
关于重庆市城市更新中的区域建设 发展问题的分析

高登¹

(中共重庆市委党校(重庆行政学院) 重庆 401120)

【摘要】: 随着全国城镇化建设的展开,越来越多的人涌入一二线城市及各省会城市,“城市口碑”软实力与“城市名片”硬实力的多重方面的比较之中,城市的“个性”与“共性”成为城市凝聚与城市认同的重要来源,因而组成“个性”的城市品质与城市精神就显得格外重要,以及“共性”城市的城市形象风貌建设和城市地区独有文化传承方面就成为塑造城市,发展城市的重要领域。在城市更新的背景下,简要阐述重庆市区域建设中的现实发展现状,并进行简单分析,结合国内城市区域建设发展经验提出相关建议,从而改善城市更新进程中的区域建设发展不协调问题。

【关键词】: 城市更新 市场经济距离 区域发展

【中图分类号】 TU984.114 **【文献标识码】** A

对城市更新最早的说明是指在城市中生活的人,对于居住的房屋,以及周边生态环境,娱乐消费市场,交通出行等一系列生活相关活动有着不同程度的向往与期待,包括这些方面的一系列城市建设活动,城市改善活动都是城市更新。当今的城市更新则是一种针对城市中已然不适应现代化都市社会生活区的建筑,环境,道路,设施等做出改善,建设,升级的城市治理,以满足人民对美好生活的需要,提高城市品质化建设进程。城市更新进程中需要解决区域间的发展不平衡问题,尤其是城乡融合与城乡一体化建设。在城市发展的同时,也要关注乡村地区的建设发展。针对区域建设发展问题,国家部位相继发布文件,提出乡村振兴战略、产业转型升级、保护生态环境等相关政策和诸多措施,对新型城镇化和区域高质量发展具有指导意义。就目前而言,区域发展问题仍然是地区最显著的经济发展问题和社会问题之一。

1 重庆市城市更新中主要的区域发展问题

1.1 重庆市生态系统破碎,城乡孤立

由于重庆市的很多老城区都是从工业区优先发展起来的,在早年的城镇化建设中,由于缺乏资金与技术支持,城市化建设更加关注于增量的扩张,因此,未能及时解决工业园区给城市带来的环境污染问题。与此同时,在加快建设城镇化进程中,由于环保意识的缺失,并未做到较好的规划城市功能区,造成工业区与居住区混杂在一起,继而导致工业垃圾、生活垃圾、污水排放、噪音污染等多种环境污染。老旧城区形象风貌普遍杂乱、破旧,生态用地逐年递减,城市绿色覆盖率也大大降低,长江,嘉陵江的水质污染也日益严峻,破坏生态系统之间的连接性,大大增加环境承载力,导致环境自我调控能力较为薄弱。在时间的积攒下,多重污染因素作用,形成现如今的城市生态系统破碎,生态环境恶劣的局面。

作者简介: 高登(1996-),女,云南宣威人,在读硕士,研究方向:可持续发展经济学。

近年来，在老旧城区的城市环境治理过程中，部分区域受到资金、人员、物质等因素的影响，对于主城区中人口流量较大区域的环境问题治理得较好，但对于不易察觉，注意不到的区域则忽视环境治理，未能充分关注每个地区的环境系统问题。往往会把主城区产生的生活垃圾转移到就近乡村区域进行焚烧，堆置处理，加剧城乡孤立。经过治理后，城市垃圾的处理和转运仍然存在问题，同时，还是一如既往的采用之前的排污方式来处理污水排放，由于惩罚力度较小，也一直未能改善城市的污水废气废料的排放，相关人员配备不够完善，未能做好综合性治理。

1.2 重庆市主城区在增量扩张的承载下不易提升高品质生活建设

在新中国成立初期，面临一穷二白的局面，党的工作重点放到农村，工作重心放到城市，为发展经济只能通过农业为工业服务，建立商品输出市场这一手段来发展工业。也正是五年计划和三大改造，优先发展重工业，才使得我国有了第一个黄金十年，艰难完成解放后初级的经济建设。也因为如此，大量的农民工转移到城市。为缓和城市人口危机，有了广大知青下乡政策，由于缺乏资金支持，同时顶着加强推进城镇化建设进程的压力，在知青返城之后，为妥善解决返城知青的就业问题，当地政府大力推动发展当地国有企业，从而吸纳这批返城人员上岗就业。主城区加快建设工厂，正在此时，内生性的乡镇企业的异军突起取代地方国有企业成为地方工业化主体，这段时间被称为第二个黄金十年。1994年之后，在分税制改革的背景下，资本横向集中，形成（住房）资本的商品化与货币化，地方政府为增加地方性财政收入，通过“以地生财，以财养地”的土地财政和土地金融的公司治理化模式，把这部分收入用于投资城市基础设施建设，走上外生型城市扩张道路。也正是这种高投资，高消耗的模式使得城市经济发展高增长。正是这样，重庆市城镇人口逐年递增，目前已达到增量扩张状态，在此基础上，不易提升城市品质生活建设，较难打造出完全区别于北京，上海，深圳的“主城区，都市圈”。

