

城市更新中的城市设计策略思考*

Urban Design Strategies in Urban Renewal

王世福 沈爽婷 莫浙娟 WANG Shifu, SHEN Shuangting, MO Zhejuan

摘要 由于城市更新的对象是涉及多方利益的已建成环境,往往会面临再开发建设量过高、与法定规划难以衔接以及公共环境品质缺少关注等问题。城市设计作为城市规划编制中重要的方法,不仅能够为以上城市更新所面临的问题提供解决方案,还能够协助城市更新从政策性走向实施性,并达到提升公共空间品质的目的。在此认识基础上,从结果导向、规划管理、组织方式和具体设计4个方面提出城市更新中的城市设计策略,以期能够缓解城市更新问题,系统化推进城市更新工作。

Abstract Since the target of urban renewal is the built environment which involves many interests, it is often faced with problems such as excessive development and construction, difficult connection with the statutory planning and lack of public environmental quality. Urban design, as an important method of city planning, can not only provide solutions for the above problems, but also can help the city to develop implementation methods from policies, and to improve the quality of public spaces. On the basis of this understanding, this paper puts forward urban design strategies in urban renewal from four aspects, namely result orientation, planning management, organization mode and concrete design. With these strategies, we hope to alleviate urban renewal problems and systematically promote urban renewal.

关键词 城市设计 | 城市更新 | 可实施性 | 公共空间

Keywords Urban design | Urban renewal | Implementation | Public space

文章编号 1673-8985 (2017) 05-0007-05 中图分类号 TU981 文献标识码 A

作者简介

王世福

华南理工大学建筑学院
亚热带建筑科学国家重点实验室
教授,博士生导师

沈爽婷

华南理工大学建筑学院
博士研究生

莫浙娟 (通讯作者)

华南理工大学建筑学院
讲师

城市设计作为城市规划编制中的重要方法和内容,存在于规划编制的各个阶段,包括总体规划阶段的总体城市设计、控制性详细规划层面的城市设计及日益受到重视的用于开发控制环节的城市设计导则等。在规划的不同阶段,城市设计也具有不同的工作重点和内容。不论是尺度的城市空间研究,中观层面局部地区的空间形象塑造,还是微观层面城市节点的空间环境设计,城市设计的作用都渗透其中^[1]。我们已经经历了近30年城市设计发展历程,积累了大量的工作经验。但随着城市的发展,城市规划师将面对的是越来越多的已建成用地以及更加复杂的城市问题,城市设计的介入不仅仅使规划图纸中的空间形态表达优化,重点更在于可以通过城市设计的思维,对

该地区的过去与未来、物质与非物质因素进行系统综合的考虑,并直观地呈现为空间结果和形态管控的依据。在新常态指向存量的城市更新大背景中,最近提出的城市修补较城市更新而言,目标导向和问题导向更强且更具体,更需要通过城市设计的策略和方法来改善城市建成环境以及提升公共服务能力。

1 新常态下城市更新的特点与问题

随着城市的发展,以往“白纸蓝图式”的城市规划将越来越少,而面对复杂情况下产生的城市更新工作将越来越多。2009年12月,深圳市政府依据《广东省人民政府关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》(粤府[2009]78号)制定地方政府规章《深圳市城市

*基金项目:广州市哲学社会科学“十三五”规划智库课题“广州系统推进城市修补和有序更新研究”(2016GZZK32)。



改造前



改造后

图1 猎德村改造前后对比图

资料来源:网络。

更新办法》，随后也将《深圳市城市更新条例》列入立法计划中。上海市规划和国土资源管理局于2015年2月出台了《上海市城市更新规划实施办法（试行）》的征求意见稿。广州市政府在2015年1月率先成立城市更新局之后，也于2015年8月出台了广州城市更新1+3系列文件——《广州市城市更新办法》及《广州市旧村庄更新实施办法》《广州市旧厂房更新实施办法》《广州市旧城镇更新实施办法》，以及《广州市人民政府关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》等相关政策文件。以上各地方政府的政策举措，无一不说明城市更新将在未来城市建设发展的新常态中承担更多的责任。城市更新将作为一种常态规划工作，面对和应付更加复杂的城市建成环境以及城市问题。然而，也正是由于对象的复杂性导致城市更新工作存在一系列问题。

