

关于城市更新的现状及难点分析研究

——以乌鲁木齐市为例

王鑫

乌鲁木齐市房屋征收与补偿实施保障中心 新疆 乌鲁木齐 830000

摘要：随着我国城镇化的进程，我国大部分城市已经由以往的扩张方式转变为存量更新为主。因此，城市更新业务也成为当前规划设计工作的重点，本文就如何开展城市更新业务，并就工作中存在的难点进行分析，提出解决的建议，以便统筹兼顾改造中的多方面因素，实现城市的可持续发展。

关键词：城市更新；城市更新方式；制约因素

1 城市更新概述

1.1 概念提出：一种将城市中已经不适应现代化城市社会生活的区域进行有计划的更新活动。这项活动包括对城市建成区（即规划基本实现地区）的城市空间形态和功能的持续完善和优化产业结构调整，其特点是小规模、可持续的改造提升。城市更新旨在综合整治环境恶劣或现有土地用途、建筑物使用功能不符合社会经济发展需求的区域，可能包括旧工业厂区、旧商业区、旧住宅小区、城中村等。通过这些活动，城市更新旨在全面提升房屋使用功能、改善市政设施、完善公建配套等，同时促进产业结构、提升环境品质、保留文化传承等方面的全面升级。

2 城市更新的方式

城市更新的方式可分为保护修缮、改造提升、拆旧建新三种。

2.1 改造提升

这种方式主要针对老旧小区进行规划和重新设计，通过提升基础设施、更新建筑结构和改善小区环境来使城市更具现代化和宜居性。

2.2 拆旧建新

这种方式涉及拆除老旧的建筑和基础设施，然后重新建设新的建筑和设施，通常用于老旧小区的整体改造更新。

城市更新项目可分为综合整治类、改造提升类和拆建类三种类型。综合整治类项目改造力度最弱，主要是消除安全隐患、完善现状功能等；改建类项目一般不改变原有土地使用权的性质和房屋使用期限，进行局部拆除或翻建；

拆建类项目对原有建筑物进行拆除，并重新规划建设。按改造对象划分。城市更新项目分为“旧村”、“旧城”、“旧厂房”改造提升三种类型。

2.3 保护修缮

这种方式注重保留和修缮城市的历史文化遗产和传统建筑，通过修缮使老旧建筑适应现代生活需要，同时保护城市的历史和文化特色。适用于历史城市或历史建筑物。历史城区和街道的保护主要关注的是外部环境，着重强调保护延续地区居民的生活。所以要保护好历史城区的传统风貌和整体环境，保护历史记忆留存。保护除对物质外部环境进行改善之外，还要限制建筑密度、人口密度、建筑物用途及其合理分配和布局等进行相应的要求。

3 我国城市更新情况

我国城市更新发展演变总体可以划分为三大阶段，“八五”到“十五”阶段，我国城市开发尚未进入成熟阶段，城市建设主要以提高居民生活环境为主，以旧区改造为辅；“十一五”到“十二五”阶段，以棚户区改造、“城中村”改造为发展重心，加强保障性住房建设是工作实施的核心；“十三五”到“十四五”阶段，城镇棚户区和危房改造任务基本完成，城市更新正式作为城镇化的发展核心要点被提出，此时，我国城市更新进入高速发展阶段。

4 城市更新目标

城市更新的现实目标是通过提升城市环境、优化城市人口、保护历史文化、延续历史积淀、改善城市生态、重塑城市形象、优化营商环境、提高居住舒适度、完善基础配套设施、激发城市活力，来建设宜居宜业的现代城市。城市更新的更高目标是找到城市可持续发展的路径。不同时期城市更新有其鲜明的时代特征，建立一个与社会发展相匹配的动态更新机制是城市更新应该探寻的更高目标，当城市软硬件条件与社会发展需求不匹配而产生矛盾时，通过这一机制可以适时的调和两者之间的矛盾，保持城市处于一个健康的可持续发展状

态。通过这一机制，可以明确何时进行什么程度的城市更新，可以明确城市更新的具体路径、城市更新的组织方式、城市更新的资金来源、城市更新的阶段目标等^[3]。

5 实施城市更新行动的重要意义

城市建设既要贯彻落实城市更新持续发展理念，也是适应城市发展新形势的需求、推动城市高质量发展的必然要求。实施城市更新行动，对推动城市产业结构优化调整和城市品质提升，推动城市经济高质量发展、对于全面提升城市高质量发展、推动不断满足人民群众日益增长的美好生活需要、促进经济社会持续健康发展，具有重要的意义。

