

城市更新助推超特大城市生产性服务业发展的治理策略探讨*——以广州市为例

Governance Strategies for Urban Renewal to Promote Development of Producer Services in Mega-cities: A Case Study of Guangzhou

廖开怀 李劲青 黄 炆 LIAO Kaihuai, LI Jinqing, HUANG Yang

摘 要 在超特大城市转型发展的过程中,生产性服务业扮演着越来越重要的角色。首先构建城市更新治理助推生产性服务业发展的策略框架和路径,其次梳理超特大城市更新治理存在产业结构不合理、用地供需不匹配、多源数据不融合、政策配套不完善和治理手段不精细等问题,最后从法治化、智能化、社会化、专业化和标准化5个维度提出完善法规体系、强化顶层设计、出台操作规范、推广责任规划师制度、创新产业更新政策、推进信息化建设和建立绩效考评体系等精细化治理策略以及助推生产性服务业发展的具体对策。

Abstract Producer services are playing an increasingly important role in the process of transformation and high-quality development of mega-cities. The paper first constructs the strategic framework and path for urban renewal governance to promote the development of producer services. It later summarizes the problems in the urban renewal governance of mega-cities, including unreasonable industrial structure, mismatch of land supply and demand, unfused multi-source data, imperfect supporting policies, and unrefined measures. Finally, from the five dimensions of legalization, intelligentization, socialization, specialization, and standardization, the paper puts forward the refined governance strategies such as improving the legal system, strengthening the top-level policy design, introducing urban renewal operating specifications, promoting the responsible planner system, innovating the industrial renewal policy, promoting the information construction and establishing a performance appraisal system, as well as the specific countermeasures for urban renewal to promote the development of producer services.

关键词 城市更新;生产性服务业;精细化治理;超特大城市;广州

Key words urban renewal; producer services; refined governance; mega-cities; Guangzhou

文章编号 1673-8985 (2023) 01-0068-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20230110

作者简介

廖开怀

广东工业大学建筑与城市规划学院
副院长,系主任,副教授,硕士生导师
kaihuai121@126.com

李劲青

广东工业大学建筑与城市规划学院
硕士研究生

黄 炆

广东省城乡规划设计研究院有限责任公司
高级工程师

0 引言

随着中国迈向高质量发展的新阶段,城市更新成为促进城市经济增长、社会发展和空间优化的主要途径。生产性服务业作为构建我国现代化经济体系、推动经济高质量发展、提升城市创新力和国际竞争力的重要内容,往往通过专业化集聚^[1-2]、空间技术溢出^[3-4]以及与制造业的互动^[5-7]等途径,重塑城市体系的组织模

式^[8],促使超特大城市区域的形成和空间格局的优化。在城市发展由外延拓展向内涵提升转变的背景下,生产性服务业的高质量发展离不开城市的有机更新^[9]。

城市更新不仅可为生产性服务企业提用地空间支撑和提高用地效率,而且有助于改善城市建成环境与品质,吸引生产性服务企业和产业高端人才集聚。城市治理新模式研究是当

*基金项目:国家自然科学基金面上项目(编号41971196);广东省自然科学基金面上项目(编号2021A1515012247);中国工程科技发展战略广东研究院咨询研究项目“广东城市更新发展战略研究”(编号2022-GD-13)资助。

前城市更新研究的一个热点方向^[10],从城市更新治理类型来看,存在福利型、社团型、管理型和引导型等模式^[11]。精细化治理是国家城市治理体系建设和治理能力现代化的基本方向和重要内容^[12-13],也是实现城市有机更新的必要手段^[14]。城市精细化治理的手段包括法治化、智能化、社会化、专业化和标准化5个维度^[15-16]。城市更新治理体系的完善既不能缺少政府制度的创新,也不能脱离现代城市社会“规范化”和“个性化”的治理需求^[17]。更准确地说,城市更新治理是建立在法律条规和个体差异之间的重要桥梁,也是城市更新面临治理转型的时代考验^[18]。

城市更新有助于推动产业的发展^[19],对生产性服务业的发展更是起到重要作用。在超特大城市转型发展的过程中,生产性服务业扮演着越来越重要的角色。广州作为全国7个超大城市之一,产业结构以服务业为主,开展了诸多城市更新助推产业发展的实践,然而助推超特大城市生产性服务业发展的路径和策略机制仍然不甚明了。因此,本文以广州为案例,研究和梳理城市更新治理的策略,以期在城市更新助推产业发展的过程中更好地兼顾效率和公平,推动城市更新由粗放式管理向精细化治理转变。

1 城市更新助推生产性服务业发展的治理策略框架与路径

1.1 城市更新助推超特大城市生产性服务业发展的治理框架

立足城市高质量发展的内生需求,兼顾问题和目标导向,以城市有机更新治理策略和具体对策为路径,构建城市更新助推生产性服务业发展的策略框架(见图1)。专业化、高端化和聚集发展是生产性服务业高质量发展的3大目标。当前超特大城市更新治理主要存在产业结构不合理、用地供需不匹配、多源数据不融合、政策配套不完善和治理手段不精细等问题,在现实挑战与发展目标之间存在较大的鸿沟。在路径构建上,从面上的一般性城市更新治理策略到点上的具体对策两个方面着手探讨城市更新助推生产性服务业发展的思路。法治化、智能化、社会化、专业化和标准化5个维度的城市有机更新治理策略和助推生产性服务业发展的具体对策,有利于推动城市更新从粗放型治理向精细化治理的转变,可有效衔接城市更新与生产性服务业发展之间的鸿沟。

