

上海旧区更新改造的规划策略与机制研究

Study on the Planning Strategy and Mechanism of Urban Renewal in Shanghai

迟英楠 CHI Yingnan

摘要 上海旧区改造经历了“365危棚简屋改造”和“成片二级旧里以下房屋改造”两个阶段。近年来很多成片里弄被拆除,城市基底发生较大变化。梳理借鉴日本和中国香港、中国台湾等地区在城市更新的政策法规制定、机构设置和组织实施等方面的特色做法,为上海城市更新背景下的旧区改造中进一步保护传统历史文化风貌、完善公共服务设施、提升空间品质提供借鉴。同时,从制度梳理角度论述上海旧区改造的规划策略与机制应用。最后提出确立差异化更新目标、优化实施组织模式、完善规划工作思路与工作机制和建立地方法规体系等建议。

Abstract The transformation of old districts in Shanghai has gone through two stages: the transformation of "365 dangerous sheds and simple houses" and the transformation of "two-level old houses and below". In recent years, the demolition of vast stretches of historical lanes has changed the urban landscape. Based on the characteristic practices of Japan, Hong Kong (China) and Taiwan (China) in the formulation of policies and regulations, the establishment of institutions, and the organization and implementation, this paper provides references for protecting historical and cultural features and improving public service facilities in the reconstruction of old areas under the background of urban renewal. At the same time, this paper discusses the planning strategy and mechanism application from the perspective of system research. Finally, this paper puts forward four suggestions: establishing the objective of differentiated renewal, optimizing the implementation organization mode, improving the planning ideas and working mechanism, and establishing a local legal system.

关键词 留改拆;城市更新;地方特色;政策机制分析;民生改善

Key words reform and demolition; urban renewal; local characteristics; policy mechanism analysis; improvement of people's livelihood

文章编号 1673-8985 (2021) 04-0066-06 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20210409

作者简介

迟英楠

上海市规划和自然资源局
建筑工程管理处副处长,工程师,硕士
derass@163.com

0 引言

上海的旧区改造始于20世纪90年代,通过改造危棚简屋,增加住房供应与商业、办公等公共设施,中心城区在短短30年内改善了原先基础设施不足、人口密度较大的状况。随着旧区改造的推进,城市经济发展取得巨大成就,城市面貌有了翻天覆地的变化,上海已经成为中国面向世界的名片与窗口。与此同时,大量历史建筑被拆除以及作为城市底图建筑类型之一的里弄建筑群被部分拆除,城市历史

风貌与街道肌理发生较大的变化。

为落实改善民生要求,注重风貌保护,完善公共服务设施,提升城市空间品质,上海旧区改造经历了由“拆改留”向“留改拆”理念的转变。

1 上海旧区改造情况

1.1 旧区改造整体推进情况

1992年上海第六次党代会提出,上海旧区改造工作目标是至20世纪末要解决本市

365万m²危棚简屋改造。经过近20年的努力,上海市委市政府于2000年宣布本市基本完成“365危棚简屋改造”。为继续加快推进旧区改造,上海市、区相关部门开展了成片成街坊二级旧里以下房屋调查,并将成片二级旧里以下房屋改造作为上海市旧区改造的重点^①。

2015年,上海市国民经济和社会发展规划“十三五”规划明确,“十三五”旧区改造目标是完成中心城区二级以下旧里房屋改造240万m²^②。近几年旧区改造工作力度持续加大,其中2018年全年完成约42万m²的旧区改造任务,2019年全年完成约55万m²,2020年全年完成约75万m²。至此,上海已提前超额完成“十三五”制定的旧区改造工作目标,“中心城区二级旧里为主的房屋征收达到266万平方米”^③。

1.2 旧区改造范围内历史风貌保护情况

旧区改造工作能快速解决原址居民的居住问题,客观上解决了很多民生问题。同时动迁、拆除低层旧房,以及新建高层建筑的高强度开发建设,是以往旧区改造工作比较普遍的做法,城市风貌因此受到一定影响。上海市领导曾提到,上海历史风貌保护工作存在“三重三轻”,即“重建筑、轻风貌,重局部、轻整体,重外表、轻功能”的现象^④。

