放较大 (上述两小点需综合考虑经济效益情况，建议灵活采取整治与清退相结合的更新方式) 存在重大安全隐患的用地：生产、储存易燃易爆物品，且与居住区临近的企业

（4）商业服务类低效地

① 概念

指产出效益低，对周边有明显视觉与交通干扰，影响城市空间价值发挥的商业服务类用地。

② 识别标准

商业服务类低效地的识别标准如下表所示：

表5-3 商业服务类用地识别标准

识别要素	建议相关指标及标准
------	-----------

经济效益低	<ul style="list-style-type: none"> • 地均产出效益远低于全市同类用地平均水平：地均销售收入、地均税收收入（考虑生命周期，应注意剔除刚建成投入使用的商业服务业用地） • 功能类型单一、区域同质化竞争严重的商贸业用地
空间效益低	<ul style="list-style-type: none"> • 空置率较高：>50% • 由于城市土地价值区位的变化，自身功能与土地区位的日益不匹配的服务业用地。（主要存在主城区）
环境影响负面	<ul style="list-style-type: none"> • 建筑老旧，与周边环境不协调，产生明显视觉干扰 • 对交通产生较大拥堵的商业服务业用地 • 建筑物存在安全隐患：结合全市公共建筑的安全隐患定期评估进行识别

（5）零星用地

指其他可利用的边角地、夹心地、插花地等。符合以下三种情况之一的零星用地，经认定无法与邻地合并或整理的，应纳入城市更新的统一考虑范畴①邻地为道路、水沟、军事设施或公共设施；②邻地业已建筑完成，无法合并建筑使用；③因地形障碍无法合并使用。应积极推进推进零星用地的绿化工作，特别是老旧社区周边的零星用地，可灵活开辟兼备绿化与健身功能的场所。

2、 战略更新发展地区的识别

战略更新发展地区可以从以下几个方面进行判断，城市框架结构影响、城市发展战略调整意向、轨道交通站点周边影响和城市特色风貌塑造等。

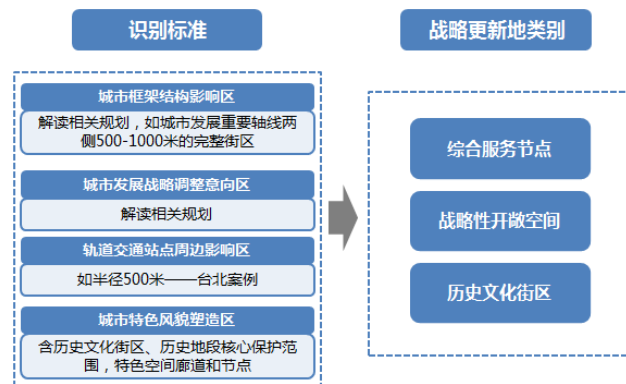


图5-3 战略更新发展地区识别路径

（2） 识别标准

① 城市框架结构影响

解读城市总体规划等法定规划，或根据地方实际情况，解读总体规划修编前预研究的城市发展战略规划，识别涉及城市发展战略核心落实的区域，如城市发展重要轴线两侧 500-1000 米的完整街区。

② 城市发展战略调整意向

解读城市总体规划等法定规划，识别相校对于上一版法定规划，城市发展战略的调整意向区。同时需要优先安排位于近期建设规划中的战略调整意图区域。

③ 轨道交通站点周边

轨道交通站点对于周边地区有较大影响，优先考虑轨道交通站点周边，参考已有 TOD 研究，建议将轨道交通站点周边 500 米地区纳入战略更新发展地区。

④ 城市特色风貌塑造

包含历史文化街区、历史地段核心保护范围、特色空间廊道和节点等。

(3) 战略更新地的主要类别

综合城市框架结构影响、城市发展战略调整意向、轨道交通站点周边影响、城市特色风貌塑造等考量，战略更新地一般包含以下地区：一是综合服务节点，包含城市框架结构的综合服务节点地区、城市发展战略意图调整的综合服务节点地区、轨道交通站点周边地区等；二是战略性开敞空间，包含根据城市发展战略确定的开敞空间，如重要的生态绿心等；三是历史文化和特色空间等重要场所。

3、自下而上的补充：申请更新用地

识别更新地区时应以自下而上的、居民自身有提升和完善需求的申请更新用地作为补充。参考台湾《都市更新条例》，第十一条指出“未经划定应实施更新之地区，土地及合法建筑物所有权人为促进其土地再开发利用或改善居住环境，得依主管机关所定更新单元划定基准，自行划定更新单元，依前条规定，申请实施该地区之都市更新事业”。根据已有深圳等城市经验，建议在政府未划定的更新地块以外，当申请地块的所有权人到达一定比例（如超过 2/3），可向政府提出更新用地共同申请。政府最终根据当年本市县申请总体情况，综合进行评估，补充部分地块进入当年的城市更新计划。为增进公众利益，此项制度可先在老旧小区更新中进行试点。

4、多要素叠加

城市更新的总体范围包含经识别判定后的低效用地、战略更新发展地区的总和，即取低效用地和战略更新发展地区的空间并集。

重点更新地区范围则指的是既是低效地又是战略更新发展地区，即取低效用地和战略更新发展地区的空间交集。

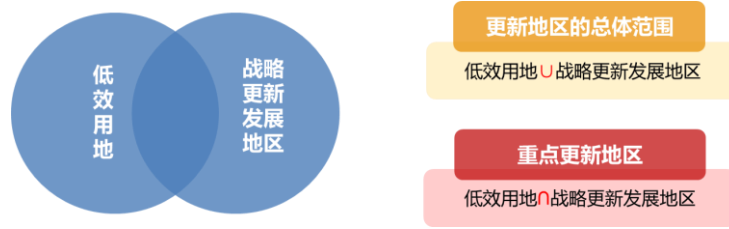


图5-4 更新地区和重点更新地区的识别路径

（三）更新识别空间数据平台构建

根据更新识别的思路，建议各市县整合空间基础数据、空间规划数据、用地属性数据，构建“城市更新识别”空间信息平台。为实现“城市更新识别”信息平台的长效利用，须保证相关数据的动态更新，涉及规划、国土、经信、环保等多个部门的合作。

1、空间基础数据

空间基础数据主要为规划建设用地红线，数据来源于当地规划主管部门，必要时应与国土部门的地籍线进行校核。

2、空间规划数据

空间规划数据主要包含规划区现状用地、规划区规划用地、中心城区现状用地、中心城区规划用地、重点战略地区。前四类用地来源于各市县的现行城市总体规划，重点战略地区为根据城市总体规划等法定规划解读，或根据地方实际情况，解读总体规划修编前预研究的城市发展战略规划（主要意图将在正在编制的法定规划中落实）。

3、用地属性数据

用地属性数据涉及居住用地、工业用地、商业服务业用地以及零星用地等。

居住用地的属性数据应包含产权类型、建筑年代、建筑风貌、建筑环境。其中建筑年代上建议将2000年左右及2000之前建成的老旧小区都纳入城市更新的识别对象；建筑环境应考虑物业管理、绿地率、人均停车位、健身设施配套、给排水情况等多方面，主要识别出危旧房、老旧小区、城中村、低洼地以及城郊结合部住宅等类型。

工业用地的属性数据包含产权类型、行业分类、产业类型、地均产出效益、容积率、环境效益等。其中行业分类填写《国民经济行业分类 GB/T 4754-2011》的代码；产业类型可分为国家规定的禁止类及淘汰类产业、战略性新兴产业、其他产业三类；环境效益可选用单位用地或单位产出的大气污染排放（如二氧化硫、

氮氧化物)及水污染排放(如 COD、氨氮)指标、安全隐患评价等。工业用地的属性数据涉及经信、环保等多个部门。如同一地块上涉及多家不同类比的企业,需要填写多家企业的相关信息。

商业服务业的属性数据包含地均产出效益、空置率、建筑风貌、建筑质量等。根据当前江苏的实际情况,低效商业服务业用地的识别当前建议主要针对 B1 商业设施用地,尤其是占地面积较大的批发市场用地。

零星用地的属性数据主要包含产权类型,以便确定更新方式。

表5-4 “城市更新识别”空间信息平台建议数据体系

类型	数据	备注	
01 空间基础数据	规划建设用地红线	——	
02 空间规划数据	规划区现状用地	——	
	规划区规划用地	——	
	中心城区现状用地	——	
	中心城区规划用地	——	
	重点战略地区	根据城市总体规划等法定规划解读,或根据地方实际情况,解读总体规划修编前预研究的城市发展战略规划(主要意图将在正在编制的法定规划中落实)	
03 用地属性数据	居住用地	产权类型	城中村、房改房、商品房等
		建筑年代	2000 年左右及 2000 年之前建成
		建筑风貌	——
		建筑质量	——
		建筑环境	物业管理、绿地率、户均停车位、健身设施配套、给排水情况等
	工业用地	产权类型	租赁、出让(需标明年份)
		行业分类	《国民经济行业分类 GB/T 4754-2011》
		产业类型	国家规定的禁止类及淘汰类产业、战略性新兴产业、其他产业
		地均产出效益	——
		容积率	——
		环境效益	单位用地或单位产出的大气污染排放及水污染排放、安全隐患评价
	商业服务业用地	地均产出效益	——
		空置率	——
		建筑风貌	——
		建筑质量	——
零星用地	产权类型	——	

二、更新方式选择

（一）新时期对更新方式的思考

大面积拆除重建不可持续。目前的更新方式偏重拆除重建，然而在步入经济新常态的新时期，高昂的拆迁成本给政府带来了巨大的财政压力，与更新的“效能”目标相悖。从更新的“品质”目标来看，不少更新地区的诸多功能或空间具有一定的保留价值，完全拆除不利于城市品质的提升。此外，可能还会面临街巷肌理破坏、传统风貌遗失导致的历史文化断层、居民的归属感和认同感降低的风险，对更新的内涵提升目标构成挑战。

多种更新方式并济。城市更新方式除了拆除重建，还有功能活化、综合整治、保护修缮等路径。未来的城市更新应是“多管齐下”、多种更新方式并济，而非“独霸天下”、完全依赖单一方式，如此方能走出不可持续的迷局。同时，选择更新方式与具体实施时，也要逐步从过去的激进式“一刀切”、简单粗放、蓝图导向、精英规划，转向温和的“针灸式”、精细化差异化、实施导向、社会规划。

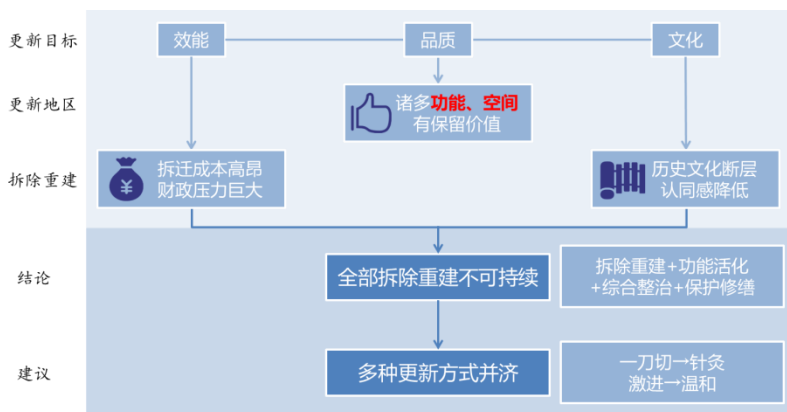


图5-5 新时期对更新方式的思考

（二）更新方式选择技术路线

1、综合评价

具体更新方式的科学理性选择，离不开对于城市更新对象的综合评价。本研究搭建的技术路线中，既要对其功能进行综合评价，考量是否绿色生态、高效运转、顺应态势，判断功能是否有必要进行改变；又要对其空间进行综合评价，考量是否保障安全、集约利用、提升品质，判断空间是否有必要进行改变；还要对其功能与空间的一致性进行评价，判断二者是否一致协调。综合评价的不同结果对应不同的情景选择与不同的更新方式。

2、情景选择

(1) 拆除重建：功能改变、空间改变

在功能改变、空间改变的情景下，通常选择拆除重建的更新方式，即建筑物、构筑物及其他附着物的拆除清理、重新建设。分为整体拆建和局部拆建。

拆除重建主要适用于环境恶劣或者存在重大安全隐患，且通过其他方式难以有效改善或消除的地区。功能和空间均无保留价值；功能不符合绿色生态的底线标准，或不满足高效运转、顺应态势的要求；空间不符合保障安全的底线标准，或不满足集约利用、提升品质的要求；功能与空间不够一致协调。

(2) 功能活化：功能改变、空间不变

在功能改变、空间不变的情景下，通常选择功能活化的更新方式，即改变部分或者全部建筑物使用功能，但不改变土地使用权的权利主体和使用期限，保留建筑物的原主体结构。

现有土地用途、建筑物使用功能或者资源、能源利用明显不符合社会经济发展要求，影响城市规划实施的地区。功能无保留价值，空间有保留价值；功能不符合绿色生态的底线标准，或不满足高效运转、顺应态势的要求；空间符合保障安全、集约利用、提升品质的要求；功能与空间不够一致协调。

(3) 综合整治：功能不变、空间改变

在功能不变、空间改变的情景下，通常选择综合整治的更新方式，主要包括改善消防设施、改善基础设施和公共服务设施、改善沿街立面、环境整治和既有建筑节能改造等内容，但不改变建筑主体结构和使用功能。

综合整治主要适用于城市的基础设施、公共服务设施亟需完善的地区。功能有保留价值，空间无保留价值；功能符合绿色生态、高效运转、顺应态势的要求；空间不符合保障安全的底线标准，或不满足集约利用、提升品质的要求；功能与空间不够一致协调。

(4) 保护修缮：功能不变、空间不变

在功能不变、空间不变的情景下，通常选择保护修缮的更新方式，即保护历史文化遗存，修缮受损历史建筑和空间，控制管理历史文化遗存周边的建设。

保护修缮主要适用于“紫线”划定的历史文化遗址。功能和空间均有保留价值；功能符合绿色生态、高效运转、顺应态势的要求；空间符合保障安全、集约利用、提升品质的要求；功能与空间一致协调。

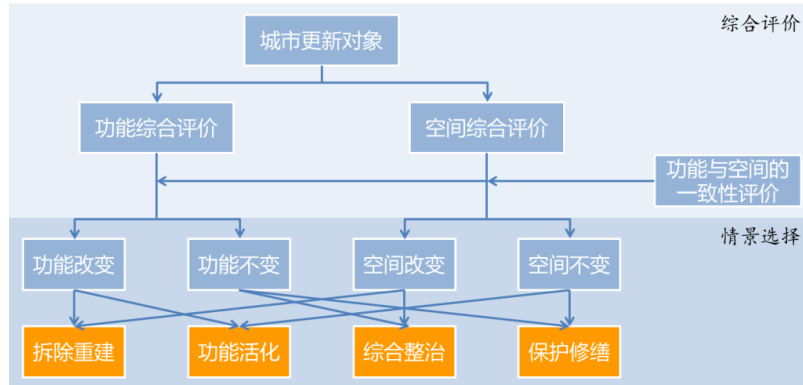


图5-6 更新方式选择技术路线

（三）更新方式选择标准

1、方式选择特点：底线性、综合性、真实性

更新方式选择过程具有如下三个特点：一是底线性，严守底线标准。如不符合底线标准，一票否决，更新对象必须进行改变；如符合底线标准，再进行后续评价分析。二是综合性，综合评价考量。针对不同用地类型，进行多因子综合、定量定性相结合的综合评价；同时综合考虑功能、空间及二者的一致性。三是真实性，顺应真实需求。从人的视角出发，考虑更新地块业主与周边地区发展的需求，考虑城市发展需求和产业发展趋势等。

2、综合评价原则

（1）功能：绿色生态（底线）、高效运转、顺应态势

功能评价须以绿色生态为底线原则，实现环境的可持续发展，尤其在能源消耗，水体质量、空气质量、土壤质量等环境质量，污水、垃圾等污染物控制等方面，既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害。

功能评价的第二个原则是高效运转，维系城市主要功能和更新地块功能的高效运转，这既包括经济产出、税收贡献等物质方面的基础保障，又包括稳定就业、社会和谐、文化传承等非物质方面的发展提升。

此外，功能评价还要注意顺应态势，符合人的真实需求与城市发展的阶段性要求。贯彻以人为本的理念，尊重相关利益主体的需求。顺应客观发展规律，考虑新时期城市发展需求、地块区位价值和产业发展趋势等。

（2）空间：保障安全（底线）、集约利用、提升品质

空间评价须以保障安全为底线原则，确保公民人身财产安全和城市公共安全。科学布局与适当调整，避免或减少自然灾害带来的损失。在此基础之上，还要注

意防范建筑安全隐患以及人为的生产安全事故等。

空间评价的第二个原则是集约利用，从粗放向精细的空间资源利用转变。这既包括更新对象空间建设的强度和密度，又包括实际生产生活中对于空间使用的程度，还包括对于地下空间的综合开发利用等。

此外，空间评价还要注意提升品质，塑造美好人居环境。完善基础配套设施，保障生产生活的便利。改变“千城一面”的现状，充分利用特色资源。不断提高城市的文化竞争力，创新利用空间和建筑。

（3）功能与空间的一致性：一致协调

功能与空间的一致性评价以一致协调为原则，实现功能与空间的和谐。合理安排空间，优化功能的使用；分配适当功能，突出空间的特色，使功能与空间相辅相成。

3、普适综合评价指标

在综合评价的原则指导下，面向各类别城市更新对象，研究提出了普适性的7个综合评价指标。

（1）功能：顺应态势

顺应态势，既要符合城市发展的阶段性要求，与周边地区协调发展的功能有一定保留价值；又要符合人的真实需求，如若超过三分之二的业主同意，则功能的保留价值较小。

（2）空间：保障安全、提升品质

保障安全是底线标准，一方面，避免自然灾害带来的损失，不得位于地质灾害重点防治区；另一方面，还要注意防范建筑安全隐患，如不符合，一票否决，空间必须改变。

提升品质，强调更新对象的独特性，充分利用特色资源；挖掘潜在创新性，空间有创新利用的价值；景观风貌一致性，建筑风貌与城市景观一致，这些情况下的空间有一定的保留价值。

