

让城市留下记忆 让居民记住乡愁

顺应城市发展规律,尊重人民群众意愿,防止大拆大建,积极稳妥实施城市更新行动

□ 丁怡婷

“以前步道又窄又挤,只能摆下两三张桌子,下水道等设施也不行,现在环境好太多了,游客络绎不绝!”印波是重庆山城巷“步道老火锅”店的老板,这家菜谱写在木门板上的火锅店已经开了30多年,烟火气十足。

不同于推倒重建,山城巷的“微更新”改造,既原汁原味展现重庆山地街区的风貌,又在公共设施上进行升级。借助设计师的空间改造,“步道老火锅”的规模从原来的4桌扩大到14桌,“节假日忙不过来,还得临时请服务员。”印波说。

我国城市发展已进入城市更新的重要时期,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。当前,各地积极推动实施城市更新行动,但有些地方出现大拆大建、急功近利的倾向。

住房和城乡建设部日前印发《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》(以下简称《通

知》),提出实施城市更新行动要顺应城市发展规律,尊重人民群众意愿,以内涵集约、绿色低碳发展为路径,转变城市开发建设方式。

明确底线要求,防止重走粗放开发建设老路

当前,一些城市沿用粗放的开发建设方式,老城区越建越高、越来越密,增加了城市资源环境承载的负担;一些城市随意拆除老建筑、搬迁居民,割裂了城市历史文脉,切断了居民的乡愁记忆;还有部分城市短时间、大规模拆除城中村等连片旧区,导致住房租赁市场供需失衡。

“为了防止各地重走城市粗放开发建设老路,我们在深入调查研究和广泛征求意见的基础上印发了《通知》,目的之一就是要明确城市更新

的底线要求,及时纠偏。”住建部建筑节能与科技司副司长汪科说。

近年来,推动城市有机更新的共识逐步形成,但各方对于“什么是大拆大建”“如何判定大拆大建行为”的

认识还不清晰。北京市城市规划设

计研究院院长石晓冬认为,《通知》清晰界定了城市更新的边界和底线,既有定性要求,又有定量标准,为下一步健全完善城市更新管控的政策工具提供了依据。

比如,《通知》从存量建筑保留、区域整体承载力、居民安置到住房保障体系等方面,丰富了防止大拆大建的内涵;还提到了4项定量指标,包含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%,拆建比不应大于2,居民就地、就近安置率不宜低于50%,城市住房租金年度涨幅不超过5%等内容,为相关监管提供了更为清晰、严格的量化指标。

相比征求意见稿,《通知》专门增加了“严格执行棚户区改造政策,不得以棚户区改造名义开展城市更新”的内容。汪科介绍,这主要是为了清晰界定棚改的边界,严格管控以棚户区改造之名,行大拆大建之实。“有的地方棚改项目随意拆除历史建筑,全

面采用异地安置模式,导致城市风貌被破坏,原有社会结构被割裂。”石晓冬认为,这有利于引导城市更新回归理性,同时也引导棚改回归初心。

防止大拆大建,并不等于不能有任何拆除和增建。《通知》兼顾到了每个城市的具体情况,规定相关底线管控指标的适用范围为城市更新单元(片区)或项目。“有的城市确需新建新区、开发区、工业园区等。”汪科说。

此外,根据《通知》,拆除“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”,并不属于大拆大建。在确保安全的前提下,允许适当增加建筑面积用于住房成套化改造、建设保障性租赁住房、完善公共服务设施和基础设施等。

推动由“开发方式”向“经营模式”转变

“城市更新不仅是物质空间的更新,还包括传承历史文化等精神层面的内容,应当保留城市特有的地域环境、文化特色、建筑风格等‘基因’。”中国城市规划设计研究院院长王凯认为,《通知》提到,坚持“留改拆”并举、以保留利用提升为主。从过去的“拆改留”转向“留改拆”,把“留”放在第一位,推行小规模、渐进式有机更新和微改造,有助于历史遗存、邻里关系、社会结构等的传承。

如何坚持应留尽留,全力保留城市记忆?《通知》提出,一是保留利用既有建筑。不随意迁移、拆除历史建筑和具有保护价值的老建筑,不脱管失修、修而不用、长期闲置。二是保持老城格局尺度。鼓励采用“绣花”功夫,对旧厂区、旧商业区、旧居住区等进行修补、织补式更新。三是延续城市特色风貌。杜绝“贪大、媚洋、求怪”乱象,严禁建筑抄袭、模仿、山寨行为。鼓励采用当地建筑材料和形式,建设体现地域特征、民族特色和时代风貌的城市建筑。

