

不再是旧城修补的“选择题”，而是关乎民生福祉的“必答题”

城市更新，一场深刻转型的城市系统革命

城市更新，不再只是旧城修补的“选择题”，而是关乎城市安全、民生福祉与经济活力的“必答题”，是一场从“有没有”向“好不好”深刻转型的城市系统革命。

2025年12月22日至23日，全国住房城乡建设工作会议在北京召开，全面盘点2025年工作，指出“城市更新取得重要进展”。会议强调，2026年是“十五五”开局之年，做好住房城乡建设工作意义重大，要着力抓好4方面工作：推进现代化人民城市建设、着力稳定房地产市场、加快建筑业提质升级、夯实高质量发展基础支撑。

近日，记者采访中国建筑学会副理事长、《建筑实践》主编曹嘉明及亚洲建筑师协会主席、上海市城市更新专家委员会副主任委员伍江，总结剖析2025年城市更新实践，展望2026年城市更新工作。

旧改是房地产开发逻辑，更新是城市治理逻辑

记者：《关于持续推进城市更新行动的意见》将城市更新定义为“综合性、系统性战略行动”。这一“战略行动”与过去的“旧城改造”最本质的区别是什么？

曹嘉明：以往旧城改造的概念是拆旧翻新，而现在是综合性、系统性来思考城市问题，尊重城市的适应性更新，空间维度的范围更大，时间维度的谋划更远。

核心区别是目标从“土地增值”变为“系统优化”，旧改是房地产开发逻辑，更新是城市治理逻辑。

在这个过程中各方主体又完成了角色重塑，政府从“操盘手”转为规则制定与底线监管者，市场从“开发商”转为长期资产运营商，市民从“被动搬迁者”转为全过程参与者。

记者：从2024年起，中央财政就支持部分城市实施城市更新行动。2025年第二批支持名单中，将芜湖、宜宾等7个三、四线城市纳入，这释放了什么信号？您认为三、四线城市的更新，应如何推进、提升？

曹嘉明：将资源和支持范围从少数高能级城市，扩展到更多区域节点型城市，旨在促进不同规模城市的协调发展。现在我们到全国各地去的话，有些地方还是有城镇化上半场的思维惯性，以项目开发来带动发展，这在三、四线城市或者说在越小的城市往往越明显。

许多三、四线城市拥有非常优越的禀赋，但消费有限，特别是前些年扩张型、同质性的建设造成的烂尾和浪费成为提升国际旅游胜地的障碍，其根本原因是理念的转变和缺失业态的规划等。应该意识到的是，目前的发展阶段，城市更新不是做加法了，而是如何高质量发展，应当从开发思维转向运营思维。



动车组列车行驶在江苏省常州市境内。

新华社发



从北外滩空中俯瞰上海陆家嘴。

新华社发

城市更新的关键词还是“高质量发展”

记者：“十四五”规划明确提出城市更新行动，五年来取得重要进展。2026年是“十五五”的开局之年，您认为城市更新工作面临哪些重点难点？

伍江：首先讲上海，面临三个方面挑战：一是由于较早建立了“点（文物建筑、优秀历史建筑）线

（风貌保护道路、河道）面（历史文化风貌区、风貌保护街坊）”等类型覆盖完善的保护对象体系和“最严格的保护制度”，在城市更新的推进中面临的问题更复杂，保护和发展的矛盾更加明显，比如老城厢的再生问题。二是老百姓的急难愁盼和可持续发展长远目标之间的矛盾，老百姓往往关心的是当下过得好，如何在历史文化保护和可持续发展的框架下

解决老百姓需求。三是上海在迈入现代城市以来的一百多年都被管理得很好，丧失了自下而上的发展动力，自主的城市更新就变成一个挑战。当然好的方面是，上海经济发展的能力强大，人才队伍也很容易去意识到这些复杂问题。

全国范围内，我认为关键词还是“高质量发展”。中央城市工作会议明确提出，“以推进城市更新为重要抓手”，“以建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市为目标”，这是针对全国提出的。首先是应保尽保、以用促保，将保护理念融入更新的全流程和各环节；其次城市更新的工作重心已从过去注重外在形象，转向推动城市的高品质和内涵式发展，更多的关注就是整个城市的基础设施的运行水平提高、绿色生态水平的提高、城市韧性的增强，包括历史文化的尽可能地传承。

记者：党的二十届三中全会提出建立可持续的城市更新模式和政策法规，新的一年，对于可持续的城市更新模式您有哪些期待？

伍江：我认为不要把这个模式想象成是一个完整的系统，有了它就像有了灵丹妙药，所有的人跟着走就行了。这个模式指的是所有的不同节奏、不同环节、不同领域都会有不同的参数叠加在一起，这才是所谓大模式。

记者：有哪些政策、举措将取得一些决定性或者推动性作用？

伍江：在目前阶段，我觉得最重要的还是自上而下由政府先出台政策，哪些“城市更新行动”可以做。比如说买了房子以后，在居民楼里开店是不被允许的，而事实上，现在很多活力就来自城市功能的混合。这次中央城市工作会议，有关领导在讲话中提出，要推进土地混合开发利用、用途合理转换，其实现在的制度暂时还做不到（土地混合开发利用）。
据澎湃新闻报道