

上海改革开放与创新发展理论和实践丛书



上海社会科学院应用经济研究所
周年所庆学术专著文集

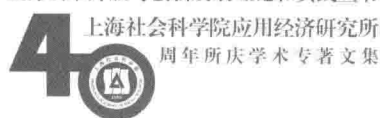
基于城市更新的上海城市 规划、建设、治理模式

万 勇 顾书桂 胡映洁 / 编著



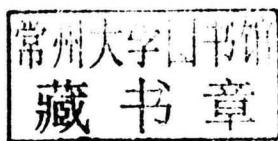
上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

上海改革开放与创新发展理论与实践丛书



基于城市更新的上海城市 规划、建设、治理模式

万 勇 顾书桂 胡映洁 / 编著



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

基于城市更新的上海城市规划、建设、治理模式 / 万勇等编著. —上海: 上海社会科学院出版社, 2018

ISBN 978-7-5520-2322-0

I. ①基… II. ①万… III. ①城市规划—研究—上海
②城市建设—研究—上海③城市管理—研究—上海 IV.
①TU982.251②F299.275.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 092846 号

基于城市更新的上海城市规划、建设、治理模式

编 著: 万 勇 顾书桂 胡映洁

责任编辑: 应韶荃

封面设计: 岑智敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021-63315900 销售热线 021-53063735

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

照 排: 南京前锦排版服务有限公司

印 刷: 上海万卷印刷股份有限公司

开 本: 710×1010 毫米 1/16 开

印 张: 18.75

字 数: 263 千字

版 次: 2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-2322-0/TU·010 定价: 80.00 元

版权所有 翻印必究

编 委 会

主 编：孙福庆

执行主编：李 伟

副 主 编：李 湛

编 委：（按姓氏拼音排序）

曹祎遐	曹永琴	陈则明	樊福卓	顾书桂
胡映洁	蒋莉莉	蒋媛媛	靖学青	李小年
梁朝辉	刘 亮	刘 平	陆军荣	施 楠
司马志	孙 洁	孙 林	万 勇	王慧敏
王如忠	王晓娟	谢露露	徐炳胜	徐丽梅
徐林卉	徐 赟	杨咸月	于秋阳	郁鸿胜
张剑波	张 岩	张 彦	郑世卿	

总 序

40年前,随着中国改革开放的春风,上海社会科学院应用经济研究所(原部门经济研究所)在上海市委、市政府的关怀和支持下宣告成立,并确定了主要研究国民经济各部门的新情况、新问题,探索国民经济各部门(领域)的各种经济关系及经济活动规律的研究方向和目标。

40年来,应用经济研究所作为上海“现实经济问题”领域研究的重要机构,与国家和上海的改革开放一同前进,不断发展成长,参与了上海经济发展战略、产业发展规划方面几乎所有重大问题的研究和讨论,获得了一系列包括国家级奖项、上海市哲学社会科学奖在内的重要研究成果,产生了邹依仁、徐之河、谢自奋、厉无畏、陈敏之、王文彬、徐日清、姚锡棠、杨建文等一大批在国内外有重要影响力的专家学者。应用经济研究所在前进的每一个脚步上都留下了绚丽的闪光点,至今已成为上海有相当实力、有重要影响的应用经济方面的研究机构。

2018年是应用经济研究所建所40周年。一方面为了对上海改革发展开放创新实践进行系统梳理,对上海进行过和正在进行中的改革发展开放创新进行理论探讨和总结,以期摸索出一套“上海模式”;另一方面也是为对应用经济研究所成立40年来围绕上海重大问题形成的重要研究成果进行总结,我们所组织全所专家学者编著了这套“上海改革开放与创新发

展理论与实践丛书”。丛书共分12个主题,涉及上海全球城市建设、国际金融中心建设、国际航运中心建设、国际贸易中心建设、上海科创中心建设、上海产业发展战略、国家区域发展战略下的上海发展转型、上海开放策略、上海经济管理体系创

