**编者按：**

老旧街区厂区改造，一头连着城市发展，一头系着民生福祉。住房和城乡建设部等6部门近日联合印发《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。改什么、怎么分类，钱从哪来、谁来负责，既是实践难题，也是理论课题。本期，本报以“分类施策盘存量 运营前置焕活力”为主题，邀请专家探寻老旧街区厂区改造提升的路径与机制创新。

# 分类施策盘存量 运营前置焕活力

## 老旧街区厂区改造提升的理论逻辑

■张文忠

城市更新的深层命题，从来不是让旧空间、旧设施“变新”，而是让存量空间重新获得自我演进的能力。2026年10月，住房和城乡建设部等六部门联合印发《关于推进老旧街区厂区改造提升的指导意见》（以下简称《指导意见》），明确“十五五”时期有序实施1500个老旧街区厂区改造提升重大工程项目，推动功能转换、业态升级、活力提升。《指导意见》表面上是一份任务清单和工作安排，实则提出了老旧街区厂区改造提升的深层理论问题，即在城市存量提质阶段，空间价值的来源是什么。答案在于重构街区厂区的品质、活力、多样性与特色，进而塑造其不可替代性。

品质是老旧街区与厂区改造提升的基础与逻辑起点。改造提升应立足安全底线、人居需求和文脉本底，进行系统性更新。品质并非单一的工程质量范畴，还包含三个层次：一是安全底线，即房屋结构、管线管道、消防风险的基本消除，这是改造提升的前提性条件；二是设施与功能的完备性，即公共服务设施、停车充电设施、口袋公园等民生设施的补齐与均等化配置，指向空间供给与功能需求的匹配程度；三是居民的日常体验，即适老化及无障碍改造、社区间慢行连通、背街小巷整治、小微空间美化等，反映居民对空间使用的主观感知与日常生活的真实获得感。从经济学属性看，品质具有显著的正外部性特征。一段慢行道、一处口袋公园的改善，其收益并不局限于空间本身的直接使用者，会通过资本化效应外溢至周边物业价值，并经由人流集聚与消费场景营造转化为商业活力。

活力是老旧街区厂区改造提升的核心。活力不是人流量、营业额、网红度等指标，而是空间、业态、人群之间持续互动的能力。老旧街区厂区的真正价值，不仅在于物质空间本身，更在于其可塑性、可利用性与稀缺性。《指导意见》所强调的“功能关联性、空间连续性、设施共享性”等空间价值，正是创新活动最需要的孵化条件。《指导意见》提出盘活利用闲置低效厂区、厂房、仓库和设施，推进建筑功能转换和混合利用，植入科技研发、商业金融、文化创意、体育休闲等新产业新业态新场景，其目的正在于增强老旧街区厂区的吸引力与活力。不同空间的吸引力，由设施再利用、活动组合与业态重构共同决定。这意味着，改造提升的重点不在于新增多少平方米的空间，而在于既有空间如何被组合、被使用、被赋予新的内涵。

老旧街区厂区的活力并非改造完工后自然生成，而是在品质基础上，依托功能混合的空间框架、业态与客群的精准匹配、全周期运营的持续造血，形成人流、业态、活动与消费循环共生的系统。一方面，通过功能转换和复合利用，辅以动静分区、时序管控，可化解居住、便民服务、生活休闲、文创等多元功能之间的冲突，塑造可承载不同人群、不同时段活动的复合空间载体；另一方面，通过专项体检和片区体检，识别老旧街区厂区的区位条件、人口结构、文脉禀赋与空间承载力，构建基础业态、特色业态和可动态调整的业态体系，匹配本地居民、创业者、游客等差异化客群，从而形成稳定的人流与持续的吸引力。

多样性是老旧街区厂区发展韧性的关键。城市经济学家雅各布斯曾指出，城市多样性需要混合用途、小街区、老建筑与足够密度等条件，而老旧街区厂区恰恰具备这些特质。依托功能多样性、业态多样性、主体多样性和场景多样性构建复合生态系统，可对冲外部波动，形成自我调节、持续适配的韧性系统，避免单一化改造易导致的衰败。《指导意见》中反复出现“多元化消费体验”“多元功能”“多元活化利用”“多元投融资”等表述，指向一种新的更新改造观，即不以单一指标评价更新成效，而容许业态梯度、人群混合和时序差异的存在。多样性的经济意义在于不依赖单一业态，有利于提升抗风险能力；社会意义在于让不同收入群体共享同一空间，避免“改造即置换”的绅士化陷阱；文化意义在于让不同生活方式彼此可见，并在交往中走向融合。

