



# 城市更新：老城不搞大拆大建也能“逆生长”

吕楠芳



一座不起眼的旧厂房，可能是创意产业的温床；一个土得掉渣的城中村，可能摇身变成“文青”朝圣地；一片灰头土脸的旧街区，可能“逆生长”活力再现……

随着中国特大城市增量发展时代的结束，城市建设者的目光从新城收回到旧城，发掘出旧城的无限可能，并运用回春妙手，将这些可能化为现实。

多位城市专家接受羊城晚报记者采访时表示，未来城市实力的较量将不再只是新区、开发区的比拼，而是旧城之间的“比美”。在旧城里“做文章”好比“螺蛳壳里做道场”，有机、渐进式的城市更新将取代过去的大拆大建，这个过程中，市场的作用和公众的参与至关重要。

## 重新定义 旧城改造

白纸作画容易，旧城改造最难。大多数中国城市对待旧城的态度堪称野蛮，要么在历史城区大拆一气，令城市的文化气息丧失殆尽；要么见缝插针兴建摩天大楼，与旧城肌理格格不入。

“中国的城市改造习惯采取大拆大建的方

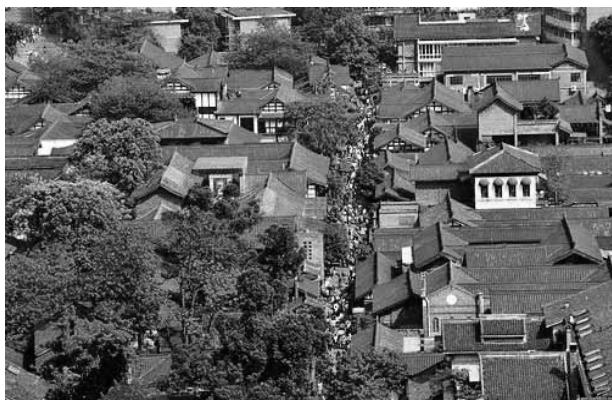
式，这方面已经有很深刻的教训。大拆大建只是为了追求经济效率，却忽视了社会公平，严重破坏了社会有机体。城市最后只得到了建筑，失去了最宝贵的人文内涵。”北京大学—林肯研究院城市发展与土地政策研究中心主任刘志表示，欧美国家经历了几十年反思，城市改造已经抛弃了大拆大建的做法，转为支持渐进的、温和的城市演变，包括支持社区自主改造，盘活低效开发土地，活化历史遗存建筑等。他认为，中国城市化进程在欧美之后，理应有后来者的优势，应及早扭转思维，从城市品质、城市价值、城市产业转移等角度考虑，重新定义旧城改造。

广州市城市规划勘测设计研究院区域规划设计所副所长吴军也指出，一些城市进行旧城改造的思路没有脱离房地产开发导向，过分关注土地效益、空间改造，表现为改造方式以全拆重建为主，这仍然是一种“城市增长”的思维方式，忽视了对载体内涵以及城市软实力的提升，导致改造的效果并不好。

## 软硬兼顾 有机更新

近年来，国内一些大城市已经意识到旧城改造面临的问题，陆续提出城市更新的理念，以“更新”这个富有积极意味的词代替“改造”。一方面，城市更新覆盖了对建筑物等硬件环境进行改造的概念，不排除对城市中衰败的部分进行拆迁和重建；另一方面，城市更新通过保育和改善生态环境、文化环境等，更加关注社会有机体的延续与成长。

记者了解到，珠三角地区广州、深圳、佛山，以及上海、天津、厦门等城市都是国内城



市更新的“先行者”。为什么是这些城市先行行动？吴军分析有多方面原因，一来它们都有迫切的老城区居住环境改善的需求，二来城市发展都受到土地、建筑等发展载体的严重制约，同时城市产业又面临着转型升级的选择。

“这些城市经过30多年改革开放的飞速增长后，一些老旧街区的人居环境、公服设施、建筑质量等还停留在30多年前甚至更早的水平，存在不同程度的破败和缺失，需要根据最新的需求予以更新和补充。同时，经历了30多年快速工业化的发展之后，这些城市中的一些产业正面临转型与升级的选择。如何对原有的用地及建筑进行活化利用或再开发利用，是实现产业转型升级的重要问题，这也是城市更新需要解决的问题。”吴军表示，珠三角地区城市及上海、天津等大城市的发展重点已经从经济总量、增长速度的要求逐步转向发展质量、成长效率的诉求，着力解决城市病，关注人的需求，不断提升城市环境质量、人民生活质量、历史文化内涵、城市竞争力，建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市，这些多元目标都有赖于通过城市更新的新路径实现。

### 市场参与 公众认可

要想做好城市更新，市场参与和公众认可是关键。

吴军表示，城市更新要用“两条腿”走路，明确政府行为与市场行为的边界，在可管控的范围内，积极发挥市场的作用。在城市更新过程中，由政府扮演规则制定者的角色，负责政策、规划等制定，市场则主要扮演实施者的角色，负责按相关规划，在政策允许的框架范围内推动城市更新项目的具体实施。

不过，综观目前国内率先启动城市更新的城市，几乎都是政府主导。刘志认为这是因为中国的市场环境还不够成熟，缺乏可行的、常态化的运作机制，因此政府必须先解决立法、政策等基本问题，让市场有法可依，有稳定的政策以提升市场积极性。

