

总第五十一期
06/2019

同济 规划

同济规划简讯
TONGJI URBAN PLANNING NEWSLETTER

求精·做实·解难·创新



同济规划

简讯 总五十一期
2019/06

E 卷首语 EDITOR'S LETTER

过去 40 年，我国的城镇化历程在速度和增量上取得了举世瞩目的成绩。在快速创造了一个个城市建设奇迹的同时，我们往往忽略了城市的活力培育和持续繁荣。城市犹如一个有生命的有机体，更新是城市发展的常态，是城市保持活力与竞争力的重要手段，是城市可持续发展的实际需要，也是推动社会发展和文明进步的动力。

本期简讯特别邀请我院城市更新规划研究中心组稿，其中“前沿观点”栏目，邀请到全国各地城市更新前沿领域的规划专家和学者，结合不同地区城市更新的实际案例与经验，共同探讨城市有机更新的发展理念，建立“以人为本”的目标价值体系，因地制宜地探索更新路径与方法，让城市活力得以再生延续；“规划漫谈”栏目，我们通过探讨上海城市更新工作所面临的现状与困境，抛砖引玉提出了上海构建城市更新体系的基本思路以及具体优化建议供同行们共同研究；“创新项目”栏目我们选取了城市更新的优秀实践案例——《杨浦区“美丽街区”总体规划设计方案》分享给读者。

城市更新是规划师需要面对的持续挑战。随着我国进入城镇化的下半场，在增存并举的现实环境下，如何实现秩序与繁荣兼得，追求城市高质量发展，是每一位规划从业人员值得认真思考的问题。希望本期简讯的观点和案例能对您有所启发。



求精·做实·解难·创新

目录

CONTENTS

新闻 NEWS	01
前沿观点 VIEW POINT	03
有机更新与城市活力专家笔谈	03
规划漫谈 DISCUSSION ON PLANNING	10
关于完善上海城市更新体系的思考	10
创新项目 INNOVATION PROJECTS	17
杨浦区“美丽街区”总体规划设计方案	17

新闻

温州融入长三角战略目标和策略论坛

为积极响应国家战略，加快温州融入长三角区域进程，同时也是适应《温州市国土空间总体规划（2019-2035）》“开门做规划”的要求，10月27日，温州城市规划展示馆内举办了“温州融入长三角的目标及策略研讨会”。

本次研讨会由温州市长三角办公室、温州市自然资源局主办，温州市发展和改革委员会、上海市同济城市规划设计研究院有限公司、温州市城市规划设计研究院、浙江大学自然资源与环境系、温州市城市规划学会承办。会议广泛邀请了政府主要负责领导、国内知名专家学者、公众媒体等共同参与，为温州积极融入长三角建言献策。



（供稿：空间规划研究院）

第十六届中国城市规划学科发展论坛成功举办

11月2日-3日，第十六届中国城市规划学科发展论坛暨2019年“金经昌中国城市规划优秀论文奖”颁奖在同济大学建筑与城市规划学院钟庭报告厅举办。本届论坛由金经昌/董鉴泓城市规划教育基金、《城市规划学刊》编辑部、同济大学建筑与城市规划学院、上海同济城市规划设计研究院有限公司主办，中国城市规划学会学术工作委员会参与联合主办。论坛分为开幕式、主题报告和学术对话3大板块。涉及规划学科多个领域：规划理论、城市设计、城市更新、国土空间规划、新型城镇化发展、大数据及社区规划等，展现了报告嘉宾对学科发展前沿的深度学术思考，内容精彩纷呈，吸引了众多规划学界业界的专家代表和同济大学师生到场聆听。

“小小规划师”之“同舟共济老新村大未来”

11月7日下午，由杨浦区四平路街道、同济大学建筑与城市

规划学院与上海同济城市规划设计研究院有限公司共同组织的“小小规划师”公益课堂的第四次活动在同济小学举行。本次活动依托四平路街道的同济新村社区微更新需求，以“同舟共济老新村大未来”为主题，旨在帮助孩子们认知身边社区，了解什么是城市规划，为同济新村的发展建言献策。在我院社区规划师和党员教师的指导下，30位小学生对同济新村中的五处公共空间节点进行了认知调研和现状问题分析，从“小主人”与“规划师”的角度对同济新村的未来发展进行了畅想。

科技创新引领城市未来 | 同济设计联合参展“2019上海国际城市与建筑博览会”

11月21日-11月23日，世界城市日主题活动——“2019上海国际城市与建筑博览会”（以下简称“城博会”）在国家会展中心（上海）举办。同济大学建筑设计研究院（集团）有限公司、上海同济城市规划设计研究院有限公司、同济大学建筑与城市规划学院三家单位强强联合，共同组成“同济设计”联合展区参展本届城博会。

展区以“科技创新引领城市未来”为主题，以把握行业新一轮科技革命和产业变革大趋势为主线，分为智能规划、遗产保护、BIM技术、VR & AR、智能建造五个版块，围绕城市规划、设计等议题，集中展示了近年来同济设计团队深入实施创新驱动发展战略所取得的主要新进展和新成就。



构建云龙县城乡规划体系，真情帮扶永安乡村振兴

11月20日-11月22日，同济大学校领导方守恩书记、徐建平副书记、吕培明副校长赴大理州云龙县调研定点扶贫工作，我院

副院长张尚武教授、同济大学建筑设计研究院(集团)有限公司汤溯宁书记及云龙扶贫规划项目组成员随同前往,大理州副州长吴云劫,云龙县委书记段冬梅、县长李郁华,副县长黄顺、周晔、张劲松等陪同调研。

永安村是云龙的深度贫困村,也是2019年学校着力建设的扶贫示范点。调研团参加了永安村上村议事中心的开工仪式,该中心由同济大学建筑与城市规划学院袁烽团队设计,我院与同济建筑设计集团共同资助建设,是乡村加强基层治理能力和组织建设的重要基础设施,包括公共议事、公共活动、公厕等功能,预计2020年2月完工。此外,由我院与同济建筑设计集团共同资助建设的永济桥也将在12月上旬开工建设。实地调研后,校地双方召开同济大学定点帮扶云龙县工作座谈会。



(供稿:城市开发规划分院)

我院院长助理罗志刚赴海南省挂职

10月23日,我院院长助理罗志刚赴海南省挂职,担任自然资源和规划厅总规划师,挂职期限为三年。

祝贺周俭院长荣获全国工程勘察设计大师称号

全国工程勘察设计大师,是工程勘察设计行业的最高荣誉称号,由住建部根据《全国工程勘察设计大师评选与管理办法》的要求,每两年评选一次。在2019年全国工程勘察设计大师评选中,我院周俭院长荣获全国工程勘察设计大师称号。

2019年秋季同济大学“城市与社会”系列学术活动

“2019年秋季同济大学城市与社会系列学术活动”于11月6日-11月16日在同济大学和南昌路举办,本次学术活动主要聚

焦“城市更新与社会治理”议题,举办了一场国际学术会议、一场国内学术会议、四场工作坊。我院为本次学术活动协办单位。

近期方案中标项目(2019年10-11月)

- 1、白沙组团软件小镇城市设计
团队:城市设计研究院;项目负责人:匡晓明
- 2、江苏东台经济开发区国土空间规划(2020-2035)编制竞赛(二次)
团队:教师规划设计所;项目负责人:王新平
- 3、郑州国际文化交流中心暨空中丝绸之路国际论坛永久会址(暂定名)建筑概念方案设计
团队:城市设计研究院;项目负责人:匡晓明
- 4、烟台市幸福新城城市概念性规划设计和控制性详细规划设计
团队:城市空间与交通规划设计所;项目负责人:周炳宇
(供稿:投标办)

近期行业信息(2019年10-11月)

- 1、国务院关于核定并公布第八批全国重点文物保护单位的通知 / 国发〔2019〕22号
- 2、国务院关于中国—上海合作组织地方经贸合作示范区建设总体方案的批复 / 国函〔2019〕87号
- 3、国务院关于长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案的批复 / 国函〔2019〕99号
- 4、中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》/2019年11月
- 5、中共中央 国务院关于保持土地承包关系稳定并长久不变的意见 /2019年11月
- 6、中共中央 国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》/2019年11月
- 7、国务院关于同意建设江苏南京国家农业高新技术产业示范区的批复 / 国函〔2019〕114号
- 8、国务院关于同意建设山西晋中国家农业高新技术产业示范区的批复 / 国函〔2019〕113号
- 9、国家发展改革委关于印发《西部陆海新通道总体规划》的通知 / 发改基础〔2019〕1333号

(供稿:总工总师办)

有机更新与城市活力专家笔谈

我国城镇化在经历了三十多年的快速发展阶段后，城市发展模式已从“增量扩张”逐渐转向“存量提升”，寻求高质量的城镇化道路。以北上广深为代表的一批先行先试城市，开始尝试在土地资源约束条件下，通过产业结构的升级调整、公共要素的保障提升、城市社区的“微更新”、城市精细化治理等措施手段，推进城市建成环境的有机更新，激发城市活力。面对高密度、功能多样、产权复杂的建成环境以及信息社会的多样化公众诉求，城市更新在不同城市中的路径选择和机制构建呈现出一定的差异性、多样性。本期前沿观点我们邀请了国内城市更新领域的代表性专家以及北京、上海、广州、深圳、重庆、成都等先行城市的规划师就此话题进行笔谈，共同探讨存量时代中国城市更新所面临的挑战及其规划应对。



有机更新的路径思考

伍江

中国城市规划学会副理事长 同济大学常务副校长

中国城市发展到当今阶段，逐渐从增量式发展走向存量式发展，我称之为有机更新式发展。城市是一个鲜活的生命体，城市活力不断被激发的过程就是城市不断更新的过程，城市更新本来就是城市永恒的状态和不变的主题。就城市发展的全生命周期而言，增量型发展阶段是短期的、非常态化的，而存量型发展阶段是长得多的、常态化的。因此，城市改造更新必须尽快进入“正常”轨道，即城市的有机更新轨道。

1、从增量到存量：发展的常态状态

过去增量式发展存在很多问题，造成“城市病”。当代中国发展模式的重大转型即是要以更为常态化的存量模式取代非常态化的增量模式。发展模式的转型首先体现在守住基本底线，即土地资源底线、生态宜居底线、历史人文底线、社会的公平正义底线、公共安全底线。这也是城市有机更新的基础。

2. 常态下的发展模式：城市有机更新

城市有机更新的对象包括城市里面

所有的建成环境，具有战略性、系统性、多元性和过程性。城市作为一个有机体，要注重空间上的连接和时间上的渐进，其特征表现为层次、类型、过程三个维度上。层次维度上，城市有机更新包括辐射性节点和频发性节点两个不同层次。前者对城市整体而言多具有辐射性、结构性，更多地需要自上而下的规划预见。后者则多具有自发性、频发性，更多地需要自下而上的公众参与；类型维度上，则可分为“旧而新生，新旧共生，新而再生”3种类型；过程维度上，城市有机更新需从制度设计、规划实施到管理运维的全过程的路径才能有效实现。

