

城市双修背景下杭州城市有机更新规划体系构建与实践

Planning System and Practice of Urban Organic Renewal in Hangzhou under the Background of City Double Repair

杨毅栋 洪田芬 YANG Yidong, HONG Tianfen

摘要 当前中国大城市较为成熟的有机更新模式,是以用地更新为核心、由规土合一的城市更新部门来推动的。杭州尚未规土合一,但在城市建设和更新历程的经验积累中逐渐走出了一条多层次、多主体、多价值更新的新路径,也成为了“城市双修”的先行者。针对国内大多数城市尚未规土合一的现实,力求在整合杭州城市有机更新体系与实践的基础上形成一种更具现实基础、战略思维和推广意义的新模式,为其他城市的有机更新工作提供借鉴和参考,积极推动中国城市的转型发展。

Abstract At present, the organic renewal model of Chinese cities is driven by the urban renewal department. In the process of urban construction and renewal, Hangzhou has gradually stepped out of a new path of multi-level, multi subject and multi value renewal, and has become the forerunner of ‘city double repair’. Based on the integration of city organic renewal system and practice, Hangzhou strives to form a new model with more realistic basis, strategic thinking and promotion significance, and provides reference for other domestic cities' organic renewal work, and actively promotes the transformation of Chinese cities.

关键词 城市双修 | 有机更新 | 转型发展 | 杭州

Keywords City double repair | Organic renewal | Transformation | Hangzhou

文章编号 1673-8985 (2017) 05-0035-05 中图分类号 TU981 文献标识码 A

作者简介

杨毅栋

杭州市城市规划设计研究院
总工程师,教授级高级工程师

洪田芬

杭州市城市规划设计研究院
高级工程师,硕士

2013年中央城镇化工作会议提出,要“严控增量,盘活存量”,“城镇建设用地特别是优化开发的三大城市群地区,要以盘活存量为主,不能再无节制扩大建设用地”,即宣告中国城市建设,尤其是大城市、特大城市的建设发展,开始从单纯以增量扩张为主向以存量优化更新为主的模式转型。“城市双修”,即生态修复、城市修补,是存量规划时代空间治理的新方法、城市更新的新模式。杭州依托天赋优美的自然山水和厚重的历史文化遗存,一直在积极地进行生态修复、城市修补的探索实践,是“城市双修”的先行者,构建了比较完整的城市有机更新规划体系。

1 城市有机更新理论与模式

西方发达国家对旧区改造的理论研究经历3个阶段:第一个阶段是基于形体规划思想的拆

旧建新式改造阶段,即在大规模清除重建的基础上进行的旧城重新规划和建设;第二个阶段是对上阶段的经验总结进行反思,进入基于人本主义思想的局部整治改造阶段,着重研究如何通过整治手段来改善复苏城市中心区,重现活力;第三个阶段是基于可持续发展理念的多目标和谐更新阶段,政府、市场和社区“三力合一”,维修、新建、改造3种更新手段并重,把投资从富裕地区引入旧城区的开发与建设中。如英国自1980年颁布《地方政府、规划和土地法案》后,城市更新政策逐步发展为以市场为主导、以引导私人投资为目的的社区规划方式;荷兰围绕旧城中心区或边缘区大量废弃和退化的工业用地更新,重组整合区域功能,推动城市综合开发,并且鼓励建筑师参与设计来激发城市活力;法国则是公私合营成立一个旧城改造的专业化投资

