

# “十四五”时期我国城市更新研究

## ——基于产业升级与城市可持续发展的视角

马骏 沈坤荣

(南京大学商学院,南京 210093)

**摘要:**“十四五”时期,我国经济迈向更高质量发展离不开城市的高质量发展,这需要科学推进城市更新,提升城市国际竞争力。从工业化与城市化之间的互动关系、城市国际竞争力提升、城市治理能力提升角度认识城市更新,城市更新的根本原因在于科技进步引致的产业发展与商业模式升级。“十四五”时期,我国工业生产、消费结构、创新活动等都将呈现出新的特点,城市更新也应与时俱进,尊重城市发展的客观规律,重视规划工作在城市统筹发展中的作用;制定整体方案推进棚户区改造,改善人民群众生活质量;对城市更新项目进行分类指导,合理确定参与主体;对旧城区相关设施进行“适老化”更新改造;建立健全城市内部土地流通机制,促进“城中村”更新;推进“新基建”建设,提升城市功能,为城市更新后的智慧管理提供支撑。

**关键词:**城市更新;城市高质量发展;“十四五”规划;产业升级;经济发展

**中图分类号:**F29 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-462X(2021)07-0126-07

### 一、引言

党的十九届五中全会公报指出,“十四五”时期要推进以人为核心的新型城镇化。目前,我国城市化水平已经达到63.89%,<sup>①</sup>全国大部分人口都在城市生活,推进以人为核心的新型城镇化,需要促进城市的可持续发展,提升人民群众的生活质量。我国城市化进程中,城市近郊相对于市中心土地成本较低、空间较为宽裕、建设上的限制条件较少,各级地方政府热衷于进行“新城开发”,不断拓展城市边界,城市工商业和人口不断向新

城区迁移,这种趋势至少带来了两个方面的问题:第一,城市旧城区由于重置开发的成本较高以至于“无人问津”,处于逐渐的衰退之中。这一方面导致旧城区人口流失与产业转移,主城区空心化问题日趋严重;另一方面,高收入群体的外迁使得城市中心活力不足,贫困问题突出。第二,城市边界的无序扩张给社会治理和生态环境带来了巨大压力。城市发展不断“摊大饼”,土地资源浪费,且“职住分离”等问题愈发严重,从根本上影响了居民的幸福感和获得感。因此,“十四五”时期需要通过旧城区的城市更新提升旧城区活力,推动城市的可持续发展。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央关于如何做好城市更新工作作出了重要指示。2015年12月20至21日,中央城市工作会议在北京召开,会议指出,要“科学划定城市开发边界,推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变”,“要加强城市设计,提倡城市修补”,“加快城镇棚户区和危房改造,加快老旧小区改造”<sup>②</sup>。这次会议是时隔37年后,继1978年后首次召开的

<sup>①</sup> 本文中城市化率、老龄化率数据均来自国家统计局第七次全国人口普查公报,下文不再单独标注。

<sup>②</sup> 参见新华网《中央城市工作会议在北京举行》,http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/22/c\_1117545528.html。

基金项目:国家社会科学基金重大项目“我国高质量发展的能力基础、能力结构与推进机制研究”(19ZDA049)

作者简介:马骏,1985年生,南京大学商学院教师,经济学院博士研究生;沈坤荣,1963年生,教育部长江学者特聘教授,南京大学商学院教授、博士生导师。

最高规格的城市会议。<sup>①</sup> 2019年中央经济工作会议指出,要“加强城市更新和存量住房改造提升,做好城镇老旧小区改造”。<sup>②</sup> 2019年,习近平总书记在上海考察时指出“无论是城市规划还是城市建设,无论是新城区建设还是老城区改造,都要坚持以人民为中心,聚焦人民群众的需求,合理安排生产、生活、生态空间,走内涵式、集约型、绿色化的高质量发展路子,努力创造宜业、宜居、宜乐、宜游的良好环境,让人民有更多获得感,为人民创造更加幸福的美好生活。”<sup>③</sup> 2020年10月,习近平总书记在《求是》杂志发文指出,“在城市旧城和老旧小区改造,地下管网、停车场建设,托幼、养老、家政、教育、医疗服务等方面都有巨大需求和发展空间”。<sup>④</sup> 《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》指出,“实施城市更新行动,推进城市生态修复、功能完善工程”。通过上述重要文件和讲话不难发现,城市更新工作已经成为我国城市高质量发展的重要内容。事实上,做好“十四五”时期的城市更新工作,需要深入研究认真总结城市更新的起源与概念内涵,以便于充分理解新发展阶段城市更新的主要内容和实施路径。

