

文章编号 :1009-6000(2009)02-0035-04
中图分类号 :TU984.11 文献标识码 B

作者简介 周丽莎 广州大学建筑与城市规划
学院07级研究生。

香港旧区活化的政策对广州旧城改造的启示

The Revelation of Revitalization Policy of the Old Block in Hong Kong for the Urban Renewal in Guangzhou

周丽莎
ZHOU Li-sha

1 背景

1.1 香港旧区活化

旧区活化,是香港对旧区的政策思路,借着重建、修复和保护古迹等方式,重新规划和重整旧市区,改善市区的生活质量,使其焕然一新。在20世纪50年代,香港就开始了较大规模的旧城改造。目前,香港政府在旧区活化方面,积累了丰富的经验,制定了日益完善的法规政策,确保了旧区活化的有序进行。市区重建局是香港专责处理市区重建计划的法定机构。

1.2 广州旧城改造

国内各大城市的旧城区的问题日益显露,旧城改造的工作应科学对待。旧城改造一词在国内政策上虽被采用,但学术上解释为对城市原有房屋的物质环境不适应经济、社会发展需要的部分进行改造,使

城市旧城区的整体功能得以改善和提高。改造针对的是不合理的部分,但是国内过去大多在走“大拆大建”的路子,对于不需要改造的部分也一并改造。广州旧城改造长期处于摸索阶段,在改造中出现过误区。1990年代的旧城改造“大拆大建”的建设模式对广州的历史建筑破坏严重。近年来,广州谨慎开展旧城改造项目,比如恩宁路改造、猎德村改造等等。但是广州旧城改造工作涉及问题较多,各群体之间的利益关系难以协调,改造工作仍任重道远。

2 广州旧城改造政策上的难题

2.1 旧城建筑物应否拆迁缺乏衡量准则

在旧城改造方面国内仍没形成一套成熟的法规条例。国内制定的法规对文物建筑保护做出了明确的

规定,如《中华人民共和国文物保护法》等。但对于有建筑特色的暂未列为保护性的历史建筑,往往难以保护。1994年实行《历史文化名城保护规划编制要求》,各城市按照要求编制地方保护条例。但是此编制要求约束力不强,难以落实,各地方的历史建筑仍在旧城成片改造中渐渐消失。比如广州有800年历史的猎德古村被大面积拆迁,将建成CBD。广州恩宁路的特色骑楼街开始也列在拆迁范围,由于受到社会各界的关注和热议,得到政府的慎重考虑,才免于拆迁。之后才敲定《恩宁路危破房改造地段历史建筑保护与利用规划》。

另一类是在旧城中的无历史价值、不属于危房的建筑,也没有相关准则衡量应拆迁与否。广州恩宁路改造项目中出现了这样的现象,曾经将该类建筑列入拆迁范围。荔湾区有人员解释是由于其处于连片危破房区域内,难以保留,故列为拆迁范围。如果将这类建筑拆迁,没有合理利用建筑资源,是对资源浪费。对于旧城区建筑哪类该拆,哪类不该拆,缺乏评价标准。如果没有标准,容易走向大拆大建。

2.2 缺少对新建和改建建筑的指引法规

旧城区危房经拆迁后,原地新建建筑应该呈现何种建筑风格?目前常见的是新建国际式风格高层楼房取代原旧城。比如广州旧城猎德

古村,改造目标是成为CBD。但是原本的水乡文化难以传承。如果有指引性法规指引新建和改建建筑风格,那么必然能有助于继承历史风貌。改造后的城区能新旧共存,有秩序继承原有特色,并有新时代风貌,是理想的状态,也是前进的目标。

2.3 缺乏公众参与

我国的城市规划公众参与仍处于较低水平,主要是规划成果宣传等被动参与方式。旧城改造目前还未能落实公众参与,这样难以与居民达成一致意见,项目很难实施。尤其拆迁关乎居民的切身利益,如何安置居民、补偿是关键的问题,必须先咨询公众意见,后做出决策。我国现行的规划机制主要涉及四类利益主体:地方政府、开发商、社会公众与城市规划师。目前,城市规划包含旧城改建产生的诸多问题,实质上体现上述四方之利益冲突,并往往以牺牲大多数社会公众利益为结果,需要建立四方均等博弈的机制,制定科学的规范政策,才能保证“旧城改造”有善果。

