

城市更新制度状况分析及其改进与优化*

Analysis of the Current Status of Urban Regeneration System and Suggestions for Improvement

阳建强 唐斌 YANG Jianqiang, TANG Bin

摘要 党的十九届五中全会和党的二十大都明确提出要“实施城市更新行动”，这为城市更新制度的建设创造了历史性机遇。通过对我国城市更新制度建设进展情况梳理，在借鉴国外发达国家城市更新经验的基础上，结合我国国情，提出构建系统、整体的城市更新制度框架，建立公众参与、多主体合作的可持续城市更新治理机制，构建多元化的城市更新资金保障体系，以及制定面向复杂现实的系统性城市更新政策等优化改进建议。

Abstract The Fifth Plenary Session of the 19th Central Committee of the Communist Party of China and the 20th National Congress have clearly proposed the implementation of urban regeneration action, creating a historic opportunity for the construction of the urban regeneration system. This paper reviews the progress of China's urban regeneration system construction. By drawing upon the advanced experiences of international urban regeneration while considering China's national conditions, it proposes the construction of a systematic and comprehensive urban regeneration institutional framework. It also suggests establishing a resident-led, multi-stakeholder cooperative governance mechanism for sustainable urban regeneration, developing a diversified urban regeneration funding security system, and formulating systematic urban regeneration policies that address complex realities.

关键词 城市更新; 制度框架; 治理机制; 资金保障; 公众参与

Key words urban regeneration; institutional framework; governance mechanism; funding security; public participation

文章编号 1673-8985 (2023) 04-0001-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20230401

作者简介

阳建强

东南大学建筑学院

教授, 博士生导师

中国城市规划学会城市更新分会 主任委员

yjqseuud@126.com

唐斌

东南大学建筑学院

英国卡迪夫大学地理与规划学院

联合培养博士研究生

我国城市更新经历了从中华人民共和国成立初期注重解决城市居民基本生活环境和条件问题,到改革开放后开展大规模旧城功能结构调整和旧居住区改造,再到快速城镇化时期开展的旧区更新、旧工业区文化创意开发、历史地区保护性更新;进入新时代遵循以人民为中心和高质量发展理念,注重城市综合治理和社区自身发展的历史发展过程。实施城市更新行动是新时期我国城市发展的

一项重大而又基本的任务。在此背景下,有必要探讨建立符合国情和行之有效的城市更新制度,以切实保障城市更新工作的有序推进和健康发展。

1 我国城市更新制度建设的进展情况

近年来国家层面相关城市更新政策文件密集出台,城市更新制度的顶层设计持续推进和不断完善。地方层面许多城市积极响应实施

*基金项目:国家自然科学基金项目“基于多目标多情景老城容量综合评估与优化决策方法研究——以苏州为例”(编号52278049)资助。

城市更新行动的国家战略要求,结合地方实际情况和发展阶段,大胆开展城市更新制度探索和创新,取得显著的阶段性进展,对推动城市更新实践起到十分重要的作用。

1.1 国家层面

《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》指出“城镇化必须进入以提升质量为主的转型发展新阶段”,提出优化城市内部空间结构,促进城市紧凑发展和提高国土空间利用效率等基本原则。在2015年12月召开的中央城市工作会议中,提出要坚持集约发展,提倡城市修补和更新,加快城市生态修复,要树立“精明增长”“紧凑城市”理念,推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变。2019年以来,国务院常务会议、政治局会议等多次重大会议均提出要大力进行老旧小区改造提升和开展全国老旧小区改造试点工作。2020年国务院办公厅颁布《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》,成为上述国家政策的具体落实与部署,充分体现了对人民群众生活的高度重视。

2020年10月,党的十九届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,明确提出实施城市更新行动,首次将“城市更新”写入政府工作报告,赋予了高质量转型发展阶段城市更新工作的新使命、新内涵和新任务。2021年发布的国家《政府工作报告》进一步强调“十四五”时期要实施城市更新行动,完善住房市场体系和住房保障体系,提升城镇化发展质量。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》的第8篇“完善新型城镇化战略 提升城镇化发展质量”中确定深入推进以人为核心的新型城镇化战略,并在第29章“全面提升城市品质”中提出“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”的方针政策。2022年国家《政府工作报告》再次强调有序推进城

