

居民自主、复合智慧的可持续城市更新 ——从两份韩国城市更新试点选拔指南谈起

Sustainable Urban Regeneration with Residents' Autonomy and Compound Wisdom:
Starting from Two Guidelines for the Selection of Urban Regeneration Pilot Projects in Republic of Korea

唐斌
TANG Bin

摘要：本文首先从韩国城市更新的技术、制度、模式研发、现场验证、完善和推广等方面，介绍了韩国开展城市更新试点工作的背景；其次阐述了韩国城市更新地方自主型试点和复合开发型试点选拔指南的概况，并从城市更新试点工作的推进期限和目的、单位和方向、内容、组织体系、申办单位的选拔和申办方式六方面，对韩国不同类型的城市更新试点国家选拔与工作推进指引策略进行解读；最后基于韩国城市更新试点工作经验总结以及对我国城市更新试点工作现状与相关问题的分析和思索，从城市更新的定位和程序、目的与方向、类型与内容、组织与支持等方面，提出对我国城市更新及其试点工作的改进建议。

Abstract: This paper introduces the background of urban regeneration pilot work in Republic of Korea from the aspects of technology, system and model research and development, on-site verification, improvement and promotion of urban regeneration in Republic of Korea. After that, it describes the general situation of the selection guidelines for the local independent pilot and the compound development pilot of urban regeneration in Republic of Korea, and interprets the guidance strategies for the selection and promotion of different types of urban regeneration pilot countries in Republic of Korea from six aspects of the duration and purpose, unit and direction, content, organizational system of the promotion of urban regeneration pilot work, as well as the selection and bidding methods of the applicant. Based on the experience summary of urban regeneration pilot work in Republic of Korea and the analysis and reflection on the status quo of urban regeneration pilot work and related issues in China, this paper puts forward suggestions for the improvement of urban regeneration and its pilot work in China from the aspects of positioning and procedure, purpose and direction, type and content, organization and support of urban regeneration work.

关键词：居民自主；复合智慧；可持续；城市更新；试点；韩国

Keywords: Resident Autonomy; Compound Smart; Sustainable; Urban Regeneration; Pilot; Republic of Korea

国家自然科学基金项目 (51778126)

2021年，为引领我国城市转型和高质量发展，探索城市更新的技术、制度和模式，并形成可供复制和推广的经验，住房和城乡建设部发布了《关于开展第一批城市更新试点工作的通知》（下称《通知》），决定在北京等21个城市（区）开展城市更新试点工作^[1]。目前，经选定的试点城市（区）正抓紧编制城市更新试点工作实施方案，以落实国家试点工作要求和实现城市试点工作目标^[2]。

韩国早在2010年便启动了城市更新试点工作。为了基于具体的条件选出最合适的试点城市，获取国家、社会等有限资源投入的最佳示范效果，韩国采用了全国选拔的形式选定试点。由韩国国土交通部发布的两份“试点选拔指南”对韩国城市更新具有承前启后的作用，其中的逻辑程序和有益做法具有一定的借鉴价值。在中韩两国地缘、文化和城市化进程相近的背景下，笔者通过对韩国城市更新试点选拔指南的解读和对其试点工作成效的分析，研究其工作策略，以期为我国城市更新试点工作的推进提供启示。

1 韩国城市更新试点工作背景

2006年5月，韩国国土交通部发布了《建设交通研发革新路线图》（건설교통 R&D 혁신로드맵），试图通过长期、整合的国家总体规划，成套设备和尖端城市模式的集中研发与应用等，加强国际市场竞争能力，改善居民生活质量，使韩国成为建设交通技术领域的一流强国^[3]。为了开发出口世界的名牌技术，国土交通部进一步遴选了十大重点研发项目^[4]，其中作为“未来增长的核心动力之一”的城市更新项目成功入选。

2006年12月，城市更新工作组（도시재생사업단，下称工作组）^①成立。至此，韩国逐渐转向在国家视野高度谋求城市更新多维价值目标统一，高效研发城市更新技术、制度和模式，并积极

作者：唐斌，东南大学建筑学院、英国卡迪夫大学地理与规划学院，联合培养博士研究生。tangbinzsj@hotmail.com

① 隶属于国土交通部评价院，由其组织推进的城市更新研发工作预算总计987亿韩元（1韩元约合0.005元人民币），由国家主导投资。其中，政府出资697亿韩元，民间融资290亿韩元^[5]。

推进居民自主更新和复合智慧更新的可持续城市治理模式^[5]，旨在摆脱高速工业化和城市化时期扩张重建的城市政策，有效应对国际城市更新竞争加剧^[6]和国内中小城市普遍衰落等多重危机，满足城市土地高效利用、低碳绿色发展和创新技术供给等多元需求^[7]，并将技术、制度和模式等提升至发达国家水平^[6]。

自2007年3月开始，在经历了约8个月的策划工作，并与选拔机构^①签订了研究协议之后^[8]，工作组正式启动了约6年半的研发工作。该工作可分成三个阶段（图1），包括衰退城市更新技术与支持制度、社会融合居住共同体更新技术、旧城区复合用途空间更新技术、城市系统绿色更新技术4项核心课题^[5]以及其他众多细分课题。这些课题几乎涵盖了与城市更新相关的所有主题，从而使韩国在较短的时间内提升了城市更新的理论和实践水平^[9-10]。总的来说，韩国城市更新研发工作是一项在城市发展转型时期，以迈入发达国家行列为核心目标，由国家主导并吸纳社会各方力量，制定了分阶段、分课题详细推进战略，囊括了城市更新试点内容，并兼顾了本国先进技术、制度、模式输出的城市更新理论和实证研究工作。

2 韩国城市更新试点国家选拔指南与工作指引

2.1 城市更新试点选拔指南

根据地方特性和工作组研发成果类型，韩国将城市更新试点主要分为“地方自主型试点”（지역자력형 테스트베드）和“复合开发型试点”（복합개발형 테스트베드）两种类型^[11]。

