

以责任规划师制度为抓手,北京推动自下而上的城市更新

北京近期陆续发布《北京市人民政府关于实施城市更新行动的指导意见》(下称指导意见)以及《关于首都功能核心区平房(院落)保护性修缮和恢复性修缮工作的意见》等4个配套实施细则,明确了北京城市更新的目标以及老旧小区、老旧小区和平房院落的更新路径,并在规划变更、土地性质、设施经营权等方面实现政策突破。

常年参与城市发展设计规划的北京市建筑设计研究院总建筑师吴晨说,早在20世纪90年代,北京就在国内率先开展了中国城市有机更新的理论探索与实践,产生了广泛的国际影响。“30年后的今天,我们站在了‘两个一百年’历史交汇点和‘十四五’开局之年,城市发展迎来了新的契机,我们也面临着高质量发展转型的新要求。北京要发挥首善之区引领作用,积极探索城市更新之路。”

规划:明确更新目标与路径

北京市住房和城乡建设委员会副主任张国伟表示,“十四五”期间,北京市将重点聚焦六类更新项目,主要包括首都功能核心区老旧小区平房(院落)申请式退租和保护性修缮、恢复性修缮,老旧小区更新改造、危旧楼房改建和简易楼腾退改造、老旧小区与传统商圈改造升级、老旧小区更新改造和产业园区腾笼换鸟、城镇棚户区更新改造等,因地制宜,有序推进。

指导意见显示,对于老旧小区改造,根据居民意愿可利用小区现状房屋和公共空间补充便民商业、养老服务、停车位

等公共服务设施,鼓励老旧小区加装电梯。对于危旧楼房改建,具备条件的可适当增加建筑规模,实施成套化改造或增加便民设施等。对于老旧小区改造,优先发展智能制造、科技创新、文化等产业。对于老旧小区更新,鼓励老办公楼、老商业设施等老旧小区升级改造,调整功能、提升活力,发展新业态。

据了解,北京城市更新的总体更新方向仍以非拆除重建的更新方式为主,尤其是首都功能核心区平房(院落)更新方面。指导意见明确,对首都功能核心区平房(院落)进行申请式退租、换租及保护性修缮和恢复性修缮,打造共生院,消除安全隐患,保护传统风貌,改善居住条件。

实践:政策突破与责任规划师制度双向驱动

在北京发布的指导意见中,明确城市更新的概念和原则。同时,在规划、土地以及资金三个方面给予支持,允许在符合城市更新原则下实现政策突破。

指导意见显示,城市更新主要是指对城市建成区(规划基本实现地区)城市空间形态和城市功能的持续完善和优化调整,是小规模、渐进式、可持续的更新。城市更新应坚持的原则包括:规划引领,民生优先;政府推动,市场运作;公众参与,共建共享;试点先行,有序推进。

北京市中伦律师事务所合伙人郝瀚表示,对于危旧楼房改建项目,按照之前的政策,原国有土地使用权需全部收回,以重新划拨的方式供给项目实施主体,并



办理国有建设用地使用权首次登记。北京本次城市更新行动对于以往最难处理的土地供应,在现行法律规定的框架下采取了相对灵活的土地利用方式,基本涵盖了现行法律法规规定的所有土地利用方式。

“不但允许以协议出让和租赁方式供地,还允许以划拨用地使用权作价出资入股,相较以往对老旧项目土地一概收储后通过公开出让方式供地的政策,本次城市更新的指导意见和配套细则在相当程度上实现了突破,满足了市场主体对于供地确定性的需求,亦赋予老旧项目原有土地使用者更有利的市场地位,有利于其利用市场资金积极进行老旧项目改造,对市

场各参与主体而言是重大利好。”郝瀚说。

此外,在规划上也允许实施主体大胆探索,在符合公共利益原则下实现政策突破。比如,指导意见明确,对于符合规划使用性质正面清单、保障居民基本生活、补齐城市短板的更新项目,可根据实际需要适当增加建筑规模。地下空间平时可综合用于市政公用、交通、公共服务、商业、仓储等用途,战时兼顾人民防空需要。

据了解,北京在实施城市更新过程中探索出不少有益的制度,责任规划师是其中重要的一项制度创新。北京市规划和自然资源委员会副主任杨凌介绍,北京以推行责任规划师制度为抓手,把握社区居民更新改造需求,以社会参与、城市治理

