

新型城镇化下的存量更新问题初探

徐铭鸿

深圳市北京大学规划设计研究中心有限公司

摘要：2020年我国的常住人口城镇化率提高到63.89%，标志着我国正经历着世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，城市发展也从曾经的增量扩张为主转入存量资源再开发为主的“有机更新”新时期。实施城市更新规划工作即能集约节约用地，更能实现土地政策和开发模式创新，但在实际操作中常会出现对城市发展目标考量不足、格局优化不明显、规划方案过度关注经济效益、政策调整滞后等各种问题。因此，本文在对更新目标、政策引导、实践经验等方面进行分析的同时，解析新型城镇化下的存量更新改造存在的普遍问题，探索更合理有效的存量更新改造策略，为我国新型城镇化快速发展时期破解城市存量更新发展难题提供参考与借鉴。

关键词：新型城镇化；存量更新改造；目标内涵；统筹引导；改造政策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.20.029

引言

随着城镇化水平的不断提升，我国城市建设的重点已转入对存量空间的提质增效阶段，以城市更新及开发方式转型为抓手，通过存量优化、管理提升、制度完善等手段实现城市的可持续、高质量发展。城市更新改造已成为我国大中城市存量开发的主要方式，扭转外延扩张模式，向城市内部挖掘潜力空间，有提升土地效益、激活城市活力、改善人居环境和提升城市能级等多重意义。我国十四五规划和2035年远景目标中明确，实施城市更新行动，加强城镇老旧小区改造和社区建设，推进以人为核心的新型城镇化。除土地资源日益紧缺外，城市快速化发展造成的结构性和功能性衰退才是当今存量更新要解决的核心问题，管理部门需进一步总结问题、摸清家底，积累实践经验，兼顾各方利益后制定更合理的政策和制度，有序规划存量开发区域，制定管控计划、提升管理效率，科学有序地开展存量地区更新改造工作。

一、新型城镇化下存量更新改造的新内涵

新时期新常态发展模式下，城市更新的内涵也在不断变化。从改造范围上看，从原来的三旧改造覆盖到更为广域的城市更新，将旧村庄改造也纳入城市存量更新的范围中，在整个城乡范围内做好统筹，提升城市整体品质。从改造目标上看，从早年的物质重建，转变为城市经济社会系统更新为目标，综合考量文化、环境、

社会等方面的发展要求^[1]，主要覆盖人居环境、产业发展、城乡格局、土地效率等内容，核心目标皆是优化空间环境品质和提升城市综合实力。从推进模式上看，提供差异化、创新型的改造模式，可以更全面、更精准地推动城市空间结构优化演替、功能重组及区域职能扩展。从实施落地上看，更新改造工作更加注重完善管理制度，提出保障性强、因地制宜的政策指引，完善土地征收管理工作，提出合理的供应方式等。面向未来发展的城市存量更新已不再局限于城市发展的某个阶段或某个理念，而是贯穿于城市发展的始终，成为城市可持续发展的主要内容^[2]。在实现跨越式发展的基础上，城市存量地区的更新改造有利于形成良好的网络化城市空间格局，显著提升城区精细化建设。如改造用地分布零散就会影响土地的使用效益^[3]，而改造项目集中地区则多存在城市居住环境较差、市政基础设施建设落后的局面，以多样的存量更新改造手段优化城市发展格局，凸显出城市功能，强化历史文化保护，营造美好生活城市体验。

二、新型城镇化下存量更新改造存在的问题

1. 改造目标和方式：多以经济目标为导向的全面拆除改造为主，对社会、环境和文化等综合目标考量不足。目前，我国一、二线城市的存量更新改造项目多以市场为主导，推进主要取决于改造项目的难易程度和经济效益，而市场参与的更新方式以拆除重建改造为主，虽然政府对“微改造”等方式也有政策引导和支持，但仍呈现出动力不足、效果不理想的局面。这种“为经济增长而更新”的发展模式虽然能在一定时期内缓解城市发展矛盾，但对于城市品质、社会环境和民生改善等方面的作用仍显不足，难以解决新型城镇化快速发展造成的根本性城市问题。

2. 改造格局：存量更新多以零星改造为主、布局无序，对城市格局优化不明显。从宏观角度看，存量更新改造项目大都是被动地结合改造主体的意愿，做好项目审批及管理工作。从项目规模和分布来看，多数改造项目存在规模较小、空间分布零散，连片成片改造项目不多，再加上重点地区改造推进难度大、进度慢，即使已产生一定效益，但整体改造效益仍难以体现，对于城市空间格局的优化、城市功能提升的作用不明显^[4]。从微观角度看，虽然更新项目都是沿用传统根据产权边界改造建设的思路，使得周边空间与实际项目缺乏协调性，甚至对城市整体格局和综合建设效益产生较大影响，不

