

可持续城市更新模式的内涵、逻辑与行动框架 ——以上海市2023年以来的实践探索为例

The Connotation, Logic and Action Framework of Sustainable Urban Renewal Mode: A Case Study of Shanghai's Practical Exploration Since 2023

赵宝静 周文娜 过甦茜 ZHAO Baojing, ZHOU Wennan, GUO Suqian

摘要 系统梳理了可持续城市更新的全周期特征,提出可持续的城市更新模式可根据其内在逻辑扩展为理念、制度和规划3个维度的框架体系。理念维度上应转变价值观念,平衡城市经济发展与民生保障;制度维度上应重构可持续的更新政策环境和多主体的工作组织模式;规划维度上应重视更新规划体系的转型和多专业协同的技术方法创新。结合上海的实践工作,总结在组织机制构建、规划方法转型、政策法规创新和专项行动实践等方面的具体举措,提出未来上海城市更新工作需进一步平衡多方利益、提升社会包容性、强化资源统筹和数字化治理,以期为超大特大城市可持续更新模式提供借鉴。

Abstract This paper systematically examines the full-cycle characteristics of sustainable urban regeneration, Shanghai's practical framework, and optimization pathways. It proposes that sustainable urban regeneration models can be expanded into a three-dimensional framework system encompassing concepts, institutions, and planning based on their inherent logic. The conceptual dimension should shift value perspectives to balance urban economic development with the safeguarding of people's livelihoods. The institutional dimension should reconstruct a sustainable policy environment for regeneration and establish a multi-stakeholder work organization. The planning dimension should prioritize the transformation of the regeneration planning system and the innovation of multi-disciplinary collaborative technical methods. Drawing on Shanghai's practical experience, the paper summarizes specific measures in organizational mechanism building, planning methodology transformation, policy and regulation innovation, and specialized initiatives. It further suggests that Shanghai's future urban regeneration efforts need to better balance diverse interests, enhance social inclusivity, strengthen resource coordination, and advance digital governance, thereby serving as a model for sustainable regeneration in megacities and large cities.

关键词 可持续;城市更新模式;行动框架;全周期;上海

Key words sustainable; urban regeneration mode; operational framework; lifecycle attributes; Shanghai

文章编号 1673-8985 (2025) 05-0008-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20250502

作者简介

赵宝静

上海市城市规划设计研究院

副院长,教授级高级工程师

zhaobaojing@supdri.com

周文娜

同济大学建筑与城市规划学院 博士研究生

上海市城市规划设计研究院城市更新和公共空间促进中心

副主任,高级工程师

过甦茜

上海市城市规划设计研究院

工程师,硕士

2025年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于持续推进城市更新行动的意见》,要求转变城市开发建设方式,建立可持续的城市更新模式和政策法规,将“转变城市发展方式”置于建立可持续城市更新模式

之前,凸显其基础性地位。近两年,住建部提出要积极扭转传统房地产化、拆除重建的城市开发建设方式,探索由“开发方式”向“经营模式”转变,实现城市更新的可持续发展^[1]。自然资源部也在《关于加强国土空间详细规

划工作的通知》中明确要求“城镇开发边界内的存量空间,要推动内涵式、集约型、绿色化发展,增量空间要强化单元统筹,防止粗放扩张”。这一政策导向倒逼城市从空间扩张依赖转向存量价值挖掘,为可持续更新提供根本前提。

1 可持续城市更新模式的全周期贯通特征

1.1 目标综合

城市更新理论起源于第二次世界大战后对“大拆大建”模式的深刻反思,最初聚焦于文化保护、公众参与及社区治理等核心议题;1970年代石油危机催生了绿色发展相关研究;而此后多次经济危机的发生进一步丰富了财政效能、政府治理方面的理论内涵。随着经济社会全面转型,数字化、低碳、老龄少子等面向可持续发展的分支不断涌现。由此,城市更新理论实现了从环境、经济、社会、文化等单维度向多维度的可持续发展价值观演变升级,呈现出更为综合、多元的鲜明特征^[2]。

1.2 行动属性

2025年1月,国务院常务会议提出“城市更新关系城市面貌和居住品质的提升,是扩大内需的重要抓手”。2024年12月,中央经济工作会议将“大力实施城市更新”作为“大力提振消费、提高投资效益,全方位扩大国内需求”的重要举措,充分表明城市更新不仅是新型城镇化高质量发展的必然要求,也是现阶段推动城市发展方式转型的重要抓手。城市更新目标、方式、方法等受到国际环境的影响,有着地缘特点。有关学者认为结构理论可把地方层面的城市更新政策目标及特点放到国际政治经济学中去解释,若通过多元理论、政体理论及结构理论模型结合分析,可以达到兼顾城市更新特殊性(地方城市层面)和普遍性(全球趋势层面)的平衡^[3]。通过对全球主要国家城市更新政策与实践的发展历程的初步梳理可以发现,城市更新的模式与国家/城市不同发展阶段

