

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2015.04.006

城市核心区旧城改造的典型困境与突破思路

史官清,冯 康,张先平

(泛华集团 城市发展研究院,北京 100070)

摘要:在城市的发展史中,城市更新是永恒的命题。城市核心区旧城改造对土地集约利用、重塑城市增长极、提升城市形象、重塑城市特色意义重大。但旧城改造面临利益格局复杂、协调成本高、居民普遍贫困、优势区位推高开发成本、原迁还模式未能显著改善居民生存状态等一系列问题。因此,今后城市核心区旧城改造应遵循以下思路:保障居民生存条件优化,保障性住房政策可以加入到旧城改造项目;政企民多方合作、互利共赢;审慎选择注重长远利益的开发主体;保障区域文脉的延续与空间的协调等。

关键词:城市核心区;旧城改造;城镇化

中图分类号:F293 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2015)04-0036-06

一、前言

城市是人类文明的结晶,城市化或城镇化的进程是一个国家或地区走向繁荣昌盛的重要缩影。自十八大提出新型城镇化道路以来,以人的城镇化为核心的新型城镇化就成为关系我国经济社会发展的全局性问题。从过往的研究来看,过多的研究多侧重于城市增量人口的城镇化,如农民向市民身份转化、生产方式转化、生活状态转化、社会文化转化等方面的内容。而对于城市存量人口的改善性研究相对欠缺,特别是对于城市自身如何建设持续发展、开放包容、宜居宜业的经济单元方面研究甚少。

2013年底召开的中央农村工作会议上提出了“3个1亿人”的工作目标,其中1亿城镇化增量是对我国未来几年城镇化水平增量的初步判断,1亿人在西部实现城镇化则侧重于经济社会发展在区域间更加平衡,而完成1亿棚户区改造是提升城市品质、拓展发展空间、建设宜居城市、改善城市环境的重要手段,也是“3个1亿人”中最具有抓手性的工作目标。棚户区改造是我国政府为改造城镇危旧

住房、改善困难家庭住房条件而推出的一项民心工程,能够有利于构建和谐社会的综合效应。

将城市棚户区的概念推而广之,旧城改造拥有同样的初衷与相似的改造手段。旧城改造是指局部或整体地、有步骤地改造和更新老城市的全部物质生活环境,以便从根本上改善其劳动、生活服务和休憩等条件。它既反映城市的发展过程,城市空间规划组织以及建筑和社会福利设施的完善过程,又表示物质成果,反映当时的建筑和福利设施状况。^[1]旧城改造是个不间断的过程,取决于城市的发展方向 and 速度。随着城市建设的推进,城市土地商业价值提高,特别是在《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》提出合理控制城市发展边界的条件下,严控增量、盘活存量土地资源成为各地方政府的理性选择。在城市边界控制、基本农田保护约束不断强化的新背景下,城市扩张模式下盈利空间相对较小的城市核心区旧改项目逐渐受到市场的认可。

