

# 基于城市更新行动的城市更新类型体系研究与策略思考\*——以上海市为例

## Research and Strategic Thinking on Urban Regeneration Type System Based on Urban Regeneration Action: A Case Study of Shanghai

王 林 WANG Lin

**摘 要** 党的二十大报告明确提出“实施城市更新行动”，实施城市更新已成为顺应城市发展规律、推动城市高质量发展的必然要求。目前，城市更新在各地实践中已取得初步探索成效；但由于存量更新内容任务多、方式方法因地性强等，一些地方部门在更新内涵理解、政策供给和保障实施方面，部分还存在认识模糊、行动踌躇等情况。在此背景下，亟需构建全国层面的指导性框架和地方层面有操作性的更新类型体系，以便为全面有序推进城市更新行动提供更为科学化、精细化和系统性的实施策略。回顾上海城市更新历程，梳理解析不同类型城市更新项目的实施经验与行动特征，并初步构建全面涵盖不同类型城市更新对象的上海城市更新类型体系。在此基础上，主要从更新理念、规划引领和政策机制创新等方面提出推进城市更新的若干策略思考，以期提升城市更新行动的协同性、系统性和可持续性提供框架指引和技术支撑。

**Abstract** The Report of the 20th CPC National Congress explicitly puts forward "implementing the urban regeneration action" and the implementation of urban regeneration has become an inevitable requirement for promoting urban high-quality development. At present, urban regeneration has achieved preliminary exploratory results in many local practices. However, due to many tasks of existing regeneration contents and strong localization of methods, some regions and departments still have partial gaps in the understanding of regeneration connotation, policy supply and implementation guarantee, and situations of hesitation in action and ineffective outcomes. In this context, it is urgent to establish a guiding framework at the national level and an operational urban regeneration type system at the local level to provide more scientific, refined and systematic urban regeneration implementation strategies for the comprehensive and orderly promotion of the urban regeneration action. This paper reviews the history of urban regeneration in Shanghai, analyzes the implementation experience and action characteristics of different types of urban regeneration projects, and preliminarily constructs an urban regeneration type system that comprehensively covers different types of urban regeneration objects in Shanghai. Based on this, the paper mainly puts forward several strategies for promoting urban regeneration from the perspectives of regeneration concepts, planning guidance and policy innovation, in order to provide references for improving the coordination, systematization, and sustainability of the urban regeneration action implementation.

**关键词** 城市更新；类型体系；更新体系；城市更新行动；更新策略；上海

**Key words** urban regeneration; type system; regeneration system; urban regeneration action; regeneration strategy; Shanghai

文章编号 1673-8985 (2023) 04-0008-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20230402

### 作者简介

王 林  
上海交通大学设计学院 教授, 博士生导师  
中国城市治理研究院 责任教授  
城市更新保护创新研究中心 主任  
wanglinaice@sjtu.edu.cn

### 0 引言

2022年底,中国城镇化率已达到65.2%,城市发展已进入由大规模增量建设转向存量提质改造和增量结构调整并重的阶段。党的二十大报告指出“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”,同时做出“实

施城市更新行动”的决策部署。随着城市更新相关配套政策从中央到地方的不断落地和实施,各地积极探索城市更新统筹谋划机制、可持续模式和配套支持政策等,取得初步成效,并通过推进城市更新地方试点工作,形成了一批地方城市更新可复制的经验做法。但是,大

\*基金项目:上海市科委课题“上海历史风貌区保护更新精细化治理范式研究”(编号22692116600);上海市住建委课题“新发展时代城市更新内涵与对策研究”(编号22Z880101554);上海市规划资源局课题“城市治理视角下的上海存量发展实施策略研究”(编号Ghzy-2023-GX05)资助。

部分城市仍处于结合国内外更新经验和自身城市特点开展初步研究和探索的阶段<sup>[1-3]</sup>。新发展阶段下的城市更新工作在更新理念、目标、类型、机制等方面都与之前发生了巨大变化,尤其在更新类型上形成了要素更加多元、层次更加丰富的新局面<sup>[4]</sup>。

鉴于城市更新对象多样并涉及存量空间上复杂性的利益关系,为全面有序、分层、分类、分区域、系统化推进城市更新,促进更新治理尺度、动力机制与管控要素的多维适配<sup>[5-6]</sup>,避免因更新内容重点不清、更新方法不精细而产生“一刀切”“同质化”现象,避免不符合人民意愿、违背科学、不可持续的城市更新,亟需构建全国层面的指导性框架、地方层面有操作性的更新类型体系和更新实施支撑体系。这将有助于针对不同地方城市的特点,破解地方城市更新中遇到的问题与挑战,明确不同更新类型的工作重点和精细化实施策略,理顺政府、企业及个人多元主体的相互关系,提升更新规划实施方案的可行性,完善精准有效的配套政策体系,创新因地制宜的可持续更新模式<sup>[7-9]</sup>。

