

城市更新背景下的旧城改造规划策略与实践

陈双双

(浙江观止旅游规划设计有限公司, 浙江 宁波 315100)

摘要: 随着城镇化进程的加速,许多城市环境、资源和社会之间的矛盾日益凸显,在此背景下,对城市更新的规划研究意义重大。对我国城市更新的时代背景、发展历程、发展趋势及典型案例进行了梳理总结和深入分析,对我国城市更新的相关重要政策文件进行了解读。在此基础上,总结提出了“1个理念、2大目标、3种手段、4项任务、5类要素”的城市更新规划路径,并在城市更新项目——宁波“文心绿美”生态走廊精品线的实践中得到验证。

关键词: 城镇化;城市更新;改造案例;三旧一改;规划路径

中图分类号: TU984.2

文献标志码: B

文章编号: 1009-7716(2025)05-0343-05

Planning Strategy and Practice of Old City Reconstruction under Background of Urban Renewal

CHEN Shuangshuang

(Zhejiang Guanzhi Tourism Planning and Design Co., Ltd., Ningbo 315100, China)

Abstract: With the acceleration of urbanization process, many contradictions among urban environment, urban resources and society are becoming increasingly prominent. In this context, the planning research of urban renewal is of great significance. The historical background, development process, development trends and typical cases of urban renewal in China are sorted out, summarized and deeply analyzed. And the relevant important policy documents of urban renewal in China are interpreted. On this basis, the urban renewal planning path of "1 concept, 2 goals, 3 means, 4 tasks and 5 elements" is summarized and proposed, and the urban renewal project - Ningbo "Wenxin Green Beauty" ecological corridor boutique line has been verified in practice.

Keywords: urbanization; urban renewal; reconstruction case; three-old one-reconstruction scheme; planning path

0 引言

2019年底,我国常住人口城镇化率首次突破60%大关,达60.60%,广东、江苏、浙江城镇化率超70%,上海、北京、天津等代表性大城市的城镇化率更是高达88.30%、86.60%和83.48%,标志着我国已经步入城镇化较快发展的中后期,进入城市社会时代。结合国外发达国家的城镇化发展经验,处于该阶段的城市将逐步从“外延式扩张”转向“内涵式发展”,城镇化转向高质量发展阶段。在此背景下,2020年,党的十九届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,明确提出了“实施城市更新行动”,这是党中央对进一步提升城市发展质量工作

做出的重大决策部署。2021年,“城市更新”首次被写入政府工作报告,住房和城乡建设部在21个市(区)开展第一批城市更新试点工作,实施城市更新行动升级为国家战略。2022—2023年,“城市更新”在各地全面实施,成为各城市追求高质量转型发展的主阵地。

1 城市更新的发展历程和趋势特点

相关研究表明,我国城市更新自新中国成立至今,大致经历了3个阶段^[1]。

(1) 第一阶段(1949—1989年)

早期国家整体经济水平、城市建设水平低,城市规划和更新以政府为主导,以改善居住和生活环境为主,着眼于棚户区和危房简屋改造。

(2) 第二阶段(1990—2009年)

随着土地和住房改革的展开,激活市场巨大潜力、加速城镇化进程的同时,地方政府与市场主体合

收稿日期: 2024-05-06

作者简介: 陈双双(1989—),女,本科,工程师,从事城乡规划、旅游策划规划工作。

作,重点推动城中村改造、旧工业区改造、历史文化街区改造等城市更新,城市发展呈现“总体增量开发、局部存量发展”的阶段特点。

(3)第三阶段(2010年至今)

在经历了最初无序的工业化、以投资驱动和增量发展为主的城市化发展阶段后,随着我国城镇化率不断突破50%、60%,城市发展迎来城镇化问题的集中爆发期。首当其冲的就是土地资源稀缺带来的发展约束,让过去以房地产市场驱动的大规模城镇化难以为继。该阶段的城市发展从“粗放化、外延式增量发展”转为“精细化、内涵式存量提升发展”,老旧小区改造、低效工业用地盘活、历史地区保护活化、城中村改造和城市修补等以人为本的高质量发展需求成为城市发展的核心内容。城市更新作为破解资源约束、满足人民日益增长的美好生活需要、实现可持续发展和品质城市建设的重要手段,成为该阶段城市发展的“主角”。