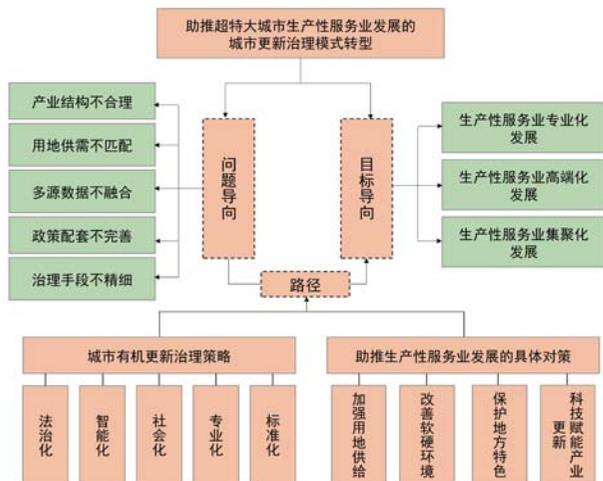
1.2 城市更新助推超特大城市生产性服务业发展的具体路径

城市更新与生产性服务业发展之间存在

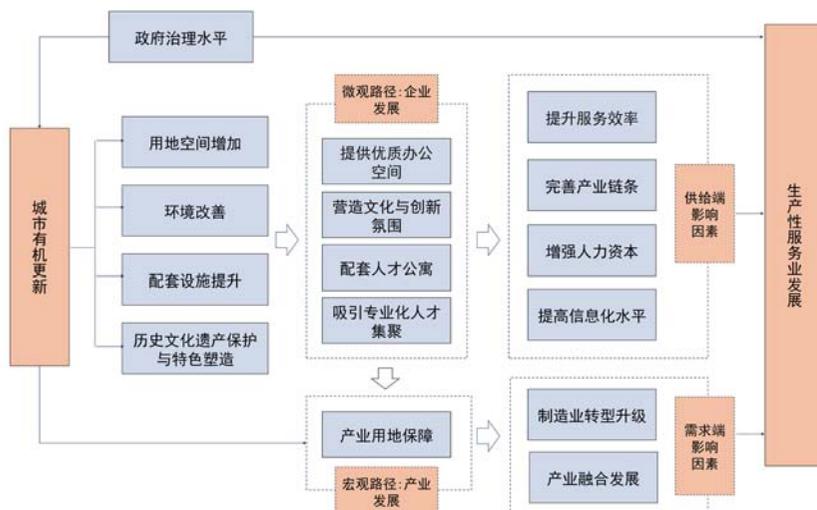
一定的相关路径(见图2)。已有研究表明,生产性服务业发展存在供给和需求两大方面的影响因素,包括服务效率^[20]、专业化水平^[21]、人力资本^[22]、信息化水平和产业融合^[23]等因子。政府治理水平的提升是促进城市有机更新和生产性服务业发展的主要因素之一。从内在机制来看,城市更新可以有效地增加用地空间、改善地区环境、弥补基础设施配套的不足、保护历史文化遗产和塑造地方特色,进而从微观和宏观两个途径促进生产性服务业的发展。在微观路径上,城市更新可以为生产性服务类企业提供优质办公空间和人才公寓,营造文化和创新氛围,进而吸引专业化人才的聚集,能有效地推动生产性服务业的供给侧优化。在宏观路径上,城市更新可增加和保障产业用地的供给,推动制造业转型升级和产业融合发展。

2 广州城市更新治理与生产性服务业发展的特征

在城市更新发展过程中,广州涌现了一批以生产性服务业发展为主的更新项目,诸如琶洲互联网创新集聚区、广州国际金融中心、增城1978文化创意园等。这些项目更新后的土地价值得到释放,促进了产业转型升级、功能重构重组,带动了周边区域的经济发展。广州城市



资料来源:笔者自绘。



资料来源:笔者自绘。

更新助推生产性服务业发展的更新改造方式主要有连片改造和微改造两种,改造的操作模式有自主改造、政府收储、自主改造与政府收储相结合、村集体与企业合作改造等(见表1)。

连片改造是以改造范围内连片建筑物的拆除重建为主的城市更新改造,如广州国际金融城、琶洲互联网创新集聚区等。这种类型的城市更新往往代表着上级规划的强烈意愿,通过基地内部连片拆除并重建来重新定位地区特征,满足规划定位的需求。依据生产性服务业的类型划分改造类型,主要有三旧(旧厂房、旧村庄和旧城镇)改金融服务业、三旧改电子商务服务业、三旧改科学研究与技术服务业、三旧改其他生产性服务业等。以广州国际金融城为例,在治理模式上,特点是建立了重点地段城市设计顾问总规划师制度,辅助地方政府推进城市更新设计的精准化编制和实施^[24]。

微改造主要是以建筑主体和肌理的保留

修缮为主,采取建筑物局部的拆建、功能置换和完善基础设施等手段,活化利用历史建筑,从而达到重塑地区特色和品牌的目的。这一类型的城市更新更加注重原有的地区文化基础,强调以生产性服务业的植入为工业遗产或文化遗产带来新活力。主要的更新类型包括三旧改创意型服务业、三旧改科创型服务业、专业市场提升和历史文化街区活化利用等。以永庆坊为例,采取BOT模式引入企业进行“修旧如旧”的微更新,同时在更新治理上成立了沟通协商各方利益的共同缔造委员会。

3 广州城市更新助推生产性服务业发展的问题

3.1 科学技术、金融业和信息技术服务业发展滞后,产业结构不合理

据广州市统计年鉴数据显示,2019年广州市生产性服务业生产总值占服务业生产总

值的59.1%,占地区生产总值的42.2%,为广州市经济发展的主体产业之一。从横向对比来看,广州市批发业,交通运输、仓储和邮政业以及租赁和商务服务业等传统生产性服务业的规模与上海、北京和深圳等城市规模相当,部分服务业的规模甚至在全国领先,但是广州市的信息传输、软件和信息技术服务业、金融业及科学研究和技术服务业等新型生产性服务业的规模落后,仍有较大的发展空间(见表2)。可见,广州市服务业的发展仍较大程度依赖于传统性服务业,存在金融和信息技术服务配套欠缺、科研和创新能力不足的问题,制约了广州市先进制造业和战略性新兴产业的发展。究其原因,主要是需求不足、传统产业(轻工业、加工业、商贸业等)发展导向及其形成的路径依赖和粗放式的产业发展模式等因素制约了科学技术、金融和信息技术服务等生产性服务业的发展。城市更新作为助力产业升

