

# 城市更新全生命周期风险管控与管理机制探析

唐婉淇

银川市国土空间规划编制研究中心 宁夏 银川 750000

**摘要：**城市更新是城市存量提质、空间优化的核心途径，项目全周期链条长、参与主体多、不确定风险突出，现阶段普遍存在风险识别片面、管控碎片化、管理机制不完善等现实问题。本文按照前期策划、拆迁落地、工程实施、后期运维四阶段划分城市更新全生命周期，系统梳理各环节核心风险，剖析风险叠加传导的深层成因。立足项目实际构建全流程风险管控体系，从主体治理、信息沟通、投融资风控、长效运维四个维度优化管理机制，形成适配城市更新项目的风险治理路径。

**关键词：**城市更新；全生命周期；风险识别；风险管控；管理机制

**引言：**随着城市发展由增量建设转向存量更新，老旧小区改造、空间提质等项目持续落地，城市更新已成为推动城市高质量发展的核心抓手。相较于传统建设工程，城市更新涵盖权属调整、利益协调、工程改造、长期运营及项目后评价等多个环节，风险隐患贯穿项目全生命周期。当前多数项目沿用阶段性管理模式，存在风险预判不足、防控手段单一、运维管理脱节、后评价体系缺失等问题，易引发进度滞后、成本超支、基层治理矛盾等诸多问题。基于此，本文立足全生命周期视角，开展风险识别、成因分析与机制优化研究，为城市更新项目平稳落地、长效提质提供支撑。

## 1 城市更新全生命周期划分及风险识别

### 1.1 前期策划研判阶段风险识别

本阶段核心工作包含现状摸底调研、片区规划编制、改造模式论证，是风险源头产生的关键环节。（1）现状调研不充分风险。片区内建筑产权类型复杂，既有建筑底数、权属关系、历史遗留问题摸排不全，基础数据缺失，直接造成后续规划方案脱离片区实际条件。（2）需求研判偏差风险。对片区居民、商户真实诉求收集不全面，过度侧重硬件改造，忽视公共服务配套、生活习惯等现实需求，改造方案落地后群众认可度偏低。（3）改造模式论证不足风险。对片区开发体量、收益水平测算偏差，改造模式选择脱离片区经济条件，项目收益无法覆盖改造成本，为后续资金链断裂埋下隐患。

### 1.2 拆迁安置与方案落地阶段风险识别

本阶段完成方案审批、权属梳理、安置协商，协调多方利益主体，矛盾冲突较为集中。（1）利益协商冲

突风险。不同产权主体诉求差异较大，安置补偿标准难以达成统一意见，协商周期拉长，造成项目整体进度滞后。（2）规划方案变更风险。受群众意见、用地条件约束，已确定方案频繁调整，引发审批流程反复，增加项目时间成本。（3）政策衔接风险。土地、产权相关政策更新，原有办理路径无法适用，手续办理受阻，制约项目推进节奏。

### 1.3 工程实施改造阶段风险识别

进入现场施工环节，以既有建筑修缮、拆除新建、基础设施升级为主，现场不确定因素较多。（1）既有建筑施工风险。原有建筑结构资料缺失，改造施工过程中出现结构损伤、管线破损等问题，带来质量与安全隐患。（2）现场环境干扰风险。项目大多位于建成城区，施工场地受限，周边居民密集，施工噪声、扬尘容易引发邻里矛盾。（3）成本超支风险。地下管线、老旧构筑物等不可预见情况增多，变更签证数量增加，造成项目实际造价超出概算。

### 1.4 后期运营管护阶段风险识别

改造工程竣工验收完成之后，项目转入长效运营，风险更多体现在可持续运行层面。（1）运营收益不足风险。商业业态定位不合理，片区客流达不到预期，经营性收入难以覆盖设施维护成本。（2）管护责任边界模糊风险。改造完成后的公共空间、配套设施产权移交不清晰，管护主体不明确，设施出现损坏后无人维护。（3）改造效果退化风险。缺乏常态化巡检维护机制，公共设施、环境景观逐步老化，前期改造成果难以长期维持<sup>[1]</sup>。

