

多地立法护航 破解城市更新难点

■中国城市报记者 邢灿

北京推进城市更新立法

中国城市报记者注意到,《条例》共总结了5大更新类型、12项更新内容,重点突出民生保障,体现首都特色。

具体来看,主要包括以保障老旧平房院落、危旧楼房、老旧小区等房屋安全,提升居住品质为主的居住类城市更新;以推动老旧厂房、低效产业园区、老旧低效楼宇、传统商业设施等存量空间资源提质增效为主的产业类城市更新;以更新改造老旧市政基础设施、公共服务设施、公共安全设施,保障安全、补足短板为主的设施类城市更新;以提升绿色空间、滨水空间、慢行系统等环境品质为主的公共空间类城市更新;以及以统筹存量资源配置,优化功能布局,实现片区可持续发展的区域综合性城市更新。

“《条例》对旧改焦点、难点、痛点问题进行了积极回应,例如允许腾退空间发展租赁住房 and 便民服务。”广东省体制改革研究会执行会长彭澎在接受中国城市报记者采访时如是评价。

例如,在简易楼和危旧楼房改建方面,《条例》提到,可利用地上、地下空间,补充部分城市功能,适度改善居民居住条件,可适当增加建筑面积作为共有产权住房或保障性租赁住房。

在老旧小区综合整治改造方面,《条例》则提到,经业主共同决定,业主共有的设施与公共空间,可通过改扩建用于补充小区便民服务设施、增加停车位。

关于北京城市更新立法的亮点,诸葛找房数据研究中心首席分析师王小媵告诉中国城市报记者,一方面,《条例》突出民生保障,体现首都特色,明确了5大类、12项更新内容,包括居住类、产业类、设施类、公共空间类和区域综合性城市更新;另一方面,《条例》搭建协商平台,明确物业权利人,提出了物业权利人的概念,表示应充分发挥物业权利人在城市更新中的主体地位和主责作用。

立法破解城市更新难点

事实上,北京并非首个对城市更新进行立法的城市。在此之前,包括深圳、上海、广州在内的一线城市已先行一步,开启城市更新地方立法实践。

城市更新立法又多一城!

近日,《北京市城市更新条例(征求意见稿)》(以下简称《条例》)发布并面向社会公开征求意见。北京成为继深圳、广州、上海之后,第四座针对城市更新立法的一线城市。

北京城市更新立法有何亮点?地方为何纷纷推进城市更新立法?各地在城市更新立法过程中有何共同之处?又将如何因地制宜?近日,中国城市报记者进行了相关梳理和采访。



大运河杭钢工业旧址公园是杭州大运河国家文化公园重点建设项目,总用地面积约55公顷。项目立足于大运河文化的保护、传承与利用,营造时尚、潮流、跨界、混搭的有机更新都市新场景,构建集文、产、商于一体的产业创新区,创新数字产业新生态,打造国潮文化新地标。图为改造建设中的大运河杭钢工业旧址公园综保项目。

中新社发 柱子摄

王小媵举例说。

同时,城市更新立法也是在全总结城市更新实践经验做法。以北京为例,《条例》起草说明提到,北京持续推进旧城改造活动,逐步形成了多种类型的更新,并不断推进实施。目前,北京已出台了40多项配套政策,为城市更新工作的顺利推进提供了政策支持。这些实践经验和制度政策有必要通过法规的形式进一步明确和固化,为城市更新工作提供法治保障。

此外,中国城市报记者注意到,2021年11月,由住房和城乡建设部发布的《关于开展第一批城市更新试点工作的通知》也提到,鼓励出台地方性法规、规章等,为城市更新提供法治保障。

“不大拆大建”已成共识

从立法内容看,“不大拆大建”已经成为各地推进城市更新过程中的共识。

如北京,《条例》强调“减量

发展”,不搞“大拆大建”。同时,结合首都城市特点,坚持“留改拆”并举,采用小规模、渐进式、可持续的更新模式,统筹推进首都功能核心区城市更新,促进老城整体保护。

又如,《上海市城市更新条例》强调,坚持“留改拆”并举,以保留保护为主,遵循规划引领、统筹推进,政府推动、市场运作,数字赋能、绿色低碳,民生优先、共建共享的原则。

再看广州,《广州市城市更新条例(征求意见稿)》要求加大对城市更新微改造的支持力度,针对微改造项目挖潜空间难、审批许可难、资金筹集难等瓶颈问题,提出一系列解决措施。

2021年8月,住房和城乡建设部在《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》中提到,有些地方出现继续沿用过度房地产化的开发建设方式、大拆大建、急功近利的倾向,随意拆除老建筑、搬迁居民、砍伐老树,变相

抬高房价,增加生活成本,产生了新的城市问题。

为此,住房和城乡建设部要求,严格控制大规模拆除。除违法建筑和经专业机构鉴定为危房且无修缮保留价值的建筑外,不大规模、成片集中拆除现状建筑,原则上城市更新单元(片区)或项目内拆除建筑面积不应大于现状总建筑面积的20%。提倡分类审慎处置既有建筑,推行小规模、渐进式有机更新和微改造。

地方立法如何因地制宜

让城市更新有法可依、有矩可循,是破解城市发展痛点、难点、堵点的前提和基础之一。未来,无疑将有越来越多的城市通过立法护航城市更新。

相关数据显示,截至2021年年底,全国已有411个城市实施2.3万个城市更新项目,各地出台的有地方条例、管理办法和指导意见超过200个。在实践中,各地不断创新实施模式,出台地方条例、管理办法和指导意见等超过200个,不断完善支持存量更新的政策举措,逐步探索政府引导、市场运作、公众参与的可持续模式。

在此过程中,地方如何做因地制宜?王小媵建议,城市更新立法做到因地制宜还需要地方政府结合自身城市发展、未来城市规划以及当地居民的情怀综合调研,参考国际经验。

彭澎表达了同样的观点:“地方在完善城市更新的政策时,应该根据自身情况制定相关细则,解决实际问题。各个城市在解决城市更新过程中遇到的实际问题时,可以做一些适应当地需求的探索。”

清华大学公共管理学院副教授、城市更新与治理研究中心主任孟延春在接受中国城市报记者采访时也提醒,地方在针对城市更新进行立法时,需结合自身实际,如城市化发展阶段、产业结构、土地使用现状、产业发展趋势等特性进行立法,设计出更具操作性和针对性的更新模式,不能盲目照搬其他城市经验。

中国城市报记者注意到,就实际情况而言,目前各地城市更新立法在内容上也各有侧重点。比如,北京城市更新进入减量双控、以存量更新为主的新阶段,上海强调城市更新应当坚持“留改拆”并举、以保留保护为主的原则,广州则重点关注解决“拆迁难”等问题。