

# 高质量发展背景下的城市更新规划实践探索

## ——以芜湖市为例

江国治

中铁城市规划设计研究院有限公司

**摘要：**城市更新作为国家层面的重大决策部署，也是城镇化稳定发展阶段的必经过程，需要加强规划统筹以推进城市高质量发展。文章在全国第一批21个城市更新试点城市经验总结基础上，围绕规划编制体系和规划编制方法，结合芜湖实际提出面向高质量发展的城市更新规划统筹策略，探索契合地方治理语境的更新规划实施路径，以为同类城市提供参考经验。

**关键词：**更新规划；城市体检；更新单元；更新指引

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.10.002

### 引言

随着我国从高速增长阶段迈向高质量发展阶段，通过推进城市更新，将大规模增量建设转为存量提质改造和增量结构调整并重具有重要战略意义。区别于传统单一要素类专项规划，城市更新专项规划对象庞杂，且尚无成熟编制规程和技术指南直接指导，自2021年住房和城乡建设部近日印发《关于开展第一批城市更新试点工作的通知》以来，第一批试点城市和部分其他城市陆续开展了市级层面城市更新专项规划编制。文章以第一批试点城市中的北京、长沙、唐山、铜陵以及非试点城市广州、济南、大连、青岛等为研究对象，梳理了其市级城市更新专项规划主要任务、更新对象界定、空间划分及指引和传导体系等方面做法，结合芜湖实践以期寻找适合三线城市的市级层面更新规划编制方法。

### 一、城市更新行动的规划统筹

#### （一）市级更新规划编制内容

对比分析上述研究对象城市已发布的市级更新专项规划，从规划定位来看，各城市表述较为接近，一是国土空间体系的重要专项规划，二是城市更新行动引领性文件，三是指导城市更新行动计划和项目实施的依据；从规划年限来看，除北京和唐山为“十四五”规划，多数城市均与国土空间总体规划期限相对应，远期至2035年，近期至2025年；从规划编制范围来看，主要分为两类，一类是市域行政辖区，另一类是中心城区；从更新对象界定来看，对比城市结合自身存量空间特点提出各具特色内容，大体围绕老旧生活空间（老旧小区、棚户区等）、老旧生产空间（低效工业、老旧厂房、仓库）、老旧商业空间（老旧市场、办公楼宇）、老旧公共空间（待更新道路、公共服务设施、市政基础设施等）和历史文化资源等五方面；从规划任务（策略）来看，各城市围绕城市空间结构、城市产业布局、公共服务配置、城市交通服务、城市韧性水平、城市绿色发展、历史文化保护、城市品质提升等方面从不同视角均做了较为系统完整的归类；从空间划分及指引来看，大多城市提出划分更新片区（单元），并对其提出相应指

引内容，落实市级专项规划核心要求；从规划传导来看，大多城市提出构建市级（区县）专项规划——更新单元规划（策划）——项目实施方案的三级传导体系。

#### （二）内涵转变与高位统筹

脱胎于“三旧改造”的城市更新行动在新时期城市高质量发展背景下，其发展内涵体现在五个转变：一是从政府主导到多元参与的转变，更加强调共建共治共享理念；二是从规模扩张到品质提升的转变，更加突出以人民为中心的发展观；三是从单一要素到综合目标的转变，更加注重复合功能的构建；四是从大拆大建向有机更新的转变，更加注重历史文化的保护传承；五是从单个对象向片区统筹的转变，更加强化系统集成的实施路径。城市更新行动既不能“窄化”为狭义的“更新”，也不能“矮化”为单薄的“行动”（王富海，2022）。因此，文章认为，市级层面更新专项规划应发挥统筹引领作用，填补存量地区顶层规划缺位的现实，在更新对象的界定上，宜从民生保障、品质提升和特色彰显三个维度系统全面梳理存量资源；在更新任务的研判上，应立足目标导向和问题导向找差距补短板；在更新空间的划分上，应分级分类合理划分更新片区（单元），并提出具体指引要求；最后是建立层层落实的规划传导体系。

