

贵州省城市更新规划编制方法路径研究

——以安顺市西秀区城市更新规划项目为例

段世凯

贵州省城乡规划设计研究院

摘要：党的十九届五中全会提出实施城市更新行动的决策部署，为贯彻落实习近平总书记视察贵州重要讲话指示精神和贵州省“十四五”期间“一二三四”发展思路，按照省人民政府2020年第77次常务会议纪要关于“加快制定老旧小区改造三年行动计划和城市更新实施方案”的要求，结合我省新型城镇化战略提升城镇品质，决定实施以“三改”项目为抓手的城市更新行动。本文依据国家、省及相关厅级部门关于城市更新工作的要求，以我省安顺市西秀区城市更新规划为研究案例，探索出适合我省城市更新规划编制方法路径。

关键词：高质量发展；“三改”项目；“10-15分钟”生活圈；城市更新单元；效益自平衡

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.17.078

一、研究背景

实施城市更新行动是党中央、国务院作出的重要决策部署，是推动我省实现高质量发展的重要抓手。在国家、省对城市更新行动的总体部署要求下，2021年5月，贵州省新型城镇化工作暨城乡融合发展工作领导小组办公室颁发《关于深入开展推进新型城镇化“三改”项目摸底调查暨城市更新专项规划编制试点工作的通知》，明确要求由省住房和城乡建设厅牵头，在全省范围内选取6个试点区县，先行开展城市更新专项规划编制工作，为全省各地编制城市更新专项规划提供可参考、可借鉴的样本，安顺市西秀区就是6个试点区县之一。

西秀地处黔中腹地，是安顺市的政治、经济、文化中心，全区总面积1467.9179平方公里，辖21个乡镇、办事处，3个新型社区，2020年常驻总人口约60余万，是一座拥有600多年历史的文化古城。西秀区素有“黔之腹，滇之喉，粤蜀之唇齿”、“黔中旱码头”之称，是贵州中西部交通枢纽。目前，西秀已是黔中经济核心区、不断融入贵阳—贵安—安顺都市圈，铁路、高速公路、航空“三位一体”的立体交通网络日趋完善。

二、研究方法

本次研究根据城市现状建成区规模、“三改”项目分布及其需配建完善的公共服务设施和市政基础设施所在区域框定城市更新范围；在框定的城市更新范围内综合考虑10-15分钟生活圈、社区边界、设施边界、自然边界等要素，遵循城市基础设施和公共服务设施相对完整、用地相对集中连片的原则划分城市更新单元；对城市更新单元进行现状评估，按照“缺什么、补什么”的原则建立城市更新项目库，并最终形成更新单元投资效益分析，给政府及相关投资主体做决策参考。

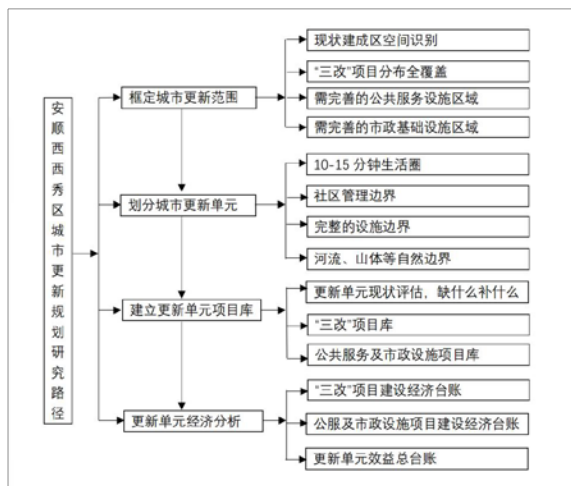


图1 研究方法路径图

三、研究内容

(一) 城市更新范围的确定

安顺市主城建成区包括西秀老城区、经济技术开发区、西秀蔡官产业园区、北部新城区和空港发展区五个功能组团。本次城市更新范围为西秀老城区，东临安顺环城高速，南至贵昆铁路，西抵北航路，北达二环路，涉及东关、东街、北街、西街、南街和华西六个街道，规划范围面积35.03平方公里，现状人口规模约40万人。

