

对规划设计机构深度参与城市更新实践的思考

——以城市更新试点工作城市南昌市为例

邓锐

南昌市城市规划设计研究总院

摘要：随着我国的城市化进程已由大规模增量建设转化为存量提质改造的城市更新行动，规划设计机构原有的大规模增量建设时代形成的范式化、标准化、同质化规划设计服务已无法满足以高质量发展为目标的城市更新要求。文章结合城市更新试点工作城市南昌市的相关实践，对城市更新规划体系和实施项目类型的进行了梳理，并对更新规划、实施项目的业务空间和技术要求进行了相应的探索和总结，提出了当下规划设计机构应对城市更新行动进行适应性变革的建议。

关键词：城市更新规划体系；城市更新实施项目；城市高质量发展建设

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.08.015

一、城市更新时代背景和当下传统规划设计机构现状分析

2020年末，我国常住人口城镇化率已超60%，我国的城市化进程已由大规模增量建设转化为存量提质改造和增量结构调整并重阶段。在这一城市发展重要节点，党中央、国务院提出：“十四五时期要深入推进以人为核心的新型城镇化战略，实施城市更新行动，推进城市生态修复，功能完善工程”。住建部在这一时代背景下，进一步明确了实施城市更新行动的意义、目标任务以及具体要求，为十四五乃至今后一个时期的城市工作指明了方向，明确了行动纲领。

过去二十年期间，我国规划设计机构充分享受了城市化快速发展带来的红利。过往的城市发展是以人口快速城镇化和城市增量空间迅速扩张为时代特点的，通过规划设计机构的不断摸索和发展，逐步实现了规划设计服务范式化、标准化和快速交付的能力，同时也逐步形成业务类型逐渐固化的“设计工厂”，已无法适应城市建设新态势的要求。城市发展建设的步伐不会停止，但各阶段的主题会不断变化。所以规划设计机构应当保持耐心，顺应趋势，灵活转变，基于自身优势进行适应性变革，以便于在未来持续的城市更新行动中找准定位，通过不断挖掘和总结，整合技术资源，开拓新的业务领域，探索新的服务模式，积极深入参与城市更新行动。

二、城市更新规划编制体系探析和规划设计机构的适应性变革

（一）国内城市更新规划编制体系探析

由于我国城市建设发展还处于城市更新为主导的起步阶段，关于城市更新体系所包含的内容，还未形成明确的共识，国家层面也还未出台具有权威性、系统性的规范文件。

国内的广州、上海、深圳等几个先行试点城市已在城市更新领域进行了一些实践，在规划编制体系中的初

期探索中，广州以“城市更新片区”为基本空间单位，采用“城市更新中长期规划+城市更新片区策划方案+城市更新项目实施方案”的三级更新规划编制体系。上海市直接采用“城市更新单元”为基本空间单位，采用更新项目为导向的“城市更新区域评估报告+城市更新单元建设方案”两级更新规划编制体系。^[1]深圳市最初根据实际需要形成了“城市更新专项规划+城市更新单元规划”两级更新规划编制体系，以“城市更新单元”为基本空间单位，而深圳市福田区在市一级城市更新专项规划的层级下，继续细分了“全区一片区一单元”三级城市更新规划管控体系，即“区级更新专项规划一片区更新统筹规划一城市更新单元规划”。^[2]随着更新行动的不断实施，这些先行试点城市的更新体系也在结合自身实际情况不断的发展和完善。

为实现规划的有效管控和落实，城市更新规划体系应与国土空间规划体系相互对接，基于以上试点城市相关实践经验的启示和住建部的相关要求，本文认为一个系统的城市更新规划体系应从“体检评估—宏观引导—中观统筹协调—微观开发控制—实施方案”几个程序予以构建。

1、体检评估：形成“一年一体检、五年一评估”的城市体检工作制度，通过城市体检，系统性的找出城市建设发展短板，为城市更新行动提供问题诊断，做到目标明确，有的放矢，同时可对城市更新行动成效进行反馈。

