
探索有温度的南京城市更新之路

包咏菲

当城市从增量扩张向存量提质转变，实施城市更新已是适应城市发展新形势、推动城市高质量发展的必然要求。2021年11月，住房和城乡建设部印发《关于开展第一批城市更新试点工作的通知》，南京入选第一批城市更新试点名单。南京作为特大城市，坚持以人民为中心，重塑城市空间、激发城市生机活力，探出富有温度的城市更新之路。

高站位推进城市更新

实施城市更新行动，是党的十九届五中全会作出的重要决策部署，是国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确的重大的工程项目。南京顺应时代要求，审时度势，通过城市更新，推动城市结构优化、功能完善和品质提升，从源头上促进经济发展方式转变，探出了一条城市更新的新路。

顶层设计的必然要求。2021年两会期间，“城市更新”首次写入政府工作报告。江苏省“十四五”规划对下一阶段城市更新工作作了更为详细的部署，更加重视城市功能的发挥和城市品质的提升。南京市第十五次党代会明确了“全面建设社会主义现代化典范城市”的奋斗目标，今后五年是全面建设典范之城的起步阶段。南京这几年重点面向居住类地段、传统历史地段的城市更新实践，具有探索和借鉴意义。南京将城市更新作为服务构建新发展格局的重要战略抓手，不断探索，推动“城市让生活更美好”的美好愿景变为现实图景。

顺应新时代城市转型和高质量发展的需要。存量城市更新是时代所需，是城市化进入下半场的必然选择。当前，南京的城市已进入增量开发与存量更新并重的新阶段。在以高质量发展为时代主题的今天，存量提升已经成为共识，城市更新不再依赖传统的房地产开发模式，力求小而精。城市更新应当采取渐进式、微改造的形式，遵循城市发展规律、统筹城市空间功能、理顺城市文化脉络。南京在居住类地段开展城市更新的探索，促进城市更新从传统征收拆迁模式向“留改拆”方式转变，带动城市发展由增量扩展转向增存并重。

推进城市现代化的重要选择。当前，城市更新成为实现土地节约集约利用、城市发展转型、城市功能完善、城市品质提升和历史文化传承的必然选择，是今后规划和自然资源管理工作的重点任务。2020年，南京城镇化率达到86.8%，作为城市化进程相对较快的地区，此前南京已在基础设施、公共服务、区域一体化、城乡一体化、历史文化保护等方面做了大量探索和创新。尽管此前未将这些工作明确定义为“城市更新”，但时至今日，城市更新的内涵仍在不断被这些探索所验证和丰富。“十四五”及今后一个时期，城市更新工作将持续与区域发展、基础设施建设、社会治理水平提升等密切相关。

共谋共建的治理变革

南京围绕城市更新积极探索、先行先试，出台相关政策40余项，从以前“拆改留”到现在“留改拆”，多个历史风貌区规划设计从“自上而下”到“自下而上”反向操作，从旧城改造“就地平衡”到新城反哺老城，用更精细化的手法结合“以人为本”的更新理念，形成多种可复制、可推广的更新模式。

以系统谋划思维推进城市科学更新。南京市高度重视系统谋划。根据城市资源禀赋、发展阶段和实际需求，加强城市布局、功能、历史文化等工作统筹谋划，从居住类和非居住类两方面同步推进和完善城市更新政策。2020年5月，印发《开展居住类地段城市更新的指导意见》，明确对建成区范围内危破老旧住宅片区进行更新，这一政策获全国推广。2021年初，建立城市更新

工作联席会议制度，由市房产局、市规划和自然资源局、市建委等成员部门定期召开会议统筹推进城市更新工作。2021年11月，出台《南京市存量房屋改建为租赁住房办理实施细则（试行）》，进一步强化存量房屋改建为租赁住房的管理体系。南京在历史文化街区与风貌区更新保护方面持续探索，出台《南京市历史文化名城保护条例》，并为更新重点项目小西湖专门制定了微更新规划方案实施指导意见。区级层面成立专门实体化运作机构。2021年5月，南京市挂牌成立首个区级城市更新实体化运作部门——秦淮区城市更新工作领导小组办公室，秦淮区作为南京具有深厚文化底蕴的老城区，依托实体化机构全面系统地探索实践城市更新工作。

以群众满意度为标杆，搭建多元共治平台。老城的改造和更新最难的就是要厘清复杂的产权关系，充分尊重居民的权利，这就要求从政府一元主体运作走向多元主体运作。位于新街口商圈的石榴新村是典型的不具备征收条件的城中村危旧片区，于2019年被列为南京首个城市更新危房安全消险改造试点项目。定期设置领导接待日，由市区、项目分管、属地街道、区职能部门主要领导等与居民面对面沟通，召开“居民议事会”，倾听居民意见和建议。南京市及秦淮区探索出以原地重建、回迁安置为主，异地置换、优先购买原地商用房屋相结合的更新方式。居民对原地回迁、异地置换或承租公有房屋拥有自主选择权，居民广泛参与政策制定、设计改造全过程。多元主体参与让项目的推进进程加快：前期对于居民是否改造意愿的征询同意率在2020年7月一询达到97%，在10月二询达到87%。2021年1月，项目实施签约阶段签约率顺利达到97%，2021年6月项目正式开工，如今居民们都期盼着早日搬进新房。

