

“十五五”时期城市发展转型的关键在创新

——访清华同衡规划设计研究院党总支副书记、院长恽爽

编者按：

10月23日，党的二十届四中全会在北京闭幕，为下一个五年擘画了新的蓝图。“十五五”时期城市发展有哪些新亮点？近日在第十届清华同衡学术周期间，清华同衡规划设计研究院党总支副书记、院长恽爽接受了中国城市报记者的专访，就城市更新、智慧城市、创新城市、城市高质量发展等谈了她的看法。

■中国城市报记者 张阿婧

中国城市报：今年可谓城市发展的“大年”。时隔十年，中央城市工作会议于今年7月再次召开；紧接着8月底，《中共中央 国务院关于推动城市高质量发展的意见》（以下简称《意见》）发布。作为城市领域的资深专家，您如何看待当前我国城市所处的发展阶段？与以往相比，这次会议和相关政策有哪些显著的侧重点？

恽爽：和十年前的节点相比，城市发展已经到了必须要“变”的阶段了。城市发展是随着历史的演进不断迭代，因此我们要观察在历史发展的脉络中，要往哪个方向有目标性的转变。比如这次会议提到，要“以建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市为目标”，把“创新”放在首位，足以表明创新的重要性，也是当前城市发展最需要迫切解决的问题。

再比如，在“十四五”时期，城镇化处于快速发展通道；今年中央城市工作会议明确，我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。这两个转向是明确的，同时值得注意的是，“为主”一词背后，并未完全否定增量扩张的发展阶段，但已经不是主战场了。

中国城市报：近些年从中央到地方，不管是《政府工作报告》，还是中央城市工作会议，针对城市更新的笔墨越来越重，您如何看待现阶段的城市更新？

恽爽：城市更新就是新的主战场，但具体如何做，而且如何能够达到更高标准的要求，实际上是需要探讨的。早期的城市更新，其实就是拆旧建新；再后来提到的织补、针灸式的城市更新，也更多是围绕在空间层面；但最新一轮的城市更新，它身上需要肩负的东西就很多了，既要提高人们生活的幸福感，等于要补短板，同时还要肩负着历史文化传承、城市特色彰显的任务，有文化、有内涵。此外，城市更新还要肩负着高质量发展的重任。

中国城市报：您认为当前推动城市更新的主要动力是什么？又面临着哪些挑战？

恽爽：城市更新首先要解决的就是动力问题。现在的城市更新的内涵和外延要比过去丰富很多，所以我们需要探讨的已经不仅仅是空间的优化，还要涵盖很多其他方面，包括：经济发展、历史传承、制度创新等等。因此我认为，推动城市更新最主要的动力就是建设高质量人民城市的理想。

现在制度创新是更迫切要解决的问题，不是单点性的制度创新，是系统性的制度创新。针对地方城市来说，城市更新有的城市可能是市长牵头，分管市长来执行；有的城市可能是放在住建部门，设置等级不一样，其能协调的资源也不一样，动力也不一样。因此要达到这一轮城市更新的综合性目标，就需要一个系统性的机制，改变过去认为简单的自上而下，或者是自下而上就能把事干好的方式，允许网络化创新机制发挥作用。

我认为，未来的城市更新应该是一个系统性的整体变革过程，而不是孤立的单点突破。这意味着各个局部的创新提升需要通过网络化的链接实现协同效应。

以北京市亮马河地区的改造为例，这个项目并非由单一部门主导，而是整个朝阳区政府统筹协调多个部门共同完成的。正是因为有了这种跨部门的协作机制，才能够有效解决复杂的问题。这也反映出城市更新不仅仅是物理空间的改变，更是对城市治理能力的一次考验，它代表了北京城市治理的成果。

中国城市报：“钱从哪来”也被视作是城市更新的一大重要挑战。您怎么看待这个问题？

恽爽：城市更新包含多种类型，其中一部分属于民生类、补短板的公益类项目，比如老旧小区改造，这部分启动资金最好由政府承担；另外还有一类是纯经营性的项目，比如厂房改造等，这类项目应当交给市场机制来决定其可行性和收益情况。

城市更新工作既要分类也要分层，即使是政府主导的旧改项目也不代表政府部门既要改硬件、又要运行软件，专业的事可以交给专业的人来做，市场上有很多专业机构更擅长运营。

但现实中我们有时会遇到，有些地方的政府喜欢大包大揽，“软硬”兼顾，这个包袱就永远背在政府身上，每过几年就得再投资；但如果这个社区软件运行得好，它就会变成一个良性循环，延长使用寿命和运营周期。居民看见社区变好了，就愿意交物业费来维护它，那么运营方就会持续有正向的收入回报。目前，国外有很多建成已经100年以上的住宅，后期运营得也挺好，因为它的物业费和公共维修费用都收得很高，用于建筑及其设施的维护和修缮。同时房屋定期评估，增值的部分业主和政府都能获益。

