

### 上海制定出台6项行动,以区域更新为重点分层分类分区系统化推进城市更新——

# 向新向实向远,探寻城市更新可持续模式

■本报记者 史博臻

城市在发展,城市更新就在路上。上海持续推动城市更新实践,理念拓展和立法保障,创新规划资源供给。去年出台的《上海市城市更新行动方案(2023—2025年)》,强调以区域更新为重点,分层、分类、分区、系统化推进城市更新,提出综合区域整体焕新、人居环境品质提升、公共空间设施优化、历史风貌魅力重塑、产业园区提质增效和商业商务活力再造6项行动。此外,规划部门积极探索,同样在去年提出建立具有上海特色的“三师联创”机制,推动城市更新向新、向实、向远。

城市更新是具有多元价值内涵的城市治理过程。就上海而言,理念上,更加注重“人民城市”;对象上,愈发凸显“提质增效”;政策上,转变到以“区域统筹”为关键抓手。回顾上海有机更新之路,它是城市短板修补和问题治理的过程,也是城市品质和功能再造的过程;是城市历史文化传承和自然生态修复的过程,也是城市空间质量和效益提升的过程。

## 6项行动拓展城市靠近宜居的空间

提到上海的城市更新项目,你会想到哪些?也许是徐汇滨江西岸,从“工业锈带”蜕变为“生活秀带”;“科创秀带”;也许是召稼楼古镇,汲古润今、重塑空间的改造提升正在

进行中;也许是世博文化公园,经过数年精雕细琢,终将黄浦江岸线核心地段2平方公里锻造出高品质共享空间……虽然路径不同,但它们都是上海城市更新的标杆,在岁月积淀中叙述着当代新故事。

以此为实践样本,上海正力推城市更新6项行动,归纳起来对应着3个可期愿景。

产业园区提质增效行动,瞄准的是“促发展”能级提升目标,实现“高质量发展”。徐汇区漕河泾元创未来中心、杨浦区互联宝地转型升级、嘉定区真新南四块城市更新等项目,旨在推动存量工业用地转型升级、创新发展,促进空间利用向集约紧凑、功能复合、低碳高效转变,培育新兴产业发展优势。到2025年,上海推进3个以上重点产业集聚区提质增效,盘活产业用地3万亩。

商业商务活力再造行动同样着眼于“盘活”。比如,长宁区愚园路城市更新、普陀区鸿寿坊等典型项目,在开发过程中,注重历史建筑修缮保护,挖掘市民生活文化,展示亲民化与品质感的融合业态。人居环境品质提升、公共空间设施优化行动,对应的是“补短板”的民生保障目标,实现“高品质生活”。涵盖“两旧一村”改造、“公园城市示范点”创建等民生工程,让人民城市理念贯穿其中,虹口区瑞康里腾退更新、杨浦区凤南一村旧住房成套改造,还有临港滴水湖环湖景观带改造、虹口区和平公园更新改造等项目,不断改善居住条件,完善基础设施和公共服务设施。

综合区域整体焕新、历史风貌魅力重塑行动中,体现“提品质”的环境设施目标,实现“高效能治理”。到2025年,上海将重点推进“一江一河”沿岸地区、外滩“第二立面”、复兴历史文化风貌区、北外滩、吴淞创新城、虹桥国际中央商务区等区域更新。同时,加强保护传承,促进历史文化遗产活化利用,总结好、运用好浦东新区民生码头城市更新、黄浦区金陵东路城市更新、静安区张园保护性更新等项目的经验,答好促发展、护文脉“双选题”。

有序耦合、链接、织补,城市更新施展于上海的亮度与温度,接续拓展着亲近人的空间、靠近水的空间、靠近绿的空间、靠近宜居的空间。

## 10个单元试点引入“三师联创”新机制

2014年起,上海明确城市更新的目标理念和具体操作路径,密集出台一系列城市更新规划政策文件。尤其是2021年发布的《上海市城市更新条例》及相关实施细则,进一步强化城市更新中规划的引领力、管控力和号召力。

去年,上海探索建立“三师联创”机制,即发挥责任规划师对于城市更新谋划、协调、统筹的重要作用;体现责任建筑师对于强化设计赋能、破解技术瓶颈、优化审批流程中的主导作用;彰显责任评估师在城市更新“强资信、明期权、可持续”模式中的支撑作用。同时,选取10个重点更新单元,形成

