



以多元创新实现持久更“新”

——对城市更新与城市建设的几点思考

城市更新与城市建设是典型的民生工程,是民心所向、民意所指、产业所兴、城市之火。通过城市更新与城市建设,既能让城市的业态、功能与布局更好地满足城市现代居住主体的需求,也能借机开展城市产业结构调整、业态优化,最终使民众在城市的宜居宜业中更好地享受现代城市的美好。总之,城市更新与城市建设对于城市建设管理的有序、规范和科学具有着重要作用。

在“五个更好”中探索青岛模式

和其他城市相比,青岛的城市更新具有自己独特的市情、区情。青岛历史城区的更新,要按照“文化挖掘、人员回流、产业导入、空间拓展”总体思路,促进历史文化保护、业态重塑、基础设施建设、整体环境提升紧密结合,创新机制运行、招商运营、科技赋能、要素保障等路径措施,在传承历史文脉、激发老城区活力中立标杆、树样板、建典范。

一是更好统筹城区历史功能与现代功能,着力完善城区功能、补齐公共设施短板。统筹推动已征收房屋基本完成保护修缮,历史街区整体风貌和景观得以较大提升,整治提升老城区道路,优化城区行车、停车条件,充分利用边角地和拆违区域开展口袋公园、广场和微绿地建设,全面改善居民生活环境和居住条件。

二是更好统筹传统产业重塑与新兴产业植入,着力完善产业功能、精准业态导入。以着力解决历史城区活力不足问题为目标,坚持规划引领,围绕已征收房屋的修缮利用加强业态策划和产业招商,明确具体片区产业特色和功能定位;多渠道、全方位对历史城区展开整体宣传推介,提高历史城区的知名度,切实提升群众的参与感和获得感。

三是更好统筹城市历史底蕴的发掘与历史城区软实力的提升,着力完善人文功能、讲好老城故事。以历史文化与城市发展相融合为目标,在实施保护的基础上加强对各类历史文化遗产的研究阐释工作,多层次、全方位、持续性挖掘其历史故事、文化价值、精神内涵,构建特色的历史文化展示线路、廊道和网络,在城市建设中彰显青岛城市精神和城市文化。

四是更好统筹历史城区发展与安全的关系,着力完善历史城区安全功能、增强消防安全,统筹考虑历史城区老建筑修缮的客观条件,研究确定消防设计审图、消防验收检查实施路径,形成历史城区建筑修缮消防审批流程,完善项目及建筑消防手续,通过改善消防设计及硬件设施满足消防安全需要,为建筑修缮和业态进驻提供条件。

五是更好统筹传统业态与现代数字业态相结合,完善信息化功能、打造智慧街区。按照数字青岛、新基建等建设要求,围绕5G和IPv6网络部署和升级,布局新型基础设施,推进信息基础设施覆盖,加快软硬结合的指挥交通场景落地,发挥历史城区“一体化”智慧平台作用,提升精准化、精细化城区管理数据支撑。

破解城市更新的主要问题和困境

城市更新工作的持续开展,需要客观认知城市更新的内涵,尤其是在此基础上破解存在的主要问题。城市更新必须力求更新后的城市要优于原先的城市功能,既实现城市新产业新业态植入后城市功能、城市经济的显著提升,也实现原有城市文化的保育、活化和原有用地低效的改善等。城市更新要实现这样的目标,必须有效破解城市更新中的问题和矛盾。

一是大更新和小更新的选择。城市更新必要结合城市实际、结合城市更新地块的实际,看如何在大更新和小更新、微更新之间寻找到平衡。建议搭建城市更新的公众参与平台,协调解决工作中的重大问题,拓展公众参与城市更新决策的渠道,形成党委负责、政府主导、公众参与、民主协商的城市更新治理机制,完善利益共享机制,注重听取公众诉求,在更新区域中实现教育、医疗、养老等领域的全覆盖,推进城市更新公共服务均等化。

二是政府和市场谁是城市更新主体。城市更新需要大量资金的持续投入,城市更新主体的选择,其背后涉及的是采取什么样方式获取、使用资金的选择问题。过往旧城改造中,拆除原有建筑建住宅建商业



■ 作者简介

李光全,青岛市政协委员、青岛市委党校管理学教研部副主任、青岛市一带一路(上合地方经贸合作)研究中心秘书长、上合示范区高质量发展建设研究智库联盟秘书长、中国城市经济学会专委会秘书长,山东省智库决策咨询专家、省智库高端人才入选者、青岛市拔尖人才,享受政府特殊津贴专家、首届孙冶方经济科学青年菁英奖、山东省理论人才百人工程入选者、山东省社会科学学科新秀奖获得者,中宣部全国优秀理论宣讲报告获得者、首届山东省理论宣讲大赛一等奖获得者。

的,多数容易在短期实现资金的平衡并获得较为丰厚的投资回报,企业为主体的特点比较突出和明显。当然,在以外部企业主体进行更新改造的过程中,政府也会从更新区域板块价值改善的角度,进一步提出商业设施配套、公共设施配套等要求,体现出来更新主体企业为主、政府参与的特征。