市更新,并提出加强市政设施和防灾减灾能力建设,开展老旧建筑和设施安全隐患排查整治,再开工改造一批城镇老旧小区,支持加装电梯等设施,以及推进无障碍环境建设和公共设施适老化改造等具体任务。2022年10月,党的二十大报告指出“坚持人民城市人民建、人民城市为人民,提高城市规划、建设、治理水平,加快转变超大特大城市发展方式,实施城市更新行动,加强城市基础设施建设,打造宜居、韧性、智慧城市”^[1]。这不仅表明了党中央持续推进实施城市更新行动和提高城市治理水平的坚定决心,同时为我国新时期城市更新工作开展指明了方向。

在实施城市更新行动的重大决策指引下,国家相关行政主管部门相继出台一系列具体落实政策,为如何做好城市更新提供了重要依据与指南。住房和城乡建设部办公厅于2020年印发《关于在城市更新改造中切实加强历史文化保护坚决制止破坏行为的通知》;2021年发布《住房和城乡建设部关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》;2023年发布《关于扎实有序推进城市更新工作的通知》,强调坚持城市体检先行,发挥城市更新规划统筹作用,强化精细化城市设计引导,创新城市更新可持续实施模式,明确城市更新底线要求。自然资源部于2020年发布《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》,在基础工作部分“2.4 加强重大专题研究”中提出要研究建设用地节约集约利用和城市更新、土地整治、生态修复的空间策略,并本着“针对空间治理问题,分类开展整治、修复与更新,有序盘活存量,提高国土空间的品质和价值”的原则,要求根据城市发展阶段与目标、用地潜力和空间布局特点,明确实施城市有机更新的重点区域,优化功能布局 and 开发强度,传承历史文化,提升城市品质和活力,避免大拆大建,保障公共利益;2023年印发《关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》,要求各地自然资源主管部门及时开展详细规划编制或修编,为开展城市更新行动等提供法定依据。国家发

展和改革委员会于2022年印发《“十四五”新型城镇化实施方案》,提出有序推进城市更新改造,重点在老城区推进以老旧小区、老旧厂区、老旧街区、城中村等“三区一村”改造为主要内容的城市更新改造,探索政府引导、市场运作、公众参与模式。这些政策对完善我国城市更新制度的顶层设计,科学健康落实城市更新行动具有积极作用。

1.2 省级层面

为深入贯彻落实城市更新行动的国家战略,有效指导和推动省级行政区域内的城市更新工作,省级层面也纷纷采取了颁布规范性文件和技术标准等多种形式,探索建立和完善城市更新制度。例如,江苏省作为长三角发达地区,城镇化水平在全国各省区中居第2位,迫切需要通过城市更新解决城市发展中的矛盾问题和突出短板。近年来,围绕推进城市更新工作,相继出台一系列政策文件,包括《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的实施意见》(2020)、《关于贯彻落实城市更新行动要求 深入推进美丽宜居城市建设的通知》(2021)、《关于实施城市更新行动的指导意见》(2022)、《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的实施意见》(2022)、《关于组织申报2022年度江苏省城市更新试点项目的通知》(2022)和《江苏省城市更新行动指引》(2023)等。广东省主要通过深入实行“三旧改造”和老旧小区相关政策,推进实施城市更新行动,制定了《广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造管理办法》(2021)、《城镇老旧小区改造工作衡量标准》(2022)、《关于结合城镇老旧小区改造等工作系统推动城市居住社区建设补短板行动的函》(2022)和《关于进一步促进城镇老旧小区改造规范化提升质量和效果的通知》(2022)等重要文件。辽宁省先后发布了《深入推进城市更新工程项目谋划实施工作方案》《辽宁省建设城市更新先导区“十四五”期间项目建设方案》《辽宁省城市更新条例》和《辽宁省城市更新工作指引(2023试用版)》。

此外,其余省份和自治区的更新制度建设也在积极推进,如贵州省印发了《贵州省城市更新行动实施方案》,湖北省发布了《湖北省城市更新工作指引(试行)》,宁夏回族自治区颁布了《宁夏回族自治区城市更新技术导则》等。

1.3 城市层面

2009年,为了化解城市发展空间难以为继的困境,深圳市率先出台《深圳市城市更新办法》,由此拉开我国地方层面以“地方政府规章”和“地方行政法规”形式推动城市更新的序幕。至2015年,广州、上海先后颁布、实施《广州市城市更新办法》和《上海市城市更新实施办法》。2020年起,在中央实施城市更新行动政策的持续推动下,市级层面城市更新制度建设不断提速,全面展开制度建设工作,着力提升制度的级别、加强制度的体系性。深圳市基于多年的实践探索和积累,在原《深圳市城市更新办法》的基础上,出台了《深圳经济特区城市更新条例》;上海、广州、北京等其他一线城市也相继颁布了《上海市城市更新条例》(2021)、《广州市城市更新条例》(2021)和《北京市城市更新条例》(2022)。

