

减量规划背景下城市更新困境与发展路径

周月

(江门市江海规划建筑设计院有限公司 广东 江门 529000)

[摘要] 为了对中央提出的发展理念进行贯彻落实,对土地的集约利用进行进一步强化,维持城市的繁荣稳定发展,在城市资源环境的紧束之下,城市更新已经成为了必然的选择。本文结合工作经验对减量规划背景下城市更新的困境展开了详细的分析与总结,并提出了相应的解决措施,为城市的更新发展开创出新的途径,旨在推动我国城市更新的有序进行,确保城市的现代化建设进程的平稳推进,提高城市居民的生活质量和城市的建设与服务水平。

[关键词] 减量规划;城市更新;困境与发展

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-627X.2020.02.749

一、前言

城市发展的过程就是一个不断更新、改造的新陈代谢过程,在有城市的那一天开始,城市更新就已经作为城市自我调节机制存在与城市发展中。产业革命使得世界范围的城市化,大工业的建立与农村人口涌向城市更扩大了城市规模,再加上城市盲目发展,导致城市存在居住环境恶劣等现象。城市更新概念的提出对城市的发展起到了积极地促进作用,部分城市已经开始对城市更新进行关注并开展探索与研究。当前,部分地区通过跨越式的经济发展模式取得了显著成果,对城镇化发展的进程起到了有效的推动作用。然而,处于发展起步阶段的城市更新需要在减量规划背景之下进行大力发展,清退建设用地建立生态保护区,促进生态环境的恢复与发展,通过村镇用地与城市用地之间的转换有效解决城市发展空间问题进行。

二、基本概念

(一) 减量规划的概念

减量规划的概念起源于20世纪六七十年代欧美的国家,在经历过工业发展的巅峰时期之后,恶劣的居住环境和消耗殆尽的资源导致大量青壮年人口离开城市转向郊区谋求更好的生活,致使城市出现严重的老龄化现象,经济严重衰退,失业率急速上升,外国学者将这类现象定义为城市收缩。为了有效应对城市收缩现象,精明收缩规划理念认为应当对人口流失造成的低效土地进行精简,将其开发成绿色空间或者恢复到未开发土地,作为城市的储备用地,满足未来的城市发展需求。

(二) 城市更新的概念

城市更新也叫作城市有机更新、城市低效用地再开发、城市复兴、城市再生等,是指有计划的对无法适应现代化城市社会生活的部分城市地区展开必要的改动,主要包括再开发、整治改善和保护三种途径。随着我国城镇化建设进程的不断推进,当城镇化建设水平达到巅峰状态以后,经济增长必然会减缓,城市土地资源的过度开发不但不会带来更多的经济效益,还会加重环境的破坏与资源的过度消耗,此时的城市规划应当进入减量规划阶段,通过精简城市规模、提高用地效率等方式保护城市发展的成果。

三、减量规划背景下的城市更新困境

湖南永州某传统风貌区改造项目占地面积近19hm²,由风

貌协调区、建设控制区和核心保护区等部分组成,拆迁涉及两万五千人,预计将建设投资控制在43亿元以内。由于风貌区内高差明显,因此采取了叠台式的地形设计方案,台地和堡坎占地面积最广。传统风貌区改造项目的规划主要分为公共绿地、公共服务设施、住宅用地、商业用地等。

(一) 强大的政府约束力

该项目建设阶段,政府尚未出台针对风貌区改造的专项政策,因此仅对当时已有的有关政策和法规展开分析。按照城乡规划政策的要求,应当将危房改造控制在原有建筑面积以内,并保持原有的使用功能不得改变,涉及到建筑原有基底范围和高度的规定尚未作出改进,因此严重影响了更新方案的设计,抑制了资本进入市场的积极性。与此同时,建筑的防火间距、消防扑救面等方面的合理需求也无法得到满足。

(二) 单一的更新模式

根据有关法律法规,存量建设用地应当由政府收回国有土地使用权后统一进行拆迁,然后采取出让或者划拨的方式确定开发单位,方可对存量建设用地实施再开发。然而统一拆迁统一建设的城市更新模式显然会严重增加政府的财政负担,并且在城市更新建设中市场的作用得不到充分的发挥,对于传统历史建筑的保护非常不利。如果应用这种既有模式进行本次传统风貌区的改造,拆迁费、管理费、基础设施建设以及利息等预计投入将高达63亿元,造成的资金缺口约20亿元。

(三) 协调工作难以开展

由于当时政府尚未对政府机构进行改革,自然资源局与住建局各自独立,而城市更新建设项目与两个部门之间都有着千丝万缕的联系,因此协调工作的难度非常大。与此同时,传统风貌区改造项目的建设地区历史文化底蕴浓厚,诸多利益主体与老城区关系密不可分,因此导致谈判成本和协调成本的急剧上升,并且在一定程度上增加了开展协调工作的难度。

(四) 房屋维权难度大

房屋维权难度大体现在以下两点:第一点是保留建筑登记确权问题。在相关规定中有着明确规定,针对国有土地房屋征收之后的保留建筑的产权登记,可以根据原权利类型、原用途、原面积办理变更登记。然而在城市更新中,很难满

足未来商业业态标准,针对部分保留的建筑面积等原有建筑形态可以做出适当改变,在现在发行的产权办理规定中,对保留建筑的登记办理会有一定影响;第二点是有关净地出让的有关规定,这就使得一些地区在征收完成之后产权注销后并不能确权。