2、宏观引导（总规层面）：城市更新专项规划在总规内容框架下单独编制，着眼于全市层面的宏观指引，对应的责任主体是市一级人民政府。城市更新专项规划主要内容是制定总规层面城市更新发展总目标、发展战略、总体空间布局、分区结构与规划指引、市级重大项目或重点更新片区等，是地方政府统筹城市存量用地开发建设的纲领性文件，是下一层次更新规划制定的依据。

3、中观统筹（分区层面）：在区、县级层面编制区级城市更新规划，对应的责任主体是区、县级人民政府。区级城市更新规划主要内容是深化城市更新专项规划，细化目标策略、更新方式、具体的空间布局、划分片区更新内容、项目与资金安排计划等，侧重指导实施，对应城市规划体系中的分区规划。

4、微观管控（片区层面）：片区更新规划落实区级更新指引中对本片区的发展要求，明确片区发展目标，核定本片区的总体更新增量，划定更新单元，对片区的产业发展、公共空间、服务设施、市政设施、道路交通等系统进行统筹规划，对应城市规划体系中的片区控制性详细规划。

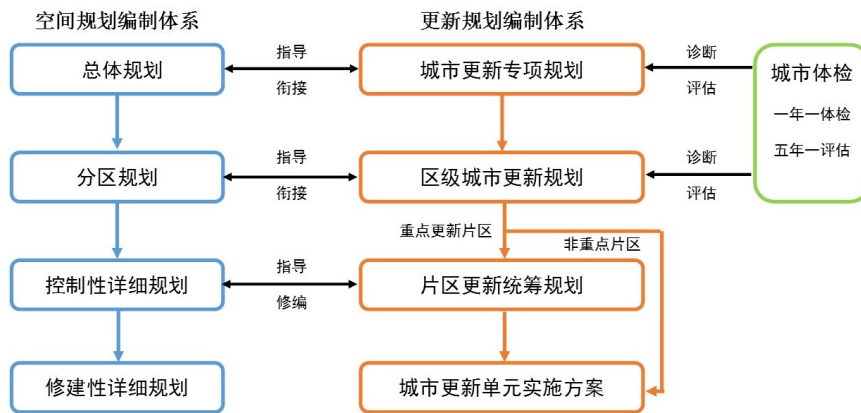


图1 空间规划编制体系与城市更新规划编制体系、城市体检评估关系示意图

5、实施方案（实施层面）：城市更新单元实施方案即拟定更新项目的具体实施方案，侧重具体更新项目的实施主体、公共要素的布局和改造方式、资金来源与安排、推进计划等，对应城市规划体系中的修建性详细规划。

（二）南昌市城市更新规划编制体系实践

2021年3月，住房和城乡建设部和江西省人民政府签署了《建立城市体检评估机制 推进城市高质量发展示范省战略合作框架协议》。同年11月住建部发布《关于开展第一批城市更新试点工作的通知》，南昌市入选第一批城市更新试点工作城市。在省部和市级政府的部署推动下，成立了南昌市城市高质量发展建设推进工作领导小组，通过高位推动和试点工作的全面铺开，南昌市的城市高质量发展建设规划编制体系逐渐成形：

1、2021年11月组织完成了《南昌市2021年度城市体检报告》，对城市建设领域十大方面、34项内容和118项具体指标进行研判，查找问题，并提出相关对策建议。

2、2022年1月完成《南昌市城市高质量发展建设总体调研报告》主报告和6个专项报告的“1+6”调研成果，提出符合南昌实际情况的城市高质量发展的定位和目标、主要战略、实施路径、重大项目谋划等内容。

3、在调研报告的基础上，编制南昌市城市高质量发展建设规划，制定三县十区总的城市更新发展战略、目标愿景、更新策略、市一级行动计划和体制机制保障等。

4、在全市建设规划的引导下，以区县为单位，以区政府为主体，编制各区县城市更新行动计划，明确总体目标、区县一级行动计划、项目储备库等。

5、以南昌市进贤县为例，为落实区级城市更新指引，划定老城、青岚、经开、医科园四大更新片区，编制片区综合更新方案，制定更新模式、功能导向，对片区的产业发展、公共空间、服务设施、市政设施、道路交通等系统进行统筹。

