

历史地段保护再生实践中的地块分级 ——以南京小西湖街区为例

Plot Division in the Historic Area Conservation and Regeneration Practice : Nanjing Xiaoxihu Block as an Example

董亦楠 | DONG Yinan 韩冬青 | HAN Dongqing

摘要: 地块及其格局在历史地段形态和产权制度两个方面具有结构性意义,是“小尺度、渐进式”保护再生模式落地实施的重要基础。通过对南京老城南小西湖街区地块格局演变研究,提出“地块分级”规划设计策略,并通过实践案例的验证,完善其可操作性。以期为历史地段保护再生规划设计和建设实施提供学理和法理基础。

关键词: 地块格局、地块分级、二级管控体系、历史地段、保护与再生

Abstract: The plot pattern has structural meanings in the urban form and property rights of historic area, which are also an important fundament for the implementation of the “small-scale and gradual” conservation and regeneration model. Based on the research of the plot pattern evolution of Xiaoxihu block in the old city of Nanjing, “Plot Division” as a planning and design strategy was proposed, and its operability was verified through practical cases. The aim of this paper is to provide a theoretical basis for the planning, design and implementation of conservation and regeneration of historic areas.

Keywords: Plot pattern, Plot division, Two-level control system, Historic area, Conservation and regeneration

随着历史文化保护传承和城市更新工作的开展,旧城改造中的“大拆大建”已不断被唾弃,“小尺度、渐进式”逐渐成为历史地段保护再生的积极导向。但在具体操作过程中,如何定义小尺度,并有效地渐进实施?这依然是值得深入探讨的议题。尽管已有各类保护规划、控制性详细规划等不同法定规划成果,但在实践中经常难以落地。究其原因,许多这类规划编制忽略了历史地段形态肌理形成的内在秩序性因素——地块及其格局(plot pattern)^[1],以及其中暗含的产权关系^[2]。换言之,地块及地块格局在形态和产权保护两方面的价值没有得到足够重视。

地块是形态类型学研究中的基本要素之一,是联系街巷与建筑的中介。在物质空间层面,地块的尺度、形状以及格局是构成城市形态和肌理的结构、秩序性基底;在社会经济层面,产权

经常作为地块的一种隐藏属性被提及,地块格局代表了土地产权的归属和分布情况^{[3][4][5]}。

中国城市土地制度在1949年前后经历了私有制向公有制的转变。传统地块格局因为城市人口激增和私房改造而不断被细分,人口密度的变化和复杂的产权关系带来物质空间和社区结构的衰败。曾经的整体征收和大拆大建导致城市形态和社区结构突变。有学者总结1949年之后中国城市地块肌理的不同类型^[6],基于地块和建筑类型划分历史城市形态时期^[7],这些针对中国城市地块演变和分类的研究具有重要价值。但是,直接指向历史地段“小尺度、渐进式”保护与再生实践的技术方法研究尚显不足。

本文结合小西湖街区保护再生实践案例,从南京老城南地块格局的演变研究出发,提出“地块分级”作为规划设计与管控的层级方法,通过

作者:

董亦楠(通讯作者),东南大学建筑学院助理研究员;

韩冬青,东南大学建筑学院教授,东南大学建筑设计研究院有限公司总建筑师。

国家自然科学基金资助项目

(52008083);

中国博士后科学基金资助项目(2020M681458)。

DOI: 10.12285/jzs.20220331013

实际案例验证其科学性,完善其在“小尺度、渐进式”历史地段保护再生实践中的适用性。

一、现象:小西湖街区地块格局演变

地块在中国传统文献中相对应的术语包括地籍、地界等,最早出现的相关图件是政府用于管理土地赋税的“鱼鳞图册”^①。而真正体现地块格局的城市地籍图直到鸦片战争之后才在一些重要的通商口岸城市出现。例如南京,在1927年民国政府成立后,开始组织大范围的城市地籍测量和土地登记工作^{[8][9]},并于1936年绘制完成南京市地籍图(图1)。1949年之后,我国分别于1984年、2007年和2017年展开三次全国土地调查工作,明确了各宗城镇建设用地边界、范围、面积以及使用权状况,建立地籍信息系统和土地利用数据库,形成用地红线权属范围图(图2)。这些图纸也成为研究南京城市地块格局演变的重要依据。

