

典型案例

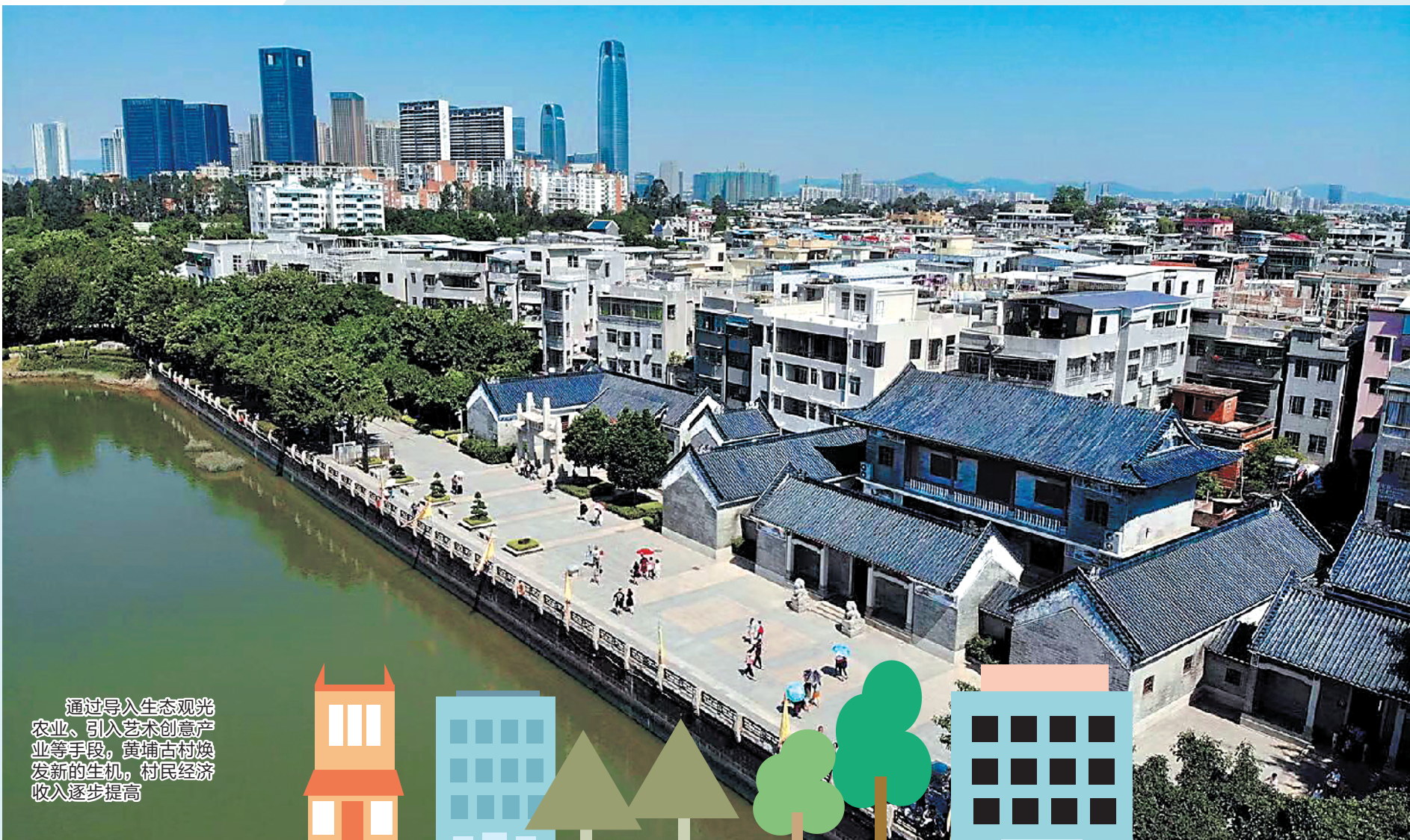


广州 T.I.T 国际服装创意园

**黄埔古村:** 建村 1000 多年,是明清海上丝绸之路的起点,现存文物建筑 51 处。首期按“不改变文物原状”原则修缮 9 座清代和民国的建筑,2010 年底已完工。整治通过导入生态观光农业、餐饮食宿等旅游行业,引入文化创意产业,优化古村经济结构,村民经济收入逐步提高。通过房屋抽疏,打通消防通道、完善交通系统、优化建筑间距、美化空间形态,使文物保护与开发、改善民生、促进村社经济发展三者平衡发展。