的经济发展、社会结构、政府治理、科技革命等紧密相关,伴随人们生产和生活方式的改变而变化^[4]。

1.3 项目实施

由于存量空间利益关系复杂,为了避免政策“一刀切”、产品“同质化”,需要针对更新对象因地制宜地合理分类、精准施策,分类、分区域、系统化推进城市更新。笔者认为可持续的更新模式要建立项目的“全周期”视角,贯穿城市更新系统的规划、建设、管理环节,运用多种手段对城市资源进行整合、优化和创新。例如,上海已经划定的46个更新单元基本都有开展整单元规划编制的意愿和诉求,其项目实施过程经历产权归集、方案编制、资金筹措、土地登记、建设运营等流程。上海最新发布的《关于加快转变发展方式集中推进本市城市更新高质量发展的规划资源实施意见(2025版)》(以下简称“《意见》”)^①,突出规建管治协同,统筹多环节运作,推动更新项目高效可持续运作。北京则通过建立市委城市工作委员会等组织、规划、资金等多维度新机制支撑项目的落地^[5]。

2 上海可持续城市更新模式的基本逻辑与思路

党的二十届三中全会提出建立可持续的城市更新模式,强调了城市更新工作的整体转型要求。上海开始积极探索更新转型路径,提出“城市更新具有很强系统性和协同性,要从全流程进行通盘考虑和整体优化”。由此可见,上海对可持续城市更新模式的理解已远超一般行动规划范畴,将其作为一项落实生态文明思想、践行“人民城市”理念的系统性工程。笔者从理念、制度、规划维度重点探讨近年来上海城市更新模式的思路。

2.1 关注多元目标和综合价值提升

2.1.1 构建可持续目标体系

一直以来,上海将城市更新作为持续推动

城市转型的抓手,并结合实践工作对可持续的理念目标不断进行提炼优化。早期上海的城市更新工作以土地增值和空间扩张为主,虽解决了居民基本居住需求与城市基础设施短缺等问题,但某些项目片面追求经济价值,造成空间发展不均衡、利益分配不尽合理等难题^[6];随着党的十八大“生态文明”“人民城市”“推动城市高质量发展”等一系列新思想、新要求促使可持续城市更新理念深入人心,城市更新的价值目标转向充分尊重人民意愿,强调城市更新要融入城市文化遗产空间治理、社会空间治理和生态空间治理等综合发展目标^[7]。例如,瑞康里项目探索“申请式腾退”“在地居民回搬迁”等创新模式,通过政府主导、居民自愿、市场参与的多主体协同模式,保留本土居民文化的同时,促进空间风貌特色留存和里弄空间利用方式创新。这标志着上海对可持续更新模式的目标逐步从“增量扩张”转向“存量优化”,从“征收式”转向“协商式”,注重长期效益而非短期政绩。

2.1.2 把握综合价值提升

联合国在2020年提出经过精心规划、管理、融资的城市可以在经济、社会、环境和其他不可量化的领域创造价值,从而极大地改善生活质量^[8]。反观过往,多数城市更新项目虽通过容积率提升、用地性质调整实现了资产账面增值,但本质上仍是政府让渡土地未来收益与城市公共利益,或是以单一项目思维改善物质环境,这种模式并非可持续的运营型增长路径。本轮可持续城市更新模式探索中,上海强调找到政府更新能力、市场参与动力和群众接受意愿的最佳政策平衡点,提出坚持“一个统领、五个统筹”(见图1),加强统筹规划、补齐短板弱项、优化空间布局等举措^②,清晰展现出工作重心的转变:不再依赖容积率调整、用地性质变更等指标优化,也不再依靠土地级差地租增量维持经济平衡,而是通过构建综合价值评价体系以实现思维方式的全面转型,以多主体利益共享为基础,实现城市公共财政和项目运营可持续及资金财政可平衡的多重目标。

注释: ① 上海2023年推出《关于加快转变发展方式集中推进本市城市更新高质量发展的规划资源实施意见》,提出通过流程机制的再造,压缩城市更新的流程,实现各阶段、各环节的无缝衔接,从而缩短项目周期,减轻项目各类前期投入、商务谈判、财务等负担。

② 2024年1月2日,上海举行全市城市更新推进大会,市委书记陈吉宁出席会议并指出“要着眼成本管控,加强更新模式统筹,坚持因情施策,找到群众接受意愿、市场参与动力、财政承受程度的平衡点,优化开发时序,做到精准施策,统筹考虑当前和长远、项目和周边”。