3 香港旧区活化政策

香港解决市区老化的问题,改善旧区居民的居住环境,制定了一系列的法规条例,并在2001年成立了市区重建局,负责推行为期20年的市区重建计划。市区重建局采用四大业务策略(4Rs),即重建发展、楼宇复修、文物保育及旧区活化,全

面引发市区更新的潜力。

《市区重建策略》在咨询公众之后,规划地政局于2001年11月公布了政策文件,指引市区重建局的工作。该策略一共有39条,包括政府的原则、市区重建的目标、市建局的角色、收地过程、项目的处理、财务安排、参数和指引等方面。市建局的角色这一部分,规定了问责制与透明度、重建、复修、保存文物古迹。

市建局活化项目包括单体建筑、建筑群、旧区。从2001年11月至今,开展了25个前土发公司遗留下来的重建项目,以及10个新的重建项目和两个保育活化项目,为超过18000人旧区居民改善居住环境,复修了450幢楼宇,令36000个单位受惠,保育了28幢具历史价值的楼宇;并且在多个旧区进行了活化工作。比如在湾仔旧区的活化体现新思维,注重在发展的同时,兼顾保留湾仔区特色,实现新旧共融,平衡发展和保育。

香港旧区活化政策优越性表现在多个方面:

3.1 政策明确了拆迁建筑的划定

政府对历史建筑进行评级保护,市建局对于重建项目必须考虑“该范围是否残破失修,急修重建;有关楼宇是否缺乏基本设施,或是否有火警的潜在危险;建议重建项目范围内的楼宇是否可以复修”等因素,符合重修条件的,通过列为重建项目;不符合的,暂复修。由此可

以解读 根据香港地区政策 对于完好建筑 其采取不拆迁方法。

3.2 公众参与的落实促进旧区活化

《市区重建策略》被定案前,先咨询公众意见,并在考虑意见做出修改后,才被通过。策略赋予公众多项权利,对市建局有有效约束力。如“公众可根据《市区重建局条例》就发展项目提出反对,或根据《城市规划条例》就发展计划提出反对。法例已列明处理有关反对意见的程序。”公众主动参与旧区活化全过程,充分表达意愿,市建局必须考虑公众意见,使得公众利益得到兼顾,达成一致,促进了旧区活化项目的进行。

3.3 活化旧区有利于旧区健康发展

香港特区政府采取三管齐下的方法,积极解决市区老化问题,通过市建局进行市区更新工作,促进私人发展商参与市区更新,继续发挥市场动力,加快市区更新的步伐,培育业主保养楼宇的文化,根治市区老化问题。

香港地区对历史建筑加以利用,活化其潜在价值。在策略第17条“在切实可行的情况下,获保存的历史建筑物应用作适当的社区、公共或其他有益用途,目的是要发挥这些建筑物的功能,使这些建筑物成为市民活动的场所和生活的一部分,而不仅是历史文物展品。”这一条体现了对历史建筑的活化、利用,

值得借鉴。不过前提是不能针对文物建筑,对象只是一般的历史建筑。

3.4 定期检讨工作有利于提高效率

根据第39条:“市区重建策略会定期予以检讨修订(每两至三年一次)。政府会就市区重建策略的修订先行征询公众意见,方予以定案,以供实施。”市区重建局今日的成绩,也是通过对工作检讨,不断改进而来。

4 对广州旧城改造政策的建议

香港地区旧区活化的政策有其优越性,但也存在不足,市区重建局的工作受到争议。香港与广州的背景的差异也决定了不能照搬香港模式。广州的历史文化底蕴更深厚,历史建筑范围更广,两地的体制有所不同。但应对其分析思考,从香港的旧区活化的工作经验得出启示。