具体指标建议、类型、参考详见下表。

表5-5 建议普适综合评价指标

类型	原则	指标建议	指标类型	指标参考
功能	顺应态势	与周边地区协调发展	+	专家定性评价
		超过三分之二的业主同意	-	建筑物为多个权利主体共有的，占份额三分之二以上的按份共有人或者全体共同共有人同意进行城市更新——《深圳市城市更新办法实施细则》
空间	保障安全	位于地质灾害重点防治区（一票否决）	-	国土部门地质灾害防治规划
		建筑存在安全隐患（一票否决）	-	《城市危险房屋管理规定》
	提升品质	特色资源充分利用	+	专家定性评价
		空间有创新利用的价值	+	专家定性评价
		建筑风貌与城市景观一致	+	专家定性评价

注：+表示功能或空间存在保留价值；-表示功能或空间存在保留价值较小

4、工业区综合评价指标

根据工业区的具体情况，在普适综合评价指标的基础之上，研究提出了更具针对性的 10 个指标。

（1）功能：绿色生态、高效运转、顺应态势

工业区既承担了生产功能，应关注地均效益和地均就业等指标，又背负着环境责任，要考虑综合能耗和综合污染等指标。此外，工业区顺应客观发展规律，将产业发展趋势、相关鼓励政策、企业生命周期阶段等要素纳入考虑范围。

（2）空间：集约利用、提升品质

传统工业区的空间利用较为粗放，集约利用势在必行，这对建设的容积率、建筑密度，以及实际使用的空置率提出了相关要求。具有明显风格和代表性的工业遗产是工业区提升品质的重要特色资源，如若符合，则一票保留，空间不得改变。

（3）功能与空间的一致性：一致协调

工业区空间与产业发展需求一致协调方能实现功能与空间的一致性，实现空间的最大化利用和功能的最优化发挥，存在一定的保留价值。

具体指标建议、类型、参考详见下表。

表5-6 建议工业区综合评价指标

类型	原则	指标建议	指标类型	指标参考
功能	绿色生态	综合能耗和综合污染在当地排名前 10%	-	根据城市实际情况判断
	高效运转	地均效益和地均就业在当地排名倒数 10%	-	根据城市实际情况判断
	顺应态势	符合产业发展趋势，享受相关政策鼓励	+	专家定性评价，国家、省、市的政策导向
		处于企业生命周期的发展、成长期	+	专家定量评价
空间	集约利用	容积率小于 0.5	-	分行业控制的容积率标准最低为 0.5。 ——《江苏省工业建设用地指标》
		建筑密度小于 35%	-	工业项目的建筑系数一般不低于 35%。 ——《上海市产业用地指南》
		空置率大于 75%	-	（更新区）工业区空置率概估平均值>75%/25% ——《台湾都市更新发展计划》
	提升品质	具有明显风格和代表性的工业遗产（一票保留）	+	专家定性评价
功能与空间的一致性	一致协调	空间与产业发展需求一致协调	+	专家定性评价，工厂员工访谈调查

注：+表示功能或空间存在保留价值；-表示功能或空间存在保留价值较小

5、居住区综合评价指标

根据居住区的具体情况，在普适综合评价指标的基础之上，研究提出了更具针对性的 7 个指标。

（1）空间：提升品质

在从“住有所居”向“住有宜居”迈进的过程中，居住品质的提升至关重要。生活的便利离不开基础配套设施的完善，而建设年代久远和规划建设的不合理导

致绿地率、停车位、生活服务设施、环境保护设施等要素远远低于相关规范要求，空间亟待改变。此外，完整的街巷肌理和特色风貌有利于加强居民的归属感和认同感，推动城市特色的塑造。

（2）功能与空间的一致性：一致协调

居住区空间与居民需求一致协调方能实现功能与空间的一致性，实现空间的最大化利用和功能的最优化发挥，存在一定的保留价值。

具体指标建议、类型、参考详见下表。

表5-7 建议居住区综合评价指标

类型	原则	指标建议	指标类型	指标参考
空间	提升品质	建设年代早于 1980 年	-	（更新区）建物概估平均年期 $\geq 30/40/50$ 年 ——《台湾都市更新发展计划》
		没有 20 分钟步行可达的社区生活服务设施	-	构建 15 分钟社区服务圈 ——江苏省委省政府《关于进一步加强城市规划建设管理工作的实施意见》
		缺乏排水、污水处理等基础设施，垃圾没有集中收运	-	（更新区）排水设施不良。污水处理不良。 ——《台湾都市更新发展计划》
		绿地率小于 30%	-	居住区绿地率不小于 30% ——《江苏省城市规划管理技术规定》
		小汽车停车位小于 0.4 车位/100 m ²	-	（小汽车停车位）单元式住宅商品房 ≥ 0.8 ，经济适用房 ≥ 0.4 ，廉租房、公共租赁住房 ≥ 0.3 车位/100 m ² ——《江苏省城市规划管理技术规定》
		街巷肌理完整，形成特色风貌	+	专家定性评价
功能与空间的一致性	一致协调	空间与居民需求一致协调	+	专家定性评价，居民访谈调查

注：+表示功能或空间存在保留价值；-表示功能或空间存在保留价值较小

6、商业区综合评价指标

根据商业区的具体情况，在普适综合评价指标的基础之上，研究提出了更具针对性的 6 个指标。

(1) 功能：高效运转、顺应态势

商业区作为城市服务功能的重要载体，其高效运转的维系取决于地均效益和服务水平等要素的保障。同时在市场化浪潮的影响下，商业区要尊重客观发展规律，顺应产业发展趋势，使更新对象发挥出地块区位应有价值。

(2) 空间：集约利用、提升品质

商业区大多寸土寸金，空间的集约利用和提升品质十分必要，对地下空间的综合开发利用在存量土地上实现了增量发展，具有重要意义。对脏乱、破败的环境进行综合整治和风貌改善势在必行。

(3) 功能与空间的一致性：一致协调

商业区空间与服务需求一致协调方能实现功能与空间的一致性，实现空间的最大化利用和功能的最优化发挥，存在一定的保留价值。

具体指标建议、类型、参考详见下表。

表5-8 建议商业区综合评价指标

类型	原则	指标建议	指标类型	指标参考
功能	高效运转	地均效益和服务水平在地区排名倒数 10%	-	根据城市实际情况判断
	顺应态势	符合产业发展趋势	+	专家定性评价
		符合地块价值区位	+	专家定性评价
空间	集约利用	没有开发利用地下空间	-	统筹推进地上地下空间利用 ——江苏省委省政府《关于进一步加强城市规划建设管理工作的实施意见》
	提升品质	环境脏乱、破败	-	专家定性评价
功能与空间的一致性	一致协调	空间与服务需求一致协调	+	专家定性评价，消费者访谈调查

注：+表示功能或空间存在保留价值；-表示功能或空间存在保留价值较小

7、历史空间综合评价指标

(1) 功能：高效运转、顺应态势

历史空间承载着城市发展记忆，保存完好的社会网络有助于提高人们的归属感和认同感，为文脉传承奠定基础。传统历史空间在现代化社会有必要顺应态势，

响应新时代的新需求，方能发挥其价值。

(2) 空间：保障安全、提升品质

历史空间年代久远，保障安全是底线标准，如若建筑有所损毁，有重大消防隐患，必须一票否决，空间必须改变。历史文化遗存应妥善保护，避免人为破坏。历史空间特色资源丰富，是城市文化竞争力所在。整洁的环境、原真性较强的空间与建筑、必要的基础设施与公共服务设施，为塑造美好人居环境奠定了基础。

(3) 功能与空间的一致性：一致协调

历史空间的空间与保护需求一致协调方能实现功能与空间的一致性，实现空间的最大化利用和功能的最优化发挥，存在一定的保留价值。

具体指标建议、类型、参考详见下表。

表5-9 建议历史空间综合评价指标

类型	原则	指标建议	指标类型	指标参考
功能	高效运转	社会网络保存完好	+	专家定性评价
	顺应态势	符合时代需求	+	专家定性评价
空间	保障安全	在近5年发生过历史文化遗存破坏现象	+	近5年应无重大安全生产事故、重大环境污染、重大生态破坏、重大群体性社会事件、历史文化遗存破坏现象。 ——住建部对特色小镇要求
		建筑损毁，有重大消防隐患（一票否决）	-	专家定性评价
	提升品质	历史原真性较强	+	专家定性评价
		有必要基础设施与公共服务设施	+	专家定性评价
		环境整洁	+	专家定性评价
功能与空间的一致性	一致协调	空间与保护需求一致协调	+	专家定性评价

注：+表示功能或空间存在保留价值；-表示功能或空间存在保留价值较小

（四）更新方式分类指引建议

1、工业区更新指引：拆除重建、综合整治并重，功能活化为辅

在进行综合评价后，针对不同类型的工业区，采取不同更新方式，总体而言，建议拆除重建、综合整治并重，功能活化为辅。具体更新方式针对的主要对象及主要措施详见下表。

表5-10 工业区更新指引

更新方式	主要对象	主要措施
拆除重建	建设年代较早、物质形态老化、容积率偏低、现有建筑不能满足产业发展需求的旧工业区 能耗污染大、不够绿色生态的工业区	根据区位退二进三（或2.5）、退二进绿、退二优二棕地修复
综合整治	区位仍适宜工业使用，建筑结构和质量基本可以满足当前发展要求，但建筑外观与环境较差、配套设施缺乏、发展效益有待提升的工业区	厂房翻新、完善配套设施、改善环境 提高准入门槛，建立投入产出的奖惩机制 分布较散的村镇工业园鼓励引入专业开发公司，进行产业整合
功能活化	具有一定历史价值的工业建筑	保留工业历史建筑的主体结构，植入新兴产业功能

2、居住区更新指引：综合整治为主、拆除重建为辅

在进行综合评价后，针对不同类型的居住区，采取不同更新方式，总体而言，建议综合整治为主、拆除重建为辅。具体更新方式针对的主要对象及主要措施详见下表。

表5-11 居住区更新指引

更新方式	主要对象	主要措施
综合整治	老旧小区 城郊结合部 低洼地 可修缮的危旧房 建筑质量较好的城中村	老旧小区、可修缮的危旧房、建筑质量较好的城中村着重通过房屋结构整修、建筑外观整饰、景观环境美化、社区配套完善、优化交通组织和停车设施等方面改善生活居住环境，规范居住区日常管理 城郊结合部地区着重整治违章堆放和违章搭建、河道清淤疏浚、雨污水处理工程和基础设施建设 低洼地区全面加强管网的清淤疏通，优化排水系统，重新划分汇水区域，结合市政道路、地块开发敷设新的排水系统，提高排水效率

拆除重建	存在安全隐患、不可修缮的危旧房 建筑破旧老化、存在安全隐患、居住环境较差的老旧城中村	开展房屋状况入户评估、社会稳定风险评估，综合确定房屋征收、补偿与居民安置方案 充分听取居民意愿，鼓励采用原址安置与异地安置相结合，鼓励滚动式、渐进式拆除重建
------	---	---

3、商业区更新指引：综合整治、拆除重建并重

在进行综合评价后，针对不同类型的商业区，采取不同更新方式，总体而言，建议综合整治与拆除重建并重。具体更新方式针对的主要对象及主要措施详见下表。

表5-12 商业区更新指引

更新方式	主要对象	主要措施
综合整治	公共环境较差，建筑质量一般，基本满足周边商业需求	改善沿街立面景观、优化功能布局、提升管理水平，重新焕发旧城区内传统街区活力
拆除重建	建筑质量较差，空间局促，周边商业需求大	拆除原有商业建筑，建设规模较大、功能完善、服务能力较强的商业建筑

4、历史空间更新指引：保护修缮为主，综合整治、功能活化为辅

在进行综合评价后，针对不同类型的历史空间，采取不同更新方式，总体而言，建议保护修缮为主，综合整治、功能活化为辅。具体更新方式针对的主要对象及主要措施详见下表。

表5-13 历史空间更新指引

更新方式	主要对象	主要措施
保护修缮	历史文化街区 历史地段	保护和修复历史文化街区的整体格局、街巷肌理、文保单位 保护和修复历史地段的重要风貌建筑和文保单位
综合整治	缺乏必要设施、环境脏乱的历史文化街区	改造市政公用基础设施、完善配套公共服务设施、整治公共空间环境
功能活化	具有历史文化价值，但目前功能不符的历史建筑和空间	鼓励建筑创新，利用历史建筑、遗迹和原有空间场所，建设符合时代需求的当代建筑和公共空间

第六章 城市更新规划编制研究

一、 研究思路

目前，江苏各地区尚未建立起城市更新规划编制体系，城市更新规划普遍存在系统性不足、标准化不足、长效性不足等问题。基于对江苏城市更新特征的分析和对更新规划方法的研究，借鉴国内外更新规划体系经验，从统筹更新空间体系、明确更新规划编制、衔接既有法定规划三个层次，提出对构建江苏省更新规划编制体系的建议。

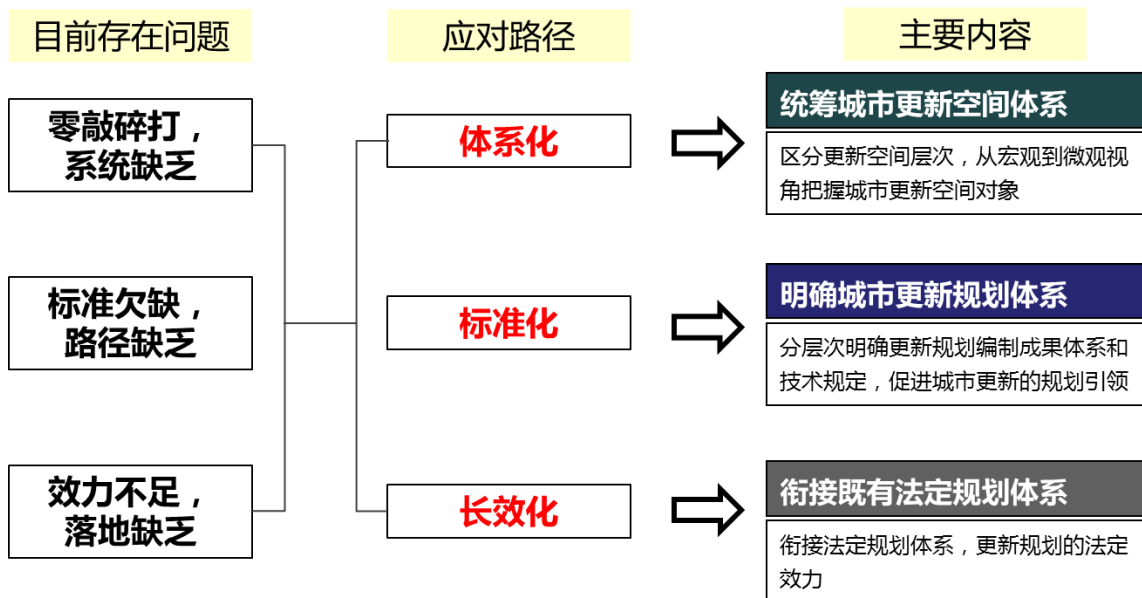


图6-1 城市更新规划编制的技术思路

二、 统筹城市更新空间体系

（一） 空间体系建立

1、 划分原则

应以系统覆盖、逐层递进、与法定规划结合为原则，从宏观到微观不同层面统筹协调城市更新空间，分层次把握城市更新对象，将城市更新空间体系划分作为存量空间资源合理有效利用的前提。

2、 体系构建

区分更新空间层次，从全市、功能区和地块等层面，建立城市更新对象——城市更新片区（包括重点更新地区）——城市更新单元的空间体系。

（1） 全市层面——城市更新对象

城市更新对象指全市范围内需要进行拆除重建、功能活化、综合整治、保护修缮等更新活动的具体空间对象。城市更新对象由城市更新专项规划等全市层面的城市更新规划进行初步识别，并可以根据城市更新片区、城市更新单元等中微观层次更新规划的研究内容进行调整补充。

（2） 功能区层面——城市更新片区

基于与法定规划衔接的要求，建议城市更新片区和重点更新地区与控规编制单元尺度相对应，是以存量挖潜为获取空间发展资源、提升功能品质主要方向的城市区域。城市更新片区根据更新对象占控规编制单元用地的比例进行初步划定，当更新对象占控规编制单元用地的比例达到 50% 时，应将控规编制单元划为城市更新片区。重点更新地区根据城市战略发展要素与城市更新片区的叠合分析情况进行划定，结合城市空间发展战略和用地调整需要，将对城市发展具有重要战略意义的城市更新片区划为重点更新地区。

（3） 地块层面——城市更新单元

城市更新单元与控规基本控制单元和控规地块尺度相对应，是改造提升需求迫切、近期实施条件良好的城市更新项目用地，是开展城市更新规划编制、实施和管理活动的微观单元。城市更新单元内，需要进行拆除重建、功能活化、综合整治、保护修缮等更新活动的更新对象用地为主要内容。城市更新单元可以由城市更新片区、重点更新地区的规划在其规划范围内划定，也可以根据自上而下申报情况划定，申报划定的城市更新单元不限于城市更新片区或重点更新地区范围。

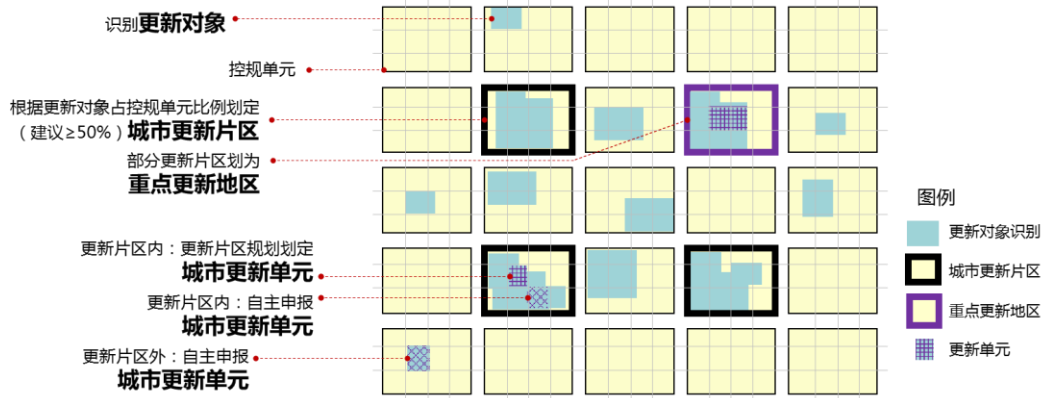


图6-2 更新空间体系要素关系示意

(二) 识别城市更新对象

1、识别路径

在城市总规和城市更新专项规划中，识别低效用地和战略更新发展地区并将其叠合，从城市总体层面初步筛选出更新对象，作为把控城市存量空间现状、制定城市更新总体目标和策略的基础，以及划定城市更新片区的依据。在城市中观、微观层次的法定规划和其他更新规划中，可根据规划研究成果和自下而上的更新活动申请，对更新对象进行调整和补充。