本文结合上海城市更新实践,分析建构科学分类、重点突出和协同实施的城市更新类型体系的重要意义,提出城市更新类型体系框架及其建构基本原则和若干对策,以期今后更好地引导地方城市更新行动向规范化、系统化、可持续化方向发展提供框架指引和技术支撑。

## 1 上海城市更新行动背景及更新分类研究进展

城市更新是城市发展由“增量为主,增量存量并重”转向“存量为主”阶段的必然产物。在新发展时代,对城市更新的内涵及策略进行研究具有必要性和重大现实意义,能够加快转变城市发展方式,统筹城市规划建设管理,推动城市空间结构优化和品质提升。

### 1.1 国家及上海地方政策背景

《中华人民共和国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纲

要》明确提出,转变城市发展方式,加快推进城市更新。这是党和人民站在新时代全面建设社会主义现代化国家新征程的战略高度,根据城市发展的新阶段、新形势和新要求做出的重大战略决策部署,也是推动城市高质量发展的重要抓手和路径。2021年,全国两会将“城市更新”首次写入政府工作报告。2022年两会政府工作报告中提出,提升新型城镇化质量,有序推进城市更新,要深入推进以人为核心的新型城镇化,不断提高人民生活质量。同年,党的二十大再次强调,要提高城市规划、建设、治理水平,加快转变超大特大城市发展方式,实施城市更新行动。

上海作为高度城镇化的超大城市,城市建设发展模式已从大规模的增量建设转向存量更新为主的新阶段。《上海市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纲要》提出,“加强政策有效供给推动城市有机更新,完善城市更新法规政策体系,积极开展政府与企业的多方式合作,探索城市有机更新中的实施路径、推进方式和资源利用机制,形成可复制的城市更新行动模式”。2021年8月25日,上海市人大发布了《上海市城市更新条例》,对城市更新的目标、要求、管理职责、管理制度等内容进行规定。2022年12月30日,上海市规划和自然资源局印发《上海市城市更新规划土地实施细则(试行)》,明确了城市更新规划土地相关保障政策。这些文件的发布向上海市城市更新工作提出更高要求,也带来重要机遇。

2023年4月19日,上海市人民政府办公厅印发的《上海市城市更新行动方案(2023—2025年)》提出,“以区域更新为重点,分层、分类、分区域、系统化推进城市更新,更好推动城市现代化建设;到2025年城市更新行动全面有序开展,健全完善适应高质量发展的城市更新体制机制和政策体系”,并提出“聚焦区域、分类梳理、重点开展城市更新六大行动(综合区域整体焕新、人居环境品质提升、公共空间设施优化、历史风貌魅力重塑、产业园区提质增效、商业商务活力再造)”的重点任务。

### 1.2 城市更新分类研究进展

近年来,学界在城市更新研究内容上,呈现从单一化的物质空间研究向应用型政策研究过渡,再向综合性机制研究转变的趋势。新发展时期的城市更新与以往模式相比,更新理念上,更加强调整体性、系统性和持续性;更新目标上,更加突出以人为本和高质量发展;更新内容上,组成要素更加多元,层次更加丰富;更新机制上,强调政府、市场和社会等更为开放性的多元主体协同共治。与此同时,大数据、人工智能等新技术快速发展,为构建更加高质量、多层次、富细节、精细化的城市更新技术体系提供了新机遇<sup>[9-10]</sup>。因此,看待新时代背景下的城市更新,需要上升到经济社会总体发展和城市发展机制的高度,深入剖析城市更新实施中反映出的各类问题与策略,才能准确把握城市更新的本质内涵和基本属性。

城市更新是一个系统工程,不仅是对存量物质空间的改造,而且涉及物质空间后复杂多样的社会经济关系。更新项目类别众多,更新对象纷繁复杂,对每类更新对象的更新要素均需一一梳理、精准施策。因此对城市更新项目予以分类研究,对于分层次、针对性和精细化地开展更新项目管控和推进实施具有重要意义。城市更新的内涵日益丰富,外延不断扩展,形成了丰富的城市更新类型<sup>[11]</sup>。目前已有针对城市更新角色、更新对象、更新模式、改造强度等视角的多样化的城市更新分类研究<sup>[12-15]</sup>,但现有研究在更新分类的体系化、精细化,尤其在指导地方实践等方面缺少系统性的框架指引和体系建构。以公共空间类更新为例,目前主要从物理特征或功能属性方面来对公共空间进行分类,通常包括绿化空间、广场空间、滨水空间等,往往忽略了作为城市最重要的公共交往空间(街道空间)中的道路和城市地下空间。公共设施的附属公共空间,尤其是市政设施附属空间的公共化更新利用更是被长期忽视,尚未纳入现有的公共空间更新范畴中。目前城市更新行动中的城市公共空间活力和环境质量亟须得到