3. 有机更新下的路径思考

城市有机更新包括政策制定、规划设计、实施管理的全过程。在政策制定方面，应建立制度性更新推动力、保护已有社会经济结构、重视更新过程中的公平正义。在规划设计方面，应关注城市敏感区、注重对已有空间的活化、传媒介入下的全过程公众参与。在实施管理方面，应注重规划实施的持续性、注重对日常运维的保

障、开放的更新信息平台建设等方面。

有机更新常态化、持续性注重日常运维、关注城市正义，这都是我们需要做的。作为专业工作者，有2件事情很重要：一是要建立一个更加完整的信息平台，综合运用各种信息数据，二是尽可能在专业界里面达成专业共识，形成更加专业的工作规则。城市更新不应该总是大规模、手术式的大拆大建，也不应该总是一成不变、死气沉沉、一切按照事先规划的效果图式的景象。城市的生命力既表现在战略性的空间布局与建设引领、城市能级的持续提升，也体现在那些微观层面上的积极应对和活力激发，有时更体现在那些非预见性的、自发的更新过程之中。

惟有尊重城市发展演变的规律，亦即城市有机更新的规律，城市的生命力才会愈加旺盛。



城市更新需要经济与社会视角的反思

王世福

华南理工大学建筑学院副院长，教授

简单回顾一下广州的情况。改革开放的1980年代初，广州在城市改造中引入香港房地产模式。全国第一个外资商品住宅小区项目是东湖新村，广州出地港方出资，容积率在2.0左右，合同的利益分成是港商三分之一、广州三分之二。随后广州与全国大部分城市一样，加入了以房地产开发大拆大建形式的旧城改造，发展至1990年代达到一个高潮，改造后的容积率高达5.0-6.0，利益分成的格局也演进到开发商获得60%、政府获得用于安置的40%，利益结构完全翻转了。旧城普遍出现了高强度居住物业置换历史建成环境的文脉断裂状态，1999年广州市明确禁止开发商在老城区做推倒重建式的改造项目，比较幸运地成规模地保留了格局机理尚存的老城区。

其后大约10年的冻结期中，政府也做了有机更新、就地平衡的解放中路旧改示范项目，但并未形成可推广的模式。接着，2007年的猎德村旧改项目，形成了市场融资、政府引导、村内统筹的合作开发模式，成为城市中心区的一种受到追捧的“城中村猎德模式”，出让部分集体土地获得资金，安置村民居住并设置集体物

业，再开发净地块容积率超过6.0。那么新问题出现了，为什么可以给城中村加倍的容积率做改造更新，而其他机构或者业主单位就不可以？这样的（一部分改造）是否公平？这个争议持续至今。

在机构设置方面，广州在2015年通过城市更新局的成立，在实践中探索了一定的制度创新，如提出了微改造模式、对旧厂房、旧城、旧村编制专项规划等，总体上比较尊重原业主权益，并追求利益上尽可能均衡。虽然还没有达到理论模型上增值利益的公平，但更新程序以及过程的经验积累却相当具有启发意义。

我想分享两个观点。第一个有关经济视角，有个趋势要警惕，就是微改造成了城市更新的全部。特别是顶层战略予以高度重视并倡导后，好像一下子城市更新就转入微改造阶段去了。事实上，微改造是需要非常多的外部和内部条件才可能推进的，很多时候，微改造并不有机，在土地区位价值、城市开发价值方面的经济实现能力并不合理。在面对旧城改造更新的系统性层面，必须同时认识到，拆除重建一定是城市更新的一种重要方式，因为它更公平、也可能更彻底。推倒重建在一定

程度上是城市实力的一部分，考验在城市文脉传承中实施物质置换与城市升级。打个比方，当你换房子时，是会保留所有东西，还是会更加理性地抛弃相当一部分旧物品？

第二个有关社会视角，我们的城市更新要建立有关自主二次或多次再开发的习惯。随着生活方式的变化，五年后、十年后的社区状态可能不符合美好生活的需求了，那我们业主们是否有权利更新呢，怎么出资呢？规划是否可以审批这个开发行为呢？我们做好准备了吗？今年中国城市规划年会的主题词包括活力，活力就必须包容主体的内生性需求，而活力很重要的缺陷就是可能比较日常、比较随意、比较非正规，有活力的城市空间往往品质可能不高。那么，面对每一个社区可能都有的更新需求，有什么机制形成相对正规的更新制度，引入相应的规划设计资源，形成高品质的城市社会生活承载。比如广州一直推广的旧住宅加装电梯，也积累了很多这方面的矛盾。如何更公平，并且使城市建成环境更具活力，都是我们要进一步思考的问题。



有机更新是保持城市活力的重要手段

王泽坚

中规院深圳分院院长

一座好的城市一定是有活力的城市，“活力”是城市保持旺盛生命力和可持续发展的核心驱动力。有机更新是城市更新的常态，是保持活力与竞争力的重要手段，是推动社会变革和文明进步的动力。

深圳是一个年轻的城市，它的发展

时空是被高度压缩的。所以更新模式也呈现出快速的迭代特征。早期的更新项目出现于80年代末期，罗湖旧城就是有机更新类型。到2000年左右不断的涌现出一系列如罗湖口岸，东门老街等项目都是典型的有机更新范例。2004年开始至今。

拆除重建成为针对城市中心区内城中村等高密度地区的主导更新方式。占据主导并不意味着它被广泛认可，这个过程中，能够反映城市发展历程和集体记忆，具有社会、人文、场所等内涵的公共价值地区也在不断消失。2018年编制的城中村更

新专项规划，提出城中村作为深圳一大特色空间，合理保留，以有机更新为主，标志着有机更新成为深圳现阶段一种重要的主导式更新手段。

城市活力概念，包含了经济的增长性和结构合理性、人口的年轻与包容度以及空间的丰富和多元性。有活力的城市往往有着大量高品质的公共空间，公共空间是一座城市取得成功的关键要素，是城市活力的重要来源，也是重要媒介。有机更新未来的重要抓手是公共空间。

有机更新的方法路径方面，社会学视角和方法很重要，我们应突破传统的单一空间维度的思考，规划师应该关注城市空间结构和社会进程之间的关系，应以社会空间的方法论作为基础开展以社会修复为目的的有机更新，否则即使有机更新也容易流于形式，重演空洞的城市美化运动，并修剪有活力的社会自发力。以下有

3点建议：

1、事件推动。关注近年来出现的策略都市主义的方法，通过对空间的运营或临时性占有来实验空间的改造，一般是临时的，并以小见大，提升着场所的使用率与活力，并作为触媒促进下一步动作与扩散。纽约绿灯工程就是因临时性改造带来巨大的社会利益最终演变成永久性项目的例子。在深圳，类似的案例是双年展对南头古城的推动。2017年，“深港双城双年展”做了初步探索，深港澳“同宗同源文化底蕴”方面的重大历史意义和保护价值逐渐被认同。2019年，南头古城有机更新成为先行示范区的文化战略实施项目。

2、政策推动。纽约、新加坡是两个典型的具有多元文化和独特风貌的国际城

市，其本土文化和特色风貌的留存得益于及时建立了特色风貌保育体系，并通过有效的技术手段、管理手段、差异化的管理政策进行精细化的管控引导。深圳正在积极的划定特色风貌区，提出禁止拆除重建等政策要求。

3、传媒推动。充分利用媒体的力量，推广微更新，推动社会的自下而上的实现认知的更新。例如北京的“向前一步”，事实上，公众媒体也是公共参与的新途径。



城市的更新和规划的更新

卓健

同济大学建筑与城市规划学院教授

上海同济城市规划设计研究院有限公司城市更新规划研究中心主任

我想谈谈城市更新中城市规划师的角色问题。城市更新并非新生事物，在增量发展时期就一直是规划的重要话题之一。但在当下轰轰烈烈的城市更新运动中，规划师反而有种无所适从、不知所措的感觉。随着公共治理、社会参与等理念的普及，规划师在社区更新等具体项目中仿佛失去了主导地位，成为辅助决策、调和矛盾的第三方；随着建筑师、景观师在各种各样的“微更新”中大施拳脚，规划师似乎有被边缘化的趋势；而许多城市更新过

程出现的问题，都被简单归结为是政府政策制定的事，似乎与规划没有多大关系。规划师们在今年年会上的交流，“困惑”成为经常出现的高频词。在城市发展进入存量更新的阶段，规划师如何实现自身的角色转化？有3个城市更新的根本问题值得我们思考。

1、城市更新的目的是什么？更新是城市发展的常态，大规模的拆建和小尺度的微更新，都是城市更新的不同方式。相

同的是，每次更新都是打破既定平衡建立新的平衡的过程，破立之间的目标取向就成为绕不过去的问题：为什么要打破既有平衡？而新的平衡又当如何建立？回答这些问题的价值立场就非常重要。规划师是否具有独立的职业操守来坚持维护专业化的价值取向？这应当就是规划师在城市更新大潮中拥有存在感的基础。

2、城市更新的动力问题。理论上讲，更新是城市发展过程中自然发生的必然现

象，如同有机体的新陈代谢；但实际上，我们看到的更新项目多半是靠政府单方面推动的，一旦缺乏公共资金投入，城市更新就出现普遍的动力缺失现象。城市更新不是简单的空间设计问题，而是如何引导城市自发的发展演变朝规划预期的方向走，而为实现既定目标下的城市更新如何构建形成除单靠政府公共投入以外的可持续发展的动力机制。这些问题应当是规划师需要面对和解决的。系统性是规划师的职业优势，一方面规划师可以突破空间尺度的局限，在从市域到街区的各个空间尺度上寻找解决方案，另一方面也具有整合协调各部门规划的职能，是解决可持续动力机

制的最佳人选。

3、城市更新规划的技术问题。城市更新虽然是老问题了，但处于当下的数字信息时代，当前的城市更新与二十年前在规划方法上应该有所不同。新生活方式产生了一些新的城市现象，如网红、共享经济、分时使用等，规划师需要积极认识新技术给城市运行方式所带来的变化。智慧城市为城市治理提供了新的工具也带来新的要求，我们的更新规划应当更多地在这个时代背景下考虑规划干预的方式和方法。

总而言之，规划师不仅要关心城市更

新，更要多思考更新规划和规划更新。城市更新应当伴随着城市规划的自我更新。我们不难发现，目前一些城市具有示范作用的好的更新实践，实际上是在“特殊的”规划管理条件下才得以实现的，这也说明了标准化的规划和管理存在的不足和缺陷。我们目前的规划管理还基本停留在用地管理而不是空间管理。新一轮城市更新也促使我们对规划本身进行自我批判、自我升级，实现我们规划师职业的又一轮更新。



从街巷整治迈向街区更新——北京城市更新的特点与探索

丁奇

北京建筑大学建筑与城市规划学院教授

周俭老师有本书叫做《在城市上建造城市》，我非常喜欢这个书名，现在的城市更新是存量更新，就是在已有的城市上建造城市而不是拆光了在白地上建造城市。

近年来，尤其是北京新总规批复以来，北京的城市更新步入了新的历史阶段。北京是国家首都和历史文化名城，在存量更新背景下，要坚持“四个中心”的战略定位，实现在2035年初步建成国际一流和谐宜居之都的目标，要面对的问题和困难复杂而艰巨，如空间杂糅、产权交错、管理交叠、价值分异等等。为了解决这些问题，北京城市更新的价值观念从注重外在形象向注重内涵发展转变，更新方法从注重物质空间规划向与社会精细化治理相结合转变，规划工具向多元化转变，更新

