

城市更新作为推动城市高质量发展的重要举措,既是从老百姓实际需求出发的民生工程,也是促投资、扩内需、稳增长的发展工程。

“高质量推进城市更新是城市现代化建设的重要抓手”。不久前,在上海考察时,习近平总书记对做好城市更新各项工作提出明确要求,强调“做深做细做实”。

今年5月,国务院印发《城市更新“十五五”规划》,明确了“十五五”时期城市更新工作的目标指标、重点任务、重大工程和政策举措。

刘佳燕
专业委员会秘书长
中国城市规划学会住房与社区规划
清华大学建筑学院教授



城市更新不只是工程问题,更是社会问题

“十四五”时期,“实施城市更新行动”首次写入国家规划纲要,标志着我国城市发展进入以存量提质为核心的新阶段。2025年《关于持续推进城市更新行动的意见》出台,进一步完善了城市更新的顶层设计,为持续推进这一国家战略描绘了清晰的路线图。

这些年,城市更新的路径也在变:从早期的试点探路转向全域推进;从单项改造转为强调片区统筹;从重视工程建设转为关注治理重构。单纯的物理空间改造已然难以应对复杂的利益协调与长效运营挑战,治理效能日益成为决定城市更新成败的关键。

2025年中央经济工作会议提出“必须坚持投资于物和投资于人紧密结合”,“十五五”规划建议中的“坚持惠民生和促消费、投资于物和投资于人紧密结合”与之相一致。这折射出城市发展逻辑的深刻变革。在增量扩张年代,修路架桥盖楼,“物”的投资是主角;到了存量提质阶段,围绕人的全生命周期需求、能力与发展来投资,“人”的重要性更加凸显。

城市更新正是践行这一理念的关键场域。它要求改造老旧管网、提升建筑性能、重塑公共空间,这是“投资于物”;但最终价值必须落脚于居民生活是否更便利、社区关系是否更和谐、城市归属感是否更强,这是“投资于人”。

这里需要厘清一个关键概念:城市更新不只是工程问题,更是社会问题。社会学有个概念叫“社会资本”,它指的是一座城市或一个社区内部,基于长期互动而积累起来的信任关系、人际网络和共同遵守的行为规范。当这种资本富足时,居民之间彼此熟悉、守望相助,面对公共事务时更倾向于合作而非对抗,集体行动的交易成本大大降低;当这种资本匮乏之时,社区就成了一盘散沙,再好的改造方案也难以落地生根。

城市更新“统筹投资于物和投资于人”的深层用意是,必须把物质资本投入有效转化为社会资本的持续增值,也就是通过培育社区信任、互惠规范与合作网络所蕴含的集体行动能力,才能实现真正可持续的城市更新。

说到底,“投资于人”包含三层意思:一是投资于居民个体福祉,补齐民生短板、优化公共服务;二是投资于社会资本,培育信任、规范与网络,为社区注入活力;三是投资于基层治理现代化,通过制度创新构建多元共治格局。基层治理创新,正是把物质投入转化为人的发展的关键机制。

“投资于人”的深意在于:城市更新的每一分投入,无论是政府的财政资金、市场的运营资本,还是居民参与的共治成本,都不应只聚焦物理空间的改变,也不能只盯着购买服务的数字提升,更要看这些投入是否转化为社区信任关系的深化、协作网络的织密,以及居民自我服务、自我管理能力的生长。这是更新最可靠的“软基础”。

三重瓶颈制约城市更新的深度和可持续性

随着城市更新从单点项目向片区化、常态化推进,三重瓶颈相互交织,成为制约更新深度和可持续性的主要障碍。

第一道瓶颈:公共性不足。

传统靠血缘、地缘维系的纽带,在现代城市生活中日趋松弛;而基于公民权利、契约精神与公共理性的现代社区公共性,还在成熟过程之中。最直接的体现是:加装电梯、停车管理等“关键小事”,老百姓高度关注,却因缺乏有效的理性协商平台、公正的程序文化和互信基础,容易陷入零和博弈。更深层的问题在于,一些更新项目“见物不见人”。公共空间改造止步于好看,缺少促进人际交往、培育社区认同的社会性设计和后续运营。空间改造与社会关系培育有所脱节。更值得关注的是,小区内共有空间的更新决策、费用分摊和长期维护,成败高度依赖居民自治的能力,而这恰恰是当前社区治理链条中比较脆弱的一环。

