

# 城镇核心区有机更新与精细化治理路径研究 ——以伦敦肖尔迪奇规划为例

邓 龙 袁 迪 李景阳

**摘要：**存量规划语境下面对城镇发展的路径转型，城镇建设的关注重点逐步从增量空间转向存量空间。城镇更新工作，尤其是城镇核心区低效用地再开发工作，作为存量规划的重点实施对象受到了广泛重视。2023年7月，国务院常务会议审议通过《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》（以下简称《意见》）提出了城中村改造在拆除新建过程中存在文化风貌、配套设施等突出问题。本文通过对英国伦敦肖尔迪奇地区案例的研究，重点关注其在规划统筹下城镇核心区有机更新过程中的精细化治理办法，希望能够为城镇更新编制与实施工作提供一定的借鉴，进一步为落实《意见》完善路径。

**关键词：**城镇更新；有机更新；精细化治理；伦敦肖尔迪奇

doi: 10.3969/j.issn.1009-1483.2023.10.015 中图分类号: TU984.3/.7

文章编号: 1009-1483 (2023) 10-0105-08 文献标识码: A

## Research on Organic Renewal and Fine Governance of Urban Core Area: A Case Study of London Shoreditch Planning

DENG Long, YUAN Di, LI Jingyang

**[Abstract]** In the context of stock planning and the path transformation of urban development, the focus of urban construction has gradually shifted from incremental space to stock space. Urban renewal, especially the redevelopment of inefficient urban land, has been widely valued as the key implementation object of stock planning. In July 2023, the State Council reviewed and issued the 'Guiding Opinions on Actively and Steadily Promoting the Transformation of Urban Villages in Megacities' (hereinafter referred to as the 'Opinions'), which pointed out that there are prominent problems such as cultural features and supporting facilities in the transformation of urban villages during the process of demolition and new construction. This paper focuses on how to solve the 'contradiction' between the realization of planning objectives and the protection of local culture through the study of the case of Shoreditch, London, and combs the refined governance methods in the process of urban organic renewal, hoping to provide some thinking and reference for the preparation and implementation of relevant urban renewal, and further improve the path for the implementation of the 'Opinions'.

**[Keywords]** urban renewal; organic renewal; fine governance; Shoreditch in London

### 1 存量规划语境下的城镇更新路径探索

随着增量时代新增土地边际效益的递减，我国城镇更新工作已经成为了地区发展的瓶颈问题。由于上一阶段的快速扩张，城镇核心区积累了诸如交通拥堵、环境堪忧、公共服务设施老旧和供给不足等问题<sup>[1]</sup>，亟待通过城镇更新工作来提升完善。《意见》中提出的“采取拆除新建、整治提升、拆

整结合等多种方式有序推进城中村改造”等指导思想，亟待通过城镇更新工作来进一步落实完善。

#### 1.1 我国城镇更新制度建设

##### 1.1.1 城镇更新实施路径的总体建构

经过近10年的先锋探索，广州、深圳、上海3地作为城镇更新试点城市，已经完成了制度建设。3地均设置了城镇更新工作的部门机构、出台了相

作者简介：邓龙，中国城市发展规划设计咨询有限公司城市规划设计研究中心副主任设计师，高级工程师。

袁迪，中国城市发展规划设计咨询有限公司规划设计研究一所高级技术主管，城市规划师。

李景阳，中规院（北京）规划设计有限公司规划二所城市规划师。

关法规和政策文件、分类提出了实施管控办法、制定了城市更新实施路径，已经呈现出明显的体系化、综合化发展特征<sup>[2]</sup>（见图1）。

### 1.1.2 城镇更新的制度创新

在城镇更新规划实施过程中，试点城市均建立起了初步协同管理框架，将城镇更新工作作为专项规划与法定规划对接。广州、深圳、上海3地将更新

单元或片区作为城镇更新工作的重要管控工具，在分区分管控与指引、公共要素清单与政策激励、保障性住房与创新产业用房配建、公益用地移交等方面突破创新，形成了具有推广意义的规划管控措施（见表1）。

