

智库圆桌  
(第四十六期)

新一轮超大城市更新正在如火如荼开展。北京、上海、深圳、广州等超大城市,经过几十年的高速发展,逐步成长为我国经济增长、对外开放和国家治理的重要支撑,但也出现交通拥堵、房价高企、产业结构不合理等“大城市病”,城市空间迫切需要重构和焕新。这一轮城市更新和以往不同,不仅是对“老破小”进行升级改造,更多是依托先进的信息技术、合理的功能规划以及科学的治理理念,进一步激发城市发展活力。“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出,加快转变城市发展方式,统筹城市规划建设管理,实施城市更新行动,推动城市空间结构优化和品质提升。本期邀请相关专家探索完善超大城市更新的政策体系和实施路径。

## 超大城市更新增添发展活力

主持人

经济日报经济研究部主任、研究员

徐向梅

## 城市空间优化和品质提升的示范

**主持人:**目前,北京、上海、深圳、广州等地陆续出台政策,将城市更新列为重要工作。在我国新型城镇化加速推进背景下,超大城市更新有怎样的现实意义?

**李国平(北京大学首都发展研究院院长):**超大城市的城市更新具有重要的时代意义。第一,超大城市对国家和区域经济社会发展有引领和带动作用,并且因其更新的体量大、内容丰富,从而更具有典型性和示范性。超大城市在城市更新中应紧紧围绕服务现代化建设大局的需要,打造城市更新范例。第二,作为国际化、市场化资源配置的枢纽型城市,超大城市在引导企业、行业组织等主体参与时优势突出,通过充分发挥市场机制作用,可以有效控制城市更新的综合成本,提升综合效益。第三,北京、上海、广州等超大城市历史悠久,通过城市更新来唤起老城市新活力的任务更艰巨,责任更重大。总而言之,新发展格局下,超大城市发展要紧紧遵循城市发展规律,积极有序做好城市更新工作,更好实现城市的高质量发展,更好满足人民对美好生活的向往。

**石晓冬(北京市城市规划设计研究院党委书记、院长):**城市更新是城市发展到一定阶段的必然产物,是城市功能的重新定位,也是城市动能的重新发现。2019年

中央经济工作会议首次强调“城市更新”这一概念,随着城市更新行动在各地实施,城市更新的理念也在不断完善。今年8月,住房和城乡建设部发布《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》,严格控制大规模拆除、增建、搬迁,确保住房租赁市场供需平稳,加强统筹协调,合理确定城市更新重点、划定城市更新单元,探索政府引导、市场运作、公众参与的城市更新可持续模式,鼓励推动由“开发方式”向“经营模式”转变。近年来,北上广深等超大城市出台了多项政策法规来支持并规范城市更新工作的开展。

广州市开展城市更新探索较早。本世纪初,广州开展“三旧改造”,并在此基础上,2015年率先出台《广州城市更新办法》。前不久,广州市又发布了《广州市城市更新条例》,围绕实现“产城融合、职住平衡、文化传承、生态宜居”等目标,从过去简单的三旧改造,转向以“存量与增量联动、产业与空间结合、文化与活力并重”为特征的城市更新。深圳市在全国率先探索城市更新市场化运作,坚持政府统筹的前提下,由市场主体负责申报更新单元计划、编制更新单元规划、组织项目实施等活动。2020年底,《深圳经济特区城市更新条例》发布,进一步规范市场主体的开发行为,为破解城市更新深层障碍提供了法

## 政府引导、市场运作、公众参与的可持续模式

**主持人:**在推动超大城市更新过程中遇到哪些困难?

**张恒斌(愿景集团副总裁):**愿景集团参与了北京市劲松老旧小区改造项目,这也是北京首次尝试引入社会资本参与改造老旧小区。在项目实践中,主要遇到了以下三个问题:

一是产权结构复杂,缺乏组织协调机制。劲松老旧小区改造项目的产权所有方涉及政府、国有企业、社区、街道等,推动这类项目需要建立更清晰的组织协调机制,统筹资源,才能推动项目更加高效执行。

二是社会资本参与的广度和深度不够。目前,北京市社会资本参与老旧小区改造项目不多。一个重要的原因是没有明确的规范和章程,社会资本能参与哪些项目,能够参与到什么程度,目前还属于“一事一议”。建议政府层面能出台措施,鼓励具有专业能力和资质的企业参与城市

更新项目,并建立公开透明的项目和企业考评机制,吸引更多企业加入。

三是城市更新项目的财务平衡和投融资机制仍有待完善。目前,全国各地城市更新遇到最大的问题还是政府财力不足。在大拆大建模式不被允许的情况下,政府怎么实现财务的平衡,怎么能够吸引更多的社会资本、银行资本参与,需要持续地探索。对于企业来讲,项目建设过程需要低成本、长周期的资金支持。当前,老旧小区改造项目的银行贷款年化利率大概是8%至9%,资金成本偏高,建议针对此类民生项目适当降低利率。此外,当前融资仍然依赖产权抵押,建议加强金融创新,完善以项目运营权作为质押的融资模式。