因此，老旧街区厂区改造提升应保留一定的低门槛空间，布局小微店铺、共享办公、创新孵化等业态——它们是多样性的重要组成部分。这也意味着改造提升应当容忍“不齐整”，允许部分空间暂不开发，允许低租金业态与高租金业态并存，允许不同片区以不同速度推进。总之，多样性的核心价值在于不把所有活力寄托于单一赛道，从而形成风险分散、可自我调适的存量更新生态。

特色是老旧街区厂区改造提升的标识。特色不是装饰，而是识别性资产。《指导意见》要求以“绣花”功夫推进“微更新”，延续整体格局与历史风貌，活化利用工业遗产，梳理街区特色文化资源以延续生活记忆。这实际上为老旧街区厂区改造提升确立了基本原则。特色的载体是街区的格局、肌理、尺度与集体记忆，而非符号化的立面装饰。将城市设计要求纳入项目实施方案，管控交通组织、街道肌理、空间尺度、建筑高度与形态风貌，意味着特色从单纯的美化转向规制的约束。从理论上看，特色是一种不可复制的垄断性资源，在功能普遍趋同的竞争中，唯有地方性才能形成差异化优势；对居民而言，它也是地方认同的物质基础。

《指导意见》为老旧街区厂区改造提升提供了新的方法论，即从工程思维转向治理思维，从项目实施逻辑转向街区发展逻辑，从改造空间转向培育空间自我更新的能力。当然，老旧街区厂区改造提升横跨产业、土地、财政与资产管理等多个系统，任何单一部门都无法独立完成，这也进一步印证了城市存量更新本质上是治理议题，而非单纯的工程建设。

**（作者系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）**

## 改造价值有先后 运营前置定闭环

■倪鹏飞

存量时代的城市更新，最怕的不是“改得慢”，而是“排错了队、算错了账”。住房和城乡建设部等6部门近日联合印发《关于推进老旧街区厂区改造提升的指导意见》（以下简称《指导意见》），把“统筹确定改造提升范围和实施时序”写进了硬要求，“十五五”时期1500个重大工程项目的盘子已经框定。项目有数，资源有限，真问题随之浮出水面：同样贴着“老旧”标签的街区厂区，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？这两个问题，一个指向改造价值的现实依据，一个指向闭环的运营前提。

分类不是为了贴标签，是为了排先后时序。《指导意见》按主导功能把改造对象分成老旧厂区、老旧商业街区、老旧生活街区、老旧交通枢纽及周边街区等，这是“改什么”的清单，不是“先改谁”的答案。一个核心地段的老旧商业街区，和一座收缩城市边缘的老旧生活街区，墙皮脱落的速度可能差不多，但改造所激活的空间价值完全不是一回事。前者改好了，租金、流量、税源跟着起来；后者改好了，首要产出是公共服务补短和人口基本面稳住。

要求“结合城市体检结果”确定对象。体检解决的是“哪里老了、哪里缺什么”，评价工具的意义在于为空间配置提供决策依据，而不是把所有问题不分轻重地摊在桌面上。空间价值是有先后的。先后的依据不在墙皮脱落了几层，而在区位里还压着多少没释放出来的势能，产业和人口基本面还有没有翻转的余地。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，而不是摊薄成“每个区都改一点、每个项目都不彻底”。

先后时序排定了，排上队的项目能不能不再次衰败，取决于一件更硬的事：运营能力在不在场。老旧街区厂区改造没有传统开发那条“销售回款”的退路，成本只能靠改造后持续产生的运营收益来覆盖。《指导意见》明确要求项目实施方案“确定运营管理模式，测算资金成本和收益，确保项目能落地、运营可持续”，并且“鼓励运营单位参与项目规划设计建设，一体谋划推进改造提升和运营管理”。这不是原则性倡导。它意味着运营能力必须在开工之前就被识别、被写进方案。过去不少改造项目“重建设、轻运营”，短期面貌一新，不久业态空心、运维失序，根子就在于没有人对改造之后那个漫长的运营期真正负责。

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”。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。把部分经营性收益持续投入日常运维、设施修缮和业态迭代，形成“改造—运营—增收—再投入”的自我循环。这个循环的起点，恰恰是运营主体在改造之前就存在、在方案之中就有位置。厂区需要产业链招商和科创孵化，商业街区需要流量运营和业态迭代，生活街区需要社区服务和公共空间运维。运营前置不是技术性建议，它是财务可行性的制度门槛。

存量提质增效的检验标准，不是开工项目的数量，而是每一个竣工项目在不依赖持续外部输血的条件下，能不能自己转起来、自己迭代下去。要健全老旧街区厂区改造提升实施机制，建立可持续投融资模式，掌握新的空间改造与发展方式，充分释放改造提升在重塑功能空间、再造产业生态、营造消费场景、扩大有效投资中的重要作用。**（作者系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）**