**广州 T.I.T 国际服装创意园:** 前身为成立于 1956 年的广州纺织机械厂,2004 年正式停产,停产时年产值仅 1000 多万元,处于亏损状态。在不改变用地性质、房屋权属和建筑物主体结构,最大限度保留园区老工业厂区有价值的原始建筑风貌特征及原生生态环境的前提下,对园区各部分使用功能进行了重新规划,以符合园区的功能定位和发展的需要,通过升级改造将该旧厂房建设成以服装创意为主题的时尚产业园区。

**天河区德欣小区:** 该小区除了普遍存在的房屋老化损坏、墙体剥落、供水排污系统陈旧等,还有停车位紧张、人车混杂、私人花草占用公共通道等问题。借鉴“共享经济”的概念,将小区的一半车辆分流到附近写字楼的地下停车场,消灭了乱停乱放的现象。微改造中大家想到了“共享赏花”,鼓励居民将自家种植的花草摆放在新建的花基上,既不影响通行,又方便住户照看花草。巧用“共享经济”概念解难题,对今后老旧小区改造有启迪意义。



通过导入生态观光农业、引入文化创意产业等手段,黄埔古村焕发新的生机。村民经济收入逐步提高

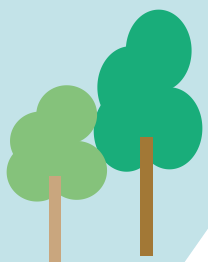
# 广州:

# 推行社区“微改造” 城市更新为城市增值

文/图 赵燕华 周哲

政策解读

## “三旧”改造 继续放权 省级层面 实现零审批



2018 年 4 月广东省国土资源厅印发《关于深入推进“三旧”改造工作实施意见的通知》,对广东省“三旧”改造工作进行了新的部署,主要包括:

进一步下放权限,广东省对“三旧”改造实现零审批,将“三旧”改造所有的审批权委托市级更新部门实施,这一次又将标图建库审查权下放地级以上市;同时,放宽对“旧”的时间要求,从 2007 年 6 月 30 日前放宽至 2009 年 12 月 31 日前。

进一步厘清政府职能:明确政府在“三旧”改造中的职能就是制定规则、编制规划,以及标图建库、实施方案、土地征收审批等。

规范对改造主体的认定:实施意见首次明确规定集体建设用地使用权的受让人甚至承租人,经村集体经济组织表决同意,也可成为改造主体。

此外,《实施意见》还明确了实施改造的具体方式、旧村改造的供地对象,并规范了“三地”报批方式。

为贯彻落实省《实施意见》,结合广州实际,广州市城市更新局正加紧制订《关于深入推进广州市城市更新工作的实施细则》,优化城市更新政策,调动各方主体积极性,进一步用足用好活用“三旧”改造政策。

## 回顾 | 成立城市更新局全国首开先河

今年 11 月底,广州市人大常委会组织调研组,对广州市城市更新局落实《政府工作报告》目标任务情况进行了集中视察并召开了相关座谈会。调研组对广州市城市更新工作给予高度评价,并表示,今后将继续关注广州市城市更新改造工作,与相关职能部门共同推进“三旧”改造工作。

改革开放 40 年以来,广州城市化、工业化快速发展,城市人口大量增加,常住人口从 282 万增加到 1450 万,这些人口高度集中在 6 个老城区。随着城市规模的扩大,市区内留下了大量“三旧”地区,即旧厂、旧城和旧村(“城中村”)。近年来,国家以及省市相关部门一直非常重视广州的城市更新工作,出台了一系列的相关政策。

2014 年 12 月,广州机构改革方案公布,将广州市“三旧”改造工作办公室的职责、市有关部门统筹城乡人居环境改善的职责整合划入广州市城市更新局。值得一提的是,这在全国是正式设置首个城市更新局。

2015 年,广州市城市更新局出台城市更新“1+3”政策,常态化

有序推进更新改造,以政府主导、市场运作、利益共享为原则,强调产业转型升级、历史文化保护和人居环境改善,创新性提出“微改造”更新方式,注重长期效益和可持续发展,确保产业和项目的有机融合,完善各利益主体土地增值收益共享机制。



## 探索 | 以人为本推进“微改造”模式

在广州,2000 年之前建设的老旧小区有 779 个、建筑面积 5180 万平方米,涉及人口约 80 万户、260 万人。越秀区,平均人口密度是 30364 人/平方公里,超过了纽约、东京中心城区人口密度。