的重点内容也逐渐由表及里，从街巷的整治向深入到街区内部的更新转变。

1、空间杂糅。北京城有着三千多年的建城史和八百多年的建都史，中国传统营城理念形成了北京老城的中轴线和棋盘格式道路网的基本格局和胡同-四合院的空间肌理。新中国成立到改革开放前的时间里，苏联城市规划模式对北京城市规划及建设产生了深厚的影响。改革开放以后，由于城市功能区的进一步调整划分，城市建设的强度持续增加，城市空间的类型更加多元化，北京老城区在现代化进程中逐渐演变为功能复合、空间杂糅的街区。碎片化的历史建筑散落于各类地块之间，传统四合院的居住地块、工业化时期的工业企业、政府办公地块与改革开放以来房地

产开发催生的各类商业区和商品住宅区地块拼贴形成“马赛克”状。北京老城区的现状也真实地反映了城市的生长状态，复杂而充满活力，这也是北京老城不同于西方大都市衰败的中心区的重要特征，但也极大增加了城市更新的难度。

2、产权交错。空间的杂糅也带来了产权的复杂性。北京老城里的产权错综复杂，由央属单位、市属单位、区属单位产权，直管公房和私人产权等，甚至一个四合院里的建筑都有可能会有多种产权。在城市更新中必须妥善协调解决产权的交错问题，也必须在此过程中保护好不同产权人的利益。这在政策、法律、机制上都需要创新。我们的城市更新团队也做了一些尝试，比如我们在西城正在做的共生院落、

精准植入的项目。

3、管理交叠。同大多数国内外城市一样，北京更新建设的挑战不仅在规划设计，还来自于项目管理、审批、实施、维护、管理等多个环节。政府管理的条块分割和分工模糊往往导致城市更新从设计阶段就比较混乱，牵头的单位就经常由不同部门负责，有时规划部门负责、有时市政部门负责、有时交通部门负责、有时又由街道办事处来负责，造成了更新建设从设计开始就存在良莠不齐、偏重表面、细部缺失、风格杂乱等问题。

4、价值分异。我们当前对于城市更

新的价值观还是不统一。虽然大家都希望城市更新能为居民带来更好的生活环境，但工业时代讲究效率的思想价值观仍在深深影响着规划师和管理者。比如拿城市街道更新来说吧，街道更新改造的价值到底是为了更高的机动车通行效率还是为了更安全舒适的城市活动场是主要的争议所在。道路工程师关注如何使机动车的通行更顺畅，建设更多更宽的马路来缓解交通拥堵。政府官员关注街道的视觉形象，每次大的城市事件前都热衷于街道界面的整饰一新。而居民更需要安全舒适的街道和更多的休息活动的设施，每一位城市居民在每一天的某些时刻都可能会是街道的一名步行者。而这个时候价值观的碰撞就显

示出来。

我大概梳理了这些问题和困难，当然还有产业提升以及更好的职住平衡等问题。我相信这些问题有些是共性的。这需要我们去创新，尤其是在法律、政策和机制方面的创新。为了破解这些难题，北京采取了更加精细化的更新方法，从上一阶段的街巷整治深入到现阶段的街区内部的更新，由表及里，在体制机制上探索了街区精细划分、责任规划师制度、街道吹哨部门报道等一系列创新举措，也不断涌现出像“史家胡同社区微更新”、“白塔寺再生计划”等许多优秀的实践探索案例。



城市有机更新：空间、策略与机制

葛岩

上海市城市规划设计研究院技审中心（总师办）副主任

我想结合上海城市更新的情况，从空间、策略与机制三个方面，谈谈城市有机更新的困惑和思考。

一是有机更新的空间。城市空间是规划师主要的研究和工作的对象。上海老城区的建筑单体、街区布局及整体格局历经了多轮演变，形成了类型多样的特色空间，城区由不同时期的城市建筑，街区拼贴而成。我们研究了黄浦区，如外滩地区历经了多轮的城市再开发，每一轮的开发都是拆除重建式的，每一次的拆除重建都实现了容积率的大幅度提升，以及城市空间格局的大幅度变化。我们发现存留下来的里弄街区，演变过程中出现了高度增加，强度增加，密度增加的特点，形成了各种规模、不同类型、多样布局的街区形态。我认为，空间的城区、街区和建筑三个层面，有机更新标准应该存在差异。城

区层面的有机更新应该是渐变不是突变，街区层面有机更新应该延续原有街区多样化的特征，建筑层面的有机更新延续原有建筑尺度和多样化的建筑类型。

二是有机更新的策略。上海高度重视历史保护及城市更新，已经形成了“城镇村、点线面”的历史风貌保护体系，提出从“拆改留”转变为“留改拆”的有机更新理念。里弄街区及建筑多样的布局方式、建筑外观形态、复合的功能、屋顶景观等等都有很高的历史价值，而更新过程，这些特征应该被延续。历史城区局促的空间里，如何增加公共服务设施和绿地空间是个很大的难题。我们做了研究，基于里弄价值高低，可以采用结合建设、移位复建等方法。在有机更新当中，能不能用新建筑替代历史建筑，将会是被一直争论的话题。保护与发展是城市更新策略的

两个维度，它需要有完善配套的政策机制，政府是制定政策的关键角色。

三是有机更新的机制。先说说更新模式，有政府主导，有企业主导，也有多方协商，每种类型有自己的优缺点，我认为不存在完美的更新路径，必须因地制宜。选择更新路径需要深入系统的研究，以支撑城市更新的决策。再说说权利，它非常重要，并且非常复杂，“公平”非常重要，即如何公平处置现有的权益，以及如何公平分配增加的利益。针对现在的公房的更新改造，延续承租权，回收承租权，或者回租都是不同的路径。根据老公房里原租户跟转租户差异化需求，应该分类施策。建议要形成跟用途相匹配的权属结构，可以增加中间层次的管理主体，以提升后续管理效率。更新可以去除空间指向性，可以尝试通过产权入股的方式解决后续利益

分配。还需要谈谈城市治理。治理最终目标是要实现多方共赢，更新过程中各方投入之后都应该有合理的收益。原租户居住条件明显改善，转租户有持续的利益收入，政府获得一系列产业提升、商业发展，吸引人才，城区空间改善等等，企业能够从

中获利，这是城市更新的理想状态。

最后，我还想探讨两个重要的学术概念。一是原真性，它的概念从原来是人的素养慢慢演变到物的真实品质，最后慢慢变成描述某种经历的品质，更新当中哪个阶段的历史文化值得保护值得探讨。二

是绅士化，城市更新不可避免带来了城市中心的绅士化，它是把双刃剑，社会弱势群体是这个过程的利益受损方，政府应当制定政策减少它的负面影响。



直面城市更新中的“历史遗留问题”

张恺

上海同济规划设计研究院有限公司四所所长，教授级高工

对于城市更新中一些根本性的问题，所谓“历史遗留问题”，我们还是要直面。比如上海衡复风貌区，近年来在风貌道路整治上做了很多工作，表面上看很漂亮，实际上核心的问题并没有触及。80%的公租房，其中有60%是不成套的。使用年限非常久的居住建筑如何更新，现在还没有找到突破口。对于这么大量的零星改造，政策的制定没有跟上社会的需求。另外也需要直面城市旧区中逐渐累积起来的问题，比如大城市老龄化问题，虽然做了很多睦邻社区、养老规划等尝试，但制度设计是扁平化的推进，并没有针对这类问题在某些区域做针对性的设计。

今天我们看到的大部分城市更新，都是由政府直接或间接推动在做，只有很

小的一部分是自发性的更新活动。那么在城市更新越来越成为常态的情况下，可能就需要更加鼓励、扶持这一小部分自发性的行为，让这部分的比重慢慢多起来，从“被动”更新变“主动”更新。

在这个过程中我们作为职业规划师需要怎样的转变？

一是价值取向。保持城市的活力是很重要的，但我们常常会对一些平常的活力视而不见，过于关注独特的活力，或者说是被创造出来的活力，这其实也是一种规划的教条。每个社区都有它的气质，而我们常常发现经过更新的社区，原先的气质不见了，取而代之更多的趋同性。我想存量时代的规划工作更加需要同理心，能够体会到那些根植于土壤的、内在的活力，

重新审视城市和街道的复杂性，这就使得细致的观察和深入的研究无比重要，需要我们静下心来理解判断，哪些是有价值的行为，哪些看似重要其实是可以被忽略的。

二是多学科交叉。多学科交叉并不新鲜，但是当城市更新成为常态，当我们在直面越来越复杂的问题时，会强烈地感受到知识储备不够用了，政策制定、城市管理、社会心理、数据应用，这些都大大超出了规划师原先的学术和实践范围。关联性思维在今天显得尤其重要，在研究城市这个复杂的有机体时，专业的藩篱需要被打破，跳出技术困境需要大家的协作。这对我们的思维方式和工作方式都是一种挑战，习惯性的规划思维已经难以应对一个社区中的复杂需求。



更新下半场：广州的三大思维

吴军

广州市规划设计研究院区域规划所所长

广州作为千年商都，有底蕴深厚的旧城、现代大气的城市CBD、美丽魅力的乡村，但更典型的是城乡混杂的底色，这也是珠三角地区的典型特征。因为建城历史长，广州有丰富存量资源，

包括54平方公里旧城、200多平方公里旧厂、近300个城中村、900多个老旧小区、700多个批发市场，还有18条左右的废旧铁路等。

针对这些存量资源，广州过去10年

开展了有系统组织的更新实践，一方面，建章立制，制定了3轮的更新总体规划，构建了广州更新的总体框架及管控体系，确立持续、系统和差异的更新战略；另一方面，采取片区更新+微改造两条方式，

多方参与协商机制 推进近千个项目实施。

经过 10 年的更新，广州剩下的城市更新资源更多集中在城乡结合部，土地更加破碎和混杂。同时，改变过往房地产化改造、强调产业发展内涵已经成为政府重要目标，但在当前整个宏观经济形势不确定性增大、全市财力和产业市场的动力依然有限的情况下，更新如何转型，是下一阶段要思考的重点，也是国土空间治理时代和城镇化下半场所有珠三角地区城市所面临共同问题。

针对更新阶段变化，我们结合广州特点提出了三个方面的探索：

一是全域整备更新思维。针对土地破碎功能混杂的特点，强调应从过去传统的存量更新到新时期的增存联动，旧村改造 + 土地征收 + 农地保育的三统筹，整个村域或整个地区实施全域整备更新；提

出探索城乡资源等值的观点，创新探索基准权益地价，实现经济成本和利益统筹，推动空间高质量整合。

二是更新要具备系统经营城市思维。虽然中央地方财税分成政策在调整，但一定时期内地方还是需要通过土地财政弥补全市重大基础设施建设的费用，土地财政依赖不可避免。针对财力有限的特点，一方面要继续坚持政府统筹，企业主体、多方参与，走市场经济道路；另一方面要从算项目帐到城市大帐，政府地区建设收支大帐和企业项目开发小账一起算，从地产开发到经营城市。要从过去城市资源开发利用到资产的运营，建立资源 - 资产 - 资本的运营观念。如旧城街巷活化利用，从品质街道到街巷的活化利用，从景观到功能的转变。