6、在更新片区的基础上划分城市更新单元，编制城市更新单元实施方案，作为城市更新规划的最小空间单位。

同时，南昌市旨在通过全面的试点探索，逐渐形成一套适合本区域实际情况的城市高质量发展建设体系。

在规划编制体系方面，通过《江西省第三方城市体检课题研究》《江西省县市城市更新规划编制技术指南》等一系列技术规范的编制，形成可复制、可推广的规划编制技术规范和标准，在一定区域范围内逐步铺开相关更新规划编制工作。

（三）规划设计机构针对城市更新规划进行适应性调整的建议

随着城市更新工作的推进和深入，通过纵向逐层深化和横向区域覆盖，将势必产生大量的规划业务需求，而更新规划具有多维度、多领域、多元参与的复杂性，而作为重要参与方的规划设计机构也应在专业构架、规划方法、技术创新、动态服务等方面进行一些适应性调整：

1、整合专业构架

城市更新规划的多维度、多领域、精细化的特征决定了该类规划所涵盖专业种类多且深度要求较高，城乡规划专业包打天下的模式已无法胜任，所以规划设计机构应积极整合专业构架，形成以城乡规划专业为主，配套建筑学、给排水、市政工程、道路交通、风景园林、环境工程、历史文化保护、电力通信、产业策划、土地开发等专业共同支撑的综合专业团队构架。

2、调整规划方法

城市更新规划涉及行业繁杂，多部门沟通协调也是更新规划的显著特点。所以，在规划方法上，工作重心需进行前移，强化公众调查、部门协调、问题识别等前期调研工作。

3、积累技术创新

城市更新规划还未形成清晰、完整的编制体系和技术路线，且不同地域的社会经济情况存在一定差异，规划机构应基于地域实际情况结合各类试点规划项目，不断探索和创新适合当地实情的技术路线和规划方法，积极参与相关标准、技术指南的研究和制定，积累技术优势。

4、延伸动态服务

城市更新规划的实施和管理具有较高的复杂性和持续性，精细化要求更高，在当前大数据时代背景下，规划设计机构服务范围可结合更新资源潜力图斑、更新单元、更行行动计划与项目等数据的建库和更新维护工

作，将规划成果转化为精准的动态数据库，提供精细化的规划伴随服务。

三、规划设计机构参与城市更新实施项目的思考

（一）城市更新实施项目主要类型

城市更新内容丰富，单纯以物质空间提升手段来看，城市更新规划最后都是以具体的更新项目为载体来落实的，从更新方式上可分为拆除、新建、综合整治、微改造等，基于更新对象可包括公共服务设施、老旧小区、城中村、老旧厂区、历史街区、市容环境卫生、公园绿地、小微空间、交通基础设施、市政基础设施等多个板块。

（二）规划设计机构参与城市更新项目的思考

城市更新实施项目具有项目总量大，类型、规模、更新方式多样化，持续滚动实施的特征。所以，规划设计机构如能针对不同更新项目做出积极灵活的转变和探索，在城市更新行动全面持续推动背景下，可参与的更新实施项目业务空间更加可观且具有可持续性。南昌市从2013年“棚改旧改”开始至今，相关规划设计机构也先后参与了各类更新实施项目的探索行动。

1、中心城区邻里中心（伴随式技术服务）

南昌市为提升城市公共服务水平，提升城市品质，于2019年启动了《南昌市中心城区邻里中心专项规划》，围绕生活组团打造幼儿园、养老中心、社区医院、商业和文体活动中心为一体的“1+5+X”社区邻里中心。规划倡导由“蓝图式传统规划”转变为“陪伴式行动规划”，全程伴随规划实施和项目落地。自规划实施以来，南昌的社区建设进入一个全新阶段，已纳入“城市建管十大提升行动”等重大行动计划，现已完成一批试点社区邻里中心建设。^[3]

