观察

CHENGSHI GENGXIN DAO
CHENGSHI SHUANGXIU DE
GUIHUA SHIJIAN YANJIU

从“城市更新”到“城市双修”的规划实践研究

——以桂林市为例

文/林　兵（桂林市城市规划设计研究院副总规划师，高级规划师）
王建宁（桂林市综合设计院）
肖　琪（桂林市城市规划设计研究院）
杨俊雄（桂林市规划局）

观察

OBSERVE

一、从城市更新到“城市双修”

城市更新是一个多元化的概念。发达国家的城市更新是与城市衰败联系在一起的，主要是为提升地区活力的一种城市复兴活动。这种城市更新可以是物质规划的复兴，也可以是社会经济活动的复兴。在中国，城市更新主要是针对旧城区的一些城市空间形态和功能进行可持续改造的活动，是将已经不适应现代化城市社会生活的地区做必要的、有计划的改建活动。主要是物质空间的规划建设，内容涉及城市功能的各个方面。城市更新活动从20世纪末开始一直延续至今，主要表现在大规模的“三旧”改造上。这种“大拆大建”的模式主要是出于经济目的的改建活动，以经济利益为导向，通常表现为拆矮建高，大幅度提高建筑容量，导致对城市文脉造成严重破坏。

“城市双修”则强调生态修复和城市修补两方面的内容。生态修复，旨在恢复城市自然生态，制订并实施生态修复工作方案，有计划、有步骤地修复被破坏的山体、河流、湿地、植被，积极推进采矿废弃地修复和再利用，治理污染土地，恢复城市生态系统的自我调节功能，改善生态系统和人居环境。这是城市更新内容中所缺失的。城市修补更倾向于城市微更新，不提倡大规模的推倒重来，而是用更新和织补的理念，采用因地制宜、小规模、渐进式的方式进行修补与更新，通过完善城市设施、空间环境和景观风貌，使城市功能体系及其承载的空间得到全面系统的修复、弥补和完善。“城市双修”是新时期城市转型发展的重要方法，有别于过去的更新改造，不是单一、表面、片段的，而是一个全面、综合、持续的过程，内涵更丰富。

二、桂林城市更新和“城市双修”面临的挑战

（一）桂林城市更新回顾

桂林市大规模的城市更新主要集中在1999年至2001年三年期间。作为世界著名的风景旅游城市，桂林市的城市风貌却一直被游客诟病为“美丽的姑娘穿着破烂的衣裳”。老城核心区虽然有大量历史遗存，但旅游职能不突出；而长期以来中山路作为市中心南北向唯一的主干道，交通压

桂林以山水闻名天下，城市风貌却一直被游客诟病为“美丽的姑娘穿着破烂的衣裳”

观察
OBSERVE

力极大。

因此，桂林市决心在中心城区实施大规模的城市更新，主要表现为“拆旧建新，拆墙见绿，显山露水”。1999年至2001年三年间，在保护山水环境和历史文物的前提下，桂林市拆迁了大量遮挡重要景观视廊、严重影响山水环境的破旧建筑和违法建设。据统计，至2001年，仅老城中心区就完成拆迁量1.5万户，拆迁面积约90万平方米。中山路改造工程将双向四车道的城市道路拓宽为双向六车道，道路两侧的公共建筑大都拆除重建。同时还完成了解放路、民主路、滨江路等近30条道路的改造建设，以及解放桥、文昌桥、龙隐桥等多座桥梁的重建和新建，打通了城市交通瓶颈，形成四通八达的交通路网；加速了城市用地结构调整，通过用地置换，共搬迁城市中心区及周边无法满足环保要求、严重影响城市景观和居民生活环境的工业企业10余家；并完善了水厂等市政设施。三年城市更新，桂林市共实施城市建设重点工程88项，其中新建、重建桥梁17座；立交桥工程3项；广场2个；新建、改造道路35条；新建、改造景区景点10项；清淤截污、引水入湖等防洪环保工程3项；其他工程18项。

经过近三年的努力，桂林城市建设初见成效：环城水系综合整治工程的实施，将“两江四湖”水系贯通，恢复了老城区“千峰环野立，一水抱城流”的美丽景象；“公厕革命”提升了城市旅游服务品质；通过拆迁和建设，改善了居民的生活环境和居住条件，实现了优化土地功能、提高土地效益、提升环境品质的目标。这种“集中成片改造”模式的城市更新，优点是快速、集中、高效，缺点是对城市发展历史容易形成“格式化”破坏，虽然考虑了对历史建筑的保留，但对桂林老城区中大量20世纪60至80年代的建筑没有引起足够的关注。这些建筑也是城市建设的重要组成部分，是城市发展的痕迹，对这些建筑的一拆了之，导致了城市建设历程的“断片”，切断了历史脉络，从而影响了城市整体风貌的延续。

