

践行以人为本 兼顾复合功能 上海立法推进城市更新

■中国城市报记者 郑新钰

继深圳后,上海也立法推进城市更新。

8月25日,《上海市城市更新条例》(以下简称《条例》)在上海市十五届人大常委会三十四次会议上表决通过,于9月1日起施行。这是继2015年上海市政府发布的《上海市城市更新实施办法》和2017年市规划资源局发布的《上海市城市更新规划土地实施细则》后,上海“城市更新”首次上升到地方人大立法层面。

记者梳理《条例》后发现,上海的城市更新工作重点不是浅层次的建筑物更新迭代、由房地产主导的增量建设,更包含着全人群多元需求,兼顾居住条件改善、历史风貌保护、城市功能提升、产业转型升级等复合性功能。

更权威、更高阶法规依据 坚持“留改拆”并举

今年是城市更新工作首次写入《政府工作报告》的一年,也是城市建设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关键一年。

住房和城乡建设部党组书记、部长王蒙徽以《实施城市更新行动》为题撰文指出,实施城市更新行动,总体目标是建设宜居城市、绿色城市、韧性城市、智慧城市、人文城市,不断提升城市人居环境质量、人民生活品质、城市竞争力,走出一条中国特色城市发展道路。

在这篇文章中,王蒙徽提到了城市更新的八项目标任

务,包括完善城市空间结构、实施城市生态修复和功能完善工程、强化历史文化保护、加强居住社区建设、推进新型城市基础设施建设、加强城镇老旧小区改造、增强城市防洪排涝能力以及推进以县城为重要载体的城镇化建设等。

上海为什么此时制定《条例》?将城市更新上升到地方人大立法层面意味着什么?

对此,上海市人大城建环保委主任委员崔明华给出的答案是,这部法规的出台,意味着上海将从地方性法规层面,为有效推进城市更新工作,建设宜居、绿色、韧性、智慧、人文城市,提供有力法治保障。上海城市更新工作自此有了更加权威、更高阶位的法规依据,城市更新工作也必将沿着法治的轨道依法实施。

“在某种程度上,城市大规模扩张的时代已经结束,城市大规模更新的时代已经到来。”长期从事政治经济学研究的四川天府健康产业研究院首席专家孟立联在接受记者采访时表示,上海率先对城市更新进行立法,有利于城市更新的合法性、规范性。

《条例》明确,上海的城市更新工作坚持“留改拆”并举、以保留保护为主,遵循规划引领、统筹推进,政府推动、市场运作,数字赋能、绿色低碳,民生优先、共建共享的原则。

践行“人民城市”重要理念 强调鼓励公众参与

通观《条例》,共八章六十四条。开篇便提到了践行“人



从“大拆大建”到“留改拆”并举,上海市杨浦区武川路222弄小区拆除重建的实践,为上海城市更新的推进工作提供了一则成功案例。图为杨浦区武川路222弄小区内原址拆除重建的新居民楼。新华社记者 方喆摄

民城市”重要理念。

“我们把‘人民城市人民建,人民城市为人民’重要理念在上海的贯彻,作为此次立法贯穿的根本要求。”崔明华表示。

如何践行?首先,《条例》在内容方面,把改善城市人居环境纳入城市更新的范围,把民生优先作为城市更新的基本原则。

与此同时,《条例》将以住房改造、加装电梯、拆除重建,包括增加一些物流快递设施、公共充电桩,构建多元融合的15分钟社区生活圈作为城市更新的具体内容和路径。

更为重要的是,为充分尊重民意,《条例》规定物业权利人以及其他单位、个人均有权向区政府提出更新建议,作为确定更新区域的重要参考;同时,在更新指引、行动计划编制等过程中,应当通过座谈会、论证会或者其他方式,广泛听取

相关单位和个人的意见。

此外,《条例》还把公共服务的提升、公园体系的建设、绿色建筑改造、海绵城市建设作为具体要求,推动城市更新向绿色生态目标发展。

“相信这些条规落实以后,上海整个城市的品质会提高到一个新的水平。”崔明华说。

多部门跨行业协同联动 促进产业升级

城市更新需要解决城市发展中包括产业、文化、环境、设施、居住等在内的众多问题,是一门复杂的系统性学科。因此,在实际工作中需要跨部门协同工作、各行业投身参与。

上海的城市更新工作特别提到,要承担起推动产业转型升级的重要使命。

“促进产业发展也是这次立法的主要目的之一。”崔明华说。

记者注意到,《条例》共有10个条文涉及促进产业发展。

比如《条例》在第五条部门职责中规定,规划资源部门负责按照职责推进产业等城市更新相关工作的同时,“经济信息化部门负责根据本市产业发展规划,协调、指导重点产业发展区域的城市更新相关工作。”

