

新实践 再行动

2023

粤港澳大湾区 城市更新 发展报告

中国城市更新迈入新阶段

“

未来，中国的城市更新将不再倚重于大规模拆除重建带来的焕新效果，而更在乎对城市持续发展、环境宜居、多元文化包容性的关注并实现渐进式焕新。

2021年8月住建部发布《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》（简称《通知》），似乎预示中国的城市更新将迎来新的变化和趋势。但而后疫情的反复扰动和中国房地产行业陷入调整的状况令各地城市更新的进程受到拖累。进入2023年，疫情雾霾散去，经济生活重回正轨，城市更新何去何从，《通知》又会带来什么样的趋势再度引发关注和讨论。

回望过去几年，从国家层面发布政策到各地相继落实并出台政策规划，以及从近年来各地政府及更新主体在“有机更新”、“微改造”、“商业活化”等方面的积极实践中，我们看到中国的城市更新正由最初的“粗放式推进”向“精细化发展”转变，不断完善的政策法规与发展规划也促进城市更新向新的阶段迈进。

而前一阶段，在各地城市更新持续深化的同时，过度房地产化的开发建设方式伴随着大拆大建及过分聚焦经济收益而产生了不少问题：拆除老建筑、搬迁居民、砍伐古树，破坏城市原有的肌理与沉淀；同时大面积拆除重建带来的中高端商品住房取代了原本老旧的城中村、住宅区，也变相抬高城市中的居住成本，挤压低收入者的居住空间，进而衍生新的城市问题。在此背景下，《通知》要求不大规模、成片集中拆除现状建筑，提倡分类审慎处置既有建筑，推行小规模、渐进式有机更新和微改造，旨在规避前阶段城市更新衍生的问题而推动中国的城市更新的优化发展。

2023年《政府工作报告》再次提出实施城市更新行动。未来，中国的城市更新将不再倚重于大规模拆除重建带来的焕新效果，而更在乎对城市持续发展、环境宜居、多元文化包容性的关注并实现渐进式焕新。城市更新还将更加顺应城市发展的规律，以内涵集约、绿色低碳发展为路径；坚持“留改拆”并举，保留利用提升为主，加强修缮改造；注重提升功能，补齐城市短板，增强城市活力。

表 1：住建部城市更新相关政策及具体措施

政策	具体措施
严格控制大规模拆除	不大规模、成片集中拆除现状建筑；老城区更新单元或项目内拆除建筑面积不应大于现状总建筑面积的 20%；鼓励小规模、渐进式有机更新和微改造
严格控制大规模增建	不大规模新增建设规模，不突破老城区原有密度强度；原则上更新单元（片区）或项目内拆建比不宜大于 2
严格控制大规模搬迁	不大规模、强制性搬迁居民，改变社会人口结构，割断人、地和文化的关系
确保住房租赁市场供需平稳发展	不大规模、短时间拆迁城中村等城市连片旧区，防止住房租赁市场供需失衡，加剧新市民、低收入困难群众租房困难；住房租金年度涨幅不超过 5%
保留利用既有建筑	不随意拆除、迁移历史建筑和具有保护价值的老建筑；加强老厂房等老建筑改造、修缮和利用
保持老城格局尺度	不破坏传统格局和街巷肌理，不随意拉直拓宽道路；鼓励采用绣花功夫，对旧居住区、旧厂区、旧商业区等进行修补、织补式更新
延续城市特色风貌	不随意改建具有历史价值的公园；不随意改老地名
加强统筹谋划	探索适用于存量更新的规划、土地、财政、金融等政策
探索可持续更新模式	政府注重协调各类存量资源，加大财政支持力度，以长期运营收入平衡改造投入；鼓励现有资源所有者、居民出资参与微改造
加快补足功能短板	鼓励腾退出的空间资源优先用于建设公共服务设施；拓展共享办公、公共教室、公共食堂等社区服务
提高城市安全韧性	不重地上轻地下，不过度景观化、亮化，增加城市安全风险

资料来源：《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》



目录 CONTENTS

第一章		P. 05
粤港澳大湾区城市更新概况		
1	粤港澳大湾区推进城市更新的必然性	P. 06
2	粤港澳大湾区城市更新的现状和意义	P. 09
第二章		P. 17
粤港澳大湾区 11 城的城市更新实践与案例		
1	广州：政府主导，多元合作，着力推进“三旧改造”	P. 18
2	深圳：市场化主导城市更新的先行者，聚焦土地整备利益统筹，双轨并行利用存量土地	P. 30
3	香港：侧重老建筑“活化”，在文物保育和持续发展之间寻找平衡	P. 42
4	澳门：业权人主导，聚焦旧楼重建	P. 52
5	佛山：以产业升级主导下的旧厂房改造为核心	P. 58
6	东莞：镇村工业园改造从“单个项目”到“连片拓展”	P. 64
7	珠海、中山：政策不断完善加速城市更新进程	P. 70
8	江门、惠州、肇庆：推进城区旧改先行试点	P. 76
第三章		P. 80
粤港澳大湾区城市更新趋势与展望		
1	片区统筹、有机更新成为主流	P. 82
2	探索多主体参与、利益平衡机制	P. 88
3	城市更新法律法规持续完善	P. 91
4	TOD、工业上楼、租赁住房、非标商业将是未来重要改造方向	P. 92

第一章

粤港澳大湾区 城市更新概况

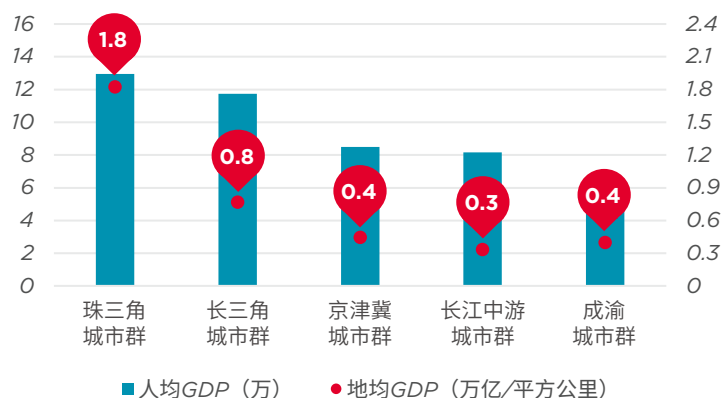
01.

粤港澳大湾区推进城市更新的必然性

1.1. 粤港澳大湾区的土地资源相对紧缺

粤港澳大湾区包括广东省广州市、深圳市、珠海市、佛山市、惠州市、东莞市、中山市、江门市、肇庆市（以下简称珠三角）和香港、澳门特别行政区，是我国开放程度最高、经济活力最强的区域之一。《粤港澳大湾区发展规划纲要》明确其战略定位为：充满活力的世界级城市群、具有全球影响力的国际科技创新中心、“一带一路”建设的重要支撑、内地与港澳深度合作示范区、宜居宜业宜游的优质生活圈。

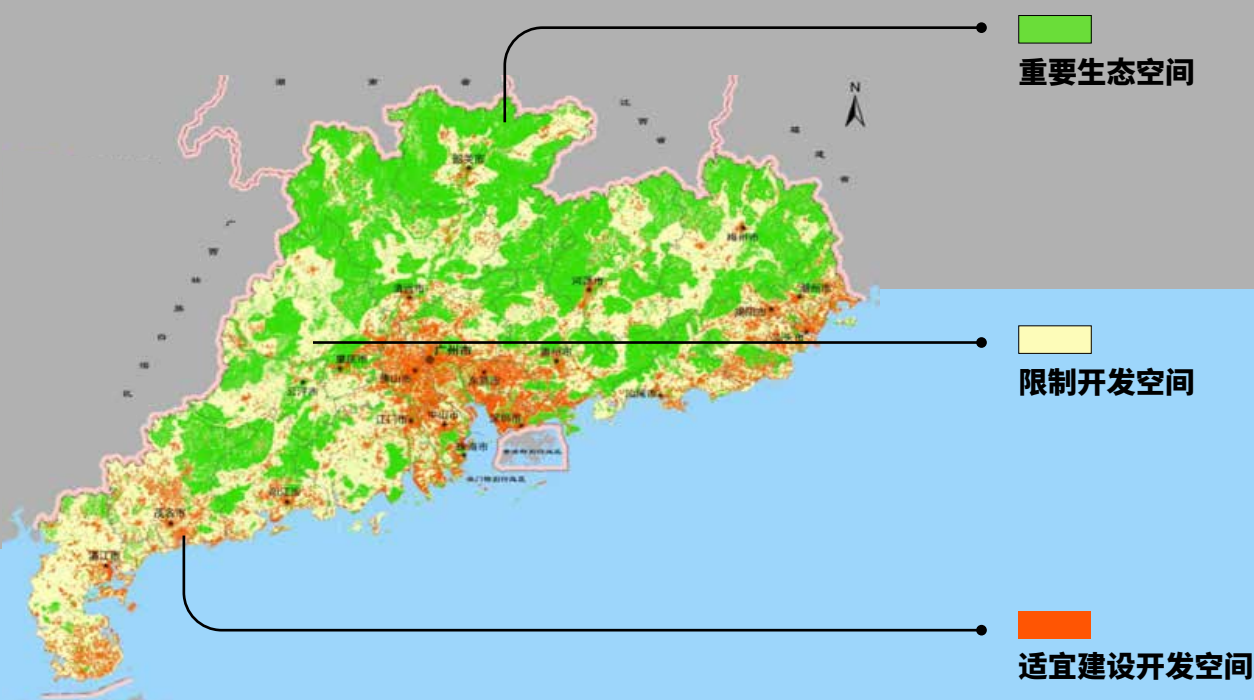
图 1：五大城市群 2021 年人均 GDP 及地均 GDP



资料来源：各地统计局网站，戴德梁行研究部

图 2：
广东省适宜建设开发空间分布

资料来源：《广东省国土规划（2016 -2035 年）（征求意见稿）》



在国家级的战略规划之下，拥有发展动能十足的核心城市带动，联通 11 城的交通网络也持续完善中，粤港澳大湾区的发展前景让人期待。但与此同时，承载着产业、经济发展的空间，即粤港澳大湾区适宜开发的国土资源却相对紧缺。由于发展起步较早，经过多年经济快速增长，珠三角城市群无论是人均 GDP 还是地均 GDP 已高居各大城市群之首，土地资源则相较其他城市群明显紧缺。老城区人口密集、交通堵塞的问题尤其突出，有限的土地资源成为制约经济发展的重要因素。《广东省国土规划（2016-2035 年）》征求意见稿显示广东省最适宜和较适宜开发建设的土地面积分别为 232.99 万公顷、238.89 万公顷，占广东省国土面积的比例分别为 12.96%、13.26%。尤其是珠三角核心区人口高度密集，现状开发程度已经达到较高水平；香港、澳门受地形和保护绿地的限制，建设用地面积更为稀缺，人口密度分别是大湾区均值的 11.6 倍、4.0 倍。

随着产业升级发展及更多人才的流入，粤港澳大湾区需要发展更多更好的空间载体用于生产生活，这也意味着对存量的居住空间、办公及商业物业、产业园区等载体的更新、优化、升级的需求。因此，粤港澳大湾区城市更新的必要性主要体现在大湾区的土地资源相较其他城市群明显紧缺、经济转型升级对土地利用率要求更高、人口流入给大湾区土地承载力带来巨大挑战上。通过城市更新来实现城市界面的改善优化、旧产业的升级换代、并以更好的环境来吸引人才流入等，这些都与粤港澳大湾区打造世界级城市群、具有国际影响力的科创中心的战略目标相契合。

“

承载着产业、经济发展的空间，即粤港澳大湾区适宜开发的国土资源却相对紧缺。

大湾区的土地面积相较其他城市群明显较小、经济转型升级对土地利用率要求更高、人口流入给大湾区土地承载力带来巨大挑战。

1.2. 经济转型升级对土地利用效率要求更高

国家自然资源部 2018 年发布《全国城市区域建设用地节约集约利用评价情况通报》，选取国土开发强度、城乡建设用地人口密度、建设用地地均 GDP、建设用地地均固定资产投资、单位 GDP 增长消耗新增建设用地量、单位固定资产投资消耗新增建设用地量等 6 项指标进行统计测算，反映各城市区域建设用地节约集约利用程度水平。

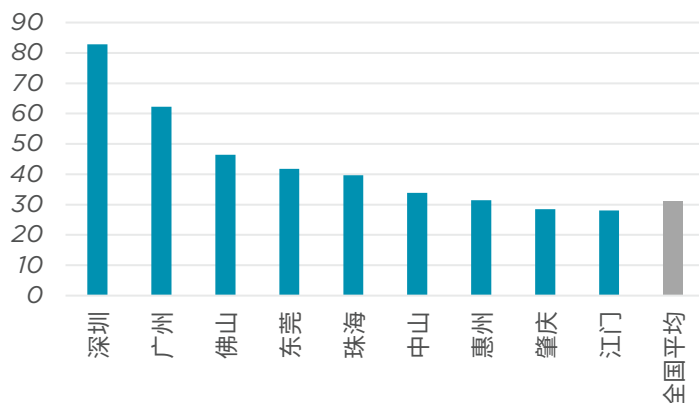
根据测算，全国参评城市节约集约利用综合指数为 30.97，珠三角九市中深圳、广州高居全国前两名的遥遥领先，肇庆、江门则低于全国平均水平。由此可见，在粤港澳大湾区的中心城市土地开发强度已经达到较高水平的背景下，进一步提高这些城市土地利用效率以获取持续发展空间，同时引导湾区各城市的均衡化及产业协同发展，是实现粤港澳大湾区经济转型升级和整体可持续发展的关键。

1.3. 人口流入对土地承载力提出更大挑战

截至 2020 年第七次全国人口普查数据，广东省常住人口达 12,601 万人，与 2010 年“六普”相比增加 2,170 万人，增幅为 20.8%，平均每年增加 217.1 万人。特别是珠三角各城市，“七普”相比“六普”人口增速大多在 30% 以上，人口进一步向粤港澳大湾区集中。珠三角十年来常住人口增量远超过其他城市群，大量的人口流入也增加了大湾区土地资源和公共配套的压力。

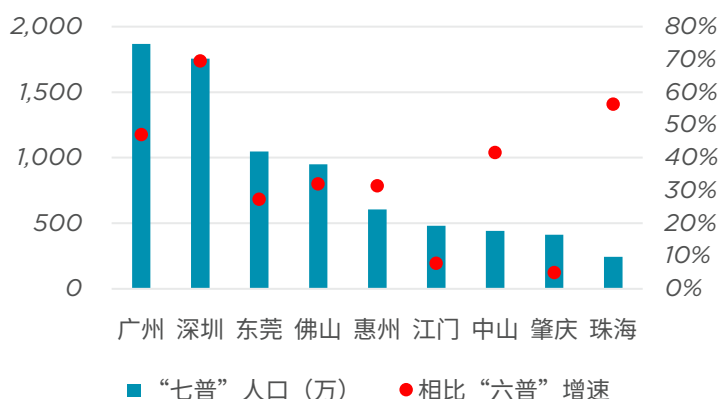
区位优势、政策环境、经济活力吸引了大量人口，使粤港澳大湾区成为资源要素和产业的聚集地，产业集聚又进一步强化了人口集聚。珠三角城市群在五大城市群中面积最小，仅为长三角的 1/7，却集中了 7,800 多万人口，人口密度远高于其他城市群。加之港澳地区人口密度更大，意味着大湾区土地承载力面临巨大挑战。

图 3：珠三角各城市建设用地节约集约利用综合指数



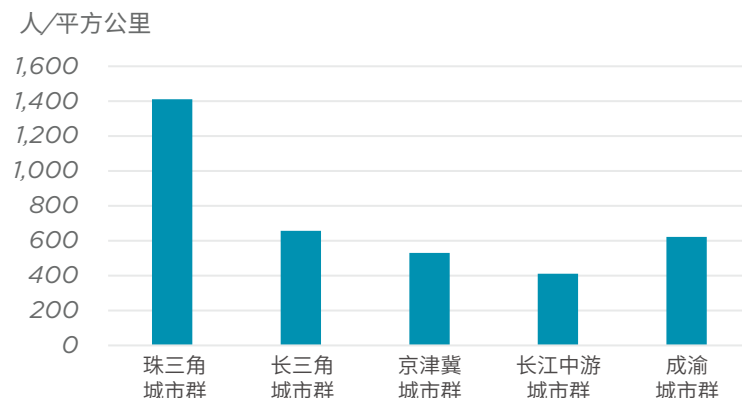
资料来源：《全国城市区域建设用地节约集约利用评价情况通报》

图 4：珠三角各城市人口及增速



资料来源：国家统计局，戴德梁行研究部

图 5：五大城市群 2021 年人口密度



资料来源：各地统计局网站，戴德梁行研究部

02.

粤港澳大湾区城市更新的现状和意义

2.1. 珠三角的城中村发展现状及风险

经过多年经济发展以及城市高速建设，新兴商务区的兴起及中心城区的不断扩张将原本的村落包含其中，广深等城市大量城中村散布于中心城区当中。以深圳为例，城中村总栋数超 35 万栋，总建筑面积超 1.2 亿平方米，大量人口居住在城中村，其中大部分为外来务工人员。这些村落在城市化中往往滞后于时代发展，居住环境及配套设施方面相对落后，也不乏消防、治安方面的安全隐患。建筑杂乱无序、环境脏乱差、居住人口混杂是城中村的普遍面貌。多数城中村 6-10 层的楼房林立，楼间距低，底层多为商铺。虽然具备市政电网、水网系统，部分城中村通天然气管道，以及饭店、超市、生活服务

等各种设施，但因为楼间距低，多数楼层缺乏阳光，道路狭窄，停车位等公共设施不足，居住体验较差。且由于城中村所有权通常属于原农村集体经济组织及其继受单位、村民，这也令涉及城中村的城市管理工作面临阻碍，进一步影响城市品质及面貌的提升。

为提升城市品质、同时提高存量土地的利用效率、优化发展空间，从广东省政府到粤港澳大湾区的多个城市均积极推进包括旧城镇、旧厂房、旧村庄在内的“三旧”改造工作，并在此过程中不断完善各地城市更新的政策法规、沉淀经验。

图 6：城中村面临的问题



2.2. 粤港澳大湾区城市更新的意义

粤港澳大湾区作为我国重要的经济增长极，为实现产业要素集群、功能服务专业化的目标，规划和载体应当适应和服务于时代、产业及人才发展的需要，而现有载体明显不符合这些需求。特别是老城区的旧房屋、旧厂房受到建设年代限制，土地利用方面有一定的优化空间。老旧的载体对新产业吸引力较低，导致开发收益偏低。此外，城中村的老旧建筑通常存在安全隐患，公共服务和基础设施缺乏，严重制约了居住体验和产业发展空间。通过城市更新对低效载体进行改善、重建，有助于促进基础设施发展，推动片区形象提升，实现城市产业调整升级。

作为岭南文化的发源地，粤港澳大湾区具有源远流长的历史人文底蕴，如何保护与传承历史人文风貌也是大湾区城市更新的重要责任。放眼世界城市，具备城市历史特色的文化街区是居民认同感、凝聚力和创造力的重要来源。旧金山通过将废弃的工厂、仓库、码头等改造成公寓、办公楼、艺术中心，在对建筑的历

史传承的前提下提供了新的公共和私人空间。在欧洲许多城市也通过将原有工业建筑和遗址活化打造“口袋公园”、“街角广场”鼓励街头艺人表演，增强建筑与人文的互动。同样，粤港澳大湾区打造世界级湾区不仅需要产业升级下载体的更新换代，同样需要在文化和历史人文方面特点鲜明。通过对大湾区历史街区综合整治和活化，实现环境提升和老城新生，也是尊重城市文化遗产的重要途径。

以广州猎德村为例，自1994年广州规划建设珠江新城之后，作为城中村的猎德村内部建筑混杂残旧、公共设施缺乏的问题也日益凸显。近二十年来，猎德村民、政府、开发商多次协调推进城市更新，不断优化生活环境并改善村里的生活配套设施。猎德村绿地率从5%上升到30%，建筑密度从60%下降到28%，同时保护了岭南文化风貌遗存，实现了村民、政府和开发商的共赢，成为体现岭南文化传承的老城区旧城改造典范。



通过城市更新对低效载体进行改善、重建，有助于促进基础设施发展，推动片区形象提升，实现城市产业调整升级。



2.3. 粤港澳大湾区城市更新的模式

结合是否拆除与重建规模等情况可将粤港澳大湾区城市更新大致划分为两类：

拆除重建类改造包括新建、改建（含扩建、翻建）等，目的在于改变原有的空间形态或用地功能，主要适用于重点功能区域以及对提升产业结构、改善城市面貌有较大影响的项目。拆除重建由于涉及政府、开发商、居民等多项主体，且利益诉求各不相同、资金投入密集，拆迁项目往往推进阻力大、进度慢，从立项到完成通常需要几年甚至更长时间。

非拆除重建类改造（微改造）包括综合整治类、功能改变类、局部加建类、历史文化保护类和生态修复类改造。在现状建筑空间形态不发生根本变化的基础上，采取各种手段对原有城市环境进行净化、美化、优化改造。相较而言，微改造涉及利益主体和审批流程较为简单，

改造工程花费时间也较短，更适合老旧小区、历史文化街区、历史文化名村以及历史文化遗产改造。

此外，根据改造的主体划分，城市更新又可以分为政府主体模式、政府主导村企合作模式、市场化运作模式等。根据改造对象划分，则可以分为老旧小区改造、棚户区改造、危旧房及老旧厂房改造、生态修复等。

尽管如此，不同种类的城市更新方式在实践中并不是完全独立的，往往需要将各类改造方式进行综合考量，因地制宜的配合、取舍。同时由于粤港澳大湾区各地发展程度和财政水平不一而同，城市更新的发展阶段和政策体系也有明显差异，意味着城市更新的侧重点也各不相同，因此粤港澳大湾区各地在城市更新过程中，也将总结出因地制宜、各具特色的实践体系。

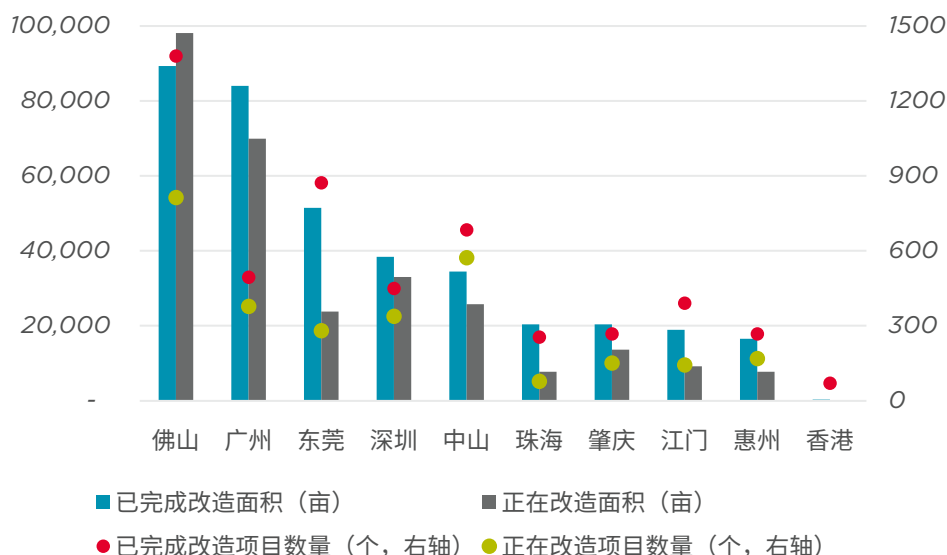


2.4. 9+2 城的城市更新发展进程

粤港澳大湾区是我国城市更新起步最早的区域之一。2009年8月，广东省发布《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》，指出广东省推进“三旧”改造工作的重要性，明确“三旧”改造的总体要求和基本原则，主张“政府引导、市场运作、统筹规划、节约集约、尊重历史”，全省城市更新纲领自此全面明确，各地陆续响应落实。

经过10余年的发展，珠三角业已完成了相当体量的城市更新改造，并产生了一批城市更新的典型案例。根据广东省三旧改造协会及中指研究院统计数据，自2008年至2020年10月，珠三角9市已累计完成约5千个城市更新项目，合计完成改造面积37.9万亩；与此同时，还有约3千个项目（合约28.4万亩）正在实施改造。其中，佛山已完成项目数量最多、面积最大；广州已完成改造面积排行第二，但若以数量计则并不靠前，原因在于广州大规模旧村改造占主导，项目平均体量远超珠三角平均水平；而在土地开发强度高企的东莞，东莞完成更新改造的面积则略大于深圳。