表1 城市更新助推生产性服务业发展的典型模式及治理特征

Tab.1 Typical models and governance characteristics of urban renewal promoting the development of producer services

| 方式 | 类型 | 典型案例(年) | 改造情况与用地处置模式 | 项目改造成效 | 治理特点 |
|------|---------------|--------------------|--|---|---|
| 连片改造 | 三旧改金融服务业 | 广州国际金融城(2013) | 旧厂房和旧村庄连片改造,涉及4个旧村,33个旧厂房。土地由政府收储,纳入土地供应计划,政府按规定公开出让用地,拍地开发 | 正在建设中,多家区域性金融公司总部确认入驻起步区,将形成金融、人工智能与数字经济产业聚集区 | 政府主导,市场参与。建立重点地段设计顾问总规划师制度 |
| | 三旧改电子商务服务业 | 琶洲西区互联网创新集聚区(2016) | 原为珠江啤酒厂和部分旧城镇用地。采用“政府收储和自行改造相结合”的方式,政府收储部分纳入土地供应计划,公开出让,拍地开发。珠啤自留地块则通过“自行改造,补交地价”的方式更新改造 | 已入驻腾讯微信总部、复星南方总部、小米、阿里巴巴华南运营中心、唯品会总部大楼等互联网领军企业,形成“互联网+”创新产业集群 | 政府主导,市场参与。完善地区城市总设计师制度,总师团队提供地块设计条件,参与地块出让与建设协调,全过程跟踪项目设计与实施 |
| | 三旧改科学研究与技术服务业 | 黄埔鱼珠智谷(2014) | 为旧厂房改造项目,原为黄埔茅岗村兴华旧仓库。广州泓桥科技园管理有限公司与村集体签订租赁合同,由市场租地改造开发 | 废旧仓库变为别墅式创新产业园区。已入驻云徙科技、衡昊数据、启盟科技、飞雪材料等互联网和科技类企业120余家 | 市场主导、政府引导、村集体参与。通过村企合作,政府提供服务和政策支持进行改造 |
| | 三旧改其他生产性服务业 | 广东铁路投资大厦项目(2015) | 改造前土地性质为城镇建设用地,原来建筑为旧厂房仓库,更新改造为商业办公用地。原产权人自行改造,开发经营,政府批准转变用地性质 | 成为广东省铁路建设投资集团总部办公用地。改造保留了20世纪遗留下来的蒸汽机车、铁路轨道等工业遗产 | 市场主导,政府引导。企业自主改造,政府提供优惠政策,允许补交土地出让金和完善土地出让手续后变更土地权属 |
| | 三旧改创意型服务业 | 增城1978文化创意园(2015) | 为旧厂房改造项目,前身为增城糖纸厂,原产权人自主改造,转变建筑使用功能,修旧如旧,自主经营 | 形成集电影、音乐、广告、设计等为一体的文化创意园,是广东省首个以电影产业为核心的特色小镇 | 市场主导,政府引导。由企业自主改造,政府提供政策支持 |
| 微改造 | 三旧改科创型服务业 | 广州启迪中海科技园(2016) | 为旧厂房改造项目,原为中国远洋海运城安围旧船厂,由启迪控股和中国远洋海运集团联合自主改造和开发经营 | 已入驻光学仪器制造、软件及激光制造、人工智能、物联网等类型企业102家 | 由企业自主联合更新改造,政府政策支持,允许5年过渡期变更土地权属,5年期满,可按新用途、新权利类型办理用地手续 |
| | 专业市场提升 | 红棉国际时装城(2013) | 自主经营更新。以设计为支点,撬动服装产业链创新,将艺术家和设计师资源与专业市场融合,提升专业市场品质 | 形成集服装批发交易、品牌孵化、设计展示、创意交流、时尚发布、设计培训及产学研于一体的新型商贸平台 | 市场主导、政府引导、社会参与。引入艺术家等专业化人才提升专业市场 |
| | 历史文化街区活化利用 | 永庆坊历史文化街区(2016) | 永庆坊为传统骑楼街区,原有建筑多为破旧的竹筒屋,个别为西关大屋或清砖大屋等精美建筑。依据“修旧如旧”的原则,采取建筑局部拆建、功能置换、完善基础设施和保留修缮等手段进行微改造 | 聚集了特色民宿、创意办公、文创与教育、文艺展演等多类业态,形成文化旅游、创意办公和特色展示为主的历史文化街区 | 政府主导、企业承办、公众参与。采取BOT模式开展微改造,改造方拥有15年经营权,到期后归还政府。同时通过共同缔造委员会推动公众参与 |

资料来源:笔者根据相关文件整理制作。

表2 广州市服务业生产总值与其他城市的对比 (单位:亿元)

Tab.2 Comparison of the GDP of Guangzhou's service industry with that of other cities (100 million yuan)

| 服务业不同行业 | 广州 | | 上海 | | 北京 | | 深圳 | |
|------------------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|
| | 2019年 | 2020年 | 2019年 | 2020年 | 2019年 | 2020年 | 2019年 | 2020年 |
| 批发和零售业* | 3 175 | 3 347 | 5 023 | 4 870 | 2 868 | 2 759 | 2 513 | 2 312 |
| 交通运输、仓储和邮政业* | 1 521 | 1 304 | 1 650 | 1 475 | 1 011 | 837 | 784 | 714 |
| 住宿和餐饮业 | 446 | 392 | 459 | 369 | 538 | 391 | 457 | 379 |
| 金融业* | 1 992 | 2 234 | 6 535 | 7 166 | 6 544 | 7 188 | 3 610 | 4 190 |
| 房地产业 | 2 617 | 2 953 | 3 301 | 3 393 | 2 604 | 2 644 | 2 355 | 2 574 |
| 其他服务业 | 7 270 | 7 840 | 10 625 | 10 941 | 16 043 | 16 418 | 6 824 | 7 001 |
| 信息传输、软件和信息技术服务业* | 1 395 | — | 2 405 | 2 761 | 4 880 | 5 541 | 2 650 | 2 883 |
| 租赁和商务服务业* | 1 205 | — | 2 899 | 2 538 | 2 599 | 2 198 | 1 202 | 1 196 |
| 科学研究和技术服务业* | 766 | — | 1 716 | 1 937 | 2 823 | 2 985 | 819 | 825 |
| 水利、环境和公共设施管理业 | 130 | — | 215 | 233 | 306 | 325 | 74 | 84 |
| 居民服务、修理和其他服务业 | 459 | — | 327 | 297 | 229 | 206 | 329 | 290 |
| 教育 | 1 281 | — | 1 286 | 1 367 | 1 804 | 1 979 | 669 | 702 |
| 卫生和社会工作 | 698 | — | 910 | 950 | 1 015 | 976 | 401 | 418 |
| 文化、体育和娱乐业 | 312 | — | 235 | 218 | 750 | 704 | 112 | 95 |
| 公共管理、社会保障和社会组织 | 1 023 | — | 633 | 639 | 1 638 | 1 504 | 567 | 507 |

