

基于存量微更新理念的单元图则修改

——以南京市小西湖片区为例

冯仰英

南京长江都市建筑设计股份有限公司

摘要：单元图则修改是南京市对详细规划成果的主要“修补”方式之一，具备完善的编制和管控程序。本文通过梳理项目背景、项目缘起、项目主要内容、规划创新与特色等对小西湖片区所在的规划管理单元图则修改进行简要介绍，探索城市更新阶段基于存量微更新理念的控规调整路径。

关键词：存量微更新；小西湖；单元图则修改

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.11.021

一、项目背景

详细规划作为总体规划的“施工图”，在当前我国的国土空间规划体系中起着承上启下的重要作用，是上位规划的延伸和细化，是地方自然资源和规划主管部门制定土地出让条件、指导下层次规划设计、开展各项建设的重要法定依据。控制性详细规划在其发展过程中与各类修建性规划、历史资源保护规划和城市设计联动，有效推进了城市总体规划的落实和城乡建设的管理工作。伴随着城市的快速发展，南京已基本实现了“控规全覆盖”，现阶段控规编制的工作重点，也从组织大规模控规编制，转变为已编控规的实施管理、评估和优化调整^[1]。通过数年的规划实践，南京目前已确定以规划管理单元为基本单位进行控规调整，单元图则修改作为“控规修补”的主要方式之一，并形成完善的管控程序。

习总书记曾多次强调“城市规划和建设要高度重视历史文化保护，不急功近利，不大拆大建。要突出地方特色，注重人居环境改善，更多采用微改造这种“绣花”功夫，注重文明传承、文化延续，让城市留下记忆，让人们记住乡愁。”^[2]。南京作为国家历史文化名城，近年来，在市委市政府统筹带领下，始终以老城片区为主要切入点，积极探索历史文化街区、历史地段、传统风貌居住片区的有机更新保护方式。目前，南京市存量土地供应占土地供应总量的比重已达到60%左右，城市更新将作为今后南京市国土空间规划实施的重点任务^{3]}。建立与城市更新相匹配的详细规划的编制及调整体系和技术路径，使更新保护通过详细规划得以落实，已经成为当前急需探讨的重大课题。

二、项目缘起

小西湖片区位于大油坊巷历史风貌区，是《南京市历史文化名城保护规划（2010-2020）》确定的22处历史风貌区之一，因其较为全面地保留了大量明清时代的建筑风貌和肌理特征，在快速的城市开发浪潮中留存了传统原住民的生活方式和浓郁的烟火气息。随着时代的发展，小西湖传统居住片区基础设施落后、居住环境质量落后等诸多问题逐渐显现，需要重新审视原有规划，

提升片区整体质量。鉴于小西湖片区的复杂性和独特性，2015年7月起，地方政府发动高校、平台进行了大量的前期调查、研究工作，逐步明确了保护更新需求。并从2016年底，将其作为南京城市更新的试点片区之一，着手推进修建性详细规划的编制工作。

小西湖片区的控规图则修改于2019年启动，对其所在的《南京市主城区（城中片区）控制性详细规划》NJZCa030-59规划管理单元的局部用地进行整体规划研究，并基于存量微更新理念展开控规修补实践，结合前期设计，优化、完善详细规划图则表达，以期在提升居住环境和服务水平的同时，实现历史文化的活化利用与特色彰显。

三、项目主要内容

（一）拟修改范围

本次修改的NJZCa030-59规划管理单元位于南京秦淮老城东门东地区，单元面积22.31公顷。拟修改范围包含小西湖片区，以及由于用地边界的变动而纳入范围的小西湖小学和长乐110kV变电站，四至界限东起箍桶巷，西至大油坊巷，南至马道街，北至小油坊巷，总修改面积共计5.84公顷。



单元在秦淮老城位置



拟修改范围在单元位置

（二）现状梳理

小西湖片区现状以居住用地为主，同时有部分工业用地、公共管理与公共服务设施用地及教育设施用地。经历多年的发展变迁，逐渐形成了如今小面积产权为主、多产权并置的复杂局面。根据相关部门提供的2016年用地红线权属范围图，片区内共有216个产权地块。现状问题主要表现在以下方面：