为了有序推进城市更新工作,一些城市还结合各自实际情况和社会需求,开展了城市更新法规体系和政策机制建构的探索研究。例如,北京市自条例发布后,研究出台配套政策文件,逐步健全以《北京市城市更新条例》、相关配套规范性文件、各类规范和技术标准为主的“1+N+X”城市更新制度体系;重庆市逐步构建起以《重庆市城市更新管理办法》(2021)、《重庆市中心城区城市更新规划》(2021)和《重庆市城市更新技术导则》(2022)2个技术文件,以及《关于城市更新项目规划和用地管理的指导意见(试行)》(2022)、《重庆市城市更新市级激励奖补资金管理办法(试行)》(2022)等以规划土地、激励奖补资金等“一揽子”配套政策为中心的“1+2+N”城市更新政策体系。

南京市自2021年入选全国首批城市更新试点城市以来,不断加强城市更新制度建设工作,目前已初步形成以《南京市城市更新办法》(2023)为核心,《开展居住类地段城市更新的指导意见》(2020)、《南京市城市更新试点实施方案》(2021)和《南京市深化“放管服”改革优化城市更新项目消防审验管理的实施意见(试行)》(2022)为配套性政策的更新制度框架。苏州市也发布了《苏州市城市更新试点工作实施方案》(2022)、《苏州市城市更新社区设计师服务制度(试行)》(2022)、《苏州市城市更新技术导则(试行)》(2023)和《苏州市城市微更新建设指引(试行)》(2023)等政策文件。

2 国外城市更新制度建设的有益启示

发达国家城市更新进程同我国相比启动较早、体制机制也较为成熟,法国、德国、英国、美国,以及日本、韩国、新加坡等国根据各自实际情况制定了相应的城市更新政策。学习和借鉴国外发达国家城市更新经验,以期为解决我国城市更新制度的相关问题提供一定的参考与启示。

2.1 城市更新的制度框架构建

法国、德国、日本等大陆法系国家建立了一套独立于传统城乡规划体系的城市更新专门制度体系及框架。尽管在具体的制度要素特征方面存在差异,但是从整体的框架来看,基本上可以概括为法规体系、管理体系、计划体系和运作体系4个方面。其中,法规体系主要由界定城市更新范畴、约束实施主体和管理流程的各级法律、法规、章程和政策等组成。管理体系包含城市更新的各种和各层级机构设置、组织关系及其责权范畴等内容。计划体系主要包括目标、计划编制、空间管控等事项。运作体系则涵盖城市更新的对象、实施模式、资金来源和手段等^{[2][51]}。另外,与我国法系、工业化和城市化进程接近的韩国构建了一套与传统发达国家类似的、完整的城市更新制度框架,主要包括法规体系、政策体系、

组织推进体系、规划与计划体系、实施和支援体系5个部分。新加坡的城市更新制度体系则主要由法规体系、政策体系、行政体系和规划体系组成^[3]。

2.2 城市更新的法规政策体系

无论采用的是何种政治体制,不少国家都十分重视完善国家层面法制体系的建立与城市更新政策改革,以有效推进城市更新。英国城市更新政策涉及住宅更新政策、内城企业发展政策以及内城整体复兴政策等诸多方面,经历了从关注贫民窟清理到如何提升内城功能和活力的发展过程。1947年版《城乡规划法》作为规划领域的根本大法,对英国早期的城市更新运动起到了规范和引导作用。在同一时期,英国还颁布了《综合发展地区开发规划法》(The General Improvement Area Act)、《城市再发展法》(Urban Redevelopment Act)和《历史建筑和古老纪念物保护法》(Historic Building, Antiquity & Relic Act)等一系列法案。自1960年代中后期开始实施以内城复兴、社会福利改善及物质环境更新为目标的城市更新政策,1978年出台的《内城地区法》(Inner Urban Areas Act)成为当时工党政府城市政策的主干。撒切尔夫人领导的保守党政府上台后采取了激进的改革措施。1980年出台了《规划和土地法》(Planning and Land Act),基于该法案创设了城市开发区(Urban Development Zone)和企业区(Enterprise Zones);在码头区等严重衰退地区,则设立了一批城市开发公司(Urban Development Corporations, UDC)来推进城市复兴。进入21世纪,英国政府认识到只有在保证城市特征和生活质量的基础上才有可能实现城市复兴,在2000年颁布了《我们的城镇:迈向未来的城市复兴》(Our Towns and Cities: The Future-Delivering an Urban Renaissance)城市白皮书,提出鼓励循环使用城市土地、改进城市设计和建筑设计、运用税收和财政政策来鼓励开发废弃的土地等政策措施^[4]。

