



精明的地块划分

——一种基于地块的历史城区空间修补策略

刘 鹏

提 要 地块划分是控规指标体系建立的基础,也是城市空间组织的主要形态要素。地块划分是否合理,对于良好城市空间的形成具有直接影响。以南京老城南历史城区为例,反思了当前历史城区更新中的增长主义土地划分标准。这种标准追求以项目为导向的大地块模式,对于空间形态的控制薄弱。粗放的控制方式无法有效保护和延续历史城区的城市形态特征,反而破坏了地块细分结构。在这个意义上,历史城区修补的关键是要建立一套精明的地块划分策略。精明的地块划分在保护和延续历史形态特征的同时,也需要满足历史城区多样化的土地开发需求。这套策略的关键是提出了五种地块格局,响应不同的土地开发需求和城市形态分区,进而创建一种整合的新地块细分结构。

关键字 地块划分;历史城区;城市修补;地块格局

Smart Plot Division——A Plot-based Rehabilitation Strategy for Historic Urban Areas

LIU Peng

Abstract: Plot division is not only the foundation for establishing the index system in regulatory planning, but also a key measure to reshape urban spaces. A rational plot division is critical for the formation of high-quality urban spaces. This research critically reflects on the plot division standards used in the current renewal of Nanjing South Historic Urban Area, which is project-oriented and resulted in megaplot and ineffective control on urban form. The large plot division fails to protect the morphological characteristics of the historic urban area and leads to the elimination of traditional plot fabric. In this sense, it is essential to establish a set of smart plot division strategies for the rehabilitation of the historic urban area. Smart plot division aims at not only protecting and continuing the historically morphological characteristics, but also meeting diversified land development needs in the historic urban area. The essence of the strategy is the classification of five plot patterns, corresponding to different land development needs and form based zoning, through which a new kind of land-use structure with integrated plot subdivision can be generated.

Keywords: plot division; historic urban area; urban rehabilitation; plot pattern

地块划分是控制性详细规划(后文简称“控规”)指标体系建立的基础,也是城市空间组织的主要形态要素。城市形态学者(Conzen, M.R.G, 1960; Whitehand, J.W.R, 2001)认为,一个城镇平面包括街道、地块和建筑基底平面三大形态要素。而在实际的城市建设中,控规通过基于地块的控制指标实现对于三维空间形态的塑造。在这个意义上,地块划分是否合理,对于良好城市空间的形成具有直接影响。地块划分不应该是“拍脑袋”的产物,也不应该完全屈从于市场压力(Adams, 2013)。作为控规建立的基础,地块划分需要建立慎重的控制标准。

南京老城南历史城区(简称老城南)总面积约6.9km²,是南京古城风貌最集中的区域,保留了大量历史古迹和颇具规模的传统风貌区。但1980年代以来这一区域经历了大规模的城市更新,历史城市形态尤其是地块格局产生了很大变化。2017年以来在全国开展的生态修复、城市修补(简称“城市双修”)的工作标志着城市发展方式的转变^①。在“保护城市历史风貌,塑造城市时代风貌”的总体方向下,历史城区的修补工作逐渐展开。如何通过建立精明的地块划分标准促进历史城区的空间

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201805012
文章编号 1000-3363(2018)05-0106-08

作者简介

刘 鹏,德国卡尔斯鲁厄理工学院建筑学院,博士生, pengliucd@hotmail.com

修补是本文主要探讨的问题。基于此，本文以南京老城南历史城区为例，反思了当前历史城区更新中的增长主义土地划分标准，并且提出了面向历史城区多样化发展需求的精明地块划分策略。

1 大地块模式：增长策略下的地块划分机制

在1988年土地有偿使用制度建立以前，南京的土地开发制度并没有建立专门的地块划分机制，城市建设用地都是通过行政划拨的方式获得的。而土地的划拨又与特定的建设项目相对应。老城南历史城区西南角花露岗地区的几个大型工业地块就是这一时期形成的。其中，南京棉纺厂占地11.4hm²，南京印染厂占地8.5hm²。它们作为政府推动的重点项目，建设用地都是特别批准划拨的。地块的划定主要是依据项目的使用需求，对于地块形态合理性以及同周边历史环境的协调性考虑很少。

1990年代起，中国经济开启了20多年的高度增长时期。“增长”成为这一时期中国城市发展的主题，而增长策略的关键依赖于土地开发。在土地有偿使用的制度变革下，土地供应成为政府介入土地市场的有力工具，土地出让的收入大大促进了地方财政的增长和基础设施的建设 (Tian, Ma, 2009)。在“为增长而规划”的背景下 (Wu, 2015; 张京祥, 陈浩, 2016)，土地出让成为控规编制的主要目的之一。《南京控制性详细规划编制技术规定 (2005)》中提出地块划分的考虑因素主要有三条：①用地性质的完整性和协调性；②土地权属的完整性；③便于土地出让。这个地块划分原则体现出典型的生长主义倾向。

增长主义规划策略的核心就是采用大地块的开发模式 (Lee.C, 2012)。大地块开发模式主要包括三个层面的内涵：①创造大尺度地块；②设立较少的形态控制指标；③以项目为导向的地块划分方式 (表1)。为了吸引投资，规划控制对于增长的限制往往被尽可能降低。对比美国的区划法，中国的控规制度没有建立地块划分的控制指标，比如

