

# 城市更新政策演变、项目分类及流程概述

## 城市更新深度系列之一

目前部分城市房地产行业已逐步步入存量时代，城市更新作为当前城市存量发展的重要途径，对激活城市存量土地，满足住房需求，提升城市的未来发展空间意义重大。本文将从城市更新的定义与区别、城市更新的政策演变、城市更新项目分类以及城市更新流程四个方面进行梳理和研究。

### ► 城市更新、旧改、棚改的定义与区别

城市更新是对城市中的旧工业区、旧商业区、旧住宅区、城中村等已不适应现代化城市社会生活的地区进行更新，旨在完善城市功能，优化产业结构，改善人居环境，推进土地、能源、资源的节约集约利用，促进经济和社会的可持续发展。旧城改造面向旧城镇，旧厂房及旧村庄等，是指局部或整体地、有步骤地改造和更新老城市的全部物质生活环境。而棚改是针对城镇中不符合整体居住环境的危旧住房，通过消除危旧住房来改善片区居住环境，兼具完善城市功能以及改善城市环境的作用。总体来说，现在的城市更新包括旧城改造、棚户区改造。旧城改造是当代城市更新的一种形式，棚户区改造属于广义的旧城改造范畴。

### ► 城市更新的政策演变与对比

自2013年起，中央明确提出“严控增量，盘活存量，优化结构，提升效率”“由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划”等政策方针，城市更新工作提高到了国家战略高度。近年来，国土部门也相继发布有关“严格控制城市建设用地规模”的多项通知，设法利用好城市现有已建设土地，而非继续圈地开发成为城市建设的大势所趋。城市更新已获得一系列政策的有效扶持，我们选取广州、深圳以及上海这三个城市更新中的典型一线城市，梳理并研究其政策历史沿革和发展，有助于理解城市更新的内涵和城市更新的制度体系。

### ► 城市更新项目分类

城市更新按照改造程度从大到小总体上可分为拆建类、改建类和保留类。其中保留类包括两种情形，一是对现状的维护，二是在保留现有建筑物的基础上赋予其新的用途。城市更新按照开发模式可分为政府主导、市场主导、政府和市场合作。这三大类下根据不同的开发模式又细分为收储模式、农村集体自改模式及土地整理模式等九小类。不同模式下的项目周期、房企参与程度及所承担的风险都有所不同。城市更新按照原用地功能可分为村改、城改和厂改。该分类方式往往仅具有便于理解的标签意义，以及进行相关政策附着的指引意义，但并不是在管制意义上有效的分类维度。

### ► 城市更新流程概述

城市更新流程通常包括申报与立项阶段、规划编制与审批阶段、实施阶段、利益分配阶段四大环节。申报与立项阶段中较

#### 评级及分析师信息

行业评级：推荐

#### 行业走势图



分析师：由子沛

邮箱：youzpe@hx168.com.cn

SAC NO: S1120519100005

联系电话：

研究助理：侯希得

邮箱：houxd@hx168.com.cn

SAC NO:

联系电话：

研究助理：肖峰

邮箱：xiaofeng@hx168.com.cn

SAC NO:

联系电话：

为核心的两个步骤是意愿征集和划定城市更新单元，二者能否达到各个城市更新政策的要求是立项成功与否的关键。在规划编制与审批阶段，城市更新的细化要求和专项规划被制定，城市更新的目标和责任被具体落实。而实施阶段将长期的更新愿景转化为公共和私营部门之间的财务、合同和体制关系，是确定更新项目主导力量和运作机制的关键所在。利益分配阶段也是政府、原权利人和市场三者之间的利益博弈环节，核心部分为地价计收和地价补缴。

### 投资建议

目前部分城市房地产行业已逐步步入存量时代，城市更新作为当前城市存量发展的重要途径，对激活城市存量土地，满足住房需求，提升城市的未来发展空间意义重大。对于房地产企业来说，城市更新受中央及地方政策扶持，参与城市更新项目，可以有效降低房地产企业拿地成本，获取更高开发收益。目前，房地产板块估值处低位，业绩确定性强，股息高。我们重点推荐业绩确定性强的龙头房企万科 A、保利地产、金科股份、中南建设、阳光城、新城控股、招商蛇口、蓝光发展、滨江集团、旭辉控股集团以及物管板块碧桂园服务、招商积余、新城悦服务、永升生活服务、蓝光嘉宝服务、新大正和南都物业。相关受益标的包括融创中国、龙湖集团、中国奥园、中国金茂、保利物业、绿城服务等。同时城市更新相关受益房企包括佳兆业、时代中国控股、富力地产、中国恒大、中国奥园及龙光地产等。

### 风险提示

房地产行业销售不及预期，房地产调控政策进一步收紧。

### 盈利预测与估值

重点公司											
股票代码	股票名称	收盘价(元)	投资评级	EPS(元)				P/E			
				2019A	2020E	2021E	2022E	2019A	2020E	2021E	2022E
000002.SZ	万科 A	31.54	增持	3.35	3.86	4.45	5.08	9.4	8.2	7.1	6.2
600048.SH	保利地产	15.33	增持	2.34	2.58	3.11	3.67	6.6	5.9	4.9	4.2
000656.SZ	金科股份	7.16	买入	1.06	1.36	1.62	1.91	6.8	5.3	4.4	3.7
000961.SZ	中南建设	7.80	增持	1.10	1.91	2.39	2.76	7.1	4.1	3.3	2.8
000671.SZ	阳光城	6.33	增持	0.99	1.34	1.75	2.09	6.4	4.7	3.6	3.0
601155.SH	新城控股	47.00	增持	5.61	6.78	8.10	9.59	8.4	6.9	5.8	4.9
001979.SZ	招商蛇口	12.72	增持	2.03	2.41	2.84	3.20	6.3	5.3	4.5	4.0
600466.SH	蓝光发展	4.41	买入	1.14	1.70	2.13	2.43	3.9	2.6	2.1	1.8
002244.SZ	滨江集团	4.69	增持	0.52	0.70	0.88	1.08	9.0	6.7	5.3	4.3
0884.HK	旭辉控股集团	5.87	增持	0.82	0.95	1.14	1.36	7.2	6.2	5.2	4.3
6098.HK	碧桂园服务	47.94	买入	0.62	0.91	1.32	1.86	77.3	52.7	36.3	25.8
001914.SZ	招商积余	17.20	买入	0.27	0.58	0.80	1.10	63.7	29.7	21.5	15.6
1755.HK	新城悦服务	16.69	买入	0.34	0.51	0.80	1.26	48.4	32.7	21.0	13.2
1995.HK	永升生活服务	15.12	买入	0.15	0.23	0.36	0.55	100.8	65.7	42.0	27.5
2606.HK	蓝光嘉宝服务	39.72	增持	2.41	3.20	4.38	5.84	16.5	12.4	9.1	6.8
002968.SZ	新大正	65.12	买入	0.97	1.24	1.55	1.94	67.1	52.5	42.0	33.6
603506.SH	南都物业	20.20	买入	0.85	1.06	1.32	1.60	23.8	19.1	15.3	12.6

资料来源：Wind，华西证券研究所

备注：港股股价换算 1 港元=0.8345 元

## 正文目录

1. 城市更新、旧改、棚改的定义与区别 .....	5
2. 城市更新的政策演变与对比 .....	10
2.1. 广州城市更新政策体系及演变 .....	13
2.2. 深圳城市更新政策体系及演变 .....	16
2.3. 上海城市更新政策体系及演变 .....	18
3. 城市更新项目分类 .....	21
3.1. 按照改造程度分类：拆建类、改建类和保留类 .....	21
3.2. 按照开发模式分：政府主导、市场主导、政府和市场合作 .....	25
3.3. 按照原用地功能分类：村改、城改和厂改 .....	30
4. 城市更新流程概述 .....	34
4.1. 申报与立项阶段 .....	37
4.2. 规划编制与审批阶段 .....	39
4.3. 实施阶段 .....	40
4.4. 利益分配阶段 .....	41
5. 投资建议 .....	42
6. 风险提示 .....	42

## 图表目录

图 1 棚改、旧改、城市更新三者关系图 .....	9
图 2 广州城市更新政策体系 .....	14
图 3 深圳城市更新政策体系 .....	17
图 4 上海城市更新政策体系 .....	19
图 5 广州海珠区琶洲村改造项目简介 .....	23
图 6 广州海珠区琶洲村改造项目时间轴 .....	24
图 7 广州海珠区仑头村微改造项目运营模式 .....	24
图 8 城市更新按开发模式分类 .....	25
图 9 佛山岭南天地项目改造时间轴 .....	26
图 10 广州海珠区黄埔古村项目简介 .....	28
图 11 市场主导模式分类 .....	28
图 12 广州猎德村项目改造时间轴 .....	29
图 13 铁路上海站北广场旧改项目改造时间轴 .....	30
图 14 城市更新按原用地功能分类 .....	31
图 15 深圳华润大冲旧改项目改造时间轴 .....	31
图 16 广东湛江华都汇项目简介 .....	32
图 17 广州珠海富华里项目改造时间轴 .....	33
图 18 城市更新概括步骤及所需时间 .....	34
图 19 广州城市更新流程 .....	35
图 20 深圳城市更新流程 .....	36
图 21 上海城市更新流程 .....	36
图 22 业主、政府、市场三方利益博弈示意图 .....	41

表 1 西方城市更新发展历程.....	5
表 2 旧城改造的相关概念.....	7
表 3 城市更新、旧改、棚改的主要区别.....	8
表 4 我国主要的城市更新全国性政策.....	10
表 5 广州城市更新政策演进过程.....	13
表 6 广州城市更新核心政策的主要变化.....	15
表 7 深圳城市更新政策演进过程.....	16
表 8 深圳城市更新核心政策的主要变化.....	17
表 9 上海城市更新政策演进过程.....	18
表 10 上海城市更新核心政策的主要变化.....	19
表 11 上海城市更新试点典型案例.....	20
表 12 不同城市更新办法中分类及定义.....	21
表 13 上海部分城市更新项目方式.....	23
表 14 政府主导模式下的三种分类.....	25
表 15 佛山岭南天地项目总体定位表.....	26
表 16 佛山大沥镇广佛国际商贸城集体土地基本情况表.....	27
表 17 政府与市场合作模式分类.....	30
表 18 广州城市更新要求.....	35
表 19 广州、深圳意愿征集要求比较.....	37
表 20 广州、深圳、上海城市更新单元（片区）比较.....	38
表 21 广州、深圳和上海城市更新机构及其职能分配.....	39

## 1. 城市更新、旧改、棚改的定义与区别

城市更新是城市发展到一定阶段所必然经历的再开发过程。从国外发展历史来看，“二战”结束后可以简单分为推倒重建、社区更新、旧城开发、有机更新四个基本阶段，演进过程中更新目标从解决单一问题走向综合目标体系，行为特征从大拆大建转变为因地制宜的大小结合模式，更新机制从政府主导发展为多元共治，价值导向从物质空间改善转向公共利益的保护与提升。

表 1 西方城市更新发展历程

	第一阶段	第二阶段	第三阶段	第四阶段
时期	20 世纪 60 年代之前	20 世纪 60-70 年代	20 世纪 80-90 年代	20 世纪 90 年代后期
发展背景	战后繁荣时期	普通的经济增长和社会富足	经济增长趋势缓和 自由主义经济盛行	人本主义和可持续发展深入人心
主要政策和计划	英国：《格林伍德住宅法》（1930） 美国：《住宅法》（1937）	美国：现代都市计划（1965） 英国：《地方政府补助法案》（1969） 加拿大：邻里促进计划（1973） 法国：邻里社会发展计划（1981）	英国：城市开发公司、企业开发区（1980） 美国：税收奖励措施：授权区、税收增值筹资、商业改良区（1980）	英国：城市挑战计划（1991） 英国：综合更新预算（1995） 欧盟：结构基金（1999）
更新特点	推土机式重建	国家福利主义色彩的社区更新	地产开发导向的旧城再发展	物质环境、经济和社会多维度的社区复兴
战略目标	清理贫民窟：清除快速增长城市中的破败建筑，提升城市物质形象	向贫穷开战：提升已有房屋居住环境，通过提高社会服务解决人口社会问题	市场导向的旧城再开发：市中心修建标志建筑和豪华服务娱乐设施吸引中产阶级回归，复兴旧城经济活力	高度重视人居环境：提供城市多样性和多用途性，注重区历史价值保护和社会肌理保持
更新对象	贫民窟和物质衰退地区	被“选择的”旧城贫民社区	城市旧城区域	城市衰退地区和规划欠佳的非衰退地区
空间尺度	强调地方性的宗地尺度	宗地和社区级别	宗地尺度向区域尺度转变	社区和区域尺度

<b>参与者</b>	中央政府主导	中央政府与地方政府合作，社区和私有部门参与度低	政府与私有部门的双向伙伴关系，社区居民的意愿被剥离	政府、私有部门和社区的三方合作，强调社区的参与和作用制衡
<b>资金来源</b>	公共部门投资和少量私人投资	主要来自中央财政，地方财政补充	大量私人企业和个人投资者，政府少量启动资金	公共部门补贴，大私人企业和个人投资
<b>管治特点</b>	政府主导；自上而下	政府主导；自上而下	市场主导；自上而下	三方合作；自上而下与自下而上相结合

资料来源：《西方城市更新发展历程和政策演变》，华西证券研究所

随着中国城市化进程的不断推进，我国也针对城市和农村中不符合现代化社会和城市发展的建筑进行了重建和更新，也相继提出了“旧城改造”、“棚户区改造”以及“城市更新”等相关概念。

#### 那么“城市更新”与“旧改”、“棚改”究竟有何不同？

“旧改”全称旧城改造，它是根据城市发展的要求和满足城市居民生活的需要，针对城市现存环境中内部功能、建筑、空间、环境等进行的必要的调整 and 改变，是有选择地保存、保护并通过各种方式提高环境质量的综合性工作，**是在城市老化地区有规划地进行城市改造建设，包括再开发、整治、保护三个方面的内容。**

(1) 旧城再开发是指在布局混乱，城市功能完全丧失，城市环境质量严重恶化的城区，根据城市总体规划，拆除全部建筑物和构筑物，拓宽城市道路，新建各种必要的城市设施，重新安排合理的城市土地利用，完善城市功能，提高环境质量，彻底改变原有地区景观的大规模城市改造建设。

(2) 旧城整治是指在城市功能部分丧失，城市环境质量正在恶化的地区，拆除不良建筑物和构筑物，对尚可使用或具有保留价值的城市建筑物和构筑物进行保护性修缮、改造，新建各种必要的城市设施，部分改变原有地区景观的中等规模城市改造建设。

(3) 保护是指在现状良好，具有保留价值的建筑物、构筑物、街区进行保护性维护修缮，基本不做改变的小规模改造建设。

表 2 旧城改造的相关概念

类别	旧城改造
改造目的	根本改善劳动、生活服务和休息的条件，达到满足社会政治、经济及人民精神生活需要的目的
改造意义	既反映了城市的发展过程，城市空间规划组织以及建筑和社会福利设施的完善过程，又展示物质成果，反映当时的建筑和福利设施状况
改造进程	是个不间断的过程，取决于城市的发展方向和速度
改造内容	更新城市工业区和其他规模大的劳动场所；改造旧城居住区；改造旧城内落后的市政设施，尤其是交通要道及下水道等；改善公用设施，如城市园林绿化、游艺场及运动场所；更新、调整城市工业布局；更新或完善城市道路系统

