

城市更新大格局下危旧房治理探索

任自强

芜湖市房屋安全鉴定处

摘要：城市更新发展中，积极做好危旧房治理十分关键和重要，有效对城市危旧房进行治理不仅可以确保社会群众的安全，同时还可以进一步促进城市发展。城市更新格局下，危旧房的治理要结合拆、改、留，积极更新理念，充分发挥政府的宏观调控作用，加强危房改造的监管，拓宽筹资渠道，提高服务能力，有序推进危旧房整改工作。

关键词：城市更新；危旧房；改造

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.22.008

一、引言

一味将城市危旧房拆除重建，不仅会浪费诸多资源，同时还会对环境造成一定的污染。在这一背景下，我们需要认识和意识到城市危旧房治理的重要性，借助有效措施对城市旧建筑进行翻新，以此来节约资源并改善社会群众的居住环境。

二、危旧房治理所面临的问题

（一）危改项目难以吸引资金

其原因在于当前商品住宅价格存在稳健降低的趋势，但是危旧房治理开发的成本则降低不明显，除了危旧房治理可以获得建设用地以外，还有其他渠道可以获得建设用地，且后者开发成本更低，危旧房治理难以吸引房地产开发建设资金。危旧房土地供应政策不完善，改造项目的建设周期较长。除此以外房地产市场正逐渐转变为买方市场，与新建商品房相比，危旧房治理的商品房吸引力不足，难以吸引资金。

（二）居民对危改拆迁不认同

危房居民大多为低收入群体，经济承受能力弱，履行治理主体责任意识淡薄，对危房采取维修加固、原址重建等处理方式意见难以统一、认可度不高。开发公司为了追求经济利益，以经济平衡为由增加建筑密度，造成很多危改片新建居住区的配套设施不足、居住环差，拆迁安置质量低，这也造成居民不认可危改拆迁。除此以外，随着社会经济的不断发展，居民对危旧房治理的期望值也随之提高，拆迁费没有达到居民的预期，这造成居民不支持拆迁而增加了危旧房治理工作的阻力^[1]。

（三）危旧房治理监管不足

老旧小区范围内房屋普遍存在擅自拆改结构现象，尤其是老旧小区学区房和临街房屋，虽已鉴定为D级危房，但房屋交易频繁，违法违规装修行为屡禁不止，拆改主要集中在临街底层住宅“住改非”（承重墙体拆除

或开洞），住宅装修时拆除承重墙、扩大门窗洞口、悬挑阳台使用砖砌体封闭（增加荷载）等，上述行为严重影响房屋整体承载力和使用寿命，存在重大安全隐患风险。

老旧小区、城中村房屋建造年代久，建设标准低，大多为已达到或接近使用年限的老旧危房。由于受当时技术、资金等条件限制，有较大数量房屋采取空斗墙的结构形式，且未设置圈梁、构造柱，降低了房屋整体刚度和稳定性。同时建设时建筑材料并未进行强度审核，大多就地取材，建材质量难以保证。经现场走访调查，老旧小区、城中村多数房屋因疏于管理和维护修缮，基本上都已成为危房，尤其是经鉴定的D级危房垮塌的风险逐年增加，严重影响居民生命财产安全。

三、城市更新大格局下危旧房治理探索

（一）更新观念

要不断更新城市更新的理念，转变以往一味重视物质更新、推倒重建的危旧房治理管理模式。要积极顺应时代发展，不断总结成果，探索增效益、精管理、微改造的危旧房治理管理模式，建立切实可行的融资灵活、高效快捷的改造管理流程。

（二）深入开展调查研究

开展持续性的入户调查，采用访谈、问卷等方法客观反映危旧房住户的基本情况，了解其改造需求，统计分析危旧房住户的经济及工作状况、对危旧房治理的看法及需求、家庭人口结构以及社会政策支持情况等，客观评估危旧房治理政策的运行状况及有效性，从而为合理制定危旧房治理政策及计划奠定基础。

加强基础调研，规划先行。坚持城市规划指导原则，制定城市更新过程中危旧房治理的年度计划及长期规划，明确全市危旧房治理的目标。开展全市危旧房摸底工作，确定危旧房分布及面积。规划部门牵头，园林绿化、文物文化管理及综合经济等部门专家学者参与，修改、制定危旧房治理规划。从实际出发，科学论证不同地块的绿化建设、用地功能、生活配套设施、交通组织、文物保护、实证配套建设、街景、建筑容积率、建筑高度、建筑布局等，制定出详细的规划。

（三）有序推进危旧房治理工作

按照轻重缓急推进危旧房治理工作，把握筑造宜居城市的契机，从税收、资金、规划、政策及土地等政策方面提供支持，将城中村危房地块、集中连片的老旧小区纳入棚户区改造，推进城中村、老旧小区零星危房改造。对大规模、存在明显安全隐患、功能不完善的城