1.1 缺少“以形定量”来平衡多方利益对高建设强度的追求

作为一个多元化的社会，多样化的利益格局决定了多样化的价值取向^[2]。在城市更新的利益博弈过程中，地方政府、开发商以及民众由于目标不同而代表了不同的利益价值取向。地方政府往往以“无私者”的角色作为城市更新的主导方，但是在实际更新过程中，地方政府往往刻意追求土地出让以及产业税收等经济目标。地方政府在城市更新过程中必须同时强调另一更重要目标，即为居民和公众考虑

增加尽可能多的公共空间及公共配套设施。然而，过多的公共空间有可能使得开发商的利益减少，此时就需要地方政府提出相关优惠政策以鼓励开发商进行城市更新，而不是一味地用增加开发量来做平衡。城市更新中直接相关的居民与间接被影响的公众，往往要考虑更新后的公共环境、道路交通情况、市政设施使用等一系列问题。城市更新不同于以往建设新城新区为主要形式的城市规划，涉及更多的对象和利益，因此，对于城市更新的过程而言，实际上是一个利益协调的复杂过程。

2009年，广州主城区城市建成区范围内登记在册的“城中村”总数为138个，其中规划全面改造的为52个。猎德村是广州最早着手改造、且目前成功全面改造的少数“城中村”之一。作为亚运会展示城市形象的“窗口”，政府急需改善城中村脏乱差的情况，将猎德村的改造作为政治目标进行推动，最终猎德村改造的总体净容积率达到5.5（包括融资地块）（图1）。然而像广州市猎德村这种特殊案例并没有借鉴的可能性，自2012年以来，广州基本上已停止审批其他“城中村”改造方案，“城中村”改造陷于停滞^[3]。

政府作为城市更新的主导方，需要开发商的介入来获得项目启动资金，而开发商的介入必定需要融资地块来平衡收益。因此，城市更新中复建与融资的建设量往往会相对较高。政府作为主导方，除了制定相关政策外，还要通过科学的方法判定适宜的建设强度。城市设计

作为城市规划的重要手段，可以通过城市形态模型的方式来直观地判断建筑高度、开敞空间、天际线、建筑形态等要素，从而确定建设量是否合宜。而以往的城市更新仅以经济利益作为考量，缺少了以形定量的方法，导致建设强度过高与规划控制相矛盾，或导致项目本身技术不合理或市场难以接受。城市设计为城市更新提供了一种新的视角，即以策划的角度和形象化的空间表象，最大程度地凝聚地方政府、开发商和本地居民的意愿，并以市场化的手段解决地段内社会、经济和文化等方面的问题^[4]。

1.2 缺少与控规的协调，难以进行规划管理

控规作为城市建设用地出让和规划管理的重要手段，通过合理确定地块的用地性质和控制指标，在城市快速发展过程中适应了规划管理需要，发挥了积极的意义^[5]。控规作为法定文件，已经在城市建设管理方面有一套较为完整的指标控制体系。然而以往的控规主要针对新区等未开发的地区，在指标设定以及规划布局时往往对现状建设情况考虑较少。以广州市荔湾区恩宁路规划为例，原控规中的南北向道路将恩宁路地区严重分割，没有考虑地区的建设现状和肌理。随着城市的建设和发展，这种新区逐渐演变成城市已建成区，而当城市已建成区面临新的发展机遇，则可以通过城市更新的方式对用地功能、道路交通进行调整，从而进一步优化地区控规（图2）。城市更新与控规指标的协调，需要在一个甚至几个规划管理单元中进行平衡和落实。这就需要在对现行控规研究的基础上再确定是推倒重建，还是微改造，即对控规指标的更改量进行确定，而这种确定对于建成环境微观空间形态的变化是高度敏感的。

