

# 国土空间背景下城市更新单元规划探索

## ——以南京市秦淮区为例

林彤

南京市规划设计研究院有限责任公司

**摘要：**秦淮区作为南京市城市更新的先行示范区，近几年涌现出较多特色鲜明、群众认可、行业认同的城市更新示范项目，但是对于全区层面的城市更新体系构建缺少系统性梳理。本文以秦淮区国土空间分区规划中城市更新规划的相关研究内容为依据，构建纵向传导、覆盖全域的“统筹区—更新管控单元—实施单元（更新项目）”三级城市更新规划体系。在单元划分上借鉴先进城市经验，基于现行控规管理单元划定城市更新管控单元；根据实施项目的可能性划定实施项目，指导下一步建设实施。

**关键词：**城市更新；更新单元；三级更新体系；秦淮区

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.19.040

### 一、前言

随着城市发展从增量扩张进入存量调整阶段，城市更新成为当前各个城市发展的必修课。2021年8月住建部发布“大拆大建”限令后，11月又公布《关于开展第一批城市更新试点工作的通知》，决定在21个城市（区）开展第一批城市更新试点工作，南京入选全国首批城市更新试点名单，探索城市更新可持续模式及建立城市更新配套制度政策。2022年3月15日，江苏省委办公厅、省政府办公厅印发了《江苏省关于实施城市更新行动的指导意见》，为江苏省做好新发展阶段城市工作，全面实现城市高质量发展指明了方向。4月25日，南京市出台了《南京市城市更新试点实施方案》，拟对4大类10个方面进行全要素全方位更新，包括居住领域、生产领域、公共空间和综合领域。

2013年原秦淮区与白下区合并，新秦淮区编制了第一版城市总体规划，提出“保护更新老城、开发建设新城”的总体思路。作为南京市资深的主城核心区，经过近十年的摸索，秦淮区以人民为中心的“小规模、渐进式”有机更新路径得到社会各界好评，成功探索出一条有温度、有特色的老城更新模式，肩负起南京老城更新的样板重任。根据2022年4月颁布的《南京市城市更新试点实施方案》中对城市更新类型的梳理，秦淮区目前主要涉及居住类地段更新、生产类建筑以及公共空间提升三大类型，每种类型都有特色鲜明、可圈可点、群众认可、行业认同的示范项目。

居住类项目更新既有以石榴新村为代表的老旧小区改造，也有以小西湖为代表的历史地段的更新；生产类项目更新，既有以国创园、国家领军人才创业园为代表的产业园区改造提升，也有以扬子大厦为代表的老旧楼宇提档升级；公共空间提升主要表现为以“梧桐语”小城市客厅建设为代表，计划3年内完成14处以上小城

市客厅建设，目前已完成小火瓦巷“红星广场”小城市客厅改造、明外郭高桥门公园小城市客厅改造、“文采书屋”小城市客厅改造、小城市客厅。但是对于全区层面的城市更新体系的梳理存在空白。

截至目前，南京市尚未颁布有关城市更新单元划分的相关政策文件。秦淮区作为全市城市更新领域的先行者，始终坚持摸着石头过河的精神，结合全区国土空间分区规划编制契机，尝试探索城市更新单元划分和更新体系构建。

### 二、总体目标与更新资源

#### （一）全区总体更新目标

以存量更新为抓手，聚焦高效能治理、高品质生活，打造秦淮有机更新示范区。围绕秦淮区“秦淮河畔、活力城区”的愿景定位以及“特而精、最南京”的目标追求，实现有活力的楼宇更新，有特色的街巷更新，有温度的街区更新的总体更新目标。通过创建秦淮城市更新论坛，全力打造秦淮城市更新品牌，全面提升秦淮区城市综合实力、产业发展动力、城市宜居活力，支撑高质量发展目标的实现。

#### （二）系统梳理现状更新资源

秦淮区国土面积约49.11平方公里，作为南京主城区中区位最中心、历史最悠久、管辖面积最小的一个区，它既有明城墙围合、历经沧桑的老城，也有因存量土地整理盘活而蓄势发展的新城，是金陵文化的重要承载地和历史文化名城的重要展示区，蕴含着丰厚的人文气质和蓬勃的发展潜力。全区拥有“特而精、最南京”的传统风貌与历史文化资源，全市21%的国家级重点文物保护单位、2/3的历史文化街区都在秦淮，地下有历史风貌，地上有高度管控，历史文化资源既是利用价值，也是限制瓶颈。整个区域受制于各种保护要求，在历史文化保护、文化保护等方面更新换代保护难以落实。

