

城市更新发展与城市更新管理研究

刘银宝

舜土（北京）规划科技有限公司宁夏分公司 宁夏 银川 750000

摘要：城市更新对城市化发展具有重要意义。它通过系统整合既有空间资源、优化功能分区，有效破解土地闲置与布局混杂问题，为城市高阶发展提供空间支撑；同时推动增长模式从外延扩张转向存量挖潜与效率提升，促进产业结构调整，并针对设施老化与服务不足等短板增强城市综合承载能力。然而管理层面仍面临资源整合困难、主体协调复杂、建设同质化及全周期机制缺失等难题。对此需构建科学化资源整合体系与规范化协同治理模式，实施差异化更新策略，并完善覆盖建设与运维全流程的闭环管理体系，确保更新成效持久稳固。

关键词：城市更新；城市化发展；空间格局优化；协同治理；全周期管理

引言：城市化进程持续深入，建成区空间利用效率与功能品质问题日益凸显，存量空间资源整合与系统更新成为推动城市高质量发展的关键路径。城市更新不仅事关空间格局优化与发展模式转型，也直接影响城市综合承载能力的提升。然而，更新实践中普遍面临资源整合难度大、主体利益协调复杂、建设方案同质化以及全周期管理缺位等现实制约，亟需在管理机制和实施策略上寻求系统性突破。围绕上述核心议题，从重要性认知、难点剖析与应对策略三个层面展开论述，以期为城市化背景下的更新实践提供参考。

1 城市更新对城市化发展的重要性

1.1 重塑城市空间利用格局

城市化推进过程中，建成区域内普遍存在土地闲置、功能交错混杂、空间利用效率偏低等突出问题，这些因素直接制约了城市运行质量与持续发展潜力。城市更新聚焦于既有空间资源的全面盘点与功能再调适，通过系统化的空间梳理和功能重组，有序划分各类用地的边界与用途，减少不同功能之间的相互干扰，提升单位面积土地的经济产出效能与社会服务效益。这种空间层面的优化调整，有助于形成分工明确、流转顺畅、衔接有序的城市空间组织形态，为城市化向更高层次演进提供稳固的空间基础与结构保障。

1.2 助推城市发展模式转型

以往城市化较多依赖新增建设用地的外延式扩张，这一路径正面临资源供给趋紧与环境承载受限的双重制约，发展后劲明显不足。城市更新将关注重心转向建成区内存量资源的深度挖潜与品质提升，引导城市增长动力由规模驱动转向效率驱动，推动经济增长、就业吸纳

与社会服务逐步摆脱对大规模新开发的依赖。这一转变客观上要求城市内部产业结构、技术构成与用工形式做出适应性调整，进而促使传统业态改造升级，新兴服务环节加速孕育，最终形成以存量优化为基本特征、以内生增长为核心动力的新型城市化推进路径。

1.3 提升城市综合承载能力

伴随城市化水平不断提高，人口持续聚集与经济活动日趋密集对城市基础设施、公共服务和环境维持能力提出更高要求，而早期建设阶段遗留的管网老化、服务设施不足、环境品质欠佳等短板日益凸显。城市更新针对上述薄弱环节开展补缺式改造与系统化升级，重点完善交通衔接、给排水、能源供给等硬件支撑条件，扩充教育、医疗、商业等日常服务设施的覆盖范围与服务容量^[1]。通过补齐既有短板并适度超前配置关键功能节点，城市对人口安居、产业运营以及各类社会交往活动的总体容纳与保障能力得到切实增强，从而更好匹配城市化持续推进过程中不断增长的综合需求。

2 城市更新及管理面临的难点

2.1 存量资源整合配置难度较高

城市建成区内散布的大量存量空间、既有资产和各类设施，其形成年代跨度大、建设标准参差，而且各自归属不同的持有主体与使用单位，权属边界往往不够清晰，甚至出现多重占用或权益重叠的情形。同时，这些资源在空间分布上呈现明显碎片化特征，相邻地块可能分属不同管理序列，相互之间缺乏有效的衔接通道。相较于增量建设阶段可依照统一规划从头展开，存量更新必须在既有框架内进行局部调整和渐进改造，可自由变动的余地十分有限，任何一项改动都可能触发周边关联

要素的连锁反应。这种高度约束的环境使得资源摸底、价值评估和再配置过程面临大量前置条件,需要投入远超预期的调研成本与协调精力,进而拖慢整体更新节奏,也容易造成配置方案偏离最优状态。