“《通知》站在文化传承的高度,强调了城市更新对既有建筑、历史文化街区等全要素保护,直接‘点名’诸多破坏城市风貌与历史文化的情形,划出了红线。”石晓冬认为。

城市更新的实施路径是什么?《通知》提到,要鼓励推动由“开发方式”向“经营模式”转变,探索政府引导、市场运作、公众参与的城市更新可持续模式。

在王凯看来,“开发方式”主要是通过规模扩张赚快钱,获取短期效益

和经济利益,这容易导致房地产市场过剩,又破坏了城市特有的格局和文化。“经营模式”则体现为“投资长周期、运营长期化”,主要是靠运营赚慢钱,背后是所提供的产业服务和消费升级服务。

在梅花剧社听地道的川剧、在香港品尝特色美食……这两年,四川成都的猛追湾,从沿岸布满老厂房和旧宿舍的“老街”变身成为夜市热门打卡地。

“项目采用了‘工程总承包+运营’的合作模式,引入万科作为运营主体,对收储资产进行改造,并通过招商和运营获取一定收入,平衡改造投入,提高市场主体的参与积极性。”成都市住建局有关负责人介绍,通过采取“修旧如旧”的手法进行升级改造。同时,注入文创、市集等新元素,吸引了不少年轻人。

不断完善相关政策,及时协调解决难点问题

除了一些地方认识不全面、政绩观存在偏差,热衷于建设大广场、大商圈、高档小区之外,当前城市更新还存在着动力不充足、制度不够完善等难点。

比如,现行的城市建设管理制度、土地供给、金融、财税等政策和技术标准体系大都是在大规模、高速度新开发建设过程中形成的,还不适应存量修缮改造需要。另外,市场主体对于回报低、投资周期长的存量修缮改造类项目也缺乏积极性。

“十四五”规划纲要提出,加快转变城市发展方式,统筹城市规划建设管理,实施城市更新行动,推动城市空间结构优化和品质提升。下一步,如何积极探索推进城市更新?

汪科介绍,在加强底线管控、督促对正在建设和已批待建的城市更新项目进行再评估的同时,还要不断完善相关政策。比如探索结合城市体检评估推动完善城市更新的政策机制、单元划定方法等;研究建立适应大规模存量更新的标准规范体系,合理设置日照、消防、绿地率、配套设施等技术标准。

此外,住建部还将会同相关部门,研究完善土地权属和用途变更、整合、置换等政策,鼓励土地复合利用,优化财政支出结构,加大开发性、政策性和商业性金融机构对城市更新的信贷支持。

■ 城市看台

全国已新开工改造老旧小区5.34万个
提前超额完成全年目标任务

本报讯 截至10月底,全国新开工改造城镇老旧小区5.34万个,提前超额完成《政府工作报告》提出的“新开工改造城镇老旧小区5.3万个”的全年目标任务。

据了解,住建部已于近日印发第四批城镇老旧小区改造可复制政策机制清单,聚焦国务院大督查发现、群众反映比较集中的6方面问题,包括:部分地方城镇老旧小区改造计划不科学不合理、统筹协调不够、发动居民共建不到位、施工组织粗放、建立长效管理机制难、多渠道筹措资金难等,有针对性地总结推广北京、上海、重庆、河北、福建以及浙江省杭州市、宁波市等22个省市解决难点问题的对策办法27条。

此外,随着全国城镇老旧小区改造工作的顺利推进,纳入住建部“我为群众办实事”实践活动联系点的100个小区,改造工作进展顺利,截至10月底,72%的联系点小区群众“急难愁盼”突出问题得以解决。(任民)

让乡愁有“乡”可寻

山西立法保护传统村落

本报讯 山西立法保护传统村落,让乡愁有“乡”可寻。《山西省传统村落保护条例》(以下简称《条例》)将于2022年3月1日起施行。

山西现存古村落约3500处,登记建档1736处、传统村落550处,是北方地区传统村落数量最多、风貌最完整、集聚度最高、类型最丰富的省份。

“就传统村落保护刚性需求和长效机制而言,仍存在一些亟待解决的问题。”山西省人大常委会民族宗教侨务外事工作委员会副主任张傑坦言,除了列入中国传统村落名录的村落外,山西尚有很多具有较高历史文化价值的传统村落需要保护。对传统村落保护的投入有限,存在较大资金缺口,实践中编制规划的相关规范缺失。为避免传统村落自然损毁和遭受开发建设性破坏,需要制定合理有效的保护措施。