资料来源：董晓倩《中国城市化进程中旧城改造的问题及对策研究》，华西证券研究所

“棚改”全称棚户区改造，棚户区改造是我国政府为改造城镇危旧住房、改善困难家庭住房条件而推出的一项民生工程。棚户区中居民所居住的建筑大多为平房，建成年代久远，人均面积较小，且房屋结构和配套设施质量差，建筑周边居住环境较差，基础设施配套不足，存在较多安全隐患。总之，**棚户区内的居住条件已不符合城市整体居住水平**。因此，棚户区改造是一种为提高居民生活质量、改善城市环境、优化城市功能的城市更新方式，对城市和经济的发展都有着重大意义。

相比于“旧改”、“棚改”，城市更新作为土地再利用和城市再开发的周期性复杂过程，与不同时期经济发展水平、城市化过程所处阶段的城市发展目标和需求之间存在紧密联系。

从定义上看，城市更新是指在特定城市建成区（包括旧工业区、旧商业区、旧住宅区、城中村及旧屋村）内，**根据城市规划和规定程序进行综合整治、功能改变或者拆除重建的活动**。具备下列情形之一的区域才会进行城市更新：城市的基础设施、公共服务设施亟需完善；环境恶劣或者存在重大安全隐患；现有土地用途、建筑物使用功能或者资源、能源利用明显不符合社会经济发展要求，影响城市规划实施；依法或者经市政府批准应当进行城市更新的其他情形。

因此，城市更新也是从既有城区以人为本的城镇化质量提升和城市文化合理利用角度出发，对城区的公共设施、既有建筑、存量建设用地等按照提高城市发展质量、兼顾改善市民住区条件与城市文化协调发展的原则，进行科学、合理和有效的稳步更新。

表 3 城市更新、旧改、棚改的主要区别

类别	城市更新	旧改	棚改
改造对象	旧工业区、旧商业区、旧住宅区、城中村及旧屋村等	旧城镇、旧厂房、旧村庄等	城镇中不符合整体居住水平的危旧住房
改造主体	地方政府部门、土地使用权人、市场主体等	村集体经济组织或其他市场主体	地方政府或地方政府委托的企业
改造目的	完善城市功能，优化产业结构，改善人居环境，推进土地、能源、资源的节约集约利用，促进经济和社会可持续发展	局部或整体地、有步骤地改造和更新老城市的全部物质生活环境	旨在消除危旧住房，改善片区居住环境，完善基础设施配套和公共服务设施配套
改造原则	政府引导、市场运作、规划统筹、节约集约、保障权益、公众参与	政府引导、市场运作、公众参与	政府主导、国企实施、人才住房
改造方式	重建或再开发、综合整治、功能改变	综合整治、功能改变、拆除重建	拆旧建新
改造周期	周期长短视具体类型而定	周期较长	周期较短
改造程序	对程序有大致规定，其中拆迁类城市更新项目包括计划立项、专项规划报批、实施主体确认和土地获取	对程序有明确规定，包括意愿征集、城市更新单元规划审批、实施方案、搬迁补偿安置协议的签订、实施主体确认、回迁安置等	没有明确规定，现实情况是参照城市更新或者政府征收程序进行，棚改项目的确定、权利人信息公示、异议处理等内容并无章可循
推进速度	一般情况下平均 5-8 年	企业积极推进下 5-8 年	政府积极推进下 2-3 年
强制程度	城市更新相关政策文件中没有具体的强制性条款	完全遵循自愿原则，100% 或高比例同意方可实施	对于少数不服从改造的，可以通过行政征收、行政处罚等程序强制执行
三者联系	城市更新包括旧城改造、棚户区改造	旧城改造是城市更新的一种形式	棚户区改造归属于广义的旧城改造范畴

资料来源：龚奥等《快速城市化地区土地整治模式研究》，公开资料整理，华西证券研究所

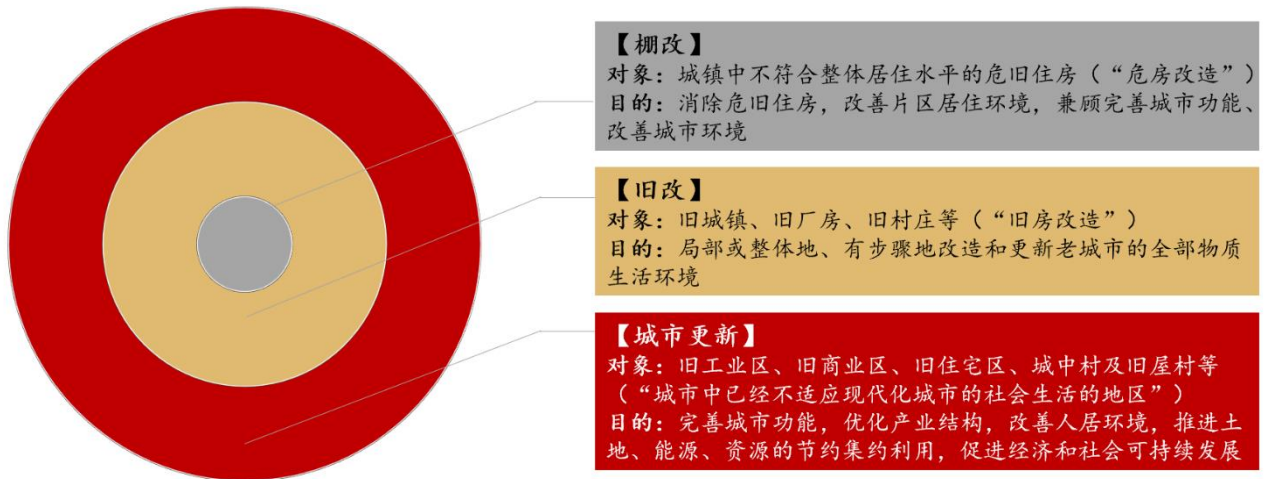
需要注意的是，城市更新在不同阶段有着不同的发展意义。最初的城市更新内容以简单的推倒重建为主，而现在随着城市发展和居住方式的巨大变迁，人们对于居住环境、城市生态的需求也越来越高。特别是目前中国的经济转型正在由高速度转向高质量，这也要求城市更新的发展趋势与之相吻合，走向更具内涵的高质量发展阶段，为人民的美好生活贡献更多力量。

中国早期提到的概念更多是“三旧”改造，意指通过对旧城镇、旧厂房、旧村庄改造，释放大量土地，满足开路、盖楼的需求。但城市发展并不是通过一对一进行土地置换的方式来拓展空间，更需要对产业结构进行升级换代，这样才能保持社会、经济的可持续发展。因此，现在的城市更新与以前相比，更加注重城市整体空间规划



和土地利用、资源配置的均衡以及人居环境的改善等。城市更新的内容和模式，越来越趋向多样化和丰富化。

图 1 棚改、旧改、城市更新三者关系图



资料来源：公开资料整理，华西证券研究所

所以我们发现，城市更新的相关理论与内涵存在着一个不断迭代演进的过程。若将现在的城市更新与旧改进行对比，城市更新的方式已经不仅仅局限于以前拆除重建，也就是大众认知中的旧城改造了，而是超越了旧改以物质形态改造为主的范畴。其内涵已扩展到城市结构、功能体系及产业结构的更新与升级等多方面的内容，实质上是对城市空间结构的重新布局、土地资源的重新开发、经济利益的重新分配和区域功能的重新塑造。

当然，旧改与棚改虽同以拆旧建新模式为主，两者间还是存在明显不同的。棚改的概念晚于旧改提出，改造对象为城镇中不符合整体居住水平的危旧住房，即对于旧改当中使用年限较久、房屋质量较差、建筑安全隐患较多、使用功能不完善、配套设施不齐全等亟需改善居住条件的成片旧住宅区，符合棚户区改造政策的，按照棚户区改造相关规定实施改造。

总之，现在的城市更新包括旧城改造、棚户区改造。旧城改造是当代城市更新的一种形式，棚户区改造归属于广义的旧城改造范畴。

## 2. 城市更新的政策演变与对比

存量时代崛起的首要条件在于增量市场的供求缺口矛盾，也就是城市中可开发资源约束下的新房供给不足与需求持续增长之间的矛盾。特别在热点一、二线城市，因其各方面的优越性不断吸引着外地人口进入，人口净流入量长期处于高位使得这些城市的住房供需矛盾已十分突出。在此背景下，通过城市更新激活城市存量土地、满足人民住房需求对于提升城市的未来发展空间意义重大。

而城市更新作为当前城市存量发展的重要途径，强调用综合的、整体性的观念和行动计划来解决城市存量发展过程中遇到的各种问题，促进城市可持续发展。事实上，过去我国城市化的快速发展虽然推动了城市空间的扩张，但也造成了中心城区土地开发强度的饱和，使得城市的配套功能和空间承载能力并未得到明显提升。而现在，以旧城改造为主的存量市场不断受到国家及地方利好政策的支持。

2013年，中央城镇化工作会议明确提出“严控增量，盘活存量，优化结构，提升效率”“由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划”等政策方针，从而将城市更新工作提高到了国家战略高度。2015年，中央城市工作会议再次指出城市“要坚持集约发展，框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量”。近年来，国土部门也相继发布有关“严格控制城市建设用地规模”的多项通知，设法利用好城市现有已建设土地，而非继续圈地开发成为城市建设的大势所趋。因此，如何科学全面地理解城市更新的内涵，建立起完善的城市更新制度体系，有效推进城市更新工作的有序开展，是新常态下各大城市亟待解决的现实问题与重大挑战。

2021年3月，李克强总理在政府工作报告中提出深入推进以人为核心的新型城镇化战略，加快农业转移人口市民化，常住人口城镇化率提高到65%，发展壮大城市群和都市圈。实施城市更新行动，完善住房市场体系和住房保障体系，提升城镇化发展质量。政府投资更多向惠及面广的民生项目倾斜，新开工改造城镇老旧小区5.3万个，提升县城公共服务水平。

我们认为，未来中国人口和经济会持续集中，城市群都市圈将是未来的城市格局。在此基础上，大中城市人口将持续增加，新增城镇人口的住房需求人有较大空间。因此，盘活存量用地，提高土地利用效率将是未来新型城镇化战略的重要一环。城市更新的力度将持续加大，从而释放城市土地活力，促进城镇化高质量发展。

表4 我国主要的城市更新全国性政策

出台时间	出台单位	政策名称	主要内容
2013.07	国务院	《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》（国发〔2013〕25号）	加快推进各类棚户区改造，重点推进资源枯竭型城市及独立工矿棚户区、三线企业集中地区的棚户区改造，稳步实施城中村改造
2013.11	中共中央政治局	《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》	推进城市建设管理创新。建立透明规范的城市建设投融资机制，允许地方政府通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道，允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营，研究建立城市基础设施、住宅政策性金融机构
2013.12	中央	《中央经济工作会议公报》	调整产业结构、防控债务风险，促进区域协调发展、保障和改善民生（棚户区改造）
2013.12	中央	《中央城镇化工作会议公	明确推进新型城镇化的六大任务，强调三大城市群要

		报》	以盘活存量为主，不能再无节制地扩大建设用地规模
2013.12	住房和城乡建设部	《全国住房和城乡建设工作会议公报》	重点推进各类棚户区改造；转变城乡规划理念，切实提高城乡规划编制的科学性；鼓励社会资本参与城市基础设施建设
2014.03	中央	《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》	按照改造更新与保护修复并重的要求，健全旧城改造机制，优化提升旧城功能。有序推进旧住宅小区综合整治、危旧住房和非成套住房改造，全面改善人居环境
2015.12	中央	《2015年中央城市工作会议》	提到有序推进老旧住宅小区综合整治；推进城市绿色发展，提高建筑标准和工程质量
2016.02	国务院	《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》	全面提升城市功能，加快城镇棚户区、城中村和危房改造，加快城市综合交通网络建设，实施城市地下管网改造工程，推进海绵城市建设，推动绿色城市、智慧城市等新型城市建设，提升城市公共服务水平
2016.11	国土资源部	《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》	明确城镇低效用地的改造开发范围，指出布局散乱、设施落后，规划确定改造的老城区、城中村、棚户区、老工业区等可列入改造开发范围；鼓励市场主体收购相邻多宗低效利用地块，申请集中改造开发
2019.03	国务院	《2019年政府工作报告》	提出城镇老旧小区量大面广，要大力进行改造提升，更新水电路气等配套设施，支持加装电梯，健全便民市场、便利店、步行街、停车场等生活服务设施
2019.04	住房和城乡建设部	《关于做好2019年老旧小区改造工作的通知》	通知表示2019年起将老旧小区改造纳入城镇保障性安居工程，给予中央补助资金
2019.09	财政部、住房和城乡建设部	《中央财政城镇保障性安居工程专项资金管理办法》	首次将老旧小区纳入支持范围，主要用于老旧小区水电路气等配套基础设施和公共服务设施改造，小区内房屋公共区域修缮、建筑节能改造等
2019.12	中央	《2019年中央经济工作会议公报》	再次提出要加强更新和存量住房改造提升，做好城镇老旧小区改造工作
2020.07	国务院	《国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》	明确城镇老旧小区改造任务，重点改造2000年年底前建成的老旧小区。改造内容可分为基础类、完善类、提升类3类，各地因地制宜确定改造内容清单、标准和支持政策。2020年新开工改造城镇老旧小区3.9万个，涉及居民近700万户；到2022年，基本形成城镇老旧小区改造制度框架、政策体系和工作机制。
2020.08	住房和城乡建设部	《住房和城乡建设部办公厅关于在城市更新改造中切实加强历史文化保护坚决制止破坏行为的通知》	加强对城市更新改造项目的评估论证。对涉及老街区、老厂区、老建筑的城市更新改造项目，各地要预先进行历史文化资源调查，组织专家开展评估论证，确保不破坏地形地貌、不拆除历史遗存、不砍老树。对改造面积大于1公顷或涉及5栋以上具有保护价值建筑的项目，评估论证结果要向省级住房和城乡建设

(规划) 部门报告备案。		
2020.10	中央	<p>《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》</p> <p>提出要推进以人为核心的新型城镇化，实施城市更新行动，推进城市生态修复、功能完善工程，统筹城市规划、建设、管理、合理确定城市规模、人口密度、空间结构，促进大中小城市和小城镇协调发展</p>
2021.03	中央	<p>《2021 年政府工作报告》</p> <p>深入推进以人为核心的新型城镇化战略，加快农业转移人口市民化，常住人口城镇化率提高到 65%，发展壮大城市群和都市圈。实施城市更新行动，完善住房市场体系和住房保障体系，提升城镇化发展质量。政府投资更多向惠及面广的民生项目倾斜，新开工改造城镇老旧小区 5.3 万个，提升县城公共服务水平。</p>

资料来源：徐振强等《论我国城市更新发展的现状、问题与对策》，公开资料整理，华西证券研究所

## 2.1. 广州城市更新政策体系及演变

广州经过多年快速城市化进程，土地资源相对紧缺。根据广州市土地利用第十三个五年规划（2016-2020），2015年广州市建设用地总面积1787.14平方公里，建设用地距2020年规划目标剩余161.86平方公里。因此，积极盘活存量土地资源，将低效利用的土地提高使用效率，才能缓解其土地供需矛盾。在此背景下，广州较早进行城市更新的探索推进。2009年国土资源部与广东省协作，颁布了《促进节约集约用地的若干意见》，标志着广州“三旧”改造工作的正式开始。2015年，广州颁布《广州市城市更新办法》及其相关配套文件（旧村庄、旧城镇、旧厂房的更新实施办法），正式将“三旧”改造升级为综合性的城市更新。