梳理全区现状更新资源成为更新单元规划的首要工作。本文基于秦淮区现状发展特征，按照项目分布形态、集聚程度等，将全区现状更新资源分为点状、线性、片状等三种类型。其中，点状更新资源约110处、建筑规模约80万平方米，主要为非成套住宅和低效楼宇；线性更新资源约60处、长度约36公里，主要为沿明城墙、秦淮河、历史街巷等地区更新载体；片状更新资源约780公顷、建筑规模约477万平方米，主要为旧居住区、老旧厂区、老旧校区等。

### 三、基于三大维度形成更新单元总体策略

（一）差异思维：由“单个地块”向“整体统筹、差异引导”转变

基于高质量发展、高效能治理、高品质生活的目标追求，以国土空间治理和土地综合整备的思维引领城市



图1 现状更新资源梳理情况（来源：《南京市秦淮区国土空间分区规划》（阶段成果））

更新行动，实现成片连片和全要素资源更新。结合全区不同板块的现状特征和主导功能，探索基于因地制宜、地尽其用、各有侧重的三类地区更新统筹模式。

一是老城区板块（主要包括秦淮老城、中华门、苜蓿园地区），基于片区老城特征明显，周边可拓空间有限的特征，探索人居环境提升、历史文化活化利用、创新载体挖潜的综合更新模式。二是绕城公路沿线以及宁芜铁路沿线空间（主要包括河头、双龙街、南京卷烟厂、牌楼地块），基于城村产混杂、形象欠佳的特征，探索功能设施统筹、产业园区升级、全域城镇化的布局模式。三是南部新城板块，高水平规划引领，局部地区提质的模式。

#### （二）协同思维：由“商住主导”向“产业赋能，文旅商金综合更新”转变

本次研究改变原有通过规划住宅用地来实现资金平衡的常规做法，而是注重培育城市的持久动力，聚焦低效产业用地，打好产业用地“文化”牌。注入产业的多元引导，实现城市文化、旅游、商服、金融等协同发展，为老城区注入发展原动力，为城市发展健康可持续发展提供产业支撑，最终实现老城焕新颜。

一是以文化创意、科技研发为特色的“退二进三”1.0模式。将原来的工厂已经丧失了传统的制造功能，在停产搬迁了一些企业的老厂区后，逐渐转型为研发、科技和创意产业，如金城集团老厂区搬迁更新为中航科技城。

二是以园区集聚为目的“退二优二”2.0模式。做大做强重点园区，打造产业集群。白下高新技术产业园区作为全省面积最小、南京市主城区范围内唯一的一个省级开发区，坚持存量优化与增量提质并重，发挥辐射带动作用，支持全域质量再创新高发展。

三是以工业遗产活化利用为导向的新型“都市园

区”3.0模式。通过对工业遗址的微更新，主要是对厂区内建筑功能和空间环境的改造，打造现代“都市园区”，将新的设计理念融入老的厂区，实现工厂原址的历史沉淀与文化创意产业有机协同。如金陵制造局更新为晨光1865科技创意产业园，历史上的江南铸造银元制钱总局、南京第二机床厂更新为国家领军人才创业园。

四是以高校、大科研院所为代表的“秦淮硅巷”4.0模式。通过这些大单位的闲置空间资源，重组硅巷载体，形成以创新型经济、研发型产业、融合型发展为主要特征的产学研融通创新高地。

#### （三）整体思维：由“空间改造”向“品质提升、人居改善”转变

本文改变原有城市更新中就项目论项目的传统做法，进一步贯彻落实“人民城市为人民”的发展思路，对片区进行评估体检，查缺项、补短板，通过单个项目的更新带动周边地区整体空间品质的提升和人居环境的改善，打造有活力的楼宇更新，有特色的街巷更新，有温度的街区更新，最终实现“更新一小块、收益一大片的”效果。

### 四、基于纵向传导构建全区三级更新体系

#### （一）单元划定思路

以构建国土空间规划体系为契机，划定秦淮区标准更新单元，是提升规划纵向传导实施能力的重要举措。目前南京市层面并没有出台关于城市更新单元划定的规则，本项目在参考广州、上海等地更新单元划定方法的基础上，结合全区实际情况、控规以及已经更新的项目地块汇总分析后，拟定更新片区、更新单元的划定思路。从而构建“更新片区—更新管控单元—实施单元（项目）”三级更新体系，充分衔接国土空间规划体系。



图2 纵向传导的三级更新体系（来源：笔者自绘）

**（二）全域覆盖的更新片区**

统筹区域内功能、规模、设施的研究范围，不作为法定的规划管理边界。但更新划定以控规编制单元为基础，局部根据自然地物、权属信息、主干路网进行修正，便于后期反馈控规调整、加强项目实施落地。