和共同行动为内涵推动自下而上的城市更新。目前,北京市15区已入驻301个责任规划师团队,成为城市更新乃至打造共建共治共享社会治理格局中的专业技术力量。

劲松街道责任规划师田申说,走遍街区每个角落的责任规划师是承上启下的角色。

据介绍,田申团队和劲松街道各部门干部组成了30人的“劲松街道街区更新规划”工作组,发放并回收了上千份居民问卷,充分了解居民的需求,共同编制街区规划。劲松地区以老旧小区为主,与紧邻的繁华国贸地区形成鲜明对比,不均衡不充分的发展矛盾突出。北京城市总体规划与朝阳区规划要求这里建设高标准的和谐宜居国际社区。通过街区诊断分析,责任规划师提出了劲松街道以“老旧小区更新”为主导的街区更新模式。

效果:散发活力又不失乡愁 经济效益和社会效益统一

城市更新的“成绩”就在大街上,老百姓的评价是最好的衡量标准。从留住乡愁留住老味道的西单胡同改造到重现潮流个性鲜明的西单华润更新场,北京城市更新为街区环境整治提升、传统院落格局恢复注入了新活力,为擦亮北京历史文化名城名片赋予了新动能。

吴晨说,北京的城市更新行动要升级为北京城市复兴计划,通过风貌恢复、产业升级、活力营造、文化传承、科技创新等五大路径,引导城市复兴。鼓楼西大街是

核心区控规批复后首个更新亮相的历史街区,它的街区复兴就是以风貌恢复为引导,以传统风貌为基调,展现街区历史的变迁。新首钢地区作为新时期北京城市复兴的新地标,已走向产业升级引导下的城市复兴之路。北京坊则以建筑设计和城市空间为人称道,成为北京市民最向往的“网红打卡地”之一。

西单华润更新场则是一个面向“Z世代”的休闲购物场所。这是曾经的商业街区“77街”,位于西单文化广场地下,之前为小商品集散地和购物中心。经过6年改造,这里重现活力。华润置地董事会副主席张大为说,这是实现了商业创新、消费需求与建筑美学的融合,吸引个性鲜明的青年人群,期待更新场成为中国原创设计的展示平台,拥有无限可能的潮流发生地。

北京商业经济学会常务副会长赖阳表示,更新场所处的地下空间虽然面积不大,但地面上城市森林公园生态和氛围都很好,是家庭客群前来休闲、娱乐的场所。较多的首店资源拉升西单商圈在整个北京市场的地位,帮助西单重新唤回年轻消费力。

“城市更新仍将是盘活城市存量商业、提升零售市场项目品质的主要方式。”戴德梁行首席政策分析专家魏宗说,疏解非首都功能为北京城市更新创造了巨大空间,城区内的制造业、批发零售业等产业疏解之后留下的土地及物业经过升级改造不但可实现资产升值和升值,同时也能为城市创造更好的经济效益和社会效益。(于谦)

不允许大拆大建的城市更新如何落地

楔子

8月10日,住建部就《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》(征求意见稿)公开征求意见。

意见提出,除增建必要的公共服务设施外,不大规模新增建设规模,不突破老城区原有密度强度,不增加资源环境承载压力。严格控制老城区改扩建、新建建筑规模和建设强度,原则上更新单元(片区)或项目内拆建比不宜大于2。

不大规模、强制性搬迁居民,改变社会人口结构,割断人、地和文化的关系。不大规模、短时段拆迁城中村等城市连片旧区,导致住房租赁市场供需失衡,加剧新市民、低收入困难群众租房困难。

据悉,为深入贯彻党的十九届五中全会精神和“十四五”规划纲要部署要求,指导各地积极稳妥实施城市更新行动,防止沿用过度房地产化的开发建设方式、大拆大建、急功近利等问题,住建部研究起草了《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》,现向社会公开征求意见。

这个征求意见稿的出台可能是今后很长一段时间内,我国城市建设的指

引。在具体落地操作层面,其实还有很多工作可以细化。今天这篇文章,我想从一个基层设计师的视角,谈谈我在城市更新工作中的困惑、思考和呼吁。

外延

生活在城市中的人,对于自己所居住的建筑物、周围的环境或出行、购物、娱乐及其他生活活动有各种不同的期望和不满。

城市更新是一种将城市中已经不适应现代化城市社会生活的地区做必要的、有计划的改建活动。城市更新所包含的内容很广泛,我们往往单一地认为“城市更新就是造房子”,其实不然。城市更新还包括对于街道、公园、绿地和不良住宅区等环境的改善。

操作性

目前的很多微更新案例,多数是公共、公益属性的城市更新项目,资金来源多数是政府财政,后期的运营也都是以营利为目的的,所以在前期工作中会相对“从容些”。但是在城市更新中,大量的商业属性的项目,他们除了符合城市管理的要求之外,追求“利润最大化”是其核心诉求。

第一个例子:一个厂房高30米,打

算改为办公,因为内部空间高,打算中间加层。这样的更新改变了功能用途,消防肯定是要重新报审的。但是如果加层了容积率,是不是需要补交土地出让金?