表5 广州城市更新政策演进过程

城市	时间	城市更新政策演进过程
广州	2009年	国土资源部与广东省协作，颁布了《促进节约集约用地的若干意见》，推进旧城、旧村、旧厂改造（以下简称“三旧”改造）。同年，广州结合实际情况，颁布《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》（穗府【2009】56号），标志着“三旧”改造工作在广州的正式开展
广州	2011年	《关于印发进一步规范城中村改造有关程序的通知》中指出引入合作企业并报经区政府批准的项目，经市城市更新部门审核并经城市更新工作领导小组审定后承认引入企业的有效性
广州	2012年	广州颁布《关于加快推进“三旧”改造工作的补充意见》（穗府【2012】20号），针对前三年“三旧”改造中出现的症结，对改造政策进行阶段性优化，使广州“三旧”改造在产业结构调整、土地利用效率提升、人居环境优化方面有所进步
广州	2015年	广州颁布《广州市城市更新办法》及其相关配套文件（旧村庄、旧城镇、旧厂房的更新实施办法），正式将“三旧”改造升级为综合性的城市更新
广州	2016年	市城市更新局于7月印发《关于加快实施城市更新项目计划的通知》，明确将重点推进包括旧村庄全面改造类、特色小镇类、村级工业园类和社区微改造类在内的一批改造条件成熟、产业发展方向明确、具有代表性的城市更新项目
广州	2016年	10月发布《关于进一步加强城市规划建设管理工作的实施意见》，指出要推进低效存量建设用地再开发，开展成片连片旧厂房改造、村级工业园整合提升、旧楼宇更新。同时，实施差异化的旧村更新：重点功能区旧村以全面改造为主，非重点功能区旧村以微改造为主，历史文化名镇名城注重保护和活化利用
广州	2017年	广州市人民政府6月出台《广州市人民政府关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》，提出城市更新部门负责纳入更新范围、适用城市更新政策的低效存量建设用地的土地整备工作，并统筹组织成片连片用地的整备开发；还列出有关国有土地旧厂房实行改造更新的细则规定
广州	2018年	《广州市城市更新局关于印发〈关于进一步规范旧村合作改造类项目选择合作企业有关事项的意见〉的通知》中指出为加快推进旧村改造各项工作，鼓励村集体经济组织在旧村改造前期启动阶段引入合作意向企业
广州	2019年	发布《广州市深入推进城市更新工作实施细则》，内容包括推进旧村全面改造；加大国有土地上旧厂改造收益支持；推进成片连片改造以及推进城市更新微改造等

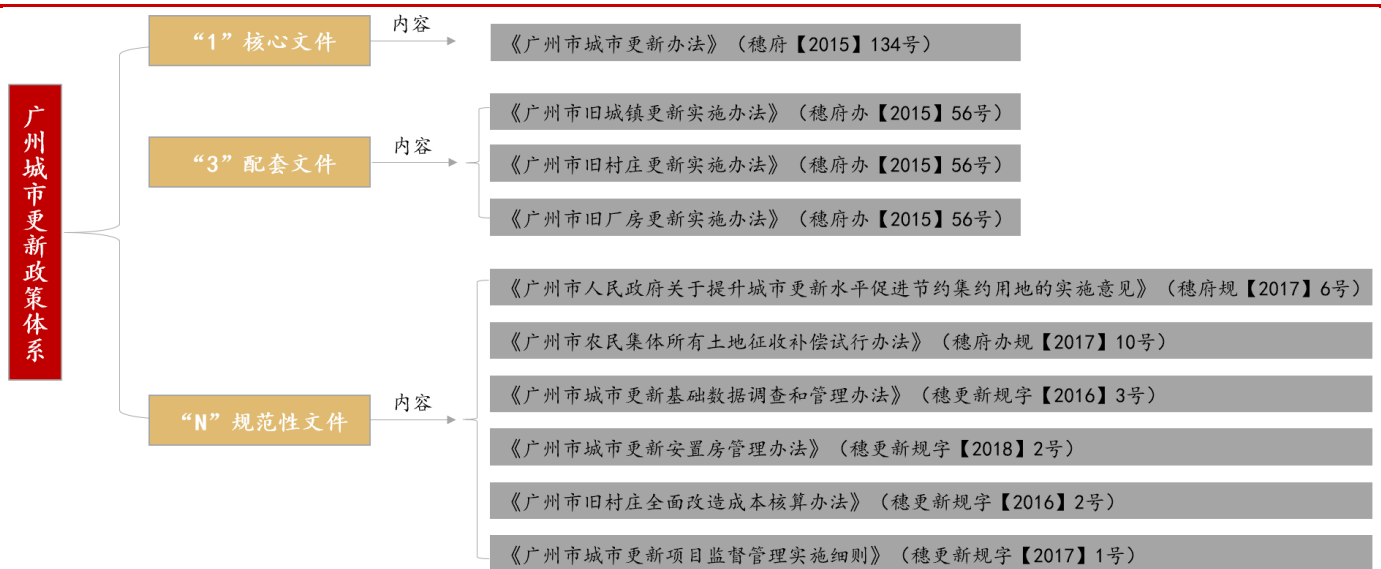
广州	2020年	3月出台《广州市城市更新基础数据调查和管理办法》，指出调查内容为城市更新范围的土地、房屋、人口、经济、产业、文化遗存、古树名木、公建配套及市政设施等现状基础数据，调查方式通过政府职能部门之间提供共享数据与外业调查和测绘相结合方式获取
广州	2020年	8月审议通过《关于深化城市更新工作推进高质量发展的实施意见》和《广州市深化城市更新工作推进高质量发展的工作方案》。预期广州将在近3年对83条城中村实施改造，近5年，183条城中村将完成改造，彻底打破城乡二元结构，解决城乡发展不平衡、不充分问题

资料来源：唐燕等《城市更新制度建设——广州、深圳、上海的比较》，公开资料整理，华西证券研究所

经过多年的政策与实践探索，广州逐步形成了“1+3+N”的城市更新政策体系：“1”为《广州市城市更新办法》这一核心文件；“3”为广州市旧城镇、旧村庄、旧厂房三类《更新实施办法》配套文件；“N”为其他丰富细致的规范性文件。广州城市更新的政策导向经历了多次的修改和调整，自2009年施行“三旧”改造起，城市更新的主导力量从早期的“市场”逐步转向“政府”，推行政策收紧管理，强化政府管控作用，日渐重视管理细节和实施成效。

2020年8月，广州市委十一届第11次全会审议通过《关于深化城市更新工作推动高质量发展的实施意见》和《广州市深化城市更新工作推动高质量发展的工作方案》，对新一轮城市更新作出重要部署，揭开该市深化城市更新新篇章。随后，为对《实施意见》和《工作方案》有关内容进行细化落实，突出可操作性，陆续出台系列配套指引，形成“1+1+N”的新一轮城市更新政策体系。其中“1+1”指《实施意见》和《工作方案》，“N”就当前来说指15个配套政策文件。

图2 广州城市更新政策体系



资料来源：唐燕等《城市更新制度建设——广州、深圳、上海的比较》，华西证券研究所

自2009年以来，广州城市更新核心政策变革的大趋势是从“市场”转向“政府”，从“放开市场（56号文件）”到强化“政府管控（20号文件）”，再到当前政府主导下

的“市场运作（134号文件）”。其中，政府公布的56号、20号、134号文件（《广州市城市更新办法》）成为不同时期政策转变的风向标。

表 6 广州城市更新核心政策的主要变化

所处时期	“三旧”改造试行期	“三旧”改造调整期	“三旧”改造向城市更新转型期
政策变化	56号文件（2009年）	20号文件（2012年）	134号文件（2015年）
实施导向	市场主动，政府让利	政府主导，市场参与	政府主导，市场运作
改造特点	支持自主改造，支持市场参与	支持多主体，政府统筹；强调成片改造，避免碎片化	全面改造、微改造（整治修缮与局部改造）
土地处理	依法征收或者流转，即公益征收，合理补偿；公开出让与协议出让，收益获取等	强调政府优先收储再出让	征收储备、自主改造、合作改造相结合的多种模式
实施效果	极大调动市场主体和业主参与改造的积极性，城市更新爆发式增长	调整补交地价的比重和收益分配方式，约束市场逐利开发，城市更新速度放缓，一些处于停滞状态	将“三旧”改造上升为更加综合的“城市更新”，城市更新进展缓慢，微改造类型增多

资料来源：唐燕等《城市更新制度建设——广州、深圳、上海的比较》，华西证券研究所

## 2.2. 深圳城市更新政策体系及演变

2009年10月22日，深圳率先颁布地方《城市更新（实施）办法》，为日后的城市更新实践活动奠定了坚实的理论基础，而这也是深圳城市更新制度建设迈向新台阶的里程碑。经过2009年以来的城市更新实践和政策创新，深圳形成了以《深圳市城市更新办法》《深圳市城市更新办法实施细则》为核心的多层次“1+1+N”政策体系：两个“1”分别为《城市更新办法》和《城市更新办法实施细则》，“N”为覆盖了法规政策、技术标准、实际操作等不同方面的一系列配套文件。深圳城市更新政策始终坚持以《城市更新办法》和《城市更新办法实施细则》为核心，通过《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》（以下简称《暂行措施》）等更为细致的配套政策来规范地方城市更新的工作开展，借助《暂行措施》的定期修订和优化，深圳可以灵活应对城市更新实践中出现的各种问题。

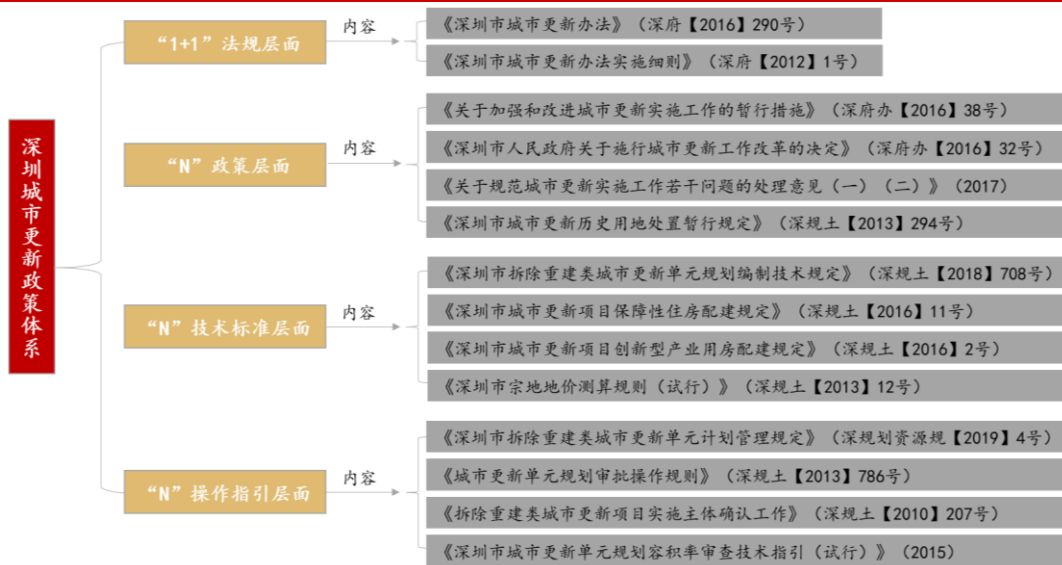
表7 深圳城市更新政策演进过程

城市	时间	城市更新政策演进过程
深圳	2009年	正式颁布《深圳市城市更新办法》（深府【2009】211号）
深圳	2011年	《深圳市政府工作报告》中指出要借助城市更新释放发展空间，完善城市更新政策体系，推动城市发展由依赖增量土地向存量土地二次开发转变
深圳	2012年	与办法相配套的《深圳市城市更新办法实施细则》（深府【2012】1号）得以实施。至此，深圳市初步形成了有关城市更新的相对完整的立法政策体系
深圳	2014年	《深圳市人民政府办公厅印发关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施的通知》中详细说明了城市更新的用地处置政策和地价政策，同时提出要进行旧工业区改造并试点小地块更新
深圳	2016年	印发《深圳市城市更新“十三五”规划》（2016-2020），积极鼓励开展各类旧区综合整治，推进拆除重建类城市更新，提倡城市有机更新
深圳	2017年	施行《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》，拓展城市更新范围；稳步推进旧住宅区、旧城旧村更新改造；提倡有机更新，鼓励旧工业区转型升级
深圳	2019年	《深圳市城中村（旧村）综合整治总体规划（2019-2025）》文件于3月底出台，其中提出将以有机更新为理念，综合整治分区为抓手，统筹安排城中村拆除重建和综合整治，协调多种存量开发实施手段，控制城中村改造节奏
深圳	2019年	4月出台《深圳市拆除重建类城市更新单元计划管理规定》，明确通过拆除重建方式实施城市更新的项目范围及城市更新单元计划实施有效期管理制度
深圳	2019年	6月印发《关于深入推进城市更新工作促进城市高质量发展的若干措施》，指出需将城市更新与城市“双修”相结合，以城市更新促进智慧城市建设。强调有序推进“工改工”拆除重建类城市更新，鼓励全市旧工业区综合整治
深圳	2019年	8月发布《2019年度城市更新和土地整备计划》，指出2019年度深圳在城市更新方面将新增实施改造任务不少于9000亩，完成改造任务不少于5600亩。在旧工业区综合整治规模上，年度全市完成建筑面积不少于120万平方米
深圳	2020年	表决通过《深圳经济特区城市更新条例》，明确旧住宅区签约面积与签约人数双95%后可征收；城中村合法住宅、住宅类历史违建签约人数单95%后可征收

资料来源：唐燕等《城市更新制度建设——广州、深圳、上海的比较》，《城市运营核心逻辑》，华西证券研究所



图 3 深圳城市更新政策体系



资料来源：唐燕等《城市更新制度建设——广州、深圳、上海的比较》，华西证券研究所

深圳城市更新核心政策相对稳定，演进方向是自 2009 年之前的“政府推动”迈向“市场选择”，从曾经的政府主导转向市场主导与多方协作。“政府引导、市场运作”是当前深圳城市更新的基本导向，确定了政府为市场充当“守夜人”的主要实践方式，通过市场选择开展城市更新，推进城市空间改善和产业升级。

表 8 深圳城市更新核心政策的主要变化

所处时期	城市更新政策初创期	城市更新政策完善期	城市更新政策发展期
政策变化	211 号文件（2009 年）	1 号文件（2012 年）	290 号文件，38 号文件（2016 年）
政策标志	国内第一个《城市更新方法》（211 号文件），对城市更新工作建章立制，开始了城市更新制度建设的全面探索进程	颁布城市更新《实施细则》（1 号文件），与《城市更新办法》一起构成城市更新的两大核心政策	出台修订版的《深圳市城市更新办法》（290 号文件）和新版《暂行措施》（深府办【2016】38 号）标志城市更新进入新一轮的政策变革
政策内容	明确界定了城市更新的概念，指出“城市更新”是符合本办法规定的主体对特定城市建成区的特定情况，根据城市规划和本办法规定程序进行综合整治、拆除重建或者功能改变的活动，其适用范围覆盖深圳全市城市建成区的各类旧区	1 号文件在 211 号文件的基础上，进一步规范了深圳城市更新活动的开展，界定各方职能分工，完善了更新计划和规划的编制要求，针对综合整治、拆除重建和功能改变三类改造模式提出具体的实施规定	290 号文件对接深圳的“强区放权”，实现城市更新管理和审批权力的持续下沉；市政府可以根据工作需要创新工作机制；地价计收放入《暂行措施》中进行具体规定；38 号文件在创新实施机制、简化地价体系、提升公共服务设施水平、拓展筹建保障性住房渠道、试点重点城市更新单元开发等内容上更新了相关规定

资料来源：唐燕等《城市更新制度建设——广州、深圳、上海的比较》，华西证券研究所

### 2.3. 上海城市更新政策体系及演变

长久以来，上海没有诸如广州、深圳那样大力度的土地制度变革支持，其城市更新工作更多是基于多年实践的日积月累。自 2015 年 5 月 15 日发布《上海市城市更新（实施）办法》后，上海逐步借助规范化的政策办法与“试点试行”推进城市更新的制度体系建构与实践发展。