更新范围内包括了西秀区“十四五”期间需要完成改造的所有“三改”项目（“三改”项目是指老旧小区、棚户区 and 背街小巷）。

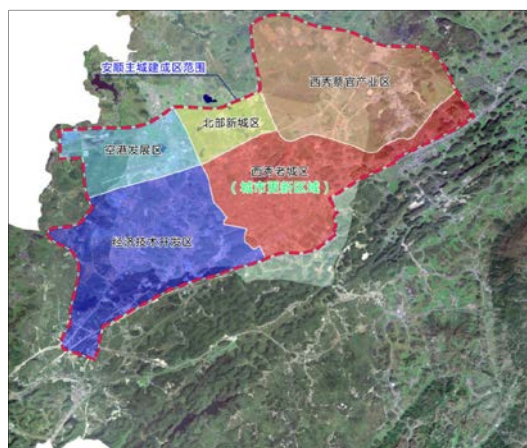


图2 更新范围在安顺市主城区位置图

(二) 更新范围现状建设情况

1. 现状建设用地情况

更新范围现状城市建设用地为2579.33公顷；主要

由居住用地、公共管理与公共服务设施用地、工业用地、道路与交通设施用地和绿地与广场用地构成，用地面积达到2108公顷，占总城市建设用地的81.73%。

2. “三改”项目建设情况

至2020年末，西秀区老旧小区改造项目共计54个，改造户数19932户，总建筑面积181.773万平方米。未建成棚户区改造项目共计57项，改造户数39316户，存量任务数19936户。背街小巷改造项目共计34项，改造总长度7054米，街巷宽度4—16米之间。

3. 文教卫设施建设情况

文化设施配置不足。会展中心、科技馆、市青少年宫、儿童活动中心、老年活动中心等文化服务设施较为缺乏。区级、社区级文体及社会福利设施缺乏，社区养老服务设施不足。

义务教育设施覆盖率不够。小学步行10分钟覆盖率47.64%，主要集中在西部城区内，东部城区两六路两侧，马槽片区小学配置严重不足。老城区内小学用地普遍较小。中学步行15分钟覆盖率65.14%，集中分布于中华东路两侧地区，主要问题是教学用地不足，大额班现象严重。

医疗卫生设施基本满足市民需求。范围内部分有安顺市人民医院、安顺市西秀区人民医院、安顺市交通医院等十多家三级甲等医院，社区卫生医疗设施步行15分钟覆盖率78.69%，主要分布在西部城区和东部马槽片区，基本能够满足居民的医疗需求。

4. 道路交通建设情况

(1) 主干路网骨架系统有待完善，次干路、支路严重缺乏。更新范围内主要由黄果树大街、中华东路、中华西路、二环路、北航路、南航路、塔山西路、中华北路、中华南路、西水路、虹山湖路、武当路、市府路、北四号路形成的主要城市路网，更新区域内还未形成完整的城市主路网骨架体系，部分主干路存在断头路。内部体系道路断头路、不规则岔路口较多。城市次干路、支路路网密度低于规范标准，造成主干路交通压力过大。

(2) 停车位缺口巨大。局部地段如中华北路、中华南路、南马广场等矛盾尤为突出，基本车位和出行车位停车需求矛盾均较为突出。

5. 重大基础设施建设情况

更新范围及周边区域各项市政基础设施建设适度超前，设施建设基本满足需求。但市政基础设施地下管网设施建设滞后。因管网老化、建设标准低、系统管理滞后等导致一系列“城市病”出现。

