

浅谈城镇棚户区危旧房改造（综合整治）设计要点

——以关岭县棚户区危旧房改造（综合整治）为例

黄敏

贵州省建筑设计研究院有限责任公司

摘要：随着“城市更新行动”“防止大拆大建问题”“加强历史文化保护传承”等政策的实施，明确了“实施城市更新行动要转变城市开发建设方式，坚持“留改拆”并举、以保留利用提升为主，在城市更新中禁止大拆大建、拆真建假、以假乱真”。这标志着城市更新行动进入到了一个国家层面有政策要求的新阶段。棚户区改造的存量项目从原来以“拆除后新建”方式转变为“保留为主的改造（综合整治）”方式。基于贵州省关岭县棚户区危旧房改造（综合整治）为改造案例，浅谈城镇棚户区危旧房改造（综合整治）设计要点。

关键词：城市更新；棚户区危旧房改造（综合整治）；改造设计要点

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.07.100

一、研究背景

城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心，在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位。城市建设既是贯彻落实新发展理念的重要载体，又是构建新发展格局的重要支点。

2020年10月，中共中央十九届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》首次提出“实施城市更新行动”。住建部于2021年8月31日印发了《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》。中办、国办于9月3日印发了《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》，明确了“实施城市更新行动要转变城市开发建设方式，坚持“留改拆”并举、以保留利用提升为主。在城市更新中禁止大拆大建、拆真建假、以假乱真”^[1-3]。中共中央十九届五中全会》，2021年8月31日这标志着城市更新行动进入到了一个国家层面有政策要求的新阶段。政策新风口的背后是大中城市面临的迫切更新需求。

随着中国城镇化进程从过去的“粗放式发展”进入“精细化运营”时代，城市更新的需求也在不断强化。目前中国城镇化率已经超过60%，北上广深等一线城市的城镇化率均超过85%，未来城市建设不再盲目追求规模扩张，中国城镇化将从外延扩张向内涵发展转变，城市更新需求巨大。

棚户区改造的存量项目从原来以“拆除后新建”方式转变为“保留为主的改造（综合整治）”方式。

为贯彻落实城市更新行动及综合整治工作，贵州省

先后印发相关办法和要求：“明确了“1+3”政策体系，“1”是《贵州省综合整治行动实施方案》，“3”是“棚户区改造、城镇棚户区改造、背街小巷改造”三个工作的实施方案。棚户区危旧房改造（综合整治）要统筹考虑拆除新建、改建（扩建、翻建）、综合整治等方式，科学确定实施方案，纳入国家和省城镇保障性安居工程支持计划的整治项目，要“配建厨房、卫生间等功能性用房，并对房屋主体结构进行加固，房屋外墙进行修缮，内部老旧管线”进行更新改造”。政策结合当地财政情况，未来存量的棚户区项目通过“拆除后新建”的方式进行整治的将会越来越少，而通过“保留为主的改造（综合整治）”的方式进行改造的将会越来越多，通过城市微改造、综合整治等改造方式的城市更新和城市修补应运而生。

二、目标任务与改造思路

按照贵州省委、省政府提出的棚户区改造“两年基本建成，三年全面收尾”的工作要求，以贵州省关岭县为例，关岭县要求全县棚户区改造以“改善城市环境，提升城市品质”为目标，在2022年底前，全面高质量完成全县主城约1989户存量棚户区的改造（综合整治）目标任务。通过改造，从根本上解决老城区以及城郊结合部边旮旯区域“脏、乱、差”现状，有效改善人居环境和居民住房条件，不断完善配套基础设施和补齐公共服务功能。

改造目标以城市更新总体战略为依托、以“改善人居环境”为出发点，充分运用“美好环境与幸福生活共同缔造”的理念，在遵循关岭县历史文化保护规划的前提下实施，以修缮改造为主，改建为辅的方式对棚户区进行改造，并不断完善城市管理和公共服务，彻底改变粗放型管理方式，逐步实现“让关岭县人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好”的目标。

改造过程中要坚持以人为本，把握改造重点。从人民群众最关心最直接最现实的利益问题出发，征求居民意见并合理确定改造内容、改造措施等，重点改造完善居民安全需要和基本生活需求的内容，主要是市政配套基础设施改造提升区域内建筑物屋面、外墙、老旧管线等公共部位维修等。其中，改造提升市政配套基础设施包括改造提升区域内部及与小区联系的供水、排水、供电、弱电、消防、生活垃圾分类、移动通信等基础设施等，推动建设安全健康、设施完善、管理有序的城区环境。

改造过程中要坚持因地制宜，做到精准施策。科学确定改造目标，既尽力而为又量力而行，不搞“一刀切”、不层层下指标；合理制定改造方案，杜绝政绩工程、形象工程。

改造过程中要坚持保护优先，注重文化遗产。兼顾完善功能和传承文化，落实文化内容的保留和提升要求，保护文化街区，在改善居住条件、提高环境品质的同时，展现城市特色，延续历史文脉。

改造过程中要坚持建管并重，加强长效管理。以加强基层党建为引领，将社区治理能力建设融入改造过程，促进棚户区治理模式创新，推动社会治理和服务重心向基层下移，完善小区长效管理机制。

