

文章编号: 1009-6000(2011)01-0017-04

中图分类号: TU984 文献标识码: A

作者简介: 吕晓蓓, 女, 硕士, 城市规划师, 中国城市规划设计研究院深圳分院。

城市更新规划在规划体系中的定位及其影响

On the Effect and Role of Urban Regeneration Plan in the Planning System

吕晓蓓

LV Xiao-bei

摘要:

本文回顾了城市更新及城市更新规划概念的演变, 同时也通过梳理和比较国内各大城市的城市更新规划情况, 总结了目前城市更新规划在中国规划体系中的地位和作用。在此基础上, 作者指出, 由于城市更新工作的特殊性, 城市更新规划较城市规划体系中的其他类型规划在规划理念和方法上都具有比较明显的差异。未来城市更新规划可能成为各大城市城市规划管理工作的重点, 城市更新规划必将对其他类型规划和规划体系本身产生深刻影响, 规划体系应该积极面对, 并主动进行适应性的调整。另外也有必要通过规划体系的改革, 将城市更新规划有效地纳入到制度化的规划管理平台中, 使之能与法定规划有效对接, 使之能更有效地指导城市更新工作。

关键词:

城市更新; 城市更新规划; 城市规划体系

Abstract: Based on the literature of Urban Renewal, Urban Regeneration gives the sustainable and integrated object. The object of Urban Regeneration Plan is to solve the complicated problem of old town with integrated strategy and movement. This paper reviews the evolution of the urban regeneration and urban regeneration plan and also summarizes the roles and factions of the current urban regeneration plan in China's planning system according to the comparison of the domestic cities' urban regeneration plan situation. In addition to that, the author points out that because the Urban Regeneration Plan has particularity factors as 'people', 'property', 'public interests' and 'market', it has there are big differences between the general plan in both theory and methods. Sooner or later, the Urban Regeneration Plan may be the major work in the planning administration, and may deeply affect the planning system. The planning system should actively respond to the challenge, by accommodating the urban regeneration plan, and combining it with the statutory plan.

Key words: urban regeneration; urban regeneration plan; the planning system

1 城市更新及城市更新规划

我国传统上将“城市更新”称之为“旧城改造”或“旧城改建”。对此, 吴良镛先生提出:“从1950年代以来, 在我国规划界, 流行一种术语, 即‘旧城改建’, 严格说这是很不确切的, 实

际上被社会误解成要适应现代生活就要对旧城大拆大改, 在效果上也是不好的。因此, 需要正名, 改用‘城市更新’一词为宜”。

从旧城改造到城市更新的概念共识, 并未能自动促使“旧城改造规划”

向“城市更新规划”演变。目前国内不少大城市仍然在大规模地进行旧城改造规划。“旧城改造规划”更多关注物质空间形态改善的技术方法，而忽视了旧城改造后产生的一系列社会和经济价值问题。但事实上旧城物质环境的衰败只是多元化的城市问题的症状而非根源，单纯的环境建设的思维并不能解决多种因素引起的旧城问题。城市更新规划则更多地反映了综合性的可持续发展的目标，意在通过一种综合的、整体性的观念和和行为来解决复杂的旧城问题。

以深圳为例，深圳是全国最先遭遇空间资源约束的城市，也率先经历了从“旧城改造”向“城市更新”演进的过程。深圳自2004年后的3年间，政府陆续出台了关于旧村改造和旧工业改造的政策，并且成立了市、区级层面的旧村（城中村）改造办公室，领导全市旧村改造工作。其间深圳市开展了一系列旧城改造规划，包括全市城中村改造总体规划，以及其他各村改造专项规划，同时还编制了《城中村改造规划编制技术规范》。2009年，深圳出台了《城市更新办法》后，即开始编制《深圳市城市更新总体规划》。随后又结合《城市更新办法》中规定的城市更新单元制度，制定了《法定图则中城市更新相关内容编制技术指引》，并着手编制《城市更新单元规划技术规范》等。这一系列政策制度的变迁说明深圳经过了旧城改造的阶段，正在致力于通过城市更新规划为旧城地区作出更加长远、综合和持续性的改善方案。深圳城市更新规划已经经历了从“旧城改造规划”——“城中村改造规划”——“城市更新规划”——“城市更新单元规划”——“城市更新规划非法定规划”的路径。

