

城市更新片区划分视角下的策略优化与案例总结

——以重庆市中心城区为例

刘犇¹ 周吉霞² 崔垚榕¹ 邱庆亮¹

1. 广州市城市规划勘测设计研究院有限公司; 2. 重庆市九龙坡区规划和自然资源局

摘要:在国家“十四五”重点发展战略的指引下,重庆城市更新正由传统的“大拆大建”模式转向更为精细化的存量发展模式。城市更新规划作为国土空间规划的重要组成部分,二者的有机融合对于实现城市功能的优化升级具有重要意义。城市更新片区作为城市更新工作的重要中间环节,其分区分类规划能够精准突出更新的功能和目标传导。本文深入探讨了重庆城市更新过程中面临的四大核心问题:弹性管控与分类指引待完善、丘陵山地地形限制与功能疏解难题以及共服务设施分布不均。通过构建多因素评价体系、分区施策指引、片区统筹布局、精细测算收益四大策略优化更新片区划定,为重庆城市更新片区划定提供了一种科学的技术路线。并针对功能性、保障性、保护性三类更新片区,提出针对性的更新策略与发展方向。

关键词:更新单元;城市更新;策略优化

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2024.20.008

引言

近十年,中国城镇化与可持续发展推动了“增量”向“存量”的转变。城市更新战略已上升为国家战略,强调在更新中坚持“留改拆”并举,综合考虑建设、历史保护、生态和利益协调等多方面因素。重庆作为住房和城乡建设部《关于开展第一批城市更新试点工作的通知》建办科函〔2021〕443号文确定包括21个城市(区)作为首批城市更新试点^[1],其城市更新强调功能提升与创新,既具研究价值,又具推广意义。

本文聚焦于重庆中心城区,分析其更新面临的现实问题,提出四个方面的更新片区优化路径。选取功能、保障、保护三类更新片区的典型案例,制定可复制的实施策略,为下一步更新实施方案提供指引。

一、重庆中心城区城市更新面临的问题

(一)弹性管控与分类指引待完善

重庆为高质量推进城市更新,于2021年实施了市区级专项规划,其工作路径为“本底识别、分类梳理、管控指引”,划定了331处重点更新区域,然而,重庆城市更新专项规划更突出“定目标、定结构、定策略”的弹性管控,面临老旧小区和厂区占比多、配套设施标准低、安全隐患等问题,缺乏“控指标”的刚性管控。同时重庆分类梳理了功能性更新片区、保障性更新片区和保护性更新片区,但缺乏针对此分类的具体更新指引,不利于直接指导城市更新具体工作的开展和落实。

(二)丘陵山地地形限制与功能疏解难题

重庆以丘陵、山地为主,山地占76%,地形复杂。城市建设需选平坦、地质好的用地,规划坡度小于15%,但主城地形坡度多在15%-25%,土地平整和基建难

度大、成本高,限制了土地开发。主城城市空间形态分散、集中不均,资源多向内环集中,统筹难度大。在更新中需考虑功能疏解和公共服务均等化,受开发成本影响,“见缝插针”式更新多,易导致项目零碎化,留下城市疤痕。

(三)共服务设施分布不均

重庆主城区“上学难、就医难”等现象依然突出,公共服务设施分布极不均衡,存在内环“富”、内环外“缺”的矛盾。65%的社会口碑好、建校历史悠久的优质中小学集中在内环以内,但面临用地紧张、场地狭小等问题;而内环外优质教育设施数量严重不足且分布不均;70%的三甲及以上优质医疗卫生设施分布在内环内,又集中分布于渝中区,千人床位数达20.6床,而内环外千人床位数仅为4.84床,但内环内的医疗设施由于建设时间久远,存在用地紧张、就医环境差、交通不便等问题。

(四)城市更新利益难以平衡

土地价值外溢驱动主体参与城市更新,但偏向高价值地块,导致作为历史文化名城的重庆历史地段和公共设施更新缺失。另一方面,国内城市更新治理模式不断演进,面对多维主体利益难以平衡的问题,开始探索“政府-市场-权利人-公众”等多元主体的协同合作,需以政府统筹为主,保障各方博弈参与人在“权、责、利”方面的平衡。

