

本期主题：城市更新与可持续发展

[编者按] 进入存量更新时代，城市更新作为国内城市化进程新的增长点，已成为持续有影响力的命题。在此背景下，各大中城市展开了轰轰烈烈的城市更新运动。为更好地推进城市更新工作，及时总结、梳理各地城市更新实践的成功经验，2017年6月30日，《规划师》杂志社与日照市规划局联合举办了以“城市更新与可持续发展”为主题的“《规划师》·日照经验交流会”，征集到来自于全国的相关学术论文近百篇。本期“专题研究”栏目选发部分主题报告及获奖征文，从城市更新和风貌保护的城市设计实践、开发区转型、城市更新制度设计、日照城市更新实践等方面展开探讨，以期规划界同仁提供参考。

城市更新和风貌保护的城市设计与城市治理实践

□ 王 林，莫超宇

[摘 要] 随着城市更新时代的到来及风貌保护要求的提高，城市设计在城市规划与建设管理上的作用也进一步凸显。在这样的背景下，城市发展理念发生了根本性的转变。文章探讨了城市设计在不同规划层面的特点，提出城市更新和风貌保护的城市设计思路与方法，并通过城市旧区及历史街区、郊区老城及古镇、风貌道路及滨水廊道等线性公共空间、工业区转型更新四种城市更新类型的实践案例来诠释基于城市更新和风貌保护的城市设计与城市治理的重要性，以及规划师如何运用城市设计方法搭建政府、开发商、设计师和市民等多方协调平台，以实现共治共赢的城市治理。

[关键词] 更新；保护；城市设计；城市治理

[文章编号] J1006-0022(2017)10-0135-07 **[中图分类号]** J109.84.199 **[文献标识码]** B

[引文格式] 王林，莫超宇. 城市更新和风貌保护的城市设计与城市治理实践[J]. 规划师, 2017(10): 135-141.

Urban Design And Governance For Urban Renewal And Landscape Preservation/Wang Lin, Mo Chaoyu

[Abstract] With the upcoming of urban renewal and the requirements of landscape preservation, the role of urban design has been further highlighted in urban planning and construction management. The concept of urban development has undergone a fundamental change. The paper analyzes the characteristics of urban design in different levels, puts forward the ideas and methods of urban renewal and landscape preservation. Then, the paper interprets the importance of urban design and urban governance based on different cases in old city centers and historic districts, the suburban old towns, the historic streets, waterfront corridors, linear public space, and industrial zones and buildings. At last, the paper discusses the planners' role in the platform construction which integrate the government, developers, designer, and citizen, to achieve win-win urban governance.

[Key words] Regeneration, Preservation, Urban design, Urban governance

0 引言

随着我国进入城市更新时代，我国新型城镇化发展原则转变为“总量管控，以盘活存量为主”；中央在进一步加强城市规划建设管理工作中提出“有序实施城市修补和有机更新，解决老城区环境品质下降、空间秩序混乱、历史文化遗产损毁等问题，促进建筑物、街道立面、天际线、色彩和环境更加协调、优美”的要求，使得城市更新的地位日渐重要。

城市的主要发展应该是转向城市更新和复兴——

城市空间和城市功能的修补、城市生态的修复与改善。如何更好地建设城市，如何更好地在城市的发展与改造中实现城市的有机更新与风貌保护，已成为各方共同关注的问题和面临的挑战。

1 城市发展理念的转变

在这样的背景下，城市发展的理念也发生了根本性的转变，表现为以下3个方面。

(1) 由“旧区改造”转向“城市更新”。

[基金项目] 上海市人民政府决策咨询研究重点课题(BV0100035)、上海交通大学城市治理研究院课题(AF1300021)

[作者简介] 王 林，教授、博士生导师，上海交通大学中国城市治理研究院研究员、城市更新·保护·创新国际研究中心主任。
莫超宇，上海交通大学建筑系硕士研究生。

也就是说,对一个地区进行改造时,需要对其进行非常系统的研究,包括历史、文化、周围的环境以及当地人的诉求等。根据研究结果,提出哪些区域应该被保护保留、哪些区域应该重新改造、哪些区域需要被拆掉重建,进而提出多元复合的改造方案。这种做法与以往旧区改造不假思索的推倒重来有着本质的不同。对历史、环境、文化和人保持“尊重”的态度,是过去的“旧区改造”与现在的“城市有机更新”和“风貌保护传承”的根本性区别。