1. 区位条件优越但配套设施匮乏

小西湖片区位于南京市秦淮老城中心城区，区位条件极佳，南邻老门东景区，北接夫子庙景区，人潮如织，本是都市繁华所在。然而，由于周边区域相继拆迁，建设密集的小西湖逐渐衰败，成了主城中危旧房集中的棚户区。片区现状以大量密集的住房为主，缺少养老、医疗等社区级公共服务设施，绿地更是严重缺乏。

2018年末，片区内共有810户，常住人口约3000人，人均居住建筑面积仅10平方米，与南京市当年的人均居住建筑面积40.1平方米的数据相差甚远。同时，由于老旧房屋存在严重的安全隐患，居住体验极差，居民的住房改善意愿强烈。

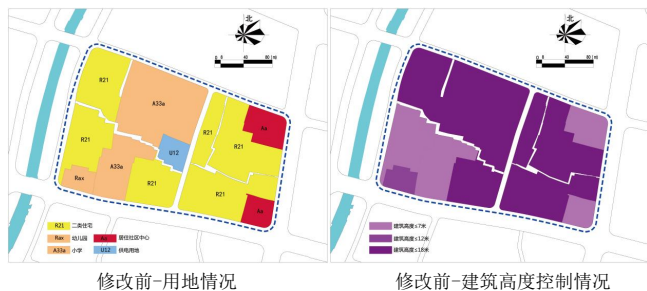
由于历史原因，小西湖内建设管理失序，违章搭建较多。部分建筑侵占原有巷道路面，公共街巷空间极为狭窄，造成难以在保障民居结构安全的前提下满足市政管线同时敷设的规范要求，污水、燃气等市政管线的覆盖率较低。内部尽端路较多，无法满足消防车通行需求。

2. 历史文化资源丰富但未能活化利用

小西湖片区现有7条历史街巷，主要为大油坊巷、箍桶巷、西湖里、堆草巷、朱雀里、小西湖、马道街等，道路宽度在1.4-6.5米不等，街巷蜿蜒变化、富有烟火气息。同时，有沈万三故居楠木大厅和傅尧成故居2处区级文物保护单位，7处南京市历史建筑、7处古井，历史资源丰富。现状建筑高度以一层居多，少部分建筑为两层，保留了老城南地区传统民居坡顶砖石墙的建筑风貌特征。但受限于建设条件，保护状况不佳，未能充分活化利用。

(三) 原规划情况

原规划为《南京市主城区（城中片区）控制性详细规划——秦淮老城单元》，已于2017年由南京市政府批复。拟修改范围内含12个地块，规划以居住用地为主。出于增量开发的模式，原规划相对大刀阔斧，未考虑历史街巷的保护，且开发强度较高，绝大多数地块控制高度在12米、18米，破坏了小西湖片区的历史空间形态。



(四) 规划思路与主要内容

全面梳理现状历史街巷等文化资源，对现状用地权属展开地毯式调查，以保护原住民权益为根本，根据产权优化细分地块边界，同时完善配套设施，整体提升居民生活水平和街区活力，合理设定控制指标，细化历史文化资源保护和限制建设开发要求。

1. 保留在地居民，完善设施配套，提升街区整体活力

针对小西湖片区现状人口密集、居住品质较低的问题，规划基于居民需求确定更新方式。考虑推倒重建的商业开发对原住民基本采取外迁安置的处置方式，会完全破坏传统的社会网络^[4]，因此本规划充分尊重居民安置意愿，鼓励以就地安置为主，采取“公房腾退、私房

自愿收购或租赁腾迁、厂企房搬迁”的安置方式，降低居住密度，疏解人口，改善生活水平。规划人口疏减至367户，约1300人，人均居住建筑面积提高至26平方米，既留住了烟火气，又提高了居民的生活质量。

