

保留利用既有建筑，保持老城格局尺度，延续城市特色风貌

大湾区城市更新：充分利用既有资源 挖掘城市化发展红利

广东建设报记者 唐培峰

2021 年，住建部发布重磅文件《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》，如今已近两年，期间疫情的反复和房地产行业调整令各地城市更新进程受到影响。2023 年《政府工作报告》再次提出实施城市更新行动，如今疫情阴霾逐渐散去，经济生活重回正轨，城市更新的发展走向再度引发关注和讨论。近日，房地产服务和咨询顾问公司戴德梁行发布了《新实践 再行动——2023 粤港澳大湾区城市更新发展报告》（以下简称《报告》），聚焦粤港澳大湾区 9+2 城，从区域城市更新的概况、9+2 城的特征和实践，以及规划方向等方面深入分析了大湾区不同城市间城市更新的发展状况和体系差异，并由此展望未来粤港澳大湾区城市更新的发展趋势。报告认为，粤港澳大湾区城市更新工作中，片区统筹、有机更新成为主流。

保护传承历史人文风貌 成大湾区城市更新重要责任

《报告》认为，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，土地利用方面有较大优化空间。老旧的载体对新产业吸引度较低，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。美国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，也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。

9+2 城发展特点各有不同 利用既有资源挖掘发展红利

据了解，自 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》，全省城市更新纲领全面明确，各地陆续响应落实。经过十余年的发展，粤港澳大湾区已完成了相当体量的城市更新改造。结合各地城市更新的完成量以及计划量，以及城市更新紧迫性、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，《报告》对粤港澳大湾区 9+2 城城市更新的阶段与特征进行了综合分析评价。

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，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。

具体来看，9+2 城分别呈现以下特征：广州以政府主导，多元合作，着力推进“三旧改造”；深圳作为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；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；澳门以业权人主导，聚焦旧楼重建；佛山以产业升级主导下的旧厂房改造为核心；东莞镇村工业园改造从“单个项目”到“连片拓展”；珠海、中山不断完善政策加速城市更新进程；江门、惠州、肇庆则推进城区旧改先行试点。

传统形式影响可持续发展 探索多主体参与、利益平衡机制

在发展趋势上，戴德梁行报告显示，未来粤港澳大湾区城市更新将以片区统筹、有机更新为主流，进一步探索多主体参与、利益平衡机制，同时不断完善城市更新法律法规。

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，挑战资源环境承



深圳聚焦土地整备利益统筹，双轨并行利用存量土地。（资料图片）

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，补足功能短板，活化历史遗产，加快绿色转型，提升空间资源配置效率。

此外，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。戴德梁行广州

公司总经理罗进良表示，广州作为千年商都，历史风貌区的保护是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，通常以产业规划为基础，结合本地历史风貌与文旅旅居等要素，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。未来，广州将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。

鼓励有机更新和微改造 TOD 等模式成未来重要改造方向

在城市更新的模式方面，粤港澳大湾区在公共交通主导、混合用途、集约利用等大原则下，TOD 城市综合体将继续成为城市更新优先采用的模式之一。TOD 模式即以公共交通为导向的开发（transit-oriented development），是规划一个居民区或者商业区时，使公共交通的使用最大化的一种非汽车化的规划设计方式。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。

在住房供应方面，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。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。

而在产业发展与保障方面，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。深圳、东莞、中山等城市近年加强限制“工改商住”甚至“工改 M0（M0：新型产业用地）”，同时加大力度推行“工改 M1（M1：一类工业用地）”。例如，2022 年末深圳发布连续 5 年每年建设 2000 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。根据相关报告，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。

此外，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”（非标准化商业）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。



【广州永庆坊】

永庆坊改造从 2006 年开始，是广州首个历史文化街区微改造项目。永庆坊在旧城改造中率先创新采取 BOT（Bulid—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。



广州永庆坊 唐培峰 摄



深圳南头古城

【深圳南头古城】

深圳南头古城以“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。

南头古城保护修复与特色文化街区改造提升项目以十字主街、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。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。



【香港中环街市】

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，是“保育中环”的重点项目。中环街市活化项目最终在 2021 年开始营运。活化后的中环街市引入了很多文创小店、本土品牌、生活品味杂货店铺等。营运机构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，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。



香港中环街市



澳门福宁大厦

【澳门福宁大厦】

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。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，2011 年 5 月，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。



【佛山岭南天地】

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内祖庙等文化遗产，并充分挖掘佛山粤剧、陶艺等历史文化特色，使这些传统文化得以保留、发展。



佛山岭南天地