### 二、芜湖城市更新发展历程

#### （一）芜湖市概况

芜湖，简称“芜”，别称江城、鸠兹，地处安徽省东南部，国土空间总面积6009.02平方公里。芜湖南依皖南山区，北望江淮丘陵，承东启西，通江达海，被誉为“长江巨埠，皖之中坚”。芜湖有2500年建城史，是受军事、经济、环境、传统文化等多重影响下古城营建的代表城市，作为安徽省内第一个开埠的口岸，也是我国中西部地区近代西洋文化最典范的集聚地和遗存地，其中心城区空间形态经历了沿青弋江发展（“一”字型）——沿长江带状发展（“L”型）——组团式发展（五大组团）——拥江发展（南北联动）几个主要阶段。

#### （二）芜湖城市更新实践阶段

一是局部地区旧城改造阶段：90年代初-2007年以前。从20世纪90年代初开始，芜湖启动旧城改造，主要内容为老城核心地区拆旧建新的改造活动，改造主体由政府主导与市场开发并举，主要目的是完善城市功能，改善城市形象，代表性更新项目包括长街改造、中山路步行街、凤凰美食街等。该阶段改造活动呈零散分布，满足了彼时城市发展需要，但在规划引导和控制力度上不足，城市整体面貌协调性相对欠缺。

二是大规模棚改阶段：2007—2014年。2007年以来

芜湖启动棚改旧改征迁工作，对棚户区、城中村进行大规模的拆除改造。这一阶段基本完成了老城区大面积的危旧住区改造，城市形象得到很大提升，人居环境得到较大改善。代表性更新项目包括东方龙城、大小官山、张家山花园等。该阶段改造方式较为单一，以拆旧建新为主，棚改地块往往追求过高的改造强度，且在公共服务设施配套建设上相对滞后，忽视了宜居生活品质的需求。

三是综合整治与拆旧建新并存阶段：2014-2022年。芜湖从2014年开始逐步建立健全旧城镇改造机制，加快城区老厂区外迁和老旧小区提升改造，优化提升旧城功能，期间完成了大多数城镇老旧小区改造任务，打造了雨耕山文化产业园、芜湖古城一期、大蓉坊等历史文化特色更新区域。该阶段更新改造坚持综合整治与拆旧建新并举，注重对文化要素和历史价值的保护，将城市更新方式提升到一个新的阶段，但更新对象仍较为零散，老旧小区改造以基础类内容为主，缺少生活圈层面的系统考虑，此外历史文化区域基本为点状更新，尚未形成以历史文化街区和历史城区为目标的整体更新路径。

从当前芜湖市划定的三区三线来看，中心城区增量建设用地主要分布在江北区域，江南主城增量空间有限，城市更新将成为芜湖江南主城区未来城市发展的重要抓手。至2021年底，芜湖市常住人口城镇化率达至72.99%，全面迈入城镇化稳定发展阶段，亟须通过城市更新解决城镇化快速发展时期遗留的“城市病”等突出问题。

### 三、芜湖更新规划顶层框架

#### （一）构建分层传导的更新规划体系

在国土空间规划引领下，构建从宏观（城市）—中观（单元）—微观（项目）分层传导、逐层细化的城市更新规划体系，以统筹协调自上而下的管控要求和自下而上的多元诉求（林辰芳，2021）。与市级国土空间规划三级体系相对应，芜湖探索建立了更新专项规划系统指导、更新计划协调推进、更新单元设计方案任务统筹，更新项目实施指导建设的城市更新工作全流程规划传导体系。其中市级更新专项规划与市级国土空间总体规划相衔接，指导和部署全市城市更新工作，与市级城市更新三年行动计划及年度计划相互反馈；更新单元设计方案强调单元范围统筹谋划，与控制性详细规划相互反馈；更新项目实施方案侧重实施层面详细设计。