(2) 由“拆、改、留”转向“留、改、拆”。

这是上海市最新提出的旧区改造政策。同样的3个字,由于顺序的改变,代表着对城市历史建筑与环境的态度的根本转变。这一态度不仅仅是对于历史文化风貌区,更是对于整个城市在未来的发展中,都明确了以保留、保护的思路为主,着重通过功能提升、环境改善来保护并传承城市的历史文化与风貌特色。

(3) 由“大拆大建”的粗放发展转向城市有机更新的精细化管理。

在城市有机更新过程中,不再是以经济效益为单一的评价标准来确定某个地区的再开发方式,而是更多地考虑当地老百姓的需求——公共配套设施的完善、公共空间环境的提升等社会效益;更多地考虑历史文化保护、风貌特色传承等文化效益,通过利益相关主体的共同参与、多方协调、多元合作,形成共治共赢的实施方案。这是从城市管理到城市治理的转变,从原来的粗放式城市管理,转向有更多原则与底线的精细化管理。

2 城市设计在城市精细化管理中的重要作用

随着城市精细化管理的提出,城市设计在城市规划与建设管理中的作用进

一步凸显。中央城市工作会议明确提出,要加强城市设计,提高城市设计水平。迄今为止,关于城市设计的认识,有很多不同的观点。哈佛大学 Alex Krieger 教授的《城市设计》一书中,就完整记录了1956年在哈佛大学召开的关于城市设计的学术研讨会中来自全球著名学者展开的激烈争论,以及至今60多年全球城市设计的实践与拓展。书中明确提出:城市设计作为城市研究的方法,可以涉及建筑在城市中的尺度及建筑与城市之间的关系,还可以涉及历史保护与城市发展的关系。另外,城市设计还可以是通过城市公共空间的打造来提供公共政策的一种方式。

虽然城市设计自身不是一个法定规划,但它的作用在各个层面的法定规划制定过程中都不容忽视;并且城市设计的成果应该在各个层面的规划中都有所体现;同时,不同层面、不同地区的城市设计的侧重点与作用也各有不同。

城市设计在总体规划层面的核心要素包括道路格局、绿化布局、水体山体自然布局 and 高度分区控制等。但是在设计过程中,要避免过分强调空中鸟瞰的平面构图、避免追求宏大叙事而忽视城市空间的人性化尺度。城市设计在总体规划层面应该受到足够的重视,对城市整体景观与风貌塑造的指导与管控,应当在城市发展与管理中保持并坚守。

城市设计在控制性详细规划层面的核心要素包括建筑退界、界面连续性、高度细化控制(沿街、内部、转角)及公共活动空间(广场、通道)等。控制性详细规划作为指导和管理建设项目审批的法定性规划管理文件,如何将城市设计的核心内容翻译并纳入其中是规划管理的关键。控制性详细规划需要城市设计的支撑,而城市设计又需要通过法定性的控制性详细规划进行落实,发挥指导城市空间建设、保护城市特色景观的作用。尤其是在老城区,如何通过城市设计在保持历史地区风貌特色的同

时,通过控制性详细规划来实施地块的有机更新有待研究。

城市设计在建设项目的规划方案层面,通过对空间做精细化研究后,进行多方案比选,深化、优化、细化空间与建筑形态,协调建筑与周边环境及相关利益人的关系。

3 城市更新和风貌保护的城市设计思路与方法

城市设计在城市更新和风貌保护中的作用尤为重要。譬如,纽约在曼哈顿地区城市更新中有一系列的政策,其中最为有名的是,通过容积率奖励的方法来鼓励开发商提供城市的公共空间。在这个政策出台之后,城市的公共广场显著增加,但曼哈顿地区原来连续的商业空间界面也受到了破坏。为了防止由此造成的街道活力下降,纽约市政府制定了曼哈顿地区的城市设计导则,要求更新改造地块必须保持沿街建筑界面的连续性。