日本于2002年出台《城市更新特别措施法》，同时在中央和地方层面颁布了系列配套的法规、政策^[5]。韩国在统筹开展有关城市更新理论与实践（试点）系统研究的基础上^[6]，于2013年颁布和施行了《城市更新法》，建立了韩国的城市更新制度基本框架，为城市更新规划与计划、组织推进、实施与支援等体系的构建提供法律依据，之后发布了《城市更新法实施细则》，并在国家层面统一政策框架下进行各地方层面的制度建设。这些举措避免了因各地制度差异带来的高昂国家调控成本，同时对于节省地方不必要的成本投入、帮助城市更新能力相对薄弱的地方政府快速建立和完善城市更新制度具有重要意义。

2.3 城市更新的治理路径

随着对城市更新本质认识的深化，各国愈发意识到城市更新问题的复杂性，城市开发转向更加务实的内涵式城市更新政策，并更加强调社会发展和公众参与。例如，英国的城市更新考虑社会需求和体现社会关怀，培育社区参与意识和自我更新能力，鼓励公、私、社区等多主体广泛参与及协调的多维、可持续城市更新^[7]。德国的城市更新为符合社区居民的切实需求，有效启动和实施社区更新，其更新模式调整为多元主体参与，最大限度地激活社区能动性，赋予社区居民更新规划制定和项目实施、维护和管理等全过程的参与和决策权限^[8]。新加坡的城市更新通过建立城市重建局一站式地理空间平台（URA SPACE），增强社会知情权和促进参与式决策。美国在城市更新工作中，建立多元、透明的信息公示和公众参与权保障制度，相关信息发布渠道包括网站、简报、海报、年度报告、宣传手册、社交媒体、电子邮件、电话访问等，公众参与渠道涵盖上门走访、公共会议、问卷调查和研究小组讨论等，公众监督方式包括一般公众意见的咨询型听证，以及需要对具体的规划异议进行调解、审查和裁决的准司法行为听证等^[9]。

相比于传统发达国家，韩国的城市更新

起步相对较晚，基于居民是最了解当地实情的群体、是真正的城市更新主人和专家的认识，韩国从一开始就强调以居民为中心、居民主导和多主体合作，多措并举持续强化居民力量，采取的对策、措施主要通过在全国范围内广泛建立和运营城市更新支援中心的第三方专家组织，专门履行相关业务的方式予以有效落实。具体包括：（1）培训和征求居民意见业务。在各地持续策划和运营城市更新大学等各类型城市更新专门培训机构，为居民提供城市更新理论和实践培训，并负责发掘居民提案。（2）项目和规划、计划支援业务。为城市更新规划和计划的制定，以及居民自行策划和推进城市更新项目提供全面的咨询。（3）治理构建业务。提供交流空间、开展培训等，支援居民组织化。同时，通过定期举办各种主体参与的会议，促进各相关机构签订谅解备忘录（Memorandum of Understanding, MOU）合作开展项目，以及构建各种有效的合作网络。（4）宣传业务。招募、培训大学生或普通市民，为脸书（Facebook）等各宣传频道配备城市更新居民记者，定期发行消息报、网络杂志和新闻稿，并制作博客网页和建设专门网站、举办城市更新庆典活动等。

2.4 城市更新的资金保障

建立和扩充有效的资金保障体系对于持续保障城市更新的顺利实施具有关键性作用，根据法系的不同，各国在具体的建立和扩充方式上存在差异。其中，法国、德国、日本等大陆法系国家对于城市更新市场主体的管制和监督相对强烈，尽管在经济危机和权利下放等的背景下，为全面而快速地实施城市发展和改造项目，法国、德国、日本等国也始终保持了较强的中央政策干预和财政资助力度，通过政府，特别是通过中央政府的财政补贴给予城市更新以资金支持^[10]。例如，由法国中央政府设置的专项资金占总资金的比率高达50%；针对衰败地区，德联邦和州政府财政各补贴1/3，只有1/3的资金由其他融资方式承担；日本中央

政府对城市更新的出资比例占据绝对的主导地位，早期的更新活动甚至全部由中央政府出资^[11]。而英国、美国等海洋法系国家则主要通过市场部门自筹资金、多主体运作或者政府和社会资本合作（Public Private Partnership, PPP）的方式进行融资，政府通常不提供或仅投入较低比率的激励基金^{[2][57]}。这一融资模式在一定程度上产生了效率低下、城市更新耗时较长等问题。