“关于这条规定,我们在开展立法调研过程中听了很多方面的意见,大家觉得上海在新阶段实现高质量发展,产业是一个关键环节,也是一个重要体现。”崔明华表示,通过城市更新活动,可以加速推动城市的新经济,比如进一步增强电子商务、远程办公等功能。

崔明华还称,通过城市更新可以补齐短板,进一步加强公共卫生体系建设。同时,还可以引领城市建设新科技的应用,在城市更新中增加智能物联、智能交通、数字经济等项目和内容,“通过扩展城市消费的新空间,进一步增加一些‘烟火气’的项目,还可以增加文旅、体育、娱乐、消费等项目。”

值得关注的是,针对城市更新工作中各方关注的资金来源问题,上海的解题思路分为三个维度:首先,区人民政府应当安排资金,对旧区改造、旧住房更新、“城中村”改造以及涉及公共利益的其他城市更新项目予以支持;其次,鼓励通过发行地方政府债券等方式筹集改造资金,鼓励金融机构依法开展多样化金融产品和服务创新,满足城市更新融资需求;最后,支持符合条件的企业在多层次资本市场开展融资活动,发挥金融对城市更新的促进作用。

多城加码推动绿色出行

■中国城市报记者 张阿婧

8月23日至8月29日是全国节能宣传周。记者注意到,在力争2030年前实现碳达峰、2060年前实现碳中和的“双碳”目标下,全国多地正加码推动绿色出行城市创建。

8月24日,记者从北京市交通委获悉,2020年北京市绿色出行满意度超过85%,中心城区绿色出行比例73.1%。北京市通过政企合作推出MaaS平台,并启动“MaaS出行绿动全城”碳普惠行动,用户数累计达到2400余万人;轨道交通还推出预约进站试点,预约乘客每人可节省10—20分钟的站外排队时间;新能源和清洁能源车比例超过公交车总规模的80%。截至目前,北京市已

完成170余处1000余座充电桩的建设,下半年将建成2座加氢站服务冬奥会车辆;此外,北京市还持续实施慢行系统品质提升工程,2020年共计完成382公里自行车道整治任务。

北京市还在抓紧建设实现“节约型地铁”。据悉,目前北京城市轨道交通运营线路共24条,通过推广LED照明、通风空调节能改造、实施车辆节能运行示范应用等节能减排措施,实现了电费与运营成本占比逐年降低,2019年达到11%,低于国内20%的行业水平。

上海市则在节能宣传周发放了《上海市绿色护照》,组织知识竞赛等,共开展了400多项主题活动。其中,“绿色礼包”惠及市民,人们只需用手机在支付宝内领2元券,就能每天享受一次

免费乘坐公交车的福利。

深圳市龙华有轨电车是全国首列开通数字人民币支付乘车的有轨电车。发送绿色出行津贴等举措,引导了越来越多的深圳市民绿色低碳出行。

江苏省无锡市的地铁电扶梯采用了变频节能模式,有人乘坐时速度正常,无人乘坐时扶梯运行速度降低,以达到节能目的;车站公共区工作照明、导向及广告照明均在首班车到前10分钟开启,末班车后5分钟关闭,均为无人自动控制。

福建省福州市则全力推广购置清洁能源和新能源车辆。据悉,福州市今年新增、更新新能源公交车68辆。截至目前,绿色能源公交车总数达到5604辆,占比达90.9%;清洁能源和新能源巡游出租车6197

辆,占比达97.67%;新能源网约车6537辆。

在海南省,节能宣传周期间,各公共机构倡导干部职工骑自行车或步行上下班。

由于骑行相对步行更加便捷高效,具有替代高碳出行、实现节能减排的重要功能,因此共享单车行业也在近期加码助力城市减碳。

继今年3月发布行业首份碳中和倡议书后,8月25日,在生态环境部主办的全国低碳日主场宣传活动中,哈啰出行公布了其围绕“双碳”目标开展工作的未来中长期路线图,承诺到2025年实现“净零排放”,其中包括化石燃料燃烧导致的直接排放和逸散排放、电力和热力等外购能源所导致的间接排放,以及供应链上的相关间接排放。

值得注意的是,共享单车从诞生至今已有6年时间,其使用效率虽是传统自行车的3—4倍,但业内普遍认为其生命周期只有3年,且城市中经常能看到不少故障车辆,如何处理共享单车使用寿命与减碳之间的矛盾?

对此,哈啰出行高级副总裁胡强宏在接受记者采访时认为,3年折旧期普遍是指财务上的计算方式,目前行业在材质、设计结构等方面都尝试逐步创新,以期能延长单车使用寿命。比如材质上,过去车身多数使用的是容易生锈的钢铁,目前大部分已换成铝合金;链条方面也有了改进,减少掉链子的概率;此外还加大了塑料件的使用,损坏后可直接替换,并可防止贴小广告造成损耗。