中村及老旧小区要优先安排改造，对零星、个别的危房可原址重建、维修改造或提前征收。严格限制大规模拆除，鼓励渐进式、小规模更新及微改造。对既有建筑要分类审慎处理。

（四）提高服务能力

鉴定为停止使用、整体拆除的危房的危险性较高，随时都可能发生公共安全事件，对此相关部门要建立危房管理数据库，及时录入申请安全鉴定的房屋、使用期间界至的房屋、鉴定为危险房屋及危房治理情况等，同时录入房屋产权信息、定期检查情况及鉴定单位鉴定结果等。通过鉴定管理数据里来确保主管部门可以了解、跟踪危房情况。建立危房数据库信息共享机制，允许公民通过申请来获得数据库中的相关信息；建立危房信息披露网络，将危房信息公告在街道公告栏、小区公告栏及网络平台。

关注城市困难家庭，城市流动人口及困难家庭受到经济条件的限制，多居住在棚户区、平房及老旧住房，而农村困难家庭的住房则长期没有政策保障。房价迅速上涨造成城乡低收入家庭的住房压力极大，因此住房保障体系中要注意解决困难家庭及低收入群体的住房问题，建设住房保障体系中纳入城乡危旧房改造。加大廉租屋的新建力度，在解危为主、适当解困的原则指导下解决危改区内居民的住房问题。危旧房改造涉及大量拆迁，建设费用也比较高，且对城市基础配套设施提出较高的要求，要根据不同危改地块的规划条件来区别情况，分步实施改造。对占地面积规模较小的棚户区范围内的连排、整栋危房，可以由政府相关部门代为翻建，在规划许可的条件范围内适当进行功能型加建、扩建，对等面积的部分，房屋所有人与代建部门结算结构差价；对加建部分原则上按照市场评估价结算差价，加建部分可出售以弥补成本。

（五）妥善处理历史建筑的保护与改造

城市更新大格局下危旧房治理时要结合传承传统文化，强化保护历史文化遗产，开展“微改造”。从城市房屋基础设施、公共房屋环境及公共部分着手，以点带面大胆尝试，为危旧房更新改造总结经验，服务于城市更新机制及体制建设。

妥善处理文化名城保护与现代化建设的问题、历史文化名城保护与改善旧城居民居住条件的问题，有序发展、有机更新，杜绝“一刀切”的改造方式。着手研究历史文化保护街区里的危旧房治理政策，在科学管理、科学建设、科学规划的方针指导下，结合改造与保护，针对特殊地区制定特殊政策，实施阶段性改造。优先改造历史文化保护街区里的破旧、危险房屋，改善市政基础设施，引入管线，建设生活服务设施，疏通管路，改善地区环境，积极引导投资商参与到历史文化保护街区的开发利用中，为危旧房逐户、逐院、成片、成街改造

奠定基础。

（六）多渠道筹措危旧房治理资金

改善投资环境，拓宽危旧房治理资金的筹措渠道。危旧房治理小区内可酌情规划开发建设高回报、有市场的项目。危旧房治理过程中，鼓励房地产开发商与金融机构合作，由金融机构提供多形式的房地产金融业务。除此之外可从住房公积金、房改售房资金中拿出一部分用于历史文化保护街区危旧房治理。

（七）强化政府在危旧房治理中的宏观调控作用

明确政府与企业在危旧房治理中的关系。第一，政府在确定危改项目区域时要强化论证，认可危旧房治理过程中企业的作用，确保理论上资金可平衡，略有盈利。第二，要增加振幅投入力度，危旧房治理要转变为通过改造基础设施来带动危房改造，可实施市政府对基础设施建设负责，区政府对基础设施建设拆迁负责，合理控制企业在危旧房治理项目中的成本。第三，完善土地供应政策，区政府组织试点，对成片小区土地以及开发以公开招投标的方式为有实力的企业提供开发建设用地，避免土地炒作。第四，强化宏观调控及管理，做好房地产开发中新区开发与危旧房治理的平衡，制定政策以引导、鼓励危旧房治理区域的土地置换。制定向危旧房治理倾斜的优惠政策，取缔不合理收费，禁止各种形式的摊派及乱集资。

（八）加强危旧房治理监管

进一步督促各区落实属地管理职责，由区住建局牵头，会同区城管局、街道等相关部门建立住宅装饰装修活动联席会议制度，物业服务企业或社区建立日常装饰装修巡查制度，发现违法违规装饰装修问题，立即劝阻、制止，并要求住户限期恢复原状。制止无效或拒不整改的，及时向街道、执法部门报告，区住建局协调执法部门对违法违规装饰装修问题进行处理，同时加强对物业行业监督管理工作，对管理不善的物业企业及时纳入企业信用监管，坚决杜绝重大安全事故的发生。

四、结束语

城市更新已经成为了社会主要发展趋势，随着城市更新大格局观念的提出，随之出现了城市建设与经济发展的联合更新理念。在城市更新改革新形势下，应从有机更新角度出发，全面分析和探索危旧房治理。

参考文献

- [1] 邬志杰. 新形势下城区危旧房治理的思路[J]. 中国房地产业, 2017(12):63.
- [2] 李刚. 释放房改房价值效应助力城市建设发展——以南宁市房改房交易、征收及危旧房改住房改造工作为例[J]. 建材与装饰, 2020(10):145-146.
- [3] 邬志杰. 新形势下城区危旧房改造的思路[J]. 中国房地产业, 2017(12):63.