提升,公共空间更新在优化城市空间结构、提升空间品质、提高公共服务效能等方面发挥着重要作用。而公共空间往往由于管理权属的复杂交错,多头管控、协调困难,尤其需要通过增加类型和细化分类,并通过法律法规、技术标准、协调机制等的优化整合,使城市更新行动在各地得以科学有序地推进。

## 2 上海城市更新的阶段特征与更新类型体系研究

上海作为一个充满活力和改革创新的城市,在城市更新不断迭代的进程中,展现出独特的更新特征与类型。从居住改善到工业转型,从繁华商圈到历史街区,上海的更新脉络丰富多样。本文基于对上海城市更新阶段特点的识别,结合多年更新实践,通过对上海城市更新重点领域的历史演进与发展现状进行深入调研和系统梳理,提出上海城市更新分类的原则和方法,对更新内容进行要素拓展和深化细化,针对性地衔接更新类型和实施策略的对应关系,初步建构基于城市更新行动的上海城市更新类型体系。

### 2.1 上海城市更新的历程与阶段性特征

2021年《上海市城市更新条例》出台,上海城市更新进入更为精细化的新发展时代。根据上海城市更新的发展阶段特征、主要政策倾向、促进机构、经济焦点、社会效应等特点,可以将上海城市更新发展划分成3个特征鲜明的阶段。

(1) 第一阶段:20世纪80年代到2000年,该阶段以增量建设及大拆大建为主。以城市重建与复苏为主要任务,在国家、地方政府、国有企业以及部分私营机构的共同协助下,以保障城市居民的生存环境为前提,以重建、扩展和成片改造城市旧区为主要更新政策,并开始进行历史风貌保护方面的尝试。在物质更新方面,大规模的旧区得到改造,部分城市公共中心也得以更新,同时也有少量工业用地完成了二次开发。

(2) 第二阶段:2000—2014年,这一时

期为历史风貌保护及中心城发展时期。更新目标转变为城市再开发,主要政策也开始转变为重大项目的开发与再开发,并逐步实施旗舰项目,城市更新建设项目的市场化程度得以大幅提升。在物质更新方面,主要为城市公共中心及重点片区的再开发、工业用地的转型升级、风貌区的有机更新,以及部分二级以下旧里改造和零星旧改,上海的社会环境及福利得到大幅改善,同时社会对环境措施的关注日益提高。

(3) 第三阶段:2015年至今。进入存量建设发展时期,持续进行城市有机更新,在政策与实践相结合的影响下,城市更新有了更加全面的发展,也更为强调在发展过程中对城市社会、经济、文化问题的综合处理。同时,开始将重点拓展至社区与城市公共空间更新等更加多元主体的共建共享共治;以15分钟社区生活圈来统筹和引领社会服务共享与居民参与自治的充分结合。在物质更新方面,特别重视城市街道空间品质提升与精细治理、市政等高架桥下灰空间改造为公共活动场所、大学校园等教育及城市文化设施等室外空间的开放共享,以及社区微空间等更为多元的更新类型;不同类型的城市更新交织成为城市经济、社会文化、空间发展的主题与主体。

### 2.2 上海城市更新的分类原则和方法

#### 2.2.1 分类原则

针对城市更新项目,要深入剖析不同类型的具体内涵,认清更新的本质,依据更新的主要问题分类开展更新,结合不同的更新类型综合考虑基本的物质空间改善和社会经济更高层次的需求,包括政府政策、城市产业转型升级和经济可持续增长、社会包容和公平正义、文化认同和传承创新、人居环境改善和人民生活提升等多方面。

以人民为中心原则,即新时代城市更新分类要体现更新为了人民、更新依靠人民、更新成果由人民共享的原则,把“人民城市人民建,人民城市为人民”的理念始终贯彻在城市更新分类工作中。深入把握当前中国城

镇化正从“有没有”转向“好不好”的高质量发展阶段。城市更新分类要始终以人民对美好生活的追求为出发点和落脚点,坚持以民生需求为先,聚焦历史遗留和安全底线等人民急难愁盼的问题,充分体现人民群众意愿,尊重人民群众的差异性需求和地方性文化特点,将人民需求、人民参与和人民共识作为更新分类的关键考量。

#### 2.2.2 分类方法

结合上海城市更新的历史脉络和分类原则,在详细的历史调查、现状调研等研究基础上,提出上海城市更新分类方法。在借鉴国内外已有的更新分类研究基础上<sup>[15-16]</sup>,兼顾类型体系的系统性、可操作性和动态性,将其分为更新大类、中类和小类3个层级。在每个层级的细类划分上,以相关法律法规和政策文件为依据,结合实施对象的空间形态和功能特点,考虑更新实施中相应的模式方法进行细分。