城市设计作为精细化管控城市风貌、塑造城市特色的有力手段，在城市规划管理中发挥着非常重要的作用。而在城市更新过程中，可以通过城市设计的手法在纷繁的利益主体要求之中守住底线，维持城市公共空间的和谐风貌^[6]（图3）。因此，可以通过城市设计来建

立城市更新与控规的协调,城市设计导则的引入则可以拉近控规的宏观指标与建筑的微观设计之间的逻辑联系,使城市管理的整套系统更为细致完善,设计导则作为具有创造性的调控手段,逐渐得到国内外城市管理者的重视和实践^[7]。

1.3 缺少对公共设施、公共环境的关注

以往的城市更新多以地产开发为主,因此更多关注的是复建建筑和融资建筑的总量。由于缺乏系统的规划统筹,极高的建筑总量不得不在项目用地范围之内解决,导致非常少甚至没有关注更新地区的公共设施配套和公共环境改善等问题。即使勉强得以按公建配套标准予以配套,建设量增加导致的外部负效应往往也直接转嫁到周边区域,导致城市越更新越密集,公共环境压力越大。公共空间被压缩到很少甚至没有,导致物质性置换过程中降低了空间的公共服务品质。

而近期城市修补的提出更直接针对城市化快速发展产生的各种城市病,以及补齐城市基础设施短缺等问题,其中相当一部分问题是上述城市更新过程中日益累加的结果。城市修补不倡导经济利益的追逐,更多的是通过环境品质和服务效能的提升来完成对综合利益的追求,关注更多的也是公共配套、公共环境等改善社会民生的问题。因此,城市修补在一定程度上是对城市更新方向的纠偏和功能的弥补,使城市更新中增加了对城市公共设施和公共环境的关注。而城市修补则会更加倚重城市设计,因为城市设计的本质就是从公共空间领域的角度出发,以倡导传统文化传承与创新为目标。三亚市作为住建部设立的首个生态修复、城市修补的试点城市,通过总体城市设计的方法重新梳理城市功能、交通组织、基础设施、社会文化等内容,并通过以上内容来重塑城市特色展示城市风貌。

2 城市更新引入城市设计必要性

城市设计策略的引入,其独特性在于将城市设计所关注的人与城市形体环境的关系和



原控规土地利用规划图



旧城更新规划土地利用图

图2 广州市荔湾区恩宁路原控规土地利用与旧城更新土地利用对比图
资料来源:《荔湾区恩宁路旧城更新规划》,华南理工大学建筑设计研究院。



图3 广州市荔湾区恩宁路总平面和效果图
资料来源:《荔湾区恩宁路旧城更新规划》,华南理工大学建筑设计研究院。

城市生活空间的营造,加入更多的文化和审美的含义,从空间环境和人的行为感知方面深层次作用于城市更新,引导全面复兴^[8]。城市设计的这个特点可以从人性化的角度考虑城市更新的生活空间品质问题,为更新的可实施性提供决策支持和技术保障。

2.1 城市设计保证城市更新的可实施性

城市设计是规划和建筑之间的桥梁,城市设计可以通过三维空间来真实地反映规划意图。深入细致的模型和情景表现乃至周详的建筑平面,都可使城市更新改造的各方利益主体能够直观地判断更新改造后城市的形象、环境、空间情况等,有助于在居民讨论或公众参与过程中提供直观的对话载体。同时,由于城市设计具有内嵌在规划编制体系中的优势,可以实现更新地块或地区与城市整体的关系。然而,如何将城市设计与城市更新相结合,则是城市设计保证城市更新实施的关键。就城市更新的具体需求及上述分析发现的问题而言,面向实施的城市设计主要包括两方面:一方面是

