

首部城市更新五年规划出炉

全方位提质增效 绘就人民城市幸福底色

■中国城市报记者 邢 灿

街巷整洁亮丽,绿植枝叶繁茂,各色花卉竞相绽放……漫步广东省广州市越秀区六榕街道旧南海县社区,浓郁的岭南风情扑面而来,满眼皆是盎然生机。

“看到这些花花草草,心里敞亮,啥烦恼都没有了。”在旧南海县社区居住了40多年的谭阿姨笑着说道。得益于微改造,该社区旧貌换新颜,居民的获得感与幸福感受到了切实提升。

这样的变化,未来将在更多地方发生。近日,城市更新领域的首部国家级专项规划《城市更新“十五五”规划》(以下简称《规划》)正式印发,明确了“十五五”时期城市更新工作的目标指标、重点任务、重大工程和政策举措。可以预见,未来五年,全国将有越来越多的小区像旧南海县社区一样,在悄然间变得更加美丽宜居。

告别大拆大建 聚力存量提质

城市更新,事关老百姓的房子、小区和钱包。

过去一段时期,一些地方将城市更新与大拆大建画等号,采用过度房地产化的开发建设方式,随意拆除老建筑、搬迁居民、砍伐老树。这不仅变相推高了房价,增加了居民生活成本,也带来了新的城市问题。

《规划》发布后,不少人最先关心的问题是:未来五年,城市会不会迎来新一轮大拆大建?答案是否定的。

《规划》明确划出多条“硬杠杠”:“坚持保护第一、应保尽保、以用促保”“尽力而为、量力而行”“坚决防止大拆大建、拆真建假”。

2025年中央城市工作会议明确指出,我国城镇化正从快速增长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。在上海社会科学院研究员万勇看来,《规划》的发布正是对上述变化的深刻把握和主动适应。《规划》提出23项重点任务,重心都落在城市既有建成区的改造、提升与运营上,聚焦于如何激活存量,着力让存量空间重新焕发价值。

广东省住房政策研究中心首席研究员李宇嘉认为,城市更新不再由房地产主导、不再大拆大建,而是坚持人民城市理念,盘活存量空间,补齐配套短板,从增量扩张转向存量提质,从投资为主转向投资和消费并重。

此外,在受访专家看来,“先体检后更新、无体检不更新”的原则同样有效避免了大拆大建。

《规划》提出,全面开展城市体检,建立完善“专项规划—片区策划—项目实施”的实施体系,健全城市体检与城市更新一体化推进机制。

“好比中医要先通过观察、聆听、询问和把脉,全面了解人体健康状况,发

现潜在问题,然后对症下药,而不是上来就胡乱开一堆药方。”清华同衡规划设计研究院城市发展策划研究所所长彭剑波解释说。

需要指出的是,告别大拆大建并非不拆不建。关于危旧房改造,《规划》要求,用好中央补助资金、地方政府专项债券等,加快拆除改造D级危险住房,精准消除安全隐患。

杜绝面子工程 筑牢民生里子

城市更新的终极标尺,是人民的获得感。中国城市规划学会副理事长张文忠认为,《规划》与现代化人民城市建设有机结合,其内容和重点围绕创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧六个方面展开,充分体现了城市更新是推动现代化人民城市建设的重要抓手。

“《规划》回应了群众的急难愁盼,体现了以人民为中心的发展思想,针对老旧小区、危旧房、城中村、地下管网老化、内涝、公共服务等问题短板,提出了系统性解决方案。”张文忠说。

需要明确的是,城市更新并非简单地刷刷墙、铺铺路、种种树。以老旧小区改造为例,《规划》提出,改造提升燃气、供水、排水、污水、热力、消防、道路等基础设施,结合实际推动入户管线、充电设施等建设改造。因地制宜推进公共空间和配套设施适老化、适儿化、无障碍改造。

“十五五”时期,老旧小区改造的平均投入将明显高于“十四五”时期。李宇嘉分析,改造工作既要联动完整社区建设、完善社区公共服务,又要推动有条件的小区给老楼加装电梯,同时还需兼顾地下管网建设改造,实施燃气、供水、污水等老旧管网的更新改造。

当然,老旧小区改造并非一改了之。《规划》还提出,完善长效管理机制。指导制订管理规约,鼓励引入物业服务,发动居民积极参与小区管理,共同维护改造成果。

清华大学建筑学院城市规划系教授田莉表示,城市更新的内涵已远超单纯的物质空间改造,而是演进为一个覆盖民生居住、基础设施、生态环境、历史文化保护等多维度的综合性空间治理行动,其核心价值取向始终是“民生为本”。

跳出包袱思维 锻造活力引擎

城市更新正被赋予重塑城市发展动能的重任。《规划》将“激活城市存量资源潜力”列为重要任务,提出“全面摸清城市存量资产资源底数”。

“这意味着,老旧街区、老旧厂区、老旧小区、城中村和地下管网等,不再是城市发展的包袱,而是沉睡的资产。通过植入新业态、新功能,它们能被有效唤醒,成为城市发展的新引擎。”彭剑波说。