### 1.2 我国城镇更新“实践之困”

尽管试点城市在制度和管理等方面突破创新，

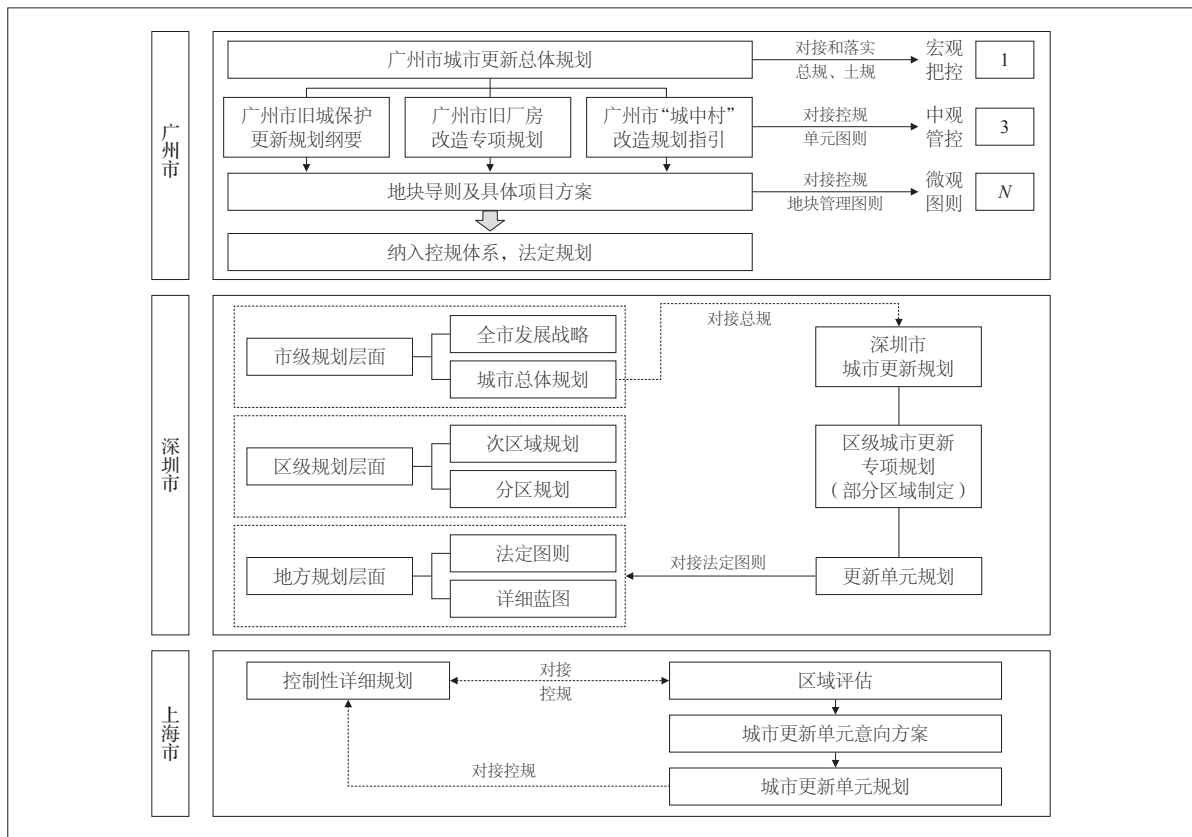


图1 广州、深圳、上海城市更新实施路径

资料来源：参考文献[3]。

表1 广州、深圳、上海城市更新制度创新比较

内容	广州	深圳	上海
机构设置	城市更新局	规划和国土资源委员会（城市更新局直属）	规划和国土资源管理局（城市更新工作领导小组办公室）
管理规定	城市更新办法	城市更新办法	城市更新实施办法
对象分类	旧城、旧村、旧厂；全面改造、微更新	综合整治、功能改变、拆除重建	旧区、旧工业、城中村；按照市政府规定程序认定的城市更新地区
规划体系	“1+3+N”编制体系	“1+N”编制体系 城市更新单元	城市更新单元
空间管控	功能分区、强度分区等	强度分区，保障性住房、创新产业用房配建，移交公益用地等	公共要素清单、容积率奖励等
政策特点	政府主导，市场运作	政府引导，市场运作	政府引导，“政府—市场”双向并举
运作实施	审批控制，政府收储	审批控制，多主体申报	审批控制，试点示范项目
特色创新	数据调查（标图建库）、专家论证、协商审议等	保障性住房、公共服务配套、创新产业用房、公益用地等	用地性质互换、公共要素清单、社区规划师、微更新等

资料来源：作者自绘。

但是面对高度建成环境下城市结构优化及配套完善的要求,以及存量地块背后多方利益的诉求<sup>[4]</sup>,城市规划管理者往往难以处理如此困难复杂的课题,导致其规划实施成效并不明显。笔者将其归纳为以下2个核心问题。

### 1.2.1 规划统筹不足:单个项目出发的“局部行为”

由于不同类型的城镇更新项目产生的增值收益不同,城镇更新工作常常面临着开发主体“挑肥拣瘦”、无利润或低利润项目“无人问津”的现实困境,使得实施项目无法确保城市整体规划目标的实现<sup>[5]</sup>。现阶段实施项目仍较多依赖传统的“三旧改造”方式推动,即由单个项目出发的局部“拆除重建”项目。由市场驱动下的“局部行为”,势必将是粗放的短视行为,即将建设成本“转嫁”为高容积率与密度,导致城镇空间不断增高加密,规划愿景失守。

### 1.2.2 本土人文缺失:缺乏“精细化”的更新模式

现阶段面向存量空间保护提升的工作路径尚未建立完善,城镇更新工作的核心抓手还是容积管理<sup>[5]</sup>。“精细化”更新项目难形成的核心原因在于相关标准规范的滞后和技术指引的缺失。在缺少详细更新操作指南的情况下,城镇更新工作还是以传统的“拆旧建新,拆矮建高”的更新路径为主。这种以“功能引导”“容积奖励”来简化城镇更新管控的发展模式,往往忽略了不同地域的城镇差异性和特色,缺少对本土人文的挖局与保护,导致土地利用模式趋同,呈现出“千镇一面”的发展模式<sup>[6]</sup>。

