

三级功能区体系:武汉市存量 更新规划实施探索

王 玮 梁 霄

Three-Tier Spatial Functional Zone System: Wuhan's Experience in Urban Renewal Planning and Implementation

WANG Wei, LIANG Xiao

Abstract: In the early stages of urban renewal in Wuhan, fragmented practices often resulted in the dispersion of resources and the fragmentation of urban development. The over-emphasis on balancing financial accounts has given rise to a range of issues, such as excessive commercial housing development, high development intensity, and inadequate provision of public services. In response to these challenges, the three-tier functional zone system that encompasses functional zones, renewal units, and project lots, was established. Each tier serves its specific spatial governance purposes: agglomerating urban strategic functions, providing and coordinating unit-level public services, and guiding planning, financing and redevelopment. The paper introduces the background and concept of the three-tier spatial functional zone system and outlines its implementation in Wuhan. It further summarizes three types of renewal approaches for different situations: concentrated and comprehensive renewal, unified conversion, and incremental renovations. These differentiated and replicable approaches will serve as a valuable reference for similar urban renewal contexts.

Keywords: urban renewal; functional zone; three-tier system; planning; implementation and conducting; digital platform; chief designer system

上大 市更新的概念诞生于1970年代国外城市管理,并衍生出城市再开发、城市复兴等相关概念¹¹。21世纪后随着我国城市化的深入推进,国内学界开始涌现大量关于城市更新研究成果。在城市更新规划体系建构方面,刘迪¹²以法德日英美五国为例,提炼出国外城市更新规划体系"三级两线"的主要特征,即依托宏观层面的总体目标、中观层面的综合更新计划到微观层面的更新项目及行动计划三个层次的规划传导,实现"提升城市竞争力"以及"保障社会基本福利"两大目标。针对国内城市的更新规划编制,阎树鑫¹³总结重庆3个层次的更新规划体系,即总体层面依托中心城区更新规划确定全市更新目标、功能结构、布局及配套政策;分区层面依托分区更新规划划分更新片区范围,研判片区主导功能;详细层面通过更新片区策划方案明确产业定位、更新方式、经济指标等具体建设要求,并纳入对应的法定规划体系以指导不同层级城市更新实践。

具体实施层面,国内城市更新目标也经历了从"追求效益"到"承载价值"的转换,希望能借助城市更新实现社会综合效益的整体提升。程慧等"以深圳市城市更新项目为例,认为由政府、市场主体与权利主体形成的"增长联盟"可以兼顾对公共利益的落实和"对经济利益的追求",同时保障"权利主体获得合理补偿以及物业分红"。沈爽婷等"通过总结广州市在城市更新过程中公众利益被忽视、房地产化严重、整体统筹缺失等问题,提出需从对象进行拓展,进而实施全面城市更新;通过构建公私兼顾的增益共享机制实现更新惠民的目标,结合全程式公众参与制度消除社会隐患,并最终通过目

提 要 武汉市在早期旧城更新实践中 发现零散化的更新往往导致资源配置分 散、城市建设破碎化等弊病,特别是由 于过于强调项目自身"经济平衡", 在实 施过程中也逐步暴露出住宅占比过大、 强度偏高、公服配套不足等问题。为应 对以上矛盾, 武汉市结合城市更新实践 逐步构建"功能区、更新单元及实施地 段"三个空间层次的功能区更新体系, 即以"功能区"为载体促进城市战略功 能集聚:以"更新单元"为单位。引导 单元内公共资源投放,统筹各项建设活 动; 以"实施地段"为抓手, 指导具体 招商引资及实际工程建设。介绍三级功 能区体系产生的背景及内涵, 系统介绍 武汉市功能区更新规划编制及传导实施 机制,并基于"人—地—房"不同处置 方式提出"集中成片型""统一腾退型" "整治提升型"等三类功能区更新模式, 针对不同模式提出有针对性的规划重点 及实施特点,从而形成差异化、可复制 的更新实践经验, 希望能为类似城市更 新建设提供参考。

关键词 城市更新;功能区;三级体系;规划编制;实施传导;数字化平台;总设计师制度

中图分类号 TU984 文献标志码 A DOI 10.16361/j.upf.202401011 文章编号 1000-3363(2024)01-0091-09

作者简介

王 玮,武汉市规划研究院(武汉市交通发展战略研究院)规划设计二所高级规划师,ww-1983@163.com

梁 霄,武汉市规划研究院(武汉市交通发 展战略研究院)规划设计二所规 划师

标综合等措施实现城市更新从单一经济 目标转向综合目标的高质量发展。尹维 娜等阿通过对上海、杭州等长三角中心城 市在更新实施中面临困境的分析, 认为 应建立政府、市场、社会三方协作的治 理结构, 从政府维度应重视完善公共利 益优先的治理工具,从市场维度应制定 能够激发市场活力的政策供给,从社会 维度应建立保障社会参与的协商机制。 由此可见,现有的实证研究[7-11]往往聚焦 沿海或一线城市, 立足典型项目探讨不 同主体在城市更新项目决策中的角色关 系,但对于中部地区城市更新规划体系 的构建,以及在不同情景下政府、市场、 权益方等多元主体在城市更新决策过程 的差异化互动方式,则鲜有系统性总结 与归纳。