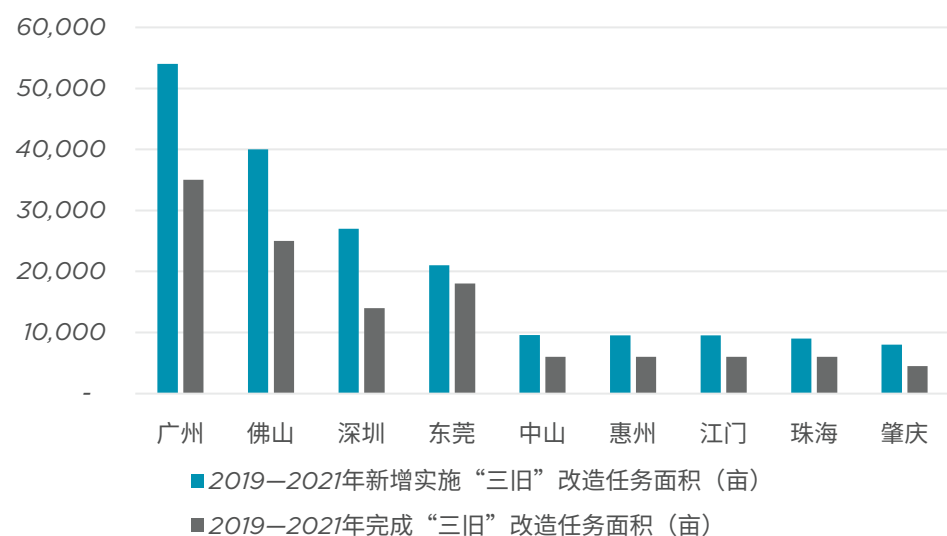
图 7：截至 2020 年粤港澳大湾区城市更新项目完成情况



注：珠三角9市统计时点为2020年10月；香港数据为市区重建局参与的重建发展项目，统计时点为2020年6月30日

资料来源：《2020 中国城市更新评价指数（广东省）研究报告》，香港特市区重建局

图 8：2019—2021 年珠三角各市“三旧”改造任务分配情况

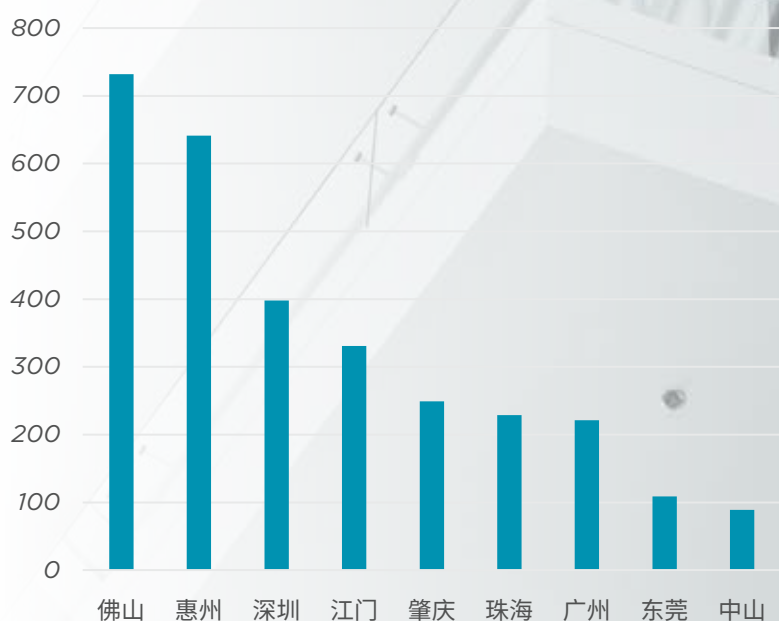


资料来源：《广东省深入推进“三旧”改造三年行动方案（2019—2021年）》

在《广东省深入推进“三旧”改造三年行动方案（2019 — 2021 年）》中，广东省向珠三角城市共下达 18.8 万亩新增实施“三旧改造”任务，同时要求三年内完成 12.1 万亩改造。以改造任务的面积来看，同样以广州、佛山为第一梯队，深圳、东莞次之，中山、惠州、江门、珠海、肇庆则基本处于同一水平。

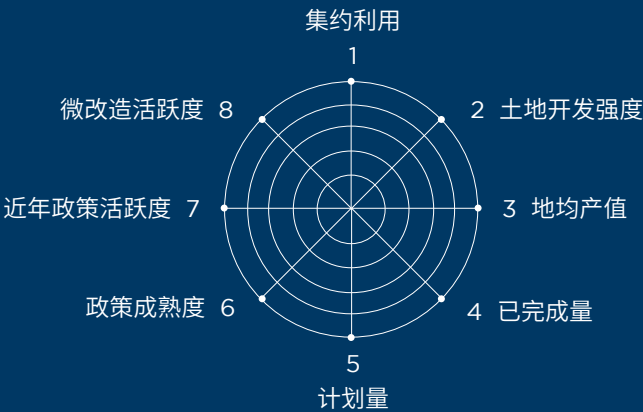
此外，根据《广东省城镇老旧小区改造实施计划（2021 — 2025）》，在“十四五”期间，珠三角 9 市共计划开工改造约 3,000 个城镇老旧小区，改造方式主要为以基础设施和配套服务设施提升改善为主的微改造。其中，尤以佛山和惠州计划实施改造的数量最多。

图 9：“十四五”期间珠三角各市计划改造老旧小区数量（个）



资料来源：《广东省城镇老旧小区改造实施计划（2021 — 2025）》，
广州市城市更新规划设计研究院

结合各地城市更新的完成量以及计划量，能一定程度了解当地城市更新的活跃度与进程，但更系统的评价还应结合反映城市更新紧迫性、政策成熟度、土地集约利用情况、更新中的民生改善与文化保护等多维指标进行综合评价。借助模型及评价体系，我们对粤港澳大湾区9+2城城市更新的阶段与特征进行综合分析评价。

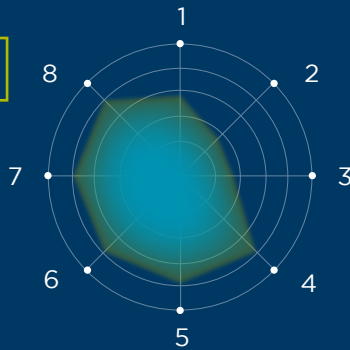


粤港澳大湾区 11 城
城市更新指标评价结果

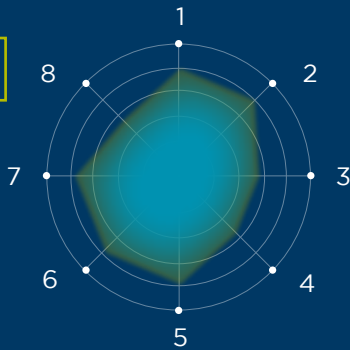
广州·深圳·佛山·东莞·珠海·中山
香港·澳门·惠州·江门·肇庆

资料来源：戴德梁行研究部

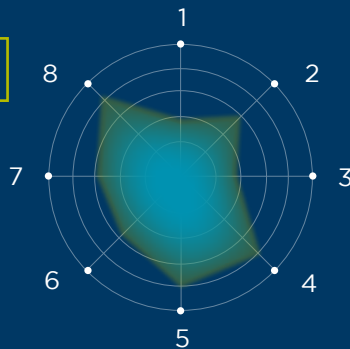
广州



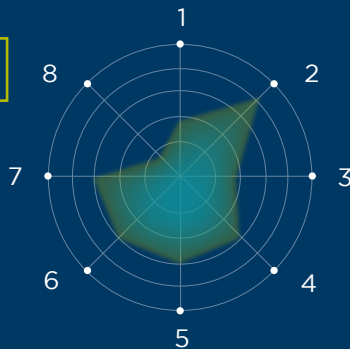
深圳



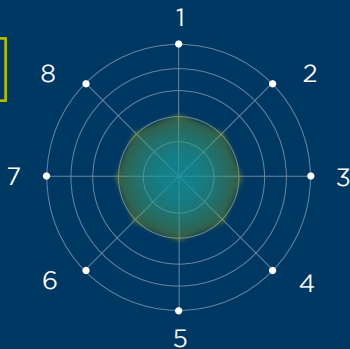
佛山



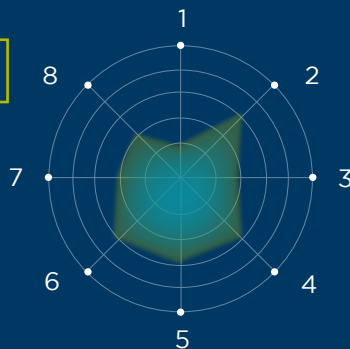
东莞



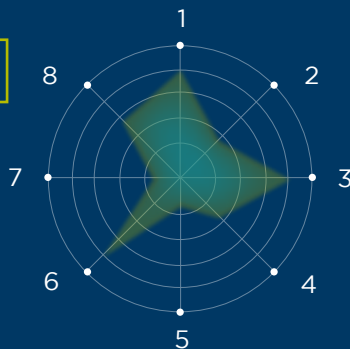
珠海



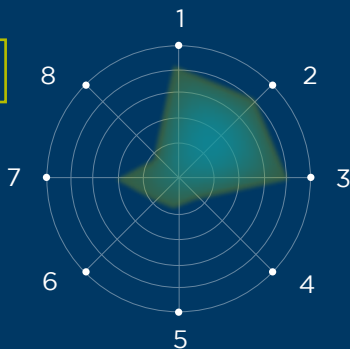
中山



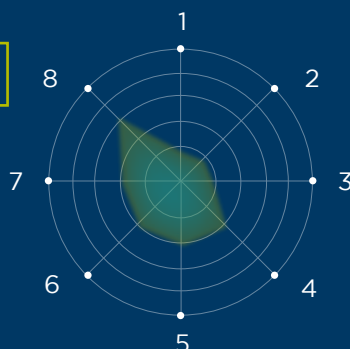
香港



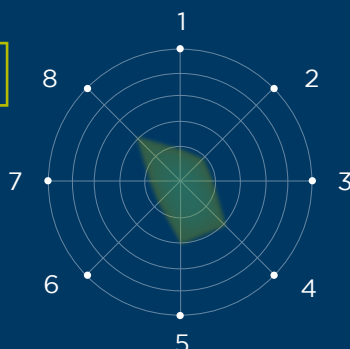
澳门



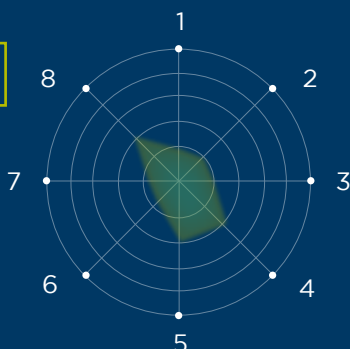
惠州



江门



肇庆



● 广州：

由于市域面积广大，广州通过城市更新来获取建设空间增量的紧迫性并不如大湾区其他重点城市般迫切。但作为大湾区历史最为悠久的城市，广州核心区内存在大量老旧、低效利用的建筑，地均产值仍有较大提升空间。因此，城市更新成为广州提高存量建设用地产值、实现高质量发展的必由之路。从已完成改造和计划改造情况看，广州的城市更新尤其是旧村改造已步入较为成熟阶段，完成了多个大型城中村的拆除重建以及 810 个老旧小区改造。且由于城区规模庞大，未来城市更新仍有巨大空间。“三个圈层”政策的推出表明，在核心区内保障产业空间、增添高质量发展引擎将成为广州城市更新的未来发展重点。而在核心城区，微改造和混合改造仍将是主要手段，核心城区周边的旧村则仍会以拆建为主。

● 深圳：

建设用地的极度匮乏使得年轻的深圳也早早开启了城市更新进程，但棘手的土地历史遗留问题以及高昂的土地利用成本使得城市更新项目的推进面临重重困难，从规模指标来看整体进展相比其他核心城市稍显缓慢。作为先行先试的经济特区，深圳在复杂的实践中探索出了土地整备、综合整治、利益统筹、农村集体土地入市等多种土地二次开发模式，法规和细则较为完善，为大湾区乃至全国各地提供了范例。从地域分布上看，深圳城市更新项目早已从最初的城市核心区域扩展到宝安、龙华等新兴城区，并已进入全域更新阶段。随着政策体系趋于完备，未来城市更新项目的进展有望加速，保障连片产业空间和保障性住房建设也将成为重点。

● 佛山：

与广州类似，虽然市郊仍有较大的建设用地潜在增量，但作为岭南文化的重要发源地之一，在佛山历史底蕴深厚的市域核心区内存在大量亟待更新改造的老旧建筑。同时，制造业的不断发展升级也对产业空间提出了更高的要求。作为全国最早探索城市更新的城市之一，佛山的城市更新已发展到较为深入的阶段，已完成的改造体量位居大湾区前列，其中以拆除整治升级村级产业园为主，计划改造面积仍然相当庞大。政策体系也相对稳定，近两年新政出台并不如其他核心城市频繁，使得各利益相关方都能有比较高确定性的预期。未来佛山将在保留历史文脉的前提下加强中心城区村居改造，同时加速旧工业区提质升级。

● 东莞：

稀缺的土地资源和繁荣的中小型工业经济促使东莞的城市更新从开始就以推动旧工业区提质升级为重点。但早期在镇域经济的格局下各镇街虽然快速推进了一批项目，但改造布局较为分散、品质参差不齐。未来东莞城市更新将强化市级统筹，聚焦先进制造业和区域连片改造，并继续以老旧工业区的改建、拆建为核心；相对而言，在老旧小区微改造方面的积极性或略逊于其他城市。

● 珠海：

虽然陆地市域面积较狭小，但由于全市常住人口和建成区规模均相对较小，以及西部仍有较大的待开发区域，珠海城市更新的紧迫性和进展均不及大湾区其他重点城市。在东部的香洲区和高新区，有部分较大体量的三旧改造项目已经完成或计划进行实施。未来珠海将迈入西部城区开发、横琴珠澳合作开发、东部城区城市更新同时推进的阶段，对东部城区的城市更新也将侧重于产业升级和商业等生活配套设施更新。

● 中山：

土地开发强度较高的同时地均产值较低，工业用地产权碎片化程度高，通过城市更新整备提升存量土地，实现产业升级换挡的需求迫切。近年来，中山大力推进“工改”，并已完成了一大批低效厂房的拆除和企业搬迁腾挪。未来，中山将继续加大力度推进存量产业空间整合和高质量产业空间建设，在旧城旧村改造方面，优先推动微改造或局部改造。

● 香港：

由于建设用地范围限制严格，以及核心城区人居环境有较大的提升空间，香港进行城市更新的需求强烈。早期的城市更新以区域性市区更新为主，着力于产业空心化带来的废旧工业大厦的更新转型，以旧工业区九龙东重建转型成第二 CBD 为标志。近年的城市更新关注历史建筑和街区的保育和活化，除九龙东原启德机场片区的转型开发等少数大型重建项目仍在推进外，以市区内小体量项目的微改造为主。随着北部都会区规划逐步落地，未来的城市更新或将以新界的棕地¹为重点。

● 澳门：

虽然土地资源稀缺程度位居全世界前列，同时历史建筑众多，进行城市更新的需求强烈。但关于征拆的法律限制较为严格，澳门的建设空间拓展以填海造地为主要手段，城市更新实践较为有限，以业主获得政府补贴后自行修缮为主。2006 年澳门启动《旧区重建法律制度》的起草工作，但最后并未落实。2015 年澳门政府引入“都市更新”概念，开启了城市更新的新探索。目前澳门正在推进“祐汉七栋楼群”的更新改造，有望为较大规模城市更新破局。

● 惠州、江门、肇庆：

三座城市都仍有较多的建设用地增量空间，此前的发展以建设新城区为主，在核心城区内也有一定体量的城市更新项目已完成或推进当中。但随着“三区三线”尤其是城镇开发边界的划定，这些城市都将进入增量开发和存量提升并举的阶段。从政策看，三座城市都根据自身实践以及参考先进城市的经验在近年陆续出台了相对此前更为完善的相关政策。未来城市更新仍将聚焦核心城区和旧工业区，在城镇内将以微改造和混合改造为主，旧工业区的提质升级也将加速。

¹ 部分因农业活动已接近式微而被用作其他用途，如改作货柜场、停车场、修车厂、回收场、物流作业、贮物用途等等临时性用途的乡郊土地。

第二章

粤港澳大湾区 11 城的城市更新 实践与案例



01. GUANGZHOU 广州

政府主导，多元合作 着力推进“三旧改造”

1.1. 广州城市更新发展历程

广州是全国城市更新起步最早和发展最快的城市之一，城市更新的发展历程最早可以追溯到 2005 年。亚运会的成功申办推动了城市空间优化的进程，一系列城市更新改造工程开始实施，包括体育场馆更新改造、绿化景观改造、河道整治及景观改造、人文景观改造、市容改造等方面。这一时期，城中村与危破房的改造工程作为市容改造工作中的重要内容被积极推动。





图 10：广州城市更新重点政策发展历程

初步探索

2009 年之前

《国土资源部广东省人民政府关于共同建设节约集约用地试点示范省的合作协议》

- 城市更新主要以危破房重建改造、旧城改造等个案方式推进

“三旧”改造

2009 年 -2015 年

《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》
《关于加快推进“三旧”改造工作的补充意见》

- 成立“三旧”改造办，启动和推进“三旧”改造工作
- “1+3”政策体系，确立了基本原则和分类指导政策
- 政府主导，整体拆建为主

城市更新

2015-2019 年

城市更新局挂牌成立

《广州市城市更新办法》及配套文件
《广州市人民政府关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》

- 广州成立首个市级城市更新机构——城市更新局
- 出台《广州市城市更新办法》，对具有文化历史意义的街道或社区提出“微改造”方式
- 建立了较为完备的城市更新政策体系

高质量有机更新

2019 年至今

《广州市城市更新条例（征求意见稿）》
《关于深化城市更新工作推动高质量发展的实施意见》
《广州市深化城市更新工作推动高质量发展的工作方案》

- 迎来“1+1+N”的高质量城市更新时代，强调转变城市开发建设方式，提升城市品质和城市发展质量
- 起草《广州市城市更新条例》，推动立法工作
- 陆续出台多个配套新政策，广州城市更新进一步提速

资料来源：戴德梁行研究部

1.1.1. 早期的市场化探索——以猎德村为例



利用融资地块引入市场资金

猎德村是广州市首个城中村整体改造的项目，在实现区位价值最大化的同时保留了当地历史文化，改造内容包括宗祠迁建、修缮沿河古建筑等。由于政府在之前的危房改造经验中鼓励社会资金的参与，于是社会资本成为猎德村改造资金的重要来源之一。改造项目划分为复建安置区、村集体经济发展区与融资地块。项目引入市场资金，通过融资地块公开出让、安置地块自主建设的方式进行整体拆除和重建。

猎德村以村集体为改造主体，在政府监督下与开发商达成合作，通过土地产权置换的方式满足改造资金需求。改造方案由村民协调后与开发商达成协议后由政府进行审批。在当时广州的旧城改造对开发商的介入有较多限制的背景下，猎德村改造项目中市场化多方参与的合作模式对于城市更新而言是全新的突破与尝试。

早期的城市更新未形成系统性政策，改造项目主要以个案的方式缓慢推进，改造过程中除了开发周期长、资金压力大之外，基础配套薄弱、建设用地与非建设用地交错、集体土地与国有土地混杂等存量土地利用问题在更新改造实施的过程中逐步暴露并引发关注，成为推动广州更新模式与路径优化的动力。



增建公共设施提升整体价值

改造前的猎德村是广州城中村的典型代表，消防隐患严重，治安环境复杂，卫生条件恶劣。建成后的新猎德村增加了商业、绿地，并配备学校、幼儿园、文化活动中心、卫生服务中心、肉菜市场等公共服务设施。村民自有房屋价值与出租收益得到大幅提高，村集体物业的统一整合也为村集体经济的发展与治安管理提供了保障。

图 11：猎德村改造中得到保留与修缮的建筑

资料来源：天河区政府



1.1.2. 政府主导的城市更新实践

2009 年，在广东省实施三旧改造的同时，广州市发布《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》，城市更新的主导力量从市场逐步转向政府。



注重连片统筹，优化改造流程

政府从土地整备出发，积极探索新路径，通过出台一系列政策规范土地整合和异地平衡的具体操作，将零散低效的土地资源进行整合，从而实现存量建设用地的连片开发。同时，政府还提出多项举措减少并优化“三旧”改造项目的审批流程与环节，缩短项目实施时间，提升各方主体的参与信心。在此引导下，一些市场主体开始尝试涉及不同类型、不同性质土地的全周期整体开发。政府则作为主导者与监督者贯穿整个城市更新项目的周期，完善相关政策和规定，为项目的推进起到重要作用。

图 12：广州城市更新流程



资料来源：戴德梁行研究部

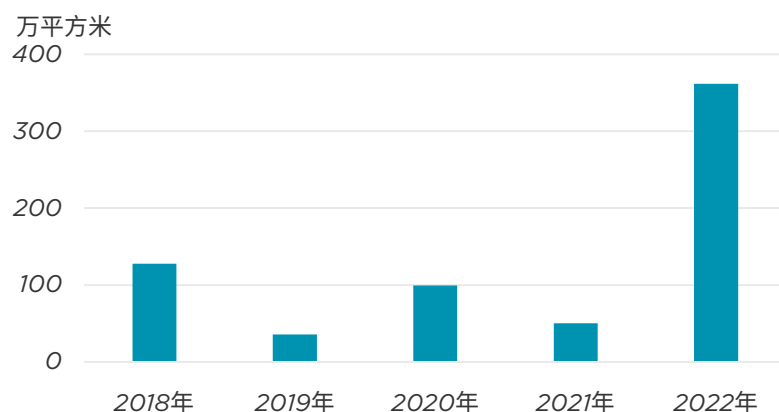




创新工作机制，推动市场公开透明

另外，一些创新工作机制也同步得到推行，例如专家论证制度、公众咨询委员会、村民理事会制度等。作为全国最早进入城市更新的城市之一，广州的城市更新经历近十年的探索后才逐渐进入快速推进阶段。随着政策体系逐步规范和完善，市场趋向公开化与透明化发展，项目数量、项目规模、投资规模等均有不同程度的明显增长。

图 13：广州市“三旧”改造涉及用地历年审批情况



资料来源：广州市规划和自然资源局，戴德梁行研究部

1.1.3. 新政策导向下，高质量有机更新成为新方向

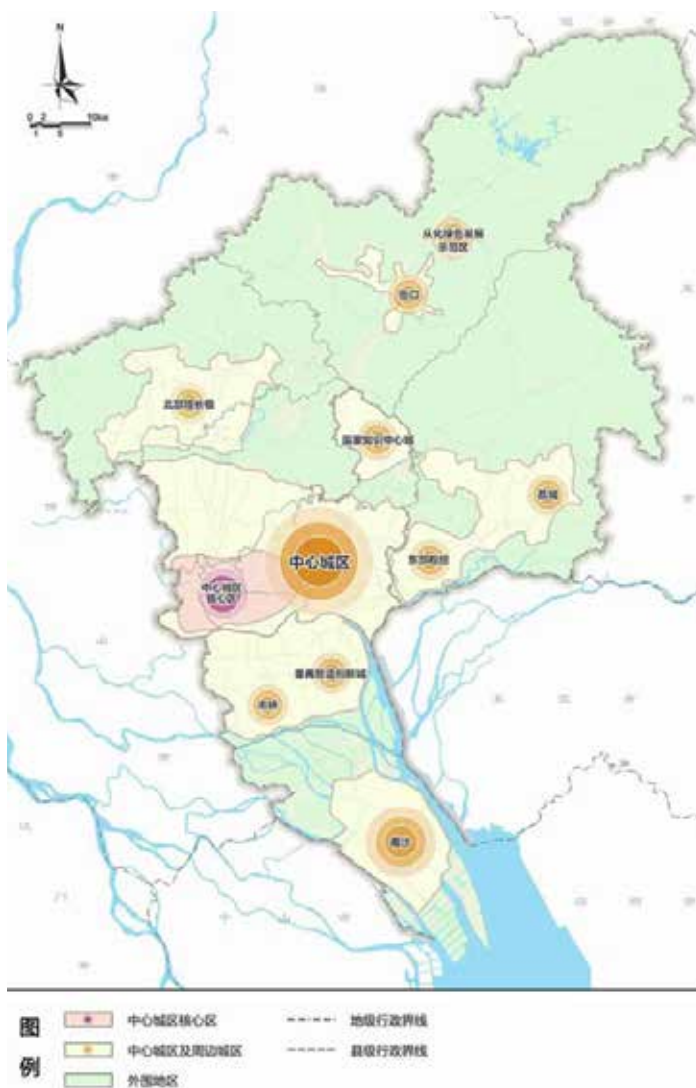


分区实施，各有侧重

随着住建部出台文件，大拆大建的城市更新方式受到限制，广州随即响应提出系统推进城市更新。城市中心区以旧城区、交通枢纽、城市重点道路的提升为主，城市外围区域则以推进旧村与村级工业园的改造工作为重点。同时，老城区范围内严格控制大规模拆除现状建筑，不得随意拆除、迁移历史建筑、文物和古树名木。这意味着未来广州的城市更新思路将围绕着让老城市焕发新活力的目标，从“量”向“质”进行转变。

- **中心城区核心区：**以保护活化为主，围绕历史城区复兴传统城市中心
- **中心城区及周边城区：**以优化提升为主，发挥极核优势，提升城市核心竞争力
- **外围地区：**以城乡协调发展为主，形成落实生态文明的示范地区

图 14：广州城市更新分区实施策略图



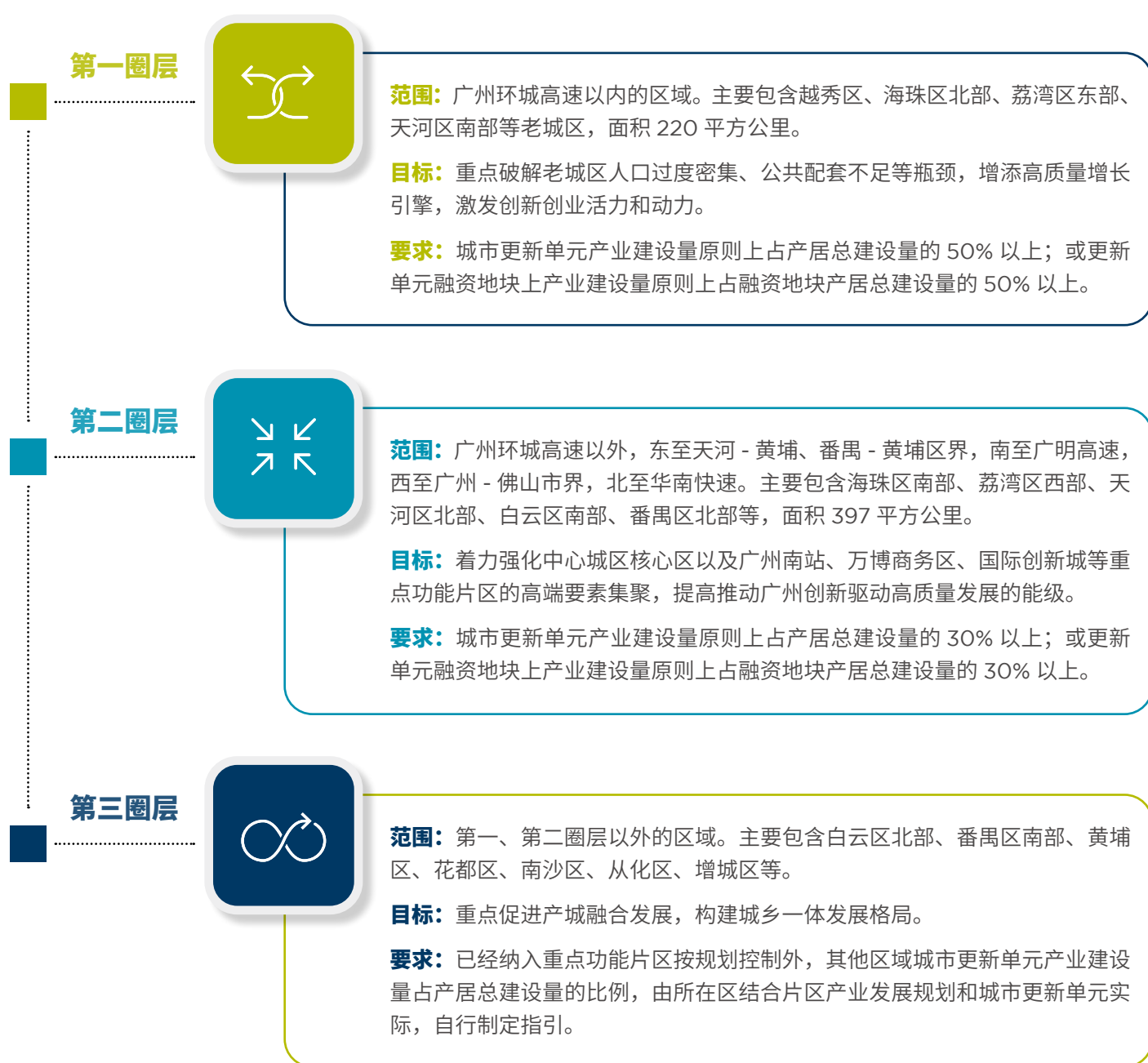
资料来源：《广州市城市更新专项规划（2021-2035 年）（公开征求意见稿）》



