

# 市场化导向的城市更新项目绩效评价体系构建

高淑玲 梁春峰\* 梁 琢

天津市宏亚工程咨询有限公司 天津 300000

**【摘要】**：城市更新项目融合公共服务供给与市场价值创造双重属性，随着市场化投资模式占比持续提升，传统绩效评价体系在多元目标平衡方面存在局限。本文基于企业与政府协同治理视角，构建全生命周期动态评估框架，通过利益相关方需求解构和双目标指标量化，为社会资本参与城市更新提供差异化评估工具，同时为政府监管与资金配置提供决策参考。

**【关键词】**：城市更新；绩效评价；指标体系；双目标协同；市场化投资

DOI:10.12417/2811-0722.25.09.033

## 引言

在新型城镇化高质量发展背景下，城市更新已从空间物理改造转向社会经济生态的系统性重构。根据《中共中央办公厅国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》，城市更新需实现“民生改善-城市品质提升-资产价值释放”的多元目标平衡。当前，市场化主导的更新项目占比逐年攀升，其“公益属性与盈利诉求并存、短期建设投入与长期运营收益错配”的特征，对传统绩效评价方法提出了挑战。本研究聚焦市场化投资主体，构建“目标分层-指标动态-利益协同”的评估体系，旨在解决现有研究中全周期覆盖不足、多元目标量化缺失等问题。

## 1 研究综述

### (1) 投资项目绩效评价的理论分析

投资项目绩效综合评价是对项目经济效能、社会影响、技术可行性及资源利用效率的系统性评估活动。根据投资主体差异，评价逻辑呈现显著分化：企业投资项目侧重产业结构优化、技术创新驱动、资本回报水平及国有资产保值增值等市场化目标；政府投资项目：以预算绩效指标为核心，涵盖产出规模、服务质量、成本控制及经济社会生态效益等公共属性维度。

### (2) 城市更新项目的评价的特殊性

城市更新项目可划分为居住类更新、产业园区改造等八大类型（依据政策文件分类），按投资主体分为政府主导、市场运作及多方合作型。其评估难点体现在：一是目标二元性，需同步实公益目标与商业资产证券化等盈利目标；二是周期延展性：项目周期通常5-10年，需应对土地政策调整、房地产市场波动等不确定性；三是利益网络复杂性：涉及政府监管部门、原住民、金融机构、入驻企业等多元主体诉求，传统评估方法难以捕捉动态利益关系。

## 2 国内城市更新绩效评价体系演进

### (1) 政策驱动型评估框架

《中央财政支持城市更新绩效评价办法》以资金使用效益为核心，构建“产出-管理-资金-效益”四维评估模型，适用于中央财政支持项目。广东省在此基础上创新指标设计，强化社

会资本撬动效应，引入“海绵城市设施占比”“完整社区建成数量”等特色指标，并按项目阶段动态调整权重：建设期侧重公益性指标（如拆迁安置率），运营期侧重经济性指标（如资产收益率）。

### (2) 社区微更新评估体系创新

《未来新型社区城市更新能力指数》针对珠三角地区，构建“生态韧性-文化传承-治理效能-服务供给-价值创造-品牌运营”六维评估模型，强调多方参与机制与长期运营能力。《城市社区可持续更新绩效评估框架构建与实证》依托大数据分析，形成包含6个二级指标、12个三级指标及32个四级指标的精细化评估体系，为社区尺度更新提供量化工具。

## 3 市场化导向城市更新项目评估体系构建

### (1) 指标体系构建原则

1.全周期动态适配：覆盖规划设计、建设实施、运营维护、退出更新全流程，建立政策变化响应机制；

2.公益-市场双维量化：设置公益指标，同步设计市场指标；

3.利益相关方需求响应：针对政府（合规性）、居民（满意度）、投资者（IRR）、产业主体（就业带动）等主体定制指标；

4.SMART原则深化：具体化；可量化；可行性；时限性。

### (2) 指标设计流程优化

#### 1.目标层级解构

在立项阶段结合城市总体规划与项目可行性研究报告，构建“战略目标-阶段任务-具体指标”三层体系。例如老旧厂区改造项目，战略目标可设定为“工业遗产活化与新兴产业培育”，阶段任务分解为基础设施改造、产业招商等，对应具体指标如“历史建筑修缮数量”“高新技术企业入驻率”。