第二道瓶颈:规则虚化。

即便勉强达成共识,落地也受到诸多约束。比如,尽管多元参与、协商共治已是政策共识,但实践中的参与机制常常权责模糊、流程空转、信息不对称,陷入“政府积极干、群众被动看”或“议而不决、决而难行”的困境。有的社区公约、管理规约,制定过程仓促,没有真正吸纳居民意见,脱离具体生活情境,最终沦为贴在墙上的纸面文章。

比如,有的老旧小区好不容易把电梯加装方案谈妥了,可后期费用怎么分摊、谁来维护,这些规则没有经过利益相关方深度协商和真心认可,方案反复、执行困难,甚至电梯建好了却长期停运。症

确保“一泓清水永续北上”,需要人人尽责、久久为功。

——习近平总书记指出



□ 袁慧

2023年,丹江口市成立了“小水滴”守水护水志愿服务队。我在望江社区工作,也是一名“小水滴”志愿者。

受台风“白海豚”影响,前段时间,丹江口有几天雨没停过。此前,社区重点在抓防汛工作,刚搞过防汛应急演练。对辖区危树做了排查和锯除,就是为台风天做准备。

清晨六点,在细密的雨声中,闹钟响了。七点,我赶到社区办公室。八点多,我拎上垃圾钳、垃圾袋,穿上雨衣出了门。从办公室到汉江边,走路不到十分钟。雨小了,河面却比平时宽了不少,蒙蒙蒙的,像水墨画一样。可我没有太多心思看风景——越是汛期,“小水滴”的任务越重:不只是清理垃圾,更要盯着几个排污口,发现异常得第一时间上报,还要注意水位,劝离靠近水边的居民。

我弯腰把被雨水冲到岸边的树枝拢到一起,又捡了几个矿泉水瓶。现在白色垃圾少多了,但也不能大意。一路上几个穿“小水滴”马甲的大学生志愿者跟我打招呼。看着他们年轻的面孔,我想起三年前自己刚进社区工作的时候,社区书记对我说:“守水护水,是咱丹江口人天大的事。”当时觉得这话太大了。后来慢慢明白,我们丹江口人,家家户户都跟这条江绑在一起——说到底还是守自己的家。教会我这个道理的,是蒋德新师傅。

第一次见蒋师傅是个冬天。有媒体来采访他,我带着记者过

阅读提要

- 在增量扩张年代,修路架桥盖楼,“物”的投资是主角;到了存量提质阶段,围绕人的全生命周期需求、能力与发展来投资,“人”的重要性更加凸显。
- 城市更新不能再靠单一的工程建设思维硬闯,必须把社会资本的培育和转化作为核心议程,深度嵌入更新全周期。
- 城市更新的终极追求,绝不只是打造几个样板工程或网红打卡地。应通过贯穿全程的治理创新,驱动城市发展逻辑从“工程主导”转向“价值共生”。
- 确保物质投入和空间改造真正服务于民生福祉与社区活力,高效转化为居民可感可及的获得感、幸福感、安全感,避免“有空间、无活力”的困境,让城市发展回归“人民性”的本源。

结在哪?一些协商平台和共治机制,缺乏让各方都愿意守规矩的科学设计,没能把共识转化为有内在约束力的集体行动。当规则回答不了“谁受益、谁付费、如何监督、违约何责”这些核心问题时,合作自然就会卡顿。

第三道瓶颈:长效机制缺位。

社会资本的培育和治理创新的活跃,离不开包容、激励且清晰的顶层制度环境。现行一些政策法规,形成于大规模增量建设时期,难以有效适应存量更新时代产权关系复杂、利益主体多元、资金平衡困难的新需求。

