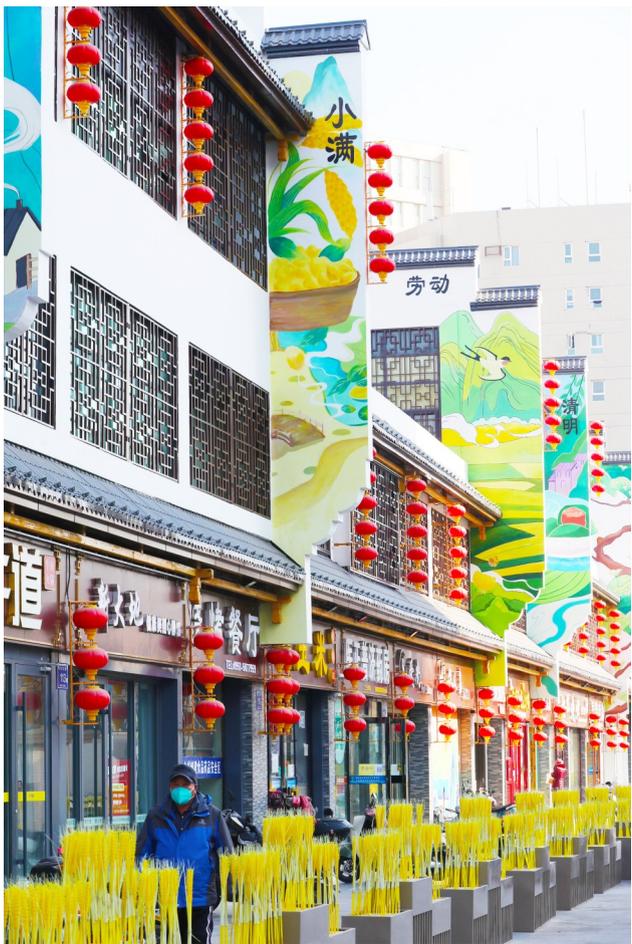


新时代新征程新伟业

促城市更新提质 为美好生活加码



2022年以来,宁夏回族自治区银川市实施了“背街小巷净美提升”、老旧小区改造等民生工程,在实施城市更新中注重历史文化的挖掘和传承,“二十四节气”等一批中国传统文化元素亮相特色街区,不断提升城市文化品位。图为银川市金凤区新昌路特色街区彩绘墙体引人关注。

中新社记者 于晶摄

■中国城市报记者 邢灿

城市更新立法提速

城市更新是一项复杂的系统工程,需要在资源的配备过程中实现效率的最大化、公平的最优化。城市的新陈代谢离不开制度的护航,尤其需要立好规矩防止任性乱为。

近年来,多地出台条例,规范城市更新活动。《北京市城市更新条例》于今年3月1日起施行,《辽宁省城市更新条例》于2022年2月1日起施行,《上海市城市更新条例》于2021年9月1日起施行,《深圳经济特区城市更新条例》于2021年3月1日起施行……

中国城市规划设计研究院城市更新分院副院长范嗣斌在接受中国城市报记者采访时表示,城市更新立法有利于树立正确价值导向,积极引导城市更新方向;有利于破解城市更新瓶颈,使城市更新可以持续推进;有利于提升城市治理水平,推动城市更新高质量发展。

范嗣斌提醒,立法工作不能一概而论。不同地区的城市,功能定位、发展目标以及面临的问题存在差异,其城市更新的重点和方向也将有所不同,为

城市更新立法时应因地制宜。

同时,在范嗣斌看来,立法工作不会一蹴而就。城市更新立法是相关探索实践到了一定阶段后水到渠成的一件事情。未经深入探索实践,简单“抄作业”并不能解决自身问题。

以北京为例,范嗣斌介绍,在制定《北京市城市更新条例》前,北京就进行了包含老旧平房院落、危旧楼房、老旧小区、老旧厂房、低效产业园区、老旧低效楼宇、传统商圈等多种类型的城市更新项目实践探索,并出台了一系列政策机制文件,其城市更新立法有实践支撑和政策基础。

此外,范嗣斌还提醒,立法工作不可能一劳永逸。处在不同发展阶段的城市面临的问题不同,城市更新立法需要动态维护和完善。条件不具备时,为城市更新立法只会是画蛇添足。

民生属性更加突出

梳理相关政策不难发现,城市更新正逐渐加大民生倾斜力度。

看国家层面。国家“十四五”规划纲要明确,加快推进城市更新,改造提升老旧小区、老

城市更新行动是一项直抵人心的民生工程,是提升人民生活品质的重要举措。今年《政府工作报告》提出,“实施城市更新行动”,将其作为着力扩大国内需求的工作重点之一。

此外,《关于2022年国民经济和社会发展计划执行情况与2023年国民经济和社会发展计划草案的报告》中也明确,实施城市更新行动,加快城镇老旧小区改造。

自2021年起,城市更新已连续三年写入《政府工作报告》。截至目前,我国的城市更新行动取得了哪些进展?呈现出怎样的新特点?推进城市更新应集中精力突破哪些关键环节?中国城市报记者进行了相关梳理和采访。