因此我认为，即使是保民生也要“软硬”分开。要让城市更新的改造溢价一部分留在业主手里，一部分能留在运营商手里，这样才能让运营商有资金来保持健康的运维，比如定期置换管道设备等等。

而针对第二种经营性的城市更新，政府的角色主要是搭建平台，确保项目能够快速推进，避免因时间成本过高给企业带来额外负担。同时，也要保证项目的合规性，只要不触碰红线，具体的业态选择可以交给经营主体自主决定。

这一类城市更新的痛点主要集中在时间上。对于拥有自持物业的企业来说，他们更愿意自行投入资金进行改造升级，因为这样他们对时间的掌控度更高，即使周期较长也能接受。但对于需要支付租金成本的企业而言，他们就会更加谨慎，因为时间成本难以准确预估。此外，产权不清也会增加项目的复杂性和风险性。

中国城市报：关于规划调整机制，特别是老旧厂房、低效楼宇和闲置商业设施的功能转换问题，您认为当前存在哪些挑战？

恽爽：这是一个复杂的问题。当这些建筑改变用途时，



清华同衡规划设计研究院党总支副书记、院长恽爽。受访者供图

往往面临规划不符的情况。不仅涉及规划许可，还牵扯到土地性质变更、出让金补缴等问题。最大的难点在于权责界定不清——谁来决定新的价值标准？如何公平合理地拆分费用？这些问题都需要政府部门勇敢担责，出台可操作的具体细则。目前很多政策只是方向性的，缺乏落地措施，导致执行困难。

中国城市报：老旧住房改造一直是社会关注的热点话题。您如何看待“自主更新、原拆原建”的模式？

恽爽：这传达了两个信号。一是过去那种靠拆迁安置实现“一夜暴富”的模式，无论是经济上的支撑还是资源上的支撑，都不再具备相应条件了，也不再是鼓励方向，需要调整未来改善居住质量路径方向的预期；二是需要居民共同参与，政府更多是担任搭建平台的角色。

中国城市报：随着目前人工智能发展越来越快，您认为智慧城市的发展会有哪些新变化？

恽爽：人工智能对于整个社会和行业的影响，已经是一个趋势和共识，它是不可逆的，就像当时互联网时代一样，我们要适应它、用好它。我们需要思考的是，如何利用好这个工具，在城市发展中解决实际问题？一个重要落地方向，是学习在人工智能的辅助下，如何更精准地发现城市问题、解决城市问题，让规划决策的科学性更高、可实施性更高。

比如，有的老旧小区完成改造后，车辆乱停乱放、堵车严重的问题还是没有得到妥善解决。后来经过大数据筛查发现，这是一个回迁安置小区，居住在这的多数是老年人以及外来租房人口，电动车的使用比

例远高于普通老旧小区，而一早一晚的电动车出行对这一片区交通的影响又特别大，这意味着它对设施的改造需求也和普通小区不一样，需要差异化的改造方案。这些问题是无法通过经验判断，或者在简单的问卷调查中发现的。后续通过人工智能模拟计算，给出了科学的解决方案，改造效果十分明显。

中国城市报：除城市更新外，您认为哪些城市发展转型的关键任务，应该在“十五五”期间重点推进解决？

恽爽：我觉得，创新是必须要回答的问题。过去很多人一提到创新就想到技术创新和高科技园区。实际上，创新城市是一个复杂的系统工程，包括系统性的工作方法、组织模式，城镇体系之间的功能分工等等，就像一张庞大的网络。

在这个网络系统中，每个城市都需要根据自身的特点来寻找适合自己的创新路径和方法。现在各个级别的城市都在积极争夺生物医药、人工智能等新兴产业领域的发展机会，这反映出了目前关于创新产业的追求。

但需要注意的是，并不是所有的地区都能成为像北京中关村那样的核心节点，有些城市可以作为次级节点或者更下一级的节点发挥作用，关键是要找到符合自身定位的发展模式，因地制宜制定创新规划，而不是盲目跟风。

这条适合自己城市发展的创新之路，不仅体现在空间布局上，也涉及产业结构调整和政策制定等多个层面。本质上是要打破原来熟悉的路径和依赖，包括制度依赖、产业依赖、人才依赖等等，简单地认为引进一家世界500强企业就能让城市实现飞跃式发展，这种想法过于片面了。