

城市更新如何才能更有实效?



如今,城市更新正成为推动中国城市发展方式转变的新动力,各地区尤其是一批大城市纷纷制订出台相关文件,落实这项“功在当代、利在千秋”的系统工程。

虽然国内外政府、专家学者对城市更新的理、解、读各有侧重、各有特点,有的偏宏观、有的偏微观;有的从广义阐述,有的从狭义理解;总之,处在不同发展阶段、不同区域、不同历史的城市,对如何实施城市更新的确会有不同的认识和做法,这也可以理解的。

但是,这次国家把城市更新作为一项战略举措推出,包括十四五规划里,都有一个很清晰的“落脚点”,就是要实施城市更新“行动”,换句话说,重点在行动,落实在行动,而不是拘泥在概念的讨论、理解和研究,更不用夸夸其谈、洋洋洒洒。

这种以“行动”为“出发点”和“落脚点”的做法非常务实,是防止“走过场”、“做样子”、“刮阵风”以及“挂羊头,卖狗肉”的一着高招。既然是行动,就必须脚踏实地、集中精力、聚精会神、一步一个脚印;就必须有明确的时间节点和量化的考核标准;就必须排除进程中的种种障碍和阻力。

在这方面,近期梳理比较了若干城市出台的城市更新文件,感到《北京市城市更新行动计划(2021—2025)》堪称范本,它的最大亮点就是紧扣主题、突出“行动”,并且“聚焦重点、量化目标、明确节点、破解难题”!

一、城市更新要聚焦重点项目

城市更新作为转变城市发展方式的一项系统工程,涵盖面当然很广,同时,它也不是一年之计、一日之功,恐怕是今后城市发展永恒的主题。因此,每个发展阶段,都会有阶段性的主要矛盾,只有紧紧抓住所处阶段的主要矛盾,城市更新才能有序、有效地推进,并取得阶段性的成果,也为下一阶段奠定坚实的基础。

在这方面,北京市的城市更新明确“聚焦城市建成区存量空间资源提质增效,不搞大拆大建,除城镇棚户区改造外,原则上不包括房屋征收、土地征收、土地储备、房地产一级开发等项目”。并直接具体地聚焦在6大类项目:

- 1.首都功能核心区平房(院落)申请退租和保护性修缮、恢复性修理;
- 2.老旧小区改造。按照基础类、完善类和提升类进行改造,滚动落实;
- 3.危旧楼房改建和简易楼腾退改造;
- 4.老旧楼宇与传统商圈改造升级;
- 5.低效产业园区“腾笼换鸟”和老旧厂房更新改造;
- 6.城镇棚户区改造,严控改造范围、标准和成本;

六大类项目非常清楚,重点聚焦,才能集中资源、集中精力、取得成效。

二、城市更新要有量化目标

对上述6类重点项目,十四五期间都设定了具体的量化目标。

如:第一类项目,要完成首都功能核心区平房(院落)10000户申请式退租和6000户修缮任务;

第二类项目,力争完成2000年底前建成需改造的1.6亿平方米老旧小区改造任务,重点推进本市500万平方米抗震节能综合改造任务、3100万平方米节能改造任务及群众改造意愿强烈的改造项目等;

第三类项目,要实施100万平方米危旧楼房改建和简易楼腾退改造;

第四类项目,重点推动500万平方米左右低效老旧楼宇改造升级,完成22个传统商圈改造升级;

第五类项目,有序推进700处老旧厂房更新改造、低效产业园区“腾笼换鸟”;

第六类项目,要基本完成134个在途城镇棚户区改造项目,完成30000户改造任务。

量化不仅是为了考核,更是自我加压接受社会监督的需要。

三、城市更新要压实责任明确节点

城市更新还是一项政府引导、市场运作、社会参与的庞大社会工程。政府相关单位、部门的主动作为很重要。因此,在聚焦6大类项目、实施4种主要路径、需研究出台22项政策中,都有很明确的责任单位和参与部门,有很明确的完成时间节点要求。如在制定22项城市更新政策清单方面,对19个政府部门、各区政府都细化了相应的责任,并规定今年12月底前必须完成所承担的政策制定。

四、城市更新要勇于破解难题

城市更新涉及面广,情况千差万别,既有久拖未解的老难题,也有冒出来的新问题,“绕道走”或者“视而不见”都不是长久之计,唯一的办法就是主动破解。在这方面,北京的行动计划也带了一个好头。它列出的22项政策清单,就是以问题导向,破解行动中遇到的各种障碍。