2、案例分析：常州城市更新对象识别

对常州市区范围内低效及战略发展需要进行更新的用地进行识别，分别评估居住类低效地、工业类低效地、服务类低效地以及居住战略更新用地、工业战略更新用地、历史文化类战略更新用地、其他战略更新用地。将上述低效地与战略发展地区用地进行叠合，取“并集”得到常州城市更新对象用地的范围，初步确定常州市区的更新用地占总建设用地的近 25%。

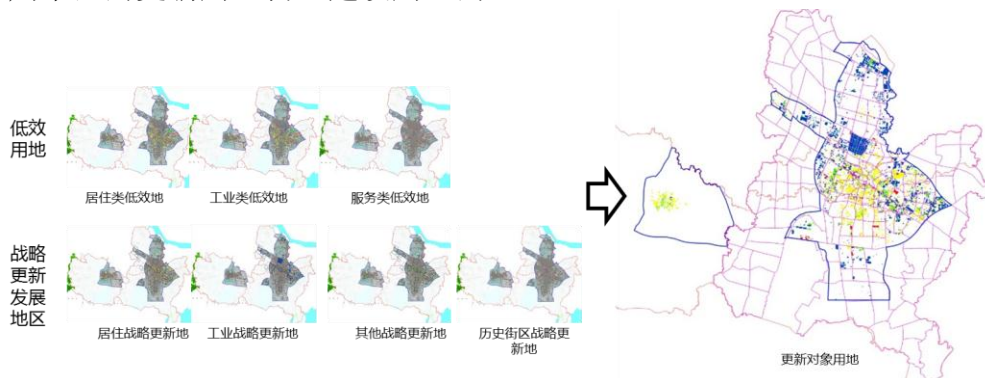


图6-3 常州更新对象范围确定示意

（三）划定城市更新片区、重点更新地区

1、城市更新片区划定

（1）划定路径

基于现行法定规划以控规为规划行政许可和实施规划管理主要依据的特点，建议将城市更新片区与控规编制单元范围相对应。以更新对象识别结果为基础，将更新用地与控规编制单元进行叠合分析，根据更新用地占控规编制单元面积比例，划定城市更新片区或针对更新用地进行更新规划专项研究。

① 更新用地占控规编制单元面积达 50% 以上的，由于城市更新活动已成为片区空间发展的主要内容，将原控规编制单元划为城市更新片区，作为单独编制城市更新片区规划的基础。

② 更新用地占控规编制单元面积不足 50% 的，不划定城市更新片区，而针对更新用地进行专项研究，并根据研究成果对原控规进行调整补充。

③ 控规编制单元中目前不含更新用地的，暂不纳入规划研究范畴。

（2）案例分析：常州市城市更新片区划定

① 与控规单元叠合的更新度评估

对常州现有法定控规覆盖情况进行梳理，对控规编制单元与城市更新用地进行叠合分析，得到城市更新用地占 50% 以上用地单元 21 个。根据分析结果，将 21 个单元划为城市更新片区。

表6-1 常州控规编制单元与城市更新用地的叠合分析

更新用地占比	单元名称
城市更新用地占 50% 以上的编制单元	XG-03、XG-04、XG-05、GX-03、GX-10、HS-10、QL-02、QL-07、QL-09、ZX-04、ZX-06、HX-01、HX-03、HX-06、CD-02、CD-04、CD-05、CD-07、CD-08、CD-09、WZ-04
城市更新用地小于 50% 用地单元	MH-05、XG-01、XG-02、XG-06、XG-07、XG-08、XG-09、XG-10、XG-11、XG-12、XG-13、XG-14、XL-01、XL-02、XL-03、XL-04、XL-05、XL-06、XL-07、XL-08、XL-09、XL-10、XL-11、XL-12、XL-13、XL-14、BL-01、BL-02、BL-03、BL-04、BL-05、BL-08、BL-09、GX-01、GX-02、GX-04、GX-05、GX-06、GX-07、GX-08、GX-09、GX-11、GX-12、CX-01、CX-02、CX-03、CX-04、CX-05、CX-06、HX-02、HX-04、HX-05、HX-07、ZX-01、ZX-02、ZX-03、ZX-05、QL-01、QL-03、QL-04、QL-05、QL-06、QL-08、QL-10、QL-11、QL-05、QL-05、QL-05、QL-05、QQ-01、QQ-02、QQ-03、QQ-04、QQ-05、QQ-06、QQ-07、QQ-08、QQ-09、QQ-10、QQ-11、QQ-12、QQ-13 等

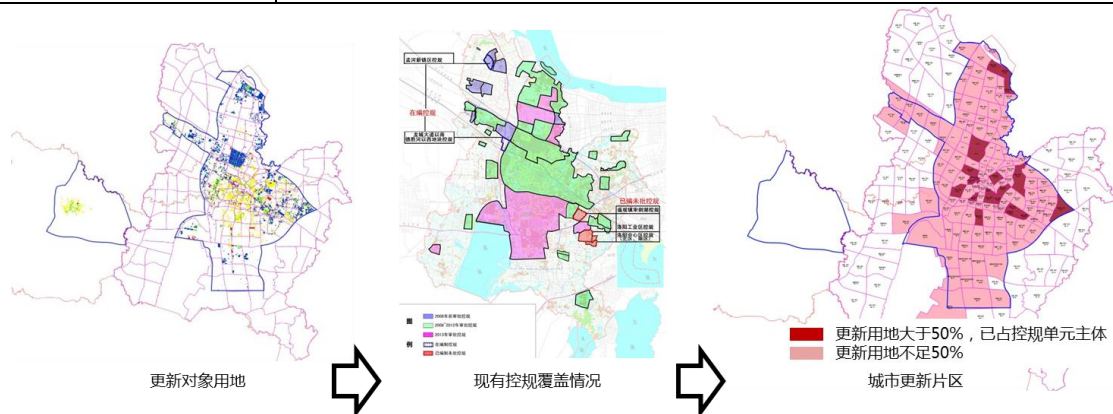


图6-4 常州城市更新片区划定示意

2、重点更新地区划定

(1) 划定路径

划定重点更新地区，应对城市战略发展、公共服务、轨道交通、生态景观、文化遗产等要素进行评估。将评估情况与城市更新片区划定结果进行叠合分析，筛选出对城市更新需求最为迫切、对城市发展最有战略价值的地区，划为重点更新地区，作为组织城市更新规划编制和开展城市更新项目的重要抓手。

(2) 案例分析：常州重点更新地区划定

对常州城市发展轴带区域、城市各级中心区域、轨道交通影响区域、生态景观资源区域、历史资源区域等城市发展重点地区进行评估。基于以上评估结果，筛选常州城市更新片区，划定 9 个重点更新地区。

表6-2 常州重点城市更新地区及类型划定

序号	类型	地区
1	工业转型地区	滨江产业园
2		黄河路两侧工业区
3		青洋路沿线地区（天宁段）
4	商业中心地区	文化宫及其周边地区
5	都市生态绿心	经开区中央公园
6	重要设施周边地区	常州火车站周边地区
7	滨水走廊地区	三吴第一楼周边地区
8		东货场周边地区
9	宜居社区	武进武宜路-花园街地区

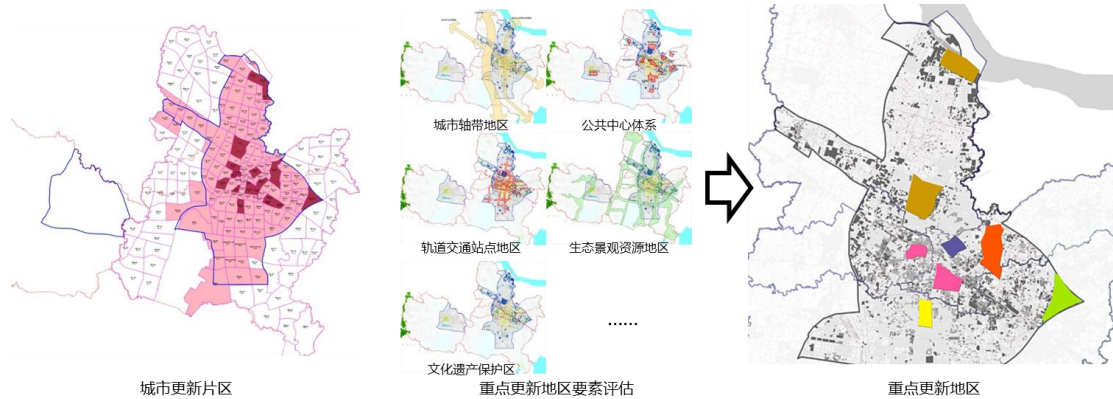


图6-5 常州重点更新地区划定示意

（四）划定城市更新单元

1、更新单元划定标准

参考我国台湾、深圳等地区城市更新单元的划定方法，建议城市更新单元与控规基本控制单元或控规地块尺度相适应，以更新实施为导向划定城市更新单元。城市更新单元应充分考虑和尊重所在区域社会、经济、文化的延续性要求，在相对成片的区域，在保证城市基础设施、公共服务设施相对完整的前提下，按照有关技术规范，综合考虑道路、河流等自然要素及产权边界等因素。城市更新单元内涉及拆除重建、功能活化、综合整治、保护修缮等更新活动的用地面积应大于城市更新单元总用地面积的 50%。

表6-3 城市更新单元划定办法比较

地区	政策法规	城市更新单元划定办法主要规定
台北	台北市都市更新处如何申请划定为更新单元的说明	(1)为完整之计画街廓者。 (2)街廓内面积在二千平方米以上者。 (3)街廓内临接二条以上之计画道路，面积大于该街廓四分之一且在一千平

		<p>平方米以上者。</p> <p>(4)街廓内部分土地业已建筑完成，确无法合并更新且无碍建筑设计及市容观瞻，其未建筑完成部分面积一千平方米以上，并为一次更新完成者。但其面积在五百平方米以上，经叙明理由，提经台北市都市更新审议委员会审议通过者。</p> <p>(5)跨街廓更新单元之划设，其中应至少有一街廓符合第一款至第四款规定之，并采整体开发且不影响各街廓内相邻土地之开发者。</p>
深圳	深圳市城市更新办法	需要进行城市更新的区域，应当在保证基础设施和公共服务设施相对完整的前提下，按照有关技术规范，综合考虑道路、河流等自然要素及产权边界等因素，划定相对成片的区域作为城市更新单元，制定城市更新单元规划。
	深圳市城市更新办法实施细则	<p>城市更新单元的划定应当符合全市城市更新专项规划，充分考虑和尊重所在区域社会、经济、文化关系的延续性，并符合以下条件：</p> <p>(一)城市更新单元内拆除范围的用地面积应当大于 10000 平方米。</p> <p>(二)城市更新单元不得违反基本生态控制线、一级水源保护区、重大危险设施管理控制区（橙线）、城市基础设施管理控制区（黄线）、历史文化遗产保护区（紫线）等城市控制性区域管制要求。</p> <p>(三)城市更新单元内可供无偿移交给政府，用于建设城市基础设施、公共服务设施或者城市公共利益项目等的独立用地应当大于 3000 平方米且不小于拆除范围用地面积的 15%。城市规划或者其他相关规定有更高要求的，从其规定。</p> <p>不具备前款规定的条件，但基于鼓励产业转型升级、完善独立占地且总面积不小于 3000 平方米的城市基础设施、公共服务设施或者其他城市公共利益项目等原因确需划定城市更新单元的，应当就单元范围、拆除范围、配建要求等内容进行专项研究，在计划审批过程中予以专项说明。</p>
上海	上海市城市更新实施办法	按照公共要素配置要求和相互关系，对建成区中由区县县政府认定的现状情况较差、改善需求迫切、近期有条件实施建设的地区，划定城市更新单元并予落实。

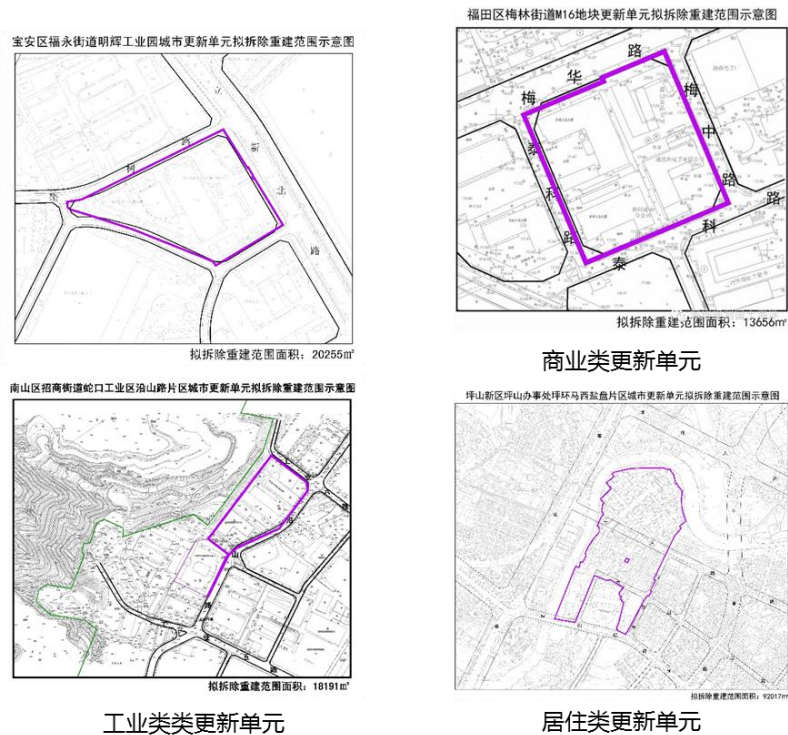


图6-6 城市更新单元划定示意

2、更新单元划定材料

城市更新单元可以由城市更新片区规划、重点更新地区规划等上位规划拟定，也可以由城市更新项目开发主体单独申报，并均应包括以下材料以备市规划主管部门审批：

- (1) 城市更新单元的基本情况，包括现状建设情况、社会经济发展情况、用地及建筑物产权情况等；
- (2) 划定城市更新单元的理由；
- (3) 城市更新单元的再开发用地功能、开发强度、产业发展方向等方面的具体请求；
- (4) 承诺按照城市规划及城市更新相关政策的要求履行相应的义务和责任。

三、明确更新规划编制

（一）建立更新规划体系

1、构建原则

按照契合空间体系、对接法定规划的原则，以更新空间体系构建为基础，根据更新对象——城市更新片区——城市更新单元的空间体系，分层次明确更新规划编制成果体系和技术规定，促进城市更新的规划引领。

2、体系构建

建立城市更新专项规划——城市更新片区规划——城市更新单元规划的更新规划体系，分别从城市总体范围——城市更新片区——城市更新单元层面指导更新规划开展。

城市更新专项规划应从各市总体层面对城市更新活动进行宏观把握，作为有序推进城市更新工作的纲领性规划。城市更新专项规划应包含城市更新片区划定内容，并对城市更新片区规划、城市更新单元规划的开展提出指引内容。城市更新片区规划侧重中观层面城市更新的规划调控，城市更新片区规划应作为落实城市更新专项规划相关要求的主要抓手，并作为片区内城市更新单元规划等其他规划开展的重要依据。城市更新单元规划侧重微观层面城市更新的规划引导，城市更新单元规划应落实城市更新专项规划、城市更新片区的相关要求，并直接指导更新项目的实施。

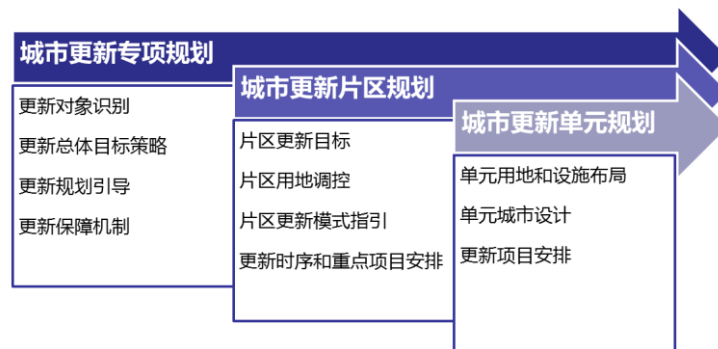


图6-7 城市更新规划体系内容示意

（二）城市更新专项规划内容体系

城市更新专项规划是依据城市自然环境、资源条件、历史情况、现状特点，统筹兼顾、综合部署，为确定城市更新的规模和发展方向，实现城市更新的经济和社会发展目标，合理利用城市存量土地，协调城市存量空间布局等所作的综合部署和具体安排。城市更新专项规划应从全市层面明确城市更新的对象、目标、原则和策略性要求，具体包含以下内容：

（1）从全市层面对低效用地和战略更新发展地区进行识别，初步划定更新用地，把握城市更新范围及规模。根据更新用地与控规编制单元叠合分析结果，划定城市更新片区。根据城市战略发展、公共服务、轨道交通、生态景观、文化遗产等要素与城市更新片区叠合分析，划定部分城市更新片区为重点更新地区。

（2）根据城市现状发展条件，以经济可行、低碳生态、文化保护、社会和谐为原则，明确城市更新的总体目标，并制定原则性更新策略。

（3）从城市更新总体目标和策略出发，按居住区、工业区、商业区、历史文化街区以及公共空间等更新空间对象的差异，划定更新政策分区，并分类制定功能提升、产业转型、社区营造、人文传承、品质提升等更新策略。在更新政策分区的基础上，根据不同城市更新片区和重点更新地区更新对象、更新动力、更新用地集聚度等方面的差异，分别提出重建、活化、整治、保护等不同更新模式指引，对功能调整、设施配套等进行规划指引，并确定近期更新重点项目。

