

城市开发建设方式将从粗放型外延式发展转向集约型内涵式发展

城市更新,让生活更美好

■赵展慧

在深圳,油漆厂、铝厂的旧厂房华丽转身,成为新兴产业集聚空间;在上海,老旧工业园区转型为国际文化交流和商务服务中心;在苏州,古典园林搭起浸入式昆曲戏台,两大文化遗产珠联璧合……近年来,随着经济社会发展、百姓生活水平提升,不少城市空间面貌一新,焕发生机活力。

日前召开的中央经济工作会议提出“要实施城市更新行动,推进城镇老旧小区改造”,为进一步提升城市高质量发展指明了方向。

增量空间资源有限,发展短板亟待补足
城市建设转向存量提质改造

电线入地,加装电梯,配建食堂、花园、养老托幼中心等设施……2020年前11月,全国开工改造近4万个城镇老旧小区,725万户居民迎来居住环境新变化。

“从老旧小区改造中,可以看出城市更新与新建的不同。”中国城市科学规划设计研究院院长方明说,“新建”以增量建设为主,“更新”则以存量改造为主,“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经难以为继。”

增量空间资源有限。中国城市规划设计研究院城市更新研究所副所长范嗣斌介绍,城市空间不可能无限扩张,目前,全国城市中存量供地占比逐年增加,在东部城镇

化水平更高的大城市中表现得更为明显。深圳、苏州等部分城市存量供地占比超过50%,北京、上海等一线城市未来规划中的城乡建设用地规模也在收缩。

存量空间优化潜力很大。方明介绍,当前,不少城市的厂矿、机关、学校等闲置房屋及景观资源有待再度开发利用,一些低效的空间资源也有待进一步提升利用率。像仓库、旧工厂、城中村、普通平房、老旧小区等,不少处于“黄金”地段,却未得到高效合理利用。据有关部门统计,我国处于低效利用状态的城镇工矿建设用地约占全国城市建成区的11%。

城市发展短板亟待补足。过去,一些城市发展往往注重追求速度和规模,城市规划建设管理“碎片化”问题突出,空气污染、交通堵塞等“大城市病”逐渐凸显。“满足人民日益增长的美好生活需要,就要逐步补齐城市基础设施和公共服务设施短板,推动城市结构调整优化,提高城市管理水平,而这些举措都属于城市更新的范畴。”方明说。

日前,住房和城乡建设部明确,实施城市更新行动,就是要推动城市开发建设方式从粗放型外延式发展转向集约型内涵式发展,将建设重点从房地产主导的增量建设,逐步转向以提升城市品质为主的存量提质改造。老旧小区改造、生态修复、完善城市空间结构、强化历史文化保护、新型城市基础设施建设、增强防洪排涝能力等各项

内容都已被列入城市更新的清单。

惠民生、促投资、扩消费、兴产业
城市更新可一举多得

“拎包就能入住,2000多元的月租金比周边还低一点。”新入职杭州北部软件园的95后小伙刘航,在公司附近的瓜山未来社区租到一套称心的单身公寓。

这个位于杭州大城北核心区时尚社区,两年前还是杂乱无章的城中村。近几年周边环境逐步优化,这一区域的发展却有些跟不上。西边是运河湾历史街区和音乐公园,东侧建起了智慧网谷数字经济小镇,北部还规划有医院和健康产业园,数万青年人才涌入,急需一个适合创业居住的新型社区。

从城中村“变身”未来社区,不是靠推倒重建,而是在保留原有建筑和历史文脉基础上进行改造更新:旧建筑外立面重新刷白,窗户、阳台用彩色线条勾勒;空间结构重新梳理,根据年轻人不同爱好划分成电竞爱好者、宠物爱好者等各具特色的公共区域……

“面子”更漂亮,“里子”也更“智慧”。在未来社区,多个数字化项目正在如火如荼地建设,5G+体育、5G+医疗、5G+教育等各类5G应用将覆盖社区,未来将形成数字治理、社企共建、全民参与的新型社区治理场景。