为实现责任、权利和风险等共担，提供城市更新所需的持续、稳定的资金支持，韩国重点加强公共资金供给，包括采用不同层级政府之间资助联动的方式，将大量的国家和地方财政资金投入城市更新项目中。通过构建利用民间平台的金融支援模式，运用公共资金的杠杆作用，建立和激活多种房地产信托投资基金（Real Estate Investment Trust, REITs），引入PPP方式，不断扩大住宅城市基金和地方城市更新基金的支援。

3 对我国城市更新制度改进及优化的建议

进入以人为本和高质量发展的新时代，在国家治理体系建设的总体框架下，城市更新更加注重城市内涵发展。这将成为我国城镇化下半场的主要工作。基于我国现阶段城市更新的基本特征和进展情况，借鉴国外发达国家城市更新制度建设经验，对我国城市更新制度提出如下改进及优化建议。

3.1 构筑系统、整体的城市更新制度框架

为了更好地指导和规范地方层面的城市更新立法工作，在国家层面加强城市更新的顶层设计尤为迫切。建议事先在国家层面制定详细、系统的城市更新理论和实践（试点）研究计划，在调动各方力量和深入研究的基础上，尽快制定国家层面的城市更新法律。鉴于我国大陆法系的治理特征，建议通过国家层面建立专门化的城市更新制度框架：首先，制定适用于全国范围内的城市更新专门法律，重点对我国的城市更新组织推

进体系、规划与计划体系、实施保障体系等做出明确的规定。其次,进一步制定城市更新法实施细则,提出不同类型城市更新规划与计划编制、事业实施指南等配套性的法规与政策,指导省、市、区、县等制定相关城市更新地方性法规的标准文件。在国家法律和实施细则等的统筹框架下,以条例的形式,由各地方政府结合各地具体情况,颁布和施行相应的城市更新地方性法规。最后,围绕城市更新条例,完善配套的实施细则和项目指南等,有序、高效地完成我国城市更新制度的顶层设计与建设。

关于法规体系、政策体系、组织推进体系等的具体建议如下:(1) 法规体系。以国家层面的城市更新法为核心^[12],主要包含城市更新法实施细则(法规),地方层面的城市更新条例及其配套实施细则等。(2) 规划与计划体系。包括国家层面的国家城市更新基本方针,以及地方层面的战略规划和城市更新区层面的振兴(实行)计划。(3) 政策体系。主要是各级行政部门针对各类型城市更新项目发布的计划编制和项目指南。(4) 组织推进体系。由中央层面的城市特别更新委员会(审议机构)、中央政府城市更新专责组织、联系中央和地方的城市更新支援机构(第三方组织),地方层面的地方城市更新委员会、地方政府城市更新专责组织、城市更新部门协商会和联系政府与居民的城市更新支援组织(第三方组织),以及更新区层面联系政府与居民的现场支援组织(第三方组织)、居民协商组织、政府与居民协商组织、包含各利害关系者的项目推进委员会等多个层次、多种类型的城市更新专门组织组成。(5) 实施和支援体系。涵盖国家层面的国有企业等城市更新实施主体、中央政府的补助或融资、城市更新综合信息系统的构建,地方层面的地方政府和市场等城市更新实施主体、地方政府补助或融资、城市更新基金的设置和运用、各地方城市更新信息系统的建立、各类型税收的减免,以及更新区层面的物业权利人、市场等城市更新实施主体,放宽容积率、建筑高度等城市更新实施主体,放宽容积率、建筑高度

等限制特例的运用等系统性的城市更新实施和支援内容(见图1)。

3.2 建立公众参与、多主体合作的城市更新治理机制

城市更新是一个需要借助政府、社会、居民和企业等多方力量不断推进的连续决策过程,仅凭政府有限的力量难以满足城市常态化永续更新的客观要求。因此,需着重开展有关可持续更新的制度设计。就国际经验来看,考虑到城市更新具有的强烈公益属性,较之一味地强调市场介入,各国倾向于采取有效的措施来鼓励和加强公众参与,同时通过建立多主体合作的伙伴关系确保城市可持续更新。因此,除通过制定国家法律完善自上而下的顶层设计之外,我国还应将自下而上的社区基层治理纳入城市更新制度建设。这无疑要求地方政府进一步深化对国家政策基本内涵的认识,准确把握“以人民为中心”的核心价值取向,将现阶段一般性的公众参与提升到更为深入的、

能够体现广大人民群众意愿的公众参与方式。从是否能够真正满足人民群众对美好生活向往的满意度和幸福感出发,以多元价值观为导向,重点探寻和确立能够支持公众参与、多方合作伙伴关系的可持续城市社区更新治理路径。