1.3 重庆市地方区域在市场经济距离的限制下较难发展区域经济建设

在新中国成立初期，面对百废待兴的现实问题，西方国家的孤立封锁的局面，为迅速增长国家经济实力，选择了优先发展重工业，提出了五年计划，三大改造以及剪刀差等措施和政策，农业支持工业，先富带动后富，统购统销，把农业剩余积累转化为工业发展要素来发展工业，在此特定历史条件下，不可避免的形成了封闭的城乡二元结构。自1978年之后，城乡二元结构在弱化与加强之间不断进行调整。1978年实行的家庭承包经营责任制在一定程度上有效激发了市场配置资源的活力，以粮食为代表的一系列农产品迅速增加产量，逐步开启城乡流通领域。但在之后，改革重点转向城市，城乡二元结构再次加强。1993年之后，城市工业部门建设增速逐步放缓，政府逐渐增加对城市之外的乡村区域的投入，促进乡村发展和农业的政策也逐渐增多，加强城乡统筹和城乡一体化建设，不断调整城乡格局，工业反哺农业，不断推进城乡一体化建设进程，缩小城乡差距。尽管有相关政策的大力扶持，也远远不及城市的发展迅速。重庆市在这方面比较显著，一方面，重庆市9个主城区与29个地方区域之间的交通呈现出放射性线条，并未实现地方区域之间的互联互通，地方区域之间的市场距离相隔较远。在市场距离的限制下，不利于发展地方区域特色产业，形成市场壁垒，加大经济距离。另一方面，由于重庆市特殊的环山绕水的地理格局，也在一定程度上增加了地方区域到主城区的交通时间，如此，不可避免的加大交易成本，增加市场交易时限。在市场经济距离的限制下发展地方区域经济就显得尤其不易。

2 对重庆市城市更新中造成区域发展问题的主要原因分析

2.1 生态保护理念不够深入，人文精神传承不够力度，市场化较为困难

最初的城市治理，只是完成修缮损坏建筑，改善居民居住环境任务，在整个过程中，从决策，执行，到公众层面都并未充分关注到整个生态环境的修复与保护，更加关注于急需改善居民居住物质环境。拆迁就在此时应运而生，故而就产生了土地分配不协调，经济结构不完整等问题，这些问题进一步加剧了生态环境的恶化。从理论层面来说，城市改造工程需要城市管理的城网建设，城市规划建设，环境监测等多个部门统筹指挥，统一管理，协调联动。但从实际层面来说，在实际工作过程中，由于牵涉范围之广，作业部门之多，很难找到一个综合部门来有效发挥统筹功能。另外，角度不同，观点自然也就不一致，不同

职能的部门都会本能的从本部门自身利益的角度出发来看待问题和提出方案，也就不易协调统筹安排开展整体工作，这在一定程度上制约了对生态环境的修复，对生态环境建设造成不良影响。随之兴起的“拆二代”之系列行为成为众多新闻网站爆点，他们有的夜夜败光家产，有的积累下更多的财富，有的投身于环保慈善事业，有的热衷于各种开发项目等，这些行为都足以展示人文精神，体现综合素养。总结来看，公众缺乏高度的生态保护理念，深度的人文精神传承，较难推进城市生态化建设的市场化。