保障产业用地，促进职住平衡

2022 年，广州市规划和自然资源局印发《广州市城市更新实现产城融合职住平衡的操作指引》，明确将以国土空间总体规划的城镇发展空间布局为基础，结合重点功能片区、城市重要道路、行政边界等要素，划定三个管理圈层。通过城市更新为产业发展提供拓展空间，特别是加强中心城区和重点功能片区的产业用地保障，促进高质量发展。

图 15：广州市城市更新产城融合管理圈层



资料来源：《广州市城市更新实现产城融合职住平衡的操作指引（2022 年修订稿）》

1.2. 广州市城市更新的特点与趋势

除去以成片拆除重建为主的全面改造外，广州积极推动微改造模式：在维持现状建设格局基本不变的前提下，通过建筑局部拆建、建筑物功能置换、保留修缮等方式，达到优化区域功能、提升人居环境、激发老城活力的目的。未来广州将坚持“留改拆”并举，结合项目现状和城市发展战略，灵活采用全面改造、混合改造和微改造等多方式推进城市更新。

1.2.1. 城市核心以微改造为主，核心区外全面改造推进较快

作为千年商都，广州城市核心区有上千年的历史文化遗产，其城市格局需要得到有效保护和发展已经成为社会各界的共识。为此，广州城市更新将历史文化保育放在首位，持续探索保护和发展协同推进的路径，在不同圈层采用不同模式推进城市更新。在中心城区，以强调保护和活化的微改造为主。而在核心区外围，由于历史遗留问题产生了规模巨大的城中村，其建筑覆盖度高，配套设施紧缺，人居环境亟待提升，以拆除重建为主的全面改造成为主要改造方式。

截至 2022 年 9 月，广州纳入省级“三旧”改造标图建库总库的面积中，旧城镇占比仅为 12%，而旧村庄占比达 54%。所以，和多数城市重点关注城市核心区的旧城改造不同，广州的城市更新呈现“中心慢，外围快”的特点，体现出广州对于城市核心区历史文化保护的重视，也一定程度上反映出城市更新的规划推进时序谋划不够充分。

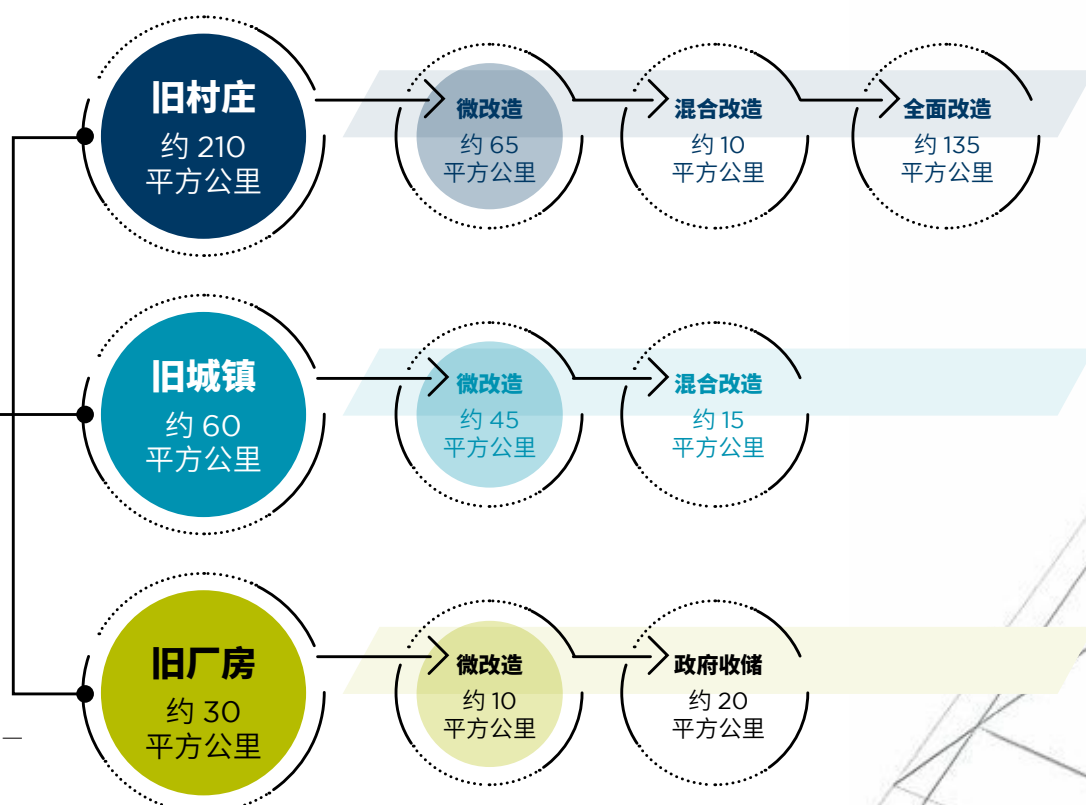
为了应对这些问题，《广州市城市更新专项规划（2021—2035 年）》公开征求意见稿提出，未来广州城市更新应加强空间统筹和连片谋划，以城市更新单元为载体强化政府连片配置空间资源的能力。“留改拆”并举，多模式推进旧村改造，科学管控实施节奏和推进时序。

图 16：
至 2035 年广州
城市更新分类推进目标

到 2035 年
推进城市更新约
300 平方公里

资料来源：

《广州市城市更新专项规划（2021—2035 年）》公开征求意见稿



1.2.2. 产业为芯、文化为魂，文商旅产居多要素融合发展

历史风貌区的保护是广州城市更新的重点之一，与此同时，广州也注重新兴产业、商业业态的导入，多措并举促进历史文化遗产合理保护利用，鼓励将项目整体建设为历史风貌、新兴产业、文化旅游融合发展的风情片区等改造方式。

在此方向下，更新改造工作往往以产业规划为基础，结合本地历史风貌与文商旅产居等要素，力求形成多元化的产业生态圈层，打造高质量的融合发展区。鼓励发掘既有文化资源，作为项目的核心精神符号，同时活化利用、建设新的产商业载体，为片区的环境改善、产业导入创造条件，实现“产业为芯、文化为魂”。

以番禺区洛溪村渔人码头改造为例，该项目原有村北工业园加工厂效益低下，并设有水产交易市场，村内环境较差。在维持现状格局基本不变的前提下，项目通过对村工业园功能转换、保留修缮、外观整饰等办法，建设了“渔人码头·创梦社区”项目。改造后“渔人码头”已进驻 826 家各类企业，包括企业孵化基地、SOHO54 社区、创客餐街、水产世界等组团，实现传统产业转型升级的同时创造了大量就业岗位。原多层厂房改为商业公寓及办公区，外墙装饰欧式现代风格马赛克，打造成活跃清新的创意工作空间，整体人居环境也得到优化提升，并吸引游客前来观光打卡，成为促进职住平衡、文商旅产居多要素融合发展的有效实践。

1.2.3 充分发挥政府统筹与国央企的参与优势

在房地产行业整体向更加健康的发展模式调整过渡的市场环境中，政府统筹与国企、央企的参与优势得到显现。政府强统筹和规划强引领有利于对合作企业进行全周期的规范化管理，并为其提供有效支持。未来，从土地前期开发整理阶段引入执行效率高、融资能力强的国有化市场主体参与，完成土地的连片整理之后

再由政府进行储备与出让或将成为广州城市更新的探索路径之一。这不仅能为土地前期开发提速，还有助于区域实现有效资源整合，激活城市动能，推动城市更新向高质量发展方向前进。

永庆坊位于广州的历史文化保护街区恩宁路，这里蕴藏丰富的历史文化资源，有全市最长和最完整的骑楼老街、岭南风情和西关文化特色。随着城市中心的东移，老城区的建筑风貌残破、生活配套落后等问题亟待解决。作为广州首个历史文化街区微改造项目，永庆坊改造从 2006 年开始，历经多轮方案摸索前行。

1.3.1. 微改造试点

由于项目所在地为历史文化街区，拆除改造将破坏原有建筑和街巷格局，项目启动初期即引来争议，推进缓慢。直到《广州市城市更新办法》出台后，改造思路转变，恩宁路永庆坊作为试点开始推进微改造工作。

1.3.2. 探索 BOT 合作模式

永庆坊在旧城改造中率先创新采取 BOT（Build-Operate-Transfer，建设 - 经营 - 移交）合作模式，政府以出租公有物业 15 年为激励引入社会资本，由企业投资、建设和运营，企业自负盈亏并在运营期满后无偿交回政府。项目分别于 2015 年 12 月、2018 年 8 月公开招投标，引入万科集团进行建设和运营。

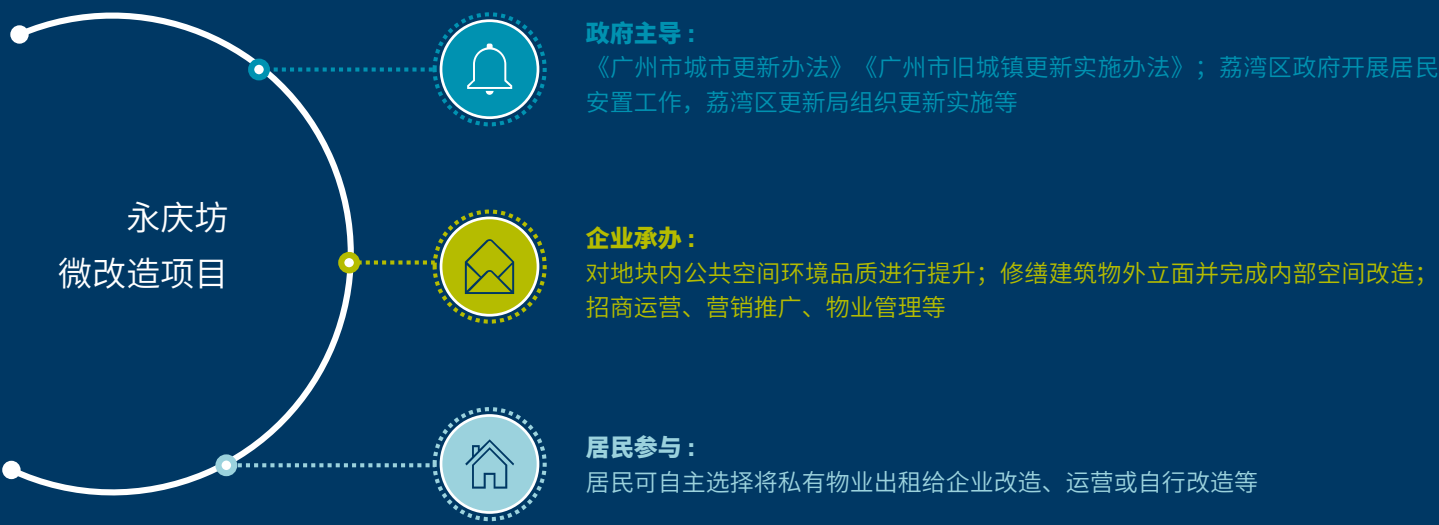
图 17：恩宁路永庆坊项目改造历程



资料来源：戴德梁行研究部

在建设过程中，项目还提出了一些奖励措施用以调动各方积极性，例如对企业端适当延长免租期，对居民端提出给予主动修缮房屋的居民提供奖励等措施，促进了改造的顺利推进。

图 18：永庆坊微改造项目合作模式



资料来源：戴德梁行研究部

1.3.3. 功能置换，引入文创产业

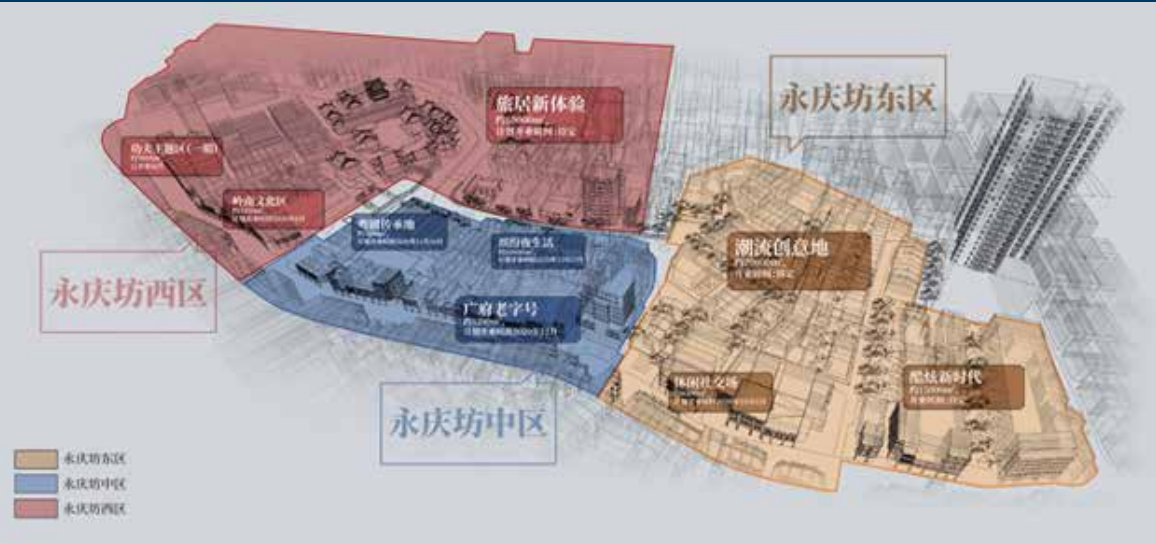
根据规划方案，项目将形成以“坊、巷、里、弄”为格局的开放式布局，在保留传统业态的基础上，遵循整体片区风貌，引入调性适配的餐饮、特色零售、老字号、非遗体验等多元的商业业态，形成中低密度的新式人文体验场所，打造成具有都市人文底蕴的历史风情街区。

除了通过商业激发片区活力外，永庆坊改造还注重导入新兴产业和增建文化设施，强化自我造血和引流能力：

- 活化李小龙祖居为向公众开放的纪念馆；
- 基于片区深厚的粤剧文化底蕴，新建了一座粤剧艺术博物馆；
- 引入文化、创意、传媒等行业进驻创客空间；
- 不定期举办展览、艺术周、音乐节等各类艺文活动。

图 19：
永庆坊“三区九景”
业态规划

图片来源：
永庆坊微信公众号



1.3.4. 项目改造成果

永庆坊的改造在考虑本地居民乡土情结的基础上，保留了本地建筑风貌，同时推动了创业群体、都市白领、商户经营者等多种群体的融入，令街区既有老西关的乡土文化，也能容纳当下人群的消费风尚，塑造出了历史和现代文化交融的氛围，成为城市有机更新的标杆。

如今，永庆坊已成为广州的历史文化新名片，更成为创业选择和网红打卡地。改造后永庆坊的日均人流量和商铺出租率均实现大幅提升，成为广州重点历史文化街区之一，2022 年上榜首批国家级旅游度假区名单。项目通过运营权的市场化，在发展经济与保护文化中达到了平衡。

图 20：永庆坊改造前后对比

改造前



改造后



资料来源：永庆坊微信公众号

图 21：永庆坊改造完成后人流量得到提升



资料来源：万科官网，永庆坊微信公众号

图 22：历史文化及现代生活融合的氛围



资料来源：永庆坊微信公众号

1.3.5. 总结



- 永庆坊改造将历史文化街区的保育作为要点，避免了历史风貌的破坏；
- 规划和改造过程中居民及社会各界对项目方案的讨论推动了监督机制的探索与建立，完善了多方参与机制；
- 采用 BOT 合作模式，引入社会资金参与改造和运营；
- 建设过程中，提出了多种奖励措施以调动各方积极性；
- 业态功能方面注重商业适配性和文创产业导入；
- 改造方案结合历史本土文化和现代生活风尚，甫一完成即引发观光热潮。



02. SHENZHEN 深圳

市场化主导城市更新的先行者 聚焦土地整备利益统筹 双轨并行利用存量土地

2.1. 深圳城市更新发展进程

2.1.1. 土地资源稀缺驱动深圳城市更新快速推进

土地资源稀缺是早期深圳开展城市更新的主要动力。深圳土地面积不足 2,000 平方公里，不到北京的 1/8、上海的 1/3。根据《深圳市国土空间总体规划（2020-2035）》，深圳市建设用地面积已经达 1,105 平方公里，土地开发强度超过 55%，而城镇开发边界内可供进行城市开发建设的面积仅为 1,190 平方公里，建设用地规模已然触顶。



图 23：深圳市国土空间控制线规划图



资料来源：《深圳市国土空间总体规划（2020-2035）》公示读本

与此同时，深圳城市核心区内城中村数量多、规模大，土地利用效率提升的迫切性较高。根据 2021 年发布的《深圳市政府关于深圳公共住房情况的专项工作报告》，深圳共有 1,129 万套各类住房，居住建筑面积达到 6.21 亿平方米，按数量计，配套设施和人居环境较为完善的商品住房和公共住房合计占比不足四分之一，而私人自建房（绝大部分位于城中村）的占比超半数。

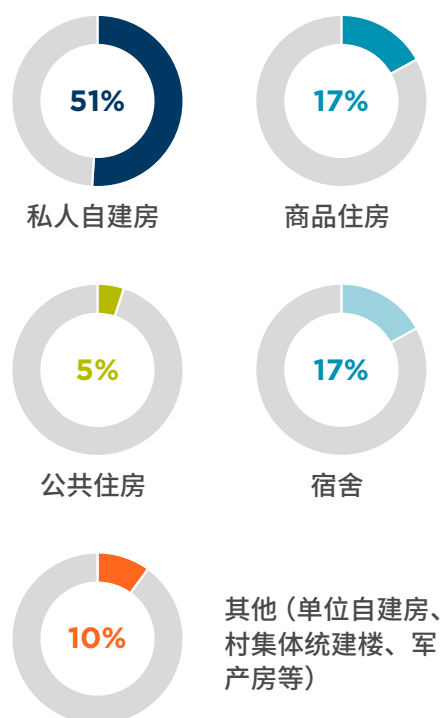
城中村不仅占据大量核心区域土地资源，同时存在较为严重的社会治安隐患和公共配套欠缺。深圳市内共有行政村 336 个、自然村 1,044 个²，城中村用地达 321 平方公里、建有 46 万栋建筑以及居住着超 1,200 万人口³，建筑密度大、楼层高、容积率高。大量人口聚集于村民自建房中，普遍面临建筑杂乱无序、居住人员混杂、环境缺乏治理的困境。由此可见，城市更新已经成为深圳开拓城市发展空间，改善城市环境的必由之路。



深圳城市核心区内城中村数量多、规模大，土地利用效率提升的迫切性较高。城中村不仅占据大量核心区域土地资源，同时存在较为严重的社会治安隐患和公共配套欠缺。

² 《深圳城中村资源大全》
³ 《深圳市城中村（旧村）总体规划（2019-2025）》

图 24：2021 年深圳存量住房结构



资料来源：《深圳市政府关于深圳公共住房情况的专项工作报告》

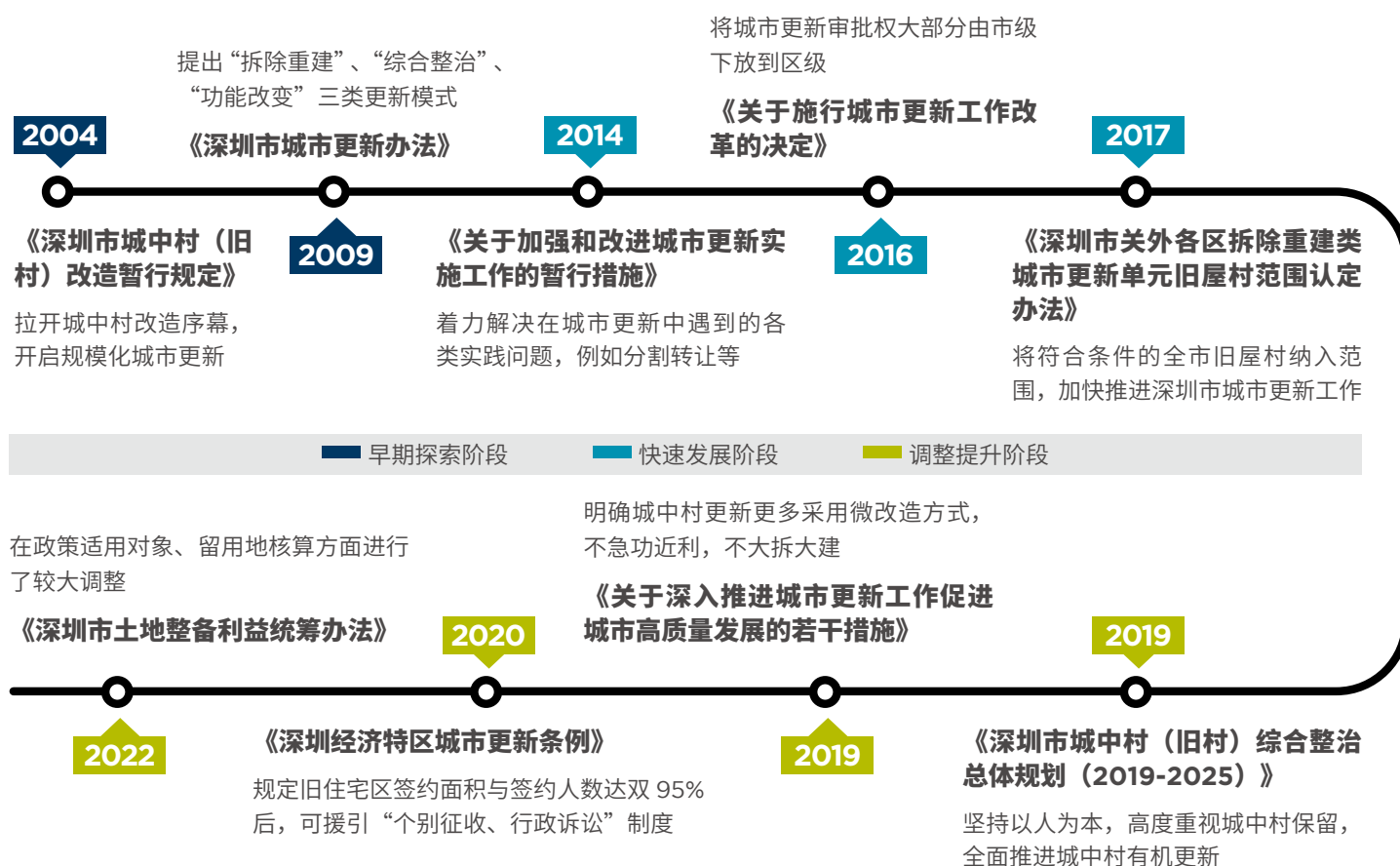
2.1.2. 深圳受益于城市更新起步较早已形成完备的操作体系

早在 2004 年，深圳便出台了《深圳市城中村（旧村）改造暂行规定》，拉开城中村改造的序幕。多年来深圳逐步探索建立了完备的城市更新体系，将城市更新范围覆盖到旧工业区、旧商业区、旧住宅区、城中村及旧屋村，强调政府引导、市场运作、规划统筹、节约集约、保障权益、公众参与，建立了涵盖法规、技术标准、操作细则等层面的城市更新政策体系。

2009 年，深圳出台《深圳市城市更新办法》，率先提出“城市更新”概念，并以此为核心全面建立了城市更新工作的机制架构，明确城市更新单元规划是管理城市更新活动的基本依据，开始系统谋划全面推进城市更新。

2020 年，在总结多年的制度设计和法治实践基础上，深圳颁布《深圳经济特区城市更新条例》，强调城市更新部门应当按照全市国土空间总体规划组织编制全市城市更新专项规划及开展相关工作，并将城市更新单元规划纳入法定规划体系，明确经批准后的城市更新单元规划视为已完成法定图则相应内容的修改或者编制。

图 25：深圳城市更新相关政策发展历程



资料来源：戴德梁行研究部

2.1.3. 城市更新已经成为深圳土地供应的最主要来源

自2012年起,深圳通过城市更新实现的土地供应量首次超过新增土地供应,存量市场成为土地供应主力。根据《深圳市住房发展2021年度实施计划》,城市更新和土地整备用地规模占商品住房用地比例高达61.0%。由此可见,深圳已经率先由增量土地开发进入存量土地利用的阶段。

