

新时期城市更新的核心导向

■万 勇

今年5月,国务院印发《城市更新“十五五”规划》(以下简称《规划》)。作为我国首部城市更新领域的国家级专项规划,它不仅是未来五年的“施工图”,也是一份宣告新时期城市发展模式根本转型的宣言书。规划明确我国城市发展正式从“增量扩张”迈入“存量提质增效”为主的新阶段。其核心逻辑是通过对既有建成区的精细化改造,系统解决经济、民生、文化、生态、安全、治理等复合问题。细读《规划》,可以提炼出六个相互关联、层层递进的战略导向,即范式转变、人本价值、韧性增强、动能转换、文脉赓续、共建共治等。理解这些导向,对地方政府、市场与公众把握未来城市发展脉搏,具有重要意义。

范式转变:从增量扩张到存量提质。《规划》最根本的导向,是坚定地推动城市发展从“增量扩张”转向“存量提质”。过去,城市发展的主要动力来自新区开发、土地出让和房地产增量建设。这种模式在快速城镇化进程中发挥了历史性作用。随着我国城镇化率突破67%,建设用地从“增量时代”进入“存量时代”。《规划》的出台,正是对这一发展转向和客观规律的主动回应。《规划》中的六大任务、23项举措,无一不是围绕既有建成区的改造、提升与运营,老旧小区、危旧房、城中村、老旧厂区、历史街

区……核心是“激活存量”,把注意力投向了如何让存量空间重新焕发价值,实现高质量发展、高品质生活和高效能治理。这一导向的深层用意在于重构城市动力机制,从依赖“土地增量红利”转向挖掘“存量空间效益”,从“房地产驱动”转向产业、消费、民生、安全的多轮协同。

人本价值:以民生获得感为最终标尺。与许多偏重经济指标的规划不同,《规划》建立了一套完全围绕民生福祉的量化指标体系。10项主要指标均为民生实事:城镇危旧房改造50万套、老旧小区改造11.5万个、城中村改造4000个、老旧街区厂区改造1500个、历史建筑修缮1.5万处、公园绿地提升2万公顷、地下管网改造36.5万公里、应急避难场所改造5万个等。这些数字传递了明确信号,即城市更新是“里子工程”,算的是民生账、安全账。同时,《规划》以“好房子、好小区、好社区、好城区”四好体系塑造高品质生活,突破200项以上成套技术和产品,推进“一刻钟生活圈”。坚持“无体检,不更新”,让城市体检成为前置条件,实现从“政府想做什么”到“群众需要什么”的转变。

底线思维:统筹发展和安全的韧性导向。《规划》将安全韧性提升到战略高度,成为城市更新不可逾越的“底板”。首次将“应急避难场所改造”列为硬性指标;地下管网改造目标提升至36.5万公里,覆盖燃气、

供水、排水等城市“生命线”;要求为房屋建立“数字身份证”,实现全生命周期安全监测;部署修复受损山体、管控土壤污染风险、保护修复城市湿地、治理噪声等污染。之所以如此强调安全,是因为许多老旧城区正面临设施老化、隐患积累、生态损害的“中年危机”。《规划》明确要求,所有更新项目必须建立在消除安全隐患的基础之上。更具创新性的是“体检—发现—更新—反馈”的系统闭环,以预防式治理取代被动应急式治理。通过定期城市体检主动排查隐患风险点,再针对性实施改造。数字化手段不仅服务于安全监测,也为未来城市“一网统管”提供数据底座。安全,正从一项“成本”转变为城市竞争力的核心要素。

动能转换:从空间改造到价值创造。《规划》对城市更新提出了更高阶要求,即必须服务于培育新质生产力和提升城市经济竞争力,而非简单的“刷刷墙、铺铺路”。这一导向集中体现在第一项重点任务“培育壮大城市发展新动能”中。《规划》明确提出,要推动老旧街区、老旧厂区、低效园区转型升级,因地制宜发展智能建造、低空经济、绿色建材等新兴及未来产业。一块废弃厂区可能变身为无人机测试基地,一条老旧商业街可通过业态升级引入首发经济、银发经济、夜间经济等新消费场景。《规划》还强调改造消费基础设施,支持培育

国际消费中心城市,让“存量空间”转化为“流量入口”。城市更新被塑造为一个庞大的应用场景,带动上下游技术创新。其深刻之处在于,更新不是财政负担,而是价值投资。

文脉赓续:保护与发展并重的历史文化导向。针对“千城一面”的顽疾,《规划》将历史文化保护作为城市更新的“必修课”。量化指标上,历史建筑修缮目标增至1.5万处,释放出保护力度持续加码的强烈信号。制度设计上,所有城市更新项目必须包含风貌保护专项内容,对历史街区、文物建筑、工业遗存等实施分类保护与活化利用。“拆真古董、建假古迹”的粗放做法被严格禁止,取而代之的是鼓励“修旧如旧”的微改造、渐进式更新,保留城市原有的街巷肌理。同时,规划强调活化利用——保护不是“冷冻”,而是让历史建筑在新的时代功能中“活”起来。这种“保护性利用”既延续了文化价值,又创造了经济价值。深层逻辑在于,文化是城市最独特的软实力与竞争力。《规划》努力让每座城市讲出自己的故事,而非成为千篇一律的“现代混凝土森林”。

共同缔造:多主体协同的治理导向。城市更新涉及政府、市场、社会、居民等多方利益,《规划》将治理能力提升列为六大重点任务之一,标志着其从工程技术问题上升为现代治理问题。投融资上,构建“财政+金融+社会资本”的多元体