二、更新片区优化路径

(一)多维指标划定更新片区边界

为保障城市更新片区的完整性和可实施性,在划定片区时应综合考虑城市发展、规划管理要求、政府顶层设计和历史资源本底,关注国土分区、区位条件、自然生态、历史人文、建筑现状以及土地利用分析这六大方面,紧密结合城市主干道、社区(街道)的行政边界以及河流山体的自然边界,以构建合理的空间格局和具体的更新片区边界。

(二)分区施策指引更新发力方向

在城市更新的进程中,必须精心考量各个片区的更新力度和资源特色,以合理布局基础服务和公共服务设施用地,从而夯实民生建设的基础。对于高强度更新片区,往往坐落在主城区的核心地带,对城市的整体发展具有深远影响,因此,应精心规划并建设高质量的产业设施、公园绿地等大型服务设施,以支撑城市的持续发展需求。对于中强度更新片区,其核心目标是提升居民的生活质量,鉴于更新主体多样且复杂,应侧重于配置教育、医疗等中型民生保障设施,确保居民日常生活需求得到满足。对于低强度更新片区,应把关注点放在山水生态环境的优化上,此类更新项目应侧重于生态的清

退与修复，加速生态廊道的疏通与清理，以此保护公共利益，推动城市与自然环境的和谐共生。

（三）片区统筹布局公服配套设施

面对体育设施稀缺、教育医疗设施与居住区不匹配、区域教育资源分配不均等挑战，采用社区探测算法在复杂网络环境中划定公共服务的统筹范畴。通过热力图技术，识别各类公共服务设施间的内在关联和紧密度，并据此构建了体育、医疗、教育三大核心公共服务空间模型。进一步地，运用平均度、网络直径和平均路径长度等指标来深入剖析这些空间之间的连接性；同时，利用模块化和聚类系数分析来评估这些空间的集群化水平。将这些分析结果与居住小区的的网络结构进行对照，得以提出一系列优化公共服务设施的建议，并在更新区域内进行统一的资源配置和公共服务设施的完善工作，以确保居民能够享受到更加均衡、便捷的公共服务。

（四）精细测算收益优化更新项目

“控制增量、盘活存量”理念指引下的城市更新正日渐成为我国城市空间建设发展的持续任务和常态化工作^[2]。基于城市更新的拆建策略的转变，并参考重庆市土地更新改造前后的地价评估，在确定更新成本时，会综合考量开发量的核算、容积率的增长规模以及土地整备的实际需求。包括对改造所需费用的详细估算、对权利人应得赔偿的精确计算，以及新增建筑所需成本的全面考量。而在评估更新收益时，以片区所在地价为基础，同时考虑配套房建设的比例和新增建筑面积的实际增长，详细核算资产收益的增值部分，并充分考虑到运营开发等多种因素。为了确保更新单元的利益平衡，根据成本与收益的实际情况，对更新单元进行精细化的优化调整。不仅能确保项目的顺利进行，还能实现更新单元的经济利益最大化。

三、重庆城市片区典型案例策略

（一）功能性更新片区典型案例策略

观音桥街道地处重庆市江北区的中心地带，是江北区的商贸中心、商住中心、金融中心、文化中心和交通枢纽。其核心区域观音桥商圈于2005年正式开街，拥有步行街面积7万平方米，公共空间景观面积30万平方米，商业商务面积185万平方米，其中商业128万平方米，商务57万平方米，是重庆都市旅游重要的目的地之一。但同时面临着外围老旧小区多、城中村散布、空间品质低下等问题，由于地处观音桥商圈辐射区，空间区位好，土地价值高，更新潜力大，为后来一系列更新改造提供了良好的条件。