#### 2.指标矩阵构建

采用“目标-维度-指标”三维矩阵，以社会效益为例：目标层：民生改善；维度层：居住条件提升、公共服务完善；指标层：危旧房改造户数、社区卫生服务站覆盖率。

#### 3.基准值科学设定

综合历史数据（如近三年同类项目平均水平）、行业标准（如《城市更新项目评价规范》）及区域规划要求，采用“基准值+浮动区间”设定方法。

#### 4. 指标逻辑校验

建立指标间关联性验证机制，例如：一级指标“经济绩效”→二级指标“资金可持续性”→三级指标“资本金内部收益率”，需满足“成本控制-收益实现”的逻辑链条。

#### (3) 评估指标体系重构

一级指标	二级指标	三级指标	
产出绩效	(一) 既有建筑改造利用	D级危房拆除量、C级危房加固/改建/重建量	
		存在抗震安全隐患房屋加固完成数量	
		实施“一屋一策”改造的不可移动文物/历史建筑数量	
		既有建筑节能改造面积、节能改造项目中符合标准的保温材料比例	
	(二) 城镇老旧小区整治改造	老旧厂房/低效楼宇改造面积	
		完成改造的老旧小区数量、改造面积	
		燃气等老化管道更新改造、楼道安全隐患整治数量、加装电梯数量	
		新增/改造社区停车位、公共充电桩、消防设施点位数、社区助餐点、社区家政服务站点数量	
	(三) 完整社区建设	年度计划开工率=本年度实际开工小区数/年度计划改造	
		新增/改造社区公共服务设施、商业服务设施、公共活动场地面积	
		“一刻钟便民生活圈”达标社区覆盖率	
	(四) 老旧街区、厂区、城中村改造	补齐公共服务短板项目完成数量、公共服务设施布局优化调整完成数量	
		居民社区建设参与度、社区环境满意度	
		完成业态升级的街区数量、打造活力街区/文旅消费场景数量	
		工业遗产保护/修缮完成量、盘活闲置厂房面积、植入新业态的工业遗产/闲置厂房数量	
	(五) 城市功能完善	完成“一村一策”改造的城中村面积、城中村改造中消除的安全隐患数量	
		完成统筹改造的老旧火车站及周边街区面积	
		利用存量房屋/低效用地补齐民生设施的面积	
		新增/改造医疗应急服务设施、物资保障设施数量/储备能力	
	(六) 城市基础设施建设改造	完成无障碍环境改造点位/设施数量、新增社区托育设施数量/托位数、新增社区养老服务设施数量/床位数	
		新增全民健身设施数量、新增/拓展公共文化空间面积	
		城市燃气、供水、排水、污水、供热等地下管网改造任务	
			易涝点整治完成数量、防洪排涝达标率、联排联调机制有效运行率
			新增绿色慢行交通网络长度、新增公共停车位数

