


教育部人文社会科学研究青年基金项目 (16YJCZH081) 资助
中央高校基本科研业务费 (FRF-TP-20-025A2) 资助



城市存量用地更新 和空间治理

——北京非首都功能疏解中的实践研究

沈昊婧 王金燕 荆椿贺 | 著

 中国计划出版社


教育部人文社会科学研究青年基金项目（16YJCZH081）资助
中央高校基本科研业务费（FRF-TP-20-025A2）资助

城市存量用地更新 和空间治理

——北京非首都功能疏解中的实践研究

CHENGSHI CUNLIANG YONGDI GENGXIN
HE KONGJIAN ZHILI
——BEIJING FEISHOUDU GONGNENG
SHUJIEZHONG DE SHIJIAN YANJIU

沈昊婧 王金燕 荆椿贺 著

 中国计划出版社

北 京

版权所有 侵权必究

侵权举报电话：(010) 63906404

如有印装质量问题，请寄本社出版部调换 (010) 63906420

图书在版编目 (C I P) 数据

城市存量用地更新和空间治理：北京非首都功能疏解中的实践研究 / 沈昊婧，王金燕，荆椿贺著. -- 北京：中国计划出版社，2021.9

ISBN 978-7-5182-1343-6

I. ①城… II. ①沈… ②王… ③荆… III. ①城市空间—空间规划—研究—北京 IV. ①TU984.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2021)第185778号

责任编辑：赵超霖 周姿汝

封面设计：韩可斌

责任校对：王 巍

责任印制：李 晨

中国计划出版社出版发行

网址：www.jhpress.com

地址：北京市西城区木樨地北里甲11号国宏大厦C座3层

邮政编码：100038 电话：(010) 63906433 (发行部)

北京虎彩文化传播有限公司印刷

787mm × 1092mm 1/16 10.75 印张 151 千字

2021年9月第1版 2021年9月第1次印刷

定价：53.00 元

前 言

合理利用土地是我国的基本国策。我国城镇化快速推进的过程中，土地资源作为重要投入要素，在支持城镇化和经济发展中发挥了重要作用；但在经济新常态发展时期，由于土地资源的约束，城市发展模式也向存量发展转型。为促进城市土地资源的集约利用，中央城镇化工作会议指出城镇建设用地要以盘活存量为主，不能再无节制扩大建设用地。城市存量土地是城市发展的重要资源、资产和资本，因此，城市存量用地更新再利用将会成为城市未来发展实践和研究中的重要议题。北京在明确其城市职能的基础上，合理疏解非首都功能，面临着城市存量用地更新的现实问题，以及更新活动中治理的现实需求；而北京市也成为研究功能转型背景下大城市存量用地更新和空间治理的代表性城市和典型城市。

国家治理体系和治理能力现代化的建设要求城市建设和发展领域探索适合我国国情的城市治理之路。我国实行最严格的土地管理制度，由于土地资源紧张的制约，城市存量用地更新利用成为未来必然趋势，在此过程中亟须探索适合我国土地管理体系的治理路径，并应区别于西方理论语境下的治理。城市更新和存量用地再利用并不仅仅是工程技术和规划设计的问题，而是复杂的综合工程。城市存量用地的使用者多样、产权关系复杂，在更新再利用过程中涉及复杂的、不同利益诉求的多元主体参与，如

若不慎则存在引发社会问题的风险。为了顺利推进城市存量用地的再开发和更新，必然需要实现存量空间更新中的良好治理。因此，城市存量用地更新中产生了空间治理的现实需求，空间上的“善治”同样成为城市存量用地更新再利用这一复杂综合工程中的重要一环。

本书的选题受到北京大学冯长春教授的悉心指导和大力支持。冯教授强调要把研究做到祖国的大地上，鼓励我站在国际视角去探索城市未来发展中的紧迫问题。正是基于此，我们结合国际大城市发展趋势和我国人多地少的基本国情，选择研究城市存量用地再利用的问题，申请并获得教育部人文社会科学研究青年基金项目“北京非首都功能疏解中存量用地更新利用研究”（16YJCZH081）和中央高校基本科研业务费（FRF-TP-20-025A2）的资助。本书正是我们团队多年研究的成果，在此期间我们为了做好这个跨学科的综合研究，对多个案例区域进行田野调查，进行了多次学术研讨，得到了不同学科、不同领域专家学者的关心、支持和帮助，并最终完成这部专著。由于作者水平有限，书中难免会有疏漏，如行文表述不够严谨，案例分析不够深入等，还望读者包涵并不吝赐教。