三是更新的时间思维。更新是长期

的过程。考虑更新资源是未来城市发展重要资产，有一些地方需要战略控制，做到存量留白。另一个是建议采取临时更新策略。对广州来说，产业动力不强，本地中小企业培育起来才是关键。针对大量的低效村园，创新临时更新改造政策，允许中小企业在这些低成本空间内试错发展，培育出相对清晰产业方向后，再有针对性的规划优化，通过时间换空间来发展产业。

具体在路径上，提出：1. 抓手可控，触媒带动。以政府可控的省属、市属等各类国有土地和政府公房为抓手，作为触媒带动更新。2. 从分类政策到差异分区施策。以正面、负面清单管控更新行为，引导资源有效配置。3. 从规划到规则，建立更为针对性的政策体系，形成新时期广州更新“政策树”，来确保更新的高效推进。



有机更新彰显秩序，城市活力孕育繁荣

黄钰
重庆大学建筑城规学院教授

反思我国过去 40 年快速城镇化历程，注重速度与增量，在快速创造一个个城市新秩序的同时，常常忽略甚至扼杀了城市活力与繁荣。这样的案例比比皆是，教训深刻。随着我国进入城镇化的下半场，如何面对增存并举的现实环境，秩序与繁荣兼得，追求城市高质量发展，遵循城市有机更新的发展理念，因地制宜地探索发展路径与方法，让城市活力再生，是实现这一目标的重要手段。

以山地城市重庆为例，稍微梳理一下近十年来的城市更新历程，主要包括：山城步道建设、社区环境综合整治、旧城文创项目培育（2010）；渝中区流动摊布点规划（2011）；第一个街道社区

发展规划、发布《关于推进主城区城市棚户区改造的实施意见》（2013）；发布《重庆市主城区城市棚户区危旧房改扩建规划建设管理办法》、《深化主城区市容环境综合整治工作方案》（2014）；重庆市主城区传统风貌保护与利用规划、重庆市主城区街道和社区综合服务中心布点规划（2015）；发布《重庆市生态修复城市修补实施方案》、启动重庆市片区更新规划试点、渝中区社区更新总体思路研究与试点行动规划（2017）；重庆市城市提升行动计划、主城区城市更新专项规划、重庆市主城区“两江四岸”治理提升实施方案、重庆市社区体育文化公园概念方案征集（2018）；启动城市旧区改造、

发布《关于印发保持基础设施领域补短板力度工作方案的通知》、渝中区山城步道提升行动规划等（2019）。在此过程中，重庆已然成为一座充满活力的网红城，正努力走向舒适宜居的目的地。

三点体会：1. 以人民为中心，树立常态化的城市有机更新价值观念，以包容、共享的抱持态度顺应城市的发展规律。2. 增加时间维度，从社会过程视角不断审视和修正更新与活力、秩序与繁荣的价值关联与实践效果。3. 将不同尺度的城市更新规划纳入城市空间治理体系，从空间治理视角探索因地制宜的跨学科跨部门协作式更新规划途径。

关于完善上海城市更新体系的思考

周俭 上海同济城市规划设计研究院有限公司院长

阎树鑫 上海同济城市规划设计研究院有限公司主任总工、城市更新规划研究中心常务副主任

万智英 上海同济城市规划设计研究院有限公司规划师

1、当前上海城市更新工作的现状与困境

1.1 上海城市更新工作现状

自2014年始，上海市陆续推出一系列政策文件作为指导城市更新工作的政策依据。包括《关于本市开展“城中村”地块改造的实施意见》、《关于本市盘活存量工业用地的实施办法（试行）》、《上海市城市更新实施办法》（下文简称《实施办法》）和《上海市城市更新规划土地实施细则》（下文简称《实施细则》）等。

（表1）

与政策文件发布的同时，上海市也开展了在城市更新实践方面的探索。2015年，上海市选择了全市10个区的17个项目作为城市更新的试点；在此基础上，2016年上海市又推出“共享社区计划、创新园区计划、魅力风貌计划、休闲网络计划”四大更新行动计划，形成“12+X”的示范重点项目，希望通过示范项目的带动，推动全市的城市更新工作。

1.2 当前上海城市更新工作的主要问题

随着政策文件的出台以及示范项目的推进，上海市已初步形成具有上海特色的城市更新工作框架，但是整个更新体系基本仍处于“摸着石头过河”的初期试错阶段。通过对既有政策文件的研究以及大量更新试点项目的跟踪调研，笔者认为当前上海城市更新工作还存在以下几个方面的问题：

1.2.1 政策法规缺乏整合

当前上海市关于城市更新的政策分多条线各自运行，针对城中村、旧住房、

文件类型	政策文件	发布时间
政策法规	《关于本市开展“城中村”地块改造的实施意见》	2014年03月
	《上海旧住房拆除重建项目实施办法（试行）》	2014年12月
	《上海市旧住房综合改造管理办法》	2015年01月
	《上海市城市更新实施办法》	2015年05月
	《上海市城市更新规划土地实施细则（试行）》	2015年08月
	《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》	2016年03月
技术标准	《上海市城市更新区域评估报告成果规范》	2015年06月
操作规程	《上海市城市更新规划管理操作规程》	——

表1，上海市城市更新相关政策文件

资料来源：根据上海市规划与国土资源管理局提供资料整理

存量工业用地等不同对象的政策文件目标不同、实施路径不同、组织机构不同，并且与《实施办法》和《实施细则》之间有重合和交叉的地方，缺乏系统整合。

1.2.2 市场更新动力不足

在总量控制的约束下，上海无法以较大的建设增量来同时满足现有物业权利人和市场投资者两方面的利益需求，也难以通过大量人口和产业的外迁以获取土地进行二次开发，导致市场参与城市更新的意愿不足，需要在政策和机制等方面进行针对性的激励和培育。

1.2.3 更新程序繁琐

当前上海城市更新的流程除进行区域评估和编制实施计划外，涉及到容积率、用地性质等指标调整时，仍需按常规的控规调整程序进行调整。在实际的案例访谈中，实施主体普遍认为更新流程时间过长，程序过于繁琐，尤其是涉及控规调整时，对更新实施的推进影响较大。

2、其他城市城市更新的相关经验

香港、台湾和深圳三个地区和城市

的文化背景、发展阶段与上海较为接近，其相对成熟和完善的更新经验对上海具有较强的借鉴意义。本文通过对这些地区和城市的更新体系进行总结和分析，为上海构建城市更新体系提供参考。

2.1 香港

香港的高密度、高效率是其城市发展的典型特征，香港城市更新在组织构建、更新方式、法制建设等领域都积累了较为成熟的经验。

（1）机构设置

2000年，香港制定了《市区重建条例》作为香港城市更新的基本法律，2001年，正式成立专门负责城市更新工作的机构——市区重建局（URA）。市区重建局是有官方背景支持和约束，同时又保持独立运作的机构。

（2）更新方式与实施路径

香港的城市更新从政府与社会合作的视角出发，沿用自上而下与自下而上相结合的更新模式，分为重建发展、楼宇修复、旧区更新和文化保育四种类型。以重

建发展为例，有3种实施路径，即市区重建局自行开展实施的模式；由业主提出需求，委托市区重建局执行实施的模式；由业主提出需求并自主开展更新，市区重建局提供政策与技术支持的促进实施模式（香港市区重建局，2011）。

(3) 制度保障

市区重建局在制定《市区重建策略》的同时，还出台了一系列相关配套政策和计划，如《资助出售房屋计划》、《中介服务（先导计划）》、《强制验楼资助计划》、《楼宇维修综合支援计划》、《楼宇修复贷款计划》、《楼宇修复资助计划》等，为更新的顺利实施提供制度保障（林苑，2016）。（图1）

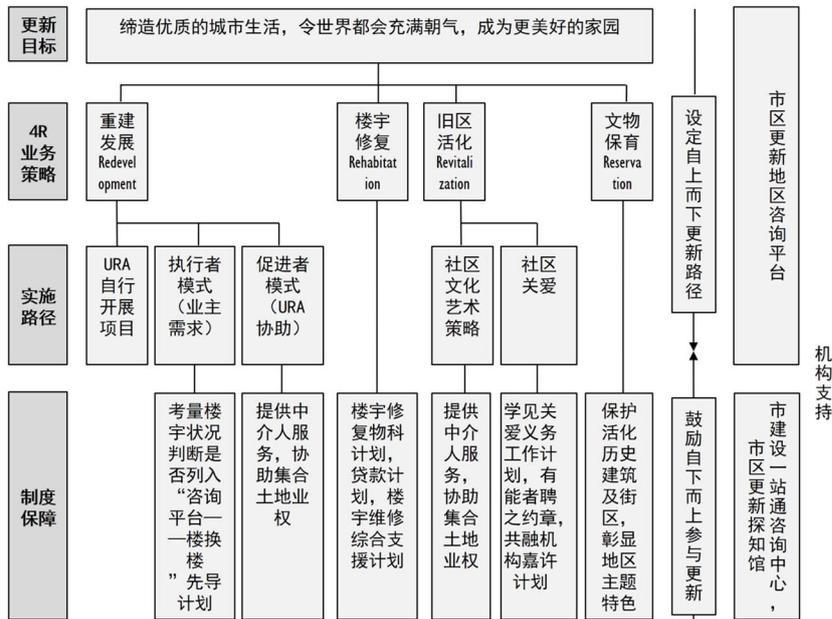


图1，香港城市更新体系示意

2.2 台湾

台湾是土地私有制，政府在城市更新过程中不获取直接的经济利益，多数决制度允许民间主导的实施项目在所有权人达到一定比例同意之后就可以启动，同时又对更新后的容积率设定严格的上限，几乎不可能突破，给地主和开发商一个谈判的利益平衡点（丁致成，2013）。

(1) 更新方式和实施路径

台湾城市更新的方式分为政府实施和民间实施两种类型。其中，政府实施又可分为政府主管机关自行实施、主管机关委托实施及主管机关同意其他机构以股份有限公司形式实施；民间实施可分为地主自组更新团体实施和地主委托城市更新事业结构（建设公司）实施（林苑，2016）。

(2) 制度保障

1998年台湾正式立法颁布《都市更新条例》，并在之后不断完善修正，使之成为城市更新单元规划的法律依据。为

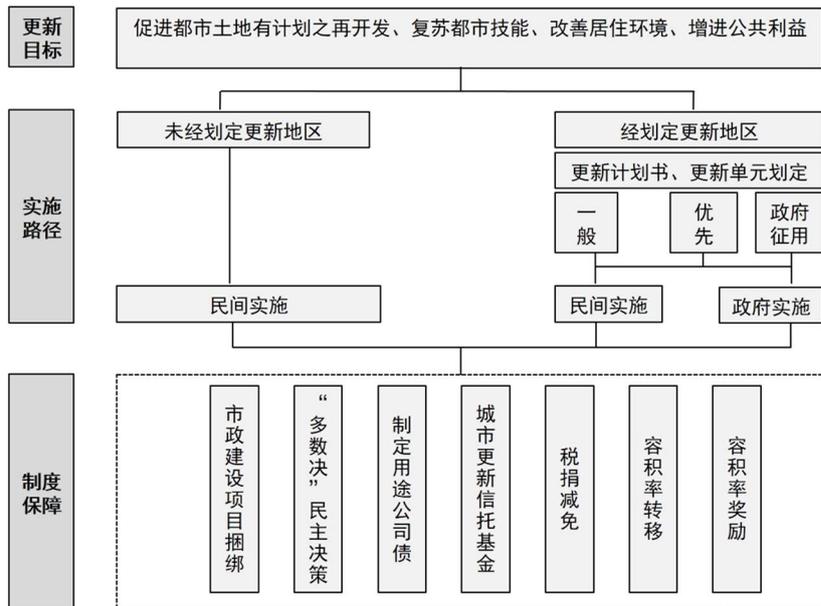


图2，台湾城市更新体系示意图

配合都市更新的顺利进行，台湾政府在1999-2000年间相继通过了10项相关子法，如《都市更新建筑容积率奖励办法》、《都市更新容积率转移实施办法》、《都市更新权利变换实施办法》、《都市更新条例施行细则》等；除此之外，为鼓励民