2.2 城市产业亟需升级，城市形象品质不佳

重庆直辖以后的 20 年，重庆经济社会一直呈现较好的发展势头。1997 年至 2016 年，重庆 GDP 以年均 12.0% 的速度增长，就业结构和产业结构联动优化，全市城镇化率以年均 1.66 个百分点的速度稳步提升。在 2017 年以后，经济发展出现下滑，2018 年增速跌入谷底。第一，中国进入新时代时期，民众的消费偏好和消费需求发生了根本性变化，倒逼传统制造业转型和服务业升级，与此同时，新的消费需求尚待发掘和培育。第二，生态资源、矿产资源和劳动力资源的使用成本不断提升，互联网、人工智能等新兴技术与工具的不断涌现和提升，倒逼企业生产组织管理与新产品研发要不断实现革命性变革。第三，受中美贸易战的影响，中国的对外开放环境受到较大破坏和挤压，近年来国内经济运行累积的下行压力范围更广、程度更深、化解难度更大，导致某些区域和行业的风险概率加大。而重庆是因几次特殊的历史机遇跨越式发展起来的工业城市，这种跨越式发展进程明显带有“嵌入式创新”的痕迹。创新人才及团队培养凝聚的不足、创新平台和多种创新要素的短缺、以及产、学、研、用之间的协同阻隔，成为重庆创新引领发展面临的巨大挑战。与此同时，支柱产业的结构偏传统、偏基础、偏重化，在全国占有举足轻重的行业和产品偏少，遇到全国消费结构和供给结构的大变革，受到冲击的产业、企业及产品的数量和程度就比较大和深。因此，城市产业亟需升级。另一方面，在近 10 年时间内，连续两任市委主要领导出现严重政治问题和经济问题，一些工作和一些干部受到影响，虽然党中央及时去除隐患，但仍有较长时间需要肃清毒瘤和消除其恶劣影响，因此城市形象品质不佳。

2.3 出行难，停车难，基本生活和基本公共服务设施缺乏

据《重庆市交通年报》统计数据显示，重庆市主城区车辆持有量在 2014 年至 2018 年底，从 96.5 万辆增加至 152.5 万辆，增长率高达 60%。停车泊位需求在 180 万个左右，供给在 150 万个左右，停车缺口高达 30 万个，约占 20%。在供需失衡的情况下必然会引发出行难，停车难，以及道路拥堵的交通问题。以重庆市主城区之一九龙坡区为例，杨家坪，科园四路等老旧地区的停车问题尤其严重。近年来，这些老旧住宅区域，老商圈，以及周围校园，医院的城市停车位的供给远远不足，远低于两江新区等这一类城市新发展区域，并且，老城区的交通道路相较于新区道路较为狭窄，使得在上下班高峰期堵车情况较为严重，出行难，停车难的问题格外突出。与此同时，停车位的高需求往往会溢出于周边地区，占用公交车停车位及城市主干道两侧，机动车抢占人行道，违章停车等现实情况严重影响到市民的基本公共服务和基本生活出行，扰乱到城市交通正常运行，破坏城市风貌建设。相反，在区县则是停车位较多，当然，也仅仅是停车位多。例如重庆市潼南区的新城片区，停车位供给充足，但周边的加油站、公共厕所、商场、公园、饭店等的基础服务设施却不完善，较难带动当地产业发展，不易推动当地经济建设，招商引资较为困难，停车位成了城市闲置资产，浪费较大部分的公共空间，制约城市发展与城市规划。

3 在重庆市城市更新中加快建设区域发展的有效策略

3.1 发挥城市规划在城市更新中的引导作用，打造山水之城

我国城镇化道路的上半场即增量扩张已达到一定限度，现如今，要达到 60% 的城镇化率在很大程度上依赖于城市更新来改善存量更新，寻求城市发展模式的改变。而城市更新本质上就是城市治理的过程。在此环节，充分发挥城市规划在城市更新中的引导作用，在土地供应以及房屋交易，企业经营，城市发展等方面的有机更新更要借鉴中医治本的做法来做城市针灸，形成渐进式改革，做到低冲击，微改造，生态化，重塑城市空间及服务重构。在城市更新改造规划方面，当前我国城市更新改造规划编制仍然停留在纯物质规划阶段，目标单一，可操作性不强，难以适应我国现阶段的城市更新改造的多样性、复杂性和艰巨性。

在相关法规体系方面，目前在城市更新领域，我国还没有专门的城市更新法，只有一些相关的法律、行政法规与部门规章。在制度建设方面，主要以政府为主导，缺乏多主体共同参与。在治理结构方面，目前我国大多数城市的行政管理机构设置不合理，缺乏专门机构或机构设置重复，责权不明确。在此制约条件下，城市更新是房地产市场的存量时代的支撑性活动，城市更新产业对城市经济的持续增长具有重要意义，城市更新产业的发展需要城市治理结构的创新与改革，标准体系，治理机制，价值体系等的构建。因此，充分发挥城市规划在城市更新中的引导作用，初步构建与现行法定规划体系相适应的更新规划体系，以城市提升行动计划、两江四岸城市发展主轴等规划为战略引领，与老旧小区改造提升、社区体育文化公园等专项规划工作共同推动城市有机更新发展，打造山水之城。