旧城改造是城市收回国有土地使用权并将其应用于更高的价值区段,其核心是利益协调问题,

收稿日期:2015-06-02

作者简介:史官清(1979-),男,内蒙古赤峰人,泛华集团城市发展研究院工程师,经济学博士,主要从事经济增长、财税理论与政策、城市战略、区域经济研究。

所涉及的利益主体包括政府、企业、原居民、其他居民等。已有文献普遍关注城中村、城市棚户区、旧厂矿的改造,其出发点多基于公平共享、空间协调、文脉延续、环境治理等,而对城市核心区改造的意义挖掘不足。胡伟的研究正确地指出,旧城改造是满足城市产业需求、促进经济发展、改善人居环境的有力手段,需要把握“利益分配”这一旧城改造的核心问题,完善多主体合作的实施路径和政策法规,充分调动改造中利益相关者的合作意愿。^[2]同时,研究认为旧城改造中的核心问题为利益协调、开发模式及体制机制等问题。如彭涛通过对临渭区旧城改造的调研,发现存在政府、开发商及被拆迁户的利益博弈、依法行政、群众利益诉求的扭曲及法治政府的权力架构等问题,而这些问题的核心是利益协调与政府法治。^[3]刘永指出,由于涉及到利益调整,且调整的过程中易发生政府与人民的对立情况,^[4]因此舆论与研究的焦点普遍集中于房屋的拆迁与补偿安置问题。潘渝川、梁雨林从旧城改造中存在的运作模式不完全表现主体意愿、单一开发模式未做到因地制宜、资金瓶颈明显、机制不协调、利益存在冲突等出发,相对系统地提出了旧城改造的整体运作模式,如模块式开发模式、软性开发模式、改造开发模式、城市历史文化遗产保护模式、整合开发模式、阳光拆迁模式、可持续融资模式等建议。^[5]胡伟指出,旧城改造面临的主要问题为社会参与制度缺位、资金短缺与财务风险、服务专业化程度不高,并据此提出了多主体合作的旧城改造模式,把握关键要素,优化操作流程。^[2]

尽管相关研究已经触及到旧城改造中的一些关键问题,但对于城市核心区旧城改造的研究相对缺乏,对利益格局及居民基本情况的分析相对不足,缺少对其特定区位带来的改造难度的研究,因此其倡导的模式也存在一定的局限性。在我国新型城镇化加速推进的大背景下,重新挖掘旧城改造中的典型困境,根据困境制定相应的突破思路,这对于建设包容性城市具有重要的理论与现实意义。

二、城市核心区改造对城市的意义

旧城的改造与更新是城市发展永恒的问题,城市核心区土地寸土寸金,其利用价值随土地的级差地租增加而升高。随着城市规模的扩大,其原有的建筑形态、使用用途等逐渐与其潜在价值不匹配,造成高值低用与空间不调。旧城改造是实现城市产

业结构升级、城市功能升级、综合承载力提升、人居环境改善等多重目标的重要举措,对城市发展的意义重大。

首先,旧城改造是土地再城镇化的内在要求。在城市发展历史中,一系列条件的分割与限制提升了城市建设统一规划、有序实施的难度,交通区位最好、土地价值最具有经济性的区段率先开发,而不能以终为始地进行城市建设。散点式、区块式的发展给城市功能带来了重复建设与功能不调等问题,城市结构整体上出现“新老混搭”的三明治式结构。土地是城镇化的一大要素。中央城镇化工作会议特别强调,提高城镇建设用地利用效率。按照严守底线、调整结构、深化改革的思路,严控增量,盘活存量,优化结构,提升效率,切实提高城镇建设用地集约化程度。2013年4月15日国土资源部印发的《开展城镇低效用地再开发试点指导意见》要求,严格界定城镇低效用地再开发范围,在有利于提高土地集约利用水平和综合效益的前提下,围绕产业结构调整、城市功能提升、人居环境改善等进行部署。城市核心区土地寸土寸金,对低效城市建设用地的再开发具有经济上的合理性,能够形成富民强市的综合效应。

其次,旧城改造是城市重塑增长极的重要支撑。在城市发展过程中,区位条件好、要素集聚能力强、产品市场距离近的城市核心区通常被培育成增长极,以助推国民经济的增长,同时实现增长极自身的增长。然而,区域经济发展受到政策选择、市场选择、技术进步、人口膨胀、环境限制等多种因素限制,发展红利向郊区移动,城市核心区因调整经济性差而渐显破败,“中心塌陷”及城市空心化问题广泛存在。随着基本农田保护压力提高、环境综合承载能力下降,城市发展边界逐渐被框定,“遍地开花”、“摊大饼”的发展方式已不适宜城市的深度发展,存量建设用地凸显出新的价值,城市核心区重新成为新的价值洼地。旧城改造通过有效拉动投资、消费需求持续形成新的经济增长点,进而通过民生改善反哺产业的发展,即旧城改造这个“发展工程”转变为重塑增长极的“发力工程”,城市核心区的区位优势得以释放,在城市经济不平衡发展的过程中做到“后来居上”,重新成为最发达地区。

