城市更新专项规划中既有建筑改造管控策略研究

周小超
玉溪市江川区重大项目储备推进中心　云南　玉溪　653100

摘　要：城市更新已成为国内城市发展从增量扩张转向存量提质的重要路径，既有建筑改造作为城市更新的核心内容，其管控水平直接影响更新效能与城市品质提升。本文立足城市更新专项规划的制度框架，分析既有建筑改造管控的现实困境，从标准体系、审批流程、利益协调与全过程监管四个维度提出优化策略，为提升既有建筑改造管控的科学性与实效性提供参考。

关键词：城市更新；专项规划；既有建筑改造；管控策略

引言

国内城镇化进程进入中后期，城市发展由大规模增量建设转向存量提质改造和增量结构调整并重的阶段。既有建筑改造是城市更新的重要抓手，涉及历史文化保护、建筑安全、民生改善与产业升级等多重目标。本文从专项规划管控视角出发，梳理既有建筑改造管控的现存问题，提出针对性的优化路径。

1 城市更新与既有建筑改造管控概述

城市更新是对城市中已不适应现代社会生活的区域进行有计划改建活动的统称，其理念经历了从大规模拆建到有机更新、再到存量提质的阶段性转变。既有建筑改造特指对建成年代较久或功能衰退的存量建筑实施保护性修缮、功能置换、结构加固及周边环境综合提升，区别于拆除重建模式，改造对象涵盖老旧居住区、老厂房、历史街区及公共服务设施等多种类型。我国既有建筑改造管控政策随城市发展阶段不断调整，早期以危房改造和棚户区改造为主，2012年以后渐进式更新理念逐步确立，2021年住建部印发防止大拆大建的通知后，管控方式从项目审批转向规划统筹。专项规划中的管控体系由管控对象、管控依据、管控手段与管控流程四个基本要素构成，核心任务是在全域范围内划定改造分区、明确管控强度梯度，为后续详细规划编制与项目实施提供上位依据[1]。管控手段涵盖容积率奖励、功能准入、高度限制、风貌引导及财政补贴等政策工具组合。

2 既有建筑改造管控现存主要问题

2.1 管控标准体系碎片化

当前既有建筑改造管控标准分散在建筑设计规范、消防技术标准、历史建筑保护条例及老旧小区改造技术导则等多个文件中，各标准之间缺乏有效衔接，甚至存在指标冲突。例如结构加固要求与历史风貌保护要求在具体节点处理上常常产生矛盾，消防疏散通道的宽度要求对狭窄的老旧街巷往往缺乏弹性适配条款。部分城市虽已编制城市更新专项规划，但规划文本中的管控要求多为原则性表述，缺乏可量化的控制指标与操作指引，导致审查人员在实际工作中自由裁量空间过大，不同项目适用标准不一致，管控结果难以预期。此外，新建建筑标准直接套用于改造项目的现象较为普遍，忽视了既有建筑在结构条件、场地限制、产权状况等方面的特殊性，造成大量不必要的改造成本，部分项目因严格套用新标准而不得不放弃原本可行的改造方案。标准碎片化还导致设计单位在项目前期投入大量精力进行多标准比对，拉长了项目周期，降低了改造实施效率。部分项目因各主管部门审批口径不一致而反复修改方案。

2.2 多元利益协调机制缺失

既有建筑改造涉及产权人、租户、开发主体、基层政府及周边居民等多方利益主体，各方诉求差异显著，矛盾协调难度大。老旧住宅小区改造中，居民对加装电梯、停车位扩建、外立面改造等内容意见分歧突出，低楼层住户与高楼层住户的利益诉求往往处于对立状态，现行管控流程中缺乏有效的协商平台与利益平衡工具，改造项目常因个别住户反对而长期搁置。商业性改造项目中，开发主体追求容积率最大化与投资回报，主管部门关注风貌保护、公共利益与交通承载能力，双方博弈过程缺少制度化的协商渠道，往往通过反复退件和行政协调推进，效率低下且结果不可预期。专项规划在编制阶段对多元利益的预判不足，管控措施偏重物质空间指标，对社会协调机制的制度设计几乎空白，导致规划落地时各类社会矛盾集中爆发，部分改造项目因利益协调失败而陷入停滞[2]。社区基层组织在改造协调中的角色与权责也未在规划层面明确界定。此外，租赁住户作为改造建筑的实际使用者，其诉求在现行管控流程中往往被忽视，改造后租金上涨导致租户被迫迁出的情况时有发

