

# 西安幸福路片区城市更新策略研究

张珂

中建五局第三建设有限公司

**摘要：**近几年我国城市更新步伐加快，2021年11月，西安市被住建部列入第一批城市更新试点城市，城东郊幸福路片区被确定为重点示范片区。1950年前后国家在此大力建设工厂，为建国初期的国民经济、国防的发展做出了重要贡献。半个多世纪以来，我国经济发展、城市扩张迅速，老城区更新改造的需求迫切，幸福路片区的六个军工厂旧址面临着新旧更迭的问题。2016年，幸福林带工程<sup>1</sup>的开展预示着该片区城市更新工作进入全面加速阶段。未来几年，必将是幸福路片区的大变革时期。

**关键词：**西安；幸福路片区；城市更新；设计策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.07.017

## 一、研究背景

城市更新是一项艰巨而繁琐的任务，比起普通的建设工程更加耗费精力、物力、财力，牵扯到多方利益博弈，这也是多年来城市更新推进缓慢、完成度低、效果参差不齐的原因所在。站在城市有机发展的宏观角度，城市更新是修复城市遗留问题、激发老城活力，为城市创造机会和开发潜力最有效的发展措施。对于西安这一类历史悠久、文化遗存多、规划控制条件较多的古城，城市更新的实施方案和设计策略更有探讨和研究的意义。

2021年3月，“实施城市更新行动”首次列入政府工作报告和十四五规划，而2016年发布的十三五规划文件中，相关表述是以棚改、老旧小区改造为主。预示着我国对城市更新的理解和重视程度、实施力度日趋上升，更加政策化和规范化。同年11月，西安被列入住建部公布的21个城市更新试点城市（区）名单；11月19日，西安市政府宣布第21次常务会议审议通过《西安市城市更新办法》，并于2022年1月1日起施行……种种推进城市建设的重要举措，预示着西安这所十三朝古都迎来了城市更新的新阶段。

## 二、幸福路片区概况

### （一）现状分析

西安城东幸福路片区是指以幸福林带为核心区，北至华清东路，南至新兴南路，西至公园北路，东至规划路，行政区涉及新城区、雁塔区、灞桥区，总用地面积共计约11.2平方公里（见图1）。该旧城区产业较为单一，无新型产业入驻；缺乏文化精神引领；道路交通、公共配套、市政设施老旧；城区堵塞、人口稠密；城市空间、生活环境品质较低，与其他城区相比，经济发展

非常滞后。

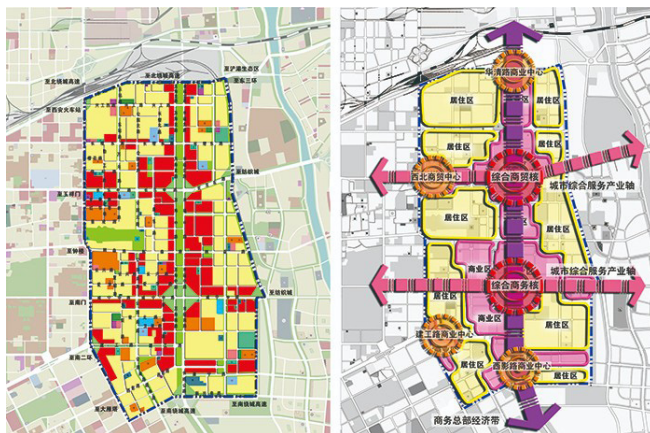


图1 幸福路片区范围示意图

图片来源：《西安市幸福路地区综合改造总体规划》

### （二）规划目标

西安市幸福路片区是西安国际化大都市建设的重要组成部分，该片区未来集总部经济、商贸服务、绿色观光、都市休闲、军品研发等为一体的生态怡人、智能低碳的活力城区。通过打造幸福林带形成的生态河流景观带，长乐路立交形成商务办公柜核心、咸宁路立交形成金融服务核心，各功能板块形成多个副中心，由北至南依次打造总部办公区、中央商务区、特色商贸区、金融服务区和都市休闲区。该片区以幸福林带绿地建设为契机，实行生态文明建设、优化区域产业结构、打造智慧交通体系、统筹区域基础设施、保障民生工程实施的城市更新计划，从空间更新、生态更新、经济更新、社会更新四个方面完成幸福路地区的有机更新，将幸福路片区打造成为“生态共赢、林满福地”的城市综合新区。