最后,城市核心区旧城改造是提升城市形象的重要支撑。城市的形象决定其营商环境、人气商机。

相较于其他区段,城市核心区对本地人口及流动人口更具吸引力,对其进行改造不仅可以改善原居民的居住条件和生活环境,而且能够提升整个城市的功能和形象。将旧形态改造成为整齐划一的楼房、整洁宽敞的街道、完善的市政设施、鳞次栉比的店铺,在方便市民生活的同时将给城市带来繁荣的景象。城市核心区原有的夹心层、三明治式的城市形象与其区位条件、发展潜力不相符,旧城改造为改善城市形象提供了契机。通过城市核心区的旧城改造可以提高城市的商贸水平,改善城市的社会安全情况,完善城市的建筑物的景观、商业、交通、教育等公共设施,延续城市的历史文化传统,更新市民的价值观念,全面提升城市形象。

三、城市核心区“旧改”的典型困境

城市核心区往往建筑密度小、现状条件差、土地利用效率低,但其区位条件好、商业价值高、未来发展前景好。而城市核心区的旧城改造项目较次中心区域改造具有特别重要的意义并面临特定的困境。

(一)利益格局比较复杂,协调难度较大

城市核心区一般由城市的重要地带扩展而来,由于历史原因导致土地归属和管理上的错置。比如由于行政调整导致的规划权和管辖权的分置,或者由于土地业主方(老旧国企)的搬迁转移甚至破产导致的物业产权散乱,或是历史遗留地块的不整齐引起的土地商业价值严重降低,或是由于相应城市管理缺失导致的违章但却合情的建筑及其使用等等问题。从根本上讲,需要对过去的历史遗留问题在综合平衡的基础上加以解决。要解决管辖权和规划权的分割,需要上级政府在上位规划层面上进行统一协调;老旧企业的产权散乱,也需要政府承担历史责任;地块不规整可以在更大范围内进行土地资源的整合;对于违章但却事实存在的建筑则需要适当的放宽管理尺度;无论是哪个方面的利益冲突,仅仅靠单一层面的开发商是不能解决的,需要多方平衡,这就要求政府管理部门本着高位思考、整体提升、共建共享的理念,推进项目顺畅进行。

(二)住房过滤机制导致核心区居民普遍贫困

追溯城市发展历程可以发现,城市住宅市场存在过滤规律,城市家庭中高收入者会将居住条件较差、居住费用较低的住宅过滤出去,让中等收入者来使用;而中等收入者也会进一步过滤条件更差、费用更低的低廉住宅,让更低收入者来居住。^⑨影响住

宅过滤规律的主要因素包括当前住房特征、家庭收入情况与家庭成员结构等。当前住房面积越小、年限越久,则居民选择改善性需求的动力越强;家庭收入越高,现有住房居住成本越少,提升住房消费水平的支付能力就会越强;成立新家庭或家庭人口规模越大,则改善性需求越高。上述三个因素中家庭收入情况与住房选择最直接相关。城市核心区住房的破败使高收入群体倾向于搬离旧社区,而低收入群体受收入规模的限制则乐于购买旧社区住房。经过多年积累,旧城改造区块居民普遍生活条件较差,收入水平较低,房屋面积相对狭小,配套条件较差。在马太效应的作用下,城市居民的分布情况也存在着弱者更弱的倾向,居住条件越差的地区,居民收入越低,而收入低的城市居民进一步向居住条件差的地区聚集。

这些贫困人口技能与所在区块的岗位需求不匹配,收入能力与城市核心区未来高端商业项目不匹配,难以成为改造实施项目的目标客群。大量贫困人口的存在,不利于高品质商业项目的打造,也不利于高品质住宅项目的打造。