瓜山未来社区的更新,激发了方方面面的发展活力。“惠民生、促投资、扩消费、兴

产业,一举多得。”同济大学建筑与城市规划学院教授、城市更新中心主任徐磊青以该社区为案例具体分析道,在改善民生方面,本地居民居住条件得到大幅改善,房屋也能升值,附近工作的年轻人能够享受高性价比的人才公寓,居住问题得以解决;在促进投资方面,瓜山未来社区由政府主导投资,社会资本出资租赁房屋并运营管理,其中改造阶段,政府部门出资11亿多元,拉动了社会资本6亿多元;此外,社区内各种新建的智慧设施还将带动数字消费,助推5G应用等数字产业发展。

近年来,不少城市都开展了丰富多样的城市更新探索,有城中村改造、旧工业区改造这样的功能型更新,有关注历史文化遗产价值的保护型更新,还有生态修复、优化城市公共环境等改善型更新。在方明看来,各地实践都能体现城市更新的一举多得之效——发展城市新经济、完善城市新功能、打造城市新意境、助力应用新科技,“城市是经济社会活动的一大空间载体,通过城市更新调整空间布局结构、升级公共基础设施、补齐公共服务短板,能够为产业升级和新经济发展创造良好环境,为居民消费就业提供更好条件,这也是构建新发展格局的重要举措之一。”

资金难题待解决,体制机制须理顺
配套政策要相应跟上

相比“平地起高楼”式的增量建设,存量改造过程更为

繁琐复杂。范嗣斌和同事随住房和城乡建设部进行全国城市更新摸底调研后发现,一些地方的管理部门和企业反映的难点主要集中在资金压力大、缺乏机制支持上。不少受访者建议,应尽快建立和完善与城市更新相适应的体制机制和政策体系。

先看资金。城市更新资金来源有财政资金、社会资本、居民出资等。“城市更新要持续稳步推进,必须充分激发起社会资本的积极性。”范嗣斌分析,财政资金主要用于市政设施、基本公共服务的提升改善,居民出资规模有限,为此要积极鼓励社会资本参与。

目前,各地已有许多社会资本参与的成功案例,但也面临一些共性问题。“比如一些企业在老旧小区中建设停车场、商业设施之后,物权归属、经营收益等得不到很牢靠的保障。”范嗣斌表示,这些问题影响了企业参与的积极性,“相比传统增量开发建设模式,城市更新是一个投入大、回报低、周期长的过程,应通过土地管理、融资贷款、财政税收等方面的政策创新,减轻初期资金投入压力,让企业能在长期运营中实现投资回报。”

再看机制。根据范嗣斌的调查,在14个省份回收的问卷中,超过七成管理部门受访人员所在的城市发布了城市更新相关法规、指导意见和规范文件,但更新项目仍在土地出让制度、建设标准规范和审批程序等方面受到制约。“比如,更新改造项目可能因为空间有限,不能满足日照等规范要求;又如,土地边界调整缺乏支持依据;再如,旧建筑改造按现行程序报批时间较长。”徐磊青认为,现行机制往往是在开发新建的城市发展模式下设立的,有些不适应城市更新的需要。

“城市要更新,法律制度、标准规范、财税政策、审批程序等各方面配套政策也要相应跟上。”徐磊青表示,只有体制机制理顺了,才能激发城市居民自主更新的意愿、市场主体参与的积极性。

目前,住房和城乡建设部已加快部署,完善城市规划建设管理体制,力争形成一整套与大规模存量提质改造相适应的体制机制和政策体系,健全社会公众满意度评价和第三方考评机制,促进城市治理体系和治理能力现代化。未来,城市更新行动有望在各地加快实施、见到实效。

行政办公场所为文化让路
山西省政府旧址辟为晋商博物院

近日,晋商博物院开园,其前身为山西督军府、山西省政府旧址。

山西督军府旧址位于太原市杏花岭区府东街101号,建于北宋初期。千余年来,这里一直是山西的政治中心。民国年间,阎锡山长期在此办公。1949年以后,这里成为山西省人民政府驻地,1986年被确定为省级重点文物保护单位,2019年被确定为第八批国保之一。2017年9月,山西省政府搬迁,太原市组织实施综合整治配套工程,建设晋商博物院。

中新社记者 武俊杰摄