据统计,1949年全市有9 214条里弄^⑤。但根据调查,截至2012年,上海市现存里弄建筑总计1 905处,其中旧式里弄1 210处,新式里弄551处,公寓里弄与花园里弄分别为11处和133处^⑥。2016年,上海开展的50年以上历史建筑普查工作结果显示,上海市中心城区50年以上历史建筑的建筑面积约为2 559万m²,其中里弄房屋建筑面积约813万m²,而需要保留保护的约730万m²^⑦。为加强上海市历史风貌抢救性保护工作,原上海市规划和国土资源管理局(现上海市规划和自然资源局)分别于2016年、2017年向市政府申报批复了上海市第一、第二批风貌保护街坊,其中近200片里弄住宅街坊被纳入法定保护范围,部分旧区改造地块也被纳入其中。

1.3 旧区改造地块存在布局与配套等难题

旧区改造地块基本处于上海市中心,区位优势明显,总体推进较为顺利。但随着旧区改造进入收尾阶段,剩余地块的实施还存在很多难点。首先,旧改地块布局比较分散,其中虹口区除提篮桥风貌区北侧是比较成片的区域以外,其他地块多分布零散,成片建设难度较大。其次,存在历史毛地旧改地块,出让多年未启动征收,个别还有被法院查封等问题,情况比较复杂。最后,旧改地块自身改造条件有限,同时有些地区周边公共服务配套等比较匮乏,改造地块承接配套要求较高,资金平衡比较困难。如何平衡经济、社会、文化和环境之间的关系是开展城市更新的主要难题。

2 国际经验

住宅区是一个城市的“重要底图”,它决定着城市的历史基因。阿尔多·罗西^⑧在《建筑类型学》中提出,城市中主要的两个持久物是住宅和纪念物,即城市住宅区和纪念性建筑(构筑物)。住宅区可以保持若干世纪,其中的个体房屋则是经常变化的。这些区域承载的是民俗传统,它们将文化以及人们的需求、梦想和情感不自觉地物化为具体物质形态^⑨。

基于东亚地区人口密集、生活习惯和历史传统观念等存在共性的情况,选取日本、中国香港和中国台湾作为案例,梳理城市更新相关政策法规、规划和机制等方面的经验与做法。

2.1 日本

20世纪60年代,日本政府为了振兴经济、调整城市功能及产业结构,在全国范围内启动现代都市意义上的城市更新活动。纵观其发展历史,日本早期以清除贫民窟等年久失修的建筑为主,随后逐步发展为区域性商业复苏及集中住宅的改造。21世纪初,日本城市更新理念逐步由“基于规划”向“基于项目”转变,在坚持地方政府、企业开展自下而上社区营造的同时,自上而下推动国家层面重点地区、大规模的更新活动^⑩。

2.1.1 政策法规

日本在城市更新的历程中,结合实践逐步建立起从宏观到微观的城市更新法规体系。其中《建筑基准法》《城市规划法》等规范类规划法对特定地区、高度利用地区、再开发促进区等区域内相应规模的建设活动,提出因基础设施建设、环境改善等要素可有限放宽容积率、建筑密度、建筑控高的规划要求。2002年,日本颁布《都市再生特别措施法》,同时修订《城市规划法》,城市更新从区域、企业行为上升到国家战略层面。法规还补充了“城市规划提案制度”,准许土地所有者、非营利机构及私人开发商在经2/3土地所有者同意后,可向地方政府申请提出或修订市镇规划^⑪。

2.1.2 政府组织及主要参与机构

日本参与城市更新的实施主体包括地方政府、公共性组织、企业及个人等,其中开发商是在实施主体认为需要时作为合作伙伴被引入的。21世纪初,为加强国家战略层面更新制度与项目的建设,日本在中央政府层面成立都市再生本部。原首相小泉纯一郎亲自担任部长,组织讨论、确定国家层面城市更新的基本方针及政策法规等^⑫。

近年来,UR都市再生机构(Urban Renaissance Agency)是日本较大体量的城市更新项目的重要组织者之一。该机构介于政府与民间组织之间,中央政府指派其最高主管,并拨付相关预算。项目推进过程中,UR机构主要负责搭建整体运作框架,在政府和产权主体间起到沟通协调作用。它拥有独立的人事权,提供独立的专业技术支持,运营需自负盈亏^⑬。UR机构在实践中探索出启用较小用地面积(约1 hm²)的种子基地,在邻近区域实施“连锁型”接力式更新^⑭,既延续原城市空间与人的结构,又对数十倍于原种子基地用地面积的区域实现了整体更新。

