

# 项目化推进视角下超大特大城市更新实践探索 ——以北京市为例

Practical Exploration of Urban Renewal in Megacities from the Perspective of Project-based Promotion: A Case Study of Beijing

石晓冬 蒋飞阳 吴俊姐 高超 王崇烈 SHI Xiaodong, JIANG Feiyang, WU Junda, GAO Chao, WANG Chonglie

**摘要** 城市更新的顶层设计重视项目实施对更新行动的支撑带动作用。以渐进决策理论为基础的项目化推进城市更新,将更新战略拆解为具体项目,让更新行动可感知、可追踪、可评估,已成为超大特大城市实施城市更新的重要路径。基于项目化推进视角,对比北京、上海两市的城市更新实践,总结项目化推进更新模式,并介绍北京经验,最后提出优化建议。研究表明,包含项目监测管理、问题反馈协调、做法推广宣传和项目孵化推进的项目化推进更新模式可推广、可复制。北京探索以示范项目为核心的全流程跟踪技术路线、时空耦合评估方法、陪伴式问题反馈协调和场景化模式提炼推广机制,成效显著。该模式需结合实践进行动态优化,强化规划引领、政企民协同和关键政策制度创新。

**Abstract** The top-level design of urban renewal attaches great importance to the supporting and driving role of project implementation in the renewal action. Project-based urban renewal based on progressive decision-making theory, which breaks down the renewal strategy into specific projects and makes the renewal actions perceptible, traceable, and assessable, has become an important path for megacities to implement urban renewal. From the perspective of project-based promotion, by comparing the renewal practices of Beijing and Shanghai, this paper summarizes the project-based promotion and renewal model, introduces the characteristic experience of Beijing, and finally puts forward optimization suggestions. Research shows that the project-based promotion and renewal model, which includes project monitoring and management, problem feedback and coordination, practice promotion and publicity, and project incubation and advancement, can be promoted and replicated. Beijing has explored a full-process tracking technology route centered on demonstration projects, spatio-temporal coupling assessment methods, companion-style problem feedback coordination, and a mechanism for extracting and promoting scenario-based models, achieving remarkable results. The model needs to be dynamically optimized in combination with practice, strengthening innovation in planning guidance, collaboration among the government, enterprises, and the public, and key policies and systems.

**关键词** 项目化推进;超大特大城市;城市更新实践;北京市

**Key words** project-based promotion; mega-city; urban renewal practice; Beijing

文章编号 1673-8985 (2025) 05-0016-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20250503

## 作者简介

**石晓冬**

北京市规划和自然资源委员会

党组成员,总规划师

北京市城市规划设计研究院

党委副书记,院长,教授级高级工程师,博士

shixdd@sina.com

**蒋飞阳**

北京市城市规划设计研究院

助理工程师,硕士

**吴俊姐**

北京市城市规划设计研究院

高级工程师,硕士

**高超**

北京市城市规划设计研究院

城市更新规划所主任工程师,教授级高级工程师

硕士

**王崇烈**

北京市城市规划设计研究院

城市更新规划所所长,教授级高级工程师,硕士

## 0 引言

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》,要求创新完善以需求为导向、以项目为牵引的城市更新体制机制。根据住房和城乡建设部(以下简称“住建部”)数据统计,2023年至2024年,全国共实施了约12.6万个城市更新项目,完成投资约5.5万亿元。住建部自

2024年起,连续两年组织遴选了69个城市更新典型案例,指导各地积极探索、分类推进实施城市更新行动。由此可见,城市更新的顶层设计中越来越重视项目实施对城市更新行动的支撑带动作用<sup>[1]</sup>。

城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段<sup>[2]</sup>,传统增量时代的体制机制、政策法规、技术标准等内容不适应更新项目实践的现象普遍<sup>[3-4]</sup>。林德布洛姆(C.E.Lindblom)<sup>[5]</sup>提出渐进决策理论,主张根据决策的具体环境和实际需求,在原有政策基础上进行小幅度修正,通过渐进变革最终获得比较满意的结果<sup>[6-31]</sup>。目前我国城市更新工作整体保持相对稳定和渐进式变革的总体态势<sup>[7]</sup>,与渐进决策理论具有较强的适切性。首先,城市更新必然经历从制度不完善到制度完善的过程,需要避免急剧性变革带来的社会风险<sup>[6-31]</sup>,渐进决策理论中的稳步推进逻辑为其提供理论范型。其次,城市更新中面临着多元主体的观念转变和利益关系的重新调整<sup>[8]</sup>,渐进决策理论强调沟通协调、平衡多方诉求,为其提供了契合的分析方法。最后,城市更新的公共决策需要不断地调整优化来适应实际需要<sup>[9]</sup>,渐进决策理论为其提供了环境适应性理论视角。同时,项目作为城市更新实践的基本组成<sup>[10]</sup>,正在各地与传统规划、建设、管理规则发生动态反应<sup>[11]</sup>,成为渐进决策理论指导下城市更新实践的理想分析样本。项目化推进城市更新正是在渐进决策理论基础上逐渐完善成型,能够有效适应城市更新实践中的复杂性和动态性。项目化推进是以稳中求进为原则,以城市更新项目为抓手,全面观察城市转型阶段中项目实践的特殊动作,分析判断特殊动作对城市更新行动是正向推动还是负向阻碍。正向动作蕴含着城市更新的方向和趋势,负向动作则是转型期矛盾和冲突的显化,需要通过充分的沟通和协调达成多方相对满意的解决方案,并总结提炼具有普适性的趋势和做法,向上反馈,不断优化调整,完善城市更新顶层设计,促进更新时代生产力和生产关系相适应。项目化推进能够将宏观抽象的城市更新战略拆解转