2 城市更新的实践做法

城市发展是一代又一代人对城市进行建设和更新的过程,而城市更新是人们对城市中已经不适应现代化城市社会生活的地区所作的必要的、有计划的改建活动。城市更新伴随着城市发展的全过程,是对城市空间资源的重新优化配置,旨在让城市更有温度、更具魅力。

北京、上海、广州、深圳等一线城市城镇化起步早、发展快,在历经“建设用地总量接近天花板、用地

结构不合理、老旧社区及城中村环境风貌较差、中心城区工厂外迁厂址废弃、技术革新造成公共服务能力弱”等诸多挑战后,成为了我国最早探索城市更新的城市,涌现出北京菊儿胡同、上海8号桥创意产业园、深圳水围柠盟人才公寓等一批城市更新的典型案例。

2.1 老旧厂区改造案例:上海8号桥创意产业园

上海,是中国近代工业的发源地和集聚地,一大批具有里程碑意义的工厂在这里诞生。随着上海市转型和“退二进三”政策出台,“工业时代遗留下来的老旧或废弃厂房如何利用”成为时代赋予上海的重要命题。在此背景下,“8号桥创意产业园^[2]”应运而生,成为上海老厂房改造的优秀案例和标志性项目,直接引领了上海乃至全国的旧厂房改造及创意产业园区开发的浪潮。

上海8号桥创意产业园位于黄浦区,总建筑面积约60 000 m²,先后分4期,在原上海汽车制动器厂、上海申贝机械厂、色织三厂、上海电气集团、上海电池汇明分厂等一批在20世纪留下浓墨重彩的老厂遗址的基础上通过创意改造而成。从2004年I期启动至2015年IV期竣工,上海8号桥创意产业园以其充满个性的创意环境、浓厚的国际时尚氛围、明确的产业定位、合理的产业配比,汇集了来自国内外的各类知名创意、艺术、时尚类企业,实现了从“工业锈带”到“生活秀带”、“科创锈带”的转变,成为了国际化生态型创意园区。图1为上海8号桥创意产业园位置和改造图。



图1 上海8号桥创意产业园位置和改造图

2.2 城中村改造案例:深圳水围柠盟人才公寓

城中村曾是深圳城市快速发展过程中最突出、

最复杂、最集中的矛盾点,是阻碍深圳美丽城市形象建设的难题。但是,深圳福田区水围柠盟人才公寓

项目^[3]将29栋“农民房”改造成集“生活、居住、休闲、聚集人才、创业”五位一体的人才公寓,走出了城中村改造的新路子。

水围村位于深圳市福田区,距市政府3 km,距罗福口岸仅1 km,区位条件十分优越,是典型的城中村。改造前的水围村,33栋8层自建楼房鳞次栉比,楼与楼之间缺乏合理间距,采光、通风和防火要求不达标,公共空间缺乏,0.23 km²的范围内租住了超3万的外来人口,存在着严重的安全隐患。随着福田区打造一流国际化中心城区的进程,占据福田核心区

位的水围村的改造提质迫在眉睫。2016年5月,在市、区两级人才住房政策的指引下,市属国有企业深业置地整租村中连成一片的29栋农民自建房,通过创新设计,将之改造成户型多样的504套优质长租公寓,然后转租给福田区住房和建设局,作为福田区的青年人才福利住房进行出租,其余4栋被同步改造为高端商铺和国际青年公寓,从而实现了改善人居环境、服务青年人才、撬动经济红利、创新改造模式等多重效益。项目自2018年5月投入运营以后,引起社会各界的好评。图2为深圳水围柠盟人才公寓改造对比图。