生，社会公平问题日益突出。

2.3 历史保护与开发失衡

历史建筑与传统风貌区的改造管控长期在保护与开发之间摇摆，缺乏稳定平衡的管控策略。部分城市过度强调商业开发价值，将历史街区整体置换为餐饮零售业态，原住民大量外迁，历史建筑的真实使用功能与社会网络遭到破坏，历史街区沦为失去生活气息的商业布景。另一些城市则采取冻结式保护，仅做外观修缮而不改善内部设施条件，建筑因缺乏持续使用与维护而加速衰败，成为只供观赏的标本。管控标准中对历史建筑的价值评估偏重建筑年代与艺术风格，对非物质文化要素、社区生活网络、传统空间使用方式的保护引导不足。专项规划层面往往以名录形式划定保护范围与建设控制地带，但对名录之外的一般历史建筑缺乏分级管控策略，大量有价值的里弄住宅、工业遗产、近现代建筑在改造中被简单拆除或过度修缮，造成不可逆的空间与文化损失。保护与开发失衡的根源在于缺乏可操作的价值评估体系和差异化管控标准。工业遗产类建筑的改造同样面临类似困境，大量厂房改造项目仅保留建筑外壳，内部被完全置换为商业空间，工业遗存的历史信息与空间特征在改造中被消解殆尽。

2.4 实施监管与资金保障薄弱

既有建筑改造项目从规划批准到竣工验收的全周期监管链条不完整，事中事后监管尤为薄弱。改造过程中擅自变更使用功能、突破高度限制、破坏立面风貌、缩减公共空间配置等行为发现滞后，执法手段有限，违规成本远低于违规收益，导致部分项目建成后与规划审批内容偏差较大。资金保障方面，老旧小区类改造主要依赖财政投入，社会资本参与渠道不畅，改造后期维护资金来源不明确，部分改造项目交付后即面临失管失养困境。商业性改造项目的资金平衡过度依赖容积率奖励政策，当奖励政策收紧或规划条件调整时项目即难以落地。专项规划中对资金筹措机制的规划引导薄弱，未区分公益性改造与经营性改造的差异化资金路径，也缺乏对改造后长期运维责任的制度安排[3]。部分城市在改造完成后未建立持续的跟踪评估机制，改造成效难以量化评价，经验教训无法有效反馈到后续规划编制中。执法力量不足也是监管薄弱的重要原因，基层执法部门面对分散的小型改造项目，无力逐一核查。

3 城市更新专项规划框架下的改造管控策略

3.1 构建分级分类管控标准

针对标准碎片化问题，应在专项规划层面建立统一的既有建筑改造分类管控框架。首先以全域建筑普查数据为基础，按历史价值、结构安全、功能现状三个维度对改造对象进行综合评级，划分为严格保护类、限制改造类、积极更新类三个管控等级，分别对应不同的改造深度、审批流程与管控要求，使管控资源向高价值建筑集中。评级过程应引入结构检测、历史文献考证与居民访谈等多源数据，避免仅凭建造年代单一指标定级，确保评级结果科学可信、公众认可。其次整合分散在各技术文件中的改造相关指标，编制专项规划配套的技术导则，明确结构加固、消防适配、节能改造、无障碍设计等关键环节的弹性条款与例外情形，消除标准之间的矛盾冲突，为设计单位提供清晰统一的技术依据。管控指标应量化为可审查的控制表格，包括允许改造方式目录、功能准入清单、高度与密度管控上限、风貌控制要素、公共空间配置要求等，减少审查阶段的自由裁量空间，确保同类项目适用一致标准。技术导则应定期修订更新，随相关法规调整和技术发展同步完善，保持其时效性与适用性。分级分类结果应向社会公开，接受公众查询与监督，确保管控评级的公平性与透明度，为改造项目申报与审查提供明确预期与稳定的制度环境，减少项目前期的不确定性与沟通成本，提升审批效率。

3.2 完善多元主体协调机制

改造管控不能仅依赖自上而下的行政审查，需在专项规划中嵌入多元协商的制度安排。规划编制阶段应开展广泛的公众参与，通过问卷调研、社区工作坊、方案公示等形式收集产权人、租户与周边居民的改造诉求，将共识性内容纳入管控要求，分歧较大的事项列入后续协调清单。对于老旧小区类改造，应建立居民表决与利益补偿机制，明确加装电梯等具有外部效应的改造事项的决策程序、费用分摊规则与利益补偿方式，引入基层社区居委会作为日常协调主体，减少矛盾的上行转移与激化。对于商业性更新项目，设置规划协商环节，允许开发主体在满足公共利益底线的前提下，就功能配比、开放空间比例、交通组织方案等内容与主管部门进行对等协商，以公共贡献换取规划弹性，实现多方共赢的更新格局。专项规划应预留一定的管控弹性空间，为项目层面的利益协调提供制度接口，此外明确协商不成时的裁决程序与救济途径，保障各方当事人的合法权益[4]。对涉及租赁住户的改造项目，应在管控要求中增设租户权益保障条款，包括租金涨幅限制、搬迁补偿标准等，防止改造带来的社会排斥效应，保障弱势群体的基本居住权益与城市更新的社会公平目标。多元协商机制的建立有助于提升改造方案的社会接受度，减少实施阶段的阻力与反复调整，提升整体改造效率。

