



# 城中村改造：培育一个新社区

这是一场涉及城市品质、社会治理、经济功能和人民生活方式的深刻重构



市人大代表  
瞿磊

城中村改造的关键不仅在于建成高品质的建筑和环境，更在于通过全过程的细腻沟通，培育出一个具有高度认同感、归属感和自治活力的新社区。

本报记者 舒抒

“十五五”时期，上海将继续以推进城市更新为抓手，加快城中村改造和旧住房成套改造，促进城市内涵式发展和品质提升。今年政府工作报告提出，上海将深入实施城市更新行动，推动城中村改造提速扩容增效，全面启动整体改造项目，全力做好村民征收安置。

2025年，上海城中村改造跑出“加速度”，全年启动26个改造项目，其中就包括奉贤区南桥镇贝港村。市人大代表，奉贤区发改委党组书记、主任瞿磊参与了“贝港城中村”的改造更新。他表示，城中村改造并非简单的大拆大建，也不仅仅是物理空间的更新，而是一场涉及城市品质、社会治理、经济功能和人民生活方式的深刻重构。

## 拥抱“运营前置”思维

“城市内涵式发展，意味着城市发展逻辑的根本转变。”瞿磊表示，对上海而言，从“规模扩张”转向“品质提升”是必然选择，意味着城市发展不再单纯追求物理空间的拓展，而是更注重功能完善、生态宜居、治理高效和人文传承。政府的角色也从“主导建设”转向“统筹服务”，更注重政策引导、资源协调和底线管控。

对于“两旧一村”改造中常被称作“硬骨头”的城中村改造，瞿磊认为，挑战来自“资金与可持续运营”和“征收安置与社会联结”两个方面。

资金挑战来自城中村改造的前期投入巨大，涉及动迁补偿、基础设施重建、公服配套设施建设等，无不需要大量的资金投入。对于相对偏远的郊区项目，很容易出现“成本收益倒挂”。而现有城中村改造项目的资金来源，多依赖政策性银行贷款和企业自有资金，融资渠道相对单一。

“更大的挑战在于，项目建成后的长期运营和活力维系，这需要超越传统的地产开发逻辑，转向‘运营前



具有160多年历史的奉贤区南桥镇“鼎丰普园”升级为集文化、商业、旅游于一体的综合性街区。

本报记者 李茂君 摄

置”思维。”瞿磊建议，城中村改造在规划之初，就应考虑未来的销售型物业去化、产业导入和商业运营等问题，可探索通过前期靠销售、后期靠自持物业经营、资产证券化等方式，实现项目的中长期资金回流与良性循环。

征收安置与社会联结挑战，一方面来自复杂的产权与居民诉求。城中村内土地和房屋大多权属复杂，历史遗留问题较多，居民对政策的期望值也较高。这不仅考验政策制定的精细程度，更考验基层政府的群众工作能力。

挑战另一方面来自社会网络的维系与重塑。“居民舍不得老街坊们和熟悉的生活场景。”瞿磊在履职调研和日常工作中发现，无论是城中村改造还是旧住房的改造、征收，让居民“搬上楼”只是第一步，更重要的是在新社区中，促进新的社会联结的形成，保留地方的集体记忆和文化认同。

对此，瞿磊建议，城中村改造项目要实现后续可持续治理，首先要注重商业生态的精准培育，避免商业生态的“地产化”——不能只考虑快速出租出售，而是要耐心进行“社区化”培育，还可有意识地保留部分低成本空间，用于扶持本地特色小店、老字号或创意工坊，留住城市“烟火气”。

## 避免新城变“睡城”

普陀区红旗村、闵行区许浦村等案例表明，城中村的改造更新不仅是建新楼，更是构建产城融合、功能混合的活力社区。

瞿磊表示，以“贝港城中村”项目为例，未来的核心挑战将集中在三个方面：如何在高标准规划下有效控制成本；如何在水岸客厅和现代社区的营造中，活化本土文化，避免同质化；如何为奉贤新城导入真正有活力的商业和产业功能，避免新城变“睡城”或“孤岛”。

结合贝港村的改造经验，瞿磊建议，在城中村改造的规划和建设执行中需聚焦几个问题。

首先，“功能混合”并不等同于简单的功能叠加。新建社区需要仔细推敲产居比例，规划足够的产业空间以吸引就业，譬如设置创新型办公、研发中心等，并匹配恰到好处的商业和服务设施，避免配套过剩或配套不足。

