

城市更新下的危房解危及实施路径研究

方林 吴建 赵洪刚

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

摘要:城市更新是一种将城市中已经无法适应现代化城市社会生活的地区作必要的、有计划的改建活动。城市更新也是涉及到多个维度,中国发展进入新阶段,亟待以人本化、生态化、信息化、精细化的手段,走高质量发展之路,各参与方在更新实施中处于非常关键的角色,在各方协同推进城市发展的前进方向上,危房解危成为整个社会上关注的核心问题^[1]。当前,有部分能级较高的城市危房解危面临着单一发展的困境,城市社会治理实施在不同维度上进入了社会文化的窘境中。本文结合城市更新理论与实践,针对H市危房解危的相关情况及问题,提出了属地化危房解危的实施路径,以便探寻当地政府主导下的危房解危项目的资源平衡。本研究对城市更新的危房解危,对寻求当今老城区现代更新之路具有一定的示范参考价值。

关键词:危房解危;城市更新;经济测算;资金平衡;实施路径

1 引言

改革开放以来,我国城市发展高速推进,经历了历史上规模最大、速度最快的城镇化进程,特别是从20世纪90年代开始,随着城市加速扩张建设,以及地产行业的蓬勃发展,有非常多的大中型城市都是以房地产为主导来开发对老旧城市的各项更新工作。虽然各个城市的空间形象都得到很大的提升,但从总体来说,对城市更新的理解,仍未搭建成系统的框架政策,对城市更新的里子也缺乏宏观和微观的理性分析,在城市更新实践过程中遇到许许多多的麻烦,也引发了很多人抨击^[2]。2000年以前城市建成了很多以6F为主的多层住宅小区,由于建筑年代久远,房屋安全隐患愈发加深,居住环境也越来越恶劣,住户们不间断向政府反映,要求拆除、旧房换新等。在如今市场经济及政策背景下,政府的政策现在很难满足城市更新的需求,城市更新相关联的配套设施制度也不健全,严重滞后于社会的所求。

2000年以后,多数的老城区更新一直是由政府来主导,主要以收储、招拍挂的方式为主。市场化的背景更新,以不再是以政府单一组织来进行大包大揽,而是需要配套一整套的制度机制,建立相应的规章制度,是需要能动性的可持续的更新,这涉及到方方面面的相关内容^[1]。

本文重点以我国H市为基础,结合其他城市中更新的经验,梳理H市片区危房解危中经济与公共利益之间的

通讯作者:方林,出生年月:1990年2月,民族:汉族,性别:男;籍贯:安徽合肥,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。

平衡,初步研究几种解危方式确定下的方案实施路径。本文在实地踏勘与街道诉求沟通的基础上,概括了H市片区危房解危的关键点,把经济利益(居民利益、企业利益、政府利益)、公共利益(公共设施运维、公共空间品质、城市环境面貌)两个核心问题作为抓手,主要解决项目的资金平衡问题。

2 城市更新中危房解危的理论与实践

2015年在北京举行的中央城市工作会议指出,城市空间从增量发展向存量发展转型,城市更新上升为国家战略,成为“十四五”政策新风口。

虽然西方国家较之我国,不管是在城市上的发展方向上还是发展模式上都有各自的不同,但西方国家的城市更新已经经历了好几十年的发展过程,已形成一套非常成熟的理论体系。西方国家丰富的城市更新实践经验,在城市更新理念和政策上的举措给了我们较多的启发^[3]。

其一,加强对城市更新自身的理解和认识,城市更新不仅只是对老建筑老配套的翻建,老城区建设的专业技术也不仅只是以房地产开发为主导的经济手段,它同样应该具有对社会及人文关怀的深层次内涵。

其二,城市更新选取的对象基本上是从片区到街道中的原有住户,城市更新的目标从物质更新到居住环境的改善。目前大部分城市更新仍停留在居住环境改善、土地利用率和周边各类功能的提升,但随着城市更新不断发展,对群众利益的关注、社会公共利益和历史文化传承的保护,一定是城市更新坚定不移的发展方向与核心所在。

