

# 浅谈城市更新的原则和措施

## ——以乌鲁木齐天山区老城区改造项目为例

张耀驰

上海席墨建筑规划设计有限公司

**摘要：**城市更新旨在最大限度地利用城市老城区的土地和空间资源，通过挖掘城市自身的潜力、提升城市品质、促进产业转型、改善城市环境质量，提高城市竞争力和吸引力；通过结构与功能不断地调适，实现与时俱进的城市发展诉求，以满足城市的可持续发展。本文以乌鲁木齐天山区老城区的改造项目研究过程为例，通过研究和分析天山区老城区改造中面临的城市问题，对于天山区内各规划片区的功能定位，结合天山区的现状问题和发展需要进行了适当调整，并总结出建设性的措施，为我国老城区的城市更新提供了解决的参考方案。

**关键词：**城市风貌；老城区改造；可持续发展

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.03.016

**引言：**由于历史和地理原因，我国西北部地区的城市化进程发展一直相对缓慢。自从我国实施西部大开发战略以来，新疆作为西北的战略屏障，对外开放的重要门户和战略资源的重要基地，其城市更新成了社会各界普遍关心的焦点。天山区作为乌鲁木齐历史最悠久的老城区，她的城市发展因其复杂的历史问题和老城区改造动力不足而受到了极大的限制，城市更新的工作因此显得更加具有挑战性。

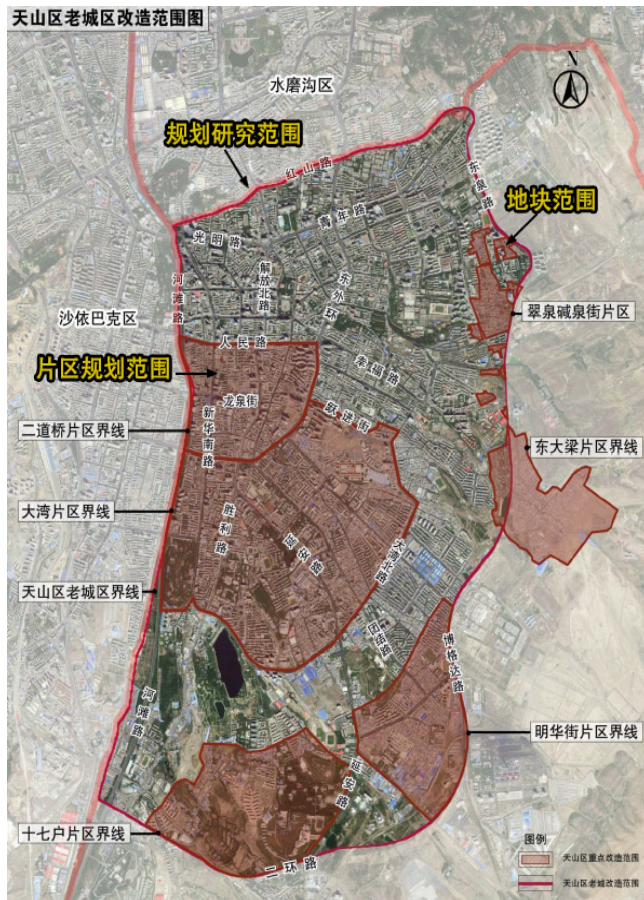
### 一、天山区的机遇

天山区作为乌鲁木齐城南中心的核心区域之一，将重点发挥全疆政务和金融中心职能，急需通过建设城市游憩商业区大力提升乌鲁木齐市旅游服务水平。本次规划通过盘点天山区本身的发展资源，提出天山区将建设成为集金融文旅核心区，高端现代服务业集聚区和生态宜居城区三个功能于一体的城市核心，即以良好的生态环境作为可持续发展基础，同时融入创新要素，极大增强发展的活力，提高国际竞争力，功能的高度混合为人们提供各种各样的服务和体验，打造24小时中央活力区，最终将其打造成为乌鲁木齐对接世界的窗口。

