

# 我国城市更新的现存问题与策略分析

周鹤

北京市城建研究中心

**摘要：**随着我国城市化发展的速度不断加快，我国城市内部基础设施的更新已经完善需求也在不断增加。当前，我国城市的更新和改造工作已经由传统的零散式更新和改造逐渐向规模化的更新和改造方向发展，但同时也摒弃了传统城市更新工作中大拆大建的工作理念，在更加节约城市更新成本、不影响人们日常生活质量的状况下进入了城市更新的存量提升阶段。本文主要是分析了当前我国城市更新工作中存在的问题，并且就城市更新问题的解决对策进行了探讨，希望能够为不断推动我国城市的现代化建设、为城市居民打造更加舒适和谐的城市环境提供参考意见。

**关键词：**城市更新；老旧小区改造；更新问题；改造策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.03.006

城镇化的建设和发展脚步是不可逆转的，随着我国城镇化发展步伐的不断加快，城市面貌也开始焕然一新，许多基础设施也开始逐步完善，同时针对棚户区以及老旧小区也需要进行进一步的改造。截至2011年，我国的城镇化覆盖率已经达到了50%以上，从这组惊人的发展数据中不难看出我国城市更新改造工作发展速度之快，同时也见证了国家改造城市面貌的决心，更成了推动城市现代化建设和发展、帮助人民改善生活居住环境的重要举措。到2019年底，城市更新这一理念正式被提出。这也为城市的更新改造工作提供了新的科学指导。2021年，我国正式提出了第14个五年规划以及2035年需要完成的远景目标，其中就包含了实施城市更新的行动。但是，目前，许多城市更新工作中仍然存在城市更新和改造整体构架制度不完善、城市更新改造计划不具备综合性、城市居民参与性和配合度较差、城市更新改造对于政府财政支持依赖程度较高、更新改造环节低碳理念落实不足等多种多样的问题。而这些指标和数据都能够有力地证明我国城市的更新和改造工作受到了社会各界的广泛关注，而我国城市化发展过程中存在的一些细节性问题也不断引起了社会各界的重视。因此，在这样的发展背景下，更需要加快城市更新工作中的整体规划以及制度构架，能够确保城市更新和完善过程中的资金支持，真正意义上的将绿色低碳的理念融入城市更新和完善的环节中，才能够进一步推动我国城市建设的更新和完善，为我国城市居民打造更加舒适的城市环境。希望通过对这些城市更新问题的解决，能够开辟我国城市更新以及完善的新道路和新阶段。

## 一、当前我国城市更新工作的现状

城市更新是城市现代化发展过程中的实际需求，而在不同时间阶段的城市更新和发展，也让城市更新工作的侧重点有所变化。为了能够更加精准地排查我国城市更新工作中存在的主要问题，首先应该针对我国城市更新工作的发展现状进行探讨。

### （一）从零散化的城市更新工作进入到规模化的更新改造发展阶段

在1978年改革开放政策正式落实后，城市的更新工作就主要集中在对于老旧城区、老工业区以及旧城区的改建等方面，更新工作的侧重点主要是改善旧城区的环境和卫生等基础设施。在1998年后，我国住房分配开始进入了货币化改革的阶段，这也带动我国房地产市场的飞跃性发展，而我国城市更新和改造工作房地产商业开发的带动作用也呈现出了一片新的景象，城市更新和改造的规模也在持续加大。到2009年，我国住房和城乡建设部联合五大部门共同发布了关于推动我国城市内部老旧城区以及棚户区的工作指导意见，并且希望能够从该年度开始在城市化的更新和改造工作中结合保障性住房工作的建设，该计划已被提出历经五年时间，终于完成了集中性的国有工矿以及棚户区的改造工作，这也意味着，我国城市更新和改造工作开始进入了规模化的工作阶段。而棚户区以及老旧城区的改造工作，一直以来就是城市更新和建设中的重要构成部分，更是成了为城市居民提供良好居住条件的重中之重。