### （三）设计原则

城市更新工作涉及政府、投资运营、设计、建设以及公众利益等多个方面。站在不同的角度，对于城市更新的理解和需求差别很大。城市更新的成功，必须从城市更新的本质出发考虑问题，必须以创新、协同、绿色、开发、共享为发展理念，以改善人居环境、推动产业转型、完善城市功能为最终目标，使城市来到“高质量发展”“可持续发展”的良性赛道。政府、投资运营机构、设计公司、建设企业各方必须站在城市运营和管理者的宏观层面，所有的工作需围绕此原则展开。其关键点在于：

①总体要恪守政府主导、科学规划、多方参与、量力而行；

②实施措施要注意以集约、城市低碳发展为路径，严防大拆大建，加强修缮改造，补齐城市短板，注重功能提升；

<sup>1</sup> 幸福林带工程，是全国最大的城市生态林带工程、地下空间利用工程。于2003年启动，2021年7月全面对外展示运营，东起幸福路，西至万寿路，北起华清东路，南至新兴南路，东西宽210米（林带景观宽140米，两侧市政道路分别宽35米），总长5.85公里，占地面积约1134亩。

③规划的制定要遵循优先保护生态环境和城市特色文化，统筹兼顾各方利益，成果共享、风险防范；

④以增强城市活力，延续历史文化遗产，推进城市持续有机更新，促进高质量发展、高品质生活和高效能治理为目标和发展方向。

### 三、幸福路片区设计策略研究

#### (一) 设计目标分析

城市更新是为了修复“城市病”，让城市“有机发展”“高质量发展”，使我们的“城市生活更美好”。城市的“有机发展”指可持续性，“高质量发展”则是强调“质高于量”的、“以人为本”的新型城镇健康发展模式。而城市更新的成功与否，与设计策、策划、运营和建造息息相关，四者应深度融合，协同推进。

设计策略的制定必须重视区域统筹、连片更新、地块分级、因地制宜的方式；重视文化精神的打造，尤其对于军工厂遗址，应以保护加固、修缮利用、改造提升为主，避免“大拆大建”；对于用地效率低、人居环境差、管理服务机制不健全的区域，采取功能转换、完善基础设施配套和公共服务设施、建筑节能改造、环境综合整治等方式进行整治提升；对于存在安全隐患，现有土地用途、产业结构、建筑物使用功能明显不符合经济社会发展要求、严重影响城市规划实施的区域，如房屋年久失修或建筑物品质较差的城中村等区域，可考虑拆迁重建。

城市更新根据内容可分为三个层面的工作：①城市规划和城市设计的层面，即统筹城市整体或某城区平面、空间布局，风貌协调、天际线控制、建筑色彩控制等；②建筑设计层面，即在适用、经济、绿色低碳、美观等方面考虑建筑对城市的影响；③历史文化风貌保护层面，即在城市历史文化街区划定、历史建筑确定的基础上，解决、修复历史文化遗产被侵占、损毁的问题；保护非物质文化遗产，保留城市记忆，延续历史文脉等工作等。其中，根据改造对象的不同可分为：①历史城区、有价值建筑保护改造；历史建筑、历史文化片区、风貌保护区、人文遗产的保护与再利用；②重点街区改造更新；③城中村、棚户区改造更新、老旧小区（保障房、租赁住房、存量住房）改造提升；④旧工业区更新与工业遗产保护改造；⑤市政设施改造提升；⑥基础设施改造提升；⑦公共空间景观改造提升。

幸福路片区的更新改造工作应按照改造内容、改造对象，将总体规划逐步分解，以宏观思维、统筹管理、完善功能的角度出发；完善城市空间结构如生活空间、生态空间、生产空间及人口密度均衡；塑造文化精神，打造城市风貌；老旧城区、社区的空间环境有效提升；修复城市生态，提高城市的韧性，提高防洪排涝能力；修复“城市病”；提升人民生活空间品质。综上所述，应使整个城市呈现出有机、迭代、交替的可持续发展态势。