化为微观具体的城市更新项目,能够感知更新中多主体诉求和经济社会生态发展困境,量化城市更新任务的完成度和完成质量,追踪更新实施中的优秀经验和问题瓶颈,优化调整现行政策法规和体制机制,是城市更新实践的有效推进路径。

因此,本文以项目化推进为研究视角,结合北京、上海两座超大特大城市的更新实践,总结项目化推进城市更新模式的关键要素,并详细介绍北京项目化推进城市更新的创新经验和工作成效。最后思考项目化推进模式中存在的问题,并提出展望建议,旨在为科学有序推进城市更新提供参考。

## 1 超大特大城市项目化推进城市更新模式

从城市发展规律和城市建设阶段来看,北京和上海均已进入以存量开发为主的内涵式发展阶段,城市更新成为资源紧约束条件下可持续发展的主要方式<sup>[12-13]</sup>。项目化推进已经成为目前两座超大特大城市实施城市更新的重要路径。

### 1.1 北京项目化推进城市更新模式

经过多年的探索,北京逐步形成较为成熟的“示范项目追踪+问题反馈协调+项目推广孵化”项目化推进城市更新模式。示范项目追踪是根据《北京市城市更新行动计划(2021—2025年)》中提出“编制城市更新行动示范项目清单”要求,北京自2021年起开展全市示范项目追踪工作,构建一套稳定、高效的“市—区—项目主体”对接工作机制,以及涵盖“遴选—跟踪—评估”的全生命周期技术路线。问题反馈协调是借助示范项目追踪的工作自下而上反馈问题,建立协调调度机制自上而下解决问题,定期汇总示范项目需协调难点问题,按照分层级组织各相关部门召开项目调度会解决问题,并针对典型问题,创新出台相关政策。项目推广孵化是自2022年起,连续3年组织开展“北京城市更新最佳实践”评选工作和城市更新白皮书工作,评选采用“自主

申报、专家评荐、群众投票、综合审定”相结合的方式进行,累计推选出98个典型案例,体现了惠民生、保名城、调结构、补短板、提质量、促发展的更新项目特点。白皮书基于案例总结北京年度更新概况,剖析当下更新挑战,展望更新发展趋势,指明更新改革创新方向。北京城市更新联盟融合金融商业、建筑规划、运营管理等行业,深化政府与市场对接,通过市、区、街道、会员、市场主体等多渠道广泛征集项目,合力推动项目孵化实施进程。

### 1.2 上海项目化推进城市更新模式

“试点先行先试+优秀案例推广+重点项目推介”的项目化推进城市更新模式在上海成效显著。试点先行先试方面,2023年,上海开展城市更新“一地一策”试点先行工作,围绕黄浦、徐汇、静安、虹口等城市更新任务较重的4个区,选取10个更新试点单元加强区域统筹、整体谋划,匹配责任规划师、建筑师和估价师至各试点项目,通过边试点、边推进、边总结、边推广的方法,探索形成专业团队协作推进的工作模式和方法。优秀案例推广方面,2025年,上海市举办首届“城市更新优秀实践案例”评选活动,经自主申报、专家初评、实地考察、公众投票、终审复评等多个环节,最终产生39个入围项目,获评奖项54项。重点项目推介方面,同年6月,上海探索城市更新路演推介活动,创新性地采用主题展览与区政府和平台企业的代表重点宣介相结合的形式,集中展示全市近百个极具代表性的城市更新重点项目,有力推动城市更新项目从规划走向实施,精准对接项目需求,高效链接项目方、资源方与实施主体,搭建出一个促进政府、市场、企业、资本等多方参与、高效互动与深度合作的生态系统平台。

