

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，改造提升老旧小区、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」是老旧小区、老旧厂区和老旧街区，「一村」指城中村区域。

老旧小区 指的是 2000 年之前建成的区的居住环境和城市活力。老旧小区作为居民区，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 <ul style="list-style-type: none">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 <ul style="list-style-type: none">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 用地供需矛盾突出 土地权属关系复杂 审批手续繁琐 资金平衡困难 监管机制不完善	加强用地供给 保障产业用地使用 改善软硬环境，吸引产业人才集聚 保护地方特色，提升产业竞争 赋能更新，提升产业治理效能

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
 - 空间挤兑显著，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 住房和城乡建设部 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>

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