其次，关注公共空间的网络化营造。高质量的公共空间是社区的“客厅”和“黏合剂”。城中村改造后的新建社区，可构建一个连续、便捷、舒适的公共空间网络，将公园绿地、慢行系统、滨水岸线和公共服务设施都串联起来。

最后，“产业是避免新城变‘睡城’的关键。”瞿磊表示，城中村改造应结合区域发展战略，前瞻性地布局和导入适合的产业，并提供高质量、低成本、充满活力的空间载体。他建议，城中村改造项目探索适合中小微企业和创新工坊的“前店后厂”模式，在垂直空间中实现产城融合。

从上海“两旧一村”改造的实践看，让市民全过程、全方位参与是成功的关键因素。一些改造项目通过引入党建联席模式，打破了部门壁垒与条块分割，搭建了一个跨领域的制度化协商平台。

奉贤区在部分街镇试点成立了城市更新工作部，统筹推进城中村改造：在项目前期，该平台可用于各方需求摸底、化解疑虑，以贝港村为例，在改造启动之初就组织召开村民代表大会，全票通过了改造决议；在规划阶段，可以让企业、设计师、居民代表共绘未来发展蓝图，并利用大数据调研工具了解居民对商业、文化要素的需求，及时融入规划案中；在建设期，作为桥梁协调推进堵点问题；在运营期，可转型为社区共治平台。

瞿磊表示，搭建有效沟通平台的本质，是推动城市更新从传统的“工程导向”向“人本导向”和“治理导向”转变。“城中村改造的关键不仅在于建成高品质的建筑和环境，更在于通过全过程的细腻沟通，培育出一个具有高度认同感、归属感和自治活力的新社区。”

# 现在的问题是很多楼用得不“顺”

本报见习记者 徐心远

上海城市更新正从“有没有空间”转向“空间好不好用”。既有空间更新如何更好地匹配产业演进与居民生活方式的变化？

市人大代表，上海世界贸易商城有限公司执行董事、总经理朱晨的关注重点集中在两个层面：一是如何分类引导低效商务楼宇实现更新与功能的兼容转换；二是如何通过产业用地融合管理和规划统筹支撑，降低更新成本、提升更新效率。

他在调研中反复提到一个感受：“现在的问题不是城市不缺楼，而是很多楼用得还不‘顺’。”

朱晨认为，推进商务楼宇更新，首先要了解什么是低效楼宇。在他看来，对“低效”的界定不宜只看单一指标，而应综合考虑空置率、单位面积

经济贡献、能耗水平、产业能级以及空间适配性等多维因素。

“有的楼宇是因为硬件老化、标准偏低而难以满足企业需求，有的则是产业定位与区域功能不匹配导致的低效。”朱晨表示，不同成因的低效楼宇，应该对应不同的更新路径：前者重点在于建设标准和空间品质的提升，后者则更侧重功能调整与产业重塑。

朱晨建议，对纳入城市更新的商务楼宇项目，可参照新供应土地重新计算土地使用年限，并在更新后享受自动续期至最高年限的政策。同时，探索实施容积率奖励机制，在一定范围内“向上长、向下挖”不再增收土地出让金，对额外提供公共服务设施、人才公寓、公共连通空间的项目给予支持。

朱晨还关注产业用地的融合管理问题。他指出，目前全市对产业用

地“非用所用”尚未形成明确的监管职能分工和常态化机制，管控效果有限。

在他看来，应从法规和政策层面进一步明确产业用地监管协调机制，在防止无序改变土地用途的同时，为合理的功能融合留出空间。“不能一管就死，也不能放任不管，关键是要有一套清晰的边界和规则。”

空间层面，朱晨建议开展商务楼宇高度专项城市设计研究，在满足日照、消防等要求的基础上，结合城市更新国际线和区域功能定位，研究更新后建筑高度的合理区间。如确需突破既有建筑限高，应制定相应的评定规则和支持政策，通过城市设计统筹把控。

“应该把单个楼宇的更新放入片区整体城市设计和交通组织体系中统筹考虑，通过轨道交通、地下通道、慢行系统和停车资源整合，放大更新带来的综合效益。”朱晨说。



市政协委员  
蔡永洁

内涵式发展的一个重要标志，不是城市不断出现新的大型综合体，而是越来越多的普通街坊，具备了承载多种生活场景的能力。

本报见习记者 徐心远

建筑学中的“第五立面”指的是屋顶，它意味着一种视角的转换——从地面转向空中，从局部形象转向整体关系。在市政协委员、同济大学教授蔡永洁看来，上海进入存量发展阶段，城市更新正承担起类似“第五立面”的角色。