**（三）衔接控规单元的更新管控单元**

更新管控单元是在国土空间规划体系中进行更新改造的范围边界，既是基础空间单元，也是规划编制的技术单元，更是规划传导的管控单元，在国土空间规划中进行详细规划的基础空间单元。以前文梳理的更新资源判定为基础，基于现状用地特征、用地潜力、更新诉求等筛选更新地块，划定低效、闲置资源连片成片区域，低效用地资源及周边可整备用地原则上占更新单元面积的30%以上，外围零星地块可不纳入更新单元。最终形成的更新管控单元是与控规图则边界相匹配的一个或者多个图则单元，在编制更新单元规划的同时进行控规图则修改，保障后续更新项目的有序实施。

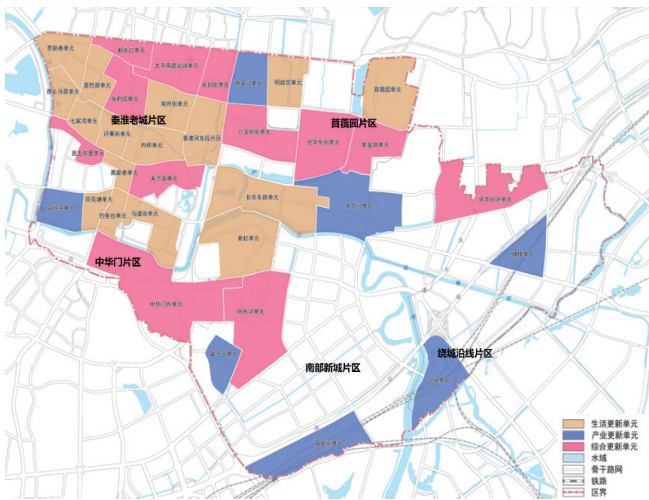


图3 更新管控单元分布图（来源：《南京市秦淮区国土空间分区规划》（阶段成果））

**（四）以产权项目为主导的实施单元**

根据实施目的，将现状更新资源分为居住类、产业类、提升类，涵盖点、线、面各种类型。针对各更新单元，对项目进行打包和归拢，实现全域覆盖、全类型改造、全生命周期的年度更新项目库，有效指导更新项目实施落地。

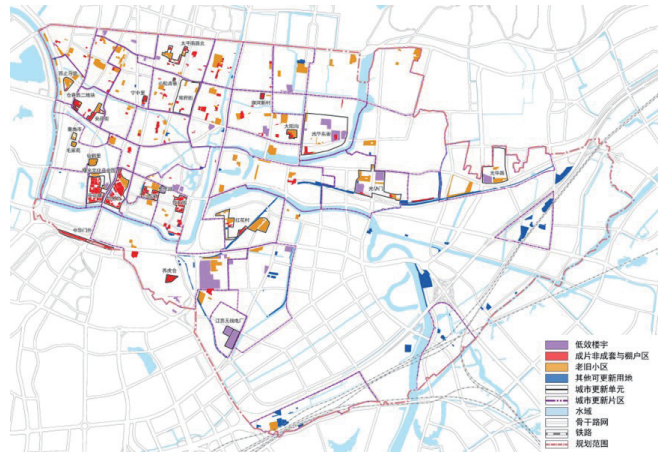


图4 更新实施（项目）单元分布图（来源：《南京市秦淮区国土空间分区规划》）

**结论与展望**

作为南京市城市更新的示范区，秦淮书写着令人奋进的城市更新新华章。从单个项目的更新改造走向多个项目连片统筹改造，从单纯的居住环境改走向多元业态混合、公共空间改善、交通微循环等复合型更新改造，从大刀阔斧的拆除新建走向渐进式微更新，秦淮区的城市更新思路与体系架构逐渐明朗，城市更新制度也正在形成，有温度的城市更新深入人心。

本文提出国土空间规划体系下城市更新单元划分和更新体系构建还处于初步探索阶段，各地应一地一策，制定出适合自身发展需求的更新体系，通过不断实践与探索，进一步促进城市高质量发展，不断满足人民群众对美好生活的向往，将“人民城市人民建，人民城市为人民”的理念贯彻始终，真正实现有温度的城市更新。

**参考文献**

[1] 陈哲怡. 西安明城区三学街片区居住生活空间自组织更新研究[D]. 西安建筑科技大学, 2017.  
 [2] 邢婉婉. 城市更新下购物中心空间环境改造研究——以青岛城阳万象汇为例[D]. 辽宁工程技术大学[2023-07-27].  
 [3] 盛鸣, 詹飞翔, 蔡奇杉, 等. 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, 10(3): 12.  
 [4] 夏园. 结合区域特色的城市产业用地整理路径——以南京市秦淮区为例[J]. 中国房地产[2023-08-10].