

高质量发展背景下的城市更新单元 评估思路及规划策略 研究

高建东¹, 王艳^{1*}, 于小晗²

¹济南市规划设计研究院, 山东 济南

²山东建筑大学建筑城规学院, 山东 济南

收稿日期: 2023年8月7日; 录用日期: 2023年9月8日; 发布日期: 2023年9月18日

摘要

城市更新激发城市高质量发展活力, 在城市更新行动的战略背景下, 加强城市更新单元的评估工作, 对完善城市更新方法体系具有重要意义, 同时针对城市更新单元评估, 对城市更新规划进行总体统筹和系统谋划。本文以问题为导向, 着重从规划评估、潜力分析、更新清单、规划策略等方面, 探究城市更新单元评估及规划统筹工作要点, 为城市的可持续高质量发展提供一定参考。

关键词

城市更新, 单元评估, 高质量发展, 策略研究

Research on the Evaluation Ideas and Planning Strategies of Urban Renewal Units under the Background of High-Quality Development

Jiandong Gao¹, Yan Wang^{1*}, Xiaohan Yu²

¹Jinan Planning and Design Institute, Jinan Shandong

²School of Architecture and Urban Planning, Shandong Jianzhu University, Jinan Shandong

Received: Aug. 7th, 2023; accepted: Sep. 8th, 2023; published: Sep. 18th, 2023

*通讯作者。

Abstract

Urban renewal stimulates the vitality of high-quality urban development. Under the strategic background of urban renewal actions, strengthening the evaluation of urban renewal units is of great significance for improving the urban renewal method system. At the same time, for the evaluation of urban renewal units, urban renewal planning Overall coordination and system planning. This paper is problem-oriented, focusing on planning evaluation, potential analysis, renewal list, planning strategy, etc., to explore the key points of urban renewal unit evaluation and planning coordination, and provide some reference for the sustainable and high-quality development of cities.

Keywords

Urban Renewal, Unit Evaluation, High-Quality Development, Strategy Research

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

我国城市规划前 50 年的主流是围绕增量城市建设用地的增量规划[1], 近年来, 随着中国城市增长主义走向终结[2], 城市更新受到中央的重点关注, 推进城市更新行动成为贯彻落实新发展理念, 推动城市开发建设方式从粗放型外延式转向集约型内涵式发展的必然要求[3], 也适应当前国土空间治理体系变革[4]。国家“十四五”规划明确提出: “推进以人为核心的新型城镇化。实施城市更新行动, 推进城市生态修复、功能完善工程, 强化历史文化保护、塑造城市风貌, 加强城镇老旧小区改造和社区建设”。

2. 城市更新发展分析

2015 年 12 月中央城市工作会议提出: 我国已步入城镇化发展的中后期, 坚持集约发展, 科学划定城市开发边界, 推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变, 步入城市高质量发展阶段。

2016 年 2 月《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》提出: 加快城镇棚户区、城中村和危房改造。《国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》中又明确要求: 有序实施城市修补和有机更新。

2019 年中央经济工作会议首次强调了“城市更新”这一概念, 提出: 加强城市更新和存量住房改造提升, 做好城镇老旧小区改造, 大力发展租赁住房。

住建部于 2021 年 8 月 30 日颁布的《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》中, 规范城市更新中拆除新建、安置等活动, 明确规定严格控制大规模拆除, 严格控制大规模增建, 严格控制大规模搬迁, 确保住房租赁市场供需平稳等相关要求。

3. 城市更新单元评估思路

3.1. 城市更新单元划定

结合城市城市更新发展诉求, 根据行政区界、街道范围、道路交通及河流水系等要素, 统筹引导城市

更新单元的更新方向、规划功能以及土地供应结构，并合理划定城市更新单元。

3.2. 更新单元现状评估

充分结合房屋测绘数据、建设用地数据、片区控规数据及网络信令数据，对更新单元内土地使用、人口、交通、产业、建筑、配套、历史风貌及生态环境等情况进行综合分析。

3.3. 区域概况整体分析

对更新单元所在的区域进行分析，包括地理位置、人口结构、社会经济状况等方面，以了解该区域的特点和问题。

3.4. 土地使用分析

明确更新单元现状总用地面积，其中包含城市建设用地及非建设用地面积的占比情况，城市建设用地包含居住用地、商业服务业设施用地、公共管理与公共服务设施用地、道路与交通设施用地、公用设施用地等相关用地类型，评估分析更新单元各类用地比例。