以棚户区的改造工作为例在2015年到2018年的这三年的时间里每一年的棚户区改造开工数量都超过了600万套，而2015年到2020年的五年之内，棚户区的改造工程量大约为2967万套。到2020年，我国国务院办公厅也开始针对城镇中的老旧小区提出了改造意见，该年度中，新开工的城镇老旧小区改造数量就达到了三年九万个，到2022年度，老旧小区的改造已经基本形成了规模化的框架和制度。从2017年到2020年，在我国北京地区盘活存量用地、拆迁的违章建筑就达到了1.7亿平方米，城市改造空间相当于2.1万个足球场。除此之外，在旧厂区、旧工业区等地的改造工作也呈现出了规模化发展趋势。由此可见，从数量上来看，我国的城市更新和改造工作已经从零散的阶段进入到了规模化的发展阶段中。

### （二）转变了大拆大建的改造理念，更加注重存量提升

从房地产商业化的开发阶段，一直到大规模的老旧

小区和棚户区的改造阶段中，我国的城市化更新以及建设工作更加突出大规模的老旧地区拆除以及新建工作。这也导致我国财政部门在城市化更新和改造工作中一直存在着入不敷出的问题，而大规模的拆迁和建设也影响了城市居民的日常生活。针对老旧小区的改造工作，其实就是对现有的老旧小区进行进一步的维修和改善，通过提升老旧小区的质量，有效地延长老旧小区的使用寿命。到2021年开始，国家进一步明确提出了需要在城市化的更新和改造工作中更加注重对于老旧小区以及老旧厂区的改造工作，有效地提升这些地区的功能性，同时，将城市的更新工作与优化城市空间结构工作相互融合，这也意味着，我国城市的更新工作正式迈入了新的发展历程，开始以老旧小区改造作为城市更新的重点内容，彻底告别了大规模拆除和建设的工作模式，以存量提升作为切入点，注重将老旧小区以及老旧城区周边的基础设施建设得更加完善，有效地提升了老旧小区周边的公共服务水平，并且将社区治理体系也纳入城市更新工作中，推动我国城市的更新和改造实现高质量的发展。

## 二、城市更新和改造中的现存问题

### （一）主要以政府为主导，城市居民参与更新的积极性较差

从城市更新的主体来看，目前，我国的城市更新工作主要是由政府作为更新主导，但是单方面发挥政府的力量，也导致城市的更新和改造工作举步维艰。因此，在2020年国务院办公厅关于推动老旧城区的改造工作意见中提出城市的更新工作更应该坚持居民自愿参与并且协调调动各方参与的原则。但目前想要真正实现城市更新和改造工作中多主体共同协作等目标还存在一定的难度。我国的城市更新工作目前正在从大规模的拆除和新建工作模式转向为存量提升的工作模式其实，大规模拆除和新建的模式与房地产开发工作之间的性质较为类似但是在存量提升的老旧小区改造工作中，关于老旧小区的改造主体以及施工建设方案等方面都与大规模的拆除和新建工作模式具有较大的差异性。但想要实现城市更新的项目目标就需要通过城市更新的管理主体者、参与主体者以及产权主体者三方面紧密的合作，才能够加快城市更新工作的效率。但目前我国的城市更新项目实施通常都是由政府部门来指导的，城市其他主体的参与积极性较差，同时也缺乏不同主体之间协同配合的更新改造机制<sup>[1]</sup>。

### （二）绿色低碳的改造理念落实不足

绿色低碳的城市更新和改造理念是推动我国绿色发展的重要切入点，但由于多方面因素的限制，老旧城区的改造工作中绿色低碳的理念融入性较低。其实，绿色低碳的改造理念早在2016年就已经被提出，2016年，国家关于城市更新和改造工作的意见中提出，在老

旧城区的功能性改造工作中，更应该树立起功能创新、空间协调、绿色共享的城市改造和发展理念。直到2020年，老旧城区的改造，着眼点放在了开展绿色社区的创建方面。到2021年，我国北京市作为绿色城区改造的示范区域，更是提出了需要打造更加安全、更加智能且绿色低碳的人居环境。但是绿色低碳的改造理念在城市的更新改造工作中存在部门监管、理念落实以及绿色指标呈现等问题都缺乏统一规范，老旧城区的绿色化改造能力仍然较为有限。