(三)优势区位推高开发成本

政府实施旧城改造一般根据项目所处的地段决定其开发策略。城市边缘区因区位条件差,往往选择政府主导的保障房供给模式,整合的用地多用于产业园区建设,政府在改造过程中更多地体现公益性。城市核心区因周边房价高、商业项目盈利空间大,往往采取政府主导下的市场化运作模式,所取得的土地多用于商品房开发,在项目改造过程中更多地体现市场盈利性。

城市核心区旧改项目运作过程中,政府以地生财,企业需承担改造过程的绝大部分成本,其中包括原居民的拆迁成本和政府的土地收益等众多支出。(1)拆迁成本高。核心区经过多年的建设和发展,国家在基础设施配套服务等方面投入巨大,无论是否属于改造项目,其周边设施和配套的不断提升都给土地带来巨大的升值空间,地处城市核心区的居民期待符合其所在区位的高品质生活,对迁建补偿金额与面积索取高价以扭转其生活困境。业主的天价拆迁补偿期望带来的“钉子户”死守和恶意抢建,不仅成为更新改造工作的最大障碍,而且推高了成本,甚至诱发社会不稳定事件。(2)二级开发成本高。地处城市核心区,旧城改造承载着改善城

市形象、重塑城市特色等多重使命,政府在选择实施主体时,往往对项目建设本身提出一系列高要求,从而增大二级开发成本。

较高的开发成本提升了项目改造的难度,高质量的项目建设才能够满足企业盈利的需求。面临残酷的市场竞争,企业必须以高盈利为导向进行项目开发,但是高端项目的开发运营又导致居民更高的价值期望,使得企业在推进项目时陷入两难境地。

(四)原迁建模式未能改进原居民的生存状态

当前,各城市处理旧城改造的拆迁补偿模式多采取现金补偿与实物补偿相结合的模式,实物补偿又分为原地还建与异地还建,该模式对丰富居民选择的考虑仍不够充分。首先,现金补偿使原居民生活质量下降,不是居民的理性选择。现金补偿不足以支付同地段的商品房购房成本,在非核心地段购房也许承担市场价、高物业费、大户型,改造将使部分居民成为无房户。其次,异地还建收益难以弥补居民的区位损失。异地还建的落地区位一般较差,所获得的额外面积补偿不足以弥补区位红利损失,节余的现金补偿标准不能反映市场价值差异。综合工作的稳定性、额外交通成本、社会关系延续、地块升值空间等因素,选择原地还建将成为城市核心区改造片区居民较为理性的选择。最后,在原地还建模式下,居民的实际生活质量也会下降,其原因如下:(1)改造前居民住房为低层建筑、无公摊,而还建房一般为高层建筑,公摊比例达到20%左右,因此即使按照1:1.25的上限还建比例进行还建,原住民的实际居住面积也不会增加,除了房屋有所更新、配套条件更好以外,居民并没有得到其他好处;(2)原居民在原社区多处于一种自治状态,无物业费等生活成本,还建回迁完毕后,其生活成本将随改造而上升,将为此支付较高的费用;(3)在拆建期间,按照较大城市当前月房租补贴上限计付的房租补贴仍不足以支付同等面积、质量的房屋租金,原居民将为此支出额外的生活成本。

总之,如果将遵从居民自愿作为重要的改造原则,由于很难分享改造项目的价值增值,维持现状是多数居民的理性选择。即使多数居民同意改造,改造的周期也将因少数“钉子户”而拉长,改造的难度随之加大,形成政府与居民的双输局面甚至政企民的“三输”局面。

四、城市核心区旧城改造的突破思路

面临上述典型困境,城市核心区旧城改造过程往往难以执行或进程迟缓。笔者认为有必要有针对性地为其设定一些先验性原则,如优化居民的生存条件、政企民多方参与、审慎选择改造主体、保障文脉延续与空间协调等。政府不仅需要在战略上注重规划引领、项目带动、发挥优势、引领升级、散点突破、功能联动、网络整合等方面迈出实质性步伐,还需要将保障性住房供给加入到改造旧城过程中来以提高改造的政策红利。

