

第一章 绪论

第一节 城市更新的战略定位

实施城市更新行动，是适应城市发展新形势、推动城市高质量发展、推进新型城镇化的必然要求，是党中央从全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴中国梦的战略高度，准确研判我国城市发展新形势，对进一步提升城市发展质量作出的重大决策部署^①。党的十九届五中全会通过的《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》中明确提出实施城市更新行动，到 2035 年基本实现新型城镇化。

我国常住人口城镇化率在 2019 年已突破 60%，这标志着城镇化进入新的发展阶段，逐步由较快发展向高质量发展转变。新型城镇化深入推进，突破原有大规模增量建设发展模式，向存量提质改造和增量结构调整并重转型。转型期城市发展面临许多新的问题和挑战，各类风险矛盾突出，势必要求更加注重系统地解决城市本身存在的问题^②，探索中国特色的城市更新之路。

实施城市更新行动，是坚定实施扩大内需战略、构建新发展格局的重要路径，也是推动城市开发建设方式转型、促进经济发展方式转变的有效途径，更是推动解决城市发展中的突出问题和短板、提升人民群众获得感、幸福感、安全感的重大举措^③。通过城市更新以推动城市全生命周期的可持续发展，是 2035 年基本实现新型城镇化的重要基础。

第二节 我国城镇化发展进入城市更新重要时期

改革开放 40 多年以来，我国正在经历快速城镇化时期。1978 年，常

① 王蒙徽. 实施城市更新行动 [A]. 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辅导读本. 北京：人民出版社，2020，339.

② 王蒙徽. 实施城市更新行动 [A]. 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辅导读本. 北京：人民出版社，2020，340.

③ 王蒙徽. 实施城市更新行动 [A]. 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辅导读本. 北京：人民出版社，2020，340-341.

住人口城镇化率为 17.9%，到 2019 年增长到 60.06%。按照“两个一百年”奋斗目标和“三步走”战略，我国城镇化的总体进程预测研究显示^①，我国将在 2035 年初步完成城镇化进程，城镇化预计超过 70%，到 21 世纪中叶基本完成城镇化，有望超过 75%^②。

2014 年 3 月，中共中央、国务院印发《国家新型城镇化规划（2014—2020）》，关于城镇化在实现现代化、促进经济发展、推动产业转型、解决三农问题、协调区域发展以及促进社会进步等方面的重要意义逐渐在各界达成了共识^③。我国城镇化的研究正处于繁荣时期，对未来中国城镇化的发展方向有着深入的探讨^④。从各国历史经验来看，城镇化进程超过 50% 的时期^⑤，一方面标志着经济繁荣与国家综合实力的增强，另一方面标志着快速发展阶段积累的城市建设矛盾与城市病变得严峻，能否在这个历史时期进行及时的战略性调整，往往成为后续城镇化长期健康稳定发展的关键^⑥。

在城镇化进程阶段共性的基础上，我国城镇化具有自身鲜明的特点，土地城镇化快于人口城镇化，市民化进程滞后，以农民工为代表被统计为城镇人口的这部分人群规模庞大，但是并没有享受城镇居民的基本公共服务，也没有分享城镇经济增长的红利^⑦。针对这一特点，人居环境科学理论所倡导的以人的生活为核心的价值观，以及“人口城镇化”理念愈发得到深切关注^{⑧⑨}。

无论是出于促进人的发展需求，维护社会公平正义与稳定的社会需求，还是促进消费与拉动内需的经济需求，“使全体居民共享现代化建设成果”

① 顾朝林，管卫华，刘合林. 中国城镇化 2050：SD 模型与过程模拟 [J]. 中国科学：地球科学，2017（47）：818-832.

② 吴唯佳，吴良镛，等. 特大城市地区如何引领实现百年目标 [J]. 城市规划，2018（3）：87-94.