## 二、文献综述与回顾

近年来,城市更新主题受到了国内学者的广泛关注,赵亚博、臧鹏和朱雪梅(2019)通过文献统计的方式梳理了国内外城市更新的相关研究,发现城市规划是研究城市更新的主要学科,中文文献的统计结果表明,城市更新研究主要集中在城市规划学科,其次是建筑学和人文地理。总的说来,城市更新是学界研究的热点,文献数量不断增长<sup>[1]</sup>。国内研究主要从以下四个角度展开论述。

第一,分析探讨城市更新的成因和概念内涵。吴炳怀(1999)认为,我国城市更新的任务是“整治和改善旧城区道路和市政设施系统,使旧城区适应现代化城市交通和各项现代城市基础设施的需要”<sup>[2]</sup>。于今(2011)认为,城市更新是“对城市中某一衰落的区域进行拆迁、改造、投资和建设,使之重新发展和繁荣,其包括两个方面的内容:一方面是客观存在实体(建筑物等硬件)的改

造,另一方面为各种生态环境、空间环境、文化环境、视觉环境、游憩环境等的改造与延续,包括邻里的社会网络结构、心理定势、情感依恋等软件的延续和更新”<sup>[3]</sup>。廖开怀和蔡云楠(2017)将可持续的城市更新内涵定义为:减少、再利用与回收。所谓“减少”是指在城市更新过程中减少资源的过度消耗,同时减轻快速消费的负面影响;“再利用”是指对现有建筑物进行潜在的多功能使用,而不是进行重大的改造;“回收”是指振兴功能失调的建筑物或地方使之符合其他的功能用途<sup>[4]</sup>。秦虹和苏鑫(2018)认为“城市更新是在城市郊区化之后,针对城市内城或中心城区出现的空心化现象,通过内城复兴计划或城市再开发等活动将经济发展和城市建设重心重新转向城市中心城区”,并指出城市更新的目标为“重新吸引市民与游客,让金融财务机构变得发达,繁荣经济活动,增加就业机会,美化和改善城市市容,完善城市基础设施,恢复旧城区的活力,最终使城市变得更有生机和竞争力”<sup>[5]</sup>。上述具有代表性的文献基本聚焦于城市的面貌更新,亦有涉及产业更新的内容。

第二,从有机更新理论出发,研究城市更新中的城市生命肌理等问题。有机更新理论的雏形起源于1979—1980年由吴良镛先生领导的什刹海规划研究。吴良镛(1994)提出,“一个城市是千百万人生活和工作的有机载体”<sup>[6]</sup>。叶怡君和张一兵(2019)从有机更新理论的角度对城市中心区毗邻隔离住区整合与更新进行了研究,其在文中阐述了城市中心区毗邻隔离住区产生的原因、特征与影响,分析了中心区毗邻隔离住区整合

<sup>①</sup> 1978年3月,国务院在北京召开了第三次全国城市工作会议,制定了《关于加强城市建设工作的意见》。

<sup>②</sup> 参见人民网《中央经济工作会议在北京举行 习近平李克强作重要讲话》, <http://finance.people.com.cn/n1/2019/1212/c1004-31503693.html>。

<sup>③</sup> 参见求是网《以人民为中心推进城市建设》, [http://www.qstheory.cn/llwx/2020-06/16/c\\_1126120571.html](http://www.qstheory.cn/llwx/2020-06/16/c_1126120571.html)。