小西湖片区是老城南现存较为完整保留明清传统风貌的居住区之一。此前，老街区房屋产权复杂，片区改造陷入停滞。政府、原住民、实施改造的市场主体、专家学者、社区规划师、大学生志愿者等社会多方力量自下而上多轮收集意见，明确了改造原则——“小规模，渐进式”有机更新，即整个片区分成15个规划管控单元和127个实施单元，每个实施单元所有产权人意见一致才开始整治改造，尊重民意又避免收购零碎无效资产。如今，小西湖片区800多户居民近半选择留下，老房子重新焕发生机：整洁干净的民宅庭院，构思精巧的艺术小馆，放学后在街巷嬉戏追逐的孩童，小西湖共生院将“原住民”与“外来客”的碰撞转化为一种社群关系的“共生”……改造过的小西湖片区具有多元化的形态和产权，却仍然保留了原有街区格局和传统街巷肌理，被评为全国城市更新优秀案例。

延续城市文脉，融入市民生活。城市更新的“新”是一种发展，意味着更替性延续。如何让历史文脉融入当代生活，成为市民的文化底蕴和城市的精神地标？南京从整理城市文脉、实施内涵建设、融入当代生活中破题，从文脉延续中探出城市更新的路径。

颐和路片区是南京拥有近现代公馆最多的历史文化街区，南京综合运用“留改拆加”手段进行历史文化建筑保护，保留与整体风貌协调的历史建筑，改造价值一般、质量较差的建筑，增加公共空间和配套设施，植入产业创新活力，形成独具特色的民国历史窗口、古都文创中心和国际交往客厅。位于来凤街的国创园所在地曾是“江南铸造银元制钱总局”，解放后这里成为红遍全国的“南京第二机床厂”。2012年，此处老旧工厂成为“国家领军人才创业园”，园区对经典进行文化再造，加入符合新时代的设计和 content，将上个时空的老工业遗迹，变为当下时空中有价值的珍品，传递出金陵的风情与文化。秦淮硅巷·悦动新门西“蜕变”为物联网科技与文化载体，依托明城墙、南京第一棉纺厂、南京印染厂等历史古迹和工业遗存，以物联网、体育文化为主，对旧城存量资源进行盘活，拓展商业文化空间。

在城市更新过程中，不仅建筑本身的使用价值、经济价值得到了发挥，而且当人们行走其间，南京数百年的历史就在保留的建筑中静静地被叙述出来。

赋能产业发展，提升产业硅巷经济活跃度。城市更新的内涵决定了城市更新应当为城市产业发展服务，成功的城市更新项目，都实现了产业的迭代或附加。南京打破“就地平衡”的运作方式，探索建立新城反哺老城机制，不少老街巷通过设施嵌入、功能融入、文化代入等举措，空间品质和文化魅力得以提升。“小西湖”不断完善街区结构，改善街区风貌，优化营商环境，使文旅产业在老城得以复兴，在方便居民生活的同时，也增加了居民收入。南京依托主城高校院所、厂房街巷，推动一批工业遗存

化身文创高地、城市硅巷，以城市更新再造创新空间，推动更多存量空间向创新空间转化，崭新气象不断涌现。南京的硅巷载体面积已超过 100 万平方米，集聚高新技术企业上百家，培育引进科技型企业超千家。研创型企业、都市型工业带着现代技术、最新潮流“隐身”于老城街巷中，赓续着城市不竭的活力。

让城市更新富有温度

城市更新是一项事关长远发展的综合性任务，也是南京为历史文化名城的高质量发展探路，向世界展示历史底蕴与时代潮流兼备的城市形象的使命要求。南京探索富有温度的城市更新之路，具有很强的启示意义。

吸纳社会参与，探索城市共建共治共享之路。城市更新的最终目标是盘活存量资源，适应当下与未来发展需求，最终实现城市提质升级、群众公共利益充分保障，人民的获得感和幸福感不断增强。“绣花式”的微更新改造需要改造者在很长的时间里，用耐心、韧性、智力不断寻找与不同利益主体共赢的平衡点。政府需要通过政策引导城市更新，但要以目标为导向，即实现城市功能优化、环境质量改善、社会文化繁荣、治理能力提升。群众的参与很重要，应多倾听其诉求，优先解决其需要。此外，参与城市更新的企业也要有社会责任感和担当，要努力创造条件，实现商业价值和社会责任投资的有效协同。

延续城市文脉，留住城市底色。城市更新是城市治理的重要方面，也是城市治理的关键过程。如何让富有特色的建筑保存下来，延续传统文化，保留城市的记忆？这是城市更新的重点和难点。城市更新的温度，必须彰显出文脉的融合度。文化遗产是人类的共同遗产，是不同文明、不同文化交流互鉴的重要载体，保护好文化遗产是城市管理者的历史使命和责任。文化遗产走进城市生活，融入城市发展，是文化遗产保护、传承以及价值传播的最好的方式。南京变“拆改留”为“留改拆”，更多采用“小规模、渐进式”的微更新，保有形续无形、育文化创特色；通过“找出来、保下来、亮出来、用起来、串起来”，系统挖掘、梳理和展示历史文化资源，可以更好促使传统文化与现代文明交相辉映。

推进社区更新，引领美好生活。当前，治理体系和治理能力现代化的末梢在社区，而社区在参与城市更新时扮演着越来越重要的角色。人民的城市人民建，城市更新与社区治理相结合，能更好地增强居民主人翁意识。社区以地域社会既存资源为基础，在多方参与及协作下，对居民身边的居住环境进行渐进式改善，以“日用而不觉”的方式，不断提升社区活力与魅力。社区是渐进式微更新得以延续的重要载体，它使得片区微更新实施单元有了明确的引导主体。因此，可进一步明确社区更新属地主体责任，通过政策引领和行动计划，鼓励开展有温度、有特色的社区更新。