（4）制定城市更新实施及管理机制，包括更新技术支撑、规划管理、组织模式、产权保障、资金支持等保障制度。

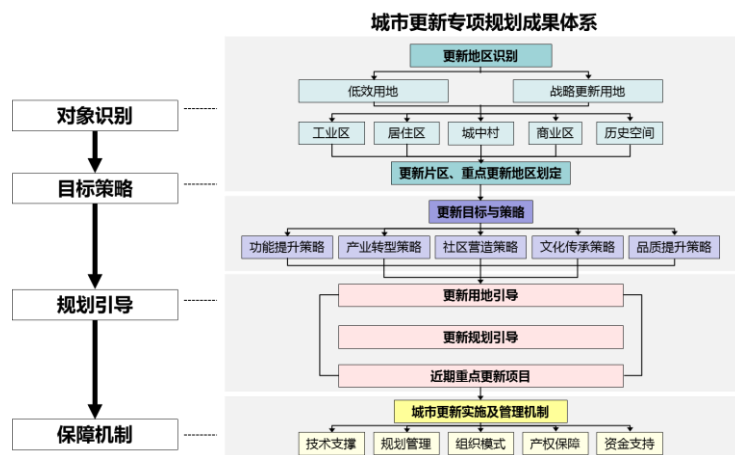


图6-8 城市更新专项规划建议成果体系

（三）城市更新片区规划内容体系

城市更新片区规划是在城市更新专项规划指导下，制订用以推动成片连片更新、调控城市更新片区（包括重点更新地区）建设用地性质、使用强度和空间环境的规划。城市更新片区规划应包括以下内容：

- （1）明确城市更新片区更新目标；
- （2）进行用地布局研究，按需对城市更新片区用地功能进行调整，确保城市更新中配套公建和市政基础设施同步规划、优先建设，实现协调、可持续的更新意图；
- （3）进行建筑空间与环境研究，按需对城市更新片区容积率、建筑高度、建筑密度、绿地率等用地指标进行调整；
- （4）结合城市更新专项规划及城市更新片区规划相关研究成果，调整并划定更新用地范围；
- （5）针对更新用地进行更新模式研究，提出拆除重建、综合整治、功能活化、保护修缮等更新模式分类指引；
- （6）针对更新用地进行更新时序研究，列出分期实施的地块和时序，明确近期重点更新项目。

城市更新片区规划应当形成由技术文件和管理文件构成的规划成果体系。技术文件包括规划研究报告、专题/专项研究、技术图件三部分内容；管理文件包括文本、图纸两部分内容。

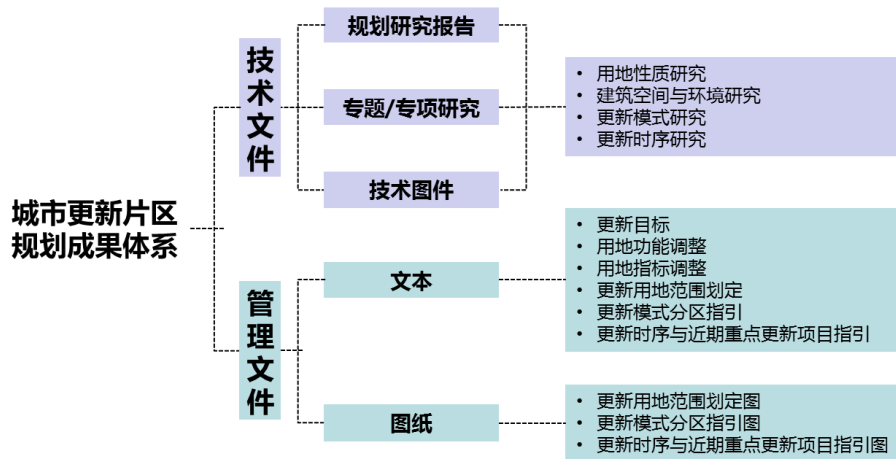


图6-9 城市更新片区规划建议成果体系

（四）城市更新单元规划内容体系

城市更新单元规划是以城市更新专项规划、城市更新片区规划和重点地区更新规划为依据，制订从微观层面推动更新规划落地实施，直接对更新项目做出具体安排和设计的规划。城市更新单元规划应当包括以下内容：

- （1）城市更新单元内基础设施、公共服务设施和其他用地的功能布局；
- （2）城市更新单元内城市设计指引；
- （3）城市更新单元内更新项目的具体范围、更新目标、更新模式和规划控制指标；
- （4）更新利益主体的利益分配和更新项目的资金安排指引；
- （5）产业转型升级、历史文化保护及其他应当由城市更新单元规划予以明确的内容。

城市更新单元范围内零星未出让的国有土地应当优先用于基础设施和公共服务设施的建设。城市更新单元规划涉及产业转型升级、历史文化保护等内容的，应当征求相关主管部门意见。城市更新单元内含有多个实施主体的，应明确各主体分得的空间增量，各自须承担的拆迁责任、土地移交、配套建设及其他绑定责任等。一个城市更新单元可以包括一个或者多个城市更新项目。

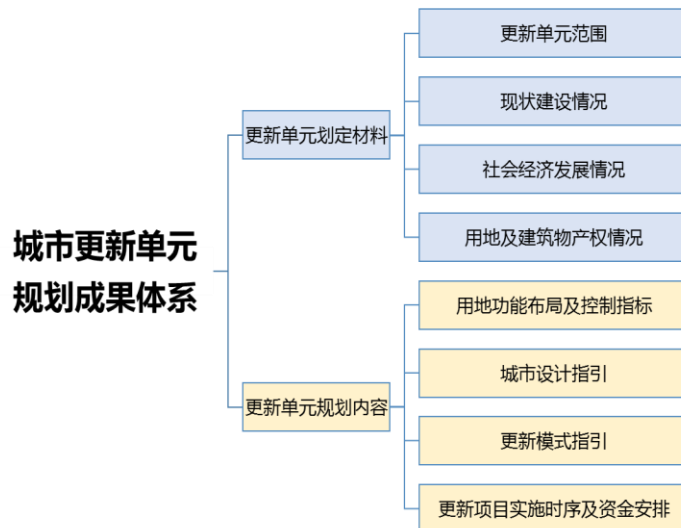


图6-10 城市更新单元规划建议成果体系

四、 衔接既有法定规划

（一） 衔接法定规划体系

1、 途径比较

目前，国内外城市更新规划主要有三类法定化途径，一是更新规划内容纳入法定规划体系，二是更新规划作为独立法定规划内容，三是更新规划作为城市规划体系的一部分，更新内容按法定规划层次落实。结合江苏省城乡规划工作实际，建议近期采取将更新规划内容纳入法定规划体系的方式，提高城市更新规划的法定效力。

表6-4 城市更新规划编制的法定化途径类型比较

衔接关系	典型地区	典型特征
更新规划内容纳入法定规划体系	广州等	便于操作，法定化阻力较小
更新规划作为独立法定规划内容	上海、香港、深圳等	城市更新已成为城市转型战略抓手，或有特定改革环境；制度成本较高
更新规划作为城市规划体系的一部分，更新内容按法定规划层次落实	台湾、日本、欧美等	城镇化水平较高，更新地区已成为城市规划的主要对象；法定规划体系发展较为成熟

2、 体系构建

基于更新空间体系和更新规划体系的构建，建议将城市更新专项规划——城市更新片区规划——城市更新单元规划的更新规划体系，与总体规划——控制性详细规划——修建性详细规划的法定规划体系分层次进行衔接。



图6-11 城市更新规划体系与现行法定规划体系衔接示意

（二）衔接总体规划

1、衔接总规专题研究

城市更新专项规划研究，应作为总规的重要研究内容，与总规其他相关研究内容相互反馈和协调，并纳入总规专题研究成果。对城市更新专项规划划定的更新用地与城市总体规划进行对比分析，针对总体规划中规划为非建设用地、发展备用地的原建成区，已建合法建筑物、构筑物，不得擅自改建或扩建，原农村居民点应依据有关规划制定搬迁方案，逐步实施，同时推进工业用地腾退并给予退还土地出让金等合理补偿。在近期建设规划中，应当明确城市更新重点地区及更新方向、时序等。

2、衔接总规报告、文本

城市更新专项规划的主要成果，应设置独立章节纳入总规综合报告和文本中，包括城市更新对象识别、城市更新总体目标及策略、城市更新片区和重点更新地区的划定和分类指引内容，从城市总体层面指导更新活动的开展。

3、衔接近期建设规划

城市更新专项规划划定的重点更新地区，应纳入近期建设规划内容，明确重点更新地区范围及其更新方向、时序，作为指导城市近期建设活动开展实施的重要内容。

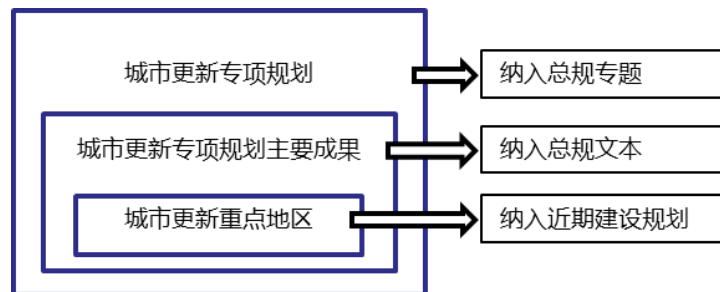


图6-12 城市更新专项规划纳入总规成果示意

（三）衔接控规编制单元

1、单独编制城市更新片区规划

控规编制单元划为城市更新片区及重点更新地区的，应单独编制城市更新片区规划，衔接控制性详细规划。

（1）按需补充和调整控规内容

对原单元未编制控规的，城市更新片区规划应包含控规基本内容，具体包括土地使用性质及其兼容性等用地功能控制要求，容积率、建筑高度、建筑密度、绿地率等用地指标，基础设施、公共服务设施、公共安全设施的用地规模、范围及具体控制要求，地下管线控制要求，黄线、绿线、紫线、蓝线等“四线”及控制要求。对原单元已编制控规的，应根据规划成果按需对原控规内容进行调整和补充。城市更新片区规划涉及控规调整的，应当按相关法定程序组织论证，并由市规划主管部门报市政府批准后实施。

表6-5 城市更新片区规划反馈控规内容示意

反馈类型	反馈内容
调整控规限制性要素	规划功能：土地使用性质及其兼容性等用地功能调整；基础设施、公共服务设施、公共安全设施调整 限制性要素：“四线”调整；容积率、建筑高度、建筑密度、绿地率调整
增加控规图纸	拆除与建设用地范围划定图 更新模式分区图 分期实施及近期重点更新项目规划图

（2）规划成果纳入控规成果体系

城市更新片区规划成果应纳入控规成果体系。规划技术文件应纳入相应控规的附件内容，作为控规研究的成果内容；规划管理文件应纳入相应控规的文本、图纸内容，用以指导修建性详细规划等下位规划设计的开展。

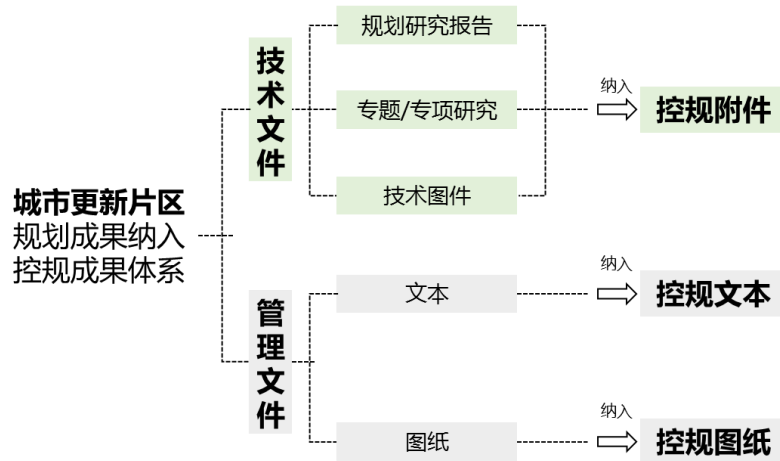


图6-13 城市更新片区规划纳入控规成果示意

2、城市更新研究反馈控规

控规编制单元未划为城市更新片区及重点更新地区的，应对控规编制单元内更新用地进行更新模式、更新时序等方面专题研究，并按需补充历史文化保护、生态修复、低效地提升、产业转型升级、建筑及环境整治等相关专题研究。根据专题研究成果，对控规文本和图纸内容进行相应调整。控规调整应当按相关法定程序组织论证，并由市规划主管部门报市政府批准后实施。

(四) 衔接控规基本控制单元、控规地块

1、调整并落实控规地块规划要求、图则内容

城市更新单元规划应对控规基本控制单元、控规地块的相关规划内容进行反馈,调整并落实控规地块规划要求、图则内容,实现对更新用地的具体规划控制,指导城市更新项目及相关修建性详细规划的开展。

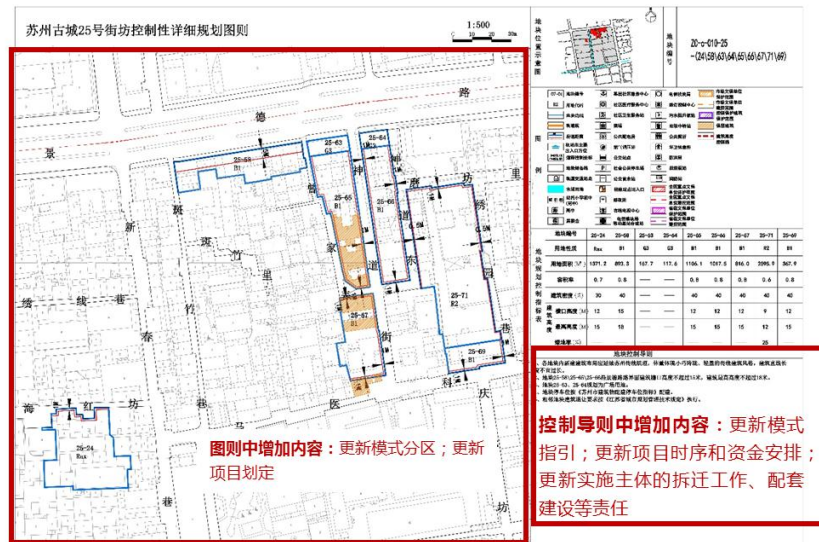


图6-14 城市更新单元规划衔接控规图则内容示意

2、试点建立城市更新单元规划制度

截至2016年1月,江苏省13个设区市均获得立法权,总体具备优化、创新城市更新规划制度的较好环境。建议在南京、苏州等城市更新工作开展较为积极、城市更新需求较为迫切的地区开展试点示范工作,探索建立城市更新单元规划制度,规范城市更新单元的申报、划定、补贴和考核工作,并逐步向其他设区市推广。

第七章 城市更新实施机制研究

一、构建适用技术体系

(一) 构建更新专项基础调查数据体系

建立涵盖不同类型更新对象评估的专项基础调查数据体系。各市县应当组织建立常态的更新专项基础数据调查制度，指导开展城市更新片区现状基础数据的调查工作，以便测算更新成本和权益、安排规划建设总量等工作。针对工业区、居住区、城中村、商业区、历史文化街区等更新对象的不同特点，应当按需调查相关数据信息。

表7-1 更新专项基础调查数据体系建议

更新专项类型	建议更新专项调查指标
工业区	人口、更新意愿、土地、房屋、文化遗存、公共服务设施、产业、企业、更新资金等
居住区	人口、户数、更新意愿、土地、房屋、文化遗存、公共服务设施、更新资金等
城中村	人口、户数、更新意愿、土地、房屋、文化遗存、公共服务设施、集体组织、更新资金等
商业区	更新意愿、土地、房屋、文化遗存、公共服务设施、企业、更新资金等
历史文化街区	人口、户数、更新意愿、土地、房屋、文化遗存、公共服务设施、更新资金等

建立城市更新基础数据共享机制。各市县在既有空间数据平台的基础上，规划、国土、统计等主管部门共享城市更新有关数据库端口，实现部门间信息公开和交流，共同搭建城市更新基础数据共享平台。依托江苏省数字城乡规划信息系统平台，整合各市县数据共享平台，建立涵盖居住、工业等用地信息的江苏省城市更新数据信息平台。

（二）分类编制更新技术导则

以城市低效地提升为核心，分类编制城市更新技术导则。根据江苏地区特点，以居住类低效地、工业类低效地、服务类低效地为重点对象，编制城市更新技术导则作为实施江苏省城市更新工程项目的重要依据，推动更新落地。

表7-2 江苏省城市更新技术导则体系建议

城市低效用地	城市更新技术导则
居住类低效地	老旧小区更新技术导则
	城中村更新技术导则
	棚户区更新技术导则
工业类低效地	工业用地提升技术导则
	工业遗产利用技术导则
	棕地修复技术导则
服务类低效地	旧城商业区更新技术导则
	专业市场及农贸市场更新技术导则

二、完善运营管理体系

（一）充实城市更新主管机构力量

建立职能清晰、分工明确、权责一致的城市更新工作体制。各市（县）加快成立城市更新工作领导小组，负责统筹协调城市更新工作。各相关主管部门依法在各自职能范围内为城市更新活动提供服务并实施管理。

表7-3 城市更新工作领导小组及工作内容建议

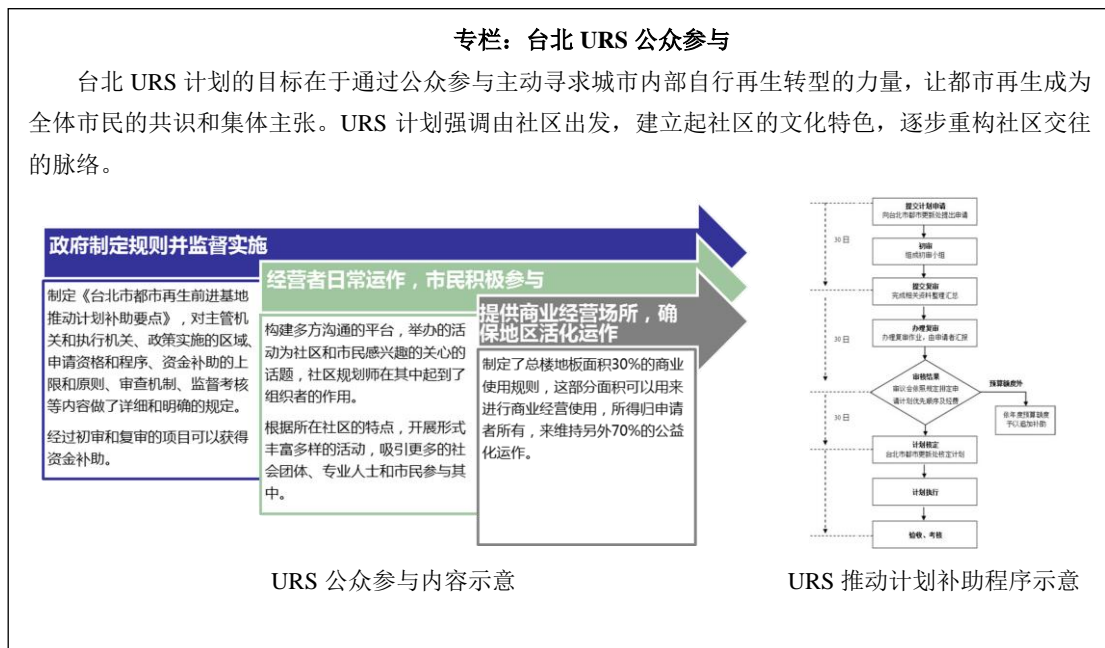
更新主管机构	政府/职能部门	工作内容
城市更新工作领导小组	市（县）政府	拟订城市更新办法及相关实施细则
		组织辖区内更新用地的整理
		组织政府确定由其实施的重点更新地区规划实施
	规划部门	拟订城市更新技术规范
		统筹城市更新年度计划管理，组织制定城市更新片区、城市更新单元规划
	国土部门	制定低效地提升、土地遗留问题处理等配套政策 组织城市更新过程中的土地使用权出让、收回和收购工作
	发改部门	拟定城市更新相关的产业政策 统筹安排涉及政府投资的城市更新资金
	财政部门	按照计划安排核拨城市更新专项资金
城建部门	负责市政、交通、城市绿化等重大城市更新工程管理和监督	
统计部门	协同规划、国土部门构建和管理城市更新数据库	