2010年10月，在城市更新技术、制度和模式开发阶段即将完成之际，韩国国土交通部建设交通技术评价院（下称评价院）首先针对地方自主型试点发布了《城市更新试点申办单位公开选拔指南》^②（도시재생사업 단테스트베드 유치기관 선정 공모 안내서，下称《地方自主型试点选拔指南》）^[13]，标志着韩国着手推进城市更新试点工作。该指南由6个章节和2份格式说明组成，重点规定了地方自主型试点的选定标准和评价方法、申请书制订等必要事项。其中，章节部分明确了《地方自主型试点选拔指南》的制定目的、涉及的术语定义、工作组概要、试点概要（包括试点目的、推进方向、推进内容、推进组织、应用技术等列表、推进日程和预期效果）、试点选定计划（包括选定程序和日程、申请条件、选定

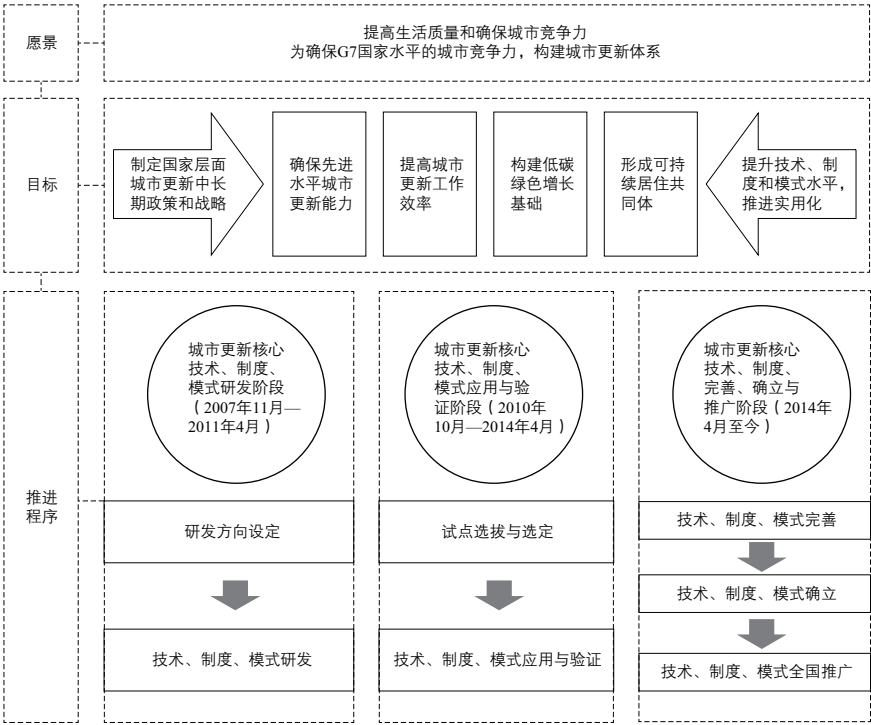


图1 城市更新研发工作的愿景、目标与推进程序

资料来源：作者根据参考文献[5]绘制

① 共有67家研究机构、262家企业参与城市更新研发工作^[5]。

② 依据该试点选拔指南，地方自主型试点的申办单位由地方政府担任，但不包括行政市（济州和西归浦市）、特定市辖区、洞（城市街道）、面（乡）、邑（镇）及其以下层级的地方政府^[12]。

方法和评价标准)以及试点申请书提交等事宜;格式说明部分则是对申请书、承诺书的内容和文本样式等的详细说明。

2012年1月,为促进旧城区土地高效利用,韩国进一步推进复合开发型试点工作,评价院颁布的《复合开发型城市更新试点申办单位公开选拔指南》(도시재생사업단 복합개발형테스트베드 유치기관 선정공모 안내서,下称《复合开发型试点选拔指南》)重点明确了复合开发型试点的选定标准和评价方法、申请书制订等必要事项^[14]。在《地方自主型试点选拔指南》的形式框架下,《复合开发型试点选拔指南》将试点申办资格拓展至釜山交通公社等公共组织,并通过新增的“格式说明3——参与同意书”强调选定单位在试点工作推进时期应积极参与并提供资料和数据等支持。

总体上看,评价院发布的两份试点选拔指南系统地阐释了韩国不同类型城市更新试点工作的内涵,从而有效保证了韩国城市更新试点选拔工作的有序进行。同时,在指导试点城市制订具体工作计划,激发全国城市更新活力,乃至为各地提供体系化的城市更新工作指引等方面发挥了积极作用。然而需要注意的是,尽管两类试点的最终目标都是为了促进社区的综合、可持续发展,但在具体工作的推进期限和目的、单位和方向、内容、组织体系,以及申办单位选定计划和申办方式等方面,不同类型试点存在差异,总体凸显了因地制宜、分类施策的治理特征。

2.2 城市更新试点工作指引

2.2.1 推进期限和推进目的

地方自主型试点和复合开发型试点均是自申办单位选定之日起,至城市更新研发工作结束之日止,为期分别约3年半(2010.12—2014.4)和2年(2012.3—2014.4)。二者都希望通过对工作组课题研发成果的选择性配套应用和在一定区域内的现场验证,逐渐构建起富有实用性的城市更新技术、制度和模式,并形成可复制推广的全国性经验。

但是,二者在技术、制度和模式应用的空间载体、成果类型以及具体目标方面存在明显的差异:前者主要针对衰落旧城区,重点强化以居民力量为中心的居民自主型城市更新,综合应用核心课题“衰退城市更新技术与支持制度、社会融合居住共同体更新技术、低碳绿色城市基础设施更新技术”的研究成果;后者则将试点工作范围从衰落旧城区延伸至铁路(地铁)站点周边(约500m半径)区域^[15],并着重推进以“多功能引入和混合、数字系统应用”为核心,全过程、智慧化管理的复合开发型城市更新,主要应用核心课题“旧