(1) 以相关法律法规和政策文件为依据。《上海市城市更新条例》定义的城市更新是指建成区内开展持续改善城市空间形态和功能的的活动,明确了城市更新活动的实施范围和对象,即城市建成区的城市空间对象。城市空间对象作为承载城市结构形态和功能服务的基础,也是城市规划、建设和管理实践中划分工作界限和更新实施的重要依据,适于作为划分城市更新大类的分类标准。在北京、上海等市的城市更新相关政策文件中,为明确各类城市功能区不同的发展要求与更新目标,因地制宜、分类施策,多数根据更新项目的空间实施对象划分更新大类。例如2023年3月施行的《北京市城市更新条例》规定,城市更新主要分为居住类、产业类、设施类、公共空间类、区域综合性更新及市政府确定的其他城市更新活动。2023年4月上海市政府发布的《上海市城市更新行动方案》确定了上海城市更新的6大重点领域<sup>[17]</sup>:历史风貌保护更新、住区更新、公共空间更新、产业园区转型更新、商业商办更新和综合区域更新。尽管如此,受政策制定主管部门管理权限及地方城市更新工作重点等因素的影响,地方性

政策中的更新分类仍存在不同程度的更新类型重叠、更新对象覆盖不全等不足之处。综合考虑政策适配和实践操作,本文以国家和上海市城市更新相关政策为主要依据,结合全面性、系统性推进城市更新行动的需要,提出上海城市更新的6大类型:住区更新、工业更新、商业商办更新、公共空间更新、历史风貌保护更新和综合区域更新。

(2) 结合更新对象的空间形态和功能特征。城市更新活动的实施和效果体现在城市空间形态和功能的持续改善。为进一步细分更新类型,明确更新内容的重点难点,可将实施对象的空间形态和功能特点作为更新中类划分的主要依据。例如,在住区更新中,房屋建筑类型较多,不同类型住宅的更新需求也不同,例如一些旧式里弄住宅普遍缺少基础设施配套,一些早期开发的多层住宅存在停车位不足、电梯等适老化改造不足等问题。建筑的空间形态及功能特点在很大程度上决定了更新内容要素、施工技术要求和管理实施重点。因此,按照上海市住区历史发展、空间形态和功能特点,将上海市住区更新的类型划分为里弄住宅、花园住宅、公寓住宅、工人新村(含职工住宅)、商品住宅和城中村6个中类。将花园住宅类根据住宅空间特征,进一步细分为独立式花园住宅、联立式花园住宅和别墅式花园住宅3个小类。又如,根据保护条例并结合保护更新对象的空间形态特点,将历史风貌保护更新类型细分为保护建筑、保留历史建筑、风貌保护河道、风貌保护道路、风貌保护街坊和历史文化风貌区6个中类;并将历史风貌区类根据空间形态和功能特点,细分为海派生活社区型、特殊历史功能型、公共活动中心型、传统地域文化型和江湾历史文化型5个小类。

(3) 结合更新对象的内容重点和实施策略。与增量时代的城市开发相比,存量时代的城市更新具有权利人多元、空间环境多样和实施主体多元等特点,一些诸如低效用地盘活、零散闲置空间利用、空间功能混合利用等问题愈加明显。在更新细分类型的实际推进

工作中,还存在配套政策不完善、工作机制未理顺等客观现实,在具体的更新实践探索中形成了一些具有地方性的更新模式、方法和机制,构成了基于更新实施策略细分更新类型的基础。例如在工业更新中,更新对象的空间形态和功能特点不构成更新分类的有效依据,而根据更新策略中涉及的用地性质和用地功能转变与否划分为3个中类。再如,将上海城市公共空间更新类型体系分为7个中类,包括绿化空间、街道空间、滨水空间、广场空间、地下空间,新增了长期被忽略的公共服务设施附属公共空间与市政基础设施附属公共空间作为城市公共空间的重要更新类型,并根据其不同的更新重点和实施策略,再细分为31个小类(见图1)。

同时,还存在一些特殊类型的更新对象,因其所处区域、内容要素、功能规模或影响力等方面的特点,在更新内容重点、政策配套及实施策略上也具有特殊性。例如在综合区域更新上可分为中心区域、滨水区、综合交通枢纽和工业区4个中类,其中,中心区域又可划分为中央活动区、城市副中心、新城中心等小类。

### 2.3 上海城市更新的类型体系构成

结合以上城市更新的分类原则和分类方法,在分析上海城市更新发展现状的基础上,

研究剖析新发展时代上海城市更新的内涵,将城市更新类型系统界定为住区更新、工业更新、商业商办更新、历史风貌保护更新、公共空间更新和综合区域更新6个大类、29个中类和92个小类,初步建构上海城市更新的类型体系(见图2)。

