

市政工程中旧城区改造的思路与方法

龚萍

绵阳高新市政建设有限责任公司

DOI:10.12238/bd.v8i3.4194

[摘要] 随着城市化进程的不断推进,旧城区面临着功能衰退、环境恶化、历史文化遗产流失等问题。为解决旧城区改造中存在的矛盾和困境,本文对旧城区改造的意义、问题及对策进行了深入研究。提出要坚持以人为本,在保护历史文化遗产的同时,改善居民生活条件;要制定科学的改造规划,兼顾保护与发展;要加强公众参与和政策引导,创新体制机制。本文的研究成果以期能为旧城区改造提供思路和方法,为相关决策提供参考。

[关键词] 旧城区改造; 历史文化保护; 城市更新; 公众参与; 体制机制创新

中图分类号: F252.23 **文献标识码:** A

The idea and method of the reconstruction of the old city in the municipal engineering

Ping Gong

Mianyang high-tech municipal construction Co., LTD

[Abstract] With the continuous advancement of urbanization, the old city is faced with such problems as function decline, environmental deterioration and loss of historical and cultural heritage. In order to solve the contradictions and dilemmas existing in the reconstruction of the old city, this paper deeply studies the significance, problems and countermeasures of the reconstruction of the old city. We should put people first and improve people's living conditions while protecting historical and cultural heritage. It is necessary to formulate a scientific reconstruction plan, taking into account both protection and development; We should strengthen public participation and policy guidance, and innovate institutions and mechanisms. The research results of this paper are expected to provide ideas and methods for the reconstruction of old urban areas, and provide reference for relevant decision-making.

[Key words] old city reconstruction; Historical and cultural protection; Urban renewal; Public participation; Institutional innovation

引言

国务院印发的《“十四五”城镇老旧小区改造工作方案》明确提出,要“健全政府引导、各方参与、居民自治的可持续改造机制”。旧城区改造是城市发展的重要任务,事关城市品质提升和居民生活改善。然而,在改造过程中,如何协调保护与发展的关系,如何平衡各方利益诉求,如何破解资金和实施难题,成为摆在我们面前的重大课题。本文将从市政工程的角度,探讨旧城区改造的思路与方法,为推动旧城区改造贡献智慧和力量。

1 市政工程中旧城区改造存在的问题

1.1 历史文化保护与城市发展的矛盾

1.1.1 过度开发导致历史风貌破坏

在旧城区改造过程中,历史文化保护与城市发展之间的矛盾日益凸显。一些地方片面追求经济效益,对旧城区进行过度开

发,导致历史风貌遭到破坏。一些具有历史价值的建筑、街巷被大规模拆除,取而代之的是高楼大厦和现代商业设施,旧城区的空间肌理和尺度遭到破坏,传统的生活方式和关系被打断。过度开发不仅抹杀了旧城区的历史记忆,也削弱了城市的文化内涵和特色魅力。这种以牺牲历史文化为代价的城市发展模式是不可持续的,它违背了城市发展的规律和居民的意愿,也会在长远来看制约城市的发展潜力。

1.1.2 保护措施不足致使文化遗产流失

在旧城区改造中,保护历史文化遗产的措施往往存在不足,导致一些宝贵的文化遗产面临流失的危险。一方面,保护意识薄弱,缺乏系统的保护规划和制度安排,文化遗产的调查、登记和认定工作滞后,大量历史建筑、街巷和文化符号处于“失守”状态;另一方面,保护资金投入不足,缺乏必要的修缮维护和合理利用,一些文化遗产日渐破损,失去了应有的功能和活力。同时,

一些地方过于强调文化遗产的经济价值，盲目进行商业开发，导致文化遗产的真实性和完整性受到破坏。

1.2 居民利益与改造进程的冲突

1.2.1 拆迁安置问题突出

旧城区改造过程中，居民利益与改造进程之间的冲突尤为突出，其中拆迁安置问题是最为棘手和敏感的。由于旧城区多为老城区，居民居住时间长，社会关系复杂，拆迁工作面临着诸多困难。一些地方片面追求改造速度，忽视了与居民的沟通协商，拆迁补偿标准不合理、安置方案不到位，引发了居民的强烈不满和抵触情绪。一些居民对拆迁存在误解和担忧，担心失去原有的社会网络和生活方式，对未来的生活缺乏信心。同时，旧城区改造涉及利益主体多、协调难度大，一些地方在推进改造过程中，未能充分平衡各方利益，导致矛盾激化，甚至引发群体性事件。

1.2.2 居民参与度不高

旧城区改造是一项复杂的系统工程，需要政府、专家和居民的共同参与。然而，在实际操作中，居民的参与度往往不高，这成为影响改造成效的重要因素。很多时候，改造方案是在居民不知情的情况下制定的，缺乏充分的民意基础。一些地方对居民参与的重视不够，没有建立有效的参与机制和平台，居民无法表达自己的诉求和意见，对改造缺乏认同感和主人翁意识。同时，由于居民文化程度和参与意识的差异，参与的代表性和广泛性也难以保证。一些居民对参与存在畏难情绪，认为自己无足轻重，导致参与的积极性不高。

