

关于推进城市更新工作的几点建议

潘 芳

北京清华同衡规划设计研究院有限公司董事、副院长

各位领导，各位委员：

近年来，我区秉承高质量发展理念，聚焦街道风貌、居住空间、低效产业、传统商圈、滨水空间更新，完成了88%的既有居住社区改造提升任务，形成了熙悦天街、红仓民宿等一批更新实践案例，实施城市更新行动取得了初步成效。但同时，我区城市更新工作也面临着一些问题与挑战，从调研情况看，主要集中在规划统筹、资金筹措、实施保障等三个方面。

在规划统筹方面，一是对存量地区的资源梳理、问题诊断、特色提炼等前期工作重视不足，导致更新工作重点亮点不突出，如拱辰、长阳等地商圈更新存在同质化竞争。二是规划设计过程中重空间布局、轻产业培育，重硬件建设、轻软件打造，导致更新项目建成后缺乏活力和可持续发展动力。三是多元主体的参与机制尚未建立，导致相关主体参与更新改造的主动性不强，如既有社区改造中居民投诉多、利益协调难，导致项目推进慢。

在资金筹措方面，一是更新项目资金保障压力大，对房地产拆迁“老路”的依赖依然存在，多数项目盈利能力低，投资回报周期长。二是多元化的投融资模式尚未形成，居民、企业等产权主体出资意识不强，社会资本参与投资的积极性也不高，尚未建立“谁受益谁出资”的工作模式，“投融建管退”工作路径尚待探索，如老旧小区改造后物业费收缴比例不高，难以长效运营维护。

在实施保障方面，一是更新项目的规划建设管理流程尚不完善，各部门工作整体性、协同性不足，部门职责交叉、各自为政、多头管理，施工“拉抽屉”情况频发，如商圈业态升级与周边市政、公共空间等更新的共同谋划不足。二是政策保障体系支撑不足，规划、土地、资金、审批方面尚存堵点，如现状低效产业用地供后监管机制不完善。

由于建成区改造与新区开发的工作对象、操作流程、盈利模式等存在显著不同，这就要求我们更新改造必须建立新的工作逻辑和实施路径。结合各地的实践经验，为推进房山实施更新行动，打造宜居韧性亮丽新城，提出以下建议。

一、加强规划统筹协调力度，有效凝聚更新工作合力

一是坚持“先体检、后更新”。针对重点区域开展专

项体检，深入查找现状问题，盘点可利用空间资源，挖掘城市特色，如完整社区方面区分房山老城、新城不同特征开展评估，燕化地区、窦店组团等产业集聚区立足产业人才需求开展评估。

二是通过运营前置构建城市更新良性闭环，以区域综合性更新实施推动各类更新改造。运营主体提前介入规划，突破传统“蓝图式”规划思维，精准投放有限更新资源。通过产业、空间、投融资的一体化方案设计，实现资源整合与设施共享，促进产业资源导入、环境品质提升、公共设施补足。如拱辰南大街更新中利用良乡文庙、昊天塔等文化古迹、古街驿站，打造特色消费体验。

三是鼓励多元主体参与，搭建多方参与的协商沟通平台。依托“小巷管家”“街巷长”等制度，促进政府、公众、市场等各方紧密对接，如在完整社区建设过程中搭建“1个大党委+N个共建单位”共建模式。强化多专业技术赋能，实行“三师融合”设计，发挥规划、建筑、评估等多专业的全流程统筹支撑作用。

二、拓宽资金筹集渠道，形成可持续的资金保障

一是加强政府对城市更新的财政投入。在公共预算、土地收入、政府债券三个方面统筹调度和安排资金，加大政府专项债券、投资补助和贷款贴息对城市更新的支持。

探索推动产业结构优化升级的资金支持政策，通过以奖代补促进低效楼宇、老旧厂房改造。引导落实税费优惠，细化不同类型更新项目实施主体的税费减免政策，降低资产持有运营成本。如通过苏庄三里、行官园完整社区建设，积极争取城市社区嵌入式服务设施试点等资金支持。

二是吸引社会资本和社会力量参与。探索设立市区级城市更新专项基金，为相对成熟但前期融资困难的项目提供资本金支持。加强与国家政策性银行、商业银行等金融机构合作，推出利率、期限、担保适用于城市更新的金融产品，降低融资成本。合理引导居民出资参与更新改造。明晰实施主体的权益边界，深化经营权质押等金融手段，以更灵活的方式拓展实施主体融资渠道，如苏庄三里社区更新中以停车和商业运营权吸引社会资本出资改造。

三、完善配套政策支持，推进城市更新加快实施

一是加强部门协同，健全工作机制。明确各部门责任分工，形成多部门联动推进的工作机制，避免反复拉锁，重建轻管。优化简化审批流程，畅通更新项目申请—入库—手续办理—开工建设的实施路径。建立“容缺受理—专区服务”的绿色更新审批通道，加快审批流程。尤其是对既有居住社区中公益性无手续建筑物，应优先考虑释放政策路径。

二是持续释放政策红利，调动市场主体积极性。土地管理方面，探索土地续期与弹性年期、地上地下分层开发等政策创新，完善工业用地“供给-监管-退出”政策。规划建设方面，探索建筑规模激励与转移、土地功能混合与用途转换等机制路径。金融财税方面，采取税费减免与优惠、财政补贴奖励等措施。

谢谢大家！