考虑到我国大陆法系的治理特征和各地正在推行的城市更新信息系统和社区规划师制度,除基本的社区赋权和营造广泛的参与氛围之外,吸纳现行社区规划师、责任规划师等人员力量,逐渐建立和在全国推广专门化的城市更新第三方组织,并在加强自身组织水平、强化专业力量和拓展业务类型的基础上,探索多种公众参与手段与路径的运用:(1) 培训。策划和运营城市更新专门学校,或者与现行具有城市更新培训能力的学校、机构等合作,持续为居民提供城市更新专业培训,提高居民的自主更新能力。(2) 支援组建和运营居民组织。通过举办会议和各类活动、支援开展合作事业等方式,加强城市更新的合作治理。(3) 支援规划、计划

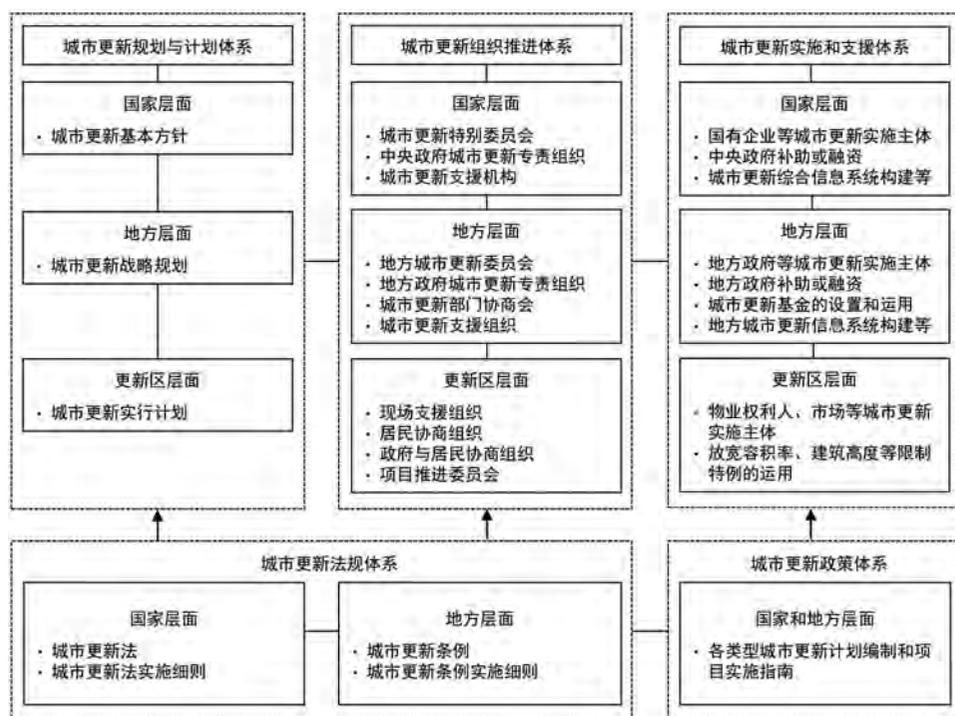


图1 系统、整体的城市更新制度框架

Fig.1 Systemic and comprehensive urban regeneration institutional framework

资料来源:笔者自绘。

和项目。为倡导公众参与的城市更新规划提供伴随式、全方位的咨询和支援。(4) 宣传。通过运营城市更新支援组织专门网站、微博和微信公众号,定期发行城市更新相关的报纸、简报等,为居民提供自主开展城市更新所需的各种政策、资料和活动等信息,建立透明且可以保障持续进行沟通、协调的公众平台。

3.3 建立多元化的城市更新资金保障体系

基于城市更新鲜明的公共利益属性特征,以及我国隶属大陆法系的客观情况,国家和地方政府对于城市更新资金的保障必不可少。应着重强调政府财政的主责作用,特别是要有效发挥国家资金注入的全面带动作用。此外,为缓解政府财政的压力,推进可持续的城市更新,有必要积极建立政府、居民、社会、企业等多主体资金共担机制,加强多渠道筹集资金的城市更新资金保障体系制度设计。

政府方面。具体包括:(1) 中央财政。合理进行中央各项事业财政投入分配,通过设立城市更新专项资金,进一步扩大相关部门、领域财政支援等方式,加大中央财政对城市更新事业的资助力度。特别是为提高中央财政的使用效率,将节能改造、城市双修等与城市更新相关的各类资金统筹应用于城市更新

领域。(2) 地方财政。除通过强化市、区财政资金投入,分担中央财政压力之外,还需重点探索建立和采用城市更新基金支援融资的模式。同时,有效发挥地方政府债券和企业债券的资金支援作用。

