

# 新思想引领高质量发展 优秀实践案例 24

## 加快推进上海城市更新高质量发展

上海市规划和自然资源局案例编写组

习近平总书记多次赴上海考察调研，始终对上海的城市建设寄予厚望。2023年11月，上海发布《关于深化实施城市更新行动 加快推动高质量发展的意见》的“1+N”系列政策文件，开启上海城市更新新篇章，上海全面进入存量更新阶段。市规划资源局深入学习贯彻习近平总书记考察上海重要讲话精神，切实贯彻落实党的二十大精神和中、二中、三中全会精神，根据市委、市政府对推进城市更新工作的总体部署，集中推进超大城市发展方式转变和可持续城市更新模式创新转型，坚持总规统领，围绕破瓶颈、解难题，聚焦提升民生幸福、增收降本，积极开展城市更新新模式创新研究，探索城市更新创新路径。



曾经的上海最长铁路菜场变身网红百禧公园。

### 创新背景

党的二十大报告要求，加快转变超大特大城市发展方式，实施城市更新行动，打造宜居、韧性、智慧城市。党的二十届三中全会进一步明确要“建立可持续的城市更新模式和政策体系”。2023年11月，习近平总书记考察上海时强调：“在城市规划和执行上坚持一张蓝图绘到底，加快城市数字化转型，积极推动经济社会发展全面绿色转型，全面推进韧性安全城市建设，努力走出一条中国特色超大城市治理现代化的新路。”

在推动改革开放的四十余年高速发展中，城市更新是推动上海城市发展转型、功能拓展、民生改善、品质提升的重要途径和抓手。当前，在新时代高质量发展的新要求下，城市更新面临着系列新的挑战，亟需解决的瓶颈与制约问题，需要分区分类把准问题，综合施策、精准对策。

**现实需求：上海全面进入存量更新阶段。**上海作为超大城市，面临着资源环境紧约束的挑战。2015至2022年间，年均供应建设用地中，来源于增量用地和存量（含减量腾挪）用地的比重发生了结构性改变，从2015年的约9:1，调整为2022年的约3:7。面对步入存量更新阶段的深刻变化，亟需聚焦可持续发展，探索适应上海超大城市发展规律的城市更新模式，创新实施路径。

**历史维度：上海城市更新任务不断升级。**20世纪80年代，上海城市建设重在推进基础设施和职工住房建设，解决市民居住困难问题。20世纪90年代起，上海启动“365危棚简屋改造”，以“斜三地块”改造为代表的一批项目通过毛地出让等形式解决了旧区改造的资金难题。21世纪以来，随着土地招拍挂制度的全面施行，旧区改造步伐进一步加快。在改善居住条件的同时，通过“拆房增绿”，打造了延中绿地、徐家汇公园、外环线绿带等生态空间。

**战略任务：服务城市发展，保障国家重大战略和城市重大事件落地。**20世纪90年代浦东开发开放，实现了新区开发与旧区更新改造的同步推进。21世纪初，上海以申办世博会为契机，盘活了世博会所在地区的大量土地资源，并持续推进“一江一河”沿岸规划建设提升，把城市更新与产业结构调整、城市功能提升调整结合起来，大量工业遗存与低效用地得到盘活，新经济、新功能不断集聚，城市核心功能不断提升。

**发展目标：服务改革创新，勇担“五个中心”建设使命任务。**上海作为排头兵、先行者，在推动城市更新中，始终坚持与时俱进、不断适应城市高质量发展需求。比如，外滩地区作为上海城市发展的名片，在保留经典的同时持续进行更新。2018年，更新工作从“第一立面”向腹地“第二立面”延伸，进一步融合商、旅、文等综合功能。在推动旧区改造等城市更新工作中，尤为注重历史文化保护和高品质方案设计，形成了新天地、思南公馆等一批典型案例，打造了一批如曹杨新村百禧公园、新华路上生新所等网红打卡地，提升了地区

活力和吸引力。

**新形势变化：上海城市更新面临的新问题。**当前，随着上海进入存量优化、减量发展、内涵提升的新阶段，传统城市更新模式的突出问题主要体现在以下几个方面：一是规划统筹不足。就项目论项目，不算大账，倚重单个地块，简单依赖增加建筑量和容积率平衡更新成本，容易造成总量失控，城市功能与空间布局错配。二是成本收益难平衡。特别是“征储供”单一模式带来的周期长、成本高、产权难归集等难题，使传统城市更新模式更加难以持续。三是管理流程需要进一步优化。城市更新涉及主体多、流程长，传统“批建管”模式缺少横向衔接、缺乏纵向贯通，时间成本和交易成本较高，流程难以贯通。