(一)居民生活条件优化原则

如上所述,现有的补偿模式难以显著改善居民生活条件,难以体现项目开发的经济收益与社会效益,致使居民、企业、政府三大参与主体的改造动力不足,形成事实上的“囚徒困境”。城市核心区旧改需要建立政企民合作的成本分担机制促进发展红利的落地,可以创新政策的供给方式,将政府用于改造棚户区、城中村或城市郊区化的政策性住房加入到居民的选择中,尊重居民的意愿,丰富居民的选择。

若将政策性住房纳入到城市核心区改造项目,以高于政策价、低于市场价的优惠价格向放弃就地还建的居民出售,则居民将享受一定的政策红利,进而能够改善生存状态,提升其参与改造的积极性。考虑到旧城改造居民的原有住房面积相对狭小,而政策性住房以60平方米为主力户型,则居民无需过多的增量成本就能够实现改善性居住需求。加之享受保障性住房的政策性红利,居民在改善居住条件的同时,尚能获得一定的现金补偿。改造过程中生存成本的降低以及发展成本的积累显然有利于改善居民的生存状态。

在这一模式中,异地迁还的居民的损失主要体现在“区位损失”。但从经济方面来说,低收入群体基于以下几个方面的原因,对本方案具有一定的认同性。第一,居民技能与板块需求不匹配。旧改片区居民技能普遍不高,而周边产业科技含量高、人力资本富集,原居民的就业主要不能够在板块内部得以解决,是否居住于此对其收益影响不大。第二,该方案带给居民多方改善,改善了居民的住房状况,使居民具备选择的动力。而选择原地迁还的居民恰恰是改造建设项目的目标客群。这些居民或真正认可地段的商业价值,或收入较高或技能超群,

相对符合板块的发展需求,可围绕其打造高端的住宅以及高质量的商业项目。

(二)政、企、民多方共赢原则

在旧城改造实践中,我国已经形成了一些模式,如以行政机关主导的武汉模式、注重司法机关协调的浙江海宁模式、以基层组织为主导的背景酒仙桥社区协调模式、以群众自发协调为主的成都北区模式等。这些模式的差异主要集中在旧城改造的道路究竟应该“自上而下”还是“自下而上”。“自上而下”往往因对利益方利益考虑不足导致居民认同性不高,而“自下而上”由于过于偏重原居民利益而导致公共利益受损。

旧城改造涉及政府、企业、居民等多方主体,如果政府对改造项目支付政策性补贴,企业支付协调成本与建设成本,部分居民在改造项目中承担部分区位损失,那么有利于促使各方共赢的改造方案将更可能保障项目的顺利实施。首先,政府应重社会效益轻现金收益,现金收益主要包括土地出让金收入、物业税收入流、商业项目税收;社会效益主要包括:(1)城市更新,面貌改善;(2)地块升值,投资热土效应形成;(3)区域优势资源及战略使命部分承载;(4)土地集约利用,拓展城市发展空间;(5)区域经济的提质升级,与周边产业互补互融、协调发展;(6)得到可推广的旧城改造模式,形成新的亮点。其次,企业应该选择符合区域发展需求、对区域经济能够起到提振作用、显著改善城市面貌的建设项目,这将有利于实现多维价值。企业收益在于项目盈利、经验积累以及企业社会责任的落实。最后,居民应该审慎评估地段的区位价值、生活质量以及自身与该区位的匹配性,相对理性地选择合理的迁还模式。原居民的收益在于更高的生活质量、更低的生存成本以及更充裕的发展资本。

(三)审慎选择改造主体

处于城市核心区的旧城改造大多以居住地产或者产业地产为主要建设项目。由于城市旧貌空间上相对分散,城市核心区虽然具有投资的热土效应,但该效应释放是一个长期的过程,项目运作的长期收益将大于短期收益。因此,在项目实施主体选择上,政府应选择了解本地市场、商业开发经验丰富、与地方政府有着良好的合作关系的非候鸟型企业进行项目运作,排除只关注短期效益的企业及项目。而运营主体应以系统的思维指导项目建设,

