

多主体参与下的城市更新项目难点简析及若干对策

引言

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中明确提出在全国层面实施城市更新行动。2021年，作为“十四五”的开局之年，“城市更新”首次写入了国务院的政府工作报告，引发了社会的广泛关注。随着我国城镇化的不断发展，大城市尤其是北京、上海、深圳等超大城市逐渐由外延式的增量发展转为内涵式的存量更新发展，城市更新也日益成为各地政府及社会群体重点关注的问题。城市更新是一项多元复杂的系统工程，在更新过程中往往会涉及多方面的难点和诉求，在多主体参与的情况下尤甚。本文以上海中心城某更新项目为例，分析在多主体参与背景下，城市更新过程中出现的矛盾与冲突，并基于实践，提出若干初步对策建议。

上海城市更新的发展背景和主要趋势

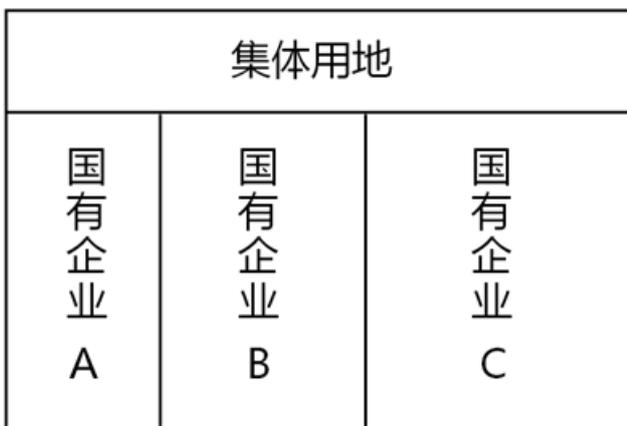
1958年8月在荷兰海牙召开了城市更新的第一次研讨会，城市更新（Urban Renewal）的定义为：“生活在城市里的人，对于自己所居住的建筑物，周围的环境或出行、购物、游乐及其他的生活活动，有各种不同的希望与不满。对于自己所住房屋的修理周围的环境或出行、对于街道、公园绿地、不良住宅区的等环境改善有要求及早施行，以形成舒适的生活环境和美丽的市容”。城市更新的主要类型主要涵盖旧区改造、存量工业用地转型、历史风貌保护、社区微更新等。对于上海而言，最早的城市更新主要从20世纪90年代开始，主要针对“365”危棚简屋进行改造，也就是旧区改造的雏形；此后，上海市人民政府在2009年颁布了《关于进一步推进本市旧区改造工作的若干意见》来进一步推进该项工作。而除了住区改造，存量工业用地的转型与盘活，也是城市更新的重头戏之一，上海市人民政府陆续出台了相关政策，如2013年的《关于增设研发总部类用地相关工作的试点意见》，再如2014年及2016年先后两次颁布的《关于本市盘活存量工业用地实施办法》，明确了上海的工业用地原权利人可通过双评估“存量补地价”的方式实施存量工业用地转型，进一步创新了存量工业用地转型的政策路径。此外，2015年，先后颁布了《上海市城市更新实施办法》、《上海市城市更新规划土地实施细则（试行）》、《关于深化城市有机更新促进历史风貌保护工作的若干意见》等政策文件。近期，上海已成立市城市更新中心，并正在推进相应的城市更新条例编制工作，进一步充实、完善上海城市更新的操作模式和政策体系。在资源紧约束的发展背景下，总量锁定、存量优化的有机更新发展理念和注重提质增效的“逆生长”发展模式成为上海城市发展的新要求、新方向和新常态，城市更新逐渐被认为是未来城市发展的重要途径。