③ 2013 年中央城镇化工作会议将 2014 年作为新型城镇化元年，指出城镇化是“一个自然历史过程”。

④ 2008 年之前研究成果综述参见：顾朝林，吴莉娅. 中国城市化研究主要成果综述 [J]. 城市问题，2008（12）：2-12.

⑤ 英国是 1850 年，德国是 1892 年，美国是 1918 年，法国是 1931 年，墨西哥是 1959 年，巴西是 1965 年，日本是 1968 年，韩国是 1977 年。参见：李浩. 城镇化率首次超过 50% 的国际现象观察——兼论中国城镇化发展现状及思考 [J]. 城市规划学刊，2013（1）：43-50.

⑥ 李浩. 城镇化率首次超过 50% 的国际现象观察——兼论中国城镇化发展现状及思考 [J]. 城市规划学刊，2013（1）：43-50.

⑦ 周一星. 关于中国城镇化速度的思考 [J]. 城市规划，2006（12）：32-40.

⑧ 吴良镛. 人居环境科学的探索 [J]. 规划师，2001（12）：5-7.

⑨ 迟福林. 推进人口城镇化的体制机制创新 [J]. 中国合作经济，2013（12）：24-25.

的“以人为核心的城镇化”^①，正在成为我国城镇化从宏观政策导向到具体实践的共同转型方向。

第三节 城市更新的主要内涵

一、城市更新是实现城市高质量发展的必然举措

(1) 伴随经济进入高质量发展阶段，城市更新更加注重城市内涵发展。改革开放以来，我国经历长达 40 多年的经济高速增长阶段，城市面貌得到很大改观，基础设施和生活水平得到全面提升，但是，城市快速扩张也为“集约化、内涵式”发展道路埋下隐患。伴随经济进入高质量发展阶段，越来越多曾经被经济高速增长掩盖的城市发展问题得以显现^②。在尊重城市发展客观规律的前提下，处理好城市更新过程中的功能、空间与权属等重叠交织的社会与经济关系成为推动城市高质量发展的必然要求^③。以内涵提升为核心的“存量”，乃至“减量”规划，也成为我国空间规划和战略布局的新常态^④。总的来说，在新发展理念、新发展格局以及国家治理能力和治理体系现代化建设的总体框架下，城市更新更加强调“以人民为中心”，更加重视人居环境的改善和城市活力的提升。

(2) 随着现代化进程不断向前推进，城市更新更加注重营造城市社会空间。城市化高速推进往往会带来城市同质化现象，导致城市生活失去地方性，生活在城市里的人也越来越难以感知地域空间的文化价值和情感价值^⑤，城市社会空间加速消亡。伴随现代化进程不断向前推进，远离乡土“熟人社会”的城市居民对城市社会空间的文化诉求和情感诉求会越发深刻。在改善物质环境的同时，也要保护地方特色，保障城市居民的主体性，关注文化、记忆、认同和情感，关切地方化的、真实的生活图景^⑥。

(3) 贯彻落实新发展理念。城市更新更加注重“以人民为中心”以

① 参见李克强总理在 2014 年中央城镇化工作会议上的讲话。

② 张京祥，赵丹，陈浩. 增长主义的终结与中国城市规划的转型[J]. 城市规划，2013（1）：47-52，57.

③ 阳建强. 走向持续的城市更新——基于价值取向与复杂系统的理性思考[J]. 城市规划，2018（6）：68-78.

④ 刘铭秋. 城市更新中的空间冲突及其化解[J]. 城市发展研究，2017（11）：48-53.

⑤ Harvey D. The urban experience [M]. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989.

⑥ 谢涤湘，范健红，常江. 从空间生产到地方营造：中国城市更新的新趋势[J]. 城市发展研究，2017（12）：110-115.