还有一个经典的案例是纽约高线公园及其周边地区的更新实践。纽约高线公园原来是纽约市中心一条废弃的高架轨道,一度面临被拆除的危险,在民众的呼吁下,政府对废弃的铁轨进行保护与改造,形成了一条穿越城市的公共景观廊道。同时,通过研究与思考,对铁轨两侧衰败的城市建筑与空间,提出了功能重塑、景观再造的整体方案与实施策略。该城市设计方案经过多轮讨论,形成了对该地区区划(相当于我国的控制性详细规划)的调整方案。这一城市设计方案的实施不仅保留了历史遗产,形成了独具特色的空中花园,更重要的是激活了高线公园两侧原已衰败的地区,获得了巨大的社会与经济效益,成为了纽约中心城更新的经典案例。

由此可见,城市设计在城市更新过程中,既是一种非常有效的城市空间研究方法;又是发现问题、分析问题并

试图解决问题的系统思考的城市空间方案；更是提供了可供多方共同探讨方案的平台。

通过几年的城市设计实践发现，城市旧区的城市更新和风貌保护所涉及的问题往往是极其复杂甚至不可预知的，城市设计作为一种城市空间研究和解决问题的方法，必须在原有城市设计基础上提出针对城市更新和风貌保护的城市设计框架与方法。

(1) 进行具有深度的、详尽的地毯式调研。

调研内容从时间上包括基地的历史、现状和未来；从空间上包括平面的规划、三维立体的空间格局和功能构成；从全要素上包括所有的建筑（不论该建筑今后是拆除、改造或保留）、交通、景观、环境和基础设施，以及现有建筑的产权、再开发诉求等内容。在梳理调研内容的基础上，再对原有的地块进行评估预判，通过要素的叠加，为下一步发现问题和解决问题提供条件。

(2) 提出城市更新的总体发展战略。

在梳理现状调研、相关规划研究的基础上，分析这个地区的现状功能定位、空间布局、产业更新和开发模式等方面存在的问题、面临的挑战以及自身优势，并提出对该区域未来的发展方向、战略定位与整体系统的解决方案。在研究的过程中，要借鉴国内外对标城市、对标地区的经验，也要更多地采用公众参与的机制，以访谈、论坛和开放式交流等多种方式，共商共议地区未来发展。

(3) 制定城市更新的空间方案和实施政策机制。

在总体发展战略的指导下，通过城市设计手法对城市既有空间的土地、规划和建筑等内容，提出系统的空间解决方案，并对重要地块提供详尽的城市设计和具体节点设计方案，制定各要素的建议性控制导则、图则，同时研究、制定并落实该城市设计方案的实施策略机制和创新政策建议（图1）。