第一大类住区更新,包括里弄住宅、花园住宅、公寓住宅、工人新村(含职工住宅)、商品住宅和城中村6种类型;第二大类历史风貌保护更新,包括历史文化风貌区、风貌保护街坊、风貌保护道路(街巷)、风貌保护河道、保护建筑和保留历史建筑6种类型;第三大类公共空间更新,包括绿化空间、街道空间、滨水空间、广场空间、地下空间、公共服务设施附属公共空间和交通设施及附属公共空间7种类型;第四大类工业更新,包括用地性质不变、功能不变,用地性质不变、功能转变,以及用地性质转变3种类型;第五大类商业商办更新,包括商业商办楼宇类、商业街类和商圈类3种类型;第六大类综合区域更新,包括中心区、滨水区、综合交通枢纽区和工业区4种类型。通过6个大类、29个中类的划分,结合具体的类型特点,再进一步细分小类,从而建立内涵丰富的上海城市更新类型体系;针对每一类型的特征,结合优秀的更新案例经验剖析,总结提炼具有针对性的更新策略和方法建议。



图1 上海城市公共空间更新类型体系  
Fig.1 Urban regeneration type system of public space in Shanghai

资料来源:笔者自绘。

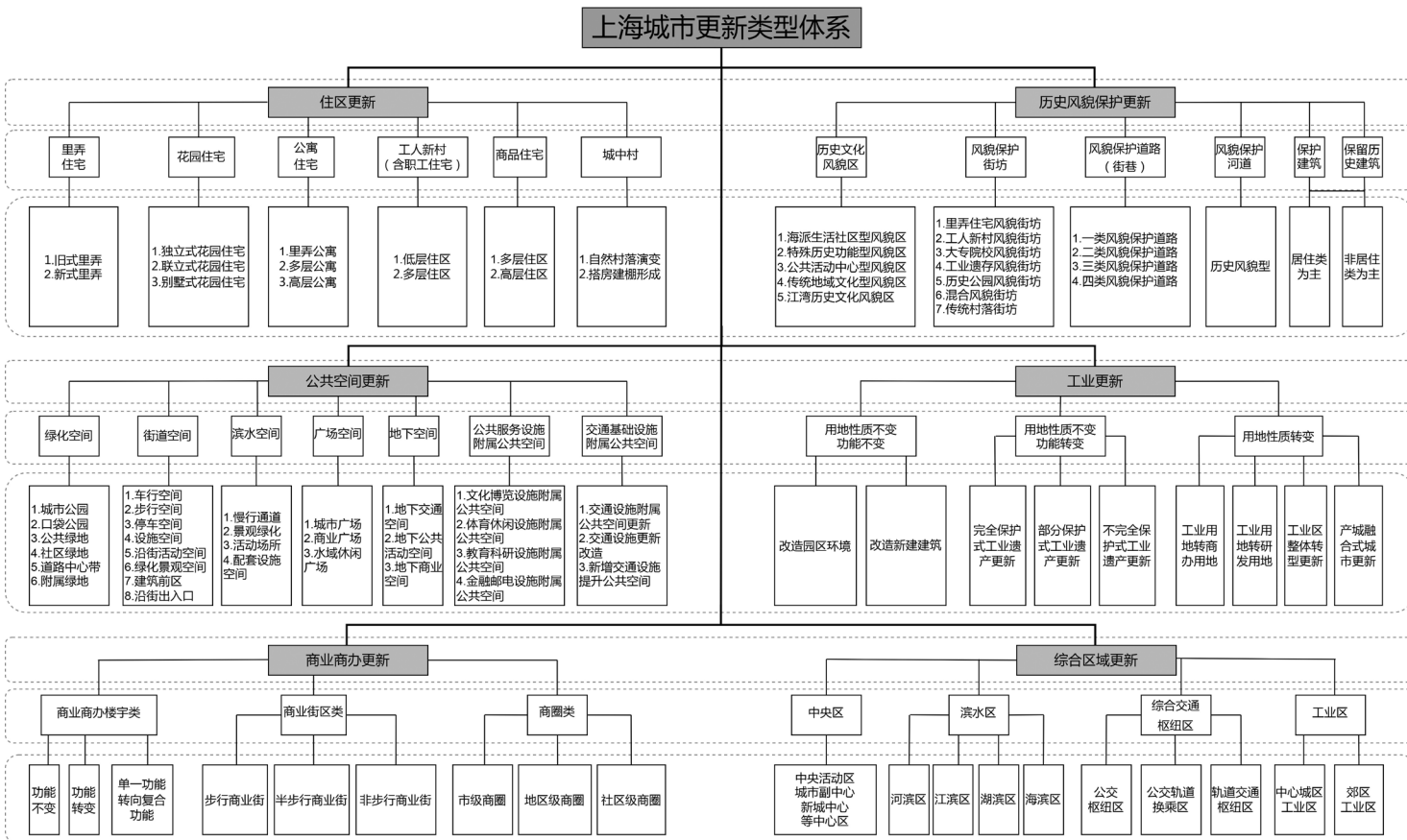


图2 上海城市更新类型体系  
Fig.2 Urban regeneration type system of Shanghai

资料来源:笔者自绘。

### 3 推进高质量城市更新的若干策略思考

构建和完善城市更新的类型体系,有助于挖掘各类城市更新的细分对象及其形成发展的历史逻辑、相关主体之间的关系,以及更新实施涉及的管控要素、流程、技术标准,从而为各类城市更新对象制定针对性的更新路径和更新方法,为完善配套更新支撑政策和工作机制提供决策参考和技术支撑。结合上海城市更新实践和更新类型体系建构,初步从更新理念、规划引领、实施管控、政策机制方面提出以下若干更新策略思考。

#### 3.1 坚持以人民为中心,系统推进城市有机更新

以人民为中心是城市更新行动的根本目标。要坚持人民城市人民建、人民城市为人民,始终做到城市更新为了人民、城市更新依靠人

民、城市更新成果由人民共享,不断实现人民对美好生活的向往。城市是一个持续发展的生命有机体,人民的需求也是不断变化的,城市更新行动就是要顺应人民需求的变化,提供更高品质的空间产品。城市更新类型体系对应人民群众对于居住、就业、公共服务和文化精神等不同方面和层次的需求,通过城市更新提供多层次、多元化的空间产品,满足各类人群对美好生活的向往和自我价值的实现。根据城市更新类型体系,建议结合不同更新类型的特性,综合考虑市民群众的需求和城市发展的时代需求,多方积极沟通,完善基础配套设施;系统梳理更新项目的历史沿革、现状情况、使用情况、周边环境等多方面因素,精细研判,确定发展定位,形成有针对性的更新方案,以满足各年龄层使用者的要求。