据美国林肯土地政策研究院总裁George McCarthy介绍，在美国，城市更新最开始也是以政府意志为主导，围绕土地价值最大化做文章，到后来政府逐渐退出，仅扮演市场催化剂和监管的角色。美国同时强调社区公众参与，城市更新的工作模式从“自上而下”变为“自下而上”，这大大加快了更新计划的实施，并让更新成果得到公众的充分认可和维护。

### （案例）城市更新的新启示

#### 1、城中村：不大拆大建也能完美蜕变

从厦门最穷的城中村到中国最文艺的渔村，曾厝垵没有经历大拆大建，全靠村民自主更新扮靓。

曾厝垵位于厦门岛东南部，村落面海而建，村民以捕鱼为业，是传统的闽南渔村。过去的曾厝垵和中国大多数城中村一样，天上“蜘蛛网”，地上“垃圾场”。到了1997年，厦门环岛路建成，厦门大学的师生陆续来到曾厝垵租房作画，逐渐吸引了一些雕塑家、作家、导演与音乐人陆续入驻，形成“文艺渔村”的雏形。

厦门市思明区政府看好曾厝垵发展文化旅游产业的前景，启动“曾厝垵共同缔造工作坊”，让来自规划、建设、社区营造等不同专业的专家、学者参与曾厝垵改造，引导村民自主规划、自主治理（协商共治）。

工作坊的牵头人之一、中山大学城市化研究院院长李郇告诉记者，工作坊将街道、社区、村民以及租住在村内的文艺青年、民宿老板等聚集在一起，建立曾厝垵未来发展的共识，共同商讨怎样改造村容村貌，提升村庄的旅游吸引力。

如今，曾厝垵文艺产业与家庭客栈兴起，成为“中国最文艺的渔村”，每天都有大量游客前来观光。旅游产业的发展让村民收入水平逐年提高，一间客栈的年租金高达上百万。



## 2、旧街区：不成片改造也能自主更新

同样是在厦门，通过旧城更新改善居住环境，提高居民生活水平，并且找回老厦门的味道，鹭江街道是一个成功的例子。

鹭江街道原是厦门典型的老城区，建筑老旧，多以砖木结构为主，人口老龄化也十分严重。街道所在的厦门市思明区政府通过组织工作坊的形式，让政府人员、高校师生、居民代表等共同研究旧城的有机更新。

“我们一开始先挖掘片区存在的文化要素，包括老剧场、传统古早味道的老字号饭店、骑楼等特色风貌建筑等，城市更新启动后，根据群众的意见，政府放弃了把老剧场用地改为停车场的想法，而是改造成市民急需的公园广场，但仍然保持剧场的元素，比如里面有传统技艺体验区、电影展馆等。”李郁介绍，围绕这些主要的文化要素，再鼓励周边的建筑进行改造，尝试民宿、咖啡馆等商业运营。

李郁说，鹭江街道的旧建筑改造并不像一般的旧城改造采取政府强势主导、成片改造的模式，而是采用“益生菌”渐进式有机更新的方式——先找准“益生菌”进行改造，发挥出榜样效应，再牵动其他的建筑在政府以奖代补的政策以及片区风貌规划的引导下，进行自我更新，进而带动整个片区活力再生。

### （链接）城市更新的先行者

#### 深圳——

城市空间快速扩张让深圳的城市建设用地资源几近耗尽，城市再开发面临重重困难。为弥补深圳市建设用地的不足，深圳未来将主要采用城市更新提供建设用地。深圳城市更新的主要模式包括综合整治、功能改变、拆除重



建三种。以《深圳市城市更新条例》、《深圳市城市更新办法》为基础，深圳已初步建立起面向实施的城市更新技术与制度体系。

#### 上海——

2015年5月，上海市政府颁布《上海市城市更新实施办法》，强调上海实施动态、可持续的有机更新。并注重以下工作原则：一是政府引导，规划引领，政府制定更新计划，落实整体更新的要求，发挥规划的引领作用；二是注重品质，公共优先。坚持以人为本，以提升城市品质和功能为核心，优先保障公共要素，改善人居环境；三是多方参与，共建共享，创新政策机制，引导多元主体共同参与，实现多方共赢；四是依法规范，动态治理，以土地合同管理为平台，实施全要素全生命周期管理，确保更新目标的有效实现。

#### 天津——

从2006年至今，天津城市更新目标逐步由单纯的物质更新发展成为融合社会、经济、文化和物质空间为一体的全面复兴。其中，在中心城区特色提升方面实施成效显著，特别是对历史文化街区、历史风貌建筑的更新与保护，天津建立了一套较为完善的保护体系，在管理架构、保护技术、融资模式等方面积累了经验。

#### 广州——

广州多年的“三旧”改造有效统筹了新区开发与旧区改建，强调历史文化保护，在城市产业转型升级、改善民生、提升土地利用效率和合理确定开发强度与空间布局等方面均取得一定的成效，为探索常态化的城市更新路径做出了重要贡献。

2015年2月28日，广州市城市更新局正式挂牌成立，成为全国首例。《广州市城市更新办法》及相关配套文件也相继出台，标志着广州市城市更新工作进入了一个崭新的、常态化的发展阶段。

（作者系羊城晚报记者，本文转自《羊城晚报》）