

基于既有建筑可持续利用的城市总体规划思考

李青

(江苏常州市规划局,江苏常州 213000)

摘要: 城市规划的本源是统筹部署合理利用城市各项空间资源,既有建筑是城市的主要空间资源,其可持续利用是城市健康持续发展的基础。在城市需要转型发展控制规划规模时,传统的城市总体规划需要变革,在新技术支撑下,既有建筑可持续利用可以成为总体规划变革的基础,在政策协同保障下,探索城市总体规划动态化的新方法。

关键词: 既有建筑;城市;可持续;规划

中图分类号: F292 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2016)76-0001-03

经过数十年的城镇化,中国大部分城市发展到了一个新的阶段,城市既有建筑规模空前,甚至是改革开放以前的数十倍,大部分城市都有繁华的街道、熙熙攘攘的商业中心、货车拥挤的工业园区还有拥挤的学校医院等,但是也有人影稀疏的街道、停业招租的大型商场、破败冷落荒僻的厂房、闲置的学校医院等,诚然,这些反差可能是经营者或管理者的问题,抑或是竞争和布局失衡的结果,然而,当城市还有大量未利用建筑或低效利用的建筑时,地方政府仍在继续新建大量建筑物来推动城市自身能级的提高,必然带来巨大的浪费或经济泡沫。无论是从提高经济发展质量还是资源环境可持续利用的角度,必须重视既有建筑的可持续利用。既有建筑可持续利用就是盘活存量,提高质量,城市规划必须关注和重视这一问题。可喜的是,很多城市已经有了许多既有建筑可持续发展利用的经典案例,历史街区、工业遗产结合文化创意和商业旅游,通过详细规划和城市设计,对各类建筑修缮、功能置换、新建织补、完善配套、提升环境,成为城市的名片和亮点,如成都宽窄巷、上海新天地、北京 798 等。对于城市的一般街区,广州等城市成立城市更新局或城市更新机构,组织实施改造,调查街坊建筑状况,编制街坊更新规划,保留部分建筑,拆迁新建商品房来平衡城市更新资金。然而在大部分城市,这些做法还是零星点缀,城市仍然不断地扩大规模,向城市四周蔓延,出现了

一边在改造临近中心城区的工业园区为新居住区,一边向远郊新增蔓延工业区,走存量搞地产、增量搞工业的粗放型铺摊子城镇化规划道路。而既有建筑利用的宏观层面还停留在节能和绿色化技术政策阶段,没有人能说清楚城市有多少低效利用既有建筑的规模和分布,城市总体规划仍然在描述人口规模,推算用地规模,而事实上,无论是高房价城市还是低房价城市的人均建设用地指标都超过了标准。在城市存在大量低效利用既有建筑时,城市总体规划尚未找到这一存量空间资源的发展路径,就需要创新城市总体规划的理念和方法。本文旨在分析传统城市总体规划的困境,利用新技术发展的机遇,通过分类,从城市整体分析既有建筑可持续利用结构和分布,来探讨城市总体规划的新理念和新方法。

1 传统城市总体规划面临的困境

传统的城市总体规划偏重于区域定位和城乡用地布局,在新建的城市或新区规划建设中,起到了统领作用,但是到了目前新型城镇化阶段,全国宏观层面要求城市总体规划已经不能再大幅增加用地规模,甚至有一些城市已经被要求做减法,基于建设用地布局的城市总体规划处境尴尬:地方发展要求扩大规模,上级审批要求严格执行人均用地标准和限定开发边界,加上两规合一,城市总体规划协同土地利用总体规划,规划师感到很纠结,城市政府决策者也认为城市总体规划不能满足发展要求。

有一些城市和地区也探索了存量空间的规划,因为基于建设用地的统计和布局构思,把闲置土地作为重点,确实推动了大量的土地投入使用,提高了

收稿日期:2016-08-15

作者简介:李青,高级城市规划师,副局长,长期从事城乡规划管理和规划信息化工作。E-mail:1046617883@qq.com

土地利用效率,但是催生了地方政府更大的土地财政需求,所以基于建设用地布局的城市总体规划面临更大的规模压力。

2 新技术发展催生了城市总体规划新理念

随着智慧城市空间信息技术的发展,通过遥感、航飞、基础测绘、数据共享,结合适当的建筑数据调查,我们可以得到城市每一栋建筑的数据,位置、编码、面积、用途、建设年代、结构、所有者和使用者等基本建筑数据,通过共享数据,可以了解关联的使用状况数据,如用电、用气、用水、三废排放等,以及就业、税收等经济数据。我们可以用大数据来分析既有建筑利用水平,得到城市空间资源利用的效率,如分析工业区,就可以得到未利用工业厂房和低效利用厂房以及环境负影响厂房,甚至是低效产业园区;分析居住区,就可以得到低收入住宅、待改造住宅、待提升住宅、待拆迁住宅等;分析商业区,会得到空置商业、低水平商业、空置办公楼、低水平办公楼;这些数据出来后,我们可以通过既有建筑利用状况分类,建立一个既有建筑可持续利用规划模型,科学地推算城市总体规划的合理规模和空间形态发展趋势。从而让我们可以更加科学地确定城市需要发展什么、发展哪里、怎么发展等一系列发展问题,也就是告诉我们,城市总体规划如果基于既有建筑利用的分析和思考,可以更加科学精准,更好地为当前发展寻找新路径,走出困境,这就是新理念。

3 既有建筑利用分类规划研究

传统总规基于建设用地分类来组织布局,基于既有建筑利用的总规,必须在原来基础上对既有建筑利用水平进行分类。笔者初步提出以下分类方案:

一类是历史建筑,包括名城条例规定的历史建筑、文保单位,也包括一定历史年代的建筑和有一定文化特征代表的建筑物。历史建筑的价值首先是历史文化的价值,其次才是用途,规划的要义在于保护,通过有效维护、修缮来延长建筑寿命。

二类是普通建筑,即正常使用的建筑,建筑结构良好,处于功能寿命期内,水电气数据反映正常,规划在于保持现状,细分功能,按照功能和分布统计数据,审视城市结构和空间分布的关系以及环境质量。

三类是低效利用建筑,建筑在使用期内,水电气

数据明显低于正常值,需要进一步数据分析和调查,关联产权数据、基础设施数据、税收数据等,分成以下建筑:

1类低效建筑,内外结构良好,配套完整,环境良好,未利用,规划定位为可直接利用空间资源;2类低效建筑,内外结构良好,配套齐全、环境良好,原用途停止,规划定位为调整使用功能,适当建筑改造即可;3类低效建筑,结构良好,配套缺乏或环境较差,规划在于完善配套,改善环境;4类低效建筑,结构损坏,尚可修复,规划在于建筑大修,可改变内外环境和使用功能;5类低效建筑,结构损坏难以修复,规划拆除。

通过数据分析和调查,得到城市三大既有建筑的分布,通过分布点在道路街坊单元的空间分析,可得出历史建筑集中街区、低效利用建筑集中区和历史建筑零星布点、低效建筑零星布点。历史建筑集中街区规划在于彰显城市历史文化特征和文脉,低效利用建筑街区需要结合功能分区、基础设施、环境质量等,根据小类建筑的数量比例,确定规划路径。零星分布点则可在详细规划阶段确定规划路径。

通过数据整合挖掘分析,可以得到低效利用建筑数据总量,基于低效建筑的功能分类,我们可以看到这个城市不缺什么,需要什么。1、2类低效的住宅多,说明存量房多,人口偏少,要限制新建居住建筑;3、4、5类低效住宅多,说明老小区、棚户区、危旧房改造任务大。1、2类低效的厂房多,说明产业存在问题,招商的空间大,转型的要求高,需要限制新建的工业区;1、2类低效的商业建筑多,城市商业开发存在问题,需要调整新建商业区和商业中心。3、4、5类低效的学校多,说明教育设施有待提升改善。总体规划就可以根据这些状况提出不同功能区域的不同任务,从整体上寻找到各区域板块不同的发展方向和重点,从而减缓或不再新增建设用地,找到新型城镇化提升城市内涵和质量的核心驱动力。

4 低效利用既有建筑的政策支持

既有建筑低效利用在街区城市设计中已经得到深入的规划技术支持。道路管线详细规划设计、既有建筑功能转变设计、绿色建筑设计、外墙设计、室内外交通组织设计、建筑标识设计等等已经广泛而深入地展现在许多经典创意街区里。但是在面广量大的一般低效利用区域里,很难再通过商业文化旅

游来提升吸引投资,需要在城市整体发展层面配套既有建筑可持续利用的政策。这些政策需要国家、省、市县政府三级协同,在税收、相关费用等提出优惠政策,在水电气和环境治理等基础设施改造等方面得到地方政府的建设协同政策,在既有建筑绿色化、节能改造方面的政策需要持续落实,以及吸引投资的回报机制研究。一般来讲,需要鼓励、激励、奖惩产权持有人投资或招租,来提高既有建筑利用水平。政策支持需要强有力的组织保障。设立以促进既有建筑利用的城市更新局是高水平政策演进和落实的结果。

5 既有建筑可持续利用的动态规划

既有建筑可持续利用是一个动态过程,普通建筑会沦为低效建筑,低效建筑得到改造或有效利用后变为普通建筑,因此,城市需要建立一个动态的既有建筑数据库和既有建筑地理信息系统,来动态反映演变过程,推动城市总体规划演变为动态规划,总规图不再是一个二十年的目标图,而是一个既有建筑可持续发展和相关交通生态协同发展的动态规划。动态规划可以通过规划大数据模型来反映,基础是地理信息系统,加上城市地上地下三维数据系统,关联人口、经济、生态、交通、安全等数据系统,开

发一些政策工具和突变因子,形成一套智慧规划。

6 结语

城市可持续发展不仅是既有建筑的可持续发展,还有相关的生态环境、基础设施、交通设施、防灾体系的可持续发展,更重要的是人的可持续发展,如果城市居民意识到既有建筑需要利用好、维护好,那么基于既有建筑的城市总体规划才会得到真正的落实。而政府领导、规划师们起着重要的引领作用,希望政府和规划编制机构可以对既有建筑可持续利用予以重视、关注,组织开展既有建筑信息系统建设,树立城市总体规划新理念,采用既有建筑分类规划的方法,加大政策研究制定力度,从而有效促进城市可持续发展。

参考文献

- [1] 李晓江,等.当前我国城市总体规划面临的问题与改革创新方向初探[J].上海城市规划,2013(6).
- [2] 董平,张娜.浅谈中国既有建筑可持续发展的模式与实践[J].工程与建设,2012(10).
- [3] 陶希东.中国城市旧区改造模式转型策略研究[J].城市发展研究,2015(4).

Discussion on the overall planning of the city based on the sustainable utilization of existing buildings

LI Qing

(Planning Bureau of Changzhou City, Changzhou Jiangsu Province 213000, China)

Abstract: The origin of urban planning is to coordinate the deployment of rational use of urban space resources, the existing building is the main space of urban resources, and its sustainable use is the basis for the sustainable development of urban. In the city to the transformation and development of control scale of planning, the traditional overall city planning needs to reform. With the support of new technique, the existing buildings' sustainable use is likely to be the basis of overall planning transformation, and the new method of exploring the dynamic of overall planning under the guarantee of policy.

Key words: existing building; sustainable; overall city planning; reform