实施城市更新行动，是解决城市发展中的发现矛盾问题和基础设施短板、提升城市品质、补齐公共配套设施服务。提升人民群众生活品质、增加获得感、幸福感、安全感的重要举措。在经济高质量发展和城镇化快速推进过程中，一些城市发展注重速度和规模，忽略城市规划建设中管理问题较为突出，城市的整体性、宜居性不足，人居环境质量不高，一些发达城市的“城市病”问题突出。通过实施城市更新行动，可以有效解决群众关切的民生问题，补齐基础设施和公共服务设施短板，推动城市产业结构调整优化，提升城市品质，让人民群众生活得更舒心、更美好、更幸福。

6 乌鲁木齐市城市更新历程（点、线、面、环境治理）

乌鲁木齐城市更新工作一直伴随的城市建设，从商业街功能的提升，到山体景观的整治，再到棚户改造，老城区改造、自建房、老旧小区改造，都是城市更新的发展方式。

6.1 政府强力主导改造期

从2014年起，乌鲁木齐启动第一轮老城区改造，划定53平方公里改造范围，从整体考虑，提出“两增两减”“新旧联动”“双向匹配”等方式，通过划定编制单元落实改造目。2017年启动老城区总控规划，结合当前形势更加系统的研究老城区改造，划定了173平方公里用地，从总控曾经提出了老城区改造的目标及策略，通过编制重点片区城市设计形成老城区改造项目库，落实老城区改造的目标。老城区的改造按照规划引领，政府统筹、公众参与、市场运作的模式进行。

6.2 政府推动专项改造期

随着老城区改造的成效凸显，按照“针灸”的方式，开展自建房和老旧小区的改造。按照城市更新的方法，盘活存量土地。亟待开启城市更新系统化建设期^[5]。无论是棚户区改造还是老城改造，都是一个城市更新的过程，城市更新对扩大内需、推动城市高质量发展的重

大战略意义。

7 乌鲁木齐市城市更新需关注的六大方面

7.1 如何推动国家城市更新顶层制度执行落地，快速构建乌鲁木齐市城市更新政策体系；

7.2 如何兼顾和体现城市更新的多重价值。（因地制宜，鼓励社会资本参与存量更新）

7.3 如何实现城市更新项目收益与投融资平衡；（如何有效解决项目收益与投融资平衡，如何有效平衡多方参与主体的利益，是城市更新行动需要解决的首要问题，同时也是城市更新项目推进的难点问题。）

7.4 如何高效解决城市更新历史遗留问题。

7.5 如何加速城市更新空间资源和要素的导入（新时期的城市更新行动下，要关注空间形态的改造，更要注重空间内容和功能迭代升级，加强空间利用规划和引导。）

7.6 如何通过共建共治形成城市合力。（探索政府引导、社会资本参与、居民参与的可持续发展模式）。

8 城市更新研究的重点

城市更新行动是在城市建成区内，以城市整体为更新对象，把城市作为有机生命体，以更新发展理念为引领，以城市体检评估为基础，以补齐基础设施短板提升城市品质、增加公共服务设施服务、产业更新、以城市管理为路径，适应城市发展，推动城市高质量发展的系统性行动。具体包括以下七方面的关注重点：

一是健全体系，构建国家城市体系，支撑国家的发展战略。加强以省为单元的城市体系建设，因城施策，推动差异化均衡协调发展。比如湖北抓住了“水”这一核心要素，以流域综合治理为基础，统筹“四化”建设，建立省域空间治理一张地图。

二是优化空间。当今的城市在快速扩张中，出现了挖山填湖、毁林断河等现象，与自然越来越疏离；因此，需要调整完善城市的布局结构，修复山、贯通水、连通绿、接续脉，推动组团式发展，促进城市自然有机共生、人与自然和谐共处。