将更新对象面向城市整体或其背景相关城市片区,结合控规研究开展引导型城市设计,解决局部与整体关系的问题;另一方面则是面向城市更新具体的局部工程实施型城市设计,解决更新项目的形态和空间品质问题。引导型城市设计可考虑与控制性详细规划的单元划分一致或者包括几个相关的单元,进行整体功能策划,并辅以城市更新目标导向的城市设计方案,保证控规的指标与城市更新一致,并最终可以实施。而微型地块的城市更新则可以进行实施型城市设计,落实空间形态、公共服务和道路交通等要素,以保障最后有效的实施。

因此,作者建议可以在控制性详细规划的框架下确定城市更新协调范围,进行城市设计,通过合宜的方案比较、利益相关者协商、公共参与等程序,寻求多方认可的实施方案,制定不同于普适性控规技术规定的更新区规定和城市设计附加图则作为共同管控依据,从而保证城市更新的实施。

2.2 城市设计能够提升公共空间品质

城市设计实践在上海从1980年代就开始探索了,相对于规划所依托的经济社会等内容,城市设计主要关注公共生活和公共领域的形成。城市设计从公共空间领域的角度出发,以倡导传统文化传承与创新为目标。在城市设计的过程中,能够弥补城市更新只为追求更高建筑量而忽略了公共空间品质设计的失误。城市设计是政府对于城市建成环境的公共干预,它所关注的是城市形态和景观的公共价值领域(Public realm),不仅包括公共空间本身,而且涵盖对其品质具有影响的各种建筑物。城市需要以提升公共空间品质为目标的城市设计来保障公共审美得到体现,而城市设计研究对于提升城市空间品质无疑是有好处的^[9]。

可见,在目前城市更新工作缺乏与规划编制体系对应的情况下,引入城市设计作为决策支持和方法手段是合宜的,符合城市更新并非追求增长导向而更加注重城市品质提升的目标,从城市更新更高的社会性角度看,城市设计也具有较高的公共参与载体平台的优势。

3 城市更新中的城市设计策略与方法

3.1 城市更新中应重视结果最优导向

城市更新主要是对建成环境从空间形态、功能组织以及设施配置等方面进行优化,并协调各种既有的社会关系以获得更好的环境品质,一般需要新的资源注入,必然涉及对既有利益进行复杂的重组和再分配^[10]。因此,为了避免利益重组的过程中出现难以协调的局面,在城市更新之初就应该重视社会效益、环境效益和经济效益综合最优的目标,并以结果最优为导向。

通过城市设计中地域或社区文化的传承增强城市建成区的内涵,增强市民对该地区的自豪感、荣誉感和归属感;同时通过城市设计来加强公共文化艺术等设施配置,增强室外公共空间建设和社区营造,满足社区居民生活品质日益提升的需求,促成城市更新过程中的地区认同和活力提升,实现与城市化进程同步的城市社会进步,从而达到社会效益最大化的目标。

对于环境效益的提升,亦可以通过城市设计整理城市旧区杂乱而衰落的空间现状,增加绿化空间,改善基础设施,提高建筑与地段空间形象。通过城市设计,创造舒适宜人、安全方便、具有特色和可识别性的城市空间形态,促成城市更新过程中的绿色理念和环境友好,实现高密度建成区环境更新升级的目标。

当然,随着城市更新地区社会活力和环境品质的提升,地区人气也会集聚上升,从而产生更多的经济活动,带动地区经济发展,实现城市再开发的经济目标。通过城市设计方法以形定量,不仅有利于判定建筑量是否过高,以及空间形态是否合适等问题,更有利于在经济目标与形态合宜性之间做出平衡。