城立体与复合空间更新技术”的研究成果^[16]。

2.2.2 推进单位和推进方向

地方自主型试点^①的推进单位包括城市更新片区(도시재생사업지역)及其内部的城市更新单元(도시재생사업지구),且考虑单元特性,城市更新片区又细分为衰落商业类城市更新单元(쇠퇴상가지구)和老旧居住类城市更新单元(노후주거지구)两类城市更新实施的基本空间单元。为促进城市可持续再生,形成良性的活化循环结构,地方自主型试点采取了社区治理、综合协同和低碳绿色等系统策略,突出了以居民为中心、高品质发展的行动方案。具体包括:(1)提供有效公共支持,培育和加强以社区为核心的自主更新力量,并建立多元治理体系;(2)照顾弱势群体,发展社区企业和增加就业岗位;(3)渐进式开展社会、经济和环境等综合再生工作;(4)将城市更新单元作为公共预算集中投入,推进生活圈小规模、自主式城市更新的片区节点;(5)借助低碳绿色城市更新,营造可持续的人居环境^[13-14](图2)。

与地方自主型试点不同,复合开发型试点的推进单位为城市更新项目,其最终选定的试点组织(城市)为釜山交通公社(试点面积2.96hm²)和天安市(试点面积2.26hm²)^[19]。目的是通过促进城市土地和空间优化利用,满足综合更新开发工作的各类信息需求,提供全流程的决策、管理和维护支持,最终实现社区全面和可持续的再生。为达到这一目的,



图2 地方自主型试点概念图

资料来源:作者根据参考文献[13]绘制

① 此类型最终选定全州和昌原作为试点:全州的试点片区面积173.9hm²,其中商业单元面积18.5hm²,居住单元面积14.5hm²^[17];昌原的试点片区面积54.8hm²,其中商业单元面积14.4hm²,居住单元面积14.9hm²^[18]。

复合开发型试点将重心放在了建立复合开发型城市更新推进模式和验证智能型综合城市更新管理系统层面。

2.2.3 推进内容

地方自主型试点将统筹推进有关更新治理、诊断、战略制定、计划和应用的系统工作,包括:(1)基于多元治理伙伴关系形成地方振兴基础;(2)以城市更新片区为单位进行衰退诊断和资源挖掘;(3)以社会、经济、环境目标为次序,分阶段建立片区和单元更新战略^①;(4)分年度评估片区更新工作,并制订工作计划;(5)依照工作计划选择性应用配套研究成果等。为帮助申办单位奠定日后自行推进城市更新的基础,工作组将在试点期间提供预算内的一系列“实物”支持,如对当地公务员、居民、专家等进行更新培训,提供更新技术、手册、指南、研究人员和设备^②等。进一步结合地方政府的行政力量、工作预算和社会参与,将最终促使申办单位从短期的重建整顿型开发向中长期自主式、可持续城市更新的范式转换。总之,地方自主型试点采用的是划分时间(阶段)、空间(片区、单元),分类推进城市更新工作和进行技术、制度和模式应用,同时强调以社会、经济、环境等综合目标为导向,匹配相应公共支持和居民自主式更新程序、策略的推进模式。

与地方自主型试点相比,复合开发型试点注重采用智能综合管理系统(i-PgMIS: intelligent Program Management Information System)对城市更新实行多项工作、多种功能和多类主体的全生命周期系统化管理。首先,在工作策划阶段,为提供工作决策支持和进行风险管理,基于对市场、租金等评价指标的考虑,综合应用有关更新项目选定、设施引进和价格预测、工作可行性分析、财源筹措方案制订、经济和绿色增长效果预测等研发成果;其次,在工作推进阶段,为提供支撑策划、设计、施工等完整工作流程的必要信息,统筹应用有关工作预算、期限、风险和成果预测与管理,地基调查、材料、结构与工艺等技术,并开发空间和规划设计

手册;最后,在工作管理和维护阶段,为进行有效管理和维护,应用可持续立体、复合开发运营等多项技术、制度和模式。

2.2.4 推进组织

在试点工作推进期间,韩国预想构建纵向分权、横向协调的协同治理网络,更新机构改革呈现专门化和统合化的治理趋势。总体上,推进体系是以“协议会”的形式展开并进行核心的组织与框架建构,同时辅以若干实施组织。在保证各推进主体总体处于较高地位、专责和常设的基础上,推进体系进一步覆盖中央、地方和更新区的全域层级,并统筹贯穿至中央与地方、政府与社会的所有利益阶层。各层级之间、各阶层与各机构之间的联动协作关系,整体呈现科学、民主和可持续决策的系统特征。通过中央的有效支持,地方和社会等整体效能的优化,以及统筹协调的更新策略设定、决策与执行等,实现了试点系统的持续和高效运转。

具体而言,为突出社会力量和促进协同治理,地方自主型试点推进体系在片区和单元层级分别建立了更新协议会,以共同推动更新工作的组织实施。其中,片区层级的城市更新试点协议会由地方政府和工作组下设的专门组织组建;单元层级协议会则由总规划师组(第三方机构)^③、地方民间活动组织、地方居民/商户构成(图3)。在职能分工方面,由地方政府和工作组(提供资料)推进衰退诊断,由城市更新试点协议会设定目标和建立战略,由地方政府指定城市更新单元,由推进主体共同制订研发成果应用计划,并基于现场应用条件^④、整体推进日程^⑤和详细推进日程^⑥,在片区和单元的更新工作中统筹应用更新技术、制度和模式。通过整体的组织优化,系统推进城市更新试点工作。为满足城市复合开发和智能化管理需求,复合开发型试点构建了针对性的推进体系,即在决策层级组建试点协议会的同时,还在试点具体推进区域分设了实施组织和负责支持的复合开发型试点小组,以此推进基础调查、技术选定、分阶段应用计划制订和