<sup>④</sup> 参见习近平《国家中长期经济社会发展战略若干重大问题》, [http://www.qstheory.cn/dukan/qj/2020-10/31/c\\_1126680390.html](http://www.qstheory.cn/dukan/qj/2020-10/31/c_1126680390.html)。

更新原则<sup>[7]</sup>。有机更新理论基本上主张尽可能从保全城市肌理的角度实施城市更新。

第三 探讨城市更新中如何处理相关利益关系。这类研究主要从产权角度出发,强调城市更新中需要明晰产权、降低交易成本以及平衡好多方利益。陈浩、张京祥和吴启焰(2010)认为,城市更新是“一种复杂的经济活动,牵涉多方利益,利益格局复杂,其本质是以空间为载体进行资源与利益再分配的政治经济博弈”<sup>[8]</sup>。耿卓、于凤瑞和李冰(2019)认为,“在加快转变经济发展方式的关键时期,进一步创新土地利用方式,盘活城镇存量建设用地,释放闲置、低效用地的潜力,已成为破解当前土地供需困局、满足产业转型空间需求的迫切要求”<sup>[9]</sup>。

第四 分析探讨城市更新给城市发展带来的社会效益。这类研究认为,城市更新可以推动经济繁荣发展、改善经营环境,进而提高旧城区的土地效益,并且能够带来就业的扩张,提高居民收入。何春和刘荣增(2019)对城市更新的减贫效应进行研究认为,城市更新有利于城市贫困的减少,主要是通过就业创造和提升人力资本水平实现的,产业结构升级、失业保险水平和医疗水平的提升也有助于城市贫困的减少<sup>[10]</sup>。

上述四类研究基本涵盖了城市面貌更新、相关利益主体、城市更新带来的社会效益等多个方面,但是关于城市更新的研究有以下方面可以改进:一是城市更新应与产业升级的规律结合起来,城市化本质上是工业化的结果,城市发展要与产业发展相适应;二是城市更新应与城市发展的目标结合起来,城市更新的根本目标是提升城市在产业升级过程中的竞争力。

### 三、城市更新产生的动因与概念内涵

为了更好地开展我国城市更新工作的研究与实践,需要厘清城市更新的根源与动因,界定城市更新的概念内涵。为此,可从以下三个方面来把握城市更新产生的动因与内涵。

一是要从工业化与城市化之间的互动关系角度认识城市更新。经济学研究普遍认为,城市化是由工业化推动的,城市化是工业化的结果,但是

也反作用于工业化。改革开放后技术进步推动我国各个行业生产方式快速改变,由于产业发展的速度超过了规划建设速度和城市功能升级的速度,导致原有的城市建设已经无法适应新产业的发展,若不加以更新,将会降低城市土地的利用效率,新产业将不能得到良性发展。

二是要从城市国际竞争力提升的角度认识城市更新。当前世界各国经济竞争已经变成高能级城市之间的竞争,提升城市能级的根本在于提升城市科技创新与高端服务业的供给能力。城市需要为人口的流动提供生存与活动的空间,为物质的运输提供交通基础设施,为信息的传递提供网络基础设施,为资金的运作提供金融机构和市场环境,为科技研发提供创新的土壤。在推进城市更新的过程中,要把城市核心竞争力作为城市更新的根本目标。

三是要从提升城市治理能力的角度认识城市更新。传统基础设施能够补足城市不同区域发展的短板,新型基础设施能够增强城市功能,在城市更新中加强各类基础设施建设,有助于城市“网格化”管理、“人性化”管理,有助于完善城市治理体系,提升城市对于人才等各类要素的吸引力。

综上所述,城市更新的根源在于科技进步引致的产业发展与商业模式升级,动因在于人的需求的增长与城市原有的功能不相匹配。当城市产业和人口发展速度超过了原有的规划建设水平,与现有的地理空间水平不相适应时,通过城市更新可以改善土地利用方式,提高土地利用效率,为城市经济发展释放新动能。