武汉市作为我国中部特大城市,城 市建设已步入存量时代,截至2020年, 全市中心城区共拆除建筑面积约1.17亿 m², 腾退土地 153.6 km^{2[12]}。伴随着存量 更新不断深入, 武汉市城市更新也面临 着拆除难度加大、更新成本提高、融资 渠道收窄等新挑战。与此同时,规划编 制层面,武汉市过去依托"控制性详细 规划"以"审查管理"为核心的法定规 划体系,缺乏对建设路径、建设时序和 建设主体的安排,往往难以有针对性地 引导具体更新建设。实施建设层面,城 市更新通常涉及多个部门, 当前部门纵 向"条线"的工作模式也往往导致具体 实施中"各自为政",无法形成有效合 力。此外,传统零散化的旧城更新也逐 步暴露出资源配置分散、城市发展重点 不突出、城市形象不凸显等客观问题。 因此,结合存量更新特点构建创新的分 级体系就显得尤为重要。在此背景下, 武汉市逐步探索出围绕功能区有重点、 有针对性地开展城市更新工作, 以落实 区域及国家发展战略, 提升城市空间 品质。

1 武汉市三级功能区体系提出背景与内涵

1.1 提出背景与发展阶段

1.1.1 前期摸索 (2013年以前)

武汉市"功能区"是结合城市更新 实践逐步孕育并提出的,2013年以前是 这一概念的前期摸索阶段。该阶段的更新对象主要为中心城区城中村、老旧厂房,更新模式以自主改造为主,统征储备为辅,供地方式为"生地"出让与"熟地"出让两种。由于彼时更新工作过于强调市场的"经济平衡",在改造实践中逐步暴露出住宅建设量偏大、强度偏高、城市建设分散、对历史保护重视不足等问题,缺乏对城市战略性功能及公益性设施的谋划与安排。针对上述问题,武汉市也在部分地区探索以成片地域为对象的系统性更新活动,通过统一规划和实施建设,促进城市功能的相对集聚以及环境品质的综合改善,其代表项目包括武汉天地、首义广场等。

1.1.2 试点实践(2013—2019年)

2013—2019年为武汉市功能区试点 实践阶段。2013年, 武汉市被列为城镇 低效用地再开发试点城市, 同年全市首 次提出"建设国家中心城市"目标,为 降低市场开发行为对公共利益的负面影 响,避免不同部门在城市更新中"各自 为政"碎片化建设,武汉市在前期摸索 基础上,提出以重点功能区为抓手,推 进"国家中心城市建设", 以系统指导更 新活动,促进城市战略功能、重大项目 集聚,强化城市区域经济引领与辐射。 为促进城建资金、项目投资等要素集中 投放,武汉市在中心城区选取交通便利、 土地存量丰富、资源禀赋优越的节点地 区作为试点, 更新模式以统征储备为主, 通过高水平的规划来统筹储备、建设、 招商及运营。该时期建成了楚河汉街, 在建的重点功能区包括武昌滨江商务区、 汉口国际滨江商务区等,极大地强化了 城市经济辐射职能。

1.1.3 系统构建(2019年以后)

2019年以后为武汉市功能区系统构建阶段。该时期武汉市更新改造难度加大,传统更新方式无法有效推进。与此同时,城市更新理念发生转型,由"拆改留"转变为"留改拆建控"并举。武汉市在重点功能区试点基础上将其内涵进行拓展,由强调"产业、经济"职能,向"生态、文化、民生、历史保护"等领域延伸,更新对象也逐步拓展至中心城区老旧小区、历史街区、景中村等地区。更新的重点也由过去"突出经济建设,实现区域辐射"向"彰显城市风貌

特色,提升城市文化软实力"转变。 2019年以来,全市陆续启动了650个老 旧小区改造,先后完成了昙华林、青岛 路片、东湖大李村、青山滨江公园等综 合改造项目,获得市民的持续关注,收 到了良好社会效应。

1.2 功能区内涵

武汉市城市建设由增量扩张转向存量优化以来,提出划定若干功能区,整体推进土地储备、规划及建设,以避免过去单宗城市更新项目给城市公服配套、市政设施造成过大负担的弊端,其本质上是一种超越"宗地"的整体建设模式^[13],通过系统地对范围内的产业布局、建筑空间、生态网络、设施配套等进行部署与安排,以实现国家或区域重大战略承载、核心功能集聚、环境品质改善以及居民福祉的提升。

1.3 功能区体系构建

从空间尺度而言, 武汉市功能区可 分为功能区、更新单元及实施地段等三 个层次(图1)。功能区是城市产业协同 互补较强、功能相对集中、交通市政等 设施高度关联,且存在一定规模存量地 块的区域。功能区作为市级战略的落实 平台,突出政府有形之手引导城市功能 提升及品质建设。全市功能区依据功能 可分为商务型、产业型、文化旅游型、 生态型等多个类型,其中主城区的功能 区以现代服务、商贸流通、文化旅游、 国际交往等职能为主,规模以3-5 km2 为宜;外围新城则以产业功能、新城建 设和生态休闲等功能为主,规模以5-10 km²为宜[14]。为加强用地对战略职能承 载的保障,具体实施过程中往往将功能 区划分为若干个更新单元,其中一个更 新单元为存量地块相对集聚,可整体开 展更新建设的地域范围。一般而言, 更 新单元内潜力地块面积不低于总面积 50%。单元范围结合城市路网、社区边 界及自然地物等因素综合划定。单元规 模依据区位及现状建成度, 中心城区介 于0.1-0.5 km2, 新城及外围镇村地区介 于1-3 km2。更新单元是聚焦市区战略 意图、落实城建计划及招商的空间载体, 是区级和部门层面统筹推进的落实平台。 实施地段则是实际工作中具体招商引资

项目,对应物理空间的地块或街区。实施地段作为政府平台、企业投资建设的节点工程,是集中政府及社会资金投放,实现规划意图及各方诉求的具体抓手。实施地段依据更新方式又分为拆除型、改造型两类。