2.2 持续推动促进利益平衡的城市更新政策环境

2.2.1 强化多元主体参与

以往上海城市更新对象多以单一项目为主，一地一策试制度、试政策，但要真正通过城市更新激发经济新动能，就必须调动市场和社会主体的广泛参与，这需要在“人、地、钱”等关键要素领域进行系统的制度创新设计。在实践工作中，多数更新任务在空间、资源、对象等方面缺乏全市层面整体统筹，存在推动工作的责任主体层级较多、实施中各方权责待明晰、全流程管理机制待完善等问题。因此，上海可持续城市更新制度体系构建是一个需结合当下实践不断调整优化的过程。政府要从管理者向服务者转型，通过系统的制度设计，在更大范围统筹更新任务、资源、更新力量，合理吸纳更多权利主体、市场主体参与，从而破解当前的政策堵点和难点。

2.2.2 丰富多类政策工具箱

当前，上海各部门已出台多项规划制度，为特定路径的城市更新工作提供支撑保障。例如，土地方面允许协议出让，扩大存量补地价适用场景；规划方面支持统筹开发指标与公共要素，推行部分用地及建筑的弹性用途转换等。但这些政策在实际落地过程中仍存在实施难点。比如产权归集方面，目前以政府财政为主的投融资模式未得到根本性改变，政府财政、社会资本、金融机构、居民出资相融合的资金筹措模式尚未形成，如何破解城市更新成本收益难平衡的困境还需要深入思考。一方面，要加强对上海城市发展规律和当下核心问题的认识，系统应对新时期城市可持续发展的复杂挑战，出台覆盖规划、土地、财税和金融等的全方位支撑的可持续更新模式贯通政策工具箱；另一方面，要形成“小快灵”可解决问题的路径清单，针对难点、堵点问题，细化落实小切口的配套政策和相关标

准规范设计，形成规范、合理、高效的实施运作保障机制（见表1）。

2.3 探索可持续城市更新规划转型和技术创新

2.3.1 强化规划资源统筹

上海城市更新的规划编制向来具备系统性、行动性和政策性等特征，在符合国土空间法定规划要求的基础上，也在探索如何促进多主体逐步达成共识，但面对当前可持续的要求，规划编制还需避免项目化和局部思维，应从城市整体空间结构的视角统筹，决策各类型工作时序安排。因此，上海在2023年提出通过市区年度城市更新规划实施报告、城市更新单元规划、项目实施方案等规划编制类型的创新^[9]，实现更大范围的市区联动、跨区资源统筹，并与土地储备等工作紧密联动、与财政资金投入相关联、与近期项目安排紧密结合（见表2）。

2.3.2 深化专业团队技术赋能

对于城市更新相关规划编制的工作组织，由于责任人情况复杂、工作环节较多，大量的专业团队立足自身领域提出技术需求，但横向缺少衔接，产生大量沟通成本和程序反复，且一直以来规划专业习惯前置研究，但脱离经济测算、建筑方案、历史风貌、地下空间等实施阶段的技术团队支撑，难以汇聚成综合性解决方案。因此，需要探索专业技术团队集成创新的工作方法，以城市规划、建筑、景观、市政、产业等专业团队联合创新，融合经济测算、政策应用、运作机制等交叉学科以实现多元利益平衡，引领规、建、管、治全生命周期科学管理。同时，针对全球目前正在开展的量子计算、孪生城市、智慧城市等技术革新浪潮，上海在城市更新方面对新技术带来的变化应对仍然存在不足，需要探索如何通过新技术手段辅助更新工作推演，达到实时监测和精细调控。

坚持以城市总体规划统领城市更新

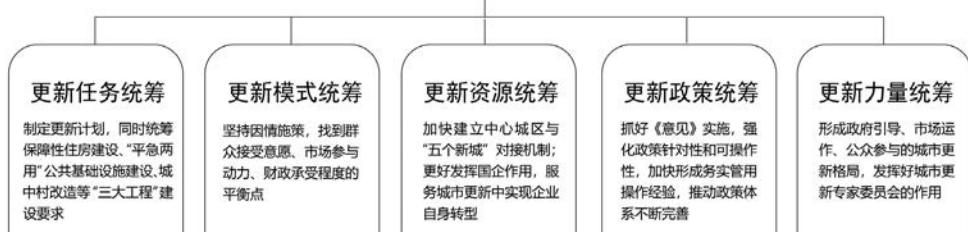


图1 “一个统领、五个统筹”的核心内容

Fig.1 Core contents of "one overall leadership and five overall plans"