2.2 多元主体利益协调难度较大

城市更新从前期谋划到后期实施,实际牵涉的参与方涵盖产权持有人、实际使用人、投资运营方以及相关管理单位等不同群体,每一类主体对于更新目标、改造方向、成本分摊和收益分配均有各自侧重,且这些侧重有时相互对立。现有沟通与裁决机制尚未形成完备的系统框架,经常出现权责边界难以精确界定、各方诉求缺乏有效归集路径、信息传递失真或滞后的情况。当不同意见无法通过常规渠道及时调和时,决策过程就会陷入反复争论或互相推诿,协作行动因此受阻^[2]。这种源自组织层面的内在摩擦,不仅增加了管理环节的交易成本,还可能导致部分合理诉求被长期搁置,削弱各方对更新工作的认同与配合意愿,使管理举措难以顺畅落地。

2.3 更新建设存在同质化倾向

不同城市片区的人口结构、产业基底、交通条件以及历史沿革各不相同,因此对更新方式、改造强度和功能配置的需求理应存在显著差别。然而,当前不少更新活动在方案制定阶段缺乏精细化的诊断评估体系,对本地实际情况的考察往往浮于表面,未能深入辨析不同区域在发展阶段和核心矛盾上的差异。这就导致更新策略趋向模式化,无论面对何种类型的建成环境,都倾向于采用相近的改造手法和功能组合。这种千篇一律的做法,使更新成果难以精准回应特定地段内人口生活、生产运营和日常流动的实际需要,更新供给与真实需求之间出现结构性错位,既浪费了宝贵的改造资源,又可能因不匹配而引发新的使用不便,降低更新工作的实际成效。

2.4 全周期管理体系存在短板

现阶段城市更新工作普遍将主要精力和资金集中投放在前期的改造建设阶段,对完工后设施运行、空间维护、环境保养以及使用状况跟踪等后续环节重视不够。许多项目在竣工验收之后便缺乏持续的关注与投入,日常巡检、定期修缮和性能检测等运维工作流于形式,甚至出现管理真空。城市运行状态始终处于动态变化之中,早期改造方案所依据的条件可能随时间推移而发生改变,若缺乏闭环式的信息反馈与方案调校机制,就无法及时察觉功能退化和新出现的矛盾^[3]。长此以往,更新带来的改善效果会逐步衰减,设施加速老化,服务能力下降,前期投入的改造成果难以稳定维持,城市更新

的长期价值也就无法充分兑现。

3 城市更新的管理和实施策略

3.1 建立科学化资源整合管理体系

要破解存量资源碎片化带来的管理困局,关键在于建立一套覆盖全面、运转有序的科学化整合体系。首先,必须组织开展系统性的存量资源普查,把城市建成区内各类空间载体、固定资产和配套设施的基本信息全部收录在案,不仅要摸清数量规模,还要逐一评估其当前使用效率、剩余服役年限以及改造提升的可行条件。普查结果不能束之高阁,而需要以此为基底构建动态更新的台账系统,对资源状态的变化做到实时记录与定期复核,确保管理决策所依据的数据始终贴近实际。在数据底座夯实之后,还应搭建一体化的统筹配置框架,将原本归属于不同管理序列的资源要素纳入同一协调平台,依据城市空间优化和功能升级的总体导向,合理确定各项资源的盘活方式、再开发时序和用途管控规则。对于利用条件受限或存在多重约束的资源,要单独标注其改造门槛,并按照收益成本和紧急程度排出优先级。这套体系运转起来,就能有效消除资源调配过程中的信息壁垒和衔接障碍,使分散的存量要素逐步整合为协同联动的有机整体,为城市更新提供可靠的空间载体和资产保障。

