

论道

# 从六个体系着手，探索城市更新的新路子

■ 万勇

“坚持规划引领，做好顶层设计”“要把城市更新工作作为落实城市总体规划、推动城市转型、提升城市品质的重要抓手”“为老百姓算好综合账、长远账尤其是品质提升账”……今年以来，上海市委、市政府密集调研城市更新工作，将其作为践行“人民城市”理念、以中国式现代化推进旧城复兴的重要载体，深入开展城市更新大调研，以系列课题推进城市更新制度创新。在深度探索城市更新新模式、新机制的过程中，要系统梳理城市更新的结构体系、空间体系、行动体系、目标体系、统筹体系与保障体系，探索建构新形势下城市更新这一系统工程的基本架构。

## 形成“点线面”相辅相成的结构体系

既要推动老建筑、老设施、老公园等点上的零星更新，也要有序组织滨水、街道、绿道等为依托的线型空间更新，还要坚持全要素、一体化推动主要功能片区的综合区域更新，总体上形成“点—线—面”全面推进的态势。通过以点带线、“串珠成线”和以线带面、腹地纵深推进等规划整合实施过程，既化整为零，又聚零为整，既裂变，又聚变，最终通过系统的整合、融合，成就城市更新这篇大文章。如果说点状的小微更新项目呈现“天女散花”般的更新态势，是城市更新的“游击战”，那么线型和块状的综合区域更新则是城市更新的“阵地战”，将成为未来城市更新发展的主要抓手，是新时代的“牛鼻子”工程。如果说改革开放以来的“郊区拓展+旧区改造”是增量建设时期的主要方式，那么城市更新基本定型后的城市更新则是迈向存量盘活时代的主要路径。而其中的线型与块状的综合区域更新类似于过去的成片开发和成片旧改，将是未来城市发展的“主线”与“主阵地”。区域统筹主体主导下的区域更新将具有综合性、系统性、整体性特征，多部门、多行业、多学科协同集成，多点、多段、多区整合推进，如早期世博园区的三区协同、大虹桥的四区联动、“一江一河”滨水空间的各区贯通等等。未来上海将积极探索统筹主体指导下的多元共建、街区共生等制度，形成有别于传统成片开发、成片旧改的区域更新新模式、新机制。

## 建构“公共品”相交织补的空间体系

城市空间是市民生产生活的载体，其中的公共空间是城市居民进行公共交往、举行各种活动的开放性场所，主要是为公众提供服务。作为“公共品”，有必要通过城市更新构建“五大公共空间”体系：一是建筑空间，通过市中心-

“在深度探索城市更新新模式、新机制的过程中，系统梳理城市更新的结构体系、空间体系、行动体系、目标体系、统筹体系与保障体系，探索建构新形势下城市更新这一系统工程的基本架构。”



图片来源：视觉中国

副中心—地区中心和15分钟社区生活圈，构筑活力强劲的公共中心体系、亲民贴心的社区服务体系、魅力四射的人文遗产体系。二是滨水空间，持续提升城市沿江、河、湖、海特别是“一江一河”等水系、水体的空间环境品质和维护运营能力，继续推进其他具备条件的中小河道滨水空间贯通和品质提升，努力促进滨水空间的公共性、连续性、亲水性，做好水文章，构筑公共滨水空间体系。三是绿色空间，加快建设“公园城市”，推动公园拆墙透绿、绿廊绿道成网，打造口袋公园、街头绿地、屋顶花园等特色绿化空间，形成可驻留、可休憩的公共绿色空间体系。四是街巷空间，通过强化窄马路、密路网、小尺度街区理念，优化配置座椅等人性化街道家具，营造可漫步的宜人街道氛围，建设更多“美好街区”，实现可逛可游、可赏可玩，打造公共街巷空间体系。五是地下空间，注重地上和地下空间统一规划、统一更新，整体联动，打造地上地下一体化的“立体城市”，构建公共地下空间体系，等等。最终，通过五类公共空间的有序耦合、链接、织补，共同建构整体的公共空间网络体系。同时，还需要践行人民城市理念，“把最好的资源留给人民”，实现烟火气、百业共兴的美好愿景。