1.3 改造资金与实施难度的困境

1.3.1 改造成本高昂

旧城区改造是一项投资大、周期长、见效慢的系统工程，改造成本高昂是制约其推进的重要因素。与新城开发相比，旧城区改造面临着更为复杂的现实情况。旧城区基础设施老化、建筑失修、环境恶化，改造需要大规模地拆除、修缮和重建，涉及拆迁补偿、安置房建设、基础设施改造等多个环节，成本投入巨大。同时，旧城区人口密集、土地权属复杂，征收和补偿成本高，协调难度大。此外，由于旧城区历史文化遗产多，改造中需要进行文物保护和修缮，这也大大增加了改造成本。

1.3.2 实施过程复杂

旧城区改造不同于一般的城市建设项目，实施过程异常复杂，牵涉的因素众多。旧城区积累了几十年甚至上百年的历史，形成了错综复杂的利益关系和社会网络。在改造过程中，需要协调处理居民、企业、政府等多个利益主体的诉求，平衡经济效益、社会效益和环境效益的关系，这对改造的组织和管理提出了很高要求。同时，旧城区建筑年代久远、风格各异，改造必须因地制宜、因楼制宜，难以采用统一的模式和标准。一些地方在推进改造时，往往急于求成，忽视了实际情况的差异性和复杂性，用“一刀切”的方式推进改造，导致改造难以深入推进，甚至引发新的矛盾和问题。

2 市政工程中旧城区改造的对策

2.1 制定科学的改造规划

2.1.1 尊重历史文脉

制定科学的旧城区改造规划，首先要尊重历史文脉，将旧城区的历史文化遗产保护作为规划的重要内容。具体而言，要在深入调查研究的基础上，全面梳理旧城区的历史沿革、文化特色和风貌格局，识别和确定需要保护的历史建筑、街巷肌理、文化遗产等，将其作为规划的基础和依据。在规划过程中，要充分尊重旧城区固有的空间形态和尺度，延续历史演进的脉络，避免大拆大建、破坏历史风貌。对于需要保护的历史建筑，要制定科学的保护措施，区分不同的保护等级和方式，既要保证历史建筑的真实性和完整性，又要赋予其适应现代生活的功能和活力。例如，对于一些具有重要历史价值的建筑，可以通过修缮加固、合理利用等方式，将其改造成博物馆、文化馆等公共文化设施，成为展示城市历史和传承城市文化的重要载体。同时，要处理好历史建筑保护与周边环境改善的关系，在尊重历史的同时，优化建筑周边的基础设施和公共空间，提升整个地区的环境品质和生活品质。

2.1.2 兼顾城市发展

在制定旧城区改造规划时，除了要尊重历史文脉，还要兼顾城市发展的需要，将旧城区改造与城市整体发展相结合，统筹考虑经济、社会、文化等多个维度。具体而言，要立足城市发展的战略目标和规划布局，将旧城区改造纳入城市发展的整体框架，明确旧城区的功能定位和发展方向，避免盲目发展、无序更新。在改造过程中，要合理优化旧城区的产业结构和布局，引导符合旧城区特色和优势的产业发展，如文化创意、旅游休闲、特色商贸等，提升旧城区的经济活力和就业吸纳能力。同时，要完善旧城区的公共服务设施和社会保障体系，提供优质的教育、医疗、养老等公共服务，满足居民多样化的生活需求，提高居民的生活质量和幸福感。例如，可以在旧城区改造中引入现代化的社区服务中心，集中提供社区卫生、文化娱乐、居家养老等服务，打造“15分钟生活圈”。此外，还要注重旧城区改造与周边地区的联动发展，加强与其他片区在功能、交通、景观等方面的衔接，实现资源共享、优势互补，促进区域协调发展。

2.2 加强公众参与和沟通

2.2.1 建立多元参与机制

旧城区改造是一项复杂的系统工程，需要政府、居民、企业、社会组织等多方主体的参与和协作。为此，要建立多元参与机制，搭建多样化的参与平台和渠道，激发各方主体的参与热情和创造活力。具体而言，在旧城区改造的各个环节，如前期调研、规划设计、方案论证、实施推进、后期评估等，都要广泛听取各方意见，尤其要重视居民的参与和表达。可以通过问卷调查、社区论坛、公众听证等方式，充分了解居民的改造诉求和意愿，将居民的真实需求作为改造规划和实施的重要依据。同时，要建立健全居民参与的制度化渠道，成立居民参与委员会或者居民代表大会等，定期召开会议，商讨改造事宜，形成常态化的沟通协商机制。在具体项目实施中，可以采取居民参与设计、居民自主改造等方式，充分发挥居民的主体作用，提高居民对改造的认同感

和满意度。例如,在某旧城区改造项目中,政府与居民共同成立了“微更新工作室”,居民参与改造方案的设计与推进,将生活经验与专业知识相结合,形成了独具特色的“微更新”模式,受到了居民的广泛欢迎。