① 例如:城市更新片区中,社会再生阶段的更新战略为“构建多元治理系统”;城市更新单元中,衰落商业单元经济再生阶段的更新战略为“联合开发”,老旧居住区物质环境再生阶段的更新战略为“老旧建筑物改善、老旧基础设施整治和环境再生”等^[13]。

② 试点工作期间不会产生研发成果的使用费用,但若想在试点期限结束后继续使用具有专利权的研发成果,需要与专利人签订合同后使用^[14]。

③ “总规划师组”由一名调整更新工作整体决策和协调整体工作的代表总规划师,以及数名支持总规划师、辅助该工作的技术人员和建筑师等组成;同时可包含社区协会会长或社区活动者。其中,代表和支持总规划师应为城市规划、建筑和景观领域的专家^[20]。

④ 例如:衰落商业类城市更新单元的技术现场应用条件为“居民协议会已形成或易于形成的区域”和“地方政府和社会团体积极支持培育社会性企业的区域”;老旧高层高密公寓区更新技术的现场应用条件为“10层以上的高密度公寓区”等^[13]。

⑤ 预计整体推进日程:完善推进组织体系(2011.1—2011.2)、片区和单元衰退诊断(2011.1—2011.3)、制订片区更新战略(2011.4—2011.12)、制订单元更新计划(2011.4—2014.3)、单元工作实施(2011.4—2014.3)、监测与绩效评估(2011.4—2014.3)。另外,推进日程可根据城市更新片区和单元的具体情况作出调整。试点结束后,地方政府可继续推进工作,但对工作组的支持将被中断^[13]。

⑥ 地方自主型试点研发成果和详细推进日程请以手机扫描本文末页的二维码,在公众号“开放科学计划 OSID”中查看“本文开放的科学数据与内容”栏目。

根据预计整体推进日程^①应用工作组研发成果等工作（图4）。

2.2.5 申办单位选拔

地方自主型试点申办单位须符合试点工作推进的目的和方向，同时具备一定的合作治理和自主更新能力。其选拔程序为：制订包含选拔步骤、日程、内容和推进主体在内的选拔程序和日程表；从提供片区和单元候选地、符合推进日程、满足研发成果现场应用需求、具备行政和预算支持等方面规定试点申请条件；设置申请书和现场评价等评定过程，运用评价指标对城市现状、试点推进条件、地方政府推进意志、治理基础和影响效果等进行定性和定量评价；依据计分结果分阶段遴选和选定试点。除须满足基本的申请要求和推进详细的选拔程序之外，复合开发型试点的申办单位须重点提供合理的项目规模，并设立具有类似工作推进经验的公共机构。在选定申办单位后，申办单位须依据选拔委员会、评定团、工作组和评价院的建议完善工作计划，之后签订推进协议。

2.2.6 申办方式

申办单位主要通过填写和提交申请书的方式申办试点。其中，地方自主型试点申请书由现状、基本构想、推进条件和意志、治理基础和影响效果等组成。申请书强调针对城市、片区、单元以及预算进行详细调查，发掘专业人力和更新潜力；提出与城市规划相衔接的基本构想；针对不同单元，分别制订包含更新方向、应用研发成果目录与选择事由、成果

应用计划、工作期限和预算计划的技术、制度和模式现场应用计划书；明确推进组织架构及其分工；编制划分目标、主体和更新项目的详细预算表；订立地方治理计划、利害关系人参与及协助计划；阐明试点的代表性意义和预期的社会、经济效果等。复合开发型试点申请书内容主要由工作现状、研发成果应用可行性、推进组织和试点效果等组成。

3 韩国城市更新试点工作推进成效

在试点确定之后，各选定城市（组织）在工作组的指导下开展了系列工作，总体上取得了积极的成效。以全州地方自主型试点为例，为克服更新资金短缺、居民力量不足等问题，其在研究期间开展了系统性的工作，包括构建和运作完整的城市更新工作体系；进行全面的现状调查和潜力诊断；制定综合的更新工作计划；现场验证、完善和创新多项居民自主更新技术、制度和模式，并实施了更新监测与评估。

因制度创新和调整，在全州试点期间运营了名为城市更新支援中心的新第三方机构。该机构通过履行策划和运营城市更新居民学校，为居民提供城市更新理论和实践培训，定期发行城市更新消息报，建设和运营专门的试点网站，构筑融合居民等多种利害关系人的地方协作治理网络，利用社区闲置空间建立居民交流与活动节点等一系列业务，有效提高了本地居民的组织化程度，强化了居民力量，使居民逐渐具备了自行探明地方问题、利用地方资产和制订计划以及推进和维持更新工作的能力，最终有效促成了地方

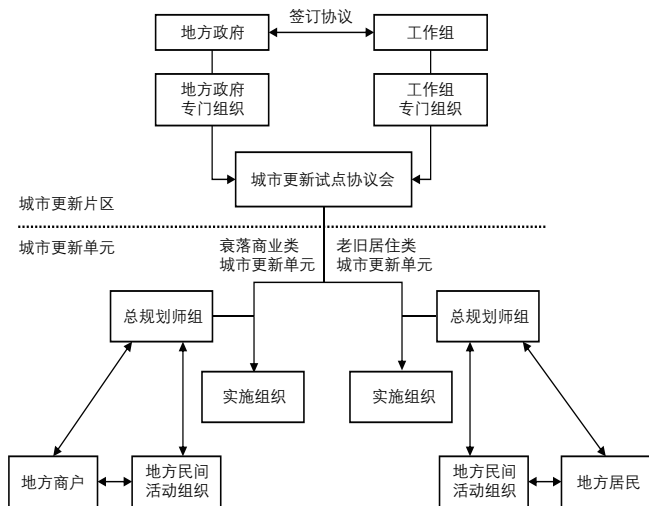
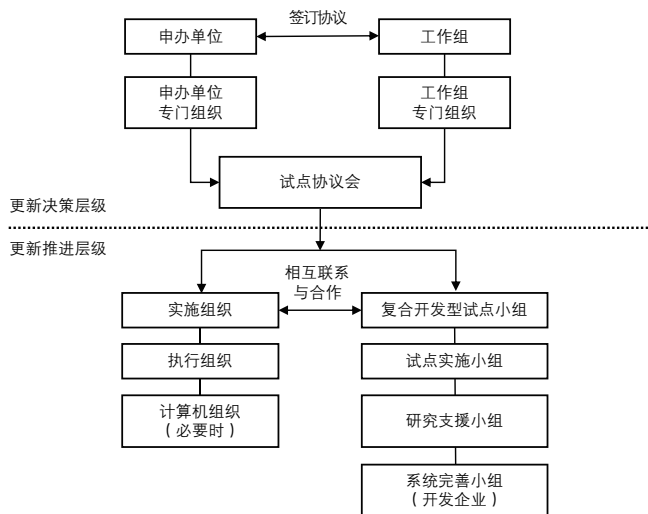