新、上海特大型城市建设和城市治理、文化创意产业发展、大都市旅游发展等上海重要产业发展的相关内容。

丛书具有以下两个方面的显著特征：

一是紧紧围绕上海改革开放的具体实践，梳理出上海改革开放过程中的脉络和内在逻辑，并将上海的实践上升到理论的层面。丛书紧紧围绕“国家战略、上海实践、理论探索、国内外比较、展望未来”的主题开展研究，因此，既有理论的探索，也有实践的梳理，较好地將理论与实践进行了结合。

二是每一个主题研究都是团队研究的成果和集体智慧的结晶。丛书围绕各个主题组成研究团队，由在该领域具有较强影响力的研究骨干负责，并组织在该领域拥有一定研究基础的精干力量开展具体问题的研究，从而保证了研究成果专业性和理论性的有效结合，为丛书的质量提供了必要的保障。

40年来，我们有幸在前辈艰难创业打下的基础上开展工作，现在我们又处在一个新的改革开放的大好时期，前辈们的成绩是我们的新起点。我们要勇于传承前辈们深入探索、甘于奉献的精神和严格、认真、踏实的科研作风，在习近平新时代中国特色社会主义思想的指导下，不断开拓创新，为上海乃至全国经济社会发展作出更多的贡献，写出更精彩的篇章。

孙福庆

目 录

第一章 导论	1
第一节 中国城市更新的历史背景	1
第二节 上海城市更新的基本情况	6
第三节 西方城市更新发展脉络	11
第四节 时代需要中国化的城市更新理论与实践	14
第二章 上海实践	21
第一节 上海城市更新的历史路径	21
第二节 上海城市更新实践探索	34
第三节 上海城市更新理念转变	91
第四节 上海城市更新制度完善	97
第三章 国内外经验	108
第一节 基于城市更新的城市规划模式转变	108
第二节 基于城市更新的城市建设模式转变	120
第三节 基于城市更新的城市治理模式转变	142
第四章 理论综述	160
第一节 城市更新的内涵与基本理论	160
第二节 城市更新的基本内容	170
第三节 城市更新规范	175

第四节	城市更新展望	178
第五节	城市更新与城市规划	181
第六节	城市更新与城市建设	201
第七节	城市更新与城市管理	228
第五章	未来导向	254
第一节	国内外城市更新趋势思考	254
第二节	城市更新理论的中国创新	258
第三节	上海城市更新的思考与展望	263
参考文献		280
后记		288

第一章 导论

第一节 中国城市更新的历史背景

一、大规模增量开发向存量更新转变的背景

我国的城市正在经历大规模增量开发向存量更新转变的关键时期。这种转变的背景主要体现在以下几个方面。

第一,经济增速的放缓。改革开放之后 30 多年的高速增长,伴随着城市空间的迅速扩张,经济增长的需求为土地开发提供了充足的动力,而土地资源也为经济增长提供了重要的要素,两者互为促进。而随着经济发展进入新常态,相应地对土地资源的需求减少,增量开发的动力逐渐减弱,同时又面临着转型升级的压力,这是存量更新的动力之一。

第二,人口城镇化进入中后期。2011 年,我国的城镇化率就已经超过了 50%,整体来说,我国的城镇化进程进入了中后期,城镇化的速度也将放缓。如果分区域来看,东部发达地区的城镇化率更高,一线城市的城镇化率已经达到了 80%;中西部地区相对较低,但大中城市的城镇化率也已经较高。随着城市人口增长的放缓,城市用地的需求也相应降低,城镇化发展的目标从速度转向了质量。新型城镇化强调人的城镇化,也隐含了提高城市存量空间品质、提升公共服务水平的要求,这同样是促进城市存量更新的动力。