理念先进、特色鲜明的概念设计方案。

突出传承传统文化,延续地区基因、肌理特色。黄浦区老城厢01单元充分挖掘传统文化基因,强化自然生长的整体空间格局,延续具有烟火气的人文社区、传统江南宅院肌理、曲折蜿蜒的街巷格局,营造更富活力、更具魅力、更加宜居的传统文化展示区、市井生活体验地。同样,虹口区嘉兴01单元延续地区空间基因,探索新的建筑形态与保留建筑的共生关系,以历史尺度和肌理打造烙印城市文脉的城市空间。

坚持国际视野,全球标准,高点定位。黄浦区外滩地区更新单元坚持高点定位、规划统筹,立足打造上海最具标志性的世界级金融文化中央活动区,突出显现外滩建筑基因,重现风貌,重塑功能。通过强化北、南、中3个分区的功能定位和产业导入,构建以金融商务为特色的“和平之心”复合功能体系。坚持以人为本,民生优先、品质提升。虹口区嘉兴01单元加强蜿蜒曲折的独特滨水空间亲水性、公共性的搭载,形成可秀、可赏、可逛、可居的新海派生活区。

强调区域统筹、系统性思考、整体性谋划。静安区石门二路01单元构筑通往达河的慢行“十字”轴,横向轴线串联南京西路历史文化风貌区、人民广场历史文化风貌区和外滩风貌区,更新单元内纵向大马路轴,北连苏州河,南抵衡复历史文化风貌区。

从试点到示范,“三师联创”进一步开拓思路,为上海城市更新可持续模式探寻“最优解”。



焕新回归后的张园西区。

本报记者 邢千里摄

# 蕃瓜弄“溢出”,站在百姓角度把工作做在前

## 静安区突破瓶颈难题,打造超大城市中心城区旧住房改造示范样本

■本报记者 周辰 王宛艺

昨天,新年开工首日,蕃瓜弄原址上,机械轰鸣,桩基深埋,也似为蕃瓜弄的明天打下牢固基础。居民戚顺荣一家的过渡房就租在附近,因为岳母上了年纪,不愿离家太远。他常常不借步行20分钟,去蕃瓜弄看看新进展,再回来讲给岳母听。“她总是非常高兴,这么快签约、这么快搬家、这么快开工……”

三个“这么快”,是对居民内心欣喜和期盼的白描,也是各方用心用力的阶段性成果。蕃瓜弄小区旧住房改造项目去年创下两个“全市第一”,刷新了从签约到搬家、从搬家到施工两项速度纪录,同时也是目前中心城区规模最大、施工难度较高的“拆落地”项目之一。

站在新的时间节点,我们凝视蕃瓜弄旧改项目的“日日夜夜”,别有意味——蕃瓜弄旧住房改造不仅让1122证居民生活条件得到改善,而且更期待这项民心工程以自身幸福感原地升级的经验,为超大城市中心城区“两旧一村”改造打造一个可复制推广的示范样板,探寻可持续发展的城市更新之路。

站上新的奋进征程,我们琢磨蕃瓜弄旧改攻坚啃硬的“溢出效应”——相关工作总结凝练为“蕃瓜弄旧住房改建八法”,不仅为后续静安区全域58万平方米旧住房改造提供宝贵经验;甚至对全市普遍存在的新产权证“办证难”问题,率先推出政策、减免税费;对项目进行全生命周期管理,搭建成套改造项目数字赋能平台,成为全市第一个同类改造项目建设的信息系统。可复制、可推广有了现实落脚。

## 回溯“啃硬”,推动政策体系不断完善

“住在蕃瓜弄”一度是居民们的骄傲,这是上海首个5层楼房工人新村。但经历半个多世纪的岁月洗礼,在房屋老化、厨卫合用、漏水漏电等种种困顿下,改造势在必行。蕃瓜弄改造共涉及1122证居民房屋,其中有145户为产权房,戚顺荣家就是其中之一。当初,为了方便照顾岳母,夫妻俩买下位于五楼一套80余平方米的房子,厨卫独用、装修一新。成套改造来了,戚顺荣也有自己的疑问,每户人家面积相应变大了,办理新的产权证,会不会多交一大笔契税?

放眼全市,“旧改办证难”是一个普遍性问题,由于“两旧”改造项目往往涉及土地性质变化、不动产面积增减,推进城市更新,就必须突破政策不配套而产生的一些堵点,加快形成务实管用的操作经验,推动政策体系不断完善。

蕃瓜弄改造过程中,就以“办证难”为突破口,由静安区房管局、税务部门等联合“靶向答题”,避免居民回搬后再遇烦心事。国家税务总局上海市税务局财产行为处一级主任科员周晶解释:“税务局梳理了现有优惠政策,经由‘互免契税’规定,原拆原建过程中居民没有支付差价,因此应当免契税。”蕃瓜弄项目探索出的这一做法已于去年11月写入多部门联合发布的文件,适用于列入全市旧住房更新实施计划的适用范围。