### （三）城市更新改造对财政支持依赖程度较大

从城市更新改造的资金资源来看，城市更新改造工作涉及的资金规模较大，但目前针对城市老旧小区改造工作的资金资源主要是单方面的来自财政支持，资金渠道过于狭窄<sup>[2]</sup>。在房地产市场化的发展阶段中，将商业房地产的开发工作与去工业化的拆迁建设工作相结合，能够为城市的拆迁和改造工作提供有效的资金来源，同时，通过商业化房地产建设的新建房屋容积率进一步地提升，也能够依赖房地产市场的收益吸引更多的市场第三方企业进行投资。在以住房保障为基础的棚户区改造规模化发展阶段，主要依赖的是政策性的抵押补充贷款，实现了资金资源的支持。2015年到2018年的棚户区改造工作中，政策性的抵押补充贷款量每年新增规模达到了6000亿元左右。但是在老旧小区的改造工作中，由于老旧小区产权主体的居民参与意识不足，同时，老旧小区改造商业收益效率较低，这也导致城市化的更新工作过于依赖财政资金。虽然我国中央财政已经为老旧小区的改造工作提供了专项资金支持，但随着城市化的建设和发展，城市更新和改造的区域和设计范围会更大，如果单纯地依靠财政资金的投入很难继续维持<sup>[3]</sup>。

### （四）城市更新和改造的一体化制度不够完善

从城市更新和改造的制度方面来看，目前，我国已经出台了《城市规划条例》、《城市房屋拆迁管理条例》等一系列的相关法规为城市的更新和改造提供了初步的制度支持，但至今为止，在国家层面上，并没有一套统一且完善的城市更新改造管理机制。目前，我国尚未出台以城市更新和改造为主的法律文件，仅仅是部分城市更新改造区域设计范围较大的城市，更新了地方性的城市改造法律法规。例如，在2009年，我国深圳市就出台了关于城市更新改造的专门法律政策，随后，我国广州、上海、珠海、北京和成都等地区也都出台了一系列的城市更新管理政策和办法<sup>[4]</sup>。但是国家层面的规划法以及与城市房屋征收和补偿的相关法律法规中，并没有较为显著地体现出对于老旧重区改建工作的规范，同时，国家关于城市更新的规范往往是以国家出台的指导意见以及工作通知等形式出现，这也导致一些硬性的法律制度过于匮乏，出现了城市更新工作中制度管理框架

体系不完善的问题<sup>[5]</sup>。

### 三、推动城市更新改造工作的有效对策

#### (一) 统筹使用财政资金，有效提升居民以及其他参与主体的配合积极性

城市更新和改造工作涉及的资金量是巨大的，而如何能够开辟更加宽广的资金筹集渠道、确保城市更新和改造工作的各参与主体积极配合也成了城市更新改造工作中关注的重点问题。在政府方面，应该统筹利用各类型财政资金资源，将城市的安居保障性工程、绿色节能改造工程、房屋维修工程等等城市公益性工程与老旧小区改造专项资金进行统筹和合理的划分，有效地提升城市更新改造工作中的资金利用效率和分配优化性<sup>[6]</sup>。而在城市更新产权主体方面，可以加大对于更新改造模范工程的展示和宣传，有效地提升各参与主体的配合积极性以及出资意愿，并且鼓励具备专业技能的居民自愿加入到城市更新改造的志愿者团队中，共同为城市的更新和改造活动筹集资金。而在社会第三方力量方面，更应该通过挖掘老工业区、老旧小区等地改造的商业空间以及商业价值，吸引第三方企业进行投资。例如，可以将老工业区改造工作与周边地区的经济改造区域相互结合，统筹规划老工业区周边的商业配套以及公共服务配套设施，真正地建立起集政府、老工业区以及市场第三方企业于一体的资金筹集体系，为城市的改造和更新活动注入新的活力<sup>[7]</sup>。