2.1.3 都市再生特别地区

基于城市化程度较高的现状,日本为进一步改善城市结构、提升影响力,积极开展“城市再生紧急整备地域”“都市再生特别地区”等据点式更新活动。日本都市再生本部遴

注释: ①来源:上海旧改超额完成“十三五”目标,今年征收量相较去年继续大幅增长,2020年12月11日,上观新闻, <http://sh.people.com.cn/n2/2020/12/11/c176737-34468865.html>。

②来源:从旧区改造到城市更新上海旧改模式升级(上), <http://www.pinlue.com/article/2018/08/0714/15672263113.html>。

③来源:“十三五”房屋征收达到266万平方米超额完成,上海旧改“一快两高”, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1685403212524664672&wfr=spider&for=pc>。

④来源:中心城区730万平米里弄将保留 研究出台风貌开发权转移机制, <http://www.kankanews.com/a/2017-07-12/0038068370.shtml>, 2017-07-12。

选符合战略层面都市再生目标方针以及近期具备开发转型条件的地区,在全国划定了“都市再生紧急整备地域”^⑤。依据《都市再生特别措施法》,行政单位、企业或社会组织可在“都市再生紧急整备地域”内,向地方政府申请一定规模都市再生特别地区项目以及整备规划和安全保障规划^{[6]207-208}。特别地区项目不设统一的标准,施行“一地一策”,其中对区域性公共设施建设有利,以及独创的城市魅力、能源保障、城市安全防灾及地球环境等是项目审查的要点^{[10]22-23}。

项目被认定为特别地区项目后,取消区内现有的土地用途、容积率、建筑密度、高度限制及建筑控制线、日照要求等城市规划规范性控制要求,规划技术指标由开发商与地方政府协商决定,同时允许在项目范围内合理转移容量^{[6]209-210}。对开发建设者提出的项目规划提案,东京都等地方政府建立以规划管理为主的都市再生特区审查制度,在审视开发商是否具备资金筹措、推进项目实施能力的情况下,在规定时间内决定是否启动规划审批法定程序;同时协调其他相关局、地方政府、项目业主及机构进行一站式审批,加快推动项目实施^{[10]22-23}。

2.2 中国香港与中国台湾地区

香港和台湾地区的城市更新历史演变各有不同。香港因其高密度发展的背景以及保护原产权人、承租使用人利益的法定要求,1960年代以来,从最初政府采取“积极不干预”政策的市场主导模式,到土地发展公司时期政府的有限度介入,再到成立香港市区重建局(URA,以下简称“市建局”),政府积极参与的新思维时期,城市更新策略在不断完善^{[11]65-66}。台湾的城市更新以台北市为主要发展区域,其总体演变是从以政府为主推进,到奖励民间投资,再到公私合作投资的过程。

2.2.1 政策法规

(1) 中国香港

20世纪80年代,香港通过《土地发展公司条例》,支持成立公私合营性质的“土地发展公司”(以下简称“土发公司”),针对建筑状况

较差且缺乏卫生设施的旧区,开展以商业开发为主的“土发”模式的更新项目。2000年,香港颁布《市区重建局条例》,明确市建局的定位、作用以及权力与义务,进入政府积极参与城市更新的新时期。在此基础上,香港制定《香港城市更新策略》和《市区重建策略》,提出4R更新策略,即Redevelopment(重建发展)、Re-habilitation(楼宇复修)、Revitalization(旧区活化)、Reservation(文物保育),综合运用资金支撑、土地政策等手段为旧区带来新活力^{[11]66-67}。2017年,市建局新增第5个“R”策略,即Retrofitting(改造重设),主要修缮现存老旧楼宇,并对其周边空间布局和配套设施等进行综合提升和改造^[12]。

(2) 中国台湾

台北市1973年修订《都市计划法》,增加“旧市区更新”专章;1984年修订《台北市都市更新实施办法》,增加“奖励民间投资兴办都市更新建设事业”专章;1998年公布《都市更新条例》等,为台北市城市更新的持续推动提供法律制度保障^[13]。针对历史保护地区、历史特色建筑群等特色资源地区,通过《文化资产保护法》《古迹地区容积移转办法》等专项法规的相关规定,为地区城市更新项目提供实施依据^{[14]107}。