## 搭建纲举目张、分类施策的行动体系

上海在城市更新实践中，探索并

重点推进了人居环境品质提升、公共空间设施优化、产业园区提质增效、商业商务活力再造、历史风貌魅力重塑、综合区域整体焕新等六大类城市更新行动。其中，居住类更新包括重点推进的“两旧一村”改造（即零星二级旧里改造、旧住房成套改造与“城中村”改造）和常态化开展的老旧小区更新改造；公共空间设施类更新包括营造可阅读的建筑空间、打造可亲近的滨水空间、构建可漫步的街道空间、塑造可休憩的绿色空间、形成集约高效的地下空间，同时实现交通、市政、安全等各类设施的常态化维护与升级；产业类更新以重点产业集聚区更新为龙头，兼顾一定规模产业用地的提质增效；商业商务类更新包括市、区级重点商圈改造升级“一刻钟便民生活圈”打造、商务楼宇改造升级或活化利用等。以上四个方面行动基本按城市功能进行分类，涵盖了城市用地的主要类型，是城市更新中的重点。上海还明确了风貌类更新和区域类更新两类行动，强调风貌保护和区域统筹理念，具有相对独立、鲜明的形态与功能特质。风貌类更新针对历史文化风貌区、风貌保护街坊、风貌保护道路、历史文化名镇名村等的保留保护，文保单位、优秀历史建筑的保护修缮与活化利用。区域类更新针对外滩第二立面等具有一定规模并主题鲜明、异质交织、相对完整的重点片区，体现更新发展的系统性、综合性、完整性。目前，上海对每一个城市更新类型，有

计划地完善、细化政策措施，有针对性的探索工作机制，形成有力、有序、有效的推进态势。

## 建立导向清晰、愿景可期的目标体系

上海正在开展的六大类城市更新行动，总体涵盖三个目标：一是“补短板”的民生保障目标，实现“高品质生活”，主要针对居住类更新，即“人居环境品质提升行动”，涵盖“两旧一村”改造和老旧小区改造等民生工程。新时期，上海也正探索小规模、渐进式、多元参与的有机更新模式，在规划引导和政策支持下以多元力量组合实施。另外，还针对居住条件相对较好的新式里弄、花园住宅、老式公寓、新工房等旧住房进行优化提升，不断满足改善型需求。二是“促发展”的能级提升目标，实现“高质量发展”。主要针对产业、商业、商务等的更新，体现在“产业园区提质增效”“商业商务活力再造”等行动中，包括工业遗产、产业园区、商圈、商务区、商业综合体、商务楼宇等的更新改造。另外，外滩第二立面、徐汇滨江、虹桥商务区等“综合区域整体焕新行动”，以及“城中村”改造、成片旧区改造等“人居环境品质提升行动”的后期开发建设中，也都直接影响经济发展进程与成效。这些城市更新工作多以政府引导、市场运作的方式进行，充分发挥市场主体作用。三是

“提品质”的环境设施目标，实现“高效能治理”，主要针对城市“公共品”的更新，包括“公园城市”打造、滨水空间贯通、社区生活圈建构等工作，同时也包括风貌类更新，通过保护修缮、保留改造、更新改建等多样化方式，充分利用人文遗产，打造公共文化空间。这类更新工作的资金来源主要为城维资金和其他专项资金。

## 形成规划引领、综合协调的统筹体系

城市是复杂的巨系统，城市更新工作需要加强规划引领，兼顾经济、生活、生态、安全需求，统筹空间布局、产业结构、人口规模，划定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量，推动城市健康、宜居、安全发展。总体而言，新时期城市更新工作需要围绕空间、时间、层级、环节、功能、主体等要素，做到“六个统筹”：一是空间统筹，把握好点线面、大中小的尺度关系，协调好公域与私域、区域与零星、中心与外围、轴线与腹地、旧城与新城等的结构关系。二是时间统筹，制定针对近中远期的发展目标愿景，根据轻重、缓急、难易，控制好节奏，协调好先后、编制时序规划，设定实施路径。三是层级统筹，处理好上中下关系，协调好市、区、街、居不同层级，建立自上而下与自下而上的双向互动机制，探索党建联动、市区联手等好的工作制度。四是环节统筹，衔接好“规—建—管—