资料来源：笔者自绘。

表1 上海城市更新制度设计的关键要素

Tab.1 Key elements of Shanghai's urban renewal system design

关键要素	组成	具体内容
参与主体	政府平台	城市更新领导小组(市各相关部门、市更新中心等)
	实施主体	城市更新综合统筹平台(各区人民政府相关部门、更新意向主体、属地政府)
	设计团队	更新综合统筹主体、项目实施主体、物业权利人等
政策工具	规划政策	责任规划师、责任建筑师、责任评估师等技术团队
	土地政策	土地弹性利用与用途转换、容量转移平衡、公共要素奖励
	资金政策	允许协议、补地价等多种出让方式，允许扩大用地、可协议归集产权
全周期流程	统筹谋划阶段	市、区安排资金支持公益性项目、成立更新基金、吸引社会资本参与融资
	项目计划阶段	市、区安排资金支持公益性项目、成立更新基金、吸引社会资本参与融资
	规划制定阶段	市、区安排资金支持公益性项目、成立更新基金、吸引社会资本参与融资
	运营管理阶段	市、区安排资金支持公益性项目、成立更新基金、吸引社会资本参与融资

资料来源：笔者自制。

3 可持续城市更新模式的行动框架：以上海实践为例

自2023年以来，上海市委、市政府牵头开展“上海城市更新可持续发展模式创新研究”

主题教育调研,在建立行动框架的基础上,从组织机制、规划模式、政策制度、专项工作等方面探索可持续更新模式的上海样本(见图2)。

3.1 组织机制构建

3.1.1 市级层面深化更新决策机制和组织协调机制

根据2021年发布的《上海市城市更新条例》^[10],上海成立了市级层面的城市更新领导小组及其办公室(以下简称“市更新办”),2023年全市16个区均成立辖区城市更新领导小组及其办公室,建立工作例会制度,开展年度工作计划编制等工作。全市为加快推进“两旧一村”改造、老旧工业区更新等重点任务,搭建“市、区、街镇、项目实施主体”四级工作网络,建立包括“两旧一村”改造工作专班和“四个一批”(更新一批、减量一批、收储一批、保留一批)存量土地资源盘活工作市级组织协调机构专班等,并建立主任办公会议、专题工作会议等议事制度。

3.1.2 各区层面探索建立城市更新相关区企合作机制和议事协调机制

上海市城市更新中心作为城市更新平台机构,先后与黄浦区、虹口区、杨浦区、静安区、徐汇区等区开展合作,探索“市区联手、政企合作”机制。例如,上海城市更新公司、黄浦外滩投资公司合作成立外滩更新公司,作为区域统筹主体负责实施外滩第二立面相关工作;徐汇区为推进西岸滨江开发,建立西岸滨江功能区管理委员会、西岸开发公司两级管理体制,全面协调滨江地区编制相关规划,制定发展政策,综合开发、建设、管理等各项工作,切实解决城市更新工作中的各项难题。

3.1.3 推动社会各方力量建立城市更新开拓者联盟

2023年,由上海市城市更新促进会、上海市城市规划设计研究院等若干专业机构联合发起成立“上海城市更新开拓者联盟”倡议。2024年2月,上海城市更新开拓者联盟成立,首批成员涵盖房地产开发、金融投资、科研、资产评估测算、产业策划咨询、规划建筑和法律

服务等7个领域106家单位,各成员单位依托联盟共享信息、共研案例、共解难题,努力成为推动上海城市更新高质量发展的先锋力量。自上海城市更新开拓者联盟成立以来,通过举办成员单位调研会、大型更新论坛、招商推介大会等形式,引领企业主体、研究机构、专家学者等各方力量凝聚共识,集成资源,共同促进上海可持续城市更新实践^[11]。

3.2 政策法规创新

3.2.1 建立一套涵盖法规、规范、指引、标准等的更新政策文件体系

为彻底贯通上海城市更新模式创新,2023年底,上海首先根据“上海城市更新可持续发展模式创新研究”主题教育调研转换形成了“1+10+X”高质量更新政策体系(见表3),以破解当前上海城市更新中的突出问

表2 城市更新相关规划与国土空间规划体系的关系

Tab.2 Relationship between urban renewal-related plans and territorial spatial planning system

编制层次	国土空间规划层级	相关城市更新规划	对应空间范围
总体层面	市级国土空间总体规划、总规监测、城市体检	全市城市更新规划实施报告	全市、各区不同层级对应的行政单元建成区范围
	全市、区5年近期规划、总规监测、城市体检	各区城市更新规划实施报告	
单元层面	城镇单元详细规划	“三师”联创研究报告 城市更新单元规划方案	划定的城市更新单元规划范围
项目层面	局部地块详细规划 建设项目工程设计方案	城市更新项目实施方案	根据项目地块边界确定

资料来源:笔者自制。



图2 上海可持续城市更新模式的行动框架图

Fig.2 Action framework diagram of Shanghai's sustainable urban renewal mode

资料来源:笔者自绘。

题、关键症结。其中，“1”是上海市委办公厅发布的《关于深化实施城市更新行动 加快推动高质量发展的意见》，该文件是总体性的纲领文件；“10”代表现阶段各部门推出的10项政策，包含对产业、国资国企、“三师”联创、旧住房更新等关键要点的指导；“X”代表其他各类系统政策。