1936年南京市地籍图清晰反映出明清至民国时期城南地区地块形态特征及组织模式的一般规律:除少数公共地块外,大部分城市区域被划分为小型居住地块,大多数面宽窄,进深大,呈长方形并列排布,短边朝向主要街道或水系(图3a)。这种地块格局与私有化土地制度、沿街/沿河

地块价值、院落式建筑布局模式等因素有关,是构成传统城市特色空间形态和肌理的重要秩序性介质和要素。

1949年之后,随着土地私有制向公有制的转变,城市人口数量的快速增长,以及私房改造运动的兴起,大量城市私有地块和房屋逐步被细分,多数以“经租”的形式分配给新增的城市居民,产权逐渐转变为国有。同时,土地产权和房屋产权开始分离:同一产权地块被多户居民共同占有,分别拥有独立的房屋产权。产权制度的改变和地块的细分也从根本上改变了历史地段的物质空间和社会结构。

通过对1936年地籍图和2016年用地红线权属范围图的重绘和对比(图3a、3b),可以看出小西湖街区80年间产权地块的演变趋势及特征:

首先是地块数量,从1936年的117个到2016年的216个,几乎增加了一倍。经统计,现状的216个地块中有159个(超过70%)是由于地块细分而出现的,另有20个地块因为马道街和箍桶巷的扩宽而局部缩小,新增和重新划定边界的地块分别有11个和12个,完全保持不变的地块仅有12个(图3d)。将两个时期的地籍图进行叠合,也可以看出大多数地块边界线保持基本不变,最主要的变化出现在地块内部的细分。

其次,地块面积差异增大,地块形

状及组合方式呈现多样化和碎片化趋势。1936年地籍图中的117个地块并不是相同单元的阵列,但也呈现出一定的组织规则。其中绝大部分(108个)大致呈长方形,短边面街并列布局。地块面积最小为27m²,最大为3825m²,大部分在100~500m²之间,沿街面宽尺寸多数在6~18m,进深面宽比大多在1~4之间(图4)。另外还有9个地块呈现不规则形状,这种不规则地块通常在两种情况下出现,一种是场地内部为数不多的大地块,往往是由于大户人家购买临近地块,合并成一个不规则地块;另一种情况是由于分家或者家道中落,一个较大地块被分割为几个长方形地块和一个L形地块,这种L形地块的出现通常是为了解决进入地块的交通需求。

到2016年,地块大小、形状和排列方式等更加多样。一方面,随着产权的细分,小面积、不规则地块数量增多,最小面积仅约10m²;另一方面,由于土地公有化之后的统一征收、合并,出现不少用于多层住宅和公共建筑建设的大型地块,最大面积超过7600m²(小西湖小学);此外,由于新建筑类型,如板式公寓的出现,也形成了一些面宽远大于进深的地块类型。

最后,住户密度(一个地块内实际居住的户数)增大。1949年以前的土地私有制情况下,一个地块通常就是一户人家,住户密度基本为1。随着土地产权和房屋



图1: 1936年南京市地籍图局部



图2: 2016年南京市用地红线权属范围图局部



图3: 小西湖街区地块格局(a.1936年地籍图; b.2016年用地红线权属范围图; c.2017年控制性详细规划中的地块划分; d.地块变化模式分类)