六大提升片区将作为天山区迈向国际城市实践的先行示范区，利用天山区老城区改造提升区大面积拆迁的建设空白区，在地区层面充分分析天山区的功能缺口、交通和环境问题，并利用拆迁出来的占天山区面积6%的建设用地，填补天山区城市功能空白，进行功能和产业升级，带动天山区整体的可持续发展，进一步推进国际

城市实践的先行示范行动。

### 二、研究范围



天山区老城区改造范围图

规划研究范围为老城区改造范围，总面积约为36平方公里。北至红山路、南至东二环路、东至东二环路、西至河滩路。重点对老城改造区的空间结构、配套设施、绿化环境、道路交通、社会生活等情况进行研究，找出老城区发展中面临的难题，并对应提出总体规划对策，重点针对改造地块提出功能植入要求。

片区规划范围为二道桥片区、大湾片区、十七户片区、明华街片区、东大梁片区、翠泉碱泉街片区六个提升改造片区，总面积为16.68平方公里。进一步就上一层级的规划内容进行细化落实，根据各个片区的发展目标和定位，布局相应用地功能，以提升城市整体品质。

地块范围为六个片区当中的99个地块，面积约为

216.84万平方米，进一步明确实施建设要求。深化落实城市设计内容，考虑城市空间的关联性，进一步细化落实地块控制性图则，为建设实施打下基础。

### 三、城市更新的原则

结合老城区改造提升需要规划引领解决的问题，通过认真研究，以问题为导向，以目标为出发点，在城市更新“双增双减”原则基础上，提出更为详细的“12345”的工作原则：“一个调整”是指调整用地性质和用地结构；“两个减少”是指减少人口密度和住宅建设量；“三个提升”是指提升建筑品质、环境质量、市民幸福感；“四个增加”是指增加公共绿地和道路广场、基层组织阵地建设、基础设施和公共服务设施、安全防范设施；“五个结合”是指与疏解城市功能、优化城市布局相结合、与传承历史文脉、彰显地域特色相结合、与保障改善民生、夯实基层基础相结合、与构建嵌入式社会结构、加强各民族团结相结合、与强化城市经营理念、健全完善市场参与机制相结合。

### 四、城市更新面临的问题

(1) 公共绿地的缺失：区域内现状绿地公园为11处，总面积为182.2公顷，占老城区改造区的5.05%。少于国家标中准绿地与广场用地占10—15%的比例。目前，乌鲁木齐市已开展建设了水磨沟路、长春路等道路的绿道建设，但天山区老城区改造区仍没有较好的绿道设施，亟待增加绿道空间，满足市民日常活动需求。

(2) 公共设施的不足：突出表现在教育设施、文体设施、医疗设施、消防设施、警务设施、社区配套设施等6各方面。现状如下：

1. 教育设施现状：天山区老城区幼儿园总数为62个，从幼儿园分布的情况来看，公办园总数较少，且分布不均，面临着目前城区人口的增加，幼儿园的上学压力正逐步加大。现状中小学较多集中在天山老城核心区域，小学为28个，中学为30个。除了二道桥片区、大湾片区以外，其他片区都不同程度的存在中小学配套不佳的状况，尤其是在明华街片区，几乎没有中小学设施。

2. 文体设施现状：辖区内现有A级旅游景区6家，其中4A级1家（国际大巴扎景区）；体育馆和运动场绝大多数分布在高校、学校内部，没有一处公共文化体育中心和全民健身中心；另有2家剧院和6家电影院。

3. 医疗设施现状：截至2016年底，全区各级各类医院51家，三级医院9家、二级医院13家、一级医院29家、妇幼保健机构1所，胸科医院1家，劳教医院1家；大湾卫生院1家；社区卫生服务中心17家，社区卫生服务站53家，各类门诊21家，厂矿单位医务所34家，各类诊所257家。根据现状人口测算，无床位缺口，但医疗设施过于集中在老城区，需结合六大片区均衡布局。

(3) 单中心的城市结构：从现状城市功能集中度

的角度看，公共服务功能主要集中在二道桥片区、大小西门、人民广场等区域，呈现出“单中心集聚发展”的态势，外围在延安路、团结路、大湾路等沿线，分散布局了多处商业设施，但总体等级较低。