2.2.2 政府组织及主要参与机构

(1) 中国香港

市建局是相对独立的法人机构,其决策层人选由香港特区政府任命。政府对其具体业务干预较少,决策权交由该局董事会进行,该局财务独立核算并接受年度审计。为避免碎片化更新,市建局聚焦9个重建目标区的大型项目及周边地区,在香港特区政府的规划、土地、建筑等部门全程参与指导下,运用多种策略、按计划协同推进片区城市更新工作。项目在规划审核、土地整合完成后,市建局可自行或与开发商合作开发,也可再按公开拍卖或招标的途径向私营开发商出售土地。市建局不仅有力推动了香港市区的更新,在片区更新中起到总体统筹和基础保障的作用,也进一步摆脱了“土发”模式单地块、单项目盈利的思维^{[15]7845-7849}。

(2) 中国台湾

1975年,台北市政府成立“居民住宅处”,推动老旧宿舍和村社的更新改造;2004年,成立都市更新专责部门,负责推动城市更新;2010年,台北市提出“活力、效力、宜居、和谐”4大更新发展目标。为顺应古迹保存活化、社区营造与艺术文化活动的需求,台北市同年开展了URS(Urban Regeneration Station,都市再生前进基地)行动计划,以创新文化为出发点,发挥NGO与民间投资的创新力量,“自下而上”凝聚社区共识,让历史建筑焕发新生,同时激发街区的更新发展^[16-17]。

2.2.3 城市更新的机制保障

(1) 中国香港“连系地盘”推进机制

为调和公众利益和个体利益矛盾,统筹社会、经济、环境效益,香港部分城市更新项目采用“连系地盘”推进机制。针对既有较高建设容量的现状,对于城市更新中投资回报不确定盈利的建设项目,由香港特区政府与开发商签订协议,将其他空置土地也一同批租给同一家开发企业,通过有利润项目与无利润的旧区更新项目捆绑组合,解决单地块项目开发可能造成亏损的问题^[18]。

(2) 中国台湾容积率奖励、转移机制

台北市更新政策中的容积率奖励与容量转移措施,为民间资本、业主的更新活动提供了较大动力。针对更新单元内提供更多公共设施、公共空间或保留原历史风貌及扩大更新单元规模、缩短更新时序等有利于推进城市更新整体规划的,明确可给予一定限度的容积率奖励。台北市容积率转移机制设计较为灵活,规定可根据市场需求对容积转移量与转移次数做出适当调节,项目规划方案中包括一次性转移和多次转移,即计划实施更新的地块无法承载的容量可一次性转入一个基地,也可同时分多次转入多个基地。如某些接收容积率的基地无法一次性全部接收,可以也仅可再转移一次原基地未利用的剩余容量至其他地块^{[14]107-109}。

3 上海旧区更新改造的政策机制

2015年,上海出台《上海市城市更新实

注释: ⑤截至2015年7月,日本全国共63个“城市再生紧急整备地域”,约8 372 hm²;其中12个为需要特别强化国际竞争力的“城市再生紧急整备地域”,约3 894 hm²^{[10]25}。

⑥市建局成立8年时间实施建设的项目涉及用地面积约20 hm²,总建筑面积约130万m²,而土地发展公司在近10年时间内,总建设量(建筑面积)约为7.32万m²^{[15]7845}。

施办法》(以下简称“《实施办法》”),对提升城市功能、公共服务配套、加强历史保护和改善生态环境等方面的建设活动给予开发权奖励等政策支持。政策重点是项目在符合一定条件下,可以调整用地规划性质、增加建筑高度,以及给予一定比例的建筑面积奖励等。根据《实施办法》细则,该文件适用于公共活动中心区、历史风貌地区、轨道交通站点周边、老旧住区,以及产业社区等地区,但旧区改造、城中村改造等未纳入其中。为贯彻“上海2035”总体规划中“创新之城、人文之城、生态之城”的目标,在研究借鉴《实施办法》的基础上,针对旧区改造地区征收成本上涨、地块开发经济收益不可控等特点,上海市以“留改拆”为理念,在规划土地法规政策、组织方式、实施机制等方面开展了大量工作,助推新一轮旧区更新。