利于实现城市发展的战略设想。

3. 规划编制：过渡关注开发强度，且改造功能相对单一，造成规划方案不合理、配套设施不均衡等现实问题。从我国多年的更新改造经验上不难看出，存量土地的盘活对城市土地效益提升有一定左右，但由于改造规划方案的编制范围、规划思路、管控内容等多种因素影响，存在与周边融合不足、开发强度偏高、改造功能单一、配套设施不均衡、重点平台和空间品质未达到预期等问题。虽然各级政府和管理部门也出台了相关的政策指引文件，秉承市场参与、政府主导的核心原则，但在实际项目改造方案实施阶段，市场参与作用更加明显，这就会给管理审批部门的工作带来极大挑战，在技术和管控层面造成考量难和效率低。

三、新型城镇化下的“三旧”改造规划策略

1. 在改造目标上，强化“政府主导”作用，以城市综合提升为目标。转变以地产开发为导向和以土地出让效益为主的思路，转向以经济、社会、环境综合性目标为导向的发展思路，在政策上适度收紧自主改造适用范围，并对市场行为进行更精准的规范化管控。加强政府统筹与规划引导，推进成片连片改造，政府对于重点区域进行管控和优先储备，并且达到良好的管控效果。不断优化更新改造程序，开展公平、公正的规划编制和实施推进，如城中村改造需要村集体超85%以上的成员同意，规划才能生效。将存量更新的关注重点落实到人居环境改善、产业转型升级和历史文化保护等方面，切实将存量更新作为城市可持续发展的新路径，实现城市整体经济的发展和人民生活水平的提升。

2. 在改造格局上，推进重点存量片区改造，以规划引领保障城市总体战略。编制并不断完善存量更新规划，并制定中长期、三五年及年度实施计划，搭建年度实施项目库，做好动态评估、优化与调整工作，以行之有效的项目实施计划管理对存量土地再开发的节奏进行有效把控，确保土地供应稳定性^[5]。做好连片存量地区盘点工作，针对城市重点发展区、产业发展区、公共服务完善区、历史文化保护区和环境整治提升区等重点片区或单元优先推进改造，按不同发展策略和改造重点进行分类引导，保障公益性设施和用地配置。

3. 在规划和模式上，强化更新规划体系的统筹和指导作用，因地制宜地推行全面改造、微改造、混合改造等多元模式。结合各市管理实际，健全存量更新总体规划、各级和各类更新专项规划、分区或单元规划等更新规划体系，确保规划与政策、技术指引等紧密联动，改造项目必须要符合城市要求的功能定位和改造方向，确保存量项目实施有章可循、实施落地有保障。同时，强化规划在存量更新中的统筹和指导作用，避免市场性盲

目改造，实现调整城市功能结构、合理配置土地资源、促进城市协调发展的目标。在改造模式层面，努力改善目前全面改造类单兵突进的局面，重点完善微改造、混合改造的扶持政策，实现多种存量更新改造模式齐头推进，扩大实施规模。

4. 在改造效益上，建立合理化收益分配机制，强化公益设施保障，合理引导强度与利益平衡。新时期的存量更新改造，应更关注整体环境优化和自上而下的做好政府规划管控工作^[6]，特别是在平衡土地储备和自主改造等方面。为平衡各方利益并提高公共利益与政府收益，也需要科学的调整经营激励机制。同时，结合城市愿景发展需要，从片区或更大层面考虑城市更新支撑重大基础性设施的建设模式与实施路径，合理定位和思考城市公益设施的供给能力，强化存量更新项目容积率 and 用途变更的管控思路，最大程度保障社会公平。

结束语

综上，为避免传统三旧改造偏重经济效益和缺乏功能统筹等弊病，在新时期新型城镇化发展背景下，城市存量更新更要强化人本，激励各主体参与开发的积极性，创新实施手段以盘活土地，推动连片开发和立体开发，打造良好周边环境，提升土地使用效益；注重规划引领，优先保障中心城区和重点片区的存量更新项目推进，优化城市空间结构，同时注重中心区内旧工业区的功能置换，不断优化产业结构和产业空间布局；通过强度补偿、经济补偿、指标优惠等政策，引导和鼓励公共服务设施和公共空间配置，同时强调历史文化的保护与传承。

参考文献

- [1] 陈浩. 新型城镇化背景下“三旧”改造规划研究以中山市三角镇为例[J]. 中华建设, 2020, No. 206 (03): 92-93.
- [2] 喻博, 赖亚妮, 王家远, 等. 城市更新单元制度下“三旧”改造的实施效果评价[J]. 南方建筑, 2019, No. 189 (01): 56-61.
- [3] 张文涛. 新型城镇化背景下的城市规划与建筑设计[J]. 中国室内装饰装修天地, 2020 (004): 149.
- [4] 曹媛媛. 新型城镇化背景下城乡规划的转型探索[J]. 城镇建设, 2019 (012): 2.
- [5] 叶燕清. 基于新型城镇化背景下的城乡规划转型思考[J]. 四川水泥, 2019, 269 (01): 131-131.
- [6] 谢春锋, 石晓春, 张法鹏, 等. 东莞市“三旧”改造标图建库系统设计与实现[J]. 测绘技术装备, 2019 (2).
作者简介:
徐铭鸿, 女, 1984年10月生, 黑龙江鹤岗人, 本科, 研究方向: 城乡规划。