比如,有的政策工具跟社区自主更新模式不匹配,社会力量进门难;有的更新项目中“人、地、房、钱、业”核心要素整合的制度成本太高;还有的缺少鼓励社会力量长期深度参与的稳定政策预期和风险分担机制。这可能导致规划协同不足、财政资金依赖度高、专业化运营主体稀缺等问题。一些富有创见的基层更新实践,因为缺少长效保障,陷入了“试点很成功、推广却失灵”的尴尬境地。

“关键小事”是公共性构建的微观起点

面对这些瓶颈,城市更新不能再靠单一的工程建设思维硬闯,必须把社会资本的培育和转化作为核心议程,深度嵌入更新全周期。

公共性不是靠喊口号喊出来的,只能在解决真实、共同的关切中,经过反复协商和实践,一点点生长出来。“关键小事”就是公共性构建的微观起点。加装电梯、垃圾分类、停车管理……这些事情看起来琐碎,却是将关起门来各过各的居民重新联结起来、激发公共参与感的天然入口。

通过精心设计的制度化协商机制,把“小事”变成公共议事内容,引导居民超越一己私利,在观点交锋、利益博弈和方案共创中,学会遵守规则、体谅他人、寻求共识,逐步积累社区信任,形成共享的价值观和行为规范。这就为更为复杂的更新行动奠定了社会心理基础。

有的地方在老旧小区改造中探索的“五议”工作机制,居民提议、大家商议、社区复议、专业审议、最终决议,给争议性议题设定了清晰、公正的协商议事阶梯。在这个机制下,各方意见充分表达和整合,原本对立的声音有了充分表达和协商的渠道,潜在的冲突被转化为可行方案。居民在反复面对面沟通中逐步打消顾虑,从各说各话走向有商有量。信任,就是在这样的过程中一点点攒起来的。

我们团队在北京“新清河实验”则探索了另一种路径。规划师不再拿着图纸“自上而下”地描画蓝图,而是带着居民一起逛社区、一起勾画草图,商量“这个角落能不能给孩子做个游戏区”。技术性的规划过程,变成了生动的民主协商和社区教育实践。居民从旁观者变成了共建者,从你的事、我的事变成了“我们的事”。这种身份转变,正是公共协商能力最直观的成果。

这些案例告诉我们:稳固、透明的制度化平台,是可持续参与的前提;清晰、公正、居民熟悉的议事规则,是促成理性共识的关键,最终目标不光是解决一个具体问题,更是在这个过程中,把分散的、情绪化的个体诉求,凝聚成可执行、可监督的集体行动能力。

从“一锤子改造”到长效伙伴关系

信任攒起来了,还得把它转化成可持续的集体行动和合作成果。“空间共营”就是实现这一转化的关键制度创新。它要超越传统“项目制”的短效逻辑,通过前瞻性机制设计,把空间变成链接政府、市场、社会与居民的长期价值共创平台。其核心不仅是物理空间的改造和美化,更是对空间承载的社会价值、经济价值和治理价值的协同挖掘和持续运营。

成功的空间共营,离不开清晰界定各方权责利、实现激励相容的可持续机制。成都玉林东路街区成立“共生发展联盟”,用长期协议明确了政府、商户、居民、运营方在街区公共空间营造、业态调整、活动举办中的权责利,构建了基于共同资产的“利益—责任共同体”。过去“改造完就没人管”的街面,变成了各方共同维护、共同受益的“大家业”。

上海金牛花苑把闲置空间改造成养老驿站,引入社会企业运营,用“公益+低偿”服务回馈社区,既可以满足养老刚需,又能够实现微利可持续的公益市场闭环。老人吃饭、理疗有了去处,企业也能养活自己,空间从闲置变成了“活资产”。

