

德国框架性更新规划对上海城市更新的启示

Learn from Rahmenplan in German Urban Regeneration

李 锴 张 溱 金 山 LI Kai, ZHANG Qin, JIN Shan

摘 要 上海已全面进入存量更新时代,不同地区城市更新的目标、方式各不相同,其中中心区城市更新综合程度较高,涉及拆除新建、功能置换与存量提升等多种方式,须对风貌保护、民生改善与城区发展进行深度协调。德国在1970年代规划范式转型后,通过框架性更新规划等规划工具应对内城地区的存量更新需求,在保护历史风貌的同时有效推动城市发展。该规划工具和相应的规划范式,对于当前上海有待开展综合更新的中心区规划编制管理实施具有显著的借鉴意义。

Abstract Shanghai has fully entered the era of urban regeneration, but the objectives and methods are different in various urban areas. In the central area, the regeneration is more integrated, involving demolition and new construction, functional renewal and enhancement, which requires in-depth coordination between historical preservation, livelihood improvement and urban development. After the paradigm transformation of urban planning and design, Germany established planning tools including Rahmenplan to respond to various needs of inner-city regeneration, and promote urban development while preserving historical context. This tool and the corresponding planning paradigm have reference significance for the planning and management of integrated regeneration in the central area of Shanghai.

关键词 存量更新;框架性更新规划;控制性详细规划

Key words urban regeneration; Rahmenplan; regulatory planning

文章编号 1673-8985 (2022) 03-0129-09 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20220319

作者简介

李 锴

上海市上规院城市规划设计有限公司
执行董事兼总经理,高级工程师, likai@supdri.com

张 溱

AOD Architekten GmbH
合伙人,建筑师,硕士

金 山

上海市城市规划设计研究院
高级工程师,博士

随着中国城市化率在2019年达到60%后,城市更新已经成为当前和今后我国城市发展最重要的议题之一,而作为城市更新重要载体的城市规划工作自然也面临着理念、技术和实施等方面的转变需求。在当下我国的城市规划体系中,各大城市最新一轮的总体规划都把城市更新作为重要理念之一,如《上海市城市总体规划(2017—2035年)》(以下简称“上海2035”)明确提出积极探索渐进式、可持续的有机更新模式,在下层次的单元规划和控制性详细规划(以下简称“控详规划”)中也越来越重视城市更新实践。上海在地区规划层面,尤其是在发展要求较高、诉求多元纷繁、现状情况复杂的重点地区规划中,主要通过开展地区更新评估和城市设计研究,为地区控详规划提供编制和修编的技术依据,以控详规划为载

体开展城市更新。但是与实施结合最为紧密的地区控详规划和作为其技术支撑工具的城市设计,依然面临着工作方法、规划方法的不足。尤其是城市设计作为一种非法定规划,在如何有效发挥其技术工具的支撑与衔接作用方面,仍存在改进与提升空间。对于此类规划设计工作,德国框架性更新规划作为德国规划体系中土地利用规划(Flächennutzungsplan)和建造规划(Bebauungsplan)两大法定规划之间的技术衔接,具有一定启示和借鉴意义。

1 德国开展框架性更新规划的背景与特征

1.1 从“二次破坏”到更新模式转型

第二次世界大战(以下简称“二战”)中,德国大量城市遭遇严重破坏;1950年代至

1970年代,这些城市基于现代主义模式开展战后重建。在重建过程中,历史建筑被大量拆除,代之以功能单一的大尺度现代建筑。许多道路根据汽车通行需求进行拓宽,路网格局也进行相应调整,城市历史肌理随之改变,景观风貌和空间品质受到严重损害。例如,柏林在1963年以后,对历史租屋地区 (Mietskasernen) 进行大范围拆除,重建为采用现代主义低密度布局模式的汉莎小区 (Hansaviertel) (见图1),将复合功能的历史城区更新成为单一功能的现代居住社区。德国学界将战后重建中大量类似的现代主义实践造成的城市破坏称为“二次破坏”(Die zweite Zerstörung)。

重建模式在德国社会各界逐渐引起广泛反思,城市更新工作也在1975年迎来关键性转折。该年,欧洲理事会以“我们的未来要对过去负责”(A Future for Our Past) 的口号兴起城市保护运动^{[1]①}。西柏林夏洛滕堡 (Charlottenburg) 地区118街坊项目^[2]在保留街坊内部的小尺度空间肌理的情况下,通过局部改造将存量建筑更新为符合现代标准的建筑。该项目的成功,开拓出一条有别于现代主义“拆除—建设”的更新途径^[3]。这一实践中确定的原则,后来被称为“谨慎的更新”^②。德国城市更新模式自此进入重视延续历史传统、注重新旧融合的新阶段。1990年代初两德合并,内向式发展与城市中心区更新进一步得到



图1 柏林汉莎小区 (1 km²范围)
Fig.1 Hansaviertel in Berlin

资料来源:笔者自绘。

重视,以柏林为代表的城市中心区迎来复兴契机。为此编制的柏林内城规划纲要反映了德国学界形成的一系列发展共识,即更加注重内向式更新发展和中心区有机更新。柏林在1984—1987年IBA更新中系统贯彻“谨慎的更新”理念,彻底取代基于现代主义模式的政策主张 (见图2)。新的开发被要求与城市历史文脉进行整合,广场、林荫街道和带有内院的住宅街区等传统城市形态语言得到重新认识,并获得新的内涵。