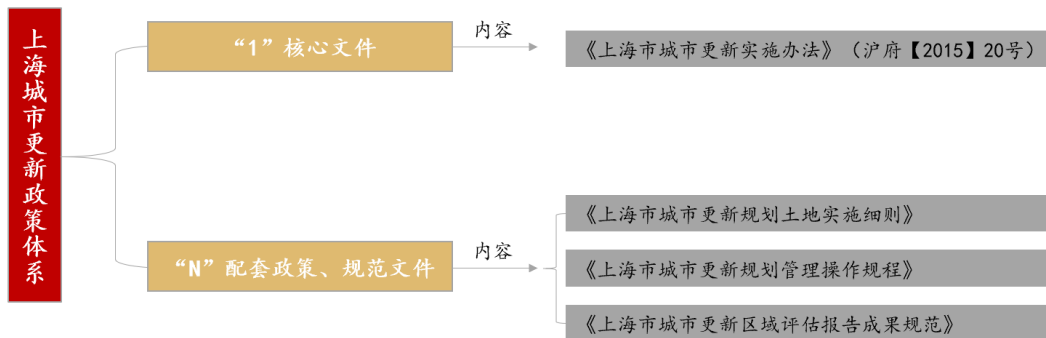
表 9 上海城市更新政策演进过程

城市	时间	城市更新政策演进过程
上海	2014 年	上海在《城市更新实施办法》颁布之前，早就针对亟待解决的工业转型、旧区改造等问题，颁布了诸如《关于本市盘活存量工业用地的实施办法（试行）》（2014）等政策文件，只是规则处于时松时紧的变化中，未形成体系化的政策建构
上海	2015 年	上海正式颁布《上海市城市更新实施办法》（沪府【2015】20 号），并出台了一系列配套文件，正式系统化地规范城市更新工作。《城市更新实施办法》施行后，上海开展了大约 50 个城市更新试点项目，以试点带动城市更新发展，例如：2015 年，上海开始推行 17 项城市更新计划
上海	2016 年	推出“12+X”城市更新四大行动计划，选取 12 个典型的区域作为城市更新试点。上海浦东、杨浦等区还通过启动“缤纷社区”计划，推动社区微更新，试行“社区规划师制度”等安排，探索了“自下而上”结合“自上而下”的多种城市更新实践模式
上海	2017 年	市规划和国土资源管理局印发《上海市城市更新规划土地实施细则》，提出城市更新评估和实施计划，并强调城市更新需加强分类引导，即针对公共活动中心区、历史风貌地区、轨道交通站点周边地区、老旧住区、产业社区等各类城市功能区域，应根据不同的发展要求与更新目标，因地制宜，分类施策
上海	2017 年	市人民政府 7 月印发《关于深化城市有机更新促进历史风貌保护工作的若干意见》，建议各区可根据“历史毛地出让”、旧区改造等不同情形，合理确定保护更新模式，鼓励多方共同参与历史风貌保护项目的实施
上海	2017 年	11 月出台《关于坚持留改拆并举深化城市有机更新进一步改善市民群众居住条件的若干意见》，充分体现城市有机更新的新理念，着力把握旧区改造发展阶段的新特征，更加突出历史风貌保护和城市文脉传承
上海	2018 年	出台《上海市旧住房拆除重建项目实施管理办法》，办法指出拆除重建项目实施应当遵循“规划引领、因地制宜、政府扶持、居民自愿”的原则

资料来源：唐燕等《城市更新制度建设——广州、深圳、上海的比较》，王合群等《2019-2020 中国城市更新年鉴》，华西证券研究所

上海 2015 年颁布《上海市城市更新实施办法》，即城市更新政策体系中的“1”之后，为保证城市更新工作的有序开展，规划和国土资源管理局随后又颁布了《上海市城市更新规划土地实施细则》（2017 年 11 月，修订后正式颁布执行），以及《上海市城市更新规划管理操作流程》、《上海市城市更新区域评估报告成果规范》等系列配套政策和规划文件，即为“N”。值得注意的是，上海《城市更新实施办法》的适用范围小，主要针对物业权利人自主发起以及政府引导推动的城市更新类型，其他政府认定的较大规模的旧厂、旧区等的更新改造依然按照原有政策要求和管理模式执行，这与广州和深圳有着显著的区别。

图 4 上海城市更新政策体系



资料来源：唐燕等《城市更新制度建设——广州、深圳、上海的比较》，华西证券研究所

而相较于广州、深圳，上海的城市更新政策更具历史渊源。上海早在 20 世纪末就已经针对旧工业、旧区开展了大量更新工作，进入 21 世纪，在总结 20 世纪 90 年代“365 棚改计划”等大拆大建更新行动的教训后，上海开始转变以拆迁重建为主要手段的单一更新做法，转向强调多方参与、历史保护、多尺度、多类型的城市更新运作办法，城市更新的核心政策突出政府引导探索下的“减量增效，试点试行”，强调政府和市场力量的“双向并举”。实践中，物业权利人提出的自主更新是目前《上海市城市更新实施办法》的施政重点，开发商主导的市场力量介入型更新通常不在办法覆盖的范畴内。因此，以“小步慢跑”的方式探索城市更新制度建设和政策创新是上海的路径选择。

表 10 上海城市更新核心政策的主要变化

所处时期	城市更新政策试探期	城市更新政策规范期
政策变化	项目试点（2012 年）	20 号文件（2015 年）
实施方法	项目试点	制度与试点并行
政策标志	上海各区自发探索符合自身实际的更新实施机制	20 号文件的颁布标志着上海城市更新迈入法制化建设的新阶段
政策内容	建立政府与企业之间的协作平台；设置联动开发机制；开拓融资途径	涉及城市更新的规划、土地、建管、权籍等各个方面，为全面开展城市更新实践提供依据

资料来源：唐燕等《城市更新制度建设——广州、深圳、上海的比较》，华西证券研究所

2012 年前后，上海在“减量增效”背景下开始有意识地进行城市更新项目试点，探索新的更新制度建设途径，为后期出台《城市更新实施办法》奠定基础。许多试点旨在通过城市更新促进地区功能与公共服务设施的完善。

例如：徐家汇西亚宾馆的地区功能化改造，徐家汇教堂周边地区的空间品质提升改造，静安区上海火车站北广场附近地区的公共绿地增补改造，静安区“东斯文里”的历史建筑保护改造。

表 11 上海城市更新试点典型案例

项目	目标	更新方式	基本情况
徐家汇西亚宾馆	提升地区功能	用地性质转换：商业转型为商业办公；高度增加：建筑高度由现状 35m 提升至 70m	将酒店功能调整为办公，提升建筑高度；规划将底层架空，衔接二层连廊建设，提供开放空间 2000 余 m <sup>2</sup> ，产权移交政府，三、四层提供公共停车位 65 个，经营面积不变
徐汇教堂广场、气象广场、档案馆地区	提升空间品质	综合整治：整合公共开放空间；功能变化：部分办公调整为文化设施	各个建筑之间联系弱，公共空间碎片化，品质不佳，通过规划对公共空间进行整体优化；拆除原徐汇区档案馆，更新为文化地块，建筑面积减少 400 m <sup>2</sup>
静安区上海火车站北广场	增加公共绿地	综合整治：整合开放空间，增加公共绿地	增加公共空间、社区服务设施、公共绿地（面积约 9000 m <sup>2</sup> ）
东斯文里	保护历史建筑	将部分建筑纳入历史保护性建筑范围	确定为历史保护性建筑，可以不计入地区开发总量

资料来源：上海市规划和国土资源局. 上海市城市更新案例——徐家汇西亚宾馆，徐汇教堂广场、气象广场、档案馆地块，华西证券研究所

### 3. 城市更新项目分类

#### 3.1. 按照改造程度分类：拆建类、改建类和保留类

##### 3.1.1. 定义及特点

按照改造程度分类表面上是对发生的改造建设行为进行分类，实质上是按照土地利用强度的变更程度进行分类，按照改造程度从大到小总体上可分为拆建类、改建类和保留类。

拆建类即拆除重建，是指进行了完全的物质形态改变的项目，至少发生了整栋建筑的拆除，其开发强度和功能也随之发生变化。改建类即局部改建是指更新后对原有建筑进行了部分（而非全部）的拆除，并进行了一定程度的改建、加建。保留类即保留原建筑。包括两种情形，一是对现状的维护，如老小区修缮；二是在保留现有建筑物的基础上赋予其新的用途，如在既有厂区注入艺术设计、电商产业等。

不同城市更新办法中对分类的命名有所不同，但是本质含义是相同的。比如，广东分为“全面改造”和“微改造”，“全面改造”就相当于拆建类，而改建类和保留类统称为“微改造”。深圳分为拆除重建类、功能改变类和综合整治类，分别对应拆建、改建和保留。

表 12 不同城市更新办法中分类及定义

城市 分类	深圳	广州	上海	中山
拆建	拆除重建类	全面改造	重建或再开发	全面改造
	应当严格按照城市更新单元规划、城市更新年度计划的规定实施。市政府和土地使用权人可按照相关规定收购土地使用权。多权力主体的，需总面积且总人数三分之二以上同意，或由农村集体经济组织表决同意。	指对“三旧”用地以拆除重建方式进行再开发，或实施生态修复、土地复垦。	将土地上的建筑予以拆除，并对土地进行与城市发展相适应的新的合理使用。	以拆除重建方式进行再开发，或实施生态修复、土地复垦等改造活动。
改建	功能改变类	微改造	功能改变	局部改造

	<p>应当严格按照城市更新单元规划、城市更新年度计划的规定实施。市政府和土地使用权人可按照相关规定收购土地使用权。</p>	<p>在维持“三旧”用地现状建设格局基本不变的前提下，以局部拆建、加建扩建、改变功能、整饰修缮、完善配套基础设施与公共服务设施等方式对其进行改造提升。</p>	<p>改变部分或者全部建筑物使用功能，但不改变土地使用权的权利主体和使用期限，保留建筑物的原主体结构。</p>	<p>保留符合规划、建筑规范和安全标准的建筑物，另行加建、改扩建等改造活动</p>
保留	<p><b>综合整治类</b></p> <p>包括改善消防设施、改善基础设施和公共服务设施、改善沿街立面、环境整治和既有建筑节能改造等内容，但不改变建筑主体结构和使用功能。一般不加建附属设施。</p>	<p>(主要适用于建成区中对城市整体格局影响不大，但现状用地功能与周边发展存在矛盾、用地效率低、人居环境差的地块。)</p>	<p><b>综合整治</b></p> <p>包括改善消防设施、改善基础设施和公共服务设施、改善沿街立面、环境整治和既有建筑节能改造等内容，但不改变建筑主体结构和使用功能。是对建筑物的全部或部分予以改造或更新实施，使其能够继续使用。</p>	<p><b>微改造</b></p> <p>维持现状建筑物主体结构基本不变，对现状建筑物进行加建、拆建，改变使用功能，整饰修缮、保护活化，完善公益性设施等改造活动。</p>

资料来源：各地城市更新管理办法，华西证券研究所

拆建类是一种最为完全的更新方式，但这种方式在城市空间环境和景观方面，社会结构和社会环境的变动方面均可能产生有利和不利影响，而且在投资方面也更具有风险，因此只有在确定没有可行的其他方式时才可以采用。房地产企业可通过参与改造和持有运营来参与项目。

改建类项目开发强度适中，用地功能一般没有大的改变。但是对于改建类项目的认定容易产生分歧，比如对一栋数千平方米的楼房和对一片数十公顷的地块进行“改建”就完全不同，因为后者已经发生了大面积的新增建筑物建设，在深圳可能会归于“拆除重建类”。房地产企业既可参与改造，也可持有运营。

保留类主要适用于需要更新但仍可恢复并无需重建的地区或建筑物，整建的目的不局限于防止其继续衰败，更是为了进而改善地区的生活环境。这种方式需要的时间相对短，也可以减轻重置居民的压力，投入的资金也较少。房地产企业主要通过持有运营来参与项目。

在各个改造程度分类中，各地区的侧重是不同的。在珠三角地区，拆除重建类的项目在几种改造程度的项目中不论是从数量上还是面积上来看都占主导地位，这与当地过去用地粗泛的“村村点火”发展模式有关。通常，改造后并非大面积的单一功能区，而是会形成商业、办公、居住、公共服务等多功能混合的功能区，赋予新的城市功能和形象。而上海则是以综合整治和功能改变项目为主，这也是由上海本身高度城市化的特性决定的。而且城市更新项目在实际改造中并不局限于某一种分类，有时同一个项目会根据不同地块的特点同时采用多种更新方式。

表 13 上海部分城市更新项目方式

更新项目	更新方式	更新目的
闸北苏河湾城市设计	再开发	a. 风貌保护; b. 提升区域功能; c. 设计滨水景观
徐汇西亚宾馆地块改造	重建/功能改变	a. 完善城市功能; b. 增加公共服务设施; c. 增加开放空间
徐汇教堂广场改造	综合整治	a. 增加开放空间; b. 保护建筑遗存; c. 强化景观识别性
曹家渡-廊九鼎	再开发/综合整治	a. 提升区域功能; b. 建设生态街区
中山公园周边地区小微尺度城市更新	综合整治	a. 构建慢行系统; b. 增加开放空间; c. 改善生态环境; d. 构造城市景观
武康路改造	综合整治	a. 历史遗存与文脉保护; b. 打造建筑景观

资料来源：周显坤《城市更新区规划制度之研究》，华西证券研究所

### 3.1.2. 典型案例

#### (1) 海珠区琶洲村全面改造项目

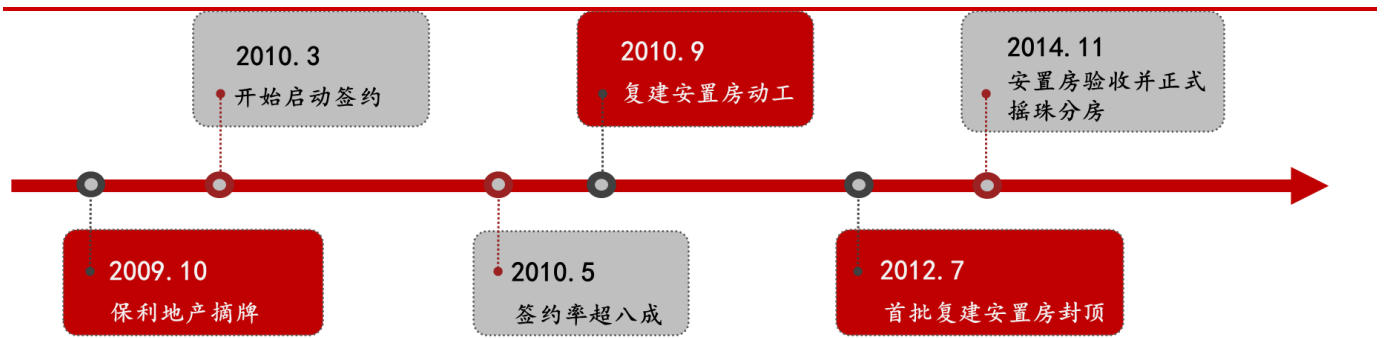
广州海珠区琶洲村位于琶洲岛中部珠江南岸，紧邻琶洲国际会展中心，区位优势但村内环境差，与周围发展建设对比鲜明。2009 年，广东推进城中村改造工作，琶洲村成为“三旧”改造首先启动的九个村落之一。该项目改造规划总用地面积 75.76 公顷，划分为十三个地块，改造范围内的集体土地全部转性为国有土地。