一级指标	二级指标	三级指标
经济绩效		量
		应用 BIM 技术的工程项目数量、生命线安全工程实施项目数量
	(七) 城市生态系统修复	受损山体/采煤沉陷区修复面积
		湿地保护面积、黑臭水体治理达标河段长度、城市生活污水集中收集率
		污染地块安全再利用面积
	(八) 城市历史文化保护传承	新增社区公园/口袋公园/面积、开放共享绿地面积
		完成文化遗产资源调查项目数量/覆盖面积、新划定严格保护范围的文化遗产数量/面积
		“先考古后出让”机制执行率、涉及文物的拆除项目审批合规率/违规拆除事件数
	(一) 投融资机制	超高层建筑审批符合管控要求的比例、历史建筑修缮完成面积
		土地出让金收入及税收
		非财政资金(社会、居民)投资比例
		中央资金合规使用, 有力支撑项目建设
(二) 市场化产业运营		招商与去化能力: 招商达成率; 租金坪效
		成本控制能力: 运营成本占比、单位管理成本
		客户价值指标: 租户留存率、租金溢价率
(三) 资金可持续性		动态投资回报: 全投资内部收益率、资本金内部收益率、现金流回正周期
		盈利能力: NOI (净营运收入) 利润率、EBITDA 利润率
	偿债能力: 偿债备付率、资产负债率	
管理绩效	城市更新综合谋划机制	预期出台的立法成果与长效制度数量
	可持续导向的城市更新实施路径	拟出台的指导性文件(制度、城镇老旧小区改造、完整社区建设、技术标准、监管要求、管养办法)
	目标导向的绩效管理	构建市级层面对区级各部门工作的绩效考评体系
	城市更新项目投资与融资模式	拟制定的项目投资与融资方案/预期建立的多元化投融资机制
	拟完善的配套制度体系	跨领域(土地、规划、建设、产业、财税、金融)配套政策整合方案

注：指标体系参考《中央企业投资绩效评价操作指引》及财政部项目支出绩效评价规范，企业可根据行业特性调整指标组合，如商业综合体项目增加“客流转化率”指标。

#### (4) 评估方法与流程创新

##### 1. 三维评估流程再造

价值转化：将战略目标（如“城市文化传承”）转化为可量化指标（如“非遗工坊数量”），通过 GIS 空间分析与大数

据监测采集数据：

综合评价：可采用改进的层次分析法（IAHP）确定权重，结合模糊物元模型处理定性指标，生成综合绩效雷达图；

闭环优化：建立“评估-反馈-调整”机制，如根据运营期评估结果优化后续项目的产业招商策略。

#### 2. 双轨评估模型设计

横向对标：与同区域、同类型项目的绩效指标库对比，分析市场化主体的竞争力短板；

纵向追踪：按季度/半年度监测指标动态变化，采用时间序列分析预测趋势，如通过历史数据拟合运营期第4年的资产增值率。

### 4 实施路径与政策建议

#### (1) 政府端：构建协同治理机制

建立“绩效导向”的财政激励机制，对社会效益指标（如居民满意度 $\geq 90$ 分）达标项目给予贷款贴息；制定市场化项目绩效信息披露规范，要求企业公开公益指标（如保障性住房建设进度）与市场指标（如资产证券化进展）。

#### (2) 企业端：优化评估工具应用

开发数字化绩效监测平台，集成 BIM 技术实现建设成本动态监控，运用 AI 算法预测运营收益；将绩效评价结果嵌入投资决策流程，设置“双阈值”机制：当  $IRR < 8\%$  且民生指标未达标时，启动项目重新论证程序。

#### (3) 行业端：推动标准体系建设

建议由城市更新协会牵头，联合高校、咨询机构构建“指标库-权重算法-评估模板”三位一体的行业标准，如编制《市场化城市更新项目绩效评价操作指南》，明确不同类型项目（旧住宅区、工业园区）的指标选取规则。

### 5 结语

市场化导向的城市更新绩效评价需要在公共利益与市场效率之间建立动态平衡机制。本研究构建的全周期、多维度评估体系，通过目标分层量化、利益相关方需求响应及评估方法创新，为解决当前评估体系多元目标失衡、动态适应性不足等问题提供了新路径。未来可结合区块链技术实现绩效数据可信存证，进一步提升评估结果的公信力与应用价值，推动城市更新从“投资驱动”向“绩效驱动”转型。

### 参考文献：

- [1] 宋伟轩,陈浩,崔璨,等.建立可持续城市更新模式的理论、方法与路径思考[J].自然资源学报,2025,40(01):20-38.
- [2] 王萌,李燕,张文新,等.基于 DEA 方法的城市更新绩效评价——以北京市原西城区为例[J].城市发展研究,2011,18(10):90-96.
- [3] 项英辉,张湘悦,刘飞.城市更新行动中财政政策创新及评价[J].沈阳建筑大学学报(社会科学版),2022,24(06):584-591.