有限资源如何投向关键更新项目

老旧街区厂区改造提升实践启示

■中国城市报记者 张永超

长江北岸，一面165米高的陡崖上，2.5公里青石天梯拐过三道急弯，500多级石阶把64栋老建筑串在崖壁之间。这是重庆市长寿区三倒拐历史文化街区，人称“悬崖上的天街”。今年国庆假期，修缮一新的老街正式开街，吸引了9万余人次踏上石阶。

一条老街的改造提升，折射的是一场涉及1500个项目的城市更新行动的方法之变。近日，住房城乡建设部等6部门联合印发《关于推进老旧街区厂区改造提升的指导意见》，要求各地结合城市体检结果，将房屋和市政基础设施老化、公共服务和公共空间短缺、功能产业和发展活力有待提升的街区厂区作为改造提升对象，统筹确定改造提升范围和实施时序。

项目有数，资源有限。同样贴着“老旧”标签，凭什么有的先改、有的缓改？改完之后，又凭什么保证它不再衰败？带着这些问题，记者走访了北京市、重庆市、广东省广州市、河南省郑州市，在烟火气升腾的老街巷中、在重焕生机的老厂房里，寻找答案。

分类施策精准定标

三倒拐是重庆市级历史文化街区。重庆市住房和城乡建设委员会相关负责人介绍，城市体检逐栋过了一遍，历史价值、结构安全、使用潜力三项数据摆出来，处置办法分了四类：风险失控的排危拆除，保留台基；主体尚存的原址修缮；风貌稳定的嵌入业态；价值极高的原状保留。边界也画了线——历史建筑原则上不做居住成套改造，传统风貌建筑严控外观，普通民居守住风貌可以完善厨卫。

改造川剧团建筑时，院里长着一棵黄葛树。设计上没有把树砍掉或移走，而是调整布局，让建筑围绕这棵树形成一个天井。青石天梯只加固防渗，形制不动；排水暗沟顺山势走，窄巷塞进微型消防设施，强弱电沿背坎下地，跟修房子同步施工。骨架节点不动，功能节点巧改，房子、管网、安全配套一次统筹到位。

变化落在袁强的生意里。川剧团常态化演出折子戏、开展非遗体验活动，看完戏的观众顺脚拐进茶馆，坐下便不急着走；续茶次数多了，客人也留得住。老电影院改成演艺剧场，晚上散场的人流又补了一波夜间生意。“以前走一趟就出去，现在愿意坐下来。”重庆长寿文旅产业发展集团有限公司副总经理杨俊伟说，街区招商之前就把业态布局谈好，租金减免、流量扶持也跟上，商户装修和培育期的压力轻了不少。

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看得更深一层：本次分类施策的最大特色，是由宗地权属、建筑危旧状况实施具体改造，转向以街区、厂区为单元，跨越具体地块边界，面向整个街区统筹推进，突破“重建设、轻运营”的路径依赖，使每个类别都有明确的责任主体和专业的实施路径。

广州市白云区三元里村改造，则是另一种分类逻辑。三元里同时兼具老旧生活街区、老旧商业街区和产业型城中村多重属性。今年10月25日，旧村最后一栋房屋拆除完毕，历时429天攻坚，具备拆除条件的房屋实现100%清零交地。从“20年三度折戟”到“429天全面清零”，三元里街党工委副书记何珊珊坦言，旧改没有简单套用某一类政策，而是在现行政策框架内统筹居住、商贸多重属性，一手抓居民环境提升，一手守住美妆产业基本盘。所有补偿安置严格按政策执行。

在三元里村兴发广场经营近20年的老商户陈景武，起初担心找不到地方安置，“没想到这么快就转移过来了，租金持平，档口空间反而更大了”。三元里街与兴发广场提前协调，引导商户搬迁至周边批发市场，并明确补贴梯度退坡安排，给商户留足适应调整时间。“真正留住商户的，是兴发广场作为全球重要化妆品贸易中心自带的客商流量和完整供应链。”何珊珊说。随着白云美湾二期以及兴发三、四期即将竣工，片区正探索以更新后产业载体收益反哺片区运营，从政策过渡托底转向产业本身吸引商户留下来。

运营前置重塑空间价值

在郑州记忆1952油化厂旅游休闲街区香皂博物馆里，70多岁的原郑州油脂化学厂退休老党员路丽娅指着一块泛黄的老皂，声音有些激动：“这块中州皂，1952年建厂时就有了，那时候我们三班倒，皂香飘满整条街。”围拢的游客静了下来，有人悄悄举起手机拍照留念。保留完好的双曲拱砖券建筑与不远处飘着咖啡香的新潮市集相映成趣。

