

# 为建设现代化人民城市提供坚实法治保障

## ——我市通过《宁波市城市更新条例》



宁波东部新城 (唐严 摄)

春日甬城，生机勃勃。

3月23日，市十六届人大常委会第三十二次会议审议通过了《宁波市城市更新条例》（以下简称《条例》），将提请市人大常委会批准后施行。

作为全国首批城市更新试点城市，宁波在城市更新实践中积累了宝贵经验，《条例》的出台，不仅标志着我市城市更新工作步入法治化、规范化轨道，更以鲜明的“宁波特色”回应了高质量发展的时代命题。

记者 何丫 通讯员 赵文凯

### 1 应势而谋：顶层设计与实践探索的双重呼唤

实施城市更新行动，是推动城市高质量发展、不断满足人民美好生活需要的重要举措。宁波的立法动机，既源于顶层设计的明确指引，也源于实践探索中的现实需求。

先看顶层设计。从党的二十届三中全会提出“建立可持续的城市更新模式和政策法规”，到中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于持续推进城市更新行动的意见》，明确要求加快地方立法，中央层面传递出的信号清晰而坚定。省级层面，省人大常委会审议通过《浙江省城镇社区更新条例》，为社区层面的更新提供了规范指引。“政策信号层层递进，立法已是势在必行。”市人大常委会法工委副主任肖子策说。

再看实践探索。2021年，宁波入选全国首批城市更新试点城市。此后，一个个更新项目在四明大地落地生根。慈溪“德瑞轻纺园”是其中的典型代表，这片原厂区占地61.52亩的典型“低效用地”，改造前容积率仅0.3，44家作坊式企业混杂经营，产业

层次低，存在环境保护、消防隐患、欠薪纠纷等突出问题，与城市发展定位和产业升级要求严重不符。慈溪市轻纺行业协会牵头9家骨干企业组建宁波德瑞纺织有限公司，通过司法拍卖取得场地开发权，锚定空间重构、产业升级、绿色转型三大目标实施改造。拆除重建后，建筑面积较原先提升10倍，项目标杆式打造场地标准化、厂房数字化、消防智能化、能耗低碳化、厂区公园化、生活社区化“六化”场景，所有厂房安装智慧消防设施，综合形象全面提升。改造前，这片土地产值、税收几乎为零；改造后，达产后年产值将超4亿元，增加值约8688万元，万元增加值能耗下降至0.54吨标煤。这个被自然资源部列入全国18个“低效用地再开发第一批典型案例”的项目，生动诠释了城市更新如何让“沉睡资产”变为“增收活水”。

类似的探索还有很多：原宁波渔轮厂厂房转型为以“演艺+”为核心的文旅综合体，使“工业锈带”蜕变为“文艺秀

场”；永宁巷1号由老旧厂房升级为青年聚集的商业街区，节假日日均客流量突破4000人次；鄞州十方东进社从35亩低小散老厂房改造成荟萃城市精英的轻奢美学设计产业园，设计类、视觉艺术、动漫等领域的美学创意企业集聚……这些鲜活的实践，为城市更新积累了“宁波经验”。

然而，随着试点工作向纵深推进，一些深层次问题逐渐显现。作为长三角中心城市，宁波城镇化正从快速增长长期转向稳定发展期，城市发展从大规模增量扩张转向存量提质增效为主的阶段。城市功能整体完善，但存量资源利用效率低、功能契合度不足、基础设施滞后、内涝治理水平不高等问题依然存在。

经验亟待固化，瓶颈亟待突破。面对新情况新要求，亟须通过立法将成熟经验制度化，破解实践难题。宁波作为全国首批城市更新试点城市，有必要通过立法构建符合本地实际的全域更新制度框架，为推进城市更新工作提供有力法治保障。