1.2 框架性更新规划作为内城综合更新的规划指引

在德国通过规划范式转型积极推动内向式更新发展的过程中,框架性更新规划作为规划工具,发挥了重要作用。

1.2.1 德国市镇层级两大法定规划的非法定衔接

城市中心区有机更新是德国4个空间规划层级^③中市镇层级 (Kommunale Ebene) 的工作内容。该层级主要依托土地利用规划和建造规划两大法定规划进行城市建设规划管理。对于进行综合更新的城市中心区,非法定的框架性更新规划在土地利用规划和建造规划之间架设尺度和内容的桥梁,指导从土地利用



图2 柏林1984—1987年IBA腓特烈南城和动物园地区城市更新总图
Fig.2 IBA Berlin 1984-1987 masterplan southern Friedlichstadt and Tiergarten District

资料来源:参考文献[1]96。

规划到建造规划的发展。尺度方面,土地利用规划的编制对象是市镇全域,常用工作比例为1:10 000到1:50 000;而建造规划面向实际建设,编制对象大至街区,小至街坊或单个地块,常用工作比例为1:500,基地范围较大的情况下可以取1:1 000。框架性更新规划的工作尺度介于两者之间,常用工作比例从1:1 000到1:5 000不等。内容方面,土地利用规划通过土地利用分类^④,对城市进行功能布局,保障重大基础设施和公共服务设施,为微观层面建造规划编制提供依据^[4]。建造规划主要通过精细化的建筑形态和开放空间管控约束建设行为。框架性更新规划则是从抽象二维规划到三维空间设计的重要转换,用于确立设计区域的实体—空间形态框架,主要包括对封闭和开放的空间界面、须保护的历史建筑、标志性和纪念性强的建筑或构筑物,以及对城市形态有影响的绿化空间等要素的安排^[5]。它上承土地利用分类,通过城市设计确立地区空间结构和街坊类型,综合解决功能、交通、市政、绿化和各类配套设施等问题,下接具体地块的建筑形态和开放空间设计方案,指导建设实施。

1.2.2 面向综合更新地区的规划应对

(1) 基础研究

与新建区或拓展区的规划相比,框架性更新规划更加注重基础研究,强调通过梳理历史发展脉络、基地现状、相关规划来实现对场地的深度理解 (见表1)。以德累斯顿内城更新规划 (2008年) 为例,规划梳理了中世纪以来内城的历史演变,分析了二战后内城空间结构的破坏、解体及街区类型的变迁,综述了历年来的规划和城市设计方案,从时代的角度对既有规划进行解读。在此基础上,规划对场地现状功能结构、交通、开放和绿化空间及城市形态进行了详细分析,作为开展规划设计的基础。在成果中,现状分析部分的相关内容占据约半数篇幅。

(2) 目标愿景

框架性更新规划注重明确基本发展理念,结合建设基础、现状特征与问题,明确更新发展的总体目标和一系列子目标。城市更新周期

注释: ① 这项运动的重要代表之一是意大利古城博洛尼亚,将其以前工业化时期的整个城市中心都作为遗产保护下来。西柏林也是这一运动潮流的参与者,目标是保护19世纪“奠基时期”形成的历史城区。

② “谨慎的更新”德文为“Behutsame Stadterneuerung”。柏林在一战结束后成立了一批非营利性开发机构,接受国家补贴政策,负责提供各种住房。此类开发机构在1960年代至1970年代放弃了非营利性精神,与政客、银行、律师和建筑师合谋,共同推动现代主义式的城市更新,并在郊外新区大量兴建高层建筑。为改变这种状态,1978年柏林IBA (Internationale Bauausstellung Berlin, 柏林国际建筑展) 成立,与原有规划管理机构并存,互不统属。通过IBA这个全新机构来推动新的城市更新策略,从而诞生出118街区项目 (Block 118) 及其“谨慎的更新”原则:抵抗现代主义式的整体拆迁,修补、恢复原有街坊类型的沿街布局,对历史建筑进行存量利用。

③ 德国空间规划层级划分为:联邦、州、地区和市镇。

④ 土地利用规划的主要形式是市域的土地利用分类,主要分为4类进行表达:居住 (W)、混合功能 (M)、工/企业 (G)、特殊用途 (S)。

较长,提出明确的目标愿景有利于统一共识,使更新过程保持内在的一致性。例如在斯图加特市中心区更新规划(2006年)中,明确提出“中心区居住”和“公共空间复兴”两大目标,以此形成子目标和相应的规划设计要求(见图3)。一项子目标往往对应多项规划设计要求,例如子目标“增加中心区住宅套数”对应了紧凑的步行城市、新建项目至少含20%居住功能、改变单一功能对应的形态类型等规划要求。框架性更新规划提出的目标愿景往往较为务实,这有利于子目标和规划要求落实到具体方案上,例如,围绕子目标和规划要求展开老城区、集市广场、中央车站前区等9个重点地区的设计研究,并促成了桃乐茜街区等项目的成功落地。

(3) 系统优化与协调

框架性更新规划通常包含城市和建筑形态、功能结构、交通、开放和绿化空间等4大系

统。规划将总体目标拆解到各个系统,分别开展分析和研究,提出推动建设模式转型的具体措施。不同系统之间相互呼应,主要以城市形态和公共空间为载体进行整合协调,以此保证发展目标与愿景得以达成。

对既有系统进行优化是框架性更新规划的工作重点。以交通为例,多数更新规划秉承步行友好、公交优先理念,通过优化道路设施与交通组织,推动出行方式的转型,形成与城区发展模式相协调的城市交通方式,具体措施包括把割裂城市空间的机动车廊道迁移到中心区外围,对原有道路进行降级和缩窄路幅等处理,以及在中心区边缘补充停车设施,截留到发机动车交通,通过设置交通稳静化区域,提供更好的非机动车和步行条件,促进地区出行方式多样化。开放空间与绿地系统方面,框架性更新规划强调现状优化与发掘潜力,规划大多聚焦发掘小微开放空间、提高绿化网络密