**谭纵波(清华大学建筑学院院长教授):**我们持续调研各个特大城市更新的进展发现,虽然各地的经验、模式有一定的地域特性,但确实存在一些共性问题。

## 服务城市核心功能坚持以人为本

**主持人:**对推动新一轮超大城市更新有哪些建议?

**李郁(中山大学城市化研究院院长):**城市更新和传统城市建设不同,它是一种全新的城市发展模式。相比城市建设,城市更新过程中的经济问题更复杂。例如,城市更新项目需要处理复杂的产权关系,交易成本特别高;城市更新项目持续时间长,资金流动慢。更重要的是,如果仅仅以经济因素来衡量城市更新,可能会引发城市功能分配不合理、丢失传统文化等问题。

我们要认识到,城市更新不是一项工程,而是社会治理的过程。要让政府、市场和社会的力量同时都发挥出来。市民愿意出钱享受更新带来生活质量提升,分享更新项目收益;社会资本愿意为城市功能变化以及设施改善付费,也能投资项目获取分成;政府通过税收、房屋升值,可以获得长期的收益。

推动城市更新要转换思维方式,加强顶层设计,从共同缔造美好幸福生活的角度,把群众的诉求、政府的要求和市场需求相互结合起来,把短期行为变成长期过程。

**全河(住建部市长学院副院长):**超大城市更新要服务于城市核心功能的提升去谋划、实施。以北京为例,城市更新首先要通过建设公租房等措施解决住房问题,增强城市对年轻人的吸引力,提升城市活力,助力国家科创中心建设;其次,要以城市更新推动文物腾退和保护,打造城市文化名片;最后,要通过城市更新来置换部分城市功

能,将城市建设成更友好、更包容、更和谐的宜居之城,同时增强国际交往功能。

超大城市更新还要树立以人民为中心的理念,让老百姓多多参与。例如,上海的“拉杆箱专用道”项目,就是采用了几个学生提出的方案:为了方便学生往返地铁站与大学,在人行横道内侧,用柔性的沥青铺成拉杆箱专用道,并加以绿化,成了一道亮丽的城市风景。

**马红杰(北京市规划和自然资源委员会城市更新处处长):**超大城市更新工作一直在持续进行,但多以项目为主体零散推进。未来,要加强整体统筹,推动综合治理,完善城市更新工作体系。

第一,坚持规划引领。通常来说,城市核心区、中心城区、生态涵养区等不同区域处于不同的发展阶段,建设目标有明显区别。因此,要在充分考虑城市空间布局、功能定位和资源禀赋的基础上,注重分区引导、分类制定政策,坚持规划引领。

第二,以街区为单元统筹城市更新。制定各街区更新计划,整合各类空间资源,有针对性地补短板、强弱项,同时注重对更新的流量管控,优先保障重点街区、重点项目启动。

第三,完善多方参与机制。政府参与要突出重点,以点带面,编制城市更新行动示范项目清单,为各类城市更新项目实施提供参考,形成经验并推广。具体来看,政府要着力打造三类示范项目:一是结合城市重点公共设施,梳理周边地区功能及配套设施短板;二是加强轨道交通场站与周边用地一体化规划及

治保障。上海市于今年9月开始施行《上海市城市更新条例》,以地方立法推进城市空间形态和功能改善。条例聚焦解决城市更新实践中的难题,例如部分存量空间利用效率偏低、环境品质欠佳以及城市历史文化风貌有待进一步提升等问题。

**温锋华(中央财经大学政府管理学院副教授):**改革开放40多年,我国城镇快速发展,在推动“三旧改造”、棚户区改造、老旧小区改造等领域,超大城市的城市更新工作已经开展了一段时间,形成了一些实践经验。从“人民城市人民建,人民城市人民管”的角度,当前推动新一轮超大城市更新意义重大。

首先,超大城市经过多年的增量扩张,老中心区出现了大量的老旧小区,由于建设年代久,建设质量与配套标准低,公共空间不足、停车等配套设施不足、基础设施老化等问题普遍存在,影响居民生活质量。推动超大城市更新,尤其是城镇老旧小区改造,既是满足人民群众美好生活需要的重要民生工程,也是有效扩大内需、做好“六稳”工作、落实“六保”任务的重要发展工程。

此外,超大城市更新有利于城镇中心区土地集约化利用。位于城市中心区的老旧用地,土地价值高,但由于早期规划建设标准的落后,房屋的容积率较低,公共空间利用率低,土地利用和产出率低下。通过对老旧地区的统一规划,整合优化社区土地资源,可以实现社区内建设用地的充分和循环利用,扩大社区的空间容量,为社区邻里中心、基础设施、市政道路和公共绿地等提供更多空间。

一是缺乏政策协同。当前,各部门制定的标准、审批流程主要是为城市增量建设服务,如何构建一套针对存量城市更新的协同制度,形成综合的、网状的政策体系,是未来城市更新要重点攻坚的难题。

