

高质量推进城市更新 促进城市内涵式发展

——专访中国城市规划学会理事长杨保军

城市是现代化建设的重要载体、人民幸福生活的重要空间。中国城市规划学会理事长杨保军在接受新华社记者专访时表示,高质量推进城市更新是城市现代化建设的重要抓手,是推动城市从增量扩张转向内涵式发展的关键举措,对于有效增加公共服务供给、更好满足人民群众需求、激发经济动能具有十分重要的意义。



焕新亮相的东方汇理银行旧址正式对外开放,日间、夜间分别推出两场沉浸式戏剧。 新华社发



游客在位于厦门闽南文化主题景区“屿见闽南·时光幻境”游玩。 新华社发



今年以来,天津市南开区联合社会力量持续推进庄王府文化活化运营项目,让百年古建在保护中焕新。 新华社发



湘江畔的广西桂林市全州县县城。

新华社发

为什么说我国城市发展进入城市更新的重要时期?

杨保军表示,2025年中央城市工作会议作出“两个转向”的重要判断,明确了我国城镇化和城市发展所处的历史方位。从城镇化发展规律看,我国已呈现人、地、房发展的结构性变化。当城镇化率达到较高水平后,城市发展重心必然从外延扩张转向内涵提质,城市更新成为普遍选择。

“我国的城市更新不是简单的小修小补,而是城市发展进入成熟期后,为适应新环境、新需求而进行的一次整体进化和结构性新陈代谢,是城市发展逻辑与动能的根本性转变。”杨保军表示。

他解释说,作为生命体、有机体,城市一般会经历初创、成长、成熟、衰退、复兴的演变过程。进入成熟期后,城市往往面临增量红利衰减、资源环境约束趋紧、发展需求升级等压力,也存在建筑和设施老化、安全隐患增多等客观问题。如果处理不好,城市就可能进入长期衰退,出现产业空心化、人口流失、税收萎缩等现象。城市更新正是避免衰退、走向复兴的关键路径。

与发达国家相比,我国的城市更新有何不同?

杨保军说,我国仅用几十年时间便完成了发达国家上百年的城市化历程,城市发展由增量扩张转向存量更新。

与一些发达国家在城市衰退后被动补救相比,我国强调政府积极干预、正确引导,在成熟期就未雨绸缪、适当提前启动城市更新。

杨保军说,推动城市从增量扩张转向内涵式发展,要兼顾经济发展、社会民生、生态环境、文化传承和城市治理等方面。只有把这些目标统筹起来,城市更新才能真正成为推动城市整体转型的力量。

因此,与发达国家循序渐进的更新范式不同,我国城市更新具有并联式、系统性的特征,亟须推动城市更新工作从串联分步实施转向并行统筹推进,在多元模式并存下构建系统协同的城市更新框架。

实现高质量城市更新,具体有哪些路径方向?

杨保军说,为扎实推进城市更新工作,可着重从“好房子”建设、老旧小区改造、存量资产盘活利用、公共空间品质提升、遗产保护与活化等方面发力。

具体来说,就是以“好房子”建设为抓手,着力满足居民多样化高品质生活需要;以老旧小区改造为突破点,逐步形成多方协同协作机制;以存量资产盘活利用为重点,推进投建运一体化;以公共空间品质提升为载体,统筹环境改善、百姓需求、经济发展多元目标;以遗产保护与活化为主线,通过文化赋能提升城市活力与魅力。

杨保军表示,我国实施城市更新行动以来,工作力度持续加大,取得了显著成效。一方面,城市更新政策性金融支持、规划与土地支持、城市体检、城市更新统计等一系列配套机制加快落地。另一方面,城市更新投资规模由2023年的2.6万亿元增至2025年的3.2万亿元,对扩内需、稳增长、促消费的拉动作用日益凸显。

下一步,城市更新如何向纵深推进?

杨保军表示,要大胆破除体制机制障碍、打通堵点难点,建立全面可持续的城市更新长效机制。

“越往深处走,城市更新的复杂性就越明显,面对的就越不是单一的建设问题,而是资金、产权、规划、运营等多方面问题。”杨保军说。

他表示,经过多年发展,我国已形成“征地—规划—出让—建设—销售”的增量开发制度体系。进入城市更新时期,产权复杂化、不确定性增强、投资周期长成为常态,涉及资产权益的平衡与再分配,现有制度调整相对滞后。

坚持法治化、制度化是规范和促进城市更新工作的重要保障。杨保军说,要加快城市规划、空间管控、不动产登记等相关法律法规修订,切实稳定市场预期、提振投资信心。赋予城市更新规划更大法定权限,引导城市更新项目精准落地实施。

同时,要打通部门行政壁垒,增进协同联动,鼓励地方探索创新更多新模式新路径。要降低土地、税费、融资等方面制度性成本,通过降低制度性交易成本、增强项目运营收益能力,提升城市更新综合效益。

杨保军表示,城市更新需协调平衡好各方利益诉求,推动不同主体深度合作,形成互利共赢的良好局面。不仅要激活群众参与的内生动力,还要打通投资堵点,有效消除各类主体投资城市更新的顾虑,理顺政府、居民、市场三方权责,形成“有钱出钱、有地出地、有房出房、有政策出政策”的多方合作模式。

据新华社电