度,通过完善既有开放空间功能和提升环境品质增进空间活力。城市形态方面,注重依托新建建筑修复城市肌理,以实体建筑界定广场、公园、街道等主要的公共空间(见图4)。

(4) 深化设计

框架性更新规划强调对重要节点进行研究性设计,可以下探至街区和街坊层面,详细讨论建设容量、开放空间和建筑形态等问题。以斯图加特市中心区规划为例,通过开展城市设计工作坊的方式,对历史城市核心区进行研究,对艾博哈德街、国王大街和托尔街交汇处的街段进行改造设计,将该处街道断面类型更改为城市林荫路,通过新增建筑补全街道界面,并以广场铺地的形式实现步行者的舒适穿越,以此衔接作为商业街的国王大街(见图5)。

(5) 规划实施

框架性更新规划强调基于城市设计结果提出行动措施,指导法定规划的编制或修编,并衔接具体的建设行动计划。以斯图加特市中心区规划为例,规划定义更新地段,针对相应地段开展深化设计,为具体更新措施进行排序,以此推动更新目标快速实现。其中公共空间的改造——历史城区和各主要街道是首要项目,以此作为城市更新的抓手。下一步则根据深化设计建议对法定规划进行修编,衔接具体地段的建设方案(见表2)。

表1 斯图加特中心区的历史和既有规划梳理
Tab.1 History and former planning of Stuttgart central area

时间	历史形态演变	既有规划梳理
10世纪—19世纪	村庄、中世纪城镇、30年战争后重建、王城建设、规划扩张等阶段	2006年的现行法定规划 F-Plan 和 B-Plan 对中心区的规定
19世纪—二战前	以居住为主的旧城形态和功能结构以整街坊拆除的方式向大城市中心区结构转变	1979年制定的城市设计类型方案针对中心区的部分
二战—1970年代	战争破坏 2/3 的城市、战后现代主义模式重建造成“二次破坏”	气候影响条例 (Klimaatlas) 对中心区城市形态的规定
1970年代—21世纪初	城市建设向历史保护转型、重塑功能混合及宜居的中心区	已有景观规划中涉及中心区的规定

资料来源:笔者自制。

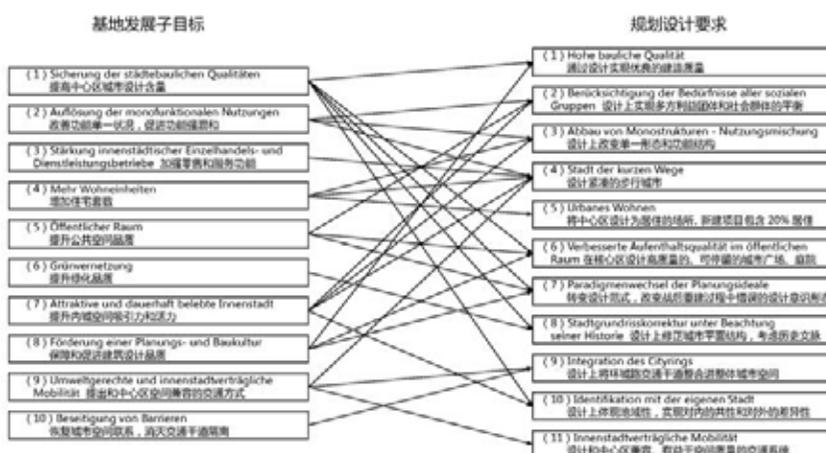


图3 基地发展子目标和规划设计要求
Fig.3 Sub-objectives and requirements of planning

资料来源:笔者根据参考文献[6]12-17绘制。



图4 德累斯顿内城规划总图
Fig.4 Masterplan of Dresden inner city

资料来源:笔者根据参考文献[7]58-59绘制。

2 德国框架性更新规划的启示与借鉴

2.1 上海城市更新地区的特征与规划要求

2015年召开的中央城市工作会议明确了中国城市发展从增量扩张向存量优化转变,从粗放式、外延式发展向品质型、内涵式发展转变的工作要求,存量更新日益成为中国一线城市可持续发展的主要途径。

上海于2014年颁布《关于进一步提高本



图5 斯图加特历史城区改造

Fig.5 Regeneration of Stuttgart historical area (light blue for new buildings, navy blue for existing buildings)

