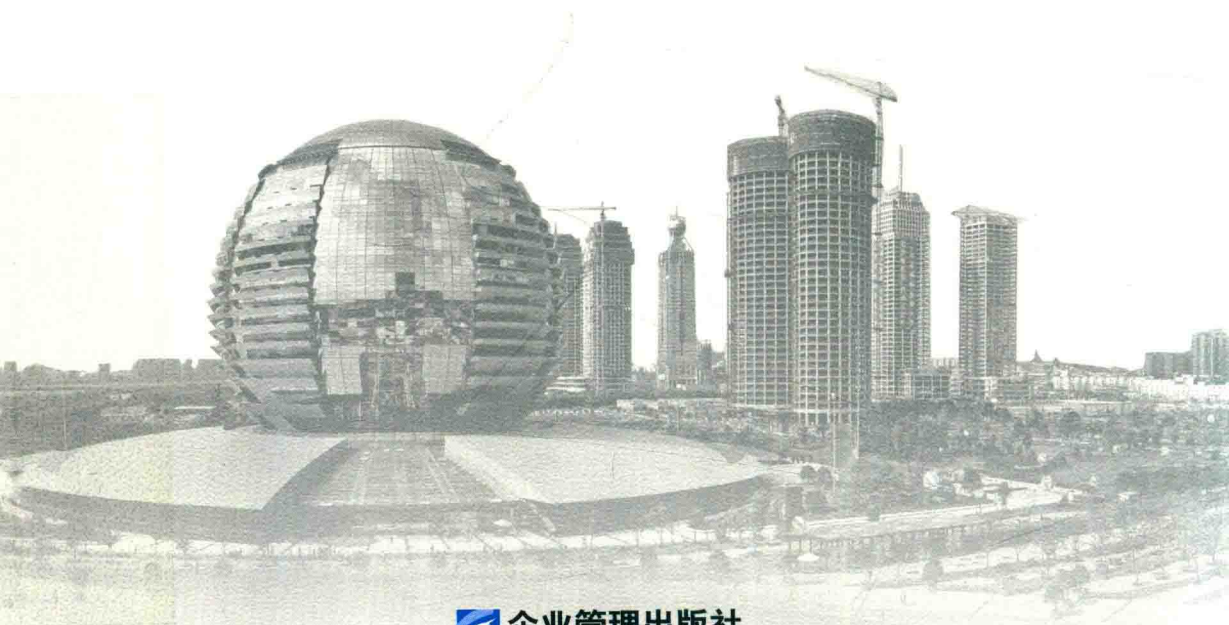


XINXING CHENGZHENHUA JINCHENGZHONG DE
CHENGSHI GENGXIN YANJIU

新型城镇化进程中的 城市更新研究

——以杭州市“三改一拆”为例

王立军 陈旭峰◎著



 企业管理出版社
ENTERPRISE MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

新型城镇化进程中的 城市更新研究

——以杭州市“三改一拆”为例

王立军 陈旭峰◎著



企业管理出版社

ENTERPRISE MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

新型城镇化进程中的城市更新研究：以杭州市“三改一拆”为例 / 王立军, 陈旭峰著. —北京：企业管理出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5164 - 1423 - 1