间投资，还推出了《奖励私人或团体投资兴办都市更新事业》、《都市更新团体设立管理及解散办法》、《都市更新事业范围内国有土地处理原则》；还有特殊时期推行的临时方案《921重建特别条例》等（严若谷，闫小培，周素红，2012）。（图2）

2.3 深圳

深圳自 2004 年便开始了在城市更新方面的探索，在国内处于领先地位，特别是在机构设置、实施路径以及制度保障等方面进行了较多创新，效果显著。

(1) 机构设置

深圳市设置了市、区两级政府更新机构，市级层面在规划和国土资源委员会下设城市更新局，负责拟定相关土地规划政策、统筹更新规划和计划管理、制定技术规范、组织制定单元规划，并负责更新过程中土地使用权出让、收回和收购工作；区级层面在区政府下设区城市更新局，负责组织辖区内城市更新用地整理，组织综合整治类项目和市政府确定由其实施的拆除重建类项目的实施，对其他类项目实施进行协调。

(2) 更新方式与实施路径

深圳的城市更新分为三种类型：综合整治、功能改变和拆除重建。综合整治类项目主要由政府主导实施，涉及公共部分的资金投入主要由市、区两级财政根据事权划分情况分担；功能改变类项目主要由土地使用权人自主申请并主导实施，费用也由土地使用权人承担；拆除重建类项目分为政府实施和土地使用权人实施两种，路径分别与综合整治和功能改变类似。

(3) 制度保障

深圳市城市更新具有相对完善的政策和法规体系。除法规层面的《深圳城市更新办法》和《城市更新办法实施细则》之外，还有大量配套的技术标准和操作规范等文件（表 2），如《城市更新项目保障性住房配建比例暂行规定》、《拆除重建类项目城市更新项目操作基本程序（试行）》、《城市更新单元规划审批操

文件类型	政策文件	发布时间
法规层面	《深圳经济特区城市更新条例》	研究制定中
	《深圳市城市更新办法》（2009版）	2009年10月
	《城市更新实施办法实施细则》	2012年02月
	《深圳市城市更新办法》（修订版）	2016年11月
政策层面	《深圳市宝安区、龙岗区、光明新区及坪山新区拆除重建类城市更新单元旧屋村范围认定办法（试行）》	2011年03月
	《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》	2012年10月
	《深圳市城市更新清退用地处置规定》	2015年10月
	《深圳市城市更新土地、建筑物信息核查及历史用地处置操作规程》（试行）	2016年11月
技术标准	《深圳市城市更新项目保障性住房配建比例暂行规定》	2010年12月
	《深圳市城市更新单元规划编制技术规范（试行）》	2012年01月
	《深圳市城市更新项目创新型产业用房配建比例暂行规定》	2016年08月
操作层面	《深圳市城市更新单元规划制定计划申报指引（试行）》	2010年06月
	《拆除重建类城市更新项目操作基本程序（试行）》	2011年03月
	《城市更新单元规划审批操作规则》	2014年01月
	《深圳市综合整治类旧工业区升级改造操作指引（试行）》	2015年08月
	《深圳是城市更新单元规划容积率审查技术指引（试行）》	2015年09月
	《市规划国土委关于明确城市更新项目地价测算有关事项的通知》	2015年11月

表 2，深圳市城市更新相关政策文件一览表

资料来源：根据深圳市相关政策文件整理

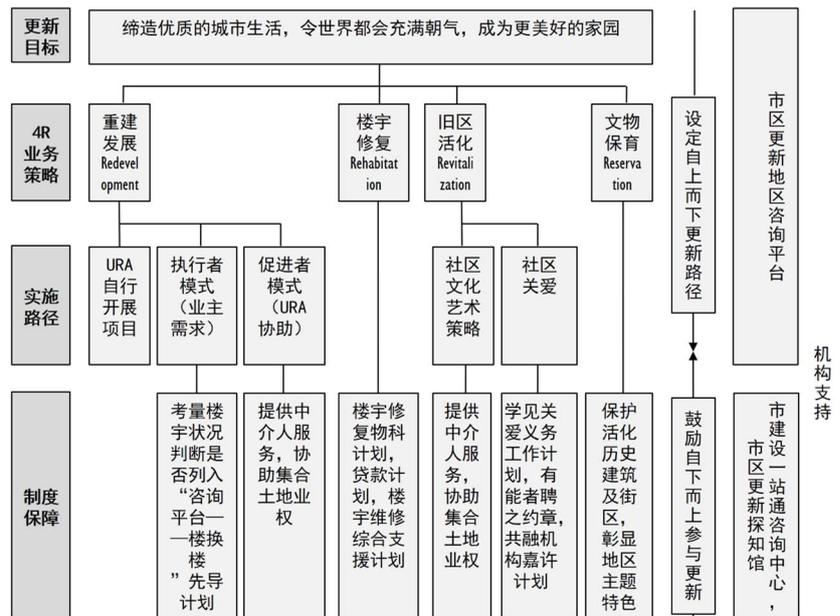


图 3，深圳市城市更新体系示意

作规则》等。（图 3）

2.4 对比分析与总结

分析比较香港、台湾、深圳和上海的城市更新体系（表 3），对上海城市更新体系的完善主要有三个方面的启示：

一是明确的更新目标。需注意与城市总体发展目标的协调，同时关注经济、文化、生态、社会等多个维度的需求。

二是清晰的实施路径。针对不同的更新对象有不同的实施模式，且每种模式都有清晰的实施路径。

三是完善的制度保障，通过完善和富有吸引力的政策激励相关权利人参与城市更新，保障更新实施顺利进行。

3、上海构建城市更新体系的基本思路

为了系统全面地指导上海的城市更新工作，借鉴其他城市的经验，笔者认为上海城市更新体系应当包括总体目标、实施路径、制度保障三个层次，具体可以分为目标、实施、政策、机制和规划五个方面。（图4）

第一层次的更新目标是引导上海城市城市更新总体方向的指引性内容，应当与上海2040总规提出的“卓越的全球城市”目标相结合，进一步可细化分解为空间、经济、文化和生态、社会等四个维度的目标。

第二层次的实施路径是指根据不同的更新对象，区分不同的实施模式，以及由此产生的不同的更新路径。可以将整个城市分为划定更新区和未划定更新区，划定更新区又可以分为公共中心区、老旧住区、工业区、历史风貌区以及轨交站点周边地区等，实施主体可以分为政府主导实施和现有物业权利人主导实施两大类。

第三层次的制度保障是指用于保障城市更新实施的政策体系、机制体系和规划体系。其中，政策体系可分为政策文件体系和政策条款体系两个层次；机制体系包括管控机制和利益分配机制；规划体系包括战略性规划和实施性规划。

4、关于完善上海城市更新体系的具体优化建议

4.1 构建可持续推动的城市更新目标

《上海市城市更新实施办法》提出上海城市更新的目的是“进一步集约节约利用存量土地，实现提升城市功能、激发都市活力、改善人居环境、增强城市魅力”，基本上描述的是城市更新项目实施之后的

目标体系	更新对象	更新模式	实施模式	制度保障
香港 总目标：为香港缔造优质的城市生活，令我们的世界级都会充满朝气，成为更美好的家园 12项分目标：范围划定、道路交通、土地利用、楼宇修复、文化保育、设施配套、景观环境等	全港旧区和旧楼宇	1) 重建发展 2) 楼宇修复 3) 旧区活化 4) 文物保育	1) 市建局自行开展实施模式； 2) 由业主提出需求、委托市建局执行实施模式； 3) 由业主提出需求并自主开展更新、市建局提供政策与技术支持的促进实施模式	1) 楼宇修复计划 2) 修复支援计划 3) 基金贷款计划 4) 中介服务计划 5) 楼换楼计划等
台湾 促进都市土地有计划之再开发、复苏都市机能、改善居住环境、增进公共利益。	1) 优先更新地区 2) 一般更新地区 3) 政府征用地区	1) 重建 2) 整建 3) 维护	1) 民间实施 2) 政府实施	1) 容积率奖励 2) 快速审批 3) 税捐减免 4) 技术顾问 5) 财务资助 6) 融资优惠等
深圳 进一步完善城市功能，优化产业结构，改善人居环境，推进土地、能源、资源的节约集约利用，促进经济和社会可持续发展。	1) 旧工业区 2) 旧商业区 3) 旧住宅区 4) 城中村及旧屋村	1) 综合整治 2) 功能改变 3) 拆除重建	1) 自行改造 2) 政府统一组织实施	1) 容积率奖励政策 2) 容积率权利转移政策 3) 配建保障性住房等
上海 节约集约利用存量土地，实现提升城市功能、激发都市活力、改善人居环境、增强城市魅力等。	1) 城中村 2) 旧住房 3) 存量工业用地 4) 市政府认定的城市更新地区		1) 单一的物业权利人 2) 多个物业权利人组成的联合体	1) 土地政策 2) 规划政策 3) 其他政策

表3，上海与其他城市更新体系的对比

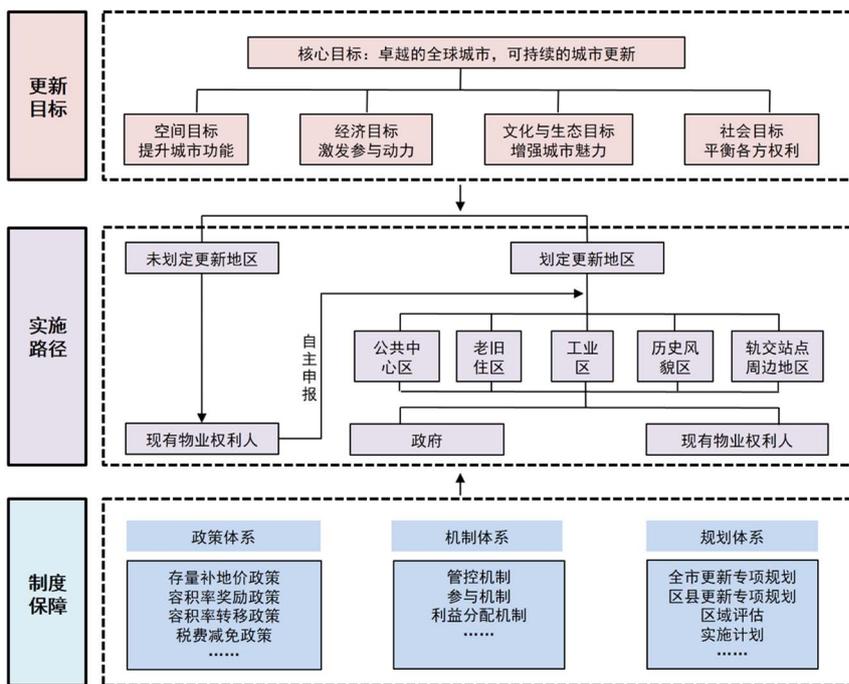


图4，上海城市更新体系示意图

空间发展目标。而对于构建上海城市更新整个工作体系来说，既要对接上海“建设卓越的全球城市”的整体目标，又要进一步建构涵盖空间、经济、文化、生态和社会等各个方面的综合目标体系。