## 2 城市更新全生命周期风险成因

城市更新各类风险并非单一因素引发,而是规划决策、主体博弈、资金保障、现场实施、运维制度等多方面因素叠加形成,风险会沿着项目阶段不断传导放大。结合项目实践,主要成因可归纳为以下几方面。(1)前期规划调研深度不足。部分项目规划编制偏重空间效果,对片区权属现状、历史遗留问题、群众实际诉求调研流于表面。前期基础资料收集不全,经济测算较为粗放,方案编制缺少多方案比选,源头埋下决策隐患。(2)多元主体利益协调机制不完善。城市更新涉及产权人、居民、实施单位等多方主体,各方利益诉求存在明显差异。缺少常态化沟通渠道,利益诉求表达渠道不通畅,利益分配缺少平衡手段,容易引发矛盾纠纷,拖慢项目推进节奏。(3)资金与投融资约束突出。城市更新投入规模大、回报周期长,部分项目资金来源结构单一,过度依赖财政资金。收益测算偏乐观,对项目潜在支出预估不足,风险分担模式不完善,容易出现资金缺口,制约项目建设与后期运营。(4)建设与运维管理制度存在短板。实施阶段对老旧建筑的不确定性预判不足,变更管控流程执行不严。项目竣工后产权移交、管护责任划分缺少明确约定,长效运维制度未同步建立,造成改造完成后设施管护缺位,改造效益持续衰减<sup>[2]</sup>。

### 3 城市更新全生命周期风险管控体系构建

#### 3.1 风险管控体系构建目标与基本原则

体系构建立足项目现实条件,平衡建设推进、各方诉求、投入产出之间的关系。(1)全过程覆盖原则。管控工作贯穿策划、协商、施工、运维各个环节,不局限于工程建设阶段,对源头潜在风险开展前置处理,减少后期风险爆发。(2)风险分级适配原则。区分风险影响范围、危害程度,对不同等级风险匹配对应的管控资源,避免管控措施一刀切,减少不必要管理投入。(3)多方协同原则。统筹项目参与各方,明确各主体在风险管控当中的职责边界,推动信息互通,避免风险管控工作集中由单一单位承担。(4)动态适配原则。跟随项目推进状态调整管控重点,根据现场实际变化及时优化管控手段,适配项目不断变化的现实工况。

#### 3.2 全生命周期风险评估与分级预警机制

风险评估是开展管控工作的基础,需要建立常态化评估流程。(1)开展分阶段风险辨识评估。在项目节点转换位置开展专项评估,梳理当前阶段潜在风险清单,研判风险发生概率以及可能造成的影响,完成风险等级划分。(2)建立风险分级标准。按照影响程度划分为一般、较大、重大三个等级,结合进度延误、成本变动、利益冲突、安全隐患等实际情形划定判定条件。(3)落实分级预警触发模

式。对应不同风险等级设置预警信号,风险指标达到触发条件后,及时推送预警信息给到对应责任主体,提醒提前介入干预,防止风险进一步扩散。

#### 3.3 分阶段风险防控要点与管控策略

结合项目不同阶段风险特征,落实针对性防控举措。(1)前期策划研判阶段。强化片区现状摸排,完善权属、建筑、群众诉求基础资料,做实项目经济测算,开展多方案对比论证,从源头降低决策偏差。(2)拆迁安置与方案落地阶段。搭建常态化沟通渠道,做好诉求归集梳理,严控方案随意调整,减少反复变更带来的时间与成本损耗。(3)工程实施改造阶段。完善老旧建筑现场勘查,强化施工变更签证管理,做好施工现场周边协调,控制造价超支以及现场安全隐患。(4)后期运营管护阶段。提前明确设施管护主体与责任划分,合理开展业态策划,做实运营收益测算,保障改造成果能够长期维持。(5)项目后评价阶段。项目运营稳定后开展专项后评价,从建设成效、风控落地、社会效益、经济效益多维度复盘总结,形成整改优化报告。

#### 3.4 风险动态监测与风险应急处置框架

风险处于持续变化状态,需要配套监测与处置框架应对突发状况。(1)搭建动态跟踪监测模式。围绕成本、进度、群众反馈、设施状态等关键内容开展跟踪,及时捕捉风险苗头,更新风险清单,掌握风险变化情况。(2)制定分类处置预案。针对矛盾冲突、资金缺口、施工安全故障等常见突发情形预设处置思路,明确处置流程和责任分工。(3)落实事后复盘优化。突发状况处置完成之后开展复盘,梳理问题诱因,更新风险库,完善管控手段,避免同类问题在项目后续环节重复出现<sup>[3]</sup>。

### 4 城市更新项目管理机制优化路径

#### 4.1 多元主体协同参与治理机制

构建多元协同治理机制,重点在于梳理各主体权责边界,形成平等协作格局,缓解利益博弈,减少管理脱节。(1)明确各主体分层权责体系。按照全生命周期工作内容划分各方职责。实施单位负责项目统筹、方案落地、进度与资源管控;社区承担基层对接,收集民意、调解矛盾,搭建沟通纽带;居民与产权方拥有诉求表达、方案监督的权利,参与项目公示监督;施工、运营专业单位做好工程建设与后期运营,减少权责交叉、相互推诿现象。(2)建立常态化协同议事机制。摒弃临时沟通方式,在项目策划、方案调整、施工推进、运营移交等关键节点组织各方会商。针对改造争议问题开展集