### 1.3 “发展与保护兼顾”的英国城镇有机更新实践

在众多已实践的城镇更新经验中,英国城镇更新兼顾规划目标实现与本土文化保护,注重在原有城市的基础上进行改造和修缮,把对历史建筑物的破坏程度降到最低<sup>[7]</sup>。在规划统筹方面,英国政府主导颁布城镇更新相关法案,制定完善的政策机制来规范市场行为。在保护本土文化方面,英国规划部门会划定城镇核心保护区,并严格要求新建建筑物的风格特色和谐融入城镇环境。

英国伦敦肖尔迪奇地区是英国城镇更新中较为成熟的案例,本文选取其作为研究对象。针对我国较为突出的“规划统筹”与“人文保护”问题,本文重点梳理其有机更新实施路径及在存量保护与建设发展过程中聚焦的关键问题与其治理办法,希望可以为当下我国城镇更新的“统筹管理与更新模式之困”提供一定的经验借鉴。

## 2 肖尔迪奇地区城镇有机更新实施路径

哈克尼市作为大伦敦内的自治市,其行政面积19km<sup>2</sup>,人口规模约为20万。肖尔迪奇地区由于地理位置更接近伦敦市中心,逐步建设发展为哈克尼市的城镇核心区(见图2)。和大多数的城镇核心区一样,肖尔迪奇地区大部分是老旧的商业和工厂建筑。随着20世纪60—70年代启动的地区发展计划,传统建筑被改造成了工作室和时髦公寓,吸引了许多创业者和艺术家的入驻,逐渐发展成为文化创意产业基地。

近年随着日益增长的土地和商业价值,肖尔迪奇地区进入了一个新的阶段,即如何在保护现有社区和空间特色的同时,可以包容大型企业、新的居民和游客的入驻,以及能够吸引持续的投资进行更新建设。在城镇更新实践过程中,肖尔迪奇地区由政府主导形成了从规划政策引导到项目建设实施的精细化实施路径(见图3)。

### 2.1 哈克尼市地方规划——明确关键问题,提出控制总量

肖尔迪奇地区作为哈克尼市的核心地区,从法律上讲,其《肖尔迪奇地区行动计划》(以下简称《行动计划》)必须与地方规划政策大体一致。哈克尼市规划为其管辖的区域提供了一个总体框架,对区域住房需求、工作就业、公共空间和城市活力等方面提出指引,直接影响肖尔迪奇地区的发展和变化。

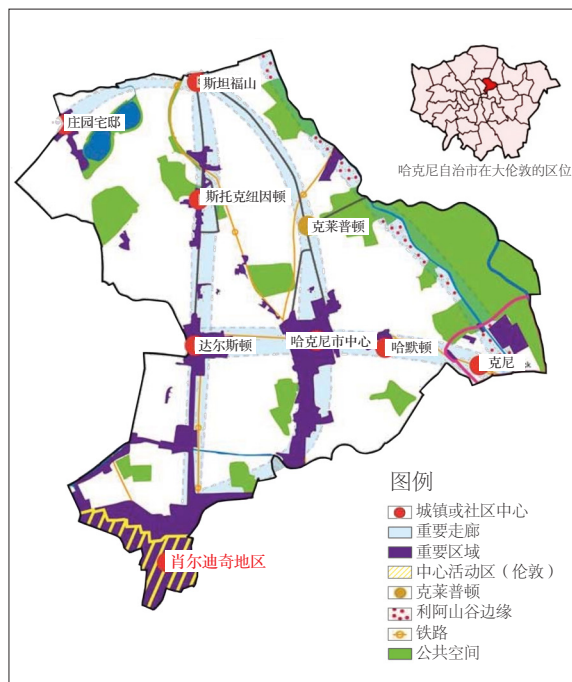


图2 肖尔迪奇地区区位图

资料来源:作者根据参考文献[8]内容改绘。

### 2.1.1 住房总量与经济适用房保障

哈克尼市规划在肖尔迪奇通过分配土地供给住宅使用，或者鼓励在小型土地上进行开发等方式，计划增加住房数量 7000 套；同时通过增加真正负担得起的住房供应（在建造一租赁计划中的住房，至少 50% 是经济适用房），以及建设高质量的配套设施，提升居住社区品质。

### 2.1.2 功能比例与就业导向

哈克尼市规划以就业为导向，规定整个区域至少 60% 的建筑面积为 B1 类用途（包括企业办公室、产品和工艺研发及适合居住区的轻工业），以寻求更高比例的办公面积和价格合理的工作空间。其中，政策要求至少 10% 的新建办公面积应该作为低成本工作空间，其租金不超过当地市场价格的 40%。

### 2.1.3 相关业态的平衡发展

文娱产业有助于促进城镇中心的活力，也会对当地居民的生活产生负面影响。哈克尼市规划要求在不影响相邻居住用途舒适性的基础上，保持现状文娱产业总体数量和类型的平衡，局部有限增加或扩建。测算后计划在主要城镇中心区域增加 3.4 万 m<sup>2</sup> 的零售和休闲用途。