公司,依靠私人投资和公共部门决策共同推动城市更新。这些都是这一阶段城市更新的实践。

从中国大城市现阶段的有机更新实践来看,基本体现第三阶段更新的特点:即以保持政府公益、市民权益、市场利益的博弈平衡为准则,采用渐进式的插入置换手法,以点状、块状更新带动片区整体更新。国内城市比较成熟的更新体系主要有两种模式:一是以广州、上海为代表的用地分类更新模式,如广州2009年即提出基于旧厂、旧村和旧城的“三旧”的城市更新,上海目前的城市更新也集中于旧区改造、工业用地转型和城中村改造3种类型;二是以深圳为代表的策略分类更新模式,依据更新力度分为综合整治、功能改变和拆除重建3种形式,以城市更新单元来明确某一区块的具体运作方式。深圳也是最早出台城市更新相关政策法律的国内城市,坚持从2009年以来以《深圳市城市更新办法》为核心的法制化管控思路。从实施层面来看,首先需要在规土局下设有专门主管城市更新的部门,以审批管控的方式来操作实施。而国内大多数城市尚未规土合一,不具备设置专业部门管理推进的条件,难以复制这些城市的先进经验。相比而言,经过多年的实践,杭州走的是一条多层次、多主体、多价值更新的创新路径,可以为其他城市的有机更新工作提供更多借鉴和参考。

2 杭州城市有机更新历程与实践总结

改革开放后杭州城市的建设和更新历程,走过了一条世界“城市更新三阶段”教科书式的范本道路,在新时期同样成为了以“城市双修”为导向的城市有机更新的践行者,以更新模式的转变引领城市转型发展。

2.1 旧城改造阶段(1978—1999年):大规模清除重建

1978年党的十一届三中全会以后,杭州集中了大量财力用于旧城改造,启动了中东河改造工程、庆春路改造工程、延安新村改造等城市建设大项目,部分旧城区人口被疏散到近郊新

建的小区。杭州老城区大规模拆迁,以古荡、朝晖、采荷、大关、景芳等10余个小区的建设为序幕,新城区逐步建立。

1990年代初期,杭州市政府提出了2000年前全面完成旧城改造的目标。由于以旧区更新改造、改善居民的生活居住条件、提升城市整体形象的指导思想相对单一,尚未对老城区的历史文化遗存保护有足够的重视,这阶段的旧城改造对历史文化遗产造成较大破坏。如在清泰街道路拓宽过程中,有相当历史文化价值的荐桥洋楼被拆除,中东河边成片历史城区被拆除等。

2.2 局部改善阶段(1999—2013年):遗产保护带动小规模更新改造

1999年以后,杭州主要针对六七十年代甚至更早时期建设的老旧小区进行房屋、道路、基础设施、物业管理的改善,相继开展了背街小巷改善、危旧房改善、庭院改善、物业管理改善等综合改造工程,提高了公共设施服务水平,改善了居住环境,提升了城市形象,已形成较为成熟的模式和机制。

这一时期,杭州市政府以危旧房改造工程为抓手,以1999年10月通过居民外迁全面保护清河坊历史文化街区为契机,实施了大量的历史文化街区(地段)的保护和更新整治工程。自2005年的小河直街历史文化街区保护工程开始,实行居民的“鼓励外迁、允许自保”政策,探索政府、市场、居民等多方共同参与的保护模式,在之后的五柳巷、拱宸桥西、留下、中山路等历史街区的保护实施中,该政策得以延续和发展。在历史文化名城保护理念提升的引导下,强调以遗产保护带动城市的更新改造,提升区域发展价值。

以桥西历史街区为例,政府在更新改造中起着关键性的主导作用,以避免纯市场化运作的短期行为对街区最有价值的历史风貌产生损坏。具体做法是由政府出资,动员住户全部搬迁,住户配合自愿回迁,最大程度地保留地方原有的“老街小巷”文脉与居民关系。在对桥西历史街区的功能利用方面,形成圈层式的保护利用结构:核心内圈层功能以城市公共服务为主,对工

业遗产建筑进行功能置换,建设中国伞博物馆、扇博物馆、刀剪刀博物馆等一系列博物馆群,留存人文气息,突出公益性;中间圈层为商业圈层,即以工业遗产为核心,形成商业综合体、商业街区,提升周边城市区域土地价值,如以运河船厂为核心,打造以影视文化为主题,集主题餐饮、IP体验店、时尚互动体验区为一体的商业综合体运河七区;外圈层即产业圈层,以历史街区周边地区的联动发展,塑造特色业态品牌(中医养生集聚区),带动更大范围的都市产业提升(图1)。

