

城市更新背景下建设工程管理优化研究

戚科伟

沂水县住房和城乡建设局, 山东 临沂 276400

[摘要]面对我国城市发展由规模型增长转向质量型提升阶段,城市更新成为推进城市高质量发展的有力手段。城市更新项目的特点决定了建设工程管理必须做出新的改变。基于此,文中围绕城市更新进行展开,在此基础上剖析工程管理提出的新需求以及现存问题的基础上建立起了“全过程统筹;全要素协同;全主体参与;全周期智慧化”的四维优化思路,并从政策制度、资金来源渠道、人才保障、考核评价等多个层面探索如何才能切实有效的做到这四个方面的内容,从而给城市更新背景下的建设工程管理优化工作带来一定的启示作用以及指导意义。

[关键词]城市更新;建设工程管理;智慧化管理

DOI: 10.33142/ec.v9i3.19262

中图分类号: TU984

文献标识码: A

Research on Optimization of Construction Project Management under the Background of Urban Renewal

XIAN Kewei

Yishui County Housing and Urban Rural Development Bureau, Linyi, Shandong, 276400, China

Abstract: In the face of China's urban development shifting from a growth model to a quality-oriented improvement stage, urban renewal has become a powerful means to promote high-quality urban development. The characteristics of urban renewal projects determine that new changes must be made in construction project management. Based on this, the article focuses on urban renewal and analyzes the new demands and existing problems in engineering management. A four-dimensional optimization approach of "whole process coordination, full element collaboration, full subject participation, and full cycle intelligence" is established, exploring how to effectively achieve these four aspects from multiple levels such as policy system, funding source channels, talent guarantee, and assessment and evaluation, which provides some inspiration and guidance for optimizing construction project management in the context of urban renewal.

Keywords: urban renewal; construction project management; intelligent management

引言

目前我国城镇化率达到 65%以上,城市化建设进入到由增量变为存量更新的时代,城市更新不仅仅是对物理空间进行改造的过程,更是涉及到了经济、社会、文化和生态环境等多个方面的综合性的、系统的国家战略行为,相较于新建工程而言,城市更新项目的利益相关者众多,限制因素繁杂、不确定性大等方面特点突出,这给传统的工程建设管理方式带来了巨大的考验,在城市更新背景下应如何建构相应的管理模式已经成为值得探讨的问题。

1 城市更新对工程管理的新要求

城市更新对建设项目管理提出不同于新建工程的新要求。一是管理思想由过去的“技术至上”转变为现在的“综合管理”,涉及到城市更新中产权问题、利益格局问题以及历史文脉等一系列复杂的课题,工程管理既要考虑技术上的可行又要考虑到社会可接受度。二是管理对象由原来的“单体工程”扩展到了“片区统筹”,更新项目一般发生在建成区域并且与周围的环境紧密相连,在此情况下就需要在片区的范围内对资源、时间、功能等进行统筹。

三是管理流程由过去的“分段推进”转变为现在的“全程贯穿”,规划、设计、施工、运维等环节环环相扣,前期决策的质量决定了后继实施的效果,这就需要做好全生命周期内的统筹。

2 城市更新背景下建设工程管理的现状

目前城市更新项目工程建设管理存在诸多问题,在实施过程中困难重重:利益协调难,社会矛盾易激化。城市更新包括政府、市场主体、物业权利人、金融机构、债权人五个方面主体,不同主体之间矛盾分歧较大。在实施过程中,各区积极搭建平台,促进市场主体及债权主体降低投资预期;物业权利人转变观念,参考土地整备、房屋征收补偿标准进行协商谈判确定房屋拆迁补偿标准。但是总的来看,协商机制不够完善,民众参与的积极性不高。资金筹集难,贷款途径少。城市更新项目存在前期投资大、回收期较长、社会效益高的特点,在以往以增量开发时代依托出卖土地获取大量资金的方式下,现在进行城市更新已经不能只依靠单纯的土地收益来支撑,需要形成政府、社会、市场三者共有的资本生态。具体来说中央财政采