图 5 广州海珠区琶洲村改造项目简介



资料来源：广州市城市更新协会，华西证券研究所

图 6 广州海珠区琶洲村改造项目时间轴



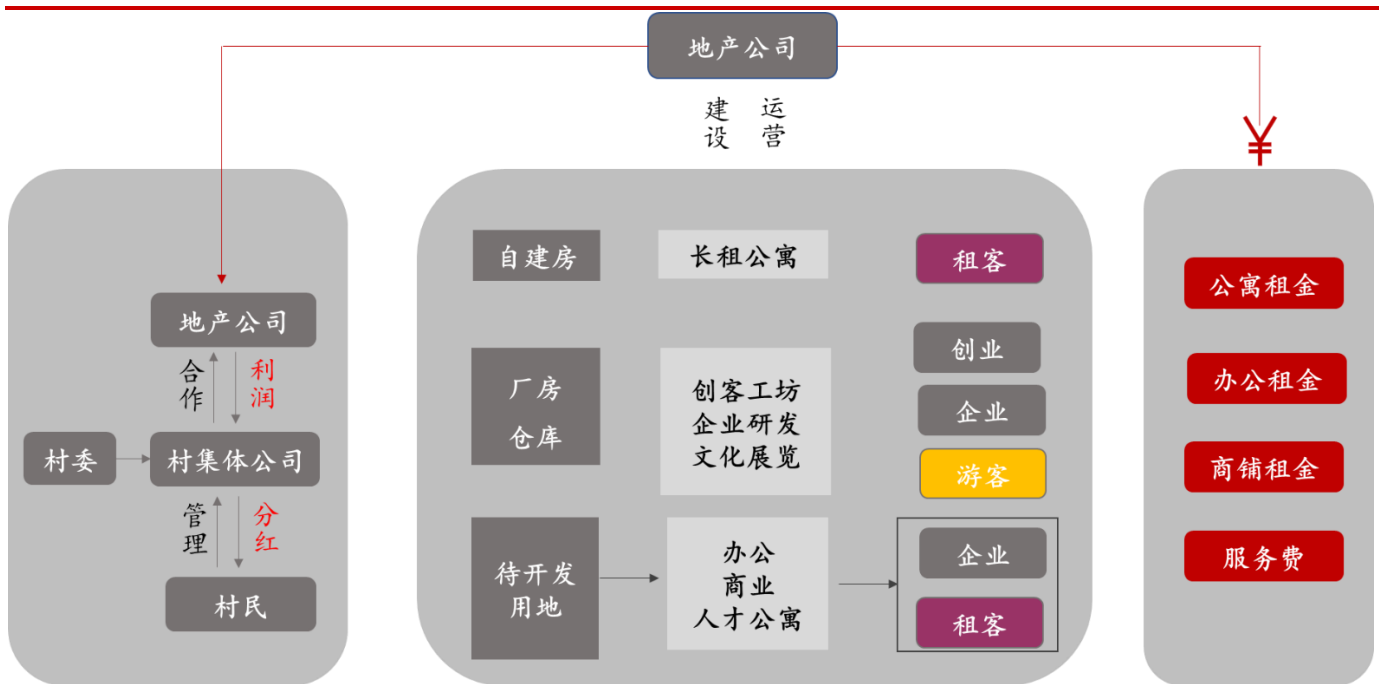
资料来源：广州市城市更新协会，华西证券研究所

(2) 广州海珠区仑头村微改造项目

仑头村属广州市海珠区官洲街道，位于海珠区东部，村内主要以廉租房、厂房、仓库出租以及少量商业服务为主要业态，整体产业低端、低效、低利率。相较于广州中心区的城中村，仑头村街道环境更加脏乱差，建筑密度极高。但是区位优势，交通便利。不过，由于开发建设行为受到严格管控（建筑限高 25 米，容积率 1.8），市场导向的整体改造很难达到经济平衡，开发商难以介入仑头村的整体改造，因此开发商通过持有运营等方式参与。

目前仑头村通过村集体成立股份制有限公司与地产公司合作，在“企业建设运营、村集体所有、村民分红”的模式下运营，即由地产公司建设运营，将利润分红给村集体，再由村集体根据物业面积分红给村民。

图 7 广州海珠区仑头村微改造项目运营模式



资料来源：仲量联行《2020 城市更新白皮书》，华西证券研究所



### 3.2. 按照开发模式分：政府主导、市场主导、政府和市场合作

从项目的实施主体来看，城市更新一般分为政府主导、市场主导、政府和市场合作三大类。这三大类下根据不同的开发模式又细分为九小类。不同模式下的项目周期，房企参与程度及所承担的风险都有所不同。

图 8 城市更新按开发模式分类

政府主导	市场主导	政府和市场合作
<ul style="list-style-type: none"> <li>收储模式</li> <li>统租模式</li> <li>综合整治模式</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>农村集体自改模式</li> <li>村企合作模式</li> <li>原土地使用权人自改模式</li> <li>企业收购改造模式</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>土地整理模式</li> <li>以毛地出让方式引入社会力量实施改造模式</li> </ul>

资料来源：参考《广东省“三旧”改造税收指引（2019年版）》，华西证券研究所

#### 3.2.1. 政府主导型

政府主导模式的主要方式有三种：政府收储、政府统租和综合整治（政府出资）。其中，企业在综合整治模式下参与程度较小，在政府收储模式下参与程度较大。政府收储本质上其实是政府做好总体规划，土地开发和城市基础设施建设以及居民的搬迁安置工作，再将土地转让给开发商，开发商拥有土地使用权后进行投资建设，依据计划，开始施工。

政府主导模式下，政府负责居民的搬迁补偿安置，补偿的资金和安置的措施能够相对妥善，改造方案也符合城市整体效益。而且，在“政府内部”的协调框架下项目的行政流程也变得简便快捷。缺点在于，由于“特事特办”会带来行政成本，政府也会承担巨大的资金压力，利益难以最大化，规划设计定位保守。对企业而言，由于不参与土地的前期整理，不用涉及拆迁问题，因此项目周期更加可控。

表 14 政府主导模式下的三种分类

模式	定义
政府收储	指政府征收（含征收农村集体土地及收回国有土地使用权等情况）、收购储备土地并完成拆迁平整后出让，由受让人开发建设的情形
政府统租	政府下属企业连片租赁农村集体土地的旧厂房用地并实施改造
综合整治	政府投资主导整治改造，不涉及拆除现状建筑及不动产权属变动，整治工程内容主要包括完善小区公共配套设施、小区道路、园林绿化等。

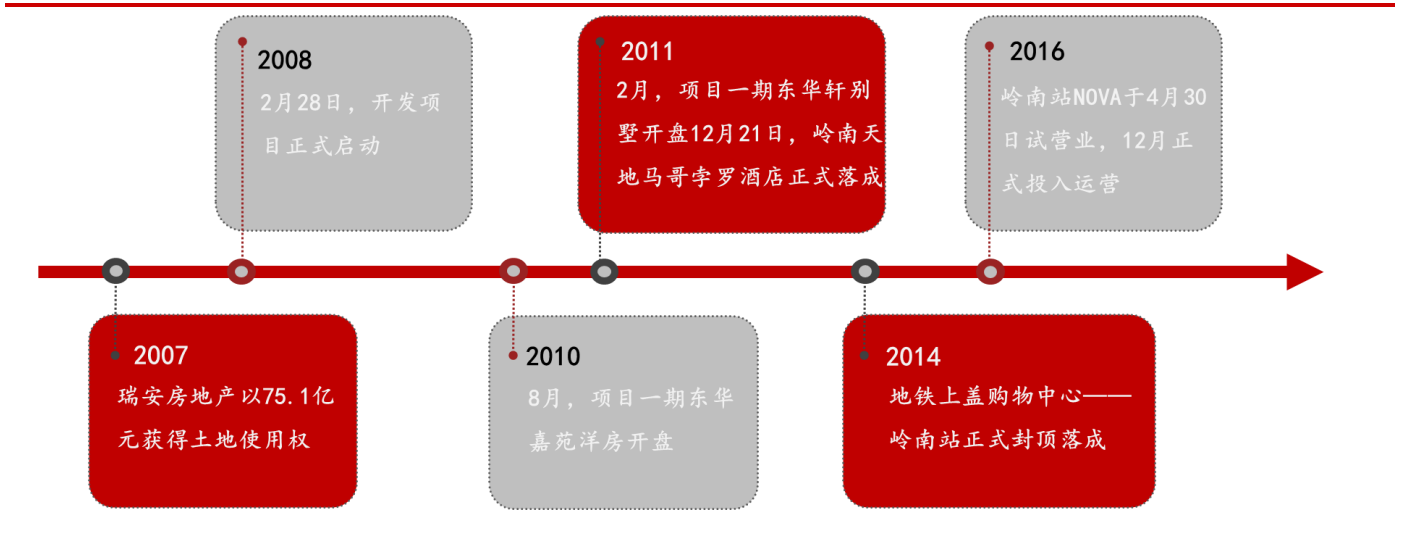
资料来源：《广东省“三旧”改造税收指引（2019年版）》，华西证券研究所

##### (1) 政府收储模式典型案例：佛山岭南天地

佛山岭南天地项目是佛山市于 2007 年启动的祖庙——东华里片区的旧城改造，涉及改造面积超过 100m<sup>2</sup>。2007 年，祖庙东华里片区的土地使用权以 75.1 亿的高价被中国新天地的母公司瑞安房地产收入囊中。2008 年 2 月 28 日，该项目正式启动，

沿用瑞安独创的旧城改造开发模式，项目保留了佛山的风情风貌，集商业街区、文物古迹修护、高端公寓、洋房、别墅、酒店和写字楼于一体。项目开发从预计总投资超过 200 亿，整体分五期，目前岭南天地商业街区一、二期均已开业，第三期也即将开放。

图 9 佛山岭南天地项目改造时间轴



资料来源：公司官网等，华西证券研究所

表 15 佛山岭南天地项目总体定位表

商业功能定位		定位	目标消费群体	辐射范围	档次
住宅	东华轩	珠三角区域最高端低密度洋房	珠三角及港澳台一带以及部分国际顶尖买家	珠三角区域	中高档
	东华嘉苑	佛山中上阶层低密度花园洋房	佛山市新贵人士	佛山市	高端
	国际公寓	国际化现代生活公寓	国际外来人士和高级写字楼白领	全国	中高档
文化商业街区		珠三角区域岭南特色文化街区	珠三角区域和来佛山的游客	珠三角区域	高端
写字楼		甲级写字楼	国际名企及国内著名公司，佛山市重点企业	佛山市	高端
酒店		岭南风格与西时尚结合的五星级酒店	珠三角区域及来佛山的游客	珠三角区域	高端
大型商场		佛山市最高端的购物中心	佛山市民和游客	佛山市	中高档

资料来源：论文《佛山岭南天地旧城改造项目案例研究》，华西证券研究所

(2) 政府统租模式典型案例：佛山大沥镇广佛国际商贸城

广佛国际商贸城项目属于佛山市南海区城市更新第一轮十大示范片区，通过利用“三旧”改造进行重新开发建设。整个项目区分为8个地块，涉及5个权属单位，整个片区范围内整治后有集体土地和国有土地，其中集体土地主要采用政府统租模式，即由大沥镇政府统一向村集体租赁，再转租给运营公司，对应的项目为地块2、地块3和地块8。其中，地块8为公园用地，同样由政府向村集体租赁土地，每年向村集体支付租金。这种模式下房企参与程度也比较小。

表 16 佛山大沥镇广佛国际商贸城集体土地基本情况表

地块	项目	土地用途	现状	土地整合路径
地块 2	广佛智城	批发零售用地兼容住宿餐饮用地、商务金融用地及其他商服用地	SOHO 式办公写字楼、商服综合体、餐饮娱乐（腾讯大粤网、中影等）	1、大沥镇政府成立广佛国际商贸城公司，向集体统租土地（生地） 2、转租广佛智城，由其开发建设引资 3、广佛智城分租给其他商户、项目公司等
地块 3	大型购物中心永旺梦乐城	批发零售用地兼容住宿餐饮用地、商务金融用地及其他商服用地	大型购物中心永旺梦乐城	1、大沥镇政府成立广佛国际商贸城公司，向集体统租土地（生地） 2、转租广佛智城，由其开发建设引资 3、广佛智城分租给其他商户、项目公司
地块 8	九龙公园	公园绿地、供应设施用地、商业设施用地	定位为展现地域特色文化、满足市民休闲活动的都市生态型公园	由政府下属广佛国际商贸城公司向集体统租土地，并出资建设项目；2015 年 1 月 29 日举行揭牌仪式正式对市民开放，为大沥市民休闲游憩提供又一处绿色空间


资料来源：广东三旧改造协会，华西证券研究所

(3) 综合整治模式典型案例：广州海珠区黄埔古村

海珠区黄埔古村综合整治项目位于海珠区东部、琶洲岛东南面，是一个独具岭南海洋文化特色的古老村落。整治前问题主要包括：历史文化古建筑破败、乱搭乱建、环境“脏、乱、差”、水体污染严重、公共设施服务缺乏、治安环境复杂。2009 年，广州市海珠区政府正式启动了黄埔古港古村历史文化景区保护工程，对黄埔古港古村进行了全面的规划设计，2011 年，该景区被评为“海珠十大新名片”。不过，该模式利润微薄，主要以改善民生为目的，房企参与较少。

图 10 广州海珠区黄埔古村项目简介

- ◆改造模式：政府主导综合整治
- ◆实施主体：海珠区区委、区政府
- ◆项目周期：2年
- ◆改造目的：文物保护开发、改善民生、促进村社经济发展
- ◆资金来源：政府统筹的“三旧”改造专项资金”



资料来源：广东三旧改造协会，华西证券研究所

### 3.2.2. 市场主导型

城市更新中的市场主导型改造主要包括农村集体自改、村企合作、原土地使用权人自改和企业收购改造四种模式，其中旧村改造中主要是村企合作模式和自行改造模式，而村企合作改造模式在实践中最为常见，是由农村集体经济组织与开发企业合作实施改造的情形，通常将改造范围的土地分成复建安置地块和融资地块两部分，前者用于建设村民的复建安置房，后者是开发商出资建设复建安置房而获取的报酬，全部改造资金均由开发商支付。而村集体自改模式下房企参与较少，而且实践中纯粹的自行改造比例也很少。

市场主导模式下的优势和劣势同样突出，优势在于市场主体对资金配置有更加丰富的手段和经验，对空间产品适应房地产市场也有更灵敏的触觉和更直接的经验，能提供高质量的开发和整体设计，有效地减轻了政府的负担，并促进了当地的经济的发展。劣势在于市场的逐利性使得开发商仅选择具有商业价值的地段，而位置偏僻、危房户集中的地区却无人问津。而且私人资本目标与政府目标、区域发展目标、城市整体发展目标未必一致，业主的利益也极易被损害。此外，开发商需要出资完成拆迁补偿和土地前期整理工作，对开发企业的资金要求较高，开发周期也相对较长，开发商的高资金杠杆可能会使项目抗风险能力弱。

图 11 市场主导模式分类

农村集体自改	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 农村集体经济组织申请将名下的集体建设用地转为国有建设用地，并由其所属的全资公司以协议出让方式取得该土地所有权进行改造。</li> </ul>
村企合作	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 政府依据农村集体经济组织申请将集体建设用地转为国有建设用地，由农村集体经济组织与开发企业合作实施改造。</li> </ul>
原土地使用权人自改	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 拥有国有建设用地使用权的企业自行实施改造。</li> </ul>
企业收购改造	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 由社会投资主体收购改造地块周边相邻的地块，由地方国土部门进行归宗后再集中改造。</li> </ul>