（二）规范城市更新项目运作流程

规范城市更新“依申请”程序规定。制定《江苏省城市更新单元规划申报及审批指引》，以城市更新单元为抓手，缩短由更新规划和计划到更新项目实施的行政链条，明确城市更新单元的拟订标准、申报材料、申报途径、规划审批流程及时限，为城市更新项目实施提供高效的行政服务，并推动城市更新项目免收各种行政事业性收费。

（三）完善城市更新公众参与制度

完善城市更新规划参与程序。按照有关技术规范制定，依法进行公示、征求意见，将公众参与贯穿于计划制定、规划编制、项目实施与监管的全过程，形成



多方互动、和谐共赢的社会参与机制。

加强城市更新社会宣传工作。各市县依托规划馆、展览馆等空间，建设城市更新展示中心，作为城市更新类技术展示、学术交流、科普教育的重要基地和平台。

三、 加强政策引导机制

（一） 制定城市更新相关政策法规

政策性文件纳入更新内容。2016 年以来，江苏省城市工作系列会议的成果文件中已纳入城市更新相关内容，城市更新工作已取得良好的政策环境。建议进一步研究制定《江苏省城市更新实施指导意见》，进一步增强政府对城市更新的统筹指导作用。

起草城市更新配套文件。结合江苏城市更新实践，为城市更新立法工作探路先行，积极推动《江苏省城市更新办法》及相关实施细则的起草工作，对更新规划编制和审批的制度体系、更新项目的更新资金筹措方式、更新行动计划以及相关配套政策作出规定。

启动城市更新立法程序。在相关政策推行经验总结的基础上，起草《江苏省城市更新条例》，适时提请省人大启动相关立法工作，提高城市更新政策的法律效力。

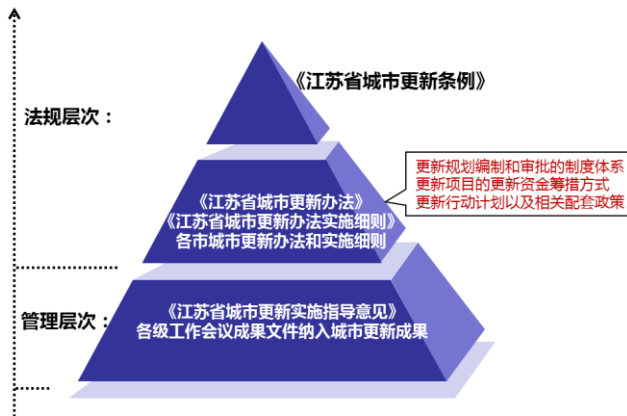


图7-1 江苏省城市更新制度体系建立示意

（二） 优先保障公共利益

明确更新规划中公益保障要求。建议通过《江苏省城市更新办法实施细则》明确：城市更新片区、城市更新单元内可供无偿移交给政府用于建设城市基础设施、公共服务设施等城市公共利益项目的独立用地应当大于一定面积或大于一定拆除面积比例；城市更新单元规划中应明确规定相关项目的类型、规模、责任划分、建设方式，相关项目的立项应当优先安排，并与城市更新项目同步实施。

保障重要更新用地的规划实施。部分重点更新地区、城市更新单元实现自身经济平衡较为困难，但由于承担了重要的公共设施或市政设施、或对城市环境塑

造、功能提升具有重要价值，可以通过区域平衡的方式，与相邻或周边地区的重点更新地区、城市更新单元进行捆绑实施。

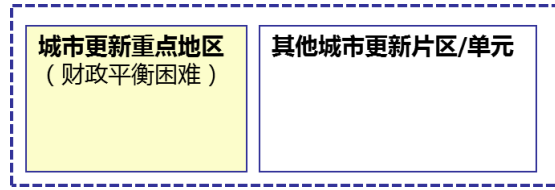


图7-2 捆绑进行财政平衡、更新实施示意

（三） 优化土地混合使用管理政策

宽松用地功能更新管制。工业、居住等用地，经规划和国土部门批准，允许临时改变用途发展餐饮、文创、养老、医疗等商业服务业。

制定土地混合使用规划准则。借鉴新加坡、台北、深圳等海内外经验，开展《江苏省土地使用兼容性研究》，适时出台《江苏省土地混合使用规划指引》，以环境相容、保障公益、结构平衡、景观协调为原则，划定鼓励土地混合使用的区域范围，明确具体用地的土地混合使用条件，规定居住用地、工业用地、商业服务业用地等单一性质用地混合使用的适建用途和功能比例。

（四） 强化产业扶持政策

加强建设项目准入管理。充分发挥税收调节作用，优先保障战略性新兴产业、先进制造业以及创新创业项目。对涉及产业转型升级的相关更新项目在财政、信贷、审批、容积率等方面予以政策支持和倾斜。

探索差别化的供地政策。对符合产业导向的战略性新兴产业、先进制造业等优先发展且用地集约的项目，可按不低于所在地工业用地出让最低价标准的一定比例确定土地出让底价；对研发、设计、信息、文化创意、养老设施等生产性服务业和民生项目，列入划拨用地目录的，可以采取划拨方式供地；以有偿方式供地的，可以按照成本逼近法等评估结果确定土地出让底价。

探索差别化的用房政策。鼓励创新创业项目发展，制定创新创业项目用房配建及改造的优惠政策，通过出租或出售方式，为创新型产业提供空间保障。

（五） 完善低效地提升配套政策

1、 开展低效地提升试点工作

各市县根据城市更新专项规划及城市片区更新规划的相关研究成果，划定低效地范围和低效地提升试点项目。列入试点的项目用地，根据城市规划已调整为

经营性用地的，原建设用地使用权人可按规划用途依法办理协议出让手续；调整为经营性房地产用地的，由政府土地储备机构按规定征购后公开招拍挂出让。

2、 出台低效地提升相关办法

在《中共江苏省委 江苏省人民政府关于全面推进节约集约用地的意见》、《江苏省政府办公厅关于改革工业用地供应方式促进产业转型升级和企业提质增效的指导意见》等文件要求的基础上，制定《江苏省低效地提升办法》，从构建低效地腾退机制、提高零星国有建设用地利用效率、推进批而未用土地消化利用、盘活存量产业用地等方面促进低效地利用水平提升。

表7-4 《江苏省低效地提升办法》主要内容建议

政策要点	主要政策内容
构建低效地腾退机制	对低效地进行登记造册，纳入收回计划。 政府收回低效地的，可以退还原土地出让金并给予合理收益补偿。
提高零星土地利用效率	对无法独立分宗且不具备单独招拍挂出让条件的零星国有建设用地，经市政府批准可纳入周边已出让地块统一开发建设，以协议方式供地。
推进批而未用土地消化利用	批而未用土地利用情况与新增建设用地计划指标分配相挂钩，并下达指标盘活、土地收回任务。 定期通报批而未用土地消化利用情况，督察工作进度。
鼓励盘活存量产业用地	符合产业导向并经区政府批准的，产业项目在不改变土地用途的前提下可以调整产业类型。 用而未尽等空闲土地可以整体或分割收回，全额退还对应土地出让金并参照原土地用途市场价格给予适当补偿。 允许工业用地分割进行盘活，并按规定缴纳部分土地年收益。

（六） 创新多种供地模式

在诸多政策方向中，供地模式创新无疑是最根本的和最具基础性作用的。存量用地的产权较为复杂，应改变政府单一收储模式，提供多种模式的选择。2016年8月，江苏省政府办公厅就改革工业用地供应方式出台了新政策，进行了多项创新，提出“在供应工业用地时，可以灵活选择长期租赁、租让结合、先租后让、弹性出让等方式”，明确工业用地可租可让。这为供地模式创新提供了政策借鉴。

1、 完善回购出让制度

为提高土地的使用效率，严格杜绝浪费土地的现象，建议完善回购出让制度。一方面，健全低效利用、停产半停产土地征收制度；另一方面，提前与计划转型地块原业主协商收储意向；此外，完善带方案出让、带项目出让等形式，控制市场风险。

2、试点协议出让制度

为突破目前土地转性必须“招拍挂”的不合理限制，使市场主体主动参与城市更新并提高更新的效率，建议以协议出让的方式，鼓励市场主体按照相关规划要求自发变更土地使用性质，实现功能转型，并补交土地出让金，对于重点项目按照一定比例折减。

3、提升用地置换指导力度

针对发展状况良好，但不符合园区需求的企业，优先以“用地置换”的方式实现工业退出，促进产业布局优化与功能结构完善。引导外迁企业向专业园区集中，优先为外迁企业安排置换用地供地指标，鼓励外迁企业自发将原地块转型升级。外迁企业应按新迁园区基准地价与迁出原址估价之差补交差价。

4、规范继续持有行为

对于一些符合产业发展规划和要求，用地性质不变的既有企业，如若不涉及用地规模扩张而只涉及用地强度变更的，不需要重新签订出让协议，不再补收土地出让金，并且在税收等方面给予政策优惠，鼓励企业厂房加层、厂区改造、内部用地整理，提高用地强度。

5、试点先租后让制度

为拓宽供地模式，满足不同企业主体的更新需求，以保证更新成功率。建议试点先租后让制度，租赁期内按建设、达产、租赁期限到期前1年等阶段组织评估考核，考核通过后签订正式出让合同。并构建多要素的综合指标体系，作为考核的评价标准。

6、试点弹性出让制度

传统固定土地出让年限的“一刀切”政策存在一定的不合理之处，建议因地制宜，试点弹性出让制度。根据产业生命周期，在法定最高出让年限内，合理确定出让期限。分别在达产阶段、达产后每3—5年、出让期限到期前1年等阶段组织评估考核，考核通过的，可以续期建设用地使用权。

具体政策建议及参考详见下表。

江苏省人民政府办公厅文件

苏政办发〔2016〕93号

省政府办公厅关于改革工业用地供应方式
促进产业转型升级企业提质增效的指导意见

图7-3 江苏省政府办公厅关于改革工业用地供应方式促进产业转型升级企业提质增效的指导意见

表7-5 创新多种供地模式

供地模式	政策建议	政策参考
完善回购出让制度	<p>健全低效利用、停产半停产土地征收制度,与谈判收储相互配合,降低成本</p> <p>提前与计划转型地块原业主协商收储意向,确定收储底价,并按意向阶段、实施阶段、项目建成三个节点分批支付补偿</p> <p>完善带方案出让、带项目出让等形式</p>	<p>对于以出让方式取得土地使用权的企业经济补偿标准:</p> <p>(一) 因城市建设规划调整需要改变土地利用用途的,其土地和建筑物、构筑物等的补偿按《国有土地上房屋征收与补偿条例》确定。</p> <p>(二) 对低效利用土地的,其建成部分的土地和建筑物、构筑物等的补偿,按《国有土地上房屋征收与补偿条例》确定,空置部分的补偿按《苏州工业园区国有建设用地利用监督管理暂行办法》确定。</p> <p>(三) 对淘汰落后产业并停产、半停产的,按《国有土地上房屋征收与补偿条例》确定。</p> <p>(四) 其他需要回购土地的,按收回时点的原批准用途的市场评估价格确定。</p> <p>——《苏州工业园区企业用地回购实施办法(修订版)》</p>
试点协议出让制度	<p>改变土地用途的,应按变更后功能基准地价,扣减原土地用途剩余期限基准地价补交土地出让金</p> <p>对于重点项目按照一定比例折减出让金</p>	<p>工业区升级改造项目升级改造为住宅、办公、商业等经营性用途的,原有合法建筑面积以内部分,按照其改造后的功能和土地使用权使用期限以公告基准地价标准计算应缴纳的地价,扣减原土地用途及剩余期限以公告基准地价标准计算的地价;增加建筑面积部分,按照其改造后的功能和土地使用权使用期限以市场评估地价标准计算应缴纳的地价。</p> <p>——《深圳市城市更新办法》</p> <p>认定为市政府鼓励发展产业的,以鼓励发展产业地价修正系数予以修正。</p> <p>——《深圳市城市更新办法实施细则》</p>

提升 用地 置换 指导 力度	<p>针对发展状况良好,但不符合规划区需求的企业</p> <p>外迁企业应向专业园区集中,促进产业布局进一步优化</p> <p>外迁企业应按新迁园区基准地价与迁出原址估价之差补交差价</p>	<p>鼓励以用地置换的方式实现工业外迁:需搬迁的工业项目符合国家产业政策的,收回原国有土地使用权,以协议出让或租赁方式作为原土地使用权人重新安排工业用地。</p> <p>——国土部监察部《关于进一步落实工业用地出让制度的通知》</p> <p>将用地置换作为土地收购的一种重要方法:以置换方式进行土地储备的,由市土地收购储备中心与原土地使用权人结算差价。</p> <p>——《常州市土地收购储备管理办法实施细则》</p>
规范 继续 持有 行为	<p>在符合规划、不改变用途的前提下,提高土地利用率和容积率的土地,不再补缴土地出让金</p> <p>对原业主新建、扩建工业建筑,按照扩建厂房类型,按照一层全额征收各种税费,二层、三层减半,四层以上免征方式鼓励密度提升</p>	<p>在符合规划、不改变用途的前提下,现有工业用地提高土地利用率和增加容积率的,不再增收土地价款。</p> <p>——国土部《节约集约利用土地规定》</p> <p>升级改造为工业用途或者市政府鼓励发展产业的,原有合法建筑面积以内部分不再补缴地价;增加的建筑面积按照公告基准地价标准的50%缴纳地价。</p> <p>——《深圳市城市更新办法》</p> <p>对现有工业企业改扩建厂房和各类投资主体新建标准厂房的城市市政基础设施配套费实行差别化征收政策,其中单层厂房的城市市政公用基础设施配套费全额征收;多层厂房的城市市政公用基础设施配套费,一层全额征收,二、三层减半征收,四层、四层以上及地下建筑物免征。</p> <p>——《常州市政府关于进一步推进节约集约用地加快产业转型升级的实施意见》</p>
试点 先租 后让 制度	<p>租赁期内按建设、达产、租赁期限到期前1年等阶段组织评估考核,考核通过后出让土地</p> <p>构建由投资强度、土地产出率、产值能耗、容积率、建筑系数、行政办公及生活服务设施用地面积所占比重和绿地率等组成的指标体系,作为先租后让与弹性出让的评价标准</p> <p>可分期缴纳土地出让价款</p>	<p>以先租后让方式供应的,约定的租赁与出让使用期限之和一般不超过30年,其中租赁使用期限一般不超过5年。</p> <p>先租后让的,应当明确约定租赁土地转为出让土地的投入产出等条件,以及未达约定条件的处置方式。</p> <p>土地使用者可在规定期限内,按合同约定,分期缴纳土地出让价款,降低工业企业用地成本。</p> <p>——《江苏省政府办公厅关于改革工业用地供应方式促进产业转型升级企业提质增效的指导意见》</p> <p>本标准由投资强度、土地产出率、产值能耗、容积率、建筑系数、行政办公及生活服务设施用地面积所占比重和绿地率七项指标构成。</p> <p>——《深圳市工业项目建设用地控制标准》</p>
试点 弹性 出让 制度	<p>根据产业生命周期,合理确定出让年限</p> <p>分别在达产阶段、达产后每3—5年、出让期限到期前1年等阶段组织评估考核</p> <p>考核通过的,可以续期建设用地使用权</p>	<p>约定弹性出让期限一般不超过30年。</p> <p>分别在达产阶段(达产评估考核)、达产后每3—5年(过程评估考核)、租赁或出让期限到期前1年(到期评估考核)等阶段组织评估考核。</p> <p>——《江苏省政府办公厅关于改革工业用地供应方式促进产业转型升级企业提质增效的指导意见》</p> <p>实行新增工业用地租让弹性年期制,一般工业项目用地租让年期</p>

		<p>合计不超过 20 年, 年限届满前, 对项目综合效益和合同履行等情况进行评估, 符合土地节约集约利用的, 可以续期建设用地使用权。未申请续期或申请续期未获批准的, 政府无偿收回土地, 对已建建筑物、构筑物按残值补偿。</p> <p>——《厦门市推进工业用地节约集约利用的实施意见》</p>
--	--	---

(七) 探索产权管理及利益分配相关政策

1、 理顺产权关系

出台土地遗留问题处理的相关规定。针对已完成征转及补偿手续, 由更新项目实施主体负责清退的国有未出让用地, 应当尽快出台清退等处置规定。清退用地范围内的经济关系由实施主体自行理清, 地上建筑物、构筑物及附着物由其自行拆除、清理, 所有清退用地应当无偿移交给政府。城市更新单元内用于建设城市基础设施、公共服务设施等其他城市公共利益项目的独立用地由更新用地和清退用地共同承担。

明确产权核查作为城市更新单元规划编制的前提。编制城市更新单元规划前, 应当先对单元内土地与建筑物的权属进行确认。城市更新单元范围内的违法用地、违法建筑应当依照有关法律、法规处理后, 方可作为更新对象。城市更新单元范围内未办理房地产权登记的建筑应当完善产权手续后, 方可作为更新对象。

2、 完善利益分配机制

明确城市更新单元规划中经济可行性研究内容。城市更新单元规划应当通过评估更新项目在不同更新条件(包括功能、强度、捆绑更新要求等)下的开发成本(包括依据地价水平测算的市场开发成本、依据有关政策测算的拆迁补偿安置成本以及约定的捆绑更新成本等)和经营收益(考虑了优惠政策后的经济收益), 计算利润额、利润率、回收期等关键指标, 提出项目适宜的更新条件和财务平衡方案。