取定额补助、长期特别国债、专项债券等方式进行资金支持，金融机构借助 REITs 等证券化手段快速推进，但是多元化的融资机制还不够完善。历史文化名城保护和改造之间的冲突很大。对于历史文化街区一类特殊类型的更新项目来说，保护的要求与更新的目标难以兼顾，技术指标和技术路线不清楚，保护与活化利用相脱离的情况时有发生，缺乏专业的管理能力，很难做到全方位协调。城市更新需要既懂工程技术又要懂规划政策还要懂社会治理的人才。城市更新包括了经济和社会文化以及环境等多个方面的协调发展，所以需要的是综合性、专一性的专业人才。但是当前全过程的咨询服务机制还不完善，综合性专一性的人才匮乏。

3 城市更新背景下建设工程管理优化的核心维度

3.1 全过程统筹：从碎片化到一体化

全方位统筹注重解决各项目之间脱节的现象，在决策筹划阶段就需要设立“体检评估-实施方案”前导模式。充分进行城市体检评估，确定发现的问题并解决问题、检验效果及巩固成果等一套工作流程，这是开展城市更新行动的前提条件和发展基石；在规划设计阶段要推行“留改拆”精准评估、开展多专业联合设计、加强可行性论证；施工建设过程中要建立动态监管机制、健全造价监督以及质量安全管理；运营维护阶段要提前植入运营理念、打造全生命周期数据库及后评估机制，达成“以终为始”管理模式。

3.2 全要素协同：从割裂管控到系统集成

全要素联动就是要将组织、资金、进度、质量、安全管理以及技术创新等一系列的关键管理因素进行融合，做到有机组合，综合平衡。城市更新项目本身的特殊性决定了一项单独的因素进行提升改善无法解决问题，只有采取一系列的因素间的联动。而传统的管理模式中每个因素都是独立的，各自割裂开来的状态，在组织方面，经常出现各自为政的现象，发改、规划、建设、财政等各个部门各执一词，项目单位左右为难，在投资控制上还只是停留在事前把关、事后结账的基本水平上，前期预概算同后期竣工结算相脱节，进度管理上各个施工单位各自为阵，信息滞后，工期延误不知情，不能实时掌控。质量管理控制，被动检查事后再补已成惯例，缺少事先防范意识；技术资料方面设计、施工、运维等环节间的数据相互独立无法互通互用普遍出现重复录入情况。这种碎片化的方式造成了项目的低效管理，不能适应城市更新复杂的需求（表 1）；而宁夏回族自治区探索的做法则可以作为全要素协作的参考样本。宁夏回族自治区形成从高点布局、总体谋划、跨部门合作、上下结合、制度先手、平台支撑、信息集成、考核校正八个方面的“一体八面”数字化管理模式，全面系统、环环相扣地进行建设工程项目审批与管理系统的再造、

制度重构。高位统筹拆部门墙，标准先行通接口，数据融通破堵点，评估纠偏促改进。这说明全要素协同要顶层推动，又要基层革新，要从制度层面破立并举，也要从技术方面革故鼎新，从而达到以制度重生、技术重生带来管理效能重塑的效果。

表 1 传统管理模式与全要素协同模式对比

管理要素	传统管理模式特征	全要素协同模式特征
组织管理	多头管理、条块分割、权责不清	集成化组织、统一指挥、权责对等
投资控制	阶段性控制、事后算账、被动应对	全过程动态控制、事前预警、主动干预
进度管理	各自为战、信息滞后、工期偏差	协同计划、实时监控、动态纠偏
质量安全	被动检查、事后整改、标准不一	主动预防、闭环管理、标准统一
技术信息	信息孤岛、数据滞后、重复填报	BIM 协同、数据共享、一次填报多用
协同机制	部门壁垒、流程割裂	系统集成、流程贯通、数据驱动

全要素集成式的发展，取决于三方面同步推进。制度上，形成跨部门协同的管理格局，厘清各方角色定位及责任范围，疏通管理过程中的断点难点等。技术上，通过运用 BIM、大数据、物联网等信息技术，搭建全要素集成平台系统。能力上，培养具有综合素养的一体化管理者，能在多元要素间进行综合考量。这三个层面要同步推进才能做到由“条块分割式”管理转变为“一体化集成式”治理。