据静安区房管局成套改造工作负责人陈双介绍,辖区内目前还有58万平方米不成套直管公房待改造,涉及10个街道,体量占全市四分之一。各方将继续创新改造方式,灵活运用改扩建、拆除重建、抽户等方法,继续改善民生。“通过蕃瓜弄改造,我们



蕃瓜弄小区旧住房改造项目刷新了从签约到搬家、从搬家到施工两项速度纪录,也是目前中心城区规模最大、施工难度较高的“拆落地”项目之一。

- ▲经过岁月洗礼,蕃瓜弄小区不少楼栋外墙涂料已经风化脱落。
- ▼蕃瓜弄小区旧住房改建(拆除重建)集中搬家日,居民挥手告别蜗居。

均本报记者 叶辰亮摄

- ▶旧改工作人员在居民家讲解政策。

(受访者供图) 制图:张继

发现居民最关心去哪过渡、新房面积、楼层等问题,这也督促我们在推进其他项目时,把各项工作做到前面,站在老百姓角度,提前出方案、及时多沟通,真正把旧住房改造做好做扎实,做到老百姓心坎里。”陈双说。

## 凝结“八法”,稳稳兜住旧改“蛋糕”

“拆解家庭矛盾是旧改中另一个需要绕清楚的‘毛线团’。”蕃瓜弄居民区社工陈颖以手头包干区的130余户住户为例,其中约20户承租人已过世,这就面临签约主体需要协商变更。一些家庭兄弟姐妹众多,容易引发矛盾。“解铃还须系铃人,我们把一家几个人拉到一张桌子旁,反复开调解会,一场不行再加一场,最终都是一户一方案,甚至是一人一方案,将矛盾冲突逐一化解。”陈颖说,天目西路街道专班工作组、居民区干部、结对科室干部“组团式”上门服务,逐步掌握问题的症结并“对症下药”,把“大道理”通俗化,把政策讲清楚,说明白。

居民区社工秋萍发现:很多居民旧改之初意愿强烈,但签约却“搁牢了”,原因是对房型不满意。“确实难,蕃瓜弄小区原有近百种不同面积的房型,最小的6.5平方米,最大的100多平方米,五花八门。”蕃瓜弄改造项目主创建筑师曹晓晔与团队设计的安置房型初步定下8种基本房型,通过调整房型的进深和面宽,衍生设计出47种

不同面积段的回搬房型方案。比如,一人独居的杨叔面临签约纠结了:“这一房型厨房各家贴得近,隔壁的油烟会不会影响我家厨房?”杨叔提出异议的现场,居委、街道、设计团队,以及管理方北方集团围坐一桌。大家当即协商修改调整,当场保证:烟管会改!最终,烟管被设计师挪到外侧,烟管离得远了,也利于日后住户自行对空间分割改造。杨叔爽快签约。

让居民们将这快旧改“蛋糕”稳稳拿住。“不只要欢喜搬进新家,还要开开心心满意回搬”,天目西路街道成套办专班负责人俞文恒这样说。

一线聚力,一户一策,将心比心、组团服务……蕃瓜弄旧改“啃硬”的过程,也是一个不断诞生好用管用群众工作法的过程。以小小区1122证居民的福祉作为一切工作的出发点和落脚点,由此凝练总结出“蕃瓜弄旧住房改建八法”,包括一线聚力法、一户一策法、党员带头法、集体认同法、将心比心法、组团服务法、关键人物法和随机应变法,也推进了后续更多零星旧改地块工作。

## 数字赋能,民生获得快一点再快一点

城市更新是事关全局和长远的大事,更是事关群众切身利益的好事。面对居民改善居住条件的迫切需求,也需要各方切

实提升能力本领,让民生获得快一点再快一点。

蕃瓜弄改造,承担了一项重要探索任务——搭建全市首个拆除重建类旧房改造信息系统,对项目的拆除、设计、建设和后续管理全面采取数字化管理。譬如,对接市建设项目审批平台,对于蕃瓜弄改造取得施工许可提速起到了重要作用。

一个数字孪生的蕃瓜弄,不仅留存难舍的回忆,也将展现蕃瓜弄的新生,为城市更新留下宝贵数字资料,也为在城市更新中践行全过程人民民主重大理念提供抓手。

这套综合管理平台面向多类型用户、多应用场景,对改造前后的全过程进行电子化记录,前期,通过无人机、三维建模、BIM(建筑信息模型)等多种技术手段进行数据收集,实现全要素覆盖、全流程管控、多平台协同。