本书共分为八章。第一章是引言，阐述研究背景和意义、研究方法和案例选择。第二章是概念和理论，重在介绍研究中涉及的主要概念，以及城市更新治理的相关理论。第三章是城市存量用地更新治理的相关研究进展，分别从城市生产型存量空间和混合型存量空间两个方面对相关研究进展进行综述。第四、五章基于利益相关者理论和治理理论，研究北京市典型生产型存量用地更新中多元主体的行为，以及土地政策影响下多元主体参与治理中的行为，并进一步分析协调多元治理主体的重点。第六、七章基于空间生产理论和治理理论，研究北京市典型混合型存量用地更新中的空间再生产，并分析在混合型存量空间更新治理中的困境及其原因。第八章是城市存量空间更新治理的政策建议，分别论述了生产型存量空间和混合型存量空间更新治理的政策建议。

感谢北京大学冯长春教授、北京科技大学冯英教授、北京科技大学吴群芳教授、中国人民大学张书海副教授、中央财经大学王昊副教授对完善研究提出的宝贵建议！感谢研究团队成员的辛勤付出。感谢李卫安、谭文喆、敖云塔娜等为本书稿的核对工作所付出的辛勤劳动。

沈昊婧

2021年7月27日于北京

目 录

第一章 引言	1
一、研究背景和意义.....	1
二、研究方法和案例选择.....	5
三、研究思路和主要内容.....	7
第二章 概念和理论	8
一、重要概念辨析.....	8
二、城市更新治理的相关理论.....	11
第三章 城市存量用地更新治理的研究现状	23
一、城市生产型存量空间更新的相关研究.....	23
二、城市混合型存量空间更新的相关研究.....	30
第四章 北京市典型生产型存量空间更新治理主体的行为	39
一、更新治理中多元参与主体的诉求.....	40
二、更新治理中多元参与主体的互动.....	48
三、更新治理中多元主体的利益格局演变.....	53

四、小结·····	58
第五章 北京市典型生产型空间更新的协同治理·····	60
一、北京旧工业区更新中的现行土地政策·····	60
二、现行土地政策对治理参与主体的行为影响·····	66
三、现行土地政策下的协调多元治理主体的重点·····	72
四、小结·····	77
第六章 北京市典型混合型存量空间的再生产·····	79
一、混合型空间中生产性子空间的再生产·····	80
二、混合型空间中生活性子空间的再生产·····	95
三、混合型空间中公共子空间的再生产·····	103
四、小结·····	107
第七章 北京市典型混合型存量空间更新治理的困境·····	109
一、混合型空间变迁下经济系统中的治理困境·····	109
二、混合型空间变迁下社会系统中的治理困境·····	113
三、混合型空间再生产过程中关键要素的影响逻辑·····	119
四、混合型空间治理困境背后的要素作用剖析·····	127
五、小结·····	133
第八章 城市存量空间更新治理的政策建议·····	135
一、城市生产型存量空间更新治理的政策建议·····	135
二、城市混合型存量空间更新治理的策略建议·····	142

附录 A	首钢园区访谈提纲	152
附录 B	798 艺术区访谈提纲	154
附录 C	潘家园旧货市场商户访谈提纲	155
附录 D	动物园区域宝蓝金融创新中心访谈提纲	157
附录 E	访谈对象清单	158

第一章 引言

一、研究背景和意义

(一) 研究背景

基于当前我国一些大城市发展中存在的城市土地利用粗放、土地资源短缺的现状，2015年12月，习近平总书记在中央城市工作会议上，提出了“精明增长”和“紧凑城市”等新型城市发展理念，同时提出要坚持集约发展，科学划定城市开发边界，推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变，这一理念的提出使各大城市都开始逐渐关注城市的可持续发展，提高土地的集约节约利用效率。可见，城市存量发展已成为城市未来发展的主旋律。

