

# 加强城市更新创新，助推我国城市化进程

刘安全

南昌市城市规划设计研究总院集团有限公司

**摘要：**城市更新是城市获得持续性发展的关键所在，也是城市快速演进的主要形式，是城市现代化建设的重中之重。现阶段，城市更新受到社会各界持续关注，不仅对更新速度与范围进行有所重视，同时提升都市管理效率性，极大程度协调城市更新中的各主体利益，保证规划方案具备合理性与可行性。为了塑造更好的城市形象，提升人们的生活满意度，靖安县开展了城市修补实践项目，促使靖安县能够在社会市场中树立良好形象，增强自身竞争力。

**关键词：**城市更新；城市化进程；相关策略

**【DOI】** 10.12254/j.issn.2096-6539.2022.14.014

进入21世纪后，我国各大城市蓬勃发展，农业现代化、城市化率持续前进，发展迅速，在2010年到2020年的十年间，我国城市化水平大致经历了从加速发展到稳定阶段的转变，特别是引以为豪的城市化率由49.95%发展为60.59%，十年间增幅了10.64%，根据城市化率的发展阶段可知，截至2021年，我国城市化已然迈入稳定阶段，城市快速发展固然是值得骄傲的事情，然而，城镇化水平的飞速增长，却给城市带来了许多的困扰。比如老旧城市区现有的住房需求、公共服务设施的容量、环境容量等已无法满足城乡居民的基本生活需求，城市更新是进一步发展城市的重要内容，本文将围绕靖安县建设方案的制定细则，分析靖安县城市更新项目建设的可行性，并提出相应的落实措施。

## 一、靖安县城市更新的主要表现

靖安县城市更新通俗来讲就是：旧城改造+城中村改造+老旧小区改造+棕地改造+城市景观改造+文化遗产保护，归纳起来城市更新的方式可分为重建、改造2种。

### （一）重建

对于质量恶化已无法改造、修缮的，以及使用功能已无法满足使用要求的建筑及设施，无法通过其他方式使其重新适应当前城市生活的要求，只能拆除并重新规划整个地区，使其满足使用功能及各种规范要求。建筑物的使用功能、开敞空间的设置、街道的拓宽或新建、停车位的配比以及空间和绿地景观等，都应在旧区改建规划中按照国家最近的规划设计标准（如：《城市综合交通体系规划标准》GB/T 51328-2018、《城市居住区规划设计标准》GB50180-2018等）统一设计。重建虽然能够在一定范围内最大限度地对既有建筑及设施存在的缺点进行改观，是一种最为完全的更新方式。但因拆除及重建对该区域内的住户的生活及交通所造成的影响是最

大的，同时由于还存在着建设周期相对较长、投资较大、拆迁及安置的工作繁重等社会负面效应较多，因此只有在确定没有可行的其他方案时才可以使用。

### （二）改造

靖安县房屋及市政设施建设是城市建设的一项重要建设成本，针对既有房屋建筑或市政设施、景观普遍存在着屋面和外立面漏水、外立面陈旧脱落或色彩与周边环境不协调、道路狭窄、消防不满足要求、电线乱搭以及给水排水不畅等老旧建筑及设施存在的突出问题，进行改造提升可大大节约了建设成本。

改造前对预改造对象须做好调查和分析，分析其特点再进行统一规划。

（1）既有建筑或设施必须在有效的使用年限中，若已经超过或接近使用年限，则无须进行改造，建筑物或设施经维修、改善和更新设备后，尚可相当长的时期内继续使用的，则应对其进行不同程度的改建。

（2）既有建筑或设施必须是在主体结构符合使用功能及安全要求。

（3）若因建筑物密度过大，而造成交通混乱、停车场不足、通行不畅、消防不满足规范要求等情况时，则应对造成上述各种问题的原因通过各种方式予以解决，如拆除部分建筑物，改变建筑和土地的用途等。