资料来源:参考文献[6]139。

表2 斯图加特中心区更新地段列表节选

Tab.2 List of regeneration plots in Stuttgart central area

更新地段	待解决的问题	措施建议
历史城区	<ul style="list-style-type: none"> - 功能相互冲突 - 后勤和停车交通需求大 - 公共空间和街区庭院缺少活力 - 建筑老化 	<ul style="list-style-type: none"> - 着重改造广场和庭院,作为历史城区的改造主题 - 制定相应的法定规划文件和条款 - 推动相应的公共关系建设 - 划定历史城区的改造区域
中央车站前区	<ul style="list-style-type: none"> - 根据斯图加特 21 项目以及新的框架规划条件进行更新改造 	<ul style="list-style-type: none"> - 对火车站进行改造 - 对席勒街进行新的街道设计 - 加强火车站和步行街之间的地面联系
布赖特街	<ul style="list-style-type: none"> - 步行街的人流和停车、后勤的机动车流线相互冲突 - 连接建筑的出入口处于不同平面上 	<ul style="list-style-type: none"> - 通过后续设计和交通措施的优化来改善空间
艾希街,市政厅地下车库	<ul style="list-style-type: none"> - 该地区具有典型的后院色彩,市政厅车库及其背面是封闭的外墙,没有朝向街道的使用功能,只存在停车交通 - 由于出入障碍和禁止进入区域的存在,使得空间品质不佳 - 该地区处于中心位置,具有与周边的良好联系,具备开发潜力 	<ul style="list-style-type: none"> - 通过街道设计的手段进行空间提升 - 改善通向市政厅的视觉通廊 - 对地下车库进行优化,提高整体空间环境质量 - 建设一个新的广场 - 通过绿化、公共功能、零售和餐饮的优化,消除后院色彩 - 打开首层连往市场广场的通道
盖斯街	<ul style="list-style-type: none"> - 盖斯街位于步行区之外的部分,充斥着后勤交通和垃圾箱 - 街道背面缺少有吸引力的地点 	<ul style="list-style-type: none"> - 更换街道铺装 - 对尽端路进行重新改造 - 对朝向公共区域的建筑立面和使用功能进行更新
医院街区	<ul style="list-style-type: none"> - 功能相互冲突 - 居住功能面临被商业、餐饮、酒吧等功能排挤的威胁,并且受到公园停车交通的影响 	<ul style="list-style-type: none"> - 对居住区进行优化改造 - 建设街区停车库 - 对公共空间的球场进行重新设置 - 实施新的交通方案
约瑟夫广场	<ul style="list-style-type: none"> - 广场空间由二战破坏后的空地生成 - 广场的主要部分被交通功能占据 - 地下车库车流过大 	<ul style="list-style-type: none"> - 沿街进行新建筑的建设 - 设置餐饮功能 - 将垃圾站等功能整合到建筑内部 - 在广场设置公共艺术品和装置 - 对地下车库进行重新组织

资料来源:笔者根据参考文献[6]161-162绘制。

市土地节约集约利用水平的若干意见》,首次提出建设用地总量零增长的目标,设定了资源环境紧约束下用地总量“天花板”。“上海2035”进一步提出建设用地“负增长”,城市建设全面进入存量时代。逐步推行渐进式城市更新方式,积极挖掘存量用地再开发潜力、推动存量建筑改造利用,将成为满足城市发展空间需求的主要方式之一。在上海的存量更新中,因不同地区的更新规模、更新方式各不相同,形成了整体转型、社区更新和综合更新等不同类型的更新模式。

整体转型是指以工业、仓储为主导功能的地区通过“脱胎换骨”式城市更新,转型发展为综合性城区。桃浦科技智慧城与南大地区的转型发展是整体转型模式的典型代表。桃浦科技智慧城核心区面积4.2 km²,更新规划对原有工业企业进行整体搬迁,对功能布局、道

路网络、开放空间系统、建筑景观进行重塑,引入商业、商务、居住、文化等功能,实现由老旧工业基地向综合性城区与重要的城市功能节点的转型发展。相应地区一般现状建筑保留较少,路网调整余地较大,其更新规划可基本沿用增量地区较为成熟的规划范式,对功能布局、道路网络、开放空间和建筑景观进行重塑,推动地区整体开发建设实施。

社区更新是指根据“15分钟社区生活圈”要求推动的老旧居住社区的功能完善和品质提升。老旧居住社区建成度较高,增量空间有限,城市更新主要聚焦改善公共空间环境品质,以及通过针灸式地加建和改造等方式补充公共服务设施,如彭浦镇开展的美丽家园社区建设等。上海面向社区更新已开展大量规划实践,不断完善社区规划师、社区行动计划等机制,取得了良好的效果。

综合更新是存量更新的第3种模式。近年来,上海加快推动旧区更新,许多旧改地块涉及历史文化风貌区与风貌街坊,与有待更新的成熟社区、转型工业用地相互交织,部分开发地块的功能和容量受到地区整体风貌保护要求的制约,涉及整体开发、保留建筑置换功能、社区更新等多种更新方式,需要在风貌保护、民生改善与城区发展等多元目标之间进行深度协调。杨浦滨江南段和北黄浦地区是综合更新的典型地区(见图6)。相应地区作为上海全球城市功能的核心承载区,其更新提升对于上海城市发展具有举足轻重的影响。

与整体转型、社区更新两种更新模式相比,综合更新地区历史、现状、规划等方面的情况更为复杂。历史方面,综合更新地区往往历史悠久、文脉丰富,规划必须对历史风貌进行积极保护与传承。现状方面,综合更新地区一般有较多需要保留的用地和设施,它们与增量开发地块在空间上相互穿插,对规划建设限制较大。规划方面,综合更新地区往往历经多轮规划,不同时期的规划理念和方法各不相同,因此综合更新地区首先必须厘清规划脉络,选择性地继承和调整既有成果。

此外,综合更新地区的更新需求也更加多

样。综合更新地区涉及企业、工作者、居民和相关政府部门等众多主体,诉求多样,沟通协调难度较大。规划既要关注新建地块在物质层面的开发建设,也要关注对存量用地的物质环境更新、功能升级与社会干预,以及对存量公共开放空间、公共服务设施和市政基础设施的更新改造,还要积极协调新旧关系,衔接过去与未来。只有做到这些,才能最大程度地推动相应地区的功能完善和品质提升,最大程度体现土地价值。

上海目前在落实上位规划导向基础上,主要通过开展地区更新评估和城市设计研究,为控详规划提供编制和修编的技术依据,以控详规划为载体开展城市更新。对于此类规划设计工作,德国框架性更新规划的经验具有一定启示和借鉴意义。