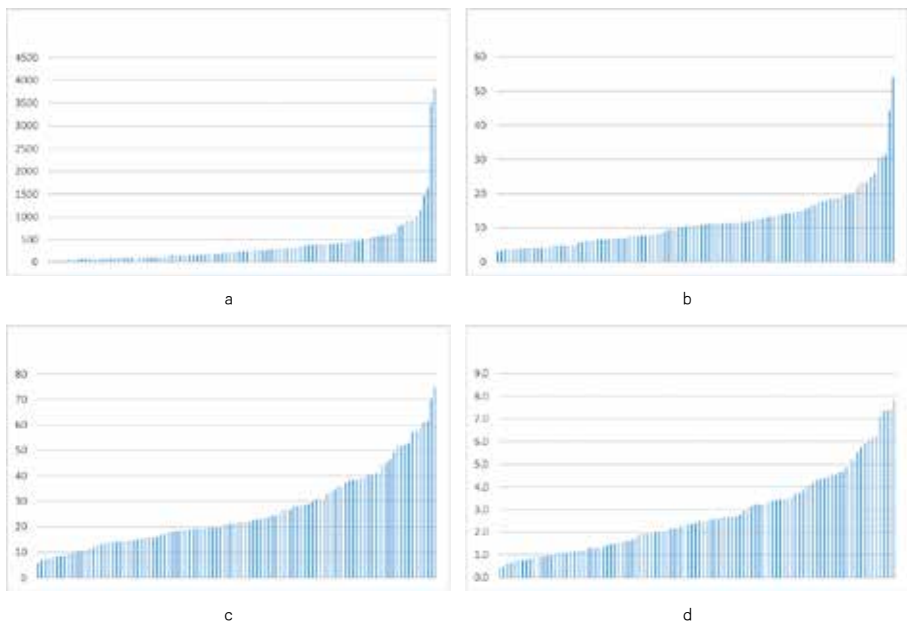


图4: 1936年小西湖街区内长方形地块统计(a.地块面积; b.地块面宽; c.地块进深; d.进深面宽比)

产权的分离以及细分，目前小西湖街区内居住地块的平均住户密度大约在5~6之间。

地块细分和产权转变导致小西湖街区内在地块格局逐渐丧失传统的组织规律。继而，随着公私产权混杂、居住人口

增多，各类违章搭建和拆除重建因为缺少地块格局这一隐藏秩序的控制，而日趋混乱。这也是很多历史地段在演变过程中逐渐失去传统形态和肌理特征，并走向衰败的根本原因之一。

二、策略：地块分级和二级管控体系

2015年起，南京市以小西湖街区为试点，探索“小尺度、渐进式”的历史地段保护与再生新模式。在研究和实践过程中，规划设计团队逐渐意识到过度细分的地块、渐进式的更新进程与当前粗放型、以控规管理单元为基本单位的规划管理和土地操作等办法之间存在矛盾，这也是以产权关系和居民意愿为基础的保护再生工作难以推进的重要缘由。

首先，在规划编制和管理方面，2017年批复的《南京市主城区（城中片区）控制性详细规划——秦淮老城单元》中，小西湖街区依据城市道路体系和用地性质被分成12个管理单元（图3c），按照规划意图设置建筑退让距离和经济技术指标，并没有充分考虑历史地段内复杂且现实存在的地块格局和产权人意愿。

其次，在实施过程中，“小尺度、渐进式”模式强调尊重居民意愿，自主选择去留。但是，由于历史地段住户密度大，每一个地块，甚至一栋建筑内容纳了多户人家，如果完全遵照每一户居民的意愿，会大量出现同一产权地块空一半、留一半的情况，后续难以再利用。为了保证征收地块的相对完整，秦淮区政府和负责实施的国资建设平台——历保集团拟定以“院落或幢”为单元进行搬迁和修缮的征收计划，在充分尊重民意的前提下，待相对独立的“院落或幢”内住户达成一致意见、签约交房后分步进行改造。这种政策又面临如何划分“院落和幢”的新问题：尺度过大、居民户数过多较难达成一致，尺度过小则存在如何再利用的问题。

最后，在土地整理方面，随着征收工作的推进，部分居民自愿选择搬迁，这些可征收地块数量多、面积小、形状不规则、零散分布在各个角落，给土地收储、用地性质调整以及出让和划拨工作带来很多困难和不确定性。

