

山水之城扩围记

——重庆市渝中区城市更新调查

本报记者 吴陆牧

随着经济社会的不断发展,城市规模日益扩展、结构日趋复杂,城市治理也面临着新挑战。重庆是我国辖区面积和人口规模最大的城市,探索超大城市现代化治理新路的需求十分迫切。近年来,重庆主城核心区渝中区积极探索城市更新可持续路径,让“山水之城”焕发新生机。

刚刚过去的“五一”假期,重庆市渝中区旅游市场火爆,各大景区景点人流如织。在十八梯传统风貌区,青石板路、吊脚楼、民居院落等历史风貌吸引众多游客前来打卡。“城市更新行动让这条百年老街焕新出圈,‘五一’假期日均接待游客超过15万人次。”重庆十八梯商业管理有限公司总经理袁浩说。

渝中区地处重庆主城核心区,是全国首批城市更新试点城市之一。当地近年来坚持“留改拆增升”并举、“投融建管运”一体,积极探索城市更新可持续路径,推动城市结构优化、功能完善、品质提升,逐步走出一条城市更新与文脉传承、产业发展、城市治理相融合的超大城市中心城区现代化治理新路子,相关做法多次被列入住建部实施城市更新行动可复制经验做法清单。

在城市更新行动实施过程中,渝中区进行了哪些有益的探索实践,呈现出怎样的新面貌,形成了哪些可供借鉴的经验做法?经济日报记者近日展开调研采访。

突破空间束缚

作为“浓缩版的重庆”,渝中区有不少独特的城市标签:它是重庆“母城”,承载了重庆3000年的建城史,积淀了巴渝文化、抗战文化、红岩精神等厚重的人文底蕴;它是“山城”,城区依山而建,山在城中、城在山上;它是“江城”,长江与嘉陵江在此交汇,两江环抱、三面临水……

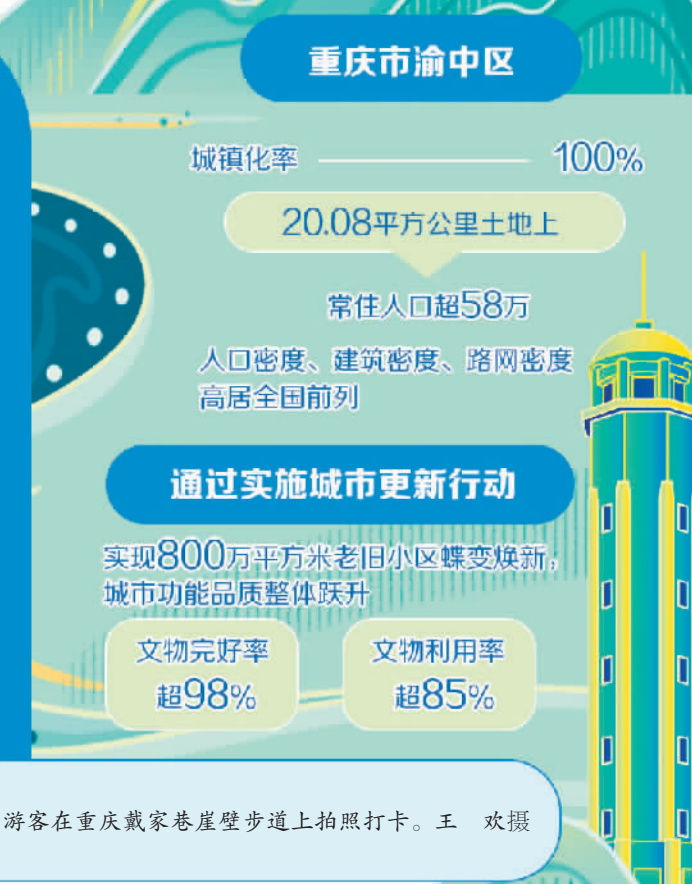
标签背后,是渝中区城市更新所要面对的复杂挑战:城镇化率达100%,20.08平方公里土地上,常住人口超58万,人口密度、建筑密度、路网密度高居全国前列;2000年以前修建的建筑占比超40%,60岁以上常住人口占比达33%,建筑和人口老龄化现象突出;城区垂直落差最高超过200米,不可移动文物147处,复杂地貌与历史文脉交织。

渝中区新增土地稀少,如何在存量空间中寻找新的经济增长点?如何提升存量空间里居民的生活品质?如何做到既守护好古城风貌,又织补上现代功能,让广大居民更好地共享发展红利?这些都是渝中区探索超大城市中心城区现代化治理新路的必答题,考验着城市治理者“螺蛳壳里做道场”的智慧。