《条例》共六章四十四条,分为总则、认定与规划、保护与发展、保障与监督、法律责任、附则。

《条例》第十五条规定,传统村落范围内的建设活动应当符合传统村落保护发展规划,不得进行没有依据的重建和仿制。第三十三条规定,鼓励公民、法人和其他组织依法通过投资、设立基金、捐赠、入股等方式参与传统村落保护发展。《条例》第二十六条第一款规定,将传统村落纳入旅游品牌战略,开展保护性旅游开发,适度有序发展乡村旅游、休闲度假、生态康养等活动。第二十九条规定,村(居)民可以以房屋、资金、劳务等方式入股,依法从事民宿、餐饮等旅游经营相关活动。

目前,以晋城全市域国家试点为引领,以介休、祁县、平定、平顺、翼城、曲沃6个省级试点县(市)为依托,山西正在开展示范引领、数字展现、保护传承、品牌建设4大专项行动的“1+6”试点示范。

(杨杰英)

■ 城市观点

以人民为中心推进城市更新

□ 邱超奕

住房和城乡建设部近期印发《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》,提出实施城市更新行动要顺应城市发展规律,尊重人民群众意愿,以内涵集约、绿色低碳发展为路径,转变城市开发建设方式。

改革开放以来,我国经历了世界上规模最大、速度最快的城镇化进程。时至今日,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,要从“有没有”转向“好不好”。实施城市更新行动,是适应城市发展新形势、推动城市高质量发展的必然要求。

那么什么是“好”?人各有异,城市发展也是如此。每座城都有独特的历史、文化和布局,具体到城市更新,各自侧重和选择也会不同。但面对各有特色的城市更新答卷,“好”的核心标准始终是明确的——坚持以人民为中心的发展思想,让人民群众生活更幸福。

“城,所以盛民也。”以人民为中心,是加快推进城市更新的出发点和落脚点。不论路径如何、方法怎样,评判城市更新的成效,都要看是否着力解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题,最终要落实到提升人民群众获得感、幸福感、安全感上来。也只有坚持这个大方向,城市更新才能从根本上避免流于形式,实现

高质量发展。

人民城市为人民建。要提升人民群众获得感,城市更新先要创新治理,让人民群众更多参与进来。越是对各有特色的城市更新答卷,“好”的核心标准始终是明确的——坚持以人民为中心的发展思想,让人民群众生活更幸福。

今年9月,上海实施的《上海市城市更新条例》为各地提供了借鉴。该条例建立健全城市更新公众参与机制,充分保障公众知情权、参与权、表达权和监督权。动工破土之前,广开言路、广纳民意,政府部门以此作为城市更新的重要依据,这有利于找准所需、理顺矛盾、凝聚共识,改造后的一砖一瓦、一枝一叶,都将更好体现民

众所盼、共同所得。

人民城市为人民。要提升人民群众幸福感,城市更新重在改善生活条件,提高生活品质。过去有些地方高楼大厦多了,身边小店、菜场、公厕却少了。今年,商务部等部门力推“城市一刻钟便民生活圈”,各地纷纷响应。在南京,社区邻里中心既能买柴米油盐,还能照顾一老一小;在天津,便民生活圈优先配齐早餐店、药店、快递点……想人民所想,急人民所急,百姓生活幸福感自然会更高。

统筹发展和安全。要提升人民群众安全感,城市更新应把安全摆在更加突出位置。城市经过几十年发展,一些房屋老旧,一些设施老化,可

能会有燃气爆炸、危楼坍塌、内涝和水等风险,亟待加强风险防范和应急管理。近日,国务院安委办、应急管理部推动国家城市安全风险综合监测预警工作体系建设试点,运用大数据、云计算等新技术,促进“科技兴安”,完善应急“一张图”、管道“一张网”、管理“一网办”,各地应抓住政策机遇,加大应急投入,升级城市安全防线。

今年11月起,我国第一批城市更新试点工作在21个城市(区)开展。期待此次试点激发各地补齐短板、涌现亮点,为全国提供一批可复制、可推广的经验,使城市更健康、更安全、更宜居,成为人民群众高品质生活的空间。

现代城市编辑部
主任:雷茂盛
本版编辑:于 馨
新闻热线:(010)56805152
监督电话:(010)56805167
电邮:cityweekly2001@126.com