

图4 铜川城镇开发边界划定技术路线图
资料来源:笔者自绘。

域划定城镇开发边界(图7),并采用三线型作为铜川城镇开发边界的划定模式。其中,建设用地规模控制线按照土地利用总体规划至2020年的规模和城市总体规划方案进行规模和形态的控制引导,城镇开发边界是技术线与政策线的协调结果,对于独立工矿区划定独立工矿区控制线。城镇开发边界与建设用地规模控制线之间的用地为弹性建设区,可包含少量的生态和农业空间用地,近期按照生态空间和农业空间用地要求进行管控,远期可根据发展要求适时转换为建设用地。

协调处理与生态空间和生态红线的关系。充分衔接环保部门正在开展的生态保护红线划定工作。将各类国家公园、自然保护区、森林公园的生态保育区和核心景观区、风景名胜区的核心景区、地质公园的地质遗迹保护区、世界自然遗产的核心区和缓冲区、湿地公园的湿地保育区和恢复重建区、饮用水水源地的一级保护区、水产种质资源保护区的核心区等重点区域纳入生态保护红线范围。当“技术线”与生态红线冲突时,应优先划定生态红线,“技术线”做相应退让。当“技术线”与生态空间冲突时,位于弹性建设区的部分近期按照生态空间进行管控,远期可转化为建设用地。

协调处理与农业空间和永久基本农田红线的关系。按照国家、陕西省有关永久基本农田划定工作的通知要求,在陕西省下达的基本农田保护指标的基础上,结合实际,充分衔接铜川市土地利用总体规划。依据《基本农田保护条例》等相关法律法规,全面落实基本农田保护措施。当“技术线”与永久基本农田红线冲突时,应优先划定永久基本农田红线,“技术线”做相应退让。当“技术线”与农业空间冲突时,位于弹性建设区的部分近期按照农业空间进行管控,远期可转化为建设用地。

考虑到铜川资源型城市的特殊性以及未来资源型城市转型的发展需求,应加强独立工矿区的空间优化和土地节约集约利用引导,运用土地综合整治平台,逐步完善生态和生活功能,重点推进工矿用地减量。独立工矿区控制线与生态红线和永久基本农田红线发生冲突时,应优先划定生态红线和永久基本农田红线,独立工矿区控制线做相应退让。