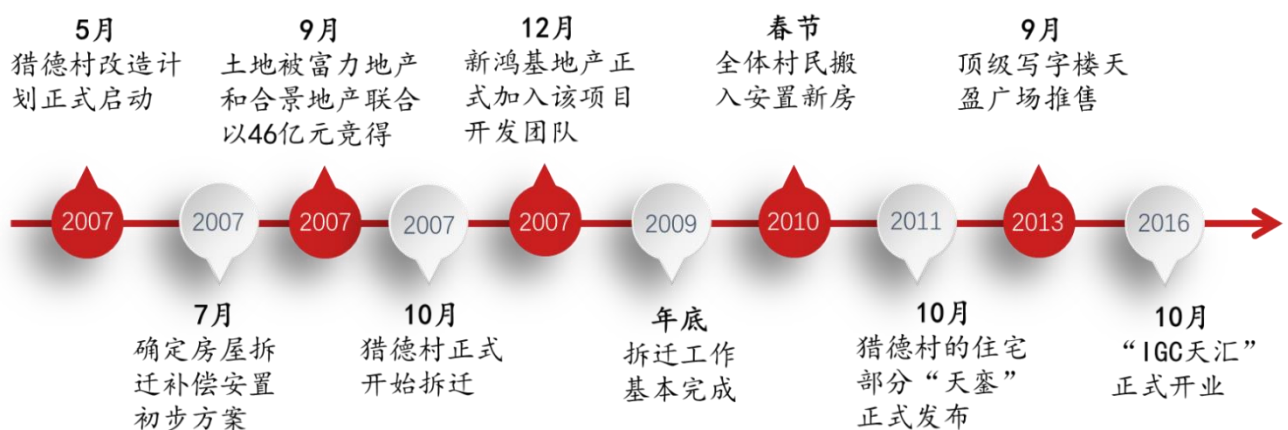
资料来源：参考《广东省“三旧”改造税收指引（2019年版）》，华西证券研究所

猎德村是广州市启动改造的首个城中村，也是村企合作模式的典型案例。其位于珠江新陈中南部，村址面积 470 亩。2007 年 5 月，猎德村宣布启动城中村改造。《猎德村旧村改造村民房屋拆迁补偿安置初步方案》提出猎德村改造所需 30 多亿元资金通过出让村西片土地筹得，总建筑面积 56.8 万平方米。

2007 年 9 月 29 日，经过 14 轮举牌竞价，该块土地被富力和合景地产联合以 46 亿元竞得，12 月 10 日，新鸿基地产正式加入该项目的开发团队，三家各占权益的三分之一。46 亿元中约 25 亿元用作拆迁补偿安置及建设新楼，另外 10 亿元则是南部酒店的投资款。在 2007 年 10 月，作为广州首个旧城改造项目的猎德村开始拆迁。整个改造建设工程历时 3 年，至 2009 年底基本完成。全体村民 2010 年春节前搬入新居。2011 年 9 月，猎德村旧改项目正式命名为“天汇广场”，其中住宅部分“天玺”于 10 月 28 日正式发布，顶级写字楼天盈广场和天盈广场东塔分别于 2013 和 2015 正式推出市场，商业部分“IGC 天汇”于 2016 年 10 月正式开业。

猎德村作为广州城中村改造中引入房地产开发商参与的首个试点，具有明显的典型性和代表性。其改造模式（政府主导，市场参与）、“拆一补一”的拆迁安置方式以及规划设计方案等都具有开创意义。

图 12 广州猎德村项目改造时间轴



资料来源：广东三旧改造协会，公司官网等，华西证券研究所

### 3.2.3. 政府与市场合作

政府与市场合作的模式下主要分为两种，一是以毛地出让方式引入社会力量实施改造，该改造模式下包括**施工受让方分离**和**施工受让方合并**两种情况。施工受让方分离就是政府通过招标、拍卖或者挂牌等公开方式确定土地使用权人，并在拆迁阶段通过招标方式引入另一家企业单位承担具体拆迁工作。施工受让方合并就是承担土地前期整理的企业也是土地使用权人。二是土地整理模式，该模式是由农村集体经济组织通过招标方式引入土地前期整理合作方，完成地上房屋拆迁和转为国有建设用地手续后，交由政府以招标、拍卖或者挂牌方式出让土地，这种情况下参与土地整理的企业也不一定是最终的土地使用权人。

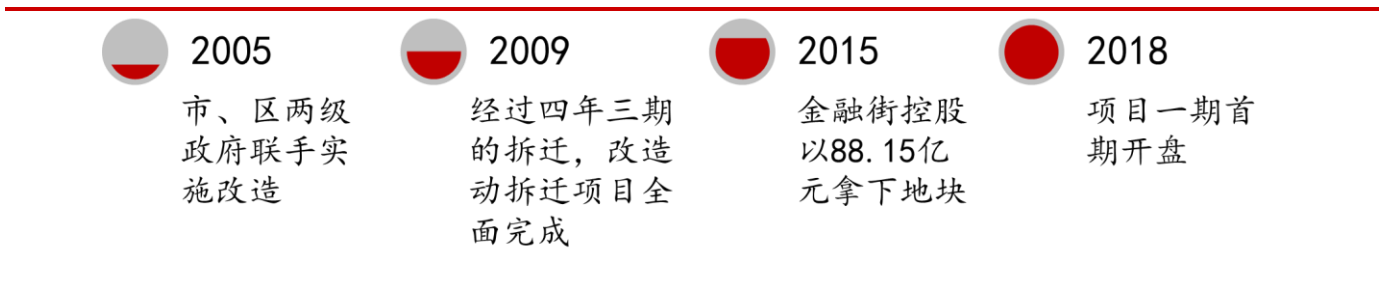
表 17 政府与市场合作模式分类

模式	简介
以毛地出让方式引入社会力量实施改造	政府将土地通过招标、拍卖或者挂牌等公开方式确定土地使用权人，并在拆迁阶段通过招标方式引入另一家企业单位承担具体拆迁工作。（施工受让方分离） 政府将拆迁及拟改造土地的使用权一并通过招标等公开方式确定土地使用权人。（施工受让方合并）
土地整理	由农村集体经济组织通过招标方式引入土地前期整理合作方，完成地上房屋拆迁和转为国有建设用地手续后，交由政府以招标、拍卖或者挂牌方式出让土地，农村集体经济组织取得出让分成或返还物业，土地前期整理合作方按土地整理协议取得相应收益。

资料来源：分类参考《广东省“三旧”改造税收指引（2019年版）》，华西证券研究所

**铁路上海站北广场旧改就是政府与市场合作模式**，改造地块东起长兴路，南至交通路，西沿彭越浦，北靠中华新路，占地 59.8 公顷，市、区两级政府按分期动迁、土地储备、统一规划、整体开发的方式，成立由区政府领导、市和区土地储备中心组成的指挥部，制定和实施改造规划，实行土地招拍挂。上海市政府和闸北区政府从 2005 年 8 月起联手实施这一地区的旧区改造，由上海振沪房屋拆迁有限公司实施拆迁。经过四年三期的拆迁，2009 年 12 月 29 日，改造动拆迁项目全面完成。2015 年金融街控股以 88.15 亿元竞得该地块，2018 年 7 月首次开盘。

图 13 铁路上海站北广场旧改项目改造时间轴

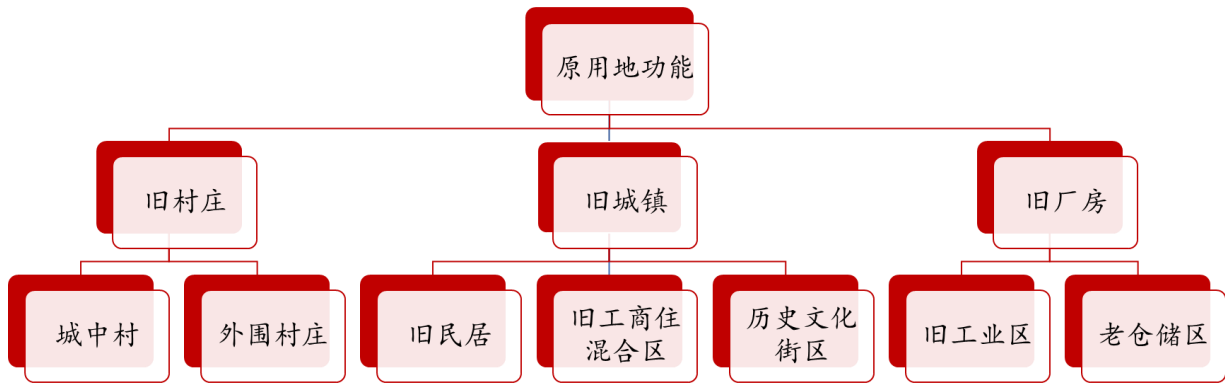


资料来源：公司官网等，华西证券研究所

### 3.3. 按照原用地功能分类：村改、城改和厂改

城市更新按照原用地功能（改造对象）可以分为旧村改造、旧城改造和旧厂改造三类，也就是国土部文中提出的“旧城镇、旧厂房、旧村庄”这“三旧”。该分类方式往往仅具有便于理解的标签意义，以及进行相关政策附着的指引意义，但并不是在管制意义上有效的分类维度。

图 14 城市更新按原用地功能分类



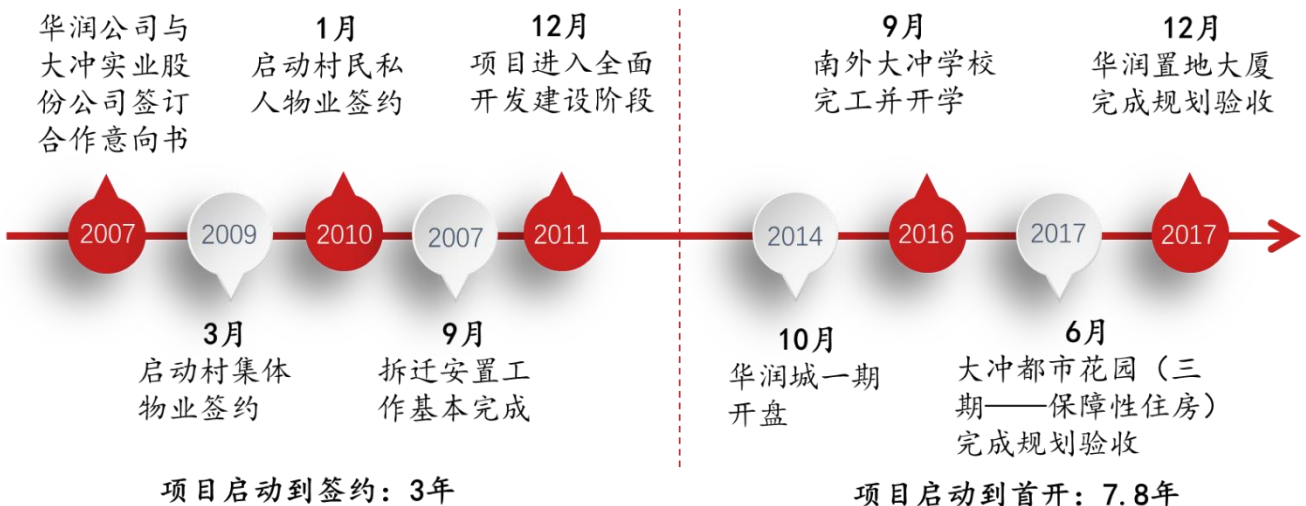
资料来源：周显坤《城市更新区规划制度之研究》，WIND 等，华西证券研究所

### 3.3.1. 旧村庄

旧村庄是指城乡建成区内人居环境较差、基础设施配套不完善，土地以集体所有性质为主的村集体成员聚居区域，包括城市区范围内的不符合标准的城中村和一些具有历史文化特色的外围村庄。其中城中村主要以拆除重建的方式进行改造，也是房企涉及较多的项目类型，这类项目拆迁权力人数量多，产权比较复杂，因此改造周期长。而外围村庄以综合诊治、微改造为主，改善居住环境。对于具有历史文化特色的旧村庄，需要对其独特资源进行挖掘和保护，以发展特色文化与旅游产业。

“旧村庄”改造中比较典型的案例就是“华润大冲旧改项目”，该项目位于深圳市南山区，是目前广东省内最大的城中村整体改造项目，整体规划计容建筑面积达 280 万 m<sup>2</sup>（含地下室建筑面积约为 370 万平米），预计总投资将超过 300 亿元。项目从启动到首期开盘用时近 8 年。

图 15 深圳华润大冲旧改项目改造时间轴



资料来源：广东三旧改造协会，公司官网等，华西证券研究所

### 3.3.2. 旧城镇

旧城镇是指位于城镇中心区内人居环境较差、基础设施配套不完善，土地以国家所有性质为主的城镇居民生活生产和商贸区域。旧城镇改造和旧村庄改造项目比较相似，也会由于拆迁权利人主体的复杂性而具有长周期的特点。一般会在完成拆迁补偿后由市国土资源主管部门按国有土地公开出让程序出让。

广东湛江市华都汇项目是旧城镇中统一规划整合的连片改造的经典案例，该项目总用地面积 56119.74 平方米，通过村企合作的方式，把 62 亩旧城镇旧改用地、12 亩城中村集体用地和 10 亩湛江华都公司土地整合到一起进行统一规划和连片改造。

图 16 广东湛江华都汇项目简介



资料来源:《广东省“三旧”改造典型案例汇编》, WIND 等, 华西证券研究所

### 3.3.3. 旧厂房

旧厂房主要是指城镇建成区内, 在国有或集体土地上建成较早、结构简易, 用作工业生产、产品加工制造用房和直接为工业生产服务的附属设施, 以及工业物资存储用房等。由于旧厂房改造项目权利主体单一, 拆迁时一般只需与原业主协商好即可, 因此前期土地整理更快, 项目周期整体就会比较短。但是, 部分旧厂房机械设备复杂在改造时安全要求较高。旧厂房包括工业用地和仓储用地, 改造时一般分为“工改工”(包括“工改 M0”, “工改 M1”和“工改 M1+M0”)、“工改商、住”等。其中“工改商、住”利润最高, 但是非政策导向更新, 因此申报过程会受一定影响, 正常申报流程预计需 30 个月起。工改工项目周期相对更短, 而且, 与净地招拍挂相比, “工改工”项目土地年限更长、转让限制更少、产业监管执行尺度更宽松, 但现有政策更鼓励企业以持有运营的方式获益。

广东珠海富华里项目为“工改商、住”典型案例, 该项目位于拱北九洲大道南侧、白石路东侧, 用地面积 8.95 万平方米, 距离珠海与澳门最大的陆路口岸“拱北口岸”仅 2 公里, 与连接香港、深圳的“九洲港”码头亦仅 5 公里之遥, 与国家 4A 级景区“圆明新园”仅一路之隔, 交通和区位优势明显。项目原址为珠海市富华复合材料有限公司厂区, 以生产玻璃布产品为主, 其建筑风格为早期八十年代的工业建筑。

2009 年 9 月, 珠海市政府采用政府回收的方式将该厂整体搬迁至高栏港经济区, 原用地收回并签订补偿协议。2010 年 1 月 26 日该项目公开挂牌出让, 由珠海市永福通房地产开发有限公司(中国海外发展有限公司的全资附属公司)取得该土地使用权。项目改造前用地约 8.95 万平方米, 其中 6.8 万平方米经招拍挂, 由珠海市永福通房地产开发有限公司实施开发建设中海富华里项目, 改造方向为商业、办公、酒店、商务公寓, 总计容建筑面积为 23.88 万平方米, 容积率 3.5; 剩余 2.15 万平方米作为补公用地, 由珠海市永福通房地产开发有限公司一并实施公共绿地及市政道路建设。



富华里中心分为两期建设，一期为公寓和裙楼商业，于 2010 年 12 月开工，2013 年 5 月竣工交付。二期包括酒店、开放式街区商业和写字楼，总建筑面积为 24 万平方米，总投资额约 26 亿元人民币，由珠海市永福通房地产开发有限公司作为投资物业租赁经营。二期于 2011 年 8 月开工，目前已全面投入运营。