二是缺乏系统规划。城市更新没有增量规划指标的红利,应该通过系统的规划设计,推动街区连片改造,鼓励集约式的利用方式,鼓励用地功能的复合利用,让建设用地能够发挥最大的效益。如地上地下的复合,轨道站点周边的复合。

三是缺乏多元视角。以社区更新为例,现在的社区更新有很多种模式,特点各不相同,具体选择哪种模式,要综合考虑和平衡各个利益主体的诉求。比如以老人和孩子居多的社区的更新诉求是什么?流动人口对社区更新的诉求是什么?在此基础上,让各方都能在城市更新中找到自己内驱动力,提升参与意愿。

四是信息化建设滞后。信息化建设投资虽然在总投资中占比不大,但对整体效果影响巨大。要提前考量信息化和智慧化设计,而不是等待整个城市更新基础建设都完成之后才去增加,这样才能更好与城市更新进行整体配套。

轨道交通特别是市郊铁路建设与城市更新有机融合;三是统筹推进重点项目建设与周边地区城市更新,比如北京冬奥会、字节跳动落地等,让政府引导的作用发挥得更加突出。吸引企业参与要畅通途径,发挥市场机制作用,完善标准规范,提高审批效率,创新监管方式,疏通企业及社会资本参与实施城市更新项目的堵点。引导居民参与要循序渐进,尊重居民意愿,广泛宣传城市更新成效,争取理解和支持,为顺利推进城市更新营造良好氛围。鼓励社会组织参与要创新机制。一般来讲,城市新建类项目有资金保障,立项等整体流程清晰规范,推行难度较小。但更新项目不同,政府、实施主体和受影响群体存在多方诉求,不少地方创新制度,引入具备专业服务能力和影响力的责任规划师作为第三方,广泛听取意见,反复论证,形成更新方案,有利于缓解各方矛盾,形成统一方案。

第四,密切协作配合。当前,超大城市更新最大困难在于政策的协同和各个部门的协同,迫切需要有关部门加强政策创新,建立协同联动机制。

随着我国城市化从增量扩张进入存量更新阶段,改革开放以来推动城市快速发展的土地财政机制正在逐渐失灵,单纯靠政府投入或者企业投资均不能完全解决投入产出问题,城市更新迫切需要引入新的变量。

像北京、上海、广州这种历史悠久的文化名城,在早期快速城市化过程中留下许多问题,例如,部分资产因产权不清晰造成管理责任主体不清晰,过度管控导致资源浪费,信息不对等,造成大量闲置资产未能合理利用。政府要联合一些具备系统运营能力的社会企业共同参与,才能盘活这些资产。我们建议,构建一个基于政府和城市更新运营商双主体的城市更新双引擎。其中,地方政府作为城市更新的决策者与监督者,主要角色是完善政策和维护公平,而城市更新运营商的主要任务包括开展社会动员、重建社区关系、完善社区服务体系、优化配置城市闲置资源等。

增加社区社会资本投入可以为超大城市更新和基层治理的转型升级提供持续动力。充分发挥各类城市更新运营商的专业能力,促进社区居民、社会组织、金融机构、社区服务的提供者和其他社会参与者加入城市更新,承担社区更新的调查、规划、动员、实施、运行、共享价值。通过专业化的服务外包、社会化的治理结构、模块化的服务划分、精细化的治理手段,提高社区治理效率,降低社区治理成本。

打造城市更新双引擎的关键是将城市更新的逻辑从土地资本驱动的空间生产转变为社会资本驱动的社区建设,动员房地产开发商向承担更多社会责任的

社会资本参与。首先,双引擎意味着政府和企业之间更紧密的互动合作,这种合作通过正式和非正式的规则建立社会网络来促进社会资本。其次,双引擎之间的相互作用可以形成一个可持续的向心力,吸引居民、社会组织、金融机构和其他参与者,通过编织不同利益相关者之间的关系网络来增加老旧小区运营和治理的社会资本。

当然,社会资本参与城市更新也存在不少问题和风险。在企业跳出传统地产开发模式后,保障资金流可持续,建立企业、政府、社区居民之间信任机制等问题有待解决;另外,由于城市更新的公共属性,城市更新运营商必须是一种全新的社会企业,除了具有足够的投资、专业的经营能力外,还需要有足够的社会责任感。在城市更新过程中引入社会资本的同时,需要政府进行必要的监督与引导。

建议从以下八个方面完善相关制度。一是建立制度体系,约束城市更新运营商的经营行为和利润空间。二是建立城市更新双引擎制度,让政府和企业相互制约并相互支撑,共同推动城市更新。三是加大智慧城市建设,完善新基建市场规则。四是建立面向城市更新设备和服务供应商的总承包制度,实现从设计、采办、建造到安装阶段统一策划、统一组织、统一指挥、统一协调。五是引入城市经理人制度。六是完善投融资制度。七是强化信息公开制度。八是建立运营服务的监管制度,对运营商进行准入管理。

本版编辑 郭文鹏 美编 高妍

## 七个超大城市人口、经济情况



数据来源:《经济社会发展统计图表:第七次全国人口普查超大、特大城市人口基本情况》,各地统计年鉴和公报