

新型城镇化背景下城市更新规划策略探索

——以蒙山县为例

康东翔

广西壮族自治区建筑科学研究设计院

摘要：随着我国的城镇化建设已经进入下半场，城市发展已经逐步从“增量建设”向“存量提质增效”的阶段过渡。目前我国的城市更新实践一般从市县级全域统筹和更新单元实施两个方向展开。在市县级层面，只有形成总体技术框架和逻辑，明确城市更新目标策略，制定市县级城市更新指引，才能为下一步城市更新的机制提供保障。本文以广西梧州市蒙山县为例，在县级城市更新发展战略目标的统筹指引下，探讨了新型城镇化背景下城市更新的规划策略，以期为新时期城市更新工作提供可借鉴的经验。

关键词：城市更新；规划策略；县级层面

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2022.16.008

一、城市更新的价值认知

在经过30余年的城市快速发展和迅猛扩张后，我国的城镇化已经从高速增长转向中高速增长，进入以提升质量为主的转型发展新阶段^[1]。2019年公布的《新型城镇化重点建设任务》等一系列国家会议精神和相关文件，也都体现了“严控增量、盘活存量”的城市发展思想。在用地约束条件下，过去“大量建设、大量消耗、大量排放”和过度房地产化的城市开发建设方式已难以继，需要优化城市土地资源配、优化城市空间结构，将城市发展转向以提升城市品质为主的存量提质改造方向，走土地集约节约利用、城市绿色低碳的高质量发展之路。城市更新改造作为一种空间行动和社会经济发展策略，是推动近现代城市发展的重要动力，也是现代城市规划兴起的社会背景。^[2]

城市更新作为城市发展的自我调节机制，从城市诞生之日就已存在，因为城市始终会经历一个“发展—衰落—更新—再发展”的新陈代谢过程^[3]。城市更新伴随城市发展的全过程，折射着人们生活方式和城市发展的变化，是城市持续发展和繁荣的驱动力^[4]。当城市“老了”“病了”，如何重焕生机与活力，是我们值得思考的问题。城市更新是一种经济、社会、空间关系调整的过程，各种社会力量在其中交织、发挥作用和进行博弈^[5]，因此，统筹城市各要素，实施城市更新行动，将有助于补齐城市建设短板，解决“城市病”问题，能够有效的提升城市品质、优化城市功能，提升市民幸福感及满足感。

二、蒙山县城现状分析

蒙山县位于广西壮族自治区东部，县城驻地是蒙山镇，面积约2.5平方公里。蒙山县作为历史文化底蕴深厚的永安古城，城市特色突出，同时也面临着土地资源紧缺约束，土地利用效率不高，公共服务设施和基础设施存在短板、城乡建设风貌缺乏特色、居民生活条件亟待改善等发展瓶颈，主要体现为：

(1) 蒙山县生态基地良好，水资源充沛，绿量充足，但城区依托一江两岸打造的绿地景区系统不完善，缺少系统整合，县城城市风貌有待提升。

(2) 县城公共服务设施和基础设施配套不齐全，土地利用效率低，数量、规模、服务半径等不能满足人民生活所需，县城医疗、康养、文化娱乐设施与体育设施不足。

(3) 整个城区的建设缺乏特色，较为单一，多为高密度，高容积率的集中建设。市民生活空间拥挤，居住条件差，县城部分住房年久失修，存在安全隐患。

(4) 县城的交通设施不够完善，道路系统的联通性和可达性较差。由于不断增长的城市人口与环境容量间的矛盾日益突出，并带来道路拥堵、市政基础，设施容量不足，空间环境恶化等一系列矛盾，老城区已不堪重负。

由此可见，蒙山县受到土地、空间、资源、环境、人口等方面的制约，城市发展面临着诸多困难和挑战，产业转型升级和空间布局优化的任务十分艰巨。城市更新作为未来城市发展的核心手段之一，能够为蒙山县提供城市建设的重要载体，盘活低效用地，为城市注入新活力、推动县城空间结构提升，是蒙山县打造高质量发展的必然要求。

三、蒙山县城市更新规划策略探索

(一) 规划原则

(1) 规划先行，有序推进

坚持规划先行，城市更新的区位、范围、规模、时序等应与经济社会发展规划、国土空间规划相结合，加强统筹协调，制定分期实施计划，确保城市更新工作有序开展。

(2) 政府引导，市场运作

建立健全政府引导、多部门协同合作的工作机制，形成工作合力。充分发挥市场在资源配置中的重要作用，鼓励市场主体和社会力量参与城市更新，形成多元化的城市更新改造模式，增强更新改造动力。