2.2 框架性更新规划对上海的启示与借鉴

德国框架性更新规划与上海综合更新地区控详规划编制之前开展的城市设计工作有许多相似之处,例如都注重明确目标愿景,针对功能、开放空间、建筑形态、综合交通等方面形成规划方案。但二者在理念、方法、技术和实施方面仍存在一定差异。

相对上海更新地区的城市设计,德国框架性更新规划更注重与实际建设的衔接。上海的城市设计作为控详规划编制的技术支撑工具,

意图将城市设计方案中的公共要素设计内容纳入控规附加图则,予以管控。其实质仍是规划体系下(土地出让前)对于公共政策的细化,而非实际实施方案,可以认为是对城市设计方案的精简,因此在制度上就难以保证城市设计方案完整意图的落实。土地出让后,开发商与建筑师制定实施方案时,即便完全遵从土地出让合同中的附加图则,但由于在制度设计上,所涉及的规划师和城市设计师往往不再参与该阶段的建筑设计和实施工作,仅依靠精简后的附加图则进行约束,仍然存在实施方案背离或曲解最初城市设计意图的可能。而德国框架性更新规划则更注重与实际方案的衔接,通过试验性设计和设计工作营的探讨,直接关联后续的设计竞赛,锁定实施方案。并且在此过程中有更多的公众参与,同各界各团体达成共识。

2.2.1 转向多元价值

(1) 从经济建设转向营造舒适的人居环境

德国在1960年代至1970年代的现代主义建设中,更为注重城市开发效率和机构利益。随着1970年代以后德国规划范式的转型,城市建设从实现经济发展的手段逐步转变为建设人的生活空间的手段,开发效率和机构利益退居次席,框架性更新规划聚焦的重点也从功能发展转向空间发展,注重营造舒适的人居环境。

经济增长曾是中国社会最大的公共利益,

但在当下已然转变:在保持经济合理增长的基础上,传承历史文化、保护生态环境、提升城市空间品质,成为新的最大的公共利益。在“上海2035”中明确提出建设更富魅力的幸福人文之城,聚焦优良人居环境建设,提高人民群众的获得感和幸福感,让人民群众生活得更舒心。目前,上海在“一江一河”、浦江贯通、老旧小区更新、上海街道导则、“15分钟生活圈”建设、轨交TOD开发等方面开始或已经实践这一理念。但在目前阶段的一些开发建设中,仍然倾向于一些管理成本更低、实施效率更高的大型项目建设与功能相对单一的项目开发,功能复合的深度与业态、形态多样性不足。

借鉴德国框架性更新规划,结合建设“人民城市”的要求,综合更新地区规划建设应当从单一主导目标转向多元发展目标:以整合化、差异化、品质化的城市空间取代旧范式下环境割裂、尺度失调、同质化的城市空间,城市开发建设也需要同步提高对增加时间成本、管理成本、设计成本与建设成本的容忍程度,以此营造更为舒适和高品质的人居环境(见图7)。

(2) 促进保护更新有机融合,衔接历史与未来

城市中心区的综合更新既要保护历史遗存,延续特色风貌,也要通过更新改造,使城区能够满足居民、工作者等各类主体当下和未来的使用需求,城市居民日益增加的文化和心理



图6 杨浦滨江南段鸟瞰
Fig.6 Aerial view of Yangpu riverside southern area



图7 德国深度复合的城市街区
Fig.7 Mixed use block in Germany

资料来源:笔者自摄。

资料来源:参考文献[1]123。

认同需求。对于城市核心区的保护与更新,德国框架性更新规划强调重新肯定历史价值,寻求修复、修补和延续历史城市形态。基于历史框架进行新旧结合,在妥善保存历史遗存的同时,要求新建建筑延续历史建筑的布局方式、城市肌理与空间尺度等方面的特征,并兼顾满足当代使用需求、体现当代形象特色,通过具有连续性的风貌特征演变,实现历史与未来的衔接。

上海前阶段历史风貌保护工作较为关注单体建筑的保护,对于整体风貌格局的保护关注不足,对于新建建筑如何在高度、体量、形象等方面与整体历史风貌进行协调这一议题,城市设计方案不够关注,也缺乏系统的管控要求。北黄浦、杨浦滨江南段等地区即将启动全面的城市更新,地区里弄肌理与开发地块相互穿插。如何落实“整体保护、以用促保”理念,促进历史建筑与历史肌理的合理演进,妥善协调历史建筑与新建建筑之间的相互关系,是相应地区城市风貌保护和更新所面临的核心议题。对此,德国框架性更新规划的理念具有显著的借鉴意义。

目前上海更新地区的城市设计与框架性更新规划相比,在历史保护的认识方面是趋同的,都主张整体城市肌理的保护,但框架性更新规划往往能更好地得到落实。一是框架性更新规划更注重历史形成的土地细分,这有助于历史

形态的延续;二是更为完善的建设法规和相关技术规范在规划之外发挥了作用(见图8)。

2.2.2 创新规划方法

(1) 以增量驱动城市更新

开发增量是城市更新重要的驱动力。新增的建筑容量不仅能够为地区补充高品质、灵活适用的功能载体,完善城市功能,调整既有功能业态比例,也能够为地区更新所需要的各类公共建设项目提供财政支持。德国框架性更新规划非常注重挖掘基地的建设潜力,具体方法包括通过增量建筑完善街道界面、“见缝插针”式加密,以及街块改造加密、缩小过大的广场和绿地来增加建设地块、置入新街块定义未利用的空地、对覆盖率和利用率低下的区域进行整体再开发等。