三是完善功能，补齐基础设施短板，增强城市的生态功能，服务功能和创新功能。

四是管控底线，守住城市发展的规模、密度、强度等底线，增强城市安全韧性，提高城市防灾减灾能力。

五是提升品质，治理“城市病”等突出问题，提高城市管理服务水平，加强历史文化保护传承，努力打造宜居、生态的良好环境。

六是高效能，推动新型基础设施建设，提高基础设施的使用效率、运行效率和生态效益，提高城市智能化管理的效能。

七是转变方式。推动从注重规模速度转向质量效益,从注重新建增量为主,转向存量提质改造和增量结构调整并重。从政府主导、房地产开发为主,转向政府、企业、居民共建共治共享^[7]。

9 难点及措施分析

根据各个节点的制约性因素分析,城市更新的难点主要有社会关系、多元化参与、相关规划、基础数据、土地及物业市场行情、征拆补偿、资金平衡。

社会关系方面,主要表现在改造社会关系复杂,改造方案更新改造对象的意见,改造全程需他们的支持,协调工作难度大。建议前期工作中,寻找合适的平台公司或中间人,架起更新改造主体与对象之间沟通协调的桥梁。

多元化参与方面,城市更新建设的过程需要多方参与与协作,包括了相关的规划建设部门、经济发展部门、房产开发商、社区等多方面的利益。建议为推动构建政府主导,多方参与的城市发展,对于不同的主体之间进行有效的结合,实现多方参与主体之间的有效结合,凝结各个主体的智慧,为城市更新发展拓宽新的思路。

相关规划方面,相关规划对实施方案约束很大,也影响融资地价和资金平衡。建议提前熟悉融资地块片区相关的规划情况,掌握有关规划对融资地块的用地性质、功能业态、开发强度、保留建筑及配套设施等的要求,尤其是规划的强制性内容;对于不涉及强制性内容的调整,提前做好与规划部门沟通,确保规划方案通过批复。

基础数据方面,基础数据准确性对改造成本影响很大。建议在基础数据调查过程,政府和企业进行参与和监督,对数据进行分类,以便提高基础数据准确性。

土地及物业市场行情方面,需了解原有土地和融资地块土地的价格,特别是融资地块作为销售物业,是平衡项目经济效益的关键,需要对土地及规划物业的销售价格进行准确分析和预判。建议提前关注周边地价和物业价格情况,详细研究土地市场行情,预判未来销售价格趋势。

征拆补偿方面,为更好的规避存在的风险,建议在资金兑付前先模拟拆迁,达到100%同意后再进行统

一支付。

资金平衡方面,这是城市更新改造的难点,也是重点,资金能否平衡成为更新改造项目是否看展的重要前提,资金平衡涉及方面较多,如土地价格、规划指标、拆迁成本、融资成本、建设周期、销售价格等,需要综合各方面因素进行考虑,还可通过多个方案的对比讨论确定。

总结

城市更新不仅仅是城市改造、城中村改造、老旧厂区、历史名城的更新保护,而是按照城市发展规划和规定的程序进行的综合治理与保护,更加注重城市建设的品质的提升。通过城市化建设的实践证明,不能全部依靠政策和市场的导向进行合理的解决,因为当下城市不是一个人或者一个组织,在城市更新中,通过政府方面的支持和自身权利的行使,可以使得低收入者改变自身的居住环境。工作者只有不断的探索和创新,才能实现城市建设的真实意义和长远发展。

城市更新的重点还是要做到对土地资源的高效化合理利益,需要对提出的难点进行综合统筹考虑,不能片面化,并融合各方利益和智慧。实现城市经济、社会、生态环境等全方位的可持续发展。

参考文献

- [1]郑浩生,黄紫琼.城市包容性更新:内在逻辑、现实困境与发展路径[J].广东行政学院学报,2018,30(03):26-32.
- [2]孙凌晨,张超杰,卓鹏妍.城市更新背景下城市工业遗产保护与利用方法研究[J].智库时代,2018(25):260-261.
- [3]许宏福,何冬华.城市更新治理视角下的土地增值利益再分配—广州交通设施用地再开发利益实践思考[J].规划师,2018,34
- [4]王蒙徽:《实施城市更新行动》2020-12-29 08:20 来源:人民日报
- [5]乌鲁木齐市自然资源局《关于完善乌鲁木齐市工业用地供应政策支持实体经济发展的相关措施》
- [6]《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》
- [7]《关于实施城市更新行动的指导意见》北京市