4.1 建立活化旧城的方针

国内长期对旧城描述多为脏乱差,将旧城视为是发展的障碍,对其进行大改造。应该学习香港活化旧城政策,利用历史文化,能使旧区在保育中发展,采取方法平衡经济发展、历史文化、公众利益的关系。建立活化旧城而不是改造旧城的方针,着眼于活化,将有利于旧城区的健康发展。比如对历史建筑进行实际利用,而不仅仅作为文化展品。香港在这方面有许多成功的例子。

4.2 使旧城改造工作有法可依

2008年7月1日,国务院正式施行《历史文化名城名镇名村保护条例》。该条例具有重要意义,对历史文化名城名镇名村提供强有力的保护。但是旧城改造的法规仍然要进一步地完善,比如对于一般旧区的改造条例,拆迁建筑、居民安置等等,还可设立建筑物复修的条例,由居民自行申请复修,政府部门提供服务,保养建筑物,根治城区的老化。完善了法规,能促使旧城改造的工作更有法可依,科学并有序地进行。

4.3 旧城改造设专门机构

旧城改造难度大,工作繁琐。目前,我国政府“旧城改造”的机构设置模式大多是根据具体的项目设置具体的领导小组,将涉及的部门、机构组织在一起以不定期召开会议的形式来解决项目实施中存在的问题与矛盾。小组的规模与临时性,难以系统地组织旧城改造的大工作。而香港成立的市区重建局帮助政府的旧区活化工作,已有社会人士建议广州成立专门机构,专门处理旧城改造工作。成立专门机构很有必要,能有助于工作有序有效进行。

另外,香港市建局开展旧区活化工作,有区别于让房地产商开展旧城改造,市建局属于法定机构,受法律约束,有法律义务和权利,工作受政府的指引,这与普通房地产商的身份有区别。若成立类似香港重

建局的专门机构处理旧城改造事务,而不是单纯引进房地产商参与项目,有利于对旧城改造的调控、指引,有利于城市历史文化的传承。

4.4 充分落实公众参与

旧城改造与公众利益息息相关,落实公众参与,不只是宣传张贴等被动式参与,而是赋予公众更多的权利,有效参与旧城改造政策的编制、审查、实施整个过程,保障公众的利益,有利于协调各利益群体关系,有利于确定最优方案,有利于提高旧城改造的工作效率。

结语

广州旧城改造正在加大步伐的进行,但是仍处于探索的阶段。香港活化经验对广州旧城改造有借鉴意义。其政策较为进步,较能平衡经济发展、历史文化遗产与居民利益关系。当前的旧城改造,首先必须转变为活化旧城思想,完善保护法规条例,充分落实公众参与制度,才能保障旧城健康生存发展。

注释:

香港发展局规划地政科网站资料。

香港发展局规划地政科网站资料。

朱喜钢,金俭,奚汀.《物权法》氛围中的城市规划[J].城市规划,2008,(1):81-84。

参考文献:

[1]徐建华.香港和广州:旧城改造的模式及行动者比较[J].中山大学学报论

丛,2005,25(5):174-179.

[2]吴合生,罗演广.香港旧区改造土地政策的启示[J].中外房地产导报,2001,(22):43-44.

[3]朱喜钢,金俭,奚汀.《物权法》氛围中的城市规划[J].城市规划,2008,(1):81-84.

摘要:

国内旧城改造工作少有成效,重要原因是旧城改造工作难以平衡经济发展、历史文化遗产与居民利益之间的关系,深层次中透露了法规仍不够完善。香港旧区活化的政策较优越,值得广州地区借鉴。本文基于香港旧区活化政策的思考,拟对广州旧城改造问题提出建议。

关键词:

旧区活化;旧城改造;市区重建策略;公众参与

Abstract: It is not so effective to carry out urban renewal in China, the important reason is that the renewal work cannot insure the balance among the economic development, inherit of history and culture and resident's benefit. And this reveals that there are still inadequacies in our related legal regulations. The revitalization policy for the old blocks in Hong Kong is more predominant, and it is worthy for the city of Guangzhou to reference. Based on the revelation from the revitalization policy in Hong Kong, this paper gives some advices to the renewal of old blocks in Guangzhou.

Key words: revitalization; old city transformation; urban renewal strategy; public participation