教師國情教育系列：(4) 粵港澳大灣區的市區更新與遺產保育

講者 ：香港教育大學社會科學與政策研究學系高級講師劉淑雯博士
日期：二零二四年十一月廿二日（星期五）

I. 中國的市區更新（城市更新）

中國城市更新進入重要發展期
央視網 2024-07-18 07:28，連結：
https://tv.cctv.com/2024/07/18/VIDEVFhw2AZUnknluZehMXWY240718.shtml

1. 城市更新(urban renewal) 源於西方，內地學界就其定義基本達成共識：
   用一種綜合的、整體的觀念和行為來解決各種各樣的城市問題；致力於在經濟、 社會、物質環境等各方面對處於變化中的城市地區作出長遠的、持續性的改善和提高。

2. 城市更新的意義

持續提升城市活力	實現城市的可持續發展	促進產業結構升級 形成新的經濟增長動力
活化城市歷史文化基礎 推動價值傳承	促進城市生態及人文環境改善	提高低效資源的利用效率

資料來源：前瞻產業研究院（2022）中國城市更新發展前瞻報告

3. 中國城市發展歷程與城市更新

- 根據我國的城鎮化歷程及城市建設宏觀政策變化，中國城市建設和更新的發展歷程可以分為以下四個階段：
  - 在第 1 階段，城市建設秉持「變消費城市為生產城市」 與集中力量開展「社會主義工業化建設」的基本國策;
  - 第 2 階段，第三次「全國城市工作會議」制定了《關於加強城市建設工作的意見》，該檔的頒佈大幅度提高了城市建設工作的重要性;
  - 第 3 階段，以「退二進三」為標誌的大範圍城市更新全面鋪開;
  - 第 4 階段，面對空間資源趨向匱乏、發展機制轉型倒逼的現實情境，城市更新成為存量規劃時代的必然選擇。
- 中國城市化歷程和城市更新與二戰後歐洲的模式有一定不同
- 2021 年以來，不僅關注物質空間的改善，還涉及到社會、經濟和環境等多個方面的綜合考量
- 通過環境、社區、文化、功能、建築、交通、生態、文化等 7 個不同領域的更新，實現城市的可持續發展和居民生活品 質的提升

資料來源：前瞻產業研究院（2022）中國城市更新發展前瞻報告

4. 城市更新的參與者

- 城市更新的多元主體
  - 中央政府總體佈局
  - 地方政府政策相呼應：土地利用效率、多方參與治理、住房、公共服務、遺產保護利用、生態環境保護
  - 市場力量+政府力量+社會力量

資料來源：前瞻產業研究院（2022）中國城市更新發展前瞻報告

中國城市更新進入重要發展期
[共同關注]城市更新項目超過 6.6 萬個 如何帶來更「新」的生活 297 個地級及以上城市全面啟動「城市體檢」 *央視網 2024-07-17 18:54，連結：* https://tv.cctv.com/2024/07/17/VIDEW0ETsoGun53TZ7Ge8jCw240717.shtml?spm=C53156045404.PORCMBcavyhG.0.0

- 國家層面城市更新的流程
  - 開展針對性調查，做好體檢評估
    - 梳理更新需求和更新意願
    - 開展城市設計等專題研究，前置運營設計
    - 明確更新重點和更新對策
    - 確定更新方式和更新措施
    - 擬定更新實施安排

資料來源：《支持城市更新的規劃與土地政策指引》（2023 版）

5. 城市更新的重點

- 「三區一村」是城市更新「十四五」規劃重點
  - 「十四五」規劃指出，「加快推進城市更新，改造提升老舊社區、老舊廠區、老舊街區和城中村等存量片區功能。」城市更新的重點區域類型簡稱為「三區一村」，「三區」是老舊社區、老舊廠區和老舊街區，「一村」指城中村區域。