如针对历史建筑类项目改建、危旧楼房改建重建、老旧厂房改造(含构筑物)等各类城市更新项目,围绕设计规范、立项标准、审图标准、规划和施工许可审批及联合验收,研究制定城市更新类项目审批政策,明确办理流程、报批内容、验收要求;

研究制定关于城市更新既有建筑改造消防设计、施工、验收相关政策,重点研究既有建筑改造工程消防设计、验收标准,针对不同建筑类别、风险等级、分级分类施策;

制定完善利用城市更新改造空间开展经营性活动的经营许可审批措施,明确经营许可办理路径;

制定完善老旧厂房、低效产业园区产业引导、激励等配套政策,明确通过城市更新发展现代服务业、文创产业、高精尖产业、数字经济的引入标准、激励机制等;

总之,这些都是在长期城市更新实践中,一直困扰投资者、业主方和基层政府的共性问题。

由此可见,北京市城市更新行动计划的上述特点,不仅为下一步有效实施创造了条件,也为其它城市从事这项工作提供了很好的范例和借鉴。

它表明:城市更新首先要因地制宜,从实际出发,聚焦阶段性重点领域、重点项目发力;其次要量化目标,明确完成的时间节点,扎扎实实抓进度、抓落实;最后,要切实解决一些影响乃至阻碍城市更新行动实施的“老大难”或“新大难”问题,让从事这项工作的企业、机构和相关人员既大胆创新、主动探索,又有据可依、有章可循,并在实践中不断完善形成一套操作性的机制。

作者为上海产业发展研究院首席研究员。来源:微信公众号-上海转型发布(ID:siitad)2021-09-06

如何防止“城市更新是个筐什么都往里装”?这把“尚方宝剑”亮得好!

国家“十四五规划和2035远景目标纲要”第一次提出实施城市更新行动后,全国各地接连制订出台了有关城市更新方面的

法规、意见和办法;在国家严控房地产新增规模以及二手房交易,拿地程序日趋严格的背景下,各大房地产商也积极呼应,纷纷扛起参与城市更新的大旗。“城市更新”不仅成为当下的一个热词,也实实在在地掀起了一股热潮。

大凡赶潮的,往往免不了鱼龙混杂、泥沙俱下。比如,有的地方举新旗走老路,在城市发展的理念、路径、方式上依旧沿用“大拆大建”的老一套;有的房产商嘴上挂着城市更新,策划书上写着城市更新,但心里想的还是拿地、卖房、赚快钱;凡此种种,都有可能把旨在推动城市发展方式转变的城市更新这本“好经”给念歪了。

非常有幸和及时的是,今年8月10日,国家住房和城乡建设部就《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知(征求意见稿)》发布并公开向社会征求意见。此举得到了各方面普遍称赞,媒体也就此作了广泛报道。这份征求意见稿的截止日期为8月20日,在收集公众意见基础上,已于30日正式发布。

城市更新的概念、内涵、目标、重点、方式等,在不同地区、不同发展阶段会有些差别,也就是在共性的基础上,有不同的特色和特点。同时,它也应该有相应的底线作支撑。所以,设定基本的底线是必须的。否则就很容易走偏、走歪了。住建部的这个征求意见稿就是在给城市更新划出一条基本的底线,底线之上,可以创新、可以超越、可以有特色;但底线不能踩、不能过。对于从事和关注城市更新的人来说,怎样解读这份征求意见稿呢?笔者认为,它的核心要义可以主要归纳为“三个坚持”、“三个严格控制”、“23个不”和“13个鼓励”。

一、所谓“三个坚持”

一是坚持划定底线,防止城市更新变形走样;二是坚持应留尽留,全力保持城市记忆;三是坚持量力而行,稳妥推进改造提升。

上述表述十分清晰和坚决:表明城市更新是有特定含义的,不是什么都可以往里装;表明留字当头、传承为先;表明它是渐进式、小规模、可持续的行为。

二、所谓“三个严格控制”

一是严格控制大规模拆除,并具体明确了量化的比例;二是严格控制大规模增建。对老城区改扩建、新建规模和建设强度,都规定了量化比例;三是严格控制大规模搬迁。对更新单元(片区)或项目中居民就地、就近安置率也设定了最低比例。