注：“*”为生产性服务业门类；“—”为暂未公布具体数据。

资料来源：各市2021年统计年鉴。

级发展的主要手段，一方面有必要通过城市更新加强生产性服务业的空间供应，另一方面有必要加强传统产业，如传统专业市场等的改造升级，从而转变产业发展模式和导向，实现高质量发展。

3.2 生产性服务业用地改造投入和产出较低，用地供需不匹配

广东省“三旧”改造成效数据分析显示，从2008年至2020年底，广州市已完成和正在进行“三旧”改造的面积约9 361 hm²，其中旧村庄、旧城镇和旧厂房的改造面积占比分别为72.92%、12.36%、14.72%。可见，广州市城市更新用地主要以旧村庄为主，改造多为住宅建设、三产升级和“退二进三”等项目，而工业用地改为高新技术产业和生产性服务业的项目用地面积仅占改造总面积的1.33%（见图3）。除此之外，从珠三角各市城市更新引入服务业的横向对比来看，广州城市更新用于生产性服务业发展的单位面积投入的资金较少（见图4），且改造后第三产业的实际和预期营业收入也远不及深圳市、佛山市、东莞市等周边城市，投入和

产出均低于珠三角城市的平均值（见图5），说明城市更新植入生产性服务业的投资强度不够、投资效益有限。另外，调查统计发现，从三旧改新型产业用地的实际项目来看，截至2021年底，广州推动的“工改M0”项目仅15个，多处于规划调整阶段。这意味着广州城市更新在助推生产性服务业发展的过程中，针对急需补足的金融业、科学技术研究等新型生产性服务业发展短板的城市更新项目不多，存在城市更新用地供给与需求不匹配的问题。

3.3 城市更新数据多源分散，集成融合水平不高

城市更新的空间信息复杂，不仅涉及土地权属、地面构筑物、人口、经济、绿化、历史建筑遗存和公建配套等信息数据，而且包括地下的管网和地质构筑等信息，产业更新管理更是涉及工业企业综合信息大数据。当前城市政府城市更新管理中仍然难以全面地集成多源而分散的信息，各部门间的基础数据和信息存在统一难、共享难的问题，难以支撑决策的精细化。广州市现有的城市更新基础数据调查和管理

办法，对数据普查、核查及管理的各部门行政职责、工作流程和成果要求等进行了规定，但是仍缺乏准确把握生产性服务业用地需求的集成数据支持，以及缺乏对设施建设使用状况的动态评估和及时反馈，基础数据集成水平不高。

3.4 城市更新程序复杂，政策配套不完善

广州城市更新涉及的管理部门繁多，更新程序复杂，各部门的技术要求、标准和管理角度均不同，现有的规划、建设、消防等相关标准和规范难以适应生产性服务业发展的实际。同时，城市更新相关的配套政策不完善，涉及生产性服务业产业用地改造的具体操作细则，如完善用地手续后供地、控制性详细规划调整、产权分割等操作细则尚待完善。

在项目报批报建程序上，手续繁琐、报批耗时长。以旧厂房改造为例，一个项目从报建到落成最少需要1年时间，更新改造流程包括标图建库、纳入全市城市更新改造年度计划、编制改造方案、完善用地手续等众多环节的报批、反馈、审查和监督等程序（见图6）。

4 助推超特大城市生产性服务业发展的城市更新治理策略

4.1 完善法规体系，健全争议仲裁机制

推进产业发展，有必要建立健全城市更新相关的法规体系。首先，需以法规条例明确用地改造时各行政管理部 门的权力和责任清单，理顺各管理部门横向和纵向之间的关系。其次，政府、原权属人和开发商在城市更新中既有共同的目标，也有各自的利益诉求，加强城市更新立法可以做好城市更新活动中政府、原权属人、开发商、企业等各参与方的角色定位，据此设定各政府职能部门和市场的权力边界，各司其职，各担其责。再次，有必要完善城市更新法律和相关配套政策，如出台土地出让金计收、完善历史用地手续后供地、控制性详细规划调整、产权分割等操作细则。最后，推进法制化进程，建立征地拆迁纠纷司法仲裁机制，妥善解决土地征拆难题，保障群众合法土地权益。同时在制定三旧改造项目补偿安置方案

时,须明确相关司法裁决条款,明确补偿安置纠纷可通过民主协商、行政仲裁、司法仲裁等方式解决。

4.2 强化顶层设计,建立“上下结合”的实施机制

创新和变革需要强大的领导力作为支撑,尤其是面对城市更新涉及条块分割、各自为政的问题,因此有必要加强政府的引导作用,强化顶层设计,调动各方积极性,综合统筹市场、财税、金融等资源配置,通过“自上而下”和“自下而上”相结合的传导实施机制,系统地推进城市更新助推生产性服务业发展工作。在实施上,可建立相关部门主要领导负责的专项领导小组,通过激励与问责相结合的督导机

制,强化信息传导和目标管理,促进城市更新的政策决策与执行的有效结合。

4.3 简化更新程序,出台产业更新操作规范

规范化和标准化的城市更新治理措施有利于减少部门间的内耗和优化城市更新报批报建程序,提高政府服务效率和质量。一是建立与城市更新相适应的规划管理制度,出台城市更新操作规范,考虑采取底线控制的原则,缩短规划审批流程,减少规划审批环节,明确审批时限。二是分区域因地制宜地建立细致、统一的城市更新数据认定和补偿标准,规范改造的成本核算方式,统一拆迁补偿的预期,降低工作成本,提高改造效率。三是推进城市更新规范化和标准化管理体系的实施,加强监督

