

# 城市更新中低效工业用地转型为社区公共服务设施的路径研究

郭丽蕾

浙江省瑞安市南滨街道阁巷阁一村 浙江 温州 325200

**【摘要】**：城市更新进程加速推进，低效工业用地逐渐成为存量空间优化的重要载体。社区公共服务设施供给不足与空间分布不均问题日益显现，为土地功能重构提供现实需求基础。低效工业用地普遍存在既有建筑量大、结构适应性强、改造潜力突出等优势，通过建筑更新改造、功能植入、空间重塑与风貌提升等建筑层面技术路径，配合政策协同与多主体参与机制，可实现功能置换与公共资源整合。构建以建筑再利用为核心、以空间适配为关键的系统化转型路径，有助于提升土地利用效率，优化社区公共服务结构，推动城市空间结构与公共服务体系的协同重塑。

**【关键词】**：城市更新；低效工业用地；社区公共服务设施；功能转型路径

DOI:10.12417/2811-0528.26.08.014

城市空间进入以存量优化为主的发展阶段，工业结构调整释放出大量低效利用地块。此类空间多位于建成区内部，交通条件成熟，却长期处于低产出状态，大量厂房、仓库等既有建筑闲置或低效使用，结构完好度不一、风貌与周边社区脱节。与此同时，社区公共服务设施布局不足与人口结构变化之间的矛盾逐渐凸显，公共服务空间供给结构亟待优化。如何在既有城市格局中实现功能再配置，尤其是通过既有工业建筑的改造再利用补齐社区服务短板，成为城市更新中的关键议题。

## 1 低效工业用地与社区公共服务供给失衡问题

低效工业用地多形成于早期产业布局阶段，受产业外迁与结构升级影响，其生产功能逐渐弱化，土地利用效率显著下降。大量厂区建筑呈现单层居多、容积率偏低、空间开敞但利用率不足、建筑闲置率升高、风貌陈旧等特征，占据核心城区或次中心区位却未能发挥应有的经济与社会价值。从土地资源配臵角度分析，此类地块长期维持单一工业属性，功能转换滞后于城市发展需求，既有建筑未能向居住、服务、公共活动等功能转型，导致空间结构与人口结构演变之间出现脱节。

城市更新背景下，社区人口规模持续增长，人口老龄化与家庭结构小型化趋势明显，教育、医疗、养老、文体活动等公共服务需求不断提升<sup>[1]</sup>。现有社区公共服务设施在总量、层级与空间分布上存在结构性失衡，部分老旧社区公共空间匮乏，服务半径超出标准，公共设施可达性与公平性受到影响。用地指标受限与建设空间不足，使公共服务设施新增供给面临现实约束，而拆除重建模式成本高、周期长、对社区干扰大，依托既有工业建筑进行改造更新成为更可行的选择。

低效工业用地与社区公共服务短缺在空间上往往高度叠合。工业用地占据优质区位资源，却未实现与周边居住功能的协同发展，土地利用结构呈现刚性固化状态。建筑产权分散、功能单一、改造标准缺失、消防与安全条件不达标等问题叠加，

增加了再开发成本与技术实施难度。建筑空间闲置浪费与社区公共服务空间严重不足并存，反映出土地利用效率与公共资源配臵之间的结构性矛盾，也揭示出城市更新中以建筑更新为抓手进行功能重构的迫切需求。

## 2 低效工业用地向社区公共服务设施转型的实施路径

低效工业用地向社区公共服务设施转型，应建立在既有建筑普查、结构安全评估与空间适应性分析基础之上。通过城市更新专项调查与土地利用绩效评价，对建筑结构安全性、耐久性、改造可行性、层高与柱网条件、风貌特征进行量化分析，明确可再开发潜力与更新优先级。在此基础上，结合国土空间总体规划与详细调整，优化用地性质管控，推动工业用地向公共管理与公共服务用地转变，实现功能重构。

制度层面的保障是转型路径顺利推进的重要前提。通过完善土地用途变更审批机制与收益分配机制，降低工业用地功能转换的制度成本，提升产权主体参与更新的积极性。对于涉及多元产权的地块，可引入城市更新单元统筹模式，整合分散权属，构建利益协调平台，实现土地整备与建筑统一改造协同推进。财政政策与专项资金支持亦不可或缺，通过设立更新基金、落实建筑改造补助、容积率奖励与税费减免政策，引导社会资本参与公共服务设施建设，缓解政府财政压力。