为保护城市的历史风貌和文化特质,根

据现状和保护等级,建议采取不同的保护方式,由政府或者企业对其历史风貌或建筑进行保护及有机更新。如对历史风貌区,应进行系统梳理、整体保护和有机更新;对中央活力区,则可在保留建筑群的基础上,进行改建和内部现代化,以实现风貌保护与有机更新的充分融合;对滨水区,可将原有水系与历史建筑及历史风貌空间节点相结合,创造独特的空间节点;对工业区,则应根据不同风貌保留情况,提出有针对性的工业遗产保护与更新利用策略。

#### 3.2 强化规划引领作用,有序推进高质量更新实施

存量城市更新实施中,涉及复杂的权利主体、空间要素和管理规范,与城市的发展定位、环境品质、社会和谐等多方面因素相关。

在诸多的城市更新项目中,需要确定重点更新的区域和项目,有重点、分时序地推进更新项目。制定科学合理的更新方案,强化规划统筹的引领作用,对于有序推进城市更新的高质量实施具有重要作用。建议结合城市更新类型体系,在详细的历史调查、现状调研等研究基础上,编制整体更新规划,整体梳理,明确城市更新的重点;制定合理的分期建设规划和建造次序,保证更新项目实施的有序性、整体性和协调性;规划上考虑功能复合、高度兼容,将单一功能转换为复合功能,统筹考虑形态、业态、文态、生态的“四态融合”,提升形态品质、引导生态美化、优化业态内容、营造文态吸引力,以提升更新区域的整体品质和独特魅力,重塑地区精神,激发场所活力,创造具有吸引力的城市形象。另外,城市更新涉及政策、法规、用地、产权等众多问题,若缺乏明确的政策支持和机制保障则将影响项目的顺利推进。通过规划引领,可以根据不同区域、不同类型的更新需求和现状,采用不同的更新方法,有助于创新配套政策和保障机制,为有序推进城市更新提供有力支撑。

### 3.3 在传承中创新突破,持续完善更新政策体系

对城市更新实践中呈现的更新模式方法进行分类研究,既有助于归纳和传承那些经典有效的优秀经验,也有助于突破既有模式的限制,形成适应新时代多元更新需求的新的路径模式和政策支撑体系。针对不同类型的更新项目实施过程中存在相关指标冲突的情况,应有创新意识,建议结合《上海市城市更新条例》予以适当支持。规划技术指标方面,针对更新区域内项目的用地性质、容积率、建筑高度等指标,建议在保障公共利益、符合更新目标的前提下,依据《上海市城市更新条例》第四十条予以优化。在规划技术方面,探索约定底线的条件下,通过多元参数求最优解的规划技术逻辑和方法,构建策划、规划、设计、建设、运营、维护、管理一体化的全流程设计。