3.2 彰显重庆母城在城市更新中的传承作用，打造品质之城

过去几年，通过拆除重建的方式，重庆市已经对主城区成片危旧房、棚户区 and 城中村等更新需求最为迫切的区域完成了整体改造，但仍存在部分建设强度较高、建筑结构较好的旧城区域。这些建筑不再适宜大拆大建，需要采用“微改造”更新方式，进行修补和完善，进入“微更新”的发展阶段。在此发展阶段，如何区别于上海，北京，深圳类城市，做好城市更新的改良与延续，就需要彰显重庆母城渝中区在城市更新中的传承作用，改善功能，改善形象，提升“主城区，都市圈”品质。构建以促进人的城镇化为核心，提高质量为导向的新型城镇化，以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，提高城镇综合承载能力。作为重庆市政治、经济、文化以及商贸流通中心的渝中区，也是巴渝文化、抗战文化以及红岩精神的发源地，是文化的传承之地。位居此地的解放碑，纪念着中华民族抗日战争胜利，象征着中国精神，抗战精神等等；依山就势，沿崖而建的洪崖洞充分彰显“吊脚楼”风貌，体现“山城”独有特色；以及仿古民族建筑群的重庆人民大礼堂，都无一不在彰显着重庆独有的品质文化风貌。充分发挥，彰显母城文化在城市更新中的传承作用，首先，以理论为保障，规划为引导，重视老区、旧区改造系统工程，加入生态保护理念，并使之得到市场化推行。其次，加强完善宣传渝中区母城文化。例如十八梯，二厂。最后，妥善规划安置老工业基地。例如重庆工业博物馆。提升城市形象品质，使之成为独具特色的打卡圣地，吸引游客参观，增加当地消费，拉动经济增长，对游客而言，也是满足精神文化需求的一种方式。综合来看，改造老旧城区，彰显母城文化在城市更新中的传承作用，提升城市品质，形成都市圈，打造品质之城。

3.3 加强“两江四岸”在城市更新中的示范作用，打造美丽之城

当前经济下行，城市更新也是推动经济发展的战略性举措。重庆两江新区是继上海浦东新区、天津滨海新区之后，国务院批准的中国第三个、内陆第一个国家级开发开放新区，位于长江以北，嘉陵江以东，辖江北区、渝北区、北碚区 3 个行政区部分区域。2010 年 5 月 5 日，国务院正式批准设立重庆两江新区并赋予其五大功能定位，要求在国家战略层面成为统筹城乡综合配套改革试验的先行区，内陆重要的先进制造业和现代服务业基地，长江上游地区的金融中心和创新中心，内陆地区对外开放的重要门户，科学发展的示范窗口。由此得知，重庆两江新区在城市发展中较为重要，因此，加强“两江四岸”在城市更新中的示范作用则是必不可少的一环。首先，以电脑生产为代表，走出重庆，走向国际，成为“代购扫货地”，提高国际知名度，来到重庆，就不想离开重庆，从而吸纳就业，吸引外资。其次，以灯光景观为媒介，规范发展由两江游，长江索道等为主体的旅游经济，吸引人流量，并且引导消费，打造城市独特的夜经济，提高城市生活品质，推动城市更新进程。最后，打造特色小镇，发展独特民宿。例如武隆区的仙女山、奉节县的白帝城等生态环境优美，文化资源丰富之地都是打造特色小镇的极佳之地，发展独特民宿，提高闲置房屋的利用率，减少城镇人才空心化，打造“假日经济”和“周末经济”，在一定程度上也可缓解城市交通拥堵情况。总之，打造两江城市示范主轴，推动两江四岸，打造绿色城市，美丽之城。

参考文献:

[1] 罗以灿. 关于城市更新中生态环境建设的问题分析及策略探讨[J]. 智能城市, 2019, 5(19):24-25.

[2] 邓腾云, 欧阳吉祥. 基于城市更新中的老旧城区停车问题的分析[J]. 建材与装饰, 2019(29):109-110.

[3]景维民, 张景娜. 市场分割对经济增长的影响: 基于地区发展不平衡的视角[J]. 改革, 2019(09):103-114.

[4]袁丹龙. 基于文化创意节事的城市微更新的短期效应实证研究[D]. 重庆: 重庆大学, 2018.

[5]赵龙飞. 通过城市更新统筹规划提升城市品质的探索浅谈《车公庙城市更新统筹规划》[C]. 中国城市规划学会、杭州市人民政府. 共享与品质——2018 中国城市规划年会论文集(02 城市更新)[M]. 中国城市规划学会、杭州市人民政府: 中国城市规划学会, 2018:126-133.

[6]朱雨溪. 全球化背景下城市更新策动的城市品质提升[C]. 中国城市规划学会、杭州市人民政府. 共享与品质——2018 中国城市规划年会论文集(02 城市更新)[M]. 中国城市规划学会、杭州市人民政府: 中国城市规划学会, 2018:646-655.