（二）桂林城市发展面临的新问题

桂林大规模城市更新之后的近二十年，正是我国城镇化高速发展的时期，桂林的城市建设取得了较大成就，但城市的快速发展扩张和相对粗放的管理模式，也带来一系列的“城市病”。一是生态环境遭破坏。城市与外围生态环境的绿色廊道遭受威胁，城市总体规划确定的绿楔空间不断被挤占压缩；“山—水—城”融合的城市形态遭受破坏，城市与山体、水体的有机融合格局没有得到强化；山体、水体、湿地等生态要素的自然服务机能被弱化；绿地数量不足、质量不高，绿地建设缺乏系统性；石山被开采，城市河湖水系亟待治理。二是城市功能有待提升。空间管控缺失，城市风貌没有特色；老城中心区的旅游职能未能凸显；交通拥堵、公共交通出行模式单一、公交出行率偏低；旅游标识系统导向性不明确；城市内部缺乏足够的休闲空间；基础设施短缺、公共服务不足等。

三、桂林市“城市双修”规划实践

（一）生态修复

根据生态修复的定义，规划分别对山体、水体、洲岛和废弃地等提出了治理和修复的要求。通过生态修复，保护桂林“千峰环野立，一水抱城流”的山水城市传统格局；注重城市整体空间与生态环境系统的有机结合；加强绿化、水体与城市在生态意义上的相融性，强调“显山、露水、透绿、美城”的理念。最终达到“保护山水城，建设园林城，发展生态城”的生态修复总目标。

桂林生态保护的核心首先是城市建设应始终注重保持与城市外围的自然山体、湿地水体等生态背景的协调呼应，保护、修复和进一步提升“五大生态背景环抱，六条水系绕城，多条绿楔通景”的整体生态格局。

五大背景：指环抱城市建成区的外围自然生态背景。分别为：（1）东部由尧山、桂海景区构成的山体生态区，以峰林洼地为主的漓江风景名胜区；（2）西部由凤凰林场低丘地区的山林生态区；（3）北部由青狮潭景区的山林生态区；（4）中部由芦笛景区、龙泉景区构成的峰林生态区；（5）南部由会仙、清水塘湿地景区构成的湿地生态区。对生态背景加以合理的保护与利用，在保证其生态功能、景观质量的前提下，可因地制宜地建设生态体育公园、郊野公园、生态绿地、湿地公园等。

六条水系：指流经城区的漓江、桃花江、南

观察
OBSERVE

溪河、良丰河、小太平河、四塘河等六条水体。随着城市的发展，漓江、桃花江、南溪河等逐渐由自然的河道变成城市中的半人工河道，对水体的整治应强调并明确其沟通城市与自然、连通新老城区的生态脉络作用，突出生态修复、强化功能整合为原则，使其成为城市生态系统的骨架。

多条绿楔通景：依据城市总体规划要求，确定六条通景绿楔：尧山桂海景区—七星岩绿楔；芦笛景区—西山飞凤山绿楔；龙泉景区—琴潭—黑山绿楔；凤凰林场—山水公园绿楔；清水塘湿地—平顶山绿楔；会仙湿地—桂柳古运河—良丰河绿楔。明确楔形绿地的保护范围，落实生态界限的控制，对绿楔中的违法建设实施拆除，恢复绿楔的生态功能。六条通景绿楔的控制，有利于城市水源补充、水体净化、水土保持，强化城市建设与生态环境的有机融合。

强化“山环水绕，绿廊渗透，绿串多珠”的绿地系统结构；加强河流廊道的景观建设，积极培育道路生态景观廊道，将城市中散碎的绿地空间连接成片；增加设置城市结构性公园绿地，修复城市重要生态节点：建设訾洲二期生态景区项目，琴潭千亩荷塘湿地公园，黑山植物园二、三期和建设会仙喀斯特国家湿地公园。重点营造水体两侧的绿带，完成漓江、桃花江、小东江、临桂新区、两江四湖二期等主要水系两侧园林景观的绿化工程；打造道路绿色廊道，对中山路、桂阳路、机场路等主要道路加强“花化、彩化、美化、亮化”工程。

（二）城市修补

以目标导向、特色营造作为桂林“城市修补”工作的总体指导，运用城市设计的方法，通过总体把握、系统梳理，对“城市修补”涉及的各系统要素进行整理和指引，进一步找到实施抓手，选取重点板块、重点地区等作为近期示范项目。主要从以下几方面修补城市功能，提升环境品质。

1.修补两江四湖旅游职能，打造“桂林·静江府城”

依托2000年初期经过大规模拆建的城市更新形成的两江四湖景区，结合“城市双修”的要求，抓住桂林市行政职能由古城中心区西迁至临桂新区的契机，进一步挖掘历史文化资源，将