(1) 空间目标：提升城市功能

引导全球城市核心功能在城市重点功能区内通过城市更新布局承载，引领城市主要公共功能向重点地区和节点集聚，优化城市功能结构；加快高端产业集聚和传统产业的转型升级，优化产业布局结构；完善城市主次支路网络，特别是打通交通

“毛细血管”和慢性系统，优化道路交通系统。

(2) 经济目标：激发参与动力

增加财政在城市更新方面的支出，提供更多政策空间，在财政、金融、土地、规划等方面给予优惠政策，激励市场参与更新的热情；给予社区居民补贴、扶持或对其公共服务设施进行改善，鼓励社区居民参与城市更新。

(3) 文化与生态目标：增强城市魅力

保护具有历史文化价值的城市遗产，鼓励历史资源活化再利用/传承场地记忆，塑造特色风貌；修复并完善绿地系统，通过拆旧建绿、见缝插绿等措施，拓展绿色空间，完善生态系统。

(4) 社会目标：平衡各方权利

建立不同利益主体共同参与决策的平台，建立协调不同参与主体利益的长效机制，特别要关注地区内弱势群体，平衡各参与主体的利益；完善公共要素清单，通过分区引导，发挥不同公共要素的最大价值；按照构建15分钟生活圈的居民基本生活需求，增强公共服务水平，平衡开发者的利益与社会公共利益。

4.2 构建便捷高效的城市更新实施路径

(1) 适当简化更新流程

根据《实施办法》和《实施细则》，更新流程分为区域评估和实施计划两个环节（图5），其中区域评估包括基础准备、编制区域评估报告、审批三步；实施计划包括编制更新项目意向性方案、编制更新单元建设方案、形成实施计划、报批实施计划四步。从实际反馈看，流程过长，一般至少需要一两年时间，涉及控规调整时间周期将变得更长且难以准确预期，对于时间就是成本的研发型企业来说影响较

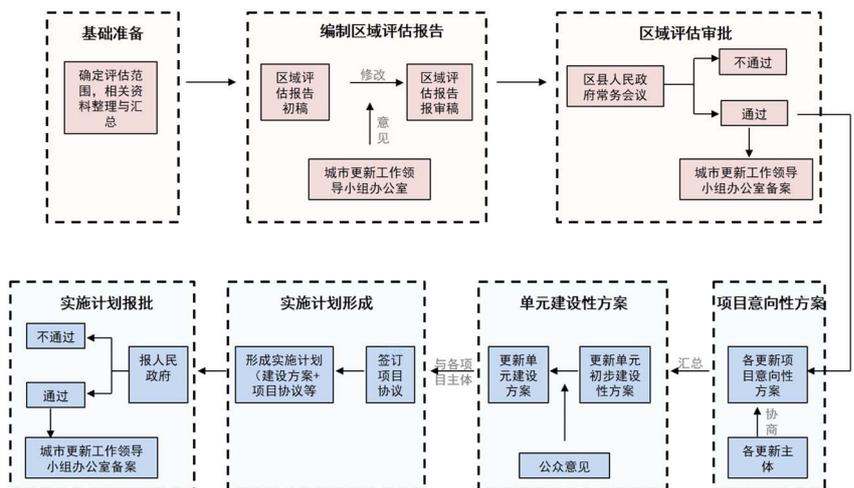


图5 上海当前市城市更新实施路径示意图

大，过于繁冗的更新流程不利于自下而上的自发更新。

建议为不同的更新区域及更新主体制定不同的审批流程和审批标准，例如对城市微更新项目以及完全符合“双增双减”要求的更新项目应当简化流程，可以考虑省略区域评估的环节；另外由现有物业权利人主导实施的工业地块更新项目，可以由更新项目主体直接编制实施计划，省略区域评估的流程。

(2) 明确各阶段责任主体

当前上海城市更新的实施路径，区域评估主要是由区县区政府作为责任主体负责编制和审批，这种自上而下的编制流程可能与现有物业权利人的更新意愿产生冲突，如权利人并不急于更新的地块被优先安排编制区域评估，而急于更新的地块区域评估编制计划被安排在后面。实施计划阶段，由政府 and 更新项目主体共同参与，需要在更新范围内所有物业权利人都达成共识的情况下，项目才能推进，其中有一个物业权利人更新意愿不强烈就可能产生项目无法推进的情况。

建议根据不同类型的项目区分责任

主体，当更新项目是自下而上由现有物业权利人主导时，由现有物业权利人编制实施计划，政府负责审批；当更新项目是自上而下由政府推动时，分政府实施和现有物业权利人实施两种情况，由政府实施的项目，由政府负责编制实施计划，上级政府负责审批；由现有物业权利人实施的项目，政府负责区域或更新单元层面的统筹和协调，可通过编制导则的方式，控制和引导具体的更新项目。

4.3 构建最大覆盖面的城市更新政策体系

如前文所述，上海已经颁布的有关城市更新的政策文件有8个，包括《关于本市开展“城中村”地块改造的实施意见》、《上海旧住房拆除重建项目实施办法（试行）》、《上海市城市更新实施办法》和《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》等（见表1）。更新政策文件数量偏少，可以应用的更新政策主要集中在土地和规划两个方面（表4），其他财税、建管等方面的政策大都仅仅被提及，实际中难以操作。

结合上海实际情况，同时参考其他城市经验，对上海市城市更新政策体系的

优化建议主要包括两个方面：一是宏观政策文件层面增加城市更新相关的配套政策文件。可参照深圳市的经验，增加技术标准 and 操作规程等政策文件，形成从法规层面到操作层面相对完善的政策文件体系；二是在微观政策条款方面增加并细化有关土地、规划、财税以及其他等相关政策条款，如增加城市更新容积率奖励办法、容积率转移办法，以及财税方面的如细化税费减免措施及其他财政扶持政策等。

4.4 构建平衡各方权利的城市更新机制体系

城市更新是一项庞大且繁杂的工程，主要涉及政府部门、现有物业权利人和社会公众三个利益相关主体。其中，政府主要负责监督和管理，现有物业权利人主要负责更新实施，社会公众主要负责监督和咨询（图6）。实际操作过程中，由于各相关主体利益诉求的不同，往往产生大量矛盾和冲突。

首先是政府内部缺乏专门负责城市更新事物的常设机构，不同部门之间的沟通与协作，以及与实施主体之间的监管与协调，都缺乏统一的平台。建议参考广州和深圳的经验，考虑在区县层面先成立临时性的组织，如城市更新办或城市更新委员会，等时机成熟再转成常设的城市更新局，专门负责城市更新相关事务。

其次是实施主体与政府之间的沟通与审批等，缺乏统一的流程和标准，基本上都采用一事一议的方式进行审批和管理，效率较低。建议参考深圳和台湾，制定明确的审批流程和标准。

最后是项目实施主体与社会公众之间，在实际的城市更新案例中，公众参与深度主要还处于告知和咨询阶段，深度不足，且缺乏事后监督。在参与深度方面，建议设立事前征询制度或社区规划师制度，在城市更新的项目计划阶段就将公众的意见纳入其中并作为决策的一部分；在

政策分类	具体内容
土地政策	1) 可通过存量补地价方式改变用地性质或增加建筑量 2) 土地使用条件根据控规确定。拆除重建可重新设定出让年限，改扩建不涉及用途改变的，与原出让年期一致，涉及用途改变的，增加用途部分的出让年期不超过相应用途国家规定的最高出让年限。有价差时，需补缴土地出让价款
规划政策	1) 符合区域发展导向和相关规划时，允许用地性质兼容与转换 2) 统一街坊内，符合相关要求的地块可进行拆分与合并 3) 在高度分区范围内，建筑高度可适当调整 4) 提供公共设施和公共开放空间，可获容积率奖励 5) 在满足消防、安全等前提下，建筑密度、建筑退界与日照间距控制可按不低于现状水平控制 6) 应当采用节能、环保及智能技术，鼓励第五立面的生态化和景观化
财税政策	1) 存量补地价的补缴土地出让金再计提国家和市有关专项资金后，剩余部分用于城市更新和基础设施建设等 2) 纳入城市更新的地块，免征城市基础设施配套费等各种行政事业收费，电力、通信、市政公用事业等企业适当降低经营性收费 3) 风貌保护项目参照旧区改造相关规定，享受房屋征收、财政扶持等优惠政策。

表4，上海市城市更新相关政策条款一览表

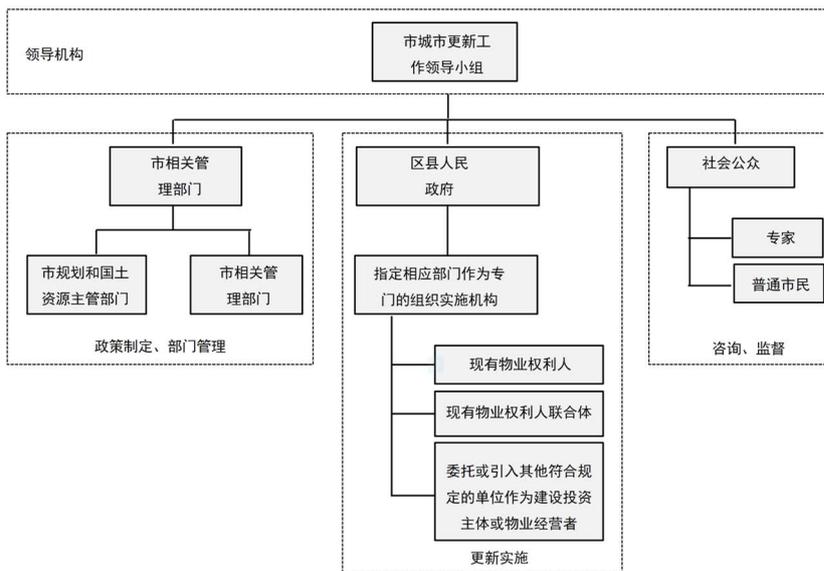


图6，上海当前城市更新各相关主体构成示意

事后监督方面，建议参考东京的做法，在基地四周用铭牌将更新项目承诺提供的公共空间和公共设施信息进行披露，同时提供投诉渠道，鼓励市民对违反承诺的行为进行投诉。

4.5 构建层次分明的城市更新规划体系

根据《实施办法》和《实施细则》规定的城市更新规划编制要求，包括区域评估和实施计划两个层次（图7）。这两个层次的规划都属于项目层面的实施性规

划，缺乏市区层面的战略性规划进行总体指导和协调。在实际工作中，上位规划的缺失一方面使得各个城市更新项目彼此缺乏联系，处于“头疼医头，脚疼医脚”的状态；另一方面导致无论项目大小和难易，都不得不先做区域评估，相应程序的繁琐也减缓了项目的进展。