图 17 广州珠海富华里项目改造时间轴

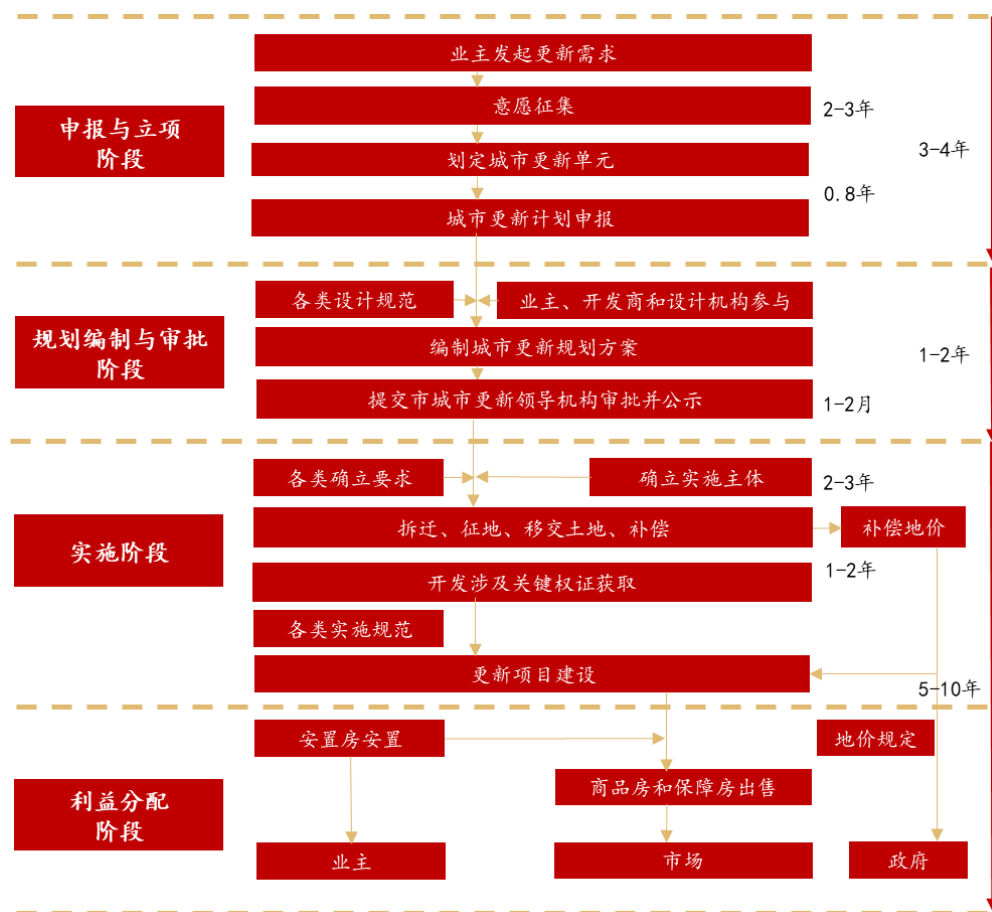


资料来源：广东三旧改造协会，公司官网等，华西证券研究所

## 4. 城市更新流程概述

概括来讲，我国当前城市更新流程通常包括申报与立项阶段、规划编制与审批阶段、实施阶段、利益分配阶段四大环节。不同城市对于城市更新流程有不同的规定，具体步骤又会因为更新项目的内容、规模、发起的主体不同、类型不一而不同。本文针对我国城市更新的新形势，选择广州、深圳和上海三个在城市更新实践中走在全国前沿的城市，综合介绍及分析城市更新的具体流程及其核心步骤。

图 18 城市更新概括步骤及所需时间



资料来源：苏海威，胡章，李荣，拆除重建类城市更新的改造模式和困境对比[J]. 规划师，2018（6）：123-128，华西证券研究所

广州城市更新的特点在于“分程度管理”，它将城市更新分为“旧城、旧村、旧厂”进行区别管理，但三类城市更新实践的基本流程大致一样，只在意愿征集、更新主体方面存在一定的差异。全面改造项目（旧村庄全面改造、旧厂房自主改造、旧厂房政府收储、旧厂房政府收储与自行改造相结合、旧城镇全面改造、村级工业园改造）的整体流程主要分为申报、编制、审核、批复、实施五个阶段。

深圳城市更新的特点在于“分类别管理”。其中，拆除重建类城市更新需要严格按照城市更新单元规划、年度计划的规定实施，主要分为申报、编制、实施三个阶段。

上海城市更新工作强调“区域评估与实施计划”相结合，对更新项目实行地进行全生命周期管理，在土地出让合同中明确更新项目的功能、运营管理、配套设施、持有年限、节能环保等要求以及项目开发时序和进度安排等内容，形成土地“契约”。上海城市更新的主要流程分为区域评估、实施计划、城市更新项目实施三个阶段。

请仔细阅读在本报告尾部的重要法律声明

表 18 广州城市更新要求

阶段	旧城镇	旧村	旧厂	
申报阶段	申报主体 同意改造户数比例达到 90%以上	超过 2/3 以上成员代表参加，并取得 2/3 以上通过	权属人自行申请（涉及多个权属人应进行土地归宗后由同一个权利主体申请）	
编制阶段	片区策划 编制主体	区政府	区政府	旧厂房土地权属人
	实施方案 编制主体	区政府/区城市更新机构	区政府	旧厂房土地权属人
实施阶段	实施方式	区政府组织实施	区政府/区城市更新机构 指导村集体组织实施	自主改造、政府收储、政府收储与自行改造相结合
	改造方式	政府收储公开出让	自主改造；合作改造；征收储备	自行改造；政府收储；自行改造与政府收储相结合

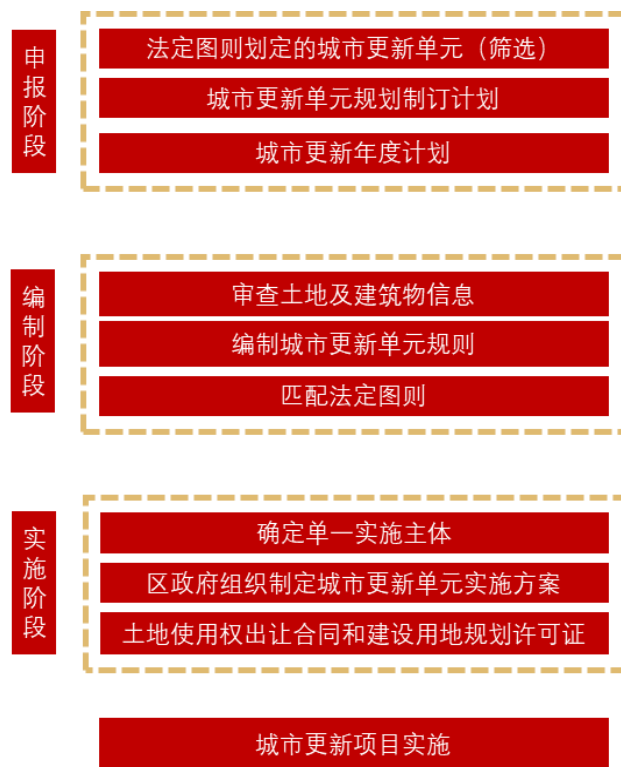
资料来源：《广州市城市更新》华西证券研究所

图 19 广州城市更新流程



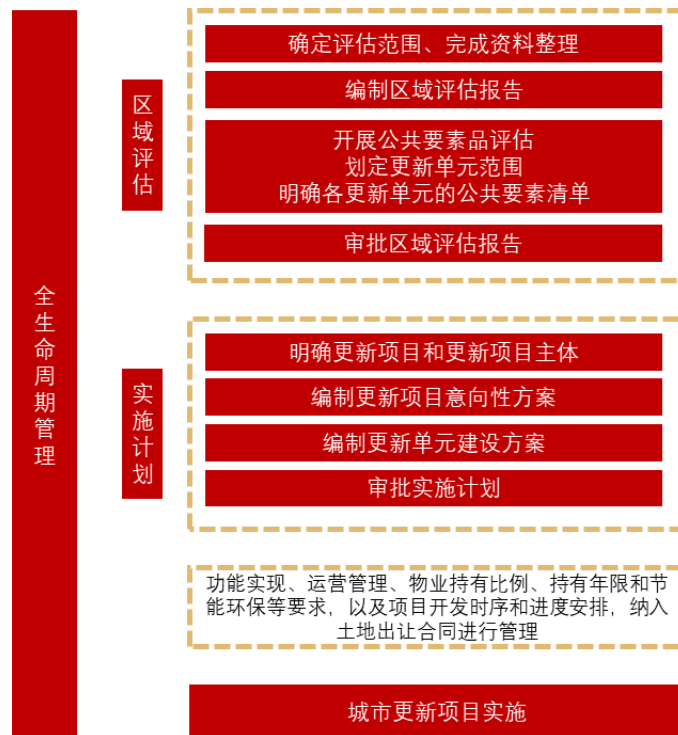
资料来源：《广州市城市更新》华西证券研究所

图 20 深圳城市更新流程



资料来源：《深圳市城市更新办法》，华西证券研究所

图 21 上海城市更新流程



资料来源：《上海市城市更新实施办法》，华西证券研究所

## 4.1. 申报与立项阶段

申报与更新立项阶段主要解决的是“能不能改”的问题。其意义首先在于便于政府规范化、制度化控制城市更新项目，其次可以满足公众和利益相关者知情权，为后续工作减少阻碍，也为后续项目融资提供便利。申报与立项阶段中较为核心的两个步骤是意愿征集和划定城市更新单元，二者能否达到各个城市更新政策的要求是立项成功与否的关键。其中，意愿征集所要求会受城市更新类型和权属情况而改变，通常需要2-3年的时间；而城市单元的划定也需要考虑城市更新类型、规模、城市整体规划等因素。

表 19 广州、深圳意愿征集要求比较

城市	类型	要求	
广州	旧城镇	同意改造户数比例达到 90%以上	
	旧村	超过 2/3 以上成员代表参加，并取得 2/3 以上通过	
	旧厂	权属人自行申请（涉及多个权属人应进行土地归宗后由同一个权利主体申请）	
深圳	单一地块	单一权力主体	权力主体同意
		按份共有	2/3 以上的共有人同意
		共同所有	全体共同共有人同意
		建筑物区分所有	专有部分占建筑物总面积 2/3 以上、且占总人数 2/3 以上的权利主体同意进行城市更新
	多个地块	符合上述规定的地块的总用地面积应当不小于拆除范围用地面积的 80%。	
	涉及城中村/旧屋村时	须经原农村集体经济组织继受单位的股东大会表决同意	
	零散旧住宅区	更新意愿应当达到 95%	
	小地块城市更新单元	更新意愿应当达到 95%	

资料来源：《广州市城市更新》，《深圳市城市更新办法》 华西证券研究所

表 20 广州、深圳、上海城市更新单元（片区）比较

城市	分类	规模	划定依据	划定原则
广州	-	-	“标图建库”数据库	数据库中满足以下原则： ①基础设施、公共服务设施相对完整； ②综合考虑自然要素、产权边界等因素； ③满足成片连片和相关规范要求
深圳	一般更新单元	≥ 10000m <sup>2</sup>	法定图则、多主体申报	城市中满足以下条件的地区： ①基础设施、公共服务设施亟须完善的区域； ②环境恶劣或存在重大安全隐患的区域； ③不符合社会经济发展要求，影响城市规划实施的区域
	重点更新单元			
	小地块更新单元	≥ 3000m <sup>2</sup>		
上海	-	以一个街坊为基本单位	区域评估	城市中满足以下条件的地区： ①发展能级亟待提升、人居环境较差、建筑质量较低、民生需求迫切、公共要素亟待完善的区域； ②区域评估后需配置的公共要素布局较为集中的区域； ③近期有条件实施建设的区域

资料来源：《深圳市城市更新办法》，《上海市城市更新实施办法》，《城市更新制度建设 广州、深圳、上海》，华西证券研究所

“城市更新单元（片区）”是落实城市整体更新策略的具体单位，也是对接详细层面法定规划的有效途径，更是更新项目实施的基本依据。广州、深圳、上海开展城市更新工作的基本单位都是城市更新单元（片区），其内涵也基本一致，一个城市更新单元（片区）内可有一个或者多个城市更新项目。在城市更新单元（片区）的划定上，广州依据“标图建库”划定。“标图建库”指将城市更新地块在影像图、土地利用现状、土地利用规划图上进行标注，并建立“三旧”监管数据库。此外，人口数据、经济产业、公建设施配套、文化遗存、土地数据、房屋数据、基础测绘成果等要素也被纳入工作数据库中。对广州市来说，“标图建库”是确定城市更新片区的重要依据，只有进入数据库的改造地块才可以开展城市更新工作，享受城市更新的相关政策。数据库每半年调整一次，由申报主体（街道办、镇政府、企事业单位等）组织申报材料进行申报，区城市更新部门进行初审，市城市更新局按照省国土资源厅的要求进行检查，最终报省国土资源厅进行审批发布。

深圳采用法定图则与多主体申报相结合的划定方式。在编制法定图则的过程中，应充分评估更新单元所在区域的经济、社会、文化影响，但由于法定图则修编的周期较长，存在对更新需求预判不足等问题，尤其是对城市更新中公共空间、公共服务设施需求等的判断不足，所以申请突破法定图则的现象较为普遍。城市更新单元的申报采取多主体申报方式，涉及权利主体（如村委会等）、权利主体委托的单一市场主体

(个人或企业)、政府相关部门等，这些主体在进行权利相关人的意愿征集后可以进  
行城市更新单元申报。

上海城市更新单元的划定与广州、深圳不同，城市更新单元通过区域评估来确定。  
在城市更新工作中，首先由政府部门开展区域（公共要素）评估，确定更新需求，之  
后在区域评估的范围内划定城市更新单元。开展区域评估的基本范围通常为控制性详  
细规划编制单元，更新单元是编制城市更新实施计划的基本单位，最小可由一个街坊  
构成。同时，上海城市更新单元实施不要求像广州、深圳一样按批次纳入年度计划，  
编制实施计划后就可以实施城市更新项目。

## 4.2. 规划编制与审批阶段

规划编制与审批阶段主要解决的是“怎样改”的问题。在该阶段，一些关于目标  
定位、更新模式、开发建设指标，公共配套设施、道路交通、市政工程和城市设计等  
等城市更新的细化要求和专项规划被制定，城市更新目标和责任被具体落实。该阶  
段通常需要耗时 1-2 年。就广州、深圳和上海这三个城市而言，在城市更新规划方  
案的审批上也有相对应的城市更新机构及其职能分配。

表 21 广州、深圳和上海城市更新机构及其职能分配

职能	广州	深圳	上海
领导机构	市城市更新工作领导小组	市查违和城市更新工作领导 小组	市城市更新工作领导小组
管理机构	城市更新局	规划和国土资源委员会（下 设更新局）	规划和国土资源委员会（下 设城市更新工作领导小组办 公室）
实施主体	区政府 区城市更新机构	区政府 区城市更新机构	区政府 区城市更新机构
机构职能	组织批复实施、政策法律制 定、创新办法研究	组织协调更新工作、政策法 规制定、更新规划编制	政策法规制定、城市更新项 目组织协调、更新政策宣传
区县职能	更新项目审核审批	行政审批、确认、服务、监 督检查等	制定城市更新区域评估报告 和实施计划

资料来源：《深圳市城市更新办法》，《上海市城市更新实施办法》，《城市更新制度建设 广州、深圳、上海》，华西证券  
研究所

### 4.3. 实施阶段

实施阶段主要围绕实施主体的确定展开，解决“谁来改”的问题。该阶段意义在于将长期的更新愿景转化为公共和私营部门之间的财务、合同和体制关系，是确定更新项目主导力量和运作机制的关键所在。整个实施主体的确认过程通常需要耗时 1-3 年。实施主体的资格也意味着正式拆迁和补偿的资格，而拆迁和赔偿也是实施阶段中涉及利益博弈的核心阶段。