3.2.2 针对关键瓶颈问题，深化细化支持类政策

根据职责分工，上海相关部门对居住类、产业类、商办类、公共设施类、公共空间类、商业类等不同的更新对象出台并动态补充分类型、差异化的管控政策措施，大致包括行动计划、土地管理、评估工作、专项资金等各类激励保障管理措施。如规划资源部门允许在不改变用地性质的情况下，对部分规划地类叠加融合管理要求，提高规划弹性适应能力；针对产业用地综合绩效评估情况，根据不同情景逐项细化政策工具箱，完善低效用地退出机制（见表4）。

3.3 规划方法转型

上海在新一轮城市更新行动中，重视在国土空间规划体系中融入各项更新行动，创新与可持续更新相适应的规划体系和工作方法，推动区域整体策划、规划和计划的系统安排。

3.3.1 摸清更新对象底数，算好“三本大账”

为厘清全市更新工作中的人口、功能和生活品质等问题，2023年上海市委市政府提出扎实算好“总量、结构、模式”三本大账的工作部署（见图3）。上海市规划和自然资源局（以下简称“市规划资源局”）等部门首先聚焦“两旧一村”这一当前最急迫的问题，会同各区梳理更新对象底数，全方位开展“三本账”匡算工作，建设“两旧一村”数据库和城中村动态全生命周期管理数据库，提出综合引导全市“两旧一村”更新模式、产城融合方式和居职平衡形式的关键策略；同年，全市开展产业用地综合绩效评估、“四个一批”市属国企存量土地资源数据库建设等工

作，进一步摸清底数，推进产业用地分类处置和低效用地更新工作。2024年，继续开展全市几十个商务办公集聚区商务楼宇面上情况摸排，并结合新的评价标准发布，建立商务楼

宇动态监测网络。

3.3.2 以更新单元为对象统筹资源，实践新模式新机制

上海创新构建城市更新规划体系，以更新

表3 2023年以来上海市出台的“1+10”系列政策
Tab.3 “1+10” Series of policies issued by Shanghai since 2023

内容	名称	文号
意见	《关于深化实施城市更新行动 加快推动高质量发展的意见》	沪委办[2023]43号
	《关于建立“三师”联创工作机制 推进城市更新高质量发展的指导意见(试行)》	沪规划资源风[2023]450号
	《不成套职工住宅改造(拆除重建)改善型房型设计指引》	沪房更新[2023]151号
	《关于旧住房成套改造项目范围内产权房屋登记和税收等事宜的通知》	沪房更新[2023]118号
	《旧住房成套改造协议置换税收等事宜操作指引》	市房管局、市税务局
	《关于推动“工业上楼”打造“智造空间”的若干措施》	沪府办规[2023]21号
政策	《智造空间专项转移支付资金管理办法》	沪经信规范[2023]8号
	《关于加强上海市产业用地综合绩效评估促进节约集约用地的实施意见》	沪规划资源用[2023]370号
	《上海市产业用地综合绩效评估和分类处置行动工作方案》	沪规划资源用[2023]375号
	《上海市产业用地综合绩效评估指标体系(试行)》	
	《市属国企积极推动“工业上楼”打造“智造空间”三年行动方案》	沪国资委综合[2023]276号
	《上海市国资国企支持参与本市城市更新的实施意见》	沪国资委综合[2023]185号

资料来源：笔者自制。

表4 2023年以来上海市针对瓶颈问题出台的细化政策
Tab.4 Detailed policies issued by Shanghai to address bottleneck issues since 2023

分类	相关政策要点
规划土地类	规划统筹 建立“三师”联创工作机制、规划资源领域支持高质量发展等
	区域管制 加强战略预留区规划和土地管理
	弹性混合 创新规划土地弹性管理、张江科学城科创和产业融合发展试点等
	征收补偿 国有土地上房屋征收与补偿、征收集体土地房屋补偿等
技术标准类	绿色低碳 既有建筑绿色低碳更新改造要求、海绵城市规划建设管理等
	安全 消防设计审查验收、既有建筑改造工程消防技术指南、城市更新项目人民防空工程规划建设等
工作机制类	国资国企 市属国企“工业上楼”、存量土地资源盘活利用、不动产租赁管理等
	专业团队 城市更新专家委员会工作规程、优秀历史建筑修缮试点建筑师负责制、浦东新区建筑师负责制等
资金支持类	专项资金 智造空间专项转移支付资金、历史风貌保护及城市更新资金等
	其他 强化投资促进加快建设现代化产业体系、住房公积金支持城市更新
流程环节类	简化流程 优秀历史建筑修缮方案审批管理、完善详细规划实施深化、支持打造一流营商环境下的相关许可豁免