### 1.3 超大特大城市项目化推进更新模式的关键要素

北京和上海项目化推进城市更新实践的模式已经相对成熟,均实现了从宏观战略到微观项目的转化,在项目监测管理、问题反馈

协调、做法推广宣传和项目孵化推进等方面形成各具特色的做法,具有在其他城市复制推广的可能性。结合实践进一步总结形成超大特大城市项目化推进更新模式的4点关键要素。

#### (1) 全面动态的项目管理和情况观测

观察更新项目要尽可能地丰富、全面,项目要涵盖不同类型、不同规模、不同实施方式、不同资金来源、不同区位等方面。关注项目的全生命周期,组建城市规划、建筑、景观、评估等城市更新相关领域的专业团队,深入参与典型项目的规划方案、审批许可、施工运营和监管评估各个环节。建立动态的项目数据库,逐年记录项目信息台账,长时间序列观测城市更新项目的演变规律。同时,探索有效的政府和更新主体沟通对接机制,确保收集的项目信息及时准确。

#### (2) 需求导向的问题协调和政策创新

以项目观测为“传感器”,定期汇总项目推进中的难点和需求,进一步提取能够实现综合效益最大化的合理问题和影响民生改善的迫切需求,并转化形成更新任务清单。建立“分级响应”机制,根据问题和需求的复杂程度确定调度层级,瓶颈问题由市级政府部门高位调度,统筹相关部门和相关权益人,协商沟通,联合破解。对反复出现的共性问题,在解决过程中探索形成可复制的政策工具,再上升为全市性制度规范,实现“解决一个问题、完善一套政策”。

### (3) 面向可持续更新的做法总结和经验推广

组织群众、政府、市场、专家共同参与优秀更新项目评选,确保获评项目既符合专业标准,又体现民生导向,同时兼顾多元价值。分类型、分场景总结获评项目中的创新经验做法,为不同需求的城市更新项目提供精准参考。通过白皮书、案例集、路演推介、主题展览、论坛活动等形式,多渠道推广宣传优秀更新模式和政策,让更多的更新主体看见“好做法”。

#### (4) 多元协同的项目孵化和试点推动

根据自下而上的需求清单和自上而下的规划目标,识别确定待更新区域,梳理可利用资源,主动孵化城市更新项目,引导更新方向,增强更新主体信心。通过财税支持、政策激励和搭建政企协同平台等策略,鼓励市场主体参与项目孵化和实施,充分发挥市场在资源配置中的作用,提高项目的实施效率和质量。选择具有代表性的区域和项目作为试点,在可控范围内探索和验证更新模式和政策的可行性,总结经验,为后续的全面推广提供可靠依据。

## 2 北京项目化推进城市更新的做法和成效

### 2.1 创新做法

#### 2.1.1 建立全流程的项目跟踪研究技术路线

城市更新示范项目是为北京市各类城市更新项目实施提供样板,形成经验并推广。研究方法上构建“遴选—跟踪—评估”的全流

程技术路线。遴选阶段由区级自主梳理申报项目,市级制定原则筛选项目,构建项目储备库,结合相关部门意见与实地调研走访,进一步遴选确定兼具合规性、示范性与可实施性的示范项目终选清单,涵盖《北京市城市更新条例》(以下简称“《条例》”)中明确的5大类12项类型。跟踪阶段深入项目推进的不同环节,采用相关利益主体座谈、实地探访、线上沟通和各区报送等方式,多维度追踪项目进展情况,保证信息的即时性和准确性,并组织协调会,研讨解决路径。评估阶段包括整体评估、类型研究和关键政策研究3个方面,整体评估全市更新项目典型特征、发展趋势和瓶颈问题,分类型评估5大类型项目的基础信息、模式趋势、问题建议,并选取关键政策梳理演进特点及优化策略(见图1)。

#### 2.1.2 提炼时空耦合的项目评估分析方法

利用时空耦合的项目评估分析方法,建立完善的示范项目台账与数据库,从空间和时间两个维度掌握各类型的整体动态。2021年至2024年间,剔除结转至第二年的项目,北京市累计有306个项目入选城市更新示范项目,第一批为59个、第二批为99个、第三批为153个、第四批为177个,呈逐年递增趋势(见图2)。产业类项目在其中占比超过半数,居住类项目中老旧小区占据主导地位。