项目概况

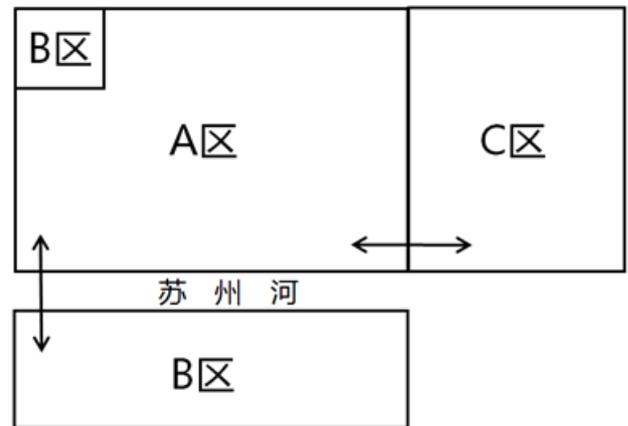
本文作为案例的城市更新项目地处三区交界，位于上海市外环线与苏州河交汇处、大虹桥区域，紧邻轨道交通地铁站，区位条件较好。现状土地以工业、仓储、交通用地为主，土地利用低效，用地内分布有大量现状工业厂房。项目的更新之初，便面临着土地权属复杂、跨区协调难、涵盖要素多、管控覆盖面广等问题。具体包括：

首先，项目范围内土地权属复杂，80%为国有土地，20%为集体土地。其中，国有土地主要为三家市属国有企业所有，集体土地为属地化街道所有。国企甲名下的土地性质为出让工业用地，地上现存大量工业厂房，见证了新中国成立后的上海工业发展史，具有较高的历史文化价值和建筑艺术价值。国企乙和国企丙名下的土地性质为划拨仓储用地和划拨交通用地，地上原有建筑物均已拆除，此后新建的临时建筑物目前对外低价租赁，土地使用效率较低。集体土地仍有部分企业正在按租赁合同开展正常经营，短时间内动迁征收难度较大，亦对后期更新时序造成一定的影响。

其次，本项目用地位于三区行政区划交界，项目范围大部分土地属于A区，另有少量土地属于B区；其南侧以苏州河为界为B区；东侧以现状河道为界为C区。项目主要以所在区政府（A区）为主导开展城市更新工作。在城市更新过程中，区域协调成为重点关注问题之一，包括：跨苏州河的交通联系、跨区的市政管网衔接以及苏州河沿线滨水景观贯通要求等。



土地权属示意图



跨区示意图

来自笔者自绘

再次，由于项目涉及用地开发、公共绿地、水系、交通、风貌保护、市政设施等多方面问题，因此在城市更新过程中存在多个行政主管部门的行业管理要求，亦给后续城市更新工作的协调推进带来较大的难度。

更新工作难点简析

1、原规划的指标条件制约土地原权利人的更新动力

如前文所述，更新范围内的现状土地分属三家市属国企和集体组织所有，项目所在片区的上位规划于 2006 年批复。根据上位规划，项目范围内主要为公共绿地、高级中学用地和道路广场用地，并无任何可开发的经营性用地，这就极大地制约了土地原权利人对于地块更新的积极性，导致地区的更新一直未能按法定规划予以实施。

直到市政府此后出台一系列城市更新及存量工业用地转型的相关政策，以及在上海市城市总体规划（2017-2035 年）中明确提出“推动城市更新，更加关注城市功能与空间品质，更加关注区域协同与社区激活，更加关注历史传承与魅力塑造，促进空间利用集约紧凑、功能复合、低碳高效”，加之项目位于苏州河沿线，是上海一江一河规划中蓝绿轴带行动的重点项目，倍受政府各方重视，其自身的区位优势催生潜在的土地价值提升，各权利人也希冀通过土地更新，提升产出和投资回报，该区域的城市更新才正式提上日程，希望通过规划的局部调整，增设部分经营性用地以提高土地权利人的更新动力，并以此推动项目的建设。

2、规划调整后的开发总量及存量补地价标准影响投资回报及资金平衡

在规划调整过程中，土地原权利人提出增加开发用地的诉求，用以提升城市更新过程中的投资回报水平，从土地区位及规划评估角度来看，项目处于大虹桥板块内，具有极大的区位优势，可结合轨交站点 TOD 开发增加部分经营性开发规模，促进土地的节约集约利用。

但在规划推进过程中，一方面，由于项目本身在上海一江一河规划中是苏州河沿线重要的公共绿化节点，承担着重要的公共空间角色，因此不能进行大规模的开发，总体经营性用地规模及开发建筑总量受到较大的限制；另一方面，项目范围临近虹桥机场，受到机场通航限高的影响，进一步加大了开发量提升的难度；再者，经营性建筑规模的提升，需要在单元规划或城市更新单元中进行总量平衡，也存在较大的协调难度。因而，用地规模和开发总量的限制直接影响了土地原权利人在城市更新过程中的投资回报水平和资金平衡，影响了权利人进行更新的积极性和决心。此外，经营性开发的建筑规模在各原权利人所属土地上的空间分布，影响到各方对于更新开发后的利益分配和平衡，这也成为更新规划编制过程中各方聚焦的一大核心问题。