参考深圳台湾等城市的经验，通常都有总体性的更新规划作为统筹整个城市更新工作的依据（关焯，葛岩，2015），这些总体层面的更新规划在实践中也起到

了较好的效果。因此，建议上海增加宏观层次战略性规划，形成分级的城市更新规划体系。具体办法是在城市总体规划层面增加城市更新专项规划，在区县总体规划层面编制区县层面的更新专项规划，再下一层级才是项目层面的区域评估及实施计划。整体上形成从全市更新专项规划、区县更新专项规划、区域评估到实施计划的完整的城市更新规划编制体系（图 8）。

5、总结

与广州和深圳等城市相比较，上海的城市更新相对“温和”，更新的范围也相对“狭窄”，带有典型的“上海特色”（匡晓明，2017）。这与上海市很早就确定的“总量控制”的发展理念息息相关，它决定了上海只能采用更温和、有机、小规模渐进的方式进行更新。这种更新方式，对于更新目标的合理性、实施路径的组织性、更新政策的细致性，更新机制的便捷性和更新规划的完整性要求更高。本文针对当前上海城市更新体系存在的问题，通过实际案例的访谈反馈和其他城市相关经验借鉴，提出关于完善上海城市更新体系的几个方面的建议，希望能够从系统的层面为上海城市更新体系的完善提供可资借鉴的思路。

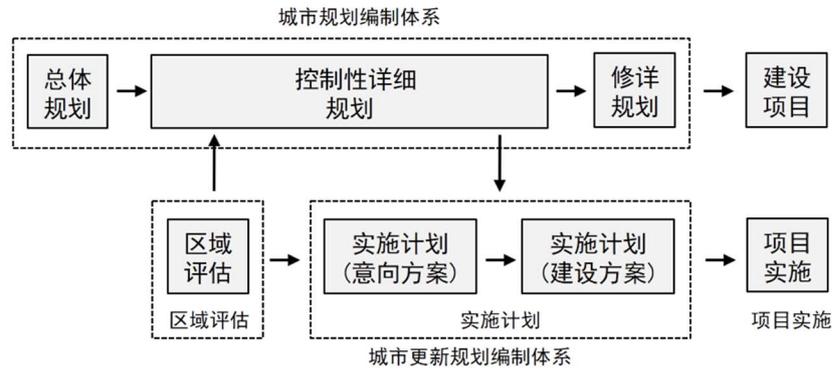


图 7，上海当前城市更新规划编制体系示意

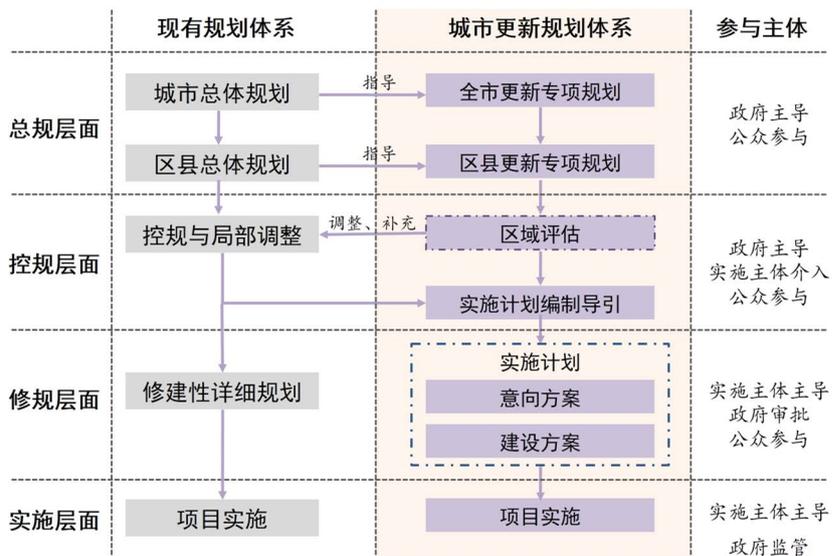


图 8，建议的上海城市更新规划编制体系示意

杨浦区“美丽街区”总体规划设计方案

项目地点：上海市杨浦区

设计规模：60 平方公里

设计时间：2018.5-2018.12

完成时间：2018.12

负责人：张尚武

主要成员：张尚武、阎树鑫、冯高尚、何惠涛、李继军、叶宇、陈飞、曹春、江浩波、张迪昊、徐驰、盛玉杰、杨雨菡、万智英、李甜

1、规划背景

上海市在 2018 年初推行城市精细化管理工作，美丽街区建设是其重要组成部分。

杨浦区在美丽街区推进过程中，逐步意识到已经开展的美丽街区工作缺乏全区整体层面的系统性引导，很难做出亮点和特色，需要在全区层面进行美丽街区的顶层设计，这也是全市第一个在全区层面进行的美丽街区整体设计。

规划首先建立了从全市到杨浦区层面的街道建设现状评估体系，摸清现存问题。针对问题，提出控底线、抓重点、做特色的整体性规划策略，并落实到亮点、塑线、筑面、成网和八大工程等系统性的项目库。为便于管理，规划对街道界面、户外招牌、街道色彩等方面提出全覆盖的细致实施导则，将整体规划落在具体管理部门的操作层面，保障规划的可实施性。

(图 1)

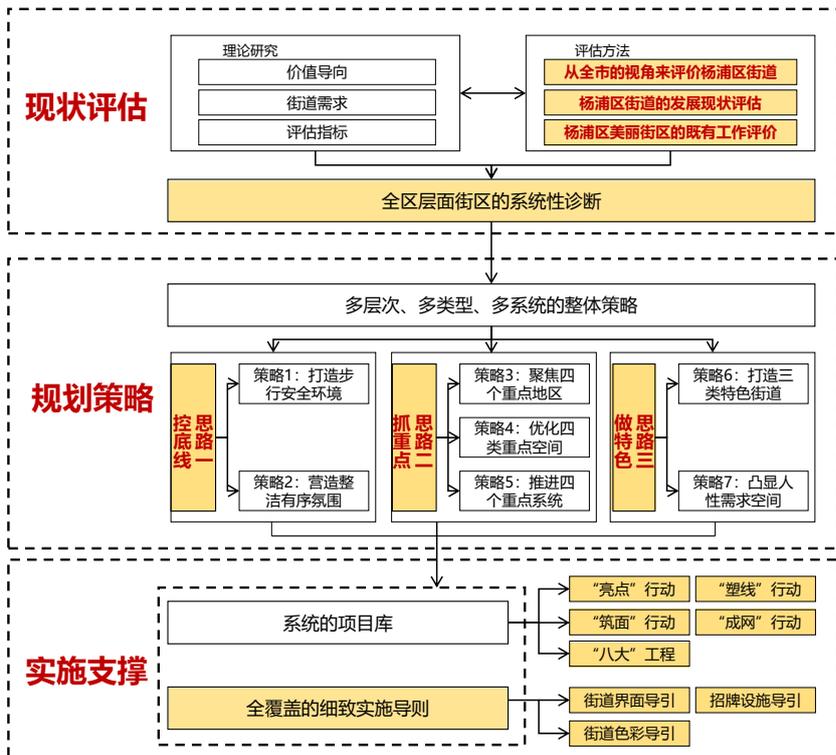


图 1，整体工作框架

2、杨浦区道路建设现状分析

2.1 主要特征

规划通过对上海各区街道进行科学全面的现状评估，得出杨浦区在街道品质方面排名第二，仅次于徐汇区，与长宁和虹口的分值较为接近。同时得出杨浦区街道的主要特征：

特征一：较高的街道绿化可视率

杨浦区街道人本尺度绿视率排名第三，仅次于徐汇区和长宁区，与普陀和虹口的分值较为接近。

特征二：较好的步行可达性

杨浦区街道步行可达性排名第二，在街道步行可达性方面弱于黄浦，与静安区结果相近。

特征三：步行道宽度不宽

杨浦区街道步行宽度排名第四，在步行道宽度方面弱于黄浦、长宁和普陀三个区，与徐汇区结果相近。

2.2 主要挑战

从安全、整洁、宜人、活力四个基本

需求维度，选取 18 项指标，对全区 600 多条道路，1200 多个路段，进行全面的综合评估，发现杨浦区街道同时也面临以下挑战：

挑战一：杨浦部分区域集中存在短板街道

短板街道主要分布于五角场镇西北角；南部旧里，包括江浦路街道、平凉街道、大桥街道、定海街道。主要在以下方面存在问题：安全步行与过街、整洁卫生和街道照明。其中不整洁的街道长度约 7km，不安全的街道长度约 11km，不整

洁且不安全的街道长度约 15km。

挑战二：大部分街道为中等品质，高品质街道相对集中

高品质街道主要位于高校周边地区如复旦大学南部、同济大学东部地区，以及成熟居住区如控江路及沿线地区、平凉路及沿线地区。提升短板街道段数有 140 条，总长度 33km；完善品质街道（品质一般）的路段有 653 条，总长度 175km。

挑战三：杨浦特色街道较少，但有提升空间

杨浦区目前比较知名的特色街道有苏家屯路、控江路、江湾城路、大学路等；具有杨浦特色的街区包括五角 - 江湾体育场地区、杨浦滨江地区、同济 - 复旦地区、长阳创谷等。宜根据目标功能进一步完善，票选居民心目中的特色明星街道。（表 1、图 2、3）

3、规划成果创新

创新一：科学全面的现状评估，为规划实施打牢基础

规划着重对杨浦区街道建设现状在全市层面进行横向对比，找出杨浦自身的特点和不足。之后，规划从安全、整洁、宜人、活力四个基本需求维度，选取 18 项指标，对全区 600 多条道路，1200 多个路段，进行全面的综合评估。

通过评估，了解区内街道建设现状，明确短板街道和品质街道的具体分布。并按问题的差异对街道进行分类：短板街道是亟待整治的地区，一般街道以完善功能为主，而特色街道则需要着重打造。

在评估的基础上，规划提出杨浦区美丽街区建设，以安全、整洁为基础，以宜人、活力为提升需求，以多个特色化的需求形成独特的个性形象。在满足基本需求和提升需求之上，实现特色化营造

