

城市更新步入精准施策新阶段

■中国城市报记者 张永超

一场关乎未来城市形态与人民生活的深刻变革，正在街头巷尾生动上演。

旧时巷陌，老城新生。过去，我们关心的是“有没有”——高楼拔地起，马路通四方；如今，我们追问的是“好不好”——老街如何焕新？小区怎样更宜居？记忆如何留存？

变化，在于政策的“微调”与“适配”。1月20日，自然资源部联合住房和城乡建设部发布《关于进一步支持城市更新行动若干措施的通知》（以下简称《通知》），推出增强详细规划适应性、优化过渡期支持政策、推进存量土地和空间的临时利用等系列举措。这一政策出台，正值全国多地城市更新条例集中实施之际。政策工具箱从“统一尺码”变为“量体裁衣”，街头巷尾的更新实践成为检验政策效能的最终考场。

告别“大刀阔斧” 拿起“手术刀”“绣花针”

“我国城市更新领域很多现行的政策制度，是在大规模增量建设时期形成的，主要用来解决‘有没有’的问题，已经不适应存量提质增效、解决‘好不好’问题的客观需要。”住房和城乡建设部党组书记、部长倪虹在1月16日发表的署名文章《高质量推进城市更新》中，直指当前城市更新面临的制度性瓶颈。

中国城市报记者梳理发现，过往一些政策工具停留在“增量时代”：规划刚性过强难以适配多元需求，土地出让模式单一无法盘活零星地块，融

资渠道狭窄令社会资本望而却步，复杂的产权关系成为更新改造的“拦路虎”。

在采访专家看来，当城镇化率突破一定程度，城市发展的主旋律将从外延扩张转向内涵提升。城市更新不再是开发空白地块的“白纸作画”，而是在已有建筑肌理、社会网络和集体记忆上的“重新织补”与“有机再生”。这一转变，是发展理念的跃升，更是治理方式的革命。它呼唤政策工具从服务于大规模、标准化建设的“大刀阔斧”，转向适用于小尺度、复杂产权、多元利益的“手术刀”和“绣花针”。

深刻的变革，牵引着政策出台和落地。住房和城乡建设部建筑节能与科技司副司长张雁介绍，去年，《中共中央 国务院关于推动城市高质量发展的意见》《中共中央办公厅 国务院办公厅关于持续推进城市更新的指导意见》印发，对城市更新的总体要求、主要任务、支持政策和保障措施作出明确部署，要求科学制定城市更新专项规划，建立完善城市更新的规划实施体系。自然资源部与住房和城乡建设部共同印发的《通知》，是贯彻落实党中央、国务院决策部署的重要举措，将进一步健全支持城市更新的规划和土地政策，为各地高质量推进城市更新提供有力保障。

“制约城市更新行动的物权、融资、运营、土地等问题正被系统性破局。”自然资源部陆海统筹关键带国土空间规划与治理工程技术创新中心主任、天津大学建筑学院副院长曾鹏指出，近期一系列举措显示出我国城市更新正逐步走向精准施策和精细治理。

着力破解城市更新中的堵

点，让政策真正落实到街头巷尾的生活场景中，服务民生所需，就必须对政策工具箱进行一次全面的“适应性改造”。《通知》中提及了适应新产业、新业态发展需求的相关举措。考虑到不同地区因资源禀赋和发展阶段不同，需要因地制宜出台对新产业新业态的支持政策，自然资源部鼓励各地主动谋划创新举措，探索灵活、高效的资源配置方式，形成“一地创新、多地受益”的良性循环，实现规划和土地政策从管制思维向经营思维转变，进一步释放和扩大政策综合效能。

街头巷尾 探寻多元更新路径

顶层设计擘画蓝图，基层实践破解难题具体而微：一块零星边角地，如何盘活？一栋多产权危旧楼，如何达成更新共识？一个缺乏现金流的存量园区，如何获得持续“输血”？这些“增量时代”不曾遇到的琐碎问题，恰恰是“存量时代”必须攻克的“硬骨头”。

答案，不在文件柜里，而在街头巷尾的生动实践中。

江苏省苏州市姑苏区的美罗创意园中，一座曾经沉寂多年的老厂房正迎来新生。红砖外墙保留着工业时代的印记，内部却已蜕变为设计感十足的商业空间——高端买手店、艺术画廊与创意餐厅错落有致，成为年轻人追捧的轻奢地标。而在苏州市吴中区太湖叶山岛，破败的古村落经过系统性整治，白墙黛瓦的江南风格民宿集群与湖光山色相映成趣，既有乡愁记忆，又有现代舒适。

这些变化背后，是苏州市近年来在城市更新中的创新探索。苏州市地处长三角核心区域，城镇化进程快、存量建筑体量大，2020年以来先行先试开展存量建筑盘活利用探索实践，通过制定“一目录、一清单、一张图”，打通了5年过渡期政策落地的“最后一公里”。