高速城镇化时期，城市发展的注意力集中在不断刷新的建筑高度、显眼的立面形象、成片的开发项目。而当城市进入内涵式发展的新阶段，真正影响城市品质的因素不那么醒目，却更贴近生活：街区尺度是否宜人、空间结构是否连续、功能是否混合多样……

蔡永洁表示，城市更新停留在“修立面”“做景观”的层面，难以支撑城市内涵式发展，应当从关注单体建筑转向关注街区与空间结构，从追求形象改善转向推动城市运行方式的优化。

## 建筑密度

“城市要有活力，建筑必须有一定的密度。”蔡永洁表示，实践经验证明，在一片区域中，四成到五成的街区面积被建筑占据，其余空间用于道路、庭院和公共开放空间，可以在紧凑与舒适之间取得平衡。

这种空间结构带来的最直观结果就是多样性。外滩不少街坊由多个小块地构成，建筑建设于不同时代，再拼接成连续的街道界面，而非一栋大体量的建筑整体覆盖。由此形成的街区，更容易产生变化，底层可以容纳多种店铺与业态，变得“更好逛”。

蔡永洁表示，街坊是城市空间的基本建构单元，类似“城市细胞”。关于密度，最常见的担忧之一便是交通压力。他认为，这种担忧需要重新看待。“道路修得越宽，并不一定更通畅，反而可能诱导更多机动车出行；小街区、密路网的空间结构，有时更有利于交通分流。”归根结底，合理的街区密度不是城市内涵式发展的结果，而是重要的前提条件。

## 功能混合

上海的许多街区在物理条件上并不差，却尚未形成持续活跃的日常场景，一个重要原因在于功能较为单一：办公区域在工作日的白天人流密集，下班后迅速趋于安静；居住区白天则相对冷清。城市在时间维度上被切割成不同“时段”，难以形成连续运转的活力。

蔡永洁指出，这种单一功能导向，是城市快速发展阶段的选择，在城市高速扩张期，最重要的任务是尽快形成产业集聚、迅速搭建城市框架。然而，当城市进入以存量更新为主的新阶段，发展逻辑已经发生变化。此时需要做的不再是“把城市尽快建起来”，而是“让已建成的城市更好用”。

真正高水平的功能混合，功夫还在建筑内部。海外一些城市中，一栋建筑的底层是商铺，中间楼层是办公区或工作室，上部为住宅。这一“垂直叠加”模式使空间利用更加高效，缩短了工作、生活与消费之间的距离。

在一些高密度城市，街区并非按照单一功能分区，而是以轨道交通或街坊为核心，形成工作、商业与居住高度叠加的空间结构。地铁站周边，往往同时存在办公楼、住宅、商场、餐饮、学校和社区服务设施，白天有上班族，傍晚有回家的人，夜晚有消费与休闲人群，街区始终保持活力。

蔡永洁表示，内涵式发展的一个重要标志，不是城市不断出现新的大型综合体，而是越来越多的普通街坊，具备了承载多种生活场景的能力。

## 生态绿化

在城市更新中，“城市需要生态绿化”已达成共识，但关键在于“绿量”，而在于绿色如何“可达、可穿、可用”。

蔡永洁表示，城市生态绿化更接近一种“嵌入式基础设施”，在空间上与街道系统对接，形成连续的慢行网络；在功能上与周边业态、公共服务形成互补，保证不同时间段都有使用场景；在尺度上不必都是巨型公园，但必须在城市细部上形成密度足够的“绿色触点”。

这也是城市从快速扩张走向内涵式发展的边界，从“先把规模做起来”转向“把城市作为系统精雕细琢”，从宏观指标驱动转向微观空间组织，从视觉判断转向行为与性能验证。“城市更新不只是‘改得更漂亮’，而是让城市在有限土地上持续生成更高质量的文明。”蔡永洁说。

从关注单体建筑转向关注街区与空间结构，从追求形象改善转向推动城市运行方式优化

# 告别『修立面』『做景观』式城市更新



市人大代表  
朱晨

推进商务楼宇更新，首先要了解什么是低效楼宇，应综合考虑空置率、单位面积经济贡献、能耗水平、产业能级以及空间适配性等多维因素。