建成后,主管单位可通过系统平台对项目跟踪管理,落实安全生产、统计监督等各项工作;街道办用好项目实施和居民信息数据,进行精细化管理,精准滴灌贴心服务;项目建设单位可对居民签约、交房、过渡、选房、回搬等全过程进行数字化管理,形成旧住房成套改造的流程范式,改造完成后对小区物业和资产进行数字化管理;居民和社会公众,可通过系统直观了解蕃瓜弄的前世今生与改造前后对比,也可实时关注项目进度,并提交意见建议。

■本报记者 唐玮婕

重点推进航头航南社区、北蔡镇联勤村、南新村和合庆镇老集镇“城中村”的整体改造,海防新村不成套职工住宅的拆除重建……2024年首个工作日,浦东新区“两旧一村”改造以“起跑就是冲刺”的劲头驶入快车道,到2025年将完成不成套小梁薄板职工住宅改造,以及中环线内城中村改造,到2028年完成“两旧一村”改造。

## 唐镇小湾村居民签约率已达99.8%

自认定批复到启动征收签约仅用134天——浦东唐镇小湾村城中村改造项目,实现了全市首例“当年批准、当年启动”,跑出城中村改造的“引领区速度”。截至1月1日,居民签约率已达99.8%,正在全力冲刺征收清盘。

小湾村项目也是全市首个以产业项目为主带动的城中村改造项目,在未来产业布局上,将紧抓人工智能产业全球新一轮技术变革机遇,将改造后小湾村释放的近100万平方米产业用地全面融入金谷智能终端特色产业园区发展,吸引和培育更多产业链上下游企业,在小湾打造智能制造千亿元产业集群。

浦东新区秉承“把最好的资源留给老百姓”理念,将镇域内区位最好、原定作为商品住宅的3个地块调整为安置房用于小湾村项目村民安置。区属国有企业金桥集团承担项目安置房的建设,专门邀请知名建筑师马岩松以开放、共享、绿色、宜居为理念,从设计开始打造最高标准安置房社区。

“前期,我们团队多次到小湾村现场勘察,在设计时也特别注重保留村落式建筑布局结构。”负责项目的设计师傅昌瑞告诉记者。今后这些村民在乔迁新居的同时,也能留下一份乡愁记忆。

## 中心城区街道范围城中村点位清零

新申报的合庆镇老集镇、南社区城中村改造项目也在抓紧启动。合庆老集镇、南社区城中村改造项目总面积约1661亩,区域内民宅与厂房、商铺交错,房屋密度高、间距小,缺乏公共服务设施和路网,呈现典型的城中村形态,存在消防隐患,村民改造意愿强烈。

本次对老集镇、南社区区域实施整体改造,将充分利用张江科学城政策优势,叠加东方枢纽的地理优势,进一步发展高端医疗器械产业、现代科技产业,吸引总部经济,培育独角兽经济,努力打造集聚要素、配置资源的新高地,实现产业高质量发展,支撑现代化城区高水平建设。同步持续完善“15分钟社区生活圈”,提升区域整体环境品质,打造宜居宜业的产城融合新社区。

当前,浦东新区已完成中心城区成片零星二级旧里以下房屋改造任务,“两旧一村”改造重点是城中村改造和旧住房成套改造。至2023年底,城中村和旧住房成套改造累计受益居民1.6万户,中心城区街道范围城中村点位清零,完成第一阶段的目标任务。

## 征收安置房建设支撑有力

“两旧一村”改造的快速推动对征收安置房建设提出了更高要求。“十四五”以来,浦东新区按照年均开工150万平方米、竣工150万平方米的规模加快实施,2023年完成开工150.57万平方米,竣工150.9万平方米,超额完成年度目标。

2023年浦东新区征收安置房建设管理机制持续优化调整,出台“1+N”系列政策文件,推动安置房由“区建区管”向“镇建区统筹”有序转型,在规划建设、房源供应、住宅标准、配套设施、工作考核、清盘处置等方面调整细化规则,明确方向指引,更好发挥镇政府在安置房建设中的积极性、主动性。

在推进过程中,建立“一项目一方案”,聚焦精准规划、完善考核、提升品质等多维度全面发力。建立周报、月例会及定期巡查制度,全力聚焦“两旧一村”等重大项目推进,对唐镇小湾村及航头城中村安置房等重点项目实施“一日一报”,合理确定工作计划,多措并举、统筹安排,克难推进,推动征收安置房建设管理各环节提质增效。

经初步梳理测算,浦东新区2024年度拟下达征收安置房建设任务为开、竣工各150万平方米,推进净地项目约150万平方米,为2025年房源需求做好准备。

起跑就是冲刺,浦东新区“两旧一村”改造驶上快车道

# 『当年批准当年启动』跑出『引领区速度』