在这一路径中，城市更新规划越发呈现出其相较于一般规划的不同特点。

2 城市更新规划的主要特点

较之一般类型的规划，城市更新规划最显著的特点是与物权的广泛联系。物权涉及到相关利益者的切身利益，牵动着公众、社会和政府最敏感的神经，是促进公民意识复苏和社会民主进步最重要的动力。物权为城市更新规划带来的不仅是物，更是“人”。因此较之一般规划，城市更新规划无论是从规划方式或规划技术上都须重视人的需求，重视人的空间行为特征和现实生活细节。“以人为本”的理念在城市更新规划中具有更加实质性的含义。

人的参与会自然引发利益冲突。相较一般规划，相关利益者会积极主动地参与到城市更新规划当中，规划面临的利益博弈要现实复杂得多。这也将对传统的政府“指令式”的规划方法和消极的公众参与方式带来变革。

另外，城市更新涉及的物权往往是分散的，分散的物权会使得城市更新的运行成本大大超越了新区建设，而且这种成本政府往往难以独立承担，因而不得不借助市场的力量。因此城市更新规划必然面对更多市场性的约束性条件，必须回答市场的诉求、尊重市场规律以及保留必要的市场运作的弹性空间。城市更新中的发展权和发展资源被分散在多元化的利益主体当中，城市更新规划的决定权和话语权也不再仅仅掌握在政府手中了。

如果把传统的城市规划比喻为在一张“白纸”上描绘“理想”蓝图，那么城市更新规划则不得不放弃这种理想，而转而面对“人”、“权益”、“现实”、“市场”等多元、复杂又始终存在变

动可能的客观因素了。

3 城市更新规划在规划体系中的定位

城市更新规划的特殊性决定了它与法定规划之间“若即若离”的特殊关系。首先由于现行的法定规划几乎都是政府主导的“蓝图式”、“终极式”的规划，其中难以容纳利益博弈的动态变化和市场运作的弹性空间。而那些政府主导式的城市更新行为往往是“运动式”的阶段性行为，与法定规划的捆绑可能会束缚“手脚”，因此部分政府宁愿选择放弃城市更新规划的“法定化”。因此国内大多数城市的城市更新行为一般有城市规划的约束与指导，但少有政策或制度明确城市更新规划在法定规划体系中的定位。现有的城市总体规划和控制性详细规划在编制过程中少有全面地考虑城市更新的问题，尤其是在控制性详细规划无法对具体地块的改造提出技术指导和控制要求，有些甚至直接采取“开天窗”的形式来解决。

目前我国的城市更新规划主要分为两类。一类是政府主导的城市更新概念规划。这类规划一般基于政府对某些大范围旧城区运动式的更新改造，其中有明确的政府意志，但却往往缺乏真实的市场运作主体，因而也导致了规划的“无的放矢”，缺乏可操作性，甚至可能由于政府改造意愿的提前透露，而变相地提高了改造的市场成本。另一类城市更新规划主要是市场主导的单个开发项目的修建性详细规划。市场往往将此类规划作为与政府博弈的手段，特别是容积率、公共配套设施等等。但是由于缺乏从上层次规划的控制与指引，政府在此类规划中找不到保护公共利益的底线，或者说一些公共利益的底线条件（如配

套公共设施、市政道路等等)被开发商作为谈判的筹码。而且由于缺乏上层次规划对地区整体空间研究的依据,仅仅从某一个改造项目或某个街区出发,通过个案的专项规划进行单个改造的影响评价是不科学的。这更为后续实施更新埋下了隐患。

城市更新规划的模糊定位,可能会直接导致规划编制、管理和实施中的一系列问题。首先是规划编制缺乏依据,缺乏与法定规划的有效对接。城市规划编制的技术标准和存在滞后,难以应对未来以城市更新规划为主的城市规划工作要求,突出体现在城市更新规划的几项重要技术标准,如容积率,用地类型划分等。规划审批过程中不仅缺乏审批依据,更可能连行政审批的层次和级别都难以准确定位,因而拖延了审批的时间,增加了不必要的博弈环节。简而言之,城市更新在规划体系中的定位,其实就是在定位城市更新规划中政府与市场的边界,寻找各自的底线。城市更新在高层次的法定规划层面,则应更多地体现政府对公共利益和整体目标的意图;在面向建设实施的非法定规划层次,则应更多地为市场留有经营和运作的弹性空间。因此,只有合理地明确城市更新相关规划的规划内容、深度、规划类型归属,以及审批的层次和机构,才能够有效地推进城市更新工作。