4 结语

城镇开发边界划定工作为有效治理“城市病”提出一条解决路径。通过城镇开发边界的划定,逐步引导城镇精明增长,提高城镇建设用

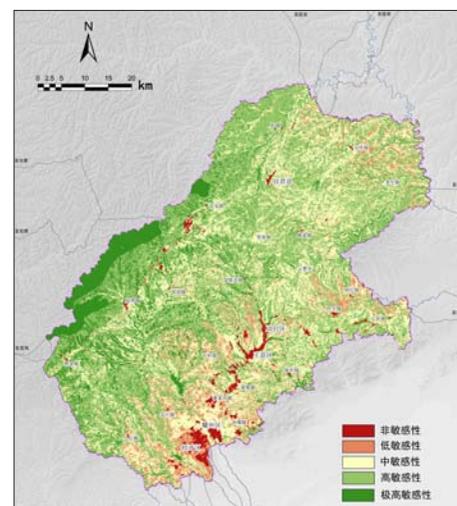


图5 铜川市域生态敏感性分析图
资料来源:笔者自绘。

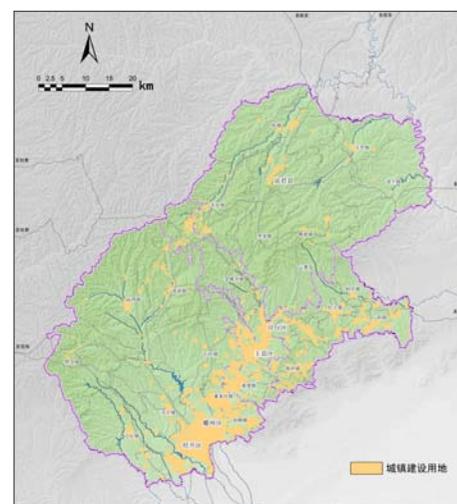


图6 基于评价结果的铜川2035年城镇建设用地模拟图
资料来源:笔者自绘。

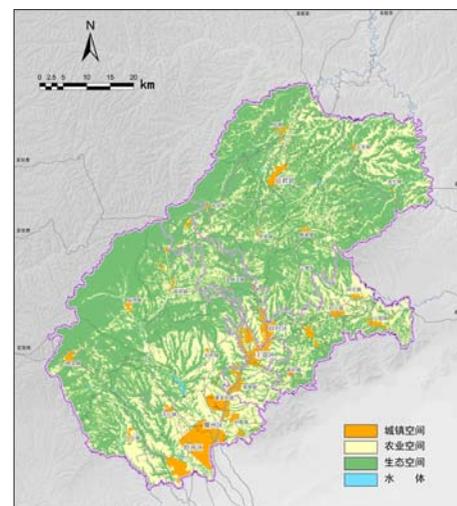


图7 铜川市域三生空间示意图
资料来源:《铜川市城市总体规划纲要(2017—2035)》。

地的使用效率。在铜川城镇开发边界的划定探索中,以城市转型和产业转型为核心思路,重点突出生态、服务、交通和产业4大引导方向,在此转型思路的基础上开展建设用地增长模拟,针对资源型城市的特点划定独立工矿区块控制线,并实施减量化的管控目标。通过本文的探索,希望为西部地区以及资源型城市开展城镇开发边界划定工作提供参考。与此同时,城镇开发边界不仅要重视划定工作的科学性,更要在划定成果的基础上制定相应的配套政策,以保证城镇开发边界的实施和管理。因此在未来的研究和实践中,对于资源型城市城镇开发边界的政策设计仍需更深的研究。