图2 深圳水围柠盟人才公寓改造对比图

3 城市更新的规划路径思考

住房和城乡建设部2021年发布的《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》指出,城市更新要尊重人民群众意愿,以内涵集约、绿色低碳发展为路径,坚持“留改拆”并举,以保留利用提升为主,加强修缮改造,补齐城市短板,注重提升功能,增强城市活力。在此背景下,本文结合政策、理论研究和实际案例分析,总结提出“1个理念、2大目标、3种手段、4项任务、5类要素”的城市更新规划路径。

3.1 一个理念:以人为本

美国著名心理学家马斯洛提出的需求层次理论认为,人类的需求从最基础的生理需求到更高级的精神需求,可以分为“生理、安全、社会、尊重和自我实现”5个层级。这个理论同样适用于城市发展观,城市在完成最初的基础建设、物质财富积累之后,“人民对美好生活的向往”成为城市长远发展的核心驱动力,“以人为本,让城市回归自然、回归文化、回归生活”成为城市更新发展的最新目标。

3.2 两大目标:品质升级、功能置换

目前,城市发展和更新的主要诉求已经从“有没

有”转为“好不好”,从数量的快速扩张向高质量发展转变。

城市更新是对城市中老旧、衰退或不再适应现代社会发展需求的片区进行改造和升级的过程,是助力城市“新陈代谢”的“微创手术”,而品质升级和功能置换是该过程中不可分割的本质诉求,共同构成了城市更新的两大核心目标——让城市更高品质、更高效能。

城市更新是提升城市品质的重要途径,通过优化人居生活环境、改善老旧建筑的结构安全、提高公共设施的使用效率、增加绿化和公共空间、保护和修复历史建筑、传承城市文化、促进社区交流等方式,可以为居民创造更美好的城市生活条件。功能置换是城市更新的重要内容。随着城市的发展,一些区域的功能逐渐衰退或不再适应现代社会的需求,城市更新需要对这些区域进行重新规划和定位,置换导入新的功能元素,如居住、办公、商业、文化、娱乐、教育等,补齐城市短板、重塑城市空间、带动城市经济,以满足现代城市的发展需求。

3.3 三种手段:留、改、拆

2023年7月,《住房和城乡建设部关于扎实有序推

进城市更新工作的通知》指出,明确城市更新底线要求,坚持“留改拆”并举,以保留利用提升为主,鼓励小规模、渐进式有机更新和微改造,防止大拆大建。“留改拆”是城市更新的3种主要手段^[4]。

(1)“留”

坚持应留尽留,全力保留城市记忆。将具有一定或重要保护价值的建筑、遗址、历史地段、传统村落、文化街区等空间保护下来,采用“绣花”功夫,对旧建筑、旧厂区、旧园区、旧街区、旧居住区等进行修补、织补式更新;通过微改造、精提升,最大限度保留这些空间的具有特色的传统格局、街巷肌理以及历史韵味;加强城市生态修复,留白增绿,保留城市特有的地域环境、文化特色、建筑风格等“基因”。

(2)“改”

聚焦城市低效空间和老旧功能片区,通过改造来解决城市功能衰退的问题,同时着力推进闲置空间的再开发,通过闲置资源的盘活利用,让“闲”下来的场地空间重新焕发活力,进一步推动城市空间资源的高效利用。

(3)“拆”

防止大拆大建,重点拆除违法建筑和经专业机构鉴定为危房且无修缮保留价值的建筑,以此腾挪出更多的有效场地和空间,用于优化布局城市高质量发展所需的重要基础设施、重要产业、重要公共资源等,进一步完善现代城市功能和空间结构。

3.4 四项任务:以“三旧一村”为主的城市更新任务

国家发展改革委印发的《2021年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》提出,在老城区推进以老旧小区、老旧厂区、老旧街区、城中村“三区一村”改造为主要内容的城市更新行动,“三旧一村”成为城市有机更新的主要内容^[5]。