资料来源：笔者自制。

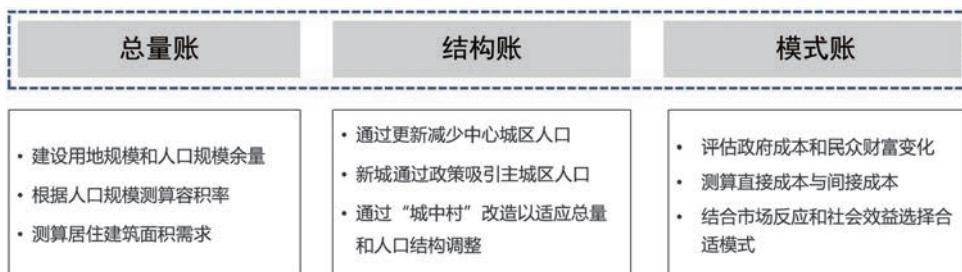


图3 三本大账主要研究对象示意图
Fig.3 Schematic diagram of main research objects of the three major accounts

资料来源：上海城市更新开拓者联盟，《上海城市更新开拓发展报告（2024）》。

单元作为落实“一个统领、五个统筹”及建立可持续城市更新模式的重要空间载体,通过由各区牵头建立城市更新综合实施平台,编制更新单元规划,提出更新路径、资源配置和运营管理等创新举措来带动更新区域的品质提升、品牌塑造和价值彰显。2023年度,上海选取外滩第二立面、静安东斯文里、吴淞创新城、徐汇衡复地区等10个试点城市更新单元践行新模式和新机制,至今已会同各区挖掘46个城市更新单元(见图4),覆盖“两旧一村”、商务楼宇、产业、公共中心、开放空间等类型,结合城市更新单元的研究以案试策,加大政策创新,强化项目从启动、审批、建设到交付、运营的全周期管理。

3.3.3 深化创新探索“三师”联创多专业集成的工作机制

为发挥责任规划师、责任建筑师、责任评估师等专业力量在城市更新中的全流程统筹支撑作用(见图5),形成具有综合性、科学性、

实施性的解决方案并推进实施,上海在城市更新单元工作中,强化规划、策划、建筑、景观等多专业队伍集成联创,共同探索更新单元规划编制方法。2023年度,结合首批城市更新试点实践印发的《关于建立“三师”联创工作机制 推进城市更新高质量发展的指导意见(试行)》,锚固了“三师”联创工作有效经验和做法,并向全市范围推广。

3.4 专项工作实践

上海城市更新类型众多,特点和问题各有不同,上海在本轮可持续城市更新工作推进中,根据居住类、商务类、产业类等更新对象的不同,通过专项行动工作探索模式创新,因地制宜形成差别化的更新方式。

3.4.1 不断探索丰富“两旧一村”改造多元路径

对于零星旧改、不成套职工住宅和不成

套里弄、花园住宅等改造对象,上海积极探索除征收、拆除重建以外的多元更新模式(见图6)。例如,静安区蕃瓜弄项目探索原住居民回搬的拆除重建模式,瑞康里项目区别于以往旧改征收模式,积极探索申请式腾退等新模式,破解了传统“征储供”模式周期长、成本高、产权难归集等难题,有效降低了城市更新成本。

3.4.2 多措并举推动商务楼宇更新提升

市规划资源局等部门及相关区政府全面推进本市商务楼宇高质量发展工作研究,包括开展调查研究、完善分类标准、发布行动方案等,推动小陆家嘴、世博园区、苏河湾、虹桥等更新单元“三师”方案编制(见图7),以商务楼宇高水平更新来强化全市“五个中心”建设。2024年5月印发实施的《上海市推进商务楼宇更新提升的行动方案(2024—2027)》,重点聚焦商务楼宇集中成片区域,在



图4 上海市划定城市更新单元分布图

Fig.4 Distribution map of delimited urban renewal units in the whole city

资料来源:上海市城市规划设计研究院,《上海市及各区城市更新规划实施报告(2025)》。



图5 “三师”联创的工作示意图

Fig.5 Work schematic diagram of the joint innovation by three professionals (planner, architect, evaluator)