这片占地百余亩的街区，前身是荒废10余年的原郑州油脂化学厂。2019年10月更新启动，坚持不搞大拆大建，保留完整肥皂生产线、储皂钢罐等工业遗存。运营团队设计师出身，全链条市场化运作，未增加政府财政负担。“规划阶段定死了‘修旧如旧’的底线，开园后的活力是市场一点点试出来的。”街区负责人历志萍说，2023年3月起依据客流反馈陆续培育六大主题市集，365天常态化运营。令团队意外的是，中州肥皂文创礼盒和废弃钢材做的铁锈冰箱贴，竟成了园区最具辨识度的产品。

跳出同质化，靠的是老职工口述史提供的真实素材。路丽娅牵头组建的“中州制皂”志愿服务队，如今已被纳入园区常态化讲解体系。通过固定“老职工记忆讲堂”、整理归档口述史料，老职工的记忆讲述正从阶段性活动沉淀为文化根脉项目。

北京市石景山区首钢园，三高炉脚下，姜金玉的语速不快，却透着一股不容置疑的笃定。30年前，她是首钢的天车工，开着行车在煤仓与高炉之间吊运物料；如今，她是首钢园综合服务公司文化旅游事业部的讲解员、北京市劳动模范，同事口中的“问不倒的金牌讲解员”。

“高炉还是那个高炉，但功能变了。”在姜金玉看来，这种变化“是园区不断发展的标志”。当年与她一同转型的同事，都成了园区转型发展的亲历者和见证者——钢铁厂工人的职业轨迹，映照的是一片老工业区分类施策、运营前置的缩影。

今年9月，服贸会永久会址在首钢园落定后的首个完整会期刚刚落幕。同时，首钢园区煤仓改造项目，六座建于1994年的高炉煤仓正进行着改造。

运营前置会不会挤压公共空间？张文忠认为，关键看有没有刚性底线约束。

“规划不拒绝运营前置，而是将公共利益底线转化为前置刚性约束，对经营性空间实行弹性后置。”张文忠建议，将公共开放空间规模、服务配套、风貌保护、安全通道、普惠功能等作为法定刚性约束；同时，将经营性资产、准经营性空间和公益性空间“肥瘦搭配”，一体化策划、供地和运营，用经营性收益反哺公共空间运维。

全周期机制形成盘活闭环

首钢园的探索并未止步于空间改造，而是通过引入新的功能推动工业遗存向未来产业策源地蝶变，构建多元未来产业体系，走出“保护利用+创新赋能”的转型之路，实现工业新生、新质生产力集聚与城市更新协同发展。与此同时，首钢园联动多元资本，构建覆盖初创、成长、成熟全周期的投融资体系，以资本活水滋养产业创新。

“资金闭环的钥匙从来不在融资端。专项债、更新基金、政策性信贷回答的是‘钱从哪来’，运营能力回答的是‘钱怎么还’。”中国城市经济学会副会长、中国社会科学院城市与竞争力研究中心主任倪鹏飞认为，一个没有产业招商能力的主体去改老旧厂区，一个没有社区运维能力的主体去改生活街区，融资方案做得再精细，收益归集也只是纸面上的事。

倪鹏飞进一步指出，优先改造的，应该是那些“老化严重但底子还在”的地段；审慎对待的，是“老化与结构性衰退叠在一起、短期改造扭不过来”的片区。“把有限的改造资源投向价值释放空间最大的地方，才能让每一笔投入看到可验证的回响。”

“考核评估指挥棒不改，财政金融、规划审批改革就容易停留在形式上。”张文忠建议，要建立全周期分阶段绩效评价体系，建设期考核工程安全、底线配套，运营期考核资产保值、公共空间开放、普惠业态占比、社区活力、运维收支平衡。同时，建立差异化分类考核指标，老旧厂区侧重资产盘活、产业培育，老旧生活街区侧重民生配套、社区治理；枢纽街区侧重站城融合等。

重庆三倒拐的老茶馆里，袁强续茶的次数多了；郑州香皂博物馆里，路丽娅的讲解还在继续；北京首钢园的煤仓即将亮灯，姜金玉或许会带下一批游客走进那六座筒仓。姜金玉会怎么讲？大概还是会从“高炉还是那个高炉”说起——只不过这一次，筒仓里储存的不再是煤炭，而是一座座老旧街区厂区向新而生的可能性。



郑州记忆1952油化厂旅游休闲街区，工业遗存与新潮业态相映成趣，游人往来其间。 郑州记忆1952油化厂旅游休闲街区供图

中国城市报 CHINA CITY NEWS 人民城市 智领未来
人民日报社 主管
□出版：《中国城市报》社有限公司 □国内统一连续出版物号CN 11-0283 □邮发代号1-123 □各地邮局订阅
□总编辑：杜英姿 □新闻热线：010-65367134 □发行中心：010-65367136 □办公室电话：010-65367114
□地址：北京市朝阳区金台西路2号新媒体大厦 □邮编：100733 □投稿邮箱：gaokuzgcsb@126.com □网址：www.zgcsb.com
□每周一出版 □印刷单位：人民日报印务有限责任公司 □印刷单位地址：北京市朝阳区金台西路2号 □零售价：4.78元