桂林为进一步挖掘历史文化资源，将“桂林·静江府城”作为整体景区进行打造，恢复古城风貌

观察
OBSERVE

“桂林·静江府城”作为整体景区进行打造，恢复古城风貌。着重保护桂林古城格局及文物古迹，划定历史文化街区及保护建筑，分别提出保护要求与保护措施。调整历史城区的业态，保留历史街区脉络，恢复传统历史文化轴线，充分挖掘、整合现有的历史遗存，丰富古城风貌区的旅游内涵。重点推进“一片、四轴、一线”几大历史风貌区的建设。

一片：王城周边历史街区的改造提升。对王城片区的历史文脉及现状情况进行梳理，确立需要保护、清理和改造的街巷空间。尽量将人车混行的街巷调整为步道专用道；严格管控片区内的地面停车，改善地下停车条件；清除城墙上加建的隔墙或建筑，打通环城墙的游览路线；对城墙周边进行环境整治及景观绿化。

四轴：正阳门——正阳路历史轴；古南门——榕荫路历史轴；叠彩路——抗战文化历史轴；东镇门——东镇路历史轴。组织编制《桂林市特色街区保护利用规划》，挖掘各街区的历史文化内涵，在“桂林·静江府城”中打造四条特色历史轴线。

一线：结合现存鹦鹉山、铁封山、宝积山和叠彩山的宋城墙遗址、藏兵洞、东镇门及城墙，规划建设“宋城墙遗址公园”。结合遗址公园的建设，建议恢复重建鹦鹉山与铁封山之间的宋代瓮城，形成“桂林·静江府城”古城的北入口，并对市民和游客开放鹦鹉山上的古迹——宋代碑刻：静江府城池图。

2.修补城市交通功能，完善城市道路网络

城市道路的修补首先要强调规划的引导，坚持从“宜车”到“宜人”，要在从中观到微观的各个层面，全面加强对绿色交通理念的支持。其次要注意“以人为本”的道路建设，不能单一以保证车辆的通行和停放为目的，更要以人的感受和体验为关注点。通过整合道路及两侧的用地、景观、环境、街道家具、建筑前的区域等，营造宜人的通行环境和公共空间。另外，规划关注的服务对象不仅仅是城市居民，同时也包括游客。桂林市作为旅游城市，城市道路的设计应强调游客的旅途感受，结合交通空间打造高品质的旅游信息、旅游标识、旅游产品等。同时作为国际旅游胜地，淡旺季差异较大，在交通设施和管理上应注重平高峰期相结合。在交通修补中要强调道路网系统的完善和修补，道路网要坚持提高密度而不是增加宽度，尤其在老城核心区要注意加密、打通支路网系统，形成微循环。

桂林宜人的城市尺度、良好的气候条件、特征性的山水格局与组团结构，为城市慢行系统建设提供了充分的前提性条件

3.打造特色旅游线路，完善旅游慢行绿道系统

桂林宜人的城市尺度、良好的气候条件、特征性的山水格局与组团结构，为城市慢行系统建设提供了充分的前提性条件；同时，桂林作为国际性风景旅游城市，其职能的特殊性决定了建设旅游慢行绿道系统的必要性。

旅游慢行绿道系统的建设，有利于改变桂林各旅游景点“散状分布、单打独斗”的现状，实现旅游跨越式发展；是融合生态、运动、休闲和旅游等多种功能的网络体系，对于改善城市生态环境、提高沿线城乡居民生活质量、促进经济发展有重大意义；旅游慢行绿道将桂林中心城区的酒店、景区、景点串联起来，可以形成精品旅游线路，同时也为“自行车骑行”这种新的旅游方式提供了空间。

根据桂林市中心城区内部各组团的功能需求和环境特征，结合主要的景区和城市开放空间系统的建设，规划相对独立和完善的城市旅游慢行绿道系统，形成“点、线、面”相结合，“两纵两横三心五片”的总体结构。桂林旅游慢行绿道系统包括自行车系统、城市步行系统、公共交通以及水上游览系统等交通出行方式。通过连续的绿道系统，串联新老城区和主要旅游区，主要公共设施和旅游服务节点，在满足市民基本通勤、休闲、健身需求的同时，为游客提供更加轻松健康的观光方式。

桂林20年前的大规模城市更新在中心城区已经初步形成与旅游城市功能相适应的城市空间格局——“两江四湖”城市游憩区和便捷的城市交通网络，但在快速城镇化进程中又滋生了许多环境生态问题，城市的旅游功能、基础设施和交通职能也欠账严重。在“城市双修”理念的指导下，桂林市对整个城市的山体、水体、洲岛和废弃地进行治理和修复，也对城市中心城区的各项职能提出修补要求和目标。经过城市更新和“城市双修”两个阶段的发展，桂林城市功能和生态功能将进一步完善，环境品质将进一步提升，从而推动城市的转型升级，以适应新形势下城市发展的变化和要求。