2.3 城市双修阶段(2013年至今):目标多模式和谐更新

2012年党的十八大提出“建设美丽中国”后,杭州以独特魅力、别样精彩的世界名城为发展目标,大力推进城市国际化,以《“美丽杭州”行动规划》为指引,以城市更新和环境整治提升为抓手,与城市功能完善、城市产业创新发展、城市风貌特色塑造、公共服务设施完善、人民生活品质提高、文化传承和生态环境修复的多目标相结合,奠定城市“双修”的总体格局,努力“成为美丽中国建设的样本”。

在更新实践上,实行点状更新、分类更新和分区更新等多种更新模式:点状更新如单一旧住宅区、旧厂房的改造;分类更新如城中村改造行动,以某一类别的城市空间改造为抓手,带动周边区域的整体提升;分区更新如城北地区更新改造,以具有相似历史特征为划定更新范围的依据,针对整个大区域进行内部空间优化。在更新规划和建设过程中,遵循“城市双修”的工作方针:即尽量避免大拆大建,既要保护原有肌理,又允许建设发生,新旧巧妙融合。以更新和织补的理念和方法,来修补城市空间和功能设施,修复城市生态环境,提升城市空间品质。

(1) 点状更新——以莫邪塘社区改造为例
莫邪塘社区是杭州一处被包围在棚铺、老工业厂房中的多层社区,由于环境不佳配套不足,年轻人逐步离去,社区活力渐失。规划将莫邪塘社区划分为内部修补区和外围更新区:内部修补区现状主要为多层住宅,没有社区中心,社宅前后绿地全部被停车所侵占;外围更新区

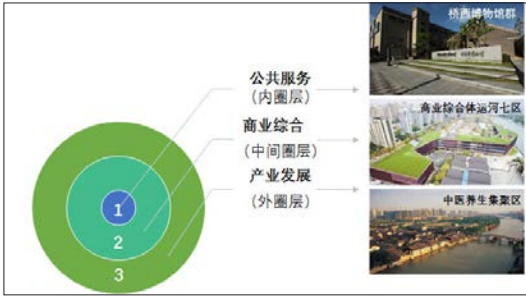


图1 桥西历史街区的圈层式更新结构
资料来源：作者自绘。



图2 莫邪塘社区城市修补的界限分区
资料来源：杭州市上城区望江地区城市设计。

是与区域发展定位不符的低端市场、工业以及夹杂其中的零散住宅。莫邪塘社区城市修补的本质是新老融合与新老互补，外围更新区用以补足莫邪塘社区的自主改造难以配建的设施，并吸引年轻人融入这个逐渐老龄化的社区；内部修补区通过城市修缮与更新，复兴杭州老里弄文化、生活氛围，感染新产业和新建空间，让这里拥有社区凝聚力与吸引力。规划在具体更新策略上包括道路修补、开放空间修补、产业修补、配套设施修补等。增加步行通道，并形成小而密的街道系统，成为一个步行优先地区；重视小场所、小空间和街道空间设计，让微空间成为社区日常交流的公共核心；补充商业、文化、社区配套和就业空间；形成新的社区公共服务核心，一站式提供社区文教体卫、养老与社区服务系统，通过居住区与商务楼错峰停车等策略，柔性解决社区停车问题（图2）。

(2) 分类更新——以城中村改造为例

杭州的城中村大多位于城市重要发展地区，城中村风貌影响城市发展的整体面貌。2016年杭州市展开主城区城中村改造5年攻坚行动，将杭州未改造的178个城中村分为拆除重建、综合整治、拆整结合3种模式，其中拆除重建型城中村占77%。总体而言，这是一次以类型更新为手段的大规模城市拆除重建行动。通过城中村改造，挖掘出70.6 km²的存量用地，这些用地近半位于轨道交通站点800 m覆盖范围内。其中1/3的存量用地再开发以落实“三公”用地（公共设施、公用市政设施、公共空间），提升了杭州城市形象和城市服务水平（图3-图4）。

