

城市如何进行有机更新

陈 平

在贯彻新发展理念、注重高质量发展的大背景下，城市发展已由外延式扩张转向内涵式增长，城市有机更新正成为城市发展的主要方式。2019年中央经济工作会议提出，要加强城市更新和存量住房改造提升，做好城镇老旧小区改造。2019年11月，习近平总书记视察上海时强调，城市规划建设要像对待老人一样，尊重和善待城市中的老建筑，走内涵式、集约型、绿色化的高质量发展路子。可以说，城市有机更新是现阶段优化城市存量资源配置、引导土地集约高效利用、改善人居环境质量的最重要手段。城市有机更新是一项庞大、复杂的系统工程，在推进过程中，应注重系统思维、历史传承、精致精细、集约节约、民主协商、拓宽思路等，打造经得起时间和历史检验的精品工程，不断增强城市的综合承载能力，更好地彰显城市的独特魅力，提高群众的获得感、幸福感、满意度。

注重系统思维，着眼长远发展

城市是一个综合体，必须运用系统思维，把有机更新与城市的历史、文化、经济、环境等诸多因素结合起来。要处理好当前与长远的关系。通盘考虑、系统谋划，立足当前、着眼长远，强化顶层设计，科学确定有机更新地块的历史文化保护与利用、用地性质、开发强度和建筑风貌等主要规划指标，编制好地块建设的规划设计方案，引导推动产业布局更加合理，产业结构更加优化，城市形态更加优美，在可持续发展的基础上探求城市的更新发展。要处理好整体与局部的关系。从城市到建筑，从整体到局部，如同生物体一样，是有机联系、和谐共处的。城市有机更新要顺应城市的肌理，采用适当规模、合理尺度，按照城市内在的秩序和规律，结合改造的内容和要求，妥善布局空间关系，使得城市改造区的环境与城市整体环境相一致，各组成部分符合城市的整体要求。要处理好投入与产出的关系。把城市有机更新与推进产业结构调整结合起来，通过引进科技企业、创新企业，促进产业更新，实现“腾笼换鸟”。

注重历史传承，留住城市记忆

一个城市的历史遗迹、文化古迹、人文底蕴，是城市生命的一部分。要延续历史文脉。只有把城市有机更新同保护历史遗迹、保存历史文脉统一起来，把城市有机更新与历史文化资源活化利用结合起来，才能在保护中利用，在利用中保护，最大限度发挥历史文化资源的经济和社会价值。坚持“全面保护、应保尽保”的原则，深入挖掘城市文化和历史遗存蕴含的哲学思想、人文精神、价值观念、道德规范等，把具有代表性的历史文化项目，由点成线、连线成片，形成“城、河、山、塔、寺、民居”融为一体的城市文化景观，既改善人居环境，又让历史文化和现代生活融为一体。要顺应原有风貌。按照“修旧如旧、建新如故、恢复原貌”的方法，实施老城风貌区改造，基本保持原有建筑的轮廓不变，对其建筑立面进行保护和更新，适当注入现代元素，留住城市特有的地域环境、文化特色和建筑风格。要贴近地方民俗。充分体现地方的民俗特色，无缝衔接原住户的日常生活，描绘传统街坊生活，延续“城市记忆”，讲好“本地故事”，在建设中“让城市留住记忆，让人们记住乡愁”。

注重精致精细，提升功能品质

坚持高标准引领，注重细节，用“绣花功夫”和“工匠精神”推动城市有机更新。改造基础设施。完善公共配套设施，健全地下管网，实施道路整治，全面打通道路微循环系统，序化城市空间环境。在规划

许可的条件下，采取“三原”原则（即原址、原高度、原面积），对独幢或成片区的危房险房进行改造，解决老旧小区设施“残、破、缺”问题，积极构建分布均衡、结构合理、环境优美的城区园林绿地系统。实施微更新。利用城市边边角角的微小空间，如道路两侧绿化中分带，小区大门两侧，建筑物立面墙体等，见缝插针增添绿地、补植绿化；在空地、道路转角，增设阅读休闲驿站，添置便民设施、文体设施，满足生活需求，提升居民的幸福感、获得感。提升管理精细度。大力开展文明城市、卫生城市创建和垃圾分类工作，实施“碧水、蓝天、绿地、宁静”生态环保行动，打造网格化智能管理平台，着力提升城市细管、众管、智管水平。