基本需求维度指标	指标项目	方法	提升需求维度指标	指标项目	方法
整洁 街道整洁度	街面整洁：干净无抛洒、整洁如新	调研打分	宜人 街道空间 观感品质	品质度：街道品质的综合评价	街景照片识别
	建筑立面整洁：干净、无违章建筑、无杂物堆放			街道绿化率	
	街道设施整洁：道路设施、城市家具、照明设施、道路绿化完好无损、整洁干净			天空可见度	
	人行道安全：人行道连续、宽阔、铺装平整，无明显障碍物影响通行			建筑界面占比	
安全 步行安全、 街道整体 安全感	人行道是否连续	调研打分		步行空间占比	调研+多元数据分析
	人行道铺装是否平整			道路机动化程度	
	人行道空间是否足够通行			多样性	
	有无障碍物影响通行：道路设施、城市家具、道路绿化等是否妨碍行人通行			绿化品质	
活力 功能丰富、 交往空间、 步行偏好	隔离设施：城市主干道需设置护栏或绿化隔离带	调研判断		建筑建成品质	调研估算
	沿街立面安全：无拴吊杂物、墙体、构筑物、招牌广告完好无损			遮蔽设施覆盖度：绿荫、建筑挑檐、骑楼、雨棚等	
	街道照明：照度良好，灯具设施、建筑发光界面		功能丰富性：道路两侧功能丰富、多样		
	沿街界面开敞度：出入口密度、沿街功能丰富度，避免封闭、无开口的沿街界面		沿街出入口数量：包括建筑、院落出入口		
		调研打分	交流/休息场所数量：街头公园广场、活动场、凉亭等		
		调研估算	休息设施数量：各种形式座椅		
			步行选择倾向：基于城市路网结构特征（拓扑关系、角度）的步行选择倾向		
			生活服务便利性：基于步行可达范围的生活服务便捷性		

表 1，街道评估指标体系

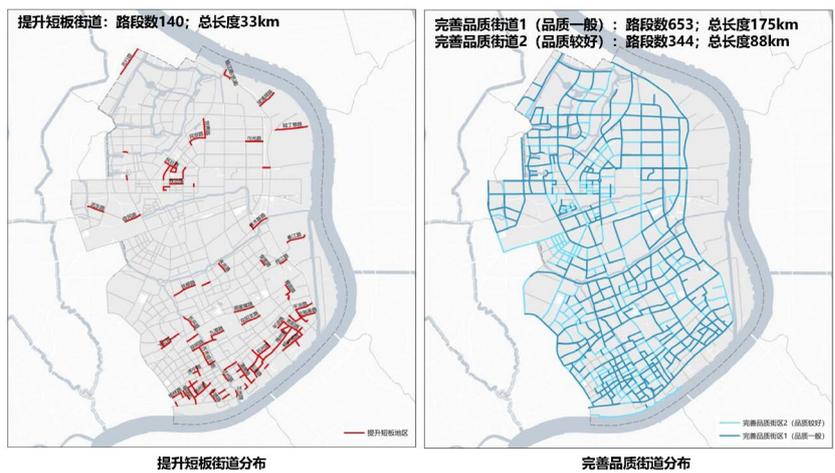


图 2，提升短板街道分布与完善品质街道分布图



图 3，特色街道评价识别

创新二：以系统性整体思路统领全区美丽街区建设

针对现状评估结论，规划建立了杨

浦区美丽街区建设的顶层设计。以控底线、抓重点、做特色为基本思路；以打造步行安全环境、营造整洁有序氛围、塑造三类

特色街道、凸显人性需求空间等七个策略为抓手，将杨浦特色街区建设落实在八大行动中。（图4）

控底线的基本思路是安全和整洁，是所有街道都要做到的基本底线，重点针对评估的短板街道，以安全的步行环境为目标，做到步行有道、骑行通畅、礼让慢行和环境安全四个基本要求，并对局部节点做规划示意。规划着重提出保障充足的人行空间，建设慢行友好城区。如阜新路局部地段虽有人行道，但被行道树和电线杆等阻挡，行人均在车行道行走，规划在和街道、居民多轮协商后确定围墙后移，留足人行空间，目前已按规划实施。规划识别出使用强度较大的街道，特别针对地铁站口、医院周边等大流量地区，提出更高的设计要求。（表2）

抓重点的思路，则是针对资金和时间有限的前提下，不可能对区内所有路段均衡用力，需要选取体现杨浦特色的重点街道和街道上的重点空间，着重提升。规划选取体现杨浦“百年大学”特色的同济-复旦地区，体现“百年市政”特色的江湾-五角场地区，体现“百年工业”特色的杨浦滨江地区，以及体现杨浦“世界级创谷”特色的长阳创谷等四个地区为重点地区。（图5）

在明确各区通则性管理内容的基础上，分析各区自身特色，提出后续街区设计的重点和方向。结合调研和相关研究，规划提出街角空间、社区出入口、附属绿地、地块交界等四类空间是提升街道环境品质的关键。明确各类空间的优化原则，并对局部地块作出规划示意。此外，规划在全区整体层面提出推进绿道体系、标识系统、街道设施、滨水慢行等四个重点系统建设，提亮杨浦街道形象。

特色街道是城市的名片，是城市形象最直观的体现。规划从杨浦的历史、现在和未来发展导向三个方面，选取特色道路，展现杨浦城市风貌。以个性化的方法，

控底线、抓重点、做特色 三个思路，七大策略，八大行动



图4，系统性整体思路

	商业服务型街道	日常生活服务型街道	日常生活休闲型街道	景观游憩型街道	交通型街道	一般街道
街道安全	人行道畅通：人行道步行通行区域路径连续、宽度足够通行、铺装平整、无明显障碍物影响通行（包括各类设施、机动车/非机动车停放侵占步行通行区）					
	—	—	—	—	道路隔离：城市干道两侧需设置护栏或绿化隔离带	—
	沿街建筑立面安全：沿街建筑立面无明显破损，无栓掉杂物，墙体、构筑物、店招店牌完好					
街道整洁	街道照明：街道照明亮度良好，应设置行人尺度的灯具	街道照明：亮度良好，包括灯具照明、建筑发光界面照明	街道照明：街道照明亮度良好，应设置行人尺度的灯具	街道照明：亮度良好，包括灯具照明、建筑发光界面照明	沿街界面开敞度：避免大面积实墙、无开口的沿街界面	
	街面整洁度：干净无抛物、无杂物堆放，地面铺装整洁如新					
	建筑立面整洁度：包括建筑墙体、构筑物、店招店牌整洁，无违章建筑					
街道设施整洁度：道路设施、城市家具、照明设施、道路绿化完好，无明显破损、整洁干净						

表2，街道安全与街道整洁基本要求

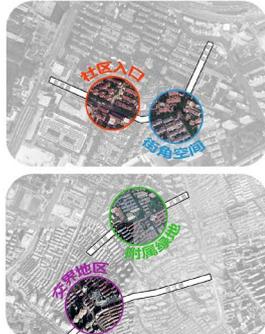
四个重点地区

江湾-五角场地区、同济-复旦地区、杨浦滨江地区、长阳创谷地区



四类重点空间

街角、社区出入口、地块交界、附属绿地



四个重点系统

标识系统、街道设施系统、林荫道系统、滨水慢行系统



图5，思路二：抓重点

重点打造书香街道、烟火气街道和明星街道，提升杨浦街道活力。针对不同的特色道路，规划从空间优化、功能提升、活动激活等方面提出针对性的指导原则，以引导后续具体的街道设计。

创新三：将前沿规划理念落在具体的项目建设中

鉴于杨浦区老龄人口较多等情况，结合同济大学部分老师的课题研究，规划将无障碍街道、儿童友好、社区共建街道等相关规划理念落在具体的街道建设中，形成示范街道。

这些理念和想法在后续相关美丽街区建设中逐步得以实现，如全路段无障碍街道已在苏家屯路的改造中局部应用，社区共建实验示范也在五角场街道开展。

创新四：建立跨部门、多专业合作的项目实施机制

规划团队与建筑、景观等专业团队紧密合作，并纳入大数据分析和人工智能团队，将新技术应用到规划实践中。

依托区精细化管理办公室，以区绿容局为主体，联动房管局、规划局、建管委以及 12 个街道等多个政府部门，形成面向美丽街区建设的统一工作协调机制。

秉承开门做规划，注重顶层设计和自下而上民意结合 如在特色道路选取时，充分发挥杨浦区 12 位社区规划师的作用，

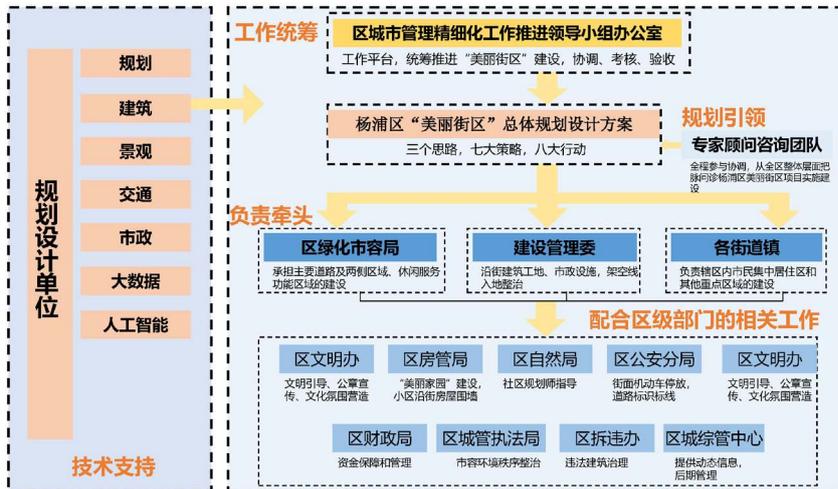


图 6，跨部门、多专业合作的项目实施机制

了解街道实际需求 并在规划中得以落实。探索实施“负面清单”功能管理模式，并建立公众参与机制与精细化管理流程。(图 6)

创新五：新技术在规划实践中得以应用

评估阶段，规划基于街景图像数据，运用机器学习算法，构建大规模、高精度的街道品质测度，建立了完整的街道品质评估体系。

人工智能机器学习技术也在规划中的得以应用，取得良好的效果。如针对争议较大的户外招牌管理，规划结合人工智能学习，提出弱化政府大包大揽，避免硬性统一的原则。尝试开发户外招牌的 AI 评分系统，强化管控，倒逼户外招牌提升设计水平。AI 评估系统在街道建筑界面

评估、街道色彩研究等方面也得以应用。

4、实施效果

本规划对正在进行中的美丽街区项目发挥了顶层指导作用：四平街道的苏家屯路、阜新路、抚顺路等美丽街区建设已在本规划指导下基本完成，受到周边居民的一致好评。同时，杨浦区内其他美丽街区规划设计也在开展中。

本规划并为未来相关地区美丽街区建设提供总体思路和具体操作方式。在此项目基础上，后续正在进行街道建筑界面 AI 评估系统、户外招牌 AI 评分系统和街道色彩 AI 辅助系统等三个系统的开发。(图 7)



图 7，改造前后对比



主办

上海同济城市规划设计研究院有限公司

主编

周俭

本期特约策划团队

城市更新规划研究中心

编委

张尚武、周玉斌、王新哲、肖达、李鹰、王颖、俞静、梁洁、罗志刚、阎树鑫

顾问

戴慎志、黄怡、黄建中、李京生、潘海啸、孙施文、唐子来、田宝江、童明、王伟强、张松、赵民、朱介鸣

设计 | 文编 | 校对

贺飞 | 董雷 | 叶萍

免费获取

可通过邮箱 news@tjupdi.com

可通过电话 189-6418-8992 宣传办

来信明细：姓名、公司名称、投递地址、邮政编码

联系方式

上海市中山北二路1111号 同济规划大厦

邮箱：net@tjupdi.com | 网址：<http://tjupdi.com>

创刊

2010年9月



官方微信



官方网站