(1)老旧小区更新

以改善人民群众居住条件为出发点和落脚点,聚焦群众急难愁盼问题,大力实施老旧小区改造,提升人居环境质量,改出老旧小区幸福感。

(2)老旧厂区更新

占据城市大量优质资源的老旧厂房是展示中国工业文化的重要窗口,也是重塑城市新空间、补充城市新功能的重要载体。“腾笼换鸟”、破旧立新,让土地焕发新活力,是老旧厂区更新的核心任务。

(3)老旧街区更新

随着社会经济的快速发展,老旧街区房屋陈旧老化、空间杂乱拥挤、公共服务不足、基础设施滞后

等矛盾日益凸显。多措并举推进老旧街区更新,让街区旧貌换新颜,助力宜居幸福城市建设,是城市更新不容忽视的重要工作。

(4)城中村更新

城中村,也被称为“城市里的村庄”,往往存在用地低效无序、基础设施落后、环境脏乱差、安全隐患多等问题,与城市整体形象和发展目标存在较大差距,也成为城市更新中不容忽视的重要环节。

3.5 五类要素:景观、建筑、文化、商业、设施

城市更新是一个复杂且多维度的过程,不仅涉及城市的物理环境,比如建筑、空间、基础设施等,更涉及城市的社会、经济、文化等多个方面。2022年发布的《北京市城市更新条例》将城市更新分为居住、产业、设施、公共空间、综合、其他6个类型。2024年发布的《杭州市人民政府关于全面推进城市更新的实施意见》明确了“7+1”类城市更新类型,即居住区综合改善类、产业区聚能增效类、城市设施提档升级类、公共空间品质提升类、文化遗产及特色风貌塑造类、复合空间统筹优化类、数字化智慧赋能类以及市政府确定的其他类。各城市因发展阶段、开发条件等因素的不同,城市更新的深度和广度有所差异,但城市更新的相关要素具有共通性,即景观重塑城市环境和形象、建筑重建城市风貌和骨架、文化传承城市历史和特色、商业重振城市产业和经济、设施完善城市服务和生活,因此“景观、建筑、文化、商业、设施”成为构成城市更新的五大核心要素。

4 宁波“文心绿美”生态走廊精品线中的城市更新实践

4.1 工程概况

2021年3月30日,为了激发宁波全市“六争攻坚、进位争先”行动的动力和活力,厚植发展根基,锻造发展力量,进一步提升城市竞争力、创新力、美誉度,市委市政府启动“精特亮”创建工程,在全市范围内推出一批“精品线路”“特色街区”“亮点工程”。2023年,“文心绿美”生态走廊精品线应运而生。

“文心绿美”生态走廊精品线(以下简称精品线)位于宁波东部新城东侧,线路西起“北大五马”文化纪念馆,南至浅水湾影视文化产业园,全线约12.4 km(见图3),串联生态走廊、渔金公园等10个休闲生态节点,“北大五马”文化纪念馆、赵叔孺书画文化研究中心等8个城市文化节点,以及带梦陶然文化创意产业园、浙江创新中心等5个创新创业节点,以“绿”