及人与自然的和谐共生。城市发展过程是人与自然如何共存的思想演进过程^①。显然过去空间扩张叠加资源消耗的城市增量发展模式难以为继，它不仅忽略了人的内在需求，还违背了人与自然和谐共生的理念。党的十九大明确提出：“满足人民日益增长的优美生态环境的需求和形成人与自然和谐发展的现代化新格局。”提升城市发展质量，修复人与自然的关系成为城市更新优化建成环境的关键一环。这同时也是城市发展模式从增量扩张到存量提质的转型和激活城市新的发展潜力的必然要求^②。

二、人的需求变化是城市更新的主导因素

(1) 人是城市的主人。城市空间的形成和城市服务的产生源自人的需求。城市更新是对城市空间形态和服务内涵的系统性改变，这种改变始终围绕着“人”展开。当大多数人的需求没有产生影响力时，城市更新就容易陷入大拆大建的窘境^③。为提升城市发展质量，城市更新就不能只是停留在物质层面的改变^④，更是城市生命活力和内在精神的赋能。

(2) 人的生活需求变化决定城市更新出现的形式。我国城市更新通常以政府为主导，为满足不同生活需求而侧重点不同。工业化在促进经济增长的同时，也产生了大量物质性老化、功能性衰退和结构性失衡的旧工业区，功能布局、空间结构和生态环境要素与人的生活需求矛盾凸显^⑤。旧工业区改造成城市更新的一种主要形式，类似的还有城中村改造。快速扩张的城市建设为了规避巨额成本，绕开了村落进行迂回发展^⑥，催生了城中村这种具有明显城乡二元结构的地域实体^⑦，是为满足城乡一体化需要而改造。此外，粗放的城市建设和落后的城市维护造成大量建成年代较早的小区设施破旧、管理缺失，这样的老旧小区影响城市风貌，也限制着居

① 刘易斯·芒福德. 城市发展史：起源、演变和前景 [M]. 北京：中国建筑工业出版社，2005.

② 李荷，杨培峰. 自然生态空间“人本化”营建：新时代背景下城市更新的规划理念及路径 [J]. 城市发展研究，2020（7）：90-96.

③ 查君，金旖旎. 从空间引导走向需求引导——城市更新本源性研究 [J]. 城市发展研究，2017（11）：51-57.

④ 何深静，于涛方，方澜. 城市更新中网络的保存和发展 [J]. 人文地理，2001（6）：36-39.

⑤ 王鹏，单梁. 存量规划下的旧工业区再生——以深圳旧工业区城市更新为例 [J]. 城市建筑，2018（3）：62-65.

⑥ 高晓路，许泽宁，王忠云. 城中村纳入属地接待办事处管理的问题和对策——北京市155个非属地城中村调研 [J]. 城市发展研究，2017（3）：74-83.

⑦ 闫小培，魏立华，周锐波. 快速城市化地区城乡关系协调研究——以广州市“城中村”改造为例 [J]. 城市规划，2004（3）：30-38.

民的居住体验^①。城市高质量发展本质上是满足人民对美好生活的需要。新的城市更新形式，需要新的观念、技术和组织以实现不同形式的城市更新。

三、城市系统更新是政府治理面临的挑战

(1) 微观层面：城市有机更新与适应性再利用。城市更新不只是从外到内的改造行动，更是一种从内到外的系统工程。城市的各种要素包括建筑、社区，乃至整个文化，都在以自发和非正式的方式调整^②。如何将城市要素的这种调整转化为适应性再利用，是城市更新微观层面治理的重要挑战^③。

(2) 宏观层面：城市有机更新与可持续发展。城市更新为推动绿色发展提供了重要机会，是实现可持续发展的重要手段^④。如何在城市更新过程中综合处理融资问题^⑤、社会问题、技术问题和文化问题^⑥，是城市更新宏观层面治理的主要挑战。

第四节 城市更新的研究思路

通过城市更新推动城市全生命周期的可持续发展，是我国 2035 年基本实现新型城镇化的重要基础。本书在研究国内外理论与实践的基础上，回答了城市更新如何在推进新型城镇化过程中发挥系统性作用——推动实施扩大内需战略、构建新发展格局，推动城市开发建设方式转型、经济发展方式转变，以及推动解决城市发展中的突出问题和短板，提升人民群众获得感、幸福感、安全感^⑦，并提出了符合我国国情的城市更新理论、机

① 蔡云楠，杨宵节，李冬凌. 城市老旧小区“微改造”的内容与对策研究[J]. 城市发展研究, 2017 (4): 29-34.

