

# 践行人民城市理念 “沪”航超大城市更新

## ——访华东师范大学城市发展研究院院长、终身教授曾刚

■中国城市报记者 张永超

《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》强调，要坚持以人民为中心，全面践行人民城市理念，建设好房子、好小区、好社区、好城区。

从焕发新生的历史风貌保护区，到功能复合的滨水活力空间；从老旧小区蝶变的幸福社区，到产业升级转型的创新园区；从“一江一河”两岸的世界级会客厅，到“15分钟社区生活圈”的温暖烟火气……近年来，上海市作为人民城市理念的首倡地，在凸显城市的人本价值上积极打造超大城市更新样本。

上海市在践行人民城市理念，持续推进统筹存量提质与增量优化、推动产业升级与空间再造联动、强化历史文物保护等城市更新机制创新中有哪些独特经验？中国城市报记者带着问题于近日专访了华东师范大学城市发展研究院院长、终身教授曾刚。

### “小切口”改善“大民生”

**中国城市报：**围绕群众需求和民生实事，走好城市更新内涵式发展道路，上海市超大城市更新有哪些特色发展经验？

**曾刚：**在城市更新过程中，上海市是较早实现从“拆改留”到“留改拆”转变的超大城市，充分展现了上海城市更新重视细节、精益求精的“绣花精神”，创造了“微介入—深运营—共治理”的上海经验。

结合实例，在空间重构上，黄浦区作为上海区域面积最小的城区，将更多的城市“边角料”利用起来。在公园绿地行道树的建设中，绿化部门充分考虑应用海绵技术，例如“民防苑”治愈花园、启园等口袋公园，通过合理布置海绵设施，实现了收集雨水、补充地下水、集蓄利用等功能，生动展现了人与自然和谐共处的理念。

在产业加持中，作为“中心城区新标杆、上海发展新亮点”的静安区，破解超大城市核心区域更新难题，居

民的需求和满意度始终是“第一标尺”。静安区锦沧文华广场是上海市城市更新重点示范项目之一。焕新亮相后的锦沧文华广场成为集办公、时尚购物、文化体验、休闲娱乐于一体的“高端办公+高端购物中心”复合体，与周边业态错位互补，以首店、旗舰店引领消费升级。

协作共治方面，上海市的愚园路街区在更新过程中，借助政府搭建平台，设立企业(CREATER创邑)运营模式，推进设计师、商户、居民联合组建了街区共治委员会；通过故事商店、墙绘等形式的艺术介入，定期举办市民论坛协商管理规则，激活弄堂空间，实现商业活力与社区文化的深度融合。

近年来，上海市利用多个维度的“微更新”，通过“两旧一村”改造、“15分钟社区生活圈”建设等民生工程，实施零星旧改26万平方米、不成套旧住房改造61万平方米，启动城中村改造项目31个，改善了约4万户居民的居住条件，验证着以“小切口”改善“大民生”的更新张力。

### 文脉传承价值复兴

**中国城市报：**如何守住历史文化保护传承底线，让上海历史文化街区、文物、历史建筑等在城市更新中焕发新生？

**曾刚：**城市更新的本质不仅在于物理空间的重构，更在于文化基因的延续与再创造。上海市将历史文化遗产视为城市核心竞争力的重要组成部分，将“保留城市记忆、彰显海派特色”与“提升生活品质、激发创新活力”同步推进。

建立多层次保护体系。多层次保护体系涉及底线、弹性与分区管控3个方面。在《上海市历史风貌区和优秀历史建筑保护条例》基础上，上海市建立了“市级战略—区级细分—街区精度”的保护梯度，核心历史风貌区（如外滩源、衡复片区）坚持“原真性+最小干预”原则，严格控制外立面、天际线与材料肌理；一般历史街巷与工业遗产片区允许“功能置换+体量局部调

整”，通过建筑高度、业态组合等弹性指标实现活化利用。

重视修缮与运营有机结合。上海市强调“文物生命循环”，重视激活文化与经济双重价值。上海思南公馆更新先行建立街区物业公司作为统一运营主体，将租金收益的20%设立公馆修缮基金，15%用于公共艺术与社区活动，形成“修缮—运营—再修缮”的滚动资金模式，避免“修一次、老两次”的窘境。

多主体参与形成价值共享。上海市在街区层面推行了“文化合伙人”机制，居民、在地企业、非遗传承人可成为合伙人，参与公共空间设计及文化活动策划。上海徐汇衡复风貌区每年举办“里弄·生活节”，居民可使用自家的老家具、老物件在弄堂开设“一日展陈”，并与设计师共同开发文创纪念册；活动收益三方分配，30%用作社属公益金，50%回馈居民，20%用于街区公共艺术。此举既激活了市民记忆，也在经济上形成正向激励。

