

教师国情教育系列：(4) 粤港澳大湾区的市区更新与遗产保育

讲者：香港教育大学社会科学与政策研究学系高级讲师刘淑雯博士
日期：二零二四年十一月廿二日（星期五）



I. 中国的市区更新（城市更新）

中国城市更新进入重要发展期

央视网 2024-07-18 07:28，连结：

<https://tv.cctv.com/2024/07/18/VIDEVFhw2AZUnknluZehMXWY240718.shtml>

1. 城市更新(urban renewal) 源于西方，内地学界就其定义基本达成共识：

用一种综合的、整体的观念和行为来解决各种各样的城市问题；致力于在经济、社会、物质环境等各方面对处于变化中的城市地区作出长远的、持续性的改善和提高。

2. 城市更新的意义

持续提升城市活力	实现城市的可持续发展	促进产业结构升级 形成新的经济增长动力
活化城市历史文化基础 推动价值传承	促进城市生态及人文环境改善	提高低效资源的利用效率

资料来源：前瞻产业研究院（2022）中国城市更新发展前瞻报告

3. 中国城市发展历程与城市更新

- 根据我国的城镇化历程及城市建设宏观政策变化，中国城市建设和发展更新的发展历程可以分为以下四个阶段：
 - 在第 1 阶段，城市建设秉持「变消费城市为生产城市」与集中力量开展「社会主义工业化建设」的基本国策；
 - 第 2 阶段，第三次「全国城市工作会议」制定了《关于加强城市建设工作的意见》，该档的颁布大幅度提高了城市建设工作的重要性；
 - 第 3 阶段，以「退二进三」为标志的大范围城市更新全面铺开；
 - 第 4 阶段，面对空间资源趋向匮乏、发展机制转型倒逼的现实情境，城市更新成为存量规划时代的必然选择。
- 中国城市化历程和城市更新与二战后欧洲的模式有一定不同
- 2021 年以来，不仅关注物质空间的改善，还涉及到社会、经济和环境等多个方面的综合考量
- 通过环境、社区、文化、功能、建筑、交通、生态、文化等 7 个不同领域的更新，实现城市的可持续发展和居民生活品质的提升

资料来源：前瞻产业研究院（2022）中国城市更新发展前瞻报告

4. 城市更新的参与者

- 城市更新的多元主体
 - 中央政府总体布局
 - 地方政府政策相呼应：土地利用效率、多方参与治理、住房、公共服务、遗产保护利用、生态环境保护
 - 市场力量+政府力量+社会力量

资料来源：前瞻产业研究院（2022）中国城市更新发展前瞻报告

中国城市更新进入重要发展期

[共同关注]城市更新项目超过 6.6 万个 如何带来更「新」的生活

297 个地级及以上城市全面启动「城市体检」

央视网 2024-07-17 18:54，连结：

<https://tv.cctv.com/2024/07/17/VIDEW0ETsoGun53TZ7Ge8jCw240717.shtml?spm=C53156045404.PORCMBcavyhG.0.0>

• 国家层面城市更新的流程

- 开展针对性调查，做好体检评估
 - 梳理更新需求和更新意愿
 - 开展城市设计等专题研究，前置运营设计
 - 明确更新重点和更新对策
 - 确定更新方式和更新措施
 - 拟定更新实施安排

资料来源：《支持城市更新的规划与土地政策指引》（2023 版）

5. 城市更新的重点

• 「三区一村」是城市更新「十四五」规划重点

- 「十四五」规划指出，「加快推进城市更新，改造提升老旧社区、老旧厂区、老旧街区和城中村等存量片区功能。」城市更新的重点区域类型简称为「三区一村」，「三区」是老旧社区、老旧厂区和老旧街区，「一村」指城中村区域。

老旧社区指的是 2000 年之前建成的区的居住环境和城市活力。老旧社区作为居民区，其更新方式是以微更新为主，全面更新为辅	老旧厂区通常指开发区，开发区更新以开发区和企业为主体，主要以提高土地利用效率和促进产业转型为目标，最终实现产城融合。开发区的更新方式因地制宜，既可以全面更新，也可以微更新。
老旧街区一般指历史文化街区，它是传承中华文脉、弘扬中华文化的关键载体。老旧街区更新的主要任务是历史文化建筑和历史街区的保护和修复，更新方式是微更新，不能推倒重来。	城中村区域是中国特色的城市更新类型，目标是使城中村区域和发达的中心城区实现一体化发展。由于其建筑品质的劣质性、空间的高密度和公共设施极度匮乏，城中村适合以全面更新为主，微更新为辅。