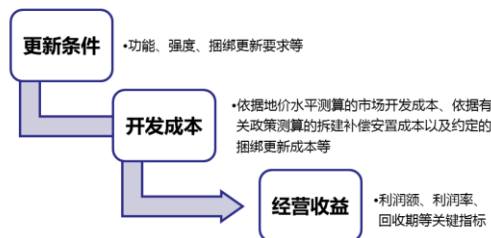


图7-4 城市更新单元规划中经济可行性研究内容示意

完善公众、权益相关人及更新项目涉及的其他各方利益平衡机制。对于更新

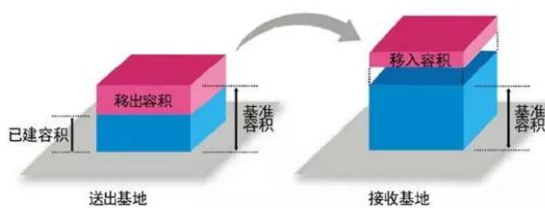
项目实施主体、拆除重建涉及的房屋产权人、低效地提升涉及的土地产权人等利益主体，分别明确更新规划编制和项目实施中的权责关系。同时，引入容积率转移等办法，保障更新实施主体利益，激励重要存量空间更新。

表7-6 江苏省城市更新项目利益主体权责规定建议

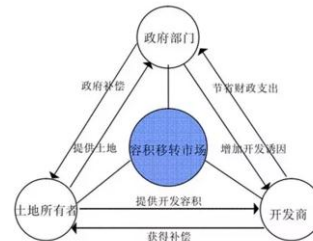
利益人	权责内容
实施主体	明确拆迁责任、土地移交责任、配套建设及其他绑定责任、利益分配比例
房屋产权人	获得货币化为导向的拆迁补偿
土地产权人	由政府收回、收购存量建设用地的，可以在依法补偿的基础上，获得一定奖励，或通过协议出让、租赁等方式获得重新安排产业用地

专栏：容积率转移（TDR）办法

容积率转移（TDR）办法最早由1968年纽约《地标保护法》首先提出，目前在我国台湾、广东等地区已有实践。容积率转移主要目的是为保护重要历史街区、旧城商业区等存量空间，限制开发行为，相应削减的开发量可以储存、交易或在有条件的地块使用。



容积率转移示意图



容积率市场交易机制示意图

容积率转移（TDR）办法示意

四、拓展资金筹措渠道

（一）鼓励多元融资方式

1、推进政府和社会资本合作

按照“政府主导、市场运作、多方参与、互利共赢”的原则，创新融资渠道和方式，注重发挥市场机制的作用，充分调动企业和居民的积极性，动员社会力量广泛参与城市更新改造。

鼓励利用国家政策性资金，争取更多的国家政策性贷款用于更新改造项目。

按照政府和社会资本合作项目建设模式（PPP）管理规定，鼓励企业参与城市更新改造和安置房建设，积极引入民间资本，通过直接投资、间接投资、委托代建等多种方式参与更新改造，吸引有实力、信誉好的房地产开发企业和社会力量参与。

2、鼓励金融创新

引导市场金融机构根据改造项目的资金筹措、建设方式和还贷来源等具体情况，在以土地使用权和在建工程抵押担保发放贷款的基础上，探索贷款投放和担保新模式，创新信贷金融产品、改善金融服务，通过构建融资平台、提供贷款、建立担保机制等方式对城市更新项目予以支持，优先保障符合条件更新改造项目的信贷资金需求。

（二）设立“城市更新专项资金”

加快设立“城市更新专项资金”，保障重点项目的资金来源，同时对居民自治更新提供支持。

1、保障重点项目的资金来源

推动政府主导的城市更新项目，对重点城市更新地区的更新项目，由省或市财政划拨专项资金，并实施税费减免优惠。更新项目涉及基础设施和公共服务设施建设的，可从土地出让金中安排相应的项目资金。

2、多种手段激励自发性城市更新

鼓励原住民（包括在更新地长期居住的原租客而成为具有事实上强烈“地方感”的业主）以自下而上的形式自行实施自治更新。制定更新项目资金申请办法，通过补贴、以奖代补等形式，激励自发性城市更新。

五、推进城市更新行动

（一）开展城市更新试点工作

建立省级城市更新试点机制。鉴于江苏省 13 个设区市均获得立法权，总体具备优化、创新城市更新规划制度的较好环境。建议在南京、苏州等城市更新工作开展较为积极、城市更新需求较为迫切的地区开展试点示范工作，探索建立城市更新单元规划制度和城市更新片区规划制度，规范城市更新片区和城市更新单元的申报、划定、补贴和考核工作，并逐步向其他设区市推广。

（二）完善城市更新计划管理

推进城市更新年度计划制定和实施。各市县城市更新领导小组应协调相关诉求，拟订城市更新年度计划，并按需纳入近期建设规划及土地利用计划。城市更新年度计划可以以重点更新地区为抓手，对更新活动的重点和时序进行统筹。建议各市县制定城市更新规划制定计划申报指引办法，实施城市更新年度计划的常态申报和调校。

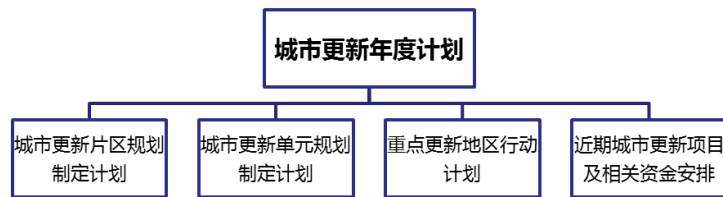


图7-5 常州市城市更新年度计划主要内容建议

（三）制定项目监督与处罚制度

制定更新项目实施监管协议制度。明确实施主体应履行的土地贡献与配套建设义务、实施主体按照搬迁补偿安置方案应履行的产权分割与赔偿等具体义务、主管部门的相关监管方式、双方约定的其他事项等。

制定低效地提升评价制度。各市县结合低效地提升试点工作，对低效地提升效率排名前列的更新项目实施主体，予以表彰奖励；对供地率低、供而未用和闲置土地问题突出的更新项目实施主体，督促采取有效整改措施，整改不力的要予以问责。

第八章 江苏省城市更新规划实证研究

一、更新专项规划—淮安市城市更新专项研究

(一) 主要研究思路

综合判断符合淮安市情的城市更新目标和内涵，确定城市更新对象识别标准，框定更新改造总体规模。

结合更新用地的空间集聚特征、更新目标等，划定重点更新地区；针对更新对象改造的内部迫切度和外部更新动力强度，进行内外要素评估，确定近期可更新地区；提出分地区、分类、分时序的差异化改造规划指引；从实施操作角度，提出政策建议保障规划目标和策略实现。

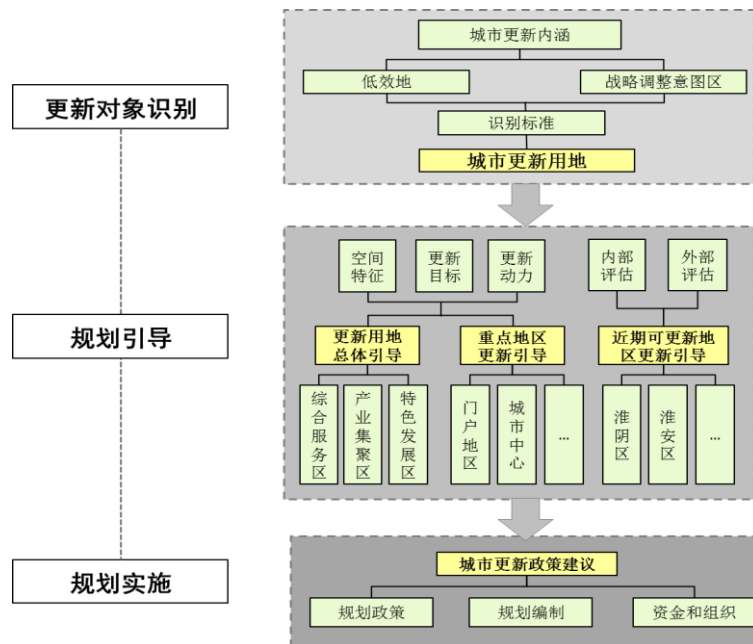


图8-1 研究思路

(二) 因地制宜确定个性化的城市更新内涵

1、制定与城镇化发展阶段相适应的更新目标

(1) 淮安城市更新的城镇化命题

淮安城镇化水平显示出淮安正处于“外延扩展、内涵提升”并举的综合发展阶段，结合淮安城市空间发展特征判断，淮安本阶段开展城市更新，需要解决和应对以下三方面的城镇化议题：

一是需要解决淮安城镇化遗留问题。淮安城市快速拉开框架所遗留的如老城居住空间品质低下、新城产业用地低效、优质生态空间被低效占用等问题，亟需解决。

二是需要应对新常态下城市转型发展问题。经济新常态下淮安市城市发展思路必须要紧跟时代脉搏，将“城市修补、生态修复”等新理念应用到存量优化上，切实补足城市公共服务设施和基础设施短板，提升空间品质，修复城市生态环境；切实提高城市宜居品质和空间特色，着力提升城市用地效益，增强城市综合竞争力。

三是淮安要着力规避城镇化发展的陷阱。本次总体规划同步研究显示，淮安市目前正处于工业化发展的中后期，这意味着制造业空间是淮安下一个阶段城市发展的空间重点，需要慎重对待工业退二进三，以及服务业空间的迅速扩张过剩问题。

（2）淮安城市更新目标

盘活存量空间，促进内涵发展：盘活存量空间，重视内生发展，将城市更新作为淮安市城市转型发展的战略工具。

保障制造业发展空间，引导提质增效：城市更新应优先保障制造业发展空间，引导产业提升用地效益，优化园区产业发展方向，促进产城融合发展。

提升老城面貌，塑造宜居环境：优化用地布局，增补老城生态绿色公共空间和公共服务设施，提升居住环境品质，缩小老城和新区风貌水平差距。

优化城市结构，促进特色发展：保障生态格局，支撑城市战略地区和生态文化特色地区发展，创新思路，强化特色引导，塑造活力精品空间。

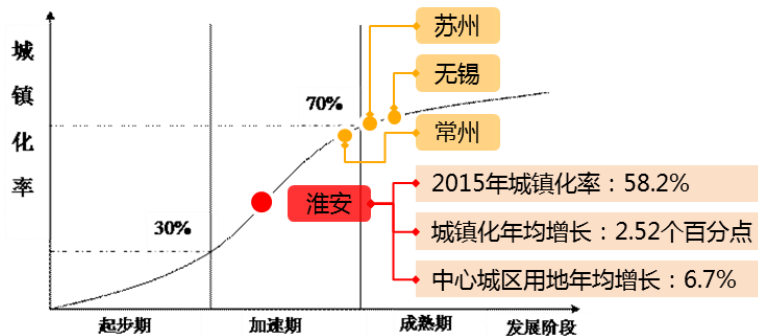


图8-2 淮安在城镇化发展曲线中的阶段判断

2、针对城市突出问题确定重点更新对象

（1）建设用地现状特征与问题

用地效益粗放：2008 年以来迅速拉开框架，高速环内和工业新区现状建设用地达 210.7 平方公里，人均 150.5 平方米，建设用地密度为 64.7%，建设用地效益为 5.0 亿元/平方公里。

产业空间低效：存在众多污染性强、效益低下、税收贡献小、发展前景弱、空间分散面广的工业企业；以商贸为典型的服务业空间建设分散、量多同质、内耗严重。

空间宜居性不足：“大城大乡”风貌对比强烈，城中村棚户区老旧小区亟待提升品质。

特色彰显不足：河湖资源长期被众多小、散、弱、污的工业企业占用，历史空间利用水平不足。

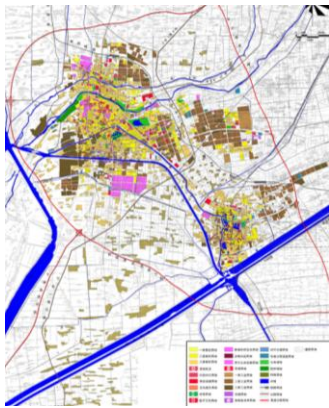


图1-1：中心城区用地现状图（2007年）



图1-2：2015年中心城区现状用地

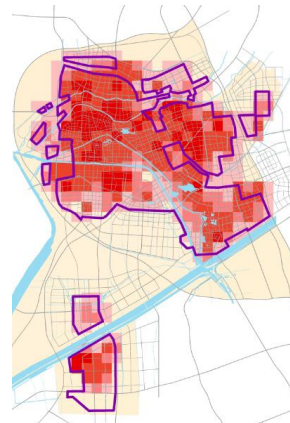


图1-3：2015年中心城区现状建设密度分析（1*1km 网格）

（2）淮安城市更新对象

结合淮安实际，本次更新对象聚焦中心城区低效的居住用地、工业用地和商贸用地，并结合本次总体规划确定的战略发展意图，将用地虽不低效、但仍需调整更新的用地纳入本次更新对象范畴。

（三）构建数据库精准识别更新对象

1、构建多部门数据为依托的标准化存量用地数据库

针对居住、工业、商贸三类用地建立 GIS 数据库。整合国土局、统计局、商务局、环保局、城建局、规划局六部门数据，以地块产权边界为基础，录入风貌特征、经济效益、环境效益等相关数据，形成城市更新基础数据库。

表8-1 低效用地评估数据来源

更新对象	数据类型	数据来源
工业企业	空间数据	国土部门 2014 年底 1:500 地籍图
	经济效益、行业门类	统计局第三次经济普查结果（2013 年底）
	环境效益数据	环保局 2015 年污染企业统计
商贸企业	空间数据	国土部门 2014 年底 1:500 地籍图
	经济效益、行业门类、开业时长	商务局
	风貌数据	现场调研
居住用地	住建局老旧小区统计（1990 年）以及十三五住房城中村、棚户区、老旧住宅改造计划	
其他	城市总体规划现状图	

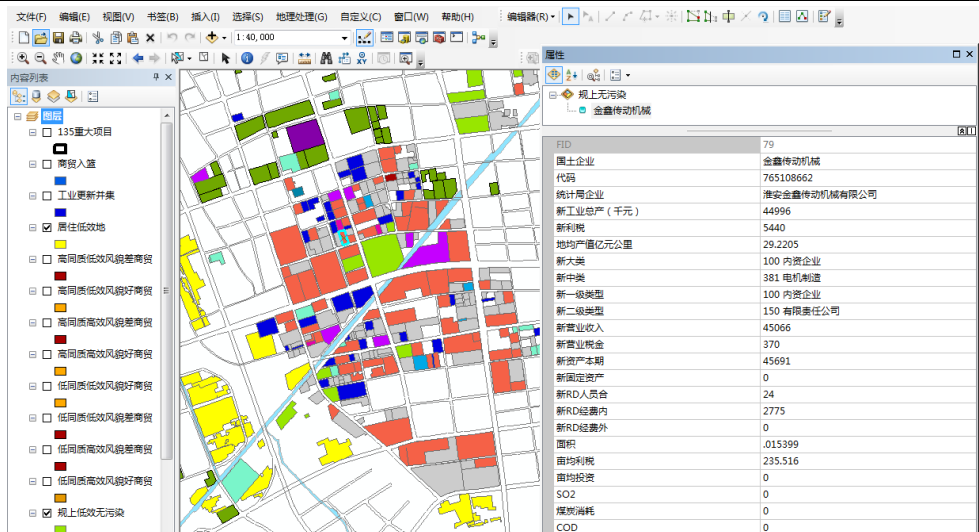


图8-3 基于低效用地评估的城市更新数据库

2、制定面向精准更新的存量空间评估体系

制定更新用地筛选的评估体系。一是从更新地块自身的条件制定标准，筛选出低效更新地块。低效居住用地为城中村、危旧房和老旧小区，低效商贸用地为行业同质化强、风貌景观差、经济效益低的商贸企业用地，低效工业用地为经济效益低、环境效益低的企业用地。二是从城市发展的战略意图，筛选出需要调整的更新地块，即从淮安市城市空间发展战略、空间结构、轨道交通带动等外部因素，综合框定需调整更新的用地。最后综合选取以上两部分更新用地合集，框定中心城区范围可更新地块。

制定近期重点更新用地筛选的评估体系。以经济、环境、社会、风貌要素对更新对象进行评级打分和交叉分析，综合评定更新对象内部更新动力的迫切程度；以淮安“十三五”所确定的重大项目、重大基础设施建设、近期重点发展片区等外部发展因素，确定更新地块的外部更新动力；内外要素综合评估综合确定近期

重点更新用地。

表8-2 低效用地评估指标体系

用地类型	低效类型	筛选标准
工业用地	规模以上低效企业	利税小于等于 0 且地均工业总产值低于均值（75 亿元每平方公里）的非科技型企业
	规模以下低效企业	营业收入小于等于 0 元且营业税金小于等于 0 元的企业
	列入环保部门统计的重点污染企业	二氧化硫排放量大于 100 吨或化学需氧量（COD）排放量大于 40 吨（盐化新材料产业园区企业除外）
	其他污染企业和化工类污染企业	对空气和土壤污染较大的企业或与城区居住区混杂布局、噪音污染较大的企业
居住用地	城中村	从建制属性进行界定，指在城市建成区范围内，仍然保留农村建制、居住及配套设施落后的居住村落
	危旧房	危房是指结构严重损坏，正常荷载之下随时有倒塌可能，不能保证居住和使用安全的房屋。旧房指使用年限久远（一般指 1980 年以前建成），破损严重、功能不全、配套不完善
	老旧小区	1998 年房改前建成且物业管理未纳入市场化运作模式的老旧住宅小区，且建筑风貌环境较差
商贸用地	类型同质化	与其他 5 家以上企业在行业类型上雷同
	风貌景观差	开业时长 10 年以上、风貌老旧混乱、配套设施提升空间有限
	经济效益低	亩均成交额小于 1500 万元/亩（所有商贸企业均值的一半）

（四）与总体规划编制协同制定更新引导内容

1、形成与总体规划互校的更新内容引导

（1）总体规划引导

结合总体规划功能片区，根据各组团、各片区的功能布局、更新用地特征、整体空间格局的特征，从城市更新目标出发，将全市划分为三类特征区：城市综合服务区、城市产业集聚区、城市生态文化特色区。