三、棚户区危旧房改造（综合整治）的必要性

以贵州省关岭县棚户区为例，关岭县棚户区位于关岭县主城区范围内，大部分为自建房，共计约1989户，用地面积约20公顷，基本包含整个老城区，现状居民楼整体建设年代长久，基础设施配套不完善，部分区域甚至缺失。通过现场调研、摸底、访谈及安全排查，共计约50户房屋存在安全隐患、约200户房屋缺少卫生间或厨房功能、约1200户屋顶和墙面漏（渗）水现象严重，严重影响居民的居住安全和使用。棚户区内强弱电线电缆乱搭乱接、保护外壳破损等现象严重，存在一定的安全隐患。场地高低不一、下水道水平不一、管径不一，造成雨季处于低洼地的居民房屋极易淹水，甚至还造成厕所粪便倒灌。通行的道路既狭窄、路面又不平整，经常引发交通堵塞。特别在发生火灾险情和重病救护时，影响急救、抢险车辆的通行。改造区域涉及户数较多，人口众多，5-10分钟生活圈缺乏严重（尤其是停车、公共活动空间、公共绿化空间、社区配套等），严重影响了居住用地内的环境质量，居住环境急需改善。同时棚户区范围内房屋地处老城区、依山而建、高低错落，北侧为老县委历史建筑，记忆、老城映象较为凸显，但现状杂乱无章，利用感较差，是一种现有资源的浪费。

因此，关岭县棚户区危旧房改造（综合整治）的实施意义重大。通过房屋建筑本体改造、基础设施改造、生活圈功能提升、文化提炼与延续改造等措施，不仅能够增强群众的获得感、幸福感和安全感，推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变，还将作为基建投资的新抓手，增加有效投资需求，拓展内需促消费，稳增长多重效应，推动基层治理体系和治理能力现代化。

四、改造（综合治理）设计要点

针对贵州省关岭县棚户区危旧房改造（综合整治）项目，前期各参建单位会同街道、居委会、居民代表等进行详细的调研、走访、入户意见征集、排查、交流，共计10个月，形成了约1500份征集及排查意见表。经过多次“坝坝会”“方案汇报”“入户访谈”与居民进行讨论，确定最终改造方案。

以征集及排查意见表为基础，改造（综合治理）方

案主要通过“4+2”的模式进行。“4”指的是严重影响居民生活、安全的4类，分别为房屋结构加固改造、外墙及屋顶改造、厨房及卫生间提升改造、老旧管线（网）改造^[4]。“2”指的是能够有效提升居民幸福感、获得感的2类，分别为生活圈改造、文化提炼与延续改造。

1、房屋结构加固改造

通过现场调研、摸底、安全排查，共计约50户房屋存在安全隐患。对存在安全隐患的房屋进行加固设计，主要改造有隐患的地基、有隐患的柱、梁、板，结合外墙改造解决外墙开裂的问题。

2、外墙及屋顶改造

通过现场调研、排查，共计约1200户屋顶和墙面漏（渗）水现象严重，尤其是屋顶漏水，严重影响居民的身心健康。在满足漏（渗）水的基本原则下，对墙面、屋面增设防水层、对破烂的墙体进行修复、对屋面防护设施进行修缮。结合文化提炼和城区风貌改造对房屋整体立面进行规划，不仅解决房屋安全及防水隐患问题还能够提升老城区的整体立面风貌，使之焕然一新。

3、厨房及卫生间提升改造

通过现场调研、走访、排查，共计约200户房屋缺少卫生间或厨房功能、卫生间或厨房设施及环境差。卫生间和厨房是住宅建筑的基本功能，缺失或不足将直接影响居民的生活质量。该问题涉及居民户内，为有效解决该类问题，同时减少与居民直接接触而产生的纠纷问题，通过多次讨论、研究，确定由建设单位提供装修改造标准和措施，由居民自行改造，满足标准后通过发放补贴的方式解决。这样不仅减少改造纠纷，同时也能够提高居民改造能动性，增强改造主人翁意识。

4、老旧管线（网）改造

通过现场摸底、排查，棚户区范围内存在雨污管网均为合流（部分地段无排水措施）、场地消防车道大部分窄陡不能满足通行和消防等问题。通过对雨污管网系统进行分流改造，解决雨污分流问题；对场地排水管径、标高等进行优化，解决下雨水淹问题；对场地通道进行规划和优化，解决消防通行和车辆通行的问题；同时对确实不能满足消防的区域，通过增设微型消防站的方式解决消防问题。

5、生活圈改造

通过现场摸排、调研、规划，棚户区范围内属于10分钟生活圈，区域内均为自建房，无相关生活圈配套设施，居民生活质量和品质差，仅能满足基本的生活保障。通过各类问卷和意见的征求，以“居民缺什么补什么”“最迫切的优先解决”的原则，并通过拆除安全隐患房屋进行利用打造停车场、各类运动场、各类室外健身场地、微型消防站、各类公共广场、托老所、社区食堂、社区服务中心等内容，丰富和提升居住品质和质量。