我国城市更新最早的研究始于 1979 年,吴良镛教授从如

何正确处理好城市更新中继承与改造的问题出发,提出了“有机更新”的理论构想。

2008 年 12 月,根据《国土资源部关于与广东省共同推进节约集约用地试点示范省建设工作的函》这一文件,国土资源部与广东省人民政府签署了《共同建设节约集约用地试点示范

省合作协议》,并拉开“三旧”改造序幕。其后,全省以实施“三旧”改造为契机,创立“三旧”改造政策体系,稳步推进旧村庄、旧厂房、旧城镇改造。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,以全面拆建模式为主,单个项目推进,侧重硬件设施改造。

2014 年 12 月,广州机构改革方案公布,将广州市“三旧”改造工作办公室的职责、市有关部门统筹城乡人居环境改善的职责整合划入广州市城市更新局。值得一提的是,这在全国是正式设置首个城市更新局。

2015 年,广州市城市更新局出台城市更新“1+3”政策,常态化

有序推进更新改造,以政府主导、市场运作、利益共享为原则,强调产业转型升级、历史文化保护和人居环境改善,创新性提出“微改造”更新方式,注重长期效益和可持续发展,确保产业和项目的有机融合,完善各利益主体土地增值收益共享机制。



## 探索 | 以人为本推进“微改造”模式

截至目前,广州全市已批城市更新项目 1090 个、改造面积 106.5 平方公里,其中,2016-2018 年城市更新年度计划共纳入正式项目 850 个,涉及用地面积 175 平方公里,安排市级城市更新资金 23 亿元。2018 年下发的两批城市更新年度计划中,纳入正式项目 651 个、68.88 平方公里,安排市财政资金 16 亿元,其中,微改造项目 597 个、47.74 平方公里。

近几年的城市更新计划重点探索“微改造”模式,强调以人为本,突出保障城市和人安全,消除城市安全隐患,对建成区中存在安全隐患的建筑,实施局部拆建、整治,消除安全隐患。同时

充分挖掘老城区潜在资源和优势,保护和修缮文物古迹、工业遗产,对历史建筑予以活化利用,延续历史文脉、保存城市记忆。老旧小区微改造注重文化内涵彰显、历史风貌的传承,探索建与管的并重,不仅要建设、要改变面貌,更加注重产业的引入与培植。

近年来,广州市的城市更新工作稳步推进,明确改造对象为:存量低效用地的改造,“三旧”用地;对公众安全构成威胁的楼宇修复;老旧小区及其环境、公建套配(学校、医院、养老);文物修缮保护,在保障城市居住安全、完善配套设施、促进产业转型升级、保护历史文化遗

产、盘活低效存量用地、提升节约集约用地水平等多方面取得进展。

截至目前,广州已推进改造 696 个老旧小区,投入市财政资金 16.4 亿元,累计整治“三线”274 公里,维修消防设施 2291 项,规范垃圾清运点 226 个,新增绿化 2.6 万平方米,拆除违章建筑 2.5 万平方米,修缮历史建筑 901 平方米。配建公共服务设施(场所)1397 个,建筑面积 200 万平方米,其中学校(含幼儿园)128 所,文化体育设施 232 个,邮政所等市政公用设施 450 个,菜市场 45 个,养老机构设施等社区服务与行政管理服务设施 542 个。城市更新通过旧厂自主改造、政

府收储、旧楼宇更新、村级工业园升级改造等方式,主动淘汰落后产业,引入创新型优势产能,实现空间重构和土地重配,推动优势资源和要素集聚发展。目前,已关停搬迁企业 310 家,推动华南国际港航服务中心、万科黄埔跨境电子商务园区、TTT 纺织产业园等转型升级,成功引入百度、微信、唯品会等企业 4676 家,建成科技孵化器 5 个,年产值 1530 亿元,提供就业岗位 13 万个。



永庆坊是“微改造”的成功案例

## 典型做法

## 城市更新 要留住城市的“根”

今年 10 月 24 日下午,习近平总书记到广州市视察,第一站是荔湾区西关历史文化街区永庆坊。习近平总书记沿街察看了旧城改造、历史文化建筑修缮保护情况,还走进粤剧艺术博物馆了解了粤剧艺术传承和保护情况。广州美景千千万,为何永庆坊独获殊荣?