资料来源:上海城市更新开拓者联盟,《上海城市更新开拓发展报告(2024)》。



图6 上海城市更新模式工具箱示意图

Fig.6 Schematic diagram of Shanghai's urban renewal mode toolkit

资料来源:上海城市更新开拓者联盟,《上海城市更新开拓发展报告(2024)》。

全市划示约40个集中成片的商务楼宇更新单元，统筹推进商务楼宇更新提升、政策配置和要素投入。

3.4.3 盘活闲置资源，推动产业用地高质量利用

上海产业类城市更新重点围绕产业用地综合绩效和综合价值进行综合施策，夯实制度基础。在建立产业用地综合绩效评估和综合价值评估的“两评估”制度的基础上，上海自2024年起全面开展产业用地“两评估、一清单、一盘活”专项行动，各区编制区域“两评估、一清单、一盘活”3年行动计划，聚焦低效产业用地再开发关键环节，探索创新政策实施路径，形成《上海市低效产业用地再开发政策工具箱（1.0版）》（见图8），系统构建本市低效产业用地再开发的应用场景和实施路径，完善收储、更新利用、减量化实施等低效用地退出机制。

3.4.4 以人民为中心，开展“15分钟社区生活圈”建设

自2014年上海在国内率先提出构建以人民为中心的“15分钟社区生活圈”，以市民的获得感为最高衡量标准，历经10余年共同努力和多种类型的实践探索，从理想概念模型逐渐步入点上探索的社区微更新，再到整体推进试点行动。2023—2024年，上海全面推进

动“15分钟社区生活圈”行动走深走实、落地见效，在全市城乡建设区域划示形成1 600个社区生活圈基本单元，每年持续推动3 000个以上项目包落地实施，让生活服务“触手可及”。

3.4.5 带动“一江一河”等重点地区的公共空间品质提升

上海聚焦黄浦江、苏州河组织开展沿岸地区空间提升专项规划——《黄浦江沿岸地区功能融合发展和空间品质提升专项规划（2025—2035年）》（见图9）、《苏州河沿岸地区整体风貌与开放空间提升专项规划（2025—2035年）》，全面支撑上海“创新之城、人文之城、生态之城”发展目标。同时，持续推进更高质量、更精细化的滨水区更新，《黄浦江两岸滨江公共空间建设标准》《上海市苏州河滨水公共空间户外招牌设置导则》《上海市“一江一河”两岸公共空间无障碍环境建设技术导引》《“一江一河”儿童友好滨水空间建设指导意见》等文件陆续发布，为“一江一河”地区的精细化设计提供详细指引。

新时代下的可持续城市更新模式要突破传统“政府主导、大拆大建”单一路径，顺应城市发展规律，统筹城市规划建设管理，通过对空间存量资源高效、公平地再协商和再分配，实现城市空间价值和综合效益的整体提升。根据上述分析，未来仍有以下关键要点可深入探索，对于科学构建可持续城市更新模式具有重要意义。

（1）探索综合平衡。持续关注“两旧一村”等城市更新对象，开展财政、金融政策创新，算好总量账、结构账、模式账，以“品质提升”激发功能活力，打造新的增长点；同时聚力落实国家重大战略任务，切实抓好规划谋划和资源保障，继续探索政府和企业“成本共担、利益共享”的可持续发展综合平衡模式。

（2）关注社会包容。强化公众全过程、全方位参与，吸取蕃瓜弄、瑞康里等城市更新项目的成功经验，全方位满足民生诉求，以渐进式、协商型为主，以较小的社会人文代价，切实解决市民基础生活保障和急难愁盼的现实问题。

（3）创新资源统筹。在市级层面探索赋予城市更新单元在财政、金融、土地等方面更大的政策支持保障，统筹人、地、房、财各类资源，强化资源要素保障，集中盘活低效用地。

（4）提升治理效能。深化固化“三师”联创机制以打破行业壁垒，加强跨部门协同机

4 进一步完善可持续城市更新模式的思考

本文探讨了新时代下可持续城市更新模式框架体系的建立，并梳理总结了上海近年来在可持续城市更新的组织机制、规划方法、政策法规、专项行动等方面的工作实践，提出

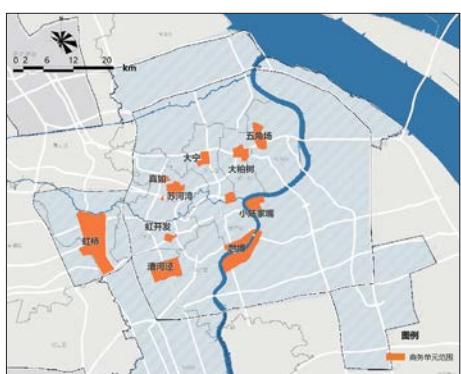


图7 编制商务单元“三师”联创方案的更新单元范围图

Fig.7 Scope map of the renewal unit for compiling the three-professional scheme of commercial units

资料来源：上海市规划和自然资源局2025年上海城市规划高质量公开课《服务“五个中心”建设，推进本市商务楼宇高质量发展》。



图8 上海市低效产业用地再开发政策工具箱1.0版

Fig.8 Version 1.0 of the policy toolkit for redevelopment of inefficient industrial land in Shanghai

