

沈阳市城市更新体系构建刍议

杜燕羽

沈阳市规划设计研究院有限公司 辽宁 沈阳 110004

DOI:10.12238/etd.v3i4.5292

摘要：随着我国城镇化水平进入新阶段，我国的发展正逐步走向以内涵为中心的高度集中发展。由辽宁和住房和城乡建设部门签订的部省联合开发先导带，为沈阳市的城市改造工作奠定了坚实的基础。为响应新时期新要求，沈阳市城市更新工作正逐步开展。但目前仍处于探索阶段，本文旨在构建符合地方特色、层次清晰、可操作性强的城市更新体系，为后续更新工作开展提供借鉴意义。

关键词：城市更新；城市更新体系；沈阳市

中图分类号：TU722 **文献标识码：**A

On the Construction of Urban Renewal System in Shenyang

Yanyu Du

Shenyang Planning and Design Institute Co., Ltd. Liaoning Shenyang 110004

Abstract: As China's urbanization level enters a new stage, China's development is gradually moving towards a highly centralized development centered on connotation. In Beijing, the ministry provincial joint development pilot belt signed by Liaoning and the housing and urban rural construction department has laid a solid foundation for the urban transformation of Shenyang. In response to the new requirements of the new era, the urban renewal of Shenyang is gradually carried out. However, it is still in the exploratory stage. This paper aims to build an urban renewal system with clear levels and strong operability in line with local characteristics, so as to provide reference for the follow-up renewal work.

Keywords: Urban renewal; Urban renewal system; Shenyang

引言

近年来，随着我国城市发展方式由增量扩张向存量提质转型，城市更新受到广泛关注，成为城市发展的主要方式。城市更新也从传统的大拆大建时期逐步向以综合整治、功能改善、品质提升为主的渐进式更新发生转变。

广州、深圳、上海等城市经济发展层面在我国名列前茅，空间资源约束问题使其更早地面临城市更新课题，是相对较早进行城市更新工作的典型城市，经过长时间不断探索与经验积累逐渐形成了较为完整的城市更新成果。沈阳在建设国家中心城市背景下，城市更新作为优化城市结构、加强历史文化保护、塑造城市风貌、提升人民生活品质的重要手段，起着至关重要的作用。但沈阳目前的城市更新仍处于初期探索阶段，广州、深圳、上海等全国典型城市的先进经验对沈阳城市更新具有重要的指导意义。

试从政策法规、组织管理、规划体系、实施运作四种体系进行具体分析，形成符合沈阳地方特色、层次清晰、可操作性强的城市更新体系框架，为后续更新工作开展提供借鉴意义。

1 城市更新体系理论研究

当前，对于城市更新体系的研究虽有一定基础，但在内容层面尚未达成明确共识。周俭等将上海城市更新体系分为更新目标、更新规划与实施（包括组织体系、更新实施体系、更新规划体系）、制度保障（政策法规体系，包括法规、政

策、技术标准、操作规程）三个层次（周俭等，2019）；钟奕纯等将城市更新体系分成组织管理体系、政策法规体系、规划编制体系、实施运作体系四大类（钟奕纯等，2019）；刘迪等将城市更新体系归纳为法规（包括法律、法规、章程、政策）、管理（包括机构设置、组织管理体系、职能）、计划（包括目标体系、规划编制）和运作（包括更新对象、实施模式、资金来源）四个体系框架（刘迪等，2021）。

2 政策要求

从国家层面到地方政策均对城市更新提出了不同高度、不同角度的总体要求。在国家角度，城市更新是城市发展的重大战略举措；在部委层面，城市改造的总体目的是：建设宜居、绿色、韧性、智慧、人本；从区域角度看，沈阳的城市改造是一个重要的发展契机。

2.1 国家战略

“城市更新”是今年全国人大第一次在全国人大常委会上提出的。要强化农村贫困人口的住房保护，要强化城市更新和存量房屋的改造和升级，做好老城区的改造。积极开展出租屋建设。城市改造是新形势下推进高品质发展的需要，是新时代城市建设的一项重大措施和战略抓手。

2.2 部委要求

住房和城乡建设部主任王蒙徽就《城市改造工程》作了详尽的解释，其认为推进城市改造、优化城市布局、提高城市质量、改善城市发展质量、不断满足人民群众越来越多的

美好生活需要、促进经济社会持续健康发展，具有重要而深远的意义。

2.3 省市政策

《辽宁省建设城市更新先导区“十四五”期间项目建设方案》于今年四月正式发布，提出了沈阳市城市改造工作的目标、任务、保障措施和组织措施，重点是建设绿色城市、低碳城市、智慧城市、人文城市、活力城市等，为沈阳市城市更新重点指明方向。