3.5. 交通条件分析

更新单元范围道路系统的主次支的道路骨架进行系统分析。整体是否存在道路系统性较差，道路网密度不足的问题。次干路与支路交通空间狭窄，道路侵占现象，城市交通微循环等情况进行统筹分析。

对单元内居住地块停车设施配置情况，新建小区停车位配比，老旧小区与村庄乱停车现象，单元内有无公共停车场进行分析。

3.6. 产业业态分析

更新单元内现状产业以工业、沿街商业等产业发展的基础。生产类业态如设备加工类业态，服务类业态零售商业，二手车、副食、洗车、美容美发等分布情况评估，综合评判单元内产业业态及产业结构层次。

3.7. 现状建筑分析

更新单元内现状总建筑面积，更新单元内建筑包含居住建筑、商业建筑、公共建筑等建筑类型分析。单元内建筑年代分析、建筑层数分析，建筑结构中砖混结构、钢筋混凝土结构、简易结构、木结构建筑等相关分析。

3.8. 配套设施分析

结合单元内现状人口情况，根据 15 分钟生活圈规划、城市居住区规划设计标准评估更新单元内设施配套情况。

15 分钟生活圈。重点评估教育设施包括小学、初中等，医疗卫生设施包括社区卫生服务中心、卫生院和残疾人康复中心，文化设施，体育设施，养老服务设施包括养老中心、老年公寓，行政管理等相关设施。

5~10 分钟生活圈。重点评估幼儿园，医疗卫生设施中社区卫生服务站，文化设施包括老年活动中心、文化活动站等，体育设施健身场地等，养老服务设施日间照料中心等设施。

3.9. 历史风貌分析

对更新单元所在的历史背景进行评估，包括历史文化遗产、历史建筑、历史事件等方面，以了解该

区域的历史价值和文化遗产。

3.10. 生态环境分析

更新单元及其周边生态资源情况，包含山体、河流等资源，评估生态资源与更新单元互动性、向单元内生态绿化渗透等情况。同时，对更新单元内公园、广场等公共开敞空间，居住小区内部绿化率，整体空间环境品质统筹评估。

3.11. 更新意愿调查

我国城市更新理论和制度建设刚刚起步，居民参与感较西方弱[5]，当前更应该注重居民的更新意愿。在评估工作过程中，针对片区环境、公共服务设施、交通条件、公共活动空间、更新方式倾向等问题，对片区居民、单位等相关利益主体进行了单元满意度、更新意愿和更新需求问卷调查。

4. 城市更新相关策略研究

4.1. 更新潜力分析

以现状要素评估为基础，充分结合交通条件、产业业态、建筑质量、配套设施等要素分析，并综合考虑片区发展、居民更新意愿等需求，科学合理判别用地更新潜力。只有找准问题、各方协同、精细化管理才能真正实现城市的有机更新[6]。

通过定性与定量相结合的加权评估分析，更新单元内建筑年代较早、建筑层数低层或多层、建筑结构为砖混、简易结构，总体建筑质量较差的地块，可定位为更新潜力较高。更新单元内景观要素少且品质较差的地区，可定位为更新潜力相对较高。已建成建筑且建筑质量较好的区段，可定位为更新潜力较低。

4.2. 更新清单

结合单元内现状基本情况，单元内的生活环境、空间品质、交通条件、产业业态等现状条件评估是否满足人民的需求及社会经济发展要求。通过城市更新实现单元更新转型、功能再生，完善片区交通条件，优化功能业态，整体提升单元空间环境，激发单元活力。

4.3. 更新策略

产业。可根据更新单元评估情况，结合轨道交通进行 TOD 综合开发，植入复合功能的大型商业综合体，可引入高端时尚、现代潮流、传统文化、现代文创、主题街区、知识型服务业产业等业态类型，打造新型商业中心，吸引青年居住消费人群，增强地区活力。

交通。结合控规及相关规划，完善主次干路系统，并重点优化城市支路网系统，以满足城市道路系统密度。加密城市支路网，优化道路线形与断面，打通断头路、减少丁字交叉，增强通行效率，实现交通微循环，增强区域通行能力。多途径挖掘停车资源，利用闲置空间增加地面停车设施，充分利用更新后的商业综合体地上地下停车资源，有条件的独立地块可打造停车楼，解决机动车停车难问题。同时，注重道路两侧与沿街绿化，优化慢行交通空间，为绿色低碳出行创造条件。