深入贯彻“绿水青山就是金山银山”理念，依托重点靖安县城建项目，科学有序实施城市更新行动。

一是坚持规划引领。聘请规划设计研究院，高标准编制《城市市城市更新专项规划》，有效衔接、深度融合城市总体规划。对主城区用地进行空间挖潜，构建15分钟、5分钟两级生活圈，打造家门口的口袋公园等趣活空间。结合老旧小区改造，选取重点片区统筹单元进行高价值潜力空间连片更新，构建300米见绿，500米见园见缝插针安排休闲绿地，老城区内规划共计 29 处绿地/广场，其中保留提升 7 处，新增完善 22 处，按照“300米见绿，500米见园”的要求，规划老城休闲绿地已基本全覆盖。

二是坚持问题导向。聘请规划设计院，做好“城市体检”工作，持续开展公共服务设施、公共空间、山水空间体验及道路交通的体检评估。聚焦群众最关心的热点难点问题，广泛征求镇街、社区、市民意见，精准识别城市发展中的短板弱项，强化优质服务供给，抓好各项工作落实。

三是坚持系统思维。转变“重地上轻地下”观念，既做好面子工程，又做实里子工程。完善城市路网，打造精品街角公园，增扩公共停车位数量；运用云计算、

大数据等信息技术，建设集感知、分析、服务、指挥为一体的综合地下管线信息管理智慧平台；持续做好城市积水点整治、雨污管网改造等地下基础设施建设。

四是坚持平台推动。按照尽力而为、量力而行的原则，依托国企平台公司，突出清洁取暖改造、老旧小区改造、棚户区改造、老旧燃气管网改造等重点工作，策划城市更新项目，充实城市更新项目库。

五是坚持顶格推进。成立城市市城市更新领导小组，由市委书记、市长任组长，负责项目盯靠和具体工作落实，下设综合协调、地下管网、棚户区改造、老旧小区改造、融资、审批办理、工程推进、生态环保等8个专班推进小组，细化分解任务，压紧压实责任，推进靖安城市更新各项工作落地落实、全面见效。

### 三、靖安城市更新面临主要问题

#### （一）旧城更新与新城开发并未有效结合

针对靖安县部分地段，由于居住密度较高，城市环境存在“脏乱差”问题，基础设施配套不足。加上新城住宅楼的交通不够便利，如菜市场、医院、学校等配套设施建设不够完善，进而导致房屋大量空置，脱离了城市发展轨道，对城市经济发展造成阻碍。

#### （二）更新手段单一

靖安县城市旧城区更新过程中，手段单一，基本上还是大拆大建、简单的进行历史文化遗址的翻新维护，难以深化发掘其内在价值。其具体做法就是扩大附加值更高的建筑面积，增加更多的用地面积，甚至在城市中心区预留地不足时，占用绿地面积，耕地面积进行商业建筑的建设，或者是将老旧区域整体拆除，重新规划建设楼层更高的建筑，进行“竖向”的增量规划，并没有从根本上解决旧城区土地利用效率低的难题，还给房地产开发商带来很大施工建设压力。过于单一的旧城区改造手段，对于城市的经济结构转型、生态环境都会造成很大的麻烦。

#### （三）各方利益协调难

在城市更新的过程中出现经济利益难以协调的问题是十分常见的，因为城市更新过程中的部分工作都会涉及各个群体的利益，最为明显的就是住宅的拆迁，住宅的直接所有人属于城市居民，在进行拆迁时，大多数都需要通过城市居民的同意，这个过程中就很容易涉及政府、企业以及城市居民这三大主体的利益，很多拆迁过程中存在问题都是由于利益协调不均衡所造成的，这样就会容易阻碍城市更新的发展。这三大主体往往立足于自身的利益最大化的角度思考问题，这样就很难进行利益方面的协调，严重的情况下甚至会出现器械冲突，往年出现这样的问题也不在少数。