运—维”的前中后关系，践行“一二三级联动”“开发运营一体化”“全生命周期”等理念，形成城市更新“路线图”、“生态链”。五是功能统筹，在总体上统筹好生产、生活、生态三大功能，实现三生融合、城乡融合、产城融合，在微观上完善好针对特定空间功能转换的灵活应对政策。六是主体统筹，处理好政府、社会、市民三大主体关系，体现公众参与、共同缔造理念，确保公开、公平、公正，实现共建、共享、共治。

## 完善有力有效、有序有机的保障体系

首先是广泛参与、形成共识。进一步凝聚各方面动能势能，切实把思想和行动统一到“实施城市更新行动”上来；为实现群众拥护、公众参与的效果，需要同步推动城市更新与社区治理，进行广泛的社会动员，形成广泛的社会共识，在改造项目确定、更新方案制定、政策执行实施中同群众商量、听群众意见；探索政府引导、市场运作、公众参与的城市更新可持续模式，践行美好环境与幸福生活共同缔造理念，鼓励房屋所有者、使用人参与城市更新，共建共治共享美好家园。其次是审时度势、因势利导。城市发展是一个自然历史过程，做好城市更新工作，首先要认识、尊重、顺应城市发展规律。在城市发展方式转型的当下，努力改变传统的大规模征收、拆建模式，推进思想重塑、理论重塑、功能重塑、路径重塑、角色重塑，不沿用过度房地产化的开发建设方式，不片面追求规模扩张带来的短期效益和经济利益，鼓励推动由“开发方式”向“经营模式”转变，支持以长期运营收入平衡改造投入。第三是攻坚克难、改革创新。主要体现在四个方面：一是模式创新，鼓励功能混合和用途兼容，积极探索新老共生、申请腾退、协议搬迁等非征收路径，采用疏解、腾挪、置换、租赁等方式，发展新业态、新场景、新功能。二是政策创新，加大政策供给力度，制定并逐步完善配套政策体系，建立城市更新政策“工具箱”、“组合拳”，强化营商服务，简化审批流程，节约隐形成本。三是技术创新，加大技术支撑，编制技术导则，梳理标准清单，开展城市体检，建立完善城市更新标准体系、评价体系、监管体系，让城市更具“韧性”。四是治理创新，在已形成领导小组、工作专班、更新中心等主要建制的基礎上，深化完善城市更新决策指挥、组织推进体系，加强重点项目储备和组织实施，探索示范引领、监督考核机制，搭建城市更新信息化平台和专业服务体系。（作者为上海社会科学院研究员、教授级高级规划师，上海城市记忆空间研究院院长）

锐见

# 多措并举激活中心城区活力

■ 沈浩 罗翔

近年来，城市更新在主要城市全面施行：从城市内部结构看，非核心功能在行政力量引导下逐渐转移至近远郊区；新兴城市发展空间如科创园区、大学城、主题公园等主要布局在郊区，势必与传统的城市中心形成竞争格局。上海中心城区要持续保持活力，亟待从创新引领、城市更新、社会融合、文化赋能等方面发力。

## 坚持创新引领，提升中心城区经济及科技能级

经济发展和城市复苏的源动力来自科技创新，通过鼓励知识创新、创新成果的传播和应用，培育由低成本标准化生产转向创新能力的竞争优势，发展以知识为基础的创新经济。为此，一是要促进“产—教—城”融合发展。城市是产业、创新发生的平台、容器，也是突破发展瓶颈的解决方案。上海中心城区高校云集、知识密集，是创新活动集中的空间，也是人才集聚、充满活力的场所。要充分依托这一优势，激发政府、企业和大学与科研机构之间的密切合作，发挥新知识和新技术在城市经济中的重要作用。二是要推

进新兴专业服务行业与高新技术领域并举。前者包括金融、保险和房地产，后者的代表性行业包括信息通讯、生物医药、新材料与新能源等领域。可充分利用市中心的各类资源优势，激发上海中心城区科创活力，形成产业接续、政策接力、空间接应。三是要持续推动数字化转型。在近年来“经济、治理、生活”数字化转型基础上，加大投入在城市数字化领域的应用场景挖掘和技术研发，迈向具有世界影响力的国际数字之都。