### 2 聚智而立：开门立法与民主决策的生动实践

《条例》的诞生，是一场科学立法、民主立法、依法立法的生动实践，立法的每一步都凝聚着各方智慧。

《宁波市城市更新条例》被列入市人大常委会立法计划审议项目以来，市政府及其有关部门在综合各方面意见和认真研究基础上，形成了条例草案。2025年8月，市十六届人大常委会第二十七次会议对市政府提请的条例草案进行了一审。会上，常委会组成人员围绕条例的适用范围和基本原则，进一步压实政府、部门以及有关方面责任，加强城市更新实施中的信息公开和项目实施方案管理，细化各类城市更新项目要求和目标，明确专项规划内容和其他专项规划的衔接，促进社会力量参与，加大资金、审批服务、容积率、技术规范等更新政策保障力度，提出了相关意见建议。

此后，一场广泛深入的民意征集活动随之展开。市人大常委会通过宁波日报、宁波人大网，广泛征求市民和社会各界的意见，并多次以书面形式征求各

区（县、市）人大常委会、市级相关单位、基层立法联系点、立法咨询专家意见建议，并依托“浙里甬人大”等平台开展线上征集，累计收到各方面意见建议815条。

立法不是“闭门造车”，必须到一线去找答案。市人大常委会相关工作机构会同司法局、市住建局、市自然资源和规划局、市文广旅游局等，围绕核心条款、重点问题进行了40余次研究讨论，并对有关方面提出的修改意见建议采纳情况进行了反馈。“每一个争议条款的背后，都是多方的反复权衡。”市住建局一位参与立法工作的工作人员说。

在充分吸纳各方意见的基础上，对草案进行了多轮修改完善，最终形成了提请表决的草案。“这部条例，凝聚了各方的智慧。”肖子策总结道，“从一审到表决通过，我们始终开门立法、问计于民，把全过程人民民主贯穿立法始终。815条意见建议，40余次研究讨论，一次次深入基层的调研座谈，最终汇聚成这部符合宁波实际、回应群众期盼的地方性法规。”

型、规模、投资类别等建立相适应的联合审查、合并办理等工作机制，提高审批效率；实施居住类更新应当注重小区公共空间的集中有序布局和适老化、适儿化、无障碍设施改造。

从一审到表决通过，市人大常委会相关工作机构会同司法局、市住建局、市自然资源和规划局、市文广旅游局等，围绕核心条款、重点问题进行了40余次研究讨论，并对有关方面提出的修改意见建议采纳情况进行了反馈。“每一个争议条款的背后，都是多方的反复权衡。”市住建局一位参与立法工作的工作人员说。

在充分吸纳各方意见的基础上，对草案进行了多轮修改完善，最终形成了提请表决的草案。“这部条例，凝聚了各方的智慧。”肖子策总结道，“从一审到表决通过，我们始终开门立法、问计于民，把全过程人民民主贯穿立法始终。815条意见建议，40余次研究讨论，一次次深入基层的调研座谈，最终汇聚成这部符合宁波实际、回应群众期盼的地方性法规。”

### 3 循法而治：制度创新与现实关切的精准回应

《条例》共七章五十五条，分为总则、规划与计划、项目实施、低效产业用地更新、历史文化保护与传承、保障与监督、附则。在内容上实现城市更新类型的全覆盖，完善了城市更新全生命周期管理体系和机制，为城市更新体系化运行、科学化管理、实效性提升提供了坚实的法治保障，确保立法符合实际需要、体现地方特色。

城市更新中，产业升级与历史文化保护传承如何两全？《条例》给出了明确回应。

城市更新不能以牺牲历史文脉为代价。《条例》规定城市更新中应当加强历史文化保护和活态传承，在保持传统格局和历史风貌前提下，对历史文化街区、历史地段、历史建筑、工业遗产等历史文化资源进行保护性利用，开展文化旅游、传统工艺、传统技艺等与历史文化相协调的生产经营活动。禁止违背原住居民意愿腾空进行开发利用。