2 武汉市三级功能区规划编制及 实施传导

2.1 组织架构: "1+1+1" 牵头组织架构与多部门联动形成推进合力

功能区的建设往往涉及发改、土地、规划、园林、城建等多个部门的计划和 工程项目,涉及多个部门的"条块"分 工与协作,因此一个功能区需要强有力 的牵头主体协调各条线的实施计划。

为强化片区统筹力度,武汉市在多 年功能区实践中,探索采用"1个责任主 体""1个实施主体""1个规划团队"的 "1+1+1"的组织架构。其中,"1个责任 主体"主要负责谋划功能区核心功能、 组织编制功能区规划、统筹功能区招商、 供地及各项建设工作。为充分调动地区 发展积极性,一般由功能区所在辖区的 区政府为责任部门,个别功能区设置管 委会或指挥部,专门负责功能区建设、 招商、基础设施配套等统筹调度工 作[15-16]。"1个实施主体"为明确一个储 备主体或平台企业,专门负责功能区的 土地收储、基础设施建设、公园绿化、 招商对接等具体工作。"1个规划团队" 则由一家技术部门牵头, 联合高水平设 计团队系统性地完成规划编制,并在后 期规划实施过程中做好技术支持和跟踪 服务。

此外,为促进市、区两级政府有效 衔接,编制高水准、落地性强的规划, 武汉市往往采取"区政府+规划局"模式 建立市区联席工作例会制度,定期对功 能区规划、建设、民生等开展研究和推 进部署。在规划编制阶段,利用规划来 解决片区发展面临的各种问题,统筹多 方利益,以达成共识;在集中建设阶段, 加强横向部门间的统筹力度,协同不同 设施工程进度,形成部门间推进合力。

2.2 规划编制:城市设计为主体、专项

为支撑,形成统一实施纲领

由于功能区在一个限定的空间单元 包含了多个权属单位,涉及多元利益主 体,因此统一的规划共识是避免城市建 设碎片化、无序化的重要前提。此外,功能区作为城市战略功能集聚、经济活 动集中的地域单元,在设施及空间上往 往具备高强度开发和立体复合的特点, 其规划编制也往往涉及规划、建筑、交 通、生态、市政、地下空间、经济等多 个专业,因而融合多学科的规划成果也 是整合各类设施,厘清空间关系的重要 手段。见表1。

武汉市经过多年探索,逐步构建 "产业+空间+设施"规划内容和对应的 "产业策划+城市设计+专项规划"的成果 体系。其中,策划重点解决片区定位、 发展目标及产业体系等重大命题,可优 先编制,也可与其他规划同步开展。由 于城市发展的"动态性",策划也需要结



图 1 功能区 (汉口国际滨江商务区)、更新单元及实施地段关系示意 Fig.1 Relationships of functional zones (Hankou International Riverside Business District), renewal units, and project lots

表 1 武汉市部分功能区规划编制体系一览

Tab.1 Overview of planning system for selected functional zones in Wuhan

规划体系	城市设计	产业策划	专项规划							
功能区			绿地 系统	交通 专项	市政专项	公服 专项	地下 空间	生态 治理	历史 保护	其他
杨春湖高铁 商务区	•	•	•	•	•	•	•	•		立体空间、 绿道专项、 海绵专项
杨春湖东片	•	•	•	•	•	•		•	•	地铁车场 复合专项
谌家矶地区	•	•	•	•	•	•	•			防洪专项
汉口国际 滨江商务区	•	•	•	•	•	•	•			低碳专项、 江水源能 源站专项 设计等
汉口历史 风貌区	•	•				•			•	融资模式
鼓架文旅 生态休闲区	•	•	•	•	•	•		•		绿道专项

合宏观经济、上位规划、招商对接等进行实时动态修正。专项旨在厘清功能区生态、功能、交通、市政等设施系统的对外衔接及内部体系构建,具体内容可依据片区现状及实施特点综合确定,编制过程中应加强同各职能部门的横向联动,统筹好片区基础设施、园林绿化、公服配套等建设活动。城市设计则为产业功能、民生配套、生态介质、交通市政等要素提供空间载体,通过将各类功能业态、设施、要素等在空间上集成,协调彼此间在空间及时序上的矛盾,最终形成以城市设计为主体的统一建设"蓝图"。

2.3 传导机制: 依托法定规划及行政审 批的流程及范式

为确保功能区从"美好愿景"走向"实施落地",武汉市已逐步探索出一套依托法定规划和行政审批的流程及范式(图2),确保规划意图的贯彻,实现功能区从"编制"到"管理"、从"技术"到"制度"的衔接和跨越。

宏观层面,结合全市国土空间规划同步编制市级功能区规划以及总体城市设计。市级功能区规划在全市范围内划定功能区,明确功能区大致范围、主导功能等,作为引导全市公共投资、招商引资、产业发展、城市更新的纲领性文件。总体城市设计则综合研究全市整体空间特色及空间秩序框架,明确每片功能区的风貌特色。上述两个规划的核心内容纳入国土空间规划,并作为指导功能区规划建设的上位依据。各区也域市设计,细化各项导控要求,反馈各区发展构想和诉求。

中观层面,以功能区为单位编制整体城市设计及各类专项,落实上位规划确定的边界范围、主导功能及风貌特色。功能区整体城市设计由市国土规划局、区政府组织编制,并同步编制控制性详细规划,经审查通过后作为片区行政审批的法定依据。功能区整体城市设计编制范围可以是一个或多个相邻的功能区,边界可结合现状、潜力用地等情况合理优化。