### 在传承保护中进行改造

永庆坊坐落在广州最具“广味”的荔湾区西关。大街小巷里,弥漫着浓郁的岭南文化气息。近几年,通过“修旧如旧”的旧城改造,永庆坊既保持了“原汁原味”的西关老城风貌,又吸收了不少时尚元素,成为广州年轻人文化创意的聚居地、广州众多特色文化街区的代表。永庆坊的特色源于对传承的坚守和对创新的包容。其实,传承和创新、坚守和包容,不但是永庆坊的文化特色,也体现着广州在城市更新过程中注重保护历史文化。

广州“三旧”改造办成立后的第一次会议就是讨论对历史文化的保护,作出的第一个规定就是在“三旧”改造中加强历史文化保护的规定。明确规定“三旧”改造方案中必须有关于历史建筑的评估和保护专章。截至目前,共投入资金约 6.6 亿元,活化历史文化街区,保护修缮文物古迹、工业遗产、历史建筑 213 宗,总建筑面积 13.9 万平方米,其中文冲、横沙、茅岗三地通过改造,保护和修缮各级文物、历史建筑近 2 万平方米。

### 创新管理 让百姓得实惠

广州旧村改造现象比较普遍,这给旧村改造带来了很大的困难。随着城市化发展,广州不少城中村告别了原有的耕种模式,开始过上了包租公、包租婆的“踩脚数钱”生活。旧村改造不仅没有诱发村民抢建风潮,而且凡是进行改造的旧村,都彻底断了违建根。广州近十年每年都要拆除一定数量的违建,像猎德村、裕安围村、黄埔村等改造后,都不再有违法建设,因为已经没有违建的土壤。

旧村改造用地是村民宅基地,属于村集体用地,也是农民唯一的

生产资源。因此,要把最大限度保证农民利益摆在首位。其次,政府有严密的成本测算,包括安置居住宅、商业等建筑量、容积率、比例等,以最大限度保证改造参与各方的利益平衡以及公共利益。广州市专门制定了《广州市城中村改造成本核算指引(试行)》《广州市旧村庄全面改造成本核算办法》,对城中村改造成本核算作了详细的指引,保证改造后村集体经济收入不降低、村集体收入有所增加等。国家对增值部分有调节,房价上涨,税收越多,包括增值税、所得税等。客观地说,正是因为企业有开发经营的空间,才推动了旧村的改造,城市更新也体现了社会各方利益的一种再分配和均衡,实现了多赢。

旧小区微改造由于全部要靠政府投入,从 2018 年起,广州计划连续三年每年投入不少于 10 亿元、三年不少于 50 亿元用于老旧小区微改造。对老旧小区微改造注入人文关怀和养老功能:社区里构建 5 分钟的步行生活圈;推动在社区里建设价廉物美的长者饭堂,政府提供基本的生活保障。构思通过地下隧道把老旧小区与地铁联通起来,让居民免受刮风下雨之苦。



## 展望 | 盘活存量以更新为城市增值

十八届三中全会后,国家严控 500 万以上人口特大城市中心城区新增建设用地。2015 年中央城市工作会议明确要严控增量、盘活存量,尊重城市发展规律,开展城市更新和城市修补。广东省在全面推进土地节约集约利用的指导意见中提出,原则上广州每年使用建设用地总量中存量用地的比例不得低于 60%。

关于广东省土地年度供应计划,今年 3 月 12 日,省国土资源厅领导到广州市调研时提出,广东省将从今年起,除基础设施和民生项目外,不再向珠三角地区

直接下达新增建设用地计划指标,探索实行“三旧”全面改造“拆一奖 X”,综合整治“拆三奖 X”政策。将新增建设用地指标分配与盘活存量建设用地、推进“三旧”改造、推进拆旧复垦等工作挂钩。推进“三旧”改造,盘活存量土地将成为土地管理的重要方向。

广州市城市更新局相关负责人介绍,未来城市更新的内延也将继续拓展,从盘活存量建设用地、节约集约用地,延伸到改善人居环境、促进产业转型升级、社会治理体系完善、人文精神重构等。

从“三旧”改造的范围延伸到了老旧小区微改造、特色小镇、村级工业园产业转型升级、历史文化街区保护与活化等。特大城市发展建设将进入以盘活存量为主、在存量空间中实现增量价值的阶段,城市更新将是未来城市发展的主要驱动力和长期重点系统工程差异化推进,更新即为发展。