在城市更新实施过程中,建议多策并举,给予规划政策、土地政策、财税政策、住房政策、容积率奖励等方面的优惠政策,并明晰操作流程,细化奖励标准。在土地供应政策方面,建议在符合法律规定的前提下,创新土地供应政策,激发市场主体参与城市更新活动的积极性。例如,依据《上海市城市更新条例》第四十一条,“按照法律规定,没有条件,不能采取招标、拍卖、挂牌方式的,经市人民政府同意,可以采取协议出让方式供应土地”。在容积率方面,建议明确容积率奖励政策,例如,风貌区内对于采用“风貌保护、风貌保持、风貌传承”方式建设的建筑面积,给予不计容积率的鼓励政策;对于不计容的建筑,既可公益性使用,也可用于符合城市功能和地区需求的非公益性功能;政策的创新突破,不但有利于规划土地政策的推动与实际操作,更重要的是可以促进城市文化、社会与经济的整体可持续发展与多元共赢。

### 3.4 坚持共建共治共享,加快构建参与式更新机制

城市更新涉及多元利益主体,包括政府、原产权人、开发商、融资组织、施工单位以及第三方的社会团体、专家学者、非政府组织等,应统筹协调、制定规则,构建利益协调机制,兼顾公平和效率,以实现资源再分配过程中的利益平衡、合作治理下的共享裁量权配置,保障政府部门、市场机构,以及参与城市更新的广大人民群众等多方的共同利益。

在实际的更新实施中,往往存在各个部门各管一块的工作格局,不利于城市更新项目的整体推进。建议在不同类型的城市更新项目中,采用不同的更新机制,多部门、多主体地协同实施,并鼓励公众参与,引入社会资本进行多方的共建共治共享。针对公共空间更新、住区更新,建议主要采用政府主导、企业参与运营、社会多方参与的形式;针对历史风貌保护更新、商业商办更新和工业更新方面,建议主要采用政府支持、企业主导、公众参与的机制,积极发挥市场作用,调动多方主体参与,鼓励

多个企业联盟或以一个企业为牵头引领的形式,推进更新项目的有序进行。

## 4 结语

本文基于上海城市更新历程、阶段特征的探讨,以系统性、综合性推进城市更新行动的实施协同为重点,结合上海更新对象的深入调查研究,初步建构了上海城市更新的类型体系,有助于更新实施中依据不同城市更新类型分类制定策略,为全国其他城市的城市更新行动的系统推进和实施管理提供可参考的框架指引和技术支撑。此外,未来可着重在以下几个方面展开研究:一是加强对不同类型城市更新对象的深入研究,继续丰富和细化更新分类及对应的更新策略;二是进一步探讨更新政策的实施效果,开展大数据支撑的更新项目库及更新实施效果评估;三是关注城市更新与安全韧性、绿色低碳、包容共享、智慧高效等可持续发展主题的关系,探索更加绿色环保、人性化、技术赋能且经济可持续的更新模式和技术支撑体系;四是加强与市民、专家等的多方合作,培育全社会的城市有机更新共识和多元主体协同参与更新治理的新格局,以全面有序地推进城市更新行动,促进城市的高质量发展。

## 参考文献 References

- [1] 阳建强. 城市更新理论与方法[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2021.  
YANG Jianqiang. Urban regeneration theory and methods[M]. Beijing: China Architecture and Building Press, 2021.
- [2] 王林, 薛鸣华, 莫超宇. 工业遗产保护的发展趋势与体系构建[J]. 上海城市规划, 2017(6): 15-22.  
WANG Lin, XUE Minghua, MO Chaoyu. Development trends and system construction of industrial heritage protection[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2017(6): 15-22.