地块面积，地块面宽，以及地块排列规则等 (梁江, 孙晖, 2000)。在1990年代，土地有偿出让包括协议、招标、拍卖和挂牌四种形式。但是在实际的操作中，政府倾向采用协议的方式将土地以远低于市场价出让给开发商，以加快土地开发。这样地块划分也变成政府与开发商之间协商的结果。尤其是一些大型开发项目，开发商通过协议能够获得很大面积的开发用地。

直到2002年南京建立了土地储备制度，地块划分才成为专门的制度环节。土地储备制度的建立主要是为了加强政府对于土地出让和开发的控制。市政府制定统一的年度土地需求计划，对通过收回，收购，征用或其他方式取得土地使用权的土地，进行储存或前期开发整理。通过与控规的配合，被征收的土地经过地块重划被投入到土地市场。但是，土地储备在强化了政府对于土地市

场管控的同时，也进一步强化了大地块模式。据统计，2002年以来老城南历史城区出让的地块中，超过90%的地块大于5000m²，其中9个地块大于10000m²。

2 历史地块格局的解体

增长主义导向的地块划分方式由于缺乏对历史城市形态的研究，使历史城区的地块格局产生了根本性变化：大地块逐渐主导土地结构，而传统的地块细分格局不断解体。

老城南的传统地块格局主要是由大量小尺度地块构成的。比如一个典型两进院落的地块面积约为600m² (图1)。其中地块面宽是重要的形态指标。老城南传统地块的面宽通常在10m—16m之间。这些小面宽大进深的地块沿着街道排布，形成了富有规律的地块序列。而若干地块序列进一步填充一个街坊，形

表1 两种地块划分模式的对比

Tab.1 Comparison of two modes of plot division

核心特征	增长主义的地块划分	精明的地块划分
产生背景	基于土地开发的城市更新	历史城区的整体修复
地块尺度	大地块 (大于5000m ²) 主导	中小地块为主
形态控制	尽量弱化形态控制	保护历史形态要素
划分原则	项目导向	历史保护与多元发展的平衡

资料来源：笔者根据现状总结。

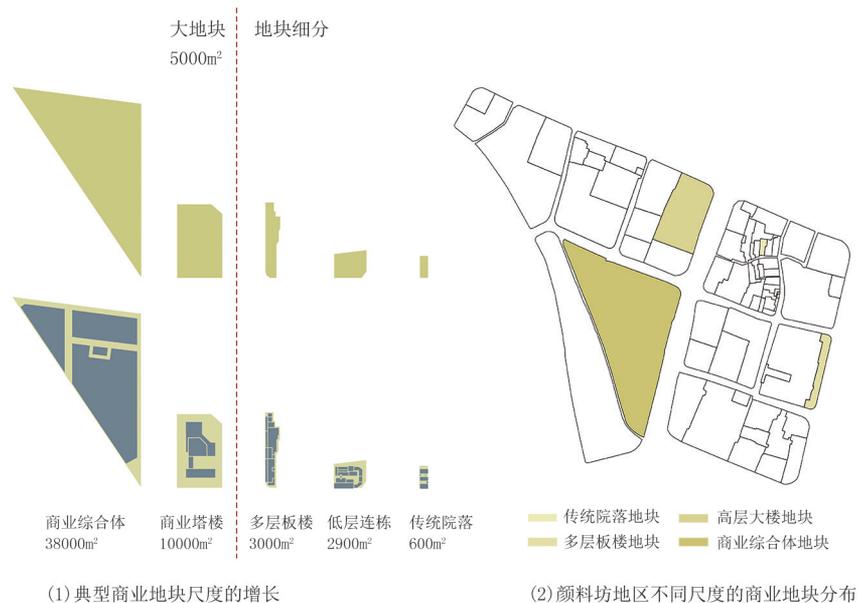


图1 商业地块的尺度增长

Fig.1 Growth of commercial plots in the historic urban area

资料来源：作者自绘。

成了地块细分格局，这是传统城市形态的典型特征之一。

在大地块模式下，地块划分很少考虑形态上是否与历史城区的特征相适应，出让地块的尺度急剧扩大。据统计，老城南历史城区大量的更新地块面积超过5 000m²。这一数值也成为定义历史城区大地块的基本尺度。而且，地块面积的增长呈现出逐渐加强的趋势。以商业地块为例，1980—1990年代的商业区更新普遍采用中低层建筑，开发强度较低。典型的商业地块面积大约为3000m²。到2000年左右，大批高层商务办公楼的建设兴起，导致地块面积显著扩大，但此时一个街坊尚能够保留最小程度的地块细分。2000年代中期以后，大型商业综合体的建设直接以街坊为单元进行地块出让，彻底放弃了地块细分。比如中山南路G4地块面积达到38 000m²，是由三个传统街坊合并而成（图1）。

地块尺度的增长使得一个街坊可以细分的地块数量不断减少，最终导致地块细分这一传统形态特征的消亡。实际上，地块序列对于地块细分的维持至关重要：一方面地块本身需要保持中小尺度且具有形态相似性，另一方面地块的排列需要规则控制。但是增长主义导向的地块划分方式无法满足这两个条件。以门东历史街区为例，该地区北侧因为道路改造大部分都被更新。更新地块尺度在4 000m²到60 000m²之间，普遍以街坊为单位，不再进行细分。西南侧的长乐渡地块是2010年后的历史修复项目，旨在恢复传统的城市平面特征和建筑空间尺度。但是这一修复并没有对地块进行细分，反而将拆迁后的街坊合并为一个大地块。从更新后的地块格局图（图2）可以看到南部传统地块格局与北部更新格局的显著差异。这种基于大地块的碎片式地块格局成为当前历史城区的典型形态特征。这种格局既破坏了传统的城市形态，也无助于整体的土地结构优化和城市空间品质的提升。