### 四、加强靖安城市更新创新，助推我国城市化进程相关策略

#### （一）制定城市用地的分类及适用性评价

针对靖安县用地的自然资源条件及社会经济文化条件，因地制宜的进行旧城改造区的城市用地适用性评

定，对用地紧张的中心城区实行土地开发，在禁建区进行保护，发挥不同地区的最大优势，并且制定相关的详细性发展规划等空间管制措施对土地资源的使用进行有序开发管理。存量规划则是目前解决有限的土地资源和无限的发展需求用地之间矛盾的有效途径。根本上是对空间利益的再分配，通过优化土地的利用方式，在有限的土地建成区增加具有更多的经济价值的改造方式，而不是单纯的扩张更大的用地规模，也不是进行简单的楼房加高，如创造极具体验的公共空间场所、重新组织建设步行商业街、构建绿色生态廊道等，这种改造方式可以解决城市中心区用地紧张的情况，可以有效的增加城市土地使用的附加价值。

#### （二）形成具有特色的新城市形象

针对城市个性化建设消失的问题，必须做到结合城市特色文化，并且进行有规划的改造，一定做到取长补短，取精去粕，对靖安县的历史文化遗产要进行有保护的选择性开发，充分发挥其现实价值、历史价值。历史文化遗产不仅是城市历史的见证与记忆，还是人类文明的结晶，是被人所创造的，被人类所特有的精神财富，保护文化遗产则是塑造城市特色的基础，是城市永续发展的需要。打造新城市形象，形成独特的城市个性。

#### （三）加强区域空间规划方面的指导作用

在城市复兴的背景下，严格执行中央城市地区“两倍增加”的建筑目标，即“减少密度、增加绿地、保护文化和生态”，具体做法是制定一个更新的总计划——特别计划——示范指导——行动计划规划系统（将城市现代化从上部设计全面到城市总体要求的执行工作）。另一方面，加强分类指导，更新重点放在改善功能和通过集中活动部门实现城市功能目标的优先活动单位；关于注重保持库存和提高质量的现代化模式，制定了更新准则，通过医疗评估查明了问题，重点是短板和现代化。多边协商需要满足人民对更美好生活的愿望。明确的清单要求执行和满足具体要求，如绿化、保存历史和文化、配置设施、转换职能、更新特派团安排，以及通过各单位的现代化为特派团更新项目提供指导。

#### （四）构建共建共治共享的组织模式

根据“政府统筹、市场运作、公众参与”的原则，努力使政府、市场、社区和公众团结起来，促进城市更新。通过建立城市改造中心等地方政府平台，整合城市改造进程，整合市场资源，并探讨“生存”政策的可行性；从重型资产投入的开发模式转变为综合重型资产的长期业务模式；与此同时，为促进社会的和谐治理，正在重新激发人民的参与意愿。通过变革思维整合和协调城市改造计划，与以市场发展为基础的传统城市现代化模式不同，城市化的发展需要变革思维，以规划城市现代化。

首先，需要从多层面角度了解靖安城市更新。空间功能具有不同的建筑所有权特点，多元特点，不同的参与，目标框架内的需要，特别是投入资金、参与靖安

县城市规划以实现多层次目标现代化,以及参与多部门和多学科的系统,这是通往城市改造规划执行机制框。在更新企业资源规划系统方面,正在实施价值原则、确定具体区域和综合实施方案编制。更新的计划应包括通过空间进行增长过程中的有机更新;在有组织的时间范围内,通过恢复城市中的生物群,延长完整的生命周期和健康周期;应利用社会网络就价值观念、体制治理和分享城市更新的成果达成共识。这样,就可以统筹和协调城市更新计划、制定时间序列总计划、未来的空间安排、针对不同类型和特征的规划以及面向城市管理和参与实施的规划。

### (五) 探索城市空间发展潜力

城市空间发展是对资源的有效探索开发,为了实现资源利用和发展效益的最大化,有必要对靖安县现有的空间环境进行改良建造。改造的维度是多方面的,例如在土地面积有限的情况下,可以通过拓展纵向维度来实现合理利用。上至高耸入云的房屋,下至海底隧道空间,都是人类潜心研究的成果。为了防止资源浪费现象和对空间的不合理应用,要对靖安县空间进行整改修缮,不合理的道路布置、过于拥挤的住宅居民区、待开发的空地建设工程等都是需要改进和建设的方面。任何一点对于城市空间发展潜力的探索应用都是靖安县城市更新和功能更新发展道路上迈出的一大步,因而必须重视并积极探索改良。

