
古城保护与城市更新的姑苏样板

俞振武

2023年7月6日，习近平总书记考察了姑苏区平江历史文化街区，并作出“平江历史文化街区是传承弘扬中华优秀传统文化、加强社会主义精神文明建设的宝贵财富，要保护好、挖掘好、运用好，不仅要在物质形式上传承好，更要在心里传承好”的重要指示。苏州市姑苏区始终把“全面保护”“活态保护”的理念贯穿于苏州古城的保护更新中，极大程度上延续了古城的传统风貌，保护了古城的文化遗产，为全国历史文化名城保护提供了工作“样板”。

一、理顺体制机制，为古城保护与城市更新注入新的活力

2022年，苏州市委常委会专题调研姑苏区后，将资源配置下沉，部分职能调整至姑苏区，通过理顺体制机制、健全政策体系、加强市区联动等方式为古城保护更新工作注入了新的活力。

完善管理体制，强化保护更新的组织保障。在市级层面成立了苏州国家历史文化名城保护工作领导小组，由市委、市政府主要领导担任第一组长、组长。在区级层面设立领导小组办公室，由市委、市政府分管领导担任主任、常务副主任，由30余家市级部门和市属国企作为成员单位。同时，成立区级古城保护更新、存量建筑盘活利用等工作领导小组，统筹推进具体项目，建立了上下联动、齐抓共管的推动机制。组建苏州名城保护集团，全面开展古建修缮利用、闲置载体盘活、优质资产归集等工作。

健全政策体系，优化保护更新的工作基础。积极落实《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》文件要求，推动出台《关于进一步加强苏州历史文化名城保护工作的指导意见》《保护区、姑苏区历史文化名城保护“十四五”规划》，保障古城保护更新工作稳步推进。在实际工作推进中，制定《保护区、姑苏区城市更新指引》《姑苏区店招标牌个性化设置导则》等指导性文件，实施《保护区、姑苏区传统民居活化利用实施方案（试行）》《平江历史文化街区管理办法》等操作性文件，进一步理清工作内容，明确责任主体，全方位提高古城保护更新的综合施策水平。

加强市区联动，形成市区两级的沟通机制。在古城保护和城市更新工作过程中，苏州市与姑苏区形成了市区两级高效沟通机制。市级侧重于对相关保护更新规划、政策法规等方面的把控，为市领导小组和指挥部提供智力服务支持；区级侧重于具体操作和技术领域，注重对具体实施过程中的技术规范 and 操作流程进行科学论证，将“自上而下”的规划意图和“自下而上”的更新意愿相结合，促进各类保护更新项目落地。

二、加强总体谋划，为保护更新提供技术支持与规划引导

苏州古城保护更新工作具有一定的特殊性，既要保护世界文化遗产、文物保护单位、历史文化街区、历史地段等，也要保护城址环境、整体格局和城市风貌，需要强化总体谋划统筹。

制定行动计划，提升古城保护与城市更新站位。姑苏区持续弘扬“主动担当、奋勇争先、高效务实”的精神内核，围绕历史文化保护传承和古城保护更新、产业培育和载体建设、城市面貌提升和“城区即景区、旅游即生活”、一刻钟便民生活圈建设等多个主题实施相关三年行动计划，逐步开展古城街坊评估与城市体检、古城片区保护更新、古城居住品质提升、公共空间品质提升、市政基础设施提升等行动。

开展容量研究，确定古城保护与城市更新容量。姑苏区邀请王建国院士团队开展古城容量研究。通过对古城人口、产业、空间形态等维度的容量分析，总结出居住人口 20 万、就业人口 11 万、总容积率 1.09，总建设量为 1281.74 万平方米的古城容量发展建议，并提出古城保护与城市更新应秉持“整体、系统、底线、精细”的核心思维，在整体保护的前提下，积极促进古城活力提升和可持续发展。