图3 地方自主型试点推进组织预想图

资料来源：作者根据参考文献[13]绘制



注：“实施组织”为申办单位实质性推进城市更新工作的组织。

图4 复合开发型试点推进组织预想图

资料来源：作者根据参考文献[14]绘制

① 预计整体推进日程：选定申办单位和完善推进组织体系（2012.4—2012.5）、申办单位更新项目调查（2012.5—2012.6）、研发成果应用（2012.6—2014.4）、监测与绩效评估（2012.6—2014.4）^[14]。

经济、社会、文化和环境等可持续再生目标的实现^[21]。基于试点工作经验总结，韩国于2013年12月实行了全国性的《城市更新法》(도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법)。之后，在国家法律的统一框架下，韩国高效建立了包含国家与地方，技术、制度和模式等完整尺度和体系的可持续城市更新系统。

总的来说，全州试点工作的良好成效在一定程度上表明了居民自主更新的重要性，因此有必要通过有效的公共支持持续强化居民的力量。然而，在实际的工作中也存在如何保持试点工作的操作弹性，如何协调支持资金与居民力量之间的匹配关系，以及如何维持和强化试点工作的成效等问题。例如：城市更新研发成果实际上很难被完全应用于一个城市更新片区和较短的试点工作期限，因此需要筛选主要的技术、制度和模式，然后加以应用；试点工作更多是建立了地方自主型城市更新的核心结构基础，在有限的试点时间内无法彻底改善地方的各项状况，之后须进行持续的强化提升；协作治理网络需要持续的公共资金支持，但这并不意味着公共资金越多越好，因为这很可能引发城市更新对公共支持的过分依赖，而忽视了对“强化居民力量和由居民自主推进”这一可持续城市更新路径的探索和建立。因此，须立足长远，根据居民力量制订阶段性的工作计划，在试点工作和计划初期居民参与及力量不足时提供较多的公共支持，而在居民参与及力量增强和稳定之后匹配性地减少公共资金投入^[22]。

4 我国城市更新工作现状与存在问题

4.1 我国城市更新工作现状

2021年8月，在针对宁崇瑞委员《关于将城市更新行动上升为国家战略的提案》的答复中，住房和城乡建设部透露了中央有关城市更新战略决策和部署计划的重要信息，包括我国将从国家战略高度加强城市更新顶层设计；实施城市更新行动已被列入国家“十四五”规划纲要确定的102项重大工程项目中；住房和城乡建设部正牵头制订各地实施城市更新行动的政策文件，以从国家高度明确城市更新的总体要求、重点任务和实施策略；城市更新工作应划分阶段、因地制宜、合理确定和细化目标任务，做好上下衔接，并分类提供前瞻性、全局性和系统性的指引等^[23]。

2021年11月，由住房和城乡建设部发布的《通知》对试点工作的目的、内容和要求进行了说明，从而在一定程度上指明了我国城市更新试点工作乃至全国城市更新工作的前进方向，有益于加强全国城市更新工作的统筹，推动我国城市政策进一步向系统、可持续的城市治理范式转型。

综上可见，我国从国家高度抓紧探索和明确有关城市更

新战略定位、技术、制度和模式等方面的核心内容，相关理念较为先进，相关工作较为系统，总体取得了一定的成就。

4.2 我国城市更新工作存在问题

尽管我国城市更新工作取得了一定的进展，但不容忽视的是，在与韩国近乎相似的背景下，通过与其试点工作内容的比较(表1)，诸多结构性的问题仍值得我们深思和着力解决。

(1) 更新定位与程序层面

就长远而言，城市更新在我国应有的战略地位和水平标准是什么？我国城市更新国家战略的具体支撑要素和试点工作理论基础是什么？在我国量大面广的情形下，如何通过程序上的合理，高效推动全国城市更新工作的开展？我国城市更新试点工作经验可复制和可推广的基本前提是什么？如何进一步提升国家指导的专业性和系统性？

(2) 更新目的与方向层面

作为完善城市更新制度体系和顺利实施城市更新行动的重要基础性工作，我国城市更新试点工作的具体导向和目标是什么？

(3) 更新类型与内容层面

在目前以行政单位划分试点对象和类型的基础上，是否需要增加依据治理特征的试点类型？针对出生率下降、老龄化等复杂问题，以及面对以人民为中心、绿色低碳发展等现实要求，如何在理念阐释的基础上，进一步通过城市更新工作作出统筹和实质性的回应？如何在合理划分类型和空间的基础上，建立系统、有序的城市更新推进流程落实相应的内容？

(4) 更新的组织与支持层面

在城市更新工作过程中，国家与城市、政府与社会应当扮演怎样的角色和具备怎样的地位？如何通过结构和机构的优化，以居民为中心，构建包含公共、公民、私营、社区等多种利益主体的合作治理网络，进而从根本上解决资金短缺的困境，实现可持续的城市更新？如何确保城市更新工作的透明度，以及促进和指导非试点地区的城市更新活力与工作？