注重集约节约，盘活用地资源

高度重视土地资源科学合理利用，提高城市土地利用效率，在集约节约与打造精品之间找到最佳平衡点。用好存量。盘点现有建设用地中布局散乱、利用粗放、用途不合理、综合投入产出效益低、不符合安全生产和环保要求的部分，建立城市低效用地数据库，编制低效用地再开发专项规划，实施城市土地低效用地再开发。根据建筑的高度、密度和类型，将基础设施和公共建筑的使用效率达到最优化，尽可能缩减成本和空间，提升整体效益。盘活存量。紧贴城市原有肌理，对现有的老写字楼、老厂房、棚户区加以升级改造，成片区整体提升环境品质，为发展创新产业、高技术产业、绿色产业腾出载体空间。改造提升老城区城市产业中心区、特色商业街和商贸综合体，使业态空间更广阔、布局更优化、载体功能更完善，不断提升城市的人气、商气和财气。做优增量。推进城市地下空间开发利用，建立健全从总体规划到专项规划再到控制性详规的城市地下空间规划体系，向地下要土地、要空间、要资源，推动城市地上地下立体发展。

注重民主协商，引导公众参与

城市有机更新的最终目的，在于让老百姓更加宜居宜业，其建设成效的好与坏，老百姓最有发言权。因此，实施城市有机更新，应最大限度鼓励群众参与，充分发扬民主，群策群力、共建共享。营造浓厚氛围。通过政府网站、报纸刊物、微博微信等载体，广泛宣传发动，主动信息公开，使城市有机更新的理念更加深入人心。积极推进示范点建设，定期组织“最美街角”“最美楼宇”“最美阳台”评选，调动社会各界参与的积极性。广泛听取民意。充分发挥人大代表、政协委员、专家学者人才荟萃、智力密集的优势，集思广益、博采众长。定期召开居民议事会，问需于民、问计于民，办老百姓最急需的事、最想办的事、最支持的事，确保他们对城市有机更新的知情权、参与权、选择权、监督权。引导居民参与。创新居民参

与渠道，实行“部门问策、专家议策、社会征策、规划委员会决策、阳光亮策”的城市有机更新工作机制，建立“社区规划师”制度，把群众请进规划室、施工现场全程参与，积极引导原住民直接参与历史建筑保护更新。

注重拓宽思路，突破制约瓶颈

城市有机更新是一个长期、复杂的实现过程，尤其是当前，同时面临政策法规不完善、财政资金紧缺的双重挑战，必须解放思想，大胆创新，想尽一切办法突破制约瓶颈。用足用好政策。充分运用产业结构优化等引导性和扶持性政策，加快土地利用整理和二次开发，促进城市空间布局调整优化。破解资金难题。城市有机更新投资大、周期长，难以做到单一区块静态平衡，可以在一定范围内按项目的不同性质进行整合打包，寻求统一、动态和综合的资金平衡。实行“非禁即入”，采取市场化的方式，建立多元投入和更新基金及其投资回报机制，鼓励民间资本投入，探索推广运用政府和社会资本合作（PPP）模式。探索资产证券化路径，为城市有机更新持续提供资金支持。创新运作模式。建立“政府、市场、市民、社会”四位一体协同机制和“规划者、建设者、使用者、管理者、需求者”五位一体的协同机制，按照规划参与更新改造，探索城市有机更新区域内房屋产权盘活机制，鼓励居民、企业在统一设计且基本符合规划的前提下，自主改造或参与改造。采取“自愿”和“渐进”的模式，让原住民自愿选择，可迁可留，对于愿意搬迁的居民，妥善做好安置；对于愿意留下来的居民，做好房屋修缮和功能改造，在保护原有生活方式的同时，提升生活品质。