旧厂区、老旧街区和城中村等存量片区功能,推进老旧楼宇改造,积极扩建新建停车场、充电桩。党的二十大报告要求,实施城市更新行动,加强城市基础设施建设,打造宜居、韧性、智慧城市。

看部委层面。今年初,住房和城乡建设部部长倪虹在接受采访时表示,住房和城乡建设部将坚持系统观念,深入实施城市更新行动。坚持问题导向,集中力量解决城市建设领域群众最关心、最直接、最现实的利益问题。持续推进老旧小区改造,建设完整社区,保护传承好历史文脉,完善城市功能,提升城市品质。

再看地方层面。多省份都明确提出实施城市更新行动计划,当前,我国城市发展进入了由大规模增量建设转为存量提质改造和增量结构调整并重的阶段。在易居企业集团CEO丁祖昱看来,相较往年各地政府停留在城市更新宏观定义和目标的表述,2023年绝大部分城市已经开始细化城市更新的落地性。

广东省住房政策研究中心首席研究员李宇嘉告诉中国城市报记者,与过去旧城改造中常见的大拆大建不同,未来城市更新主要是公共服务设施配套补短板,如水电路气热信等设施修复、保障性租赁住房供给等,由以前的房地产开发商主导,变成央企、国企或城投主导,更突出民生和公益属性。

此外,李宇嘉还提到,在资金来源方面,过去旧城改造多是市场化融资,即房地产开发商通过银行、信托、私募等方式融资;新时期城市更新多通过专项债、更新基金、财政补贴、政策性银行低息贷款等方式融资,确保不是房地产单边突进,由房地产买单。

今年《政府工作报告》提到,今年拟安排地方政府专项债券3.8万亿元,加快实施“十四五”重大工程,实施城市更新行动,促进区域优势互补、各展其长,继续加大对受疫情冲击较严重地区经济社会发展的支持力度,鼓励和吸引更多民间资本参与国家重大工程和补短板项目建设,激发民间投资活力。

资金平衡难题怎解

目前,我国从政策上已经明确了城市更新单元或项目的“拆旧比”(拆除和保留面积之比)不应高于20%、“拆建比”(拆除和新建之比)不宜大于2。这样更新后的建筑容积率提升有限,新增可销售面积也就有限,从而限制了城市更新项目的收益率。

李宇嘉在接受中国城市报记者采访时表示,城市更新关键是要实现资金平衡,即资金上的投入与资金上的产出应保证基本的平衡,否则入不敷出,影响城市更新行动的可持续性。当下,城市更新更强调公益和民生属性,严控建筑容积率,这种情况下需要靠综合收益实现资金平衡。

在李宇嘉看来,城市更新项目如果由央企、国企或城投主导,可追求长期盈利,不回避短期亏损,不拘泥于短期内资金是否平衡,但也要注意完善和强化投资者回报机制,确保投资主体的合理回报。

李宇嘉认为,除了开发一定商品房外,投资主体更要注意的是通过补齐公共服务设施

配套短板,改善片区面貌,修复片区活力,带动人流、物流、商流,将其转化为经济价值,“换句话说,过去投资方回补资金主要是通过卖房子,现在是通过资产长期运营”。

在不久前结束的全国两会上,全国政协委员、江苏省住房和城乡建设厅厅长周岚建议,推动市场力量深度参与城市更新行动,鼓励市场力量参与城市更新,实施建设运营一体化。

周岚认为,由于城市更新项目即期资金平衡难,建议支持参与更新的市场主体提高物业持有比例和期限、以长期运营收入平衡更新改造的投入,同时推动开发主体转变为更新地区的长期运营商,在更新和运营过程中不断响应居民和社会需求,不断优化服务、完善功能、改善业态、提升活力,与所在社区、居民形成良性互动、共同成长的有机整体。

中国城市报记者注意到,以长效运营收入平衡改造投入,重庆市在这方面已有较好探索。

重庆市渝中区戴家巷老街区更新由政府出资,通过“微改造”方式开展区域环境提升,建设崖壁步道;国企平台公司征收部分房屋进行改造,引入文化创意、餐饮酒店等业态,使周边物业价值大幅提升,带动居民自发开展临街房屋装修,形成各具特色的小店。

值得一提的是,改造过程中,戴家巷外立面风貌得以完整保留,拆除建筑规模仅占5.6%,容积率由2.94降为2.82,区域运营收入约6至7年可收回房屋改造成本。



重庆市渝中区戴家巷老街上,猫咪和蝴蝶结等装饰物将一房屋外墙装扮得呆萌可爱,吸引市民拍照留念。
中新社记者 周毅摄

图为位于重庆市渝中区的戴家巷崖壁步道吸引游客打卡。
中新社记者 周毅摄