系:财政资金托底并可撬动更多金融资本;金融机构通过银团贷款、专项债等提供长期资金;社会资本通过停车收费、商业租金等长效收益获得回报,打破“政府包办、财政买单”的旧模式。制度政策上,加快制定城市更新法规和配套技术标准,为各方参与提供稳定预期。参与机制上,要求在城市体检、方案设计、实施监督等环节广泛听取居民、专家、企业意见,保障公众知情权、参与权、监督权,形成“自下而上”的治理逻辑。规划强调“无体检,不更新”——城市体检不仅是技术工具,更是问题发现的社会过程,确保更新始终对准群众最迫切的需求。治理导向的本质是承认城市更新是一项复杂的社会工程,只有政府、市场、社会各司其职,才能实现共建共治。

《规划》标志着中国城市发展深刻的价值重构,即从追求规模速度转向质量效益,从过去发展的单一目标转向经济、民生、文化、生态、安全、治理等多目标协同,从政府主导的工程建设转向多元参与的共建共治共享。对地方政府,这意味着告别传统开发思维,学会算综合账、长远账;对市场企业,城市更新是全链条产业生态;对市民,带来更安全的住房与更便捷的生活。展望未来,中国城市将发生静水流深的改变,而我们每个人,将成为参与者和受益者。(作者系上海社会科学院研究员、教授级高级规划师)

以制度创新促进绿色消费

■赵纪萍

绿色消费对于推动绿色发展、培育绿色生产力具有重要促进作用。习近平总书记指出:“大力倡导绿色消费”“推动形成节约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式”。“十五五”规划纲要提出“发展绿色消费,积极推广绿色低碳产品”,对健全绿色消费激励机制等作出重要部署,彰显了“十五五”时期促进绿色消费的鲜明导向。

作为消费领域的一场系统性变革,绿色消费是各类消费主体在消费活动全过程贯彻绿色低碳理念的消费行为,是适应经济社会发展水平和生态环境承载力的一种新型消费方式。我国人口众多,资源相对不足,环境承载力较弱。随着经济社会发展和人民生活水平提高,发展绿色消费既是传承中华民族勤俭节约传统美德、

弘扬社会主义核心价值观的重要体现,也是顺应消费升级趋势、深化供给侧结构性改革、培育新的经济增长点的重要手段,更是缓解资源环境压力、建设生态文明的现实需要。

促进绿色消费、推动形成绿色低碳的生产方式和生活方式,离不开有效的制度保障。我国近年来出台《中共中央、国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》《中共中央、国务院关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》等,国家发展改革委等10部门联合印发《关于促进绿色消费的指导意见》,商务部等9部门联合出台《关于实施绿色消费推进行动的通知》等,推动我国绿色消费从理念倡导走向实践探索,在促进消费结构升级、扩大国内需求、推动经济社会发展全面绿色转型方面发挥着越来越重要的作用。也应看到,当前过度消费、

奢侈浪费等现象依然存在,绿色生活方式和消费模式还未完全形成。在“十五五”开局之年,推动绿色消费普及,离不开多措并举构建促进绿色消费的长效机制,提升绿色消费对经济高质量发展的支撑作用。

加快建立统一的绿色产品标准、认证、标识体系。标准引领是制度创新的重要方面,直接关系绿色消费市场的公信力与运行秩序。推动统一的绿色产品标准、认证、标识体系建设,能够为消费者提供更多更优的绿色产品,提高消费者的信心和满意度,引导消费者购买环保、节能、低碳的产品。为此,可持续完善相关领域国家标准体系,健全绿色产品设计、采购、制造标准规范,推广应用绿色供应链管理技术、标准和认证,进一步规范绿色产品认证活动和标识使用,有力引导产业链绿色低碳转型,形成绿色低碳的良好风尚;积极参与

绿色领域国际标准化活动,参与相关国际标准制定和倡议发起,促进绿色标准、检验检测、评价方法的信息交流与共享,推动国内国际标准的协同和互认,为绿色产品“走出去”创造制度条件。

形成绿色消费激励政策合力。强化顶层设计,加强系统集成,整合各环节分散的绿色消费激励措施,健全覆盖全链条各环节的绿色消费激励机制,能够促进政策效应的充分释放,形成全链条协同的政策合力,有效提升绿色产品的市场竞争力,推动绿色消费理念深入人心、绿色消费行为蔚然成风。可用好消费品以旧换新政策,推动绿色消费与消费新业态新模式新场景试点等相衔接,进一步激发绿色消费需求,有效拉动绿色产品销售,持续畅通绿色消费循环;支持行业协会探索建立绿色消费积分体系,推动线上线下通兑通用,使

绿色消费行为可记录、可累积、可兑换,形成正向激励的良性循环,使消费者在绿色消费全生命周期内持续受益,不断增强绿色消费吸引力。

完善绿色金融政策制度和标准体系。绿色金融能够为绿色消费提供重要动能。完善绿色金融政策制度和标准体系,能够更好发挥绿色金融的牵引作用,激发全民绿色消费动力。可丰富绿色金融工具箱,聚焦绿色消费加大绿色金融产品创新力度,拓宽绿色消费贷款应用场景,引导金融机构推出金融惠民消费政策;健全金融机构绿色金融考核评价体系,优化正向激励和约束机制,鼓励提升绿色低碳领域投资比例,拓展评价结果运用场景,满足多层次、多样化的金融需求,不断提升金融支持绿色消费的适配性、有效性。【作者为山东省委党校(山东行政学院)教授】