和效果考核。

4.4 深化公众参与,推广责任规划师制度

城市更新需要市场、公众和民间团体等多元主体的深入和广泛参与。深入的公众参与离不开第三方专业机构或者专业人士的指导和协助,推广责任规划师制度是提升城市更新专业化治理水平的重要手段。一是加强重点城市更新地段的城市设计,完善重点地段总规划师制度,强化产业更新项目的全周期管理。二是搭建以行政街道和镇为单位匹配社区规划师的常态化服务机制,使社区规划师能够实现长期稳定的服务对接,形成规划基层治理的“微智库”。三是实施责任规划师双向考核评价机制,促进责任规划师和政府、市场、公众和社会

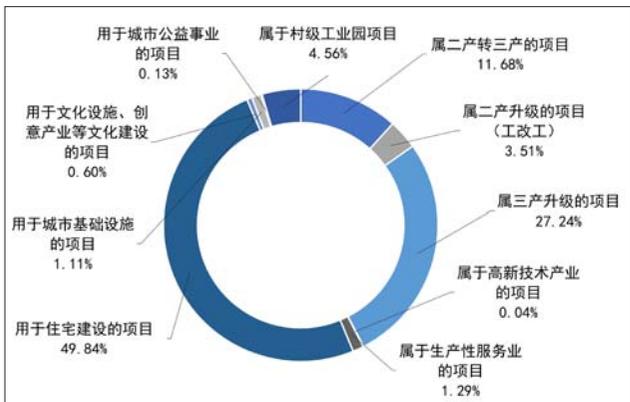


图3 2008—2020年广州城市更新项目用途划分
Fig.3 Classification of uses of urban renewal projects in Guangzhou from 2008 to 2020
资料来源:笔者根据广东省三旧改造协会2008—2020三旧改造成效统计表(不完全统计)绘制。

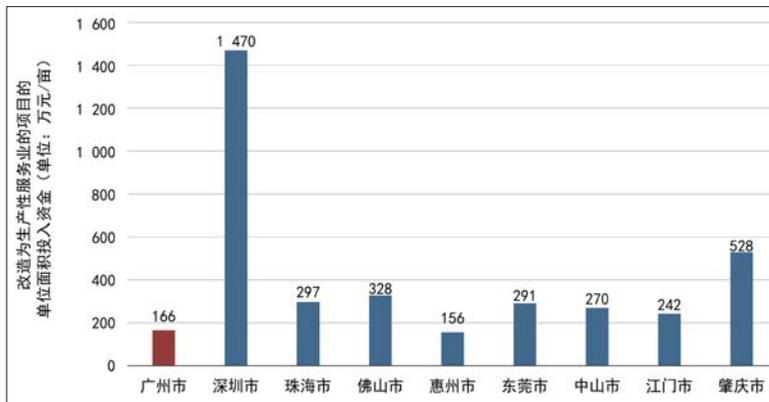


图4 2008—2020年珠三角各市改造为生产性服务业的项目单位面积投入资金对比
Fig.4 Comparison of investment per area of urban renewal projects transformed into producer services in cities in the Pearl River Delta from 2008 to 2020
资料来源:笔者根据广东省三旧改造协会2008—2020三旧改造成效统计表(不完全统计)绘制。

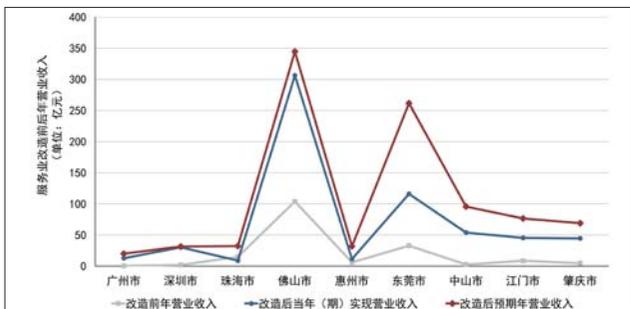


图5 2008—2020年珠三角各市服务业参与城市更新前后年营业收入对比
Fig.5 Comparison of annual operating income before and after the participation of service industries in urban renewal in cities in the Pearl River Delta from 2008 to 2020
资料来源:笔者根据广东省三旧改造协会2008—2020三旧改造成效统计表(不完全统计)绘制。

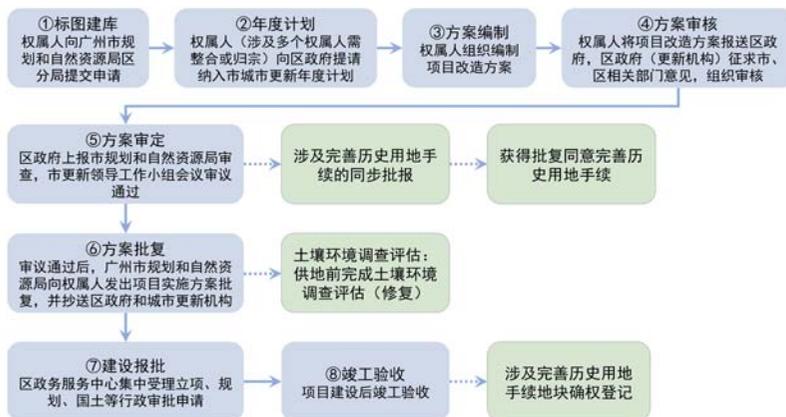


图6 旧厂房自主更新改造项目报批程序流程图
Fig.6 Flowchart of the approval procedure for the self-renewal projects of the old factories
资料来源:笔者根据http://www.zs.gov.cn/attachment/0/365/365219/1840304.pdf绘制。