I. ①新… II. ①王… ②陈 III. ①城市规划—研究—杭州

IV. ①TU984. 255. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 304326 号

书 名：新型城镇化进程中的城市更新研究：以杭州市“三改一拆”为例

作 者：王立军 陈旭峰

责任编辑：刘一玲 崔立凯

书 号：ISBN 978 - 7 - 5164 - 1423 - 1

出版发行：企业管理出版社

地 址：北京市海淀区紫竹院南路 17 号 邮 编：100048

网 址：<http://www.emph.cn>

电 话：总编室 68701719 发行部 68414644 编辑部 68701322

电子信箱：80147@sina.com zbs@emph.cn

印 刷：北京市媛明印刷厂

经 销：新华书店

规 格：710 毫米 × 1000 毫米 16 开本 14.25 印张 220 千字

版 次：2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

定 价：38.00 元

■ 作者简介

王立军 1970年出生于浙江海盐，1992年毕业于山东大学社会学系，1995年毕业于华东师范大学，获硕士学位。现为中共浙江省委党校经济学教研部副主任、软科学研究所副所长、研究员，浙江省软科学研究会秘书长。2006年入选浙江省“新世纪151人才工程”第一层次；2015年入选浙江省宣传文化系统“五个一批”人才。主持国家软科学研究计划项目，以及浙江省科技计划软科学项目、省自然科学基金、省哲学社会科学规划课题等20余项。在《管理世界》《中国软科学》《中国科技论坛》《国际贸易问题》《经济评论》等学术刊物发表论文100余篇。主要著作有：《改革与创新：浙江区域经济转型研究》《从经济强区到发达城区转型路径研究》《全球化与现代化：民营企业集群转型升级研究》《创新集聚与区域发展》《民营科技企业的创业与创新》《高新技术改造传统产业的理论与实践》《先进制造业基地建设的理论与实践》等。曾获浙江省人民政府科学技术奖、浙江省哲学社会科学优秀成果奖、全国党校系统优秀科研成果奖等多项奖励。

陈旭峰 1983年出生于浙江兰溪，2012年毕业于北京大学，获博士学位。现为中国社会科学院社会学所博士后、中共浙江省委党校社会学文化学教研部副教授，浙江省社会学会理事、浙江省文化产业学会理事、副秘书长。出版学术专著1部；在《中国人民大学学报》《社会》《浙江社会科学》《东南学术》《人口与发展》等学术刊物发表论文50余篇，发表决策咨询成果4篇，多篇学术成果被《人民日报》《人大复印资料》全文转载。先后主持中国博士后科学基金课题、浙江省哲学社会科学规划课题、全国党校系统重点调研课题等20余项。科研成果获省部级三等奖1项，厅局级一等奖3项、二等奖1项、三等奖3项。

■ 内容简介

本书的框架可以分为以下四个部分：第一篇理论研究，分析了城市更新与城市治理理论视野中的“三改一拆，以及旧住宅区、旧厂区、城中村与违法建筑的成因；第二篇比较研究，比较了国外城市更新的经验，以及国内城市更新的模式；第三篇实证研究，以杭州市为例，分析了其“三改一拆”工作主要做法与经济社会效益，并针对“三改一拆”急需解决的问题，提出建立健全“三改一拆”工作长效机制的思路；第四篇案例研究，对“三改一拆”工作方法、“三改一拆”工作成效和无违建创建等三个方面的典型案例进行分析。

前 言

随着我国新型城镇化发展进程加快，在规划建设用地规模趋紧及以土地利用方式转变倒逼城市发展转型的要求下，城市的建设模式已经发生改变。曾经的大拆大建，使很多老城区及老建筑不复存在，割裂了几代人的记忆和文化的传承。城市更新是以重新认知城市存量为起点，探索城市未来基因，构建跨越过去、现在、未来的可持续性发展框架的必经之路。

真正的城市更新，不再是简单地推倒重建或者千城一面，而是需要融汇社会、经济、环境和文化，注重地区发展、文化保护、环境改善等公共利益。因此旧城更新与既有建筑改造已成为当前我国经济社会发展和城市建设过程中的一个重要课题。如何处理好老建筑、传统文化、历史文脉与新城市、新建筑、新景观之间的关系，如何采用差异化的规划与更新方式改善人居环境、完善公共服务、彰显城市魅力和吸引力，是目前我国城市更新过程中亟待解决的问题。

《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》指出：“按照改造更新与保护修复并重的要求，健全旧城改造机制，优化提升旧城功能。加快城区老工业区搬迁改造，大力推进棚户区改造，稳步实施城中村改造，有序推进旧住宅小区综合整治、危旧住房和非成套住房改造，全面改善人居环境。”它明确了我国在此进程中城市更新的方向。2015年12月20日至21日召开的中央城市工作会议宣布：“加快棚户区和危房改造，有序推进老旧住宅小区综合整治，力争到2020年基本完成现有城镇棚户区、城中村和危房改造。”^①它明确了我国新型城镇化进程中城市更新的目标。各省（市、区）在城市更新中，结合当地实际出台了相应

^① 2015 中央城市工作会议公报 [OL]. 新华网, 2015-12-22.