4 城市更新规划与现行规划体系的衔接

现行的城市规划体系主要是建立在对新增建设用地的规划管理基础上。随着我国大城市建设用地资源日趋饱和,未来可以预见的是城市更新可能取代新增建设用地而成为规划管理工

作的主流。因此有必要对现行城市规划体系进行必要的修正和完善,以适应城市更新规划管理需求。但城市规划体系调整的目的并非要游离于现行规划体系以外设立一套新的独立的城市规划体系,而是应在现行的城市规划体系基础上,对应相关的规划层次,采用补充、调整和“镶嵌”的方法纳入城市更新对城市规划的管理要求,使城市更新规划与法定规划(特别是控制性详细规划)能够积极主动地相互对接。结合现行的城市规划体系,初步建议从以下几个规划层次中纳入或对接城市更新规划管理的内容。

1) 城市总体规划——城市总体规划应加强对全市城市更新的区域及其更新方向、总体规模作出初步规定。在城市总体规划指导下,应编制全市范围内的城市更新专项规划,其中应明确规划期内实施城市更新的规模和范围,城市更新工作的目标与策略,城市更新各范围区的功能定位及发展目标。

2) 近期建设规划——近期建设规划应对规划期内实施城市更新的区域及其更新后的功能定位,实施更新的时序,为城市更新配套的城市基础设施和公共服务设施作出必要的规定。

3) 控制性详细规划——随着我国各大城市控制性详细规划的不断开展和成熟,它已经成为建设用地出让和规划管理的主要规划手段,而且其意义和功能已经逐渐深入人心,成为市场和公众参与城市规划最重要的平台。因此控制性详细规划也应成为与城市更新规划管理对接的重要平台。控制性详细规划的控制作用在于,可以将城市更新中政府与市场的角色进行必要区分,将理应由政府控制的公共利益因素从可以交由市场运作的

博弈因素中抽离出来,并通过控规这一重要的规划控制手段予以强力保护。控制性详细规划划定城市更新的实施范围,确定其中涉及的城市更新项目的功能定位、基本公共服务设施和市政配套设施安排、容积率的控制范围、景观生态和文物保护要求、保障性住房的供应量、城市设计控制要素、拆迁居民安置策略,以及捆绑改造计划等等。除了尚未编制控规的地区在控规编制中应加入城市更新地区的规划控制内容外,对那些已经完成控规编制的地区也应采取必要的控规修订程序,对城市更新规划的内容进行补充完善。深圳市针对这一问题,特别设立了城市更新单元规划,这一规划经过与控规类似的审批程序后,能够与其衔接成为相关地区控规的重要组成部分。

4) 城市更新修建性详细规划——经过控规对政府和市场要素的区分,在控规保障公共利益因素的基础上,城市更新的修建性详细规划才能保留利益博弈和市场运作的相对灵活自由。城市更新项目的修建性详细规划应全面面向更新规划实施的要求,最大程度地纳入相关利益群体的诉求,保留市场运作的弹性空间。在一般修建性详细规划的基础上,城市更新规划需要重点增加土地市场的经济核算,拆迁安置的具体安排等应对更新的特殊内容。同时还需要增加相关利益方谈判和博弈的程序。因此,城市更新项目规划不同于传统的指令式规划那样重视规划结果的技术表达和政府计划的传达,而更多地需要采取“协作式规划”的方法。