### 产业融合良性互动

**中国城市报：**如何推动城市空间更新与功能优化有机融合？如何通过城市更新的具体举措让城市服务效能不断提高、经济业态更加丰富？

**曾刚：**产业跃迁是城市更新的重要目标之一，其能为城市发展提供新活力。在存量为主的发展格局下，上海将盘活闲置或低效空间作为产业跃迁的起点，实现城市面貌改善和经济效益提升的“双丰收”。

“科创加速型”改造。作为上海国际科技创新中心的核心承载区，张江科学城依托制度创新优势，将闲置M0楼宇和老厂房划分为专属“实验室与中试用途”，并在装修规范、能评、消防等方面给予“一口窗”豁免，引导高校团队和初创企业“拎包入住”。如今，在张江科学城里，“24小时不打烊”的科创生态已逐步形成，科学家们、创业者们的“聚会”愈加频繁，实现从线上交流到

线下沟通；诞生了众多品牌活动，如895孵课堂、芯片大家说、ic咖啡、italk产业沙龙、交叉科学论坛等，为科创人才提供前沿的技术知识和行业动态。

“文化复兴型”改造。上海市松江区的云间粮仓，曾经是一个荒废多年的老旧粮仓，后经过精心改造与更新，如今变身成集餐厅、艺术馆、小剧场、酒店、咖啡厅、展厅等为一体的文创园。未来，这里将以“科创+文创”为灵魂，融入“旅游+生态”的多元功能，成为城市中新的网红打卡地标。

“社区共生型”改造。上海市针对主城区教育与商业设施撤出后的空置楼宇，推动街道与社会资本共建“社区客厅+灵活办公+养老助餐”的错峰共享体系。以静安区曹家渡街道为例，一栋废置教学楼被拆分成白天灵活办公、午间社区食堂与夜间老年课堂三段，空间全天候利用率较改造前提升70%。运营收益按“政府补贴20%+街区共益公司40%+社会资本40%”分成，首年租金回报率达到5.5%，居民满意度提升30%，实现了社区福祉与资产回报的双赢。

### 打造多元共治范式

**中国城市报：**人民城市理念是对中国特色城市发展道路的科学总结和创新。如何积极引导更多人民群众或社会组织积极有效参与城市更新？

**曾刚：**“人民城市人民建，人民城市为人民”是上海城市更新工作的价值坐标。近年来，上海市逐渐确立了“制度赋能—平台支撑—资本撬动—数字共创”四位一体的多元共治框架，将原本以政府为主导的更新工程转变为政府、市场、社会多主体协同的治理实验场。

从项目审批到全过程授权的制度创新。为打通居民参与的制度通道，上海在城市更新条例修订时首次写入“社区更新权”概念，只要三分之二业主同意，居委会可携共益公司或社会组织向区级更新办提交“微更新提案”，政府部门必须在30个工作日内完成可行性审查并

反馈改进意见。为避免“参与疲劳”，上海市规划和自然资源局与市民政局联合推出“方案共创—微投票—复核听证—共建监理—运营共管”五段式流程，每段配有不同的积分激励与监督节点，确保居民既有发声权也承担治理责任。

“三师”入场与街区组建设共益公司合作平台。上海市积极推行“规划师+建筑师+社工师”“三师”入场制度——规划师负责社区空间诊断，建筑师提供多方案设计，社工师协调居民意愿与使用需求。“三师”组成的“专业协作体”与居民代表、街道办、开发运营方共同组建“街区共益公司”。该公司采取40%街道、20%居民、40%运营商的混合持股结构，负责公共空间运营、设施维护及收益再分配。以杨浦长阳创谷2.0为例，共益公司每年从XR实验室、屋顶农场获得600万元利润，其中50%用于居民分红及物业费抵扣，30%用作社区公益金，20%用作设施折旧与再投资，实现公共利益与商业回报平衡。

从信息公开到全程参与的数字支撑。上海市大数据中心上线“城市更新码”小程序，居民可实时查询项目节点、拨款进度与设计变更，并在线投票与提交建议。区级更新办把投票积分与居民信用体系挂钩，积极参与者可获得停车优惠、公共文化活动优先券等权益。平台还为设计师、运营商提供基于AI的需求热度分析和人群流动模拟，减少方案迭代成本。

城市更新是新时期实现我国城市高质量发展的重要途径之一。城市更新“上海样板”的核心价值主要体现在城市文脉更新、产业跃迁、多元共治途径创造3个方面，为我国超大城市更新实现文化可永续、产业可繁荣、社区可共治提供了有益的参考。放眼未来，上海市有望在完善分级分类更新制度、升级城市更新立法、构建数据驱动治理体系、深化公共价值与社会资本平衡机制、组建长三角城市更新联盟等方面取得新的突破。