### 主要做法

坚持“上海2035”总规一张蓝图的统领，瞄准重要使命，不断推出城市更新创新举措。

**一是用好调研“传家宝”：排查问题、摸清底数、全面落点上图。**

结合学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育和大调研工作要求，市规划资源局会同相关部门全面查找问题、摸清实情。调研发现本市各类城市更新任务中，“两旧一村”更新是重中之重，特别是提升老百姓基本居住条件、城市公共生活和公共安全等底线民生保障，是当前最紧迫的问题。为深入了解需求和困难，市规划资源局与属地政府一同深入虹口嘉兴路街道、普陀曹杨新村街道、静安石门二路街道、徐汇湖南路街道等走入户，访谈老住户，和工作人员探讨适应性改造等急难问题，并联动市相关部门，对问题相对集中、较为典型的相关区域共同开展研究。

调研中，大家意识到，如果只是挑案例、挑点位进行研究，很难了解到全面情况，必须加大调研的广度和深度，把上海“两旧一村”各种类型对象与难题逐一梳理出来，摸清家底，找准问题，落点上图，定位定标，才能盘点盘活，统筹谋划，统一规划。市规划资源局结合定量分析和空间分析等方法，组织市规划院、市测绘院、市地调院、市规划编审中心等单位，组建50人专班，对“两旧一村”更新改造涉及近1000个街坊进行逐一研判，形成“一地一册”近5000张图纸，摸清人口、房屋、土地基数底数。

通过深入调研分析，工作专班发现“两旧一村”更新主要问题在于：一是资源盘活利用的模式相对单一，产权归属难度大。社会资本和原产权人资本便捷、直通地注入城市更新项目的通道有待形成，降低更新成本的政策和举措需要创新。二是单地块更新在开发方式上具有一定的局限性。“两旧”更新的单个地块往往规模较小、布局分散，造成无法与周边地块进行“整装”开发，从而形成了一些实施难点区域和近期资金平衡缺口。三是“两旧”地区多涉及历史风貌地区，建设标准难以匹配更新需求。既有消防、绿化、文保等标准规范不能完全适应此类地区的更新需求，制约了高水平设计方案的形成，也不利于地区功能活化、综

合价值提升。四是“两旧一村”安全卫生条件较差，居住标准有待提高。现状房屋户型和质量差，公共卫生和消防安全隐患多，人均居住面积和配套设施不达标，更新改造方式相对单一，需要结合地块规划要求与开发条件分类施策，多方式统筹推进。

**二是算好“总量、结构、模式”三本账：全方位综合研判、明确更新方向。**

城市更新是系统工程，如“两旧一村”更新，需要符合城市发展规律，筹集大量资金并做好总体、持续平衡。为此，市规划资源局通过“总规引领+三本大账”（即：围绕“上海2035”总规实施，聚焦人口、居住空间、职住平衡等问题，扎实算好“总量、结构、模式”三本大账），进一步明确更新方向。一是测算总量账、结构账，对全市人口、建设用地、建筑规模、住宅规模等现状和规划方面的总量、结构、布局进行梳理排摸，并分空间圈层测算全市现状及规划的总量账、结构账，为模式选择提供依据；二是研究更新方案及成本收益，算好模式账。区分“两旧一村”不同类型，划定更新类别，选取代表性区域实地调研，深入了解风貌价值、人居环境、开发可行性等情况，分类提出不同更新模式和实施路径，对各种更新模式的资金成本、收益进行测算，提出总体综合平衡建议。

总体上看，“两旧一村”改造，通过深化比选城市总体规划要求和市“十四五”规划部署，经开展建设总量和开发强度、人口规模和密度引导、以及经济平衡等方面综合研判，符合城市总体规划实施要求，体现了落实新发展理念、高质量发展和人民城市建设要求，在加强城市公共卫生、公共安全等底线民生保障方面，效应明显。

**三是从“解决一件事”到“解决一类事”：探索多元、多方式集成联动、一体协同的可持续发展模式。**

随着城市功能的迭代升级，空间布局的不断优化，将有越来越多的老旧住区、老旧厂区、老旧街区等区域，需要通过城市更新来适应高质量发展的新要求。通过选取外滩第二立面、吴淞新城以及陆家嘴金融城崂山新村等重点更新区域进行实证解析，聚焦产权归属、规划土地、建设运营、财税金融等全周期流程，全面深入地认识不同区域、不同类型的更新需求，明确更新所面临的共同问题、难点和需要创新的政策机制，积极推动全类型城市更新由单通道向多元、多方式联动集成的可持续发展模式转变。

在此基础上，结合当前上海城市不同发展阶段的发展目标和规律特征，从目标导向、流程机制、规划方法、资源要素、保障支撑五个维度在规划资源领域进行科学的制度性设计和政策性安排，并积极开展城市更新可持续发展模式的规划资源实施意见以及“三师”联动负责制、低效用地处置、规划土地弹性管理等政策文件研究，进一步推动从“解决一件事”到“解决一类事”。