3.2 构建规范化多元协同治理模式

城市更新牵涉的参与主体十分庞杂,各方关注重点和预期收益各不相同,若缺乏一套规范的治理框架,极易产生行动步调不一、决策反复摇摆的问题。构建规范化协同模式,首要任务是厘清每个参与方的职责边界与权力范围,做到事权清晰、责任到人,既防止多头指挥造成混乱,也避免责任悬空导致推诿。在此基础上,还需建立定期的沟通对接机制和利益调处程序,使各方能够按时交换工作进展、反馈执行困难,出现利益冲突时也能依照既定流程进行协商调解,而不是临时应付或搁置矛盾^[4]。更进一步,要搭建多主体共同参与的联席会议平台,将各类相关方纳入统一的管理架构,围绕城市更新的整体目标反复讨论、逐步达成基本共识,从而把分散的力量汇聚成合力。对于涉及面广、分歧较大的重大事项,还应设置多层次的磋商环节,确保不同层级的诉求都有充分的表达渠道和折中空间。这套规范化的协同模式一旦运转顺畅,就能显著降低人为因素导致的内耗,使各项管理举措获得广泛的认同基础,最终提升城市更新治理的协调性与整体效能。

3.3 推行差异化精准更新实施机制

城市各个片区在发展阶段、主导功能、人口结构以

及资源约束条件上存在显著差异,如果采用整齐划一的更新标准,必然导致部分区域供过于求、另一些区域供需错位。因此,推行差异化精准更新机制,前提是建立一套常态化的城市发展需求研判体系,定期对各区域的空间利用效率、产业演进态势、民生服务缺口和生态环境承载力进行综合诊断,并按照问题性质和紧迫程度进行分层分类梳理。这种研判工作必须深入到每个地段的实际运行细节中去,不能仅凭宏观数据做粗略推断,而要结合当地特有的功能定位和发展阶段,找出真正制约其良性运转的关键短板。在摸清需求底数之后,需要彻底摆脱那种固定化的更新模板,转而依据各区域的角色分工和未来趋向,精心设计区别化的实施方案,涵盖改造力度、功能组合、阶段划分等各个维度,确保每一处更新都贴合当地实际需要。这套机制还应保持动态调整的灵活性,定期根据城市运行的新变化对前期方案进行复核与修正,使更新供给与需求之间始终保持动态适配,从而最大限度地发挥有限资源的使用价值。

3.4 完善全流程闭环运维管理体系

城市更新如果只关注建设施工这个阶段,而对完工后的运行维护掉以轻心,那么前期投入的改造成果很可能在几年内就大打折扣。当前工作中普遍存在的短板,正是规划与实施环节投入较多、后期运维和动态优化却严重不足,致使不少更新项目在交付后缺乏必要的照料和跟踪。要弥补这一缺失,必须建立起覆盖项目全生命周期的闭环管理体系,将长效运维提升到与前期建设同等重要的管理位置,并在项目筹划之初就把后续维护的责任主体、标准规范和资源保障一并纳入考量^[5]。具体运作中,需要在建设阶段预留便于检修和更换的工程条件,竣工验收后立即转入定期的巡检保养流程,及时处理设施损耗和环境退化问题。更为关键的是,要设立

持续的效果评估和信息反馈机制,对更新区域的运行状态进行周期性复盘,一旦发现使用功能下降或出现新的不适应情形,就能够快速启动修正措施,将发现的问题反哺到新一轮的维护计划中去。如此循环往复,形成建设、维护、评估、优化相互衔接的闭合链条,才能确保更新成效具有持久稳定性,避免出现重改轻管带来的效益衰减。

结束语:城市更新在城市化进程中发挥着多重关键作用,其重要性体现在空间格局优化、发展模式转型和承载能力提升等层面。然而,当前更新实践面临着存量资源整合困难、多元主体协调复杂、建设方案同质化和全周期管理缺位等现实制约,亟需在管理机制上寻求系统性突破。对此,建立科学化资源整合体系、构建规范化协同治理模式、推行差异化实施机制、完善全流程闭环运维管理,构成了系统性的应对路径。唯有从制度设计与实施操作两个层面协同发力,方能有效破解更新困局,确保改造成果持续发挥效益,切实支撑城市化向更高层次稳步推进。

参考文献

- [1] 朴金姬.城市更新发展与城市更新管理研究[J].园林建设与城市规划,2024,6(9).
- [2] 孙亚萌.城市更新发展与城市更新管理研究[J].工程研究与实用,2024,5(5).
- [3] 许杨.城市更新进程中市政给排水设施全生命周期管理研究[J].城市开发,2026(11):171-173.
- [4] 房子涵.城市更新背景下N旧住宅区改造项目风险管理研究[D].济南:山东大学,2025.
- [5] 李育真,李绪灿.城市更新背景下建筑规划设计与成本集约化管理研究[J].建筑与装饰,2025(22):133-135.