

近年来，多地出台城市更新条例

# 城市更新 中国在行动

本报记者 史志鹏

党的二十大报告提出，提高城市规划、建设、治理水平，加快转变超大特大城市发展方式，实施城市更新行动，加强城市基础设施建设，打造宜居、韧性、智慧城市。

改革开放以来，中国经历了世界上规模最大、速度最快的城镇化进程。今天，中国城市发展进入了由大规模增量建设转为存量提质改造和增量结构调整并重的阶段。越来越多的城市通过立法，积极推进城市更新，不断满足人民群众对城市宜居生活的新期待。



四川省宜宾市兴文县古宋镇中山街改造完成的老旧小区焕然一新。

严易程摄（人民视觉）

## 中国城镇化发展到了关键阶段

“看比赛直播时，运动员身后就是北京冬奥会标志的冷却塔，远处还有连绵的西山，简直太美了！”在拥有“双金福地”美誉的首钢滑雪大跳台前，市民刘阿姨和老伴正在找合适的角度自拍。正是在此地，2022年北京冬奥会期间，中国滑雪运动员谷爱凌、苏翊鸣斩获两枚金牌。

始建于1919年的首钢园，曾是首钢集团的核心生产区。北京申办2008年奥运会成功后，为了兑现绿色北京、绿色奥运的庄严承诺，首钢实施了史无前例的钢铁大搬迁。烟花飞溅的场景不再，留下的是一片高炉与烟囱。

如今走进首钢园，钢铁工业风与冬奥元素完美融合。无人驾驶、书店展览、咖啡美食、音乐电竞、多样论坛……昔日的“工业锈带”变成“生活秀带”，洋溢着别样的生机与活力。

“以前步道又窄又挤，只能摆两两三张桌子，下水道等设施也不行，现在环境好太多了，游客络绎不绝！”谈到近两年重庆山城巷的改造，在这里开了30多年火锅店的老板印波十分满意。

山城巷依山而建、沿崖而上，历经百年沧桑。通过环境美化和设施完善，一个既有文化味、又富现代感的山城巷出现在大家眼前。印波的火锅店规模也扩大至十几桌，“节假日忙不过来，还得临时请服务员。”

一段时间以来，江苏省苏州市北寺塔旁的一条小巷吸引了不少人打卡。这条小巷名为塔影弄，相传在夕阳西下时，北寺塔的塔影会投射到小巷内。可现实中，在弄里住了几十年的老街坊都觉得小巷名不符实。居民徐阿姨坦言：“以前‘塔影入弄’没处看，只有老旧、破乱的巷子。”

随后，当地对塔影弄进行了改造提升。为了让小巷更名不副其实，还聘请专业团队以灯影、光电等艺术手法，再现“塔影入弄”景观。

首钢园工业遗产再利用，山城巷“微改造”，苏州“塔影入弄”回归，都是近年中国推进城市更新的缩影。

何为“城市更新”？华南理工大学副教授巫喜丽认为，城市更新，主要是指在城镇化发展接近成熟期时，通过维护拆除、完善公共资源等合理的“新陈代谢”方式，对城市空间资源重新调整配置，使之更好满足人的期望需求、更好适应经济社会发展实际。

从国际经验和发展规律看，城市在快速发展过程中，往往面临“城市病”：市政基础设施老化、交通拥堵、环境污染、历史建筑数量多改造难度大……

当前，中国常住人口城镇化率已超64%，一些东部沿海城市甚至超过70%。“按照世界城镇化规律，一般城镇化到80%左右就会进入平台期。”中央财经大学政府管理学院城市管理系主任王伟指出，中国城镇化发展到了关键阶段，需要通过城市更新实现高质量发展。