以城市运营的理念指导项目运营,在产业地产的运作上注重链群集聚,进行排他性设置的整体招商,保证项目主题的完整性与连贯性;看重地块的长期商业价值,从大处着眼,从小处落笔,做好当前,立足长远。项目企业则应珍视项目的长期价值,以产业和城市的视角进行项目开发,长期持有经营核心物业,不能仅注重当前效益,进行简单的住宅开发,而应根据地块的地情、区情,进行系统性谋划,宜商则商、宜居则居,充分发挥地块的核心价值。

(四)文脉延续与空间协调原则

在文脉延续方面,旧城改造需要充分考虑回迁户的特点,在文化符号设计方面独具匠心,保留原居民、原社区的部分特色,增进回迁居民的文化认同。与此同时,还要打造一定的支撑载体,用于生产活动体验、技能传承等活动。如变老龄人口为青年人学习、体验传统生产和生活方式的活教科书,使老年人在老有所养的同时,实现技有所传、能有所用,变老龄人口负债为人口红利。在空间协调方面,旧城改造需要站在城市整体形象提升的角度上打造项目,使项目单体在区块中既做到与周边浑然一体,又在具体设计上卓尔不群。

五、结语

随着“摊大饼式”城市发展路径的式微,城市的增量拓展逐渐转向存量提升,建设包容性城市的理念逐渐成为主流。旧城改造涉及主体多、难度大、福泽长,可以成为政府富民福民的战略性抓手之一,辅助破解城市内部二元结构、促进产业结构转型升级与城市功能升级、助力综合承载力提升与人居环境改善。

城市核心区由于处于发展潜力最高的经济区段,其改造的难度更大。在其改造过程中,必须做到:以生存条件优化为目标来促进原居民的自愿参与;政企民多方合作来分担再城镇化成本;审慎选择改造主体,以实现改造项目长期效益的最大化释放;秉承文脉延续与空间协调原则,以保持区域的文化特色与景观特色,避免千城一面。

参考文献:

- [1] 辛建卉.旧城区改造中土地资产运营——以郑州市为例谈旧城区改造中土地资产的配置[J].魅力中国,2008,(27):30-31.
- [2] 胡伟.探讨多主体合作的旧城改造模式[J].管理观察,2015,(3):12-14.

- [3] 彭涛. 旧城改造中的利益博弈与政府法治——以渭南市临渭区旧城改造为例[J].人文杂志,2014,(6):117-123.
- [4] 刘永.河南开封千亿豪赌:4年重造北宋“汴京”[N].中国经营报,2012-08-11.
- [5] 潘渝川,梁雨林.旧城改造模式研究[J].合作经济与科技,2010,(7):4-5.
- [6] 叶堃晖.城市住宅的过滤障碍及其归因探讨[C].中国西部房地产财智论坛论文集,2004.105-108.

(责任编辑:许桃芳)

The Typical Dilemma and Breakthrough Ideas of Urban Core Renewal

SHI Guan-qing, FENG Kang, ZHANG Xian-ping

(Research Institute of Urban Development, FAN-CHINA Construction Group, Beijing, 100070, China)

Abstract: In the history of city, urban renewal is an eternal proposition. Urban renewal in the urban core is of great significance, such as growth pole of intensive of land, reshape city, to promote the city image, reshape city features. However, a series of typical difficulties faced on urban renewal, such as complex and high cost of coordination of the income pattern and the residents widespread poverty, low quality of life, high costs pushed by the advantage of location, original model failed to improve residents' living condition, and so on. So The following principles should be followed, such as better residents living conditions by affordable housing policy; mutual benefit and win-win progress through government, enterprise and residents; carefully choose the implementing agencies in long-term interests; and guarantee the coordination of regional context of space.

Key words: the urban core; old city reconstruction; urbanization