空间维度上,充分考虑地域差异,按不同城市圈层划分区域,分析各圈层主导更新类别的特色分布。核心区以老旧小区改造为主、

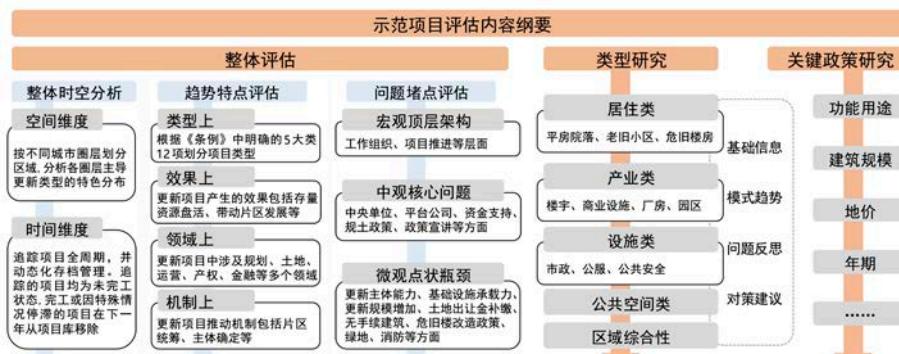


图1 北京城市更新示范项目评估内容

Fig.1 The assessment content of the Beijing Urban Renewal Demonstration Project

资料来源:笔者自绘。

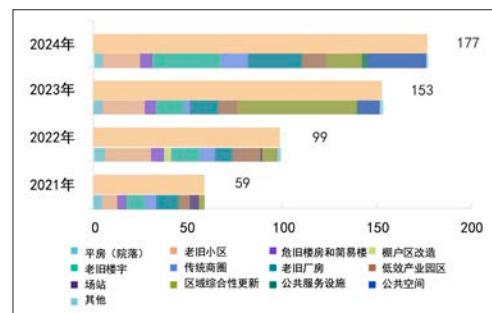


图2 2021—2024年北京城市更新示范项目数量统计  
(单位:个)

Fig.2 Statistics on the number of Beijing Urban Renewal Demonstration Projects from 2021 to 2024

资料来源:笔者自绘。

楼宇和平房改造为辅,中心城区楼宇改造项目占比突出,城市副中心各类更新项目分布相对均衡,多点地区侧重于产业园区更新,生态涵养区则主要围绕老旧厂房改造展开。时间维度上,追踪项目全周期,并动态化存档管理。追踪的项目均为未完工状态,完工或因特殊情况停滞的项目在下一年从项目库移除。306个项目中超过半数项目仅出现在一个年度,约25%的项目时间跨度为两年,约12%的项目时间跨度为3年,仅6%的项目时间跨度为4年。对项目的长期跟踪有助于完整掌握项目的全生命周期动态,准确观察从问题暴露到解决的全流程。例如朝阳区昆泰大厦更新项目历时4年的追踪呈现出清晰的更新演进趋势。2021年为单栋老旧楼宇更新,2022年开始探索朝外大街沿线片区更新,2023年重视业态营造和场所品质,标志性商业空间THE BOX朝外A馆升级开业、东岳庙文化广场改造亮相,2024年主题明确,THE BOX朝外B馆完工联动A馆,年轻力中心规模化效应初显(见图3)。

**2.1.3 打通陪伴式的问题反馈和协调解决机制**  
收集整理城市更新示范项目中暴露的实施问题,并将问题归纳为产权、功能、规模、技术标准、审批、运营、监督7个维度,开展相关专题研究,筛选典型问题20余项,并不断滚动更新。对于情况特殊或制约项目推进的紧迫问题,组织相关部门调度会,探索“一事一

议”破题路径。例如THE BOX朝外A馆更新中通过示范项目协调破解了经营权质押贷款难题,创新信贷支持模式,也走通了空中篮球场的手续办理路径。对于共性问题,动态转化为政策任务清单,不断结合项目实践优化完善相关政策,形成具有丰富性、指导性、适配性的城市更新政策工具箱。

#### 2.1.4 构建场景化的模式提炼和推广复制机制

从社会治理、规划策划、组织机制、财税金融、工程建设等方面持续提炼总结项目中的创新做法。例如朝外大街项目在规划引领方面精准定位、分步实施,在组织机制方面创新片区更新“朝外模式”,在运营方面创新策展型商业运营模式,在投资方面创新“政府财政+自筹资金+社会资本+周边带动”的多维度投资模式等。又如危旧楼房改造政策的进一步优化总结于桦皮厂8号楼项目产权登记方式创新经验,重建审批流程研究依托光华里5、6楼以及劲松114号楼拆除重建项目的经验梳理。北京陆续出台的产权登记认定、功能混合、并联审批等更新政策也部分采纳示范项目实施中提出的优化建议。持续优化“案例总结+全域推广”的技术框架,形成北京城市更新项目评选推广机制。示范项目支撑了北京城市更新最佳实践项目评选工作,全社会公开评选优秀的城市更新项目,并总结出版项目案例集,突出更新关键策略和创新经验。在全市宣传优秀项目,打通同类项目

全域经验复制推广路径,各区、街乡之间相互交流学习、复制推广更新经验,持续孵化出更多可实施、可落地的好项目。例如中海大吉巷项目参照THE BOX朝外A馆,在商业地块边建设了篮球场,服务周边居民的同时也不断产生活力。