### (六) 明确主体身份,避免分配失衡

利益主体资源条件能够决定利益主体身份,但靖安县城市更新规划执行时极易将利益主体身份混淆,出现利益关系不明确,利益分配失衡等主要问题。为此,规划协调方案全面落实可以对开发商、产权人等主体身份认定做到规范,同时也能借助不同规划功能、各种空间形式等内容分析对利益主体所应获得利益做到准确与科学的界定。

除此之外,靖安县城市规划成为实现各主体利益有效协调的关键所在,也是主体利益进行博弈所需的关键平台。那么,相关人员可以借助先进技术与先进理念打造出共同参与局面,构建公众参与平台,极大程度促进不同主体之间深入沟通。各利益主体可以在相关平台中传递自身意见,对利益冲突不断与有效协调有所帮助。政府、开发商、公众与产权人可以在平等方式下参与到各阶段利益冲突协调的过程中,不仅照顾全局,也使城市更新中利益冲突等关键性问题得到解决。在利益主体沟通前提下,功能与空间之间存在利益关系不再纠结不清,利益主体构成情况得以梳理明确,从而保证利益分配更加科学。

### (七) 合理构建城市更新规划体系

在靖安县城市更新规划过程中,为了使其整体更新规划效果达到最大化,前提条件就是要将城市更新规划体系与国土空间总体规划、专项规划以及详细规划等体

系进行充分结合,以便形成一个从宏观到微观逐层传导的新的城市更新规划体系,为靖安县城市更新行动的有序开展提供可靠的保障,具体可以从以下几个方面入手:首先,要从宏观层面出发,对靖安县城市更新的总体方向、重点任务和重点区域等进行充分明确,并根据靖安县的实际发展状况,合理编制针对性的城市更新专项规划,以便在此基础上对城市更新行动给予全局性、系统性的安排,从而使其在资源节约利用的前提下真正实现城市空间的统筹增量与存量目标;

其次,要从中观面出发不断加强片区更新统筹工作,在这一环节中,要根据靖安县实际发展需求等,对靖安县城市更新方式、空间要素、公共利用以及规划实施等方面进行积极统筹,并按照相应的更新程序将核心管控内容纳入详细规划中,尤其要对优化存量地区的更新规划与管理方法等进行全面的优化与完善,力争探索出更为科学合理的分层编制和刚弹管控措施,满足现代化城市建设需求;最后,要从微观层面出发,制定靖安县城市更新的详细规划,使其达到精细化程度,同时还要协调多元诉求,这样有利于推动靖安县城市更新项目的全面落实。另外,还要对靖安县城市更新实施的主体及路径等进行充分明确,并对多方利益进行统筹协调,尤其是要明晰其权责关系,以便对靖安县城市更新项目的实施提供具体指导,从而使城市更新内涵、更新内容、更新模式等都能符合其未来发展要求,有效弥补传统大拆大建更新改造方式存在的弊端问题,真正凸显出城市更新规划体系建设的重要性。

### 结束语

综上所述,靖安县城市发展正处于能级提升和转型发展的关键时期,传统城市结构已不能满足靖安县发展实际,为促进靖安县跟上时代发展步伐,必须加强城市更新。在城市发展阶段,按照因地制宜的原则,加大资金投入,科学掌握城市发展规律、秩序,制定科学、合理的城市更新方案,建立精细化的管理体系,实现城市历史地貌、文化的有效保护,实现城市可持续、稳定发展。

### 参考文献

- [1] 沈阳洋.城市更新背景下的创新管理理念[J].建筑工程技术与设计,2021,000(031):1897.
- [2] 王嘉,白韵溪,宋聚生.我国城市更新演进历程、挑战与建议[J].规划师,2021,37(24):21-27.
- [3] 刘伯霞,刘杰,程婷,王田,何强.中国城市更新的理论与实践[J].中国名城,2021,35(07):1-10.
- [4] 孟晶晶,周冬梅.城市更新与功能更新的策略探析[J].建材与装饰,2021(15):122-123.
- [5] 高见,鄢晓霞,张琰.系统性城市更新与实施路径研究——基于复杂适应系统理论[J].城市发展研究.2020,(2).