风貌。重点对沿路两侧建筑立面、公共空间、景观绿化进行打造与更新，沿道路形成景观风貌轴线，提升更新单元风貌形象。

生态。加强生态安全建设，完善生态系统的结构与功能。筑牢生态本底，对更新单元内的河流开展河道整治提升工作，治理河道、岸线整治、增加防护设施等，提高河道安全性。结合城市更新，在有条件的区域建设景观步道，提升河道观赏性。建立健全配套的绿地系统、重要廊道节点、游憩休闲系统等，通过完善的生态服务设施提高城市生态系统的功能。提高公园绿地数量，在更新单元内布局社区公园，

利用闲置空地及街角空间“见缝插绿”，打造“小微绿地”，增设口袋公园等绿地空间。结合生态资源，进一步提升生态环境品质，构建“点-线-面”生态景观体系。加强生态渗透，“引绿入城”，为城市增添更多绿色景观和生态地标。

配套设施。统筹布局公共服务设施，15分钟生活圈专项规划要求，配置教育、体育、文化、医疗、养老等公共服务设施，补齐设施短板。按照5~10分钟生活圈，配套邻里级设施，结合老旧小区更新改造，利用沿街配套建筑配置无需独立占地的公共服务设施。

文化。更新单元内公共文化设施结合公共服务设施统筹配置，以街道综合文化活动中心、社区文化站为基本载体，满足居民基本文化需求。充分利用沿街绿化、公园等开敞空间进行文化宣传，打造文化界面空间。

安全韧性。开展建筑安全专项整治工作，重点关注建筑结构安全，拆除私搭乱建，对建筑外围护墙体和屋面、建筑节能保温系统、建筑外墙装饰进行排查，避免脱落。加强基础设施安全，结合城市更新，推进基础设施管线入地，搭建城市基础设施安全运行监测系统，推进智能化感知设施建设，对风险隐患进行整体监测、及时预警和应急处置，推动实现城市基础设施运行监测“一网统管”。加强消防安全建设，保障消防通道畅通，结合基础设施充分预留消防栓、消防水鹤等设施，结合服务半径合理布局微型消防站，增强初期火灾处置能力。加强单元防洪排涝工作，加强海绵城市建设，结合小区屋面、道路、排水管网、绿地等改造，合理选择适宜的海绵设施，增强单元“蓄、滞、净、用、排”能力。

4.4. 更新内容

保留改善。针对建筑建成时间短、建筑质量好、设施较完善、空间环境品质较好的区域，其内部的建筑及设施保持现状，并在合适条件下进行设施以及空间品质的提升改善。

综合整治。在现状格局、建筑布局等要素基本不变的前提下进行建筑维护、局部“改拆建”，提升建筑质量与风貌。开展功能优化、风貌提升、环境整治等专项行动，结合辅助性设施加建，补齐公共空间与配套设施的短板，提升人居环境品质。综合整治主要适用于更新单元内使用功能、配套设施和人居环境需要完善提升的区域。

拆除重建。对更新单元内建筑年代久远、存在安全隐患、功能业态亟待转变、现状功能与城市发展定位不符、土地利用低效、配套设施存在明显短板和人居环境品质亟待提升的区域予以拆除重建。

5. 小结

为保障更新单元内后续项目的顺利实施，需建立完善的更新保障机制。在工作统筹方面，建议以平台公司作为实施主体，统筹更新单元内更新工作；在更新实施协调方面，建立“政府-平台-居民”协调机制，听取三方诉求，保护各方合法权益不受侵害；在更新资金保障方面，积极争取获得国开行及各商业银行更新专项资金政策支持；在更新工作监督方面，成立城市更新工作监督小组，实时监督更新工作进展，保障更新工作高质量如期完成。

参考文献

- [1] 赵冠宁, 司马晓, 黄卫东, 等. 面向存量的城市规划体系改良: 深圳的经验[J]. 城市规划学刊, 2019, 53(4): 87-94.
- [2] 张京祥, 赵丹, 陈浩. 增长主义的终结与中国城市规划的转型[J]. 城市规划, 2013, 37(1): 45-50, 55.
- [3] 王凯. 实施城市更新行动营造高品质空间[J]. 中国名城, 2023, 37(1): 3-9.
- [4] 陈姗姗. 国土空间规划语境下的城市更新规划之“变”[J]. 规划师, 2020(14): 84-88.
- [5] 叶昌东, 邓平平, 姚华松, 等. 供需视角下城市更新中公共空间更新研究[J]. 中国名城, 2022(7): 17-27.
- [6] 张劲草. 城市更新现存突出问题及对策分析——以济南为例[J]. 未来城市设计与运营, 2023(1): 48-52.