此外，项目开发的成本主要由土地出让费用及建安成本组成，而在上海，尤其是中心城区，土地出让费用在项目开发总成本中的占比超过 50%，甚至达到 60-70%，对于项目投资回报水平起到极为关键性的影响。而在城市更新过程中，原权利人在双评估“存量补地价”的实施路径下，其拿地价格往往接近于市场化拿地的标准，而原权利人在更新过程中还需无偿向政府提供较大规模的公共要素，如社区公建、公共绿地等，如在土地获取成本方面相较于市场化拿地的模式没有任何价格优势的情况下，势必也会很大程度上影响原权利人的投资回报水平及资金平衡，进而动摇其实施更新的决心。

3、现状工业遗存的保留保护方案受到不同行业主管部门的管理要求影响

更新范围内分布有大量的现状工业厂房，主要为大开间、大进深和高空间框架结构的工业建筑，另有一部分红砖建筑厂房，具有较高的历史风貌价值，是上海市中心城区不可多得的历史工业遗产，从未来的更新方案来看，应对这些工业遗存进行细化甄别，探索合理的改造和更新利用方式。

但由于厂房所在用地规划以公共绿地为主，对于公共绿地中的建、构筑物的比例有严格的控制，这就导致大量的有价值的厂房可能无法完整保留；但与此同时，政府要求作为存量工业用地更新，必须保留一定量的工业遗存，因此保留的建筑总量和其更新改造方式在城市更新过程中也面临着不同行业主管部门的不同管理要求，成为协调和平衡的难点之一。

4、行业主管部门的管理要求与原权利人的更新诉求存在较大的平衡难度

如前文所述，更新范围内，原规划主要为公共绿地、高级中学用地和道路广场用地，规划调整过程中，根据区域评估的结论，取消了高级中学用地，规划调整后除了新增的经营性开发用地之外，剩余用地主要为公共绿地、道路广场用地和部分水系，而上述这些用地的面积指标，又需要同时满足绿化市容、建设交通、水务等行业主管部门的要求。

其中，绿地方面，绿地主管部门明确了更新范围内底线性的绿地面积要求；道路交通方面，交通主管部门提出要满足原规划的道路用地面积总量要求，计算增加经营性开发用地之后带来的新增交通量需求，并考虑与规划范围南侧 B 区之间跨苏州河新增车行桥梁带来的周边区域新增交通量需

求；

水系方面，水务主管部门提出，由于更新范围内有一部分现状水系和新增规划水系，本次城市更新需结合整体更新方案进行水域面积的平衡和水域的系统性贯通。

因此，在城市更新过程中涉及不同的行业主管部门均会提出相应的管理要求，如何在满足行业主管部门管理要求的前提下，兼顾土地原权利人对于经营性用地规模的诉求并最终达到基本平衡，也是更新实际操作中的难点所在。

5、城市更新从方案编制到行政审批的流程时间较长但相关政策存在时效性，影响原权利人的决策与决心

如本文所述，城市更新工作涉及多方面利益诉求的统筹，自规划编制启动至各方达成共识且规划方案能满足各行业主管部门要求，更新方案在此期间往往需耗费大量的协调工作已求得各方利益诉求的平衡。在此基础上，由于城市更新工作涉及多个市级管理部门的管控覆盖以及属地化政府相关审批流程（如市规划管理部门审批规划方案，属地化政府及相关部门同步审批城市更新实施计划），审批流程时间往往较长，规划主管部门需要综合其他各行业主管部门的意见后方可形成稳定的更新方案，因此，无论是本文例举的成片区域城市更新，抑或是单个地块的局部更新，从更新方案编制到行政审批的总体工作流程时间较长。一个更新项目从立项到批准，不仅要完成城市更新的全套程序，还要同步调整控详。而单单控详调整，按照相关规程，至少需要半年到一年左右的时间。与此

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_42342

