

城市更新视角下的城市规划与城市发展策略探究

刘天河

(广州永益投资发展有限公司 广东 广州 510700)

摘要:当下城市更新范围不断扩大,许多新建地区都列入改造更新的范围。早期城市更新工作主要为改善人居环境、完善社会基础设施。随大规模旧城改造,国家针对城市更新工作颁布了明确法律法规,使城市更新下的城市规划与城市发展更为清晰。本文就针对以上背景,首先提出城市更新概念及城市更新特征,分析城市发展引起的城市更新问题,阐述城市更新视角下的城市规划与城市发展对策,以供参考。

关键词:城市更新视角;城市规划;城市发展

【DOI】10.12293/j.issn.1671-2226.2023.31.050

前言

随着城市经济发展速度不断加快,原有功能结构及物质设施已然无法适应时代发展需求,需明确城市发展及城市更新热点需求。明确城市规划与城市发展特征,优化城市更新路径。

1、城市更新概念

城市更新概念最早起于二战后欧洲重建阶段。当时城市更新工作包括城市重建、城市再开发、城市复兴等内容^[1]。我国于20世纪80年代引进城市更新理念,早期城市更新目标为解决快速经济发展下的城市特色文化消失问题,强调城市建设工作应当基于城市原有秩序与发展规律,处理现有城市建设与未来发展之间的关系。随我国城市建设进程不断加快,城市更新理念也进一步成熟,通过更新城市整体观,提出全面及汇总观念,解决城市建设问题。

城市更新主要体现在空间结构、城市布局、城市功能三个方面。从空间结构角度分析,城市与城市间应保障结构布局合理,经济带、城市圈以及城市布局良好,基础设施及产业发展与国家重大战略保持一致。虽然能够得到有效开发,城市内部功能得到合理布局^[2];城市布局需要结合现有城市发展规划优化重新划分城市内部商业圈、生活区域、生产功能区域,合理利用城市土地资源、先进信息技术手段、构建智慧型城市。注重保护传统建筑及地域文化,进一步增强城市文化内涵;为满足城市功能开展老旧小区改造工作、基础设施建设、生态修复等工作,增强城市排水及污水回收利用水平。

现阶段我国城市更新正处于工业化进程的加速时期,结构发生明显变化,在社会变革更新下的物质空间及人文空间发生了极大变动。城市更新需要以提高城市功能、达到城市结构调整、改善城市环境、更新物质设施为目标。将城市更新的目标建立在城市整体功能

结构调整及综合协调,由传统单一形态向综合系统规划、由过去封闭式向开放式结构转变。

2、城市更新特征

第一,历史性。城市更新历史悠久,每次更新都会为城市带来更多发展机遇。我国城市发展最早以政府主导,城市中修建了大量楼房以及基础设施,取得了显著成就,带来了城市独有的文化特点;

第二,相对性^[3]。由于每个城市发展进程以及城市内部资源存在较大差异,城市更新情况各不相同。有效解决城市化进程速度差距较大矛盾问题,能够切实提升居民生产生活水平,形成城市均衡发展局面。城市在不同发展阶段更新速度及规模也存在差距,相对性较为明显;

第三,发展性。城市更新具有综合性、系统性特征,需要通过文物保护及修复工作城市发展中的各类问题。在改善居民生活质量的同时也需要明确城市在历史发展进程中的定位。

3、城市发展下的城市更新种类

通过分析城市发展进程,发现始终处于不断更新阶段。城市中心是城市自我调节机制,能够突出城市更新问题^[4]。产业革命使世界范围城市化,工业建立及城市人口不断涌入到城市中,出现逆城市化发展现象。由于城市生态环境较为恶劣,城市特色文化消失,需要做好城市更新工作,重新恢复城市活力。

在商品经济发展下,社会主义经济逐步形成,城市正经历着持续变化阶段。由于旧成底子较为薄弱,长期存在有效的政策引导以及雄厚的资金保障,导致旧城区存在局部混乱、房屋破旧、交通堵塞与环境污染问题,一定程度威胁到城市特色与历史继承,出现严重社会问题。

我国土地资源日渐紧张,城市空间形态从水平方

科学进步

向向平面形态调整、配置、组合,城市建设也由外向内转变。我国正处于工业化发展进程,经济结构发生明显变化,城市物质空间、人文空间存在重大变动,城市结构的调整将成为我国城市发展主题,城市更新也具有历史必然性。