基于存量微更新理念，在保障搬迁居民利益的同时，利用现有收储房屋，对片区内公共设施、基础设施进行系统完善，提升居民生活幸福感。

公共设施方面，规划设置居住社区中心两处，就近为居民提供社区卫生服务、一站式居家养老服务、老年人日间照料、体育活动中心等服务。新增两处文化设施用地，建设翔鸾庙、邻里支持中心，记录小西湖文化历史的同时丰富居民的文化生活。新增多处商业服务业设施用地，建设精品民宿、非遗文创、青年旅社、共生院等，全面提升片区活力。

基础设施方面，面对现状公共厕所不足，且由于巷道较窄，市政管网敷设困难的问题，规划结合公共服务设施新增2处公共厕所，并采取市政微型管廊的操作模式，将市政基础设施补齐，保障居民的基本生活。

2. 保护历史文化资源，梳理历史街巷空间，有序规划用地布局

规划基于历史资源保护与活化利用相结合的理念，重新梳理街巷系统，在保护历史街巷走向和宽度的基础上，根据消防需求适当地拓宽局部巷道、新增巷道，保持街巷体系的整体性和连续性。清除傅尧成故居和沈万三故居两处文物保护单位加建，并严格按照其原有历史风貌进行修缮恢复。将7处历史建筑作为规划控制建筑，在尽可能保留传统建造的历史建筑和延续历史文脉基础上，通过修缮加固并予以充分展示。

在确保居住用地仍占主体地位的同时，扩大建设文化设施、娱乐康体、公园、广场、道路等公共用地，主要表现为：将傅尧成故居所在地块规划为A2文化设施用地，作为历史记忆的空间载体；通过放大大局空间节点作为居民公共活动场所，增加片区内部公共绿地、广场共1700平方米，作为居民主要活动的公共空间；结合历史建筑和非物质文化遗产，将部分R2二类居住用地调整为B3娱乐康体用地，引入传统手工艺作坊，增加街区内部吸引力；同时，沿街区外围和内部的主要街道的部分居住用地允许沿街开设商铺，提升街区活力。

3. 立足现状建设情况，对存量地块指标合理赋值

小西湖片区现行控规是基于城市扩张型发展时期以适应新建项目建设需求为导向的技术标准和设计规范而形成的不适当当前片区内地块细碎、繁琐的情况和存量微更新需求。本次调整在确保公共利益和建设安全的前提下，适度放松建筑密度、容积率等管控要求，有条件地部分突破建筑间距、房屋退让等技术规范要求。规划在地块指标赋值时，充分依托现状建设情况，新增建筑尽可能不突破原有建设指标，各项建设指标均在现状产权地块的基础上进行核算取值。

在高度控制方面，本次调整依据了《南京市老城建筑高度规划管理规定》（2017年3月出台）中“在进行整体城市设计研究并按程序报市政府批准后，局部新建建筑檐口高度可适当控制在9米至12米”的规定，选择

了以丰富空间形态为导向的适当放宽建筑檐口高度的控制方法。因此，小西湖片区内除少部分公共建筑高度控制在9米、12米外，居住类建筑按实际建设情况控制高度，严禁加盖。最终，现状一层住宅地块控制高度为3.8米，二层住宅地块控制高度为7米。

四、规划创新与特色

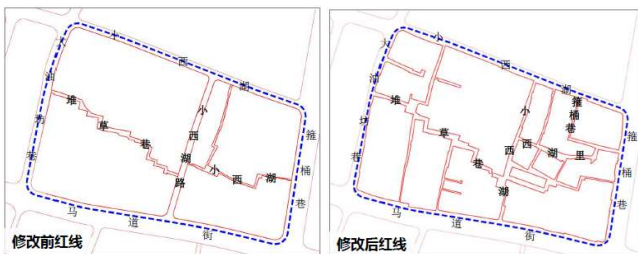
(一) 精细化整理存量产权地块，便于规划管理操作实施

在小西湖保护与再生工作的起步阶段，类型学地图与产权信息的叠合发挥出了重要作用^[6]。在本规划图则修改过程中，对小西湖片区内的产权地块现状情况进行地毯式梳理，比对用地权属与50个控规地块情况，将用地权属叠加规划地块进行处理。了解地块权属状态以及居民对地块未来的开发诉求，并在此基础上，进行存量用地的精细化整理与改造。