三是经济发展与社会效益如何兼顾。城市更新不能只考虑经济利益或最大化追求经济利益,需要考虑对历史文化的保护和活化、需要对城市原有空间结构和社区网络进行保护和传承,从而实现城市更新与经济社会文化发展的有效兼顾、协同发展。所以,当城市更新区域面临人口拥挤、产业落后、交通拥堵、公共设施不足等问题时,需要在城市更新总体规划设计时,立足经济效益和社会效益的兼顾合理优化设计城市空间结构,调整产业业态、优化产业布局,疏散人口压力,最终实现产业复兴、人口复兴和文化复兴的最优目标。

聚焦“TOD特色”提升低效片区园区

在城市低效片区园区开展TOD项目,可对原有片区或园区的空间结构、用地性质、功能布局的更新优化产生催化作用,形成以枢纽型车站为核心的环状辐射发展带,促使站点周边公共空间形成地区发展的活力中心、经济中心和服务中心,对站点周边的建设带动以及对轨道交通客流的反馈有直接影响作用。

一是高度重视TOD模式对低效片区园区开发价值的提升功能。不管什么模式,都要深入研究、借鉴国际国内交通枢纽中心规划建设模式,使交通和城市功能完美结合,将步行、骑行、公交等交通方式通道综合考虑,与地铁、高铁实现高效衔接,减少禁行和封闭割裂区域,同时注意实现区域出行低碳排放和污染物削减,打造低碳交通示范社区。

二是创新TOD区域的产业发展模式。必须坚持TOD融合EOD提升片区整体品质的思维,探索将轨道交通车站、轨道交通为核心形成的交通型商务区、轨道交通引致下的现代产业集聚区与生态景观展示廊道有机衔接,实现TOD交通功能、产业功能、生态功能的有效复合,最终通过交通、环境效应下原有低效片区园区土地价值与物业价值的提升实现优质企业落户的社会效益增值和区域整体溢价。

三是政企合作,有效增强资源整合利用。建议市、区级层面发挥关键引导和协调推动作用,在用地、资金、补贴、财税、审批、通行等方面为TOD建设提供

支持,协调解决TOD在项目建设、区域协调、资金使用、财政支持、信息互联互通等方面建设中遇到的各类难题。

四是加强TOD城市设计与环境提升。以新的理念、技术加快环境品质提升,形成具有亲和力的建筑立面、街道空间、公共艺术和市政设施,提升人居、商业等安全应急的智能研判决策和响应能力,提高城区防灾减灾的应急响应治理水平。

加大要素注入提升文化内涵与价值

城市更新不能光讲复原、讲情怀,今天城市更新之后区域可能面临的消费者除了城市原住民外还有更多可能吸引的群体。讲好城市故事,是要深挖故事内涵、发掘故事的独特性、创新故事的传播性,避免陷入简单复制网红墙但效果却网红不经济的尴尬困境。

对城市历史、文化的发掘一定要遵照历史的方法,不能用营销的方法、以偏盖面、以局部替代整体的方法对待历史、文化的发掘。比如部分专家所谓青岛城市历史几千年的观点等,都是不恰当和不科学的,这一定要避免。特别需要强调的是,文化城区、历史项目的更新后,其深度旅游或消费的对象对知识和体验融合性更高。当然,不同更新区域原有的历史文化、地质地貌可能会存在差异性,经济社会收益的统筹兼顾就意味着立足具体情况与先进城市理念的结合,尤其是关注城市独有文化景观、城市特色文化内涵、城市主要文化要素的保护和传承,形成科学、弹性、开放的城市空间保护体系,为现实更新和未来发展保留一定的弹性空间。

着眼未来形成更新与建设长效机制

城市更新与城市建设不是一时一事之事,需要有良好的体制机制在推进、融资和资源上做好保障。特别是城市更新涉及跨区域的片区更新特别需要市区一体化的协调和推进机制。

一是构筑高效、畅通、有力的市区“顶格协调、协同联动、一体推进”机制。每一个城市更新或建设片区都要主动将自身置身于全市城市品质提升、功能完善的大局中找准定位、统筹平衡,以统一的空间规划体系来统筹谋划城区的土地、资源、产业配比,以基础设施跨区的共建共享来在更大范围内统筹停车场建设、快速路建设、轨道交通建设。

二是凝聚政府、市场合力,创新投融资机制。充分依托产业发展基金、专项基金、地方政府债券资金等杠杆效应和引导作用,撬动和吸引社会资本、政策性金融、开发性金融和商业金融等各类金融资源进入城市更新城市建设;吸引市外优秀企业、青岛市直大企业城市更新城市建设的平台公司合资控股,投资人股,依托外部资本、外部投资者打造一批城市更新的城市合伙人,降低政府资金投入压力和后续管理成本;鼓励各类市场主体积极参与。

三是构筑完善的要素保障体制机制。要强化城市更新的规范、形成城市更新的标准,形成规范引导、标准管控的城市更新大逻辑,特别是要关注建筑间距、退让、密度、面宽、绿地率、交通、市政配套等方面形成适合青岛城市更新的标准和规范;要强化总规、控规以及多规合一的管控作用,要求城市更新具体项目的用地性质、容积率、建筑高度等指标必须优先保障公共利益、符合更新目标等。

四是培育“政策引导+项目示范”业态导入模式。以留屋留人、产业留人两大路径回流人气,通过植入流量经济、创意经济、体验经济三大经济业态,提高“产业布局+载体资源”融合匹配度,打造“老建筑+新消费”“旧场所+新经济”“原场景+新体验”全新场景。

撰稿 李光全