② Greene M, Mora R I, Figueroa C, et al. Towards a sustainable city: Applying urban renewal incentives according to the social and urban characteristics of the area[J]. Habitat International, 2017, 68:15-23.

③ Anderson H B, Christansen L B, Klinker C D, et al. Increases in use and activity due to urban renewal: Effect of a natural experiment [J]. American Journal of Preventive Medicine, 2017, 53 (3): 81-87.

④ Couch C. Urban Renewal: Theory and practice. In Macmillan building and surveying series [M]. London: Macmillan Education, 1990.

⑤ Lee C C, Liang C M, Chen C Y. The impact of urban renewal on neighborhood housing prices in Taipei: an application of the difference-in-difference method[J]. Journal of Housing & the Built Environment, 2017, 32 (3): 407-428.

⑥ Hooimeijer F L, Maring L. The significance of the subsurface in urban renewal [J]. Journal of Urbanism International Research on Placemaking & Urban Sustainability, 2018, (4): 1-26.

⑦ 王蒙徽. 实施城市更新行动 [A]. 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辅导读本. 北京: 人民出版社, 2020: 340-341.

制和对策。在总结国内外棚户区理论与实践的基础上,分析了棚户区发展的机理与特征,同时揭示贫富极化、投入短缺、阶层固化等棚户区改造困境;在新型城镇化、善治理论等的指导下,研究棚户区改造的创新路径,提出了重塑新型城镇化的城市社区社会空间的政策建议。

本书的研究对象是推进新型城镇化、实现城市高质量发展的系统化的城市更新行动,包括如下3方面:第一,用发展的眼光,结合我国新型城镇化历史进程与阶段特征,透过“观念”这一制度因素,回应为什么实施城市更新行动。第二,研究城市发展进入存量提质改造和增量结构调整阶段后,针对城市文化建设、人居环境、治理水平等供给方面与人民对美好生活的需求之间存在的突出矛盾,透过“技术”这一经济和制度因素,回应应该实施什么样的城市更新行动。第三,以新型城镇化理论、国家治理体系和治理能力现代化理论、高质量发展理论、供给侧结构性改革理论为指导,透过“组织”这一经济、社会 and 制度因素,回应如何系统实施城市更新行动,以推动提升城市治理效能。

本书的总体研究思路如图 1.1 所示。首先,本书具体阐述棚户区形成的机理,分析社会排斥、城市分异以及文化贫困对城市棚户区产生的影响。其次,对国内外开展的城市更新行动进行比较研究以及辨析我国的棚户区改造政策。然后,通过研究实地调研案例,重点分析社会资本注入、棚改居民参与以及政府职能转变 3 个关键因素对棚户区改造产生的影响。最后,总结新型城镇化背景下我国棚户区改造模式的新特点以及形成的新型社区。