城市更新是一个复杂的过程,更新政策会受到多种因素支配及制约。对城市改造不仅是单纯的经济效益,还需要转变单一开发模式,深入了解对城市更新的各类影响因素,在充分考虑旧城区城市空间结构以及城市网络衰退根源基础上,针对各地段的个性及类型特征,严格遵循因地制宜、因势利导原则,结合多途径及多手段开展城市综合治理更新改造工作。

城市中心主要包括有机构成型、自然衍生型、混合生长型旧居住区。结合不同类型结构形态类型,分别提出更新改造措施。

传统有机构成就居住区又包括建造年代较近的近现代建筑,建筑的建筑材料倾向于现代化,经过整修依然具有一定的使用价值^[9]。城市质量及功能与现代生活相似,需要尽量保留下有文化价值的象征。对于无文化价值、无使用价值的危房区应当彻底清除。

自然衍生型旧城区更新时不仅以居住品质确定,还需要结合建筑综合价值,包括历史价值、文化价值、建筑美学价值等。自然衍生型城市更新需要将社会组织作为矛盾整体,应当分析社会结构的保存价值,有效解决社会矛盾问题。

混合生长型旧城区结构复杂,在城市中的分布较广、更新难度更大。城市更新需要使用类似更新改造方法,结合场景设施规范老化程度与面临的问题,开展更新改造工作。

城市不同老化程度及面临的主要问题需要使用不同更新改造方式。如混合生长型旧居住区结构形态的环境恶劣及功能结构较为混乱,社会结构形态复杂且松散,在城市更新改造过程中需要将更新改造与城市规划结合在一起。

4、城市更新视角下城市规划与城市发展问题

4.1政出多门

大部分城市更新工作依然采用三旧改造方式,对不同旧区进行单独管理,城中村改造具有明确规定,就工业区改造才刚刚开始,还未出台相关政策。旧住宅区、旧商业区、旧工业区改造工作又有新的发展势头与发展需要。在政府缺失下,依然有许多公众利益在发展过程中存在较多利益被损坏。

4.2多头管理

采用分层更新方式导致城市更新权力下放,大部分城中心规划及经济建设工作中,老工业区更新由政府负责、老住宅区建设由土地管理负责。土地审批及规划审批都是由政府决定,破坏了城市改造目的与工作效能,使政府出门问题更加突出。由于各级政府对新旧建筑的审批及管理工作缺乏沟通配合,复审、较合与批准之间存在较多冲突,行政管理工作没有得到有效管控。由于缺乏精准指导,公共及市场面临着各类政策的松散及繁琐手续,导致公共市场面临着各种政策松散与繁琐手续^[6]。由于缺乏对城市规划进程及成果的持续期待及信任,导致城市更新及后期规划发展的难度进一步提升。

4.3清洁分割

在分层改造背景下,大部分城镇都是以原有用地性以及产权为基础,将整体是城市区域分割成零星区域改造。大部分城市建设过程中,高密度建筑土地分布存在明显的锯齿现象,不同老城区域划分不清楚,使分区式城市改造政策更难实施,导致我国大部分城镇急需更新改造。由于土地产权划分不明确,土地使用情况较为复杂,使得城镇改造工作更加困难。

4.4计划缺乏宏观指导

由于政府及行政权力较为分化,分级更新会导致空间划分原因。大部分城中村及工业区改造都是采用自下而上的方式。开发商基本公司能够切实体现出市场需求。工程建设条件与时间尚不明确,缺乏统一规划及整体调研,城市在工程建设过程中也没有做出正确选择,开发人员更加趋向选择低成本、高收益区域,仅采用自下而上的改革要求,但没有市场适当介入,导致城市更新工作会浪费更多的人力和物力。

5、城市更新视角下城市规划与城市发展趋势

城市更新工作与城市所处发展阶段、城市发展宏观背景关联密切,通过对国内城市更新实践过程进行全面梳理,把握城市更新内涵,探索城市更新路径,促进城市更新工作高质高效实施。

最早城市更新主要以改善城市基本条件为基础。由于处于计划经济时期,国家财政相对匮乏,旧城改造工作多数以改善基本生活设施为目标,对城市环境矛盾突出位置进行重点改造。在城市更新过程中存在项目协调度不足、标准较低问题;

随着国家进入经济复苏时期,城市更新主要为解决住房问题,建立健全城市建设各项规范。我国在此阶

科学进步

段颁布了城市规划条例，提出城市规划与发展工作应当围绕旧城区改建开展，遵循加强维护、合理利用、逐步改造为原则，指导城市规划及更新工作有序开展，使城市更新工作的方针更为明确；