今年1月,住房城乡建设部党组书记、部长倪虹在署名文章中算过这样一

笔账:“十五五”期间,实施城镇老旧小区改造、老旧街区改造、老旧厂房改造、城市基础设施更新改造等城市更新重点任务,涉及直接投资规模巨大,不仅可以重塑功能空间、再造产业生态、营造消费场景,提升存量资源价值,还将带动数十万亿元的投资和消费。

“城市更新将成为带动投资和消费的重要引擎。”中国城市规划设计研究院城市更新分院院长范嗣斌举例说,城镇老旧小区改造、完整社区建设扩面提质增效、危旧房改造等重大工程,将有力带动建筑、建材、房屋装修、规划设计等相关行业的发展。

城镇危旧房改造50万套/间、新开工改造城镇老旧小区11.5万个、城中村改造4000个、城市地下管网改造长度36.5万公里……《规划》列出的城市更新指标直观体现潜力。

“这些指标表明,城市更新既是未来新的投资增长点,也是拉动内需的动力源。长期看来,城市更新将有望成为我国经济增长的重要支撑。”张文忠说。

市场“钱”景虽好,落地困难不少。彭剑波曾参与北京市核心区某历史街区改造项目。该区域大杂院腾退成本每平方米约13万元,加上改造成本后接近14万元。若按年化财务成本计算,每天每平方米利息约8元。

“运营逻辑必须贯穿城市更新全过程。”彭剑波认为,城市更新不仅在于“改”,更在于“运”;不仅在于“投”,更在于“盈”;不仅在于“行动”,更在于“可持续”。其中,“可持续”既包括运营可持续,也包括财务可持续。

延续城市文脉 保护发展并重

初夏,山东省泰安市文化路绿意盎然,阳光透过繁茂的梧桐叶洒下斑驳光影。这条承载着城市记忆与文脉的老街,如今已成为年轻人热衷的打卡胜地。

这条始建于20世纪80年代的老街,承载着泰安人的集体记忆:沿线的学校、老店、梧桐树,都是这座城市的“活档案”。

如何让改造后的城区不“失忆”?在更新改造过程中,文化路融入文化元素,以沿线校园为脉络,通过建设校园记忆溯源墙、发展史、老旧影像资料等,生动再现校园记忆。同时,以乡土树种为基础,以泰山文化为点缀,建设了“青檀生春”“紫薇安夏”“国槐语秋”“蜡梅傲冬”4个季节公园和“芳香邻里”“墨香公园”等20个口袋公园,为市民提供休憩空间和阅读街角。

“路变新了,又感觉没有变。”在附近住了近40年的张阿姨感慨道,熟悉的感觉

没丢,这里还是她记忆里的文化路。

城市更新过程中,不少居民担忧改造会抹去老街记忆,《规划》出台,让居民吃下“定心丸”。

《规划》将“促进城市文化繁荣发展”明确列为城市更新的重点任务之一。在受访专家看来,这标志着历史文化保护已从城市更新的“附加项”上升为“必选项”,从被动保护走向主动传承。

范嗣斌表示,当前各地对历史文化遗产认知的时空轴也在不断延伸。除了年代久远的古迹遗址,近现代历史文化遗产和当代重要建设成果也逐渐受到关注和保护。

以广东省深圳市为例,早在2017年,深圳市就已经将体现改革开放历程的国贸大厦、地王大厦等建筑列入城市历史建筑名录。如今,深圳市更是着力创建全国首个改革开放历史文化名城。

“过去,城市文物保护多局限于单体建筑。如今,越来越多城市认识到,历史遗存与周边环境密不可分,保护范围从孤立建筑延伸至建筑群、街巷肌理、山水地貌等整体空间格局。整体保护正成为共识。”范嗣斌说。

塑造具有辨识度的城市文化风貌,除了保护传承,还离不开创新转化。

为此,张文忠建议,首先,在保护的前提下,鼓励对历史建筑、工业遗产等进行功能置换与适应性利用,因地制宜植入文化展示、创意空间、特色文旅等当代功能,让文化遗产融入现代生活,在合理利用中实现新生。

其次,以历史文化街区、工业遗产、特色风貌区为载体,将文化保护与展示、创意商业体验、沉浸式旅游休闲三者有机结合,打造集非遗活化、艺术展览、主题餐饮、精品酒店、特色零售、夜游体验于一体的复合型文化消费目的地。

此外,以文化为内核,渗透到商业、办公、居住、公共空间等各类城市功能中,建设文创主题购物中心、策展型零售、艺术化共享办公空间、社区美术馆、邻里艺术节、数字艺术展览等,提升空间的文化品位与独特吸引力。



6月4日,江苏省南京市德基三期青石街民国历史街区开业。该街区依托“修旧如旧”的历史建筑群,吸引首店入驻,实现历史肌理与现代消费深度融合。

人民视觉