表 2：2021 年深圳住宅用地供应计划

用地类型	供应模式	规模（公顷）	占比
商品住房用地	新供应	58.3	39.0%
	城市更新和土地整备供应	91	61.0%
	合计	149.3	100%
公共住房用地	新供应	74	34.6%
	城市更新和土地整备供应	19	8.9%
	旧住宅区改造（含棚改）	81	37.9%
	其他渠道（含工改保）	40	18.7%
	合计	214	100%

资料来源：《深圳市住房发展2021年度实施计划》

深圳完备的城市更新体系同时为其他城市形成了可借鉴、可复制、可推广的存量低效用地再开发经验。

以国土空间规划为引领,深圳编制了市、区级城市更新专项规划,落实、细化市级总体规划的更新策略目标与空间管控,全面对接城中村综合整治、住房保障、产业空间保障、历史风貌区保护等专项工作,市区联动划定分区管控范围,明确城市更新的目标、策略、结构、规模、时序等主要内容。深圳完备的城市更新体系同时为其他城市形成了可借鉴、可复制、可推广的存量低效用地再开发经验。



2.2. 深圳城市更新的特点与趋势

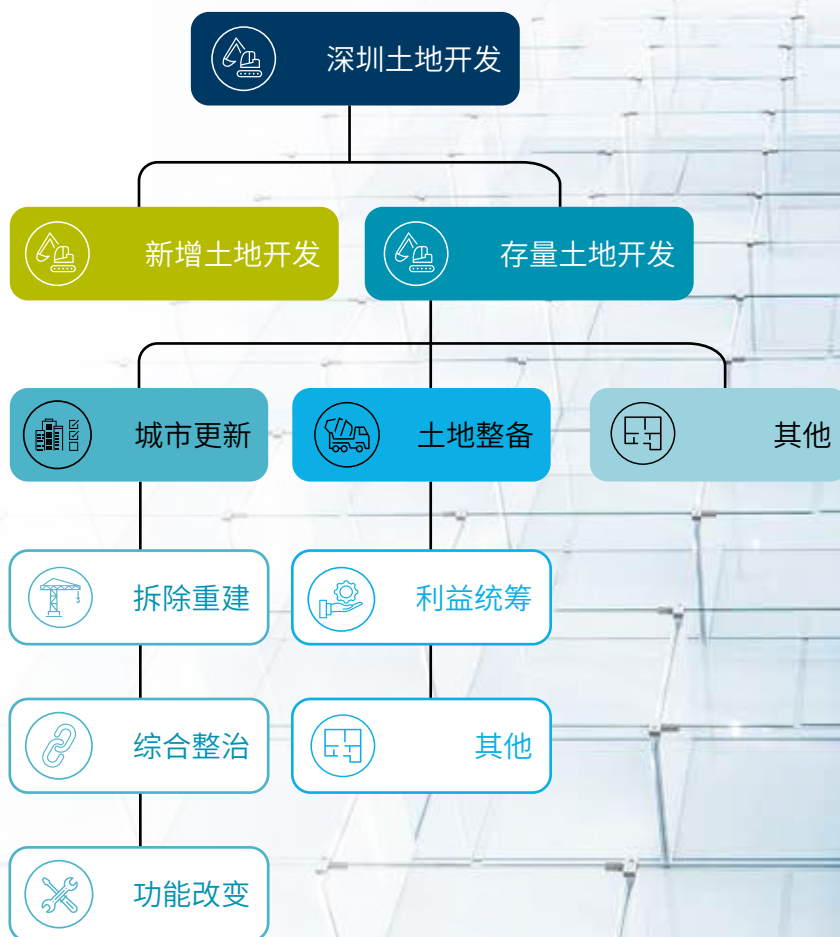
2.2.1. 市场化主导是深圳城市更新的重要特征

深圳多年来城市更新快速发展的核心在于市场化运作。2009 年国内首部关于城市更新的地方规章《深圳市城市更新办法》即指出，“除鼓励权利人自行改造外，可以在确定开发建设条件且已制定城市更新单元规划的前提下，由政府在使用权招标、拍卖、挂牌出让中确定由中标人或者竞得人一并实施城市更新”，为市场主体主导城市更新项目提供了明确的法律依据。2020 年公布的《深圳经济特区城市更新条例》，进一步明确了由物业权利人自主选择的开发建设单位（市场主体）负责申报更新单元计划、编制更新单元规划、开展搬迁谈判、组织项目实施等活动。

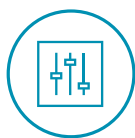
此外，深圳多次精简下放行政职权，2016 年起将原市规土委及其派出机构的大部分城市更新项目职权都调整至各区政府行使，审批流程缩短 50% 以上。同时出台大量的政策创新，例如对于新型产业用地 (MO) 允许工业楼宇及其配套用房可分割销售。利益分配方面，2012 年制定的《城市更新税收政策指引》明确了城市更新项目税收相关问题，通过不断创新让市场主体确定性增强，充分发挥市场在资源配置的决定性作用。

多年来，市场化主导的存量土地二次开发、拆除重建类项目不仅为深圳高效利用存量土地、促进产业升级、完善城市公共配套方面起到重要作用，同时促进了住宅市场供应、拉动经济增长。随着城市建设进入精细化可持续发展阶段，大拆大建已经难以满足时代需求。除了提高土地利用率和完善城市功能之外，还需要在总体规划、利益分配、绿色建筑、智慧城市建设方面取得进展。

图 26：深圳土地开发路径



资料来源：戴德梁行研究部



2.2.2. 土地整备、利益统筹逐渐成为存量土地利用的主要途径之一

土地整备、利益统筹有助于集中连片产业空间释放，保障重大产业空间落实，同时有助于减少因规划条件差别带来的项目补偿差异，促进不同土地整备项目之间的收益分配平衡。2022 年 3 月，深圳市规划和自然资源局发布《深圳市土地整备利益统筹办法》（征求意见稿），将利益统筹项目纳入全市土地整备年度计划，从而使得相关项目有计划、有步骤，分批、稳妥有序推进。为了提供高质量发展实体产业的载体，深圳提出加快打造“两个百平方公里级”高品质产业空间，包括推进保留提升 100 平方公里工业区和整备改造 100 平方公里产业空间，确保优质产业落地具备空间保障。

利益统筹预计将成为深圳推进存量低效土地开发的主要路径。利益统筹有助于开展较大面积产业空间、综合功能区土地整备等连片成片整备工作，将避免各个地块零散缺乏规划协调性等问题，从而形成集中连片优质国土空间，保障更多重要设施、重大产业项目落地。



2.2.3. 鼓励推动由“开发模式”向“经营模式”转变

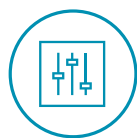
探索市场运作、公众参与的城市更新可持续模式。以长期运营收入平衡改造投入，考虑片区产业可持续发展，注重社会公益性和民生问题，例如通过规模化改造提供保障性住房。在此指导下，深圳发展出了种类多样、因地制宜、各具特色的城市更新项目。政策引导下的城市更新项目以一定的利润空间带动了以开发商为代表的社会主体参与积极性，大大提高了深圳城市更新的整体进程。

表 3：深圳可持续更新项目类型

类型	特点	案例
民生公益保障类	保留城乡历史文化遗产，突出本土传统文化与国际化建设融合的特色	福田区水围新村人才公寓
历史价值保护类	尊重和保护历史价值，塑造本土特色的历史文化街区	南山区南头古城保护修复与特色文化街区
文化产业融合类	丰富建筑使用功能和优化景观环境，整体提升公共活动空间，突出文旅特色	龙岗区甘坑客家小镇

资料来源：戴德梁行研究部

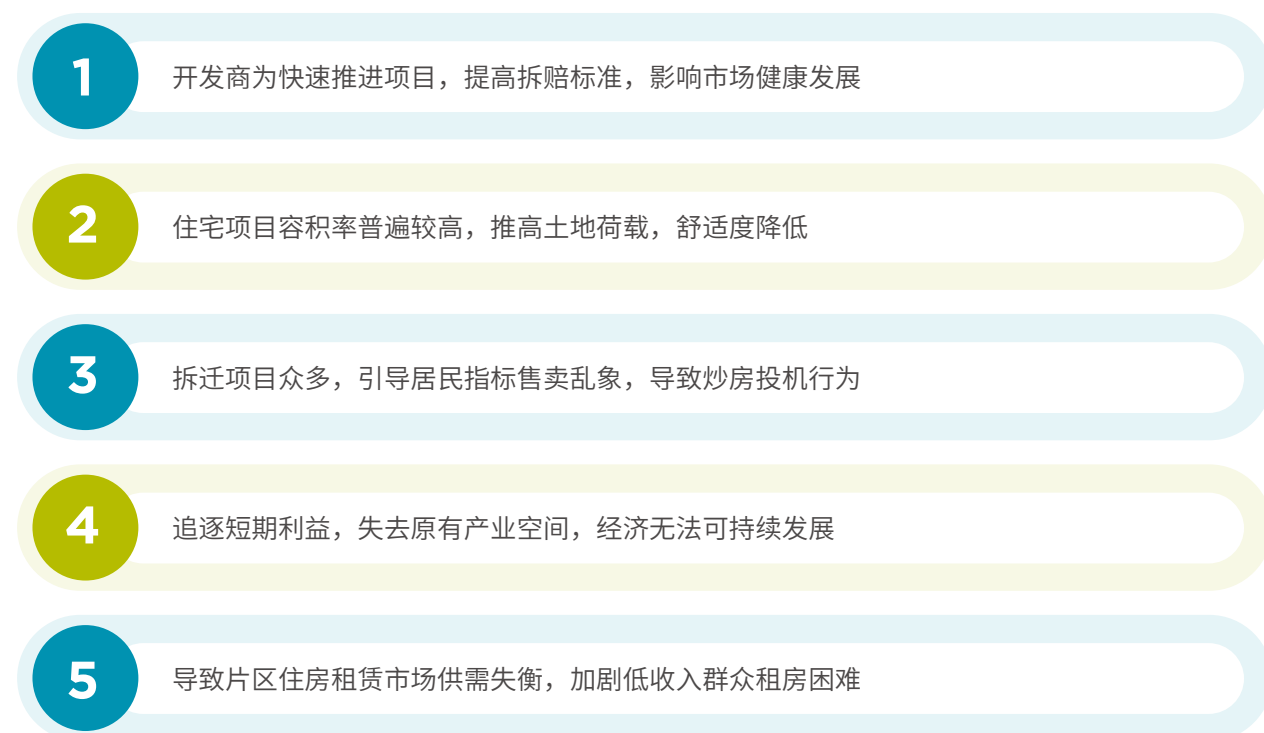




2.2.4. 注重有机更新和微改造

早期“拆除重建”为提高项目容积率、追求项目利益，带来了诸多问题，也促进了深圳对改造模式的持续优化探索。2019 年，深圳提出“有机更新”，强调统筹安排城中村拆除重建和综合整治工作，提倡外观修补、局部拆除等微改造方式。这不仅表明部分城中村作为城市的有机组成部分，有其存在的必要性和合理性；同时通过片区统筹规划，解决了拆除重建中开发主体仅注重单元内更新，未能有效统筹片区周边协调发展，导致各自开发、片区割裂等问题。特别是自 2022 年起深圳对古树名木开展“一树一档”管理，体现出重视珍贵自然文化遗产的管理思路。

图 27：早期拆除重建面临的问题



资料来源：戴德梁行研究部

表 4：深圳城市更新“微改造”具体实施手段

保留项目	具体措施
蕴含历史文化和具有保护价值的老旧建筑	明确应保留保护的建筑清单，划定历史文化街区，保留城中心特色传统文化基因
老城区原有的自然格局和街巷肌理	采用外观修补、结构加固等微改造方式，不随意拓宽拉直街巷，不搞“大工程”建设
城中村特有的生活结构、邻里关系、烟火气息	不大规模、强制性搬迁，尊重居民安置意愿，以就地、就近安置为主
低收入困难群众的生存之所和落脚之处	增加必要的公共服务设施规模化统租改造租赁住房，增加保障性住房供应

资料来源：戴德梁行研究部

以南头古城保护与利用项目为例，历史上古城长期是岭南沿海地区的行政管理驻地、海防要塞、对外贸易集散地，但历史建筑和文物所剩无几，且大多缺乏保护措施和活化展示。南头古城以“就地保护、活化利用”原则，依托创意设计产业振兴古城。通过活化改造引入新产业，不仅让历史文化古迹得到保护、发掘和复兴，同时缩短了传统拆除重建的项目周期流程。

2019 年起，南头古城保护修复与特色文化街区改造提升项目正式启动，以十字主街、街心公园、工业厂房作为重点改造区域，并规划四大功能区——历史怀旧区、艺术文化体验区、品质生活区、文化创意区。改造后的项目在历史文脉保护与活化基础上，为古城带来创意活力与品质商业。2020 年，南头古城街区正式开放，修复后的古迹保留了历史原貌，并涵盖了产业、文化、商业、居住功能，增加了全新的艺术内涵与丰富的生活属性，成为独具深圳特色的历史文化展示窗口与创意设计交流街区，也是深圳落实“微改造”活化历史街区的典范。

通过活化改造引入新产业，不仅让历史文化古迹得到保护、发掘和复兴，同时缩短了传统拆除重建的项目周期流程。

图 28：南头古城改造前后对比



资料来源：南山区政府网站

2.3. 案例分析

华润城

华润城项目是通过旧改实现科技园片区产城融合、职住平衡的成功案例，也是深圳城市更新的典型样本。华润城（大冲旧改项目）位于深圳市南山区，临近高新技术产业园区。改造前的大冲村属于典型的城中村面貌。深圳科技园设立后，大冲村吸引了大量务工人员居住，原住民与外来居民的比例达 1:35。虽然村民收入水平不低，但管理和运营模式原始，导致环境较为混乱、安全隐患频出、公共设施缺乏、整体收益低效。改造后，项目建成与深圳未来城市形象相匹配的大规模、新型、现代化的商务中心及居住社区，成为集文化、购物、餐饮、酒店、娱乐、教育、休闲、办公、居住等多功能、多层次消费元素于一体的现代化国际都市生活圈——深圳华润城。

2.3.1. 项目改造历程

2005-2011 年整理筹备阶段。

主要内容是协调村民利益并编制规划方案，妥善解决以城中村自建房出租为代表的利益分配。

2011-2019 年更新建设阶段。

主要内容是开展片区建设更新，建造符合深圳城市发展需求、满足城市产业升级的人文商业综合体。

图 29：深圳华润城改造前后对比



资料来源：华润置地网站

图 30：深圳华润城项目改造历程



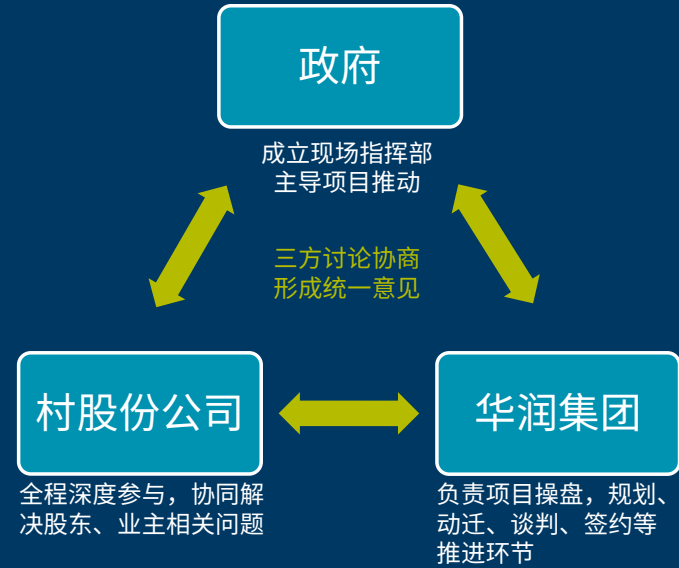
资料来源：《华润置地城市更新白皮书》

2.3.2. 政企村三方协同工作机制

大冲村改造涉及近千户村民和近 8 万外来人口，总回迁物业超过 100 万平方米。南山区政府成立由区旧改办、粤海街道办、大冲实业、华润集团组成的联合工作组，负责改造讲解、意愿征集、利益协调、防止违章建筑等工作。政府主导对项目顺利推进起到了关键性作用，村民的诉求有了有效的协商路径。

通过政、企、村三方搭建协调沟通平台，村民得以将意见反馈至决策体系，提高了工作推进效率。自 2009 年 4 月起，历时 7 个月完成了全村 85% 的查丈确权。2010 年 1 月，村民物业签约工作正式启动。截至 2010 年 3 月底，共计 907 户村民签订了补偿协议，占全村 97.4%，有效推进了项目进程。

图 31：政企村三方协同工作机制



资料来源：《华润置地城市更新白皮书》

图 32：大冲村改造项目平面图



资料来源：《华润置地城市更新白皮书》

2.3.3. 利益协调和历史文化保育

大冲村民的诉求主要体现在自住回迁物业、商业出租物业和保留历史建筑等。开发商决定尊重原住民文化，让渡自身利益，优先满足村民的诉求，在物业选址、户型设计、朝向、配套等方面给予村民多样化的选择，尽可能实现各方利益均衡，确保改造工作顺利推进。

回迁的商业出租物业方面，开发商将市场价值更高的街铺还迁村民，将还迁商业与出租住宅设置于城市主干道旁，且面向科技园，使其拥有最佳展示面、便利的交通和较大的潜在资产增值空间，满足村民的诉求。

保留历史建筑方面，大冲村旧改项目保留了旧村的郑氏宗祠、大王古庙、大涌石以及古榕树等历史文化遗产。利用高街、里巷将古树广场、时代广场、水广场、旗舰广场、艺文广场串联形成不同主题的公共空间，展示了独特的本地文化内涵。

2.3.4. 项目运营亮点

“街区 +Mall”多元场景实现商业形态创新。万象天地以开放式街区空间与集中式购物中心相结合的方式，利用高街、里巷等街道系统，将传统的大盒子切割成大小不一的盒子。极具创意的设计与规划使消费者在室内外不同场景切换，体验多元化商业空间。

文化内核丰富城市生活方式。在经济高度发达的深圳，市民对人文艺术需求日益强烈。万象天地在商业消费之外强调人文、艺术和生活方式的渗透。项目打造“人文剧场”呈现国内外经典剧目，引入艺术装置 Bubblecoat Elephant 抱抱象，成为激发活力和想象空间的文化场所。万象天地已成为网红打卡地，聚集时尚、艺术、社交等多元化消费体验。

孵化科技金融赋能产业升级，实现产城融合、职住平衡。项目借助南山区产业优势，打造产城融合示范项目——南山科技金融城。丰富的创新政策为入驻企业提供管理、金融、孵化等服务，并提供产业资源对接。以科技进步带动金融业升级，最终形成产业交融、资源集聚的科技金融生态圈，从而适应产业和城市的发展需求，实现产城融合、职住平衡。

图 33：大冲改造中保留的大王古庙



资料来源：华润置地网站

图 34：万象天地已成为深圳打卡新地标



资料来源：华润置地网站

2.3.5. 总结



- 作为有特区立法权的城市，深圳出台了系统化、创新型、持续更新的政策法规体系，加速了城市更新的市场化实践；
- 开创了“政府主导、村股份公司参与、开发商统筹推进”的三方协同工作机制；
- 在谈判沟通过程中与村集体充分沟通，回迁方案保持村民优先，拆迁安置以人为本；
- 引领商业升级、赋予商业内涵，成功塑造了具有人文底蕴的新地标；
- 实现了产城融合，吸引金融机构与创新型科技企业进驻，推动科创产业升级。



03. HONG KONG 香港

侧重老建筑“活化” 在文物保育和持续发展之间 寻找平衡

3.1. 香港城市更新历程

就香港的都市更新制度而言，初代的市区更新计划由香港房屋协会和土地发展公司负责；后来的区域性城市更新计划主要由专责机构——市区重建局推动，并邀请私人发展商参与其中。至于保育活化工作方面，政府、私营机构和非牟利机构均亦有其角色，一同为保留市区极具历史文化意义的建筑和几代人的集体回忆努力。



3.1.1. 香港的初代城市更新

早于 1970 年代，政府曾把部分残破旧区列为环境改善区，在 1974 年香港房屋协会更推出一项市区改善计划。然而，早期的市区改善工作受当时经济环境限制，加上只有零星的重建项目，整体市区更新进程缓慢。

在 1998 年，政府尝试有系统地进行市区重建工作，成立独立的公营机构土地发展公司（土发公司）专责重建项目，邀请发展商合作为旧区进行重建。不过，土发公司以自负盈亏的方式运作，对无利可图的重建项目的积极性较低。同时，碍于土发公司收购物业时需要跟业主进行长时间的商讨，又没有足够的资源为受影响住户进行安置，难以推行市区重建计划，城市更新进程未能应付旧区老化的速度。

3.1.2. 香港市区重建局的成立是城市更新进程转折点

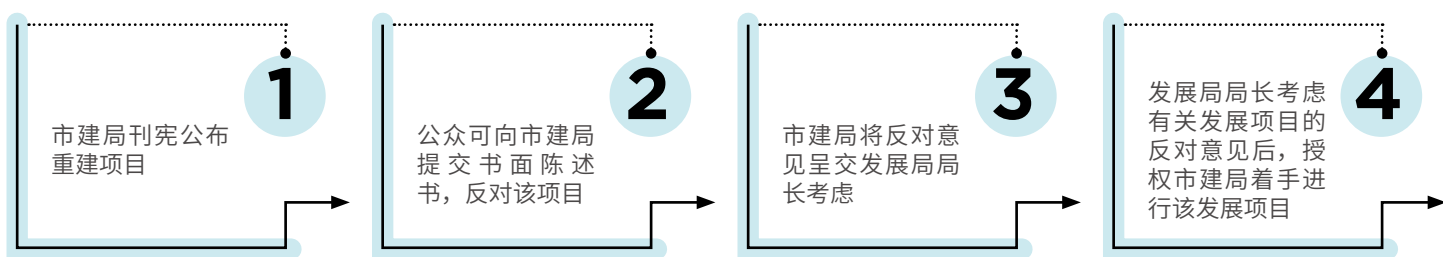
政府此后宣布成立市区重建局（市建局）取代土发公司。市建局是根据《市区重建局条例》于 2001 年 5 月成立的法定机构，专责推动和促进香港市区更新。发展局公布的《市区重建策略》为政府策略，市建局则为执行者。政府首次采取全面综合的模式进行市区更新，而不再是零星的拆卸重建。除了修复残破楼宇，市建局还会重新规划市区的土地用途和交通网络，以及保育、活化重建范围内具历史文化意义的建筑物，市区更新的同时亦保留地区独有的色彩。

根据《市区重建局条例》，市建局可以“发展项目”或“发展计划”方式实施市区重建。

图 35：香港市区重建的两种路径

发展项目：

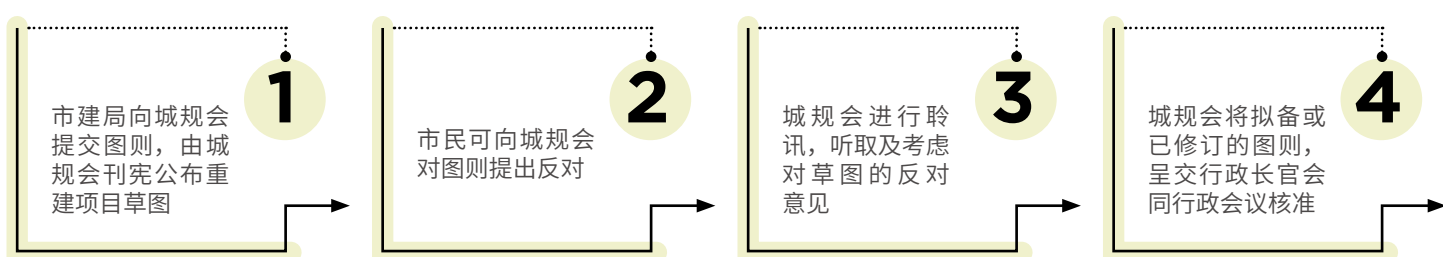
重建项目不涉及修改有关分区计划大纲图上的土地用途



发展计划：

重建项目涉及修改有关分区计划大纲图上的土地用途，一般重建项目覆盖的范围较大

市建局需要向城市规划委员会（城规会）提交拟备的图则



资料来源：戴德梁行研究部



发展项目或发展计划展开后，市建局便可收回土地进行重建。市建局先以私人协商的形式向重建范围内的业权人及占用人提出收购建议。市建局会向受收地影响而又符合资格的人士作出法定补偿及特惠土地补偿建议。若当局收购工作已进入成熟阶段，但未能以私人谈判方式收购剩余业权的时候，有权引用《市区重建局条例》向发展局局长提出申请，要求向行政长官会同行政会议建议，根据《收回土地条例》收回有关重建项目所需的业权。政府批准收地后，会在宪报刊登收地公告和在重建范围张贴通告，并向相关土地的业权人和占用人提出补偿建议。收地通告发出三个月后，有关业权便复归政府所有。当中值得注意的是，《收回土地条例》并没有就市建局以私人协商方式收购的业权订下任何硬性的百分比。

集合所有业权后，局方先邀请发展商提交发展意向书。招标遴选小组会根据发展经验和财政能力等条件详细考虑发展商提交的发展意向书，随后挑选符合资格的发展商，邀请他们提交合作发展标书竞投土地。中标

者需与局方签订协议，订明商业条款，其中有可能包含了日后出售项目时的分红比例，不过商业条款的详情多是非公开的。

由此可见，市建局比土发公司更具行动性和效率。首先，《收回土地条例》的存在让市建局与业权人商讨收地安排时获得更大的主动权及话语权，令收集业权所需的时间大幅收缩。另外，市建局拥有更多资源为受影响的业权人或建筑物占用人进行安置，例如香港房屋协会和香港房屋委员会早年已与市建局建立伙伴关系，会预留公屋单位安置受重建项目影响的租客，可减低收地过程的阻力。还有，政府为增加市区重建计划财政上的可行性，为市建局提供了不同形式的补助，包括以豁免补地价形式批地予市建局，以减低土地成本，而发展商一般需要在出售项目并达到预设的收益时向市建局分红。所以，市建局比土发公司更能财政自给，另一方面发展商因为项目风险大大降低也更乐于参与市区重建项目。