的政策，采取了各有特色的举措。例如，辽宁省的棚户区改造，广东省与国土资源部开展的部省合作项目“旧城镇、旧厂房、旧村庄”改造（简称“三旧”改造），浙江省的旧住宅区、旧厂区、城中村改造和拆除违法建筑（简称“三改一拆”）等。本书即是以杭州市为例，对浙江省新型城镇化进程中的城市更新——“三改一拆”的一个实证分析。

新中国成立以来，浙江城市化在曲折中发展，尤其是改革开放以来，城市化进程持续快速推进，城市化率从 1978 年的 14.5% 提高到 2013 年的 64%，城市发展布局 and 结构日趋合理，城市建设日新月异，城市功能不断得到发挥，城市在浙江经济社会发展中的重要作用日益显著^①。

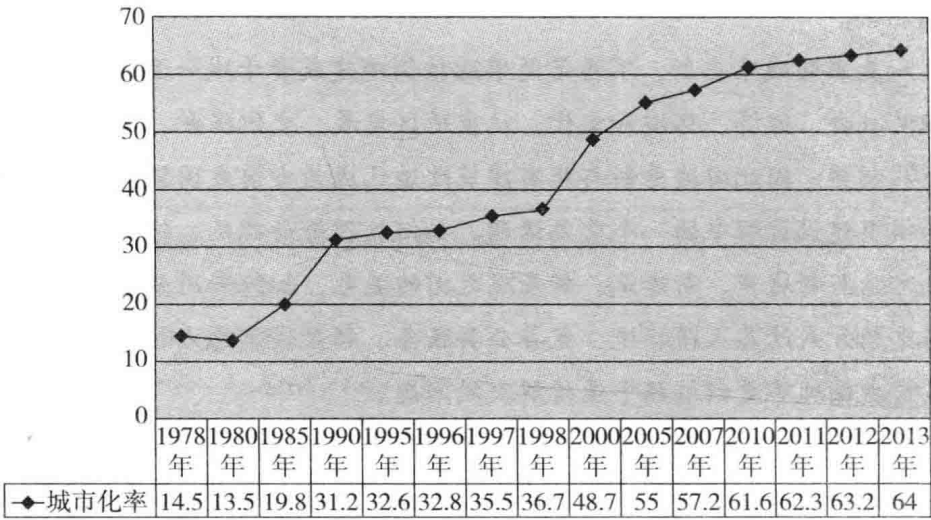


图 1 浙江省城市化率

改革开放以来的浙江城市化发展历程，大致可以划分为以下三个阶段：一是自发发展为主的城市化稳步较快发展阶段（1978—1998 年）；二是政府推进为主的城市化持续快速提升阶段（1999—2006 年）；三是 2006 年至今坚持集约、和谐、统筹、创新发展的新型城市化道路阶段。在此阶段，前期城镇化快速推进引发的问题逐渐显现：违法用地、违法

^① 浙江省统计学会：城市化进程加快推进——新中国 65 年浙江经济社会发展成就之二 [J]．浙江经济参考，2014（60）。

建筑和“脏、乱、差”等现象，严重阻碍了公共服务设施的提升，特别在旧住宅区、旧厂区、城中村中，违法用地久治不愈，成为影响政府公信力和规范管理的隐患；产业用地低效散乱，成为经济转型发展的障碍。如果放任自流，就可能产生“破窗效应”，产生“传染病”，形成城市贫民窟。对此，浙江省决定在全省范围全面开展旧住宅区、旧厂区、城中村改造和拆除违法建筑（简称“三改一拆”）三年行动，计划从2013年开始，通过三年努力，拆除违法建筑1亿平方米，完成改造旧住宅区、旧厂区、城中村1.4亿平方米。