微观层面,以更新单元、实施地段 为单位,编制地段城市设计,充分对接 市场,调动企业的积极性。由于功能区整体城市设计内容为用地布局、公共空间等系统性框架,设计深度、招商衔接等因素都不足以指导具体建设,而传统控规容错性相对不足,项目针对性不强。地段城市设计可承上衔接整体城市设计系统性要求,启下对接招商引资、工程建设、土地权属等因素,指导具体项目实施,化解各类矛盾,是对功能区整体城市设计的细化,并可作为指导地块规划设计条件拟定的依据(图3)。地段的

划定依据更新模式进行区分,采用统征储备模式地区可在更新单元基础上结合轨道、干道等物理边界综合划定;偏向于保留和微更新的地区则基于基层社区自治范围进行划定。地段城市设计可由多元主体组织编制,核心要点纳入规划设计条件。此外,重点地段还应编制意向建筑方案,方案可作为附件纳入规划设计条件,通过"带方案"挂牌的方式,实现重点地段"精细化"管控。上述各层级之间并非自上而下单向传导,下位

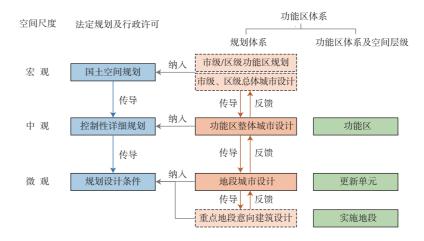


图2 武汉市功能区纵向传导与反馈机制

Fig.2 Vertical transmission and feedback mechanism of functional zone system in Wuhan

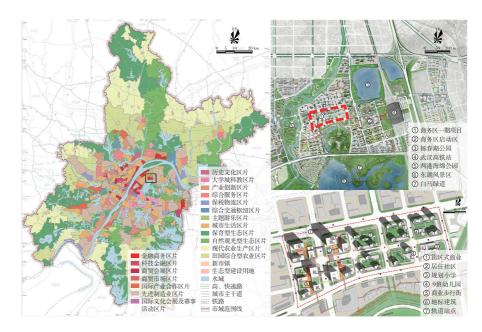


图3 功能区对应不同空间层级的规划体系

(左图为市级功能区规划, 右上为功能区整体城市设计, 右下为地段城市设计)

Fig.3 The planning system for functional zones at different spatial sacles

資料來源:武汉市自然資源和規划局、武汉市自然資源保护利用中心.武汉市级功能区規划,2016—2021;武汉市規划研究院、善启设计咨询(上海)有限公司提供.杨春湖高铁商务区(功能区)整体城市设计、杨春湖高铁商务区一期项目地段城市设计、2018—2019.

也可对上位进行反馈,以兼顾政府"主动干预"和市场"弹性引导"。

2.4 技术支撑:构建数字化平台介入功能区规划实施管理各环节

为避免以往在管理中存在的偏重"经验"、随意性较大的弊病,武汉市在功能区规划管理过程中探索并构建了一个数字化仿真平台,同时制定操作流程将平台的运用介入功能区规划编制、方案审查、土地供应以及建筑报建等环节。见图4。

在功能区整体城市设计编制阶段, 利用数字平台的智能评估、众规等模块 开展现状设施评估、公众意愿调研、规 划草案征集及公众意见反馈等工作, 收 集公众意愿, 开展方案比选分析[17], 校 核各类设施体系在空间竖向上的矛盾, 通过量化分析及仿真模拟辅助规划设计; 在规划审查阶段的方案预审环节,将上 位规划要求、标准规范等参数进行加载, 即可开展上位规划符合度、绿地覆盖率、 公服设施服务水平、片区交通可达性等 量化评价,并通过可视化形式进行输 出[18]。在成果报审环节,利用平台的三 维仿真模块对成果进行效果展示,并预 先设定演示路径,提供置身于虚拟城市 公共场景的沉浸式体验和感受; 在土地 供应阶段, 可利用规划智能评价及三维 仿真模块对地段城市设计以及重点地段 建筑方案对上位规划的落实情况、公共 服务水平等进行综合评价; 在建筑方案 审查阶段,可同时调取地段城市设计方 案,通过多窗口形式展示报建方案与地 段城市设计的匹配度和差异(图5);在 实施监督阶段,通过构建动态量化分析 平台, 植入交通便捷、人居环境、生态 宜居、城市韧性等指标监测模块,图示 化、表格化实时展示和监督规划实施情 况,同时与百度、高德等平台开展合作, 利用开源数据的支撑,将项目建设的有 形空间与人群活动无形信息进行耦合分 析,全面评估建设项目的综合效应。其 中,规划审查阶段方案预审环节的规划 绿地、公服设施服务水平评价, 土地供 应和建筑方案审查阶段的三维仿真模拟 为"规定动作",评价不符合上位规划或 标准规范的,将不 予开展下阶段审查工 作。通过将技术平台的运用"嵌入"功

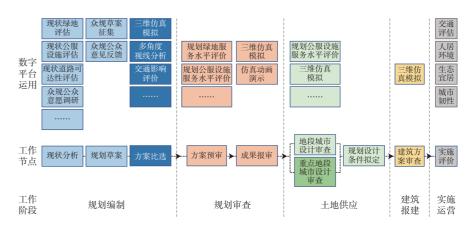


图 4 数字化平台辅助功能区规划实施建设各环节流程

Fig.4 The digital platform used in the functional zone planning and implementation

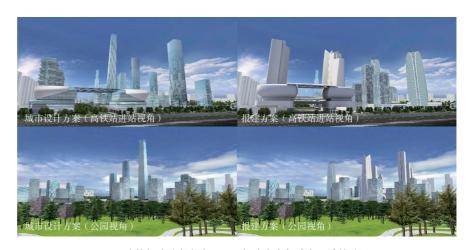


图 5 建筑报建阶段多窗口展示报建方案与城市设计的差异

Fig.5 Multi window display of differences between development proposals and urban design during the period of construction permit application