- [3] 周俭, 阎树鑫, 万智英. 关于完善上海城市更新体系的思考[J]. 城市规划学刊, 2019 (1): 20-26.  
ZHOU Jian, YAN Shuxin, WAN Zhiying. Reflections on improving the urban renewal system in Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2019(1): 20-26.
- [4] 阳建强. 新发展阶段城市更新的基本特征与规划建议[J]. 国家治理, 2021 (47): 17-22.  
YANG Jianqiang. Basic characteristics and planning suggestions of urban renewal in the new development stage[J]. Governance, 2021(47): 17-22.
- [5] 唐燕. 我国城市更新制度建设的关键维度与策略解析[J]. 国际城市规划, 2022, 37 (1): 1-8.  
TANG Yan. Analysis on the key fields and strategies of the institutional innovation of urban regeneration in China[J]. Urban Planning International, 2022, 37(1): 1-8.
- [6] 住房和城乡建设部. 关于扎实有序推进城市更新工作的通知[EB/OL]. (2023-07-07) [2023-08-08]. [https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/zhengce/zhengcefilelib/202307/20230707\\_772985.html](https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/zhengce/zhengcefilelib/202307/20230707_772985.html).  
Ministry of Housing and Urban-Rural Development of the People's Republic of China. Notice on promoting urban renewal in an organized and orderly manner[EB/OL]. (2023-07-07) [2023-08-08]. [https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/zhengce/zhengcefilelib/202307/20230707\\_772985.html](https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/zhengce/zhengcefilelib/202307/20230707_772985.html).
- [7] 阳建强. 走向持续的城市更新——基于价值取向与复杂系统的理性思考[J]. 城市规划, 2018, 42 (6): 68-78.  
YANG Jianqiang. Towards sustainable urban regeneration: based on the rational thinking of value orientation and complex system[J]. Urban Planning Review, 2018, 42(6): 68-78.
- [8] 陈星, 黄浦江, 梁英竹. 存量背景下上海市城市更新区域识别和评估[J]. 上海城市规划, 2022 (4): 117-124.  
CHEN Xing, HUANG Pujiang, LIANG Yingzhu. Identification and evaluation of urban renewal areas in Shanghai based on urban stock update[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2022(4): 117-124.
- [9] 刘淼, 邹伟, 王梵森, 等. 大数据支持下城市更新政策实施的精细化评估初探——以上海市铜川路水产市场搬迁为例[J]. 上海城市规划, 2019 (2): 69-76.  
LIU Miao, ZOU Wei, WANG Pengsen, et al. The big data supported policy implementation assessment on urban regeneration projects: a case study of Shanghai Tongchuan Road Fisherman's Market[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2019(2): 69-76.
- [10] 林辰芳, 杜雁, 岳隼, 等. 多元主体协同合作的城市更新机制研究——以深圳为例[J]. 城市规划学刊, 2019 (6): 56-62.  
LIN Chenfang, DU Yan, YUE Jun, et al. A research on the urban regeneration mechanism of multiple-stakeholder collaboration: a case study of Shenzhen[J]. Urban Planning Forum, 2019(6): 56-62.
- [11] 阳建强, 陈月. 1949—2019年中国城市更新的发展与回顾[J]. 城市规划, 2020, 44 (2): 9-19.  
YANG Jianqiang, CHEN Yue. Review on the development and of urban renewal in China from 1949 to 2019[J]. City Planning Review, 2020, 44(2): 9-19.
- [12] 王林, 莫超宇. 工业区更新转型的城市设计理念与方法[J]. 规划师, 2023, 39 (6): 20-25.  
WANG Lin, MO Chaoyu. The concept and approach of urban design for industrial area regeneration and transition[J]. Planners, 2023, 39(6): 20-25.
- [13] 张帆, 葛岩. 治理视角下城市更新相关主体的角色转变探讨——以上海为例[J]. 上海城市规划, 2019 (5): 57-61.  
ZHANG Fan, GE Yan. Research on the multi-players' concept and the role transformation in urban regeneration under the perspective of governance: a case study of Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2019(5): 57-61.
- [14] 郝文璇, 仝德, 刘青, 等. 改造功能区划定与分类规划管理: 来自深圳城市更新的经验和探讨[J]. 城市发展研究, 2015, 22 (10): 42-48.  
HAO Wenxuan, TONG De, LIU Qing, et al. The delimitation and classified planning and management of transformation function region: the experience and exploration of urban renewal in Shenzhen[J]. Urban Development Studies, 2015, 22(10): 42-48.
- [15] 常青. 传统与创造: 反思历史建成环境再生的理念与途径[J]. 时代建筑, 2022 (3): 14-21.  
CHANG Qing. Tradition and invention: a reflection on the concept and approach to regenerating historic built environment[J]. Time + Architecture, 2022(3): 14-21.
- [16] 瞿嘉琳, 王承慧. 兼顾历史风貌保护和居住质量提升的上海旧里社区更新模式辨析[J]. 上海城市规划, 2023 (2): 74-80.  
QU Jialin, WANG Chenghui. Analysis on renewal modes of Shanghai old residential communities considering historic conservation and living quality[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2023(2): 74-80.
- [17] 上海市人民政府办公厅. 关于印发《上海市城市更新行动方案(2023—2025年)》的通知[EB/OL]. (2023-03-27) [2023-08-08]. <https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20230419/0525317031c54e86bde6fdf0cabbe1f4.html>.  
Shanghai People's Government Office of the Shanghai Municipal Government. Notice on The Issuance of the Shanghai Urban Regeneration Action Plan (2023—2025)[EB/OL]. (2023-03-27) [2023-08-08]. <https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20230419/0525317031c54e86bde6fdf0cabbe1f4.html>.