例如,斯图加特市中心区规划详细探讨了中心区的再开发潜力地段,制定加密增建方案。其中就包括对面积达到100 hm²的斯图21区域进行整体再开发、席勒大街沿街加密、历史城区“见缝插针”和桃乐茜新街块改造加密,以及大学区整体加入新街块填补空地等处理。在增建过程中对公共空间进行优化,有效界定空间界面,提高街道和广场的品质(见图9-图10)。

规划增量对于推动上海中心区更新改造同样具有重要意义。目前,上海综合更新地区的增量主要来源于收储地块,城市设计方案对

于发掘存量地块增量潜力不够关注。建议结合更新地区的规划设计研究,通过多种方式发掘地区增量空间,依托适度增量推动更新地区的功能完善与品质提升,同时通过规划、土地等方面的政策支持,拓宽增量开发的实施路径。

(2) 多方参与谋求最大共识

对既有城区进行空间干预,往往要面对复杂的现状情况和众多利益冲突。对于空间现状如何改变、实现什么发展目的,各方有不同诉求。针对这一情况,德国框架性更新规划的多方参与显著多于上海更新地区城市设计。多方参与注重通过组织城市设计工作营、设计竞赛和举办公共论坛等方式来凝聚共识。城市设计工作营召集基地范围内的市民、业主和各相关利益团体,以及政府职能部门和各专业机构共同参与,鼓励各方充分表达意愿和诉求、探讨和审议方案,以期达成共识。针对特定议题,规



a 1994年现状结构

图8 德累斯顿历史肌理重塑

Fig.8 Historical fabric reconstruction in Dresden

b 2005年实际建设方案

资料来源:参考文献[7]36-37。



图9 斯图加特市中心区探索增量空间

Fig.9 Addition potential in Stuttgart central area

资料来源:参考文献[6]45。



图10 桃乐茜街区街块改造加密

Fig.10 Regeneration and addition of Dorotheen

Quartier

资料来源: <https://behnisch.com/work/projects/0646>。

划团队往往提供多个比选方案,由各方通过方案选择进行相对高效的决策。相关工作能够为更新地区的城市设计和规划编制工作夯实基础,并使决策获得更为广泛的支持,减少建设实施阻力。

目前,上海各类规划在公众参与方面已经取得了显著成就,通过开展公示、举办论坛,广泛听取各界意见,但相关工作大多在法定规划编制阶段,城市设计研究阶段的公众参与程度有待加强。借鉴德国经验,上海综合更新地区的规划设计研究可以进一步丰富公众参与的形式,尝试引入工作营、方案竞赛等方式作为决策辅助手段。

2.2.3 提升技术水平

(1) 依托街坊类型加强城市形态控制

综合更新地区往往需要基于城市空间形态和肌理特征对建筑形态进行管控,以满足风貌保护要求,但又要为后续建筑设计留有空间余地。对此,德国框架性更新规划基于空间形态研究,提出街坊类型方案,以此在中观层次

上识别城市空间特征,修补、优化,乃至重塑城市肌理。以斯图加特西区更新规划为例,柏林广场单元、玫瑰山—霍德林广场单元均提出了清晰的街坊类型方案,规定了檐口高度、层数、各层功能、屋顶样式、前后院建筑类型及沿街立面处理等一系列要素,要求基于街坊类型开展单体建筑设计,取得了良好效果(见图11-图13)。

框架性更新规划注重对街区类型的利用,以类型为依托可以更深入地对街区形态和立面进行管控,从而为建筑设计方案设立严格的框架;而上海的城市设计对于建筑设计的控制更多是在约束高度和界面位置方面,很少涉及具体的建筑布局要求,这也是最终实际建设与城市设计相差甚远的原因之一。

如何通过新建建筑延续外滩近代公共建筑肌理、里弄肌理,以及郊区风貌区中的江南市镇肌理,是上海历史风貌区高水平保护更新的重点,也是相关城市设计的难点。德国的街坊类型管控方式,对于上海应对这一挑战具有

显著的借鉴意义。

(2) 结合研究性设计探索节点潜力

框架性更新规划通过研究性设计,识别出基地内具有开发改造潜力的节点和特定区域,以此推动城市更新提升城市品质。研究性设计对建筑形态、空间类型和功能转型进行深化研究,探索相应区域的改造潜力,以此明确后续深化方向,为实际建设方案指明路径。这些潜力节点往往和近期行动计划相联动,是快速实现更新目标的重要抓手(见图14)。

上海许多综合更新地区的存量地块、存量开放空间和开发地块相互交织。保留地块更新与开发地块方案设计往往局限于地块本身,城市设计方案中,缺乏对于地块之间,以及地块与道路、绿地联动更新的考虑。未来,相应地块及周边可开展研究性设计,在研究老旧小区改造和公共开放空间提升措施的同时,同步明确开发地块规划设计条件,通过协调新建与更新,在最大程度体现新建地块土地价值的同时,促进地区整体更新提升。

2.2.4 加强实施衔接

与上海更新地区城市设计相似,德国框架性更新规划本身不具备法定约束力,其主要通过与法定规划进行衔接,通过以下几个方面实现它的影响力。

(1) 分区进行设计深化

规模较大的综合更新地区,往往难以兼顾整体层面的系统性要求与街坊、地块层面的具体更新任务。对此,德国框架性更新规划形成总体把控、分区深化、协调整合的工作方法,以约2 km²范围的斯图加特西区塔尔古地区为例,该规划在总体层面的任务是确立更新的目