(4) 多民族融合的问题：天山区是乌市少数民族最为集中生活的区域，多民族之间的文化冲突和生活方式的冲突需要得到缓解和协调，同时少数民族集居带来了一定的社会不稳定因素，缺乏各民族相互融合和共同交流的公共空间。

### 五、城市更新的措施

本案在原规划定位上，对各规划片区的功能定位结合天山区发展实际进行了适当调整。聚焦城市现状的主要问题，总结出提升天山区老城区的四大措施：增绿地、补设施、优结构、促和谐。

措施一：增绿地。塑造全面渗透的绿化空间网络，提升环境品质。具体如下：加强对现有拆迁范围内绿地空间的布局，以“增绿”行动来带动老城区的环境提质。规划在六大片区总共增补公园绿地7处，面积为178.44公顷，增绿后规划总绿地面积约为360.64公顷。天山区老城区改造区的绿地占比则达到10.07%。此外，依托天山区老城改造区的核心放射式路网结构，对外环路、大湾路、东二环路、新华南路等道路进行绿道提升改造措施，加强道路两侧的慢行步行体验，串联若干绿地公园，向外与郊野景观、天山景观进行联系，形成“网络状”绿道空间体系，提升城区生活环境品质。

措施二：补设施。分类构建设施配套服务，提升服务品质。具体如下：

1. 教育设施：规划建议在六大片区适当增补共14个幼儿园，以弥补天山区老城区幼儿园数量的不足问题。规划在六大片区新增规划小学6处，中学1处。并根据区教育局发展需要，扩建若干中学和小学。例如在阿斯热片区规划原址适当扩建74小学，扩建用地面积0.22公顷。

2. 文体设施：针对天山区没有独立体育场馆的现实状况，规划建议在东大梁片区设置区级体育场馆1处、在翠泉碱泉街片区设置社区级全民健身中心1处，同时结合居住小区建设，共规划新增若干处社区文化体育中心，提供市民多样的健身锻炼活动场所。目前，围绕天山公园已有新疆艺术剧院、新疆木卡姆艺术团剧场等城市文化设施，已初步形成以天山公园为核心的休闲文化中心。规划建议在明华街片区设置市级文化设施京剧院项目1处，与新疆艺术剧院、新疆木卡姆艺术团剧场等设施结合，共同打造城市文化中心，提升城市文化功能等级，带动明华街片区文化产业发展。

3. 医疗设施：规划在东大梁片区布局二级医院、天山区卫生综合服务大楼、健康中心各一处，打造健康服

务中心功能；在明华街片区增设三级医院一处，服务天山区老城区南部区域。同时结合各片区发展要求，规划新增共四个社区卫生服务中心（站）。

4. 消防设施方面：根据消防部门的要求，规划新增普通消防站三处，分别位于十七户片区、东大梁片区、翠泉碱泉街片区。

5. 警务设施方面：根据相关部门提供的意见，规划对迁移的17处警务站进行了落实，分别位于二道桥片区、大湾片区、十七户片区、翠泉碱泉街片区。并规划新增12处警务站进行了落实，分别位于东大梁片区、明华街片区。同时规划新增派出所2处。

6. 社区配套设施方面：规划对民政部门所提供的64个社区服务中心如榆园路社区服务中心、延安大道社区服务中心、赛马场东社区服务中心等进行了落实。规划增加了4个街道管委会，分别位于十七户片区、明华街片区、东大梁片区、翠泉碱泉街片区。规划对民政部门所确定的5个日间照料中心进行了规划落实，分别位于大湾片区（两个）、明华街片区、东大梁片区、翠泉碱泉街片区。规划对民政部门所确定的3个老年公寓进行了规划落实，分别位于明华街片区、东大梁片区、翠泉碱泉街片区，每处建筑面积为25000m<sup>2</sup>，建筑层高不高于四层。按照修改意见，规划按照居住社区规划新增25处社区文化体育中心，结合社区服务中心设置。