2013年以来，杭州市积极响应浙江省委、省政府号召，全力推进“三改一拆”工作。“三改一拆”工作推进以来，究竟带来多少的经济社会效益？两者之间有着怎样的内在规律联系？“三改一拆”三年行动计划已经实施，今后应该建立怎样的机制来继续推进“三改一拆”工作？为此，杭州市城乡建设委员会于2014年委托中共浙江省委党校对“‘三改一拆’经济社会效益实证分析与机制建设研究”这一课题进行研究。本课题由王立军设计，并组织研究。中共浙江省委党校社会学文化学教研部陈旭峰副教授参与了问卷设计，并进行了问卷分析工作；中共浙江省委党校经济学教研部唐勇副教授、许光副教授参加了课题调研工作；区域经济学专业研究生陆丹婷和张冯伟协助进行了问卷数据录入工作。课题组通过文献研究、问卷调查（共回收有效问卷2033份）、实地调研，以及召开座谈会等多种形式，对杭州市“三改一拆”经济社会效益进行了细致的研究，形成研究报告，其中阶段性研究成果《浙江省建立城乡统一建设用地市场的思路与对策研究》，获得中共浙江省委副书记王辉忠的肯定性批示。课题于2015年上半年完成，并顺利结题。

在课题研究的基础上，结合中央城市工作会议精神以及《杭州市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，我们完成了本书的书稿。本书的框架可以分为以下四个部分：第一篇理论研究，分析了城市更新与城市治理理论视野中的“三改一拆”，以及旧住宅区、旧厂区、城中村与违法建筑的成因；第二篇比较研究，比较了国外城市更新的经

验，以及国内城市更新的模式；第三篇实证研究，以杭州市为例，分析了其“三改一拆”工作主要做法与经济社会效益，并针对“三改一拆”急需解决的问题，提出建立健全“三改一拆”工作长效机制的思路；第四篇案例研究，对“三改一拆”工作方法、“三改一拆”工作成效和无违建创建等三个方面的典型案例进行分析。本书具体的写作分工如下：陈旭峰写作第二章旧住宅区、旧厂区、城中村与违法建筑的成因和第四章国内城市更新的模式中的北京市旧厂区改造模式，以及第六章杭州市“三改一拆”经济社会效益实证分析中的社会效益、生态效益部分；其余章节由王立军写作。

作者

2016年6月

目 录

第一篇 理论研究

第一章 城市更新与治理理论视野中的“三改一拆” / 1

- 一、城市更新理论 (1)
- 二、城市治理理论 (7)

第二章 旧住宅区、旧厂区、城中村与违法建筑的成因 / 13

- 一、根本原因：国家制度性因素 (13)
- 二、直接原因：政府管理性因素 (16)
- 三、客观原因：社会发展性因素 (19)
- 四、主观原因：个人利益性因素 (23)

第二篇 比较研究

第三章 国外城市更新的经验 / 27

- 一、发达国家的城市更新经验与启示 (27)
- 二、发展中国家城市贫民住区改造经验与启示 (49)

第四章 国内城市更新的模式 / 56

- 一、辽宁棚户区改造模式 (56)
- 二、广州市城中村改造模式 (64)
- 三、北京市旧厂区改造模式 (71)
- 四、长沙和谐拆违模式 (74)
- 五、启示 (76)

第三篇 实证研究

第五章 杭州市“三改一拆”工作主要做法与政策创新 / 79

- 一、“三改一拆”行动主要做法 (79)
- 二、旧住宅区改造主要做法 (81)
- 三、旧厂区改造主要做法 (87)
- 四、城中村改造主要做法 (90)
- 五、拆除违法建筑主要做法 (95)
- 六、杭州市加强“三改一拆”和“无违建”
创建的政策创新 (104)

第六章 杭州市“三改一拆”经济社会效益实证分析 / 108

- 一、“三改一拆”的经济效益 (108)
- 二、“三改一拆”的社会效益 (120)
- 三、“三改一拆”的生态效益 (128)
- 四、“三改一拆”的政治效益 (134)

第七章 杭州市“三改一拆”急需解决的问题 / 149

- 一、“三改”急需解决的问题 (149)
- 二、拆违与“无违建”创建急需解决的问题 (155)
- 三、“三改一拆”后续急需解决的问题 (157)