## 2.2 取得成效

### 2.2.1 把握更新趋势,示范更新价值

通过4年的追踪,城市更新示范项目的趋势特点不断演化,在项目类型、政策规划、运营模式和工作机制上较为显著(见图4)。项目类型上,区域性综合更新成为未来重点关注的更新类型,低效产业园区项目大幅增加。公共空间类和设施类城市更新开始进入关注视野,近年取得了显著的效果。政策规划上,各区逐步探索编制区级城市更新专项规划,存量更新类街区控规编审工作有序推进,例如安贞片区、西三旗片区更新项目结合控规编制,系统改造盘活存量资源补充公共服务设施短板。更新政策创新成为存量土地和存量空间释放动能的钥匙,推动项目落地的工具箱。运营模式上,鼓励国有企业、社会资本参与,承担市场化融资、项目实施、后期运营等多环节的工作,具有资金筹措、提升运营管理效率、促进项目实施模式创新等多方面优点。工作机制上,区政府高效统筹、部门密切协作起到重要作用,区级层面通过构建多方参与的更新协调平台,有效提高项目的实施效率。例如海淀区建立重点产业项目孵化遴选实施推进全流程机制,丰台区搭建了“一办、一院、一平台、多伙伴”的城市更新工作体系。

按照5大类城市更新类型分组,进一步研究各类城市更新项目背后的更新模式和发展趋势。(1)居住类项目更加注重片区统筹。从共生院探索到共生街区的实践,由重工程建设的单个项目改造转向注重片区整体提升的成片方式推进,并通过提高建造技术、创新实施模式大幅缩短改造周期。昌盛园社区改造拆除了私搭乱建和内部围墙,将21个小区合并



图3 朝外大街沿线片区更新项目全生命周期动态追踪

Fig.3 Dynamic tracking of the entire life cycle of the renewal project along Chaowai Street

资料来源:笔者自绘。

为一个小区,实现“一体化”管理,形成规模效应。(2) 产业类项目强调功能兼容与运营前置。关注高品质空间改造、注重运营服务体系创新、关注社会资本引入,并积极通过运营前置、场景营造、联动更新的方式放大更新效果。如金隅兴发科技园项目将原水泥厂工业建筑群更新为绿色低碳智慧园区,打造世界前沿多功能科学园区。(3) 公共设施类改造注重全龄友好设计。更加关注“老老人”“小小孩”<sup>①</sup>问题,改造方向从管理封闭转向开放兼容,实施模式从政府主导低收益转向社会资本参与微利可经营。如北科婴幼学苑项目将沙河毛纺厂车间改造为婴幼儿托育服务场所,缓解了周边地区的幼儿入托难题。(4) 公共空间更新助力活力提升。逐渐从工程性空间改造转向精细化设计高品质生活空间,同时从公共空间自身更新转向带动片区的整体复兴。如亮马河国际风情水岸项目实施岸线整治、桥梁改造、慢行联通、景观亮化、河湖贯通、旅游通航等6大工程,结合优越的营商环境,打造具有消费能级和国际影响力“亮马河商圈”。(5) 区域综合性更新重视政府统筹下的多方联动。从片区内单点项目各自谋划,转向空间资源捆绑搭配与统筹利用。通过建立部门间联动协调机制,采取“政府搭台、市场参与、多方共治”模式推动区域更新。丰台区方庄街道搭建多方力量参与的更新平台,编制更新专项规划和街区控规,动态储备居住、设施、产业类40余个更新项目,并持续推动。

## 2.2.2 洞悉问题演变,完善更新政策

总结4年的城市更新示范项目,实施遇到的问题呈现出从“宏观顶层框架”到“中观核心问题”再到“微观点状瓶颈”的特征(见图5)。由于早期城市更新体制机制不完善,问题集中在宏观顶层框架层面,在市区两级政府的探索下,明确了主管部门,出台了相关政策,形成了相对成熟的工作思路。随着更新项目数量不断增加,共性的堵点问题开始暴露,主要体现在央地关系、统筹协调、资金平衡、规土政策、更新主体等不同方面。随着配套政策、实施

细则、专项规划陆续出台,中观层面的核心问题被逐个解决。当前最前线的问题则体现为微观点状瓶颈问题,如市政基础设施承载、土地出让金补缴、厂房规模增加、平房院落运营受限等,需“以案促策”带动政策创新,“以案促改”倒逼政策完善。

此外,将问题及解决过程总结提炼,动态转化为政策任务清单,通过撰写政府工作专报、参与城市更新立法、编制专项规划、研究政策课题等途径,将示范项目的信息情报转化为推进北京城市更新工作的坚实基础与重要支撑(见图6)。《条例》中有关规划土地政策