国外研究中,关于城市更新的定义先后出现过五个不同的表述,分别为城市重建(Urban Renewal)、城市再开发(Urban Redevelopment)、城市振兴(Urban Revitalization)、城市复兴(Urban Renaissance)和城市更新(Urban Regeneration)。这五个不同的表述既反映了城市更新的阶段性特征,也反映了学者对于该定义不同角度的认识。同济大学丁凡和伍江(2017)对城市更新相关表述的演进做了系统梳理,本文比较同意其对城市更新不同阶段的划分以及分析<sup>[11]</sup>,见下页表。

Urban Regeneration 被定义为一个地区扭转

经济、社会和物质衰退的完整过程,它是相对于“城市衰退”概念而言的城市更新。由此可见,

Urban Regeneration 的内涵更加全面,也比较符合我国城市更新的现状。

表 城市更新在不同阶段的表述

城市更新的表述	时间段	术语侧重点
城市重建(Urban Renewal)	二战后	推土机式大拆大建
城市再开发(Urban Redevelopment)	1950年代	一般指政府与私人机构联合开发
城市振兴(Urban Revitalization)	1970—1980年代	给城市赋予新生
城市复兴(Urban Renaissance)	1980—1990年代	带有乌托邦色彩的城市理想
城市更新(Urban Regeneration)	1990年代之后	针对城市衰退进行城市再生

注:作者略有改动

结合上述分析,城市更新可以定义为使城市功能更好地适应科技进步引致的产业升级换代和满足居民增长的美好生活需求的一系列规划和行动,根本目的是提升城市持久竞争力。其旨在解决原有的城市配套不能满足现有需求的问题,并兼顾经济、社会、文化、环境等多方面因素,是一个全面、综合、协调的过程,追求城市绿色、健康、活力、可持续高质量发展。

#### 四、“十四五”时期我国城市更新的主要内容

“十四五”时期,面对“百年未有之大变局”,我国经济将迈向更高质量发展阶段,在现代产业体系、新型城镇化方面将迎来新的发展机遇。总的说来,数字化驱动工业生产转型升级、畅通国内大循环、创新型城市建设以及城市空间布局再优化都将成为“十四五”时期我国经济发展的重要内容,因此,需要遵循经济发展规律来推动城市更新。“十四五”时期,我国城市更新的主要内容应包含以下十个方面。

第一,“数字中国”建设使得我国工业化生产呈现出新的特点,工业生产的智能化和数字化将引发工业厂房的更新需求。随着科技进步,以大数据、物联网、云计算、人工智能为特征的信息技术革命为传统制造业赋予了新的动能,制造业企业向智能化、数字化的方向不断转变。例如,随着人工智能相关技术在工业领域的应用范围越来越广泛,机器人与制造业的结合将人们从简单重复劳动中解放出来,同时也对旧厂房功能的重新划

分和改造施工提出了要求,因此,各大城市需要对原有的旧厂区进行更新,配套新技能培训中心、机器人装配车间等,助力工业产业数字化转型。工业生产的数字化使得制造业生产在空间上趋于集约化,通过智能生产线布局、厂房内部的垂直和水平运输设备,协调不同生产流程在不同标高楼层上进行操作将成为工业生产的趋势,所以需要在原有工业区域改造建设多层厂房,提高空间使用效率,使有限的土地发挥更大的功用。

第二,畅通国内大循环并全面促进消费要求对城市中经营模式落后的商业区域进行城市更新。“十四五”时期,我国将继续发挥超大规模市场的优势,构建新发展格局。当前,随着电子商务平台与移动支付手段的日趋成熟,线上消费的规模逐步扩大,与此同时,城市旧城区商业模式落后的线下消费场所逐步消亡,这就需要对传统商业区进行更新改造与重新定位,激发消费活力。随着城市的扩大,人们越来越多地依赖于公共交通或者私家车出行等通勤手段,单次出行的通勤成本不断上升,消费者往往希望单次通勤能够满足一站式的购物需求,但旧城区的商业设施普遍存在“重地上轻地下”的局面,停车位稀缺、公共交通可达性差,这就促使商业区要进行更新改造,增加停车空间以及增强与城市地铁等主要公共交通的联络。

