

关于高品质推进老旧城区城市更新的思考——以浙江湖州为例

城市更新是西方国家在城市发展到一定阶段率先提出的概念，其初衷是为了解决城市在发展过程中面临的各种难题。城市更新因其所处的时代和地区发展特点的多样性，运作机制和执行策略也各不相同，从而产生不同的经济、环境和社会效应。在城市更新发展上，需要针对不同时代、不同地域和不同经济发展水平，针对性提出城市更新模式。

一、城市更新概念提出的背景

在城市更新理念提出的早期，仅指是对城市原有的老旧建筑物与基础设施等进行的改造和翻新活动。随着城市更新实践活动的不断丰富与完善，城市更新已经发展成为一个多维度、综合性的概念体系，不仅关注对城市物质空间的改造，更致力于促进城市生产方式转型和居民生活质量的改善，从物质空间改造转向了综合政策制定，从单纯“去除衰败”的被动应对，转变为主动促进可持续发展的战略工具。党的十九届五中全会提出实施城市更新行动以来，各地纷纷响应、积极探索，拉开了城市更新序幕，各地城市更新也表现出若干差异，主要体现在更新覆盖面、项目综合性和实施策略的创新上。

二、城市更新发展的意义

我国自改革开放以来，城市建设步伐不断加快。特别是进入新世纪，以“人民城市人民建、人民城市为人民”作为城市发展理念，进一步加快城市人居环境建设。经过多年努力，城市更新无论是在推动城市产业转型升级、促进社会与民众生活水平的提升、改善城市空间品质，还是在城市更新相关制度的建设和体系创新方面，均取得了丰硕的成果，至2024年，我国城镇化率已达67%。

随着城镇化率不断提高，如何更进一步满足人民群众对美好生活的向往，推动城市更新持续深化，是我们必须解答的核心议题之一。继党的十九届五中全会提出实施城市更新行动以来，党的二十届三中全会又进一步提出“建立可持续的城市更新模式”。2025年的政府工作报告，明确将城市更新作为促进新型城镇化发展，实现民生福祉的一项重要工作，城市更新正逐渐跳出物质层面的“破旧立新”，上升为国家发展战略。

三、湖州城市更新发展的实践

（一）取得的成效

自2021年启动城市更新

以来，湖州市按照“政府主导、拆改结合、市场运营”方式，有序推进城市更新，取得明显成效。

1. 群众居住条件得到改善。认真谋划，抢抓机遇，于2021年争取国家开发银行贷款支持，先后启动9个危旧房集中地块拆迁改造，使4480余户居民住房条件得到改善。同时，按照“拆改结合”原则，先后完成17个老小区修缮改造，增设公共停车位和社区房，使8700余户居民居住条件得到改善。

2. 城市基础配套加快提升。以老城区周边老工业园更新为重点，先后淘汰落后产能31家，提升城市产业能级。同时，通过污水整治、断头路打通、生态修复等多项更新专项行动，建设多个口袋公园和一座污水处理厂，不断完善城市基础设施功能，老城区承载力不断提升。

3. 商业业态实现不断优化。引进专业商业团队，结合老城区丰富文化资源，按照“留、改、拆”要求，使老城区多个文物点得到修缮保护，同时结合文旅展示，有效引导商业优化布局。目前，多条商业街业态得到充实，人流量不断攀升，为老城区商业运营打开了思路，探索了新路。

4. 城市更新框架初步谋定。先后聘请多个院士团队，就中心城区150平方公里范围内建设现状、交通出行、产业能级、历史文化、基础配套和自然景观进行系统梳理。在理清脉络基础上，进一步提出“诗画雅郡，青绿湖城”城市更新总体定位，为城市更新指明方向。

（二）存在的问题

1. 更新规划需进一步细化。城市更新总体规划，还需针对老城区历史和文化遗产、商业和产业发展，制定更为详细的功能发展区块。要从增补配套、提升风貌、疏通道路体系和活化商业等方面进一步细化量化，为高品质更新提供依据。

2. 民生短板需进一步补齐。通过城市更新，老城区危旧房改造得到了较快改造，但尚有部分C级房屋危险点未解除；同时老城区内老旧小区仍然集

中，小区外观破旧、空间狭小、设施落后等现象仍普遍，人民群众改造意愿仍然强烈。

3. 城市配套需进一步完善。对照新发展理念，老城区在城市配套上欠账较多，如随着污水零直排工程实施，污水处理能力提质扩容已迫在眉睫；早期粗放式发展形成的落后工业园区仍存在多个，需更新提质以减少污染，提升城市发展潜力。

4. 资金保障需进一步加强。城市更新愿景美好，社会各界寄予期望，但更新改造、征收拆迁、项目建设需要大量资金投入。如何拓宽资金筹集渠道，同时防止出现隐债风险，是下一步城市更新需面对的重点难题。

四、实施高品质城市更新的对策建议

（一）坚持规划引领，下好城市更新“先手棋”