当前历史城区更新中的地块划分标准多为以项目为导向的大地块模式，对于空间形态的控制薄弱。粗放的控制方式无法有效保护和延续历史城区的城市形态特征，反而破坏了地块细分结构^[7]。与以往将老旧住区拆除后划归为大块开发的模式不同，小西湖片区再生的“小尺度”模式强调承认并尊重居民的居住产权。因此，地块形态控制的首要目标就是保护和延续地块细分这一根本的历史形态特征。在规划过程中，将产权地块作为基本单元，合理界定地块边界。最终，通过精明的地块划分，将能够在保护和延续片区历史空间形态发展特征的同时，也满足寸土寸金的老城区中多样化的土地开发建设需求。

(二) 延续老城文脉与特有街巷肌理，保护文物资源与历史建筑

小西湖片区在地权长期演变过程中形成了复杂的街巷边界，承载深厚的南京记忆和浓厚的烟火气息。原控规简单化地将南北向的小西湖路取直、拓宽，将部分较窄的巷道取消、划入周边地块内，严重破坏了街巷肌理。习总书记在北京视察时强调“要把老城区改造提升同保护历史遗迹、保存历史文脉统一起来，既要改善人居环境，又要保护历史文化底蕴，让历史文化和现代生活融为一体”。本规划图则修改基于保护现状历史街巷，对规划道路红线进行重新梳理，延续老城文脉与特有街巷肌理。同时对范围内文物资源和历史建筑的进行了有效的更新保护，通过规划用途的调整促进现代商业、文化展示、体验共享等功能的植入，让历史文化资源生动起来。



(三) 充分尊重居民意见，最大程度维护公共利益

规划在进行多轮调研、充分了解民意的基础上，对原有功能和产权进行延续或整合，维护邻里结构及社会网络。通过对居民进行地块联合开发意愿调查，将216个产权地块整理为127个微更新实施地块，并通过合并主导属性一致的相邻地块进行重新划分，最终生成50个控规基本地块，最大面积为0.77公顷，最小地块面积仅为0.02公顷。对于居住条件差但又故土难离的复杂产权居民，采取在小西湖片区内平移安置的方式，提高生活整体宜居性。

五、结语

本次小西湖片区图则修改，与该片区的修建性详细规划双向反馈，同步编制、同步报批，创新性地探索出了一条具备双向正向反馈的控规调整路径。在探索过程中，规划设计师承担社区规划师职责，协助管理部门，参与完善详细规划的修改和规划条件的确立，帮助规划充分协调历史文化保护传承与社会经济发展的关系，在保护历史文化全要素和尊重现有居民、产权人和使用者的需求基础上，促进了地段的可持续活力发展。通过此次探索，从便于实施、文脉传承、要素把控等方面提出了有效指导更新实施的精细化调整方案，提升完善了详细规划在存量微更新时代引导和管控高品质片区更新的功能，同时也为全省乃至全国的更新规划提供了富有启示和参考意义的“南京样本”。

参考文献

- [1]王瑒,石华,邵波,等.郊野地区全域控制性详细规划技术路径探索——基于国土空间规划语境[J].城市规划,2020,44(S01):7.
- [2]宋金萍,王承华.控规实施过程中的修补实践——以南京市控规图则单元优化调整为例[J].现代城市规划研究,2018(12):7.
- [3]丹羽.让城市留下记忆,让人们记住乡愁[J].党建文汇:上半月,2018(12):1.
- [4]叶斌.国土空间规划实施过程中的南京城市更新工作[R].第八届中国规划实施学术研讨会暨2020年中国城市规划学会规划实施学术委员会年会.南京.2020.
- [5]李欣路.南京老城更新30年——基于事件的城市更新历程研究[D].东南大学,2016.
- [6]董亦楠,韩冬青,沈昶,等.适于传统街区保护再生的“类型学地图”绘制与应用——以南京小西湖为例[J].建筑学报,2019(2):7.
- [7]刘鹏.精明的地块划分——一种基于地块的历史城区空间修补策略[J].城市规划学刊,2018(5):8.
- [8]李华,叶斌,范宁,等.南京老城南小西湖街区保护与再生实践研讨[J].建筑学报,2022(1):10.