江北区外滩街道的更新实践，正是这一立法思路的重要经验来源。这片承载着天主教堂外马路历史文化街区、新马路历史地段等多重文化印记的街区，曾面临活力不足、风貌混杂等问题。改造中，街区注重保护与活化并重，通过修缮老建筑、建设博物馆、改造公共空间等方式，将民国风情、海丝文化、商帮文化等元素融入景观空间，既留住了城市记忆，又焕发出新的生机。如今，街区已有商户170余家，每年开展特色活动逾50场。正是这样的探索，为《条例》中历史文化保护相关条款的制定提供了鲜活的实践样本。

“与此同时，《条例》制定过程中，在严格遵循不抵触上位法的原则下，还注重充分做好与《宁波市历史文化名城名镇名村

保护条例》和《宁波市文物保护管理条例》等涉及历史文化保护的我市相关地方性法规的衔接。”肖子策补充道。

宁波民营经济活跃，产业转型升级需求迫切，存量低效产业用地的盘活是城市更新的重点难点。《条例》专设第四章“低效产业用地更新”，对“高标准厂房建设”“工业上楼”“混合用地开发”“低效工业用地更新”等作出系统性规定。

《条例》明确城市更新项目涉及低效产业用地的，在不影响公共安全、生产安全以及符合环境保护要求的前提下，可以在同一地块内混合布置工业、仓储、科研、办公、商业、服务业等用途兼容的功能。这意味着，原本功能单一的低效工业用地，可以依法转型为功能复合的产业空间。

在土地政策上，《条例》规定，在符合国土空间详细规划且不改变土地用途的前提下，经依法批准，利用自有土地提高土地利用效率、增加容积率，或者利用地下空间建设仓储、停车、配套服务等设施且符合生产安全、公共安全、环境安全条件的，不增收土地价款。这一规定有利于降低企业参与城市更新的成本，进一步激发企业的积极性。

“《条例》制定的最终落脚点就是要满足人民对美好生活的向往。”《条例》第四十九条规定：鼓励、支持物业权利人在符合城市更新相关规划条件下，对其依法取得的老旧建筑、设施，自行或者与经营主体合作实施自主更新，改善生产生活环境，推动存量资源提质增效。

通过赋予物业权利主体地位，将“要我改”转变为“我要改”，激发了物业权利人参与城市更新的内生动力。这一转变，

让城市更新的动力从单一的“政府推动”变成了“政府引导、市场运作、多元参与”的多轮驱动。居民的一句“我希望”“我建议”“我觉得应该”，很可能成为家里、周边实实在在的变化。

鄞州区中河街道城兴社区创新打造的“共享楼道”出资模式，算得上这一机制的先行探索。项目充分发挥居民的“主人翁”意识，采用“众议、众创、众享、众评、众治”五众模式与“三步恳谈法”，就楼道改造提升做到方案共议、资金众筹、共建共管与成果共享。居民众筹资金累计超370万元，完成了13个老旧小区楼道改造，建立民意表达吸纳机制，3个架空层众筹共建。这一“自下而上”的更新模式，如今已在《条例》中找到了制度化的表达。

《条例》还围绕城市更新在城市体检、规划编制、项目年度实施计划编制、项目实施方案编制、项目实施情况评估等全流程关键环节，建立民意表达吸纳机制，充分保障公众知情权、参与权和监督权，确保城市更新工作贴合民生需求。“这部法规所承载的，不仅是城市更新规则的优化，更是对城市温度与发展活力的深层守护。”

法规的生命，正在于实施。“《条例》的出台，不是终点，而是新起点。”肖子策表示，下一步，宁波将全力推动法规落地见效，加快制定配套办法，加强宣传解读，强化监督检查，让这部法规真正从纸面走向实践。

站在“十五五”开局起步的关键节点，宁波正以法治之力推动城市更新向更深层次、更广领域挺进。可以预见，随着《条例》的深入实施，一个更加创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市，正从蓝图走向现实。



图①宁波渔轮厂厂房改造前后对比。图②慈溪德瑞轻纺园更新项目前后对比。（市住建局提供）