5 结论与启示

5.1 研究结论

在经历了快速、高强度的城市化进程之后，为满足城市转型发展需求，借助先进的城市更新技术、制度和模式来提高居民生活质量和保持城市竞争力，韩国以国家建设交通技术全面革新为契机，通过国家中长期城市更新研发工作，将城市更新上升为国家战略。之后，韩国在国家层面统一布局，通过系列顶层匹配程序予以系统、有效的推进，城市政策逐

表 1 中、韩城市更新试点工作主要内容对比

对比类别	中国	韩国
试点背景	城市转型发展、高质量发展、实施城市更新行动	加强国际市场和城市竞争力，改善居民生活质量，城市转型发展，迈入先进发达国家
试点基础	“实施城市更新行动”被列入国家“十四五”规划纲要 102 项重大工程项目之一	发布《建设交通研发革新路线图》(2006 年)、开展城市更新研发工作
主管机关	住房和城乡建设部	国土交通部
委托机关	—	韩国建设交通技术评价院
执行机关	—	工作组
发布文件	《关于开展第一批城市更新试点工作的通知》(2021 年)	《地方自主型试点选拔指南》(2010 年)；《复合开发型试点选拔指南》(2012 年)
文件内容	试点目的、试点内容、工作要求	目的、术语定义、工作组概要、试点概要、试点申办单位选定计划、试点申办申请书提交、申请书、承诺书、参与同意书
选定形式	各地推荐后遴选	国家公开选拔
选定依据	各地推荐后遴选	书面评价和现场评价
试点对象	城市或区	城市或公共组织
试点数量	19 个城市、2 个区	2 个城市、2 个公共组织
试点类型	城市或区	地方自主型试点、复合开发型试点
试点单位	城市更新单元	城市更新片区、衰落商业类城市更新单元、老旧居住类城市更新单元；城市更新项目
试点期限	2 年	约 3 年半；约 2 年半
试点目的	落实城市更新底线要求，推动城市高质量发展，探索城市更新的技术、制度和模式，推广经验	应用和验证工作组研发成果，完善城市更新的实用化技术、制度和模式并加以推广
试点方向	—	强化居民组织，推进协同工作和低碳绿色城市更新；功能引进，土地混合，保障公共利益、复合开发型工作推进模式和智能综合工作管理系统
试点内容	探索城市更新统筹谋划机制（政府统筹和部门联动，体检先行，制订城市更新规划和年度实施计划，划定城市更新单元和明确实施时序，完善法规）；探索可持续模式和配套制度（探索多元可持续实施模式，“留改拆”并举，构建多元资金保障机制）；创新多元配套政策（探索建立全生命周期管理制度、分类更新改造技术和实施路径）	构建片区合作治理系统，进行片区衰退诊断和资源挖掘，建立片区和单元更新战略，制订工作计划，应用技术、制度和模式等研发成果；采用智能综合管理系统（i-PgMIS）等对城市更新实行多项目、多功能和多主体的全生命周期系统化管理，并获取更新的决策、信息和维护支持
试点组织	各试点城市（区）要加强组织领导	由申办单位、工作组和居民/商户等分别组成片区和单元两级协议会推进体系并建立第三方机构；由申办单位、工作组等组成协议会系统构架并下设实施组织
试点财源	各级财政资金、各类金融机构信贷、社会资本、公众参与等	试点城市工作预算、居民参与和民间投资等
试点支持	省级主管部门加强对本地区试点工作支持力度，组织本地区试点城市（区）编制实施方案，督促、指导实施方案落实，住房和城乡建设部组织专家跟踪指导	工作组以研究人力、技术、设备、手册、指南和培训等实物形式为试点城市提供一系列支持

注：表中“—”表示未知。
资料来源：作者根据参考文献 [1,13-14] 整理绘制

渐转向从国家视野高度谋求城市更新多维价值目标统一，高效研发与应用先进城市更新技术、制度和模式，构建国家、地方等有效公共支持体系，倡导居民自主型和复合智慧型城市更新的治理范式。

为获取更好的示范效果，以工作组研发成果为基础，韩国国土交通部通过公开选拔的形式，分类选定了具备不同地方特征和应用不同研发成果的地方自主型试点和复合开发型试点，其建设交通技术评价院发布的两份选拔指南不仅具有详细指导试点工作系统推进的积极作用，在激发全国城市更新活力和促进韩国可持续城市更新体系建立等方面也取得了良好的效益。透过两份选拔指南，两类试点在实现社区可持

续发展共同目标的具体工作路径上存在差异，总体凸显了因地制宜、分类施策的治理特征。总之，韩国城市更新试点工作是一项立足国际和国内、国家主导、地方政府和社会各方力量积极参与、系统有序的国家重大研发工作。

5.2 韩国经验对我国的启示

借鉴韩国好的经验做法，结合我国实际，可以考虑从以下几个方面讨论和改进我国的城市更新和试点工作。

5.2.1 更新定位与程序

从更高的全球视野和整体视角审视和提升我国城市更新

工作的战略定位,将城市更新作为应对复杂经济、社会和物质环境问题,满足以人民为中心、高质量发展、韧性、绿色和智慧城市建设等多元现实需求,以及推动我国向世界顶尖发达国家迈进的核心增长动力和国家核心战略。以此为基础,笔者建议进一步理顺和明晰我国城市更新工作的总体思路,采取与国家战略相匹配的综合行动,夯实我国的城市更新理论基础,提升国家指导水平,促进各地经验互鉴和推动城市更新工作广泛展开。

这些行动具体包括:(1)积极发挥国家的统领和支持作用,将“技术、制度和模式研发,试点工作、中国式城市更新模式完善、确立与推广”等城市更新理论和实践方面的系统工作统一纳入国家重大研发项目;(2)在国家层面制定详细、系统的中长期计划,加大国家投资和成立专门组织,并调动各方力量和从研究视角出发,统筹开展城市更新理论和试点工作;(3)以解决面临的复杂问题和满足各项现实需求为重点,在深入研究的基础上着重构建覆盖国家和地方层面(省、市、区、县)的城市更新制度体系,实现全面、有效的制度供给,即尽快制定国家层面的城市更新专门法律、法规及其配套的相关政策。之后,在国家统筹的城市更新体系框架下,积极引导各地方城市结合自身实际,以条例的形式颁布和实行城市更新地方性法规,并完善配套的实施细则和项目指南。与此同时,有效促进技术等其他研究成果在地方城市更新工作中的共享、应用与推广。