确定了实施主体后，采用何种方式实施城市更新也变得顺其自然。城市更新的运作主体可以是单一的，也可以是混合的（如政府与企业、业主与企业等）。过去，在早期快速城镇化背景下，城市更新受到土地财政的强力推动，政府与开发商往往通过形成“开发联盟”，以拆除重建的“运动式”更新来快速推进城市的改造和空间面貌的提升。

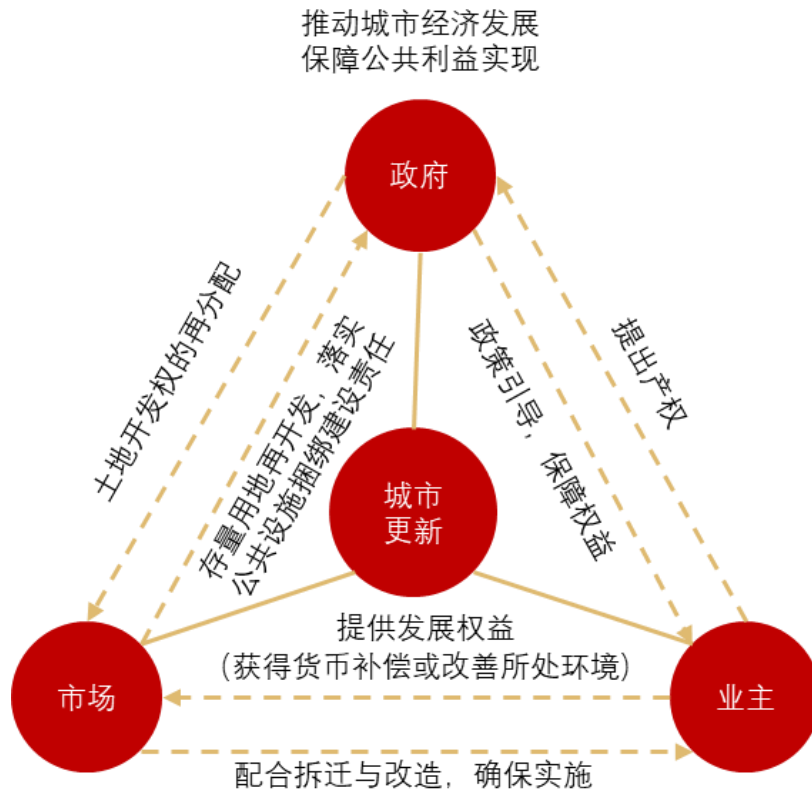
若简单将城市更新依照主导力量的不同分为“政府主导”“社会主导”和“市场主导”三种类型，不同类型的更新方式和利益分配模式差异明显。“政府主导”的城市更新在我国已经具有相当长时期的实践，政府借助其公权力，在全面控制更新的成本、进度、规划方案等情形下，实现对更新地块的人员安置、再规划与再开发等系列工作。“社会主导”的城市更新，重在强调通过“业主方”的自主改造来实现地段建设的提质增效，因而对资金来源、利益相关者的共识、长时期的更新维护、成本控制等问题的突围，是社会主导型更新能够得以有效运作的前提。社会主导的城市更新项目在我国尚不是主流，但随着社区营造、微改造等新活动的倡导、带动和示范，这类城市更新实践将变得越来越重要和普遍。以开发商为代表的“市场主导”的城市更新，一直是城市再开发的常见模式，其优势在于能获得市场资本的强力注入，但也具有开发商一味追求利益最大化的弊端。考虑到城市更新项目的体量基本较大，仅靠一个主体、一个模式实施的可能性不高。目前大多数城市都鼓励城市更新项目的多主体参与，深圳更是程序性地明确城市更新项目的“多主体申报”可能，并最终确定如开发商、原业主等项目实施主体和主要责任方。《广州市城市更新办法》指出“城市更新可以由市政府工作部门或区政府及其部门作为主体，也可以由单个土地权属人作为主体，或多个土地权属人联合作为主体，综合运用政府征收、与权属人协商收购、权属人自行改造等多种改造模式”，“城市更新通过市场运作的，应当选取与更新规模、项目定位相适应，有资金实力、开发经验和社会责任感的诚实守信的企业”。



#### 4.4. 利益分配阶段

利益分配阶段也是政府、原权利人和市场三者之间的利益博弈环节。其中的核心部分为地价计收和地价补缴，不同城市对于地价计收和收缴有不同的规定。

图 22 业主、政府、市场三方利益博弈示意图



资料来源：《深圳市拆除重建类城市更新流程体系简述》，华西证券研究所

在广州城市更新中，全面改造涉及补缴地价的有以下两类情况：①旧厂房自行改造（工改工、工改商、工改新产业、科改科、教改教、医改医、体改体），每一类的改造方式和产业类型都有不同的补缴地价的方式；②旧厂房自行改造与政府收储相结合。这种情况下，政府按照相关标准回收部分权属用地，并给予产权人相应的补偿；产权人可以对剩余的非商品住宅规划用地进行自行改造、协议出让（建筑面积按照不同区域的要求进行差异化计算）。属于同一企业集团、涉及多宗国有土地上旧厂房改造的（总用地面积不低于 12 万平方米），可整体策划改造。（广州市城市更新局. 广州市城市更新（“三旧”改造）主要政策简介[C]. 2018 广东省“三旧”改造项目推介会, 2018-06-28 广州.）

在深圳城市更新中，《暂行措施》（深府办〔2016〕38 号）对深圳城市更新地价计收做出了详细规定，主要有：（1）历史用地处置。对于拆除重建类项目，处置后的土地可以通过协议方式出让给项目实施主体进行开发建设，其分摊的建筑面积按照改造后的功能和土地使用权使用期限以公告基准地价标准的 110% 计收地价（其中的 10% 为对历史用地行为的处理）。对于旧工业区综合整治类增加生产经营性建筑面积的项目，处置后的土地可以通过协议方式出让给继受单位，使用年期为 30 年；新建建筑面积部分按照 2016 版《暂行措施》（《关注加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》）规定缴纳地价后可按程序登记在继受单位名下。（2）简化城市更新地价体系。整合地价标准类别，简化城市更新项目地价测算规则，建立以公告基准地价标准为基

础的地价测算体系。在保持城市更新地价水平相对稳定的前提下，城市更新地价测算逐步纳入全市统一的地价测算体系。城市更新项目地价可不计息分期缴交，首次缴交比例不得低于 30%，余款 1 年内交清。

上海市城市更新流程中的利益分配施行公共利益导向下的城市更新政策激励，城市更新实施计划阶段，能够提供公共设施或公共开放空间的项目，可以适度增加建筑面积，但是建筑面积调整一般不超过规定设定的上限值，超过上限值后按比例折减；能够同时提供公共开放空间和公共设施的可以叠加给予建筑面积奖励。更新单元内部可以进行地块建筑面积的转移补偿，即容积率转移，符合历史风貌保护的更新项目，新增要求保护的建筑、构筑物可以不计入容积率。

## 5. 投资建议

目前部分城市房地产行业已逐步步入存量时代，城市更新作为当前城市存量发展的重要途径，对激活城市存量土地，满足住房需求，提升城市的未来发展空间意义重大。对于房地产企业来说，城市更新受中央及地方政策扶持，参与城市更新项目，可以有效降低房地产企业拿地成本，获取更高开发收益。目前，房地产板块估值处低位，业绩确定性强，股息高。我们重点推荐业绩确定性强的龙头房企万科 A、保利地产、金科股份、中南建设、阳光城、新城控股、招商蛇口、蓝光发展、滨江集团、旭辉控股集团以及物管板块碧桂园服务、招商积余、新城悦服务、永升生活服务、蓝光嘉宝服务、新大正和南都物业。相关受益标的包括融创中国、龙湖集团、中国奥园、中国金茂、保利物业、绿城服务等。同时城市更新相关受益房企包括佳兆业、时代中国控股、富力地产、中国恒大、中国奥园及龙光地产等。

## 6. 风险提示

房地产行业销售不及预期，房地产调控政策进一步收紧。

### 分析师与研究助理简介

由子沛：华西证券房地产行业首席分析师，同济大学及美国西北大学联合培养土木工程专业博士，获得三项国家发明专利，擅长房地产行业政策研究与数据分析，曾就职于民生证券研究院任房地产行业首席分析师；中国财富网“社区金融高峰论坛”特邀嘉宾，证券时报第二届中国证券分析师“金翼奖”房地产行业第三名，第八届Wind“金牌分析师”房地产行业第一名。

侯希得：悉尼大学硕士学位，曾就职于民生证券，2019年加入华西证券任房地产行业分析师。

肖峰：同济大学土木工程专业学士，上海财经大学金融硕士，2020年加入华西证券任房地产行业助理分析师。

### 分析师承诺

作者具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格或相当的专业胜任能力，保证报告所采用的数据均来自合规渠道，分析逻辑基于作者的职业理解，通过合理判断并得出结论，力求客观、公正，结论不受任何第三方的授意、影响，特此声明。

### 评级说明

公司评级标准	投资评级	说明
以报告发布日后的6个月内公司股价相对上证指数的涨跌幅为基准。	买入	分析师预测在此期间股价相对强于上证指数达到或超过15%
	增持	分析师预测在此期间股价相对强于上证指数在5%—15%之间
	中性	分析师预测在此期间股价相对上证指数在-5%—5%之间
	减持	分析师预测在此期间股价相对弱于上证指数5%—15%之间
	卖出	分析师预测在此期间股价相对弱于上证指数达到或超过15%
行业评级标准		
以报告发布日后的6个月内行业指数的涨跌幅为基准。	推荐	分析师预测在此期间行业指数相对强于上证指数达到或超过10%
	中性	分析师预测在此期间行业指数相对上证指数在-10%—10%之间
	回避	分析师预测在此期间行业指数相对弱于上证指数达到或超过10%

### 华西证券研究所：

地址：北京市西城区太平桥大街丰汇园11号丰汇时代大厦南座5层

网址：<http://www.hx168.com.cn/hxzq/hxindex.html>

## 华西证券免责声明

华西证券股份有限公司（以下简称“本公司”）具备证券投资咨询业务资格。本报告仅供本公司签约客户使用。本公司不会因接收人收到或者经由其他渠道转发收到本报告而直接视其为本公司客户。

本报告基于本公司研究所及其研究人员认为的已经公开的资料或者研究人员的实地调研资料，但本公司对该等信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。本报告所载资料、意见以及推测仅于本报告发布当日的判断，且这种判断受到研究方法、研究依据等多方面的制约。在不同时期，本公司可发出与本报告所载资料、意见及预测不一致的报告。本公司不保证本报告所含信息始终保持在最新状态。同时，本公司对本报告所含信息可在不发出通知的情形下做出修改，投资者需自行关注相应更新或修改。

在任何情况下，本报告仅提供给签约客户参考使用，任何信息或所表述的意见绝不构成对任何人的投资建议。市场有风险，投资需谨慎。投资者不应将本报告视为做出投资决策的惟一参考因素，亦不应认为本报告可以取代自己的判断。在任何情况下，本报告均未考虑到个别客户的特殊投资目标、财务状况或需求，不能作为客户进行客户买卖、认购证券或者其他金融工具的保证或邀请。在任何情况下，本公司、本公司员工或者其他关联方均不承诺投资者一定获利，不与投资者分享投资收益，也不对任何人因使用本报告而导致的任何可能损失负有任何责任。投资者因使用本公司研究报告做出的任何投资决策均是独立行为，与本公司、本公司员工及其他关联方无关。

本公司建立起信息隔离墙制度、跨墙制度来规范管理跨部门、跨关联机构之间的信息流动。务请投资者注意，在法律许可的前提下，本公司及其所属关联机构可能会持有报告中提到的公司所发行的证券或期权并进行证券或期权交易，也可能为这些公司提供或者争取提供投资银行、财务顾问或者金融产品等相关服务。在法律许可的前提下，本公司的董事、高级职员或员工可能担任本报告所提到的公司的董事。

所有报告版权均归本公司所有。未经本公司事先书面授权，任何机构或个人不得以任何形式复制、转发或公开传播本报告的全部或部分内容，如需引用、刊发或转载本报告，需注明出处为华西证券研究所，且不得对本报告进行任何有悖原意的引用、删节和修改。

## 华西证券股份有限公司研究所

Xx 所长

(021) 12345678 [zhang@hts.com](mailto:zhang@hts.com)

Xx 副所长

(021) 12345678 [zhang@hts.com](mailto:zhang@hts.com)

Xx 副所长

(021) 12345678 [zhang@hts.com](mailto:zhang@hts.com)

Xx 副所长

(021) 12345678 [zhang@hts.com](mailto:zhang@hts.com)

Xx 副所长

(021) 12345678 [zhang@hts.com](mailto:zhang@hts.com)

Xx 副所长

(021) 12345678 [zhang@hts.com](mailto:zhang@hts.com)

宏观经济研究团队

张三 (010) 12345678 [zhang\\_三@hts.com](mailto:zhang_三@hts.com)

姓名 电话号码 邮箱地址

金融工程研究团队

李四 (010) 12345678 [lisi@hts.com](mailto:lisi@hts.com)

李四 (010) 12345678 [lisi@hts.com](mailto:lisi@hts.com)

李四 (010) 12345678 [lisi@hts.com](mailto:lisi@hts.com)

李四 (010) 12345678 [lisi@hts.com](mailto:lisi@hts.com)

金融产品研究团队

谭小 (010) 12345678 [tanmiao@hts.com](mailto:tanmiao@hts.com)

汽车研究团队

张三 (010) 12345678 [zhang\\_三@hts.com](mailto:zhang_三@hts.com)

姓名 电话号码 邮箱地址

计算机行业研究团队

李四 (010) 12345678 [lisi@hts.com](mailto:lisi@hts.com)

李四 (010) 12345678 [lisi@hts.com](mailto:lisi@hts.com)

李四 (010) 12345678 [lisi@hts.com](mailto:lisi@hts.com)

李四 (010) 12345678 [lisi@hts.com](mailto:lisi@hts.com)

通讯研究团队

谭小 (010) 12345678 [tanmiao@hts.com](mailto:tanmiao@hts.com)

政策研究团队

张三 (010) 12345678 [zhang\\_三@hts.com](mailto:zhang_三@hts.com)

姓名 电话号码 邮箱地址

石油化工行业研究团队

李四 (010) 12345678 [lisi@hts.com](mailto:lisi@hts.com)

李四 (010) 12345678 [lisi@hts.com](mailto:lisi@hts.com)

李四 (010) 12345678 [lisi@hts.com](mailto:lisi@hts.com)

李四 (010) 12345678 [lisi@hts.com](mailto:lisi@hts.com)

医药行业研究团队

谭小 (010) 12345678 [tanmiao@hts.com](mailto:tanmiao@hts.com)

互联网及传媒研究团队

张三 (010) 12345678 [zhang\\_三@hts.com](mailto:zhang_三@hts.com)

姓名 电话号码 邮箱地址

有色金属行业研究团队

李四 (010) 12345678 [lisi@hts.com](mailto:lisi@hts.com)

李四 (010) 12345678 [lisi@hts.com](mailto:lisi@hts.com)

李四 (010) 12345678 [lisi@hts.com](mailto:lisi@hts.com)

李四 (010) 12345678 [lisi@hts.com](mailto:lisi@hts.com)

房地产研究团队

谭小 (010) 12345678 [tanmiao@hts.com](mailto:tanmiao@hts.com)

## 研究所销售团队

Xx 地区研究团队	Xx 地区研究团队	Xx 地区研究团队
地址:	中国北京市西城区阜外大街	地址:
姓名 电话 邮箱	李四 (021)25619384 jiwj@163.com	姓名 电话 邮箱
	张三 (021)25619384 jiwj@163.com	