**四是“一地一策”试点先行：实践中探索破解难题。**为进一步推动城市更新可持续发展模式的创新，市规划资源局会同黄浦、静安、徐汇、虹口、宝山、浦东等区和市相关部门，针对旧区改造、不成套职工住宅、不成套里

弄公寓花园住宅、老旧工业区等不同更新类型，共同选取外滩第二立面、静安苏文里等10个试点更新单元，匹配责任规划师、责任建筑师和责任估价师至各试点项目，开展实践，通过边试点、边推进、边总结、边推广的方法，探索形成专业团队协作推进、行之有效的工作模式和方法。

### 创新成效

习近平总书记强调，在城市规划和执行上坚持一张蓝图绘到底，有章有法、一笔一划把蓝图描实。市规划资源局按照本市《关于深化实施城市更新行动 加快推动高质量发展的意见》要求，结合推动主题教育调查研究成果转化，制定出台配套实施文件，推进试点单元先行先试，全力推动城市更新工作取得更大进展。

**一是明确了全周期行动指南。**

2023年底市规划资源局制定印发了“1+3”政策文件，作为规划资源系统落实市委、市政府文件的配套文件，包括1项围绕城市更新可持续发展模式全周期贯通的规划资源政策文件及配套工作规程、3项专项政策文件。其中，1项政策文件即《关于加快转变发展方式 集中推进本市城市更新高质量发展的规划资源实施意见（试行）》，作为城市更新可持续发展模式创新的规划资源综合性政策文件，重点明确了“四个一”的创新举措，包括：坚持总规统领一条主线，加强更新项目谋划、策划、规划、计划“五划”联动，着力提升城市功能、优化人口分布、促进职住平衡、推动均衡发展。坚持更新规划一张图，通过责任规划师、责任建筑师、责任评估师“三师”联动，扩围统筹资源、强化设计、破解难题，形成综合性、高品质解决方案。坚持资源统筹配置一盘棋，创新以“盘整赋”（盘活、整合、赋能）为主的资源配置方式，突出空间资源总量、存量、增量、减量、质量“五量”调控，推动城市更新项目的资源、资产、资信、资金“四资”贯通。坚持高质量贯通一条路，推动更新流程再造，明确谋划策划、项目计划、实施方案、实施建设和运营管理5个阶段，以及9个关键环节和若干规定动作，实现全周期规范高效运行，提升更新时效。

3项专项政策在明确全流程路径创新的基础上，进一步强化机制和政策保障：一是探索建立责任规划师、责任建筑师、责任评估师“三师”负责制。尊重城市更新客观规律，让专业的人干专业的事，面向实施、系统谋划、集成创新、分工明确。通过前瞻性谋划、专业性策划、合理性评估、陪伴式服务，贯穿策划、规划、建设、管理的全周期。二是加强规划土地弹性管理。顺应城市功能融合发展需求，对于融合发展诉求多、用地兼容条件较好的地块，增加融合属性管理要求，允许在项目阶段对用地性质进行弹性管理，充分调动市场积极性，加强规划土地管理应对城市更新的弹性适应。三是推动产业用地综合绩效评估。科学构建综合绩效评估指标体系并实施评估，动态形成ABCD四类绩效用地清单。强化规划导向，完善政策工具，形成提质、更新、收储、

减量等多路径联动统筹方案，滚动推进低效产业用地处置工作。

**二是大力推进城市更新行动。**

由点到面，积极推进各类更新项目实践。市规划资源局积极与各区、更新中心、市场主体沟通，大力推进产业、商业商办、市政基础设施、公共服务设施等各类更新项目实践，并推动更新区域按规划、成系统、多主体共同推进。如静安区走马塘项目，从2019年开始，集合规划、建筑、土地评估等多方力量，建立政府、园区管理主体、设计力量多方协同的推进机制，通过向存量空间要资源、要品质、要效率，走马塘区域已推进信谊药厂、申林木业、城建水务、百联汽车、上勤等更新转型项目，成为上海中心城区产业园区整体转型更新的鲜活样本。

聚焦成片旧改、“两旧一村”等重点任务综合施策攻坚，提质增效推进规划编制。通过城市更新的一体化规划编制，通过城市更新的一体化运营，通过城市更新的一体化实施，通过城市更新的一体化服务，通过城市更新的一体化治理，通过城市更新的一体化监管，通过城市更新的一体化评价，通过城市更新的一体化激励，通过城市更新的一体化约束，通过城市更新的一体化保障，通过城市更新的一体化监督，通过城市更新的一体化问责，通过城市更新的一体化追责，通过城市更新的一体化追刑，通过城市更新的一体化追悔，通过城市更新的一体化追悼，通过城市更新的一体化追思，通过城市更新的一体化追忆，通过城市更新的一体化追念，通过城市更新的一体化追慕，通过城市更新的一体化追怀，通过城市更新的一体化追远，通过城市更新的一体化追思，通过城市更新的一体化追忆，通过城市更新的一体化追念，通过城市更新的一体化追慕，通过城市更新的一体化追怀，通过城市更新的一体化追远。