这三个严格控制和相应的量化比例,说白了,就是不能再走二三十年前成片旧区改造拆平、拆光、重建,割断文脉、割断历史的老路。那时可以说没办法、没条件,而现在则完全有条件、有可能不这样做了。

三、所谓“23个不”

也就是说要做到“三个坚持、三个严格控制”,必须在23个方面向违背城市更新的行为大声说“不”。

如:不大规模、成片集中拆除现状建筑;不大规模新增建设规模,不突破老城区原有密度强度;不增加资源环境承载压力;不大规模、强制性搬迁居民;不大规模、短时间拆迁城中村等城市连片旧区;不随意拆除、迁移历史建筑和具有保护价值的老建筑;不脱管失修、修而不用、随意闲置;不破坏传统格局和街巷肌理;不随意拉直拓宽道路,禁止修大马路、建大广场;不破坏地形地貌;不伐移老树和有地方特征的现有树木;不挖山填

湖;不随意改变或侵占河湖水系;不随意改变具有历史价值的公园;不随意改老地名;不忽视地方实际和居民意愿;不沿用过度房地产化的开发建设方式;不做穿衣戴帽、涂脂抹粉的表面功夫;不搞脱离实际、劳民伤财的政绩工程和形象工程;不重地上轻地下;不过度景观化、亮化,增加城市安全风险;未开展调查评估、未完成历史文化街区划定和历史建筑确定专项工作的区域,不应该实施城市更新。等等,之所以如此精准地对这23个方面说“不”,表明住建部在筹划这项系统工程中,对实际情况把握得还是比较清楚的,这些都是城市更新中可能会“跑、冒、滴、漏”的地方,稍不留神就会出现钻空子、走偏了的现象,及时的、有针对性的警示、堵漏十分必要。

四、所谓“13个鼓励”

在守住底线的同时,特别强调要在城市更新中:鼓励小规模、渐进式的有机更新和微更新,提倡分类审慎处置既有建筑;鼓励探索区域规模统筹,加强过密地区功能疏解,积极拓展公共空间、公园绿地,保持适宜密度;鼓励以就地安置为主,改善居住条件,保持邻里关系和社会结构;鼓励房屋所有者、使用人参与城市更新,形成共建共治共享的氛围;鼓励稳步实施城中村改造,完善公共服务和基础设施,改善公共环境,消除安全隐患;鼓励采用绣花功夫,织补式更新,合理控制建筑高度,最大限度保留老城区具有特色的空间格局和肌理;鼓励采用当地建筑材料和形式,建设体现地域特征、民族特色和时代风貌的城市建筑,保留城市特有的地域环境、文化特色、建筑风格等“基因”;鼓励推动由“开发方式”向“经营模式”转变,探索政府引导、市场运作、公众参与的可持续模式;鼓励现有资源所有者、居民出资参与微改造;鼓励功能混合和用途兼容,采用疏解、腾挪、置换、租赁等方式,发展新业态、新场景、新功能;鼓励腾退出的空间资源优先用于建设公共服务设施、市政基础设施、防灾安全设施、防洪排涝设施、公共绿地、公共活动场地等,完善城市功能;鼓励建设完整居住社区,完善社区配套设施,拓展共享办公、公共教室、公共食堂等社区服务,营造无障碍环境,建设全龄友好型社区;鼓励近自然、本地化、易维护、可持续的生态建设方式,优化竖向空间,加强蓝绿灰一体化海绵城市建设。文中还特别提出:支持在不变更土地使用性质和权属、不降低消防等安全水平条件下,加强老厂房等老建筑改造、修缮和利用。

这一连串的鼓励和支持,说明住建部在推动城市更新中运用了“疏堵”结合的办法,既要关紧“后门”,也要开足“前门”,引导各地正向发展,让城市更新真正起到转变城市发展方式的作用。通过以上梳理,不难看出,住建部的这份征求意见稿在发现“苗头”后及时打“预防针”,而不是等到问题成堆后再放“马后炮”。同时,也可以更加清楚地看到:国家推动、引导的是怎么样的城市更新?它是以存量保留利用提升为主的更新;以内涵集约、绿色低碳为路径的更新;加强修缮改造保护历史传承的更新;完善和优化城市功能的更新;改善公共环境解决困难群众居住条件的更新;渐进式、小规模、可持续的更新;除此之外,打着“城市更新”旗号另有企图的种种行为,都会在这把“尚方宝剑”面前露出原形。