资料来源:武汉市规划研究院三维城市仿真平台提供

能区规划、管理、实施各阶段,降低规 划管理中人为主观性因素干扰,辅助科 学合理决策。

2.5 实施保障:利用一个总师团队持续服务功能区全生命周期

功能区作为典型存量开发建设地区, 具有利益诉求多元、设施体系复杂、市 场因素不确定等特点,这些都无形增加 了规划、建设的周期,客观上需要一支 规划技术团队的深度介入与长期跟踪 服务。

武汉市在早期功能区探索中,曾提出"1+N"技术工作站模式,即由该功能区规划编制机构担任技术平台,同时组建项目的技术组与协调组,其中:技术组主要负责规划编制设计等技术性工作;协调组则负责技术对接、日常联络、规划报审、规划宣传、招商推介等事务

性工作[14]。

为确保规划审批后设计意图的"正 向传递",重点保障后续以企业为主体的 建筑设计对城市设计的有效衔接, 武汉 市在借鉴北京市责任规划师、上海市总 规划师团队制度等经验基础上,结合功 能区长期规划实践,颁布了《武汉市重 点功能区总设计师制度(试行)》,明确 了重点功能区总设计师的产生、职责及 考核机制。其中, 总设计师的产生沿用 了之前由城市设计编制机构一并承担的 方式(适用于未编制功能区整体城市设 计的地区),还进一步补充对于完成城市 设计地区则采用公开招标、单一来源采 购或竞争性谈判等形式,并鼓励具有行 业影响力和领军人物参与到功能区的规 划管理及实施工作中。总设计师职责在 规划审查、土地供应与建筑报建等涉及 行政审批的基础上,向前端延伸至规划 编制,向后端拓展至建设实施、运营管理等环节,重点保障后续建筑设计管理与城市设计的有效衔接,以避免后期建设与前期规划的脱节。此外,该制度还明确了对总设计师的履约评价、考核及奖惩等机制,以推动功能区高水平设计、高品质建设和精细化管理,强化了功能区从规划到建设、运营的全生命周期管控。

3 武汉市功能区更新的三种模式

武汉市按照不同的现状条件、储备 模式、更新方式等因素,将功能区更新 模式分为集中成片型、统一腾退型和整 治提升型等三种类别。集中成片型对片 区范围内原有权益关系及物理环境改变 得较为彻底,是早期功能区主要更新模 式; 统一腾退型仅改变原权益关系, 对 物理环境进行最大限度保留, 多运用于 历史街区、老旧厂房等历史文化底蕴深 厚地区: 整治提升型在不改变原权益关 系和物理环境前提下,对片区公服设施、 生态环境等进行提质, 多运用于老旧小 区、风景区等存量用地少、生态约束较 强、存在产权及政策障碍、设施欠账较 严重、市场动力相对不足的区域。目前, 伴随武汉全面进入存量提质阶段, 更新 模式也呈现由集中成片型向后两者类型 过渡以及三类并存的局面。见表2。

3.1 集中成片型: 重要城市节点突出战略职能主导、区域功能引领

集中成片型多采用成片储备及规划 建设方式,为重大招商项目、战略职能 及前瞻性产业预留了充足的承载空间。由于此类型区位条件优越、资源禀赋较好、产业氛围相对浓厚,前期规划阶段也开展了系统的产业策划和持续招商对接,市场动力也最为强劲。因此,集中成片型是武汉市早期功能区探索试点的主要类型,选址多位于城市副中心、枢纽地区、产业园区等城市重要节点,产业多以金融、商贸物流、装备制造、产业多以金融、商贸物流、装备制造、产业方面发等功能为主,突出战略职能主导和区域功能引领。代表的片区包括汉口国际滨江商务区、杨春湖高铁商务区、武昌滨江商务区、归元片、华中金融城等。

3.1.1 实施特点:统征储备确保成片开发,"封闭化"运营保障资金建设

这类功能区往往采用统征储备方式,进行整体储备、统一规划、集中建设,为重大招商项目、战略职能的导入腾挪空间。为保障功能区土地征收及基础设施建设资金,这类功能区多采用"封闭管理"方式,土地出让收益在扣除国家和省计提后,可优先用于该功能区基础设施建设。

3.1.2 规划重点:战略产业功能导入,系统复合的设施体系集成

为便于核心战略职能集聚,集中成 片型功能区以系统、复合的方式布局各 类功能及设施,实现经济、社会、生态 等多元价值。规划的重点也多聚焦在产 业功能导入、生态网络构建、设施体系 集成等方面。

以位于武汉主城东北门户的杨春湖 高铁商务区为例,该商务区依托武汉站, 位于全国第二大城中湖东湖北岸,东临 武汉市老钢铁基地武钢,是目前在编的 武汉市国土空间规划确定的枢纽型城市 副中心。但长期以来,商务区发展相对 滞后,具体体现在产业功能基础薄弱、 生态环境恶化、设施相对滞后、空间特 色不鲜明等方面。