的问题,多出自示范项目。例如针对功能单一困局、城市更新转型难的问题,支撑《条例》提出制定用地功能混合使用管理办法,促进空间高效复合利用,优化城市功能布局,鼓励分层开发,合理利用地上、地下空间补足公共服务短板。对于示范项目屡次提到的土地政策掣肘多,城市更新盘活难的问题,也在《条例》中提出优化存量更新土地利用模式、鼓励在城市更新活动中以弹性年期方式配置国有建设用地、明确补缴地价政策、结合土地取得成本与公共要素贡献等因素综合确定价款等相关条款。



Fig.4 2021—2024年北京城市更新趋势演变  
Fig.4 The evolution of urban renewal in Beijing from 2021 to 2024

资料来源:笔者自绘。



Fig.5 2021—2024年北京城市更新堵点问题演变  
Fig.5 The evolution of urban renewal issues in Beijing from 2021 to 2024

资料来源:笔者自绘。

注释:①“老老人”和“小小孩”是北京结合实际划定的特定群体,在北京政府工作报告中多次提及。“老老人”指80岁以上的高龄老人和80岁以下失能失智老人;“小小孩”主要是指年龄较小、需要特殊关照的孩子,通常包括3岁以下的婴幼儿、学龄前儿童等。

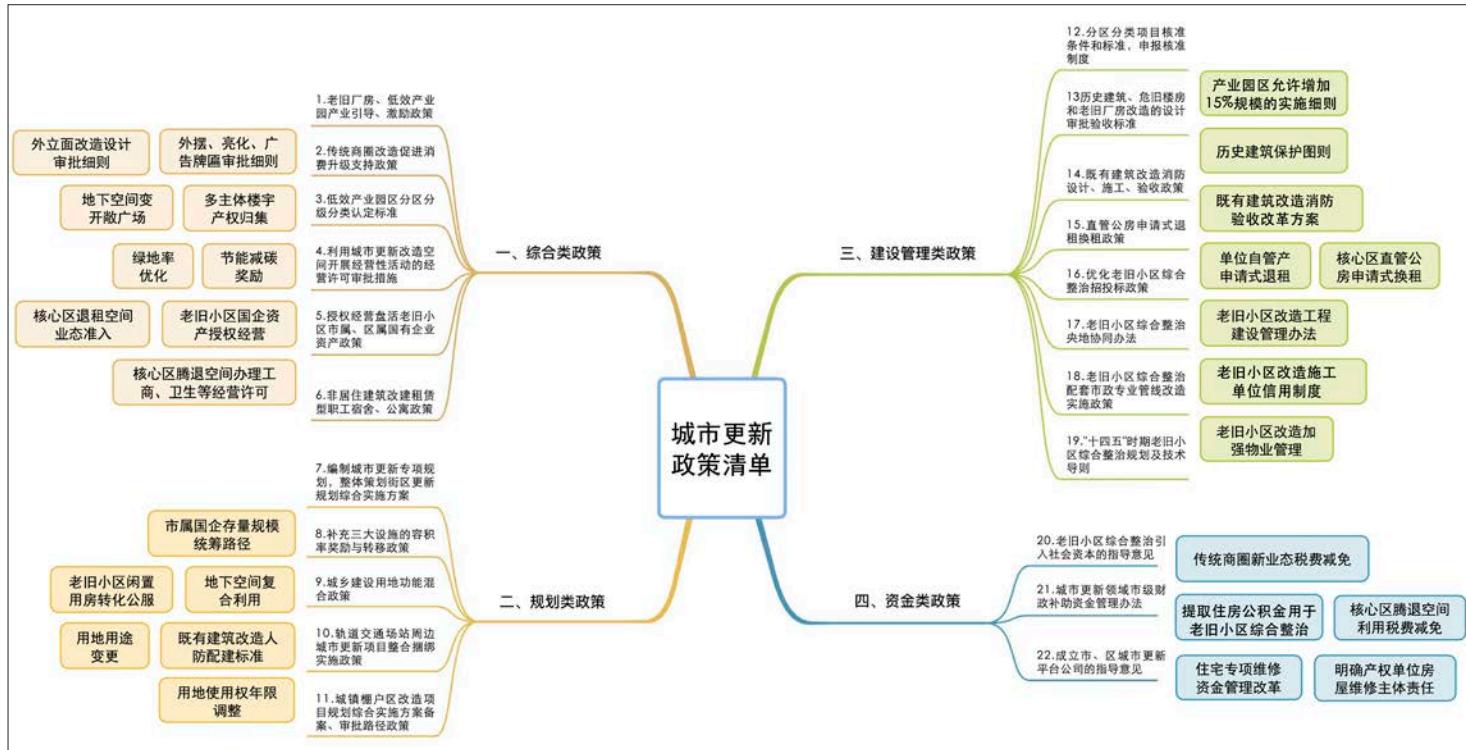


图6 城市更新政策清单

Fig.6 List of urban renewal policies

资料来源:笔者自绘。

### 3 项目化推进超大特大城市更新实践的展望与思考

(1) 搭建规划引领下的项目化推进技术体系,破解更新碎片化问题

项目化推进的模式有效保障了城市更新行动的落地实施。但实践中发现,城市更新项目化推进易造成更新效果碎片化,对推进城市品质整体提升支撑不足,不能充分发挥城市更新引导城市空间功能结构优化、要素聚集的作用。需要建立系统性思维,坚持规划引领,明确国土空间规划是项目化推进城市更新的依据,城市体检是项目化推进城市更新的重要前置,城市更新专项规划是项目化推进城市更新的重要依托。要在“专项规划—片区策划—实施方案”的3级规划实施体系中明确城市更新项目的主要内容,分类型、分步骤有序推进实施。要以需求为导向,健全城市更新项目“体检—更新—评估”动态技术方法,打通“发现问题、解决问题、评估效果、巩固提升”的闭环路径。要谋划一批战略性更新项目,助力城市功能结

构系统优化和环境品质整体提升。

(2) 构建政企民协同的项目化推进更新模式,提高更新效率