6、文化提炼与延续改造

通过现场调研和访谈，棚户区范围内高差较大，历史较久，整体房屋依山而建，高低错落，老城印象和山城印象的风貌较为突出，同时与居民交流期间，当地居民对这一带有较强的感情依托；棚户区邻南侧为原老县委历史文化建筑。如何依托于棚户区改造（综合整治）使得该区域改出记忆、改出文化、连接老县委历史保护建筑也是改造的难点。本次改造以贯穿南北、最高点至最低点选择一条现状条件较好，两边建筑保留较为完整的山间步道作为改造重点，结合南侧端点老县委历史文化保护区，进行综合打造，对两侧建筑的风貌进行提升，采用关岭特有地域性的风貌，同时对原有破烂的台阶进行修复，对现有管线、管网进行梳理，从下往上进行连接，下连接城区、上连接老县委历史文化保护区，形成独特的山城和老城印象，并通过长期出租、居民自行经营、产业引入的方式，增加商业和文化业态，改出记忆、改出文化、改出生产力。

五、改造（综合治理）要点浅谈

贵州省关岭县棚户区危旧房改造（综合整治）经过长达2年的调研、排查、设计、访谈，初步形成了棚户区改造的雏形，而改造项目与新建项目有着本质的不同，当地居民是其重要的载体，如何满足载体的需求、不破坏载体的利益是其根本，同时改出记忆、改出特点、改出生产力是其重要内涵。通过贵州省关岭县棚户区危旧房改造（综合整治）项目的开展，针对棚户区危旧房改造（综合整治）浅谈以下要点：

1、征求居民意见尤为重要

棚区危旧房改造（综合整治）是为了人民，人民是其改造的载体，改造过程与居民生活同步并影响和关系到居民后续一系列的生活，每个居民有着各自的需求和要求，如何把居民的需求真正的落实到位至关重要。为有效充分征求居民的意见，项目谋划初期，需各参建单位专门制定相关征求意见表格，通过每户访谈的方式，对每户进行详细交流，充分听取居民需求。根据问卷结果进行方案设计，完成方案初稿后召开居民“坝坝会”，传达方案落实情况，并广泛听取居民意见，对提出的意见进行修改，实实在在的以居民意见为准，形成最终完成方案，并进行公示。

2、解决安全问题是保障人民安全的根本

棚户区房屋均为自建房，年代久远，部分存在安全隐患，制定排查表，通过初步排查，主要从感官、现场、访谈方式进行摸排，初步排查出存在安全隐患的建筑。再委托具备资质的检测机构进行详细检测，形成最终检测报告。对能够改造加固的制定加固方案和措施，对不能够改造的进行拆除后利用，落实居民安全感。

3、增加生活圈是其提升居民幸福感、获得感的重要手段

安全是居民的最基本要求，但是增加服务配套、丰

富生活是提升居民幸福感、获得感的重要手段。通过居民需求和结合生活圈的设置要求，在原有安全隐患房屋拆除后进行配套设施的打造，优先解决居民的需求。老城区的停车、活动场地、绿化场地、社区配套等尤为突出，影响居民生活的方方面面，完善生活圈、优化生活圈是提升居民生活品质、打造现代化居住条件的重要方式。

4、改出记忆、改造历史、改出生产力是其精神支柱

棚户区是历史悠久的产物，此类建筑承载了很多历史记忆，这是一笔无形的财富，尤其是贵州区域的棚户区，均是依山而建、高低错落，山城映象突出。如果棚户区改造仅仅只是基础改造，过于单调，是财富的浪费。故在棚户区改造中要充分的挖掘文化内涵，多与当地居民交流，挖掘潜在的内涵部分，如历史故事、历史典故、地域风貌特点、特殊地形利用等元素，同时根据实际情况引入文化、商业等产业，通过棚户区改造实现价值、通过产业升级价值，不仅提升居民的生活品质，还能带来消费、促进就业等作用，真正的改出记忆、改出文化、改出生产力。

结束语

棚户区危旧房改造（综合整治）过程中要充分的征求居民意见，以居民的需求为出发点，通过安全隐患的排查加固、房屋漏水改造、厨房和卫生间改造、老旧管线（网）改造等措施在解决居民居住安全、居民最低生活保障的前提下，同时通过增设各类配套设施丰富居民的生活，再加以历史文化的挖掘，带动产业，真正在完成棚户区改造任务的前提下改出记忆、改出文化、改出生产力。

棚户区危旧房改造（综合整治）项目符合国家规定的建设方向，符合国家的产业政策，项目建设有利于改善人民群众居住条件，有利于改善城市环境，完善城市功能，带动经济增长，提升城市形象，进而推进现代化发展。

参考文献

[1]《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中共中央十九届五中全会》，2021年8月31日

[2]《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》，住建部，2021年8月31日

[3]《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》，中办、国办，2021年9月3日

[4]《贵州省棚户区危旧房改造（综合整治）技术指南（试行）》，贵州省住房与城乡建设厅，

作者简介：黄敏，1989年12月，男，苗族，工程师，本科，贵州铜仁人，研究方向：建筑设计、城市更新。