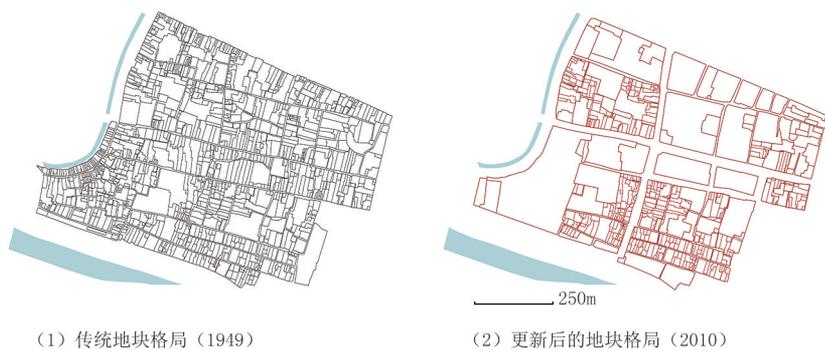


图2 门东历史街区的地块格局变迁
Fig.2 Transformation of plot pattern in Mendong historic district
资料来源：作者自绘。

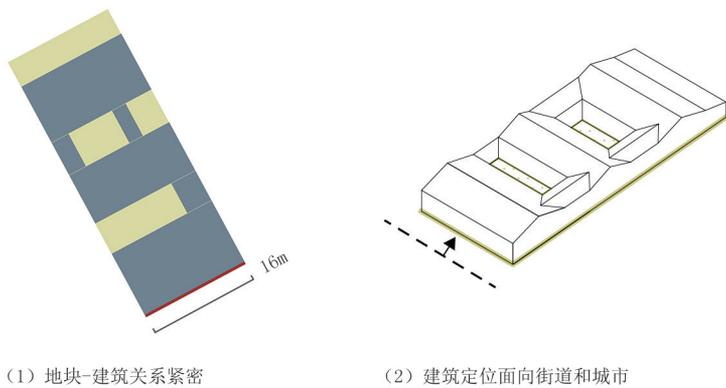


图3 传统城市形态下的建筑定位
Fig.3 Building siting under traditional urban form
资料来源：作者自绘。

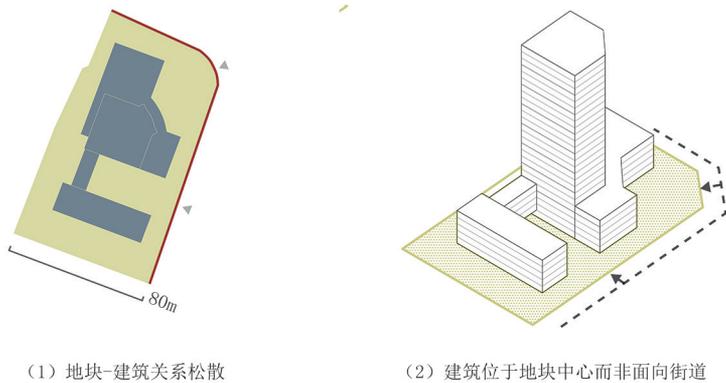


图4 大地块模式下一个商业地块的建筑定位（中山南路工商银行地块）
Fig.4 Building siting of a commercial megaplot (Plot ICBC along Zhongshan Road South)
资料来源：作者自绘。

3 基于地块的空间形态控制失效

控规对于空间形态的控制主要是通过基于地块的控制指标实现的，因此地块划分与空间形态具有直接的联系。增长主义导向的地块划分不仅造成了大地块模式的盛行，其粗放的空间形态控制也对历史城市形态的保护和延续造成了

阻碍。空间形态的控制包括建筑定位和建筑形态两个方面。

传统的建筑定位常常取决于建筑同地块临街面的相对位置关系（图3）。建筑普遍紧贴地块临街面建造，沿街建筑采用彼此贴墙建造的形式。这种紧密的地块——建筑关联方式造就了连续的街道界面，构成了历史城区的一大空间特

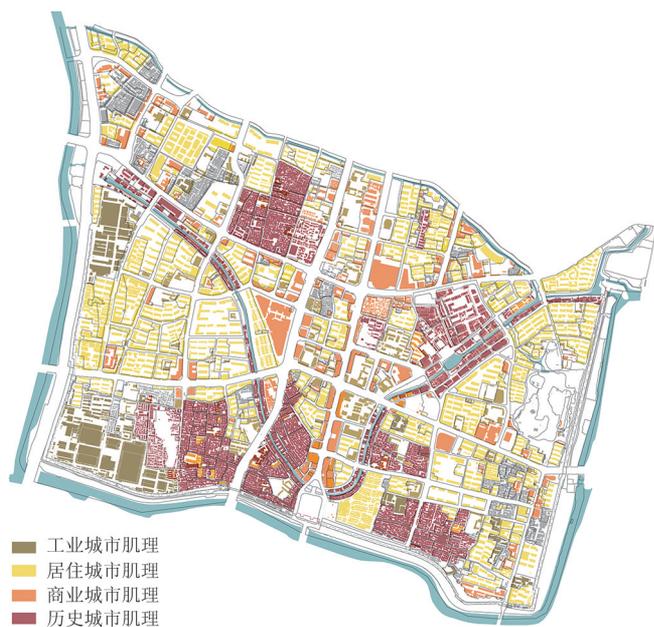


图5 老城南历史城区碎片化的城市肌理(地块格局与建筑基底平面的叠加)