以试点更新单元实施探索流程机制优化重塑。针对试点更新单元，经多轮修改完善，已基本形成了城市更新单元规划实施方案稳定成果，相应设计方案视野开阔、构思新颖、各有特色，充分体现了设计赋能。目前，外滩第二立面、静安苏文里相关单元已经进入前期招商、空间整备、方案深化等规划实施推进工作。

### 未来工作思路

按照市委、市政府工作部署，目前已形成城市更新新模式规划资源相关配套政策和机制。下一步，市规划资源局将按照十二届市委五次全会部署要求，继续推动城市更新落地落实，加快探索走出可持续的城市更新新路子。

**一是聚焦实景图，集中推进落实行动。**坚持一个统领、五个统筹，加强整体谋划，按照全类型、整区域、高品质、可持续的要求，落实专业技术支撑，强化规划资源保障，全面推进城市更新行动；加强各方力量统筹，营造全社会支持和参与城市更新的良好氛围；以全流程贯通为目标，加强政策培训宣贯，及时评估并推动政策集成创新。

**二是突出实操性，齐力推进精准施策。**城市更新涉及面广，在上述城市更新新模式探索推进的同时，进一步推动综合施策，如财税、金融方面，参考伦敦、东京等国外经验，加大城市更新项目的收储资金、专项债等财政支持力度，鼓励金融机构依法开展多样化金融产品和服务创新；建设规范标准方面，参考北京放宽在消防安全、绿地等方面限制，以及东京允许建筑密度、日照等突破，推动适应城市更新消防、抗震、绿化、交通、文保、绿色、智能、数字等专业技术论证机制和标准创新。

## 服务人民群众，传承集体记忆 新思想引领创造空间新价值

周俭

专家点评

国土空间规划是国家管理国土空间保护和开发利用的政策工具，通过规划创造空间价值是国土空间规划的重要任务。践行人民城市重要理念，我们需要从新的视角再次审视国土空间规划的新任务，在存量发展时代创新探索新方法和新模式。

习近平总书记2019年在上海考察时提出了“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念。在空间存量发展阶段面对城市更新的新现实，民生改善成为新时代国土空间规划和城乡建设的新任务，将历史风貌的保护传承融入市民的日常生活成为当前城市更新的新课题。

城市更新是民生工程、发展工程，要统筹算好民心账、长远账、整体账。坚持以城市总规为统领，把城市更新工作同强化城市功能、拓展发展空间、提升区域品质、增进民生福祉统筹起来，整体推进、一体实施。上海有大量以工人新村为代表的老旧小区，上海在全国率先以“十五分钟社区生活圈行动”为抓手，覆盖城乡不同类型的老旧小区，通过建立社区规划师制度向居民问需问计，采用“一地一策”的规划策略，挖掘空间潜力、优化空间结构和布局，在充实完善社区公共服务设施中，特别关注“一老一小”，打造老年友好和儿童友好社区；在提升社区公共空间品质中，特别关注慢行空间、街道活力和场所营造，注重蓝绿空间的服务功能，为居民的日常生活和邻里交往提供更多更好的环境。

习近平总书记强调：“要像爱惜自己的生命一样保护好城市历史文化遗产。”城市历史文化遗产是文化自信的空间标识，是融入日常生活的市民集体记忆。开放、创新、包容的上海从历史中走来，留存有大量的日常性遗产和独特的历史风貌。长期以来，不同时期建造的历史建筑 and 现代建筑古今相映、共存对话，共同构成上海城市文化的重要组成部分。上海在城市更新中以保护传承日常性遗产为抓手，在传统老城厢和古镇古街、近代石库门里弄街区和工人新村的历史更新中，通过建立城市更新“三师”制度开展科学的、精细化的调查研究，发掘淹没在大量老旧建筑中具有社区居民集体记忆意义的建筑、构件、古树和空间场所，因地制宜地保留利用，融入当代日常生活。

以提高空间的社会价值和人文价值为抓手，服务人民群众，传承集体记忆，是城市更新时代支撑空间利用价值、环境价值、经济价值提升和可持续发展的重要策略。人民城市的实践探索是一个实现空间新价值的过程，我们应该牢牢抓住这条主线，通过共商、共建、共享、共治，实现城市的高质量发展。（作者为同济大学建筑与城市规划学院教授）