组织等多元主体之间的良性互动。把助推产城融合、生产性服务业专业化和高端化发展、利益协调等作为责任规划师的一个重点服务和考核内容。

4.5 精准服务需求,创新产业更新政策

找准生产性服务业发展的难点,突出重点,精准服务重点产业更新的用地需求。一是加强市场主体的需求分析,发挥行业协会、商会等第三方平台或组织的作用,加强产业用地更新需求的服务对接。二是创新产业更新政策,优化新型产业用地更新政策,大力推进旧改创新型产业项目的落地实施。三是强化对重点项目的推进,为“链主型”生产性服务业更新项目提供个性化服务,发挥平台型、枢纽型服务企业的引领带动作用。四是支持“独角兽”型和“斑马”型企业的发展,对符合条件的企业降低更新项目准入门槛,设立生产性服务业企业孵化基地和科创服务中心,提供专业化指导,为其发展提供便捷通道。

4.6 融合多元数据,推进信息化平台建设

智能化是实现城市更新治理精细化的有效途径。一是充分利用5G互联网、大数据、物联网、云计算、人工智能、BIM和GIS等现代化信息技术,实时采集、动态录入和集成分析城市更新相关的土地、房屋、人口、经济、产业、文化遗存、古树名木、公建配套及市政设施等多源基础信息数据,建设统一的城市更新基础信息综合管理平台和决策支持系统,形成基础信息跨部门、跨层级“一网统管、一网通办”的信息化治理格局。加强信息化平台在城市更新计划申报、规划编制、拆迁补偿、深化设计、工程建造、施工控制、产业植入、运维管理和公众参与等关键环节的应用。二是建立全市生产性服务业与制造业企业信息大数据,加强其在城市更新项目产业植入中的供需信息配备分析,增强城市更新与生产性服务业引入的匹配性。三是加强数据资源管理和使用的立法,规避数据泄露,保障数据资源使用的安全性和隐私性。

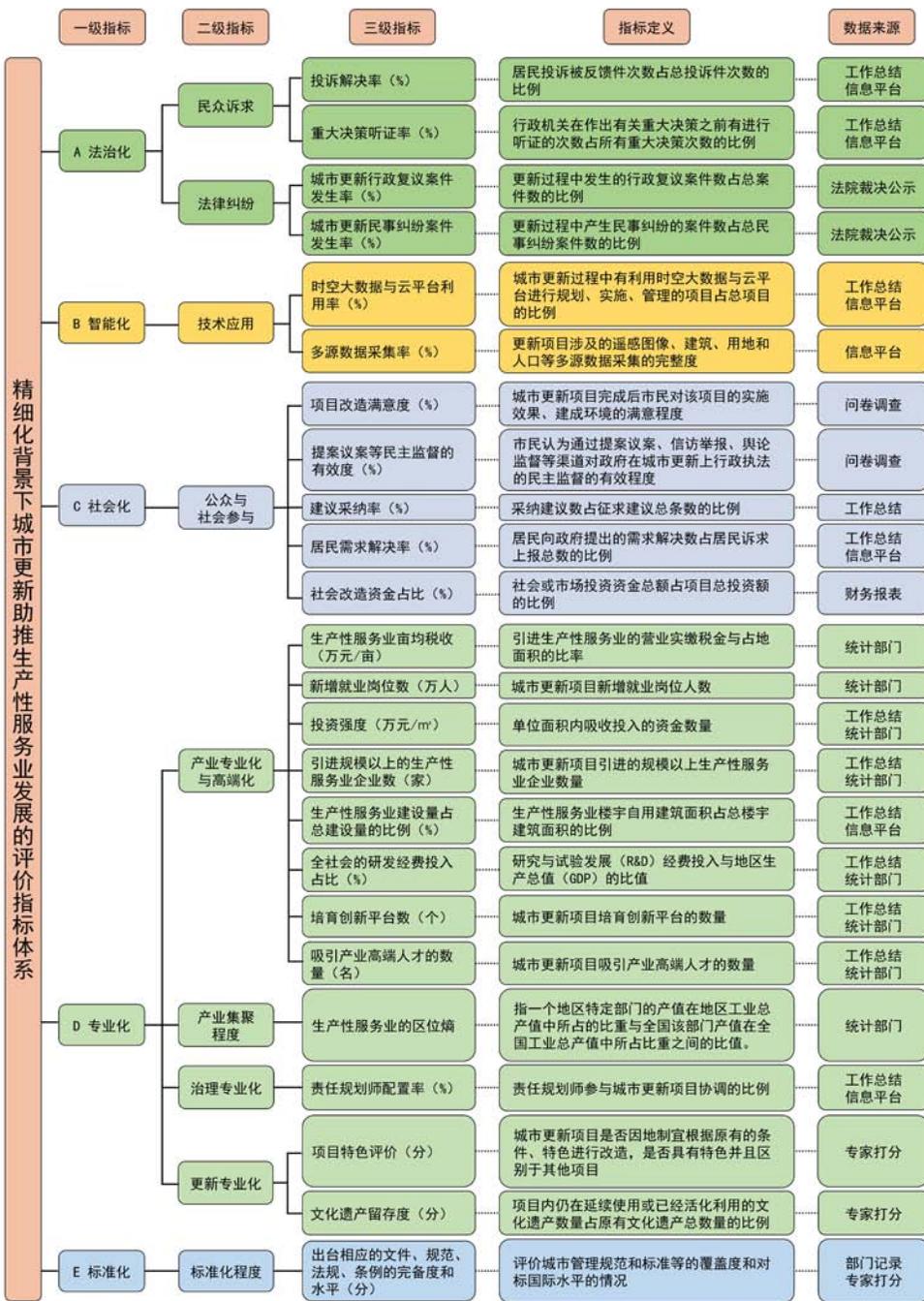


图7 城市更新助推生产性服务业发展的评价指标体系
Fig.7 Evaluation index system of urban renewal promoting the development of producer services

资料来源:笔者自绘。

4.7 加强实施评估,构建精细化治理评价体系

完善绩效考核体系和增强管理的可操作性,有必要建立综合和全面的城市更新助推生产性服务业发展的管理指标评价体系。以城市更新助推生产性服务业发展为目标,分别从法治化、智能化、社会化、专业化、标准化5个维度

构建绩效评价指标体系,共包括24项指标(见图7)。指标体系突出对生产性服务业发展的考核,同时兼顾投资强度、亩均税收、科技创新、司法裁决、公众参与等方面的考核评价。指标体系不仅可以运用于分区域的政府治理能力现代化的产业更新绩效考核评价,而且关键指