居民方面。从长远来看,较之单纯提高居民出资意愿,更应该将更新资金保障与居民自主更新紧密联系起来,采取有效措施不断加强居民力量,积极鼓励居民自主更新,切实帮助解决城市更新的融资困境。

市场方面。除深化金融机构开展多样化金融产品和服务创新等已有的制度设计之外,进一步通过积极调动多方社会资源的方式,拓展融资渠道,包括:引导和鼓励公共企业勇担重任,通过积极投资支援城市更新项目融资;积极与社会性民间企业展开合作,为城市更新提供全面支援;针对风险性较低的项目,有效发挥公共资金的撬动作用,引导社会资本加大对城市更新的投资(见图2)。

3.4 制定面向复杂现实的系统性城市更新政策

随着对城市更新本质内涵与基本属性的深化认识,发现越来越需要采取综合性的城市更新政策,努力推动城市更新项目由简单的物质层面更新,转向关注城市经济、社会、文化等问题的更为综合、更为系统的城市更新。需要积极思考如何通过城市更新领域相关政策的制定和实行,有效缓解或解决现实存在的老龄化、青年失业等严峻问题。具体解决对策与措施包括:(1) 将老龄化、青年失业等问题的解决措施,明确纳入城市更新政策内容的制定范畴;(2) 以老旧小区改造为契机,对既有社区存量住宅及空间进行适老化改造,围绕社区进行各功能福利设施网络化配置,为老龄人群提供医疗、护理、生活等全方位的在地养老服务;(3) 针对青年就业问题,打造复合创业孵化空间,为青年创业提供低廉租金、资金、培训和就业咨询等全方位的支援;(4) 调查和发掘社区闲置空间或其他可利用空间,建立和运营养老、就业等各类活

力据点,并提供培训、咨询和设施等支援。

在实现绿色低碳目标方面,建议采用整体、系统的绿色低碳实现路径,推进全国一盘棋战略布局。围绕拟制定的城市更新法,在国家顶层建立和完善绿色低碳城市更新相关法规、政策等制度体系,重点对落实绿色低碳的系统规划、综合指标、创新技术和实施管理,以及公众参与等内容进行明确的规定。地方层面则以城市更新条例为中心,完善相应的执行策略。在建设智慧城市方面,建议加快城市更新信息系统等基本沟通和协调平台的建立,实现城市更新相关法律、制度的数字化管理,并在国家层面建立和运营高度集成化、一站式的城市更新相关法律、制度信息系统,积极研发可以对城市更新实现多目标、多主体和多功能全生命周期系统化管理的智能综合管理系统。

4 结语

与过去传统的城市更新相比,新型城镇化高质量发展阶段的城市更新,无论在更新理念、更新目标上,还是更新方式与更新任务上,均发生了巨大而深刻的变化,需要从经济社会总体战略导向和城市整体发展的高度,准确把握城市更新的基本规律,建立起科学合理和健康长效的城市更新宏观调控机制。

由于城市更新涉及城市社会、经济和物质空间环境等诸多方面,综合性、全局性、政策性和战略性很强,城市更新及其制度建设需要一个循序渐进和探索创新的过程,需要多部门、多学科、多专业和多角色的共建共享与统筹协调。

在当前强调以人民为中心的城市发展思想指引下,为了全面和有效地推进城市更新工作,需要积极发挥国家的统领和支持作用。在国家层面制定统筹、有序的计划,广泛调动社会力量,有序开展城市更新理论及试点研究,以国家层面的城市更新法律为骨干,有序建构系统、整体和专门化的城市更新制度框架;坚持以人为本,加强公众参与工作,建立多元合作伙伴关系的可持续城市更新治理模式;有效

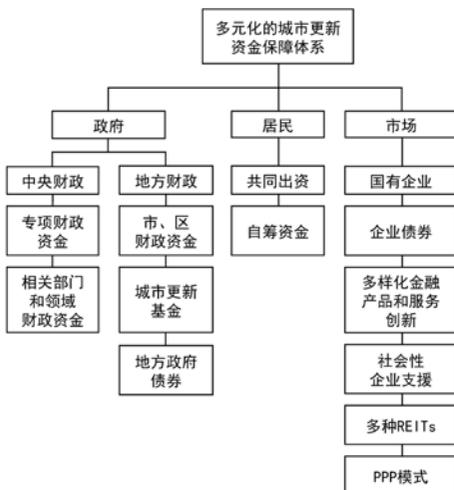


Fig.2 Diversified urban regeneration funding security system

资料来源:笔者自绘。

利用公共资金,构建多样化的城市更新资金保障体系;直面现实各项问题,制定具有战略性、系统性和针对性的城市更新政策,通过自上而下和自下而上的协同作用,积极推动城市更新制度的根本性变革,以真正实现城市的高质量与可持续发展。■