第三,土地资源的紧缺。城市的快速扩张不断侵占农田与生态空间,威胁到国家的粮食安全与生态安全,同时也带来征地的矛盾。土地城镇化的

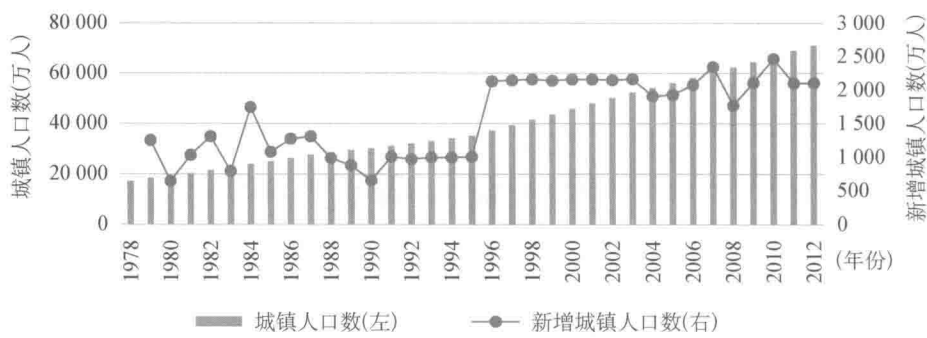
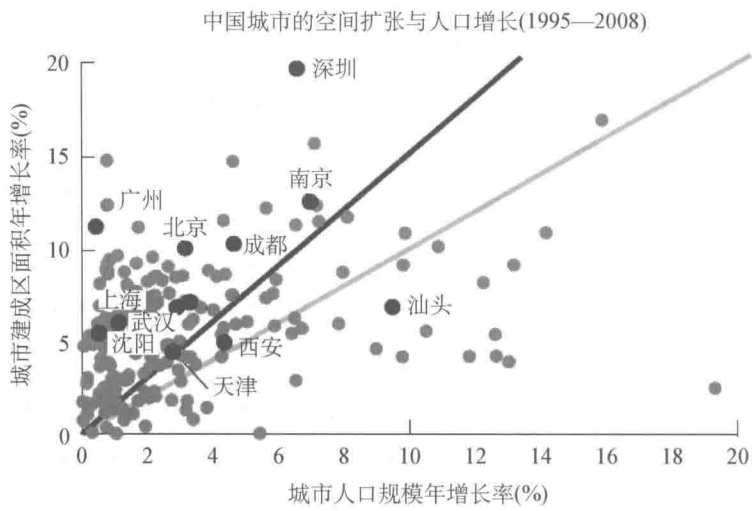


图 1-1 1978—2012 年中国城镇人口数量变化

速度快于人口城镇化的速度。1990—2012 年,城镇人口年均增长 6.2%,城市建设用地年均增长 13.4%,县城建设用地年均增长 8.2%(2000—2012 年),建制镇的建成区年均增长 15.9%;乡建成区面积年均减少 1.3%;乡村人口数年均减少 1.1%,但村庄用地面积年均增长 1.1%。同时,土地利用方式粗放,集约利用程度低,从国际大城市的地均 GDP 对比来看,中国城市



注: 灰色线为平均线、黑色线为两个变量线性回归的估计线, 黑色点为中国十个最大城市

图 1-2 中国的土地城镇化速度快于人口城镇化

资料来源: The World Bank, Development Research Center of the State Council, the People's Republic of China. China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society [R]. 2012.