因此,城市设计作为城市更新的重要手段,可以提升环境品质、传承文化内涵以及重塑地区经济活力,从而做到结果最优。

3.2 引入城市设计导则满足规划管理需求

2016年初开始实施的《广州市城市更新办法》中明确,城市更新方式包括全面改造和微改造两种方式。全面改造是指以拆除重建为主的更新方式,主要适用于城市重点功能区以及对完善城市功能、提升产业结构、改善城市面貌有较大影响的城市更新项目。微改造是指在维持现状建设格局基本不变的前提下,通过建筑局部拆建、建筑物功能置换、保留修缮,以及整治改善、保护、活化,完善基础设施等办法实施的更新方式。城市设计导则为了与城市规划的层级体系衔接,也分为与总体规划衔接的总体级、与控制性详细规划衔接的分区级,以及与修建性详细规划衔接的地块级。其中,分区级和地块级可以与城市更新的两种方式对应。对于采用全面改造的城市更新,需要对街区或者地区进行充分研究,考虑与上级规划的衔接,同时注意全面改造后与周边景观、风貌、尺度,以及文化的协调。地块级的城市设计导则可以应用于城市更新中的微改造,在符合分区级城市设计导则的前提下将对具体建筑单体的设计条件以及个性规定纳入其中。

城市设计导则将城市发展中的主要元素统

一组织起来,通过梳理和研究,形成共同的行为准则。将城市设计导则引入城市规划管理体系,是我国市场经济体制发展的必然要求^[11]。

3.3 利用城市设计方法组织和控制公共空间

城市公共空间是建筑内外的人造环境中开放可供自由使用、感知的城市空间^[12],而城市设计所关注的也正是公共空间领域的设计。

城市设计中绿地系统、步行系统、界面控制系统、标识物体系、环境小品体系,以及空间肌理分析等要素及方法都能够合理地组织和控制城市公共空间。对于城市更新的改造型项目来说,由于追求较高的容积率,导致公共绿地的比例往往较低。城市设计相对精细化的空间设计,有助于建立最低公共绿地比例,并通过组织公共空间系统提供承载各类公共活动的场所。对于城市更新的改善型项目来说,精细化的城市设计有助于各类公共空间界面品质的提升,可以有效地给人们提供多样化的交往空间,使人们有较强的归属感。通过步行连续性、标识系统和环境小品个性化等城市设计方法的运用,为不同的城市更新区提供不同的城市面貌,实现城市更新过程中以公共空间优化为核心的品质提升。

3.4 根据城市更新方式选择城市设计方法

城市设计有两种类型:宏观的整体城市设计和微观的局部城市设计,前者侧重广泛地研究空间和功能的组织,后者则侧重城市建筑的公共界面及如何实施设计控制^[13]。由于城市更新方式不同而选择不同的城市设计方法,城市更新中的全面改造方式可采用宏观整体的城市设计方法,从地区的历史文脉出发,研究地区整体的城市空间形态,确定公共空间、天际线以及建筑体量等具体内容,并与相关的规划体系进行技术衔接。而日益增加的以“微改造”为特征的渐进式城市更新将不再采取大规模推倒重建,走向新常态存量优化的思路,并且将城市质量的提升作为城市更新的主要目标。局部城市设计的方法运用能够根据使用者以及社区的具体需求提供相应的技术支持,来进

行建筑以及周边环境的城市空间设计,这种局部的微改造可将已有的、具有保留价值的建筑物或者构筑物进行改造升级,重新赋予衰败建筑物新的生命和功能,保留地方历史回忆的同时也带给地方新的活力。

4 结语

由于城市更新的对象是涉及多方利益的已建成环境,往往会面临再开发建设量过高、与法定规划难以衔接以及公共环境品质缺少关注等问题。城市设计策略的引入,可以使城市更新更加直观地判定最优空间结果,更好地进行规划管理,更好地组织公共空间以及更优地选择城市设计方法,使城市更新做到真正为人服务,而非新一轮对于单一经济目标的利益追逐。■

