



2010-2020 广州城市更新十年

老城市新活力

从盘活存量用地、追求土地经济效益,到改善人居环境、

广州城市更新十年:

从城中村改造到近年来大行其道的老旧小区改造,到旧厂房旧仓库变身网红打卡点,城市更新正以一种翻天覆地或润物无声的方式改变着、影响着广州市民的生活。

作为一种全球性的运动与城市发展策略,城市更新被认为是从根本上影响和引导未来的城市发展模式,以及国家经济社会活动的组织方式。

广州城市更新肇始于上世纪60年代,主要以居民自主改造、重大基础设施带动的旧城房地产开发、政府投资的危破房改造、城中村改造试点等个案小规模推进。大规模的城市更新是以2009年“三旧”改造为起点,并以2015年广州率先在国内成立城市更新局为标志,“三旧”改造演变为城市更新。

广州城市更新十年,成效瞩目,自2009年以来,共实施“三旧”改造用地144621亩,已完成改造面积77680亩,节约土地约13181亩,节地率达16.97%,市住建局副局长齐怀恩认为其有力支持了广州高速发展。

城市更新的意义是多重的:它使城市发展、开发建设方式从房地产主导的增量建设转向以提升城市品质为主的存量提质改造;转变经济增长方式,扩大内需,形成新的经济增长点;解决“城市病”,提升人民群众获得感幸福感安全感。

■新快报记者 何珊 方汝敏

2010年

“三旧”改造进入大规模城市更新时代

据官方数据显示,2020年以前,广州新增建设用地指标已不足100平方公里,而广州纳入城市规划的存量土地近600平方公里,占广东省总量的五分之一。

由于新增建设用地的紧缺,低效土地利用的弊端,人居环境尚待改善,产业结构需要优化,文脉保护对象单一,从增量发展向存量发展势在必行。

2008年,国土资源部与广东省共建节约集约用地示范省,联合启动“三旧”改造试点工作,推进“旧城镇、旧厂房、旧村庄”的改造,推进国有土地整备,盘活存量用地等工作,并于2009年出台《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》。

以“三旧”改造为契机,2009年,广州市出台《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》,2010年成立广州市“三旧”改造工作办公室,进入大规模城市更新时代。齐

怀恩认为“三旧”改造是重大的土地政策创新,使城市更新实现了从战略到政策的转型。

2010年,广州市编制了《广州市“三旧”改造规划纲要》及旧城、旧厂房和旧村庄专项规划,明确通过“三旧”改造,促进节约集约用地,推动产业转型升级和经济增长方式转变,改善人居环境和提升城市形象,完善城市功能,优化空间结构,传承历史文脉。

“三旧”改造采取全面改造和综合整治结合的改造方式,推进了琶洲、猎德、林和、杨箕、文冲等城中村全面改造;黄埔古村、东濠涌沿线、荔枝湾及周边社区综合整治;启动两个“巨无霸”广钢新城、广纸片区旧厂改造;一批工业遗产改造的创意园如太古仓码头、TIT成为集文创、展览、旅游、休闲娱乐为一体的网红打卡点。

“三旧”改造以全面拆建为主

齐怀恩指出,从2009年至2014年的“三旧”改造,特点是在政府主导下,允许符合条件的项目自行改造,合理分配土地增值收益,主要以全面拆建模式为主,单个项目推进,侧重硬件设施改造。

他将这一时期划分为两个阶段:从2009年底到2012年6月,是“市场主动、效率优先”,有四大创新:简化历史用地完善手续;创新土地管理政策,完善集体土地权能;改造模式和土地供给主体多元化;共享土地增值收益。取得四大成效:土地供应总量和渠道增加,有效缓解了发展空间不足的问题;调动社会投资,拉动经济增长;重塑空间,改善民生环境;重构基层组织管理。