存量物业的运营本来就是初始投资大、回收周期长的生意。如果再让补土地出让金,那就没有人来搞了,更新也就不会发生了。

第二个例子:一个商场中某个品牌店,承租了楼上楼下2个铺位,想通过增设上下楼的楼梯和电梯,增加人流。这样的改造涉及到防火分区的改变,也带来了全楼的结构受力变化,如果要按照全楼来重新复核结构安全,对于承租一方来说,几乎是不可能完成的任务。

上面两个例子,要么是实际操作层面的规定不明确,不好操作;要么是规定过于严苛,制约了城市更新的发生。

城市里实际上有大量的低效空间有待盘活,在不允许大拆大建的情况下,如何帮助这些更新的发生,落地层面有大量工作需要考虑。

城市活力

确保住房租赁市场供需平衡。统筹解决新市民、低收入困难群众等重点群体租赁住房问题,住房租金年

度涨幅不超过5%。过高的房价和高企的房租,导致年轻人买不起也租不起房,不断迁出;而依靠房租的“食利者”往往不关注生产等经营性商业活动,他们的日常行为完全脱离了生产领域、贸易领域,更不关心上游的技术研发、工艺设计。所以不是未来鼓励的方向。

深圳是第一个提出房租指导价的城市,相信后续会有更多的城市跟进。只有当政府努力控制成本之后,才会有更多的年轻人进入,企业才谈得上生存与发展,才能创造更多的就业机会,城市才可以进一步发展。

而在城市更新的过程中,如何控制好更新的成本将成为一个城市保持活力的竞争力之一。

结束语

从开发到更新,这是城市发展的必由之路,从建设城市到运营城市,也是社会发展的必然。在城市更新的过程中,除了上位的政策指导,还需要多一点落地层面实际操作的指引。

城市更新不仅是硬件的升级,更是软性治理的提升,更是城市运营能力的提高。(梁有方)

增权视角下的社区更新与规划师转型

□唐燕

社会经济转型和存量规划时代的到来,带来规划和规划师角色在中国的转型。其中,规划正在转向以“人”为中心,从关注国家治理视角到越来越关注日常生活视角,规划师的转型则是更多地走入基层,在社区中扮演起沟通者和协调者的角色。上世纪五六十年代以来,大量学者对此展开讨论,如“多元主义”强调各种利益诉求都有存在的价值和尊重性,“倡导性规划”提倡代表弱势群体为他们发声,“沟通式规划”突出规划工作的核心在于协商和协同,其他诸如“公众参与梯子”“市民社会”“协作式规划”“空间生产”等理论都在支撑将规划仿做一个协商行动。

基层规划师制度在不同地方可能有一样的名字,如社区规划师、责任规划师、社区营造师等。总体上,基层规划师作为政府、市场、社区间的纽带,力图通过不断协调多方利益来推动和完善社区发展。就北京自2019年在全市全面推行的责任规划师制度来看,责任规划师除传统规划设计工作之外,还广泛采用了分析、教育、培训、竞赛、活动等更加多元的正式与非正式基层治理途径,通过倾听居民意见来协调多方诉求。

基层规划师作为一股“新力量”介入基层治理体系之中,常常和“赋权”和“赋能”相联系,其带来的不仅是基层规划技术的提升,还是基层规划治理体系和权力的重构。基层规划师制度运作的核心,在

往不在于规划师推动的城市空间优化改造项目,而是基层规划师的介入是否改变了基层建设行动中的权力结构,是否推进了精英决策与居民自治之间的关系再造。

社区权力:社区更新中的基层规划治理

权力强调人们对他人、组织或社会具备的拥有、控制和影响的能力。权力配置则重在分析什么主体以什么方式取得规划治理权,并以何种方式行使这种权力。“增权(Empowerment)”理论是针对基层治理中居民等社会力量参与不足、赋权不够等无权现象,而提出的一种分析工具,经常被社会工作采用以解释和推进更为公平的基层治理。