图11 类型方案和单元设计应用的比较

Fig.11 Application of typological scheme on block units

资料来源:参考文献[8]41, 45。



图12 罗特街新建沿街住宅和后院住宅

Fig.12 Apartments along Roetestrasse and in backyard

资料来源:德国CIP公司拍摄。



图13 罗特街新建建筑街景

Fig.13 New buildings along Roetestrasse

资料来源:德国CIP公司拍摄。

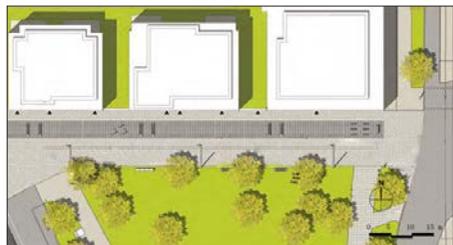


图14 布莱赛德街改造的研究性设计

Fig.14 Exploration scheme of Breitscheidstrasse

资料来源:参考文献[9]33。

标和原则,提出结构性与网络性规划要求,再分6个不同区域单元,在分区层面针对各个街区的不同特征与问题分别开展研究,形成各分区单元的设计深化成果和规划要求,包括对街坊类型、街道空间、重要公共空间节点及绿化、停车等各层面更为详细的成果,最后将各单元成果纳入整体,形成完整的框架性更新规划(见图15)。

上海的杨浦滨江南段与北黄浦地区横跨多个社区,不同社区问题差异较大。既有的规划方法一般通过地区整体控详规划直接指导建设项目实施,或针对具体的开发地块编制控详规划,对片区层面具体问题的应对较为薄弱。借鉴相关经验,可在整体层面把握地区总体更新方向、确定系统性更新要求基础上,分区进行设计深化,针对不同地区的不同问题提出具体应对方案。

(2) 与法定规划相衔接

作为非法定规划,德国框架性更新规划确定的规划内容需要通过法定的建造规划来最终指导建设实施。政府部门可以框架性更新规划为依据,直接对法定规划进行修编,或对公共地块举行公开竞赛,竞赛结果汇总研究后编制或修编法定规划。此外,政府部门

还可以框架性更新规划为依据开展存量用地建设条件研究,推动相应地块的法定规划调整 and 城市更新。以斯图加特西区为例,柏林广场单元的框架性更新规划以街道为单位,基于城市设计对建造规划提出修编意见:将罗森伯格街(Rosenbergstr.)的建造线退后1—2 m,为人行道的树木种植区域留出空间;对赛登街(Seidenstr.)上的现状建筑进行更新,将凸出街道界面的建筑立面退后至街道界面处,同时还提出对建筑总平面的更新方案建议(见图16)。

目前,上海对于类似地区也越来越多地通过地区总体城市设计起到类似德国框架性更新规划的作用,即向上衔接分区规划、向下指导地区内实际项目开发。在总体城市设计基础上,针对具体开发地块进行控制性详细规划修编,结合实施方案研究深入对接开发诉求,形成更为精细化、对接建设实施的管控要求。

(3) 细化公共领域建设管理引导

在新建地区,广场、绿地等公共开放空间,以及道路和市政设施一般通过规划设计统筹空间布局,工程方案设计与建设实施由相应的建设主体负责,再移交给管理部门进行后续管理运营维护。对于综合更新地区,城市更新有赖于已建成空间设施的升级改造,以及交通组

织等后续管理运营方式的调整。为充分整合协调相关工作,德国框架性更新规划中往往涉及相应空间设施具体改造要求和管理方式调整建议,政府部门以框架性更新规划为依据进行城市开发建设管理。例如在步行区外围增加新的停车楼,并限制机动车进入交通稳静区,同时在步行区中更新城市家具和标识系统等,通过对公共领域的建设管理提出细化要求,为实现地区总体更新目标提供有力支撑。许多更新地区也以道路、广场等开放空间为对象编制建造规划,明确步行专用区域范围、乔木种植位置等环境设计要求,针对公共开放空间更新进行精细化的规划管控。

目前,上海更新地区的具体更新项目主要由负责建设实施的相关部门主导推进,城市设计和后续的法定规划在其中所发挥的统筹协调作用不够突出。未来,上海的规划主管部门有必要进一步加强与其他相关管理部门的合作,结合更新规划为公共领域的建设管理工作提升提供更为精细化的指引,从而更加全面和有效地推进综合更新地区的城市更新。