老舊社區指的是 2000 年之前建成的區的居住環境和城市活力。老舊社區作為居民區，其更新方式是以微更新為主，全面更新為輔	**老舊廠區**通常指開發區，開發區更新以開發區和企業為主體，主要以提 高土地利用效率和促進產業轉型為目標，最終實現產城融合。開發 區的更新方式因地制宜，既可以全面更新，也可以微更新。
老舊街區一般指歷史文化街區，它是傳承中華文脈、弘揚中華文化的關鍵載體。老舊街區更新的主要任務是歷史文化建築和歷史街區的保護和修復，更新方式是微更新，不能推倒重來。	**城中村區域**是中國特色的城市更新類型，目標是使城中村區域和發達的中心城區實現一體化發展。由於其建築品質的劣質性、空間的高密度和公共設施極度匱乏，城中村適合以全面更 新為主，微更新為輔。

資料來源：前瞻產業研究院（2022）中國城市更新發展前瞻報告

6. 城市更新類型

類型	拆除重建	有機更新	綜合整治
主要特征	推倒重建、點狀保留、 增量開發	基本保留、少量拆建、提質增效	基本不涉及建築物改 造
土地使用權/用途	更新前後多數變化	更新前後或變或不變	更新前後不變
典型案例	舊工業區拆除	舊工業區、舊商業區、歷史文化街區等更新	老舊小區改造、生態 修復、環境改善等

資料來源：前瞻產業研究院（2022）中國城市更新發展前瞻報告

II. 市區更新與遺產保育：粵港澳大灣區案例

廣東城市更新基本特徵	廣東城市更新難點痛點
大規模，多行動 • 項目規模大 • 資金量大 • 改造面積大 • 區域差異大 • 相關政策覆蓋廣	弱統籌，缺深度 • 缺統一框架 • 缺精細管理 • 缺合理週期 • 缺支撐產業 • 缺差異保護 • 缺法定保障

資料來源：廣東工業大學（2023）廣東城市更新發展戰略思路與框架

1. 用地空間格局優化

- 總體規模與分佈
  - 廣東省城市更新總體規模大，發展潛力大。
- 總體戰略佈局
  - 廣東省城市更新總體空間格局依託廣東省國土空間總體規劃「一區一核一帶」發展戰略，以珠三角地區為核心。
- 格局優化戰略
  - 落實國土空間三線控制制度，健全土地產權交易制度體系
  - 加強立體開發，充分利用地下空間
  - 持續提升土地節約集約利用水準
  - 加大批而未供和閒置土地處置力度，完善用地督察制度

資料來源：廣東工業大學（2023）廣東城市更新發展戰略思路與框架

2. 城市產業轉型發展

- 城市更新助力廣東產業升級
  - 近十年來，城市更新在新技術、新產業、新業態上為廣東騰出了用地空間，有力地推動了產業轉型升級。

問題	對策
產業結構不合理 用地供需矛盾突出 土地權屬關係複雜 審批手續繁瑣 資金平衡困難 監管機制不完善	加強用地供給 保障產業用地使用 改善軟硬環境，吸引產業人才集聚 保護地方特色，提升產業競爭 賦能更新，提升產業治理效能

資料來源：廣東工業大學（2023）廣東城市更新發展戰略思路與框架

3. 歷史文化保護傳承

- 舊改背景下的保護缺位
  - 歷史文化保護要素類型模糊
  - 歷史文化資源差異化保護指引體系尚不完善
  - 歷史文化原真性保護重視程度不足
- 城市更新與歷史文化保護策略
  - 構建城市更新中歷史文化資源調查體系
  - 加強城市更新中歷史文化保護規劃管理
  - 完善城市更新中歷史文化保護標準體系
  - 完善城市更新中歷史文化保護激勵機制
  - 創新城市更新中歷史文化保護科技手段
  - 探索城市更新中歷史文化保護司法保障機制

資料來源：廣東工業大學（2023）廣東城市更新發展戰略思路與框架

4. 人民生活保障落實

- 住房與社會民生保障困境
  - 住房體系分化，社會不公現象加劇
  - 空間擠兌顯著，公服配套不均衡
- 城市更新與民生保障策略
  - 老舊社區人居環境品質提升
  - 住房供給與新市民需求的精確匹配
  - 基礎設施供給側保障體系完善
  - 公共服務配套設施均等化、全齡化建設：15 分鐘生活圈
  - 市民公共活動空間盤活