针对以上矛盾,规划开展"定位与 产业策划""城市设计""地下空间""生 态治理""生活圈"等专项与设计(图 6)。战略职能谋划方面,规划综合了荷 兰Zuidas、上海虹桥、伦敦国王十字等 枢纽地区产业发展经验,结合片区在全 市产业圈层的节点区位,综合当前创新 产业迭代趋势,得出片区可重点引导的 三大类产业方向;生态网络构建方面, 结合片区优越的生态本底条件,规划 "生态廊道+大型公园+节点绿化"公园绿 化网络, 商务区绿化用地占比高达37%; 设施体系集成方面,规划地下车行系统、 地下综合管廊、二层连廊等设施,提高 地面交通市政容量,开展地上一地面一 地下一体化设计, 合理统筹地下各类设 施的空间竖向及建设时序, 化解设施在 布局、工期上相互掣肘的矛盾; 空间特 色方面,结合公园、轨道站点布局文创 公服设施及地标建筑, 合理设计商务区 天际轮廓线,统筹东湖与城市互望的视 线关系,整体构建"半边山水半边城" 的城市意象[19]。

3.2 统一腾退型:"腾笼换鸟"方式实现产业提质升级

统一腾退型多位于历史风貌区、老城区等以存量改造为主的地区。这类地 区往往有着极其深厚的历时文化积淀和

表2 武汉市不同功能区更新模式实施特点及规划重点

Tab.2 Renew implementation characteristics and planning focuses of different functional zones in Wuhan

更新模式	模式特点	主要分布	实施特点	规划重点	代表功能区	
集中成片型	对片区范围内原有权益关系及物 理环境改变得较为彻底,为重大 项目、战略功能预留承载空间	多位于城市副中心、枢纽地区、 产业园区等城市重要节点	统征储备的一级土地整理模式,"封闭化"运营保障资金 建设	战略功能导入、生态网络构建、设施体系集成、立体空间 设计	汉口国际滨江商务区、杨春湖高 铁商务区、武昌滨江商务区、归 元片、华中金融城等	
统一 腾退型	仅改变原权益关系,对物理环境 进行最大限度保留	多分布于历史街区、老旧厂房 等历史文化底蕴深厚地区	业统一收储建设,三级市场	产业策划深度服务项目"全 生命周期",物质空间规划旨 在提升城市魅力品质及文化 软实力	汉口历史风貌区的吉庆街片、三 阳设计之都片、武昌昙华林片以 及汉阳龟北汉阳造等	
整治提升型	在不改变原权益关系和物理环境 前提下,对片区公服设施、生态环 境等进行提升	多位于历史欠账较多的老旧小 区,受到集体土地所有制制约 的乡村地区,以及生态环境敏 感的生态地区	政府主导,引入多元主体拓 宽多元化资金来源	围绕原住民需求,对民生设施补短板,"微创式"手法活化场所空间	青山青翠苑小区、汉口历史风貌 区长安社区、东湖风景区大李村 等	



图 6 杨春湖高铁商务区系列规划 Fig.6 Series planning of Yangchun Lake High Speed Rail Business District 资料来源: 武汉市规划研究院、善启设计咨询(上海)有限公司

优越的山水资源禀赋,但却受制于复杂的产权、严格的风貌管控要求,难以采取集中成片的更新及建设方式。此类型的更新对象也"精细"至一栋栋建筑实体,通过对居民或原权益人的集中腾退,以实现产业升级、品质提升。此类功能区的重点多为产业的"腾笼换鸟",公共服务的"补短板"以及公共空间的织补。招商对象也多为文化创意、公共服务、工程设计等中小微企业及艺术家工作室。3.2.1 实施特点:打通"一二三级市场"实现综合平衡

这类模式因征收成本高, 无法通过 市场行为进行短期的投资平衡。针对这 类功能区,武汉市正积极探索"一二三 级联动"综合平衡、长期平衡等收支平 衡方式, 打通"一二三级土地市场"。招 商环节由政府部门主导开展统一招商, 避免了不同业主间招商同质化、各自为 政的弊病;储备环节由政府平台对用地 及保留房屋进行统一收储进入土地"一 级市场",建设环节由平台企业负责基础 设施、公共空间、房屋改造等建设,纳 入土地成本;运营环节引入三级市场企 业,企业与平台公司签订租赁及运营协 议,企业以"轻资产"方式降低市场风 险。政府平台获得持续租金收益,反哺 前期储备、公服配套、市政建设等资金 投入,通过"市场运作、风险共担、政府兜底"方式,打通产业"全链条"各环节,实现经济及社会多元效益。

代表片区包括位于汉口历史风貌区 的上海村片、吉庆街片、三阳设计之都 片、武昌昙华林片,以及汉阳龟北汉阳 造等。

3.2.2 规划重点:深度服务产业"全生命周期",提升城市魅力品质及文化软实力

此类功能区的重点在于产业功能提 质、特色文旅产品的塑造、街巷空间的 打造、特色路径的设置, 因此规划的重 点包括产业策划、街道设计、公共艺术、 口袋公园设计等。其中, 由于该类型功 能区"一二三级市场"联动实施特点, 在产业策划中突出从谋划到实施运营 "全生命周期"的深度服务: 前期策划阶 段对片区人口、产业现状、客户画像等 进行评估,依据市区国民经济五年规划、 年度实施计划提前谋划特色亮点项目; 规划编制阶段邀请二、三级企业共同参 与研讨,同步开展经济测算,平衡各方 利益,提前规避资金风险,消化各类矛 盾,并为企业提供定制化精准服务;项 目实施后,对项目建设效果、运营成效 开展实施评估,总结成功经验,及时修 正暴露出的各类问题及矛盾。以江汉路