第八章 建立健全“三改一拆”工作长效机制的思路 / 159

- 一、“三改一拆”工作机制建设的思路 (159)
- 二、构建“三改一拆”工作机制六大体系 (160)
- 三、完善“三改一拆”工作的对策建议 (164)

第四篇 案例研究

第九章 “三改一拆”工作方法案例 / 183

- 一、星桥街道：拆违“三周工作法” (183)
- 二、西兴街道：“十个心”工作法推进整村连片拆迁 (184)

第十章 “三改一拆”工作成效案例 / 189

- 一、聚落五号：旧厂区改造成为文化创意产业园 (189)
- 二、白塔公园：旧厂区改造成为城市文化公园 (190)
- 三、玉皇山南区块：旧厂区与旧民居改造成成为
文化创意园与基金小镇 (192)
- 四、文晖街道农都市场拆迁：“三改一拆”
与交通治堵相结合 (195)
- 五、江干区三堡社区整体改造：“三改一拆”推进
重点工程建设 (198)

第十一章 无违建创建案例 / 201

- 一、淳安县：创建“无违建县” (201)
- 二、蒋村街道：创建“无违建街道” (207)
- 三、创新方法促创建 (209)
- 四、美政花苑：打造“无违建小区” (210)

主要参考文献 / 213

后 记 / 217

第一篇 理论研究

第一章 城市更新与治理理论视野中的 “三改一拆”

2015年1月27日上午，国务院总理李克强在中南海主持召开座谈会，听取教育、科技、文化、卫生、体育界人士和基层群众代表对《政府工作报告（征求意见稿）》的意见和建议。李克强在听取甘肃兰州安宁区沙井驿棚户区居民张庆国讲述了棚改如何圆了自己的住房梦后指出：“我们抓经济社会发展，最终是为了民生。在加快棚户区改造的同时，还要加大城乡危房改造力度，让更多住房困难群众得到实惠。”^①浙江省开展“三改一拆”工作是国家棚户区改造工作在浙江的创新，而且通过“三改一拆”也能够进一步提升政府法治水平与社会治理能力，因此，从理论溯源的角度来说，“三改一拆”主要涉及城市更新理论与城市治理理论。

一、城市更新理论

第二次世界大战后，西方国家一些大城市中心地区的人口和工业出现

^① 李克强主持召开教科文卫体界人士和基层群众代表座谈会听取对政府工作报告意见和建议 [OL]. www.gov.cn, 2015-01-27.

了向郊区迁移的趋势。原来的中心区开始“衰落”——税收下降、房屋和设施失修、就业岗位减少、经济萧条、社会治安和生活环境趋于恶化。面对这种整体性的城市问题，西方许多国家纷纷兴起了一场城市更新运动。

（一）欧美城市更新理论的演进

分析欧美城市更新理论的演进与发展，大致经历了以下几个阶段：

1. 从形体规划出发的城市改造思想

欧美城市更新运动，从一开始就受到以形体规划（physical Design）为核心的近现代城市规划理论思想的深刻影响。主要有奥斯曼（Haussmann）的巴黎改建，柯布西埃的“光辉城市”（Radiant City）、源于芝加哥的“城市美化”运动（City Beautiful），以及 CIAM 的“功能主义”思想，等等。从本质上说，这些规划思想无一例外地继承了传统城市规划中的“形体决定论”观念，仍然把城市看作一个静止的事物，寄希望于建筑师和规划师绘制的宏大的形体规划总图，试图通过技术和金钱来解决城市中的所有问题，实现诗一般美妙的理想模式。

2. “人本思想”是当今城市更新的主要理论依据

实践证明，大规模的以形体规划为思想基础的城市改造并不成功，相反还给城市带来了极大的破坏。城市更新要解决的问题并不仅是物质的老化与“衰败”，更重要的是地区社会经济现象的“衰退”。许多学者也敏锐地觉察到用传统的形体规划和用大规模整体规划来改建城市难以取得预期的成效。因此，包括 L. 芒福德、简·雅各布斯、E. F. 舒马赫、C. 亚历山大、P. 霍尔、J. 巴奈特等在内的学者，从不同角度和立场对此进行了严肃的思考和探索，从而导致“人本”思想的出现。^①