## 2.2 肖尔迪奇地区行动计划——三级体系落实管控措施

《行动计划》作为地区法定规划文件，其规划愿景目标是为所有人带来改善。为了使其能够准确指导未来的投资和增长，地区规划通过“地区政策—街区引导—重点地块管控”三级体系，落实上位规划要求，实现地区规划愿景。

### 2.2.1 地区策略

地区策略总结了过去 20 年增长与变化过程中最

为显著的九大问题。除了常规的交通和公共空间等规划问题以外，地区策略聚焦场地用途的混合与平衡、存量建筑的保护与再开发、本地人群的住房与就业保障等城镇更新关键问题，并进行了详尽的调研与论证。以解决肖尔迪奇地区上述关键问题为导向，规划最终制定了地区发展的总体愿景与多项规划目标，并且相应地提出实施路径与政策保障（见图 4）。

在总体目标引导下，地区策略聚焦地区人群需求将功能指标分区分解；在对存量建设详细盘点的基础上，聚焦存量建设空间和机遇建设空间形成近期建设的“工作底图”，保障相关政策和指标空间落位（见图 5）。

### 2.2.2 街区指引

《行动计划》在综合分析城镇肌理、建筑高度、遗产资产和土地用途的基础上，将肖尔迪奇地区划分为 4 个街区，对每个街区提出了更加精细化的规划和设计策略。

街区指引作为帮助落实街区发展提案的工具，其目标为进一步提升街道的活力与多样性。街区层面针对每个街区特征，承上启下地提出具有积极影响的发展方向。在落实主导功能、混合用地、配套保障等地区政策的基础上，街区指引明确了各个街区中可建设的机遇用地，以及需提升的公共空间、门户街道和建筑节点等区域，同时还提供了在每个街区公共空间内的优先事项及更多改进细节（见图 6）。

### 2.2.3 重点地块管控

在街区指引明确可建设机遇用地的基础上，《行动计划》对其开发预期的首选用途、组合、规模、高度、体量和可达性等要素提出了精细化的保护与

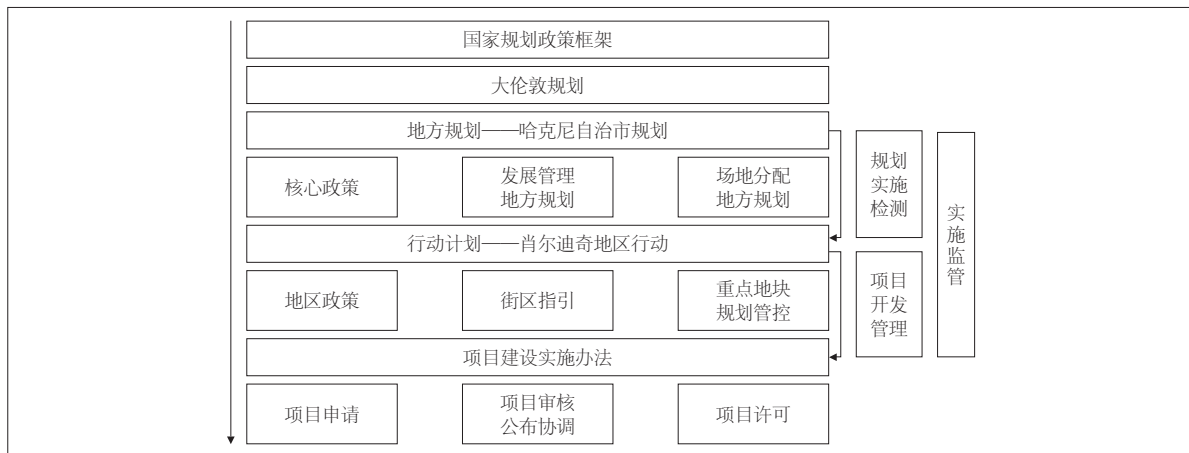


图 3 肖尔迪奇地区城镇更新实施路径

资料来源：作者自绘。

建设管控（见图7）。这种管控引导有助于实现城镇有机更新目标的同时，可提供更大的建设确定性。规划管理者及建设开发主体可以将其作为重点地块管控“图则”，形成建设项目的出让条件和审查要点，建立一种易于使用的管理工具。

### 2.3 规划与建设实施监管——审查程序保障交付实施

#### 2.3.1 规划交付团队负责规划实施与监测

哈克尼地方规划包括一个规划交付团队。在区

域规划的整个生命周期内，该团队负责统筹当地社区、土地所有者和开发商等群体，以上位规划为基础，制定出台地区《行动计划》和实施路径。与此同时，团队还需要对政策进行动态监测，应对不断变化的环境，并在必要时调整或提出替代的规划方法。