Fig.5 Fragmented urban fabric of old south area(overlapping of the plot pattern and the building footprint)
资料来源:作者自绘。

征。但是,现行的建筑定位主要是通过建筑后退红线来控制,仅仅划定了地块内允许建设的范围,而不对建筑做强制性定位规定(图4)。例如,控规对建筑是否需要贴红线建造,以及贴线建造的比例等基本不做要求。这种粗放的定位控制一方面给予建筑设计更大的灵活性,另一方面也忽视了对历史形态特征的控制和保护。老城南大量的更新实例显示,在缺少形态约束的情况下,新建建筑出于自身使用便利的考虑更倾向于定位在地块中心而非积极面向街道,这样连续的街道界面就难以形成。

建筑形态的控制需要同城市设计密切配合。长期以来,老城南历史城区缺乏整体城市设计,地块内的建筑设计只需要满足基本的开发控制条件(如限高和建筑退线要求等),缺乏对于城市整体形态塑造的考虑。其结果就是形成了碎片化的城市肌理(图5)。当前历史城区中建筑类型繁多,有的建筑类型并不一定同历史城市形态协调。比如上文提及的高层办公楼,大型商业综合体,以及一些工业建筑等。这种形态的不协调表现在建筑高度和建筑布局两个层面。老城南直到2000年以后才制定了限高规定,但是随着历史城区定位变化具体的

控制标准又多次调整,导致实际的控制效果有限。而建筑物的布局“只是一些与地块划分无关的设计要素,因此也就同样与道路网络没有联系”(迪特·福里克,2015)。

控规的建立最初主要是为了解决城市扩张中大量的新建设的问题,很多控制标准是基于新城建设制定的,控制特点也是强调灵活性多于刚性。但是这些标准不一定适合历史城区的更新。历史城区内具有大量需要延续的形态要素,这些形态要素都需要转化为强制性的,基于地块的形态控制法则。2010年后老城南历史城区开始实施整体保护,标志着历史形态的修复成为了规划控制的主要目标。但控规对于历史城区的形态控制仍然亟待加强。

4 建立精明的地块划分策略

总而言之,增长导向的地块划分方式对于历史城区的破坏主要表现在三个方面:①大地块的盛行导致历史城区的根本形态特征之一地块细格局解体;②基于项目的地块划分和出让没有实现整体土地结构和城市空间环境的优化;③粗放的空间形态控制加剧了城市形态

的碎片化。历史城区修复的目标就是要解决上述的空间问题。而建立一套精明的地块划分策略是历史城区修复的关键(表1)。

4.1 原则一:保护和延续历史城区的形态特征

精明的地块划分策略需要保护和延续历史城区的形态特征。为了使这套地块划分策略能够与现有的控规体系良好融合,城市形态的控制需要建立起一套基于地块的控制指标体系。总体来说,城市形态的控制体系包括地块形态,建筑定位和建筑形态三大指标,它们又各自包含了若干次级控制指标。

地块形态控制的首要目标是保护和延续地块细分这一根本的历史形态特征。但是,历史城区本身是一个不断发展的有机体。除了少数严格保护的历史街区,还有大量的地段需要整治或更新。不同地段的发展要求不同,对于地块形态的控制强度也不同。因此,历史地块格局的保护有必要制定多层级的保护措施。

精明的地块划分提出了“历史地块——地块序列——街坊内地块细分”三层级的保护策略。不同类型的城市分区对应着不同的保护等级。其中“历史地块”是最为严格的保护等级,强调对于地块形态要素如地块面宽,形状和尺度的保护;“地块序列”是构成规则的地块格局的关键,保护历史地块格局的核心就是地块序列的延续。“街坊内地块细分”是保留历史地块格局特征的最低要求,对于历史城区的再开发来说,需要尽可能维持地块细分。

历史城区修复的另一个重要目标就是创造连续的街道界面,使得建筑重新面向街道而不是以自我为中心。实现这一目标的关键就是建立合理的建筑定位方式。历史城区的建筑定位应该取决于建筑与地块临街面的相对位置关系。其中三个控制指标至关重要:建筑退线距离,建筑贴线建造比例和地块侧边界建筑后退。

街道界面的塑造除了建筑定位的控制以外,建筑类型本身的控制也至关重要

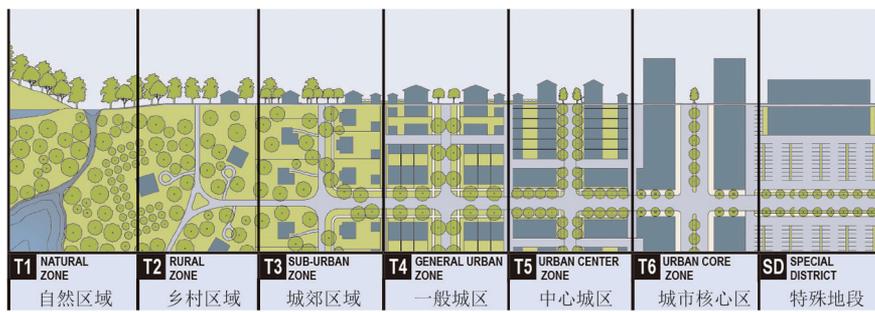


图6 精明准则提出的“乡村到城市断面”

Fig.6 Rural-to-urban transect proposed by smart code
资料来源: Duany. et al, 2009.