北京昌盛园社区通过“一并二拆三统筹”,合并管理单元、拆违拆围、统筹资源,打破21个分散小区间的物理和管理壁垒,在更大尺度上整合资源、摊薄成本、重塑共同体,还把更新治理经验推广到

街区层面“昌盛小街”的营造中。把“小舢板”编成“大舰队”,治理的效能就出来了。

武汉的“五改四好”城市更新行动,以盘活闲置资源为主线,创新多元改造运营模式,统筹产业升级、民生提质、生态修复、基层治理协同推进,积极探索一条超大城市有机更新的现实路径。

这些案例揭示了一个道理:空间共营的要义,是通过产权整合、收益共享设计、风险共担机制等创新举措,把短期改造项目变成能自我造血、自我管理、自我发展的长效伙伴关系。这样才能确保更新成果可持续,避免公共空间改造后再度陷入闲置或失管的困境。

系统规划的要义在于打通制度性通道

系统规划,是推动城市更新从项目驱动迈向治理引领的战略抓手。其本质是通过顶层设计,把公众参与、长效运营、社会资本培育这些治理要求,前瞻性地转化为可操作的制度工具,打破行政和专业壁垒,保障更新成果可持续。

当前,城市更新亟待从零散项目推进转向系统性制度构建。这需要立法保障,规划协同、政策集成和考核重构,实现从“被动应对问题”到“主动塑造发展”的治理能力跃升。

浙江通过《城镇社区更新条例》,构建了社区体检、更新专项规划与国土空间详细规划的法定衔接机制,推动治理目标与空间规划体系紧密对接。治理要求不再是软约束,而是嵌入了规划体系的“硬杠杠”。

北京清河街道推出“ESPI”更新规划体系,把党建引领、社会协同、项目生成、实施保障融为一体,确保治理要求嵌入街区体检和更新全流程。当地干部反映,以前更新往往是“头疼医头、脚疼医脚”,现在有了系统规划,知道哪步走、怎么走,心里更有底了。

北京法源寺历史文化街区保护提升项目,以“市政先行、民生优先”为统领,搭建政府、企业、居民、专家、社会组织多方协同治理平台,统筹落实保护、民生和发展目标,为破解产权复杂、诉求多元街区的更新难题提供了可借鉴的系统方案。

这些实践表明,系统规划的要义在于打通制度性通道:用立法明确权责,用规划引领方向,用集成政策工具降低交易成本,用考核机制扭转“重工程、轻治理”的导向,由此构建政府引导、市场运作、社会协同、公众参与的可持续治理生态。

城市的终极价值,在于留住了多少人、温暖了多少颗心

城市更新的终极追求,绝不只是打造几个样板工程或网红打卡地,应通过贯穿全程的治理创新,驱动城市发展逻辑从“工程主导”转向“价值共生”。

对社区而言,这为探索超大城市基层的基层治理现代化夯实了根基。中国式现代化是人口规模巨大的现代化,其成功必然依赖于超大规模社会的有效治理。把治理创新深度融入城市更新,正是在家门口探索一条兼具活力与秩序、发展与共享的基层治理现代化路径。

对物质而言,这破解了物质更新与社会效益的转化难题:确保物质投入和空间改造真正服务于民生福祉与社区活力,高效转化为居民可感可及的获得感、幸福感、安全感,避免“有空间、无活力”的困境,让城市发展回归“人民性”的本源。

对国家而言,这为探索超大城市基层的基层治理现代化夯实了根基。中国式现代化是人口规模巨大的现代化,其成功必然依赖于超大规模社会的有效治理。把治理创新深度融入城市更新,正是在家门口探索一条兼具活力与秩序、发展与共享的基层治理现代化路径。

面向“十五五”,建设“创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市”的重大使命,必须把基层的治理智慧加速转化为可复制、可推广的制度性成果。这要求加快城市更新专门立法,明确多元共治的权责边界;研发激励相容的政策工具包,为社会资源参与提供稳定预期和创新空间;重构项目评价和考核体系,建立以治理效能、社会效益为核心的指挥棒。