#### 2.3.2 规划委员会负责项目审批与实施

哈克尼规划委员会是大多数自治区法定的地方规划机构，负责审批和颁发规划许可。其中，《行动

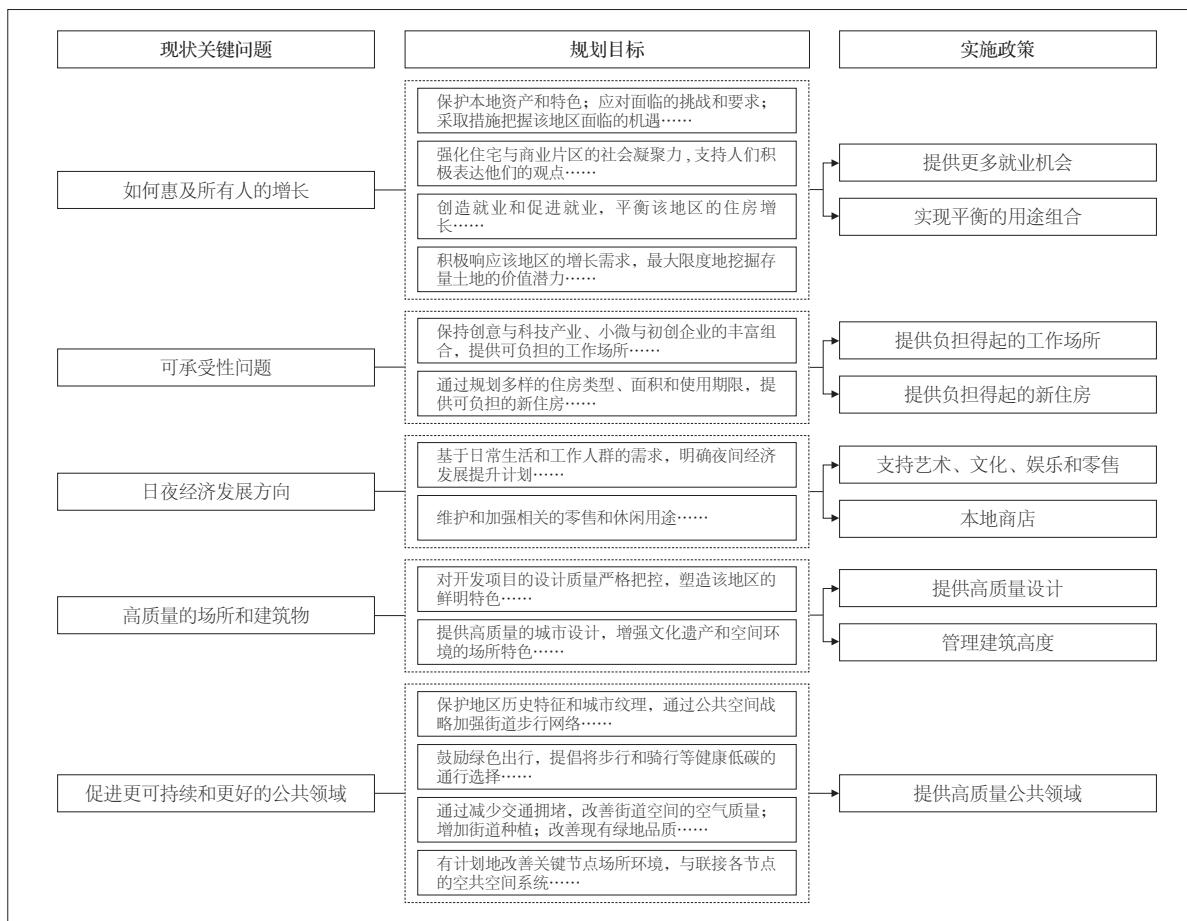


图4 肖尔迪奇规划目标制定逻辑

资料来源：作者自绘。

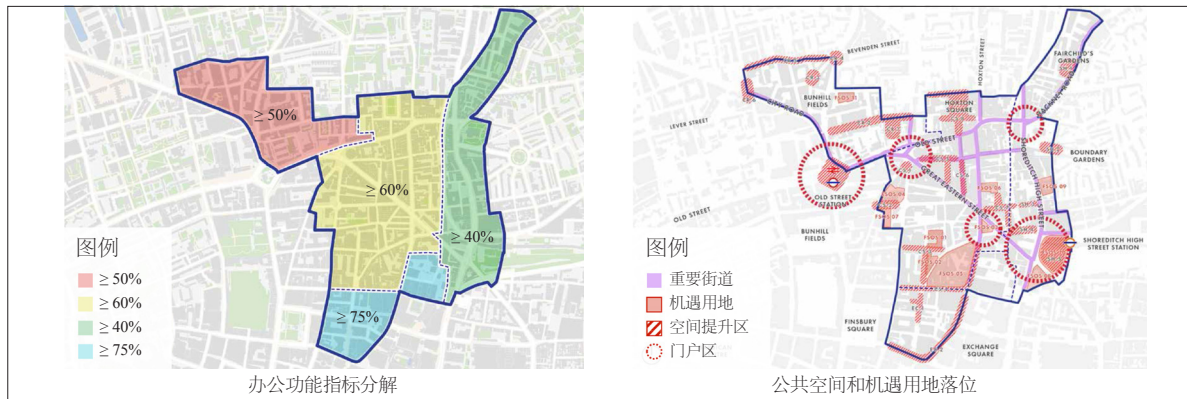


图5 指标分解与机遇空间落位

资料来源：参考文献[8]。

计划》为此类决策提供框架，即规划委员会须根据项目是否满足肖尔迪奇地区明确的就业、住房、零售和基础设施等方面的需求情况，作出行政许可判断。

由于哈克尼规划委员没有单独实施计划的资源，地区规划的实施和交付需要委员会与土地所有者、开发商和基础设施提供商等不同的开发主体密切合作。在《行动计划》中，重点项目均明确了相关的开发合作主体与资金来源，以确保近期建设项目的可实施性。