每个片区分别明确了其基本特征、更新目标和重点任务。

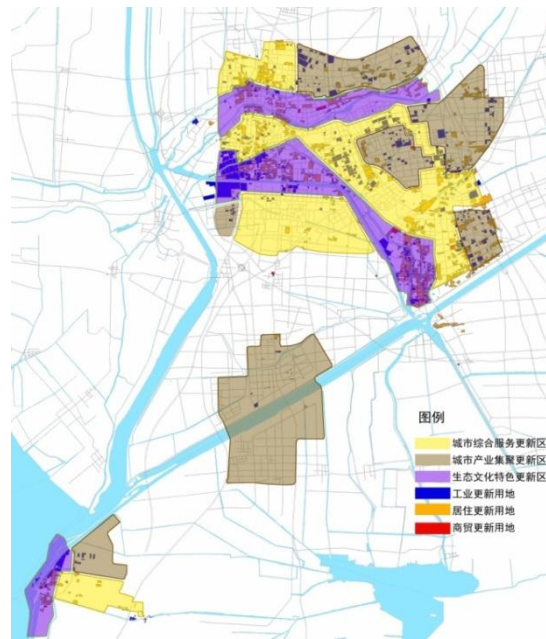


图8-4 城市更新总体空间分区

表8-3 总体分区引导

三大分区	基本特征	更新目标	重点任务
城市综合服务更新区	城市生产、生活成熟区	强功能、优品质、惠民生	加快老城小散企业的污染整治和退城进园；促进中心功能强化、里运河-京杭运河文旅发展带功能提升；促进宜居社区建设
城市产业集聚更新区	城市工业集中发展区，是未来淮安经济发展最主要的潜力地区	保规模、控污染、提效益	促进园区整合升级，提升园区综合效益
城市生态文化特色更新区	生态景观潜力资源和历史文化特色资源富集	保夯本底、塑风貌、强创新	打开西部生态开敞空间、复兴历史文化街区、培育文旅新区、塑造特色双带。

（2）重点地区规划引导

三大分区内不同地块在现状、总体规划所确定的规划目标上差异较大，所以相应更新目标和内容也存在相应的不同。根据区域内差异化的更新目标、内容、更新动力、更新地区聚集度，将三大分区细分为五类重点更新地区，分别制定更新规划引导策略。

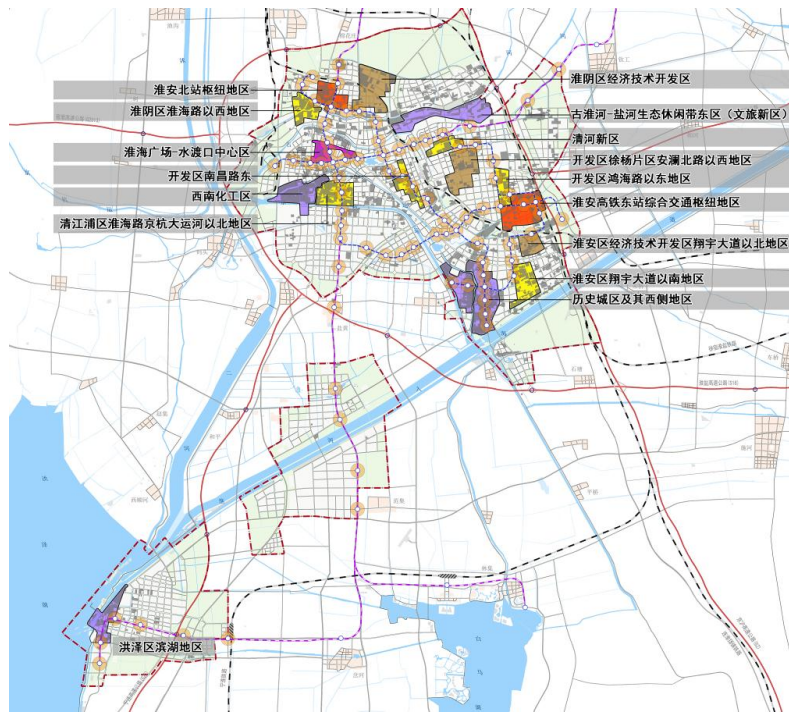


图8-5 五类重点更新地区分布

表8-4 五类重点地区的内涵与所在地区

五类重点地区	内涵	地区
门户节点综合更新区	更新地块密集分布于城市综合交通枢纽周边，以枢纽建设带动更新改造、以城市门户节点综合功能区为更新目标的重点更新地区。	共两处，分别为淮安东站高铁枢纽地区、淮安北站枢纽地区
城市中心功能强化区	更新地块密集分布于城市级中心功能片区内及周边，以中心功能强化提升为更新目标的重点更新地区。	共一处，淮海广场-水渡口中心区
产业升级调整优化区	位于城市产业园区内、为产业低效、污染较大，需要提升优化的重点更新地区。	共三处，分别位于淮阴区经济技术开发区、淮安区经济技术开发区、以及开发区徐杨片区安澜北路以西
特色修复生态特色发展区	更新地区往往具有丰富的历史文化资源、可更新再利用的工业厂房、仓库等工业遗产空间资源，以保障城市生态格局、复兴城市历史文化空间、塑造城市特色空间为目标而进行更新的地区。	共四处，分别为古黄河盐河带东部、淮安古城及其西、西南化工区、洪泽滨湖新区
低质住区品质提升改造区	集中连片分布的低效居住用地区域，以及根据片区发展需要调整现状工业用地性质发展综合居住功能的片区。	共六处，一类是轨道开发带动区，为1号线淮海路以西、2号线淮海路、京杭大运河以北，及3号线翔宇大道以南。另一类是产业功能置换区，为开发区西片区合肥路沿线、清河新区深圳东路以北、开发区徐杨片区迎宾大道以南苏州街以西淮海路以东区域

五类重点地区分别明确其空间范围、更新内容与改造模式、更新时序。



图8-6 门户节点综合更新区-淮安东站综合交通枢纽周边现状与规划

表8-5 淮安东站综合交通枢纽周边更新引导内容与要求

更新要素	更新要求
空间范围	徐杨路以南、梁红玉路以西、承恩大道以北、淮安东高铁站点以西围合地区。
更新内容与改造模式	更新对象以低效居住用地、工业用地为主，推进生产研发、商务办公、商业居住为主要功能的用地开发，促进枢纽经济发展。在改造模式上以政府推动的一级土地开发模式为主。
更新时序	低效居住用地以城中村为主。优先推进高铁站点附近、沿河周边城中村、低效规下企业更新，整治水系生态环境；其次推进枢纽区其他城中村、低效企业和高效高污染的企业更新改造。

2、重点落实与城市发展需求相适应的近期重点更新地区

在对更新地块内外部更新动力评估的基础上，综合选取内部更新迫切度高、外部更新动力强的地区，框定为近期重点更新地区。反算更新规模，保证近期财政平衡，促进可持续有机更新。最终确定近期重点可更新地区共 13.3 平方公里。

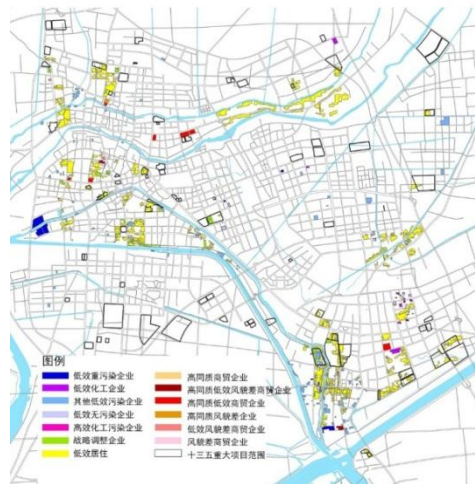


图8-7 近期重点可更新地区

表8-6 近期可更新用地

更新用地类型	面积 (ha)	说明
工业	339.5	以规下、低效、污染企业为主。低效、低效且污染企业 240.5 公顷，占比达 70.8%，高效且污染企业 10.1 公顷；战略意图调整企业 88.9 公顷（主要位于十三五重大项目）
居住	929.2	以城中村和棚户区为主，826.2 公顷，占比 88.9%；老旧小区 103 公顷，占 11.1%，主要分布在清江浦区
商贸	62.2	涉及 16 家商贸企业，以高同质低效和高同质风貌差的企业为主，为 54.4 公顷，占比 87%

进一步将更新任务下达各个片区，对各个区分别之制定更新规划引导。

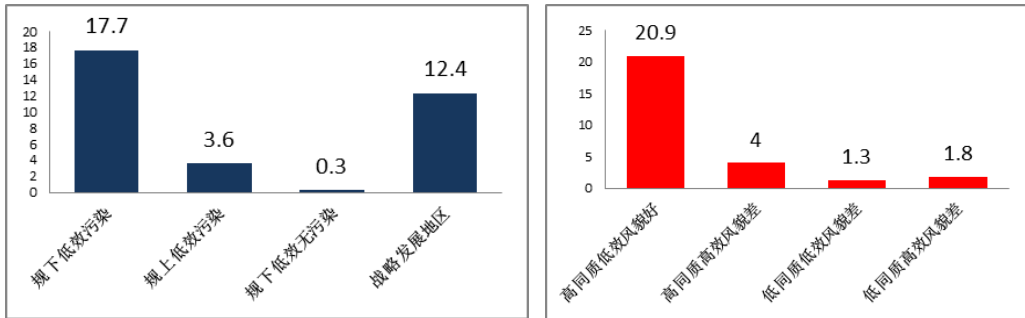


图8-8 淮阴区工业和商贸更新用地构成

表8-7 淮阴区近期重点更新地区引导内容与要求

区域	更新内容
西安路沿线	借助西安路快速路拓宽工程建设，带动沿线棚户区城中村更新；优先腾退对居民区噪音、扬尘影响较大的三类物流仓储小企业
淮安北站枢纽地区	借助淮安环球轻纺博览城、淮阴人民医院等十三五重大项目建设，带动淮安北路、珠江路沿线用地更新。搬迁苏北大市场、苏北肉类批发市场、广达汽车商城
文旅新区	先行启动自行车运动公园重大项目的用地更新，综合整治风貌较好、不影响景观风貌的村落，提升居住品质。选择具有区位优势的特色村庄进行功能置换，活化改造为生态民宿休闲空间。

二、更新片区规划—常州 WZ-04 更新片区规划研究

（一）更新片区概况

常州 WZ-04 更新片区位于武进中分区中部，西临武宜路、东至常武路、南到广电路、北濒京杭大运河。单元总面积约 399.61 公顷。现状用地主要为居住、商住（湾里新村、天丽雅居、南田雅园、邱墅小区、城中花园、花东新村、金鸡花园、随园、万达广场等）、商业（万达广场、阳湖广场、小商品市场、福克斯、乐购等）、工业（工业小作坊——以纺织、机械等传统产业为主）及村落（邵舍村、姚家村、大河头、朱家村、庄家村、花园新村、桥北新村、友谊新村等）。

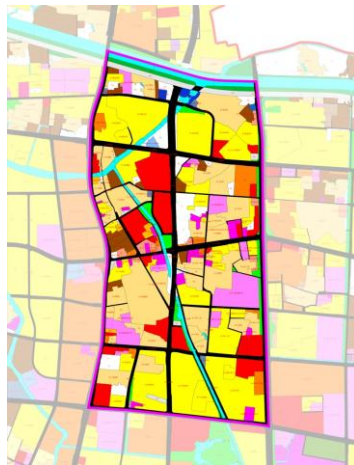


图8-9 WZ04 单元用地现状图

（二）用地潜力综合评价确定更新片区

1、构建全面系统的用地潜力综合评价体系

规划采用多因子综合评价的方法，通过合理的因子选择，运用 GIS 手段科学预测未来土地开发趋势。结合研究范围内规划用地主要以居住、商业、办公、公共服务等三产功能为主，综合从经济、区位、配套、环境等方面选择评价因子，包括内部因子包括拆迁成本（建筑成本+土地成本）、出让收益；外部因子包括区域辐射影响、设施完备程度、环境综合效益。并从城市经营角度出发，借鉴其他城市相关先进经验，结合武进城区历年土地出让和建设实际情况，最终选择以“成本—收益”为主因子建立土地量化分析模型，对存量用地开发成熟度进行量化分析。

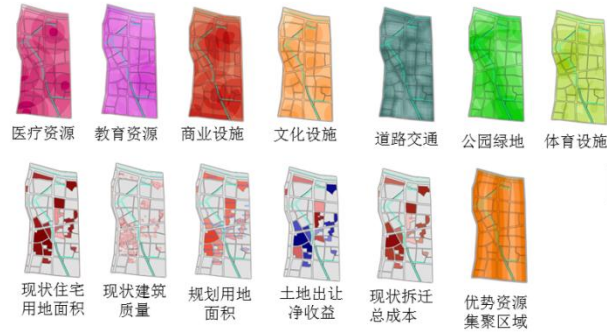


图8-10 常州市武进区 WZ-04 片区用地潜力分项评价

表8-8 地块开发影响因子权重系数分配表

类别	序号	评价因子	因素层	权重系数	合计
内部因子	1	拆迁成本	建筑面积（住宅建筑面积、非住宅建筑面积）	0.20	0.35
			建筑质量（好、一般、差）	0.05	
			土地成本（土地征用、土地补偿）	0.10	
	2	出让收益	规划用地面积（净地出让面积）	0.10	0.20
			规划用地性质（控规全覆盖法定用地性质）	0.10	
外部因子	3	区域辐射影响	商服繁华程度、区域成熟程度	0.15	0.15
	4	设施完备程度	道路交通设施（主干道、次干道、支路）、公交站台、市政基础设施	0.075	0.15
			公共服务设施（教育、医疗、文体设施、商业配套）	0.075	
	5	环境综合效益	公园绿地	0.10	0.15
			区域环境品质（水、大气、噪声污染）	0.05	

各类影响因子满分为 10 分，采用分级评分（区级、街道级、社区级三级）的原则，按照各因子不同特性，其得分采用线型衰减、指数衰减、无衰减三种衰减模式进行分段量化打分，按因子权重系数累计得出综合得分。依据存量用地地块综合得分，按照合理的得分区间，进行土地潜力分级，包括成熟地块、欠成熟地块（得分 6.0—5.0 之间）和不成熟地块（得分 5.0 以下）。

2、以控规单元为基准确定更新片区

在以上用地潜力评估基础上，在《常州市武进区土地利用总体规划》（2006—2020）划定的允许建设区以及有条件建设区中，按照武进区土地出让模式，结合规划道路、河道，剔除保留用地以及城市控制用地（绿化用地、公共服务设施用地、基础设施用地等），对存量用地进行地块划分，WZ04 片区共有可利用地 19 块。待更新存量用地约占片区总面积的 53%。



图8-11 WZ-04 片区存量用地进行地块划分情况

(三) 与控规编制协同更新引导内容

1、因地制宜确定更新模式、更新方式

规划通过制定片区更新规划图则，将现状用地普查的现状建筑、权属单位、建筑质量等内容融合控制性详细规划以及总体城市设计的相关控制及引导要求，形成从用地现状到规划意图的全方位内容展示。

同时，通过对武进区 2009 年—2013 年经营性用地进行总量统计，根据武进区经营性用地每年 1000 亩指标约束，中心核预估占 30% 指标，预测研究范围内未来五年中心核经营性用地总计供给面积。根据万人问卷中近年购房人群意愿的数据，预测未来五年本次研究范围内商品住房的需求总量与供应量。

在此基础上，按照“模型指导”+“总量控制”的原则优先推出优地熟地，依据存量用地潜力分级结果以及未来五年经营性用地总量控制，提出近期土地出让建议，并对片区的近期建议发地块拆迁成本、出让收益进行系统测算，从而因地制宜确定更新片区的更新模式、更新方式。

地块编号	地块面积 (公顷)	总成本 (万元)	成本地价 (万元/亩)	规划用地 性质	预测挂牌价 (万元/亩)	拍卖收益 (万元)	纯收益 (万元)
WZ02-17	6.9	2502.6	24.2	R2	280.0	28980.0	26477.4
WZ02-23	2.5	0.0	0.0	RB	330.0	12375.0	12375.0
WZ03-02	0.6	0.0	0.0	R2	300.0	2700.0	2700.0
WZ03-03	0.4	0.0	0.0	R2	300.0	1800.0	1800.0
WZ03-07	4.8	16866.7	234.3	RB	300.0	27360.0	10493.3
WZ04-05	6.3	2400.9	25.4	RB	500.0	47250.0	44849.1
WZ04-12	3.4	4829.8	94.7	RB	500.0	25500.0	20670.3
WZ04-16	7.3	37667.4	344.0	RB	380.0	41610.0	3942.6
WZ05-19	16.8	60019.8	238.2	R2	300.0	75600.0	15580.2
WZ11-07	3.0	2763.4	61.4	RB	330.0	14850.0	12086.6
WZ13-02	0.8	0.0	0.0	RB	380.0	4560.0	4560.0
WZ13-03	1.0	0.0	0.0	B2	350.0	5250.0	5250.0
WZ13-04	1.1	42.6	2.6	B1	350.0	5775.0	5732.4
WZ13-05	0.7	0.0	0.0	B1	350.0	3675.0	3675.0
WZ14-03	4.6	11912.5	172.6	R2	300.0	20700.0	8787.5
WZ14-09	8.7	5128.5	39.3	RB	380.0	49590.0	44461.5
WZ14-17	2.6	587.6	15.1	B1	350.0	13650.0	13062.5
WZ17-05	8.2	831.5	6.8	RB	330.0	40590.0	39758.5
WZ17-09	10.5	0.0	0.0	RB	330.0	51975.0	51975.0
WZ17-33	12.6	0.0	0.0	RB	350.0	66150.0	66150.0
B101-04	0.6	0.0	0.0	R2	300.0	2700.0	2700.0

图8-12 近期建议推出地块成本收益测算

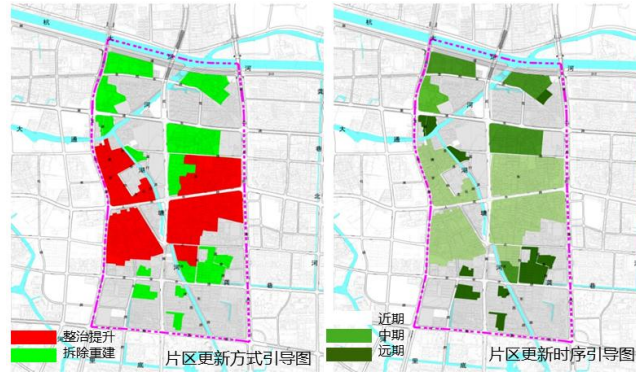


图8-13 WZ-04 片区更新方式和更新时序引导

2、实现控规与总体城市设计“一张图”