第三,知识密集型服务业的持续发展促使旧城区高档写字楼不断更新。当一个城市逐步成为信息流、人流与资金流的中心,诸如金融机构、律

所、会计事务所、设计事务所等知识密集型服务业会向城市集聚。知识密集型服务业具有高附加值、高人均产出、驱动创新的特征,此类行业往往分布在市中心高档写字楼,楼宇经济逐步成为城市中心的主要经济表现,这就需要对原有的商业办公环境进行改造升级,以适应高端生产服务业的需要。“十四五”时期,我国各大城市将继续加快发展现代服务业,旧城区写字楼宇的更新需求将持续扩大。

第四,随着老龄化进入加速期,需要对旧城区相关设施进行“适老化”更新改造。根据第七次全国人口普查公报,以65岁以上人口占比计算,我国老龄化率已经达到13.5%，“十四五”时期,我国老年人口的数量还将继续增加,预计到2025年,我国65岁以上人口占比将达到14.0%<sup>[12]</sup>。我国各大城市需要应对老龄化社会带来的消费下降、医疗费用上升等现实问题,这就需要对城市中的相关设施、老旧小区进行“适老化”更新改造,通过加装康养设施、优化康养空间,促进“银发消费”。

第五,建立健全城市内部土地流通机制,促进“城中村”更新。“城中村”是随着城市发展和城市化进程加速而逐步形成的一类特殊的村落。城市的快速发展使得中心市区土地资源匮乏的问题日益凸显,继而城市的边界不断向外拓展延伸,市区周边的部分村落及其耕地便融入了城市规划发展的片区。由此,部分村落成为了城市的一部分。“城中村”尽管在地域上被纳入了城市的范围内,但由于其土地性质依然为集体土地,所以依旧保留着传统农村的管理体系、生产分配方式、生活观念等。尤其在管理上,村委会和村集体组织的管理较为松散,无法适应城市高效管理的要求,对城市的市容卫生、社区环境造成一定的威胁。特别是长三角、珠三角地区以及东部沿海省份经济活跃、制造业发达、土地供需矛盾尖锐,许多村集体在改革开放初期就布局了相当多的厂房用于出口加工或者制造业生产,这些地区的“城中村”问题较为突出。“城中村”改造有利于优化城市整体面貌,促进城市科学发展,提高城市管理水平,提升城市整体功能,改善人居环境,促进土地资源的优化整合和合理配置,提高土地利用率。

第六,以改善人民生活品质为目标,持续推动“棚户区”改造更新。“棚户区”是城市中结构简陋、抗灾性差、居住环境差以及功能差的老旧房屋集中的地方。棚户区的形成具有历史原因,一方面是我国部分城市中曾经的大型国有工矿企业的职工分配住房,长期以来因为企业改制搬迁的原因,缺乏足够的资金导致无法修缮更新;另一方面,伴随着城市房价的快速上涨,城市化过程中没有被拆迁安置的居住区的居民已经无法通过拆迁安置的方式获得合适的居住场所。随着时间推移,棚户区改造的难度越来越大,改造的难度不仅体现在拆迁补偿资金上,还表现在棚户区往往是低收入者或者外来打工人口的集中居住地,拆迁改造之后住户即将面临失业的问题,所以如何改造棚户区仍是一个难点。

第七,以创新型城市建设为目标,推动城市创新载体更新,集聚创新人才。当前,我国许多城市热衷建设的“大学城”往往离主城较远,科研人员、高学历人群与城市主城区的创投机构、研究机构等资源在空间上存在隔阂,不利于创新型城市建设。“十四五”时期,城市可以通过“硅巷”建设更新改造旧城区楼宇,给大学生等创新人才提供众创空间和长租公寓,促进大众创业、万众创新。例如,美国纽约凭借“硅巷”成为了美国东岸的科技重镇,科技业仅次于金融业,成为纽约第二大产业。随着“硅巷”初创企业数量的稳步增长,现如今纽约与硅谷、波士顿并列为美国三大领先的科技中心。