### 3 经验借鉴

通过上述案例研究可以看出，英国在城镇更新过程中格外注重存量建筑的价值、传统社区相关的本土文化的保护，以及新建建筑与历史街区风格协调且功能互补。要实现本土保护与建设发展的平衡，城镇政府需要主导城镇更新工作，与建设开发主体、

地方社区和相关部门专家合作实践，形成聚焦存量空间、解决存量问题的的工作路径。

### 3.1 规划统筹——制定因地制宜的实施路径

#### 3.1.1 更新政策机制：统筹区域资金平衡，引导市场投资

目前大多数城镇更新政策趋于“普惠化”而非差异化，即政府制定城镇更新办法后交给市场。短期看是政府的“实施交付”与开发商的“政策红利”达成的互赢关系，但从长期来看，此办法在政策模糊的范畴内，开发商难免会追求最极致的利益而忽视公众的利益诉求。无差异化的城市管理未来难免会使得城镇核心区密度提升，带来人口、资源和基础设施的压力，会给未来政府带来更多的麻烦。

英国城镇更新方式倾向于政府主导统筹。英国政府建立城市开发公司，负责统筹收购、整理等土地前期工作，利用公共资金和优惠政策，引导市场资金注入特定的城镇更新区域。在保证市场利润方面，前期政府及公共部门设立了专项基金，作为城镇更新的主要资金来源；后期政府和城市开发公司在区域范围深度合作，将增量地区投资收益引入旧城更新建设中。政府通过区域统筹平衡的宏观调控办法，制定优惠政策，协调规划目标与市场利润之间的平衡，实现可持续性的增长。

#### 3.1.2 规划发展目标：聚焦存量问题，突出以问题为中心的目标导向

在传统增量规划时期，由于绝大多数的规划对象是未建设用地，只能通过上位规划和区位环境等要素来分析制定规划目标，从而相对粗暴地推测人口规模、交通组织和公服设施等问题。城镇核心区是已建成的存量空间，规划研究对象从主观审美的城市空间形态转变为客观存在的人群使用感受，从模糊的数据预测转变为相对精确的实际需求。