1961 年，L. 芒福德出版了《城市发展史》，阐述了他对欧美城市发展历史的观察和综合思考。他深刻地指出：“在过去的三十年间，相当一部分的城市改革工作和纠正工作——清除贫民窟，建立示范住房，城市建筑装饰，郊区的扩大，‘城市更新’——只是表面上换上一种新的形式，实

^① 王如渊. 西方国家城市更新研究综述 [J]. 西华师范大学学报（哲社版），2004（2）.

际上继续进行着同样无目的集中并破坏有机机能,结果又需治疗挽救。”^①他在书中强调,城市规划应当以人为中心,注意人的基本需要、社会需求和精神需求,城市建设和改造应当符合“人的尺度”。他反对那种追求“巨大”和“宏伟”的巴洛克式的城市改造计划。

美国著名学者简·雅各布斯从社会经济学角度对大规模改造进行了尖锐批判。她认为,指导现代城市更新运动的那些形体规划思想实际上都是“反城市”的,“大规模计划只能使建筑师们血液澎湃,而广大群众则总是成为牺牲品”^②。简·雅各布斯在1961年推出的《美国大城市的生与死》一书中指出:“多样性是城市的天性。”^③而大规模改造计划因缺少弹性和选择性,排斥中小商业必然会对城市的多样性产生破坏。她从三方面论述了大规模改造计划是一种“天生浪费的方式”——耗费巨资却贡献不大;并未使贫民窟“非贫民窟化”(Unslumming),仅仅是将贫民窟移动到别处,在更大的范围里造就新的贫民窟;使资金更多更容易地流失到投机市场中(Shadow World),给城市经济带来不良影响。因此,她主张“小而灵活的规划”(Vital Little Plan)“从追求洪水般的剧烈变化到追求连续的、逐渐的、复杂的和精致的变化”。

1973年,E. F. 舒马克发表了一本颇有影响的论著《小就是美的——为人经济学》,通过其对印度这样一个发展中国家的长期观察和思考,指出战后大规模经济发展模式的缺点和局限,提出了规划应当首先“考虑人的需要”(Mattering People),主张在城市的发展中采用“以人为尺度的生产方式”(Human Scale of Production)和“适宜技术”(Appropriate Technology)。^④

“人本”思想还体现在城市更新中对“历史价值”的保护上。1975

① Lewis Mumford, *The City in History Its Origins, its Transformation, and its Prospects*, P571, Harcourt, Brace&World, New York, 1961.

② 简·雅各布斯在1980年国际城市设计会议上的讲话,引自电视系列片《建筑在十字路口》。

③ J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, P143, Random House, 1961.

④ E. F. Schumacher, *Small is Beautiful—Economics as if People Mattered*, Harper Row Press, New York, 1973.

年, C. 亚历山大在他的《俄勒冈校园规划实验》中, 提出了城市更新中改造与历史价值保护的问题。亚历山大认为: “以往大规模形体规划对现状采取完全否定的态度, 忽略和摧毁了城市历史环境中存在的诸多有价值的东西, 不但不经济, 反而导致了城市宜人环境的丧失。由此, 他提出在今后的改造发展中应当注意保护城市环境中好的部分……对历史保护区的新建筑的建设进行严格的控制。”^① 至此, 城市更新中的保护问题受到了重视。1977 年, 国际建协制定的规划大纲《马丘比丘宪章》指出: “不仅要保存和维护好城市的历史遗迹和古迹, 而且还要继承一般的文化传统, 一切有价值的、说明社会和民族特性的文物都必须保护起来。”^②