表2 五种地块格局的形态控制指标体系

Tab.2 Morphological index system of five patterns of plot division

	历史格局	混合格局	重划	大地块(修复)	大地块(再开发)
总体原则					
地块保护重点	历史地块	地块序列	地块细分	小尺度街坊,更新单元	小尺度街坊
保护强度	高	较高	中	较高	较低
地块格局变化	保护为主	微调	地块重划	地块重划	地块重划
分布	历史街区	传统风貌区	一般风貌区	传统风貌区	商业中心,居住区
地块形态					
地块尺度	小尺度	中小尺度	中尺度	中小尺度	大尺度
地块面宽(m)	16	50	70	16	——
建筑定位					
建筑退线距离	不允许	不允许	小幅度	小幅度	——
建筑贴线建造比例(%)	100	100	80	100	80
地块侧边界建筑后退	不允许	不允许	允许	不允许	允许
建筑形式					
建筑高度分区(m)	10	18	12—24	10	24
建筑类型	传统院落建筑	联排建筑	传统院落建筑	传统院落建筑	商业综合体,居住小区,独栋建筑

资料来源:笔者自绘。其中,建筑高度分区依据《南京老城南历史城区保护规划》中的限高规定;地块尺度来自现状研究数据的整理。

要。建筑类型的控制可以进一步分解为建筑高度和建筑平面类型两个次级指标。现有的城市保护规划已经对高度控制作为比较严格的限定;而对于建筑类型的选择则需要进一步考虑同历史城区的适应性,尤其是每个城市空间分区应该建立相应的可接受的建筑布局形式。

4.2 原则二:满足多样化的土地开发需求

不同于单纯强调保护的历史街区,历史城区的发展需要充分考虑功能和空间的多样性。中国多数历史城区的面积在10km²到20km²之间,除了保护区之外还有很大部分区域是需要更新的区域。面对多样化的城市发展需求,一味追求回到传统的城市平面并不值得提倡,相

反更应该建立多类型的地块划分标准来满足多样化的土地开发需求。

美国的精明准则(smart code)为南京历史城区建立多类型的地块划分标准提供了重要的参考。为了加强对于空间形态的控制,近年来美国越来越多的城市采用了形态法则(form-based codes)替代传统的区划(Talen, 2009)。其中由杜安尼·普莱特·赞伯克提出的精明准则是最具代表性的形态法则。它提供了一套基于指标控制的综合土地开发条例的样板,面向多种形态的人居环境,旨在创造步行导向的社区。精明准则将人居环境划分为六个分区,提出了一个“乡村到城市断面(rural-to-urban transect)”的分区模型(图6)(Duany. et al, 2009; 王晓川, 2013)。

每个分区都具有不同的城市形态特征和开发强度,需要建立相适应的土地开发策略。

根据这种“形态分区”的原则,南京老城南历史城区可以分为四种类型的城市空间,包括历史街区,传统风貌区,一般的再开发区域,以及商业中心区。除了城市功能,开发强度,以及建筑形态的差异之外,四种城市空间对应着不同的地块格局,构成从传统小尺度地块到大地块逐渐过渡的“地块形态断面”。精明的地块划分策略需要针对四种类型的城市空间分别确定保护的重点原则:

(1) 历史街区:保护历史街区内的历史地块格局;

(2) 传统风貌区:尊重和传统风貌地区的中小尺度地块和地块细分结构,并且鼓励修复这些区域被破坏的地块格局;

(3) 一般的再开发区域:历史城区的更新鼓励发展以中尺度地块为主的格局,地块重划需要尽可能维持街坊的地块细分。

(4) 商业中心区:历史城区同样需要基于大地块的再开发,但是大地块在历史城区的比例需要进行严格控制。同时鼓励通过划分小尺度街坊来控制大地块的尺度。

4.3 策略:五种地块格局的建立

精明的地块划分策略既要保护和延续历史城区的形态特征,又要满足历史城区多样化的土地再开发需求。这两条原则互为补充,也需要相互整合:前者要求建立“历史地块——地块序列——街坊内地块细分”三层级的地块保护策略;后者要求建立从历史保护区到商业更新区的多类型的地块划分标准。基于此,研究提出南京老城南历史城区的五种地块划分格局:①历史格局;②混合格局;③重划格局;④大地块(修复);以及⑤大地块(再开发)(图7、图8、表2)。

五种地块格局的划分是根据地块保护强度的变化统一确定的。它们虽然对应着不同的城市区位和发展条件,但根

本目的是通过地块分类建立起历史城区的整体发展框架。其中,历史格局和混合格局以传统中小尺度地块为主,主要位于历史街区和传统风貌地段。历史格局是保护强度最高的类型,要求对历史地块的形态和组织方式进行严格保护;混合格局应该保持地块序列这一根本的形态特征。重划格局主要发展中尺度地块,尽量维持地块细分的特征,是历史城区更新鼓励的地块格局。历史城区(尤其是商业中心区)的更新依然需要一定比例的大地块,但地块的最大尺度以及大地块的数量需要被严格限定。

五种地块格局对应着不同的城市形态分区。建筑定位和建筑形态的控制规定随之也不相同。以建筑定位为例,历史格局和混合格局应该延续历史的街道建筑红线;而另外三类格局则鼓励创造连续的街道界面。