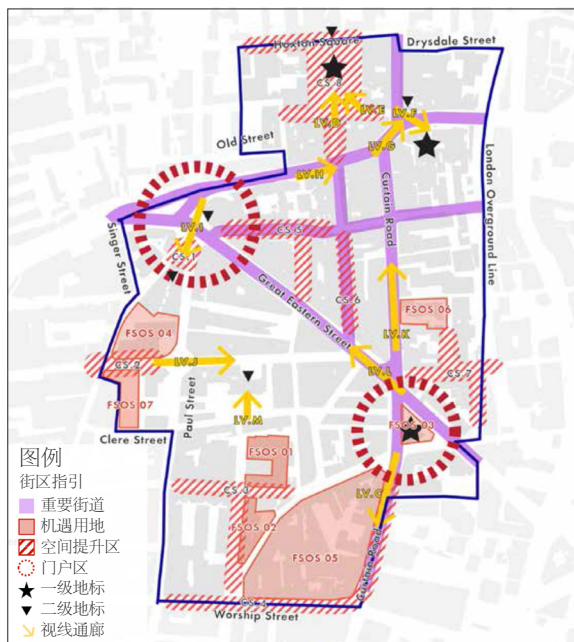


图6 重要的公共空间和景观节点

资料来源：参考文献 [8]。

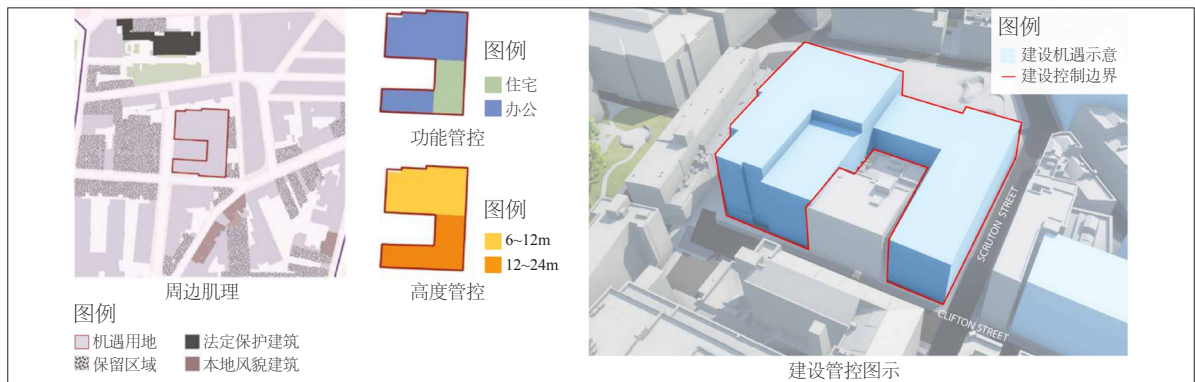


图7 用途、组合、规模、高度、体量和城市设计示意等精细化管控

资料来源：参考文献 [8]。

城镇核心区存量规划工作的关键内容是解决增量规划阶段产生的“城市病”，并给予针对性的“针灸”疗法。在制定规划目标阶段，可参考本文研究案例中“以现状问题为中心的目标导向的模式”，即通过对市民行为模式进行数据分析，了解生活在城市中的人的需求和城市空间的关系，研究两者中间是否存在一些不匹配的因素，从而进一步制定规划目标对其施加影响。

### 3.1.3 规划引导条例：研究关键问题，量化管控条例

“弹性和刚性相结合”是规划理论老生常谈的问题，然而实践做到“适度”绝非易事。目标引导意味着给出的规划指令颇具灵活性，这可能为规划的落实增加不确定性；政策管控给出的条例是确定且不容修改的，可以遏制黑箱操作但其无法满足差异化的市场需求<sup>[9]</sup>。

本文研究案例在明确规划目标的基础上，对实现目标相关的功能混合、职住平衡和公共服务设施均衡化等关键问题数据采取量化管控，作为保障规划目标和公共利益的实现途径，改善城镇问题（见表2）。

## 3.2 “保护本土文化”的有机更新模式

### 3.2.1 本土居民利益：增加住房、就业和生活购物等方面的考量

我国近年的城镇更新工作相关政策更多的是在强调物质空间环境的改善提升，对本土居民和工作人群的关怀维系关注较少。随着城镇核心区土地价值和生活成本的日益提高，本土社区正在逐步瓦解分裂，老城渐渐失去了原有的“文化氛围”。年轻一代越来越多的本土居民负担不起居住费用或无法本地就业，从而逐渐被“新来者”替代。可见单纯的物质空间提升不但没能维系本土人文，反而将其

推向了相反的方向。

本文研究案例在继续关注吸引投资、大型企业、新居民和更多游客的同时，增加了关注本土居民生活、工作及本地零售商业相关的政策篇章。除了常规的公共空间和公共服务设施等规划问题以外，规划增加考量了本土居民的就业和新居民的住房需求，致力于最大限度地为本土居民带来公共利益，形成地区归属感的基础上，迎接新的居民、企业和游客。

### 3.2.2 建筑综合整治：保护城镇格局的基础上，采取多种手段更新建设

在以往的旧城改造中，城市中心的旧建筑群被大片夷为平地<sup>[10]</sup>。地方政府在土地价值远大于拆迁成本的情况下，会无视城镇特有的文化脉络、生活形态和邻里关系，选择简单粗暴的开发建设模式。随着城镇核心区土地价格和拆迁成本的上升，收紧的“土地红利”将政府推向了城镇更新。虽然避免了大拆大建，管理者还尚未具备精细化的保护与更新方法。

城镇更新的实施途径不应以单一的保护或更新手段替代系统性优化<sup>[11]</sup>。本文研究案例对现状存量建设进行了详尽的评估，划定保护建筑及其保护区，在延续整体城镇空间格局的基础上通过改善、改建、增建等多种手段提升空间品质。机遇空间需在充分考虑城镇肌理、社区需求和生活习俗的基础上，从功能、体量、高度和公共空间多维度管控开发建设（见图8）。

### 3.2.3 建设管控办法：可视化图则明确“留改拆”建控要求

传统增量规划以“两证一书”为核心，侧重于服务新建项目的开发行为，并没有涉及到存量空间

表2 量化管控条例梳理

管控要素	管控目标	管控条例
用地功能	重点地区禁止开发单一功能项目	不允许开发 100% 的企业办公研发功能；不允许开发单一居住功能的项目
	主导功能用地规模	至少 50%~70% 作为企业办公、研发和轻工业功能
配套设施	创新办公空间及共享设施保障	新建办公建筑总建筑面积的 5% 须作为创新办公空间，且 50% 的创新空间须作为共享空间供租户使用
	中等收入住房及经济适用房保障	新建住宅总建筑面积的 20% 须作为经济适用房，5% 须作为中等收入住房
	廉租房保障	划定多户出租住房项目，至少 20% 的单元用于收入水平在区域家庭收入中位数 120% 以上的家庭
开放空间	地面功能层开放性要求	划定的地面活动区域要求朝向街道的底层必须作为零售和消费者服务用途，且 75% 的沿街建筑前区空间必须作为公共空间
	地面功能限定要求	划定零售商店的区域建筑底层仅允许零售、餐饮和服务类商业用途开发