参考文献 References

- [1] 陈浩,孙娟.从城市设计到规划控制的演绎——以西藏文化旅游创意园为例[J].城市规划学刊,2013(6):99-106.
CHEN Hao, SUN Juan. Deduction from urban design to planning control taking Tibet Cultural Tourism Creative Park as an example[J]. Urban Planning Forum, 2013(6): 99-106.
- [2] 陈焯.城市更新过程中地方政府、开发商、民众的角色关系研究——以武汉汉正街为例[D].武汉:华中科技大学,2009.
CHEN Xuan. City renewal process of local government, developers, the role of people: taking Wuhan Hanzheng Street as an example[D]. Wuhan: Huazhong University of Science and Technology, 2009.
- [3] 李郁.广州“城中村”改造之谜:基于增长机器理论视角的案例研究[J].现代城市研究,2017(5):44-50.
LI Yun. Villages in Guangzhou City: the mystery of growth machine theory[J]. Modern Urban Research, 2017(5): 44-50.
- [4] 程正宇,石秦.旧城更新视角下的城市设计策略与实践——以西安市幸福路地段为例[J].规划师,2015(7):135-139.
CHENG Zhengyu, SHI Qin. Urban design strategy and practice from the perspective of old city renewal: a case study of Happy Road section in Xi'an City[J]. Planners, 2015(7): 135-139.
- [5] 陈国伟,鲁驰.城市更新背景下的控规编制优化思考[J].江苏城市规划,2017(5):41-44.
CHEN Guowei, LU Chi. Optimization of control planning in the context of urban renewal[J]. Jiangsu Urban Planning, 2017(5): 41-44.
- [6] 杨嘉,项顺子,郑宸.面向规划管理的城市设计导则编制思路与实践——以山东省威海市东部滨海新城为例[J].规划师,2016(7):58-63.
YANG Jia, XIANG Shunzi, ZHENG Chen. Compilation and practice of urban design guidelines for planning management: taking the Binhai New Town in the eastern part of Weihai City of Shandong Province as an example[J]. Planners, 2016(7): 58-63.
- [7] 林隽.面向管理的城市设计导控实践研究[D].广州:华南理工大学,2015.
LIN Jun. Research on the practice of management oriented urban design guidance[D]. Guangzhou: South China University of Technology, 2015.
- [8] 张琳琳.基于城市设计策略的城市旧工业区更新——以陕西钢厂改造为例[D].西安:西安建筑科技大学,2007.
ZHANG Linlin. Renewal of urban old industrial district based on urban design strategy: a case study of Shanxi Steel Mill[D]. Xi'an: Xi'an University of Architecture and Technology, 2007.
- [9] 庄宇,唐子来,伍江,等.“城市设计与实践”座谈会发言摘要[J].城市规划学刊,2015(2):1-5.
ZHUANG Yu, TANG Zilai, WU Jiang, et al. Summary of speech at the Forum of City Design and Practice[J]. City Planning Forum, 2015(2): 1-5.
- [10] 王世福,沈爽婷.从“三旧改造”到城市更新——广州成立城市更新局之思考[J].城市规划学刊,2015(3):22-27.
WANG Shifu, SHEN Shuangting. From 'three-old' reconstruction to urban renewal: thinking around the newly-established Urban Renewal Bureau in Guangzhou[J]. Urban Planning Forum, 2015(3): 22-27.
- [11] 杨国华,王永强.规划管理视角下城市设计导则研究[J].城市发展研究,2011(11):39-44.
YANG Guohua, WANG Yongqiang. Study on urban design guidelines from the perspective of planning management[J]. Urban Studies, 2011(11): 39-44.
- [12] 吴卉.城市更新中的广义规划与设计倾向——以什刹海历史文化保护区为例[D].天津:天津大学,2012.
WU Hui. Generalized planning and design trend for urban regeneration: a case study of conservation district of historic site in Shichahai[D]. Tianjin: Tianjin University, 2012.
- [13] 王世福.理解城市设计的完整意义——《城市空间设计:探究社会—空间过程》读后感[J].城市规划学刊,2000(3):76-80.
WANG Shifu. Understand the full meaning of city design: a book review of *city space design: a study of social spatial process*[J]. Urban Planning Forum, 2000(3): 76-80.