(1) 历史格局

历史格局是指形成于1949年之前的具有传统尺度和形态的地块格局,主要分布于历史街区内。历史地块作为核心的形态要素应该被严格保护。南京老城城南历史城区传统的地块面宽通常不超过16m。地块合并或者地块组织的变化需要严格控制。建筑定位需要延续历史的建筑红线,这意味着建筑应该紧贴地块边界(临街面和侧边界)建造。历史格局对应的是传统的院落式建筑。根据现有的保护规划,建筑檐口高度不超过7m。

(2) 混合格局

混合格局是指历史地块与更新地块混合共存的地块格局。它主要分布于一般的传统风貌地段,强调对现存历史地块序列的保护。在尽可能保留现存地块序列的基础上,混合格局允许小幅度的地块合并。合并形成的新地块面宽大约为30m,最大不超过50m。但是位于重要街道界面的地块,如街角地块的尺度和形状需要被严格控制。为了突出传统风貌区的地块序列特征,以及保护现存的传统建筑,混合格局的建筑更新鼓励采用联排形式。相邻地块的建筑彼此贴墙建造,延续历史的建筑红线。

(3) 重划格局

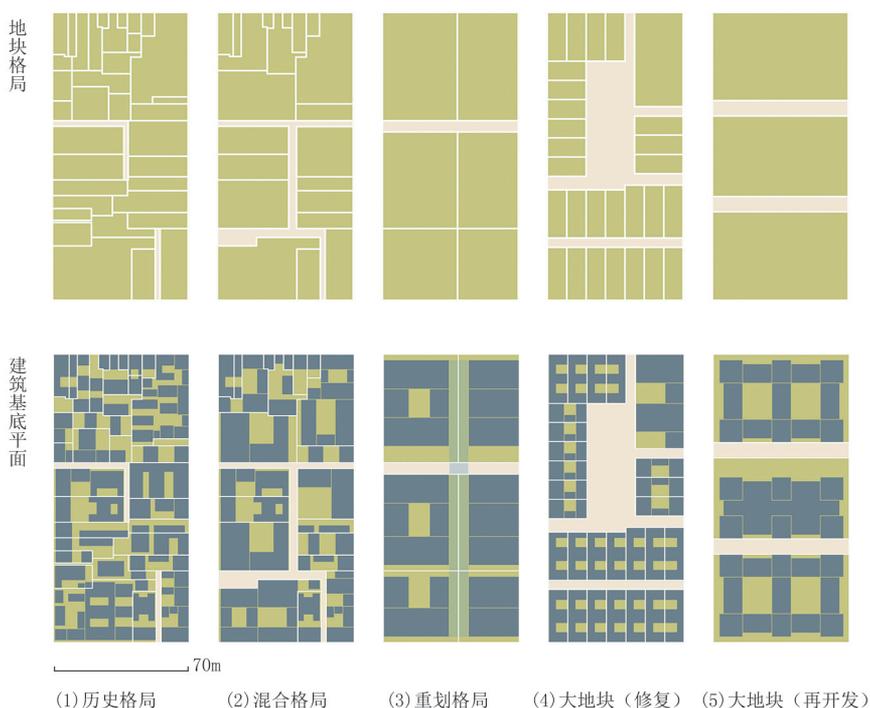


图7 精明地块划分的五种地块格局

Fig.7 Five patterns of smart plot division

资料来源:作者自绘。

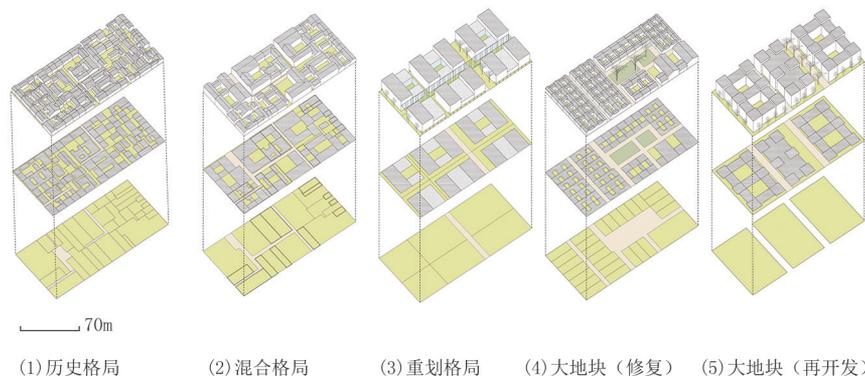


图8 五种地块格局的三维空间形态示意

Fig.8 Spatial form of five patterns of smart plot division

资料来源:作者自绘。

重划格局是当代城市更新“向历史学习”的典型表现:地块虽然经过了重划,但是依然保留了地块细分这一历史城区的基本形态特征。重划格局主要分布在以当代城市风貌为主的更新地段。重划的地块大多以中尺度地块为主,典型的地块面宽为50m,最大不超过70m。为了保证最低程度的地块细分,单个地块最大面积不允许超过街坊面积的50%。大地块建议优先排在街坊内部,以便临街面产生更多的细分。按照

老城南的建筑高度规定,重划格局对应的建筑高度在12m—24m,可以实现较高的开发强度和垂直方向的功能混合。由于开发强度较大,建筑定位允许有小幅度的后退距离和建筑间距。但是建筑贴红线建造的比例不低于80%,以便维持连续的街道界面。