3.1 规划土地政策

3.1.1 规划政策

一是开发容量奖励。在《实施办法》及其细则基础上,2017年上海市政府印发《关于深化城市有机更新促进历史风貌保护工作的若干意见》(以下简称“《若干意见》”)。2018年原上海市规划和国土资源管理局印发《关于落实〈关于深化城市有机更新促进历史风貌保护工作的若干意见〉规划土地管理实施细则》(以下简称“《实施细则》”),针对历史风貌保护地区,即历史文化风貌区、风貌保护街坊,为促进历史风貌保护和居民生活环境改善,明确对确需保护保留的新增历史建筑,可给予建筑面积奖励,一定程度上提高了建设主体的参与意愿。

二是开发权转移。《若干意见》针对风貌保护地区提出建立开发权转移机制,《实施细则》细化规定,因历史风貌保护需要难以按照已批规划容量实施的,允许进行开发权转移,并优先在邻近区块和本行政区内平衡。

三是放宽部分技术规范。2019年《上海市历史风貌区和优秀历史建筑保护条例》经修正新增第二十二条,规定“确因历史风貌保护需要,建筑间距、退让、面宽、密度等无法达

到本市规定的,可以经专家委员会论证后,由市规划资源管理部门确定具体规划指标”,为保护历史建筑、区域历史肌理提供了法定技术支撑。

3.1.2 土地政策

《实施细则》提出,法定风貌保护范围的地块与其相邻地块组合为风貌保护项目的,风貌保护用地占项目总面积达到50%以上的,可采取保留建筑物带方案定向挂牌方式出让;同一行政区的法定风貌保护范围内的地块,可组合形成风貌保护实施项目,面积达到一定比例的,可以带方案定向挂牌方式出让。

为妥善处置旧区改造“历史毛地出让地块”,上海市规划和自然资源局联合相关部门出台了旧区改造“历史毛地出让地块”的处置意见,规定历史毛地旧区改造地块可以由原业主继续开发,或经程序变更开发单位、政府收回重新供应,以及将储备地块与旧区改造地块、“历史毛地出让地块”组合等方式,推进其实施建设。《关于本市旧区改造中“毛地出让”地块处置若干政策口径的意见》还规定对于历史遗留“毛地出让”地块,各区应结合地块实施进度、被拆迁居民意愿、政府财力等实际情况综合研究,采取“一地一策”方式稳妥推进。

3.2 主要机构与组织

为增强市级旧区改造工作的统筹力度,上海市委市政府强化市政府领导小组作用。领导小组下设旧改办公室的成员中,除原住建、房管部门以外,还包括发改、财政、规划土地等市级职能部门,以及黄浦、静安、杨浦、虹口4个区旧改部门和国有企业地产集团等。旧改办公室的主要任务是制定年度计划、认定旧改区域,组织各区清查旧改区域人口及建筑面积情况,与各区、市级相关部门、企业协商开展征收、研究融资渠道等。

上海市规划资源部门在旧改工作中主要负责组织风貌评估、研究规划方案及土地供应路径等。2018年末至2019年初,上海市规划资源局按照规定,全面组织开展并完成风貌保护街坊评估工作,为相应地区旧区改造规划调

整及实施方案的编制起到较好的指导作用。上海市发改、财政等部门研究相关资金、财政等政策措施与实施路径。

为加强市区功能企业力量整合,上海地产集团成立上海市城市更新中心,作为全市统一的旧区改造功能性平台,探索旧改新政策、新机制。上海地产集团全资子公司上海城市更新发展公司与黄浦、杨浦、虹口、静安等4个区的区属国企分别按比例投资成立区级城市更新公司,协同推进各区旧改地块的改造实施^⑦。

3.3 实施机制

针对此轮旧区更新改造实施存在时间紧、征收成本高、资金周转压力大、风貌保护要求高等情况,上海市规划和自然资源局联合各相关区通过引入多样的实施主体,明确前提要求,优化规划管理程序与供地方式等,建立旧区改造工作实施机制。

在实施主体方面,除市、区储备以及毛地原主体组织实施外,还包括按程序遴选企业参与旧区改造,进一步调动市场力量。在项目出让方面,根据《实施细则》,对于项目周边不具备独立开发条件的“边角地”“夹心地”“插花地”等零星土地用于经营性开发的,可采取扩大用地的方式结合历史风貌保护主体项目进行整体开发。

根据2020年出台的《关于支持旧区改造土地管理有关工作意见》,各区在实施主体及征收意愿征询同意比例符合要求等前提下,按程序可出具《旧区改造项目地块预供应意见书》,支持实施主体提前介入,进一步挖掘区位优势与土地资源价值,提前参与规划编制与方案研究。将原来旧改征收后再开展规划研究的串联式做法,调整为旧改征收与规划研究同步进行的并联式做法,缩短了项目从启动征收到规划实施的周期,减轻了企业资金压力,进一步提高旧改地块更新效率。