城市存量土地资源是城市发展的重要资产，中央城镇化工作会议指出城镇建设用地要以盘活存量为主，不能再无节制扩大建设用地。^①人多地少是我国的基本国情，土地资源约束下的城市发展已然进入盘活存量的发展时代。发达国家的经验显示，城市更新是城镇化发展的必经之路。^②城市更新是物质空间和社会空间更新的过程，同时也是城市土地利用调整的过程。在城市存量用地进行更新再利用的过程中，必然涉及多元主体的公

① 人民网·中央城镇化工作会议在北京举行 [EB/OL]. (2013-12-16) [2018-12-22]. <http://politics.people.com.cn/n/2013/1216/c70731-23846756.html>.

② 杜燕. 北京市发改委主任详解“城六区腾退空间如何用” [EB/OL]. (2016-1-28) [2018-7-3]. http://news.cnr.cn/native/gd/20160128/t20160128_521266944.shtml.

共参与，因此城市存量用地空间的更新活动同时又是治理的过程。

为解决首都经济社会发展中不平衡、不协调、不可持续的问题，北京市政府在“十二五”与“十三五”规划的时间范畴内持续推进结构性改革，京津冀协同发展与非首都功能疏解成为盘活城市存量、培育新的经济增长点以及拉动京津冀城市群发展的重要举措。伴随着北京城市化发展步伐的加快，在土地资源稀缺的情况下北京也在“精明增长”和“紧凑城市”的理念指引下开始进行相应的土地政策摸索，而实现土地的精明增长和集约利用，城市存量土地的集约利用是核心和关键所在。

习近平总书记在2015年2月10日的中央财经领导小组第九次会议上提出“非首都功能”一词，指的是那些与首都功能发展不相符的城市功能。我国首都功能定位为“政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心”四项。非首都功能的漫溢使得北京经济社会各要素处于“紧平衡状态”，一系列“大城市病”由此滋生。非首都功能疏解正是要坚持和强化首都核心功能，调整与弱化不符合首都发展定位的功能，并把这些功能合理疏解至津、冀二地，推动城市群的协同发展。疏解内容主要为一般性制造业、区域性物流基地、区域性的批发市场等附加值相对较低的产业业态。除此之外，部分教育医疗机构以及部分行政事业单位也在疏解之列。^① 本研究中所关注的北京市存量用地空间主要来自北京的非首都功能疏解，主要指产业转移与产业升级。

在这一背景之下，北京市存量用地空间发生了巨大变迁，也对动态变化过程中的空间治理提出挑战。一方面，作为城市典型的生产型空间，北京市内的闲置旧工业区作为北京市重要的存量土地亟待更新，适应新时代的精明增长发展理念，实现土地的可持续发展，从社会、经济、资源、生

^① 杜燕. 北京市发改委主任详解“城六区腾退空间如何用”[EB/OL]. (2016-1-28) [2018-7-3]. http://news.cnr.cn/native/gd/20160128/t20160128_521266944.shtml.

态多元效益的角度出发实现旧工业区土地的混合化多元化利用。另一方面，作为城市典型的混合型空间，一些原地处城市中心区位的附加值较低的行业，如批发零售业等被引导迁移或转型升级，使得其所处的空间形态与结构发生了变化，形成了空间治理的需要。复杂的内在治理关系是转型期城市治理的重要特征，也是城市空间治理需要解决与协调的部分。

在新型城镇化背景下，发达地区的空间规划范式已从增量规划转向存量规划。^① 城市发展从增量向存量的转变意味着城市生产要素占有、使用、分配、收益等方式均发生了变化，要素利益相关者之间的博弈关系随之变化，治理方式也因此发生了转变。^② 目前我国多样型社会已经形成，同质的单一型社会不复存在，而社会阶层分化形成了利益群体和利益分化。随着利益关系的调整，人们表述利益诉求的意识不断增强，开始寻求多种方式阐述自己的需求。而这种利益诉求的表述在城市空间也有所体现，多元化的利益主体针对城市土地展开博弈已成常态，^③ 空间治理要解决的问题也更为复杂。

（二）研究意义

本书以北京市为案例区，分别探索城市生产型存量用地和混合型存量用地的更新再利用和空间治理问题，具有理论和现实意义。

1. 理论意义

一方面，基于利益相关者理论，分析旧工业区更新中多元参与主体的

① 郭旭，田莉。“自上而下”还是“多元合作”：存量建设用地改造的空间治理模式比较[J]. 城市规划学刊，2018（1）：66-72.