宁夏回族自治区银川市在推进城市更新中注重历史文化的挖掘和传承。图为“二十四节气”主题墙绘亮相该市金凤区新昌路特色街区。

袁宏彦摄（人民视觉）



重庆市南岸区近年来因地制宜对城市老街进行改造升级。图为游客在该区龙门浩老街游览。

新华社记者 刘 滢 摄

## 严控大拆大建，鼓励微改造

党的十九届五中全会作出“实施城市更新行动”的重要决策部署，将其列为“十四五”规划和2035年远景目标纲要的重大工程项目。

推进城市更新，离不开法治保障。近年来，多地出台条例，规范城市更新活动。《北京市城市更新条例》将于2023年3月1日起施行，《上海市城市更新条例》已于2021年9月1日起施行，《深圳经济特区城市更新条例》已于2021年3月1日起施行……

记者梳理发现，各地条例内容虽各有侧重，但老旧小区改造都是立法关注焦点。《北京市城市更新条例》规定，实施老旧小区综合整治改造，应开展住宅楼房抗震加固和节能综合改造，整治提升小区环境，改善小区居住品质。若加装电梯，应由业主表决确定，业主可依法确定费用分摊、收益分配。《深圳经济特区城市更新条例》提出，旧住宅区可采取整饰建筑外观、加建电梯、增设停车位等措施实施综合整治，并可按规定启用物业专项维修资金。

搬迁工作是城市更新行动的重要内容。“只要一户不同意，项目就停摆”的难题如何化解？

《深圳经济特区城市更新条例》创设了“个别征收+行政诉讼”机制——旧住宅区城市更新项目个别业主经行政

调整后仍未能签订搬迁补偿协议时，为维护和增进社会公共利益，推进城市规划实施，区人民政府可对未签约部分房屋实施征收。被征收人不服，可依法申请行政复议或提起行政诉讼。若被征收人在法定期限内既不申请行政复议或提起行政诉讼，又不搬迁，由区人民政府向法院申请强制执行。

以往城市更新过程中，一些地方沿用过度房地产化的开发建设方式，出现大拆大建的倾向。如今在各地立法中，严控大拆大建、鼓励微改造成为城市更新的重要原则。《北京市城市更新条例》明确指出，本市城市更新活动不包括土地一级开发、商品住宅开发等项目。

严控大拆大建，才能留住城市的文化与记忆。“城市更新不仅是物质空间的更新，还包括传承历史文化等精神层面的内容。”中国城市规划设计研究院院长王凯说。

重视历史文化保护，是各地城市更新立法“标配”。《北京市城市更新条例》提及修缮修建平房院落时，强调“加强历史文化保护，恢复传统四合院基本格局”。《上海市城市更新条例》提出，因历史风貌保护需要，建筑容积率受限的，可按照规划异地补偿；新增不可移动文物、优秀历史建筑及需保留的历史建筑的，可给予容积率奖励。《深圳经济特区城市更新条例》鼓励实施主体参与文物、历史风貌区、历史建筑的保护、修缮和活化利用及古树名木的保护工作。

## 充分调动各方参与积极性

华东政法大学中国法治战略研究院研究员孙煜华长期关注城市更新行动。他认为，各地结合本地实际作出有针对性的规定，但也都秉持了一个原则：政府在掌握城市规划权的基础上，发挥市场在资源配置中的决定性作用，充分调动各方参与积极性。

在首席顾问咨询（北京）集团有限公司首席分析师陈浩琼看来，北京的“劲松模式”是目前老旧小区改造可复制可推广的一个案例。

啥是“劲松模式”？简单来说，就是将小区公共空间利用经营与物业服务打包，社会资本通过投资改造，获得小区公共空间设施经营权，提供物业服务和增值服务。

引入社会资本，带来“劲松模式”的成功。但实践中，如何引导社会资本参与并发挥作用，一直是难题。

“城市更新项目具有业态多、投资高、周期长、利润低等特点，要更加注重运用政策集成和政策创新的手段解决社会资本参与积极性不高、路径不畅等问题。”陈浩琼说。

为调动市场主体积极性，《北京市城市更新条例》列出一系列激励保障举措，如建筑规模激励、用途转换和兼容使用、国有建设用地配置方式、弹性年期供应与土地续期等，并明确了政府在资金、税收、金融等方面的支持政策。《上海市城市更新条例》也鼓励创新土地供应政策，激发市场主体参与城市更新活动的积极性。