3.3 全主体参与：从单一主导到多元共治

全方位参与重在推进政府、市场和社会形成合力。政府要统筹协调，健全政策保障及过程监督体系，建立跨部门统筹机制。自然资源部和住房城乡建设部联合发文指出，要强化详细规划适用性，在产业发展以及新业态方面可以探索编制土地混合使用以及空间复合利用正负面清单制度，城市更新改造项目实施过程中符合上述清单制度即可认定为符合详细规划。企业主体方面，要探索投融资及利益分配机制，建立健全市场化运作机制。金融机构应当加强信贷支持、并购贷款等手段以降低企业融资难问题，支持金融机构资产管理子公司进行资产重组、破产重整等措施解决债务危机。公共参与，应当打造全过程公众参与平台、健全诉求收集、协商程序，加强社区自我管理和共管能力，依靠居民议事协商筛出急难愁盼问题、依靠网格员入户发现高频民生诉求，精准把握需要解决的主要矛盾。

3.4 全周期智慧化：从经验驱动到数据驱动

全生命周期智能化是工程建设管理提档升级的重要手段，在设计环节上，采用多维数据，准确把握现状，自

动化的出具方案并对方案进行比较，宁夏广泛开展 BIM 技术应用于工程建设项目审批工作，推动“BIM 上传、查阅、审查、审批和竣工图 BIM 模型城市档案”归档，累计审查房屋建筑工程项目 2381 个，施工管理环节上，智慧工地综合集成取得良好效果。研究院自研智慧工地平台充分融合了 BIM、物联网、大数据等多项先进技术，包含了劳务管理、AI 视频监控、环境监测、安全质量巡检、船机设备管理、4D 进度模拟六大核心模块，做到“数据同源、业务协同”。运营维护期的物联网化设施运维与数据化的效能评估正逐步成为新的发展方向。

4 城市更新背景下建设工程管理优化的实现路径

4.1 完善政策体系与制度保障

改善城市更新工程项目管控，需要完善相关法律法规及规章制度，改革完善土地与规划政策支撑体系，推进审批流程绿色通道^[1]。自然资源部、住房城乡建设部提出，根据国土空间总体规划、城市更新专项规划确定发展目标与工作任务，在符合国土空间总体规划的前提下，对拟开展城市更新的区块编制的详细规划进行评估、优化，可以采用技术修正或者适当调整等方式对原有详细规划进行优化并纳入到国土空间规划“一张图”实施监督中去。同时，在保障公共安全及公共利益、不对临近利益相关人权益造成损害的情况下，对于改造社区公共服务设施的小规模更新项目可以编制规划许可豁免清单，为涉及民众利益的更新项目给予政策上的方便。

4.2 创新投融资与回报机制

解决城市更新资金问题，必须打造多层次、长期性的资金体系。城市更新项目周期长、收益低的特点与金融机构对资本高回报的要求相矛盾，亟需金融监管部门尽快制定出台城市更新贷款政策指导意见，鼓励金融机构推出期限较长、利率较低的城市更新贷款产品；此外还要扩大基

础设施领域不动产投资信托基金（REITs）试点，把老旧小区改造、历史文化街区运营管理等纳入进来，提高资产流动性（见表 2）。

4.3 健全人才培养与专业支撑

城市更新需要复合型、专业化的人才队伍支撑，在培养目标设定方面要明晰了解城市空间规划、历史文化资源保护、公共空间治理；熟悉土地产权转让、拆迁安置补偿政策法规、产权交易制度；了解绿色建筑设计标准、智慧城市建设和技术、基础设施升级方法；拥有投融资方案的设计能力、PPP 项目的操作能力、资产经营管理水平^[2]。培养模式方面推行校企合作、工学结合的新型人才培养模式，以企业的实际科研课题为引导，指导研究生在学校之外的企业中开展研究工作，企业与学校的导师共同对学生的科研活动进行辅导，校企共建培养优秀工程师。而且要推动责任规划师、责任建筑师、责任评估师的“三师联创”的模式，支持院校相关学科小组介入城市更新工作，承担全周期综合服务保障任务。