针对居住型历史地段内地块细分与现有规划、土地和实施政策之间的矛盾，为

推进“小尺度、渐进式”老城保护再生模式的探索，2017年起，南京市规划部门、国土部门（现合并为南京规划与自然资源局）、历保集团以及规划设计团队多次组织研讨，探讨小西湖街区地块层级的管理和操作问题。研讨表明，现有法规对土地出让和划拨的最小面积并无限定，相反只是限制了最大面积。但是对于规划和国土部门来说，首次接触“小尺度、渐进式”操作模式，一方面认同现有控规管理单元的划分比较粗放，忽视了历史地段内小宗土地组合模式和产权关系，不利于老城保护与再生；另一方面，也从具体操作流程和工作效率角度，认为严格按照产权关系把不到5hm²的历史地段划分成216个单元的管理办法并不现实，也没有必要。

上述研讨的核心还是聚焦于“如何定义小尺度，并有效地渐进实施”这个关键议题。其中包含两个具体的问题：第一，小尺度不是无限的小，什么样的尺度既方便管理又利于实施？第二，规划和土地管理部门需要哪些制度改革，应对渐进式再生进程？

经过各方主体的多次商讨，结合小西湖历史地籍信息、现状土地权属分布以及居民搬迁意愿，对现有216个地块进行分级整合，建立起由规划管控单元、微更新实施单元构成的二级管控体系（图5）。前者回应现行规划管理体系，后者则针对历史肌理的保护和渐进实施的可操作性。

规划管控单元也可称作“街巷单元”，是指由街巷围合的、相对独立的一系列产权地块集合。其划分方式主要基于需要保护或保留的街巷，单元数量由原控规划定的12个增加为15个。其主要作用是明确公共街巷与地块的界线，规定边界特征、退让要求和出入口范围等，并对历史地段整体形象提出管控要求。

微更新实施单元是设置规划指标、制定管控规则、搜索征收范围、开展项目建设的基本单元。其划分基于现状的216个产权地块，并且综合传统地块组织模式、居民搬迁意愿和规划管控需求，将部分无效或低效的微小块进行合并。包括四种



图5：地块分级和二级管控体系

情况：1）延续现状产权地块边界；2）整合居民自愿搬迁、相邻且有条件进行联合更新的产权地块，组合方式尽可能恢复传统地块形态和格局；3）面积小于全市平均居住面积且肌理细碎的地块并入相邻地块；4）多个相邻地块被同一栋建筑物占据，无法独立更新而进行合并。最终，小西湖地块合并为127个实施单元，并按“规划管控单元——微更新实施单元”的方式编号。

需要特别强调的有三点：第一，现状216个产权地块作为最小单元和基本约束条件，内含于规划管控单元和微更新实施单元之中。第二，地块整合尽可能恢复历史地块格局，引导街区肌理的修复和重塑。第三，二级管控体系的建立需要综合规划管理需求和实施可操作性。

实践表明，通过地块分级建立的二级管控体系基于地块格局的历史特征、微更新操作模式以及规划管控需求，将细分的小地块集聚成多个层级，对小宗地块构成、产权关系复杂的历史地段的征收、规划管理和土地操作模式带来积极的推动作用。其中，微更新实施单元为“自愿、渐进”的征收模式提供依据，不仅有利于土地部

门对小地块进行合并收储、划拨或出让，也是规划部门和设计团队对历史地段形态和肌理组织模式进行重塑，并在此之上制定管控规则、设置规划指标的基本单元。

三、管控：微更新图则和社区规划师制度

小西湖街区采用“小尺度、渐进式”的保护与再生模式，不再以政府或开发单位为单一主体进行大包大揽的休克式改造，而是鼓励居民自主更新，鼓励民间资本介入，各个地块的操作主体与改造时间并不确定。为保证不同地块在改造过程中遵循共同的规划意图和建设规则，规划设计团队根据地块城市设计图则编制办法^②和居住型历史地段的特殊性，编制微更新图则。图则由地段总则和15个规划管控单元分图则两个主要部分构成。

