

以法治护航城市更新 建设现代化人民城市

□ 申荣荣

刚刚召开的中央城市工作会议从全局和战略高度提出了建设现代化人民城市的目标，强调以推动城市高质量发展为主题，以坚持城市内涵式发展为主线，以推进城市更新为重要抓手，大力推动城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效，牢牢守住城市安全底线，走出一条中国特色城市现代化新路子。《中共中央办公厅、国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》提出，健全法规标准，加快推进城市更新相关立法工作，健全城市规划建设运营治理和房屋管理法律法规。目前，我国城市发展模式由增量扩张转向存量优化，截至2024年，全国共实施城市更新项目6万余个，完成投资约2.9万亿元。在城市更新的关键阶段，急需构建系统完备的法治保障体系，突破传统法律框架与新型更新需求间的结构性矛盾，突出法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，推动城市更新可持续健康发展。

强化法治引领的 城市更新价值导向

法治化是推进城市更新高质量发展的必由之路。当前，全国已有超过10个省、市出台城市更新条例，超过90个城市出台管理办法，100多个城市印发指导性文件，初步形成了以地方性法规为引领、行政规章为主体、规范性文件为补充的“条例一办法一文件”三级政策体系。

但是，面对全国年均超5万亿元的城市更新投资规模，法治建设仍然面临诸多深层矛盾，需要以系统性思维重构法治框架，实现从“政策驱动”向“价值引领”的范式升级。

应该加快制定超越技术性规范层面的“城市更新法”，在法治框架下推进城市更新，将“以人民为中心”的价值理念融入规制构建，明确“政府统筹、市场主导、公众参与”的原则框架，确立“公共利益优先+市场运作”的双轨制法律定位，构建历史文化遗产保护与开发的平衡机制，细化土地使用权收回、容积率转移等核心制度的操作细则等，以法治方式规范城市更新活动、平衡多方利益、固化改革成果，让建设现代化人民城市的目标在法治轨道上稳步推进。

构建协同高效的 城市更新制度体系

城市更新涉及多个行业行政主管部门，现行有关法规和政策多数是为增量时代定制的，城市进入存量更新时代后，城市更新所依据的法律规范碎片化，传统发展模式无法统筹协调城市更新进程。因此，需以制度来加强融合，构建纵向、横向和社区“三位一体”协同高效的城市更新制度体系，明确城市更新的基本原则、权责划分及实施程序，解决

现行法律滞后和部门协同难题。

纵向协同体系方面，可以建立“中央统筹—地方实施—社区参与”的三级联动架构，赋予地方政府适度自主权协同建构的同时，通过备案审查机制确保法治统一。

横向治理协同体系方面，可以建立多部门联合审批机制，明确各部门在城市更新中的法定职责。设立跨部门协调机构并赋予法定职权，同时通过系列立法破解制度壁垒，赋予社区一定的自主更新权限，依托协同机制提升执行效率，借助配套制度防范潜在风险。

未来，仍需进一步深化地方实践探索，适时提炼可复制的制度经验，最终形成具有中国特色的城市更新法治范式。

创新多元共治的 法治实施路径

城市更新涉及政府、企业、公众多方利益，需构建“政府统筹、市场主导、公众参与”的法治实施共同体，在程序正义的基础上构建利益平衡机制，破除城市更新的法律适用困局。

政府在城市更新中发挥统筹作用，负责制定政策、规划布局、提供公共服务等；市场通过资源配置、价格机制等方式主导城市更新，提高更新效率和质量；社会组织 and 公众则通过参与决策、监督实施等方式，保障自身权益并推动城市更新进程。

应该建立城市更新项目全周期信息披露制度，对土地历史权属、规划条件变更等关键信息实施强制公开，保障公众知情权和监督权。

强化社会组织法治效能。可以发挥社区的治理功能，强化居民参与权利与基层治理衔接，形成“法治引领、多元共治、居民主体”的治理新格局。健全多元化的纠纷解决机制，包括协商调解、行政裁决、司法诉讼等，确保纠纷及时有效解决。