3.1.3. 初期的区域性市区更新计划和千禧后保育项目

市建局成立初期较为侧重重建项目的经济效益，令项目过于商业化。另一方面，这个时期的政府保育工作同样未能平衡经济利益和文化历史的保存。

案例一 利东街／麦加利歌街（H15）项目

市建局在 2003 年正式推出项目，并于 2009 年邀请发展商入标竞投项目。当时的招标文件除了要求发展商向市建局就住宅项目分红之外，还订明重建计划需要保育三幢座落皇后大道东并获评为三级历史建筑的战前唐楼，属现时少见的相连阳台长廊式唐楼。

利东街重建项目在 2015 年竣工，重建范围内的豪宅汇汇固然是湾仔区地标性住宅，附近的居住环境和整个小区得到很好的翻新和提升。然而，市建局运用《收回土地条例》成功统一重建范围的业权的同时，并未有为原居民和商户，甚至一般普罗大众提供能负担的房屋供应，反而是从合作发展商的出标价和住宅项目分红部分牟利。

图 36：皇后大道东 186-190 号活化前后对比



资料来源：香港市区重建局

至于上文提及过的三幢战前唐楼虽均得以保留，但其实当时曾有民间团体强烈要求利东街一带的连续唐楼亦应受保护，而不是只保留面向皇后大道东的三幢唐楼，但政府却认为这些旧楼欠缺重大的历史意义，所以不予保留。可见，拥有定义历史建筑物最终决定权的政府，在保留历史建筑和重建项目的经济效益的取舍上，显然较倾向经济效益的考虑。

另外，利东街曾因汇集婚姻印刷商户而有“囍帖街”之称，重建计划虽然有预留部分商业面积予喜帖、婚宴行业，但实际上重建项目落成后这些商户只属少数，其他的商户已换成不同的连锁餐厅和高端品牌，每逢有大型节庆的装饰，定会引来数以万计途人前来“打卡”，士绅化的过程令囍帖街独特的婚嫁元素消失殆尽，“保育”和“活化”未得到应有的重视。



案例二 1881 Heritage

1881 Heritage 前身为尖沙咀前水警总部旧址，其建筑群早在 90 年代被列为法定古迹⁴和三级历史建筑⁵。1999 年，规划署委托顾问公司为前水警总部旧址的保育及发展计划进行研究。最后，行政会议同意政府以公开招标形式发展前水警总部旧址为文物旅游设施。2003 年，当局将为期 50 年的项目发展权批予一家本地发展商，作价超过 3.52 亿元。

不过，市建局于成立初期明显缺乏保育经验，发展商得到较大空间以商业考虑操作整个项目。完成保育后，前水警总部变成豪华酒店和名店进驻的高端商场，作为法定古迹及历史建筑，这样的保育安排令市民感觉高不可攀。由此可见政府早年规划保育政策时似乎过分侧重商业元素，锐意把保育项目发展成旅游设施，容许经济利益最大化的代价，是牺牲了旧建筑的历史意义和背后的人文精神。

图 37：1881 Heritage 前后风貌对比

历史风貌



活化后风貌



资料来源：1881 Heritage

⁴ 法定古迹受《古物及古迹条例》所保护，任何人士均不得在获列为法定古迹的地方进行包括是拆卸、改动或建筑等的工程

⁵ 古物古迹办事处根据历史价值把历史建筑评为一级、二级或三级历史建筑，一级为最有重要价值，但香港法例没有管制这些历史建筑的拆卸或保留

3.2. 香港城市更新的特征与趋势

3.2.1. 市区更新项目逐渐着重保留旧区特色

鉴于有意见认为早期的重建及保育项目未能有意义地保留重建区域的非物质价值，在后期的区域性市区更新项目，市建局吸取经验并特意加强对因重建而被逼搬迁的商户的考虑，尽量为他们进行原区安置。另一方面，政府亦开始邀请非牟利机构参与和采用公私营合作的方式，发展历史建筑物的活化保育项目。

案例一 观塘市中心重建计划

观塘市中心重建计划是市建局历年最大规模的项目，地盘面积超过 5 万平方米。市建局从土发公司接手观塘市中心重建计划，经过广泛的公众及持份者咨询后，于 2007 年正式启动项目，并在 2008 年开展物业收购活动。整个观塘市中心重建项目分五个阶段，包括第一至三发展区的住宅项目（分别于 2014 年及 2021 年完工），以及第四至五发展区的商场、商厦及酒店等商业项目（于 2026 年完工）。当中，住宅项目的基座商场 YM² 裕民坊于 2021 年开幕，市建局特别建设“裕民里”让昔日裕民坊的小店迁入和复业；YM²

裕民坊另设有食物环境卫生署管理的“裕民市集”，安置原在物华街及协和街一带摆档但因重建项目而需要搬迁的小贩。市建局更为这些小贩和小店提供免租期、租金和管理费减免等优惠。

市建局为原区安置被逼迁的持份者而建设裕民里和裕民市集。现代化的市集能为档贩提供更优质的营商环境，也能保存观塘旧时小区独有的小贩和邻里文化，避过了士绅化的洗礼。

图 38：改造前后市集环境对比

改造前为铁皮档口



改造后的裕民市集



资料来源：香港市区重建局



案例二 PMQ 元创方

PMQ 元创方前身为荷李活道警察宿舍，其保育活化项目是政府提出“保育中环”⁶的重点项目之一。政府在2010年发出邀请，征求有兴趣的机构和企业提交建议书。最后，政府将活化项目交予一家慈善基金会及本地设计学院，改造成为标志性的创意中心，名为“PMQ 元创方”。政府以租赁协议方式，把项目交由元创方管理有限公司（该慈善基金牵头成立的非牟利的社会企业）营运，象征性以每年 \$1 批地。2014 年 PMQ 试营业，管理公司以自负盈亏的方式营运 PMQ。PMQ 的活化和营运资金主要来自慈善基金捐赠的一亿港元，以及经常性租金收入。

PMQ 元创方的设立原意是为扶持香港创意产业，以低于市值的价钱把工作室和店铺租给本地设计师，支持他们创业。但管理公司因缺乏经验、宣传能力不足，导致租户经营困难。PMQ 元创方近年引入了不少高级餐厅、名牌进驻，以应付营运和复修的开支，及补贴工作室的租金。事实上，让非牟利机构以自负盈亏的营运模式管理保育活化项目难免令机构背负沉重财政压力，最后走上越见商业化的旧路。于是，政府在往后的项目作出新尝试。

图 39：改造后的 PMQ 元创方



资料来源：香港旅游发展局

⁶ 政府在 2009 年施政报告提出“保育中环”的愿景，借着保留一系列位于中环的特色建筑物和集体回忆，让这些珍贵的文化遗产成为新旧交融的中环风格一部分



案例三 中环街市

中环街市建于 1939 年，早年被评为三级历史建筑，直至 2003 年停止营运。其后政府在 2009 年委托市建局为中环街市大楼进行活化工程，是“保育中环”的重点项目。经过为期数年的广泛小区咨询和保育规划申请，政府在 2017 年批出短期租约让市建局为中环街市大楼进行修复和活化。2020 年，行政会议以私人协议方式将前中环街市用地批予市建局，让市建局和营运机构承担大楼的保育活化工作，为期 21 年。其后，市建局展开招标程序委聘营运机构，最后将中环街市活化项目为期十年的营运合约批予本地私人房地产企业，并签订营运协议，共同成立管理委员会。由于营运机构在设施管理和营运上需要投放大量资源，市建局主动承担公共空间的管理和保养支出，避免营运机构把这些维修支出转嫁消费者和租户。中环街市活化项目最终在 2021 年开始营运，至于营运原则，营运机构本着不以获取最大盈利和消费主导的模式营运。

由于不以盈利为最大目标，街市经过活化后并没有重蹈过去保育项目的覆辙。而且，市建局十分尊重持份者的意见，当初向公众咨询时，持份者表明拒绝高档品牌和连锁店。活化后的中环街市的确引入了很多文创小店、本土品牌、生活品味杂货店铺等。为支持中小型零售商的营运，营运机构更为商户提供基本的固定设备和装修，又推出灵活的租赁计划，大大降低初创成本和风险。再者，市建局在修复的过程中还原了原身外墙的建筑特色，主楼梯、各类型的摊档群组等建筑特色均得以保留，保育的完整性高。

由此看来，这种市建局（政府）和私人企业共同合作发展的保育活化项目能较完整保育文物之余，也能达至财政可行，同时响应持份者的要求。

图 40：改造后的中环街市内部



资料来源：香港旅游发展局

3.2.2. 政策推动企业进行工厦活化

近年企业越见重视企业责任，政府的“活化工厦”⁷政策，成功吸引私人企业为旗下具有历史意义的资产进行活化，变相令更多私人机构参与市区更新的过程，赋予旧式建筑物新的价值和意义。

案例一 南丰纱厂

本地发展商南丰集团在 2013 年启动“南丰纱厂”活化计划，配合政府“活化工厦”政策，宣布把早年转型为货仓的南丰纱厂活化成为集创新、文化及学习体验于一身的地标项目。2018 年，南丰纱厂完成活化，蜕变成香港文创地标。整体设计大致保留了超过 50 年历史的建筑结构，昔日的南丰四厂、五厂及六厂，活化后成为初创基地、纺织文化艺术馆和体验式零售集中地。工业繁盛时代的纺织厂，变成了由零售商户、文化机构和初创企业的集中地，吸引年轻一代前来闲逛和打卡。

图 41：改造后的南丰纱厂



资料来源：南丰纱厂

案例二 君立酒店

君立酒店前身为 80 年代建成的骆驼牌真空保温壶工厂，随着骆驼牌将生产线撤出九龙湾，骆驼牌工厂早已被荒废。直至 2012 年，工厂入纸申请参与政府“活化工厦”计划，把骆驼牌工厂改建成君立酒店，以另一种形式呈现品牌的精神，是香港首间以本土品牌工厂活化而成的酒店。活化后的君立酒店，大至外观小至房间装修都渗透着骆驼牌的经典真空壶元素，承载香港工业辉煌的历史。

累积了数十年城市更新的经验后，香港发展出一套结合法理和实际操作的模式，并持续加以完善。不论是片区性的重建或个别的保育活化项目，市区重建局作为官方的主要推动者广邀其他公营、私营和非牟利机构参与其中，希望在提升小区质素，商业考虑和历史保育各方面能够取得平衡。日后香港的市区更新项目预计越加成熟，让市民安居乐业的同时，保留旧区独有的特色。

图 42：改造后的君立酒店



资料来源：君立酒店

⁷ 旧式工厦业主可以通过免补地价的方式把工厦改活化



04. MACAU 澳门

业权人主导 聚焦旧楼重建

4.1. 回归后澳门城市更新发展历程

4.1.1. 发展背景

由于特殊的历史地理原因，澳门市域面积狭小且人口密度极高，填海造地一直是澳门开拓城市空间的最主要手段，其历史最早可追溯至 1863 年，为澳门供应了大量新增土地，如今仍有约 350 公顷的“澳门新城区”填海计划正在推进。而与填海造地相比，澳门推进城市更新的步伐一直较为迟滞，主要原因在于，回归前法律及现行《澳门特别行政区基本法》保障私有财产权，而关于强制征收私人财产的法律制度至今仍在完善当中，旧楼重建须得到所有业主同意方可进行，但基于旧楼普遍的业权碎片化且部分业权人不明晰的状况，要获得 100% 业主同意困难重重。迄今为止，在业权分散的旧楼中，仅福宁大厦、善丰花园等极少数案例经过长期协商后终征得全体业主同意得以重建。此外，在 2005 年“澳门历史城区”被列入联合国教科文组织《世界文化遗产名录》后，澳门旧城区尤其是“历史城区缓冲区”及周边的更新改造也面临了更多的限制。





4.1.2. “旧区重整” 启动又撤回

为了应对日益尖锐的楼宇老化及城市环境恶化问题，2006 年澳门特区政府启动了《旧区重整法律制度》法案的起草工作，并进行广泛的讨论和咨询，旨在降低拆除重建的门槛。《旧区重整法律制度》草案中，将原规定的须征得 100% 业主同意，修改为：“非重整区”须征得至少 90% 业主同意；私人发起旧区重整须征得 80% 业主同意；政府主动征收须征得至少 70% 业主同意。但最后因为与当时出台的其他土地和文化遗产保护等相关法规衔接不当等原因，政府于 2013 年撤回了该法案，“旧区重整”实践和降低重建门槛的法条最后未能落地。

在推进“旧区重整”立法期间，澳门特区政府也在从楼宇维修和整治层面推动城市更新工作，推出了《楼宇维修方案支援计划》、《楼宇维修无息贷款计划》、《低层楼宇共同设施临时资助计划》等一系列鼓励业主维修保养旧楼和配套设施的计划。

4.1.3. “都市更新” 出台

2015 年，时任澳门特区行政长官引入“都市更新”概念取代“旧区重整”。2016 年，首届都市更新委员会成立，并开始了相关法律制度的建设工作。此后，《重建楼宇税务优惠制度》、《都市更新暂住房及置换房法律制度》等相关法规陆续出台和生效。2019 年，公营机构澳门都市更新股份有限公司（简称“都更公司”）成立，协调和推动澳门一切与都市更新有关的活动。2022 年 12 月，历经近二十年的大规模咨询讨论和立法进程，关于城市更新的主体法律《都市更新法律制度》终于获得立法会细则性通过，并将于 2023 年 6 月 1 日起生效。



4.2. 都市更新法律制度解析

4.2.1. 制度特点



● 聚焦旧楼重建

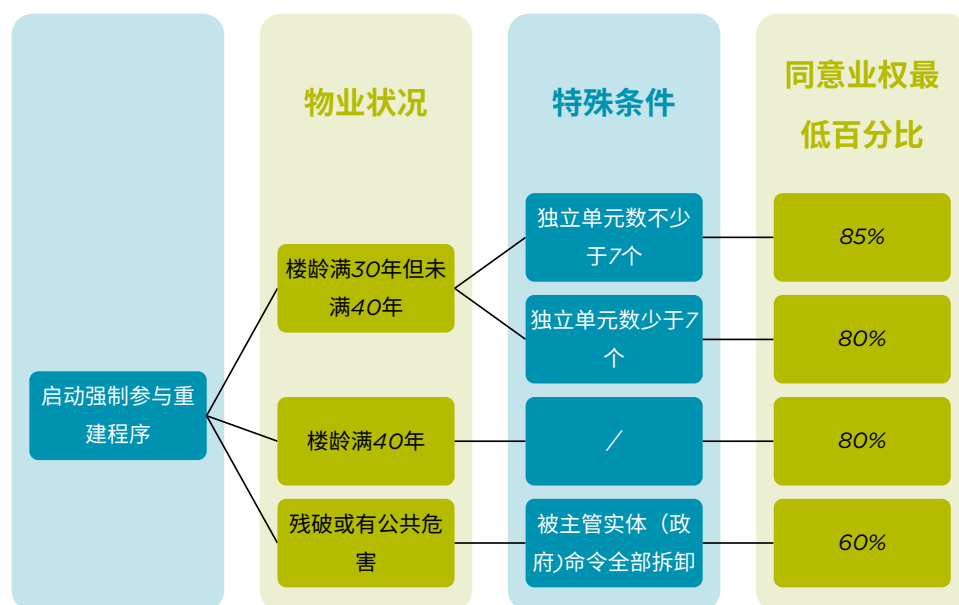
与一般理解的片区式城市更新有所差异，澳门的《都市更新法律制度》以独立的“分层建筑物重建”为主要适用标的，第一章第一条即声明本法律为“为落实都市更新而重建分层建筑物的法律制度”，而都市更新意涵下的建筑维修改造和活化利用、片区式更新、公共配套设施加建等课题则须参照土地使用、城市规划等相关法律执行。



● 业权人主导，强制重建门槛最低至 60%

和内地普遍以政府或开发商为主导推动城市更新不同，澳门决定实施重建的主体为建筑的业主。重建程序可由任意业权人发起，在取得下述最低比例或以上的业权同意后即可启动强制参与重建程序，强制未签署重建协议的业权人参与重建。因执行强制参与重建而引起的争议，通过仲裁方式解决，仲裁庭作出“强制参与重建”的裁决后即可视为所有业权人同意重建。对仲裁裁决不满可向中级法院提起上诉，但对中级法院的合议庭裁判不得向终审法院提起上诉。

图 43：启动强制参与重建程序所需的最低同意比例



资料来源：《都市更新法律制度》，戴德梁行研究部

在符合城市规划和文化遗产保护等相关法律规定的情况下，重建方案往往涉及增建更多楼层和独立单位，以提高土地利用效率。在订立重建协议前后及重建过程中，若未进行主动的业权转让，所有权人的业权并未发生改变，重建费用由全体所有权人和拟增建单位的取得人（如有）根据重建协议进行分担。房地产开发商或其他相关方在这一阶段即可以所有权人或拟增建单位取得人的身份介入。此外，拟增建单位可用作担保，向债权人融资以支付重建费用。



● 提供暂住房和置换房

重建期间的居民安置问题，澳门政府提供了除补贴原业主自行寻求市场化住房外的辅助性解决方案，即暂住房和安置房制度。在楼宇重建期间，受影响的业权人可根据《都市更新暂住房及置换房法律制度》租住或购买由都更公司提供的暂住房或置换房，其租金和售价将不高于同等条件的私人住房。其中，暂住房的申请资格为受都市更新影响需要安置，待楼宇重建完成后可回迁的自然人；置换房的应用资格为都市更新后因城市规划等原因无法回迁的自然人。合格人士受都市更新影响购买置换房享受各项印花税和手续费豁免，购置完成后可依法使用、出租或出售。

4.2.2. 面临争议

经过旷日持久的讨论和立法进程，澳门首部关于城市更新的主体法律《都市更新法律制度》终于面世，但仍未能让社会各界完全满意。首要争议在于，虽然名为“都市更新”，但该法的适用标的主要仅为独立的旧楼重建，缺乏片区统筹机制，亦不涉及旧楼修缮整治，在公共设施加建等方面也缺乏指引，与社会期望落差较大。分散化的旧楼重建难以实现澳门旧城区人居环境和城市风貌的整体改善提升。

其次，政府和都更公司的作用淡化。根据法案内容，政府和都更公司均不作为澳门城市更新的主导角色，都更公司的作用为提供咨询和协助，一般不会以收购业权的形式推动城市更新。而在无利可图情况下，开发商亦不会积极介入，若仅由小业主主导推动，都市更新进度恐难以赶上整体楼宇老化速度，也难以推动片区发展。此外，虽然下调业权同意门槛是社会普遍呼声，但非危楼情况下门槛低至 80%，也引起部分民众担忧门槛过低，对私有财产的保护不足。仲裁程序中，关键性的判断依据“重建方案并非对被申请人明显不公平”也被认为不够明晰。

4.3. 案例分析

福宁大厦

福宁大厦位于澳门特区新桥大缆巷 40 号，原高四层，于 1960 年落成。因年久失修，2010 年 4 月福宁大厦第二、三及四座楼宇结构出现 1.5 度倾斜，随即被列作危楼。由于情况较为危急，事发一个月后即有九成业主同意进行重建，但彼时城市更新主体法律尚未出台，根据当时法律，须征得 100% 业主同意方可启动。而由于有一户原业主离世，其遗产继承不明晰等等原因，迟迟难以达成 100% 同意。直至一年后的 2011 年 5 月，所有 28 户业主以及参与的开发商经协商后才终于达成重建共识，将以“原地安置、一楼换一楼、增建单位冲抵重建成本”的方式原址重建。重建后的新福宁大厦由 4 层提高为 7 层，原业主均回迁至与原有面积和位置相同或相似的新单位，增建的单位则归开发商所有，故原业主完全无需支付重建费用，开发商通过出售新单位即可获利。

作为澳门首例由住户组织推进完成更新的项目，福宁大厦重建对澳门的城市更新产生了深远影响。在成为危楼以及仅仅只有 28 户的状况下依然经历一年多才征得 100% 业主同意，降低重建同意门槛的社会呼声越来越大。重建程序中全体业主将业权转让整合至开发商处，待重建完成后转让回原业主的繁琐流程以及期间多项税费和手续费负担也影响了后续的法律体制建设，尤其是其中关于降低交易成本的法律条例。

而通过增建单位冲抵重建成本的方式则未必能够得到大规模推广。由于城市规划和旧城区文化遗产保护等方面的限制，澳门许多老旧建筑重建时并不能提升容积率和建筑高度，于是开发商主动参与的兴趣寥寥，只能由业主集体自行筹资，明兴楼、钜富花园等危楼重建项目均是如此。所以除非在危楼等特殊情况下，业主往往难有动力推进旧楼重建。社会仍在期待政府能够在城市更新中担当更积极角色，并进一步完善相关法律，加速城市更新进程。

图 44：重建后的福宁大厦



资料来源：澳门力报



05. FOSHAN 佛山

以产业升级主导下的 旧厂房改造为核心

佛山是制造业大市，改革开放以来涌现了一大批实力雄厚、特色鲜明的制造企业，而在工业化发展中也形成了大量村级工业园以及村镇工业聚集区。随着制造业的不断发展与升级，其用地效率及发展空间亟待拓宽，同时现有土地开发强度较高，城市更新是佛山发展的必然选择。作为最早探索“三旧”改造的城市之一，佛山围绕村级工业园的发展提出了许多举措，并启动村级工业园整治提升三年行动，旨在推进解决村级工业园高能耗、高污染、低效益、挤占大量发展空间等问题，使有限的土地资源发挥更大的经济价值。



表 5：佛山“三旧”改造类型及典型案例

类型	定义	案例	模式
旧城镇改造	城区范围内国有土地上的旧民居、旧商铺、旧厂房改造	禅城区祖庙东华里片区改造	政府引导、属地实施、市场运作、分步推进
旧村居改造	在城中村、园中村等区域内进行的改造	桂城街道夏北旧村改造	房企与村集体合作开发
旧厂房改造	镇街、村和工业园区内的旧厂房的改造，包括村级工业园改造提升	北滘镇西海二支工业区改造	政府直接征收，改造主导方向为工改工

资料来源：佛山市城市更新局

佛山目前已经形成了相对完善的城市更新政策系统，管理架构主要分为市级和区级两层。其中市级层面主要负责专项规划和控制性详细规划的编制和审批，区级层面主要负责三旧改造具体项目的审批管理，并制定有针对性的区级改造政策。根据《佛山市村级工业园升级改造总攻坚三年行动计划（2021-2023 年）》，佛山将因地制宜、差异化采用全面改造或综合整治的方式推进村级工业园升级改造，计划于 2021-2023 年完成形态破旧、产能落后、安全隐患集中的工业园地上物拆除共 13.80 万亩，累计完成拆除 21.16 万亩。

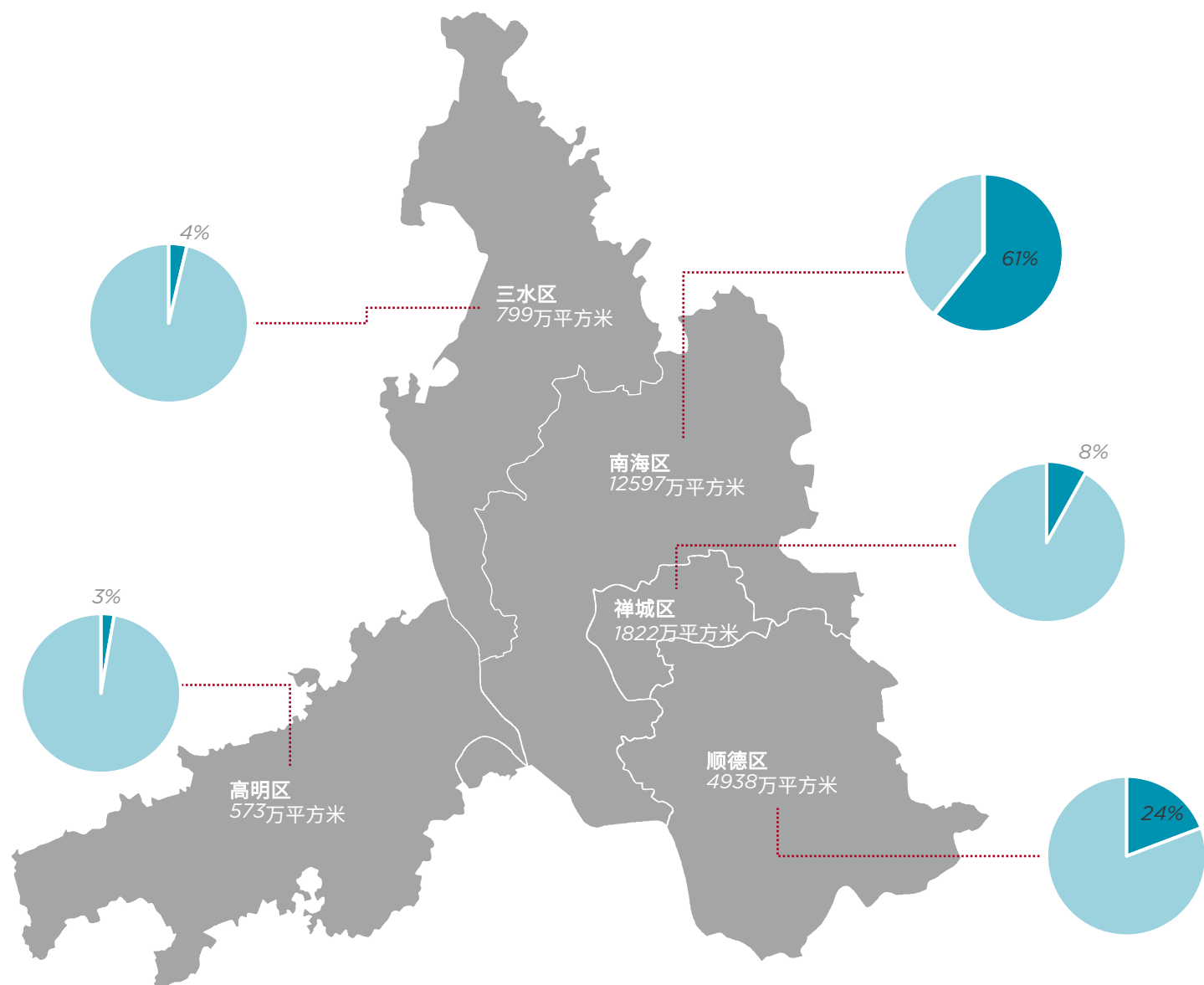
在实际操作和征收中的难点部分，佛山也总结出一系列具有参考价值的实践经验。例如《佛山市旧城镇旧厂房旧村居改造管理办法》提出，宅基地使用权人拒不交回土地，且旧村居改造项目搬迁安置补偿协议签订人数占比达到 95% 以上（含）的，农民集体经济组织可以凭有关批准机关出具的收回土地使用权决定书