社会市场机制使城市更新工作进一步加快，在关于城镇住宅制度改革规定中，土地有偿使用以及住房商品化改革成为城市更新要点。城市建设逐步开展土地市场化运作。房地产发展速度不断加快，城市更新也从单一旧城改造转向旧城开发，自上而下的统筹地区旧城镇、旧工厂、旧村落改造工作。不仅如此，在城市规划与发展中也开始注重保护当地历史文化问题，针对历史文化风貌区以及优秀历史建筑制定了更加完善的保护条例，使城市更新中的旧城区改造工作上升到有法可依的高度上，将城市更新与历史保护紧密结合在了一起；

当前城市更新进入到系统化建设进程。我国城市化率持续加快，但快速扩展的城市规模也带来了土地资源紧缺、生态环境受到严重破坏等问题。部分城市在更新工作实施期间开始关注城市存量发展路径的优化工作，努力开展提升城市内涵，构建更多品质工程、土地资源集约利用项目，使城市更新工作最终进入到以质量为主的转型阶段。同时，现有城市更新工作更加关注提升城市品质，促进各领域产业转型，保护生态环境等方面。

通过分析我国城市更新下的城市规划与发展实践各阶段特征发现，城市更新工作目标及方向会受到市场经济发展因素影响。在城市产业及功能结构调整下，将原老城区从传统商业、居住以及工业混用土地结构转向以第三产业为主的城市中心建设模式。在土地批租市场制度以及土地级差地租杠杆效应的影响下，旧城区的功能性以及土地利用得到大幅度提升，城市经济发展速度更快，房地产在国民经济中体系中占据了重要地位。

建立健全城市更新政府法律的体现。转变单一法律制度，从一个全面一些综合的角度出发，构建起统一、放弃稳定的城市改造制度，兼顾了城市总体及长远发展，城市更新系统是一个主次分明、分明的有机整体，以城市更新方法为主干。在实际操作过程中还需要逐步制定城市更新方法实施细则，在城市改造活动中，以专门机构进行规划。建立城市更新专职管理机构，由于城市是一项综合性的工程更新环节。涉及到许多利益相关者，存在较多利益冲突。结合发达城市实践内

容，建立一个专门的城市更新行政主管部门，在满足集中审批权限的同时，又可进行部门统一决策，从根本上提高政府综合介入及行政执法效能。负责城市更新工作的专业管理机构需要制定城市更新法律法规，帮助规划局拟定中短期与短期计划。审核确定主体职责，确保各级主管部门能够监督工程更新，协助城市改造、建立专门机构。

以城市更新单元整合城市更新空间范围，打破传统以宗地产权及使用状况为基准划分的更新区域，从总体发展与社会公众需求角度出发，制定能够实现可持续发展的城市改造方案。以政府计划引导城市更新及市场需求，转变以市场为主导、市场化运作再开发的方式。在老城区功能改造过程中，政府需要发挥出干预及导向作用，确定城市更新单位，制定符合法律法规的指导区域。

总结

总而言之，现在的城市更新、发展存在密切关联。为进一步加快城市发展进程，需要从城市更新角度解决城市发展问题。人口增长及城市化依然是当下城市发展重要特征，发展过程中需要明确城市规划环境保护趋势、城市规划文化发展趋势、社会学研究趋势，制定切实可行的城市更新规划方案。

参考文献

- [1]胡晓莹,杨博,岳琳,高淑玲,李海泉,李嘉垚.天津高质量发展视角下城市更新投融资模式研究[J].天津经济,2023(04):34-37.
- [2]李徽.城市更新视角下的城市规划与城市发展[J].城市建设理论研究(电子版),2023(04):4-6.
- [3]梁启航.存量规划视角下城市更新发展策略研究——以山东省日照市为例[J].城市建筑,2022,19(13):116-119.
- [4]许宏福,王秀梅,林若晨.土地发展权视角下的城市更新增值分配与共享——源自广州城市更新土地整备的实践思考[C]/中国城市规划学会,成都市人民政府.面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集(02城市更新).面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集(02城市更新),2021:772-783.
- [5]李晓鹏,张国彪,李伟溪,谢剑波.产业发展视角下的城市更新相关问题探讨[J].规划师,2021,37(14):34-40.
- [6]李柏林.健康城市理念下的旧城更新设计响应性策略研究[D].山东建筑大学,2021.