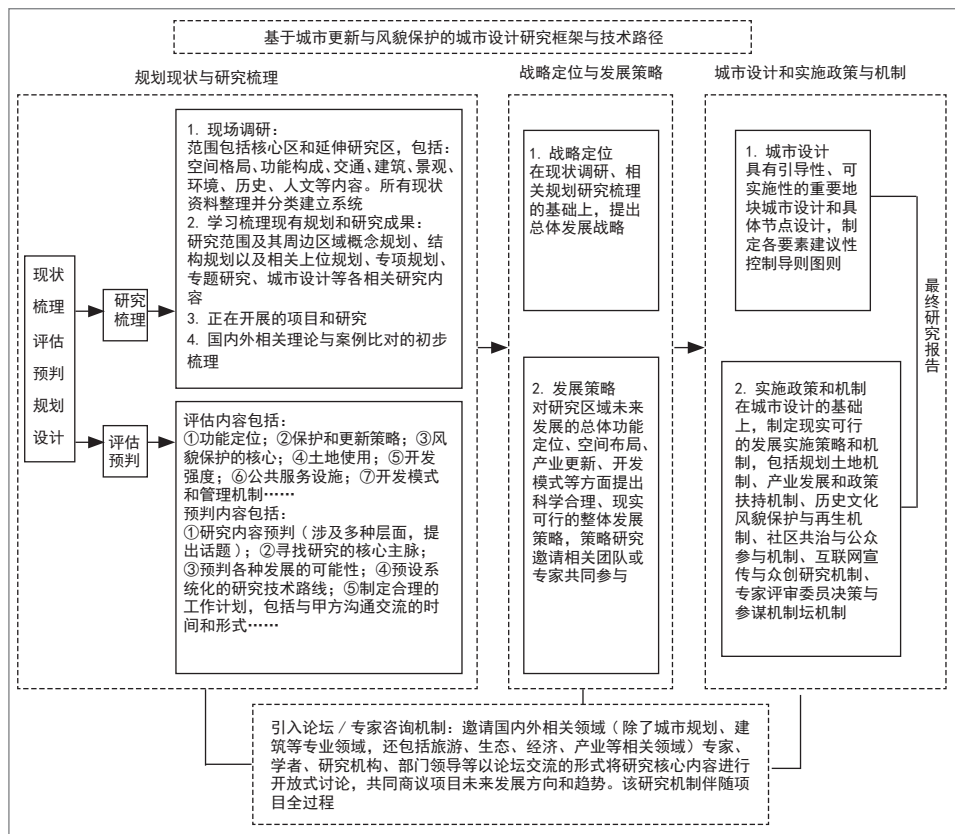


图1 基于城市更新与风貌保护的城市设计研究框架与技术路径框架图

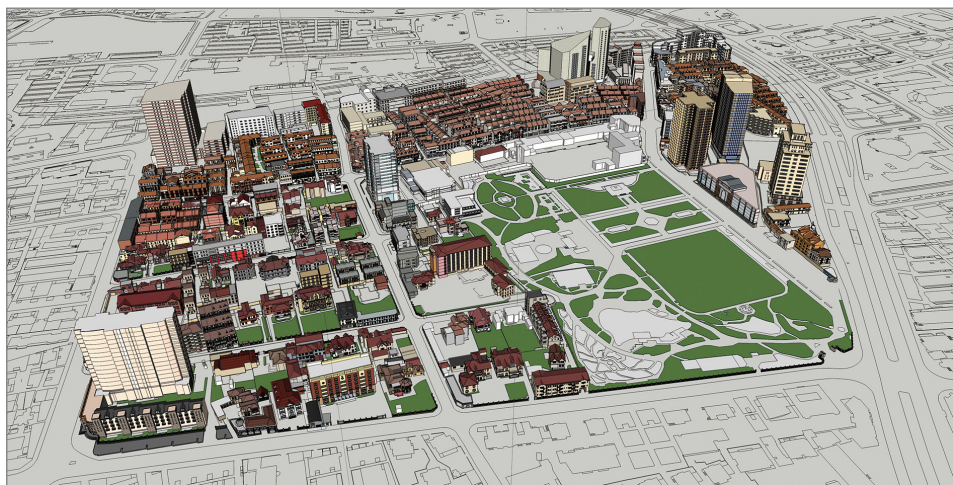


图2 复兴公园及周边地区现状模型图

4 城市设计与城市治理实践

城市更新类型的城市设计主要包括以下四种类型：城市旧区及历史街区、郊区老城及古镇、风貌道路及滨水廊道等线性公共空间、工业区转型更新。以下分别选取具体的实践案例来诠释上述四种类型的城市更新和风貌保护中的城市设计。

4.1 城市旧区及历史街区——复兴公园街区保护更新思路与设计策略制定

复兴公园位于城市中心区，是一座有着100多年历史的知名公园。复兴公园是上海唯一一座保留法国古典风格，并与中国传统园林相得益彰的公园。历史上的复兴公园有5个出入口，是一个高度开放的公园，内部及周边的体育、游乐设施都是当时城市中引领时尚的休