#### （二）面向目标、问题及实施导向的更新逻辑

城市更新行动既要面向城市体检问题补短板，也要面向城市空间形态和城市功能持续完善与优化调整。芜湖城市更新规划围绕“城市发展+城市治理+实施导向”三条线索，以“目标+问题+实施”导向，在目标导向维度重点统筹城市增存空间，保障重要平台功能落实，壮大城市各组团发展能级。在问题导向维度结合城市体检报告，将城市发展问题数据转译落位空间，通过GIS分析综合评判城市空间问题的差异性，通过分区分类指引

优化城市空间结构、改善人居环境、完善公共服务及基础设施。在实施导向维度综合考量地方财政承受能力，避免政府“大包大揽”式工作，审慎确定“留改拆”分类规模。

### 四、芜湖城市更新专项规划核心内容

规划以“构体系、定路径、明目标、提指引、建机制”五大部分展开研究，向上衔接《芜湖市国土空间总体规划（2021-2035年）》，落实战略目标、国土空间格局、重大基础设施等，提出城市更新的目标、规模、分区、分类策略等，向下传导城市发展战略意图。

#### （一）识别更新重点空间

聚焦芜湖迫切需要改造及最具改造潜力对象，构建“5+1”更新资源体系，梳理老旧小区、棚户区（城中村、危房）、老旧厂房（仓库）、老旧市场（商业、楼宇）、历史文化资源点和其他老旧公共空间六类重点空间类型，通过差异化指标权重赋值，运用层次分析法（AHP法）和夜间灯光数据校核等方法建立六大类型的综合性评价体系及标准模型，搭建“地块级”高精度的“底数”平台，形成更新资源分布一张图。

#### （二）统筹更新规划策略

通过“优结构、提品质、补短板、营特色、塑智慧”五大规划策略统筹囊括城市更新区域发展与短板问题。其中“优结构”通过功能调整促进城市功能优化，推动老旧厂房改造利用，因地制宜地发展文旅、养老、幼托、体育等现代服务业，分级分类推动产业园区低效产业用地“腾笼换鸟”和提质增效，建设科创平台提升城市发展动能。“提品质”包括完善服务功能、提升城市人居品质，成片推进老旧小区改造，结合宜邻中心推进完整居住社区建设。加快推进多层次性生态廊道网络建设，营造水绿联城的生态环境。“补短板”旨在提升安全韧性，补足基础设施短板，畅通道路交通微循环，增强公共停车位供给，建设慢行系统，加快公共充电桩的覆盖率。“营特色”紧抓芜湖山水历史文化资源凸显山水人文营造城市特色空间。聚焦百里江湾重点打造江城一体城市风貌，传承文化内核打造具有文化记忆的八片特色（文化）街区，塑造富有特色文化场景活力空间。“塑智慧”主要是强化数字赋能，完善智慧管理平台，建设智慧社区。

#### （三）搭建更新评价指标体系

为便于更新目标的量化与监测，更新规划与城市体检指标、城市发展目标定位等相衔接，从社区活力、公园活力、创新活力和消费活力四个方面提出芜湖城市功能品质活力提升评价指标体系（图1）。社区活力指标体系包括老旧小区改造率、完整居住社区覆盖率等6个具体指标。公园活力指标体系包括建成区绿地率、建成区人均公园绿地面积等6个具体指标。创新活力指标体系包括科创平台建设、已公布历史建筑利用率、城市特色文化街区塑造情况等4个具体指标。消费活力指标体系包括城市特色商圈或特色街巷塑造、餐饮多样性指数等4个具体指标。通过城市更新增加城市吸引力，有利于增强城市基础活力和功能活力。

类别	指标名称	单位	规划目标值
社区活力	老旧小区改造率	%	完成2005年前老旧小区改造
	完整居住社区覆盖率	%	≥40
	绿色社区建设比例	%	≥65
	公交站点（轨道交通站点）服务半径覆盖率	%	100
	文化、教育、体育、卫生、养老等社区公共服务设施一刻钟步行可达覆盖率	%	≥85
	全龄友好社区数量	个	≥10
公园活力	建成区绿地率	%	≥42
	建成区人均公园绿地面积	m <sup>2</sup>	≥14
	公园绿化活动场地服务半径覆盖率	%	≥90
	城市万人拥有绿道长度	km	≥1.5
	城市绿道服务半径覆盖率	%	≥80
	城市特色公园数量	个	≥10
创新活力	科创平台建设数量	个	≥10
	已公布历史建筑利用率	%	100
	城市特色文化街区数量	个	≥8
	万人城市文化建筑面积	m <sup>2</sup>	≥1500
消费活力	城市特色商圈或特色街巷数量	个	5大特色商圈、8条特色街巷
	餐饮多样性指数	%	≥70
	夜间经济特色消费区	个	≥10
	区域性重大活动、会议或赛事等活动的举办次数	次/年	≥5