#### (二) 设计要点分析

幸福路片区在编制详细规划时有两大影响因素：第一，规划以幸福林带工程为南北向主轴线，刺激

和带动东、西两侧城区发展；

第二，建国初期，国家在该片区建设了东方厂、秦川厂、华山厂、西光厂、黄河厂、昆仑厂六个军工厂，曾为我国国防工业发展作出巨大贡献，军工厂由南至北依次排列，共同组成“军工城”的记忆脉络，成为该片区文化纽带。不仅如此，《西安历史文化名城保护规划》（2018-2035年）中已将六个军工厂的建筑物定性为历史建筑（见图2，图3）。

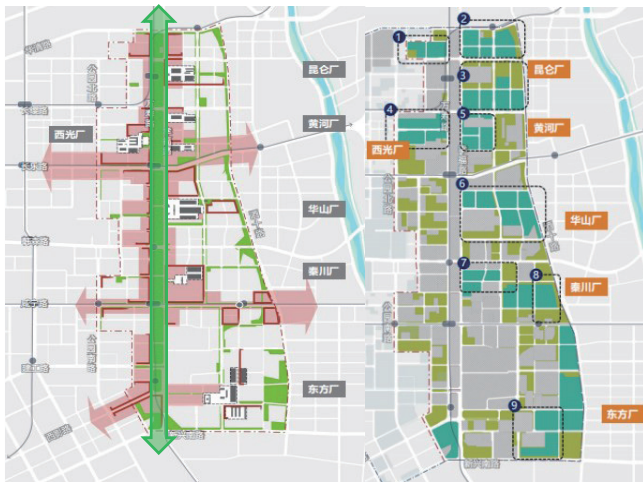


图2 幸福林带及军工厂位置示意图  
图片来源：《西安幸福路地区总体城市设计》

附表二 历史建筑名录

序号	名称	序号	名称
1	东方机械厂房、办公楼、E形楼	69	大皮院109号
2	华山机械厂办公建筑（3栋）、厂区木质水塔	70	庙后街182号
3	秦川机械厂行政楼	71	光明巷45号
4	昆仑机械厂办公楼	72	光明巷47号
5	黄河机械厂办公楼	73	西羊市121号马家大院
6	西北光电仪器厂E型楼、办公楼（4栋）	74	三兆村东口老宅
7	西安铁路信号有限责任公司办公楼	75	长安学巷3号
8	西粮公司马腾空储备库	76	父亲的宅
9	陕西老钢厂建筑群	77	西铁分局检察院办公楼
10	西北第三棉纺织厂大门	78	陕西省人民出版社办公楼
11	西北国棉五厂—五环集团主厂房	79	陕西省中医院北楼
12	西北第一印染厂老建筑群	80	陕西历史博物馆

图3 西安历史建筑名录  
图片来源：《西安历史文化名城保护规划》（2018-2035年）

#### (三) 设计思路分析

幸福路片区每个地块的城市更新，按照“问题-需求-定位-目标-策略”的思路逻辑进行分析和设计。

第一，应以“林带引领、功能复合、空间拓展、疏密有致、文化传递”为原则进行设计。

第二，根据城市或周边用地性质等实际条件分析现状存在的具体问题，明确需求，对待建地块进行定位。首先，搜集大量现状信息，梳理规划条件并归纳总结，如：

①整理已知的规划条件，如：需保留的现状高层、学校、工业遗存等用地，现状城市道路及规划路，以及梳理需要建设的区域，包括在建或计划建设用地的位置、范围及内容等。

②梳理城市主干道的道路空间及建筑、景观界面，空间节点如交通枢纽、城市公共空间或功能核心区等较为重要、价值较高的区域，作为重点设计

③分析土地价值较低的零碎用地，从政策倾向、规划设计、运营等多方角度分析提升价值的策略。如通过改善交通，增设城市绿地或教育用地等方式提升土地价值。

第三，幸福路片区应分片区、分层次、分等级区别对待。如一级空间为服务城市，二级空间服务片区，三级地块服务邻里社区；设计工作应“先难后易再细化”，核心区、重要节点改造先行。