(3) 分区更新——以城北地区空间优化为例

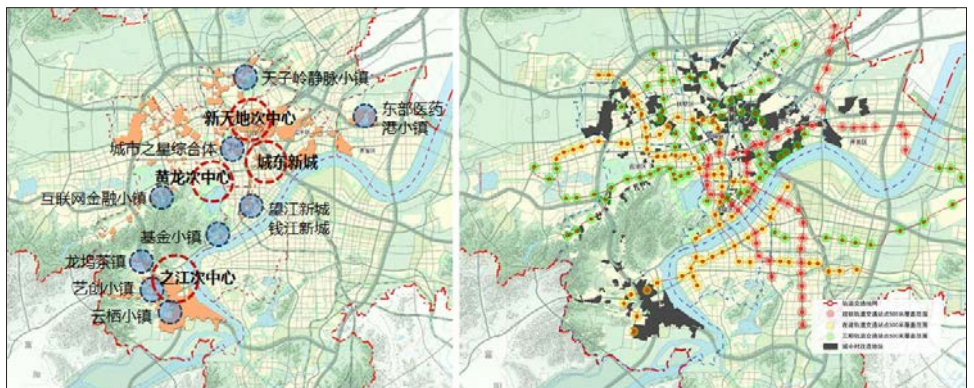


图3 城中村改造涉及的城市重点地区、轨道交通站点800 m覆盖范围
资料来源：杭州市城中村改造技术导则。



图4 白沙泉城中村改造
资料来源：作者自绘。

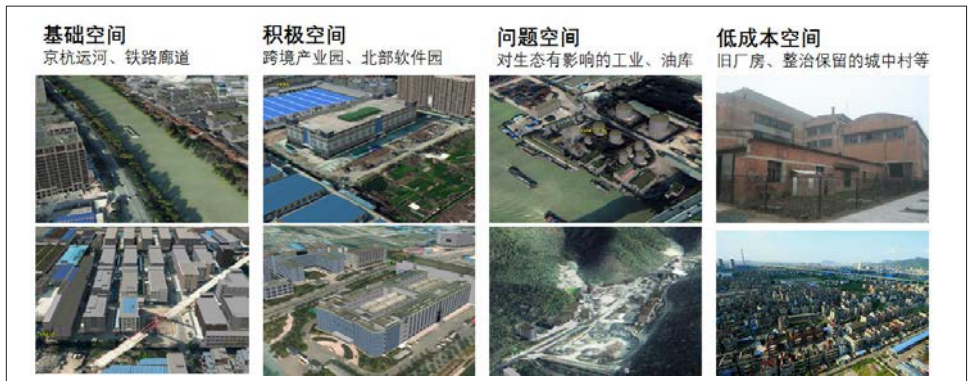


图5 城北地区更新治理空间分类
资料来源：杭州市城北地区空间优化行动规划。

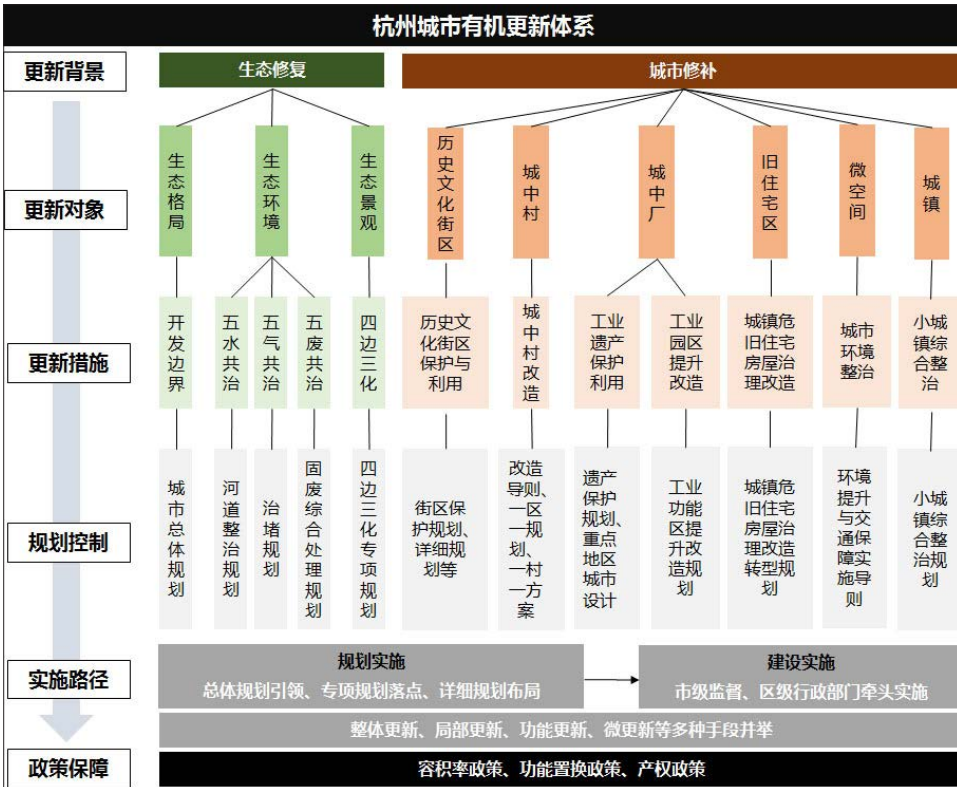


图6 杭州城市有机更新体系
资料来源:作者自绘。

用地性质	容积率	建筑高度	建筑密度	机动车停车位配建 (车位/100m ² 建筑面积)	产业类型	基本条件	对应指标选取条件	
M1 一般工业用地	1.7	40	30	工业厂房0.4个 仓库0.5个 办公1.0个	无更新意向企业	1. 现状存量空间饱和,企业近期无明确改造意向; 2. 现状存量空间有冗余,未达原规划指标; 3. 上述企业如需改扩建,在满足相关设计条件下,可申请以下各项指标。		
	1.2-2.0	40	40		作为一般工业更新改造	1. 上述企业涉及重点区块的改造与提升; 2. 企业近期有明确改造计划和方案; 3. 该类用地开发强度原则不得超过2.0,企业如需申请2.0以上指标,需满足创新型产业用地指标申请要求。		
