

城市更新的开发模式、挑战和策略

耿超

安徽理工大学经济与管理学院 安徽 淮南 232000

摘要：本文探讨了城市更新的开发模式、面临的挑战及实施策略。随着新增土地稀缺，城市更新成为未来城市空间供给的重要途径。文章分析了综合整治、有机更新和拆除重建三种主要的城市更新方式，并指出了当前城市更新开发过程中存在的缺乏相关指引和规范、缺乏利益分配机制、社会资源浪费以及环境质量下降等挑战。为应对这些挑战，本文提出了科学规划城市发展、推进老旧小区改造、构建民主更新体系、加强历史文化保护传承以及推进数字化基础设施建设等策略。通过实施这些策略，旨在提升人民群众获得感、幸福感、安全感，创造宜业、宜居、宜乐、宜游的良好环境。

关键词：城市更新；开发模式；挑战与策略；科学规划；民主更新体系

引言

随着城市化进程的加速，城市空间资源日益紧张，新增土地稀缺已成为制约城市发展的重要因素。在此背景下，城市更新作为挖掘存量土地潜力、优化城市空间结构的重要途径，其经济意义和社会意义愈发凸显。城市建成环境作为巨大的社会资源，不仅承载着城市的历史与文化，更为空间创新活动提供了广阔舞台^[1]。通过城市更新，可以释放土地存量价值，改善物质空间环境，为城市发展注入新的活力。然而，城市更新并非易事，其面临着诸多挑战。从缺乏相关指引和规范，到利益分配机制的缺失，再到社会资源的浪费以及环境质量的下降，这些问题都严重制约了城市更新的进程和效果^[2]。因此，如何科学规划城市发展、推进老旧小区改造、构建民主更新体系、加强历史文化保护传承以及推进数字化基础设施建设，成为当前城市更新亟需解决的关键问题。本文旨在深入探讨城市更新的开发模式、面临的挑战及实施策略，以期在城市更新提供有益的参考和借鉴。通过综合整治、有机更新和拆除重建等多种方式，结合科学规划、民主决策、文化传承和技术创新等手段，我们可以共同推动城市更新事业的蓬勃发展，为人民群众创造更加宜业、宜居、宜乐、宜游的美好环境。这不仅是对城市未来的美好憧憬，更是我们每一个人的责任与使命。

1 城市更新开发模式

1.1 新增土地稀缺与城市更新的重要性

城市更新是针对城市中特定建成区域，如旧工业区、旧商业街区、老旧住宅区、城中村及旧屋村等，进

行的一系列改造活动。这些区域往往存在基础设施落后、环境状况恶劣或土地利用效率低等问题，其现有功能和用途已明显不适应社会经济发展的需求。因此，依据城市规划和相关法规程序，城市更新采取了综合整治、有机更新或拆除重建等主要方式。综合整治侧重于改善环境和提升设施，有机更新则强调保留原建筑风貌并升级其功能，而拆除重建则是彻底推翻旧有建筑，按新规划重新建设^[3]。这些措施旨在优化城市空间布局，提升城市功能和品质，以适应现代城市发展的需要。

在当下社会，新增土地的稀缺性已成为一个不争的事实。随着城市化进程的加速，可用于建设的土地资源越来越少，这迫使我们必须转变城市发展思路，从过去的增量扩张转向存量提质。城市更新，作为挖掘城市内部潜力、优化空间结构的重要手段，将成为未来城市空间供给的重要途径。通过城市更新，我们可以有效提升城市功能和品质，满足人民群众对美好生活的向往^[4]。

1.2 城市更新的主要方式

1.2.1 综合整治

综合整治是城市更新的一种重要方式，它主要侧重于对房屋配套设施和周边环境的整治与更新。这种方式不涉及房屋结构的拆除和改造，而是通过改善老旧小区的居住环境、整治河道、再生公园等手段，提升城市整体形象和居民生活质量。综合整治具有投资少、见效快的特点，是城市更新中不可或缺的一环^[5]。

1.2.2 有机更新

有机更新则强调在保留原房屋建筑风貌的基础上，对建筑承载的产业进行升级。这种方式主要适用于商业不动产的更新改造，通过引入市场化投资力量，对资产进行高效管理和运营。有机更新不仅保留了城市的历史

作者简介：耿超（1992.9-），男，汉族，籍贯：安徽无为，职称：助理工程师，学历：本科，研究方向：道路建设 城市更新

记忆和文化特色，还提升了城市的经济活力和竞争力。

1.2.3 拆除重建

拆除重建是城市更新中最为彻底的一种方式。它涉及大量建筑的推倒重来和按新规划重新建设，可能改变土地使用权的权利主体和土地性质。城中村拆迁、棚户区改造、老工厂拆除等都是拆除重建的典型案列。虽然这种方式投资大、周期长，但它能够彻底改变城市的面貌和功能布局，为城市带来新的发展机遇^[6]。