沈阳积极响应上级号召，在《沈阳市十四五规划》中落实城市更新行动，提出要完善城市交通网络、强化基础设施保障能力，开展重点地区更新改造等。此外，《沈阳市城市更新办法》等相关技术内容正在编制讨论中。

3 沈阳市现阶段城市更新体系特征与问题总结

沈阳市城市更新对象以历史建筑、工业遗产等为主，地方特色鲜明。但更新工作大多是以具体项目为导向的城市更新，“头痛医头脚痛医脚”，缺乏总体统筹，尚未建立系统完整的城市更新体系，因而导致城市更新在规划管理和操作实施层面均出现了不同程度的技术性问题。

3.1 政策法规不完善

沈阳市目前已出台的政策多以历史名城保护的法规体系为主（见表1）。

表1 沈阳市城市更新相关政策

类型	相关政策
历史文化名城保护类	《历史文化名城保护行动实施方案（2019-2021）》（沈政办发〔2019〕34号）、《沈阳市盛京皇城综合保护利用工作方案》（沈政办发〔2020〕20号）、《历史文化名城保护行动实施方案（2019-2021）支持鼓励政策（试行）》（沈自然资发〔2021〕4号）等。
工业遗产文化活化类	《关于保护利用老旧厂房拓展文化空间的指导意见》（沈政办发〔2018〕134号）、《推动〈关于保护利用老旧厂房拓展文化空间的指导意见〉落地实施办法》（沈文发改〔2020〕2号）等。
老旧小区品质提升类	《辽宁省老旧小区改造技术指引》等。

城市更新政策总体上不成体系，城市更新的立法尚未确立，缺少适用于沈阳市城市更新的管理、实施办法、细则等政策文件，缺少城市更新总体、分区、单元规划，导致沈阳市城市更新总体处于条块分隔的“碎片化”局面，对城市整体性和系统性问题研究不足，包容性和生长性需求考虑不够，城市更新片区、单元、地块划定标准与依据不明确。

3.2 管理体系不健全

城市更新规划管理涉及城市多部门间的规划组织协调、审批，以及单一项目实施过程中的协调、审批，目前管理体系初现雏形，尚不健全。

（1）多元管理

市自然资源局、市城乡建设局、市城市管理行政执法局、市房产局、市文化和旅游局等部门均涉及城市更新业务。分工明确，落实城市更新工作责任，履行行业管理范围内老城区城市更新工作的指导、管理和监督职责。

（2）两级事权

市级部门：管理体系不完善，未设立主管城市更新的相关部门，以多部门组织协调为主。

区级部门：部分老城区如沈河区、皇姑区、大东区、铁西区、苏家屯区已经设立了城市更新局，郊区县以辽中区为代表设立了城乡更新局，对管理机制展开探索。

3.3 编制体系不明晰

为推进沈阳市城市高品质建设，编制了以历史街区、工业遗产、老旧社区、背街小巷改造提升为主的一系列规划，同时，沈阳市还编制了《沈阳市国土空间规划——城市更新专题研究》，对城市更新空间层面的指导意义重大。

综合既有规划特点，沈阳市尚未形成以城市更新为主线的规划编制体系。同时，与法定规划的衔接存在问题。在城市更新过程中，对于更新地块内功能发生改变、用地性质发生改变的情况，如何对控制性详细规划中用地性质进行调整尚未形成清晰的思路^[1]。

3.4 运作体系导向偏

过去的城市发展以土地开发利益为重，导致很大一部分重要的历史建筑、工业遗产等文化资源缺乏有效保护，甚至难以保留。部分文化空间改造项目受更新政策影响难以达到资金平衡。公众利益常置于经济利益之后，城市公共空间被大量的开发建设占据，导致拥挤闭塞的城市空间随处可见。对于老旧小区改造涉及的基础设施建设、居住品质提升、景观环境优化等工作，资金来源问题难以解决。

4 沈阳市城市更新体系构建的指引建议

4.1 制定主辅协同的政策法规体系：主体法与相关法并举

建立以“沈阳市城市更新办法”引导统领，相关政策辅助并行的政策体系。

抓紧制定和发布城市更新相关政策法规和管理办法，在政策层面提出城市更新的目标和要求。建立包含法规、管理机制、操作指引、技术标准等内容的城市更新政策体系。如包含研究土地利用兼容性、容积率转移、容积率奖励与交易、联动开发、二级土地开发权、规划调整程序、财务平衡、事权划分等具体问题的沈阳市城市更新办法、城市更新实施管理细则等，因地制宜制定沈阳城市更新地方政策法规，为城市更新提供政策保障，最大限度实现城市更新的可操作性。