4.4 构建监督评估与反馈闭环

完善的监管评价机制是对项目工程质量、更新效果进行保证的基础。建立全生命周期的质量追踪制度，增加第三方检查、抽查环节，增强信息公开度和社会监督力度。构建问题整改机制，运用系统自动化智能巡检、后台数据实时对比分析、邀请专业机构开展“单点式”诊断把脉，全方位挖掘试点推行过程中存在的问题难题，对于数据出现异常情况实行“一对一”的整改落实，对接政务服务“好差评”系统，实时纠错解困^[3]。一方面，完善“监控体检-发现问题-问题督察-整改落实-继续监控”的闭环管理机制，在日常化评价的基础上，以图形化数据对重点改革措施、关键审批环节实施精准化动态监测，保障城市更新工作不断改进迭代升级。

表 2 城市更新项目主要投融资模式对比

融资模式	运作方式	适用场景	优势	挑战
政府直接投资	财政拨款、专项债、超长期特别国债	纯公益性项目（老旧小区改造、市政配套）	资金稳定、社会效益好、政策导向强	财政压力大、规模受限、依赖政府信用
PPP 模式	政府与社会资本合作、风险共担	准公益性项目（综合整治、片区开发）	引入市场机制、专业运营、风险分担	周期长、谈判复杂、回报机制设计难
市场化运作	开发商主导、收益自平衡	经营性项目（历史街区商业开发）	效率高、资金充裕、市场化程度高	逐利性强、公共利益易受损、协调难度大
城市更新基金	政府引导+社会资本、母子基金架构	大型片区统筹更新、跨项目平衡	放大资金杠杆、灵活度高、整合资源	退出机制复杂、募资难度大、收益分配难
资产证券化（REITs）	以稳定未来收益为支撑、公募发行	有稳定现金流的运营类项目（长租公寓、商业体）	盘活存量资产、融资成本低、流动性强	对资产质量要求高、发行门槛高、市场接受度待提升
居民自主出资	“政府+居民+产权单位”多方共担	老旧小区改造、加装电梯等微更新	增强归属感、共建共享、减轻财政压力	出资能力差异大、协商成本高、金融支持不足

5 结语

城市更新是一个庞大的综合性系统工程,给建设工程管理带来了从技术理性向治理理性全方位提升的需求,本文所提出的“全过程统筹、全要素协同、全主体参与、全周期智慧化”的四维优化体系,就是针对城市更新特殊的管理需要而提出来的。全过程统筹就是要贯穿项目建设全生命周期;全要素协同就是要整合好项目的各项主要管理元素;全主体参与就是要形成多方共同治理局面;全周期智慧化就是要利用信息技术革新管理模式等。这四个维度彼此之间相互补充、有机结合从而形成了符合城市更新要求的工程管理系统。应当强调的是,城市更新富有显著的地缘属性与情境属性,各地各类型更新项目管理提升策略也应该针对具体情况灵活应对,分类指导。今后的研究可以加强对不同类型更新项目(老旧小区、历史文化街区、工业遗产、城中村)对比分析的

研究力度,在此基础上进行智慧化技术应用于工程管理方面的效益分析等方面的内容。伴随着城市更新相关政策的日趋健全及实践活动不断丰富,基于城市更新背景下的建设工程管理必然会步入更加合理、精准、高效的崭新时代。

[参考文献]

- [1]廖建宇.城市更新背景下民生工程全过程工程管理实践与优化策略[J].中国房地产业,2025(29):42-45.
- [2]徐立.目标管理下建设工程管理优化措施[J].中国房地产业,2025(35):54-57.
- [3]王玉莹.智慧工地的建设与优化策略研究[J].房地产世界,2025(1):170-172.

作者简介:咸科伟(1998.3—),女,临沂市沂水县,本科,助理工程师,就职于沂水县住房和城乡建设局,长期从事建设安全工程质量技术服务指导等工作。