嘉陵江畔,垂直落差约60米的陡坡上,戴家巷崖壁步道蜿蜒盘旋。步道上方,悬崖边上的破旧棚户区如今成了繁华的商业街区,人来人往。当地居民曾代林告诉记者,过去的戴家巷街巷狭窄,房屋老旧破损,临江崖壁杂草丛生,居民生活很不方便。

为破解空间约束,渝中区依山就势对戴家巷开展了立体式更新改造。“一方面,对7200平方米老旧建筑开展微改造,提升社区公共空间品质,引入一批消费业态;另一方面,对临江崖壁空间进行优化提升,新建崖壁步道1100米,在垂直立面打造出吊脚楼畔等6处景观和5个观景平台。”渝中区重点项目建设事务中心主任唐柏君说,更新改造后的戴家巷成为渝中区的一张文旅名片。

在渝中区,像戴家巷这样“贴着崖壁生长”的更新实践还有很多。走进渝中区上清寺街道的曾家岩临崖步道,山脊线上搭建起了高空栈道、观景平台,山水相连的城市立体画卷一览无余。上清寺街道党的建设办



公室主任邓文鑫告诉记者,更新改造后,曾家岩临崖步道的断头路被打通,解决了居民和游客垂直通行难题,同时串联起周公馆、桂园等10多处国家级文物保护单位,实现城市风貌与历史文化融合呈现。

向立体要效率,让每一米落差都产生价值。渝中区摒弃大拆大建、拆旧建新的粗放模式,注重地域特色、文化特质、建造特点呈现的融合性,通过垂直维度的空间重构,让闲置的城市资源转化为集约高效、活力充盈的城市资产,实现了空间增值、功能迭代、治理创新。

在解放碑中央商务区,地上高楼林立、车水马龙;地下60米深处,一条7.5公里长的停车环道串联起20多个车库、1万多个停车位。利用地下空间,渝中区建设了全国最大的地下停车系统工程,形成了立体交通体系,解决了长期困扰解放碑片区的交通瓶颈问题,让解放碑中央商务区的城市功能和品质取得新跨越。

打造114个垂直井并解决消防通风问题、引入北斗卫星信号解决隧道内定位难题……解放碑地下环道建设过程中,攻克了多项技术难题。重庆渝中停车服务有限公司地下环道管理中心工作人员陈浩昆说,地下环道投用后分流了地面30%的车流量,释放了地面道路空间,缓解了交通压力,极大提升市民和游客出行体验。

活化历史资源

在渝中区,每平方公里土地上就有超过10处历史遗存。这些历史遗存是重庆繁荣与发展的历史见证,也是城市更新中需要保护的宝贵资源。

渝中区委常委、宣传部部长艾正兵说,近年来,渝中区积极打造历史人文传承新高地,高效统筹传统风貌区、文物建筑及优秀历史建筑保护利用,推动人文资源转化为文化生产力。目前,全区文物完好率超98%、利用率超85%。

高楼林立的解放碑中央商务区里,鲁祖庙传统风貌区是一个特别的存在;这里生于繁华、藏于市井,区域内的建筑大多建于上世纪20年代至70年代,留存着不同时期的历史记忆。“由于年久失修,鲁祖庙街区一度路面坑洼、住宅老旧,与‘高大上’的解放碑中央商务区格格不入。”渝中区住建委副主任曾理说。

为了让这个隐藏在高楼大厦背后的老街巷重焕活力,渝中区实施了鲁祖庙核心区品质提升工程,划定风貌区保护范围线,最大化保留原有建筑载体和街巷肌理,“一栋一策”开展环境改造,并突出文化体验和商业休闲等功能,调整商业业态,以业态创新激活空间价值。

今年年初,改造提升后的鲁祖庙传统风貌区焕新开街。1万多平方米的街区里,历史建筑光彩夺目,精酿酒吧、潮流咖啡馆等消费业态集聚,前来打卡的游客络绎不绝。看中鲁祖庙的

历史底蕴,“90后”设计师柒柒盘下了沿街一间80多平方米的店铺,经营起咖啡体验店。她告诉记者,老街巷的年轻态吸引了众多年轻人,店铺的单日订单数量最高超过500单。

随着城市更新行动加速推进,渝中区一批“沉睡”的历史建筑被“唤醒”,华丽转身成为可感知、可传承、可消费的活态遗产,既留住了母城的文化根脉,又创造了可持续发展的经济引擎。