5) 综合整治(改善)规划——随着物权的逐步清晰,特别是未来《国有土地上房屋征收与拆迁补偿条例》

的出台,未来“渐进式”、“针对性”和“小尺度”的环境综合整治也可能逐步取代大拆大建的城市更新方式。不久前出台的《深圳市城市更新办法》提出“综合整治、功能改变、拆除重建”3类模式并行^①。城市综合整治规划,要求对建设条件、现状权属以及各方目标的充分尊重和全面把握,要求根据居民的经济承受能力和实际需要来确定更新改造的方法和内容,需要更加倾向于人的视角的空间思考,和更加精细化的微观空间技术。以香港《尖沙嘴地区改善计划》^②为例,该规划面对的是亚洲最繁华的街区之一,在其环境改善规划中提出的是一些看似朴实,但与人的行为和现实生活密切相关的规划议题,如人车争路、交通黑点等,而规划中也广泛地涉及汽车减速装置、行人过街安全设施(包括残障人士的过街设施),乃至地砖等深入到生活细节的技术方法。由此可见,将综合整治规划纳入到城市规划体系的范围,将有利于城市规划向“精细化”管理的方向发展,也将有利于为城市规划增加更多人文关怀的温情,引领城市规划回归人的尺度,回归空间细节,回归寻常生活。

规划体系要应对城市更新的规划管理要求,不能单纯依靠调整各层次城市规划的编制内容,还必须对城市规划技术标准和规范进行调整和完善。我国现行的规划技术标准仍停留在“大建设大发展”的时代,主要针对一般性的新增建设行为,而且已经远远跟不上目前大城市城市功能的演变。现行城市规划标准对城市更新管理的不适应,突出地体现在无法支撑用地性质和建筑功能混合的管理要求,难以提供以轨道交通引导的城市高密度开发的规划控制依据,以及难以为城市

更新的土地经济效益研究提供支撑等等。因此有必要针对城市更新的特点对现行的城市规划技术规范进行必要的修正,而且这也将有利于推动城市规划技术向目标更为广泛、内涵更为丰富、执行更为灵活和管理更为精细的方向转变。

5 结语

我国大中城市城市更新的比例正在逐年增长,特别是那些空间资源极度匮乏的特大城市(如深圳、广州等),未来城市更新甚至可能逐步超出新增建设用地而逐步成为建设用地的主要来源。而城市更新规划在地方规划管理中的重要地位正在凸显,也可能逐步超越新增建设用地成为城市规划管理的主流。1960年代,西方大规模拆建式的城市更新曾经引发了尖锐的社会矛盾,也引发了对城市规划核心价值观的激烈讨论,以及城市规划理念和技术的重大调整。城市更新也将对我国城市规划产生越来越深刻的影响,而城市更新规划会对传统的城市规划体系和方法产生实质性的变革。城市规划体系只有作出主动积极地调整,才能更好地迎接城市更新规划管理的大规模实践。其实最积极地应对,莫过于将城市更新作为未来城市发展最基础的平台,将城市更新中的“人”、“市场”、“物权”和“现状”这些核心要素作为城市规划最自然的因素纳入到城市规划当中。

注释:

①《深圳市城市更新办法》明确指出,“综合整治类更新”项目主要包括改善消防设施,改善基础设施和公共服务设施,改善沿街立面,环境整治和既有建筑节能改造等内容,但不改变建筑主体结构和使用功能。综合整

治类更新项目一般不加建附属设施,因消除安全隐患、改善基础设施和公共服务设施需要加建附属设施的,应当满足城市规划、环境保护、建筑设计、建筑节能及消防安全等规范的要求。

②参见香港规划署和运输署2005年共同编制的《尖沙嘴地区改善计划·拟议规划大纲·公众咨询摘要》。

参考文献:

- [1] 深圳市政府. 深圳市城市更新办法 [R]. 深圳. 2009.
- [2] 香港规划署, 香港运输署. 尖沙嘴地区改善计划·拟议规划大纲·公众咨询摘要 [R]. 香港. 2005.
- [3] 台湾. 都市更新条例 [R]. 台湾. 2006.
- [4] 黄鹭新, 谢鹏飞, 荆锋, 况秀琴. 中国城市规划三十年(1978—2008) 纵览 [J]. 国际城市规划, 2009, 24(1): 12—17.
- [5] 张庭伟. 转型时期中国的规划理论和规划改革 [J]. 城市规划, 2008, 32(3): 40—44.
- [6] 帕齐·希利. 透视《协作规划》 [J]. 曹康, 王晖, 译. 国际城市规划, 2008, 23(3): 22—28.
- [7] 郭湘闽, 刘漪, 魏立华. 从公共管理学前沿看城市更新的规划机制变革 [J]. 城市规划, 2007, 31(5): 55—60.
- [8] 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, (2): 61—67.