本次研究按用地类型和主导功能划分了8个更新单元，包含1个区域综合更新单元、1个商业更新单元、5个居住更新单元和1个文化更新单元。更新规模通过片区统筹平衡，观音桥商圈拆建比提高至2.5，鲤鱼池社区、鸿恩寺社区、明珠社区三个更新单元的拆建比为1.5-1.8，鹏润蓝海社区、鸿恩寺公园、锦绣嘉陵社区、世纪金源、鸿恩寺公园几乎无新增建设量，片区内指标平衡，综合拆建比为2，既满足要求，又充分释放核心区土地价值。在公服配套方面，现状公服集中于北侧的观音桥商圈和鲤鱼池社区，采取“优北补南”的策略，未来重点优化北侧商圈的商业商务类公服设施，补充完善南侧各社区公服配套。资金平衡方面，一是通过更新，进一步做优做强观音桥商圈产业，优化产业结构，做强国家级旅游休闲街区功能，提供稳定税收。二是引入社会资本，本着“政府牵线搭桥、各方参与受益、群众获得实惠”的原则，广泛吸引社会投资方参与，合作形式可采取土地出让、国资租赁、特许经营、PPP（BOT）、REITs等。如图1所示。

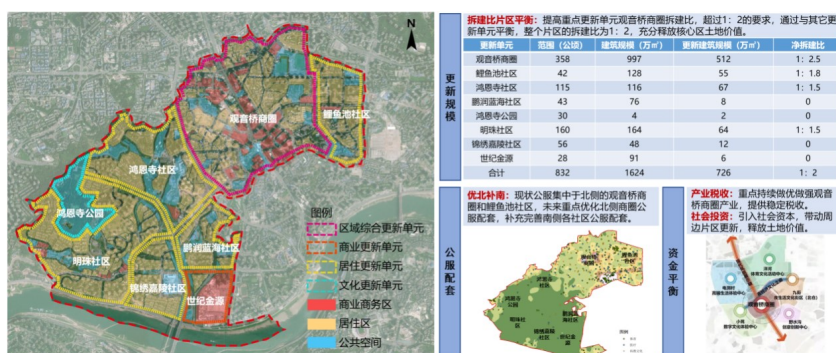


图1 观音桥街道案例分析

（二）保障性更新片区典型案例策略

天星桥街道位于重庆市沙坪坝区，片区建筑建成年代多为2000年以前，面临小区破旧、功能缺失、设施老旧等城市老城区共性问题。拥有沙坪公园、沙坪坝高铁站等优质资源，紧邻沙坪坝区政府、三峡广场商圈，在近年来的城市更新过程中成效显著。

本次研究按用地类型和主导功能划分了7个更新单元，包含1个区域综合更新单元和6个居住更新单元。更新规模“3”大“5”小。“3”大为拆建规模大的3个单元，红糟房社区、泉景社区权属清晰、拆迁量小、地块

平整，在2010年前后通过大拆大建完成更新，建成后容积率为2.5-3.0；为修建沙坪坝站，沙坪坝站-沙坪公园综合区完成北侧拆迁，采用站城融合的方式提升开发强度，建成后容积率达到5.8。其他5个单元采取小切口、微更新的模式，拆建规模小，以完善功能设施、提升单元品质为主，拆建比为1: 0.8-1: 1.2。公服配套优先考虑片区统筹，小学和中学等教育设施、公园绿地等片区共享；以小区为基本单元，同步完善社区商业、居委管理、养老医疗和公共活动空间等5分钟生活圈社区配套设施，未来向西侧倾斜社区级公服配套。资金平衡方

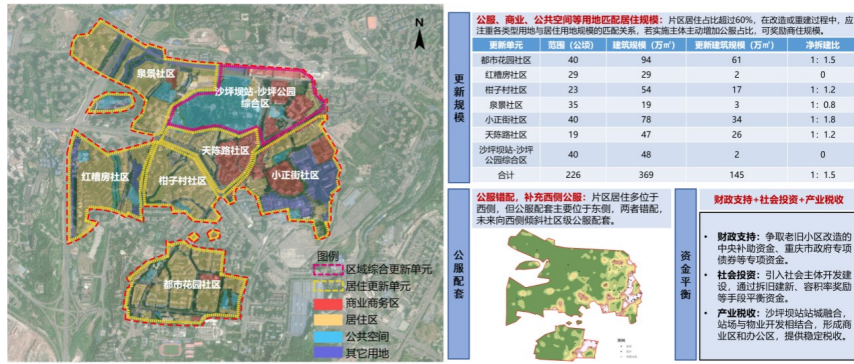


图2 天星桥街道案例分析

面，一是争取老旧小区改造的中央补助资金、政府专项债券等专项资金；二是引入社会主体开发建设，通过补足社区商业或存量住房活化利用等，实现持续运营收益，调动市场开发的积极性，与沙坪坝站站城融合TOD开发，形成商业区和办公区，价值辐射居住小区；三是支持居民自拆自建，通过居民大会讨论和决议，让居民成为实施主体，自行选择更新方式和资金筹集，动员居民自主引入物业管理，解决老旧小区维护运营的问题。如图2所示。