2.2.2 加强政策宣传和引导

旧城区改造涉及面广、影响深远,需要加强政策宣传和引导,营造良好的社会氛围,凝聚各方共识。具体而言,要制定明确的旧城区改造政策,阐明改造的目标、原则、内容、措施等,为改造工作提供制度保障和行动指南。在政策制定过程中,要广泛征求社会各界的意见和建议,尤其要听取居民的心声,确保政策的科学性和可行性。政策出台后,要通过多种渠道和方式,加大宣传力度,让政策深入人心。可以利用报纸、电视、网络等媒体,开设专题专栏,解读政策内容,回应社会关切;也可以通过组织社区宣讲、发放宣传手册等方式,让居民更直观地了解政策,消除疑虑和误解。同时,要加强舆论引导,主动发布权威信息,及时澄清不实传言,防止出现信息茫然、谣言散布等情况。例如,在某旧城区改造项目中,当地政府专门成立了宣传工作组,深入社区开展“零距离”宣讲,通过发放漫画手册、制作宣传视频等方式,生动形象地介绍改造政策,赢得了居民的理解和支持。

2.3 创新改造模式和机制

2.3.1 探索政府主导、市场运作的模式

旧城区改造是一项投资大、周期长、风险高的系统工程,单靠政府的力量难以有效推进。为此,要积极探索政府主导、市场运作的改造模式,充分发挥政府和市场的优势,形成合力推动改造。在这一模式下,政府主要负责做好顶层设计和统筹协调,制定改造的总体规划 and 政策框架,明确改造的目标、原则、重点和路径,为市场主体参与改造创造良好的制度环境。同时,政府还要加强对改造全过程的监管和服务,特别是在关系公共利益的关键环节,如拆迁安置、历史保护等,要发挥政府的主导作用,维护居民权益,确保工作平稳有序推进。而在具体的改造实施中,则要充分发挥市场机制的作用,引入社会资本和专业力量参与改造。政府可以通过特许经营、PPP等方式,鼓励房地产开发企业、金融机构、专业服务机构等参与旧城区改造,提供规划设计、投资建设、运营管理等专业化服务。通过市场化运作,可以盘活改造资金,提升改造效率,推动改造项目的专业化、精细化实施。例如,在上海市南市区改造中,当地政府与多家企业合作,采取“政府主导规划、企业参与改造、合作共享收益”的模式,实现了历史风貌保护与商业开发的有机结合,取得了良好的社会和经济效益。探索政府主导、市场运作的模式,协同发力、优势互补,才能激发旧城区改造的新动能。

2.3.2 建立多元化融资渠道

旧城区改造需要大量资金投入,仅依靠政府财政难以满足实际需求。因此,要建立多元化的融资渠道,拓宽资金来源,为旧城区改造提供充足的资金保障。首先,要加大政府财政投入力度,将旧城区改造纳入政府财政预算,设立专项资金,重点支持基础设施改造、公共服务设施建设、历史文化遗产保护等公共领域的投资。其次,要积极吸引社会资本参与旧城区改造,鼓励民间资本、国有企业、外资企业等多元主体投资旧城区改造项目。可以通过政府和社会资本合作(PPP)、特许经营、股权投资等多种方式,引导社会资本投向旧城区改造,参与项目的规划、建设、运营等环节,分享改造红利。同时,要创新金融支持方式,鼓励金融机构开发适合旧城区改造特点的金融产品和服务,如住房租赁贷款、历史建筑保护贷款、旧城区改造基金等,为参与改造的企业和个人提供融资便利。此外,还可以探索通过发行地方政府专项债券、项目收益债券等方式,拓宽旧城区改造的直接融资渠道。例如,在北京市某旧城区改造项目中,当地政府与银行合作,设立了旧城区改造专项贷款,为参与改造的中小企业提供低息贷款支持,有效缓解了企业的资金压力。

3 结语

旧城区改造是一项复杂的系统工程,涉及面广、牵涉利益多元、矛盾易发多发。推进旧城区改造,必须坚持以人民为中心的发展思想,尊重居民意愿,保障居民权益,提升居民获得感和幸福感;必须立足城市发展全局,处理好传承与创新、保护与利用、当前与长远的关系,实现经济效益、社会效益、生态效益相统一;必须发挥政府主导作用,加强统筹规划和政策引导,营造共建共治共享的社会氛围,形成齐抓共管、协同推进的工作合力。

[参考文献]

- [1]朱先均,罗利.老旧城区排水管道地箭式微顶管技术应用研究——以武汉市老城区改造为例[J].科技和产业,2024,24(08):263-269.
- [2]娄方雍.城市更新环境下老旧城区更新改造探讨[J].居业,2024,(04):108-110.
- [3]王晶,张政.基于微更新的旧城区街道空间改造提升策略研究——以天津市建昌道片区为例[J].艺术教育,2024,(04):240-243.
- [4]杨亚鲁.旧城区房屋改造中的建筑节能施工技术探讨[J].中华建设,2024,(03):128-130.
- [5]吴宇峰.旧城改造的可持续发展之路[J].住宅与房地产,2024,(06):125-127.