2 城市建设开发困境与面临的挑战

2.1 缺乏相关指引和规范

实际上，根据现行的规划管理程序，渐进式再开发进程往往会遭遇规划管理的反向掣肘。一方面，由于规划调整的复杂性和严谨性，频繁地因更新再开发而调整控制性详细规划，不仅给规划管理部门带来了繁重的编制任务，还极大地削弱了控规应有的引导与约束功能，破坏了城市规划的整体肌理。另一方面，繁琐冗长的规划调整程序以及不菲的费用支出，对个体开发者构成了难以逾越的障碍，导致许多合理的更新项目难以顺利推进^[7]。长此以往，已实施的更新项目也可能因缺乏有效管理而陷入“灰色地带”，影响城市的健康有序发展。

核心问题在于技术标准滞后，这深刻影响了渐进式再开发的进程。当前，各类技术标准与规范大多诞生于城市化快速推进的时期，它们未能及时跟上城市建成环境的演变步伐，且主要聚焦于增量开发的需求，缺乏对空间布局、产权归属等建成环境历史条件的全面考量。因此，在将这些技术标准应用于再开发管理时，局限性显而易见。例如，控规技术文件在建筑功能兼容性方面的严格规定，以及消防、日照间距规范对建筑形态变更的诸多限制，都成为了再开发的绊脚石。更甚者，面向建成环境更新的适应性技术指引的缺失，不仅给开发主体的建设活动带来了困扰，也给管理部门的审批许可工作造成了阻碍，影响了城市更新的效率和效果。

2.2 缺乏利益分配机制

作为城市整体利益和市民公共利益的守护者，当前的城市规划管理仍侧重于控制干预，却未能充分树立起面向城市和市民的服务意识与全局观念。在建成环境的更新进程中，土地增值收益的归属问题始终模糊不清，这不仅损害了公众利益，也加剧了社会不公。开发主体出于逐利的本性，将经济利益视为再开发的主要驱动力，他们在更新过程中轻松攫取了物业的存量价值，而城市和周边居民则默默承担了相应的社会成本。这种利益分配的不均衡，对于公众和在场的利益主体而言显然有失公允。由于缺乏有效的利益分配制度，规划管理部门难以要求开发主体进行公共利益还原或提供回馈，导致社区利益频繁被商业利益

所侵蚀。这不仅削弱了城市规划的公共性，也阻碍了城市的可持续发展和居民生活质量的提升。

2.3 社会资源浪费

在传统城市建设中，资金多依赖政府拨款，常因缺乏合理资源配置而施工缓慢，加之拆迁标准不一，部门间工作割裂，使得改革后基础设施配套不完善。同时，因缺乏科学规划，城市更新往往采取传统、盲目的填补方式，缺乏实质性进展，导致后续项目受阻，社会资源被极大浪费^[8]。这种模式下，不仅城市更新效率低下，还造成了资源的重复投入与损耗，影响了城市的可持续发展和社会整体福祉的提升。因此，亟需转变思路，强化科学规划与资源配置，以实现更高效、更可持续的城市更新。

2.4 环境质量下降

城市扩建不仅是空间重构，更是对城市生态环境的平衡与更新。当前，我国城市环境面临严峻挑战，空气质量差、雾霾频发，水体污染严重，噪音污染持续加剧。传统的城市建设往往侧重于经济增长，环境保护常被忽视。鉴于这一现状，将生态建设融入城市更新与扩建中，实现经济发展与环境保护的和谐统一，已成为未来城市发展的重要战略。这要求我们在城市规划与建设中，不仅要追求经济效益，更要注重生态环境的保护与恢复，以构建宜居、可持续发展的城市环境，为城市居民创造更加健康、美好的生活空间。

3 城市更新实施策略

3.1 科学规划城市发展

在城市更新建设领域，资源分配的优化对于提升城市空间质量至关重要。政府部门需采取更为精细的管理模式，通过细致规划工程建设，完善区域间设施配置，确保资源高效利用。同时，增强环境保护意识，在城市构建与管理过程中，需以科学规范和创新管理为手段，妥善协调自然生态与城市建设的关系，促进二者和谐共生。在城市监管层面，应持续推进城市规建，实现规建、施工、监管等环节的无缝衔接与深度融合，以确保城市革新建设的持续性和长远性^[9]。此外，对于城市利益建设分配，应积极探索政府指导、市场运作与社会经验相结合的模式，通过多方协同，进一步强化城市更新建设的综合效益与推进速度。这不仅能够提升城市功能品质，还能有效激发城市活力，推动城市向更加繁荣、可持续发展的方向发展。

3.2 推进老旧小区改造

推进老旧小区改造是增进民众福祉的关键步骤，也是城市更新战略的重心所在。本年度，我国将全力推进这一民生工程，计划新开工城镇老旧小区改造项目超5.3万个，总投资预计超2000亿元。此举意在全面优化老旧小区的基础设施及居住环境，打造更加宜居、和谐的社

区生态,不仅直接提升居民的生活品质,更助力城市面貌的整体升级与可持续发展。通过这一系列改造,不仅能够满足居民对美好生活的向往,还能激发城市活力,推动社会经济与环境的和谐共生,为城市的未来发展奠定坚实基础。