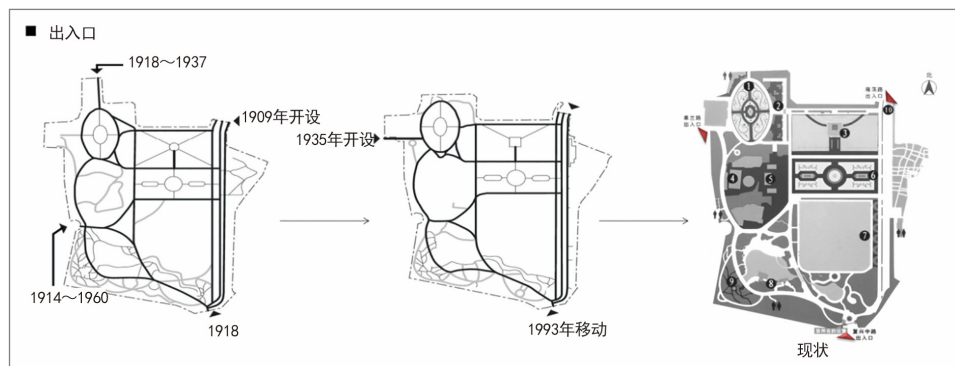


图3 复兴公园出入口历史变迁示意图



图4 新场古镇近期规划鸟瞰图

闲项目，如动物园、水族馆、电马游戏场和高端 KTV 等。公园周边是大量历史文化名人的生活居住地，每年的法国国庆庆祝活动也在复兴公园内举行。如今，复兴公园依旧作为城市公园，周边以居住功能为主，辅以商业、办公等各项功能设施，总体上较好地保持了复兴公园的历史文化风貌特色（图 2）。但是通过研究发现，代表着高雅品质的复兴公园与历史相较，在品质和功能定位上尚存在部分不相匹配和有待提升的空间，尤其是在与整个周边地区的整体联动和城市公共空间活力上尚有待增强与激发。

通过全面详尽的调研和对城市空间的深入研究，以及经多方协调，设计团队对复兴公园及周边地区提出了城市更新的整体方案：一是近期内增加入口，加大复兴公园的开放度，尤其是开放科

学会堂南昌路入口，恢复历史上与法式园林为一体的科学会堂内草坪的公园景观；增加沿思南路入口，与邻近复兴公园的思南公馆保护更新进一步联动贯通；调整围墙放置方式，恢复公园的空间贯通性和景观通视感。同时，改造雁荡路公园入口，恢复历史上的雁荡路与复兴公园一体化的城市公共活动空间功能，并提升复兴公园现有内部设施的整体水平（图 3）。二是从长远的角度提出对复兴大厦的整体改造建议，以文化、休闲、体育等功能取代现有的办公功能，重塑并激活该地区的公共性与活力；充分发挥复兴公园的景观及历史价值，恢复其在历史上时尚而高雅的城市中心活动区功能。

城市旧区及历史街区正面临着景观、功能与品质提升等多元的更新要求，

故应采用针灸式的方法，通过对重点建筑、入口节点的再改造，或者通过空间梳理等微设计方式，以及微更新、微治理的方法来系统解决城市空间问题。对复兴公园及其周边地区的研究，就是要在尊重公园历史的基础上，结合公园文化，提出更新目标和策略，以更好地体现城市旧区及历史街区的价值。在此项更新研究的基础上，项目组为政府提出了未来 3 年内系统有效进行房屋修缮、环境整治、风貌保护以及整体空间品质提升，科学的、可持续的、分阶段的保护与整治实施导则、工作路径、分期实施方案，并将其纳入了该地区城市未来发展的三年行动计划。

4.2 郊区老城及古镇——新场古镇保护更新战略与城市设计

新场古镇是中国历史文化名镇，是上海浦东最后一座有上海原住民生活其中并保存最为完好的古镇，具有丰富的物质和非物质文化遗产，是中国历史文化名镇、中国传统民俗基地，上海历史文化风貌区。通过对新场古镇的整体研究，社区规划师和设计团队对其做了保护与更新规划战略，包括规划定位、用地功能、景观系统、公共空间和交通系统等内容，也为每一个更新地块做了分地块规划设计及控制导则，呈现出更为直观的古镇未来发展的意向（图 4）。

新场作为历史古镇，它所承载的历史价值和所承担的社会责任非同一般。项目组将新场定位为上海微度假空间，并认为古镇再开发、再更新的部分应该尽可能地提供文化、旅游、休闲等复合多元的公共服务。例如，新场古镇中部的科林厂厂房更新，原工业用地内部的建筑厂房建成较早，环境较差，局部处于闲置状态，土地利用低效且不合理，已不符合风貌区保护规划的要求（图 5）。经研究后，社区规划师和设计团队提出引进文化娱乐休闲产业，依据其东侧丰富的水域环境，打造成传统的江南水乡、

独具特色的水上集市，形成今后的古镇游客接待中心及东侧水、陆两栖的古镇主入口；并且从今后古镇保护与开发角度，对镇区范围每一地块内的道路分级、主要道路出入口、静态停车和慢行交通、公共空间、街巷空间和建筑保护等方面提出引导与控制要求；并按照古镇功能定位及风貌保护要求，提供了城市设计深度的方案，让古镇、开发商、政府等各方对古镇的保护及未来发展有了更为直观的把握与理解（图6）。