结合老城区特质，以“诗画雅郡，青绿湖城”为城市更新总定位，以老城区环城河范围约10平方公里为核心区，做细规划，为老城区更新提供指导。以历史形成的“一廊一环”为基本框架，发掘老城文化遗产、古街肌理、人文特色，将老城区划分成若干板块，并与现有商圈、居住小区整体谋划，彰显老城区在历史人文、宜居宜业等多方面特色。同时，按照建筑“三原规则”（原高度、原形制、原工艺）建立“建筑—街巷—民俗”三级保护名录，引导老城区历史文脉保护。在系统规划老城区各板块、建筑风貌、生活居住基础上，结合城市发展，精准定位商业业态、文创旅游、交通流线，使不同年代街区相互融合。通过讲好“三个故事”（一街一故事、一宅一故事、一物一故事），将城市更新规划与做强“文商游体”一体打造，为老城区更新赋予更多品质内涵。进一步完善“前期策划—建设管理—后期运营”全链条规划管控。通过成本测算，分区、分块制定更新路径，排定年度更新计划。要强化规划刚性实施，有序安排项目实施，同时加强组织领导，不断强化规划刚性实施，确保规划不走样。

（二）坚持民生优先，织好城市更新“幸福网”

顺应人民群众改善居住条件要求，不断扩大城市更新受益面。一是锚定危房解危重点。要将排除房屋安全隐患放在城市更新优先级，在现有D级危房全部清零基础上，进一步通

过就近安置、维修加固、自愿收购等方式，加快C级房屋危险点全部清零。要锚定住建部要求更新目标，将2000年前建成的老房屋全部纳入更新范围，彻底消除房屋安全隐患。二是建立动态管控机制。要加快组建“1+3+N”技术团队（1家甲级检测机构+3名省级专家+N个社区排查组），对房屋安全动态跟踪。要同步推进老旧小区消防、交通、安防隐患排查，同时，积极推进居民“更新监督员”制度，对城市更新项目建设、安全防范实行全面监督。三是全面提升居住品质。提升老小区更新集约化、智慧化、品质化管理。通过收购低效闲置资产、利用空地新建等方式，拓展老小区公共空间，通过数字赋能，强化基层治理和服务，将安全、舒适、绿色、智能居住理念贯穿始终，不断增强人民群众获得感、幸福感和安全感。

（三）坚持固本强基，补好城市更新“新动能”

面对老城区周边多个工业园区产生的负面影响，高品质城市更新要将老工业园区更新同步考虑。首先要加快产业腾退攻坚。要锁定上世纪八、九十年代建成的产业落后、产能低下、污染严重企业，以“多方参与、共同缔造”为原则，引导企业充分利用现有工业厂房，加快产业升级，推动向科创研发园、智慧物流园、文创产业园、电商职教园、康养综合体等方向转型，带动城市产业升级。其次要建立工业补偿机制。在自主更新基础上，进一步建立落后产能淘汰机制。通过建立“土地收回补偿+设备搬迁补贴+员工安置补助”三级补偿体系，以退二进三、国企收购等方式，推动老工业园区空间再造，为提质产业更新、新业态植入、城市配套完善，腾挪出更大新空间。再次要提升城市韧性建设。针对城市发展存在的供水不足、废水处理不强等通病，要系统谋划城市供水、排污方案。在加快生态修复基础上，将工业园区腾出的土地，优先局用于供水、污水处理厂建设。同时，结合城市防洪排涝、防灾减灾需求加强基础配套，提升城市韧性建设，补强发展短板。

（四）坚持风险防控，算好城市更新“资金账”

面对城市更新大量资金需求，要深入探求“政府主导、多方参与、市场运作、滚动更新”理念，推动可持续更新。一是完善政府投入机制。充分

利用国家现有政策支持，加快城市更新专项债、城中村改造专项借款申报。建立更新项目库，细化成本测算，将项目资本金不大于25%，收益率不小于4.5%的项目，作为优先级更新。同时建立项目“专户+审计+纪检”三重监管体系，确保资金切实用于更新建设。二是建立共建共管机制。探索建立“4321”资金拼盘模式：40%政策性资金（专项债+中央补助）、30%市场融资（项目贷款+REITs）、20%国企投入、10%居民自筹。同时，充分发挥国企主力军作用，运用国企资信优势，全力争取政策性银行支持，为城市更新筹集更多资金。三是创新土地收储机制。在征收拆迁上要大力推行房票安置，通过房票置换，加快存量房产去化，进一步缓解资金压力，减轻财务成本，促进资金总体平衡。同时，统筹运用政府低效资产，通过资本金注资降低债务率，以“四两拨千斤”方式推动城市更新资金保障。

（五）坚持高效运营，打好城市更新“运营牌”

充分发挥城市更新带动效应，聚焦城市日常管理和商业、文化运营，进一步激发老城区商圈活力。首先需要推进历史街区再生。继续围绕历史片区、风貌片区、文化片区等特色区，充分吸纳地方志专家、非遗传承人、社区居民参与业态培育，系统制定“老字号回归计划”，在解码传统业态同时，结合现代网红经济传播手段，使传统商业焕发新活力，推动传统业态服务和品质同步提升。其次要培育多种业态融合。在传统商业再生基础上，不断总结经验，进一步招引现代成熟业态、品牌商业和服务，促进商业和文旅融合，相互提质。

同时，探索建立“数字孪生+实体展示”双线展示，实现数字商业、文化IP、实体经营迭代发展，不断提升老城区人气聚集，促进产城融合。最后需要提升专业团队营运水平。赋予老城区更新“三师团队”（规划师+文史专家+非遗传承人）更大监督权，同时强化商业专业团队营运，完善“物业+社工+商户”三方共治，通过实施“三年孵化计划”（首年免租、次年半租、第三年市场价），引入更多顶流品牌，确保老城商业运营不断迭代升级，将老城区建设成为宜居、宜乐、宜业的文化之城。

（作者：章健 单位：湖州市城市投资发展集团有限公司）