增权理论产生于20世纪70年代,由所罗门首先在《黑人增权:受压迫社区中的社会工作》一书中系统阐述。总体上,增权作为一种工作介入途径,目标在于改变工作对象的无权或弱权状况,它是一种理论和实践,一个目标或心理状态,一个发展过程和一种介入方式。增权内容往往涉及3个层面:个人(包括提升行为、动机、效能和控制感等)、组织(包括实现共同领导、获得发展技巧的机会、扩展有效的社区影响等)和社区(包括公民参与社区决策的机会、冲突中的公正考量等)。

增权的本质是社会分权,基层规划中的增权亦是如此,即基层规划师以自己的工作为载体,把规划的参与权、制定权和决策权等各方面权力逐步向社会进行再

分配。在北京,责任规划师介入社区更新的基层增权过程,具有两方面特征:

一是政府内部增权。

主要表现在街道作为基层政府(派出机构),由于简政放权的持续深化而获得了越来越多的工作权限,同时也对应着越来越大的责任和压力,需要基层规划师等力量的协助和支持。2020年北京正式实施《北京市街道办事处条例》,该条例规定街道要负责“组织居民和辖区单位参与街区更新,推动城市修补和生态修复制定街区公共空间改造实施方案,从而将街区更新等规划责任持续下沉,实现街道在行政管理上的规划增权。

二是政府外部角色增权。

主要表现在责任规划师借助自身的角色转换与工作组织,来提升社区、居民等主体在基层规划中的地位与作用,推动公众参与、多元治理和权力再分配。在这个过程中,责任规划师需要与基层政府形成积极沟通和达成有效共识,因为只有争取到基层政府的工作支持,责任规划师才能获得更多的权力信任与工作权限,从而创造更多让其其他角色参与基层规划的机会。

责任规划师推进基层增权的主要特征

北京责任规划师体系基本遵循“市级统筹、区级推进、街乡落实”的运作机制。在市、区、街、镇、社区和自然资源委员会成立“责任规划师工作专班”来统筹全市责任规划师制度的实施;在区级层面,政府及其规划管理部门负责推进责任规划师制度在属地的具体实施,制定本区责任规划师工作方案;从街(镇)落实的层面上看,街乡(镇)是责任规划师直接工作和服务的对象,责任规划师与街乡实行一一对,并接受街乡的工作管理。责任规划师发起的基层增权过程,具有3个显著特征:

(1)增权而非赋权

在老旧小区改造中,责任规划师会运用居民议事会、深度访谈、入户调研、问卷调查、活动组织等手段,来发动社区居民

加入规划过程。事实上,责任规划师在基层并不拥有直接“赋予”他人权力的权限,而主要通过挖掘或激发基层多元主体的潜能、意识和技能,推进不同主体参与公共事务来达成增权的目标。责任规划师作为“居民诉求的倾听者”与“问题的发现者”,需要在规划过程中鼓励不同主体积极表达诉求,在信任中建立合作。

(2)外力推动增权

责任规划师介入的治理增权属于外力推动下的增权,即通过客体与主体互动的不断循环和建构,来达到持续增权目的。责任规划师这股外来外力,可以帮助多元主体消除交往阻碍,改变他们形成的社会环境,挖掘他们的潜能,使其能力和技巧得到培养,进而获得更多参与、影响和控制社会生活的资源和能力。

(3)社会参与增权

越来越多的责任规划师把自己视为“多方诉求的沟通者”和“公众参与的组织者”,其推行社区增权的重点也在于经过对话、竞争、妥协等形成合作机制,达成共识决策。虽然通过反复动员、反复平衡各主体利益来形成集体行动的过程,会增加协调成本,但是增加的成本通常会被随后更顺畅的公共决策及更好的规划实施效果所抵消。

责任规划师介入基层,使得社区更新的角色参与更加均衡、更加多向。责任规划师与传统基层治理精英间的关系,特别是街道对责任规划师的赋权,目前仍是决定基层规划治理变革的关键性因素。

结论

责任规划师制度在北京构建起了链接上级政府、街道、社区/居民、服务团队等的新桥梁,开始打破传统的精英规划模式,探寻多元共治下的街区更新路径。尽管责任规划师引导下的基层治理增权才刚刚起步,但责任规划师充当基层规划的组织者、策划者与协调者,这对优化社区更新路径、提升基层治理水平将发挥越来越重要的作用。

为推动城镇老旧小区改造和提升,中国城市规划学会向全国规划同行发出《规划师积极参与城镇老旧小区改造志愿行动的倡议》。全文如下:

《国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》(国办发〔2020〕23号)指出,城镇老旧小区改造是重大民生工程和发展工程。为推动城镇老旧小区改造和提升,中国城市规划学会向全国规划同行发出如下志愿行动倡议:

- 1. 主动“结对子”**
规划师应准确理解、把握城镇老旧小区改造的战略意义和政策契机,深入城镇老旧小区,积极主动地与社区“结对子”,采取“一对一”帮扶方式,辅导居民、社区基层组织有效参与城镇老旧小区改造,奉献自己的专业智慧和力量。
- 2. 做好“主人翁”**
规划师要深入城镇老旧小区,设身处地了解居民的实际需求,把居民改善生活品质的追求,转化成自身专业实践的动力。规划编制单位、大专院校规划院系要鼓励本单位规划专业人员参与城镇老旧小区改造,为他们提供必要的支持和激励,弘扬服务社会、服务基层的公益精神。
- 3. 多提“金点子”**
规划师要立足于城市经济社会发展水平、政策支撑条件,着眼于解决实际问题,科学拟定改造方案。要坚持适用、经济、绿色、美观的方针,以人为本、尊重自然、传承历史,因地制宜、精准施策,不搞形式主义、铺张浪费。
- 4. 甘当“调解员”**
规划师要向居民做好宣传解释工作,帮助居民理解老旧小区改造惠民政策,普及规划专业知识,推动统筹企业、居民等各方利益,促进形成共识,为推进老旧小区及周边地区联动改造提供专业支持,推动整合利用存量资源,加强服务设施、公共空间共建共享,促进改造工作按期、有序进行。
- 5. 齐奏“交响曲”**
规划师要融入“共建共治共享”的社区治理体系中,维护街道、社区党组织的领导核心作用,动员小区关联单位和社会力量支持、参与改造,积极主动与社区居民自治组织、社区社会组织形成良性互动,推动社区提升服务功能,在实现社区品质提升的同时,建立健全社区长效管理机制。

全国各地的规划师,让我们行动起来,发挥专业特长,让老旧小区的居民生活更方便、更舒心、更美好!

中国城市规划学会

规划师积极参与城镇老旧小区改造志愿行动的倡议

武汉36位责任规划师“上线”,将成为街道改造“贴身顾问”

前不久,武汉市首届责任规划师创造营启动仪式在汉口文体中心启幕。36位预备责任规划师将以技术顾问的身份,为江汉区社区的规划和治理出谋划策。来自该市的规划局、江汉区政府的领导,相关单位、部门的负责人,组织策划者及前线工作者,来自上海的城市规划师专家、江汉区9个街道的社区工作者和预备责任规划师齐聚一堂,一同开启酝酿已久的“责师创造营”。

责任规划师是武汉市各区选聘的独立第三方人员,主要围绕规划编制、实施评估、公众参与沟通等方面开展工作,助力城市更新、提升城区品质。今年,武汉市责任规划师试点工作启动。6月17日,武汉发布责任规划师招募公告,短短半个月就收到来自全球各地、各行各业近百人踊跃报名。本着“多专业搭配、有经验优先”的原则,武汉市自然资源和规划局联合江汉区政府精挑细选出36位人才,作为第一批预备责任规划师。

此次创造营将形成6个责任规划师团队,分别负责江汉区不同的街道改造试点项目。本次工作由自资局空间规划处、江汉分局、机关党委会同江汉区老旧小区改造更新路经、提升基层治理水平将发挥越来越重要的作用。



资源局和规划局将聘请专业团队,对各方责任规划师团队和街道社区进行系统培训,并指导责任规划师全过程参与调研、规划方案制定、后期评估等环节。该局相关负责人介绍,本次活动是武汉开门编规划,“众规”武汉平台的一次新尝试,通过在实践中孵化的模式,既能打造出具有武汉特色的美好社区空间,又能培养出一批助力城市发展的专业规划力量,“拥抱跨界团队,打破固有圈层,提升专业技能。”

武汉市自资局在前期多年社区规划实践的基础上,认真策划责任规划师行动。同时,江汉区政府响应“民之所呼”,与自资局积极对接,最终确定为首批责任规划师试点地区。武汉市责任规划师团队,分别负责江汉区不同的街道改造试点项目。本次工作由自资局空间规划处、江汉分局、机关党委会同江汉区老旧小区改造更新路经、提升基层治理水平将发挥越来越重要的作用。