	2.0-3.0	50	45	工业厂房0.4个 仓库0.5个 办公1.1个	改造为创新型产业	1. 企业近期有明确改造计划和方案; 2. 参照推荐指标,企业根据自身发展需求,在满足相关设计要求,进行方案设计另行申请所需指标; 3. 该类用地开发强度原则不得超过3.0。		
创新型产业用地	3.0 < 容积率 ≤ 4.0	需根据《杭州市建设用地选址论证管理办法》重新论证调整,但不能突破4.0						

图7 更新改造弹性指标选取表
资料来源:杭州上城区电子机械工业功能区更新改造规划。

城北地区是运河文化的起源地,同时也是现代城市传统工业化地区和城乡结合区域,覆盖135.5 km²。城北地区土地开发强度只有主城区平均水平的1/3,是城市重要的潜力空间。规划将城北地区的城市空间分为基础空间、积极空间、问题空间、低成本空间4种类型,不同空间采取不同治理手段,在延续整体空间肌理的基础上提升地区发展价值(图5)。

对山水生态空间和基础设施廊道等基础空间,进行保障控制和局部地区的特色塑造;对产

业空间和公共设施、公共空间等积极空间,以环境和空间诱导推进产业转型升级,对公共设施、公共空间进行完善和功能提升,强化对周边区域的服务能力;对低价值、高影响的产业空间和设施严重缺乏空间等问题空间,尽快转型升级,充实新的城市功能,完善配套,转化为积极空间。此外,适度保护和创新利用城北地区的旧厂房,整治保留的城中村等低成本空间,建立有利于小微企业的集聚环境,加快创新产业和智慧产业的培育。