措施三：优结构。强化城市聚核空间结构，均衡引领城市升级。具体如下：根据天山区规划发展目标，结合六个改造片区的现状特点和资源禀赋，提出“一核、一区、四组团”的规划结构，“一核”是指金融文旅核心（二道桥片区）；“一区”是指高端现代服务业集聚区（大湾片区）；“四组团”包括生态旅游组团（十七户片区）、文化创意组团（明华街片区）、健康养生组团（东大梁）、文教生活组团（翠泉碱泉街片区）。针对不同的区块提出不同的发展方向，并且整合功能，使其成为一个完整且有联系的可持续发展的有机体。

措施四：促和谐。强化嵌入式居住模式，提升多民族融合发展。具体如下：按照天山区“嵌入式”居住的发展要求（将天山区需要安置的少数民族分别按比例嵌入至除沙依巴克区以外的其他城区），合理融洽地处理各民族的居住问题，实现各民族的相互嵌入式的社会结构，实现和谐共处和共同发展。规划就不同空间层面提出相应措施分为：城区嵌入方式；街道嵌入方式；社区嵌入方式三种，并分别对这三种方式提出规划原则。建议实行“大杂居，小聚居”的规划原则，充分尊重少数民族的生活习惯，使其的相对独立的较小空间内聚居和生活，并提供相应的服务设施配套，满足少数民族的正常生活需求。

除以上措施外，对于城市交通拥堵，用地指标不合

理也给出了相应的建议：规划重点对东大梁片区和十七户片区的城市道路系统进行了修改完善。规划根据东二环路及跃进街立交的规划和建设情况，针对东大梁片区的道路系统进行了重新修改完善，以实现与周边城市交通主干网络的良好衔接；规划对十七户片区迎宾馆周边的道路系统进行了修改完善，结合迎宾馆的建设范围要求，对其周边路网进行了重新优化调整。按照迎宾馆相关要求，本次规划予以响应，对周边1公里范围内的规划地块的高度限制予以调整至24米以下。明确提出商住混合用地的商业和居住面积的比例控制在3：7。

### 结论

城市更新是城镇化的必经之路，相比于增量发展，存量更新更加复杂。对旧城的更新改造不能仅从单纯的经济效果出发，应当摒弃那些狂飙突进、大拆大建、破坏文脉的改造方式，城市更新方式应转向稳妥、渐进、多元的城市修补，应深入了解多种因素的影响，针对不同更新类型的个性特点，深入开展城市设计，因地制宜，因势利导，运用整治城市环境、改善城市的基础设施、提高公共服务水平、修补城市历史文化遗产、修复生态环境、保护和再生城市文化等多种方式进行综合性的更新改造，以实现社会、经济、生态、文化等多维价值的协调统一。

在城市更新工作中，近期集中力量解决历史遗留问题和重点问题的同时，还需要在城市总体规划和发展战略的指导下，制定科学合理的长远规划和持续的行动计划，以“多规合一”为引领，以城市设计为抓手，科学谋划、规划引领、系统推进、多方合作，避免追逐个体利益的土地投机现象，实现综合效益最大化，促进健康的城市更新的可持续发展。

### 参考文献

- [1] 楚建群, 赵辉, 林坚. 应对城市非正规性: 城市更新中的城市治理创新[J]. 规划师, 2018, 34(12): 122-126.
- [2] 钟澄, 贺倩明. 深圳城市更新政策研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2019.
- [3] 王德文, 闵丽. 城市更新要有“绣花功夫”[J]. 中国房地产, 2019(4): 59-61.
- [4] 唐燕, 杨东, 祝贺. 城市更新制度建设: 广州、深圳、上海的比较[M]. 北京: 清华大学出版社, 2019.
- [5] 周显坤. 城市更新区规划制度之研究[D]. 北京: 清华大学, 2017.
- [6] 阳建强. 走向持续的城市更新——基于价值取向与复杂系统的理性思考[J]. 城市规划, 2018, 42(6): 68-78.

作者简介: 张耀驰, 男, 1979年1月, 籍贯安徽合肥, 汉, 博士, 研究方向: 城市规划。