资料来源：根据“上海规划资源”微信公众号，“打造政策‘工具箱’，推进低效产业用地再开发试点迈上新台阶”改绘。

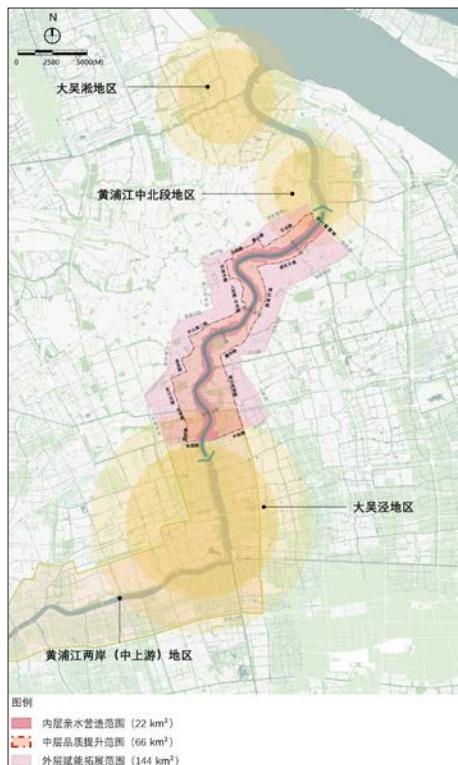


图9 黄浦江沿岸地区专项规划范围

Fig.9 Scope map of the sector plan for the coastal area of the Huangpu River

资料来源：“上海规划资源”微信公众号，“《黄浦江沿岸地区功能融合发展和空间品质提升专项规划（2025—2035年）》发布”。

制，探索综合解决方案；同时，顺应城市数字化转型和人工智能发展新趋势，探索数字城市空间底座的技术标准和管理办法，强化对城市更新全生命周期的信息化支撑保障。■

参考文献 References

- [1] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知 (建科〔2021〕63号) [Z]. 2021.
Ministry of Housing and Urban-Rural Development of the People's Republic of China. Notice on preventing large-scale demolition and construction during the implementation of urban renewal actions (Jian Ke [2021] No. 63)[Z]. 2012.
- [2] 上海市城市规划设计研究院. 城市更新学组年度跟踪研究报告 (2023) [R]. 2023.
Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Annual tracking research report of the urban renewal study group (2023)[R]. 2023.
- [3] 张庭伟. 从城市更新理论看理论溯源及范式转移[J]. 城市规划学刊, 2020 (1) :9-16.
ZHANG Tingwei. Theoretical root and paradigm shift: perspectives from reviewing urban redevelopment theories[J]. Urban Planning Forum, 2020(1): 9-16.
- [4] 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 (1) :15-20.
TANG Yan. Analysis on the key fields and strategies of the institutional innovation of urban regeneration in China[J]. Urban Planning International, 2022(1): 15-20.
- [5] 游鸿, 王崇烈, 陈思伽, 等. 北京城市更新行动的制度挑战与优化策略[J]. 规划师, 2022 (9) : 22-30.
YOU Hong, WANG Chonglie, CHEN Sijia, et al. Institutional challenge and optimization strategy of urban regeneration in Beijing[J]. Planners, 2022(9): 22-30.
- [6] 周文娜. 城市更新理念、制度与规划转型辨析——以上海市为例[J]. 上海城市规划, 2023 (4) : 33-39.
ZHOU Wenna. Analysis on the transformation of urban renewal concept, system and planning: a case study of Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2023(4): 33-39.
- [7] 丁凡, 伍江. 上海城市更新演变及新时期的文化转向[J]. 住宅科技, 2018, 38 (11) :1-9.
DING Fan, WU Jiang. The evolution of Shanghai's urban renewal and cultural turn in new era[J]. Housing Science, 2018, 38(11): 1-9.
- [8] 联合国发布《2020年世界城市报告》[J]. 上海城市规划, 2020 (6) :138.
The United Nations released the *World Cities Report 2020*[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2020(6): 138.
- [9] 上海市规划和自然资源局. 上海市及各区城市更新规划实施报告 (2025) [R]. 2025.
Shanghai Urban Planning and Natural Resources Bureau. Implementation report on urban renewal planning in Shanghai and its districts (2025)[R]. 2025.
- [10] 上海市第十五届人民代表大会常务委员会. 上海市城市更新条例[Z]. 2021.
The Standing Committee of the 15th Shanghai Municipal People's Congress. Shanghai urban renewal regulations[Z]. 2021.
- [11] 上海城市更新开拓者联盟, 上海市城市规划设计研究院. 上海城市更新开拓发展报告 (2024) [R]. 2025.
Shanghai Urban Renewal Pioneers Alliance, Shanghai Urban Planning and Design Research