资料来源：前瞻产业研究院（2022）中国城市更新发展前瞻报告

6. 城市更新类型

类型	拆除重建	有机更新	综合整治
主要特征	推倒重建、点状保留、增量开发	基本保留、少量拆建、提质增效	基本不涉及建筑物改造
土地使用权/用途	更新前后多数变化	更新前后或变或不变	更新前后不变
典型案例	旧工业区拆除	旧工业区、旧商业区、历史文化街区等更新	老旧小区改造、生态修复、环境改善等

资料来源：前瞻产业研究院（2022）中国城市更新发展前瞻报告

II. 市区更新与遗产保育：粤港澳大湾区案例

广东城市更新基本特征	广东城市更新难点痛点
大规模，多行动 • 项目规模大 • 资金量大 • 改造面积大 • 区域差异大 • 相关政策覆盖广	弱统筹，缺深度 • 缺统一框架 • 缺精细管理 • 缺合理周期 • 缺支撑产业 • 缺差异保护 • 缺法定保障

资料来源：广东工业大学（2023）广东城市更新发展战略思路与框架

1. 用地空间格局优化

- 总体规模与分布
 - 广东省城市更新总体规模大，发展潜力大。
- 总体战略布局
 - 广东省城市更新总体空间格局依托广东省国土空间总体规划「一区一核一带」发展战略，以珠三角地区为核心。
- 格局优化战略
 - 落实国土空间三线控制制度，健全土地产权交易制度体系
 - 加强立体开发，充分利用地下空间
 - 持续提升土地节约集约利用水准
 - 加大批而未供和闲置土地处置力度，完善用地督察制度

资料来源：广东工业大学（2023）广东城市更新发展战略思路与框架

2. 城市产业转型发展

- 城市更新助力广东产业升级
 - 近十年来，城市更新在新技术、新产业、新业态上为广东腾出了用地空间，有力地推动了产业转型升级。

问题	对策
产业结构不合理	加强用地供给
用地供需矛盾突出	保障产业用地使用
土地权属关系复杂	改善软硬环境，吸引产业人才集聚
审批手续繁琐	保护地方特色，提升产业竞争
资金平衡困难	赋能更新，提升产业治理效能
监管机制不完善	

资料来源：广东工业大学（2023）广东城市更新发展战略思路与框架

3. 历史文化保护传承

- 旧改背景下的保护缺位
 - 历史文化保护要素类型模糊
 - 历史文化资源差异化保护指引体系尚不完善
 - 历史文化原真性保护重视程度不足
- 城市更新与历史文化保护策略
 - 构建城市更新中历史文化资源调查体系
 - 加强城市更新中历史文化保护规划管理
 - 完善城市更新中历史文化保护标准体系
 - 完善城市更新中历史文化保护激励机制
 - 创新城市更新中历史文化保护科技手段
 - 探索城市更新中历史文化保护司法保障机制

资料来源：广东工业大学（2023）广东城市更新发展战略思路与框架

4. 人民生活保障落实

- 住房与社会民生保障困境
 - 住房体系分化，社会不公现象加剧
 - 空间挤兑显着，公服配套不均衡
- 城市更新与民生保障策略
 - 老旧社区人居环境品质提升
 - 住房供给与新市民需求的精确匹配
 - 基础设施供给侧保障体系完善
 - 公共服务配套设施均等化、全龄化建设：15分钟生活圈
 - 市民公共活动空间盘活

资料来源：广东工业大学（2023）广东城市更新发展战略思路与框架

5. 绿色低碳城市建设

- 绿色低碳化城市更新难点
 - 传统城市更新模式能源消耗较高
 - 传统城市更新模式难以兼顾生态保育
 - 传统城市更新模式缺少减碳措施
 - 城市更新专案中的绿色低碳评价欠缺
- 绿色低碳的城市更新发展策略
 - 产业低碳化
 - 用地集约化
 - 建材环保化
 - 空间增汇化