参考文献 References

- [1] 习近平. 在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL]. (2022-10-16) [2023-06-24]. <https://www.12371.cn/2022/10/25/ARTI1666705047474465.shtml>.
XI Jinping. Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China[EB/OL]. (2022-10-16)[2023-06-24]. <https://www.12371.cn/2022/10/25/ARTI1666705047474465.shtml>.
- [2] 刘迪,唐婧娴,赵宪峰,等. 发达国家城市更新体系的比较研究及对我国的启示——以法德日英美五国为例[J]. 国际城市规划, 2021, 36(3): 50-58.
LIU Di, TANG Jingxian, ZHAO Xianfeng, et al. A comparative study of urban regeneration systems in the developed countries and their enlightenment to China: taking France, Germany, Japan, Britain and the United States as examples[J]. Urban Planning International, 2021, 36(3): 50-58.
- [3] 唐斌. 新加坡城市更新制度体系的历史变迁(1960年代—2020年代)[J]. 国际城市规划, 2023, 38(3): 31-41, 53.
TANG Bin. The historical changes of urban regeneration system in Singapore from 1960s to 2020s[J]. Urban Planning International, 2023, 38(3): 31-41, 53.
- [4] 阳建强. 城市更新[M]. 南京: 东南大学出版社, 2020.
YANG Jianqiang. Urban regeneration[M]. Nanjing: Southeast University Press, 2020.
- [5] 张朝辉. 日本都市再生的发展沿革、主体制度与实践模式研究[J]. 国际城市规划, 2022, 37(4): 51-62.
ZHANG Chaohui. Research on the development process, main system and practice mode of urban regeneration in Japan[J]. Urban Planning International, 2022, 37(4): 51-62.
- [6] 唐斌. 透过两篇“招募指南”看韩国城市更新试点工作[J/OL]. 国际城市规划: 1-16[2023-06-30]. <https://doi.org/10.19830/j.upi.2021.647>.
TANG Bin. A review of urban regeneration pilot work in South Korea from two "recruitment guides"[J/OL]. Urban Planning International: 1-16[2023-06-30]. <https://doi.org/10.19830/j.upi.2021.647>.
- [7] 张更立. 走向三方合作的伙伴关系: 西方城市更新政策的演变及其对中国的启示[J]. 城市发展研究, 2004(4): 26-32.
ZHANG Gengli. Towards three-way partnership in urban regeneration: the western experience and implications to Chinese cities[J]. Urban Studies, 2004(4): 26-32.
- [8] 谭肖红, 乌尔·阿特克, 易鑫. 1960—2019年德国城市更新的制度设计和实践策略[J]. 国际城市规划, 2022, 37(1): 40-52.
TAN Xiaohong, ALTROCK U, YI Xin. Institutional arrangement and practical strategies of urban regeneration in Germany from 1960 to 2019[J]. Urban Planning International, 2022, 37(1): 40-52.
- [9] 甘伟, 巫溢涵, 周钰. 罗尔斯公平观视角下的美国城市更新策略研究——以亚特兰大环线再开发为例[J]. 中国园林, 2019, 35(10): 77-82.
GAN Wei, WU Yihan, ZHOU Yu. The urban renewal strategy of American cities from the perspective of Rawls's theory of justice: an empirical study of Atlanta BeltLine[J]. Chinese Landscape Architecture, 2019, 35(10): 77-82.
- [10] 唐燕, 范利. 西欧城市更新政策与制度的多元探索[J]. 国际城市规划, 2022, 37(1): 9-15.
TANG Yan, FAN Li. Diversified policy and institutional explorations of urban regeneration in Western European countries[J]. Urban Planning International, 2022, 37(1): 9-15.
- [11] 任荣荣, 高洪玮. 美英日城市更新的投融资模式特点与经验启示[J]. 宏观经济研究, 2021, 273(8): 168-175.
REN Rongrong, GAO Hongwei. The characteristics and experience of investment and financing models of urban regeneration in the United States, Britain and Japan[J]. Macroeconomics, 2021, 273(8): 168-175.
- [12] 阳建强. 转型发展新阶段城市更新制度创新与建设[J]. 建设科技, 2021, 426(6): 8-11, 21.
YANG Jianqiang. Innovation and construction of urban renewal system in the new stage of transformation and development[J]. Construction Science and Technology, 2021, 426(6): 8-11, 21.