参考文献 References

- [1] NELSON A C, DUNCAN J B. Growth management: principles and practice[M]. Chicago IL: American Planning Association, 1995.
- [2] STALEY S R, EDGENS J D, MILDNER G C S. A line in the land: urban-growth boundaries, smart growth, and housing affordability[J]. Policy Study No. 263, Reason Public Policy Institute, 1999.
- [3] 张兵,林永新,刘宛,等.“城市开发边界”政策与国家的空间治理[J]. 城市规划学刊, 2014 (3): 20-27.
ZHANG Bing, LIN Yongxin, LIU Wan, et al. Debate on urban development boundary: the perspective of spatial governance in China[J]. Urban Planning Forum, 2014 (3): 20-27.
- [4] METRO. Urban growth boundary: frequently asked questions [DB/OL]. <http://topaz.metro-region.org>, 2002.
- [5] 赵之枫,巩冉冉,张健. 我国城市开发边界划定模式比较研究[J]. 规划师, 2017 (7): 105-111.
ZHAO Zhifeng, GONG Ranran, ZHANG Jian. A comparative study Of China's urban development boundary delimitation[J]. Planners, 2017 (7): 105-111.
- [6] 吕斌,徐勤政. 我国应用城市增长边界(UGB)的技术与制度问题探讨[C]//规划创新——2010中国城市规划年会论文集, 2010.
LYU Bin, XU Qinzhen. Discussion on the technology and system of applying urban growth boundary (UGB) in China[C]//2010 China Urban Planning Annual Conference Proceedings, 2010.
- [7] 胡飞,何灵聪,杨昔. 规土合一、三线统筹、划管结合——武汉城市开发边界划定实践[J]. 规划师, 2016 (6): 31-37.
HU Fei, HE Lingcong, YANG Xi. Urban planning and land use plan integration, three lines coordination, planning and management combination: Wuhan urban development boundary practice[J]. Planners, 2016 (6): 31-37.
- [8] 张勤,华芳,王沈玉. 杭州城市开发边界划定与实施研究[J]. 城市规划学刊, 2016 (1): 28-36.
ZHANG Qin, HUA Fang, WANG Shenyu. A study on the delimitation and implementation of urban development boundary in Hangzhou[J]. Urban Planning Forum, 2016 (1): 28-36.
- [9] 张勤. 杭州城市开发边界划定与实施的实践探索[J]. 城市规划, 2017 (3): 15-18, 76.
ZHANG Qin. Practice and exploration of the delimitation and implementation of the urban development boundary in Hangzhou[J]. City Planning Review, 2017 (3): 15-18, 76.
- [10] 黄慧明, CASELLA S, FAICP PP. 美国“精明增长”的策略、案例及在中国的应用思考[J]. 现代城市研究, 2007 (5): 19-28.
HUANG Huiming, CASELLA S, FAICP PP. Main policy and cases of smart growth, consideration on how to apply in China megalopolis[J]. Modern Urban Research, 2007 (5): 19-28.
- [11] 陈明,等. 基于省域视角的国土空间规划编制研究和情景分析[M]. 北京:商务印书馆, 2017.
CHEN Ming, et al. Spatial plan-making and scenario analysis from a provincial perspective[M]. Beijing: The Commercial Press, 2017.
- [12] 黄明华,田晓晴. 关于新版《城市规划编制办法》中城市增长边界的思考[J]. 规划师, 2008 (6): 13-16.
HUANG Minghua, TIAN Xiaoqing. Reflection on urban growth boundary in the new urban planning formulation means[J]. Planners, 2008 (6): 13-16.
- [13] 程永辉,刘科伟,赵丹,等.“多规合一”下城市开发边界划定的若干问题探讨[J]. 城市发展研究, 2015, 22 (7): 52-57.
CHENG Yonghui, LIU Kewei, ZHAO Dan, et al. The discussion of questions regarding delimitation of urban development boundary based on multiple plans integration[J]. Urban Development Studies, 2015, 22 (7): 52-57.
- [14] 林坚,乔治洋,叶子君. 城市开发边界的“划”与“用”——我国14个大城市开发边界划定试点进展分析与思考[J]. 城市规划学刊, 2017 (2): 37-43.
LIN Jian, QIAO Zhiyang, YE Zijun. Delimitation and implementation of urban growth boundary: analysis and thoughts on the practice in 14 pilot cities in China[J]. Urban Planning Forum, 2017 (2): 37-43.
- [15] 沈思思,陈健,耿楠森,等. 快速城镇化地区的城市开发边界划定方法探索——以榆林市为例[J]. 城市发展研究, 2015 (6): 103-111.
SHEN Sisi, CHEN Jian, GENG Nansen, et al. Exploring the defining method of urban growth boundary in rapid urbanization area: taking Yulin City as example[J]. Urban Development Studies, 2015 (6): 103-111.
- [16] 龙小凤,白娟,孙衍龙. 西部城市开发边界划定的思路与西安实践[J]. 规划师, 2016, 32 (6): 16-22.
LONG Xiaofeng, BAI Juan, SUN Yanlong. Western Chinese urban development boundary idea and Xi'an's practice[J]. Planners, 2016, 32 (6): 16-22.
- [17] 俞孔坚,李迪华,韩西丽. 论“反规划”[J]. 城市规划, 2005 (9): 64-69.
YU Kongjian, LI Dihua, HAN Xili. On the negative planning[J]. City Planning Review, 2005 (9): 64-69.
- [18] 苏建忠,魏清泉,郭恒亮. 广州市的蔓延机理与调控[J]. 地理学报, 2005 (7): 626-636.
SU Jianzhong, WEI Qingquan, GUO Hengliang. The mechanism and adjustment of urban sprawl of Guangzhou [J]. Acta Geographica Sinica, 2005 (7): 626-636.
- [19] 杨建军,周文,钱颖. 城市增长边界的性质及划定方法探讨——杭州市生态带保护与控制规划实践[J]. 华中建筑, 2010, 28 (1): 122-125.
YANG Jianjun, QIAN Wen, QIAN Ying. Discussion on the character and defined methods of urban growth boundary: a case study of the protection and control planning of ecological cological zone in Hangzhou[J]. Huazhong Architecture, 2010, 28 (1): 122-125.
- [20] 王颖,顾朝林,李晓江. 中外城市增长边界研究进展[J]. 国际城市规划, 2014 (4): 1-11.
WANG Ying, GU Chaolin, LI Xiaojiang. Research progress of urban growth boundary at home and abroad[J]. Urban Planning International, 2014 (4): 1-11.
- [21] DANIELS T. When city and country collide: managing growth in the metropolitan fringe[M]. Washington DC: Island Press, 1999.
- [22] JUN M J. The effects of Portland's urban growth boundary on urban development patterns and commuting[J]. Urban Studies, 2004, 41 (7): 1333-1348.
- [23] 尹海伟,孔繁花. 城市与区域规划空间分析实验教程[M]. 南京:东南大学出版社, 2014.
YIN Haiwei, KONG Fanhua. Lab manual for spatial analysis in urban and regional planning[M]. Nanjing: Southeast University Press, 2014.
- [24] 井梅秀,李晶. 基于CA-Markov模型的关中——天水经济区土地利用变化动态模拟[J]. 陕西师范大学学报(自然科学版), 2013 (1): 99-103.
JING Meixiu, LI Jing. The dynamic simulation of the land use change in Guanzhou-Tianshui economic zone based on CA-Markov model[J]. Journal of Shanxi Normal University (Natural Science Edition), 2013 (1): 99-103.