2、城镇老旧小区改造行动（多专业融合）

为深入推进城市功能与品质提升行动，改善人居环境，南昌市将城镇老旧小区改造作为城市建管十大提升行动重要抓手。先后编制完成《南昌市城镇老旧小区改造专项规划》和《江西省城镇老旧小区改造技术导则（试行）》，项规划明确了中心城区按照保基础、提供能、促品质三类改造标准完成1080个老旧小区的改造工作，为老旧小区改造项目明确了任务安排和实施计划，技术导则提出了适应当地社会和经济情况的老旧小区改造标准、改造内容、设计控制要点等具体操作指引，一批相关规划设计机构随即整合建筑、景观、道路、市政、装饰、供配电等专业设计力量参与到老旧小区改造项目的规划设计服务中。^[4]

3、699创意工场（行业合作）

为重新激发城市内部老旧工业厂区存量空间活力，探索老街厂区改造更新模式，南昌市打造了一批老旧厂区改造项目，699创意工场是南昌市最大的老旧厂区改造项目，占地150亩，总建筑面积约11.2万平方米。改造项目通过整合规划设计、产业商业策划、环境艺术等行业力量，以拆除危旧建筑，保护工业文化遗产的原则通过修旧如旧的方式创造出具有独特空间形态的文化创意园。^[5]

4、南昌市微空间创意设计竞赛（创新技术服务模式）

城市公共空间是居民参与城市公共生活的重要空间载体，相对于广场公园等大尺度的公共空间，小微空间具有数量众多、布局分散灵活、使用效率高、贴近生活等特点，也是城市微更新的重要板块。规划设计机构在面对此类项目时，却存在一定的不适应性，如围绕单项小微空间进行规划设计，存在规模过小，难以承接，而项目批量打包又容易出现特色趋同，创意不足等问题。面对此类矛盾，南昌市围绕旧社区周边剩余闲置的“微空间”地块，采用小尺度介入的方式开展面向全社会的公开创意设计竞赛活动，在中心城区选址了12个具备更新改造潜质的“微空间”地块进行概念方案征集，评选出的特等奖和一等奖并予以组织细化实施，在此过程中，规划设计机构承担了前期策划、宣传组织、技术支持服务、竞赛保障和落地实施等工作，即实现了微空间的批量覆盖，又丰富了特色和创意。

四、规划设计机构可持续性参与城市更新行动的建议

从多层次、多维度的城市更新规划体系，到类型多样化、内容丰富的更新实施项目，势必将产生大量规划设计及策划技术服务需求。规划设计机构原有的已逐渐固化的技术服务模式已无法适应城市更新行动的内在特征和多样化需求。基于这一矛盾，针对规划设计机构尝试提出以下几点建议：

（一）城市更新行动涵盖专业领域较多，规划设计机构应结合自身情况补齐专业短板扩充专业类型，实现多专业融合；

（二）通过联合体或总分包合作的方式承接城市更新类业务，实现行业内甚至跨行业合作，充分发挥各自领域优势，满足各类需求；

（三）调整规划方法，规划工作重心前移，强化公众调查、部门协调、问题识别等前期调研工作；

（四）积极参与相关标准、技术指南的研究和制定，积累技术优势；

（五）针对城市更新行动滚动实施的特点，结合规划方案的动态调整，实现规划成果的动态数据库化，拓宽持续化的技术服务业务空间；

（六）创新技术服务模式，从单一的技术图纸服务逐步涵盖前期策划、技术组织支撑、实施伴随服务的定制化技术服务模式；

参考文献

[1]程则全.城市更新的规划编制体系与实施机制研究—以济南市为例[D].山东建筑大学硕士学位论文,2018.

[2]盛鸣,詹飞翔,蔡奇杉,杨晓楷.深圳城市更新规划管控体系思考—从地块单元走向片区统筹[J].城市与区域规划研究,2018(3):73-84.

[3]南昌市城乡规划局,南昌市城市规划设计研究院.南昌市中心城区邻里中心专项规划[Z].2019.

[4]南昌市城市管理局,南昌市城市规划设计研究院.南昌市城镇老旧小区改造专项规划[Z].2021.

[5]郑云杨,杨通,胡莎莎.依托旧厂区改造的文化创意园外部公共空间研究—以南昌699文化创意园为例[J].华中建筑2020(06):80-84.