地段总则是对各项规划成果的简要描述，并且提出总体管控要求。主要内容包

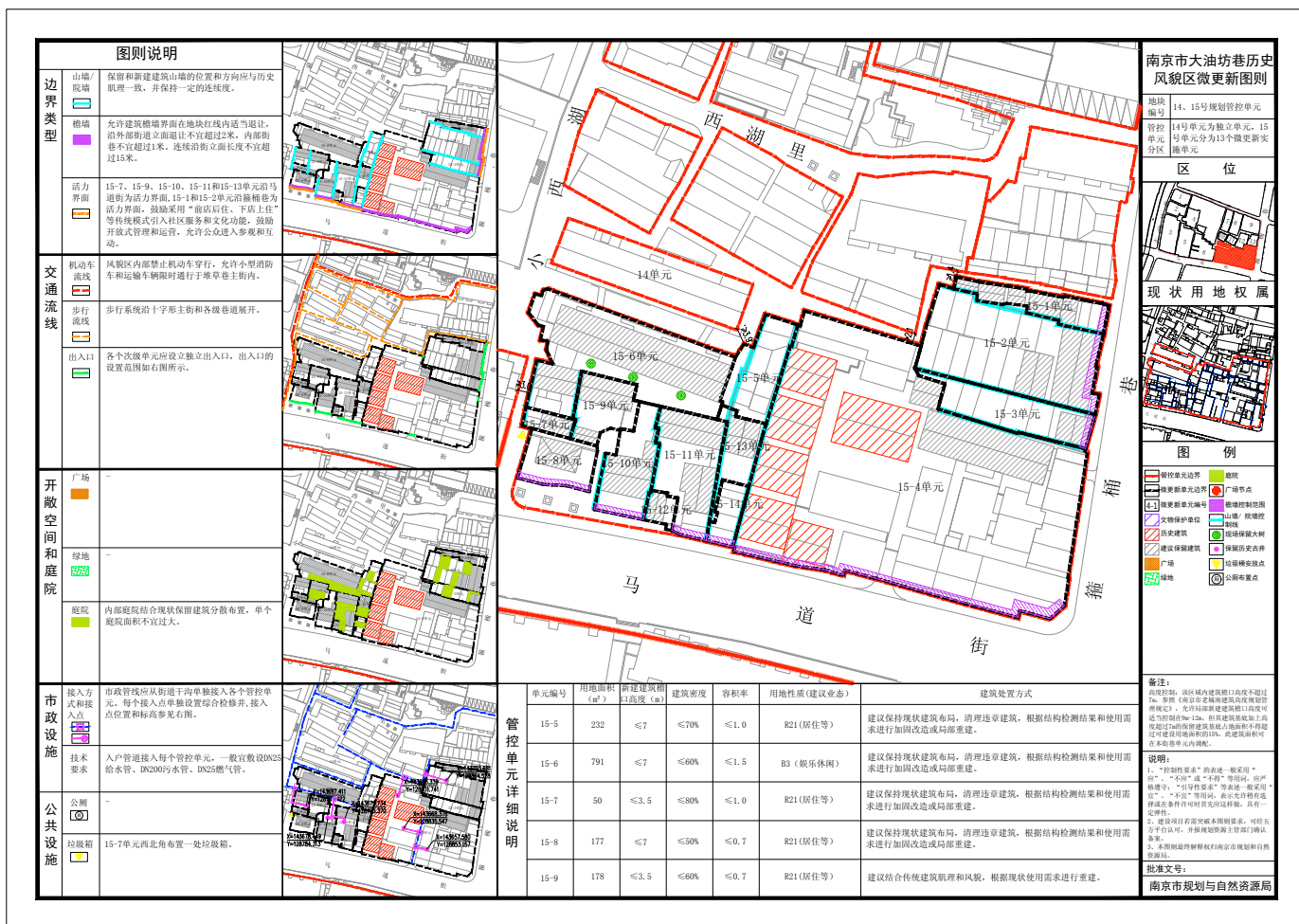


图6: 小西湖街区14、15号规划管控单元微更新图则

设施布局、微更新流程。

微更新图则为各个实施单元渐进展开的保护和改造工作提供具体的控制与引导要求。包括五方面内容：第一，对实施单元的边界、规划指标、用地性质提出明确规定，并对业态、现有建筑处置方式提出引导。第二，边界类型，根据传统院落式建筑山墙和檐墙界面的不同特征分别提出管控要求，山墙是传统建筑肌理中重要的结构性要素，历史地段内保留和新建建筑山墙的位置和方向应与传统肌理一致，并保持一定的连续度；而檐墙界面则允许在地块红线内适当退让，同时规定连续沿街立面长度不宜超过 15m，以形成与传统街巷相一致的尺度感；鼓励沿外部街道和主街设置活力界面，采用“前店后住、下店上住”等传统模式引入社区服务和文化功能。第三，交通流线，明确机动车和步行流线，并对各个实施单元的出入口范围进