城市历史保护是多种多样的。除了近年来大量研究所提倡的物质保护以外, 最近有研究指出城市更新中“社区价值”的保护。Kupke V. (1997) 通过对南澳大利亚一个城镇内城的研究, 指出: “社区价值”也应得到保护。^③ Sfeinberg F. (1996) 对包括开罗、突尼斯、萨那、阿勒颇、特尔斐、孟买、巴克达坡、加勒、槟城、新加坡、上海、北京、基多、喀他赫纳、新德里、哈瓦那在内的一系列发展中国家城市进行了研究, 指出发展中国家在城市更新过程中严重忽视城市的传统继承和社区保护。^④ 健康的邻里关系、合理的社区结构在城市的健康发展中具有重要意义。“长期的经验告诉我们, 成功的城市中心不但包括经济功能, 还要有稳定的居住区。”^⑤ 而邻里的重建是一个长期的过程, “典型的要 20~40 年”。事实上, 在当今的时代里, 新的高楼大厦建好后, 邻里的某些社会意义在实质上已经不存在了。

在后现代主义时代, 还重视历史文脉对城市与建筑的影响, 从而在城

① 方可, 章岩. 简·雅各布斯关于城市多样性的思想及其对旧城更新的启示 [J]. 华中建筑, 1998 (4).

② <http://www.gzupb.gov.cn/webupo/03show.asp?idx=030805&inidx=176>, 2002-11-12.

③ Kupke V. Interpreting Townscape as a Means of Conservation in the Built Environment: a South Australian Case Study [J]. Urban Design International. 1997 (2): 73-79.

④ Sfeinberg F. Conservation and Rehabilitation of Urban Heritage in Developing Countries [J]. Habitat International. 1996, 20 (3): 463-475.

⑤ Carmon N. Three Generations of Urban Renewal Policies, Analysis and Policy Implications [J]. Geoforum, 1999 (30): 145-158.

市设计意义上,也将人文因素紧密纳入城市建筑中,新旧和谐相处,体现时间上的历史性。文脉主义认为“建筑与城市是有生命的,在生长着,延续着,渐进式地变化着,而且有不断生长、不断完善趋势”^①。

3. 可持续发展思想逐渐深入人心

进入20世纪后期,可持续发展思想又成为城市更新的重要思想基础。可持续发展理念是近20年来,基于对经济发展中资源耗竭、环境污染与破坏、人口压力下出现的一种新的发展观。近年出现的城市可持续发展就是它在城市科学中的渗透与融合。

早在20世纪70年代,城市研究领域就已经出现了可持续发展的思想。除了前文提到的芒福德外,加拿大麦吉尔大学的低造价住宅研究中心在对贫民窟的研究中,更加强调尊重城市贫民聚居区,要求规划者在制定更新改造时调查聚居区居民的社会行为文化价值观念。而关于贫民聚居区的发展,他们反对进行正规的改造,提出了“自主发展”和“持续发展”原则。体现了对人的尊重,也体现出可持续发展的思想。

在可持续发展的思潮影响下,欧美城市更新的理论与实践有了进一步发展。一方面是前所未有的多元化,城市更新的目标更为广泛,内容更为丰富;另一方面则是继续趋向以谨慎渐进式的小规模改建为主的社区邻里更新,谋求政府、社区、个人和开发商、工程师、社会经济学者等多边合作。

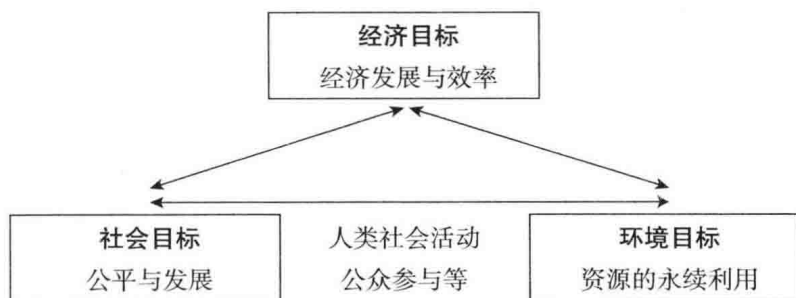


图 1-1 城市更新的多目标图

^① 王佐. 有机生长理论及思想——从有机生长理论到可持续发展理论 [J]. 清华大学学报 (哲学社会科学版), 1997 (2).