4.2 补充完善健全有效的组织管理体系：市级部门与区级机构明权

建议成立专门的城市更新机构，形成城市更新领导小组定方向，市级相关部门抓统筹，区级城市更新组织机构负责落实的垂直管理体系。

城市更新管理横向涉及自然资源、发改、建设、文旅、

执法、财政等多部门间的组织协调，纵向需要策划、规划、设计、审批等多个环节的有效衔接，建议完善城市更新可持续管理机制，加强规划统筹，定目标、定路径、定流程、定规模，加快建立城市全生命周期的管理机制。提升城市更新工作的统筹协调能力，确保工作队伍的专业性和稳定性，进一步加快推动城市更新工作^[2]。

（1）加强对地方行政机关的监督管理。全市城市改造由政府牵头，各有关部门分别负责、协调和协调。各级人民政府要加大对城镇更新的指导，做好全市更新的基础资料的调研，做好城区的更新和改造规划的制定，并按规定的程序进行拆迁安置、建设管理，确保社会安定。

（2）要强化各方面的合作。各级政府要在全市老城区的基础上，进一步细化工作，做好全市旧城改造工作的指导、管理和监督工作。

（3）健全评价与评价体系。各级人民政府、市国土、市自然资源等相关单位要及时收集政策、制度、矛盾问题、实施成效，及时进行分析评价和实施总结，及时优化调整更新模式和政策机制，不断改进和提升城市更新工作质量。要健全目标考评体系，把城区改造纳入市级精细化经营评价的评价标准。

4.3 加快推进层级分明的规划编制体系：顶层规划到更新实施并用

坚持规划先行，实现城市更新科学有序发展。建立“市级城市更新总体规划-区级城市更新总体规划-更新单元实施规划”的规划编制体系。

沈阳市目前尚未形成完善的城市更新规划体系，科学编制全市城市更新中长期规划，制定城市更新发展目标，完善城市更新目标传导机制至关重要。借鉴上海、深圳、广州等城市的更新规划体系，未来沈阳可建立与法定规划体系相对应的总体层面、分区层面、实施层面三个层次的更新规划工作（见图1）。

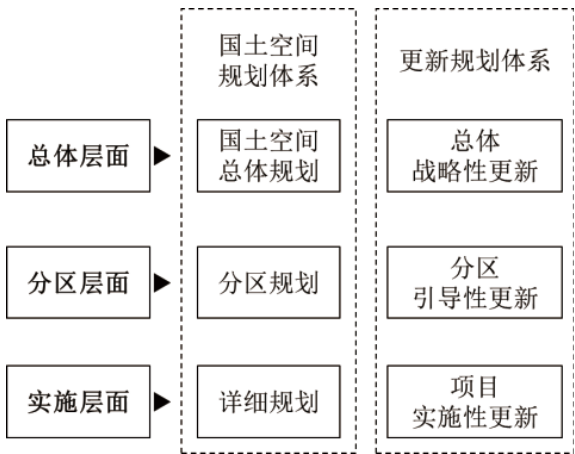


图1 不同层面城市更新规划与现行国土空间规划编制体系关系示意图

在沈阳国土空间总体规划和多规合一平台基础上，积极运用开发策划和城市设计技术手段，计划按照总体、片区和单元三个空间层次，从长期战略、五年计划和年度计划三个时间梯度，完善精细化规划编制体系，通过目标指标化、规划项目化形成城市更新的目标传导机制。

4.4 探索建立切实可行的实施运作体系：公平正义与发展利益并重

城市更新运作实施应以社会公共利益与城市发展利益适度平衡的原则，既要保证资金平衡，为盘活存量提供支撑，又要保证社会公平正义。在追求城市发展、提升城市竞争力方面，坚持政府引导、市场运作的模式，充分调动市场积极性，推进城市更新工作。建议创新城市更新投融资模式，采用基金、信托、PPP、BOT等多元投融资模式，鼓励社会资本积极参与城市更新。不鼓励非中心区、非商业区等缺乏增长潜力的地区继续增量发展。目前应将城市更新应以维护社会公共利益为导向，推进老旧小区改造、公共服务设施完善等民生工作。积极落实“总建筑师制度”和“人民设计师制度”，坚持公众利益优先，完善公共参与的评估协商机制。

参考文献：

[1] 周俭,阎树鑫,万智英.关于完善上海城市更新体系的思考[J].城市规划学刊,2019,{4}(01):20-26.

[2] 钟奕纯,李婉,龙茂乾,扈茗.从“疏整促”走向有机更新——北京城市更新体系初探[A].中国城市规划学会、重庆市人民政府.活力城乡 美好人居——2019 中国城市规划年会论文集(02 城市更新)[C].中国城市规划学会、重庆市人民政府:中国城市规划学会,2019:9.

[3] 刘迪,唐婧娴,赵宪峰,刘昊翼.发达国家城市更新体系的比较研究及对我国的启示——以法德日英美五国为例[J].国际城市规划,2021,36(03):50-58.

作者简介：杜燕羽（1993-），女，蒙古族，辽宁省喀左县，本科，助理城市规划师，现主要从事的工作或研究的方向，城市设计。