完善规划体系，明确古城保护与城市更新路径。姑苏区在实践中不断摸索，形成了从历史文化名城总体规划到城市更新规划再到重点片区规划的多层级、系统化的规划体系，编制完成《姑苏区分区规划暨城市更新规划》，将法定规划和城市更新专项规划进行同步编制，综合性、系统性地编制历史城区的城市更新规划，为姑苏区城市更新长远发展目标的确定、功能定位的明晰、更新单元的划分、更新政策的梳理等明确了方向。在城市更新规划基础上，聚焦片区资源禀赋，以片区自身功能定位与发展方式为抓手“量体裁衣”，开展重点更新片区规划。聚焦城市发展瓶颈问题，全面整合片区各类更新资源、更新资金和更新项目，系统解决城市发展中存在的不充分、不平衡问题，为城市发展创造基础性条件。

三、推动重点项目，为以点带面解决项目各类难点提供范例

在保护优先、保护第一的基础上，坚持项目为王，积极发挥政府主导作用，压茬推进重点片区的保护更新，加大资金保障、产权办理等方面的创新突破。“坚持使用是最好的保护”，有序推进保护更新项目建设，充分调动市场参与古城保护更新，吸引更多的社会力量参与古城保护更新。

盘活土地资源，激活城市低效用地。完成姑苏区空闲低效用地情况的梳理，今年已完成 21 宗空闲低效用地的上市利用，盘活土地 37 万平方米。如人民路南路西侧和苏州市实验小学北侧的苏纶场南地块，由于建设方资金链不畅且债务沉重，项目南区自 2007 年以来一直处于“烂尾”状态。通过重新梳理苏纶场南地块的项目进展及相关症结，成功完成退地清算工作，推动地块重新挂牌出让，并以 TOD 理念高效利用现有轨道设施引入研发办公，提高土地资源价值释放。

盘活存量建筑，激活城市闲置建筑。姑苏区于 2022 年率先出台《保护区、姑苏区存量建筑盘活利用工作要点（试行）》，建立存量建筑改变使用功能审批工作机制，17 个存量建筑盘活利用项目筛选入库，12 个项目完成存量改造建设，让品质低效、隐患突出的闲置建筑“蝶变重生”。如国投宝原的养老项目原为苏州阀门厂生活办公区，该项目改造后将被打造成覆盖全服务链、全生命周期的市中心健康养老综合体，可以弥补片区养老服务设施不足，活化闲置资源，有力提升片区风貌。

开展更新试点，助力古宅焕新利用。通过制度实施《苏州历史城区城市更新试点工作实施方案》，重点打造平江片区、古城 32 号街坊等一批精品项目，形成古城保护更新的鲜活样板，形成可复制、可推广、利建制的做法经验，为全面开展古城更新保护提供基础。创新采用“伙伴计划”，按照社区规划要求，引进非营利、有情怀的机构，将古建老宅保护与利用工作相结合，一宅一策助力古建老宅焕新利用。目前，姑苏区有可活化利用的古建老宅 286 处，已完成修缮利用 95 处，积极对接储备上市公司、投资机构、高端商务商贸品牌等优质项目，共落地项目 28 个，政府、企业、群众“三方奔赴”的古城保护更新大舞台已经形成。

创新上市路径，探索小地块带建筑上市新模式。姑苏区结合自身实际，探索带建筑挂牌出让的路径和机制。通过该路径的实施，为传统民居的保护更新开辟了兼顾合法性与灵活性的新路径，更好地发挥了社会资本的积极性。2022 年 12 月，位于姑苏区金阊街道桃花坞大街的苏地 2022-WG-75 号等三宗土地率先实现带建筑地块挂牌上市，由土地储备中心作为实施主体，对需活化利用的古建老宅、传统民居进行收购或协议搬迁，通过国有建设用地使用权保留建筑物的方式挂牌出让，并在出让公告中明确保留建筑物价值和移交方式等内容。出让后，土地使用权与保留建筑产权移交到受让人名下，受让人按新建项目建设流程修缮后办理不动产权证。

（作者系苏州市自然资源和规划局苏州国家历史文化名城保护区（姑苏）分局局长）