根据上海市有关旧区改造实施要求,改造方式既有“留房留人”修缮改造,也有“征而不拆”原有建筑保留,征收完成后按规划要求实施保留保护改造和利用的做法,为房与人相

注释: ⑦来源:上海创新旧区改造模式功能性国企跑出旧改加速度, <https://ishare.ifeng.com/c/s/7qhsWRb53Y7>。

分离的征收方式提供政策支撑。

上述政策措施在各区开展的旧区改造项目中已逐步得到应用。例如,在静安区安康苑项目中,通过容积率的奖励与转移、放宽地块内部建筑控制规范管控、“征而不拆”等政策,区域整体功能得到转型提升;同时该区域历史街巷格局、较大规模的石库门建筑群以及地块历史肌理等,也得以保留、修补和重塑。在静安区洪南山宅项目中,市、区联合组成平台公司,以旧改地块为切入点,结合周边地块优化街坊的用地布局,适当提高建设容量,保障公共服务设施和基础教育设施落地,既兼顾了区域更新的可操作性,也提升了该地区公共服务整体水平和地区综合品质。

4 对旧区改造工作的建议

上海正面临发展机遇期,上海市国民经济和社会发展“十四五”规划和2035年远景目标纲要中提出,本届市委任期内计划全面完成中心城区成片旧区改造任务,同时将力争加快完成中心城区零星旧改,旧改任务比较艰巨。在上海城市更新工作已有成效的基础上,结合日本、中国香港和中国台湾地区经验,在实施思路、规划措施等方面提出建议。

4.1 确立差异化更新目标

上海中心城区在城中建城的背景下,可以借鉴日本和中国香港的经验,采取系统化、精细化策略有序推进,契合城市发展战略目标,在区域与地块(或建筑)两个层面分类施策,明确旧城改造项目的规划设想。

一方面,借鉴日本“城市再生紧急整備地域”“都市再生特别地区”等据点式发展思路,上下结合明确更新发展目标。规划层面自上而下、审慎划定城市更新发展的重点地区,提出相应政策。同时在这些区域内,区级政府或社会组织、企业等结合旧改地块适度放大研究范围,围绕挖掘地区特色、解决迫切问题等,学习日本注重传统产业与高科技相融合、同时积极发展新兴产业的发展理念,自下而上提出区域更新方案,明确改善区域公共设施、环境品质、

形成区域特色以及提升城市影响力等目标。

另一方面,针对单地块质量、设施、环境较好的更新项目,在符合总体发展目标的前提下,可在尊重原住民意愿的基础上,参考香港5R的理念,修缮老旧住宅楼宇,并对其周边公共空间组织和配套设施等进行合理提升和改造,增强地区活力。

4.2 优化实施组织模式

(1) 加强市、区协作。市级部门围绕发展目标,形成合力,统筹旧改更新的总体结构、布局;区政府加强主动性,着眼于本地区区域特色。涉及市、区联合储备及区储备旧改项目的,探索提前引入市场主体进行方案比选,形成符合规划导向且可实施的方案,政府负责基础保障研究与落实。市、区联合还可进一步研究解决单一行政区无法解决但市级层面可以统筹的配套设施、道路以及资金转移等问题。

(2) 发挥企业(或组织)平台优势,统筹产出利益分配、公共服务设施以及不同业主产权等问题。进一步加强市级国有企业优势,在因风貌保护、地块零散等原因导致原规划容量无法实现的情况下,可借鉴香港“连系地盘”经验,借用该平台相对平稳地推进各区域容积率转移、地块捆绑开发等政策应用。国有企业在参与旧改中,可以借鉴日本UR或中国香港市区重建局等平台做法,充分听取社会公众意见,解决地区基础配套设施、可支付住宅等问题,起到基础保障性作用。

随着城市更新的持续推进,地方政府置换、征收或收储成本逐渐增加,业主也存在不愿放弃原有产权、区位优势的情况。企业平台可以学习日本连锁型开发、运用小规模资金撬动地区更新的模式,围绕协调各产权人利益而形成的区域更新规划愿景,探索启用有限资金及以“种子基地”——以较小用地范围的开发建设为起点,带动规划范围内相邻街坊地块接力式、渐进式更新,使原业主(原住民)能够在地区更新建设后,留在原区域继续工作、生活。渐进式更新使地区基础设施与环境得到改善的同时,创造出更多增值空间,既可以延