(三) 更新单元划分

1. 10-15分钟生活圈布局

依据《城市居住区规划设计标准》，结合控制性详细规划单元划分，将更新区域划分为14个15分钟生活圈和27个10分钟生活圈。

2. 城市更新单元划分及功能引导

(1) 单元划分。依据研究方法确定的划分原则，将西秀区城市更新区域划分14个城市更新单元，分别为古城单元、南支流单元、南马单元、北山单元、虹山湖

单元、南水单元、东关单元、驼宝山单元、迎晖单元、金钟山单元、五里屯单元、高新水单元、火车站单元、龙宫单元，更新单元面积从1.5—3.3平方公里不等。

(2) 单元功能引导。根据更新单元现状城市建设用地构成，通过与现行版总体规划用地规划比较，明确各城市更新单元的主导功能，引导城市更新单元规划。西秀区城市更新单元主导功能主要有行政办公、旅游综合服务、商贸、居住、旅游休闲、交通枢纽六大类。

3. 更新单元设施配置要求

构建更新范围内“15分钟、10分钟、5分钟”三级生活圈服务设施体系，并根据规范要求配置完善各级各类服务设施。本方案划定的一个城市更新单元相当于一个15分钟生活圈或10分钟生活圈。

(四) 更新单元规划

更新范围内涉及14个城市更新单元，本次研究选取其中一个更新的单元——“古城单元”来进行研究。

1. 更新单元区位与范围

古城单元位于西秀区老城区核心区内，四周为老城环线，分别是虹山湖路、西水路、塔山西路和塔山东路。中华东路、中华西路、中华北路和中华南路四条城市主干路穿片区而过。规划范围面积2.13平方公里。

2. “三改”项目建设情况

古城单元内涉及老旧小区改造项目9个，共2970户；棚户改造项目8个，改造总户数5205户，存量改造任务1748户，占比34%；背街小巷8条，长度1285米，面积8500平方米。

3. 现状问题分析

(1) 教育设施资源丰富，但社区级公共服务设施存在短板。片区内有一中、二中、六中、一小、二小、三小、五小、六小、八小等教育设施，教育资源十分丰富。但是社区医疗、社区管理、文体活动、养老、幼儿园等设施缺位严重。

(2) 历史文化资源集中、地位突出，但城市魅力空间塑造不足。古城单元位于安顺市历史城区范围内，包含有安顺古城历史文化街区，同时分布有龙王庙、凤仪书院、崇真寺、天主教堂、圆通寺、白塔等文保单位和历史建筑。城市发展过程中，由于历史要素分布相对分散，多数被现代建筑包围，缺乏展示地域文化特色的核心空间，城市文化脉络也难以被感知，城市魅力空间塑造不足。

(3) 综合公园服务半径不足，街头“口袋公园”缺乏。更新单元内有虹山湖公园、塔山公园，按照500米半径测算，仅能服务60%区域。小型的街头绿地广场数量缺乏，无法满足市民就近活动和交往的公共空间需求。

(4) 滨水空间品质不高，对市民吸引力不足。贯城河是安顺的母亲河，但滨水空间的利用较为单一，两岸开敞空间使用不便捷，缺乏合理的流线组织，公共空间品质不高，对市民的吸引力不够。

(5) 街道有活力，但缺乏地域特色。街道尺度宜人，功能业态丰富，但缺乏街头休闲空间，街道两侧建筑风貌各异，步行体验感较差。

(6) 慢性系统和停车设施有待完善。慢行交通系

统不完善，道路慢行空间被占道停车、占道经营等现象严重，城市休闲交通系统的安全性、可达性、宜游性尚有待提高。老城区居住密度大，对地下空间利用不足，机动车占用道路、占用公共空间的现象较为突出，停车供需矛盾较大。

4. 空间识别与更新方式

(1) 空间识别。对单元内用地建设和开发现状进行梳理，分为“三改”项目用地、城市开发用地、公用设施用地、文化保护范围用地、公共空间用地、未改造开发用地和其他用地七大类空间，为城市更新方式的选择奠定空间基础。