为底色、以“文”为本色、以“创”为亮色,构筑起“都市生态休闲”和“文化创意孵化”两大城市空间发展新生态,成为宁波城市品质更新、产业优化升级的特色展示线和发展线。

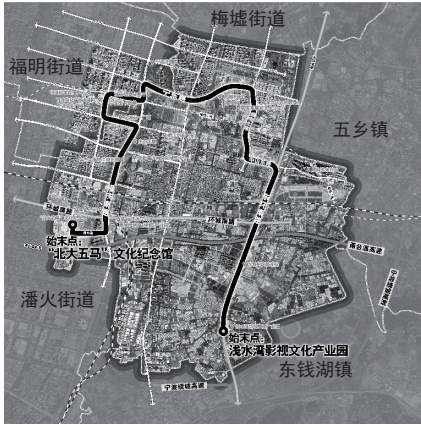


图3 宁波“文心绿美”生态走廊精品线展示图

4.2 精品线上的城市更新实践

精品线沿线拥有桥下空间再利用(福庆体育公园)、旧村旧厂区改造利用(带梦陶然文化创意产业园)、旧厂房“腾笼换鸟”(赵叔孺书画文化研究中心)、闲置农庄功能置换(潜龙湾影视文化产业园),以及废弃厂区和农田有机更新(一条3.3 km 长的生态走廊)等多个城市更新项目,是一条以城市更新为主导,助推宁波城市高质量发展的最佳实践发展线,而带梦陶然文化创意产业园、生态走廊等项目更是宁波城市更新的典型代表。

(1)带梦陶然文化创意产业园

以 20 世纪 90 年代末陶然新村旧址和废弃厂区的原有形态为基础,融合新旧并均衡时尚和经典的空间设计风格,打造生活和消费场景,建设符合年轻人喜好的体验空间,逐渐培育形成集创意品牌、商业办公、大地艺术、生活美学于一体的城市栖息地。从“城市边角料”到“都市新空间”,2024 年 3 月,带梦陶然文化创意产业园开园,被年轻人誉为“城市中的艺术村落”。带梦陶然文化创意产业园改造前后对比见图 4。



图4 带梦陶然文化创意产业园改造前后对比图

(2)生态走廊

生态走廊位于精品线西段,共有 3 期,以河道为依托,自北往南形成了一条 3.3 km 长的狭长风景线。该地早期为废弃的厂房和农田,企业留下的大量厂房、水泥铺装及堆料散乱分布于场地之中,生活和工业垃圾填满河道。通过水生态环境修复,综合利用地形、水文和植被的组合改造,重建江南河流湿地,现已将不适宜居住的棕地变成了 3.3 km 长的“活体过滤器”。这条风景线四季都是绿树红花,被称为宁波的生态绿肺,是最受城市居民欢迎的理想休憩地之一。

“1 个理念、2 大目标、3 种手段、4 项任务、5 类要素”的城市更新路径在这些项目和这条精品线上得到了很好的体现。以人为本是出发点,品质升级、功能置换是目标导向,围绕景观、建筑、文化、商业、设施等改造细节和内容,打好“留改拆”的组合拳,推进以“三旧一村”为主的城市更新任务,加快驱动了精品线生产生活生态的“三生融合”、形态业态质态的“三态协同”,让沿线辐射区域始终处在城镇化建设的前沿,发展活力无限。

5 结 语

城市进入存量时代,向存量要增量的城市更新的重要性和迫切性日益凸显,城市更新已经成为城市高质量发展的常态工作。通过城市更新手段,一些被人们遗忘的老街巷、旧社区、城中村、废弃厂房、闲置土地等被重新赋予生命,焕发新的生机,实现经济、文化、社会等多种价值的多效共赢,也让城市重新生长。本文围绕城市高质量发展这一目标,提出“1 个理念、2 大目标、3 种手段、4 项任务、5 类要素”的城市更新规划路径,为城乡规划工作的高质量开展提供支持。

参考文献:

[1] 王嘉,白韵溪,宋聚生.我国城市更新演进历程、挑战与建议[J].规划师,2021,37(24):21-27.
[2] 众规划.城市更新——链接古今的上海 8 号桥创意产业园[DB/OL].(2023-10-24)[2024-05-06].<https://zhuanlan.zhihu.com/p/662873640>.
[3] 于洋,万成伟,焦永利,等.存量时代公共租赁住房供给机制创新——来自深圳水围村的启示[J].公共管理与政策评论,2023,12(55):86-100.
[4] 住房和城乡建设部.住房和城乡建设部关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知(建科〔2021〕63 号)[Z].北京:住房和城乡建设部,2021.
[5] 发展改革委.2021 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务(发改规划〔2021〕493 号)[Z].北京:发展改革委,2021.