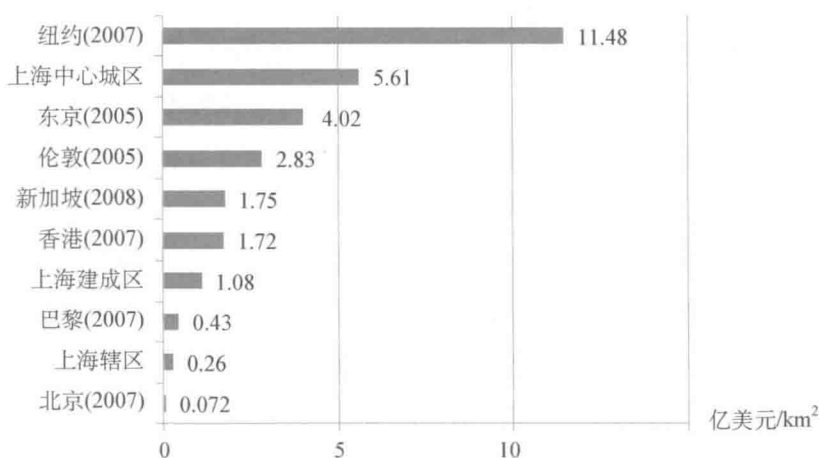


图 1-3 国际大城市地均 GDP 比较

资料来源：田莉. 处于十字路口的中国土地城镇化——土地有偿使用制度建立以来的历程回顾及转型展望[J]. 城市规划, 2013(05): 22—28.

的土地利用效率与之差距巨大。在此背景下,想要完成城市功能的转型升级无法依赖于新空间的开发,而需要转向提高存量空间的利用效率,空间约束成为城市更新的倒逼力量。

第四,保护历史和文化需求。人们保护历史文化遗产的意识越来越强。这种转变除了认识到保护历史文化遗产的社会心理价值之外,也因为历史文化遗产的保护能够通过产业的发展,比如旅游产业、创意文化产业等,带来经济价值。历史文化街区是城市历史文化遗产的重要组成部分,但由于通常都位于城市的老城区、中心区,保护其历史风貌面临着巨大压力,包括人口压力、房地产开发压力以及危旧房改造压力等。近年来,由于旅游产业的兴旺发展,人们意识到了历史文化遗产的商业价值,虽然这从一方面增加了保护的动力和资源,但这时的历史城区又面临着过度开发的风险。这些问题,都需要在城市更新的理念下进行重新审视并提出对策。

二、部分城市的城市更新经验

现阶段,我国的城市更新虽然还没有全面铺开,但在部分城市已经开始取代增量开发,逐步成为城市发展的主题,尤其在沿海发达城市这种趋势更

加明显,例如深圳、广州、北京、上海等,这些城市面临着空间扩展的紧约束,又必须不断提高市民的城市生活的质量,同时又要保护好历史文化遗产,因此必须正视城市更新的问题。在近年的实践中,这些城市也出现了一些值得总结的经验,本书也将对其中的一些经验和案例进行总结。这种总结也将分为三个方面来进行。

第一,是基于城市更新的城市规划模式转变。在我国经济快速发展的几十年间,技术理性的城市规划作为推动城市扩张的工具,对城市的增量开发起到了重要作用。然而,面对城市发展中日益复杂的产权关系、利益主体、多样化的目标以及公众参与需求的增加,规划中沟通、交流和协调工作的重要性上升,由此在我国也逐步出现了对公众参与的呼吁以及沟通式规划的萌芽。这种转变的重要性在城市更新的过程中尤其突出。本书在国内经验总结的部分,梳理了我国产生沟通式规划萌芽的背景。需要看到的是,一方面,学者们呼吁借鉴境外的沟通式规划理论,对我国经济发展导向的技术理性规划进行变革,这是具有迫切的需求和现实意义的;但另一方面,必须意识到我国特殊的历史文化背景和经济发展阶段,这意味着我们不能完全照搬境外理论,我们需要找到适合于本土的沟通式规划方式方法。在此基础上,本书介绍了两个案例,分别是深圳市城市更新中的规划沟通和玉树灾后重建中的沟通式规划。两个案例都有特殊之处,是其实践沟通式规划的基础。对深圳而言,其紧缺的土地资源、复杂的土地产权、开放的市场经济以及一定的立法自主权,从正负两个方向促使其转变规划的方式;对玉树而言,则是由于灾后重建的特殊救济和政治意义,以及少数民族特殊的私有土地产权,使其成为实践沟通式规划的绝佳案例。特殊背景下的突破也有其经验价值,随着城市发展,越来越多城市将面临与深圳相似的形势,需要在更大范围内实践城市更新。这时,深圳的沟通式规划经验就成为值得借鉴的先例;而玉树灾后重建中细致的产权整理协调机制,也将为相似复杂产权的区域提供借鉴。