3.3 强化历史文化保护管控

历史保护管控应从名录式点状保护转向整体性、分级化、系统化管控。专项规划中除法定保护建筑与历史文化街区外，应划定一般历史建筑与传统风貌街巷的管控范围，制定差异化的保护导则：严格保护类建筑重点保护外观风貌与结构特征，内部功能可适度更新以适应现代生活需求；一般历史建筑允许局部改造与功能置换，但须保持立面材质、色彩、尺度与周边环境协调统一。引入城市设计层面的风貌管控，对改造区域的建筑高度分区、贴线率、界面连续性、屋顶形式提出具体控制要求，防止改造后空间肌理断裂与风貌失控。对历史街区的功能引导应避免单一商业化导向，保留一定比例的居住功能与社区服务设施，维持社会网络与生活气息的延续性，防止历史街区沦为仅供观光消费的空壳。同时建立历史建筑定期评估与预警机制，对衰败趋势明显的建筑提前介入管控，避免因长期失修而被迫拆除。鼓励适应性再利用方式，在保留历史建筑核心价值要素的前提下，支持将其改造为社区文化中心、创意办公等公共性用途，使历史建筑在持续使用中得到维护与传承，实现保护与利用的良性循环。历史保护管控还应注重对工业遗产、里弄住宅等非传统保护对象的价值挖掘，避免单一以年代和风格为评判标准，注重历史信息的真实性与完整性保护，延续城市历史文脉。

3.4 健全资金保障与监管体系

资金保障与全周期监管是管控策略落地执行的关键支撑环节。专项规划应区分公益性改造与经营性改造，分别设计差异化资金路径：公益性老旧小区改造以财政补贴为主，引入居民合理分担机制，同步规划后期物业管理资金与维修资金来源，确保改造成果可持续运维；经营性更新项目通过容积率奖励、税收减免、城市更新基金等政策工具吸引社会资本，同时要求开发主体承担一定比例的公共设施提升义务，实现外部效益内部化与改造资金平衡。监管方面，建立改造项目全周期动态监管机制，从方案审批、施工过程到竣工验收实施节点管控，运用信息化手段对改造项目进行动态跟踪，对擅自变更用途、突破管控指标的行为设定明确处罚标准与信用惩戒措施，提高违规成本与震慑力[5]。专项规划中应明确改造后建筑的使用维护责任主体，将后期运维要求纳入管控内容，建立改造效果定期评估制度，评估结果反馈到后续规划编制与政策调整中，形成闭环管理。鼓励引入第三方专业机构参与改造项目全过程评估，提升监管的客观性与专业性，保障改造质量与公共利益不受损害。资金监管还应注重对财政资金使用效率的跟踪审计，确保补贴资金精准投放到最需要的改造项目中，提高财政资金的使用效益与社会满意度，形成可持续的资金循环与长效管理机制。

结束语

综上所述，城市更新专项规划中的既有建筑改造管控是一项系统性工作，涉及标准制定、审批服务、利益协调与监督管理等多个环节。当前管控体系在标准完善度、审批效率、利益协调和全过程监管等方面仍存在不足，需要通过分类施策、流程优化、机制创新等方式逐步完善。提升既有建筑改造管控水平，既要发挥政府的统筹引导作用，也要调动市场主体和居民的积极性，形成多方协同的治理格局，推动城市更新工作高质量发展

参考文献

[1]牛峰生,时文琪,陈骏.城市更新背景下既有建筑改造技术应用与工程管理创新策略研究[J].安家,2026,(8):0028-0030.

[2]丁晓,刘国庆,刘风.城市更新背景下老旧建筑加固改造技术与施工管理优化研究[J].陶瓷,2026,(2):198-200.

[3]陈坦,张迎奥,郭斯凡,等.城市更新背景下旧工业建筑业态布局策略研究——以洛阳风动工具厂改造为例[J].工业建筑,2025,55(8):114-121.

[4]孙为华.城市更新项目中的建筑节能设计策略研究[J].中国建筑金属结构,2025,24(12):136-138.

[5]邓洪娅.城市更新项目中既有建筑改造工程造价影响因素及控制策略探析[J].门窗,2025,(22):118-120.