但存在四大问题:缺乏改造总量和实施计划的控制;项目空间分布无序;依据用地功能补偿,导致同地不同价,导致公共利

益和历史文化保护的隐忧;行政审批部门缺乏准确、快速地从技术上考量各“三旧”改造项目可实施性的工具。

从2012年6月到2014年12月,是“政府主导、综合绩效”,出台《关于加快推进“三旧”改造工作的补充意见》(穗府〔2012〕20号),强化自上而下政府规划管控,保证政府收益及公共利益。做到三大强化:加强规划引领,突出中长期和年度计划管理;突出政府主导作用,收紧自主改造的范围,控制和规范市场行为;强调连片改造,历史文化保护和公共利益优先。取得三大效果:市场参与的城市更新活动大量减少;国有企业的存量土地盘活效果明显;重点地区的连片改造(规划)有序推进。但也产生了以下问题:调整的改造政策提高了改造的门槛,一定程度上影响了改造主体的积极性,广州“三旧”改造步伐相应放慢。



2015年

率先成立城市更新局进入常态化更新

从2015年至2018年,以广州成立城市更新局为转折点,广州城市更新进入“理性回归、多元平衡”时期。

2015年,中央城市工作会议对城市更新提出了要求,强调通过转变城市发展方式,完善城市治理体系,提高城市治理能力,会议指出:坚持集约发展,框定总量、限定容量、盘活存量、优化增量、提高质量。提出要加快老旧小区改造,增强城市内部布局的合理性,提升城市的通透性和微循环能力。

在这一年2月,广州在国内率先成立城市更新局,标志着一直以来的“三旧”改造工作正式转变成为一个系统常态化的城市更新工作。原市“三旧”改造工作领导小组更名为市城市更新工作领导小组,进一步加强市级

层面城市更新重大政策措施、中长期规划、年度计划、资金使用安排、片区策划方案及更新项目实施方案等工作的统筹协调。

出台城市更新“1+3”政策(即《广州市城市更新办法》、《广州市旧村庄更新实施办法》、《广州市旧厂房更新实施办法》、《广州市旧城镇更新实施办法》和《广州市人民政府关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》),实施《广州市城市更新总体规划(2015-2020年)》,明确到2020年完成城市更新50平方公里。

按年度编制和组织实施城市更新年度计划,列入2016年、2017年、2018年城市更新计划项目共计863个,总用地面积190平方公里,共安排市财政资金23亿元。

城市更新“广州模式”一:微改造

这一时期城市更新形成“广州模式”,突出表现在两方面的探索:微改造和公众参与。

《广州市城市更新办法》在原有全面改造的基础上,创新性提出“微改造”的方式,明确城市更新资金将优先安排微改造项目,老旧小区更新,改善人居环境是重点,包括增加市政公共服务设施,管线下地,打通交通道路、消防通道,对单体建筑进行整治修缮和重建,实现“三线”下地、“雨污分流”等。

2016年,广州市在全国率先开展老旧小区微改造工作,在全市范围内开展数据调查、制定改造标准、创新政策优惠。

根据《广州市老旧小区微改造实施方案》,到2020年,重点推进全市779个功能配套不全、建设标准不高、设施设备陈旧、基础

设施老化、环境较差的老旧小区微改造项目。

截至2018年,全市共推进696个微改造项目,市财政已投入18亿元。

2017年,广州成为全国唯一入选住建部老旧小区改造试点的一线城市。共有德欣小区、五羊小区、梅花路小区、泮塘五约小区、旧南海县小区五个项目列入试点。

微改造的项目中除了人居环境改善类,还有历史文化保护微更新类型,广州提出通过产业植入进行的微改造推动区域经济发展,如恩宁路、泮塘五约微改造,都是在历史文化街区中对政府已征收的公房进行修缮或重建,功能置换,发展文旅、创意、休闲娱乐产业。在恩宁路改造中,政府首次以BOT方式,将公房以租赁方式交给开发商建设、运营,引进社会资金进行改造。