第二,是基于城市更新的城市建设模式转变。在存量更新的过程中,城市建设的决策在带来物质空间形态改变的同时,还不可避免地带来土地价

值的巨大改变,而这部分变化价值的分配与社会公平和效率的实现息息相关。面对存量更新中可能属于不同的权利主体、个人,或者被各类主体使用的空间,城市建设决策面对的利益问题将更加普遍也更加复杂。城市存量用地更新必然伴随着巨大经济利益的释放与重新分配,因而成为利益冲突发生的重要领域。在我国这种利益的冲突在近年来越发突出,例如在城中村改造、旧城更新以及工业区改造的过程中,各主体之间的利益矛盾通常都是阻碍物质更新实施的主要障碍。本书主要以历史街区改造和工业用地更新中的利益再分配为例,对我国现阶段处理城市更新利益再分配的机制进行了分析。历史街区改造可以分为地产开发导向的城市更新和文化导向的城市更新两种模式,分别面对不同的利益矛盾重点。在地产开发导向的更新中,主要的矛盾指向土地增值收益在政企联盟与社区居民之间分配的不平衡,社区居民作为缺乏话语权的群体,容易在更新的过程中被边缘化;在文化导向的更新中,主要的利益分配矛盾则主要集中在“居改非”过程中商户以及不同居民之间利益的分配。而现阶段我国的实践中,还没有形成制度化的解决这两类矛盾的机制。而在工业用地更新中,对利益分配机制的创新相对走得更远一些。为了平衡获取公共收益和激发土地权利人更新积极性这一对目标,出现了不少地方制度创新,本书对其主要模式进行了总结。

第三,是基于城市更新的城市治理模式转变。从改革开放到现在,我国城市治理的模式转变经历了几个阶段,体现了从自上而下到多元共治的发展趋势。这种趋势一方面体现在“政府—市场—社会”三者之间更加平衡的互动和合作,另一方面体现在中央与地方关系中,地方政府在地方事务上更多的自主权。党的十八大以来,我国的城市治理背景转变巨大,也对城市更新领域产生了重要影响。与此同时,在城市更新的背景下,我国城市治理面对的问题更加复杂,相关主体更加多元,各主体的力量也更加均衡,因此城市治理的模式也需要主动发生相应的转变。本书将以我国历史街区更新中的不同治理模式为例,对我国现阶段城市更新中的治理模式探索进行讨论。主要的治理模式分为四类,即政府主导企业开发模式、市场竞争模式、政府

引导参与模式和社区自治模式。这些模式体现了多元化治理的国际趋势,也能够反映出我国的特殊政治经济背景,特别是政府引导参与的模式,体现了我国城市更新三方治理中政府的重要角色。

第二节 上海城市更新的基本情况

一、上海既有建筑基本情况

(一) 建筑类型综述

上海市区既有建筑包括各种不同的建筑类型,既包括种类众多的历史居住建筑,也包括历史时期建设的商业建筑、办公建筑、文化建筑、工业建筑、仓储建筑、交通建筑、市政建筑等不同类型非居住建筑。其中,非居住建筑由于建筑结构比较坚固、产权属性比较清晰、用地空间较为宽裕等原因,保留比例较高,即便改造开发或功能调整,也具有较好的先天条件。居住建筑由于类型多样、产权多元以及使用中不同程度的破坏,成为上海城市更新改造工作中的难点。其中,里弄建筑又是众多历史居住建筑中的重点。既因为其规模大、覆盖广,还因为里弄是上海历史时期居住建筑的主体类型,是上海市区居民历史时期居住生活最普遍的空间载体,影响深远,所以成为上海城市更新中最为难啃的“骨头”。