回归民生的城市有机更新实践与模式探索 ——以成都市青羊区为例

Exploration on Livelihood Concentrated Organic Renewal Practice and Mode:
A Case Study of Qingyang District of Chengdu

王炼军 张宇 钟婷 吴俊 WANG Lianjun, ZHANG Yu, ZHONG Ting, WU Jun

摘要 立足于城市更新逐渐转变为有机更新的发展趋势,全方位梳理成都市青羊区城市更新发展历程。在新时期多方参与、回归民生的有机更新阶段,结合青羊区十余年实践经验,选取历史文化街区与风貌区、老旧小区、公共空间、商务楼宇等4种典型类型进行系统研究,提出青羊区“保、治、显、转”4类倡导民生的有机更新模式。同时,按照有利于推广的原则将用地和策略进行分类,形成独具特色的城市有机更新实践系统总结,以期为后续青羊区或其他地区的城市有机更新实践提供参考。

Abstract Based on the development trend of urban renewal gradually transforming into urban organic renewal, this paper combs the development process of urban renewal in Qingyang district in an all-round way. At the organic renewal stage of multi-participation and livelihood concentrated period, Qingyang district has carried out urban organic renewal practice for more than ten years. This study conducts systematic research on four typical types, namely historic conservation areas, old communities, public spaces, and commercial buildings and concludes four types of livelihood concentrated organic renewal modes in Qingyang district, including "protecting, governing, showing and transferring". Meanwhile, in accordance with the principle of promotion, we classify different types of land use and strategies, so as to form a unique summary of systematic urban organic renewal practices in Qingyang district. We hope to provide urban organic renewal templates for Qingyang district or other areas in the future.

关键词 回归民生 | 有机更新 | 实践与模式

Keywords Livelihood concentrated | Organic renewal | Practice and mode

文章编号 1673-8985 (2019) 04-0117-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20190420

作者简介

王炼军

成都市规划设计研究院
高级工程师,硕士

张宇

中共成都市新都区委
常委、组织部长、社治委主任,博士

钟婷

成都市规划设计研究院
工程师,硕士

吴俊

成都市青羊区住房建设和交通运输局
党组书记、局长

1 研究背景

城市更新概念源于欧美国家。大城市在不断发展与扩张中,旧城区出现物质形态衰败、社会经济变革、政治结构变迁等特征,需要通过政治经济力量构建与新价值体系相适应的物质空间体系^{[1][6]}。西方发达国家有机更新的发展历程基本是从大规模拆除到小规模更新、从物质性更新到综合性更新的发展路径,可以分成3个阶段^[3-4]:第一阶段是以巴黎大改造为代表的规模推倒重建和清理贫民窟运动^{[1][2]};第二阶段是以英国“综合社区计划”为代表的局部整治改造阶段^[5];第三阶段是以巴塞罗那城市更新为代表的可持续有机更新,强调政

府、市场和社区等多元主体参与,更注重“人”与“生活”的回归,关注城市空间结构和社会过程之间的关系^[7]。国内自1980年代初陈占祥提出“城市更新”,1990年代吴良镛提出“有机更新”以来,城市有机更新从初期的“大拆大建”变化到强调“质”与“量”并行的理性更新^[9-10],我国现阶段的有机更新实践基本展现出有机更新第三阶段的特征。

国内城市有机更新以广州、上海、深圳实践较多,各城市针对不同更新类型也形成了不同的经验。北京在以大栅栏胡同改造为代表,以“在地居民商家合作共建、社会资源共同参与”为特征,探索历史文化街区与社区自治的

途径^[11];重庆大学黄瓴团队从空间和治理两个方面入手,通过“资产为本”的空间激活以及“政府力—社区力—市场力”三方协同治理探索山地城市社区有机更新模式^[12];厦门在美丽厦门行动中探索以“共同工作坊”为特色的参与式社区规划模式^[13];深圳的趣城行动探索了以自下而上参与为特征的城市公共空间的活力提升^[14]。但是由于各个城市的特征禀赋不同,有机更新的模式也无法完全套用。