申请法院强制执行。《佛山市“三旧”改造项目地价计收及补偿办法（公开征求意见稿）》将“三旧”改造涉及不同类型的计价、补偿方式作出了明确规定，如“旧村居”改造项目认定建筑面积 2.2 倍以下（含）部分，不计收地价；认定建筑面积 2.2 倍以上部分，按照地市场价格的 40% 计收。其中，以村级工业园为代表的旧厂房改造项目数量多、面积大是佛山城市更新在粤港澳大湾区各城市中的主要特色。截至 2021 年，佛山已累计完成城市更新三年行动计划中 70 个中心城区的市级重点推进项目，完成 12.8 万亩村级工业园地上物拆除工作，占计划目标的比例超过 60%。改造后的产业园区特点突出，累计创建省级特色小镇 21 个，居全省首位。中心城区形态提升和村级工业园改造为民营企业发展提供了超 2000 多万平方产业的发展空间，为佛山新兴产业的集聚发展和新旧动能转换提供了优质载体。



佛山目前已经形成了相对完善的城市更新政策系统，管理架构主要分为市级和区级两层。

图 45：佛山市村级工业园整治提升规模与分布



资料来源：《佛山市村级工业园整治提升实施方案（2018-2020 年）》

以村级工业园为代表的旧厂房改造项目数量多、面积大是佛山城市更新的主要特色。

佛山“三旧”改造项目实施方式为政府实施、政府主导、市场实施三类，当前以政府实施和政府主导类“三旧”改造项目占主流。未来预计随着佛山经济持续高速发展与产业升级，对于全面改善旧城镇、旧村居的人居环境需求更加迫切，市场化的企业收购改造和开发商进驻机会也将日益凸显，从而充分发挥市场资源配置作用。

表 6：佛山“三旧”改造项目实施方式

政府实施	政府通过直接征收、直接承租等方式实施改造，包含政府收储模式、政府统租模式、政府综合整治模式。
政府主导	政府与土地权利人、市场企业一并推进改造，包含政府挂账收储等政府与市场合作改造模式。
市场实施	土地权利人自行改造、企业收购改造等自行改造的情形，也包括土地权利人通过选取市场改造主体等方式合作改造，包含农村集体自行改造模式、村企合作改造模式、企业自改模式、企业收购改造模式、单一主体归宗改造模式。
旧厂房改造	镇街、村和工业园区内的旧厂房的改造，包括村级工业园改造提升

资料来源：戴德梁行研究部



从形式来看，佛山“三旧”改造分为全面改造、微改造和混合改造三类。其中，对于符合规划、现状基础条件较好的地区，通过微改造等方式进行提升。对微改造项目细分为局部加拆建类、功能改变类、整饰修缮类三种类型。同时差异化进行局部加拆建、功能改变、整饰修缮等，提供了多元化的更新路径，丰富了佛山城市更新的类型。

与此同时，区域统筹与整体规划也在佛山各区城市更新政策中得以体现。以南海区为例，在“三旧”改造中注重整体构筑“一主一副、两轴多片”的城镇空间格局。“一主”包括千灯湖、广佛湾、映月湖和文翰湖，全面融入佛山中心城区；“一副”包括博爱湖、佛山西站和仙湖片区，形成佛北城市中心和战新产业中心；两轴分别为千灯湖城市发展轴和广佛全域同城发展轴；“多片”包括里湖、南国桃园、听音湖、南海湾、儒林湾等片区。

岭南天地所在的佛山老城区内文物古迹密集、保存较为完整，是展现佛山古代商业重镇风貌的重要历史文化街区。岭南天地项目延续当地古建筑特色，使佛山的历史文化风貌与城市脉络得以传承，并赋予其新的生命力。同时还充分挖掘佛山粤剧、陶艺、武术、美食等文化特色，引入各类文化设施及商业业态。

图 46：佛山市岭南天地



资料来源：佛山市政府网站

岭南天地是佛山旧城改造的标志性项目，在业态置换和文化保育方面特色明显。一方面，项目将原有的居住功能置换为新商业功能，形成了多元化的业态环境，例如创意商店、咖啡厅、杂货铺、食肆、酒吧等，拓展新的公共空间，形成新的社交文化街区。另一方面，改造后的岭南天地保留了 22 处文物保护单位、128 栋历史建筑、8 条历史街巷。同时有机衔接东华里片区有 900 多年历史的国家级文物保护单位祖庙等文化遗产，并充分挖掘佛山粤剧、陶艺、武术、美食等历史文化特色，使这些传统文化得以保留、发展。

项目西面定位为高级商务社区，东面为高品质住宅生活区，同时配合餐饮、娱乐和休闲设施。净用地面积约 52 万平方米，总建筑面积达 150 万平方米。其中，住宅面积 69.2 万平方米，商业 20.7 万平方米，酒店 / 服务式公寓 11 万平方米，办公楼 45 万平方米，公共设施 4.2 万平方米，地下零售 7 万平方米。

图 47：岭南天地片区规划



资料来源：戴德梁行研究部

- | | |
|---------|-------------|
| 1 商务区 | 7 商业街 |
| 2 酒店及商场 | 8 住宅 |
| 3 祖庙 | 9 公园 |
| 4 大型商场 | 10 国际学校及幼儿园 |
| 5-6 住宅 | 11 住宅 |

在建筑特色方面，岭南天地突出“传统文化 + 现代休闲体验”。项目沿用了典型的岭南建筑风格，整体格调古朴、雅致，店铺立面变化万千。道路主要以石质砖铺成，彰显岭南气息。此外，项目借鉴古代亭台楼阁原型，使街区建筑千姿百态，成为禅城乃至佛山商业、文化及旅游体系的重要组成部分。



06. DONGGUAN 东莞

镇村工业园改造 从“单个项目”到“连片拓展”

东莞作为镇域经济强市和传统制造业龙头集聚地，在制造业供给侧结构性改革的背景下，如何将占有镇域大量土地资源的原有低效工业园进行改造升级是支持其产业转型升级的重要条件。目前，东莞大多数镇街都缺乏连片可供发展的净地，解决历史用地建设用地规模和用地指标的问题较为突出，因此未来发展重点在于提升存量低效产业园的二次开发、优化产业结构、提升城市建设风貌水平、完善城市配套。





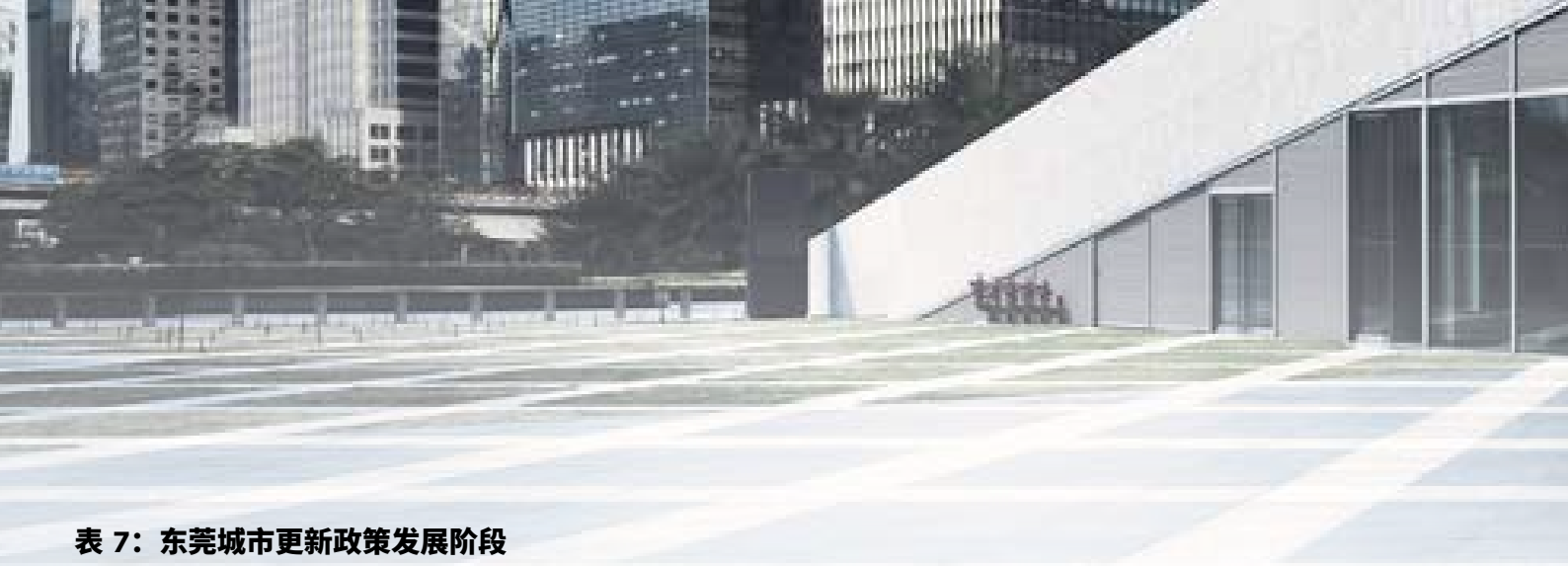


表 7：东莞城市更新政策发展阶段

时间	阶段	代表性出台文件
2009-2014 年	起步期	《东莞市“三旧”改造实施细则（试行）》
2014-2018 年	规范期	《关于加强“三旧”改造常态化全流程管理的方案》
2018 年 - 至今	成熟期	《关于深化改革全力推进城市更新提升城市品质的意见》

资料来源：东莞市政府网站，戴德梁行研究部

东莞各镇街的工业园权属复杂、土地性质多样，改造类型包括且不限于连片“工改工”、单宗“工改 M1”、单宗“工改 MO”、产城融合、园区整治等多种方式。对应的城市更新政策体系经历了起步期、规范期、成熟期，已经迈入精细化发展阶段。自 2009 年出台《东莞市“三旧”改造实施细则（试行）》以来，东莞逐步建立起更新单元划定、权益整合、地权重构、实施与监管等环节构成的流程体系。2018 年东莞出台《关于深化改革全力推进城市更新提升城市品质的意见》后，政策体系逐步进入精细化发展阶段，仅 2021 年就出台数十条城市更新相关政策，其中涉及流程与指引专项 12 条、产业类 9 条。

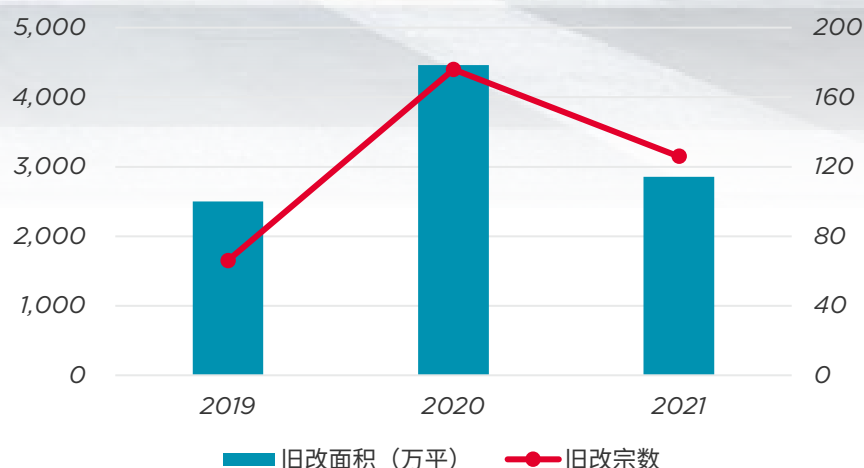
表 8：东莞城市更新改造模式

模式	简介
单一主体挂牌招商改造	创设单一主体挂牌招商改造和供地模式，通过捆绑公共配建责任，实现公共利益与市场活力的平衡
权利人自改	在更新单元内，原不动产登记为唯一权利主体的，可以自行改造
前期服务商模式	围绕精细化管理目标，细化前期工作事项，完成单元研究、权益核查确认、意愿征询、评估、挂牌招商方案报批等前期工作
股权混合参与更新	鼓励采用股权合作、收益权等对价形式，形成收购企业与村集体、土地权利人、权益人合股的单一主体项目公司
市属企业土地整备开发	以城市更新开发建设为主业的市属国有企业自行成立项目公司，整体收购当期更新单元内不动产权益后进行自行改造、合作改造或交由政府收储
活化更新和生态修复	探索通过 EPC+ 运营权招标或公开遴选方式，实施旧工业区、成片出租屋活化更新，提升镇村工业园区软硬件条件和运营效率

资料来源：东莞市人民政府《关于深化改革全力推进城市更新提升城市品质的意见》

近年来东莞启动城市更新“头雁计划”，并组织专项财政奖励资金进行激励，城市更新迎来较大的发展机会。以 2021 年为例，东莞全市旧改共 125 宗、面积约 2851 万平方米，尽管相较于 2020 年旧改大年同比分别下降 28% 和 36%，但仍处于相对高位。“头雁计划”优选具有示范意义的城市更新项目标杆，引领镇区工业园提质改造，拓展产业空间，加快建设大湾区科技创新和先进制造强市。

图 48：2019—2021 年东莞旧改宗数和旧改面积



资料来源：东莞市城市更新局

从片区来看，东莞旧改主要集中于东南临深片区和东部产业园片区，其次是中心城区和滨海片区。此外，旧改中标企业里频现深圳房企，表明深圳城市更新模式和经验在东莞市场的实践与推广。但与深圳的单点城中村改造模式不同，东莞具有自身镇域经济组团等特点。通过在镇中心区域进行片区统筹开发，将有助于打造多个“中心极点”，形成层次化公共服务体系——东莞将探索出具有自身特色的城市更新模式，并对同类城市起到较强的示范效应。与此同时，经过近年来的融合发展，外来房企后续也有望与镇街、村组集体、更新基金深度合作，提升东莞城市更新的规模与质量。

图 49：东莞 2021 年各片区旧改宗数和面积占比



资料来源：东莞市城市更新局

东莞现有改造类型主要包括旧厂房改造、旧村落改造、旧村整治，未来预计产城类项目将占主导，且呈现出从“单个项目”到“连片拓展”的趋势。东莞更新单元面积原则上不小于 150 亩，不超过 500 亩，可以由多个更新单元合并形成一个大型改造片区。为释放“工改工”政策红利，东莞放宽产权分割限制，工业生产使用部分允许全部分割销售，同时不再限定总建筑面积和单栋建筑面积，分割销售单元最小建筑面积降低至 500 平方米。连片“工改工”、以及通过“工改居商”项目收益反哺连片“工改工”，体现出东莞以促进产城融合为旧改主要方向。东莞提出将在 5 年内整备连片产业空间 10 万亩，保障龙头型重大项目落地，并建设 5000 万平方米低成本产业空间，满足优质中小企业发展需求。其中，仅 2023 年就将建设 1000 万平方米以上低成本产业空间，助力打造产业新动能。

表 9：东莞城市更新类型案例

改造类型	典型案例	改造模式	简介
旧厂房改造	厚街镇标志片区改造项目	政府主导	标志片区改造采用由政府主导的改造模式，通过更新改造，对该片区内的全部工业厂房实施拆除，着重发展现代服务业，成为厚街镇核心区的重要组成部分和形象展示区。
旧厂房、旧村改造	寮步镇香市公园地块改造项目	政府与集体组织合作改造	改造前用途主要是工厂和私人住宅，改造规划为公园绿地，以香市历史文化、中华龙文化、岭南民俗民风文化为主题，是寮步镇中心区规模最大、休闲设施最完善的城市公园。
旧村庄改造	黄江镇金湖郦城改造项目	集体组织与单位合作开发	改造前村庄仅 5 户家庭居住，呈现空心村的状态，土地利用粗放，经济效益较低。经过旧村改造，完善了黄江镇城镇建设，成为配套完善的绿化生态高尚居住区。
旧村整治改造	麻涌镇新基村特色村落改造项目	政府主导特色村落综合整治	新基村采用“政府主导综合整治”的改造模式，不走“大拆大建、文物迁移扎堆”的老路，打造水乡特色村落，融入麻涌的龙舟、祠堂、凉棚及曲艺等文化元素，结合旅游文化和商业发展打造独具特色的岭南水乡村落。

资料来源：东莞市自然资源局



东莞现有改造类型主要包括旧厂房改造、旧村落改造、旧村整治，未来预计产城类项目将占主导，且呈现出从“单个项目”到“连片拓展”的趋势。

东莞行政结构不设区县，且先后在各个镇街开展简政强镇事权改革，有助于在城市更新中因地制宜处理各类复杂问题。以道滘为例，该镇最先出台《道滘镇镇村工业园改造提升的指导意见》，在用地规模指标、容积率、产业用房分割转让、连片改造奖励、税收留成返还、财政奖补、改造期租金补助等政策细节方面予以优化激励，充分调动村集体参与改造的积极性。但由于各地土地权属情况复杂，当前多数镇街尚未出台具体的工业园改造实施细则。

未来，东莞城市更新将以整合产业发展空间为核心目标，重点在于一镇一策精细化完善各个镇区相关实施细则，并完善各类规划衔接、财税支持、不动产登记等政策，形成更加完备、科学的法规政策体系，并为外来市场主体参与东莞旧改市场设置更明晰的路径。

表 10：东莞市、道滘镇两级工业园改造相关政策对比

东莞市	道滘镇
税收留成返还	拆除面积 75 亩以上的连片“工改 M1”项目，自项目首期工程竣工验收后五年内，入驻的规模以上工业企业或经市工信局核定的工业企业，其缴交的税收市镇留成部分，其中增值税（市镇留成 25%）、企业所得税（市镇留成 20%），全额补助给改造主体；拆除面积大于 50 亩小于 75 亩但亩均税收达到市规定招商标准的，参照前述规定给予三年补助。 集体经济组织将集体土地转征国有土地交由政府收储实施改造的，镇政府参照市税收留成返还政策奖励集体经济组织。集体经济组织自改的“工改工”项目，可按改造地块内企业的镇级财政贡献分成 15%、20%、25% 三档对集体经济组织给予奖励；土地权利人自改的“工改工”项目，最高可按改造地块内企业的镇级财政贡献的 10% 对土地权利人给予补助。
产业用房分割转让	国有土地上面积 15 亩、容积率 3.0 以上的“工改 M1”高标准厂房和工业大厦项目，工业生产用房可按幢、层等为基本单元进行分割转让（现售），满足无独立用地需求的中小微制造业企业发展的空间需要，最高分割转让比例为工业生产用房总计容建筑面积的 70%，单层建筑面积最少为 500 平方米；因产业链招商、定制改造等需要并按“一事一议”报请市政府同意可提高分割转让比例。 实施改造后国有土地占地面积在 15 亩以上，容积率 3.0 以上的“工改 M1”项目工业生产用房可按幢、层等为基本单元分割现售给具有受让主体资格的第三方，最高分割转让比例为工业生产用房总计容建筑面积的 70%，单层建筑面积最少为 500 平方米。
财政奖补	对“工改 M1”、园区整治的改造主体给予专项财政奖补，75 亩以内最高补助 1000 万元；每增加 75 亩，封顶金额增加 1000 万元。补助费用由市、镇街按 5:5 分担。 入库面积 75 亩以内的“工改工”项目最高给予改造主体补助 1000 万元；每增加 75 亩，封顶金额增加 1000 万元。
提容增效	“工改 M1”项目容积率应不低于 2.0，并按生产需要申请提高容积率；工业保护线内提高后容积率不超过 3.5 的，按控制性详细规划微调处理。建筑密度（≤ 50%）、建筑高度（≤ 60 米）、绿地率等符合技术规范的调整，结合规划许可可直接办理，无需控制性详细规划调整。 “工改 M1”项目容积率不低于 2.0，并按生产需要申请提高容积率。工业保护线内提高后容积率不超过 3.5 的，按控制性详细规划微调处理。

资料来源：《东莞市人民政府关于加快镇村工业园改造提升的实施意见》、《道滘镇镇村工业园改造提升的指导意见》



07. ZHUHAI & ZHONGSHAN

珠海 & 中山

政策不断完善 加速城市更新进程

7.1. 珠海市城更起步较早，中心城区出台细则加速推进城更

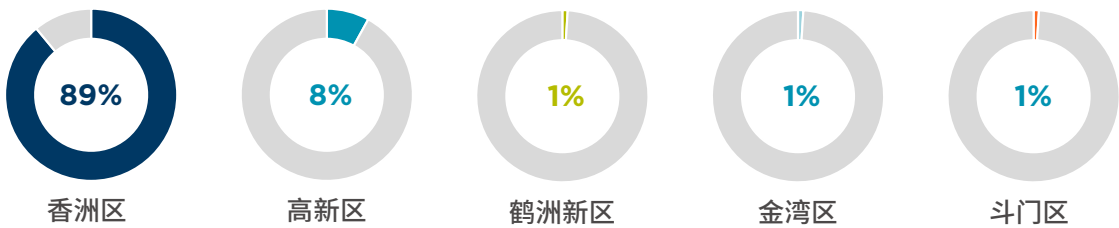
珠海最早于 1993 年开始探索实施旧城镇片区、城中村拆除重建，2012 年成立珠海市城市更新管理办公室，并发布城市更新管理办法。2016 年修订为《珠海经济特区城市更新管理办法》，规范并推动城市更新有序开展。根据 2021 年发布的《珠海市城市更新重点建设项目中长期计划统计表》，珠海市中长期计划项目共 135 个，其中 57 个在建项目、78 个“十四五”计划新开工项目。



2021 年，《珠海经济特区城市更新管理办法（修订草案）》出台，加快推动新形势下城市更新工作。《修订草案》优化了原政策，例如将原来的“由专有部分占建筑物总面积三分之二以上的业主且占总人数三分之二以上的业主同意”的“双三分之二”修改为“双四分之三”；规定老旧小区更新意愿达到 95% 方可启动更新；完善了分期实施的更新项目退出机制，以及更新项目配建城市基础设施等奖励机制等。

在具体操作层面，各区城市更新主管部门负责该区的城市更新申报审批事项，并制定相应的工作细则。其中，中心城区香洲区——亦是珠海城市更新的重点聚焦区域——已出台相对详细的城市更新相关政策文件，包括更新招标工作细则，“三旧”具体手续程序规范等，主要原因在于老旧城区通过城市更新释放发展空间、资源和效益的需求更为迫切，城中旧村、老旧小区和旧工业区改造等各类项目已全面开展。以珠海市自然资源局公布的珠海市 2022 年度城市更新重点项目为例，在 43 个重点建设项目中，香洲区 33 个、高新区 5 个，计划投资总金额占比全市的 97%。

图 50：珠海市 2022 年度城市更新重点项目计划投资金额基础目标分布



资料来源：《珠海市 2022 年度城市更新重点项目挂图作战工作方案》

表 11：珠海市市级城市更新相关文件

时间	政策文件	备注
2012 年 8 月	《珠海市城市更新管理办法》	已进行修订
2016 年 11 月	《珠海经济特区城市更新管理办法》	现行纲领性文件
2018 年 5 月	《珠海市城市更新项目申报审批程序指引（试行）》	配套流程指引
2020 年 6 月	《珠海市城中旧村更新实施细则》	旧村更新相关
2021 年 6 月	《珠海经济特区城市更新管理办法（修订草案）》	修订草案

资料来源：珠海市政府网站

珠海市旧村改造项目主要分布于香洲南湾片区、高新区等。以体量最大的旧村改造项目——广昌旧村为例，项目位于南湾城区西侧，是主城区与横琴一体化的桥头堡。广昌社区包括 16 个自然村，涉及村民 747 户，人口约 3260 人。根据规划，更新改造后的广昌新家园将成为含精品住宅、高档园林、邻里中心、商业配套等公共设施在内的高品质社区。

表 12：珠海广昌旧村旧改项目进度

时间	进度
2017 年 7 月	华发介入广昌社区旧改
2017 年 8 月	华发召开广昌旧村更新表决大会，就更新意愿、实施方式、前期合作企业等内容进行表决，华发正式成为广昌旧改前期合作企业
2017 年 12 月	广昌社区旧村更新项目举行了开工仪式
2021 年 11 月	广昌旧村城市更新项目举行股民表决大会，表决结果为 93.42% 同意珠海华发广昌房产开发有限公司成为广昌旧村城市更新项目开发企业

资料来源：戴德梁行研究部

图 51：广昌社区旧村现状及改造效果图



资料来源：南方 +

珠海市工业区改造主要分布于香洲区、高新区等，例如香洲北工业区、香洲科技工业园、唐家第一工业区、金发工业区和金鼎第一工业区。以香洲北工业区更新改造为例，项目占地面积约 45 万平方米，片区通过综合连片改造，进行旧工业区升级，将城市更新、产业转型升级和城市创新发展相连接，统筹打造新型产城综合体，同时提高土地利用效率，建筑规模达 179 万平方米。

珠海市旧村改造项目主要分布于香洲南湾片区、高新区等，工业区改造主要分布于香洲区、高新区等。

7.2. 中山城市更新相关政策“1+N”体系持续完善中

中山共 70 多个工业园区散布在各镇街，推动低效工业园区升级改造是未来经济发展重点。早在 2010 年，中山就已出台《关于“三旧”改造工作的若干意见》和《中山市“三旧”改造实施细则》，推出“拆一免三”⁸等突破性政策，打造了利和广场、金鹰广场等典型项目。