图7: 小西湖社区规划师办公室

行引导。第四,开敞空间和庭院,根据传统院落式住宅的特征以及新的公共性和功能需求,对地块内部的广场、绿地和庭院布局的位置和尺度提供建议。第五,市政基础设施和公共服务设施,明确基础设施的接入方式、接入点坐标和标高以及技术要求,并提供公厕、垃圾箱等公共服务设施布局点位(图6)。

随着微更新图则的编制完成，南京市规划与自然资源局秦淮分局牵头建立小西湖社区规划师办公室（图7），聘任社区规划师参与微更新图则的解读及联合审查等工作。更新申请得到批准的产权人或承租人会拿到一本包括地段总则和房屋所在管控单元的微更新分图则的小册子。不论未来改造主体是个人、开发商还是政府平台，

都可以根据图册的控制和引导要求对相应地块进行自下而上的改造活动，规划管理部门根据图则对设计方案和施工过程进行监督和指导。

四、实施：微更新实施单元的动态调整

2018年7月，小西湖街区保护再生规划成果和微更新图则编制思路通过专家评审和南京市城市规划委员会审核。为验证二级管控体系和微更新图则的可操作性及管控弹性，经市规划与自然资源局特批，局部地块的设计和建造实验与图则编制工作同步开展。在管控与设计的互动反馈中，编制团队逐渐意识到微更新实施单元的划分应该具备一定的动态性和可调整性，为渐进式更新进程中的不确定性保留变化的余地。

例如在图6所示的14、15号规划管控单元图则中，根据图则编制时的征收和招商情况，14和15-6两个单元共同改造

为花迹行旅精品民宿。其中15-6单元是由两个已征收的公房地块合并而成，内部空间和使用功能连为一体。但是在图则编制完成后，15-7单元的私房房主也达成了自愿搬迁协议，空出来的建筑被花迹行旅一起租赁，连通使用。原本因私房房主不愿搬迁而单独设置的15-7单元得以并入15-6单元进行联合更新（图8）。

再如15-13和15-14两个单元中原本包含了三个产权地块，分属同一家族的不同分支。因为北部两个地块分享一栋建筑，物质空间的不可分割导致图则编制时的主观合并，而忽略了不同产权人之间的关系及联合更新的可行性。在后期项目推进过程中，南部地块和东北部地块产权人达成一致意见，共同进行自主更新，而西北角地块产权人则因产权买卖等问题暂时维持现状。因此，根据该单元的现实需求，将15-13单元拆分，并部分与15-14单元合并（图9）。

上述案例中的拆分或合并（图10），对微更新实施单元的划分提出动态性管理

要求。这也是进一步深化小西湖街区保护再生规划成果，以及其他历史地段规划管理时需要关注的问题。

五、结论

康泽恩（M. R. G. Conzen）在安尼克案例研究中曾指出，“尽管许许多多的新建筑可能在城镇中心出现，它们中大部分的基底平面却往往仍限制在其相应的地块内，有些地块在那里已经好几百年了。”^[10]由于地块格局及其中暗含的产权关系的相对稳定，即便一些欧洲历史城镇中出现大量展现时代特征的新建筑，老城的整体形态、肌理特征依然得以传承。过去几十年间，中国传统城市的风貌特征大量消失，为数不多的历史地段保护和再生问题成为各方关注的焦点。然而在实际操作中，却常常忽视地块这一关键要素对城市形态的结构性影响作用，以及其中暗含的个体财产权益问题。

