

以人民为中心的有机更新实践探索

——以成都市为例

王青

广州市城市规划设计有限公司

摘要：“以人民为中心”是“十四五”时期经济社会发展的基本原则，也是城市规划建设与更新的价值皈依。推进城市更新行动要尊重民众意愿，响应民众需求，把城市当作一个有机的生命体，以小规模、渐进式的方法实现有机更新。为了丰富“以人民为中心”的城市有机更新理论研究，为国内城市推进“以人民为中心”的城市有机更新提供启示，本文通过理论与实践相结合，阐述了“以人民为中心”的城市有机更新内涵，从以差异化政策激发人民意愿、以精准化规划响应人民需求、以一体化实施保障人民权益三个方面总结“以人民为中心”的城市有机更新要点，并结合成都市实践路径进行论述。

关键词：以人民为中心；有机更新；成都市

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.10.014

一、引言

在经济高质量发展的时代背景下，我国城镇化逐步向集约型内涵式发展，着重完善城市功能、提升空间品质。2021年3月，我国国民经济和社会发展“十四五”规划明确提出“实施城市更新行动”，确立了其战略地位。各城市积极推进城市更新，但部分城市出现了大拆大建的倾向，大规模地拆除现状建筑、搬迁当地居民、破坏城市原有肌理、随意砍伐老树等，产生新的问题。同年8月，《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》印发，鼓励推行“小规模、渐进式有机更新”。北京、上海、成都等城市积极探索城市有机更新的政策、机制、路径等。但目前“以人民为中心”的有机更新理论研究仍较少。因此，笔者尝试研究“以人民为中心”价值导向下的城市有机更新的内涵、要点，并结合成都市实践经验进行论述。

二、“以人民为中心”的城市有机更新内涵

（一）“以人民为中心”的发展思想

“以人民为中心”的发展思想第一次被明确提出是在党的十八届五中全会上。“以人民为中心”源自“以人为本”理论，是后者经过演进与升华形成的新表述，两者一脉相承。但是，“以人民为中心”的内涵又比“以人为本”更加丰富，不但包含以人民的利益为根本，而且突出发挥人民的实践主体作用，坚持发展为民、发展靠民、发展惠民。目前，国内关于“以人民为中心”在规划行业应用的研究主要集中在慢行交通规划、乡村规划、城市更新等方面。比如，“以人民为中心”的乡村国土空间规划强调，要尊重农民意愿，科学分类推进乡村整治、改造、撤并^[1]。以倾听市民心声，满足市民需求为核心，研究探索以人民为中心的苏州三香路沿线城市更新与设计策略^[2]。这些研究对“以人民

为中心”的思想理解多体现在满足人民的需求，对其内涵中人民的实践主体作用涉及较少。

（二）城市有机更新的内涵

最初是吴良镛教授在北京市旧城居住区综合整治试点中提出有机更新理论。吴良镛教授认为城市就像一个有机的生命体，城市更新应遵循城市内在秩序和生长规律，延续旧城的肌理格局，采用适当的规模、合理的尺度，对现状房屋区别对待，保留好的、拆除破旧的、修缮一般的，寻求可持续发展的更新。以此为基础，国内外许多研究学者均对城市有机更新的内涵及特征进行了探讨，相关观点可总结为：①有机更新类似生命体的新城代谢，应是常态化、持续渐进的，要保持空间上和时间上的连续性。②有机更新的对象包括建筑、街道、环境、功能、文化、社会结构等城市建成环境。③有机更新的方式应是小规模、针灸式的，而非大规模、手术式的^[3]。④有机更新的目标不再只是追求经济平衡，而是追求社会、经济、文化等综合效益的最优解。

在城市有机更新方面，“以人民为中心”发展思想的实践形态比理论研究更为丰富。比如成都市将“以人民为中心”思想融入进公园城市理念，围绕建设公园城市示范区的战略目标，突出“服务人”，结合文化传承、场景营造、社区治理等，促进城市有机更新。杭州市坚持“人民至上”，结合景中村、未来社区、特色小镇等创新理念，针对城市物质空间、功能和环境等更新对象，分类开展有机更新^[4]。基于已有相关研究成果，结合国内城市的实践经验，笔者认为“以人民为中心”的城市有机更新内涵是坚持人民的主体地位，尊重人民意愿，凝聚人民共识，满足人民需求，充分发挥人民主观能动性，采取小规模、针灸式、“留改拆”结合等方式，常态化、持续对城市建成区建筑、街道、空间形态、功能结构、环境等进行有机更新。

三、“以人民为中心”的城市有机更新要点

新时期城市有机更新践行“以人民为中心”思想的要点包含以差异化政策激发人民意愿、以精准化规划响应人民需求、以一体化实施保障人民权益三方面。三者相互作用，既有从政策制定、规划编制到实施落地的正向传导，同时也存在实施面临困境促使规划编制、政策制定进行优化的反向反馈。