城市设计所形成的方案不一定是最终的建设方案，但设计团队研究出古镇中哪些建筑、街区应该保留，哪些又可以开发，能在原有的控制指标下，为古镇未来的发展塑造一个理想意向。可见，城市设计在古镇的更新中起到非常重要的作用，一是在功能上对原来的古镇规划提出建议，激活古镇新功能，更好地体现古镇风貌的可延续性；二是对每一个分地块的控制要素提出控制指标，通过城市设计方案解答了每个地块的建筑要建多高、建多少，同时翻译成控制导则，为以后地块的开发和招商打好基础；三是基于功能建议和指标要求，提供地块的空间意象方案，以保护古镇风貌为原则，在空间肌理和建筑形态上，与古镇相互呼应，为古镇今后的招商引资和未来的发展目标提供参考。

4.3 风貌道路及滨水廊道等线性公共空间——岳阳路风貌保护道路景观提升导则与方案设计

位于衡山路—复兴路历史文化风貌区南端的岳阳路是上海市一类风貌保护道路，也是近代上海法租界西区内历史最久远的城市道路之一。道路两侧的建筑以花园住宅为主，环境品质较好，历史上有众多名人居住于此，有丰富的有形和无形的历史资源。设计团队本着保护优秀历史建筑、恢复传统历史风貌，挖掘街坊人文元素、激活历史人文空间氛围，促进社区自治、完善城市精细化