2 青羊区城市更新发展历程

成都青羊区作为城市旧城区的主要部分,文化资源丰富、人口密集、特征显著,在过去的实践中积累了大量经验,形成针对不同类型的因地制宜的更新模式,可以为其他地区的有机更新工作提供更多的借鉴和参考。

青羊区城市更新工作起步于1980年代,伴随国家政策变迁和城市快速发展,主要分为环境整治的初步探索、政府主导的市场化运作、回归民生的有机更新等3个阶段^[15]。

1980—2000年以重大环境整治为突破口的初步探索期,主要进行大规模拆除城市危旧房,建设现代住区,但缺乏对产业提升以及公共服务配套的考虑,使得中心城公共服务压力剧增。2001—2011年是政府主导下的市场化运作实践期,通过政府与市场资本结合实现环境改善、产业提升和功能植入;但由于缺乏对市场力量的有效管控,面临过于商业化的问题,同时带来原住民大量迁出、传统生活韵味消退的风险,直接影响历史文化街区的原真性。2012年至今转变为多方参与下的回归民生的有机更新时期,此阶段更新方式由“拆改留”转变为“留改拆”,项目涉及的权属、安置问题均较以前更为复杂,公众参与处于起步阶段,各方利益仍不能得到充分保障。

3 青羊区有机更新实践与模式

紧扣青羊区发展脉络,结合其具有历史文化资源和绿地水系资源丰富、氛围闲适宜居、老旧商务楼宇集中等典型特征,重点研究历史文化街区与风貌区、老旧社区、公共空间、商务

楼宇等4类有机更新对象,并针对上述4类对象的典型问题和有机更新实践,提出相应的有机更新空间治理手段与操作模式。

3.1 “应保尽保、适度活化”的历史文化街区与风貌区更新

青羊区历史文化资源丰富,拥有4片历史文化街区、3片历史文化风貌区及43处文保单位和9处历史建筑(图1),成片分布、年代丰富。现已开展了少城片区、浣花片区、祠堂街等更新改造项目。本文以少城片区、浣花片区的城市有机更新实践为例,针对历史文化街区与风貌区保护与利用的矛盾,提出“应保尽保、适度活化”的有机更新策略。

3.1.1 “应保尽保”,强化历史文化资源的保护

青羊区的少城片区2 300多年城名不改、城址不变,于清康熙年间原址重筑少城,形成“鱼骨状”街巷格局,传承至今。而青羊区的城市有机更新已延续十余年,自2009年的《少城保护区规划控制条件研究》,到2015年的《少城城市有机更新实施规划》,再到2018年与联合国人居署共同发布的《少城有机更新导则》,其城市有机更新核心理念是传承千年的历史文脉,强化历史文化资源的保护。在具体的实践过程中,少城片区将历史文化街区的

范围面积由30 hm²扩大到133 hm²(图2),直接强化保护力度和广度,重点突出街巷格局的整体保护。以历史地图为参考,在城市有机更新实践中强调以道路不改线、不拓宽的方式保护“鱼骨状”的街巷格局(图3),并增强少城片区的历史可感知度,通过复现少城历史城墙和墙门(图4)。同时,在《少城有机更新导则》确定的文化保护与传承指引中明确了历史文化街区保护核心的保护范围、建设控制地带及其对应管控要求,实现了少城片区历史格局的延续、历史文化资源的丰富、历史场景的再现还原。少城片区通过“应保尽保”的有机更新策略,实现“规划—管理—实施”的全过程管控,有利于历史文化街区原真性、整体性、可持续性的体现。

3.1.2 “适度活化”,突出历史文化资源的合理利用

少城、浣花两个片区都是最具有成都味道的传统旧区,旅游、居住、商业、办公等多种功能业态在片区内融合发展。少城、浣花两个片区的城市有机更新实践,充分挖掘历史文化资源脉络,对现有空间资源进行充分挖潜并适度活化利用。例如,少城片区在城市有机更新实践中,明确功能提升方向为强化文化功能,并限定精细化业态门类与规模。具体来说是在培育



图1 青羊区历史文化资源分布图
资料来源:笔者根据成都市历史文化资源普查资料自绘。