（一）以差异化政策激发人民意愿

国内学者研究表明，城市更新的动力来自两股潜在力量，一是自下而上的更新需求，比如产权人迫切需要改善生产生活环境，增量减少情况下房企转向更新领域；二是自上而下的政策引导，以优化城市空间结构，提升城市功能，比如成都市北城改造。这两股力量结合起来，推动我国城市更新进程。城市有机更新政策的制

定与执行要顺应人民意愿，将人民的利益作为出发点和归宿，突出政策的公共属性。城市有机更新覆盖旧居住区、旧工业区、老旧市场等多种对象，涉及政府、产权人、开发商等多元主体，需要规划、土地、消防、财税、金融等多行业支持。这些差异性决定了城市有机更新政策既需要普适性政策，也需要解决特定区域、特定对象、特定问题的专用性政策。只有通过问需于民、问策于民，提高城市有机更新政策的科学性和针对性，实现更新需求和政策导向的相辅相成，才能建立制度性更新推动力，提高人民更新意愿，有效推动城市更新行动。

（二）以精准化规划响应人民需求

新时期，人民的需求具有多层次、多元化的特征。城市有机更新项目开发周期长，需要持续投入大量资金、人力、物力。这就需要多渠道、全方位地精准识别人民的迫切需求，将有限的资源投入到更能起带动作用的地方，精准施策，释放乘数效应。城市有机更新规划编制要尊重人民意愿，精准识别各类城市有机更新对象，分类引导更新，优先推进重点地区的更新，通过示范项目带动其余地区自主更新，充分发挥人民的主体作用。城市有机更新要充分了解人的活动特征，通过居住、工作、娱乐、消费等多元场景营造，满足原住民、新市民、游客等不同群体的需求，吸引人们参与，激活公共空间。城市有机更新应在规划编制强化公众深度参与，规划编制前充分了解人民的意愿和需求，针对人民尤其关注的公共空间、设施、街道等对象因地制宜地提出更新策略，规划编制及时征询人民的意见，根据反馈意见，调整更新方向和策略，最大限度保障人民的需求。

（三）以一体化实施保障人民利益

城市有机更新涉及政府、产权人、开发商等多个利益主体，各主体之间存在利益冲突，政府需从整体角度考虑公共利益的分配，产权人关注个人利益并期望分得更多公共利益，开发商追求企业利益的最大化。城市有机更新寻求各方利益的平衡，除了需要政策支撑、规

划统筹协调外，还需要一体化实施，保障规划蓝图落地和各方权益及时兑现。城市有机更新有政府主导、市场主导、多方合作等多种更新模式。市场主导的城市更新往往存在“挑肥拣瘦”现象，偏向于挑选土地价值高的地段，更新方向以住宅、商业居多，存在过度房地产化的倾向。“以人民为中心”的有机更新应该遵循政府主导、市场运作、公众参与的原则，坚持城市更新单元整体统筹，策划、规划、建设、运营一体化运作，稳妥有序推进实施，优先保障公益性用地的落地。城市有机更新应从全局性角度协调好公共利益与个体利益、近期利益和远期利益，将教育、医疗等公益性设施的运营成本前置，避免由于规划、建设与运营脱节而产生公共利益损耗的问题。

四、成都市以人民为中心的有机更新实践探索

（一）成都市有机更新背景

成都市地形地貌独特而多样，自然资源禀赋得天独厚，历史文化悠久。“公园城市”第一次被明确提出是在2018年2月习近平总书记于成都天府新区考察时。此后，围绕公园城市建设这一时代课题，成都市采取出台政策、改革机构、健全工作机制、制定条例、编制规划等一系列举措。如今，建设公园城市示范区已然成为成都市首要战略目标，引领规划、建设、更新和发展等各项城市工作。

公园城市是贯彻生态文明思想，突出以人民为中心，融合公园形态与城市空间，三生空间相宜、“人城境业”高度和谐统一的现代化城市。成都市将公园城市理念融入管理体制、政策体系、规划编制、技术标准、项目实施等各方面，形成了一套目标明确、上下连贯、特色突出的城市有机更新体系。

（二）成都市有机更新历程

成都市城市更新经历了个案探索、片区推进、“北改”时期、“中优”时期共四个历程，更新的区域和重点不断变化，更新的目标也从最开始的环境整治、城市结构优化转向品质提升。目前，成都市已进入系统性城市有机更新阶段，重点关注“中优”区域。



图1 成都市有机更新历程（笔者自绘）

（三）成都城市有机更新实践路径

1. 普适专用结合，实现差异化政策

成都市构建了以《成都市城市有机更新实施办法》为纲领，以《成都市中心城区城市有机更新保留建筑不动产登记实施意见（试行）》等N个涉及土地、规划、资金、不动产登记、历史保护等相关配套法规政策为支撑的“1+N”城市有机更新法规政策体系。上述政策既有普适性的政策，也有针对重点区域、重点项目的专用性政策，比如适用于成都市“中优”区域的《进一步推进“中优”区域城市有机更新用地支持措施》明确提出三种改造方式和保障措施；适用于成都市音乐坊项目的《成都市音乐坊产业发展专项扶持政策》提出奖励、补贴、税收减免等多维度措施，支持该项目音乐产业发展、业态提升。成都市一直坚持以解决实际问题为导向，把人民的建议与智慧作为制定各项有机更新政策的重要依据。这些政策本着“为人民服务、为项目服务”的理念，对激发更新需求，调动人民参与更新的积极性有着重要作用。