5.2.2 更新目的与方向

立足长远,在底线管控的基础上提高我国城市更新成果标准和先进性水平。基于先进研发成果,采用不同的选择、组合方式,针对不同更新类型、片区和单元,分别应用、完善和推广实用化的城市更新技术、制度和模式。在此期间,可重点研究和落实有关多维价值目标,加强公众参与,韧性、复合、智慧和绿色低碳^[24]等方面的成果。

尤为重要的是,须从根本上探索资金短缺、动力不足等城市更新可持续发展问题的解决办法,深刻认识到城市更新是一个可持续进行的过程,具有强烈的公益属性和社会属性,即城市更新实质上是一种常态化、全过程的社会内在行为和社会自发行动与维护,而非政府行政权力和有限财政等外力的单项输入,也不是项目操作式的商业急速化运动行为。特别在我国量大面广的城市更新现实背景下,更需要将城市更新工作逐渐融入最广大人民的日常生活,努力将有限的公共支持应用于“促进全社会积极参与”的刀刃上,力图通过确立和保障社会各方参与地位,组织、强化社会各主体参与力量,以及构建由普通居民作为核心的多主体合作治理网络的方式,实现城市问题的居民自我解决和居民生活质量的自我

提升。为此,除须组织提供先进的更新技术、理念和制定完善的更新法律、规则之外,政府还须通过促进城市更新第三方组织的广泛设立,组织、培育和强化居民力量,构建以居民为中心的多元合作治理网络。

5.2.3 更新类型与内容

依据治理模式,划分城市更新类型。例如:针对“人民城市人民建、人民城市为人民”的发展思想,明确提出由居民自主更新的城市更新类型和试点分类,并统筹纳入“老旧小区改造、绿色低碳升级、适老化改造、幼儿保育、青年就业”等相关工作内容,制定综合性的政策,总体采用尊重居民意愿、提供公共支持、促使居民自主实现社区全面振兴的更新策略。

之后,依据不同更新类型和空间尺度划分更新单位,并以此为基础展开系统、有序的更新工作。例如:在范围较大的居民自主型更新类型中,可以依次选定更新片区和更新单元。其中,前者将作为构筑合作治理网络、进行衰退诊断和挖掘资源、制定更新战略的基本空间单位;后者将作为制定项目计划,应用、完善和推广更新技术、制度和模式,进行监测和绩效评估的基本活化节点。针对范围较小的复合智慧型更新类型,则可以基于更新区域进行有关诊断、计划、实施与评估等的系列工作,特别是可以采用类似i-PgMIS等技术对城市更新开展全生命周期的系统化管理,并在更新各阶段提供有关决策、信息和维护等的全面支持。

5.2.4 更新组织与支持

依据不同更新类型探索和建构高规格、专门化的城市更新推进组织。例如针对由居民自主更新的更新类型:在更新片区层级组建由中央专门组织、试点城市专门组织等构成的协议会决策组织,在居住、商业等各类型更新单元建立相应的居民协议会执行组织;也可以在更新片区组建包含各类协议会代表的统一协商组织等。

最为关键的是,须广泛设立和运营作为政府与居民沟通桥梁的第三方组织。考虑到我国正在推行的相关制度,可以在吸纳现行社区规划师、责任规划师等人员力量,加强自身组织水平和专业力量的基础之上,逐渐设立并在全中国推广专门化的城市更新第三方组织。该组织将通过多元化的手段,有效支持和逐步实现由居民主导、多方合作的可持续城市更新。这些手段可包括:(1)培训。策划和运营城市更新专门学校,或者与现行具有更新培训能力的学校、机构合作,持续为居民提供城市更新专业培训,提高居民自主更新能力;(2)构建治理体系。支持组建和运营居民组织,并通过举办各类活动、支持开展合作项目等方式,构建城市更新合作治理体系;(3)支持规划、计划和项目。为居民主导的城市

更新规划与计划、项目等提供伴随式、全方位的咨询和支持；

(4) 宣传。通过运营专门网站、微博和微信公众号，定期发行城市更新报纸、简报等，为居民提供自主开展城市更新所需的各种政策、资料和活动信息，建立透明和可以持续进行沟通、协调的平台。

此外，在地方政府预算、居民参与的基础上，进一步加大国家和各级支持力度，丰富支持形式，提供研究人力、设备、手册、指南等方面的系列实物支持。而在具体的试点工作中，除须注重操作的灵活性、公共资源与居民力量的匹配性，以及试点成效的持续强化和维护之外，还须考虑如何增加更新工作的透明度和促进非试点城市的城市更新活力，具体可在国家层面建立专门的“城市更新综合信息系统”，用以集中和及时发布有关试点城市经验和更新相关的信息。

5.2.5 小结

总之，我们须深刻认识到城市更新是一项战略性、系统性、社会性和可持续性极强的全民事业。在目前国家引导、地方探索、民间参与的城市更新试点工作思路之上，我国可考虑转向从更高的全球视野和整体视角，谋求城市更新多维价值目标统一，高效夯实城市更新理论基础，应用、验证和确立先进的城市更新技术、制度和模式，提供公共有效支持和倡导居民自主型、复合智慧型可持续城市更新模式，之后基于试点的成功经验和在国家更新法律的统筹框架下，高效建立并完善国家、省、市、区、县多层次覆盖，政府、社会多主体协调，技术、制度和模式多体系耦合的可持续城市更新系统，以此改善居民生活质量、增强城市竞争力和助力我国第二个百年目标的实现。UPI