续地区传统与社会环境,又能够促进城市的长期可持续发展。

(3) 搞活企业实施方式。平台企业(或组织)可学习、借鉴香港市区重建局的做法,在项目规划确定、土地整理完成后,探索引入各领域的专业化房产开发企业(包括民营企业)共同开发或转让开发,既平衡时间与资金成本,也保证地区开发建设的品质。在市场化、多样化推动地区发展的同时,平台企业(或组织)为地区的公共管理打好基础,保障地区今后的运营、治理与发展。

4.3 完善规划工作思路与工作机制

规划工作思路方面:一是参考日本“都市再生地区”的做法,规划以愿景描述为主,在确保交通、配套合理的前提下,适当弱化规划规范性指标的管理要求,进一步释放区域空间潜力。二是借鉴中国台湾容积率管理措施,研究形成容积率奖励与区域转移的操作规则。各区在旧区改造推进过程中通过锁定差异化目标、“区域平衡”相关技术指标,实现对历史风貌保护地区的有效保护,完善公共服务水平,提升地区更新价值。

规划相关工作机制方面:一是在政府确定的城市更新重点地区,探索允许企业(试点从国企开始)在一定比例业主同意的情况下,申报规划愿景、方案,规划资源部门牵头统筹相关部门,审核规划愿景要点,研究确定规划指标及管理要求。二是针对风貌保护等地区要素复杂的情况,探索以实施方案确定相应规划指标的规划实施机制。在规划研究前期,加强设计方案研究,可试点将审定方案附图直接作为出让条件附件,以带方案出让方式供地,做好与土地、项目审批的衔接。三是挖掘上海的历史文化价值,发挥上海历史风貌保护“三驾马车”及规划统筹的优势。对具有保护、保留身份的公共房屋,可以借鉴台北市URS行动计划的思路,以规划为引导,联合相关部门及地方政府,利用资产优势,探索植入文化功能、培养文创产业,形成特色化区域效应,进而带动周边的更新活动。

4.4 建立地方法规体系

借鉴日本与中国香港及中国台湾地区的经验,在上海城市更新政策法规体系中进一步完善旧区更新改造活动的内容。一是对应规划与土地管理等上位法,在已经开展的城市更新条例中明确旧区更新改造的目标、范围、要求与程序。在今后更新活动开展的过程中,及时总结、提炼旧区更新改造相关政策文件与工作经验,修正城市更新地方法规。二是及时修订文物、房管等相关法规与技术规范。对规划、土地,以及文物、房管、绿化等与城市更新相关的法规规定及技术标准进行统筹修订,为实施城市更新条例提供相匹配的规定与标准。

上海旧区改造工作已进入城市更新的快车道。随着进一步多元化推进旧区改造工作、优化完善组织模式与规划思路,实践中进一步总结形成法规与制度,上海市将进一步提升旧区改造工作成效,提升城市能级与影响力,塑造上海的“文化品牌”,以期为全国旧区改造工作提供上海经验。

参考文献 References

- [1] 阮仪三,丁枫. 上海历史文化名城保护的策略思考[J]. 上海城市规划, 2006(2): 6-9.
RUAN Yisan, DING Feng. Some thoughts on the strategy of protecting the historical and cultural metropolis of Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2006(2): 6-9.
- [2] 郑时龄. 上海的建筑文化遗产保护及其反思[J]. 建筑遗产, 2016(1): 10-23.
ZHENG Shiling. Architectural heritage conservation in Shanghai and its reflection[J]. Architectural Heritage, 2016(1): 10-23.
- [3] 张晨杰. 基于遗产角度的上海里弄建筑现状空间研究[J]. 城市规划学刊, 2015(4): 111-118.
ZHANG Chenjie. A research of Shanghai Lilong spaces from a heritage perspective[J]. Urban Planning Forum, 2015(4): 111-118.
- [4] 阿尔多·罗西. 城市建筑学[M]. 黄士钧, 译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2006.
ROSSI A. The architecture of the city[M]. HUANG