第八,尊重城市群发展规律,推动旧城区工业企业原址更新改造。“十四五”时期,优化城市群内部空间结构将成为区域发展的重点,我国城市发展进入城市群与都市圈发展时代。城市之间及城市内部交通体系的日趋完善将促使工业生产在都市圈内部进行重新布局,制造业企业等生产性企业往往分布在都市圈里的中小城市,而大城市往往成为企业的研发基地与总部基地或者直接用来发展第三产业。这就要求在土地使用制度上有所创新,允许一定范围内土地性质的变更,鼓励企业建设研发总部,消除旧城区工业企业更新的制度障碍。

第九,以建设文化强国为目标,推动城市文化空间更新改造。繁荣发展文化事业和文化产业是“十四五”时期的主要目标,也是增强人民文化自信的长期要求。长期以来,各级政府部门非常重视城市里的文物保护,但是有些尚未被列入文物保护单位的传统建筑正面临“生存危机”。事实上,许多旧巷旧楼是城市独特的文化地标,承载了许多市民对于城市历史变迁的记忆。在城市更新过程中,除重视文物保护外,应充分考虑普通城市居民的文化需求,更新改造具有鲜明特点的历史建筑,提升城市内涵。与此同时,应在旧城区积极推动公共文化设施更新改造,满足城市居民文化学习、文艺展示、文化交流和消费需求。

第十,更新改造社区公共治理空间,建设共治共享的社会治理体系。推进国家治理体系和治理能力现代化是保障人民群众获得感、幸福感和安全感的重要前提。当前,城市社区治理重要性逐步增强,一方面,随着越来越多的人在城市中退休,社区成为其与社会链接的重要纽带;另一方面,城市中房地产集中开发使得社区规模越来越庞大,突如其来的新冠肺炎疫情更使得社区治理的重要性逐步被城市居民接受。“十四五”时期,应加大公共治理空间的更新改造,为居民交流、家政服务和基本医疗服务等提供空间载体。

## 五、“十四五”时期做好城市更新工作的建议

新时代我国城市高质量发展需要重视城市更新工作,基于以上研究,对做好城市更新工作提出以下几个方面的政策建议。

第一,尊重城市发展的客观规律,高度重视规划工作在城市统筹发展中的作用。城市发展的客观规律既包含了产业发展的客观规律,也包含了人口流动的规律和城市空间布局的规律。当前,世界城市发展普遍呈现出城市群发展与大都市圈发展的特征,我国应紧抓长三角一体化、粤港澳大湾区建设、京津冀协同发展的国家战略机遇,客观分析以大城市现代高端服务业引领制造业分布的发展趋势,坚持包容性发展的理念,让不同收入阶层的人都能够和城市和谐生活。做好城市更新工作,不能简单地追求建筑物或者基础设施出新,而

应从城市发展的规律入手,通过科学合理规划,统筹城市更新工作。世界发达经济体的城市发展经验表明,城市规划对于完善城市更新具有重要的意义,日本东京先后历经的五次大规模规划,为城市合理发展提供了坚实的保障。做好城市发展规划工作,要努力做到城市规划、国土规划、产业规划等多种规划相结合,在充分研究城市资源禀赋与产业发展情况的基础上,制定城市更新的总体规划。

第二,以改善人民群众生活质量为主要目的,推进棚户区改造,为棚户区改造制定整体方案。棚户区的居住者收入来源较低,棚户区租金与沿街店铺租金成为其基本收入来源,且棚户区大多分布在老城区,许多居民世代居住于此,已经形成了惯有的生活方式和社会网络。因此,棚户区改造不应将经济效益作为首要目标,而应首要考量社会效益。政府应以改善人民群众生活质量为首要目的进行投入,优先在原址进行拆除、规划重建,并做好相关居民的再就业安排工作。