上海村为例,该项目地处武汉市核心商 圈江汉路,紧邻轨道线站点,是武汉市 二级优秀历史建筑,主要存在产业定位 不清晰、文旅品牌形象不突出、空间品 质需提升等现实问题。产业功能方面, 在前期策划阶段以片区居民为研究对象, 借助大数据精细分析片区人群需求特征, 精准化锁定产业功能定位;规划编制阶 段运用"净现值"和"内部收益率"等 财务指标对方案进行综合比选;招商阶 段结合项目空间零散化等特点, 定制化 形成"super-mix"组团化招商方案,便 于开展精准招商。空间改造方面,规划 注重街巷空间的活化利用,通过引导建 筑及公共空间要素的特色化以彰显场所 原生活力,制定具有上海村地域特色的 标识性导视系统, 开展活动策划进一步 强化场所文脉,提升微空间内沉浸式的 文旅体验[20]。

3.3 整治提升型:受制于土地所有制及 政策的微更新探索试点

整治提升型通常位于现状亟待改善,且受政策、经济、环境等因素无法实现"房、地"产权变更的区域。在集中建设区,此类型多位于历史欠账较多的老旧小区或历史风貌区内功能混杂、亟待提升的街坊或片区;此外,此类型还广泛分布于受到集体土地所有制制约的乡村地区,以及生态环境敏感的生态地区。整治提升型是当前武汉市探索开展乡村振兴、创新老旧小区微更新等试点的片区。

3.3.1 实施特点:政府主导,多元主体引入多元化资金来源

受产权、土地政策、融资渠道、生态保育等限制,此类模式多以政府为主导、原权益人、市场共同参与的方式进行局部试点,空间规模也相对较小,通过"以点带面"突出示范效应。其中,位于集中建设区的往往依托地块现有产权主体背后的大型国企平台,对既有空间进行产业功能置换、基础设施改善、房屋修缮更新,并委托具有市场经验的运营团队对后期的业态升级、物业引入进行专业管理,资金来源主要依靠自筹资金或借助重点项目发行政府专项债等形式,实现经济效益、社会效益的综合平衡;而在城乡融合地区尤其是景中村、

绿中村等郊野地带,主要依托区级政府 或国企平台完成项目外围基础设施骨架 建设、整体风貌提升、区域生态修复等 工作。项目内部房屋的更新则主要凭借 村级组织引入市场主体形成多样化资金 来源。代表片区包括青山青翠苑小区、 汉口历史风貌区长安社区、东湖风景区 大李村等。

3.3.2 规划重点:补充民生短板,"微创式"手法活化场所空间

此类位于集中建设区项目重点关注 服务品质提升、公共空间改造、建筑修 复及文脉延续等方面。以汉口历史风貌 区长安社区为例,该片区一方面具备丰 富的历史文化资源、浓郁的老汉口生活 气息和优越的滨江生态资源等天然禀赋, 另一方面也面临用地结构失衡、产权关 系空间结构破碎、设施老旧等突出矛盾。 针对以上问题, 2020年借疫后重振契机, 该片区编制了社区治理、城市设计、实 施计划等系列规划,旨在提升片区服务 功能、生活环境和形象风貌。服务品质 提升方面,建设全龄段服务设施和智慧 管理系统提升老城区公服设施服务水平; 市政设施扩容方面,通过优化停车、管 廊综合改造等措施提升片区综合承载力; 空间品质提升方面,利用慢行游线整合 零碎空间, 打造"特色街巷+艺术广场+ 口袋公园"相结合的慢行网络; 文脉延 续方面,对历史建筑采取集群设计,建 设特色化、小型化文化体验场所,形成 片区文旅新业态核心展示面,实现传统 文脉延续与创新发展^[21]。

位于城乡融合地区项目则重点聚焦 民生改善、风貌重塑、功能创新、生态 保育等领域。以东湖大李村改造为例, 该村位于主城进入东湖风景区核心景区 (磨山景区) 主通道鲁磨路沿线, 毗邻植 物园、梅园、樱园等著名景点,且邻近 中国地质大学和华中科技大学等高等院 校,拥有庞大的近郊旅游市场客群,但 同时也存在产权关系复杂、改造资金困 难、空间杂乱、基础设施欠账等问题。 2019年借助武汉军运会契机,该村编制 系列规划以指导就地整治"微改造"实 践。其中: 民生改善方面主要凭借平台 公司资金导入,系统性优化片区排水及 道路交通系统,满足本地居民出行及卫 生改善需求; 风貌重塑方面注重对村落 田园风貌开展精细化微修复, 在不改变 建筑主体结构基础上对建筑立面实施整 治,并在指示牌、路灯及座椅设计中融 入本地 IP, 打造地域化景中村特色风貌 (图7); 功能创新方面立足现有的文创、 生态和人才资源,谋划文化创意、田园 休闲和数字创意融合发展的产业功能; 实施路径方面旨在探索一条"政府主导、 平台引领、村委协助、多元参与"的实 施运营机制[22],即由村民、文创馆主、 社区居委会和平台企业共同组建大李村 文创合作社,探索共建共享的风景区文 旅综合体建设模式[23]。

4 结语

当前,我国已进入城镇化中后期, 城市建设已全面步入存量时代,现有的 实证研究多聚焦沿海或一线城市, 而对 于中部地区城市更新体系建构及实践经 验则鲜有系统性总结与归纳。本文介绍 了武汉市三级功能区体系存量更新实践, 通过构建"功能区—更新单元—实施地 段"三级存量更新体系,对城市建设进 行有目的、有层次、有重点的"主动干 预"。其中:市级层面,落实全市国土空 间规划等城市总体战略,以"功能区" 为承载集聚城市战略功能,形成全市层 面产业集聚协同、城市魅力彰显的核心 空间载体;区级层面,以"更新单元" 为单位, 引导单元内公共要素投入, 统 筹各项设施布局及建设, 作为区级和部 门间统筹协同平台。具体实施环节,围 绕"实施地段"引导各类市场主体微观 经济活动,作为推进具体项目招商、工 程建设的抓手。围绕着三级功能区体系, 武汉市也在组织架构、规划编制、传导 机制、技术支撑、实施保障等方面,逐 步摸索出一条城市能级提升、环境提质、 民生改善的创新路径。同时,基于"人 地房"不同处置方式提出"集中成片型" "统一腾退型"及"整治提升型"三类功 能区更新模式,并针对不同模式的主要 矛盾,通过不同的储备模式、政府平台 介入形式以及市场参与方式等,探索因