- Shijun, translate. Beijing: China Architecture & Building Press, 2006.
- [5] 沈克宁. 重温类型学[J]. 建筑师, 2006(6): 5-19.
SHEN Kening. Review typology[J]. Architect, 2006(6): 5-19.
- [6] 周显坤. 城市更新区规划制度之研究[D]. 北京: 清华大学, 2017.
ZHOU Xiunkun. Research on the planning institution of urban redevelopment district[D]. Beijing: Tsinghua University, 2017.
- [7] 孔明亮, 马嘉, 杜春兰. 日本都市再生制度研究[J]. 中国园林, 2018, 34(8): 101-106.
KONG Mingliang, MA Jia, DU Chunlan. Study on the urban reconstruction system of Japanese cities[J]. Chinese Landscape Architecture, 2018, 34(8): 101-106.
- [8] 于海漪, 文华. 国家政策整合下日本的都市再生[J]. 城市环境设计, 2016(8): 288-291.
YU Haiyi, WEN Hua. Urban regeneration in Japan: integrated by state-level policies[J]. Urban Environment Design, 2016(8): 288-291.
- [9] 施媛.“连锁型”都市再生策略研究——以日本东京大手町开发案为例[J]. 国际城市规划, 2018, 33(4): 132-138.
SHI Yuan. Gearing type urban regeneration strategy: case on Otemachi development in Tokyo, Japan[J]. Urban Planning International, 2018, 33(4): 132-138.
- [10] 张晓辉. 城市再生政策对城市综合开发的引导效果[J]. 建筑技艺, 2015(11): 18-25.
ZHANG Xiaohui. Effect of urban regeneration policy on urban comprehensive development[J]. Architecture Technology & Design, 2015(11): 18-25.
- [11] 张更立. 变革中的香港市区重建政策——新思维、新趋向及新挑战[J]. 城市规划, 2005(6): 64-68.
ZHANG Gengli. Reforming urban renewal policy of Hong Kong: new thinking, new trends and new challenges[J]. City Planning Review, 2005(6): 64-68.
- [12] 郭湘闽, 李晨静, 汤远洲. 高密度语境下的香港市区重建治理机制及其启示[J]. 城市发展研究, 2019, 26(9): 52-61.
GUO Xiangmin, LI Chenjing, TANG Yuanzhou. Study on urban renewal governance mechanism and its inspiration in Hong Kong under the high density context[J]. Urban Development Studies, 2019, 26(9): 52-61.
- [13] 刘波. 我国台湾地区都市更新制度研究[D]. 郑州: 郑州大学, 2011.
LIU Bo. Study of urban renewal system in Taiwan[D]. Zhengzhou: Zhengzhou University, 2011.
- [14] 金广君, 戴铜. 台湾地区容积转移制度解析[J]. 国际城市规划, 2010, 25(4): 104-109.
JIN Guangjun, DAI Jian. Discussion on Taiwan transfer of development right institution[J]. Urban Planning International, 2010, 25(4): 104-109.
- [15] 陈敦鹏. 香港市区重建历程、机制及其启示[C]//2011中国城市规划年会论文集. 南京: 东南大学出版社, 2011.
CHEN Dunpeng. The process, mechanism and enlightenment of urban renewal in Hong Kong[C]// Proceedings of Annual National Planning Conference 2011. Nanjing: Southeast University Press, 2011.
- [16] 韩文超, 吕传廷, 周春山. 从政府主导到多元合作——1973年以来台北市城市更新机制演变[J]. 城市规划, 2020, 44(5): 97-103.
HAN Wenchao, LYU Chuanting, ZHOU Chunshan. From government-led to multifaceted cooperation: the evolution of Taipei's urban regeneration mechanisms since 1973[J]. City Planning Review, 2020, 44(5): 97-103.
- [17] 蔡辉, 高月静, 余佩华. 创意文化视野下都市再生策略的探索与借鉴——以台北市都市再生前进基地计划为例[J]. 城市发展研究, 2016, 23(1): 97-104.
CAI Hui, GAO Yuejing, YU Kanhua. Research and reference about urban regeneration strategy under the creative cultural perspective: a case study of Taipei URS plan[J]. Urban Development Studies, 2016, 23(1): 97-104.
- [18] 林坚, 杨志威. 香港的旧城改造及其启示[J]. 城市规划, 2000, 24(7): 50-53.
LIN Jian, YANG Zhiwei. The urban renewal and the enlightenment in Hong Kong[J]. City Planning View, 2000, 24(7): 50-53.