(二) 里弄基本情况

1. 里弄规模

根据 2000 年、2010 年分别对上海市航空遥感影像数据的分析,2000 年初上海共有石库门建筑群 519 块,占地面积约 390 万平方米。随着 2000 年至 2010 年十年间中心城区旧区改造力度的加大,许多不适宜居住的旧区被陆续拆除,在此过程中也涉及部分石库门里弄建筑。至 2010 年初,上海共有石库门建筑群 387 块,占地面积约 254 万平方米。按照占地规模来分,在 2010 年初现存的石库门建筑中,所占比重最大的是占地大于 10 000 平方米规模的石库门建筑群,其比重高达 60.1%;其次是占地

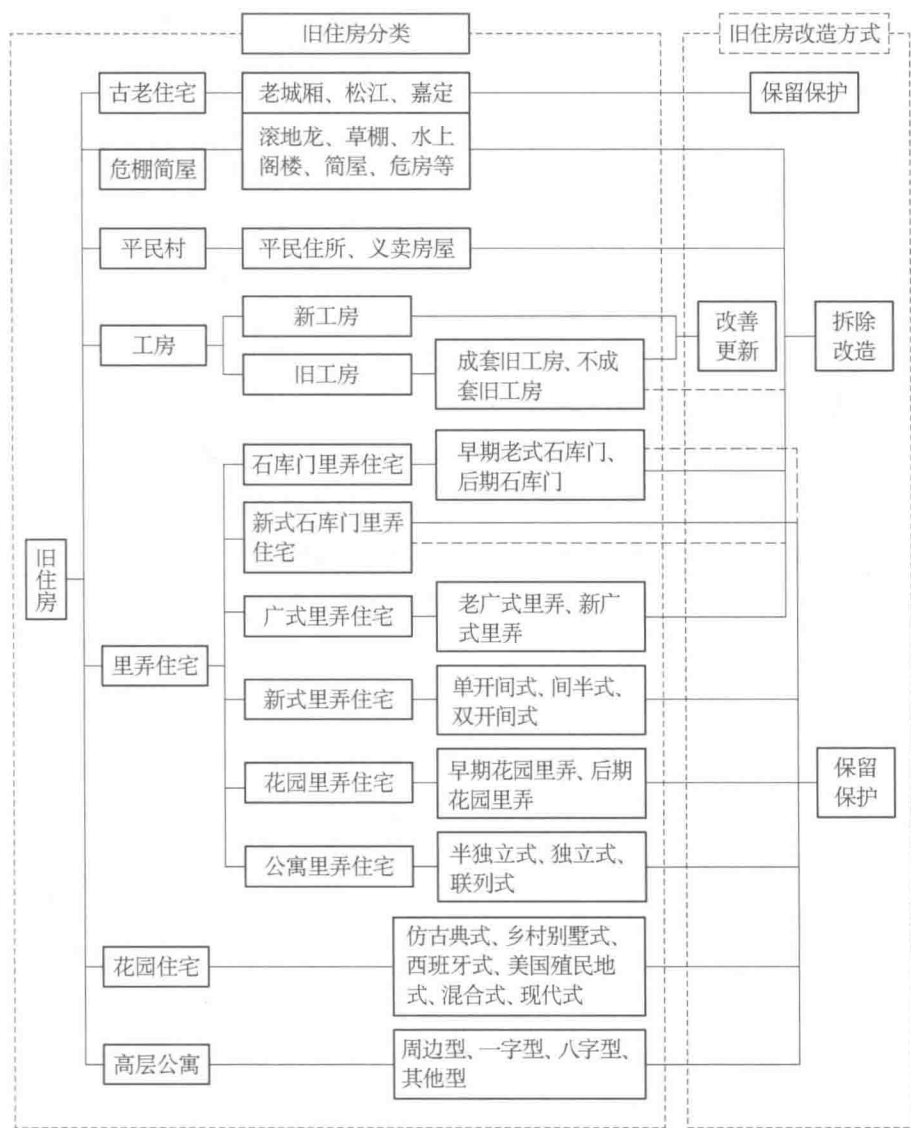


图 1-4 上海旧住房建筑类型示意

在 5 000—10 000 平方米规模的石库门建筑群,其比重达到 21.6%,两者合计近总量的 82%。



图 1-5 2000 年(左图)和 2010 年(右图)里弄分布状况

表 1-1 优秀历史建筑中的里弄统计表(2010 年)