城市用地从规划到开发整个过程涉及用地性质界定、指标控制约束、空间形态引导、开发时序建议以及经济收益测算五大部分。武进中心城区现在已经编制了《常州市武中分区控制性详细规划》(2011)，对用地性质及指标控制进行了明确的界定，随后编制的《常州南部新城(武进城区)总体城市设计》(2013)对城市空间形态进行了引导，更新片区规划研究有效弥补了偏向实施层面的地块开发时序以及经济测算的相关研究，同时将控制性详细规划以及总体城市设计的相关控制及引导要求落实到一张图上，从城市用地五大核心要素层面对近期建议开发地块进行全面引导，以方便规划管理。

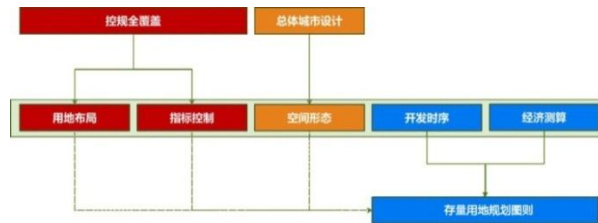


图8-14 规划图则一张图管理内容示意图

将现状用地普查的现状建筑、权属单位、建筑质量等内容融合制性详细规划以及总体城市设计的相关控制及引导要求，形成从用地现状到规划意图的全方位内容展示。



图8-15 WZ04-12 地块规划图则示意

三、更新单元规划—昆山市朝阳路老汽车站地块更新规划

(一) 开展更新单元用地现状普查

规划对昆山市朝阳路老汽车站地块开展系统的用地现状普查,确定现状建设情况,明确待拆迁用地面积。老汽车站地块位于昆山市朝阳路跃进路,现状以老旧小区和商业办公功能为主,现状待拆迁面积总计 0.77 万 m^2 。



图8-16 老汽车站地块区位及现状建设情况

(二) 根据控规确定地块建设要求

结合老汽车站地块所在的跃进路单元控规要求,规划通过拆建关系分析,明确拆迁内容、拆迁面积、安置需求等,确定老汽车站地块的更新建设要求。



图8-17 老汽车站地块所在更新单元拆建关系分析

表8-9 老汽车站地块建设要求

安置需求	10.89 万平方米
------	------------

增补社区服务	0.12 万平方米
合计	11.03 万平米
用地面积	2.66 公顷/40 亩
容积率	4.15

（三） 进行地块更新方案研究

在以上建设要求基础上，进一步制定地块更新原则，包括进行商业、办公、居住混合开发，商业沿朝阳路布置，提高土地价值，高层住宅集中于南侧，提供安静完整的居住空间，留足开敞空间和绿地等，确定地块整体空间布局和总平面图，结合日照分析，确定功能布置与经济技术指标等。



图8-18 老汽车站地块方案研究布局构思

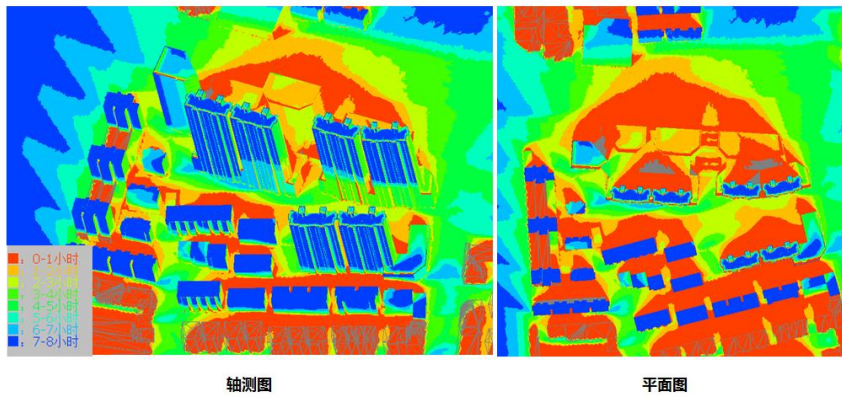


图8-19 老汽车站地块日照分析

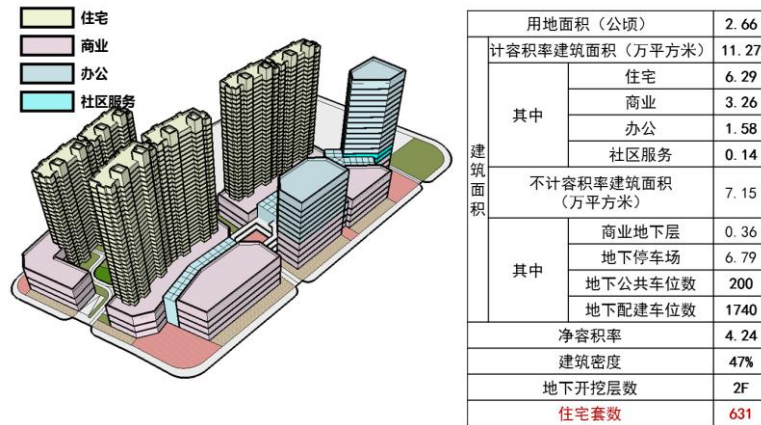


图8-20 功能布置与经济技术指标

(四) 地块更新可行性研究及空间资源统筹测算

规划考虑“老汽车站”开发强度高，对空间景观、周边交通影响较大，优先启动“老汽车站+富贵大酒店”地块更新，共同承担启动期拆迁安置建筑；并结合地块更新方案，对更新地块所在片区的空间资源进行统筹，整体测算地块更新的可行性、空间资源统筹和资金投入情况，而非衡量单个地块的资金投入产出，从而保证规划落地实施的可操作性。

表8-10 老汽车站地块所在片区空间资源统筹测算

项目	规模	单价	投入 (万元)	
安置建设成本	安置住宅	24.47 万平方米	3500 元/平方米	85645
	安置商业	8.06 万平方米	6000 元/平方米	48360
	安置办公	1.58 万平方米	6000 元/平方米	9480
	小计			143485
设施与绿地	基本服务设施	街道服务设施: 4 处, 6000 万; 小学: 2 所, 8000 万; 幼儿园 6 所, 6000 万; 社区服务中心: 6 处, 3000 万		23000
	绿地广场	8.9 公顷	300 元/平方米	2670
	海绵城市、市政管网	5.55 平方公里	1.5 亿/平方公里	83250
	小计			108920
朝阳路建设工程	朝阳路建设工程	6.5 公里	5000 万元/公里	32500

货币补偿成本	安置房货币补偿部分	1.5 万平方米	15000 元/平方米	22500
合计				307405

表8-11 老汽车站地块所在片区更新资金投入匡算

项目		规模	单价	投入（万元）
安置建设成本	安置住宅	24.47 万平方米	3500 元/平方米	85645
	安置商业	8.06 万平方米	6000 元/平方米	48360
	安置办公	1.58 万平方米	6000 元/平方米	9480
	小计			143485
设施与绿地	基本服务设施	街道服务设施：4 处，6000 万；小学：2 所，8000 万；幼儿园 6 所，6000 万；社区服务中心：6 处，3000 万		23000
	绿地广场	8.9 公顷	300 元/平方米	2670
	海绵城市、市政管网	5.55 平方公里	1.5 亿/平方公里	83250
	小计			108920
朝阳路建设工程	朝阳路建设工程	6.5 公里	5000 万元/公里	32500
货币补偿成本	安置房货币补偿部分	1.5 万平方米	15000 元/平方米	22500
合计				307405

四、更新基础数据库—苏州工业企业资源集约利用信息系统

苏州市通过建立“一平台三机制”，通过正向激励和反向倒逼引导企业绿色高效发展，促进低端低效企业改造提升、转移腾退。“一个平台三项机制”，即通过搭建工业企业资源集约利用大数据平台，建好以亩均效益为核心的企业综合评价机制、以资源要素差别化配置为重点的激励退出机制、以大数据为支撑的预测决策机制。

(一) 搭建平台，常态化数据采集

大数据平台系统归集了全市9个板块13个部门2014、2015、2016三个年度数据，并实时更新。截至2016年12月底，该大数据平台系统已归集工业企业11.5万户，共采集原始数据560多万条。

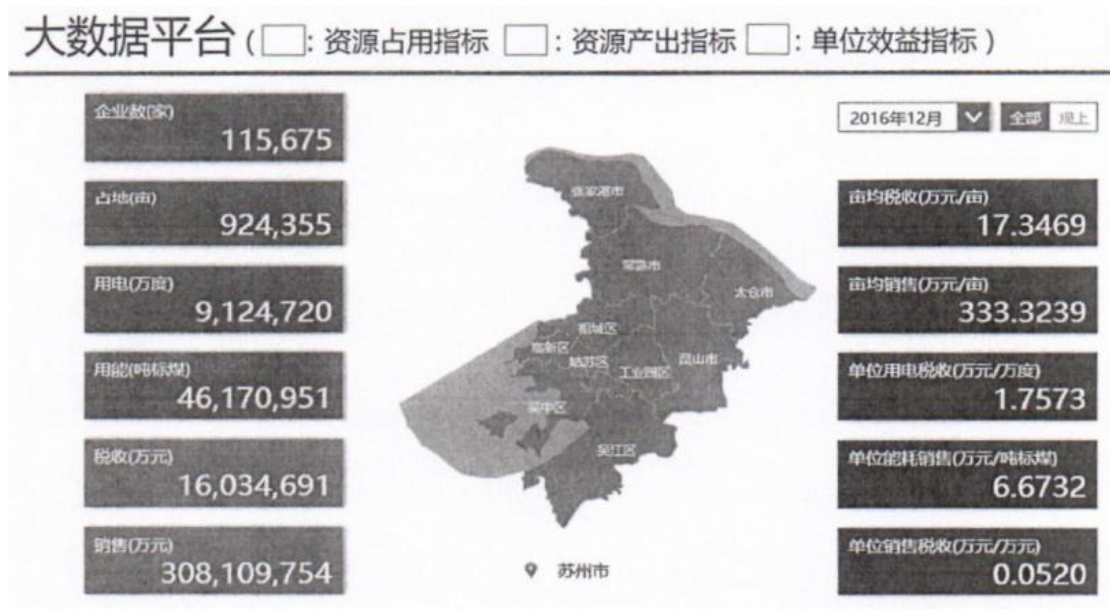


图8-21 通过大数据平台查询的苏州市企业总体信息

表8-12 苏州九个板块当前企业记录数

市(区)	当前记录数(条)	占比(%)
工业园区	85570	5.24
高新区	86869	5.32
相城区	153580	9.41
吴中区	249957	15.32
吴江区	268448	16.45
张家港市	220978	13.54
常熟市	216430	13.27
太仓市	151837	9.31

昆山市	197826	12.13
合计	1631495	100

（二）综合定量，进行企业评价

大数据平台系统归集了全市 9 个板块 13 个部门 2014、2015、2016 三个年度的数据。系统通过综合考虑亩均税收、单位电耗税收、单位能耗销售收入等 6 个方面，对企业进行综合评价，分成 A、B、C、D 四类。A 类企业为综合评价得分的 20% 企业，B 类企业为综合评价得分的 20%-60% 企业，C 类企业为综合评价得分的 60-90% 企业，D 类企业为综合评价得分的最后 10% 的企业。

表8-13 评价指标及权重设置

指标	普通企业权重	重点排污企业权重
亩均税收	40%	30%
亩均销售收入	20%	10%
单位电耗税收	20%	10%
单位能耗销售收入	5%	5%
综合素质	15%	15%
单位主要污染物税收		30%

（三）落实分析结果，差别化政策指引

通过制定差别化政策，优先发展 A 类企业，支持发展 B 类企业，提升发展 C 类企业，限制发展 D 类企业。针对 D 类企业，将综合运用水电气价格、污水处理费、排污权有偿使用费和交易等，“倒逼”其技术整改或淘汰退出。

表8-14 对不同类型的企业的分类政策

类别	主要内容
A 类企业	在用电、新增用能指标、兼并重组、信贷扶持、项目申报、城镇土地利用税等方面给予优先支持。
B 类企业	在“零增地”技改、用电、新增用能指标、有序用电、兼并重组、项目申报、城镇土地使用税等方面给予支持。
C 类企业	限制新增用地、要求有序用电时可作为限电对象，要求区域污染物限排时可作为限排对象。原则上不得增加用能和污染物排放总量指标。要去开展提档升级、节能减排、清洁生产等技术改造。不推荐申报省级以上扶持项目，自愿关停退出后可享受淘汰落后产能扶持政策。
D 类企业	限制新增用地，纳入低效建设用地再开发范围，要求有序用电时可作为限电对象，提高单位电价，要求区域污染物限排时可作为限排对象，提高排污总量削减要求和惩罚性征收排污权有偿使用费，限制低效落后产能扩张，主动关停退出可享受淘汰落后产能扶持政策。环保、安监、消防等执法部门加强督查、检查，加大整治淘汰力度。

表8-15 对 D 类型企业的单独政策

污水处理费	一般企业	现行污水处理费标准的基础上拟加收	0.4 元/立方米
	重点排污企业	环保信用评价红色等级 污水处理费加收	0.6 元/立方米
		环保信用评价黑色等级 及连续两次红色等级污 水处理费加收	1.0 元/立方米
管道天然气	现行管道天然气价格的基础上拟加收		0.3 元/立方米
电价	拟调整为:		
	第一年全电量加价		0.1 元/千瓦时
	第二年全电量加价		0.2 元/千瓦时
	第三年全电量加价		0.3 元/千瓦时
	依次类推, 以 0.1 元为阶梯逐年递增		
排污权有偿使用费 污染物排放量	在省制定的排污权有偿使用费基础上加收三倍污染物年排放量每年自动核减 20%		
用地	限制新增用地, 纳入低效建设用地再开发范围		

(四) 加强系统运行监测, 为多项政府行动提供有力支撑

通过加强该系统的运行监测, 对数据实现多维度的精准分析, 为开展预警预测、决策分析提供有效支撑。如在当前苏州开展的沿江化工优化提升整治专项工作中, 该系统发挥了重要作用。系统大数据云图显示, 苏州市目前沿江化工 513 家生产型企业, 已经纳入了系统管理。根据系统分类, 列入 D 类的有 205 家, 占比 40%, 均列为“263”专项行动中削减落后化工产能的重点对象。

沿江化工整治企业分析 (总体情况)

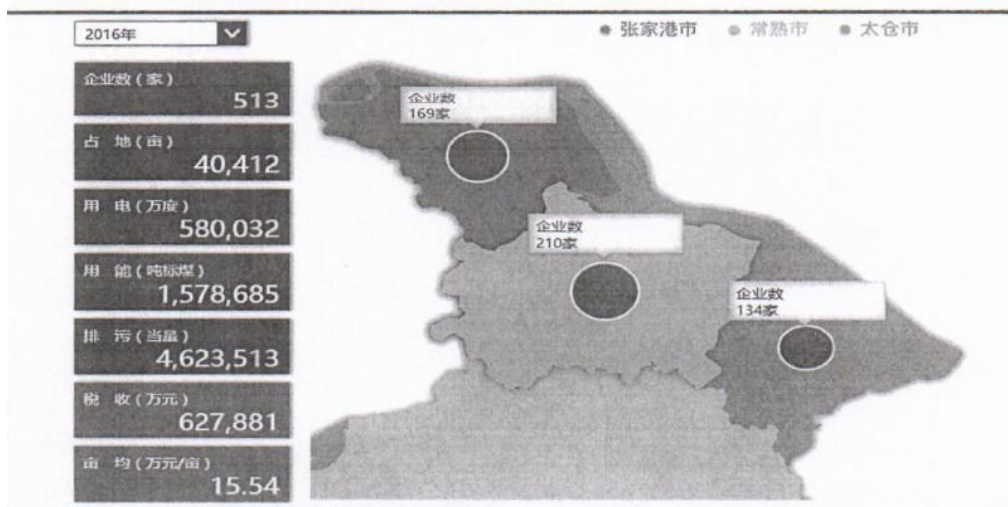


图8-22 通过大数据平台查询的苏州沿江化工整治企业基本情况

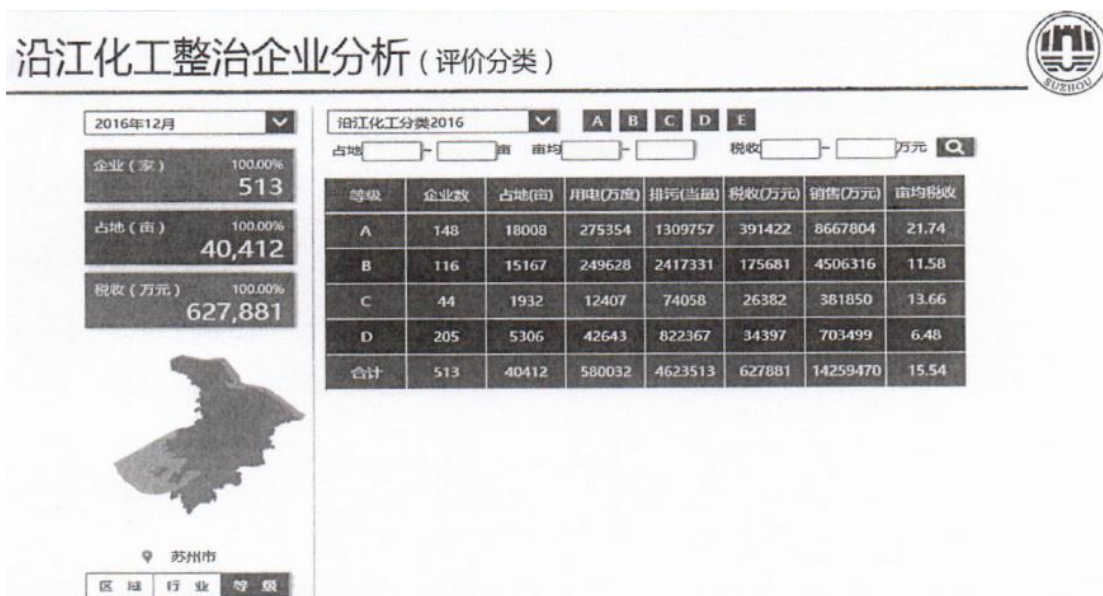


图8-23 通过大数据平台对苏州沿江化工整治企业进行分类的基本结果