归根结底,以治理创新驱动城市更新,是在探索一种“以人为本的城市哲学”——城市的终极价值,不在于改了多少栋楼,而在于留住了多少人、温暖了多少颗心。

当每一处空间改造都能成为社会关系的黏合剂、社区活力的催化器时,一座城市才算真正实现了从功能重塑到活力再生的跨越。这,才是“人民城市”最坚实的根基。

(湖北日报全媒记者 常少华 整理)

守护水,就是守护人间烟火

去。蒋师傅面对镜头有些拘束,可一聊起天来又特别健谈。熟了才知道,这位老人祖辈四代都是汉江上的渔民。长江流域重点水域“十年禁渔”后,他第一个签字,把自家9条渔船全交了。人是上了岸,心却离不开河。转头他就加入了“小水滴”,成了一名护水志愿者。我后来问他交船时舍不舍得,他说:“舍不舍得都得交,水养了我们这么多年,该轮到咱们养水了。”

快九点半了,蒋师傅开船带我去巡河。这艘新能源清漂船上有专业的机械设备,比起以前纯靠一双手去打捞更加省力、高效。我不会游泳,第一次巡河的时候腿都是软的,可现在早就习惯了。风浪大,船晃得厉害,我扶着栏杆,盯着水面——哪里有漂浮物、哪个排水口有异常,一眼都不能漏。

蒋师傅说:“前两天沙沟河那片冲下来好多树枝,我开船捞了半天。”我说你怎么不叫我,他摆摆手:“你社区也忙,我有空多干点。”他从来不说自己做了多少,可大家都知道他做得最多。

巡完河,我拐去附近的德新袁慧志愿服务工作站。为什么工作站挂我们俩的名字?我想是因为这工作需要一代接一代的人来守护。习近平总书记曾回湖北十堰丹江口库区的环保志愿者,要确保“一泓清水永续北上”。这水不光是我们丹江口人的家,还连着北方1亿多人的水龙头,我们要一直守下去。

中午我回办公室扒拉了两口饭,准备下午院场会的材料。院场会是我们社区的老规矩——把居民招呼到一起,讲守水护水、汛期安全这些事。刚到社区工作时,院场会上我给他们讲“南水北调工程对国家

意义重大”,居民们听得打瞌睡。有人直接说:“讲这些大道理,跟我们有什么关系?”后来我换了路子,讲你家每个月水费能不能省点,讲河边洗衣服容易滑倒……从他们切身的角度讲,他们就愿意听了。

下午两点多,小区凉亭里聚了二三十号人。我讲了讲汛期安全的事,让大家注意别让孩子去河边玩水。有个大爷接话说:“我看今天水涨了不少,下午还想着去钓鱼,听你这么一说算了。”大伙儿都笑了。

这样的变化,是我最有成就感的事。院场会不再是单方面宣讲,大家坐在一起像拉家常一样。慢慢地,有人在河边散步的时候顺手捡起垃圾,有人主动加入志愿者队伍。从小孩到老人,现在丹江口差不多每两个人里就有一个是护水志愿者。守水护水不只是清理看得见的垃圾,更是要在每个人心里种下一颗看不见的种子——大人种,孩子也跟着种,一代一代往下传。

傍晚六点,雨彻底停了。我收拾好东西准备回家。出了社区门口,习惯性地回头看了一眼河面。汉江大桥的轮廓映在浅灰色的水面上,摩天轮亮起了灯,河边散步的人渐渐多了起来。这样的人间烟火,是我们用心守护的风景。

打开手机,看到群里在发今天巡河的照片。我那张拍得不太好——头发被雨打湿了贴在脸上,雨衣皱巴巴的。可我觉得挺好。这就是我普通的一天,也是这座城市里无数个“小水滴”普通的一天。

(作者为丹江口市新港望江社区工作者、“小水滴”志愿服务联合会副会长。口述整理:湖北日报见习记者谭佩、“有理有句”理论评论专栏主理人王舒娴)