随着中山城市更新局成立、市场条件逐步成熟，以及多年的政策发展完善，初步构建了“1+N”政策体系，其中“1”包括《中山市城市更新实施办法》及相应补充文件，“N”为配套政策、技术规范和操作指引等。目前正着力结合国土空间规划编制进程有序推进城市更新规划编制和政策完善等工作，高质量推动城市更新工作开展。

表 13：中山各片区城市更新目标和工作重点

片区	城市更新目标	城市更新工作重点
中心城区	打造辐射全市的综合性服务中心、精品宜居典范城区和人文气息浓厚的历史文化名城。	规划重点推动岐江新城、中山科学城核心区及岐江河沿线地区的更新统筹与实施，塑造城市地标体系与特色门户形象。
火炬开发区	发挥火炬开发区国家级高新区创新引领作用，进一步提升政府整备力度，释放湾区重大产业发展平台。	规划重点推动东利、沙边等片区的旧厂房连片改造，打造一批重点高新产业空间载体，强化创新发展主引擎作用。
翠亨新区	加强政府整备力度，统筹增存土地，打造引领中山未来发展的高能级战略平台。	规划重点推动南朗工业区、大车、横门等片区的更新改造，释放高端产业园区，助力翠亨新区承接国际化、创新型产业要素。
西部组团	依托深中产业走廊与珠江西岸先进装备制造业产业带，整合空间资源，加快旧厂房连片改造。	规划重点推动小榄城轨站、联丰片区、横栏三沙片区等的更新改造，助力中山西部产业园核心区建设，促进产业加快转型升级。
南部组团	稳步推进更新改造，提升城镇空间品质，助力打造南部新城，促进南部组团各城镇融合发展。	发挥毗邻珠澳的区位优势，规划重点推动南部新城核心区建设，有效统筹增存土地资源，助力产业发展全面升级。
北部组团	联动南头镇、东凤镇、阜沙镇智能家电产业优势，维系传统优势产业集群，引导旧厂房自主改造升级。	规划合理维系现状优势产业集群；稳步推动黄圃大岑片区等连片改造，建设中山北部产业园，有序提升组团服务中心和空间风貌。

资料来源：《中山市城市更新（“三旧”改造）专项规划（2020-2035 年）》

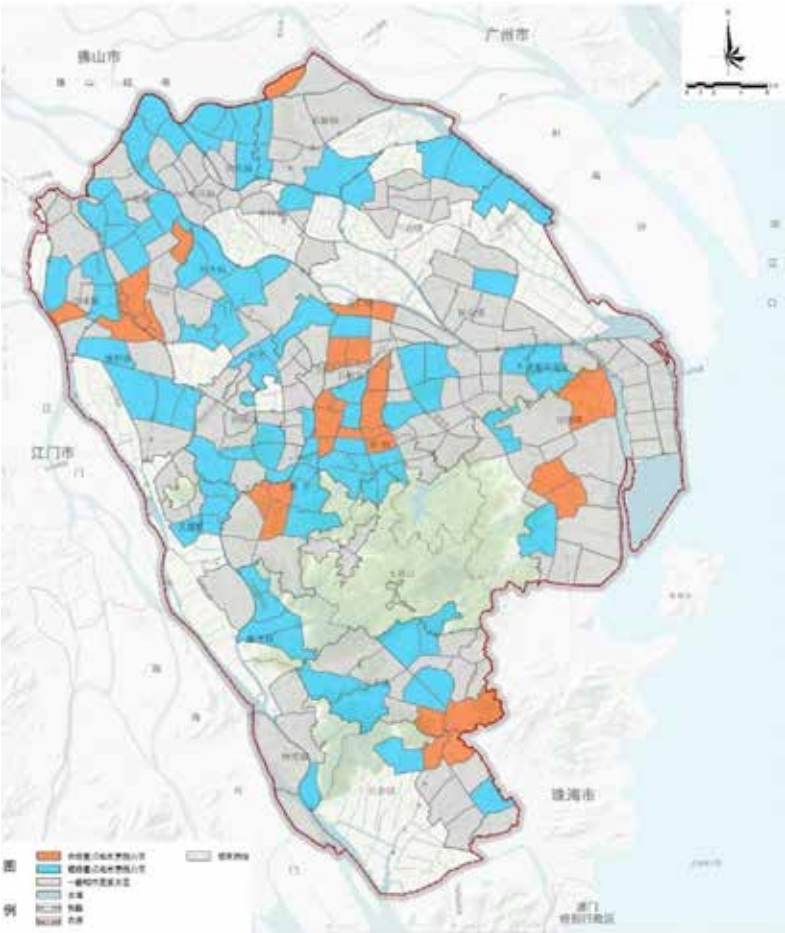
⁸ 《中山市“三旧”改造实施细则》（2010 年 08 月 20 日）：属拆旧建新的项目，建设单位在办理规划报建时须提供原建筑物房产证，并由市“三旧”改造办确认拆迁前原有房产面积，在缴费通知单中明确原房产面积及新建建筑物建筑面积，新建面积在原房产面积 3 倍以下的部分，可免缴城市基础设施配套费。

中山在旧城旧村改造方面，严格把控旧城镇、旧村庄全面改造规模，原则上仅将对城市功能完善、品质提升、重大公共设施建设发展具有重要促进意义，且符合历史文化保护和城市景观要求的旧城镇、旧村庄纳入全面改造范围。涉及旧城镇旧村庄全面改造的，须深入论证全面改造的必要性、可行性，详细划定全面改造范围，避免对城市风貌和历史文化保护带来不可逆的负面影响。

在推动产城融合发展方面，中山侧重谨慎把控新型产业用地供给。原则上除翠亨新区、岐江新城、火炬区外，各镇街近期仅可布设1处“工改MO”类城市更新项目，或闲置的工业用地转新型产业用地项目。引导“工改MO”类改造项目在市镇中心区、重大平台核心区、主要交通枢纽周边及重要门户地区布局。

与此同时，作为国家历史文化名城，中山是广府文化的代表城市之一，近年来注重推进历史城区的活化与提升。对历史城区“三河六山”、“一城四关”格局进行整体保护，鼓励采用微改造等方式，保护修缮旧建筑本体、保留延续街巷肌理、提升微空间景观品质、适度恢复历史河涌与景观。同时鼓励结合工业遗产设置特色文化场馆和创意产业空间，探索工业文化旅游，促进工业遗产转型。

图 52：中山城市更新片区划分与分级管控图



资料来源：《中山市城市更新（“三旧”改造）专项规划（2020-2035 年）》

未来中山城市更新发展重点在于完善政策体系。针对实际问题和需求，加快制定改造意愿调查、数据调查、开发测算、片区统筹与单元计划编制等政策，及时规范城市更新工作。逐步探索完善微改造、实施监管、土地整备、综合改造、生态修复等方面的配套政策、技术规范与操作指引，有效指导相应城市更新活动。



08. JIANGMEN 江门

HUIZHOU 惠州

ZHAOQING 肇庆

推进城区旧改先行试点

江门、惠州、肇庆均在近年来启动城市更新相关政策，其中江门、惠州城市更新项目仅限市区，肇庆也以主城区端州区为城市更新重点。



8.1. 江门城市更新近年来步伐加快，龙头房企陆续进场布局市区旧改

江门自 2010 年启动三旧改造，作为建设宜居城乡、提升城市品质、转变经济发展方式的重要途径。近年来越来越多大型房企开始介入江门旧改，目前有 10 余家龙头房企参与江门“三旧”改造。截至 2020 年底，江门已完成三旧改造项目共 407 个，面积约 1307 万平方米。正在实施改造的三旧项目共 135 个，面积约 640 万平方米，累计投入资金超 360 亿元。

2021 年 10 月，江门市自然资源局出台《江门市市区“三旧”改造实施办法》，适用于蓬江区、江海区、新会区，针对连片改造、利益平衡、退出机制、批后监管、“工改工”等重点问题进行明确。例如城镇改造项目土地出让价款拨付给改造主体的比例为 84%，旧厂房改造为商业、旅游、娱乐用途，土地出让价款拨付给原权利人的比例由 30% 提高至 35%。

图 53：江门万科里村旧改围绕古树打造多功能体验场所



资料来源：江门市人民政府网站

8.2. 惠州城市更新处于主城区重点片区先行试点阶段

2018 年，惠州市国土资源局公布《惠州市“三旧”改造实施办法》。2019 年，惠城区出台《惠城区城市更新工作行动方案》，大力推进城市更新工作，促进产业转型升级。《方案》提出到 2025 年底，惠城区将完成拆除重建类项目用地规模 140 公顷、建筑面积 440 万平方米，重点片区包括江北望江、惠博沿江路、水口滨江、西湖红花湖等。

在活化历史街区和改造老旧小区方面，惠城区着力推动水东街、金带街等 4 条历史街区综合整治和活化利用；着重推进老旧小区“三线”下地、立面规划整治、封闭老旧小区“破墙透绿”等，到 2025 年底实施微改造类项目用地规模约 70 公顷。



8.3. 肇庆城市更新处于以综合整治老街巷为主的起步阶段

2020 年肇庆公示《肇庆深入推进“三旧”改造三年行动方案》。作为肇庆主城区，端州区同年出台《肇庆市推进“古端州·新活力”三年行动方案》，要求延续府城传统历史风貌，完善周边配套设施，促进端州旧城区有机更新。通过微改造方法，先后完成府城遗址公园、府前广场、骑楼街的活化更新，保留老城区的整体肌理和风貌。截至 2021 年，端州已累计投入 10.35 亿元，综合整治背街小巷 154 条、老旧小区 653 个。同时，推动端州大冲、睦岗、蕉园等片区城市更新，谋划打造具有肇庆特色的美食街区、名优特产街区、文化时尚街区。

图 54：改造后的肇庆骑楼街



资料来源：南方 +



第三章

粤港澳大湾区 城市更新趋势 与展望

粤港澳大湾区城市更新实施普遍已经超过十年，各地先后设立城市更新局，与国土、规划等部门联动提高办事效率。同时，广州、深圳等地将部分流程审批权下放至区政府，大幅缩短审批周期。

在加大旧村改造支持方面，各地政策因地制宜引导村民积极参与、加快旧改进度。例如广州在规定时间内签约的，奖励村民最高人均 25 平方米回购住房，并将违建认定的时间点延迟至 2009 年底。深圳 2021 年明确政府对签约率达到“双 95%”且经区人民政府调解未能达成一致的旧住宅区未签约部分房屋可以依法实施征收，后续又出台征求意见，签约人数达到 85% 以上就可借助政府的力量来进行沟通推进。

同时，各地旧改对象亦根据市场环境不同而有所差异。例如为促进产业转型升级，广深佛莞多采取鼓励“工改工”的政策导向。其中，深圳为防止地产炒作倾向，对工改后的楼宇产权转让进行限制，包括 MO 用地，仅允许一定比例的建筑面积可以分割转让；东莞在“工改工”中放宽产权分割转让限制，降低分割单元的最小销售面积。

在政府的主导和参与程度上，各地政策亦有细微差别。以深圳和广州操作对比为例，在实施区域的范围划定上，双方均首先设立改造范围和区域，再在政府相关部门统筹下进行更新规划编制。但双方的编制责任主体的选定不同：深圳由政府牵头考虑整体规划，再确定更新实施主体；而广州在单元计划的规划编制阶段，就已将未来的实施主体纳入了编制参与范围。

综合来看，粤港澳大湾区各地城市发展特点不同，城市更新的进程和体系也有所差异。但总体而言，普遍推动了城市的发展，拓宽了产业空间，优化了社会资源配置。同时，普遍强调保留利用既有建筑，保持老城格局尺度，延续城市特色风貌。通过对既有资源的充分利用，深入挖掘了粤港澳大湾区城市化发展的红利。

基于对发展及现状的分析可以预见，未来粤港澳大湾区的城市更新还将呈现以下趋势：

01.

片区统筹、有机更新成为主流

经过多年的探索与实践，粤港澳大湾区核心城市不断意识到传统的以大拆大建为主要形式、以单块存量用地土地价值释放最大化为宗旨的房地产化点状更新实际上难以实现完善城市功能、引领城市迭代升级目标，反而一定程度挤压了产业发展空间和低成本居住空间，也压榨了资源环境承载力，加剧了多种层面的断裂和失衡问题，影响城市的可持续发展。

随着城市规划不断深入反思单一用地性质和功能分区、潮汐式通勤和过高密度开发等问题，以及“产城融合”、“职住平衡”、“15 分钟生活圈”、“完整社区”等理念的引入和推广，大湾区各个城市陆续提出片区统

筹、连片改造、连片更新，希望通过片区统筹、有机更新，提升空间资源配置效率。

片区统筹，即是以全局性思维统筹一个较大区域内的多个城市更新项目，采用“留改拆”并举的模式，合理确定区域内需要保留活化、改造提升、拆除重建的建筑，同时完善片区内城市功能，为不同业态排布、公共服务设施建设和多主体利益平衡创造更大和更具弹性的腾挪空间，以实现空间资源配置效益最大化的目标。片区统筹和有机更新相辅相成，在探索和实践，有以下几大趋势：

1.1. 业态复合、职住平衡，提升片区内全天候活力

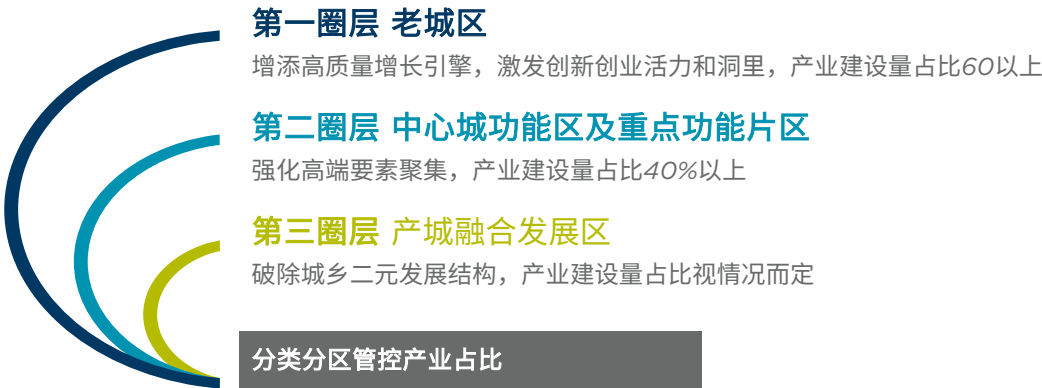
过往的明显区分商务区、住宅区、娱乐区、工业区等区域的功能分区式城市规划机械地割裂了不同业态间的有机联系，加重了交通基础设施的负荷，导致职住分离和加剧社会阶层分化，并推动了城市的无序扩张。在生活和生产间的界限逐渐模糊的时代，城市更新应适应新时代的发展需要，推动产城融合、多业态混合和职住平衡。而在碎片化的点状城市更新的尺度下，除了城市综合体外显然难以实现这一目标，而并非所有项目都适合改建成城市综合体。只有上升到片区尺度，以全局视角统筹片区内各种业态的分布，根据现

有的产业体系、居民结构、商业分布和片区定位，针对性地导入新产业、新业态、新功能，并通过完善基础设施建设、梳理交通设施网络来加强不同业态间的有机联系，提升片区的全天候活力。

以广州为例，广州以城市更新为契机，强调产城融合，分类分区域管控产业的占比，全市划定三个城市规划建设管理圈层，每个产业圈层有不同的要求，并且明确了不同圈层城市更新单元产业建设量（含商务服务业、新型产业、产业的公建配套）占总建设量的最低比例。

图 55：
广州城市规划建设
管理圈层的划分

资料来源：
戴德梁行研究部





此外，广州的城市更新工作还提出要实现职住平衡并建立了多维度的指标体系，打造“5040”职住平衡的新生活，即实现 50% 以上适龄就业人口 30 分钟通勤与 40% 以上更新项目中的居民享受低成本住房。同时结合教育、医院、养老、文体等专项规划，保证片区配套设施的配建面积比例，保障公共利益。

通过将城市更新与产业规划相结合，广州市的产业空间供给得到增加，高端产业向中心城区聚集，产业结构得以优化。从而进一步优化城市功能和人口布局，缓解交通压力，也有利于城市发展能级的提升。

1.2. 补足功能短板，改造加建基础设施和服务设施

单一性质用地也往往会产生城市功能缺失、配套服务不足的问题。以传统的居民区尤其是老旧小区为例，停车、文化、体育、娱乐、医疗、老人照护、幼儿托管、政务办理等功能缺失或不足都极为常见并亟需改善。但这些问题并非只能通过大拆大建来解决，通过片区统筹整合边角地、夹心地、插花地，配合适当的建筑功能改变、微改造和建筑加建，即能在很大程度上得到改善。

在建设智慧城市的大背景下，新型城市基础设施如城市智能感知系统、地下综合管廊等的建设都是城市更新中必须要考虑增建的设施，同时还应配合城市信息模型（CIM）基础平台和城市智能运行管理服务平台的建设。此外，在“全龄友好型城市”的理念下，城市的适老化、适儿化和无障碍设施改造都是城市有机更新中应该注意的问题。

1.3. 赓续文化脉络，活化历史遗产，融合传统现代

对“千城一面”现象的批判让人们意识到城市的传统格局和历史文脉是城市独特性的最好体现。在过去的大拆大建城市更新浪潮中，城市原有的街巷肌理和文化脉络遭到了深重的伤害，即便在街区保育做得较好的各地历史古城的改造更新中，浮于表面的建筑外观刷新和过度商业化的运营也引起了诸多争议。

对于拥有独特文化意义和地方特色的历史街区，采用有机更新和微改造的方式已经成为大众共识。但保留历史文脉并不止于维护修缮历史建筑本身，修旧如旧也不意味着将其回溯并凝固在某个历史瞬间，而应挖掘当地的传统文化资源、延续当地历史文化记忆，并基于这些原有历史文脉和建筑风格元素，进行合理适度的演绎，同时适当引入新业态、新元素、新功能，活化利用历史遗产，使其能得到更好的展示和发展。

1.4. 探索 EOD 模式，加快绿色转型，助力双碳目标

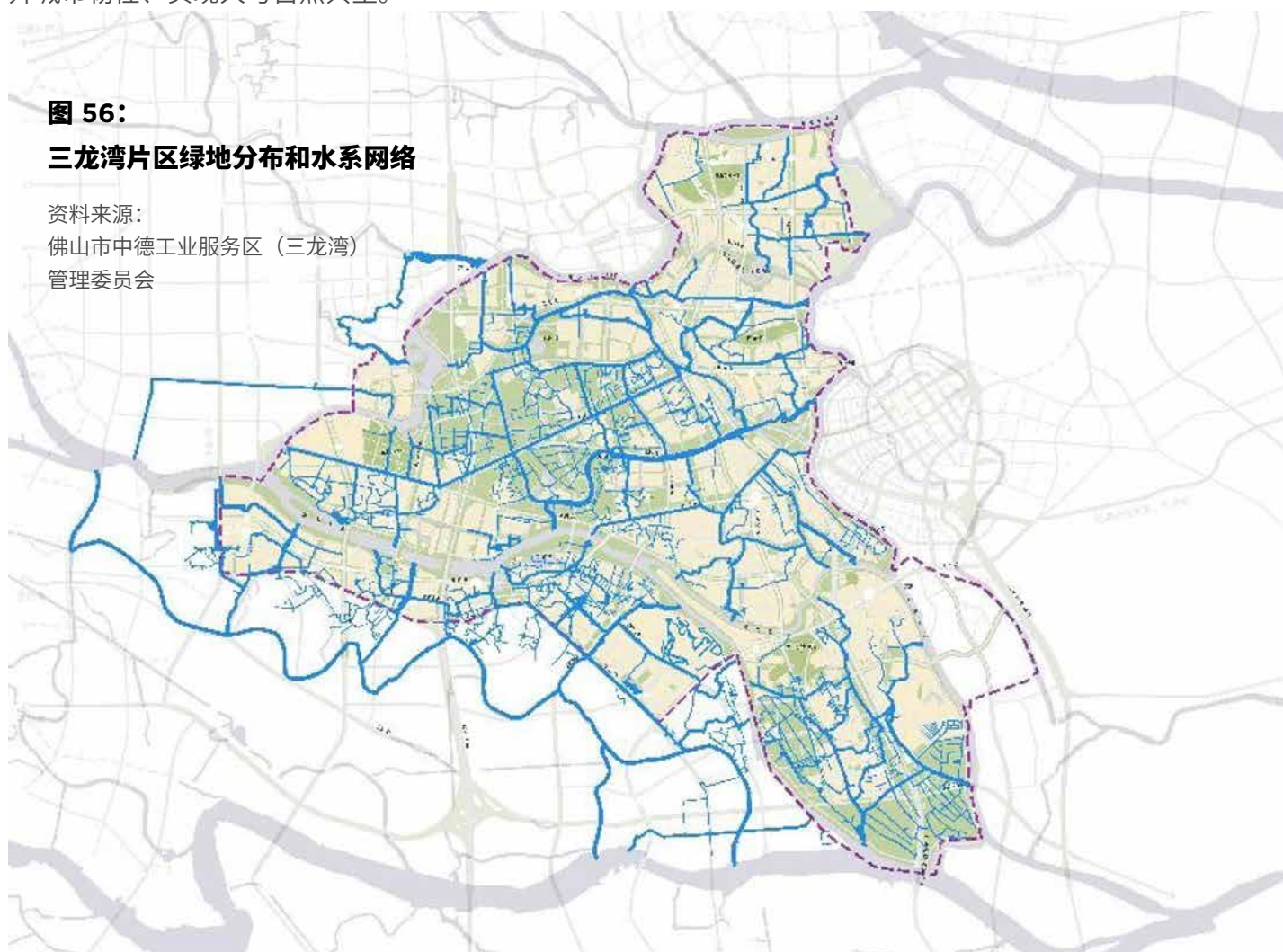
在“实现 2030 年前碳达峰、2060 年前碳中和”的“双碳”目标下，作为碳排放大户的房地产行业有义务加快绿色转型以实现可持续发展。在城市更新过程中，除了小规模有机更新模式可以大幅降低拆除重建过程中带来的巨量碳排放外，还有 EOD（Eco-environment-oriented Development，生态环境导向综合开发）模式。根据戴德梁行《EOD 生态导向综合开发白皮书》，EOD 模式能够优化城市发展逻辑，将环境保护正外部性内化为片区开发价值，同时提升相关企业的 ESG 表现。

城市更新的 EOD 模式，并不止于已经成为主流的绿色建筑改造，还包括基于自然的解决方案（Nature-based Solutions），即将林木、绿地、湿地和水道等城市蓝绿空间以及自然生态系统纳入城市更新规划的考量范围，修复或重构生态网络、兴建海绵基础设施，以提升城市韧性、实现人与自然共生。

以佛山三龙湾为例，在粤港澳大湾区国家战略和广佛融城的大背景下，佛山提出将交汇禅城、南海、顺德三个行政区，同时毗邻广州南站商贸区的三龙湾片区更新打造为引领佛山深度参与粤港澳大湾区建设的战略性重大平台。当地河网密布，拥有超 400 公里的河岸线，水系网络的密集程度甚至高于原有道路网络体系。但在规划过程中，三龙湾并未打算将各条河涌一填了之，而是立足于自然资源现状，规划建设由碧道、绿道、通风廊道组成的生态设施网，并提出了“岛式城市”理念，计划修复并且善用该水系网络，构建客货水运体系。这一举措不仅可以展现岭南水乡魅力，彰显城市特色，还可分担陆路交通压力、缓解城市热岛效应和提高城市韧性。

图 56：
三龙湾片区绿地分布和水系网络

资料来源：
佛山市中德工业服务区（三龙湾）
管理委员会



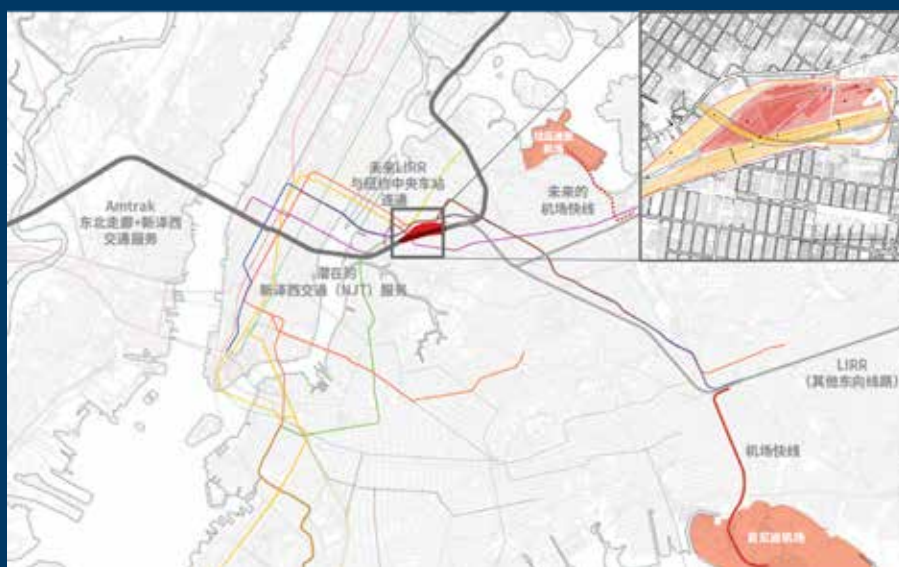
概况

森尼赛德铁路站场位于美国纽约皇后区西部，临近曼哈顿中央商务区，占地面积超过 180 英亩（约 0.7 平方公里），由美国铁路公司和大都会运输局（MTA）共同运营，是美国最繁忙的铁路走廊上重要的铁路基础设施，周边拥有繁荣且多元化的社区。

皇后区是纽约发展最快的行政区之一，人口密集、多元，且在快速增长，使得住房相对紧缺，基础设施网络承受较大压力。森尼赛德站场是地处中心位置、拥有便利交通。在城市更新中，如何在保留并优化铁路