第四，定位围绕生活、配套、生态、文化、产业五项内容进行城市空间和功能的优化；工业遗产的更新与活化利用；考虑集中安置和优选产业招商。

第五，零散用地应统一规划，考虑连片开发，最大化提升土地利用价值；关键用地预留，对开发条件不成熟的地块进行战略性预留，为未来产业发展留足空间。

#### （四）设计策略分析

根据目标、需求和定位，进行具体的设计策略分析。如：

①打造面向城市的主要界面和空间节点的建筑空间形态，提升整体风貌和城市形象。

②优化交通系统，选择东西向几条主干道进行空间拓展，形成道路空间大网格的空间关系，完善交通系统；更新市政设施，增加缺失的配套功能，提供更多城市公共空间。打造更高效、舒适的工作圈、生活圈。

③完善绿化系统，合理组织城市集中绿化用地、道路两侧绿化带，合理规划路网，结合屋顶退台的空中花园、垂直绿化，使得城市线性绿化在空间和视觉上形成连续和丰富的景观界面，与幸福林带、浐河的生态廊道交织成网络；建筑采用垂直绿化保持生态廊道连续性，达成从单一的绿化带到立体的绿色生态网络的转变，减轻城市热岛效应，改善空间舒适度。适当运用海绵城市、“零”能耗建筑等绿色生态技术，优化该片区生态系统，营造宜居宜业宜人的空间环境。

④串联六个军工厂遗址，打造“军工记忆”文化精神，使之成为幸福路片区的“名牌”；合理活化利用厂区内历史建筑，建筑单体以修缮、保护为主，传承文化脉络。灵活考虑运营模式，如可由政府主导、企业主导或政企联合主导，产权方改建、运营方承租改建运营、产权方与外部机构合资运营，结合文化艺术、开放性公共空间及商业地产等，达到充分发挥军工厂遗址的经济价值、社会文化价值、建筑艺术价值和生态环境价值的

目的。

⑤根据实际需求，进行功能置换。如增添综合服务中心、社区中心；增加办公、酒店、公寓、文创商业、共享办公等；提供更多公共、共享、功能可变的空间等。

#### 四、实施要点总结

##### （一）完善工作机制

城市更新的成败与政策、制度息息相关。西安作为第一批城市更新试点城市自2021年11月开始，为期2年，在此期间的重点工作应为研究、制定相关工作机制，便于城市更新工作的层层落实和顺利、有序开展。比如：

①制定城市更新统筹谋划机制，制定地方性法规、规章，规范并提供法制保障；

②制定政府引导、市场运作、公众参与的可持续实施模式；

③制定创新土地、规划、建设园林绿化、消防、不动产、产业、财税、金融等配套制度政策。

##### （二）相关文件

幸福路片区根据西安市城市更新相关制度和文件，实施过程的每项工作均应以专家论证、征求意见、公众参与的形式确定；应结合利益相关人员意见，广泛征求社会公众的意见，编制更新片区策划方案，明确片区发展目标、产业定位、更新方式、实施计划、功能完善、保护传承等内容，并组织专家论证会，完成《城市更新专项规划》和《城市更新片区调查评估报告》；更新片区及范围、投资规模、时间进度安排等内容需在《城市更新年度实施计划》中予以明确；项目的基本情况、实施主体、可行性分析报告、规划设计方案、产业定位、建设运营方案、实施计划、社会稳定风险评估报告、资金来源等内容，应在《城市更新实施方案》中详细阐述；涉及历史文化遗产建筑或街区、优秀近代建筑、工业遗产保护类等，应额外编制《城市更新保护方案与实施计划》等文件。

##### 参考文献

- [1]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.
- [2]李孜，尹宏程，朱婧.城市工业老区更新改造规划实践—以西安市幸福路地区为例[J].规划师，2015（7）：131-134.
- [3]王瑾，郝雨霏，范明月，等.产业链协同创新推进新时代城市更新——基于西安幸福林带的经验[J].工程管理学报，2021，35（3）：53-57.
- [4]刘安定.城市更新视角下的西安幸福林带设计研究[D].陕西：长安大学，2020.
- [5]李孜，尹宏程，朱婧.对城市老工业区存量土地的挖潜研究——以西安市幸福路地区综合改造为例[C].//2015中国城市规划年会论文集.2015：1-8.
- [6]赵汇，李月.西安市幸福路北延伸段快速化改造方案研究[J].城市道桥与防洪，2019（11）：28-31.