(4) 形成更新行动计划清单

地区综合更新需要一系列不同类型、不同层次、由不同主体负责的项目加以推动。相应

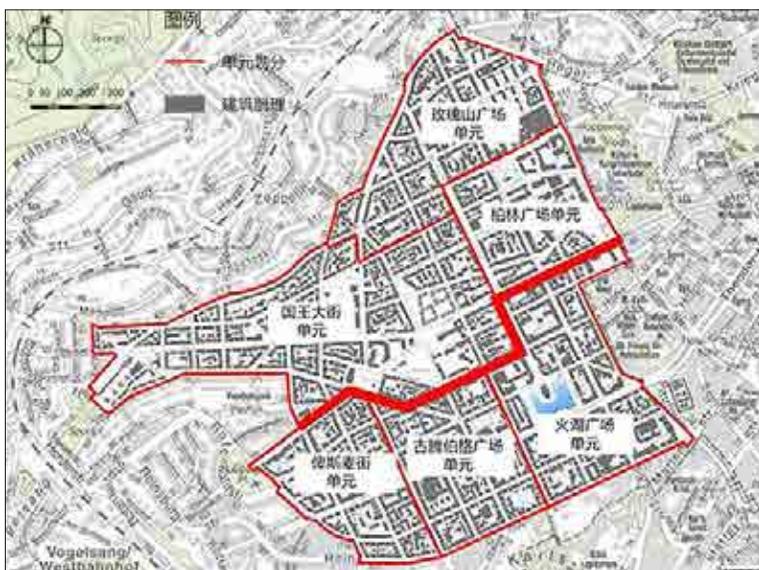


图15 斯图加特塔尔古地区的单元划分
Fig.15 Planning units of Stuttgart Talgrund West Area



图16 柏林广场单元深化总平面图
Fig.16 Detailed planning of Berlinerplatz

资料来源:参考文献[8]8。

资料来源:参考文献[9]35。

项目在空间和时间上的协调,对于更新效果同样具有重要影响。框架性更新规划注重形成面向实施的行动计划清单,安排规划编制、土地整理、设计竞赛和建设开发的时序。行动清单根据项目所处地段及其重要性,按更新的优先级别进行分类,公共性强、重要性高、影响力大的项目在时序上往往处于第一梯队。例如,斯图加特中心区规划将项目划分为近期、中期、远期3类;德累斯顿中心区规划则按优先级别分为第一级、第二级和待观察区域。这些项目对应政府各职能部门,以及由政府牵头的公私合营机构、私人投资者。

上海在2018年编制完成的“一江一河”建设规划中引入了行动计划,明确计划近期推进的重要项目。对于更新地区,项目计划对于规划实施起着更加重要的作用,而城市设计和相应的法定规划在这方面内容关注略显不足。建议将该方法推广到其他规划中,并进一步形成项目库和项目清单,以此推动规划有序实施。

综合比较上海综合更新地区的城市设计与德国框架性更新规划,二者的深层次区别在于编制导向、规划实施路径与管控深度的不同。

上海目前开展的综合更新地区城市设计,主要侧重于目标导向,以地区功能定位和发展目标愿景为引领,层层分解形成目标、策略与措施体系,以此实现规划意图。对于实施阶段的建设项目和地块开发的实施方案设计,规划一般留有较大的空间,也不过多地介入具体的建设实施和后续运营管理维护。德国框架性更新规划强调目标导向与问题导向并重,在明确地区发展愿景的同时,重视基于现状评估发掘问题,有针对性地提出应对措施。许多现状问题的解决,需要深度介入建设项目及后续运营管理维护,因此规划内容的深度也显著增加,并形成更为丰富的实施路径。

在规划内容和规划实施方面,相较于上海综合更新地区的城市设计,德国框架性更新规划:一是开展两个层次的设计与协调,上层聚焦整体层面和系统性要求,下层聚焦地块与相邻开放空间、设施的协调;二是为落实整体城市设计意图,进行更为详细和有效的建筑

形态管控;三是针对现状的道路、绿地等开放空间的具体更新改造方案进行干预;四是利益相关主体深度参与规划设计研究,确保问题发掘的准确性、解决方案的有效性和建设实施可行性;五是形成多种多样的实施路径,依靠法定规划指导开发地块建设,依靠部门协商与公众参与达成共识,推动其他建设项目实施。

3 结语

推动城市中心区进行综合更新,对于上海落实风貌保护要求、改善居民生活水平、促进高质量发展与高品质生活具有至关重要的作用。综合更新地区的现状条件更为错综复杂,规划建设要求更高,这些都对既有的规划范式提出了挑战。借鉴以德国框架性更新规划为代表的国外规划经验,提升上海城乡规划体系中城市设计环节的作用与地位,完善城市设计中的更新内容,创新城市设计方法,有利于在理念、方法、技术和实施等方面全面提升上海规划编制水平。规划范式的转型,还必须同步优化规划管理和实施,加强规划主管部门和其他政府相关部门、其他相关利益主体的协同,增加城市建设相关规范的细化适用范围和弹性,提供法规与政策配套,并且进一步加强全社会对于城市更新的共识。

参考文献 References

- [1] 波登沙茨. 柏林城市设计——一座欧洲城市的简史[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2016. BODENSCHATZ H. Berlin urban design: a brief history of European city[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2016.
- [2] Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin. 12. Bericht über Stadterneuerung 1.1- 31.12.1974[Z]. 1974.
- [3] BODENSCHATZ H. Platz frei für das neue Berlin!: Geschichte der Stadterneuerung in der "grössten Mietskasernenstadt der Welt" seit 1871[M]. Berlin: Transit, 1987.
- [4] 张溱, 金山. 城市更新中的规划创新——汉堡港

- 口新城规划编制与项目建设的衔接与互动[J]. 上海城市规划, 2015 (6) : 86-91.
- ZHANG Qin, JIN Shan. Innovation of inner-city planning inspired by the coordination of the B-plan and project development in Hamburg Hafencity[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(6): 86-91.
- [5] STREICH B. Stadtplanung in der Wissensgesellschaft[M]. Wiesbaden: Springer, 2005.
- [6] Landeshauptstadt Stuttgart Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung. StadtKernZiele Innenstadt-konzept Entwurf 2006[Z]. 2006.
- [7] Landeshauptstadt Dresden Der Oberbürgermeister. Lebendige Geschichte-Urbane Stadtlandschaft Dresden-Planungsleitbild Innenstadt 2008[Z]. 2008.
- [8] Landeshauptstadt Stuttgart Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung. Rahmenplan Talgrund West Stuttgart-West[Z]. 2018.
- [9] Landeshauptstadt Stuttgart Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung. Rahmenplan Berliner Platz/Diakonisse Platz[Z]. 2015.
- [10] Landeshauptstadt Stuttgart Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung. Rahmenplan Schloss-/Bebelstraße[Z]. 2017.
- [11] Landeshauptstadt Stuttgart Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung. Rahmenplan Rosenberg-/Hölderlinplatz[Z]. 2017.
- [12] Landeshauptstadt Stuttgart Amt für Stadtplanung und Stadterneuerung. Rahmenplan Halbhöhenlagen[Z]. 2008.