

城市更新的政策难点及平衡策略

赵洪刚 吴建方 林

中国电建集团华东勘测设计研究院有限公司/中电建安徽勘测设计有限公司 安徽 合肥 230000

摘要：目前城市发展已迈入降速提质的阶段，随着三区三线、相关资源的限制，新城区摊大饼开发的发展模式所带来的问题越来越凸显。老城区因其地理核心优势，亟需老城换新颜。但城市更新随之而来的政策难点、拆迁问题，相邻制约因素随之而来^[1]。文章从某市的实际案例出发探讨城市更新的政策难点及平衡策略，希望为城市更新实施提供可借鉴、可实施的参考。

关键词：政策难点；平衡难点；城市更新策略。

引言

1 城市更新

随着城市化进程步入提质减速阶段，城市发展由外延式扩张向内涵式增长转变，城市更新成为常态。城市更新大致分为以下三种方式：一，综合整治，不改变原有建筑主体结构及使用功能，仅对消防设施，基础设

施、公共服务设施，沿街立面等进行更新；二，功能改变，改变部分或者全部建筑物的使用功能，保留建筑物的原有主体结构，如原办公楼改为公寓等；三，拆除重建，拆除原有的建筑，然后新建住宅或导入产业、办公等，为片区增加活力。本文也主要针对第三种城市更新方式进行研究。



图1 上海红坊

以上海红坊（图1）为例，其就是老旧工业区更新为创意工坊的实际案例^[2]，类似的还有很多，将原有的工业记忆的历史建筑赋予新的生命力。还有一些不具有历史文化价值的建筑，同时又破损严重亟需得到治理，大多采取拆除重建的方式。

2 发展历程

2.1 发展历程

某地为城市的中心城区，孕育了很多城市发展的第一，城市发展的记忆及老工业基地大抵都在此。此处是老城中心区也是城市空间结构的核心，是城市产生与

发展的起源地。老城中心区具有传承地方历史文脉的功能，在较长时间的发展繁荣过程中，发挥着重要作用。直到今天，依然是历史层叠和极富魅力的场所，不仅影响城市的经济、文化，还影响着人们的生活。

2.2 发展导致的诸多问题

40多年的改革开放及新型城镇化建设促进了我国的经济水平飞速增长，但城市粗放式的建设发展，导致老城中心区产生的问题逐渐的凸显。老城中心区的功能性衰退导致结构性衰退和中心城区空心化，形成片区发展滞后于其他新兴开发区。一些建设于六七十年代的建筑，逐渐完成了他们的历史使命，具有历史工业遗留价值的大多保留或改造为工业遗产资源，但一些不具有历史价值的民宅或街区随着时间的推移越发的沧桑，并伴有安全性隐患，遗留建筑中很多都已经退化成为C/D级危房，已经严重的危害到居民的生命安全及财产安全，亟

通讯作者：赵洪刚，出生年月：1988年6月，民族：汉族，性别：男；籍贯：安徽亳州；单位：中国电建集团华东勘测设计研究院有限公司/中电建安徽勘测设计有限公司；职称：初级工程师；学历：本科；邮编：230000，研究方向：建筑设计。

需得到有效的解决^[3]。

2.3 城市更新实践存在诸多政策难点

2.3.1 政策难点

在区域摸排及群众采访的过程中,大家均认为老旧小区已经到了不得不更新的地步。全国各地关于城市更新均出台有各种政策支持的文件,在各个区政府、城乡与住房保障局、政府等各单位均出台有政策文件,但城市更新有其特殊的属地问题及社会经济问题。城市更新的主要方式有以下几种,拆迁重建、原有危险房屋维修加固、原有危险房屋翻新建、原有拆除区域解危重建等。因为其原为老城中心,导致其原有房屋密度极大,简单的拆迁重建政策必将导致巨大的政府财政压力,难以实施。而局部翻建或者维修加固等方式,仅可以解决单栋危险住房的情况,并不能实质性解决区域老旧,日照、消防安全问题等问题。在政府财政吃紧的当下,为了更好的解决危险住房存在的社会破坏性,需要研究出区别于大拆大建的拆迁方式,如局部解决危房安全性的方案。其原有区域解危重建就是局部插花式解决具有居住安全性问题的C、D级住宅,并局部规划填充,满足现状日照不受恶化,满足原解危还建的问题。

2.3.2 融资难点

对于该地旧区城市更新存在的问题是原建设密度较大,且大多为私有产权房屋,采用传统的拆迁征地新建的模式需要投入较大的资金成本,现有的政府财政及土地价值条件不足以覆盖拆迁补偿。而且拆迁的还建量大,导致资金平衡难度大,融资方案难以实施。

2.4 城市更新解危对象

为了区别于大拆大建的拆迁方式,城市更新解危方式做了区分,解危仅针对经专业房屋鉴定机构鉴定的C、D级危险住房或与危险住房毗邻的因解除危险必须解决的住房。这样的区分是为了更好的推进解危工作,使得解危工作具有独特的特殊性,这也符合当下解决社会问题的初衷,维护居民的人身及财产安全。

2.5 城市更新解危需要解决的问题

城市更新解危的房屋大多建设于二十世纪六七十年代,里面存在有原有集体建设的部分,也存在部分个人私搭乱建的部分。原来的建设标准或者规划问题,如防火间距、日照条件、结构系数等均不能满足现有规范条件。解危后的住房,需要解决原有的结构安全问题,也要解决如日照不满足的问题,防火间距的问题,消防回车的问题,停车的问题及公共设施配套缺失的问题,这也给解危后的规划、设计提出了高标准的要求。经过调研,原有住房大部分均不满足大寒日照两小时的要