(三) 保护性更新片区案例策略

走马镇隶属于重庆市高新区，地处九龙坡区西部。走马古镇依山而建，位于“一脚踏三县”的交通要道，蜀巴古道东大陆横穿走马古镇，沉淀了丰富的非遗文化资源，有古驿道遗址、古街区、铁匠铺、老茶馆、明清建筑古戏楼和孙家大院、慈云寺遗址等景观，于2008年被评为中国历史文化名镇。历史上各路客商在走马镇茶馆歇脚，发展了丰富的戏曲文化和民间故事，其中走马镇民间故事被列入国家级非遗保护名录。走马古镇是重

庆市特色小镇之一，古镇内的古驿道是目前主城区仅存的古驿道，将围绕交通和绿地升级更新。

本次研究按用地类型和主导功能划分了5个更新单元，包含1个文化更新单元、1个生态更新单元、1个居住更新单元和2个商业更新单元。整体片区更新以保留和改造为主，新建比例较少，拆建比为1: 1.5，其中石材城、乐园新村和津马街建筑情况良好，几乎无新增指标量，走马古镇和走马老场镇为优先更新片区，拆除危旧房，增补公共服务和商业设施，保护古镇的历史文化底蕴，留住老场镇的社区记忆。在公共服务配套方面，走马古镇以古驿道为线索，完善片区旅游规划和补足休闲商业、游客服务等文旅服务设施，支持片区文旅产业发展；走马老场镇补足社区级公共服务设施，承接部分文旅服务要求。在资金平衡方面，一是申请政府财政资金，通过指标转移联动开发与功能性片区更新开发项目捆绑；二是打造走马文旅创意小镇，融合乡村生态和历史古镇，打造吃、住、娱、购于一体的特色小镇，发展特色文旅产业带动经济增长，实现持续运营。如图3所示。

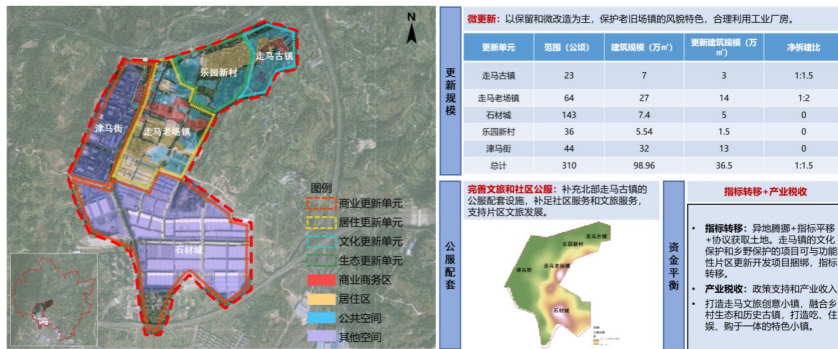


图3 走马镇案例分析

结语

通过深入研究城市更新机制，本文综合考虑构建了一个较为科学合理的评价指标体系，面对城市更新现有的系列问题，为建立城市更新的长效机制，探索了城市更新多维度的实施路径策略，完善城市更新分区分类管控指引，确保更新工作的科学性和合理性，实现公共利益和经济利益的平衡，并通过功能性、保障性、保护性三个具体实例论证其可实施性，为重庆和其他城市具体的城市更新片区划定提供参考。

参考文献

[1]高喜善.城市更新带来的变化及应对策略[C]//中国房地产估价师与房地产经纪人学会.房地产估价:回望与前瞻:2021中国房地产估价年会论文集.最佳顾问,中估联行,2021:7.

[2]张宏,丁怡君.我国城市更新制度建设的关键维度与策略解析[J].未来城市设计与运营,2022,(12):49-53.

基金项目:广州市城市规划勘测设计研究院有限公司科技基金项目(RDI2220202074)资助。