在这一过程中,渝中区也曾面临诸多挑战。“历史建筑的保护更新是一项复杂的系统工程,涉及土地权属、建筑规划、消防安全等多方面问题。”曾理说,以消防安全为例,历史建筑、历史文化街区因建造年代久远,消防通道、消防设施等难以适用现行的消防技术标准,一度制约了更新利用工作的开展。

为打通政策卡点、工作堵点,渝中区出台《重庆市渝中区城市更新实施细则(试行)》《重庆市渝中区城市更新试点实施方案》等多个文件,构建起“1+1+N”政策和技术体系。当地在重庆市率先出台既有建筑改造工程消防设计工作指引和消防技术指南,破解了历史文化街区、历史建筑、传统风貌区和山城老街区活化利用面临的消防审批和管理难题。

当前,渝中区正加快实施“3个10工程”:高标准打造10个传统风貌区,让人们记住乡愁;特色化打造10个山城老街区,让老建筑变成新街景;差异化打造10个特色老社区,让城市充满烟火气。

提升功能品质

自从渝中区解放碑街道大井巷社区更新改造后,49岁的胡曾勇明显感觉自家火锅店生意火了许多。胡曾勇在大井巷社区经营火锅店已有10多年,他告诉记者,以前的生意不温不火,这两年环境大变样,来的游客多了,火锅店每天营业额近1万元。

大井巷社区紧邻解放碑中央商务区核心区域,是上世纪80年代初建成的社区。如今,随着渝中区大井巷片区老旧小区改造提升项目实施,这里设施陈旧、管网老化、配套缺失等问题得到解决,面貌焕然一新。“我们还盘活闲置资源,新增特色餐饮门店20多家,既方便居民消费,又吸引大量游客,激活了社区商业经济。”大井巷社区居委副主任谢正蓉说。

老旧小区改造是城市更新的一个重点,也是一项民生工程。围绕打造“美好城市建设新高地”目标,渝中区遵循“消隐患、补短板、提环境、留记忆、强管理”的改造方向,实现800万平方米老旧小区蝶变焕新,城市功能品质整体跃升。

“路通了,灯亮了,出门有电梯,回家不再是坡坡坎坎,日子比以前安逸太多!”说起现在的生活,85岁的渝中区两路口街道中山二路社区红星亭坡小区居民黄朝学满面笑容。她告诉记者,红星亭坡小区建于上世纪80年代,地势落差大、台阶多,住户以老年人居多,过去出行爬坡过坎,生活很不方便。

红星亭坡小区蝶变焕新,得益于渝中区住建委与两路口街道对小区实施的适老化改造项目。这个项目的重点就是推进无障碍环境建设。记者看到,小区内修建了无障碍电梯、无障碍坡道、无障碍环形步道、无障碍公厕等设施,地面做了防滑处理,原本被围墙割裂的4个独立片区也被打通。

渝中区两路口街道党工委政法委员、办事处副主任张海波说,在改造过程中,街道坚持“居民需要什么就修建什么”,通过召开院坝会、发放调查问卷、入户走访等方式,回应“最后一公里”民生需求,让城市有高度更有温度。目前,该街道已改造老旧小区建筑271栋,对148户残疾人家庭实施居家无障碍改造。

在渝中区上清寺街道,社区居民步行15分钟就能获取养老、医疗、文化、教育等便捷服务。“15分钟不只是时间尺度,更是社区居民的幸福刻度。”上清寺街道办事处副主任李科说,街道邀请规划师、建筑师、工程师走进社区,收集社情民意,找准社区服务功能的短板,通过资源整合、优化服务布局等手段,打造涵盖党群服务、养老育幼、医疗健康、体育文化、就业创业帮扶等领域的“15分钟高品质生活服务圈”,基本实现“日常公共服务不出街道、基本生活服务不出社区”的目标。

解决资金难题

钱从哪里来,是城市更新绕不开的话题。渝中区努力找准资源、资产、资本转化的平衡点,积极探索城市更新可持续投融资模式,构建起“政府引导、市场运作、社会参与、居民出资”的多元化投融资机制,将城市更新从政府单向投入转变为多方共建共赢。

渝中区解放碑街道老旧小区改造项目负责人李果说,依托7800万元重庆市政府发行的城市更新专项债等资金整合投入,同时吸引社会资本投入,辖区内7个社区的老旧小区改造在2年内就实施完成,培育形成了特色后街消费场景。