第三,对城市更新项目进行分类指导,合理确定参与主体。无论是政府还是私人资本作为主体投入城市更新均各有优劣。这就需要根据城市更新项目的不同特点进行分类。一般来说,商业设施或者需要导入经营主体的,应给予私人资本进行更新再开发,公共设施如博物馆、文化设施、道路、停车场等可以由政府主导进行更新。对于社区的“适老化”改造可以采取政府补贴与私人出资相结合的方式,提升旧小区更新改造的效率。

第四,合理平衡城市更新过程中不同主体的利益。当前,我国城市更新过程中各利益主体之间谈判的交易成本大大增加,协调改造的收益在利益主体——原居民、政府、开发商之间的分配使得城市更新障碍重重,集体土地产权界定的不清晰又加剧了上述困难。对于居民而言,城市更新在产生搬迁等成本的同时,也会获得改善居住条件、获得土地赔偿等收益;对于开发商而言,城市更新在增加开发成本的同时,也会获得一定的商业收益;对于政府而言,城市更新将增加财政支出、因税收优惠而带来的支出成本,但也会获得城市人居环境改善、经济效益提高、社会福利增加等

收益。以上三种利益主体均会从自身成本与收益的角度来考虑是否参与城市更新,这就需要以市场手段为主导,在考虑城市肌理保护与文脉传承的前提下,构建三方利益主体共同认可的可持续的城市更新方案。

第五,进一步完善集体土地流通的相关制度,做好“城中村”更新工作。随着新的《土地管理法》出台,集体土地征收与流动的相关法律障碍已经扫清,然而,城中村改造依然存在许多值得探索的地方。如集体土地能否像国有土地一样可以在金融机构进行抵押融资,城中村改造之后村民如何合理地分享土地收入,以及集体土地流转之后原有居民的收入来源如何保障等。这些问题亟须地方政府针对城中村改造制定相应的法规。

第六,推进“新基建”建设,提升城市功能,为城市更新后的智慧管理提供支撑。2020年3月4日,中央政治局常委会提出,要加大公共卫生服务、应急物资保障领域投入,加快5G网络、数据中心等新型基础设施建设进度。随着“新基建”在全国范围内的推动,城市发展将迎来新的机遇。突如其来的新冠肺炎疫情凸显了城市发展中老旧城区的公共治理问题。在城市更新工作推进过程中,应在加快补齐传统基础设施短板的基础上,大力推进“新基建”,增强城市功能,提升城市智慧管理水平,以有效避免城市更新只重外表而不重管理的问题。

参考文献:

- [1] 赵亚博、臧鹏、朱雪梅《国内外城市更新研究的最新进展》,《城市发展研究》2019年第10期。
- [2] 吴炳怀《我国城市更新理论与实践的回顾分析及发展建议》,《城市研究》1999年第5期。
- [3] 于今《城市更新:城市发展中的新里程》,北京:国家行政学院出版社2011年版。
- [4] 廖开怀、蔡云楠《近十年来国外城市更新研究进展》,《城市发展研究》2017年第10期。
- [5] 秦虹、苏鑫《城市更新》,北京:中信出版集团2018年版。
- [6] 吴良镛《北京旧城与菊儿胡同》,北京:中国建筑工业出版社1994年版。
- [7] 叶怡君、张一兵《城市中心区毗邻隔离住区整合与更新研究——基于有机更新理论》,《城市规划》2019年第10期。
- [8] 陈浩、张京祥、吴启焰《转型期城市空间再开发中非均衡博弈的透视——政治经济学的视角》,《城市规划学刊》2010年第5期。
- [9] 耿卓、于凤瑞、李冰《我国城市更新中的土地所有权确权:问题与出路》,《法治论坛》2019年第2期。
- [10] 何春、刘荣增《城市更新的减贫效应研究——基于空间面板模型的实证检验》,《经济经纬》2019年第6期。
- [11] 丁凡、伍江《城市更新相关概念的演进及在当前的现实意义》,《城市规划学刊》2017年第6期。
- [12] 陈昌盛、许伟、兰宗敏、江宇《“十四五”时期我国发展内外部环境研究》,《管理世界》2020年第10期。

[责任编辑:曾博]