图7 大李村功能分区图、建筑和公共空间精细化改造示意图

Fig.7 Illustration of fine-detailed renovation of buildings and public spaces in Dali Village 资料来源: 华中科技大学建筑与城市规划设计研究院提供

地制宜的规划编制特色及实施路径。

与此同时,武汉市还实施开展了一系列的管理及制度创新。以供地环节为例,就曾先后探索了"先地上后地下""道路上方单独红线"等创新供地模式,一方面通过分层出让的方式匹配功能区建筑功能及设施高度复合的特点,同时充分预留弹性,鼓励企业自主开展灵活多样的建筑设计。在建设用地较少、市场动力不足的乡村及生态地区,还探索了"点状供地"等政策试点,进一步降低参与成本,鼓励多元主体参与乡村振兴和生态文明建设。

伴随着城市更新持续推进,武汉市功能区建设也步入"系统化、纵深化"阶段,具体实践中也不断面临一系列矛盾及难点,还需在下阶段工作中进行持续探索与实践。例如:如何提高社会资本参与的积极性;如何拓宽融资渠道,突破融资瓶颈;如何厘清市、区两级平台权责边界,进一步形成建设合力;等等。

参考文献

- [1] 任荣荣.城市更新:已有进展、待破解难题 及政策建议[J].上海城市管理,2023,32 (4):2-8.
- [2] 刘迪, 唐婧娴, 赵宪峰, 等. 发达国家城市 更新体系的比较研究及对我国的启示: 以 法德日英美五国为例[J]. 国际城市规划, 2021, 36(3): 50-58.
- [3] 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(1): 62-68.
- [4] 程慧, 赖亚妮. 深圳市存量发展背景下的 城市更新决策机制研究: 基于空间治理的 视角[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 61-69.
- [5] 沈爽婷, 王世福, 吴国亮. 走向善治型城市

- 更新路径的广州思考[J]. 城市规划学刊, 2022(2): 96-102.
- [6] 尹维娜, 古颖, 石路. 治理视角下长三角中心城市的城市更新路径: 基于上海、杭州、南京、合肥等的实践观察[J]. 城市规划学刊, 2023(3): 85-91.
- [7] 李锦生, 石晓冬, 阳建强, 等. 城市更新策略与实施工具[J]. 城市规划, 2022, 46(3): 22-28.
- [8] 邹兵. 存量发展模式的实践、成效与挑战: 深圳城市更新实施的评估及延伸思考[J]. 城市规划, 2017, 41(1): 89-94.
- [9] 戴小平, 许良华, 汤子雄, 等. 政府统筹、连 片开发: 深圳市片区统筹城市更新规划探 索与思路创新[J]. 城市规划, 2021, 45(9): 62-69.
- [10] 赵科科, 孙文浩, 李昕阳. 我国地方城市更新制度的特征及趋势: 基于20部城市更新地方法规的内容比较[J]. 规划师, 2022, 38 (9): 5-10.
- [11] 刘晓逸, 运迎霞, 任利剑. 存量规划的市场 化困境[J]. 城市问题, 2018(10): 45-52.
- [12] 武汉市自然资源和规划局,武汉市土地利 用和城市空间规划研究中心.武汉市"十 四五"城市更新规划[R]. 2021.
- [13] 黄舒敏, 田燕. 武汉市重点功能区规划实 施评价探究: 以汉口沿江二七商务核心区 为例[]]. 城市建筑, 2020, 17(13): 107-109.
- [14] 于一丁,涂胜杰,王玮,等.武汉市重点功能区规划编制创新与实施机制[J].规划师, 2015,31(1):10-14.
- [15] 黄焕, 付雄武. "规土融合"在武汉市重点功能区实施性规划中的实践[J]. 规划师, 2015, 31(1): 15-19.
- [16] 龙骅娟, 特大城市重点功能区体系构建和 实施的思考[C]//中国城市规划学会.城乡 治理与规划改革: 2014中国城市规划年会 论文集(11—规划实施与管理). 武汉市规 划研究院, 2014.
- [17] 武汉市国土资源和规划局,武汉市土地利 用和城市空间规划研究中心,武汉市规划

- 研究院,等.武汉东湖绿道系统暨环东湖路绿道实施规划[R].2015.
- [18] 武汉市规划研究院,长江新城起步区控制性详细规划[R],2019.
- [19] 武汉市规划研究院, SASAKI, 仲量联行, 等. 杨春湖高铁商务区整体城市设计[R]. 2018.
- [20] 武汉市规划研究院, 江岸区上海村概念规划研究[R], 2022.
- [21] 武汉市规划研究院,汉口历史风貌区实施性规划[R],2020.
- [22] 朱教藤, 丁博禹, 洪亮平. 景中村改造困境与出路: 以武汉东湖大李村"微改造"实践为例[C]//中国城市规划学会, 重庆市人民政府. 活力城乡 美好人居——2019 中国城市规划年会论文集(18乡村规划). 华中科技大学建筑与城市规划学院, 2019.
- [23] 华中科技大学建筑与城市规划设计研究院. 东湖生态旅游风景区大李村微改造概念规划及一期修建性详细规划[R]. 2019.

修回: 2023-12