面对超大特大城市中巨量的待更新资源和不可逆的城市衰老趋势,目前仅依赖政府主导的推进模式难以支撑。要明确政府、市场、公众在项目化推进城市更新的主体作用,充分发挥各方优势。加强政府引领,把好更新方向,优化营商环境,注重实施统筹。顺应市场需求,激活主体意愿,拓宽融资渠道,增强运营成效。引导公众参与,畅通民意征集通道,凝聚共建共治共识,推动更新成果普惠共享。要搭建多方参与城市更新项目的平台,建立多方沟通协调机制,实现实施过程中问题实时反馈、快速响应和协同治理。要加大对市场主体参与城市更新的支持力度,构建市场主体公开、公平、公正的参与机制和透明化的竞争性遴选规则,以及探索科学合理的公私合营机制。提高居民参与更新的意愿,引导居民转变观念,鼓励自主更新。

(3) 聚焦项目化推进的关键难点,强化政策供给和机制保障

城市更新项目不同于新建项目,情况复杂、主体多元,孵化、建设、运营全过程链条较长。虽然部分问题可以借助问题反馈和协调解决机制在单个或多个项目上得到相对满意的处理,但是仍属于过渡性方案,不能从根源上解决问题。一些关键问题仍需探索“以需定供、以用促更”的服务性治理逻辑,主动创新。一是提升城市更新项目调度协调能级与推进力度,推进国企低效用地、闲置楼宇的更新改造,发挥国有企业在城市更新项目实施中的带动作用。二是适当放宽土地要素配置、规划建设等管控要求,在土地用途混合、建筑功能转换、用途转换过渡期、土地续期、容积率转移或奖励和审批审查标准等方面优化创新政策。三是利用财政补贴、税费减免、信贷支持等策略,适当降低市场参与城市更新项目的成本,通过收益分成、资源补偿等机制保障城市更新项目的合理回报,实现更新的经济可持续。

## 4 结语

城市发展进入城市更新重要时期,以渐进决策理论为基础、以项目实施为抓手的项目化推进城市更新模式,保证了城市更新行动平稳有序地开展,协调了更新中复杂环境和多方关系,通过试错调整渐进完善了城市更新的顶层设计,有效规避了城市发展转型阶段的不稳定风险,已经成为城镇化率趋于稳定的超大特大城市更新重要实施路径。本文通过梳理北京、上海两座超大特大城市项目化推进城市更新相关工作,梳理相似性,总结出全面动态的项目管理和情况观测、需求导向的问题协调和政策创新、面向可持续的做法总结和经验推广、多元协同的项目孵化和试点推动等4个项目化推进城市更新的关键要素,具有在其他城市复制推广的可能性。北京在实践中探索出以示范项目为核心,覆盖全流程、全类型、全时空的项目化推进城市更新技术路线,以及配套的问题反馈协调解决和模式提炼案例推广机制,符合首都城市战略定位和具有北京特点的项目化推进城市更新模式初现雏形,已经支撑了北京城市更新组织体系和政策体系的不断完善,成效斐然。与此同时,项目化推进模式不是一成不变的,需要在城市更新行动实施中,结合区域发展特征持续优化调整。目前普遍面临着效果碎片化、模式难支撑和政策偏过渡性等问题,建议结合规划引领项目的技术体系、政企民协同的参与模式和突破关键制度政策等策略进一步优化完善。■