(3) 集约高效，量力而行

根据自身发展定位以及城市总体发展布局，合理确定城市更新方向和目标，统筹兼顾，突出重点，既尽力而为又量力而行。

(4) 公众参与，保障权益

充分尊重业主意愿，提高城市更新工作的公开性和透明度，保障业主的知情权、参与权、受益权；建立健全平等协商机制，保障群众权益。

(二) 规划目标

围绕建设“设施完善、景观优美的休闲游憩中心；环境生态、管理有序的山水居住新区”的蒙山县城总体定位，蒙山县城市更新工作的总体战略目标为：通过城市更新改造，逐步改善和优化城市空间布局结构，促进用地高效利用，改善旧城镇人居环境，均衡化布局公共服务设施，全面提升蒙山县城市综合实力、城市宜居活力，使蒙山县成为：“特色鲜明、绿色生态、安全韧性、功能完善、宜居宜业”的魅力县城。

(三) 规划策略

(1) 优化城市布局结构，提升公共服务水平

结合社会发展规划和国土空间规划（在编）等有关规划，优化蒙山县城土地利用结构，提高土地利用效率，完善各类服务功能，加快推进公共服务设施均等化建设，提升城市整体服务水平。

优先保障城市公共服务设施和其他城市公共利益项目的用地供给，重点补充教育医疗设施不足的短板，积极发展文体、社会福利与社区服务设施，提高公共服务水平。促进城市居住生活区、综合服务区、商业商务区、绿地休闲区、交通枢纽区的科学衔接与配套，完善各类服务功能，满足城市发展和居民生活的多样化需求，提升民生幸福水平。

(2) 完善居住生活环境，提升城市宜居活力

完善住房保障体系，结合城镇棚户区改造和老旧小区改造工作，保障市民居住安全。充分利用国家棚户区改造以及老旧小区改造政策，加大政府投入，全面排查消除危房隐患，推进城镇棚户区改造和老旧小区改造工作，提高居民住房质量。

(3) 加大历史文化保护，建设历史文化突出的公园城市

注重历史遗存保护与活化利用。在城市更新过程中加大对历史文物或具有历史价值的建筑宗庙、祠堂等建筑物以及古树名木进行整体性保护。

依托国家园林县城的品牌优势，进一步贯彻科学发展观，促进全县经济、社会与环境的全面可协调发展，进一步加大对城市公园、公共活动空间、城市绿道、立体绿化等设施建设。为广大群众提供舒适的生活环境，使城市风貌显著提升，建设公园城市。

坚持生态保护、历史文化保护与城市更新相结合，

严守生态保护的格局和底线，保护历史文化资源，延续城市记忆，让居民望得见山，望得见水，记得住乡愁。

(4) 完善基础设施，提升公共安全

以城市更新实施为契机，着力补齐基础设施短板。以基础设施支撑能力作为更新规模和时序判断的重要依据，避免因城市更新造成市政设施过载。重点推进河东片区的基础设施建设和完善，形成“地上地下联动”更新，有序推动设施扩容，破解设施支撑瓶颈。

通过城市更新的建设，完善路网结构，促进交通设施完善、加强对步行空间和绿道系统的建设，促进综合交通系统提升。加强城市治理的风险防控，建立和完善城市安全运行管理机制，加强城市应急和防灾减灾体系建设。统筹城市防洪和排涝工作，稳步推进涓江水系周边的易涝区等自然灾害隐患地区更新改造，科学规划和改造城市河道、排水系统设施，加快建设和完善城市防洪排涝设施体系，提升城市安全韧性，巩固城市安全防线，保障人民生命财产安全。

(四) 城市更新项目板块策划

蒙山县城市更新项目旨在盘活县城土地资源，通过城市更新项目带动解决建设资金，以加快完成城市基础设施和公共服务设施建设为策划指导思想。共策划为8大板块：

(1) 科学规划引领行动板块

该板块主要内容为蒙山县城市更新相关规划的编制。该类型规划的编制将为蒙山县城市更新工作起到引领作用。

(2) 城区基础设施提升板块

该板块主要包括蒙山县城区市政道路设施提升建设、排水防涝项目、河道整治工程，供水、供电、燃气、通信地下管廊项目等，该板块是蒙山县城市更新的重点板块。

(3) 城市公共服务设施板块

该板块主要为蒙山县文体设施建设项目，包括运动场、道路及绿化工程、停车场、服务中心等配套设施。

(4) 人居环境提升板块

规划对蒙山县危旧房进行改造，提升居民住房质量和环境，并对城市旧改片区进行收购建设，提升土地的利用价值。

(5) 城市生态修复板块

该板块的项目为城区排水管网改造。该项目的实施将有利提升蒙山县排水系统能力。

(6) 历史文化保护行动板块

该板块主要为太平永安活动旧址等保护利用工程，拟对蒙山县城的国保建筑进行保护，传承蒙山县历史文化遗产。

(7) 宜居环境打造板块

该板块包括公园空间提升、绿道提升和立体绿化项

目,结合公园城市建设,打造蒙山县生态绿城。

(8) 城市精细管理行动板块

该板块包括智慧城市管理平台、法院智慧法院建设项目。

(五) 项目建设思路

在城市更新实践中,单一依靠行政力量独立决策的传统模式被更加丰富和多样化的治理模式所取代^[6]。项目采用“资产收购+城市更新”模式,通过资产收购和城市更新项目带动解决建设资金,加快完成城市基础设施和公共服务设施建设,促进城市更新。