(2) 更新方式。根据单元“三改”项目推进情况、签约补偿率、区位条件、设施配套及落地建设、用地权属关系等，主要采用综合整治、拆除重建两类方式推进城市更新，对更新发展方向进行指引。其中，综合整治地块面积47.11公顷；拆除重建地块面积33.83公顷。

5. 更新单元项目库

依据《城市居住区规划设计标准》和《社区生活圈规划技术指南》，落实总体规划、控制性详细规划和相关专项规划要求，最终形成“三改”项目库和更新单元补齐设施短板项目库。补齐设施短板结合人口规模，聚焦更新单元内“公共空间体系与生态修复、城市魅力空间、公共服务设施、城市道路与公共交通优化”等几大要素，构建覆盖社区服务、教育医疗、文体福利、日常出行、公共安全等服务设施要素体系。

老旧小区改造项目库				
序号	项目名称	计划改造年度	改造户数(户)	改造面积(公顷)
1	煤业公司宿舍、税务局宿舍、建新家属3区、6组	2021	305	3.45
2	幸福小区	2021	316	3.9
3	崑山片区老旧小区	2022	308	3.12
4	市西片区老旧小区(含大益里社区等)	2023	503	5.57
5	北街社区老城小区	2023	345	4.13
6	人民社区(含:国英小区、北苑小区、北顺小区、陶台街小区、恒源ABC)	2023	297	1.95
7	武吉社区片区(含:安置公寓、鸭棚子、燕香花园等)、顺大广源、教场路农贸市场	2023	504	4.53
8	教师小区	2023	28	0.38
9	西南大市场小区	2021	364	4.4
合计			2970	31.43
棚户区改造项目库				
序号	项目名称	计划改造年度	改造户数(户)	改造面积(公顷)
1	西秀区2017国开片区棚户区改造项目	2021	806	101
2	西秀区2016年茶城片区城市棚户区改造项目	2021	1584	93
3	西秀区2015年民主路(区人民医院及周边地块)棚户区改造项目	2021	156	18
4	西秀区2015年前进村社区城市棚户区改造项目	2022	121	78
5	西秀区2016年北门家私城城市棚户区改造项目	2022	677	43
6	西秀区2015年112地质大队城市棚户区改造项目	2022	400	46
7	西秀区2015年区委大院二期城市棚户区改造项目	2023	1146	45
8	西秀区2017年市一中周边地块棚户区改造项目	2023	315	27
合计			5205	451
背街小巷改造项目库				
序号	项目名称	计划改造年度	改造面积(公顷)	改造长度(m)
1	中营巷2	2021	0.11	128.15
2	中营巷3	2021	0.09	102.25
3	普治路	2021	0.15	221.35
4	普治路	2021	0.16	125.15
5	太和巷	2021	0.12	240.27
6	志林巷	2021	0.08	253.06
7	顺泰巷	2021	0.06	78.26
8	国通中路	2021	0.08	137.28
合计			0.85	1285.77

图3 古城更新单元“三改”项目库及建设时序安排图

6. 单元经济效益分析

古城更新单元经济效益分析包括投资费用和收益费用两大部分。投资费用包括古城更新单元规划建设所需总投资，含征地拆迁安置费、整体项目工程费用、工程建设其他费用、建设期利息、预备费等。收益费用包括经营收入和补贴收入。经营收入指古城更新单元项