3.3 构建民主更新体系

在“强政府、弱社会”模式下,传统拆建式更新常由政府主导,管理强而治理弱。面对渐进式更新中的多元利益主体,政府往往陷入管理困境。城市更新的核心在于社区更新,需发挥社会调节与居民自治功能,促进经济、社会、环境协调发展。社区居民作为直接受益者,应被纳入更新决策、实施与监管中,确保其知情、参与及表达意见的权利,与政府、开发商形成平衡,保障城市更新多维目标的实现。随着生活水平提升,公众对个人价值实现及参与社会事务的意愿增强^[10]。因此,城市更新管理应构建多元主体共治的决策与监管机制,明确各方角色与责任,为公众参与创造条件。通过政府、社区、居民、开发商等多方协作,共同推动城市更新向更加民主、高效、和谐的方向发展,确保更新成果惠及广大民众,实现城市的可持续发展。

3.4 加强历史文化保护传承

城市更新应注重保留与传承,而非一味大拆大建。其核心在于彰显地域特色、民族风情与时代风貌,强化历史文化的保护与活化利用。城市的历史遗迹、文化古迹及人文积淀,构成其独特生命力。至2024年,全国已划定历史文化街区超1200片,认定历史建筑5.95万处。这些街区作为活态文化遗产,保护工作复杂且广泛,需综合考虑民生改善、安全保障、社会治理及人居环境提升等多方面因素,形成系统工程。通过科学规划与细致管理,让历史文化与现代生活和谐共融,为城市注入持久活力,展现独特魅力。

3.5 推进数字化基础设施建设

近年来,5G、大数据、云计算、人工智能等前沿技术的融合应用,加速了智慧城市的建设步伐,极大提升了城市管理的智能化水平和运行效率。智能建造与建筑工业化的协同发展,成为新型城市基础设施建设的重点,对于推动城市绿色低碳转型具有重要意义^[11]。通过实施智能建造,不仅能够促进建筑业的技术革新,还能激发新产业、新业态、新模式的涌现,为城市经济发展注入强劲动力。同时,完善相关配套政策,特别是在城市信息模型基础平台、城市生命线工程、智慧社区等领域,拓宽智能建造的应用场景,对于深化智慧城市建设、提升城市管理效能至关重要。这一系列举措将共同推动城市向更加智慧、高效、绿色的方向发展。

总结

实施城市更新行动,其核心宗旨在于切实提升人民群众的获得感、幸福感和安全感。这一行动需始终秉持“人民城市人民建,人民城市为人民”的核心理念,将人民的利益放在首位。通过不断提高城市规划的科学性、建设的精致度以及治理的精细化水平,致力于打造一个既适宜就业创业,又适宜居住生活,还能让人享受娱乐休闲、畅游城市美景的多元良好环境^[12]。

在规划阶段,需广泛听取民众意见,确保规划内容贴近民生需求;在建设过程中,注重质量与安全,让每一项工程都成为惠及民众的民心工程;在治理层面,强化社区治理和服务功能,构建共建共治共享的社会治理格局。通过这些努力,使城市更新行动真正成为推动城市高质量发展、增进民生福祉的强大动力,让城市成为人民群众幸福生活的美好家园。

参考文献

- [1]常俊松,张天宝.城市更新的开发模式、挑战和策略[J].上海房地,2025,(04):14-17.
- [2]叶嵩.基于高质量发展目标的特大城市地下空间开发策略与实施路径——以上海市杨浦区为例[J].中国品牌与防伪,2025,(03):215-217.
- [3]陈天,陈赛怡.国内外棕地治理对天津市低效用地再开发实践机制的启示[J].北京规划建设,2025,(01):63-71.
- [4]洪亮亮.从城市发展“内生力”视角探讨泉州城市更新[J].城市建筑空间,2025,32(01):52-54.
- [5]唐凯,蒋应红,沈雷洪.城市地下空间集约化开发模式探析[J].建筑科技,2025,9(01):9-13.
- [6]马楠.城市更新中历史街区的保护与开发[J].城市建设理论研究(电子版),2025,(02):16-18.
- [7]吴九兴,黄征学.我国存量土地再开发的地方实践、模式比较与政策优化[J].改革与战略,2024,40(06):10-18.
- [8]李翔宇.国土空间规划背景下的城市更新用地再开发研究[J].新型城镇化,2024,(11):60-63.
- [9]唐璐.以成都TOD站点城市设计为例研究交通导向性(TOD)开发对城市更新的积极作用[J].四川建筑,2024,44(S1):73-75.
- [10]索奇峰,樊思岐,刘天庆,等.片区城市更新的模式探索——基于片区城市更新与产业新城开发建设的对比分析[J].建筑设计管理,2024,41(09):11-23.
- [11]冯旭.国有企业盘活资产服务城市更新的研究——以北京公交1921文创园区项目为例[J].城市公共交通,2024,(09):36-40.
- [12]楼雨豪.存量规划背景下低效用地再开发潜力评价与利用策略研究[D].沈阳建筑大学,2024.