在中国城市土地制度和政策法规下，面对历史地段内错综复杂的地块格局和产权关系往往呈现两种极端的操作模式：或漠视私人产权，进行大规模征收、合并和再开发；或被复杂的产权关系束缚，任其衰败。如何走出极端，寻求平衡，既尊重历史地段的传统地块格局，又能合理合法地将地块格局转化为一种主动的、可操作的结构性介质和要素，这是本文研究与实践合力解决的核心问题，也是城市历史地段保护与再生的重要学理基础和关键策略。

回到本文开篇提出的议题：如何定义小尺度？如何通过规划设计管控和引



图8：花迹行旅精品民宿（14、15-6、15-7单元）



图9：马道街39号许宅自主更新（15-13部分、15-14单元）



图10: 微更新实施单元的拆分与合并 (a.2016年地块产权归属; b.14、15号规划管控单元图则局部; c.实际实施范围)

导渐进式实施? 有三件事情特别重要。第一, 传统地块格局的恢复, 历史地段保护传承的重要内容之一, 即应重构传统地块的形态特征和组构关系, 借助地块这一结构性元素, 回溯具有历史特征的地块聚合关系, 寻找城市形态保护传承可以依托的内在规则。如果忽略对这种关系的保护, 很容易回到单纯风格符号的老路。第二, 地块不仅具有形态学意义, 也区分了不同的产权归属。以产权地块为最小单位的地块分级体现了对个人权益的保护和尊重。第三, 小尺度不仅仅是指尺寸的绝对大小, 而是将传统粗放型的控规单元细化为适合操作的实施单元; 渐进式则需要与之相适应的制度建设, 既能有效管理逐渐开展的更新活动, 又具备动态调整的灵活性。历史地段规划设计与管理需要方法和制度层面的创新, 以匹配“小尺度、渐进式”保护再生进程。

[本文的研究和写作依托于东南大学小西湖规划设计团队的整体工作, 并得到南京市规划与自然资源局和历保集团多位领导和专家的指教和帮助, 在此衷心致谢。]

注释

- ① 早在宋代, 农业发达的江浙地区就出现了登记农田的图册, 图册中详细登记每块土地的编号、拥有者、土地亩数、四至等信息, 并且把农田形状绘制成图, 形似鱼鳞, 因此得名。
- ② 参见《南京市地块城市设计图则技术标准》: 图则的主要内容是以图纸和文字说明结合的形式对地块城市设计的“空间形态、交通流线、地下空间、界面类型、建筑设计、环境设计和其他方面”提出控制和引导要求。

参考文献

- [1] 郭莉. 基于地界的中国传统城市肌理认知与图示研究[D]. 南京: 南京大学, 2020.
- [2] 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 (06): 40-42.
- [3] M.R.G. Conzen. Alnwick, Northumberland- a study in town-plan analysis[M]. London: Institute of British Geographers, 1969.
- [4] Gianfranco Caniggia, Gian Luigi Maffei. Composizione Architecture a Tipologia Edilizia.I. Lettura Dell' Edilizia di Base[M]. Venezia, Italy: Marsilio, 1979.
- [5] Karl Kropf. Plots, property and behaviour[J]. Urban Morphology, 2018 (22): 5-14.
- [6] 刘铨. 地块肌理——土地划分的形态学[J]. 建筑师, 2018 (01): 74-80.
- [7] 刘鹏, 董卫, 马库斯·尼珀. 基于地块的形态一类型分析框架——以南京城南历史城区的演变为例[J]. 城市发展研究, 2020, 27 (04): 62-71.
- [8] Kai Gu, Jian Zhang. Cartographical sources for urban morphological research in China[J]. Urban Morphology, 2014, 18 (1): 5-21.
- [9] 江伟涛. 南京国民政府时期的地籍测量及评估——兼论民国各项调查资料中的“土地数字”[J]. 中国历史地理论丛, 2013, 28 (02): 71-87.
- [10] (英) 康泽恩(M. R. G. Conzen). 城镇平面格局分析: 诺森伯兰郡安尼克案例研究[M]. 宋峰等译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2011.

图片来源

- 图1: 台北“中央研究院”
图2: 南京市国土局
图3、图4: 作者自绘
图5、图6、图10: 小西湖街区保护与再生项目课题组
图7: 侯博文
图8、图9: 薛亮