公众参与同样是推进城市更新的重要一环。在城市发展各阶段，形成了各种类型的产权和利益关系，多元利益主体之间的协调平衡成为必然。

上海和深圳在城市更新条例中提出建立健全公众参与机制，充分保障公众知情权、参与权和监督权。北京提到建立健全协商共治机制，包括编制城市更新专项规划向社会公开，政府应依法履行重大行政决策程序，畅通公众参与渠道等。

有人说，城市更新的过程可以视为摸清城市家底的过程。摸清城市家底的一个重要路径，就是开展城市体检。有专家建议，政府相关部门应有序开放涉及城市品质提升的数据资源，引领社会力量基于数据分析，积极开展城市诊断和品质评估，提出建设性意见。

让城市更健康、更安全、更宜居，是城市更新的目标所向。但推进城市更新，并非越快越好。

“城市更新是一个‘新陈代谢’的过程，需要综合研究和长远规划，切不可急功近利。片面强调数量与速度，将给城市带来损失。”广东工业大学建筑与城市规划学院教授谢涂湘表示，要重视更新的质量和人文关怀，根据更新区域特点，制定适当目标、采取适宜方式，用“绣花功夫”提升城市品质。



市民在北京市首钢滑雪大跳台前拍照打卡。

贺路启摄（人民视觉）



河北省石家庄市利用拆违腾退地、街头路旁空闲地，建成多个高标准球类运动场地。图为该市高铁片区中央绿色体育公园。

陈其保摄（人民视觉）



江西省赣州市章贡区通过挖潜、扩能、增效等方式，缓解群众停车难题。图为该区南外社区，车辆停放有序。

胡江海摄（人民视觉）

实施城市更新行动，是适应城市发展新形势、推动城市高质量发展的必然要求。近年来，全国各地积极推进城市更新。自2021年第一批城市更新试点工作在21个城市（区）开展以来，试点城市转变开发建设方式，不断推动城市空间结构优化和品质提升，形成了一大批可复制的好经验好做法。

人民城市人民建。实施城市更新行动，各方要“商量着办”。作为一项复杂的系统工程，城市更新涉及城市定位、规划、建设、管理、产业等方面，解决其中的痛点、堵点，需要大家集思广益、集纳各种创新做法，这意味着城市中多个主体都有责任推动城市更新共商共建共享。无论是改造老旧小区，还是重新规划利用老旧厂房，抑或是新建家门口的口袋公园，都关涉多方利益。只有在政府引导下，社会力

# 人民城市人民建 人民城市为人民

王晶玥

量广泛参与以及公众积极建言献策，才能找准所需、理顺矛盾、凝聚共识，有效提升人民群众获得感、幸福感、安全感。

人民城市为人民。以人为本，提升人居环境质量是城市更新的应有之义。“城，所以盛民也。”城市是人们生产生活的重要载体，随着经济水平日益提高、居民数量不断增加，居住者对人居环境的需求越来越精细，如新能源汽车到哪儿充电，老旧小区能否加装电梯方便上下楼，小区空地可

否改建为运动场以满足健身需要等。在原有设施的基础上迭代更新，聚焦居民的急难愁盼，有针对性地“留改拆”，能够改善生活条件、提高生活品质，让居民享受到更宜居的生活环境和更优质的公共服务。

推进城市更新，城市的独特性应予以保留。我国有诸多颇具特色的城市、街区和空间，它们或由当地自然环境塑造，或受历史传统和当地居民生产生活影响从而形成了特殊印记。这些印记既给予居住者

史文脉和文化特色，打造特有的城市内涵，能够为居住者留住“乡愁”，也有益于提升城市魅力和文化软实力。

低碳城市、海绵城市、韧性城市、无废城市……我国就城市建设进行了多方面实践，这些探索表明，从不同角度促进城市更好发展的脚步永远不会停歇。从合理利用资源环境承载力的角度出发，城市更新对城市已有空间结构改造升级，顺应城市发展规律，尊重人民群众意愿。相信伴随城市更新行动不断深入的实施，居住者会在城市生活中生活得更方便、更舒心、更美好。

新视角