政府抓主导。近年来,渝中区统筹使用中央和市级城市更新、老旧小区改造、住房租赁、养老、托幼等专项资金,发行支持城市更新的政府专项债,制定项目资金统筹使用方案,提高资金使用效益。数据显示,2021年至2024年,渝中区共发行城市更新专项债总额99.87亿元,撬动区域固定资产投资约200亿元,持续推动老旧小区改造、“两江四岸”治理提升等城市更新项目。

市场当主力。渝中区打破传统财政依赖,注重激发经营主体的投资创新活力,发布民间投资机会清单,引导社会力量通过直接投资、间接投资、与政府合作投资等方式实施城市更新。渝中区石油路街道金银湾社区党委书记、居委会主任石珂说,通过“政府搭台、企业出资”的政企合作模式,他们对金银湾184号老旧小区实施改造,由企业出资从原住民手上租赁房屋后,交由专业公司统一装修作为保障性租赁住房投放市场,并进行统一运营,实现多方共赢。

居民唱主角。按照“谁受益、谁出资”原则,渝中区创新居民参与机制,引导房屋产权人以直接出资、使用住宅专项维修资金、让渡小区公共收益等方式,合理分担老旧小区改造等城市更新建设成本,改变政府“大包大揽”“无限兜底”的常规做法,形成共建共治共享的资金筹措模式。

渝中区还探索通过特许经营权出让、股权投资、F+EPC+O(融资、设计、采购、施工、运营一体化)、REITs(不动产投资信托基金)等新型融资路径,吸引有实力、有理念、有经验的社会投资人参与城市更新项目“投融建管运”全过程,市场化推动资源变资产、资产变资本,为项目运作提供全生命周期的资金保障。比如,在山城巷传统风貌区项目改造过程中,渝中区通过公开招标方式引入社会企业,该企业获得15年特许经营权,并投资1.2亿元实施山城巷周边15.45万平方米房屋修缮、风貌打造、环境提升、配套完善、招商运营等工作。

“城市更新,永远在路上。”渝中区委书记黄茂军表示,渝中区将深入践行人民城市理念,以探索推进可持续的城市更新机制为重点,做好政府和市场、投入和产出、增量和存量、地上和地下、保护和利用、形态和业态“六个统筹”,推动城市治理体系重构、能力重塑,提升宜居宜业宜商宜游的城市功能品质,加快打造超大城市中心城区现代化治理新高地。

激活每一寸土地

城市更新是城市高质量发展的必然要求。近年来,各地顺应群众期待,因地制宜开展了丰富多样的城市更新探索,并取得明显成效。但也要看到,有些地方把城市更新片面等同于工程建设,过于注重前期的空间改造,对业态培育、服务供给等后期运营环节缺乏系统谋划,造成财政资金低效使用、设施闲置率过高等问题,制约了城市高质量发展。

城市更新不是简单的风貌改造或者硬件升级,更不是一锤子买卖,而是一项需要持久生命力的系统工程。重庆市渝中区城市更新之所以取得成效,很重要的一点就是坚持以运营为导向和重点,在项目前期策划时就把后期运营的路子铺设好,并将运营思维贯穿于规划、投资、融资、建设、管理、运营的全链条全过程,从而实现城市从“物理焕新”到“可持续生长”的质变。

强化运营导向,打破“建成即终点”的惯性思维。城市更新的本质是城市功能、品质的优化提升,其价值在于激活空间的生命力、生产力。各地在规划阶段就应引入运营视角,以市场需求反推空间设计和产业布局,以收益测算倒逼成本控制,以可持续性评估前置规避“面子工程”,充分激活每一寸土地发展潜能,促进城市空间永续增值。

强化运营导向,构建多方共治的利益共同体。城市更新涉及政府、企业、居民等多方主体,仅靠行政力量单向推动,容易导致运营责任悬空、市场活力不足。市场化运营不是政府“甩包袱”,而是通过机制创新厘清权责、整合资源,保障空间供给、资金投入、产业导入的同频同步,最终实现利益共享。

具体来说,政府应从“大包大揽”转向“规则制定+资源整合”,通过特许经营、收益分成、产权置换等工具,吸引专业运营商深度参与城市更新;企业需从“工程承包商”转型为“城市运营商”,在商业逻辑中融入公共利益;居民需从“旁观者”转变为“共建者”,通过社区基金、空间入股等渠道共享发展红利。共同营造好“政府搭台、企业唱戏、市民受益”的生态,既破解资金困局,又激发市场创造力,更利于培育在地化运营服务能力,努力实现一举多得。

俯瞰重庆渝中区十八梯传统风貌区。

本报记者 赵晶摄