“姑苏区美罗创意园盘活工业遗存打造轻奢地标，入选自然资源部低效用地再开发试点第二批典型案例；吴中区叶山岛古村落通过系统性的村居整治和生态修复打造江南风格民宿集群，实现保护利用的有机融合。”苏州市自然资源和规划局局长莫栋升介绍，通过近年来的探索实践，一批闲置低

效建筑焕活新生，既为新型产业发展拓展了优质承载空间，也为民生改善补齐了公共服务短板，又显著提升了资源利用效率，为城市更新注入了新动能。

漫步在文艺复古的东郊记忆，流连于烟火浓郁的玉林东路，这些四川成都人熟悉的街巷正焕发全新活力。这是一场关乎超大城市可持续发展的有机更新。

成都市住房和城乡建设局局长黄婉详解了成都的“更新之道”：不再是“大拆大建”，而是像“针灸”与“织补”一样精准。成都市构建起“市、区、片区、项目”四级规划体系，先为城市做“全面体检”，再“对症下药”，确保更新行动科学有序。

如何让蓝图落地？成都市探索“一体化”推进模式，规划、建设、运营环环相扣，部门联动协同发力。同时，政策工具箱持续创新：简化审批流程、鼓励自主更新、盘活闲置空间……一系列弹性政策为更新项目“松绑加油”。

从老旧小区到低效厂房，更新行动正一点点擦亮城市空间。黄婉表示，成都市将继续以“绣花功夫”推进更新，让公园城市不仅有大美形态，更有宜居温度，为市民织就更具幸福感的生活场景。

值得关注的是，自然资源部发布的第一批《支持新业态发展的规划和土地政策创新案例集》，为地方提供了“看得懂、学得会、用得上”的实践指南。

杭州高新区“规划弹性适配+供应模式革新+审批流程优化”的全链条政策组合拳，破解了“规划周期长与企业需求急”的矛盾；江苏省南京市江心洲将100余亩空闲地打造为体育公园，成为复合型公共空间新地标；上海市金山区通过全域土地整治，打造“养殖+种植+研发”的现代农业综合体……这些案例生动诠释了“一地创新、多地受益”的良性循环。

自然资源部国土空间规划局局长谢海霞表示，将加强部门协同，指导各地结合实际细化政策，推动空间利用从“增量扩张”向“存量挖潜”、从“刚性管控”到“弹性适配”转变。

“小微更新”在生长 民生细节检验成效

当宏大政策落实到街头巷

尾，社区成为检验更新成效的最终场景。

“城市更新的核心是人，必须从居民最关心的身边事做起。”中国城市规划学会副理事长、中国科学院地理科学与资源研究所研究员张文忠指出。

不改大结构，只解小难题，“小微更新”在悄然生长。“苏超”“村BA”带动全民健身热潮，江苏省盐城市系统梳理闲置土地、老旧建筑、桥下空间等存量资源，“见缝插针”地规划建设足球场、篮球场等54处健身场地；上海市长宁区通过见缝插“绿”、功能复合、品质提升，正逐步推动城市零星空间向高品质公共空间转化，“口袋公园”连成带。

这些项目规模不大，却精准回应了居民最迫切的需求。

在北京市东城区雨儿胡同，居民李阿姨再也不用为冬天如厕难发愁。通过参与“申请式退租”和“共生院”改造，她在留住老房子的同时，拥有了现代化的厨卫设施，胡同公共空间也变得整洁美观。“面子”是古朴的，“里子”是现代的，这是老城居民向往的生活。

在广东省广州市黄埔古村，保护发展规划没有将原住民“一迁了之”，而是通过房屋租赁、入股合作等方式，让村民成为更新过程的参与者和受益者，保留了村落的“烟火气”和活态文化。

这些鲜活的实践场景验证，城市更新不是冷冰冰的工程，而是有温度的民生。它需要精密的政策设计，更需要细致的群众工作。《通知》强调“妥善处置历史遗留问题”，正是直面那些因历史原因造成的产权不清、手续不全等问题，为一大批“老大难”项目的推进扫清障碍，让更多市民早日享受到更新的红利。

“未来的城市更新将呈现三大趋势：一是从单一功能转向复合功能，只有实现业态与空间的多样化，片区才能持续发展；二是参与主体日益多元，协同合作成为必然；三是更新范围从单个项目扩展至片区综合更新。”张文忠表示。

此外，中国城市报记者从各地近期正式实施的城市更新条例中发现，多地在明确差异化实践路径的同时，均构建了以城市体检为基础的实施体系，同时将民生改善置于更加突出的位置。



冬日，市民游客在四川省成都市双流区“五湖四海”公园围炉煮茶、享受暖阳。
人民视觉