感谢导师东南大学建筑学院阳建强教授、外审专家以及《国际城市规划》编辑部编辑的宝贵建议与耐心帮助。

参考文献

- [1] 住房和城乡建设部办公厅. 住房和城乡建设部办公厅关于开展第一批城市更新试点工作的通知 [EB/OL]. (2021-11-04)[2021-11-16]. http://www.mohurd.gov.cn/gongkai/fdzdgknr/zfhcxjsbjw/202111/20211105_762839.html.
- [2] 南京市人民政府. 入选全国首批城市更新试点, 南京五年分四步走, 编制城市更新方案实施 13 个示范项目 [EB/OL]. (2021-11-09)[2023-07-20]. https://www.nanjing.gov.cn/njxx/202111/t20211109_3183503.html.
- [3] 건설교통부, 한국건설교통기술평가원. 건설교통 R&D 혁신로드맵 보고서 [EB/OL]. (2006-10)[2021-11-16]. <https://scienceon.kisti.re.kr/commons/util/originalView.do?cn=TRKO201800033626&dbt=TRKO&rn=>.
- [4] 김혜천. 한국적 도시재생의 개념과 유형, 정책방향에 관한 연구 [C] // 한국도시행정학회. 도시행정학보, 2013, 26(3): 122.
- [5] 국토교통부. 도시재생 R&D 종합성과집 [EB/OL]. (2014-02-14)[2021-11-16]. <https://scienceon.kisti.re.kr/srch/selectPORSrchReport.do?cn=TRKO201600003871>.
- [6] 도시재생 종합정보체계. 도시재생 연구개발사업 [EB/OL]. (2014-06-23)[2021-11-17]. <https://www.city.go.kr/portal/knowledge/researchOutcome/contents03/link.do>.
- [7] 윤영담. 한국과 일본의 도시재생 인정사업제도에 관한 연구 [D]. 광주: 광주대학교, 2021.
- [8] 도시재생종합정보체계. 추진조직 소개 [EB/OL]. (2014-06-23)[2022-01-12]. <https://www.city.go.kr/portal/knowledge/researchOutcome/contents01/link.do>.
- [9] 唐斌, 谭志宁, 赵志强, 等. 韩国城市更新: 概念、类型及政策立法 [J]. 现代城市研究, 2021(2): 63-67.
- [10] 唐斌. 日新韩城市更新国家干预作用及启示 [J]. 建筑与文化, 2020(7): 173-174.
- [11] 도시재생사업단. 도시재생기술 [EB/OL]. (2011-10)[2021-11-25]. <http://mtw.so/5Cgd7v>.
- [12] 唐燕, 金世镛, 魏寒寒, 等. 城市规划设计在韩国 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2020.
- [13] 국토해양부, 한국건설교통기술평가원. 도시재생사업 단테스트베드 유치기관 선정공모 안내서 [EB/OL]. (2010-10-04)[2021-11-15]. http://www.landmark.re.kr/portal/cmm/fms/FileDown.do?atchFileId=FILE_00000000010599&fileSn=2&bbsId=.
- [14] 국토해양부, 한국건설교통기술평가원. 도시재생사업단 복합개발형테스트베드 유치기관 선정공모 안내서 [EB/OL]. (2012-01-16)[2021-11-24]. <http://www.kaia.re.kr/portal/bbs/view/B0000006/4421.do;menuNo=200548>.
- [15] 토지이용규제정보서비스. 역세권 [EB/OL]. (2014-06-23)[2021-11-25]. <https://www.luris.go.kr/web/actreg/lawlanguage/WebLawLanguageView.jsp?termsNo=00336&termsIndexNm=%BF%AA%BC%BC%B1%C7>.
- [16] 국토교통부, 도시재생사업단. 전주 근린재생테스트베드 백서 [EB/OL]. (2014-02)[2021-08-23]. http://www.ur-jeonjuth.org/we/upload/1483522132_37.pdf.
- [17] 전주도시재생지원센터. TB 개요 [EB/OL]. (2011-04-29)[2021-01-12]. http://ur-jeonjuth.org/we/tb/tb_2_1.php.
- [18] 국토교통부, 국토교통과학기술진흥원. 창원테스트베드 기법 적용연구최종보고서 [EB/OL]. (2014-10-16)[2022-01-12]. <https://scienceon.kisti.re.kr/commons/util/originalView.do?cn=TRKO201500000536&dbt=TRKO&rn=>.
- [19] 도시재생종합정보체계. 복합개발형 TB 사업 [EB/OL]. (2014-06-23)[2022-01-12]. <https://www.city.go.kr/portal/knowledge/researchOutcome/contents03/link.do>.
- [20] 전주도시재생지원센터. MP팀 구성기법 [EB/OL]. (2014-06-23)[2021-11-17]. http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bfi1Jx1Tey8J:www.ur-jeonjuth.org/we/rnd/rnd_1_2_1.php&hl=zh-CN&gl=kr&strip=1&vwsr=0.
- [21] 국토교통부, 도시재생사업단. 도시재생사업 추진체계 구축 및 운영 [EB/OL]. (2014-02)[2021-08-25]. http://www.ur-jeonjuth.org/we/upload/1483522099_60.pdf.
- [22] 연세대학교사회통합커뮤니티재생기술연구센터. 지역자력형 도시재생현장전주테스트베드 운영을 통한 교훈 [EB/OL]. (2014-06-18)[2021-08-13]. http://ur-jeonjuth.org/we/pdf_down/TB_2_7_re.pdf.
- [23]住房和城乡建设部. 关于政协第十三届全国委员会第四次会议第 0983 号(城乡建设类 021 号)提案答复的函 [EB/OL]. (2021-08-25)[2022-01-09]. https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/fdzdgknr/jyta/202112/20211222_763444.html.
- [24] 唐斌, 阳建强. 绿色低碳城市更新: 韩国经验与启示 [J]. 中国园林, 2022, 38(1): 124-128.

(本文编辑: 高淑敏)



本文更多增强内容扫码进入