标可以运用于单个城市更新招商引资项目的准入评估审查。

5 助推生产性服务业发展的具体对策

5.1 加强用地供给,保障产业用地空间

生产性服务业的发展离不开用地空间保障和需求带动。历史经验告诉我们,生产性服务业的结构变迁往往发生在制造业的结构变革之后^[25]。对旧城镇、旧村庄和旧厂房的更新,有必要加强城市更新的产业导入。一方面,保障科学技术、金融业和信息服务业发展的用地空间需求,对“链主型”生产性服务业项目实施优先供地,努力打造生产性服务业聚集区。另一方面,加强对战略性新兴产业和先进制造业发展的用地空间供给,增强需求侧的带动和拉动效应,助推生产性服务业的发展。

5.2 改善软硬环境,吸引产业人才集聚

产业的发展不仅需要有用地保障,同时需要有城市空间品质的提升和服务配套设施的完善。通过城市更新改善地区的软环境和硬环境,同步提升城市空间、公共环境、服务配套和智慧科技等,提升地区空间环境品质,吸引高端产业人才的聚集。在城市更新中,同时应注意合理安排一定的保障性和高层次人才用房,为吸引高端产业人才的落户提供住房保障。

5.3 保护地方特色,提升地区吸引力

生产性服务业的聚集发展应更加注重地区特色的塑造和地区吸引力的提升。城市更新不能采取“大拆大建”推倒重建的方式,这将完全割断地方特色和历史记忆,而是应该注重工业遗产、历史建筑和地域文化的保护,充分挖掘地方特色,通过环境营造或者艺术化的改造,增强生产性服务企业的地方根植性和适配性。

5.4 科技赋能产业更新,提升服务效率

城市更新的核心是产业的更新迭代升级。传统产业的规模聚集奠定了超特大城市发展

的基础,但同时也一定程度上限制了产业的转型升级。因此,有必要通过科技和数字赋能促进传统生产性服务业的转型发展。在城市更新过程中注重科技赋能,推动传统生产性服务业从粗放式的劳动密集型发展向科技赋能的智慧化和数字化方向发展,提升生产性服务业的产业附加值和服务效率。

6 结语

生产性服务业是超特大城市经济发展经久不衰的动力,城市更新则是促进生产性服务业高质量发展的一个重要途径。随着经济全球化和我国步入工业化发展的中后期,生产性服务业作为制造业转型升级的助推器和我国超特大城市经济发展的重要支撑显得尤为重要。研究如何将城市更新与生产性服务业相结合,是推进超特大城市经济发展的一个重要方面。本文构建了城市更新助推超特大城市生产性服务业发展的策略框架和路径,分析了以生产性服务业发展为导向的城市更新存在的问题、城市更新治理的典型模式和特征,并围绕法治化、智能化、社会化、专业化和标准化5个维度提出城市更新助推生产性服务业发展的精细化治理策略和具体的对策措施,可为改变粗放式的超特大城市产业更新治理模式、促进城市更新可持续发展提供参考。

参考文献 References

- [1] 韩峰,阳立高.生产性服务业集聚如何影响制造业结构升级?——一个集聚经济与熊彼特内生增长理论的综合框架[J].管理世界,2020(2):72-94,219.
HAN Feng, YANG Ligao. How does the agglomeration of producer services promote the upgrading of manufacturing structure? An integrated framework of agglomeration economies and Schumpeter's endogenous growth theory[J]. Management World, 2020(2): 72-94, 219.

- [2] 李佳铭,孙铁山,张文忠.中国生产性服务业空间集聚特征与模式研究——基于地级市的实证分析[J].地理科学,2014(4):385-393.
LI Jiaming, SUN Tieshan, ZHANG Wenzhong. Spatial cluster characteristics and modes of producer services in China[J]. Scientia Geographica Sinica, 2014(4): 385-393.
- [3] 滕丽,蔡砥,林彰平.大都市中心区生产性服务业集群的空间溢出——以广州市天河区为例[J].人文地理,2020(4):111-120.
TENG Li, CAI Di, LIN Zhangping. Analysis of the spillover effect of productive services cluster in central metropolitan area: taking Tianhe District of Guangzhou as an example[J]. Human Geography, 2020(4): 111-120.
- [4] 余泳泽,刘大勇,宣烨.生产性服务业集聚对制造业生产效率的外溢效应及其衰减边界——基于空间计量模型的实证分析[J].金融研究,2016(2):23-36.
YU Yongze, LIU Dayong, XUAN Ye. The spatial spillover effect and regional damping boundary of productive services agglomeration on manufacturing productivity: empirical research based on spatial econometric model[J]. Journal of Financial Research, 2016(2): 23-36.
- [5] 盛丰.生产性服务业集聚与制造业升级:机制与经验——来自230个城市数据的空间计量分析[J].产业经济研究,2014(2):32-39,110.
SHENG Feng. The spatial agglomeration of producer service industry and the upgrading of manufacturing industry: mechanism and experience—a spatial econometric analysis based on the data from 230 cities[J]. Industrial Economics Research, 2014(2): 32-39, 110.
- [6] 张亚军,干春晖,郑若谷.生产性服务业与制造业的内生与关联效应——基于投入产出结构分解技术的实证研究[J].产业经济研究,2014(6):81-90.
ZHANG Yajun, GAN Chunhui, ZHENG Ruogu. Endogenous and correlation effects of producer services and manufacturing sectors—an empirical research based on structural decomposition technique of input-output model[J]. Industrial Economics Research, 2014(6): 81-90.
- [7] 刘奕,夏杰长,李焱.生产性服务业集聚与制造业升级[J].中国工业经济,2017(7):24-42.
LIU Yi, XIA Jiechang, LI Yao. Producer services agglomeration and manufacturing upgrading[J]. China Industrial Economics, 2017(7): 24-42.
- [8] 杨帆.生产性服务业发展的动力机制与空间效应研究进展[J].地理科学进展,2018(6):750-760.
YANG Fan. Progress of research on the growth dynamics and spatial effects of producer services[J]. Progress in Geography, 2018(6): 750-760.
- [9] 符蓝,廖开怀,陈殊卉,等.城市更新背景下对广州生产性服务业的发展探究[C]//活力城乡美好人居——2019中国城市规划年会论文集.北京:

- 中国建筑工业出版社, 2019:2169-2177.
- FU Lan, LIAO Kaihuai, CHEN Shuhui, et al. Research on the development of producer services in Guangzhou under the background of urban renewal[C]//Vigorous city and countryside, beautiful human settlements—proceedings of 2019 China Annual National Planning Conference. Beijing: China Architecture & Building Press, 2019: 2169-2177.
- [10] 姚之浩, 田莉. 21世纪以来广州城市更新模式的变迁及管治转型研究[J]. 上海城市规划, 2017(5): 29-34.
- YAO Zhihao, TIAN Li. Transition of pattern and modes of governance for urban renewal in Guangzhou since the 21st century[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2017(5): 29-34.
- [11] 廖开怀, 蔡云楠. 近十年来国外城市更新研究进展[J]. 城市发展研究, 2017(10): 27-34.
- LIAO Kaihuai, CAI Yunnan. A review of foreign urban renewal studies during the last ten years[J]. Urban Development Studies, 2017(10): 27-34.
- [12] 栾立欣, 谢玲, 赵欣. 精细化治理视角下的城市街道空间规划体系研究——以长春市人民大街为例[J]. 规划师, 2020(2): 47-53.
- LUAN Lixin, XIE Ling, ZHAO Xin. Street space planning from the perspective of fine governance: People's Street, Changchun[J]. Planners, 2020(2): 47-53.
- [13] 李雪松. 新时代城市精细化治理的逻辑重构: 一个“技术赋能”的视角[J]. 城市发展研究, 2020(5): 72-79.
- LI Xuesong. The logic reconstruction of fine management in the new era city: a perspective of "technical empowerment"[J]. Urban Development Studies, 2020(5): 72-79.
- [14] 伍江. 城市有机更新与精细化管理[EB/OL]. (2020-12-14) [2022-04-05]. <https://mp.weixin.qq.com/s/z5P2evGZ0FxlwQHliXp0ug>.
- WU Jiang. Urban organic renewal and fine governance[EB/OL]. (2020-12-14) [2022-04-05]. <https://mp.weixin.qq.com/s/z5P2evGZ0FxlwQHliXp0ug>.
- [15] 谭日辉, 王涛. 精细化治理视角下首都功能核心区的城市更新研究[J]. 城市管理与科技, 2019(6): 84-87.
- TAN Rihui, WANG Tao. Research on urban renewal of capital functional core area from the perspective of fine governance[J]. Urban Management Science & Technology, 2019(6): 84-87.
- [16] 张锋. 以智能化助推城市社区治理精细化研究——基于上海杨浦区控江路街道的实证分析[J]. 城市发展研究, 2019(3): 6-9.
- ZHANG Feng. Intelligent promotion of fine research on urban community governance: empirical analysis based on the street of Kongjiang Road Jiedao, Yangpu District, Shanghai[J]. Urban Development Studies, 2019(3): 6-9.
- [17] 唐燕. 精细化治理时代的城市设计运作——基于二元思辨[J]. 城市规划, 2020(2): 20-26.
- TANG Yan. Urban design transformation in the era of refined governance: a binary thinking[J]. City Planning Review, 2020(2): 20-26.
- [18] 《城市规划学刊》编辑部. “城市精细化治理与高质量发展”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2020(2): 1-11.
- The UPF Editorial Department. Academic writing on "urban fine governance and high-quality development"[J]. Urban Planning Forum, 2020(2): 1-11.
- [19] 李晓鹏, 张国彪, 李伟溪, 等. 产业发展视角下的城市更新相关问题探讨[J]. 规划师, 2021, 37(14): 34-40.
- LI Xiaopeng, ZHANG Guobiao, LI Weixi, et al. Some issues in urban regeneration from industrial development viewpoint[J]. Planners, 2021, 37(14): 34-40.
- [20] 刘纯彬, 杨仁发. 中国生产性服务业发展的影响因素研究——基于地区和行业面板数据的分析[J]. 山西财经大学学报, 2013(4): 30-37, 48.
- LIU Chunbin, YANG Renfa. Determinants of producer services development in China—analysis based on the panel data in regional and industrial level[J]. Journal of Shanxi Finance and Economics University, 2013(4): 30-37, 48.
- [21] 韩德超, 张建华. 中国生产性服务业发展的影响因素研究[J]. 管理科学, 2008(6): 81-87.
- HAN Dechao, ZHANG Jianhua. A study on the factors influencing the development of China's producer services[J]. Journal of Management Sciences, 2008(6): 81-87.
- [22] 毕斗斗, 方远平, 谢蔓, 等. 我国省域服务业创新水平的时空演变及其动力机制——基于空间计量模型的实证研究[J]. 经济地理, 2015(10): 139-148.
- BI Doudou, FANG Yuanping, XIE Man, et al. Time-spatial evolution and dynamic mechanism of service innovation of China: a provincial spatial econometric analysis[J]. Economic Geography, 2015(10): 139-148.
- [23] 盛龙, 陆根尧. 中国生产性服务业集聚及其影响因素研究——基于行业和地区层面的分析[J]. 南开经济研究, 2013(5): 115-129.
- SHENG Long, LU Genyao. Study on China's producer services agglomeration and its influencing factors—analysis based on both industry level and regional level[J]. Nankai Economic Studies, 2013(5): 115-129.
- [24] 刘利雄, 王世福. 城市设计顾问总师制度实践探索——以广州国际金融城为例[J]. 城市发展研究, 2019(8): 13-17.
- LIU Lixiong, WANG Shifu. Experimenting the chief planner system in the implementation of urban design in Guangzhou International Finance Town[J]. Urban Development Studies, 2019(8): 13-17.
- [25] LUNDQUIST K, OLANDER L, HENNING M. Producer services: growth and roles in long-term economic development[J]. The Service Industries Journal, 2008(28): 463-477.