## 参考文献 References

- [1] 范金龙,于潇,余星涤. 城市更新项目策划与实施路径——以黄石市城市更新专项规划为例[J]. 规划师, 2024, 40 (10) : 82-88.  
FAN Jinlong, YU Xiao, YU Xingdi. Urban renewal project planning and implementation path: a case study of Huangshi Urban Renewal Special Planning[J]. Planners, 2024, 40(10): 82-88.
- [2] 姜玲. 统筹城市更新行动与社会空间效应的治理框架与未来进路[J]. 行政论坛, 2025, 32 (4) : 144-153.  
JIANG Ling. Governance framework and future approaches for coordinating urban renewal actions and social spatial effects[J]. Administrative Tribune, 2025, 32(4): 144-153.
- [3] 王博,吴永兴,王誉霖,等. 成与败:城市更新的共生情形及其路径优化——基于项目微观视角的对比考察[J]. 城市发展研究, 2024, 31 (3) : 93-99.  
WANG Bo, WU Yongxing, WANG Yulin, et al. Success and failure: symbiotic scenarios of urban renewal and their paths optimization based on the comparison of two micro-projects[J]. Urban Development Studies, 2024, 31(3): 93-99.
- [4] 邓东,王亚洁,柳巧云,等. 当前城市更新实践经验、问题与思考——基于第一批城市更新试点跟踪[J]. 城市规划, 2024, 48 (s1) : 62-69.  
DENG Dong, WANG Yajie, LIU Qiaoyun, et al. Experiences, problems and reflections on the current urban regeneration practices: a case study of the tracking on the first batch of urban regeneration pilot cities[J]. City Planning Review, 2024, 48(s1): 62-69.
- [5] 沈莘. 从先验理性到经验理性——对林德布洛姆“渐进主义”决策理论的解读[J]. 政治思想史, 2020, 11 (3) : 123-130.  
SHEN Xin. From a transcendental rationality to empirical rationality: an interpretation of Lindblom's incremental policy-making theory[J]. Journal of the History of Political Thought, 2020, 11(3): 123-130.
- [6] 霍海燕. 论渐进决策模式对行政决策的影响[J]. 领导科学, 1993 (11) : 31-32.  
HUO Haiyan. On the impact of progressive decision-making mode on administrative decision-making[J]. Leadership Science, 1993(11): 31-32.
- [7] 温锋华,姜玲. 整体性治理视角下的城市更新政策框架研究[J]. 城市发展研究, 2022, 29 (11) : 42-48.  
WEN Fenghua, JIANG Ling. Holistic governance and urban regeneration: a policy framework[J]. Urban Development Studies, 2022, 29(11): 42-48.
- [8] 徐可西,苏婕妤,鲍海君. 城市更新多元协同治理的实践路径与内在机制——基于杭州的探索性案例研究[J]. 自然资源学报, 2025, 40 (6) : 1451-1467.  
XU Kexi, SU Jieyu, BAO Haijun. The practical approaches and internal mechanisms of multi-stakeholder collaborative governance in urban renewal: a case study of Hangzhou[J]. Journal of Natural Resources, 2025, 40(6): 1451-1467.
- [9] 万成伟,叶裕民,蒋希冀,等. 一般更新治理结构视角下大城市更新机制及变迁逻辑——以广州为例[J]. 城市规划, 2025, 49 (1) : 85-96.  
WAN Chengwei, YE Yumin, JIANG Xiji, et al. Urban regeneration mechanism and change logic from the perspective of general regeneration governance structure: a case study of Guangzhou[J]. City Planning Review, 2025, 49(1): 85-96.
- [10] 唐燕,殷小勇,程城,等. 城市更新实施单元划定的北京探索[J]. 现代城市研究, 2025 (5) : 41-47.  
TANG Yan, YIN Xiaoyong, CHENG Cheng, et al. Beijing's exploration of delineating urban renewal implementation units[J]. Modern Urban Research, 2025(5): 41-47.
- [11] 黄瓴,刘祖康,骆骏杭. 现代化治理背景下我国城市更新后评估研究述评——基于“类型一尺度”的整体视角[J]. 西部人居环境学刊, 2025, 40 (2) : 97-104.  
HUANG Ling, LIU Zukang, LUO Junhang. Review of post-urban regeneration assessment research in China in the context of modernized governance: a holistic angle of view based on type-scale[J]. Journal of Human Settlements in West China, 2025, 40(2): 97-104.
- [12] 王明颖. 从零星微更新到街区一体化更新的上海实践探索[J]. 上海城市规划, 2024 (5) : 42-48.  
WANG Mingying. From sporadic micro regeneration to block-integrated regeneration: exploration and practical experience in Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2024(5): 42-48.
- [13] 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, 38 (9) : 22-30.  
YOU Hong, WANG Chonglie, CHEN Sijia, et al. Institutional challenge and optimization strategy of urban regeneration in Beijing[J]. Planners, 2022, 38(9): 22-30.