图5 科林厂现状调研实景图



图6 新场水上集市效果图



图7 岳阳路景观提升导则



图8 岳阳路好德便利店改造前实景图

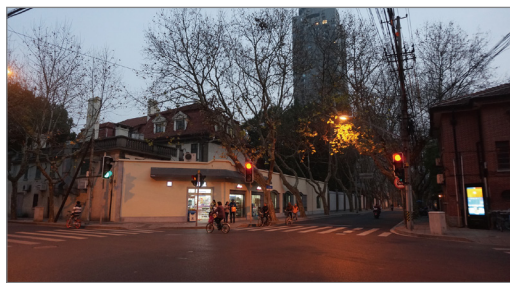


图9 岳阳路好德便利店施工后实景图

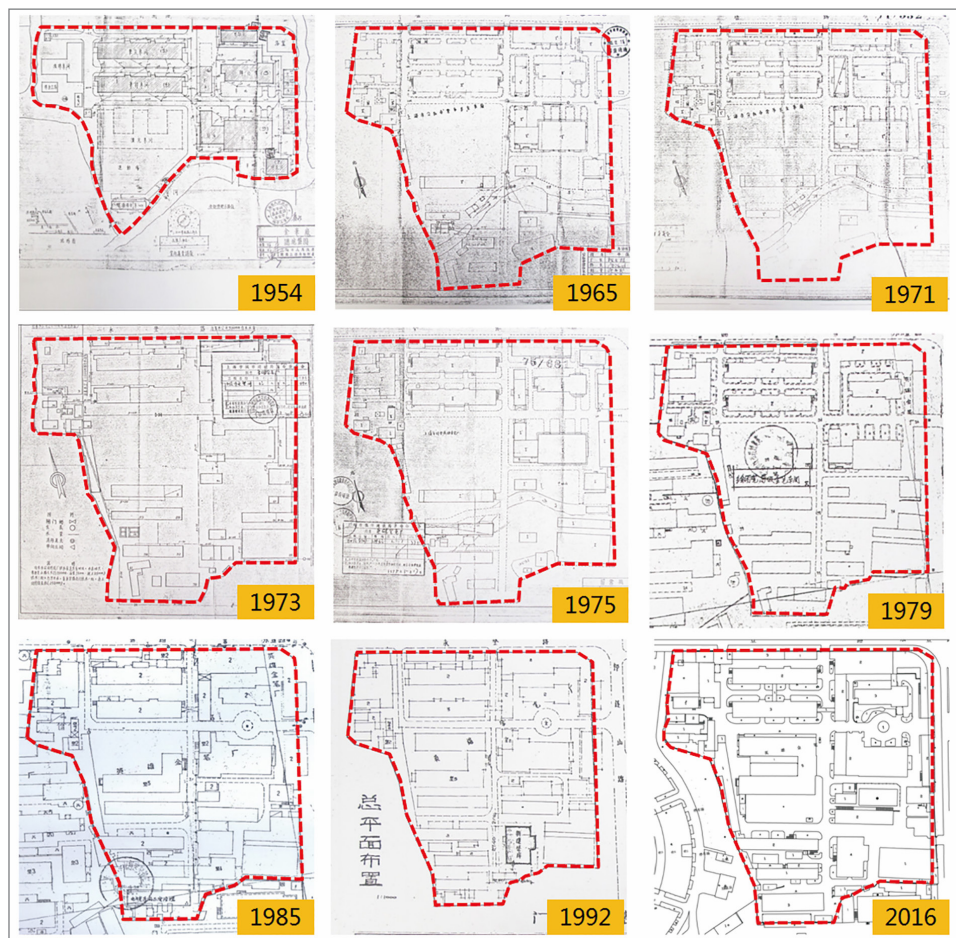


图10 英雄金笔厂建筑时序与厂区边界变化分析图

管理的原则,对岳阳路的店招店牌、建筑立面、围墙与出入口、公共空间和绿化等十大景观要素进行系统梳理,提出存在的问题并深入研究,形成岳阳路风貌保护道路景观提升导则与方案设计,并加以实施(图7)。

其中,在岳阳路上的好德便利店,因其典型的红白蓝外墙与岳阳路的优雅风貌格格不入,安墨吉设计团队的设计师做了一个优雅的方案,对墙面和店招

店牌进行改造,在玻璃窗上增加窗棂等体现历史文化风貌区的品质与特色的方案,但做好的改造方案在第一次与商家交流时,就遭到了强烈的反对。在这个设计过程中,笔者王林作为社区总规划师组织街道、商家与设计团队进行了多次的沟通、面对面交流,好德便利店的业主从起初的完全反对,通过十几轮的方案沟通,开始慢慢接受,最终逐步达成一致认识。

到了施工阶段,社区总规划师建议施工人员先局部试刷,但施工方认为好德便利店的墙面面积较小,没有必要做样板。待施工人员完工后,虽然都是黄色墙面,但突兀的亮黄色与风貌极不协调,总规划师再次联系施工方、街道、商家一起召开现场讨论工作会,在现场采用了多个颜色墙面试样的方法,多方案比选后才最终实地敲定(图8,图9)。

上述案例只是岳阳路景观提升实施工作多个协调事务中的一个,规划师、设计师在多方案比选、技术把关的同时,还需协调街道、政府和商家等各方利益相关者的利益。城市更新是不断完善的,城市的景观治理也没有那么简单,城市设计并不是一次性到位的,而是一个可持续的过程。城市设计不仅是一个方案,也是一个协调平台。为了更好地落实城市设计要求,可把城市设计方案翻译成景观导则,提供给管理者、商家及群众等利益相关各方,推进街区共治,这是城市有机更新中由城市管理到城市治理的一个重要方法。

4.4 工业区转型更新——英雄金笔厂抢救性保护调研与更新设计

英雄金笔厂工业遗产是民族工业历史与文化地标,是中国至今依旧在发展的首个“国”字号轻工企业,它是民族工业创新与自强精神的代表,是上海少有的记载着完整历史信息并保存完整的工业街区。但是在不久前其还曾面临被全部拆除的境况。为此,设计团队对其开展了抢救性的保护调研与更新设计方案的研究工作。

首先,设计团队对英雄金笔厂进行现状调研分析和空间研究。通过详尽的历史调查和梳理,对每一幢房子的建筑历史、建筑功能、建筑风格、建筑特征和建筑完整性进行了深入研究,发现了它们的价值。英雄金笔是著名的国有民族品牌,英雄金笔厂是上海重要的工业遗产完整格局街区。英雄金笔厂旧址的

建筑群演进,在不同时期有着不同的形态。每个工业建筑的增加过程,都在现状中得以体现(图10)。这些实实在在存在的厂房,不仅仅是时代的印证,还代表了整个体系、整个过程、整个历史的发展,是国家、国有著名品牌、轻工业发展的历史缩影,具有时代赋予它的原真性。