(4) 大地块(修复)格局

大地块(修复)格局主要分布在靠近历史街区的传统风貌地段。这些区域经历了不恰当的拆迁或更新,需要通过

城市修复恢复传统的城市风貌和尺度。城市修复虽然基于大地块，但是通过建立内部的更新单元可以进一步对大地块进行划分。更新单元需要延续8m—16m的传统地块尺度。为了达到当代居住和交通要求，鼓励将大地块划分为小街坊群的结构从而提升可达性和开放空间。作为更新的地块格局，新的建筑线允许有小幅度的后退。但是建筑应保持彼此贴墙建造，以便恢复传统的街道界面特征。因为大地块（修复）格局位于重要的历史街区周边，建筑檐口高度规定不超过10m。虽然开发强度不高，但是在功能上应该鼓励居住，商业和文化的高度混合。建筑形式以传统的院落式建筑或者联排式建筑为主。

(5) 大地块（再开发）格局

大地块（再开发）格局是基于大地块进行城市高强度城市更新的情况。这种地块格局主要分布在商业中心区和部分居住区，对应着历史城区内可实现的最高开发强度。因为大地块不利于历史城区地块细分的延续，这种地块格局的比例需要严格控制。

为了对大地块尺度进行限定，并在大地块内部创造更多的步行空间和开放空间，鼓励将更新区域整体重划为若干小尺度街坊。根据老城实际的实际情况，小街坊的面宽参考值为70m。大地块（再开发）格局对应的典型建筑类型包括居住小区，商业综合体，以及独栋建筑等，建筑高度最高不超过24m。另外，位于大地块内部的历史建筑需要尽量保护。

五种地块格局虽然对应着不同的形态分区，但是在一些情况下，同一块更新土地可能有多种策略选择。以上文提到的中山南路G4地块为例（图9），该地块面积38600m²，在增长主义的地块划分机制下，G4地块内部的历史街巷和地块细分完全消亡，新建的巨大的商业综合体覆盖整个地块。而在精明的地块划分策略下，中高强度的商业更新可以采用重划格局和大地块（再开发）两种方式。本文模拟了这两种地块划分方案：大地块（再开发）保留和优化了历史街道格局，将更新区域划分为5个街坊

（地块），地块平均面积为7700m²。而重划格局在此基础上对街坊做进一步细分，划分出10个中尺度地块，地块平均面积为3850m²，平均面宽为74m。比较这三个方案，显然重划格局能够最大程度地保留地块细分这一历史形态特征，也更利于促进历史城区土地的混合使用。次优的选择是大地块（再开发）格局，它通过划分小街坊有效限制了地块尺度和建筑体量，这种通过“理性控制”产生的大地块格局也显著优于增长主义机制下无序的大地块格局。

4.4 制度保障：更新单元和土地储备的双轨控制机制

精明地块划分策略的实现还有赖于土地开发制度的进一步优化。当前存在的制度困境主要有两个：一是如何防止小尺度历史地块被随意合并；二是如何生成尺度合理的新地块。基于此，本文提出针对历史保护地块和更新地块建立双轨控制机制：更新单元制度以保护中小历史地块，促进自主更新为目标；土地储备制度以地块重划，引导历史城区有机更新为目标。

控制性详规首先要对历史城区内的街坊进行地块格局的分类，根据地块格局分类确定相应的土地开发制度。其中，以中小尺度地块为主的历史格局和混合格局适合采用更新单元制度；而另外三种地块格局需要进行地块重划，依然进入到土地储备的流程中。

精明地块划分策略的实现首先需要

保护现有的小尺度历史地块。当前土地储备制度由政府主导，鼓励大规模的城市更新。历史地块的产权人要实施自主更新得不到制度上的支持。因此，未来有可能在土地储备制度之外建立一套以保护中小地块为目标的“更新单元”机制。更新单元机制本质上是政府在局部范围内对土地开发的约束松绑，通过自主申报，政府审批的方式将小地块的土地开发权赋予土地使用者。面积在5000m²以下的地块可以被纳入自主更新的范围。

更新单元机制的主要流程如下：①自主申报。中小地块的产权人（开发商）如果有自主更新的意愿可以向规划部门申报将地块划定为更新单元；②划定更新单元。政府审批通过后，将申报地块划定为更新单元，并且从控制性详规中提取相应的规划控制条件；③更新方案审批与控规调整。自主更新方案要符合历史城区整体发展原则和规划控制条件。比如，一些地块需要提供部分公共设施用地后才能进行更新。同时，更新单元改造带来的产权变更和控制条件变化需要在控规中作出相应修正；④土地价值补偿协商。政府与申请人就更新带来的土地价值变化提出补偿方案；⑤政府完成审批，授予申请人更新单元的土地再开发权。

其次，历史城区的更新依然需要土地储备制度的支持。但是现行制度需要在地块划分，土地出让等环节进行优化，以保证新地块在尺度和形态上与历史环境协调，并逐渐引导地块细分结构

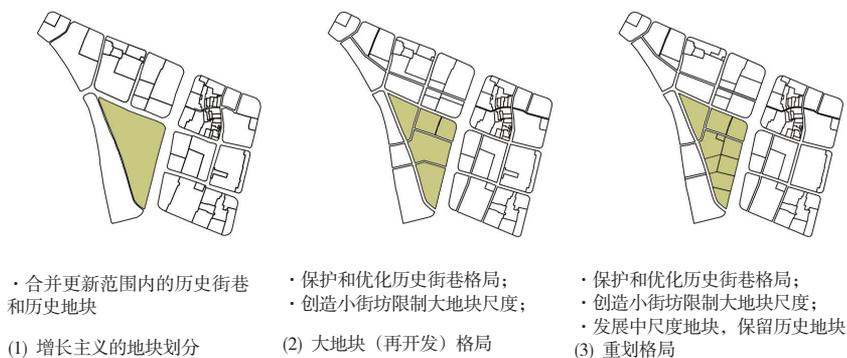


图9 三种地块划分策略的比较（中山南路G4地块）

Fig.9 Comparison of three patterns of plot division (G4 plot along Zhongshan Road South)