求,甚至有的为贴临建设,南北两栋建筑间仅1-1.5米的通廊链接,存在较大的安全问题,原有的居住品质也存在较大问题。原有结构体系很多为砖混结构,阳台脱落、屋面渗水、外墙开裂脱皮等情况较为常见,已严重影响居民的生命财产安全,鉴于此危房解危工作已到了不能迟疑的地步。

解危工作需要解决的问题,技术性问题及经济性问题。技术性问题如1,新建解危住房满足日照要求且新建住房不致现状原有住房日照恶化;2,新建解危住房满足防火间距及视觉卫生的要求,满足消防车行驶及登高场地的要求;3,新建解危住房满足原有套型设计不合理的问题,满足人民群众的生活要求;4,新建解危住房满足规划设计要求的关于自身日照、绿地率、容积率、天际线、建筑密度等;5,新建解危住房满足原拆除建筑的还建要求,满足原有居民原址还迁的要求。

以上问题的出现就需要在前期工作摸排的过程中把工作做细,在规划设计阶段,需要将周围现状建筑的层高、层数、户数、日照窗位等测绘清楚,方便后期日照仿真计算,用以对比建造之前与建造之后的日照情况。对于街道、社区摸排社区基本情况就应该摸清现状解危住房的原建筑面积、户内面积、户数等,便于后期规划设计户型的设计,更妥帖的安置原有居民,不致引发群众问题。在经济性问题方面,需要制定好解危拆迁与还建的关系,并研究制定好差额费用的补充关系,解决好资金问题。例如根据目前该地住房保障和房产管理局的文件要求,对于D级危房,城市更新解危新建房屋的费用由三部分构成,市级补贴、区级补贴。此方式可以实现,在市区补贴,群众交部分费用的基础上实现危房换新房,对于解决旧区问题具有较大的意义。

2.6 城市更新解危后的问题

对于城市更新解危后的新建小区,确实也存在以下问题,与原有建筑的风貌融合的问题,因为采用了插花式解危的方式,周边建筑随着时间的推移也逐渐变为危房带来的二次解危问题,新建住房容积率突破原有容积率的问题,新建住房高度高于原有旧区风貌的问题,以上问题确实需要相关政策制定部门细细研究,满足人民群众对高品质美好生活日益的具体需求。如下图所示,以某片区为例,采取了整体解危的思路,旨在解决后期可能存在的二次解危的问题,但同时仍然存在很多政策上的空白点。如非C、D级住房按照什么标准解危或以什么标准区别对待每家每户,解危后的地块规划设计指标如何制定等。

3 城市更新解危的实施体系

3.1 城市更新解危的实施步骤

城市更新解危工作复杂且牵扯面很广，所以此项工作应该是体系化的、有步骤的^[4]。首先应对片区内建筑年限、建筑高度、建筑质量等级、设施设备容量等进行摸排，建立基础资料库。其次应对片区内居民意愿进行摸底调查，摸排原住民的真实意愿，对于提升居住品质的想法。之后再通过设计、计算、模拟等手段，推导出规划的容积率、拆建比、拆赔比、改造效益等技术指标。

3.1.1 前期摸排阶段

前期摸排结算需要解决以下问题，在法律法规允许的条件下划定城市更新的范围，针对C/D级危房优先解危，对于不适用政策的需严格排除。针对片区内居民的意愿需进行严格摸排，满意率需满足政府制定的最低满意率才可实施方案。

3.1.2 材料信息的确认

前期摸排资料需仔细夯实信息准确性，针对土地性质，住房权属进行严格筛查，并建立工作手册。针对现状建筑和拟更新建筑均需进行调差测绘。在信息资料齐备后，需要在有资质的设计单位下进行规划设计、户型方案设计。

3.1.3 方案意愿征集

在确立初步方案后，需要对应测算还建比例，居民、政府出资比例，并召开业主代表大会进行方案公示，广泛征询居民意愿。

3.2 城市更新解危的规划实施

城市更新解危的规划实施中，应先推算各个业态的

容量，如居住建筑需要多少还建，公共服务设施，商业配套设施配套等，推算出具体的业态容量后在进行规划布局。具体实施路径应为如下：确权，确认土地、方案属性，完成房屋的拆迁准备工作，原有房屋注销登记、土地报备。用地规划许可证的领取，规划设计方案的设计及摸排，后续分配制度的确立等。

4 结语

在城市更新的大背景下，人们越来越重视投资规模小、群众满意度高、路径设计合理、设计方案新旧协调、政策平衡、策略进步及“人本主义”思想。在老旧片区更新充分考虑了既要考虑地域历史特色建筑保护的的特殊性，又要满足“人本主义”的原住民需求，从群众满意、方案可实施、可推动的角度出发，因地制宜地提出城市更新策略及平衡策略，不给政府及居民制造较大压力，分解问题创造新旧结合的新片区，并通过设计案例探索空间操作的更多可行性，希望为其他老城中心区的活力塑造与城市更新提供可借鉴、可推广的策略与方法。

参考文献：

- [1]周庆华,张慧.存量规划背景下合肥市老市政府片区更新策略研究.住宅科技2021.06
- [2]李晨曦,何深静.基于城市政体理论的工业园区文化导向的更新研究-以上海红坊为例存.现代城市研究2020.03
- [3]王永超,袁丽娜,王光宇.城市更新过程中低效居住用地的社会问题与治理对策[J].中国集体经济.2019,(19)
- [4]鲁坤.城市更新过程中的政府职能定位研究--基于深圳市罗湖区B市场的案例[J].西部学刊.2019,(8).