其三,城市更新的成功来源于各方合作的共同参与。建立有效的城市更新政策,政府主动推进是必不可

少的,需要注意政府虽然是城市更新治理非常重要的参与一方,但不能成为城市更新的受益群体之一,而是应该代表全体的利益,站在天平的两端发挥组织者与统筹者的角色。

对于片区危房解危,已成为目前老城区社会治安的重要内容之一。《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》中,对于老旧小区改造如何做,改造的重点是什么,改造的主要难点如何解决都有提及,但是实际上对于如何落地,各方都有数不清的苦楚。一般来说,危房解危是对城市住房消除安全隐患及旧貌换新貌的空间更新。在人地、人居矛盾较为严重的城市空间形态中,对现有的危房进行解危更新,既可以缓解老城区住房不够的紧张现状,同时也可以为外溢人群提供居住空间。

3 经济与公共利益的平衡: H市解危解危的实施路径研究

H市是一座有着上千年历史的城市,悠久的古城街区和众多的文物古迹。在经济高速发展的同时,老城区面临着大量的房屋密集而破旧,各种各样的配套设施都无法满足现有居民的使用,这不仅对现代城市景观塑造的影响,甚至也给处于这个老城区生活的老百姓们有潜在的人身和财产安全的危害。故此,H市老城区居住环境的改善有待进一步且深层次的革新。特别是对危险住房的解危,已经成为一个非常急迫的问题。《住房和城乡建设部关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》中也提出了要求:严格控制大规模拆除,除违法建筑和被鉴定为危房的以外,原则上老城区更新单元(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%;严格控制大规模增建,原则上更新单元(片区)或项目内拆建比不宜大于2.0;严格控制大规模搬迁,更新单元(片区)或项目居民就地、就近安置率不宜低于50%;探索可持续更新模式,不沿用过度房地产化的开发建设方式。因此结合上述政策通知,在危房解危工作治理及城市更新更大的范围过程中,如何保证各项目在危房解危中能够满足政策、群众诉求的同时,使项目资金能做到统一平衡,更能激活老城区新的活力并使其能够更好的融入到现代的城市发展中,是需要反复思考的问题。

3.1 H市危房解危政策解读

为深入贯彻以人民为中心的发展思想,及时消除危险住房安全隐患,进一步规范国有土地上危险住房处置,保护人民群众的生命和财产安全,维护公共安全和秩序,H市近几年在城区危险住房解危中下发了几次

政府文件,文件中规定经鉴定为危险住房的,可以采取维修加固、翻建、重建、产权收购、等价置换或者协议搬迁等6种方式处置。

其中,危险住房指的是住房承重结构已属危险结构,局部或整体不能满足安全使用要求,经检测鉴定危险性等级评定为C级或D级,需采取适当技术措施解危或停止使用、整体拆除的住房。

3.2 H市片区危房解危现状问题

H市选取的这个片区属于老城区,整体城市环境相对较差。现状大多为三类居住用地和城中村占比高,建设密度大,功能复核程度高,地块新旧建筑混杂较为严重。项目组在跟的几个项目中,现状建筑年代跨度大,多数建设为上世纪50-70年代,存在安全隐患;居住空间拥挤,尚存部分公房产权未出售;人口老年化严重,部分老人征迁意愿弱。现状的交通设施、公服设施及绿化都较为缺乏。

所在项目中,现状建筑等级主要分为四类:D级危房、C级危房、大板楼及年久失修。目前现状存在的主要问题为:虽然市政府有相关的解危政策,但是实施起来政策颗粒度不够,缺乏区一级危房解危的详细政策来指导具体的解危;片区内的各街道对解危工作的实施难度,如街道对居民意愿调查、现状的基础资料需挨家挨户的调查等;部分项目存在除居住用地以外的其他用地性质,且此类事项涉及的年代较为久远,取证困难、解危公平性也难以区别等;方案研究过程中,由于现状小区内的建筑密度高,且需安置容积率较高,导致周边日照存在影响的问题难以有效解决。

3.3 H市片区危房解危实施路径

3.3.1 危房解危的经济测算

通过项目组对H市片区的现场勘查、调研,结合各街道的诉求情况,“重建”和“产权收购”这两种方式对危房解危来说更具有激活城市活力的实际意义。为此,项目组对危房解危的几种方式进行了经济账的测算。

经济账涉及到很多的数据,最终的数据需要测算出总的投入成本与总的收益成本持平,即实现项目平衡。总的成本投入主要来源于建安成本,总的收益主要来源于市区两级补贴、个人承担、公房产权置换费和住户增购款。上述的维修加固、翻建、重建、产权收购、等价置换和协议搬迁6种方式对应不同的测算表。