序号	名称	更新改造内容
一 公共空间体系与生态修复		
1	背城河生态整治提升	整治背城河长度 880 米，两侧滨水绿化空间 42000 平方米。
2	中西公园建设	结合凤仪书院、尼姑庙两处历史文化节点，建设中西公园，面积 12000 平方米。
3	社区公园建设	结合 7 个 5 分钟生活圈，建设 7 个社区公园，面积 8600 平方米。
4	街头口袋公园建设	结合道路建设和“三改”项目保留下的边角空间，建设街头口袋公园 10 个，面积 9100 平方米。
二 城市魅力空间营造		
1	崇真寺整治提升项目	建筑修缮面积 3500 平方米，场地绿化整治 9600 平方米。
2	凤仪书院、尼姑庙整治提升项目	建筑修缮面积 380 平方米，场地绿化整治 6200 平方米。
3	化王庙整治提升项目	建筑修缮面积 660 平方米，场地绿化整治 3300 平方米。
4	圆通寺、天主教堂整治提升项目	建筑修缮面积 1200 平方米，场地绿化整治 8600 平方米。
5	东林寺整治提升项目	建筑修缮面积 1600 平方米，场地绿化整治 870 平方米。
三 公共服务设施提升提升		
1	15 分钟生活圈公共服务设施	增设图书片区运动中心 4660 平方米、养老服务中心 3600 平方米、文化活动中心 3100 平方米。
2	10 分钟生活圈公共服务设施	新增 4 处运动场，面积 5200 平方米。
3	5 分钟生活圈公共服务设施	新增社区服务站 7 处，建筑面积 4200 平方米；文化活动室 7 处，建筑面积 2100 平方米；运动场 7 处，场地面积 4900 平方米；幼儿园 6 处，建筑面积 19200 平方米；公共厕所 7 处，建筑面积 420 平方米。
四 城市道路与公共交通优化		
1	完善城市次路、支路	第二路长度 790 米，14220 平方米； 崑山路中段长度 390 米，7020 平方米； 美国路北段长度 385 米，6930 平方米； 互助路北段长度 420 米，7560 平方米； 板桥路南段长度 210 米，3780 平方米； 红四路长度 630 米，9450 平方米； 人民路长度 498 米，7470 平方米； 百灵路长度 255 米，3825 平方米； 崑山路中段长度 650 米，11700 平方米； 东方路长度 590 米，10620 平方米。
2	完善慢行系统	老城环线慢行路长度 5600 米，28000 平方米； 中华南路、北路慢行系统长度 1600 米，8000 平方米； 中华东路、西路慢行系统长度 1690 米，8450 平方米； 背城河慢行系统长度 1820 米，9100 平方米； 碧飞厂慢行系统长度 620 米，3100 平方米。

图4 古城更新单元补齐设施短板项目库图

目改造后各经营业态收入；补贴收入是指与项目收益相关的政府补助，包括土地腾空效益、政府财政性补贴和其他用途补贴等。经测算，古城单元城市更新项目总投资费用为419832万元，预期收入435752万元，预期效益盈余+15920万元，经济效益为正，单元内能实现投资效益自平衡。

四、研究结论

实施以“三改”为抓手的城市更新行动是省委省政府关于推进我省新型城镇化高质量发展的一项重要抓手，是实现城市发展由增量建设向存量提质的重要途径，是解决城市发展中的突出问题和短板、提升人民群众获得感幸福感安全感的重大举措。

以安顺市西秀区作为城市更新规划编制研究对象具有典型性特征，对我省各县区推进实施城市更新行动的顶层设计提供了现实指导意义，为后续城市更新规划编制技术指南、实施细则提供了现实案例。

五、结束语

城市更新行动是一项复杂而必须长期坚持的工作，针对贵州“山地城市、组团式发展、多民族共存”的城市空间特征，结合新时代国土空间规划新要求，还需要继续加强对“城市建设绿色发展、历史文化保护与传承、城市智慧建设”等方面深入研究，不断完善我省城市更新规划的顶层设计，提升城市人居环境质量，提升人民生活质量，提升城市竞争力，走出一条贵州特色山地城市高质量发展道路。

参考文献

[1]姜东厚. 城市更新的实践与思考[J]. 规划师, 2002(5): 53-56.
 [2]翟斌庆, 伍美琴, 城市更新理念与中国城市现实[J]. 城市规划学刊. 2009(02)
 作者简介: 段世凯, 男, 贵州省城乡规划设计研究院有限责任公司, 规划二所副主任规划师, 高级工程师。