## 实施城市更新，提高市中心及周边发展活力

“城市更新”的本质是城市的“新陈代谢”：振兴城市中心地区的经济，增强其社会活力，改善其建筑和环境，吸引中高收入人群聚集，通过地价增值来增加税收，以此实现可持续发展目标。为此，一方面需要完善15分钟社区生活圈，扩大惠及群体。上海目前正在全面推进15分钟社区生活圈行动，需要完善各类生活服务设施缺口，打造友好、

公平的社区环境，让城市更新的成果惠及全体居民。此外，居民的社区参与意愿，跟房屋产权并不必然相关：无论本地居民还是暂住人群，都具有一定的社区归属感和参与意愿，尽管其参与方式、内容和路径不同，事实上可以成为城市更新的社会资本和动力机制。另一方面要打造城乡联动一盘棋，凝聚发展合力。城市更新不局限于中心城区，还应接入郊区发展和乡村振兴。中心城区是展示都市繁荣繁华的国际会客厅，近远郊区、新城、新市镇、农村为城市更新提供了多种可能和多彩舞台，让空间生产和资本循环在更广阔的土地上发生。

## 促进社会融合，优化城市人才发展生态

恢复与保持社会活力，是城市繁荣的重要目标，具体包括个人与社区平衡发展、文化多样性和社会融合等，并体现在人口变化、社区参与、健康安全等方面。对此，一是加快国际人才融入，优化引智环境，包括放宽外籍高层次人才永久居留

证、人才签证申请范围；延长海外人才居住证件有效期，扩大其市民待遇；简化入境、居留办理流程等。此外，开发建设运营好国际社区，为国际人才创造高品质、归属感的居住环境，也是上海实施国际化战略的重要经验之一。二是积极应对居住分异，促进和谐发展。上海的居住分异程度有扩大趋势，本世纪初还主要是城郊二元差异，近年来在中心城区特别是内环线沿线，形成了高等学历聚居区，并沿城市交通动脉向西南延伸；而在西部近郊和远郊形成外来人口聚居区。因此要充分重视居住分异趋势，推进公共服务均等化，促进城市和谐发展。三是要吸引青年活力群体，激发市中心空间活力。上海中心城区人口老龄化程度持续加深，长远来看保持城市活力提出挑战。中心城区便利的生活设施、多元的艺术文化活动丰富的夜生活对于青年群体很有吸引力，但高昂的居住成本对其并不友好。四是要促进充分就业，保持职住平衡。失业率上升往往在城市危机中扮演着重要角色，工作岗位要求减少，既是本地经济衰退的反映，也会引发城市贫困、社区

衰落等社会问题。应对失业问题，除了通过教育、培训和中介计划提升市民在劳动力市场的竞争力，还应重视社区建设，在较大空间尺度上引导职住平衡、街区设计上促进社区融合，从而带动本地就业。

## 加强文化赋能，凸显城市文化传承

伴随经济结构调整，中心城区往往出现“文化导向的城市复兴”浪潮，通过重塑城市形象，从“工业制造”转向“文化产业”。对此，一是丰富大型改建项目实践，凸显城市文化传承。具体包括滨水开发、工业遗产改造等，同时与商业活动、文化活动以及旅游相联系，创造新的城市品牌。文化生产的行业，如广告、建筑、艺术、音乐等，成为主导产业发展方向；剧院、画廊、演艺中心、公园以及相关的



图为愚园路艺术生活街区 张伊辰摄

配套休闲娱乐设施，如咖啡店、酒吧、时尚商店等也作为城市开发与文化产业的载体出现。“文化”及其生产和消费，与相关的城市创新，正取代传统的生产要素和工业生产，成为中心城区的核心竞争力。二是充分利用以博物馆和主题公园为代表的城市开发模式，也被称为“古根海姆化”和“迪士尼化”。具有巨大经济效益的优质项目，如歌剧院、美术馆、会展中心、体育场馆等文化设施及文化活动，可以带动中心城区经济再生和活力重塑。（作者为复旦大学社会发展与公共政策学院教授；上海市浦东新区规划设计研究院高级工程师）