培育第三方专业机构参与城市更新项目方案评审、纠纷调解，支持检察机关对破坏历史风貌等行为提起行政公益诉讼。

同时，要加强法治宣传教育，通过开展法治宣传进社区、进企业等活动，普及城市更新相关法律法规和政策知识，引导公众树立正确的法治观念，增强公众的法治意识，提升公众的法律素养，形成全民参与法治化城市更新建设的良好局面。

健全权责明晰的 实施保障机制

城市更新的生命力在于执行，需要构建从决策到评估的全周期保障体系。

首先，以效能提升为导向，建立权力清单制度。明确政府部门在规划审批、资金调配、执法监管等方面的具体权责，防止“多头管理”导致的推诿塞责，实现审批流程透明化。

其次，完善更新监督评估机制，将城市更新纳入地方政府绩效考核，可以尝试建立“群众满意度+规划完成度+经济可行性”三维评价体系。

再其次，健全权益保障体系，确保更新对象的居住条件不降低，探索“房票安置”“共有产权”等创新模式，在保障原住民权益的同时激活市场活力。

最后，加强社会监督，鼓励公众参与城市更新的监督工作，可以引入第三方机构开展合规性审查，对侵害公共利益的行为启动行政问责，形成全社会共同关注和支持城市更新的良好氛围。

法治护航城市更新，既是治理现代化的必然要求，更是“人民城市”理念的生动实践。应该以推动城市更新立法为契机，构建“价值引领—制度创新—实施协同—保障有力”的法治化治理体系，让法治成为城市高质量发展的永恒底色。

作者单位为山东建筑大学法学院

从“物理空间改造”向“社会生态重构”迈进 推动老年友好型城市建设

□ 赵丹

截至2024年年末，我国60岁及以上人口达到31031万人，首次突破3亿人。随着我国老龄化程度不断加速，老年人口占比逐渐增大，城市建设“适老化”成为迫切需求。老年友好型城市建设是积极应对人口老龄化的重要举措，有助于减少老年人在生活中遇到的各种障碍，保障其身心健康，提高其社会参与度，同时也能挖掘银发经济潜力，推动社会治理格局向共建、共治、共享优化。

优化空间规划 构建全龄融合的城市发展新格局

推动“适老化”与城市更新深度融合。传统城市规划往往忽视老年人特殊需求，导致老旧社区存在道路狭窄、缺乏无障碍设施等问题。要从宏观层面统筹布局，将老年友好理念融入城市更新，在旧城区改造中推广“小而美”的改造模式，利用边角地块打造微型口袋公园，配备休息座椅、遮阳棚和健身器材，为老年人提供就近休闲场所。新城建设方面，应严格落实“同步规

划、同步建设”原则。在规划阶段预留老年活动中心、社区卫生服务站等设施用地，通过地下连廊、空中步道等立体交通系统，实现老年人从居住区到公共服务场所的无缝衔接。通过建立适老化指标体系，将人均公共活动空间面积、无障碍设施覆盖率等纳入城市建设考核，确保规划落地。

打破代际隔阂促进空间互动与融合。目前，老年群体的“空间隔离”现象普遍存在，孤立的养老设施不仅限制了老年人的社交机会，也加剧了代际疏离。要创新空间设计，将老年活动区域与其他功能区有机结合。

例如，将老年食堂与儿童托管中心相邻设置，通过共享用餐区和公共活动室，形成“一老一小”互动场景；社区综合体将图书馆、健身房等设施分层布局，老年阅读区与青少年活动区共享开放中庭，促进代际交流；通过“共享经济”模式激活闲置空间，将企业午休室、学校教室在非高峰时段改造为老年学习场所，或鼓励社区居民开放自家庭院作为临时活动点，形成“15分钟共享生活圈”，降低老年人参与社会活动的成本。

强化设施适配 打造安全便捷的适老化硬件体系

推动核心设施的系统性改造升级。在公共交通领域，除增设无障碍设施外，可借鉴“慢行优先”理念，在社区周边规划独立的“银发步行道”，铺设防滑透水砖，设置连续的扶手栏杆，通过智能感应路灯、电子地图导航等技术提升夜间出行安全性。

推动公共服务场所的适老化改造，兼顾细节与人性化。医院可设置“一站式服务岛”，整合挂号、缴费、取药等功能，配备导医机器人提供语音指引。银行网点可引入“远程柜员机+人工辅助”模式，解决老年人操作智能设备困难的问题。卫生间、电梯等