资料来源：作者自绘。

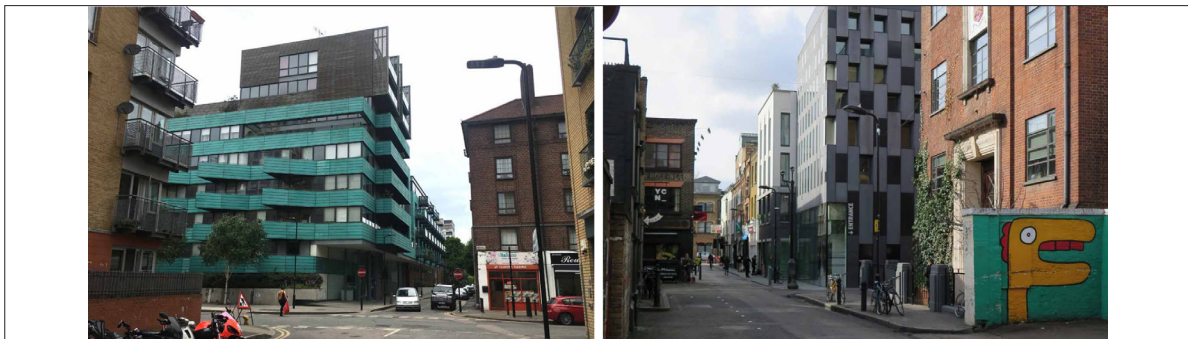


图8 肖尔迪奇地区局部建设更新示例

资料来源：参考文献[8]。

的使用、维护、改善等工作内容。政府和规划职能部门的管理办法同样局限于“拆旧建新”的建设管理，缺少与存量规划相匹配的管控办法，客观上造成了现行城镇更新过程中关于保护和改善等内容的缺失。

本文研究案例中的《行动计划》作为一份法定规划文件，采用“条文+图示”的发展指导意见，直观描述出地区规划蓝图，便于规划委员会管理建设更新。在此基础上，政府与市场的合作管理关系将直接影响城镇更新的实施效果。侧重实施的重点项目需与开发主体密切合作，在不违背规划原则的前提下满足多方需求，进一步加强了规划的实施落地性。

#### 4 结语

城镇更新实施过程中面对错综复杂的“城市病”，城镇政府需要抽丝剥茧，解决旧城的顽疾“病症”。面对复杂的问题，本文研究案例地方政府统筹地方企业、居民、议员和相关土地所有者组成委员会小组，基于场地开发与公共利益之间的平衡制定了精细化治理办法。在市场激励、公众利益和保护本土文化等多方诉求下，有针对性地制定地区发展策略，保证公共利益不受损的基础上再尝试实现综合增长目标，推动城镇未来“内向生长”。

我国城镇更新工作从“拆改留”到“留改拆”的转变，意味着城镇政府开始更加关注本土的“人文内核”。笔者认为我国城镇更新“实践之困”的表象特征是平衡市场与本土文化的利益关系，而关键问题是缺少精细化的城镇更新制度、规划管控办法等内核，未能形成“拆除新建、整治提升、拆整结合”有机更新模式的有效实施路径。本文研究案例英国肖尔迪奇地区城镇更新工作实践中的相关政策虽然可以提供一定的参考，但我国城镇规划工作还需要遵循城市自身发展的客观规律，从不同城镇、地区发展的关键问题出发，灵活采用保护、整治或

再开发等不同开发模式，制定具有地方特色和可实施性的城镇更新办法，最终达到城镇保护与发展的平衡。■

参考文献：

- [1] 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, 2016,32(5):47-53.
- [2] 唐燕. 城市更新制度的转型发展——广州、深圳、上海三地比较[EB/OL]. (2017-08-24) [2023-09-11]. <https://zhuanlan.zhihu.com/p/28745402>.
- [3] 唐燕, 杨东. 城市更新制度建设: 广州、深圳、上海三地比较[J]. 城乡规划, 2018(4):22-32.
- [4] 林强. 城市更新的制度安排与政策反思——以深圳为例[J]. 城市规划, 2017,41(11):52-55,71.
- [5] 王承旭. 以容积管理推动城市空间存量优化——深圳城市更新容积管理系列政策评述[J]. 规划师, 2019,35(16):30-36.
- [6] 宋雷, 张铁军. 挖掘地域特色引导空间重构——小城镇城市设计的一种探索[J]. 北京规划建设, 2013(5):95-99.
- [7] 李爱民, 袁浚. 国外城市更新实践及启示[J]. 中国经贸导刊, 2018(27):61-64.
- [8] Future Shoreditch AAP Consultation. Future Shoreditch Area Action Plan [EB/OL]. (2019-04-01) [2022-01-10]. <http://www.hackney.gov.uk/future-shoreditch>, 2019.
- [9] 吕宏. 也说规划的刚性与弹性[J]. 中外房地产导报, 2003(17):10.
- [10] 周婷婷, 熊茵. 基于存量空间优化的城市更新路径研究[J]. 规划师, 2013,29(z2):36-40.
- [11] 刘巍, 吕涛. 存量语境下的城市更新——关于规划转型方向的思考[J]. 上海城市规划, 2017(5):17-22.

收稿日期：2022-01-11

(本文编辑：曲亚霖)