市区两级补贴在不同的解危方式中也不尽相同:维修加固方式,总共补贴400元/㎡,市区按6:4分担,超出费用由个人承担;翻建与重建方式,在D级危房中新建房屋建面在原有建面的105%以内市级、区级、个人承担中

按3:3:4分摊,在105%-110%之间按综合成本价购买,超过110%部分由个人按同区域内二手房评估价80%购买;产权收购方式,按同区域内二手房评估价收购,由市级、区级按3:7分摊。

重建方式与其他方式不同的是在于重建需原地或异地进行回迁,回迁面积暂按原有建筑面积*系数来确定,系数是通过与原建筑面积、成本单价、增购面积、同区域评估价等进行综合计算得来。据此,不同解危方式通过最终一系列的对比计算得出。

3.3.2 危房解危的实施路径

通过对解危方式的经济账研究,决策出不同项目所应该选取的解危方式,再在此模式下进行方案研究,最终达到解危的目的。

如某街道,通过经济账对比,发现重建方式可以满足项目资金平衡,则以此作为大方向,进行重建方案的排列,并同步与此街道进行实地的勘查、套型的选择、对周边日照的影响分析等等,从而选择出最有利于此街道解危的重建方案。锁定重建方案后,与街道群众进行见面沟通,做好群众的人房分离,重建的发包、现场拆除并施工,再到交房、套型选择、单户费用结算等一系列的流程工作。

通过上述简析,危房解危是需要足够的建设资金的。在政府建立专项牵头中,以专项资金作为平台,吸引民间社会资本来参与到危房解危工作。具体实施的一般路径:政府建立危房解危专项资金,与社会资本方或个人投资方共同组建项目公司来进行专项管理。专项的危房解危资金,根据具体的盈利情况,设置不同的模块。

在充分引导社会资本方参与危房解危时,有以下几点注意事项:一是政府要充分发挥统筹的作用,特别要加强政府宏观的统筹作用。与传统模式不同的是,政府和社会资本方各自持有的资金是属于两者合作的关系。二是协调安置中周转的房源,确保原有住户的居住。在安置原有住户时,应以政府监督为基础,投资方与原有住户共同磋商安置的问题。三是要考虑到投资方的投资回报问题。广泛地吸纳社会资本参与危房解危工作的一个必要的前提是保障投资方的投资回报利益。特别需要

强调的是对于产权不变的房屋,可以承诺投资方比如几年内有优先或优惠租赁房屋等优先权。

4 思考与总结

引入社会资本,可以帮助政府多方联动来带动城市更新治理模式,具有更加多样性的治理思路^[4]。H市片区危房解危作为中国各个城市更新的一个缩影,希望能够为更多的老城区更新改造提供另外一种思路,为各大城市的社会发展提供更广阔的希望。

在经验借鉴与实施路径基础上,本文建议:相关政策法规体系的完善在各大城市中都可以逐步的完善,只有完善了这个前提,才能为政府持续更新提供基础的保障。城市中的老旧房屋,不仅仅只是提供人的基础生存,同时也是人的历史文化延续。其不仅关系到城市空间形态,同样也会对人民群众的生命、财产安全存在更多的威胁,现有的房屋安全管理一定程度上对责任人缺乏强有力的管制,因此,制定相关的法律法规,可以进一步规范责任与义务,也为后续危房解危的工作顺利开展提供基础;老城区开展相关的老旧房普查工作,建立相关的台账。政府开展房屋的安全普查,可以及时了解辖区内的情况,科学的利用有限的土地资源,同时也可以为后续确定城市的发展打下一个良好的基础;倡导捆绑式联动危房解危,推动城市小片区危房解危的思路。以政府主导为核心,社会资本方辅助参与的方式,将市、区、街道三级联动对片区危房进行责任划分,先行研究首批解危方式方向,后续成熟一批推一批,促进整个片区的提升与发展。

参考文献

- [1]鲍世行,顾孟潮.杰出科学家钱学森论山水城市与建筑科学.中国建筑出版社,1999.6.
- [2]阳建强,陈月.1949—2019年中国城市更新的发展与回顾[J].城市规划,2020.
- [3]张磊.“新常态”下城市更新治理模式比较与转型路径[J].城市发展研究,2015.
- [4]清华大学建筑与城市研究所编.旧城改造规划·设计·研究.清华大学出版社,1993.