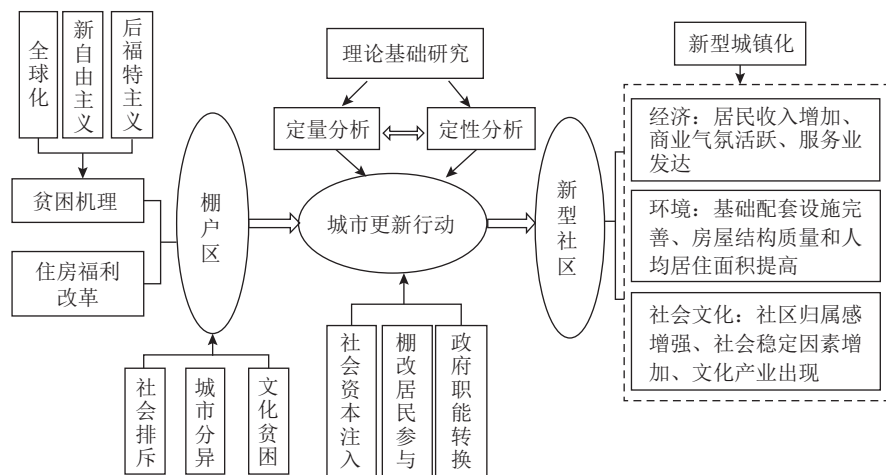


图 1.1 新型城镇化视野下的城市更新行动研究总体思路

第五节 本书结构安排

本书按照“城市更新内涵与意义→城市棚户区的形成机理→城市棚户区的改造模式→我国棚户区改造政策分析→案例研究→新型城市更新的对策建议”的逻辑组织内容,分别选取北京、海口、南京等地开展实地调研,针对城区棚户区、市区中心地带、历史文化街道等重点老旧小区进行城市更新与治理研究,共划分10章。

第一章“绪论”。首先介绍城市更新的战略定位,并指出我国城镇化发展已经进入城市更新的重要时期。其次,介绍城市更新的主要内涵。最后,展示本书的整体研究思路以及结构安排。

第二章“城市棚户区的形成”。在城市化背景下,就城市棚户区的研究进行综述,明确本书的研究对象为城市棚户区,并从城市产业结构变迁、住房供给体系转型和社会结构分化等三方面概括棚户区的形成机理。

第三章“国内外城市更新路径比较”。首先概括国内外的城市更新路径探索历程,并就西方国家及我国的棚户区主要改造模式进行对比研究,为形成本书的逻辑主线和研究框架结构奠定基础。

第四章“我国棚户区改造政策的渐进调整”。从渐进主义理论的视角分析国内棚户区的改造政策,分析概括了三个阶段的政策取向和作用,并总结我国棚户区改造政策的渐进调整特征,以有利于从整体把握我国棚户区改造的政策环境。

第五章“海口市玉沙村棚户区改造实践调查”。选取海口市玉沙村棚户区改造的案例进行分析,总结现行社区遇到的难题,反映对棚户区改造所面临的困境,特别是塑造新型城市社区社会空间的理论反思的重要性。

第六章“北京市老城区改造与城市风貌塑造”。首先介绍北京市老城区的危旧房改造历程,并选取大栅栏地区作为研究对象进行分析,概括总结其改造存在的问题及关键要素,从而为提出棚户区改造与治理方案提供有效的信息参考。

第七章“海口市‘15分钟便民服务生活圈’与居住社区建设”。以便民生活圈为切入点,介绍国内外便民生活服务圈的实践案例。在此基础上对海口市老旧社区的便民生活服务圈建设情况进行实地调查和分析,结合海口市的实际情况,从建设原则、建设顺序、管理方式及保障措施等4个方面提出建设“15分钟便民生活服务圈”的有效方案。

第八章“老旧小区改造与居民共同利益实现”。首先介绍老旧小区改造所面临的共同利益实现难题,并对国资委所属的老旧小区进行调查分析,

总结利益相关方的意见、看法和促进实现居民共同利益的措施实施效果情况，以及为促进老旧小区改造过程中居民共同利益的实现提供政策建议。

第九章“城市更新中的政企合作与企业力量”。通过对 Z 企业城市更新案例的分析，总结其提升参与城市更新竞争优势的路径，研究如何强化城市更新领域中的企业力量，并提出企业实施城市更新战略的重要模式与重要任务，以及加强城市更新过程中的政企合作。

第十章“城市更新治理能力提升与对策”。通过“百万庄案例”，总结城市更新治理能力提升的现实挑战，并以此为基础提出 3 个提升的重要维度、8 条关于提升城市更新治理能力的对策建议，包括树立科学城市更新理念、制定合理长远规划方案、动态调整城市公共政策、完善多方协同治理机制、优化城市各类资源配置、努力拓宽棚改资金来源、加强社区公共空间建设、建立城市空间正义体系。