(五) 城市更新范围在不断拓展

目前在更新改造范围中纳入了很多新建地区,早期旧城改造是改变人们的居住环境、完善基础设施等等,然而在最新规定中指出,针对符合城市规划及工程建设标准,在合理使用寿命中的建筑物,除了公共利益需要外,城市人民政府不得决定拆除。由此证实,在快速发展时期的大规模旧城改造中,国家对于城市更新有着新的政策导向与明确法律规定。然而在实际中,一些地方城市的更新改造范围在不断扩大、延伸,很重要的一个因素就是国家对城市新增建设用地的严格控制迫使政府更多的依靠存量建设用地的再开发以获取收益。

(六) 大拆大建

只有少数在规划中被列为文物或者保护类别的建筑之外,大量建筑通常是一次性的大面积拆除。发生这种情况主要是因为土地一级开发中必经土地整理环节,准备进入土地市场交易的地块,就必须拆除现有房屋,然后土地平整,与城市更新的操作思路形成了冲突。

(七) 处理好疏散与集中关系

一般情况下都是希望通过旧城的更新来疏散旧城的功能、人口,同时也要带动新城区的建设,实现旧城更新与新区建设之间的联动,然而事实却是很多城市是旧城越改造就越拥挤,越改造人口越多,发生这个问题的原因是旧城更新所追求的都是短期内的利益,每个地块改造资金要求平衡,甚至想要盈余,这种情况下就高密度、低容积率的旧城区拆掉,换成高强度、高容积率的房地产开发等。

(八) 城市更新缺乏公众参与

城市在更新过程中缺乏公众参与就失去了群众基础,归根结底,居民对当前城市更新方式较为不满,分析其原因是透明度与公平性缺失。大规模房屋拆迁力度销毁了原有旧城的生活环境,此外,旧城改造理由也没有得到群众认可。有很多居民认为自己现在居住的房屋良好,根本不是危房,所以不愿意离开熟悉的环境。

四、减量规划背景下的城市更新发展路径

(一) 完善法律法规,强化政府的领导作用

在自然资源局尚未成立的前提之下,为了保证传统风貌区改建项目能够正常有序的开展,实现自然资源局、住建局、环保部门的整合,由当地政府构建的领导小组为主导,在市住建局下设置了重点开展配套政策完善与协调等统筹规划工作的领导小组办公室。通过不断完善城市更新建设工作的有关法律法规,在顶层设计的基础之上为传统风貌区改建项目制定了实施方案,城市更新技术规范的制定和组织工作

由市住建局负责进行重点管理。

(二) 共建共享

为了落实传统风貌区改建项目建设,应当在政府领导小组的引导之下优先开展公共服务设施建设,加强多方主体在项目中的参与程度,采用“留改拆”模式代替传统的“拆改留”模式,由政府倾斜转向市场倾斜政策,在公共空间开展人本建设,传承并延伸城市文脉。在城市更新项目的建设过程中,应当将政府利益适当让渡给市场和民众,由市场驱动项目的建设实施进程,充分发挥社区平台的作用,调动市民的配合度和参与度,严格遵守以人民为中心的工作原则,在社区文体和市民需求的带领下实施建立政府、市场、社团、市民四方协同机制的探索与实践,对建设的需求和发展方向展开专项评估工作,建设更加宜人的城市生活环境。

(三) 通过开展专项评估工作对城市更新建设进行精准定位

在开展城市更新建设之前,首先应当开展专项评估工作,并由城市更新领导小组办公室对经过市县人民政府审议通过的评估报告进行备案,然后编制专项实施计划,同步提出调整控规的实施计划,待审批通过以后,采取全生命周期管理项目模式对城市更新项目进行有序推进。为了准确定位城市更新建设的目标,应当对区域发展和公共要素建设的需求进行归纳与整理,对更新政策的适用范围进行明确。为了提高城市更新建设的整体性,应当积极采用,统一规划、统一设计、统一建设、统一运营的“四统一”建设模式。

(四) 通过模式创新强化城市更新建设的力度

城市更新发展应当注重对建设模式的创新,可以通过实施存量补地价、市场双评估来推进城市更新的进程。这种协议出让的创新发展模式建立在区域评估、地价评估,以及政府决策的共同基础之上,通过存量补地价的方式推动物业权利人签订出让补充合同并获得土地使用权的进度,在项目竣工以后依据补充合同由更新主体办理产权登记。这种新的发展模式有效解决了统拆统建模式下协调难的问题,并且实现了资金平衡,使工作效率得到了极大地提高。

(五) 强化监管力度

结束语:在开展城市更新建设的进程中,应当切实贯彻减量规划的指导方针,通过科学性和合理性保障城市更新的发展进程,高效利用城市资源,提高各方参建主体的积极性,对城市建设实施可持续的发展。

参考文献

- [1] 宇德良. 减量规划背景下城市更新困境与路径探讨[J]. 农村经济与科技, 2019, 30(15): 291-293.
- [2] 张帆. 减量语境下的北京城市更新策略浅议[J]. 北京规划建设, 2020(1): 91-94.
- [3] 黄和平, 袁梅凤, 兰树莹, 等. 城市更新过程中建筑垃圾减量及处理研究取向分析[J]. 安徽大学学报(自然科学版), 2010, 34(1): 98-102.