#### (二) 推动城市更新的绿色低碳化发展

我国城市化的发展工作必须要打破传统的工业化发展框架，在以生态文明建设为基础的理念下对城区的更新和改造进行重新规划。首先，城市更新的绿色改造是我国生态文明理念下绿色城镇化发展以及推动绿色经济建设的重要构成部分，想要在2025年实现探达丰和碳中和的整体目标，更应该将城市更新的绿色改造纳入双碳目标的落实体系中，并且明确城市更新绿色化改造过程中，不同部门以及不同责任主体的分工和监督管理职责<sup>[8]</sup>。其次，政府还应该出台城市更新绿色改造的规范化标准，尤其是针对城市内部的老旧水电管线以及建筑物等一些较为复杂的综合性工程来说，更应该结合相关部门出台绿色低碳改造的技术引导以及绿色建设指标。第三，重视对于城市更新工作中绿色改造的改造前评估和改造后评价工作。针对城市更新工作所处的地理环境以及周边的自然环境和基础设施，对城市更新前的绿色指标进行评估和诊断。而在更新建设完成之后，还应该针对单位建筑面积的能源消耗量以及周边居民对于改造环境的满意程度等标准对于改造工作进行评估，真正意义上的实现对城市更新工作的动态化绿色监督和管理<sup>[9]</sup>。

#### (三) 强化国家立法工作，构建城市更新工作的总体框架

构建城市更新的总体制度框架势，推动我国城市持续性更新和改造的基础保障。而城市更新工作的制度框架中，应该借鉴国外西方发达国家的城市改造经验并且结合我国国内的城市时间状况，建立真正符合国内城区改造实际状况的创新性程序更新和管理框架。首先，在借鉴国际优秀城区改造国家这一方面，可以考虑借鉴日本的《都市再生特别措施法》、《都市再生紧急整備地域制度》、《历史城市建设法》、《生态城市法》等系列性的制度法规，从而为城市的综合性建设以及综合性改造和发展奠定基础。其次，在国内城市区域更新和改造的工作实践方面更应该总结经验。通过归纳和总结我国深圳地区以及上海地区等已经出台城市更新和改造相关法律法规和法规政策的内容，构建国家城市区域更新和改造的总体制度框架。帮助国家完成城市更新和改造的立法工作以及城市更新和改造制度的顶层设计。

#### (四) 建立多元化主体共同参与的协同发展机制

首先，应该建立起跨越主体的城市改造和更新管理组织和机构，有效地协调城市改造工作中，不同主体的利益关系，同时形成一套能够汲取多方意见并且实现互相沟通的标准程序。第二，建立起对城市改造和更新工作标准程序的修改以及完善制度，实现对城市更新改造程序的动态化纠正，这样才能够确保城市更新改造程序的合理性以及时效性。第三，在城市更新和改造工作中能够引入市场化的管理机制，协同城市更新改造不同主体的利益以及管理技能，以市场机制的灵活性以及协调性平行不同主体的利益诉求。

### 结语

综上所述，城市的更新和改造其实是共性与个性之间的相互结合，因此，更应该在结合中国不同城市固有特点的基础上，在以人为本和绿色生态的原则下寻找适合中国发展国情的城市改造道路，推动我国旧城区的改造工作，实现由量变到质变的积累。

### 参考文献

- [1] 董昕. 我国城市更新的现存问题与政策建议[J]. 建筑经济, 2022, 43(01): 27-31.
- [2] 肖锦成, 马志宇, 郭丽丽. 日本东京城市更新经验及对我国的启示[J]. 中国房地产, 2020, 36: 56-62.
- [3] 胡茜. 城市更新的理论与实践: 基于国内相关文献的述评[J]. 工程经济, 2021, 31(03): 77-80.
- [4] 刘昱晓. 城市更新中工业遗存再利用方法探析[J]. 大众标准化, 2021, 13: 210-212.
- [5] 周辉. 城市近郊地区休闲嵌入的更新和提升策略[J]. 城市观察, 2021, 04: 81-86.
- [6] 刘楠紫沁. 城市更新视角下基于博弈论的城中村更新模式探究[J]. 城市住宅, 2019, 26(12): 53-56.