城市更新政策繁多、庞杂且迭代快，参与更新的各主体面对城市更新政策，经常面临“不了解、不会用”的问题。成都市住房和城乡建设局在2021年9月发布了中国首个城市更新“服务包”，包含政策法规包、技术标准包和示范项目包共三个部分。这一创新举措，在一定程度上有利于人民群众了解成都市更新政策和实践，激发各方主体参与更新的意愿。

2. 分类引导更新，实现精准化规划

成都市构建了与国土空间规划体系相衔接的“成都市城市有机更新专项规划—区（市）县城市有机更新专项规划及行动计划—城市有机更新单元实施规划”的三级更新规划编制与审批流程。宏观层面，成都市聚焦存量建设用地最集中的“中优”区域，编制了《成都市“中优”区域城市有机更新总体规划》，明确了有机更新目标与策略，精准识别更新对象的价值和特征，按照“留改拆”结合分类指引对象进行有机更新。中观层面，各区（市）县城市有机更新专项规划和三年行动计划强调统筹协调，按照总体规划目标和方向，围绕区（市）县更新典型问题与特征，深化细化更新策略，优化更新单元边界，制定更新行动计划。微观层面，城市更新单元实施规划强调开发控制，以利益平衡，统筹实施为重点，明确规划用地布局、控制指标、公共设施配建等内容。各级更新规划编制过程中充分发挥群众主体作用，优先将群众更新愿望强烈的片区纳入更新范围。

成都市城市有机更新，更注重人的参与，坚持以场景设计推动公园场景、消费场景、生产场景和生活场景相融合，形成可进入、可参与、可感知、可阅读、可欣赏、可消费的公园城市多元空间场景，推动城市更新从“空间建造”向“场景营造”转变，通过场景聚人兴业。成都市通过《成都市美丽宜居公园城市建设条例》《公园城市消费场景建设导则（试行）》等法规政策标准明确了六大类公园场景、八大类消费场景等的特征和指引，分类引导城市有机更新项目场景营造。比如成都市猛追湾项目通过文旅场景、消费场景、办公场景、居

住场景等多元场景符合，满足原住民、新市民、游客等人的需求，为片区吸引全天候活力人群。

3. 多种运作模式，实现一体化实施

成都市坚持“政府主导、市场主体、商业化逻辑”的基本原则，采用全流程的策划、规划、设计、建设、运营一体化模式推进有机更新。成都市城市有机更新项目可根据项目实际情况选择“EPC”（工程总承包模式）、“EPC+F”（工程总承包+投融资模式）、“EPC+O”（工程总承包+运营模式）等多种实施模式。通过向项目前端“投融资”和后端“运营”延伸，实现规划统筹，各环节协同，全生命周期管理。这不仅有利于规划的实施，节约成本，降低政府财政压力，还避免项目因运营不利，造成资源和税收的浪费，损害人民利益。

过去基于“成本收益平衡”逻辑的城市更新，忽视了项目实施后人口、公共设施、市政设施等的增加所带来的城市长效运营成本。成都市城市有机更新的思路由“重开发”向“重经营”转变，鼓励和引导社会资本参与建设运营，建议长效平衡机制。政府致力于协调、整合各类存量资源，更关注环境效益、社会效益，让渡部分经济收益。社会企业则发挥专业化建设、招商、运营、管理能力，以长期运营收入平衡改造投入。产权人、居民、规划师、志愿者等多方主体通过社区议事会、院落业委会、商户联盟等社区自治载体，积极参与有机更新全过程。通过政府、市场、居民多方合作，激发持续造血能力，形成长效治理机制，促进可持续的有机更新。

五、结语

在防止大拆大建的背景下，推进城市更新行动就必须“以人民为中心”，探索有机更新路径。本文研究了“以人民为中心”的城市有机更新内涵，认为应从差异化政策、精准化规划、一体化实施三个方面，激发人民意愿，满足人民需求，保障人民利益。成都市通过普适与专用政策结合、分类引导更新、多种运作模式，实现“以人民为中心”的城市有机更新，为国内其他城市推进城市更新工作提供了思路借鉴。

参考文献

[1] 宗仁. “以人民为中心”的村庄整治撤并之路——基于对南京市村庄现状的调研和关于乡村国土空间规划编制的思考[J]. 现代城市研究, 2023(04): 103-107+119.

[2] 郭陈斐, 李晓晖, 张祎婧. 以人民为中心理念下的城市更新设计实践——以苏州三香路沿线地区为例[C]//中国城市规划学会. 人民城市, 规划赋能——2023中国城市规划年会论文集(07城市设计).

[3] 伍江. 城市有机更新的三个维度[J]. 中国科学: 技术科学, 2023, 53(05): 713-720.

[4] 于萍萍. 面向高质量发展的城市更新转型探讨——杭州城市有机更新实践[C]//中国城市规划学会, 成都市人民政府. 面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集(02城市更新).