站场的情况下，满足皇后区紧迫的住房需要，促进产业、就业和教育发展，同时保护周边社区的多元化底色，实现可持续增长并向碳中和目标迈进，是项目面临的难点。《森尼赛德站场总体规划》（简称《站场总规》）在经过 22 个月的社区参与的规划咨询后应运而生。

图 57：森尼赛德站场所在区位及现有和规划中的交通网络



资料来源：《森尼赛德站场总体规划》

保留铁路站场，加建盖板创造土地

森尼赛德站场拥有超过 100 年的运营历史，除乘客服务外主要用于列车存放和保养维护，大部分区域露天，是北美最大最繁忙的铁路站场之一，对于美国东北地区现有及规划中的客运铁路交通网络有重要意义，难以整体迁移。

有鉴于此，《站场总规》计划将在保留现有站场设施和功能并增设一个客运站点的基础上，在露天区域加盖一层面积为 115 英亩（约 0.6 平方公里）的盖板，以承载各类物业的开发，并连接原先被站场所割裂的周边社区。

优化区域公共交通，街道以人为本

在跨区域交通上，站场改造的首要目标是改善拥挤老化的交通基础设施，升级铁路站场及其周边的包括公交、地铁和区域铁路在内的现有公共交通网络，以促进皇后区和整个城市发展。为此，《站场总规》计划新建一个铁路客运站、一个地铁站并新增一条新的快速公交（BRT）线路，为周边社区及整个皇后区的居民提供更好的公共交通系统。

在街道网络层面，《站场总规》秉持以人为本的原则，建设尺度适宜步行的街道，内部街道采用小街区密路网模式，中央及南北两侧的干道上将设有宽阔的人行道和独立的公交专用车道和自行车专用道。这一以行人和公交为优先的街道格局加之混合用途的物业开发将有助于市井活力的生成和勃发。盖板平台也将有多座人行天桥连接周边区域，并将原有被大型站场所分隔开的南北两侧社区弥合在一起。

建设经济适用房，体现公平和包容

住房尤其是品质合宜的低成本住房紧缺是所有世界级都市共同面对的难题。作为区域内少有的大规模公共土地，森尼赛德站场将拟建的居住空间都定位为不同类型的经济适用房，而非以盈利为最大目标、隔离不同收入人群的士绅化商品房。

在进行规划之时，规划团队调查了周边区域的人口和住房状况。该区域拥有非常多元化的族裔构成，48%的居民为来自120个不同国家/地区的外籍人士，周边住房单元有约75%用于出租，比例高于纽约全市水

图 58：森尼赛德站场盖板上的拟建交通网络



资料来源：《森尼赛德站场总体规划》

平，出租空置率仅为2.6%，低于全市水平。由此，为一个高度多元化的社区提供满足多种需要的可负担住房成为站场改造的主要目标之一。

《站场总规》计划建造共12,000套经济适用房，其中约6,000套为面向“极低收入人群”的廉租房，另外约6,000套面向中等收入家庭，另有600套定位为支持性/过渡性临时住房。通过建设一个不同收入水平混合的社区，以及包容特殊需要的住房，来保持皇后区的多元化底色。

混合商业和轻工业，导入绿色产业

由于毗邻曼哈顿中央商务区、长岛市中心和长岛市工业商业区，森尼赛德站场周边区域天然就是工商业交融发展的走廊，办公和轻工业常常混合在同一栋建筑之中。《站场总规》计划发扬这一传统，建设灵活的办公、零售和轻工制造混合的空间。

在产业发展方面，《站场总规》计划将森尼赛德站场及皇后区西部打造为推动纽约市过渡到绿色经济的重点区域，为此将新设一个名为绿色经济研发教育中心的同时关注绿色产业研发、公共教育和就业的机构，以引导相关产业和人才的集聚。在开发建设过程中，将大规模应用绿色建筑，可创造约 2 万个绿色建筑行业的就业机会。

图 59：森尼赛德通过产业、商业、校园的互动带来多元化活力



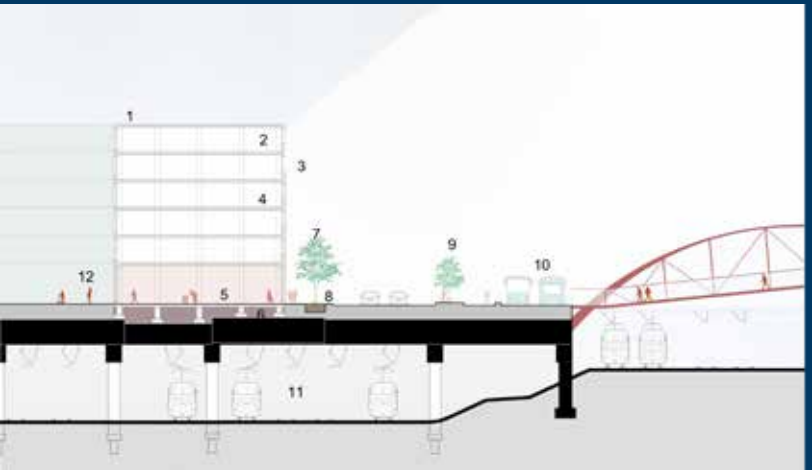
资料来源：《森尼赛德站场总体规划》

绿色建筑和再生能源提高城市韧性

在气候问题成为共识的当下，绿色建筑已是新建项目的常见选择，但由可再生的木材所作为主要材料的木结构建筑还未广泛流行。《站场总规》计划大规模应用交叉层压木材和木结构建筑等领先的材料创新技术，在提高建筑效率的同时大量减少建设和运营的碳足迹。

除了建筑之外，能源也是关键。除了利用可再生能源发电之外，《站场总规》计划收集铁路站场运营过程中产生的余热，并采用现场储能技术，尽力实现能源自足并减少对化石能源的依赖。

图 60：森尼赛德站场规划采取可持续性和碳中和战略



- | | | |
|---------|-------------|---------|
| 1 太阳能板 | 5 热回收通风 | 9 绿化缓冲带 |
| 2 绿色屋顶 | 6 黑水 / 灰水系统 | 10 中转通道 |
| 3 高性能窗户 | 7 植被遮荫 | 11 余热收集 |
| 4 对流通风 | 8 雨水管理系统 | 12 无隔热 |

资料来源：《森尼赛德站场总体规划》

探索多主体参与、利益平衡机制

城市更新及运营的过程是不断更新、动态平衡的过程，涉及多方的利益博弈，具有长期性、复杂性等特点。更新项目所需资金大、占用周期长，仅靠开发商自有资金难以实现长期可持续更新。因此，城市更新项目一般由政府主导实现公共服务和利益平衡，包括如何完善利益分配体系，平衡多元主体的利益。通常引入多元主体有助于推动项目实施进度，但如何平衡多元化社会主体利益并长期运营，以及给予运营方支持和激励，尤其在地产行业资金链相对紧张的现状下，是当前城市更新面临的问题。

2.1. 鼓励社会力量参与

虽然珠三角各地政府对城市更新的主导程度和参与度有所不同，但均积极鼓励社会力量参与城市更新，并从政策、财税、规划等方面出台相关举措提高市场主体参与的活跃度。

2.1.1. 征询公众意见实现共同缔造

在城市更新已经由大规模增量建设转为存量提质改造阶段，社会资本有望从规划设计、投资、研发、建设、运营等全产业链上深度参与城市更新项目。随着社会力量更多地加入到重点更新项目建设中，将更好地对实施城市更新行动提供支持。

城市更新不仅与原生活于此的居民息息相关，也影响更大范围内市民的生产生活。城市更新的规划和改造方向除了应契合高屋建瓴的城市总体规划和政府决策，也应征询原先住民、周边群众和相关专业人士、社会团体的意见，在区域评估、计划修编、规划设计等环节均需要加强公众参与程度，既可提高居民归属感、认同感和基层居民自治能力，也有助于协调各方利益。

2.1.2. 释出利润空间引入社会资本

通过片区统筹可以关联有利地块和配建地块，也为其排布提供更有弹性的腾挪空间。在大型片区改造中，保证一定的重建或加建面积，或出让一定时限的特许经营权，将有助于吸引社会资金投入，并实现资金较快速回流，以反哺片区内公共服务设施建设成本。

合理确定不同项目的改造时序，采用多期轮动开发方式，在前期资金开始回流后再开启后期项目，也可减轻一次性投入压力，吸引更多社会主体参与。

即便是老旧社区微改造，通过引入小商户进驻建筑底层或公共空间，出租广告位等方式也可创造现金流，以补偿原始的资金投入。

在鼓励社会力量参与方面，广州的实践经验可提供参考。通过政府与社会投资组合实施，企业规模化建设运营、综合更新，社会资本参与日常管理服务，原产权单位投资等方式，鼓励社会资本全方位参与老旧小区改造，拓宽老旧小区改造资金来源渠道。培育规模化实施运营主体，吸引社会力量参与老旧小区改造和运营，运用市场力量提升社区服务水平和管理能力。





表 14：社会力量参与老旧小区改造工作的市场化方式

1	政府与社会投资组合实施	政府主要投资基础设施改造内容，具体项目需结合实际和可利用资源，将小区闲置、低效公共空间和低效用地等资源整合，通过公开招标引入企业参与改造。
2	企业规模化建设运营	分为 FEPCO 模式和 BOT 特许经营模式。
3	综合更新	政府采取项目组合实施、联动改造、异地平衡的方式，统筹旧村、旧厂、旧城改造项目与老旧小区改造同步实施，统一引入社会资本作为实施主体。企业参与公开竞标，引入企业既可作为单个小区的实施主体，也可作为多个小区及周边资源改造的统一实施主体。
4	社会资本参与日常管养和物业管理服务	社会资本可通过投资改造，获得小区公共空间和设施的经营权，与日常管养或物业服务打包，提供物业服务等增值服务。
5	社会资本提供专业服务	属地镇（街）可通过政府采购养老、托育、环卫、保洁等城市运营的专业服务。小区业主组织可通过招标引入专业服务企业投资改造或经营配套设施。
6	专营设施设备更新	专业经营单位履行社会责任，投资参与老旧小区改造中相关管线设施设备的改造提升，包括信箱、给水、电及“三线”下地、四网融合等改造。
7	原产权单位投资	国有企事业单位等可对已移交地方的原职工住宅小区改造资金给予支持，也可结合国企“三供一业”（水、电、气和物业管理）工作参与老旧小区改造。

资料来源：广州市住房和城乡建设局，戴德梁行研究部

2.2. 探索项目融资及激励机制

结合粤港澳大湾区此前旧改积累的经验，当前城市更新筹措改造资金的最主要方式为：（1）引导企业、产权单位、专业经营单位等社会力量出资；（2）地方财政安排补助资金用于城镇老旧小区改造，通过发行地方政府专项债券或一般债券用于城镇老旧小区改造；（3）向国家开发银行等机构申请政策支持的金融贷款。

2021年，住建部《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题》提出，在探索可持续更新模式方面，政府应注重协调各类存量资源，鼓励现有资源所有者、居民出资参与微改造；鼓励功能混合和用途兼容，推行混合用地类型，采用疏解、腾挪、置换、租赁等方式。实际操作中，除上述措施外，通过公募 REITs 等方式引入多元主体，探索税收奖励返还等创新型政策，通过规模化统租改造提供保障性住房，提高土地容积率激励，探索市场主体与政府合作新模式，都是发展可持续更新模式的有效路径。

表 15：城市更新项目融资类型及分析

类型	举例	优点	缺点
银行贷款	并购贷、拆迁贷等	来源广泛，申请流程透明	门槛较高，通常要求达到较高的《搬迁补偿协议》签约率
非标融资	信托计划、资管计划、城市更新基金等	通常较为灵活	受到强监管
引入合作方	不动产私募投资基金、战略投资者、联合体、PPP 等	提高品牌效应	对公司实力要求较高
财政资金	地方政府专项债券或一般债券	资金成本低	流程长，通常以保障房或政府类项目为主

资料来源：戴德梁行研究部

03.

城市更新法律法规持续完善

广州和深圳作为全国城市更新发展的领头羊，经过多年探索，相关政策及细则已经逐步系统化、全面化。其中，特别是对文化街区、历史遗迹、古树名木等方面的保护在国内领先。因此，粤港澳大湾区有条件通过前期积极探索的城市更新经验，形成可复制、可推广的城市更新政策体系，为后起城市提供更多借鉴经验。完善、稳定、实操性强的政策法规也是推进粤港澳大湾区后续城市更新大规模铺开的基本保障。

3.1. 进一步完善城市更新政策体系和实施细则

完善的城市更新政策体系是标准化发展的必然要求，也是确保城市更新合法性、权威性和公平性的重要保障。现行相关制度多以各地“一地一策”、“打补丁”式文件为主，且大量实操层面细节缺乏合理化路径，例如职能交叉事项中的部门间协同、土地用途变更、公共设施运营权、腾退及修缮补贴等问题存在盲区。完善的城市更新政策体系，既包含总体层面的战略性规划来指导和协调，又在专项规划、技术导则等实施层面予以明确，同时规划土地、准入审批、产业培育、财政税收等配套方面提出专项细则。

图 61：城市更新规划体系及参与主体实例



资料来源：戴德梁行研究部

3.2. 配套制度有助于操作层面顺利实施

在城市更新业务相关的制度保障方面也有待于进一步细化明确。例如，目前的建筑规范、标准、管理大多针对新建建筑，在有机更新和微改造方面缺乏精细化的行业标准。从法律保障上来看，城市更新相关的行政裁决和司法裁决制度也有待于在实践中日趋完善。此外，由于城市更新对资金实力要求较高，又涉及统筹协调多方利益，预计后续城市更新中国企将保持较高占比，国有资产的合法合规、市场化运营也需要完善的制度予以保障。



04.

TOD、工业上楼、租赁住房、非标商业将是未来重要改造方向

4.1. TOD：顺捷交通、集约利用是城市更新应有之义

自 20 世纪 70 年代香港开始建设大规模轨道交通网络，并推广了“轨道 + 物业”的开发模式，到 21 世纪 20 年代“轨道上的大湾区”逐步成型，TOD（Transit-Oriented Development，公交导向综合开发）已经成为大湾区内无论是增量土地开发还是存量土地再开发都会考虑采用的常见模式，其公共交通主导、混合用途、集约利用等原则受到广泛认可和普遍采用。

随着时间推移，TOD 的理念也在不断演进。在交通与发展政策研究所（ITDP）的《TOD 标准 3.0》中，慢行环境优化、包容弱势群体的公共设施、可负担住房、原址安置等目标得到了更多强调。

为提高土地利用效益和要素流通效率，在城市核心区的拆建项目和各类区域的片区改造项目中，TOD 城市综合体应该成为首选的开发模式。而在社区微更新、单一用途用地更新中，也应融入 TOD 的理念，包括：增加公共交通站点并提升其可达性，创造安全、包容、积极、舒适的慢行环境，增设公共服务设施以及商业、工作、娱乐等多用途的空间等。

图 62：TOD 关键实施目标



资料来源：ITDP《TOD 标准 3.0》



4.2. 租赁住房：REITs 试点扩容，助力开拓房地产新发展模式

随着 2023 年 2 月证监会宣布启动不动产私募投资基金试点，进一步拓宽房地产股权融资渠道，同月底央行、银保监会发布《关于金融支持住房租赁市场发展的意见（征求意见稿）》，以及此前发声将研究拓展 REITs 试点范围至市场化长租房及商业不动产领域，探索多时的“房地产新发展模式”路径越来越明晰——融资端以发展多元化金融渠道尤其是股权渠道推动降杠杆；供应端商品住房、保障性住房双轨并行；需求

端租购并举，企业经营模式由开发销售为主转向资产运营为主。

在新模式下，“投融建管退”的闭环更加畅通，以保障性租赁住房和市场化长租房为主体的租赁住房市场无疑将迎来更广阔的发展前景。在城市更新项目中，租赁住房的筹集改造等或将从政府配建要求转变为房地产企业和资产管理方的主动选择。

图 63：大湾区租赁住房发展关键政策和事件时间线



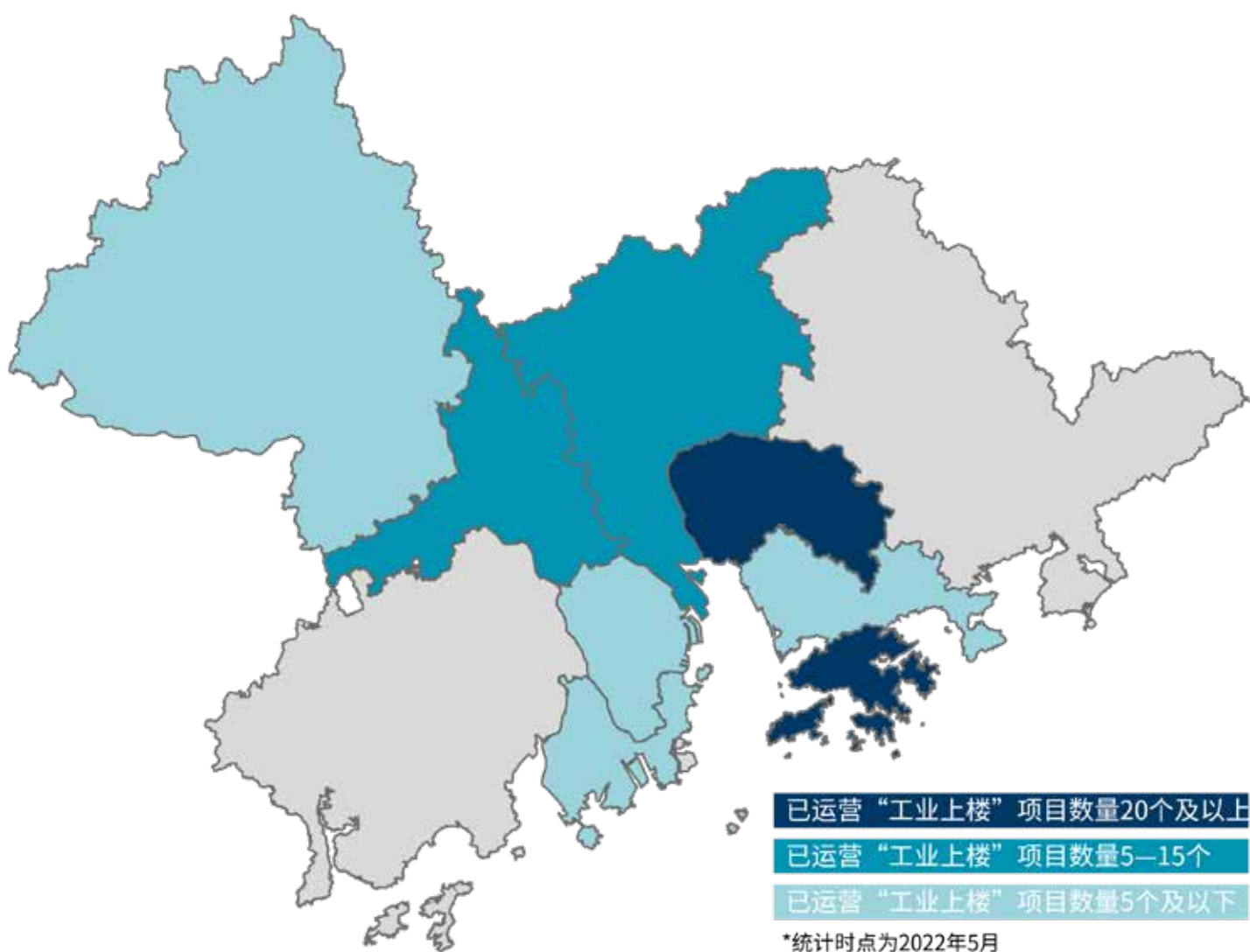
资料来源：公开资料整理，戴德梁行研究部

4.3. 工业上楼：产业空间升级为大湾区发展注入动力

“工改”是大湾区城市更新的核心主题之一，区域内几乎所有城市都提出了保障产业发展空间、促进产业转型升级的目标，深圳、东莞、中山等城市近年加强限制“工改商住”甚至“工改M0”，同时加大力度推行“工改M1”。例如，2022年末深圳发布连续5年每年建设2,000万平方米高质量、低成本、定制化厂房空间的行动计划，通过城市更新和土地整备获得的产业用地以及“工业上楼”这种高集约性的产业空间形态成为这一行动的主要支撑。

自20世纪50年代工业大厦模式在香港发端，到2005年佛山开启探索，再到2018年后大湾区内多点开花，“工业上楼”已经成为近年继数据中心、生命科学产业园、高标仓和冷库后产业空间又一热点。根据戴德梁行《粤港澳大湾区“工业上楼”与特色产业园区操作实践》报告，产业发展将长期与城市更新“工改工”产生的高容积率产业空间相伴而行，“工业上楼”将是未来10—15年粤港澳大湾区主要产业空间供给模式之一。

图 64：大湾区“工业上楼”已运营项目数量分布



资料来源：戴德梁行《粤港澳大湾区“工业上楼”与特色产业园区操作实践》

4.4. 非标商业：兼善保育和活化，创新场景和体验

“非标商业”即与标准化的盒子型购物中心所不同的非标准化商业空间，例如传统的商业街巷、由历史文化遗产和工业遗存改造而来的商业街区 and 创意文化园区，以及和公园、海岸等自然环境融为一体的非集中式商业空间。由于非标商业能更好地保护城市空间肌理和历史文化脉络，同时活化原来低效利用甚至废弃使用的空间，其与有机更新阶段的城市更新实践几近完美契合。此外，非标商业因非标准化而各具特色，更易为品牌和消费者创造与众不同的场景和体验，在个性化、体验式消费的浪潮下占得先机。

在大湾区，已经涌现了诸如香港 PMQ 元创坊、广州珠江琶醍、深圳 OCT-LOFT、佛山岭南天地等通过修缮和改造历史建筑群、工业文化遗存而诞生的非标商业经典案例。在严格控制大拆大建、鼓励有机更新和微改造的大趋势下，非标商业有望成为城市更新中商业空间转化的主流模式，为千城一面的城市环境带来不一样的色彩。



2023 粤港澳大湾区 城市更新发展报告

总结：

GRE-
ATER
BAY
AREA
URBAN

片区统筹、有机更新成为主流：



- 业态复合、职住平衡，提升片区内全天候活力
- 补足功能短板，改造加建基础设施和服务设施
- 赓续文化脉络，活化历史遗产，融合传统现代
- 探索 EOD 模式，加快绿色转型，助力双碳目标

法律法规体系持续完善：



- 建设系统化、创新型、有连贯性的法律法规体系，充分发挥规划引领、政策支持、资源配置等作用
- 从单个旧改项目向系统规划转变，从开发思维向经营城市思维转变，从一刀切向因地制宜改变，根据城市不同区域的历史价值、开发程度不同而采用不同的监管要求和更新模式

探索多主体参与和利益平衡机制：



- 构建多方合作的协同工作机制，引入社会资本、本地居民、邻近市民、专业人士和社会团体等各利益相关方从规划设计、建设运营的全产业链上深度参与城市更新项目
- 释出合理的利润空间，采用多期轮动开发方式减轻一次性投入压力，与各相关方公平分享收益，都将有利于导入社会资本，拓宽改造资金来源渠道
- 积极探索城市更新的新模式、新路径，形成成熟经验逐步推广

未来重要改造方向：



- 在公共交通主导、混合用途、集约利用城市更新大原则下，TOD 城市综合体将继续成为拆建型城市更新优先采用的模式
- 随着不动产私募投资基金启动试点、REITs 试点扩容，多种政策加持下顺应房地产新发展模式的租赁住房的筹集改造将日益受到重视
- 产业发展将长期与城市更新“工改工”产生的高容积率产业空间相伴而行，工业上楼将是未来粤港澳大湾区主要产业空间供给模式之一
- 在严格控制大拆大建、鼓励有机更新和微改造的大趋势下，本地适应性更强的非标商业有望成为城市更新中商业空间转化的主流模式，为千城一面的城市环境带来不一样的色彩

大中华区研究团队联系人



林荣杰

大中华区

james.shepherd@cushwake.com



魏东

北区

sabrina.d.wei@cushwake.com



Shaun Brodie

华东区

shaun.fv.brodie@cushwake.com



贾萱

华西区

ivy.jia@cushwake.com



邓淑贤

香港

rosanna.tang@cushwake.com



李易璇

台湾

eason.ih.lee@cushwake.com

本报告由戴德梁行研究院副院长张晓端负责撰写，李孟泉、朱晓丰、汪璐珠以及香港研究团队整理分析。张晓端同时是戴德梁行华南及华中区研究部主管、大中华区住宅卓越中心的负责人，及戴德梁行粤港澳大湾区平台研究负责人，拥有丰富的房地产市场研究经验。如对我们的研究有任何问题，请联系：



张晓端

戴德梁行研究院副院长
华南及华中区研究部主管

xiaoduan.zhang@cushwake.com

关于戴德梁行

戴德梁行是享誉全球的房地产服务和咨询顾问公司，通过兼具本土洞察与全球视野的房地产解决方案为客户创造卓越价值。戴德梁行遍布全球 60 多个国家，设有 400 多个办公室，拥有 52,000 名专业员工。在大中华区，我们的 23 家分公司合力引领市场发展，赢得众多行业重磅奖项和至高荣誉。2022 年公司全球营业收入达 101 亿美元，核心业务涵盖估价及顾问服务、策略发展顾问、项目管理服务、资本市场、项目及企业服务、产业地产、商业地产等。更多详情，请浏览 www.cushmanwakefield.com.cn 或关注我们的微信（戴德梁行）。

免责声明

本报告刊载的一切资料及数据，虽力求精确，但仅作参考之用，并非对报告中所载市场或物业的全面描述。报告中所引用的来自公告渠道的信息，尽管戴德梁行相信其可靠性，但该等信息并未经戴德梁行核实，因此戴德梁行不能担保其准确和全面。对于报告中所载信息的准确性和完整性，戴德梁行不做任何明示或暗示的担保，也不承担任何责任。戴德梁行在报告中所述的任何观点仅供参考，并不对依赖该观点而采取的任何措施或行动、以及由此引起的任何风险承担任何责任。戴德梁行保留一切版权，未经许可，不得转载。

© 戴德梁行 2023 年