3 杭州“城市双修”背景下的规划体系构建

3.1 总规引领层面

杭州市在城市总体规划中列出专门章节,对城市更新提出了规划指导意见,作为杭州“城市双修”工作的总纲领。《杭州市城市总体规划》中指出,杭州现阶段的更新重点是在历史文化遗存保护和延续下的棚户区 and 城中村改造,并提出了具体的实施策略。在总规引领下,杭州以生态和城市为两大更新对象,制定了一系列专项规划、详细规划来引导实施。

3.2 专项指导层面

在生态修复方面,包含生态格局修复、生态环境修复和生态景观修复3个层次空间的更新修复:通过《杭州市城市总体规划》,开发边界实施规划,划定开发边界,提出具体实施方法,引导生态格局的保护和修复;编制防洪排涝规划、河道整治规划、治堵规划、固废综合处理规划等一系列专项规划,推动水环境、大气环境、土壤环境等生态环境修复;编制“四边三化”专项规划,引导生态景观修复等。

在城市修补方面,主要是历史文化街区、城中村、城中厂、旧住宅区、微空间和小城镇6种不同城市空间的更新改造,均遵循因地制宜,保护、利用、整治、改造多手段综合平衡的方针:历史文化街区有专门的街区保护规划;城中村改造有《杭州市区城中村改造规划技术导则》引领规划实施;城中厂分为工业遗产和工业园区两大类型,针对工业遗产编制了保护利用专项规划,针对工业园区则编制工业园区提升改造规划;在城市旧住宅区改造方面,编制了棚户区改造、危旧房治理等专项规划;针对城市“微空间”的更新改造,制定了《杭州市环境提升与交通保障实施导则》;以小城镇综合整治规划为引领,将“城市更新”的内涵延伸到“城镇更新”。

3.3 详规实施层面

专项规划里针对城市不同类型空间的规划策略,最终还是落实到地区详细规划中指导实

施。如城中村改造,在《杭州市区城中村改造规划技术导则》的基础上,区级层面制定“一区一规划”,一方面为区内各村改造提供思路,另一方面作为市级部门监督考核的依据;村级层面,面向工程建设,编制“一村一规划”。而历史街区保护规划、工业园区提升改造规划等,也要落实到控规调整中予以实施。此外,由分区为主体编制重点地区城市设计,深化城市更新中对城市生态、建筑形态、景观风貌的细节要求(图6)。

3.4 政策推动层面

杭州目前的有机更新政策同样集中于分类的政策引导。如涉及内容比较多的城市产业用地的更新政策、城中村改造规划技术导则、工业遗产建筑保护规划管理规定等,全市性针对城市有机更新全面系统的政策法规尚未推出。杭州在产业用地更新政策上有较大创新,《杭州市推进“空间换地”实施“亩产倍增”规划管理意见》等创新型产业政策即提出以容积率指标提升倒逼转型的思路:一般工业用地出让时约定容积率1.2—2.4,工业用地(标准厂房)出让时约定容积率1.8—2.0,创新型工业产业用地出让时约定容积率2.0—4.0。规划创新型产业用地在区域交通、市政承载力能够负荷的基础上可以提升容积率,功能也可以应对创新型产业的发展特征相应改变。以现状不同类型产业用地的容积率提升带动存量空间改造、节地挖潜,充分提高用地效率(图7)。

4 杭州城市有机更新规划体系存在问题与优化思考

4.1 内涵优化

从现行杭州城市更新规划体系来看,更强调工作效能而相对忽视对上阶段城市工作成功经验的总结和批判继承,在城市更新的内涵上少有深化与突破。如名城保护还相对局限于文化遗产的修复,而对文化认知的传承较少;危旧房改造依然以点状的修缮为主,还缺乏对以点带面推动城市更新的模式的研究。杭州应当对城市更新进行从个体到整体、物质到文化的内涵进行深化