图1 芜湖城市功能品质活力提升评价指标体系

**（四）划定更新单元制定更新指引**

基于边界稳定、功能合理、规模适宜、行政事权及城镇开发边界四个方面综合考量，建立“多要素叠加”的综合分析模型，划分城市更新单元。更新单元分为示范更新单元和一般更新单元两种类型，其中示范更新单元是指规模较大的服务和产业设施核心区域，历史文化资源集中区域，对全市城市结构和功能产生重大影响并具有典型示范的更新单元；一般更新单元是指在示范更新单元外划定的成片更新区域，从而达到对集中连片的城市更新存量地区进行全覆盖控制。

更新指引包括分区指引、单元指引、分类指引和更新方式指引，更新分区指引基于城市更新总体结构，分为五个片区，从更新目标、更新结构、更新重点、更新方式等方面进行指引。更新单元指引从单元主导功能、更新重点指引、城市设计等方面进行指引。分类指引对老旧小区、棚户区、老旧市场、老旧厂房、历史文化资源和其他公共空间六类更新对象分别提出更新目标、更新范围和核心策略。更新方式指引包括保护改善、综合整治、拆旧建新三类，从全市统筹角度提出各类更新对象的更新方式和规模指引，避免大拆大建。

**（五）完善全方位实施保障体系**

在组织管理方面，芜湖成立与人民城市建设工作领导小组相适应的城市更新工作领导小组，拓展制度创新空间，以“六全原则”（全过程组织领导、全方位政策保障、全流程设计体系、全覆盖监管监控、全智能信息整理、全社会公众参与）引导具体项目落地实施。在政策标准方面，完善“1+1+N”城市更新政策体系，保障更新行动实施。在规划传导方面，明确更新规划编制各

层级内容，形成市级更新规划总揽与指引，更新单元设计方案统筹与落实，项目实施方案计划与实施的规划传导机制。

**五、结语**

在高质量发展背景下，芜湖探索构建了包括体检评估、组织管理、规划编制、政策标准、规划实施在内的城市更新工作体系，奠定了城市更新规划统筹的基础。市级城市更新专项规划实施以来，以造船厂示范片区整体更新为代表的多元主体参与式更新实施路径已见雏形，并与历史文化名城创建相契合同步开展历史文化街区保护更新，然新时期的城市更新行动于芜湖尚处摸索阶段，未来仍需持续探索面向空间治理的政策工具。

**参考文献**

[1] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 关于开展第一批城市更新试点工作的通知 [EB/OL]. 2021-11.  
 [2] 安徽省人民政府办公厅. 关于实施城市更新行动推动城市高质量发展的实施方案 [EB/OL]. 2021-12.  
 [3] 芜湖市人民政府. 芜湖市城市更新暂行办法 [EB/OL]. 2022-12.  
 [4] 王富海, 阳建强, 王世福, 等. 如何理解推进城市更新行动 [J]. 城市规划, 2022 (2): 20-24.  
 [5] 杜雁, 胡双梅, 王崇烈, 等. 城市更新规划的统筹与协调 [J]. 城市规划, 2022 (3): 15-21.  
 [6] 阎树鑫, 万智英, 李嘉男. 城市更新行动: 内涵、逻辑和体系框架 [J]. 城市规划学刊, 2023 (01): 62-68.  
 [7] 何子张, 郑雅彬. 面向高质量发展的厦门城市更新治理体系构建 [J]. 规划师, 2022 (9): 40-46.