区县	新式里弄		旧式里弄		小计	
	处	幢	处	幢	处	幢
黄浦	1	8	5	30	6	38
静安	14	183	2	28	16	211
卢湾	8	58	4	34	12	92
徐汇	17	226	0	0	17	226
虹口	14	131	3	35	17	166
杨浦	3	33	0	0	3	33
闸北	1	2	1	1	2	3
长宁	8	82	0	0	8	82
普陀	1	48	0	0	1	48
合计	67	771	15	128	82	899

上海市现有优秀历史里弄 67 处,共 771 幢。经初步判定,在所有现存优秀历史建筑中,里弄建筑使用状况最为严峻,与大楼、花园住宅、老式公寓、工业建筑等相比,由于里弄建设年代较早、建筑结构较差、日常使用负荷较大,质量最为堪忧。

2. 里弄分布

上海里弄绝大部分分布于内环线以内区域,尤其是靠近黄浦江与苏州

河沿线的浦西东部地区。里弄分布较为集中的区有黄浦、南市(现为黄浦区)、卢湾(现为黄浦区)、静安、虹口、闸北(现为静安区)、杨浦、徐汇等区。但各个区的数量和分布情况不相同。黄浦区总量最多,有 136 块,占地面积 85 万平方米,占全市总量的三分之一还多;其次是虹口区,有 79 块,占地面积 44 万平方米;第三位是静安区,有 63 块,占地面积 40 万平方米。

3. 里弄特征

里弄空间布局通常由主弄和与主弄垂直的数条支弄组成,呈枝干型路网,联排住宅的门开向支弄,山墙朝向主弄。同一区域内里弄建筑具有统一的风格和型制,主弄宽度不超过 5 米,支弄宽度约 2.5 米,绿化较少甚至没有。

里弄建筑正屋屋面为前后两落水屋面或四落水屋面,晒台为平屋面,斜坡屋面上有老虎窗,有院墙,院墙至房屋间距一般不超过 3 米,形成内天井。建筑主要为“一上一下”或“二上二下”。墙面为机制红砖或清水砖墙,采用玻璃门窗和机瓦屋面。

老式里弄住宅构造做法主要沿循传统的砖木立帖结构,承重墙及木柱多用三合土做基础,桑皮石上置圆形石墩,以防木柱脚下受潮,非承重墙用半砖墙,筑于碎砖基础上。正屋一般所用立帖为 5 柱落地,后期也有 4 柱落地。客堂地坪常铺方砖或实铺地板,屋面采用蝴蝶式泥瓦。新式里弄住宅在房屋结构上有所改进,由老式的立帖式改为砖墙承重,一般使用人字屋架,有的局部采用钢筋混凝土结构。楼梯靠分户墙布置,楼梯平台处设亭子间,外墙由原来的纸筋石灰墙面,改为机制红砖或青砖砌筑、石灰勾缝的清水墙面。里弄的材料由天然石料改为斩假石、洗石子等材料,而且装饰趋于简化。弄堂“天井”厨房及浴厕间等处,多用水泥铺地面,客堂地面一般用洋松地板,较考究的则用颜色花砖。

4. 里弄类型

里弄从 1870 年前后到 1949 年前,共经历了早期老式里弄、后期老式里弄和新式里弄(也有称西式里弄)三个历史时期,过程中还产生了简易的广式里弄。1949 年后,房屋管理部门把过去的习惯分类加以简化,日常使用