研究,丰富和扩大城市更新的理论基础。

4.2 手段优化

在更新手段的选择上,杭州需要更加慎重。一方面在G20杭州峰会、2022年亚运会等一系列城市国际化大事件助推下,杭州需要采取拆除重建的方式来嵌入更高级别的城市功能;另一方面,随着杭州人口增长和用地扩张,大型制造业外溢搬迁和产业提升转型,非核心功能的外迁成为城市更新的内生动力。总体而言,杭州城市建设将迎来新一轮的高潮,拆除重建的经济效益逐渐高于维修改善更新的纯成本支出。采取什么样的更新手段,才能在空间更新的同时做好社会结构、文化体系的修复与更新,延续城市文化传承,展现独特韵味,是新时期杭州城市更新面对的核心问题。杭州如何把握“大更新”和“微更新”之间的尺度选择,也有待于进一步深化。

4.3 保障优化

杭州对重要的分类工作,如G20杭州峰会的整体提升、城中村改造、历史文化街区保护更新、运河综合保护等,都设立了专门的管理机构,以多主体来推动多类型的更新。但统筹协调土地、财税、商贸、规划、房管等多部门,推动全市性城市更新工作的体制机制有待建立,在城市更新的过程中主要依靠多部门合作推动实施,导致实施效率不够高。一方面应当推动规土合一的城市更新机构的建立,另一方面应完善政策覆盖,把握容量、功能和产权的“更新三要素”,推出相应政策以促进政府、市场和社区的“三力合一”来驱动更新。

5 结语

从城市更新的广度来看,杭州市的“城市双修”工作基本上实现了空间层面和类型层面的全覆盖,更新的内容和类型不断完善、愈加精细化;从城市更新的深度来看,杭州以分类更新为主要手段,重视宏观层面的指导和微观层面的措施相结合;从城市更新的力度来看,杭州出台了一些城市更新的相关政策措施,设立了一

些专门的管理机构,以多主体来推动更新工作;从城市更新的目标上看,城市更新与城市功能完善、城市产业创新发展、城市风貌特色塑造、公共服务设施完善、人民生活品质提高、文化传承和生态环境修复的多目标相结合,积极推动城市转型发展。

总体而言,杭州城市有机更新的规划体系与实践体现了多层次、多主体、多价值的特点。当然,城市有机更新工作涉及社会经济、规划建设、政策制度、机构设置、城市治理等方方面面,尚有待于进一步的探索和实践。

参考文献 References

- [1] 唐燕. 城市更新制度的转型发展——广州、深圳、上海三地比较[Z]. 2017.
TANG Yan. The transformation and development of urban renewal system: comparison of Guangzhou, Shenzhen and Shanghai[Z]. 2017.
- [2] 杭州市城市规划设计研究院. 杭州市城中村改造技术导则[Z]. 2016.
Hangzhou Urban Planning and Design Institute. Technical guidelines for urban village renovation in Hangzhou[Z]. 2016.
- [3] 张曦. 杭州市拱宸桥桥西历史街区保护与更新研究[D]. 杭州: 浙江大学, 2013: 34-35.
ZHANG Xi. Preservation and renewal of the historic district west of the city of Hangzhou Gongchenqiao[D]. Hangzhou: Zhejiang University, 2013: 34-35.
- [4] 杭州市城市规划设计研究院. 杭州市城北地区空间优化行动规划[Z]. 2016.
Hangzhou Urban Planning and Design Institute. Hangzhou city north area spatial optimization action plan[Z]. 2016.
- [5] 杭州市城市规划设计研究院. 杭州上城区电子机械工业功能区更新改造规划[Z]. 2017.
Hangzhou Urban Planning and Design Institute. Planning and upgrading of function zone of electronic machinery industry in Shangcheng District of Hangzhou [Z]. 2017.
- [6] 杭州市城市规划设计研究院. 杭州市上城区望江地区城市设计[Z]. 2016.
Hangzhou Urban Planning and Design Institute. Urban design of Wangjiang District, Hangzhou City[Z]. 2016.
- [7] 杭州市城市规划设计研究院. 杭州市环境提升与交通保障实施导则[Z]. 2016.
Hangzhou Urban Planning and Design Institute. Hangzhou environmental improvement and traffic support implementation guidelines[Z]. 2016.