体协商,平衡多方利益,降低单一决策带来的矛盾,提升项目推进效率和群众认可度。(3)引入第三方专业监督主体。委托工程咨询、物业、社会治理类第三方机构全过程介入,监督项目实施过程,评估改造合理性,核查权益落实情况,弥补自主管理的不足。

#### 4.2 全流程信息共享与沟通协调机制

搭建信息共享与沟通协调机制,实现多方信息互通,保障项目各环节高效联动。(1)搭建一体化信息共享平台,整合权属资料、规划方案、施工进度、资金使用、整改及运维等数据,构建统一项目数据库,打通各参与主体信息通道,实现数据实时更新、线上可查、全程可追溯,降低信息传递偏差,为项目决策、施工实施与运维管理提供数据支撑。(2)建立分级分类沟通机制,针对不同问题匹配对应沟通渠道,一般性事项依托线上渠道快速处置;重大方案调整、利益纠纷、安全隐患等问题召开线下专项会议;面向居民开辟诉求反馈通道,做到小事速办、大事集中研判。(3)落实信息公开与反馈闭环,主动公示改造方案、施工计划、安置标准、进度节点、运维规则等关键信息,构建诉求收集-登记-处置-反馈-复盘工作闭环,及时回应群众诉求。

#### 4.3 投融资保障与风险分担机制

健全投融资与风险分担机制,为项目平稳实施筑牢保障。(1)打造多元化投融资体系,摆脱对财政资金的单一依赖,拓宽资金来源。结合项目属性与收益特征引入社会资本,盘活片区存量资源,依托业态运营扩充收益来源,增强资金供给稳定性。(2)细化资金全流程管控,覆盖预算、拨付、使用、核查各环节,精准测算各阶段资金需求,严控非必要开支,设置应急备用资金,应对施工变更、现场突发状况带来的成本超支,防范资金缺口造成项目停滞。(3)构建市场化风险分担模式,按照各方权责与收益占比划定风险规则,改变实施单位独自承压的局面,坚持收益共享、风险共担,厘清资金、施工、运营阶段风险责任,分散项目风险,提升整体抗风险能力。

#### 4.4 后期长效运营及监督考核机制

城市更新普遍存在重建设、轻运维现象,项目完工后,管护责任不清、运营模式粗放、考核缺失,会造成设施老化、业态衰退,改造成果逐步损耗。完善长效运营及监督考核机制,推动项目由建设完成转向长效提质。(1)明确长效运营管理模式。结合片区定位、人流条件与资源禀赋制定运营方案,合理布局商业、公共服务、休闲配套,避免同质化低效运营。梳理运营主体权责,落实设施维保、环境维护、业态管控工作,建立运维台账,实现片区持续管护。(2)搭建全方位监督管理体系。由实施单位、社区、居民、第三方机构共同开展运营监督,重点检查设施管护、服务质量、业态运行、公共资源使用情况,及时整治运营乱象,解决管护缺位问题。(3)建立量化考核与奖惩机制。结合项目实际设置考核指标,围绕运维质量、群众满意度、业态稳定性、设施完好率开展定期考核。考核结果与运营主体服务费、合作资质挂钩,激励运营良好单位,对整改不力的主体进行约束,推动运维管理规范化长效化<sup>[4]</sup>。

**结束语:**本文结合城市更新项目实操流程,完成全生命周期风险梳理,明确各阶段典型风险类型与形成原因,构建覆盖评估预警、分段防控、动态监测、应急处置的完整风险管控体系。同时针对现有管理短板,优化多元协同、信息互通、风险分担、长效运维的配套管理机制,有效破解城市更新重建设、轻管控、弱运维的行业痛点。

#### 参考文献

- [1] 刘风,田芮,丁晓.BIM技术赋能城市更新建筑工程全生命周期管理的关键技术与实践[J].陶瓷,2026,(7):116-117+139.
- [2] 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.
- [3] 周晓宇.城市更新项目全生命周期工程管理体系构建及应用研究——以杭州滨康综合体项目为例[J].城乡建设,2026,(3):51-53.
- [4] 苏锡和.城市更新项目全周期管控平台设计与实现[J].测绘与空间地理信息,2026,49(4):141-144.