建筑层面改造与空间重塑是转型落地的核心环节。应注重存量建筑再利用与结构优化，优先采用保护修缮、功能改造、内部空间重构等方式。对具备保留价值的工业建筑进行结构加固、抗震提升、防火分隔与节能改造，打通封闭内廊、增设适老电梯、优化采光通风，嵌入社区卫生服务中心、综合文化活动中心及社区养老服务站等设施，实现“嵌入式”公共服务供给<sup>[2]</sup>。对于结构老化、污染严重的地块，应开展土壤与建筑环境修复、有害材料清理与场地净化，确保建设用地与建筑使用

安全性。

治理模式的创新有助于提升转型效率与运营质量。推动政府主导、市场参与、社区协同的多元主体合作机制，明确权责分工与运营模式。政府负责引导与公共资源配置，市场主体承担建筑改造与设施运营职责，社区组织参与需求表达与监督管理，形成协商共治格局。

信息化手段在转型路径中同样具有支撑功能。依托城市大数据平台与人口动态监测系统，对社区人口结构、服务需求强度及设施覆盖范围进行动态分析，反哺建筑功能配置与空间规模优化。通过数字化管理系统实现设施预约、资源共享与运营监管，提高公共服务供给效率与精细化管理水平。建筑改造、制度设计、功能植入与治理创新多维协同，构成低效工业用地向社区公共服务设施转型的系统实施路径。

### 3 转型机制构建与空间效能提升逻辑

低效工业用地向社区公共服务设施转型并非单一空间改造行为，而是以建筑更新为物质载体、涉及制度安排、利益协调与功能整合的综合机制重构。转型机制的构建需嵌入城市更新整体框架之中，通过规划统筹、产权整合与利益再分配实现多维联动。空间效能提升建立在资源要素优化配置基础之上，关键在于打破原有工业用地单一生产属性的刚性约束，推动建筑空间从生产型向服务型、公共型转变，使空间结构与人口结构形成匹配关系。

在机制层面，应形成以公共利益为导向的协同运行体系。土地用途调整涉及政府、原产权主体与公共服务建设运营主体之间的权责再划分，需要构建清晰的权利边界与收益分配规

则。通过建立更新单元整体开发制度与收益调节机制，将土地增值收益部分回流至公共服务设施建设，重点支持既有建筑改造、安全提升与功能适配，实现价值再分配的制度闭环<sup>[1]</sup>。产权整合与资产重组过程中的法律保障与政策支持，有助于降低交易成本，提高转型效率。空间效能的提升还体现在复合功能结构的塑造。将多样化公共服务功能植入原有工业建筑内部，通过分层布局、动静分区、弹性空间设计实现高强度利用，提升单位面积服务承载能力。

运行机制的完善同样影响空间效能的持续发挥。公共服务设施投入使用后，需要建立稳定的运营管理体系与绩效评估机制，对建筑使用状况、设施利用率、服务满意度及运行成本进行动态监测。通过数据化管理与信息共享平台，实现服务资源调度与需求响应的精准化，保障设施功能持续释放。社区参与机制的嵌入能够增强公共服务供给的针对性，使建筑空间利用状态保持与居民需求结构的动态适配。制度协同、建筑更新、空间重构与运营优化形成相互支撑的逻辑链条。土地资源在功能转型后实现从低效占用向公共价值创造的转变，空间效能由单一经济产出衡量转向社会综合效益评估，推动城市更新进程中存量空间价值的深度释放。

### 4 结语

低效工业用地向社区公共服务设施转型，是城市更新阶段优化土地结构与公共资源配置的重要方向。以既有建筑保护利用与改造提升为核心抓手，依托制度协同、空间重构与运营机制完善，存量工业空间得以实现功能再造与价值提升，社区公共服务体系获得结构优化与容量扩展，城市空间由单一生产导向迈向复合共享格局。

### 参考文献:

- [1] 耿煜周,刘航,谢瑾,王舒萱.城市更新背景下国际社区公共服务设施可持续运营路径及其启示[J].规划师,2024,40(2):35-40.
- [2] 席世豪,朱嘉祺,王佳欣,孟斌.基于交互效应的北京城市更新低效用地区识别与评价[J].地理科学进展,2025,44(11):2280-2291.
- [3] 贺胜春,洪世键.基于关键指标评估体系的永春县低效工业用地综合评价研究[J].福建建筑,2025(2):5-10.