資料來源：廣東工業大學（2023）廣東城市更新發展戰略思路與框架

5. 綠色低碳城市建設

- 綠色低碳化城市更新難點
  - 傳統城市更新模式能源消耗較高
  - 傳統城市更新模式難以兼顧生態保育
  - 傳統城市更新模式缺少減碳措施
  - 城市更新專案中的綠色低碳評價欠缺
- 綠色低碳的城市更新發展策略
  - 產業低碳化
  - 用地集約化
  - 建材環保化
  - 空間增匯化

資料來源：廣東工業大學（2023）廣東城市更新發展戰略思路與框架

6. 舊村改造與鄉村振興

- 舊村改造痛點剖析
  - 政府、村民與開發商協同機制尚不成熟 急功近利思想驅動下的短視行為頻發
- 城市更新助力鄉村振興
  - 健全村級產業保障措施
  - 完善配套設施更新政策
  - 推動土地機制創新
  - 強化資金項目投入
  - 建立鄉村振興考核制度

雙軸驅動先導模式	資源賦能引領模式	多元協同發展模式
縱向產業轉型升級 橫向產業融合發展	盤活閒置用地 啟動產業功能 環境改造升級 改善產業載體 完善設施配置 促進共用	推進主體多元化 融資管道多元化 轉變模式多元化 改造手段多元化 補償方案多元化

資料來源：廣東工業大學（2023）廣東城市更新發展戰略思路與框架

7. 城市更新的例子

- 城中村區域是中國特色的城市更新類型，目標是使城中村區域和發達的中心城區實現一體化發展。由於其建築品質的劣質性、空間的高密度和公共設施極度匱乏，城中村適合以全面更 新為主，微更新為輔。
  - 例子：深圳南頭古城

- 老舊街區一般指歷史文化街區，它是傳承中華文脈、弘揚中華文化的關鍵載體。老舊街區更新的主要任務是歷史文化建築和歷史街區的保護和修復，更新方式是微更新，不能推倒重來。
  - 例子：廣州永慶坊

<table>
<tr>
<td> </td>
<td> </td>
</tr>
<tr>
<td> </td>
<td> </td>
</tr>
</table>

- 老舊廠區通常指開發區，開發區更新以開發區和企業為主體，主要以提 高土地利用效率和促進產業轉型為目標，最終實現產城融合。開發 區的更新方式因地制宜，既可以全面更新，也可以微更新。
  - 例子：深圳金威啤酒廠

[共同關注] 城市更新項目超過 6.6 萬個 如何帶來更「新」的生活 住房城鄉建設部 去年至今共活化利用 300 多片歷史文化街區 央視網 2024-07-17 18:54，連結：https://tv.cctv.com/2024/07/17/VIDEjUnxu4csEkWvpeMymYXd240717.shtml?spm=C53156045404.PORCMBcavyhG.0.0

➢ ArcGIS StoryMaps -金威啤酒廠	虛擬導賞
SCAN ME	

➢ 例子：江門甘化廠

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

引用資料之出處:

1. 廣東工業大學（2023）廣東城市更新發展戰略思路與框架，「創新與包容：高品質發 展背景下的廣東城市更新發展戰略」研討會，2023 年 5 月 31 日，廣州。
2. 前瞻產業研究院（2022）2021 年中國城市更新發展前瞻報告，https://bg.qianzhan.com/report/detail/2201261136362606.html#read，最後訪問於 2024 年 11 月 28 日。
3. 自然資源部（2023）支持城市更新的規劃與土地政策指引（2023 版），http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202311/P020231122490381982283.pdf，最後訪問於 2024 年 11 月 28 日。
4. 張海君（2023）金威啤酒廠工業遺存重生計畫與改造設計，建築學報. 2023(6)85-89，http://www.urbanus.com.cn/writings/regeneration-and-renovation-of-theremains-of-kingway-brewery/，最後訪問於 2024 年 11 月 28 日