② 陈易. 转型期中国城市更新的空间治理研究：机制与模式[D]. 南京：南京大学，2016：3.

③ 彭健航.“自下而上”城市更新模式审视与自组织更新研究[D]. 杭州：浙江大学，2014：1.

利益格局和土地政策影响下多元主体的行动逻辑，在充实完善北京旧工业区更新治理研究的同时，也丰富了利益相关者理论在城市存量用地更新领域的实践应用。另一方面，基于空间生产理论，在空间的物质性基础上加入社会性元素，在以土地为基础载体的空间中探讨治理问题并提出合理的混合型空间治理策略，研究从空间生产理论视角分析北京在非首都功能疏解过程中兼具生产性、生活性以及公共性的混合型空间的变迁，并进一步探究其空间治理的困境和原因，丰富了空间生产理论在治理领域的实践应用。本书在缘起西方的空间生产理论基础上，结合中国发展实践，探索在中国国情下更符合中国实际的空间治理模式，具有重要理论研究意义。

2. 现实意义

我国正在逐步推进新型城镇化建设，城市功能疏解和功能转型带来了城市多种类型的存量空间，以及这些城市存量用地更新和空间治理的现实需求。以旧工业区为典型代表的城市生产型存量用地更新可为城市化发展提供所需的建设用地，实现土地的集约利用。本书结合具体的北京旧工业区实地调研结果，详细分析现实中旧工业区面临的问题，探索出适合旧工业区更新的可操作性的政策和措施，最终推动旧工业区更新的实践，从而促进旧工业区更新可持续发展。对旧工业区更新治理的研究，有助于更进一步厘清更新活动中多元参与主体的利益诉求，以及在存量空间更新治理中，多元主体在土地政策影响下的行动逻辑，有利于探索良好的治理模式。此外，本书针对功能疏解下发生形态结构变化的混合型空间提出治理策略，将治理问题落实到空间当中，将空间性与社会性结合起来谈空间治理。以具体的产业转移区域为实证样本，深入剖析产业入驻与离开对空间结构造成的影响，使研究结论更具事实依据。而且，对北京非首都功能疏解背景下混合型空间的治理模式探讨，有助于实现空间资源的优化配置与善治，也对其他城市产业转移下的空间治理具有借鉴意义。

二、研究方法和案例选择

(一) 研究方法

1. 案例研究法

通过实地调研，基于北京非首都功能疏解中的旧工业区更新的案例、混合型空间改造案例进行田野调查和分析。本文选取北京 798 艺术区和首钢工业园区两个案例作为城市典型生产型存量空间进行研究，选取北京潘家园古玩市场与动物园批发市场两个疏解的案例作为城市典型混合型存量空间进行研究。第一，城市典型生产型存量空间的案例具有一定的典型性和普适性。它们分别代表了两种旧工业区的更新模式，即自下而上的市场主导模式和自上而下的政府主导更新模式。第二，城市典型混合型存量空间的案例具有一定的典型性和普适性。潘家园由单纯的旧货市场逐渐发展成为旅游特色市场，历史悠久；动物园批发市场作为北方地区曾经最大的服装批发集散地，二者所在空间作为功能疏解下的混合型空间具有代表性。