通过县政府授权,可将蒙山县城市更新项目建设开发权授予平台公司,成为项目业主自筹资金建设,来承担本项目的投融资、建设,城市基础设施、公共服务设施项目的运营可移交给相关管理部门或项目自营自担运营成本及营收。

蒙山县城市更新项目中,排水防涝工程、行政办公场地建设、公园建设等公益性较强,资金需求较低的项目,主要由政府主导进行实施。可以采取的融资模式有政府直接投资、政府专项债投资、政府授权国有企业等。资金来源主要为财政拨款、政府专项债等。

其次,蒙山县城市更新项目中经营及收益性较明显,资金需求较高的项目,根据其经营特性可以采取政府与社会资本联合或纯市场化运作。棚户区改造等经营性较强、规划明确、收益回报机制清晰的项目,可以搭配部分公共服务设施和基础设施项目,采用市场化模式引入社会资本主导实施。

对于公益性要求高、收益回报机制低还需要政府补贴、规划调整较复杂的项目,例如城市道路建设、医疗、康养、教育等公共服务设施项目,适宜采用政府与社会资本合作的模式,包括PPP、投资人+EPC、地方政府+国企/房企+村集体等方式进行建设。

(六) 项目实施保障

(1) 加强工作组织保障

强化县区一级城市更新工作小组的职权,提高对全县更新改造工作的统筹和协调能力。明确县、镇街城市更新工作部门的事权,建立职能清晰、分工明确、权责一致的全县城市更新工作体制。

(2) 健全更新管理机制

强化城市更新年度计划管理。科学制定城市更新年度计划,对全县更新项目的规模和空间分布进行统筹。实施城市更新年度计划的常态申报,动态调整。规划确定的近期重点更新地区,以及重大城市基础设施、公共服务设施等更新地区应优先纳入城市更新年度计划。专项规划的数据库建立半年一次的动态调整机制。对于自治区和市级重大政策调整或重大项目落地所带来的近期重点区域的变化,应在专项规划中及时调整。

(3) 建立更新资金保障

采用多渠道筹资模式。对于公共服务设施、基础设施建设及改造升级项目、历史文化保护更新项目、老旧小区改造、棚户区改造项目等,要采取增加财政补助、加大银行信贷支持、吸引民间资本参与、扩大债券融资、企业自筹等办法筹集资金。政府要加大城市更新资金的投入力度,推动政府主导的城市更新项目,拓宽社会投资渠道,积极吸引社会资金投入城市更新活动。

(4) 强化实施评估机制

结合《蒙山县国民经济与社会发展“十四五”规划》与《蒙山县国土空间规划》等有关规划,根据城市更新实施情况,对本规划确定的目标、策略和相关指标进行定期评估与调校。建立城市更新年度评估机制。追踪更新计划的整体落实情况,记录和评价重点更新项目的开展情况,定期对城市更新工作绩效进行评价与反馈,促进更新目标与配套管理制度的不断优化。

(5) 建立互动开发的公众参与制度

建立互动开放的城市更新公众参与制度,将公众参与贯穿于计划制定、规划编制、项目实施与监管的全过程,形成多方互动、和谐共赢的社会参与机制。

四、结束语

城市更新行动作为国家城市工作的重大战略举措,这个过程既是物质性空间转型发展,同时也是治理体系如何持续更新完善的过程。因此城市更新工作需要分层级,各有侧重,注重承上启下和价值传导。我们需要思考整个体系的业务模块和拓展方向,也要考虑契合发展意志的统筹价值和保障公共利益的协调价值。本文以蒙山县城市更新规划为例,在县级城市更新发展目标的统筹指引下,制定了规划策略、更新板块和建设思路,为下一步城市更新单元实施奠定了良好的基础。

参考文献

- [1] 阳建强,文爱平.阳建强:有机更新,让城市更持续[J].北京规划建设,2018(06):189-194.
- [2] 谢涤湘,范建红,常江.从空间再生产到地方营造:中国城市更新的新趋势[J].城市发展研究,2017,24(12):110-115.
- [3] 阳建强,杜雁,王引,段进,李江,杨贵庆,杨利,王嘉,袁奇峰,张广汉,朱荣远,王唯山,陈为邦.城市更新与功能提升[J].城市规划,2016,40(01):99-106.
- [4] 庄少勤.上海城市更新的新探索[J].上海城市规划,2015(05):10-12.
- [5] 孙施文,周宇.上海田子坊地区更新机制研究[J].城市规划学刊,2015(01):39-45.
- [6] 张磊.“新常态”下城市更新治理模式比较与转型路径[J].城市发展研究,2015,22(12):57-62.