资料来源：广东工业大学（2023）广东城市更新发展战略思路与框架

6. 旧村改造与乡村振兴

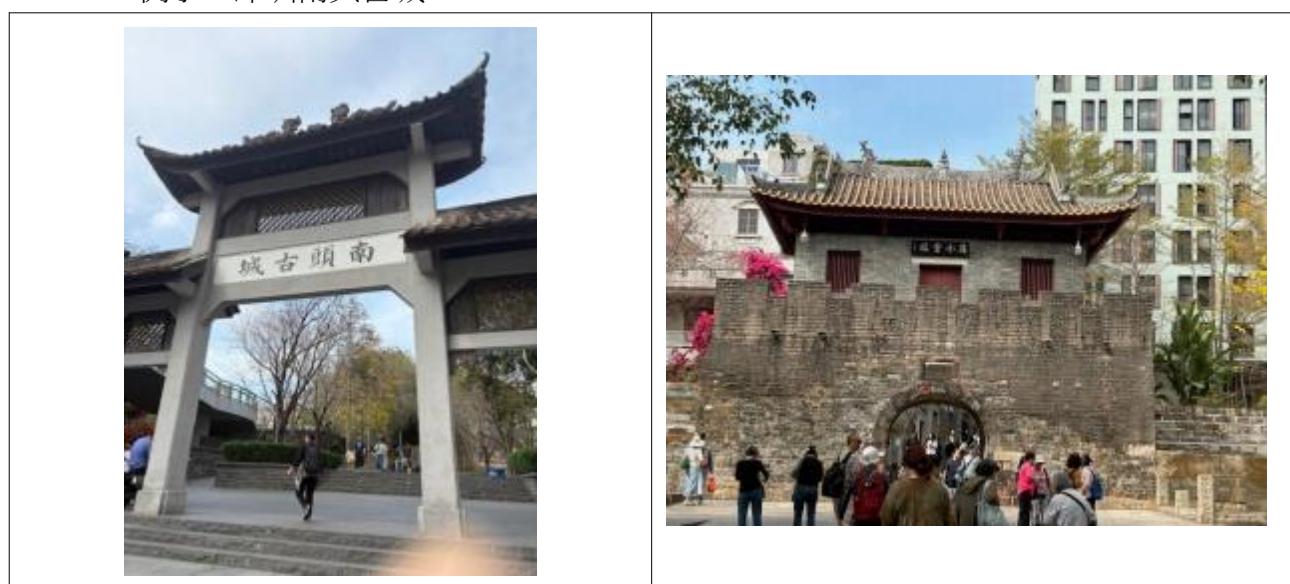
- 旧村改造痛点剖析
 - 政府、村民与开发商协同机制尚不成熟 急功近利思想驱动下的短视行为频发
- 城市更新助力乡村振兴
 - 健全村级产业保障措施
 - 完善配套设施更新政策
 - 推动土地机制创新
 - 强化资金项目投入
 - 建立乡村振兴考核制度

双轴驱动先导模式	资源赋能引领模式	多元协同发展模式
纵向产业转型升级 横向产业融合发展	盘活闲置用地 启动产业功能 环境改造升级 改善产业载体 完善设施配置 促进共用	推进主体多元化 融资管道多元化 转变模式多元化 改造手段多元化 补偿方案多元化

资料来源：广东工业大学（2023）广东城市更新发展战略思路与框架

7. 城市更新的例子

- 城中村区域是中国特色的城市更新类型，目标是使城中村区域和发达的中心城区实现一体化发展。由于其建筑品质的劣质性、空间的高密度和公共设施极度匮乏，城中村适合以全面更新为主，微更新为辅。
 - 例子：深圳南头古城



- 老旧街区一般指历史文化街区，它是传承中华文脉、弘扬中华文化的关键载体。老旧街区更新的主要任务是历史文化建筑和历史街区的保护和修复，更新方式是微更新，不能推倒重来。

➤ 例子：广州永庆坊



- 老旧厂区通常指开发区，开发区更新以开发区和企业为主体，主要以提高土地利用效率和促进产业转型为目标，最终实现产城融合。开发区的更新方式因地制宜，既可以全面更新，也可以微更新。

➤ 例子：深圳金威啤酒厂

[共同关注] 城市更新项目超过 6.6 万个 如何带来更「新」的生活 住房城乡建设部 去年至今共活化利用 300 多片历史文化街区 央视网 2024-07-17 18:54，连结：

<https://tv.cctv.com/2024/07/17/VIDEjUnxu4csEkWvpeMymYXd240717.shtml?spm=C53156045404.PORCMBCavyhG.0.0>

➤ ArcGIS StoryMaps -金威啤酒厂	虚拟导赏
 <p>SCAN ME</p>	

➤ 例子：江门甘化厂

https://www.youtube.com/watch?v=pTQp9L0YwUg&t=142s

引用资料之出处:

1. 广东工业大学（2023）广东城市更新发展战略思路与框架，「创新与包容：高品质发展背景下的广东城市更新发展战略」研讨会，2023年5月31日，广州。
2. 前瞻产业研究院（2022）2021年中国城市更新发展前瞻报告，
<https://bg.qianzhan.com/report/detail/2201261136362606.html#read>，最后访问于2024年11月28日。
3. 自然资源部（2023）支持城市更新的规划与土地政策指引（2023版），
<http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202311/P020231122490381982283.pdf>，最后访问于2024年11月28日。
4. 张海君（2023）金威啤酒厂工业遗存重生计画与改造设计，建筑学报. 2023(6)85-89，
<http://www.urbanus.com.cn/writings/regeneration-and-renovation-of-theremains-of-kingway-brewery/>，最后访问于2024年11月28日