设施的设计需符合人体工程学标准，如马桶高度统一调整至0.45米~0.5米，电梯按钮增设盲文标识和语音播报功能。

强化智慧设施的适老化创新应用。坚持“简单易用”原则，推动智慧化设施的适老化改造。社区门禁系统可采用“人脸识别+实体按键+二维码”三重验证方式，兼容不同老年人的使用习惯。智能手环、健康监测床垫等设备应简化操作界面，数据同步至社区服务平台，实现异常情况自动报警。推出“一键呼”智能终端，整合家政、医疗、维修服务，老年人按下按钮即可享受上门服务，有效解决生活难题。

通过利用物联网技术打造“适老智慧社区”，在公共区域安装毫米波雷达、环境传感器，实时监测老年人活动轨迹和环境安全。在电梯内设置紧急呼叫装置，直接连接社区服务中心，实现“秒级响应”。

整合服务资源 构建15分钟养老服务生态圈

强化以高频需求为导向的服务网络布局

精准对接老年人的日常需求，将社区养老服务中心作为枢纽，提供日间照料、康复护理、文化娱乐等综合性服务。在居民小区内设置小型服务站，解决“最后一公里”问题。

例如，通过推行“社区长者食堂+助餐点”模式，实现中央厨房统一配餐、志愿者送餐上门，破解老年人就餐难题。同时，可以引入“时间银行”机制，鼓励低龄老人为高龄老人提供服务，积累“时间币”用于兑换未来养老服务，形成互助养老生态。

推动医养康护空间的协同发展。可以在医院周边规划“医养综合体”，整合康复医院、护理院、养老公寓等功能，通过绿色通道实现患者在不同机构间的快速转诊。在社区层面，依托卫生服务站建设“健

康小屋”，提供基础诊疗、慢性病管理、中医理疗等服务，与三甲医院建立远程会诊系统。强化“康养空间”建设，在公园、绿地等开放空间设置“健康步道”，沿途配备体质监测站、健康知识宣传栏。开发“园艺疗法”空间，通过种植花卉、蔬菜等活动，帮助老年人缓解压力、改善认知功能。

注入人文关怀 营造包容温暖的社会环境

消除环境歧视提升心理舒适度。注重老年人心理感受，强化公共空间的设计语言。标识系统采用大号字体、高对比度配色，搭配图示说明。服务场所的广播系统可采用温和的语速和亲切的语调，避免机械冰冷的提示音。

避免使用“老年人专用”等标签化表述，改用“便捷通道”“温馨服务”等中性词汇，减少老年人的心理负担。

在一些公共场所通过设置舒适的休息区、提供老花镜和放大镜等细节，营造出尊重包容的环境，打造老年群体社交新场所。

丰富精神文化空间增强社会参与感。当前，老年人的精神需求日益多元化。除传统的老年大学、书画室等场所外，可探索新型文化空间。

例如，重庆市打造的“老街记忆馆”，邀请老年人参与社区历史资料的整理与讲解，既传承了城市文化，又赋予老年人“文化使者”的身份；浙江省杭州市的“社区共享厨房”，定期组织烹饪比赛、美食节等活动，成为邻里交流的情感纽带。

也可以鼓励老年人参与社区治理，如担任“文明督导员”“矛盾调解员”等，通过发挥经验优势实现“老有所为”。

总之，老年友好型城市建设是一项系统工程，需要从“物理空间改造”向“社会生态重构”迈进。通过规划引领、科技赋能、服务创新和强化保障等，构建一个安全、便

捷、温暖、包容的城市环境，让每一位老年人都能在熟悉的社区中安享晚年。这不仅是对老龄化社会的积极回应，更是实现社会公平与可持续发展的必然选择。

作者单位为中共黑龙江省委党校

征稿启事

为构筑住房和城乡建设系统权威研究成果的展示平台、搭建先锋评论的交流场所，本报开设“观察思考”版面，诚邀住房和城乡建设领域专家学者撰写理论、评论文章，聚焦住房和城乡建设行业热点，探讨业内难题。

来稿请注明作者姓名、工作单位、联系电话。

投稿邮箱：
gcsk@chinajsb.cn
联系电话：
(010) 58933127