资料来源：作者自绘。

的恢复。首先，控规需要设置独立的地块重划环节，对地块划分方案，实际开发要求，以及产权人的利益诉求进行整合。另外，鼓励通过“地块联合出让”的形式促进中小地块的生成和出让。比如将一个老城内的一个小地块同一个老城外的大地块联合出让，通过容积率转移的方式保护小地块的空间形态；或者将历史城区内多个非连续小地块联合出让，在保证土地出让总体规模的同时，通过设定开发条件保护小地块形态。

5 结语

一个城市区域是否能够保持活力，很大程度上取决于城市肌理的形态与特征。城市肌理意味着一种基因要素，作为一种织体结构，它衔接着宏观与微观，连接着过去与未来（童明，2014）。地块划分虽然不是直接可见的形态要素，但是它反映了城市的土地产权结构，是塑造城市形态重要的基础（Stimmann, 2009）。当前控规的地块划分标准体现出显著的增长主义特征，追求以项目为导向的大地块模式，对于空间形态的控制薄弱。这种粗放的控制方式无法有效保护和延续历史城区的城市形态特征，反而破坏了地块细分结构。

历史城区的修复并不意味着大规模的古城重建，新建一批假古董；也不应该盲目崇古抑今，追求恢复传统的城市平面。历史城区是一个不断发展的有机体，城市修补在延续历史形态特征的同时，需要充分考虑其多样化的发展需求。精明的地块划分策略正是基于这样的发展目标而提出的。五种地块格局分别对应了不同的土地开发需求和城市形态分区，在强调保护和维持中小地块的同时也充分肯定了大地块在历史城区存在的必要性，并且努力实现多种地块的融合，创建一种整合的新地块细分结构。

注释

- ① 住房和城乡建设部《关于加强生态修复城市修补工作的指导意见》（2017）
- ② 根据南京国土局网站历年土地出让记录统计（<http://www.landnj.cn/LandBargain-Info.aspx>）



图10 精明地块划分的制度优化

Fig.10 Optimization of smart plot division mechanism
资料来源：作者自绘。

参考文献 (References)

- [1] ADAMS D, TIESDELL S, WHITE J. Smart parcelization and place diversity: reconciling real estate and urban design priorities[J]. Journal of Urban Design, 2013, 18(4): 459-477.
- [2] CONZEN M R G. Alnwick, northumberland: a study in town-plan analysis[M]. Institute of British Geographers Publication, 1960.
- [3] 迪特·福里克. 城市设计理论——城市的建筑空间组织[M]. 易鑫, 译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2015 (FRICK D. Theory of urban design[M]. YI Xin, translate. Beijing: China Architecture & Building Press, 2015.)
- [4] DUANY A, SORLIEN S, WRIGHT W. Smart code version 9.2[OL]. <https://transect.org/codes.html>. 2009.
- [5] 梁江, 孙晖. 城市土地使用控制的重要层面: 产权地块——美国分区规划的启示[J]. 城市规划, 2000, 24(6): 40-42. (LIANG Ji-ang, SUN Hui. An important element in the control of urban land development: plot[J]. City Planning Review, 2000, 24(6): 40-42.)
- [6] LEE C. Common frameworks: rethinking the developmental city[J]. Harvard GSD Option Studio Fall 2012, 2012: 2-4.
- [7] STIMMANN H. Berliner altstadt, Von der DDR-staatsmitte zur stadtmittle[M]. Berlin: DOM Publishers, 2009.
- [8] TALEN E. Design by the rules: the historical underpinnings of form-based codes[J]. Journal of the American Planning Association, 2009, 2(75): 144-160.
- [9] TIAN L, MA W. Government intervention in city development of China: a tool of land supply[J]. Land Use Policy, 2009, 26: 599-609.
- [10] 童明. 城市肌理如何激发城市活力[J]. 城市规划学刊, 2014, 3(216): 85-96. (TONG Ming. How urban fabric can help sustain the vitality of cities[J]. Urban Planning Forum, 2014, 3(216): 85-96.)
- [11] 王晓川. 精明准则——美国新都市主义下城市形态设计准则模式解析[J]. 国际城市规划, 2013, 6(28): 82. (WANG Xiaochuan. Smart code: expatiation of American form-based codes model under new urbanism[J]. Urban Planning International, 2013, 6(28): 82.)
- [12] WHITEHAND J W R. British urban morphology: the conzenian tradition[J]. Urban Morphology, 2001, 5(2): 103-109.
- [13] WU F. Planning for growth, urban and regional planning in China[M]. New York: Routledge, 2015.
- [14] 张京祥, 陈浩. 增长主义视角下的中国城市规划解读——评《为增长而规划: 中国城市与区域规划》[J]. 国际城市规划, 2016, 3(31): 16-20. (ZHANG Jingxiang, CHEN Hao. Understanding Chinese urban planning in the growth-first politics: based on a review of planning for growth: urban & regional planning in China[J]. Urban Planning International, 2016, 3(31): 16-20.)