2. 调查研究法

通过问卷调查和访谈的形式获得数据的支持。问卷调查采取随机抽样的方式现场发送问卷，访谈采取结构性访谈和非结构性访谈相结合的方式。为了提高问卷调查和访谈的有效性，抽样时选择与城市存量用地空间利益相关的治理主体，如政府工作人员、产业从业人员、周边住区居民等。所取得的资料来自两方面。一是，对首钢集团相关人员和 798 艺术区管委会相关负责人进行访谈。通过对访谈录音的整理、查阅各地政策法规文件，对首钢园区和 798 艺术区进行实地调研取得一手资料。二是，对潘家园旧货市场和动物园批发市场的经营者、负责产业迁移升级的规划相关部门工作人员以及二者周边居住区居民进行访谈。访谈人数 21 人，受访者职业涉及各居住区退休居民、原动物园批发市场物业保安、潘家园旧货

市场商户、潘家园文创店工作人员、潘家园旧货市场停车场工作人员、潘家园市场常客暨书画行业业内人士、动物园区域宝蓝金融创新中心物业经理等。通过对访谈内容的整理、查阅相关政策法规文件，对潘家园混合空间与动物园批发市场混合空间进行实地调研取得一手资料。

通过质性研究方法对研究材料进行梳理、归纳。一方面，在利益相关者理论框架下，对研究材料进行逻辑分析，进而解释相关利益主体间的角色、诉求和互动，以及北京旧工业区更新中土地政策对他们的影响。另一方面，在空间生产理论的框架下，对研究材料进行逻辑分析，归纳总结空间生产理论的内涵、逻辑体系，以及混合型空间构成要素和影响因素，为构建“基于空间生产理论的混合型空间治理体系”奠定基础。

（二）研究区域

北京作为首都，承担着政治、文化中心的角色，作为城市转型发展期中极具代表性的“巨型城市”之一，在城市发展中不断进行功能转换和产业升级，出现诸多典型的城市存量用地空间；同时，由于在京津冀协同发展中北京的非首都功能疏解，为本书的研究提供了具有代表性和典型性的案例。故本书选择北京市作为案例区进行城市存量用地空间更新治理的研究。

北京市土地资源的稀缺，也决定了北京市城市更新的强烈需求，尤其是闲置的生产性用地（以城市旧工业区为典型代表）、由于非首都功能疏解带来的混合型存量空间，它们都占据着极为有利的地理位置，亟待提高重新开发和更新盘活土地利用的效率，也亟须城市存量用地更新中的善治。

在城市生产型存量用地空间更新治理的研究中，选取北京市的首钢园区和798艺术区，分别代表了当前旧工业区更新的两种常见模式，即自上而下的政府主导模式和自下而上的市场主导模式。两个案例具有典型性和

普适性。798 艺术区已经实现旧厂房更新改造与文化创意产业融合，目前处于旧工业区更新的后期阶段，具有代表性；首钢工业园区将首钢搬迁后厂区更新改造与高端技术产业融合，目前处于旧工业区更新的初始阶段，也具有代表性。鉴于此，本研究选取 798 艺术区和首钢工业园区作为研究案例，系统分析城市生产型存量空间更新治理。

在城市混合型存量用地空间更新治理的研究中，选取北京市朝阳区潘家园旧货市场、西城区原动物园批发市场所在区域，包括二者周边居住空间、公共空间的混合型空间作为案例区域。两个案例具有典型性和普适性。其中动物园批发市场作为产业迁移区，潘家园作为产业升级区，二者作为非首都功能疏解中产业知名度较高的、发展时间久的空间，具有代表性；同时二者又可对应功能置换与功能提升两种不同类型的混合空间，对于其他地区相应类型混合空间具有借鉴意义，富有研究价值。

三、研究思路和主要内容

城市的空间形态是城市土地利用的空间表现，同理，城市存量空间的更新是基于城市存量土地的更新再利用。本书在梳理相关基础理论和概念的基础上，以北京市为案例，分别从城市生产型存量空间和混合型存量空间两种类型进行城市存量用地更新和空间治理的研究。一方面，在城市生产型存量空间更新研究中，基于利益相关者理论和治理理论，研究更新治理中治理主体的利益诉求和行为，进而分析政策影响下的协同治理，探索实现空间善治的路径。另一方面，在城市混合型存量空间更新研究中，基于空间生产理论和治理理论，研究空间再生产过程，进而分析空间更新治理中的困境和原因，探索实现空间善治的路径。