于是,基于城市设计前期的详尽研究和结论,设计团队提出了英雄金笔厂再开发和保护与更新的空间解决方案——建议总量不变的保护保留,保护该工业遗产的文化资本和工业历史建筑,保护和再利用工业风貌街坊的空间肌理和景观肌理。金笔厂的独特风貌特色,以及风貌街坊规模形式的完整性,形成了这个区域的风貌街坊概念。将其定为保护的核心,为桃浦地区的历史与风貌以及传统价值的发掘,提供了坚实的基础和条件;同时,厂园区内有大量植被,其中还有不少参天古树,它们是最重要的生态资源,也是当时与厂区风貌相匹配的特色景观,社区规划师和设计团队认为应该将其保留。

通过保护与更新,英雄金笔厂除了内部功能得到提升之外,工厂的空间也变得丰富,厂区的空间肌理和整体风貌也得以保留,历史工人的记忆与乡愁得以留存。工厂自身是城市有机更新和不断生长的见证,通过城市设计的空间研究,在新功能的指导下,历史保护的再生空间与未来空间如何进一步衔接,形成与功能相契合的整体街区,设计团队提出了多种选择方案。

英雄金笔厂保护调研及更新设计方案完成后,得到了地方政府的支持,并说服了开发商,对英雄金笔厂实施了几乎是百分百保护的方案,完整保留了英雄金笔厂旧址。该城市设计方案提供了保护保留决策的重要参考,为这个地区未来的发展赋予了更多元的建筑要素和历史文化价值,也赋予了更丰富的空间和人文资源,更赋予了城市更新的特色

与价值,这项工作是极具意义的。

5 结语

城市更新与风貌保护的城市场设计是一种空间思维方式,通过对整个地区进行系统研究,提出问题、发现问题,并提出解决方案;通过空间思维方式解决城市问题,提出城市更新与风貌保护策略。

基于城市更新与风貌保护的城市场设计是城镇和乡村调节内在功能、提升环境、解决自身不足的过程。城市场设计的方案是非常复杂的,永远没有最好、只有更好;理想的方案可能不可实施,可实施的方案可能并不是最理想的,但却可能是基于现实的最佳解决方案。

基于城市更新与风貌保护的城市场设计,在经济上,有利于城市功能提升和土地优化利用;在文化上,有利于城市遗产保护和文化遗产;在社会上,有利于市民生活水平提高和关怀弱势群体;在环境上,有利于城市公共景观的品质提升。

规划师在城市场设计中承担着专业控制与总体把控的协调人作用,故规划师要更好地运用城市场设计的方法,采用合理和恰当的技术手段与方案来开展工作,具体把握设计方案的有效实施,协助利益相关各方达成共识。同时,在具体实施和操作过程中,需及时把控细部细节,尽力在复杂的现实环境中,最大程度地实现有机更新与风貌保护的规划意图与整体目标。

[参考文献]

- [1] 伍江,王林.探索与突破——上海市衡山路—复兴路历史文化风貌区保护规划综述[J].上海城市规划,2004(6): 4-6.
- [2] 王林.上海历史文化风貌区保护规划[J].世界建筑导报:设计论坛,2005(5): 60-61.
- [3] 伍江,王林.历史文化风貌区保护规划

编制与管理[M].上海:同济大学出版社,2007.

- [4] 王林.有机生长的城市更新与风貌保护——上海实践与创新思维[J].世界建筑,2016(4): 18-23.
- [5] 伍江,王林.上海城市历史文化遗产保护制度概述[J].时代建筑,2006(2): 24-27.
- [6] 上海市城市规划管理局,上海市城市规划设计研究院.城市有机更新——2015上海在行动[R].2015.
- [7] Lin Wang, Ron Van Oers. Urban Conservation Takes Hold as Skyscrapers Rise across a Powerful, New Shanghai[M]. City of Opportunity, PWC, 2014.
- [8] Hayward Richard. Urban Design and Urban Regeneration[R]. 2009.
- [9] 唐婧娴.城市更新治理模式政策利弊及原因分析——基于广州、深圳、佛山三地城市更新制度的比较[J].规划师,2016(5): 47-53.
- [10] 洪杰,焦丽娅.城市更新中非保护建筑的“去”与“留”评估研究[J].规划师,2016(12): 115-120.
- [11] 丁津津,龚良.空间设计思路下的历史街区保护与创造性更新[J].西部人居环境学刊,2015(3): 34-37.

[收稿日期]2017-08-26