

从大拆大建走向有机更新，引导城中村发展模式转型

——以《深圳市城中村（旧村）综合整治总体规划（2019—2025）》编制为例

□ 缪春胜，覃文超，水浩然

〔摘要〕城中村是城市不可或缺的重要组成部分，其随着城市的发展不断地发生变化。2009年《深圳市城市更新办法》将深圳城中村改造全面放开，全市城中村进入轰轰烈烈的改造进程，改造虽取得了耀眼的成绩但也产生了一系列突出问题，城中村“拆或留”及可持续发展问题引起了舆论的广泛关注。在此背景下，深圳市政府启动了《深圳市城中村（旧村）综合整治总体规划（2019—2025）》的编制工作，探索了城中村由大拆大建走向有机更新的转型之路。文章梳理了深圳城中村发展现状，指明规划编制的目标与策略，介绍了规划编制的核心技术与思路，最后对规划实施成效做出了总结，以期为其他城市的城中村发展模式转型提供借鉴。

〔关键词〕城中村；转型；综合整治分区；有机更新；深圳

〔文章编号〕1006-0022(2021)11-0055-08 〔中图分类号〕TU984 〔文献标识码〕B

〔引文格式〕缪春胜，覃文超，水浩然. 从大拆大建走向有机更新，引导城中村发展模式转型——以《深圳市城中村（旧村）综合整治总体规划（2019—2025）》编制为例〔J〕. 规划师，2021(11)：55-62.

From Large Scale Demolition to Organic Regeneration: The Transition of Urban Village Development Model in Shenzhen/Miu Chunsheng, Qin Wenchao, Shui Haoran

[Abstract] Urban villages are indispensable to cities in China and they evolve with cities. Since the issuing of Shenzhen Urban Renewal Guidelines in 2009, Shenzhen has carried out urban village renovation achieving good performances while resulting in problems concerning sustainable development of urban villages. Then Shenzhen started the compilation of Urban Village Overall Reorganization Master Plan (2019-2025), and studies the transition of urban villages from large scale demolition to organic regeneration. The paper introduces status quo of urban villages and the vision, strategy, technical approach of the plan, and concludes the efficacy of the plan in implementation. It provides a reference for the development of other urban villages.

[Key words] Urban village, Transition, Overall reorganization zoning, Organic regeneration, Shenzhen

0 引言

随着深圳的高速发展，其城中村数量也随之快速增长，规模不断扩大，建筑高度不断增加，楼间距逐渐缩小，最终占据了城市的“半壁江山”，并形成了“握手楼”“一线天”等独特城市景象^{〔1〕}，成为深圳这座城

市的标志性“符号”。随着深圳城市定位和治理水平的不断提高，长期野蛮生长的城中村在风貌与管理上逐渐与现代化、国际化的城市发展目标脱节。在此背景下，深圳开始了城中村改造的市场化探索，2005年深圳出台《深圳市城中村（旧村）改造暂行规定的实施意见》，同年启动了渔农村改造试点项目。2009年深

〔作者简介〕 缪春胜，硕士，高级工程师，深圳市规划国土发展研究中心副总规划师。

覃文超，硕士，工程师，深圳市规划国土发展研究中心副主任规划师。

水浩然，硕士，深圳市规划国土发展研究中心助理规划师。

圳颁布《深圳市城市更新办法》，建立了城市更新单元制度，松绑了土地政策，大大激发了市场主体参与更新改造的积极性，由此深圳进入了城中村改造的快速推进阶段。在2010～2020年的十年间，已列入城市更新单元计划的城中村改造项目达到了295项，涉及拆除用地面积达35.6 km²。

城中村改造在一定程度上促进了城市风貌的提升和公共配套的升级，但缺乏控制的大拆大建式更新也造成了低成本空间减少、职住矛盾加剧、历史文化消逝等新的城市问题。城中村“拆或留”的问题引起了舆论的广泛关注，社会各界纷纷开始讨论城中村的可持续发展问题，学界也开始对大拆大建式的更新进行反思。例如，杨豪中等学者指出城中村的商业性开发存在“打擦边球”的局部开发、降低安置住宅标准、开发后市政设施不足等典型问题^[2]；高昕蕊通过大冲村的改造案例指出拆建式更新中存在公共利益缺失、忽视职住关系、政府作用失效等问题^[3]；文超等人认为在城中村的更新中普遍存在战略终极化、空间资本化及合作博弈等问题，并针对城中村更新中存在的共同缺陷，尝试提出“城市针灸”的方法促成城中村渐进式的更新^[4]；卢文杰等人则基于广东仑头村的实践对传

统蓝图式的规划做出了反思，从实施角度出发，引入行动规划，探索了城中村微改造的行动规划编制方法^[5]。

同时，中央政府对城市规划建设也提出了自上而下的战略转型要求。2017年习近平总书记在“两会”期间指出“城市管理应该像绣花一样精细”。2018年10月，习近平总书记在视察广州永庆坊时提到城市规划和建设要高度重视历史文化保护，不急功近利、不大拆大建；要突出地方特色，注重人居环境改善，更多采用微改造这种“绣花”功夫，注重文明传承、文化延续，让城市留下记忆，让人们记住乡愁。这表明国家层面已经意识到了我国大拆大建式城市更新存在的问题，尤其是大规模的城中村拆除重建对城市历史文化与地方特色的侵蚀。

总体来看，目前学界对城中村改造的问题剖析和实施路径的相关研究已经有较为丰硕的成果，国家层面也进一步明确了城市建设由大拆大建向有机更新转型的战略目标，但并未实现由理论向实践的跨越。在此背景下，深圳作为经济特区先行先试，从城市发展战略高度出发，编制了《深圳市城中村（旧村）综合整治总体规划（2019—2025）》（以下简称《总体规划》），大胆探索了转型之路。

1 深圳城中村发展现状评估

1.1 全面厘清城中村的家底

深圳城中村数量多、规模大、分布广、产权关系复杂，长期以来缺少全面系统的调查和对城中村用地概念的明确界定，导致深圳的城中村数据名目繁多、口径不一，无法准确反映城中村的现状规模、建设情况和与城市之间的关系。首先，《总体规划》对城中村用地的概念进行了界定，明确深圳城中村（旧村）用地是指原农村集体经济组织和原村民实际占有使用的土地，主要包括已划定的城中村红线范围内用地、非农建设用地、征地返还用地、旧屋村用地，以及原农村集体经济组织和原村民在上述用地范围外实际建设或使用的其他区域，但不包括国有已出让用地。其次，为破解城中村现状家底不清的问题，《总体规划》开展了城中村的全面普查，对全市城中村数量、空间边界、现状用地功能、建筑物质量、建设年代、开发强度和不可移动的文物保护单位等基本情况进行了全面摸底，按照实际功能将城中村用地分为居住用地、工业用地、其他村属建设用地和空地四大类，并分别予以建库，形成了服务于城中村精细化管理的空间“一张图”（图1）。根据现状评估结果可知，深圳城中村具有以下特征。

一是深圳城中村用地规模、建筑总量大，占据了城市的“半壁江山”。截至2018年，深圳共有行政村336个，自然村1044个，城中村用地总规模约为321 km²，占全市现状建设用地的31%；城中村内建有各类建筑共46万栋，建筑总规模约为4.5亿平方米，占全市现状建筑总量的43%。

二是城中村建设密度大、开发强度高，且村落间开发利用水平存在较大差异。调查数据显示，深圳城中村居住用地的平均建筑覆盖率为40%，其中部分城中村用地的建筑遮蔽率高达90%以上，

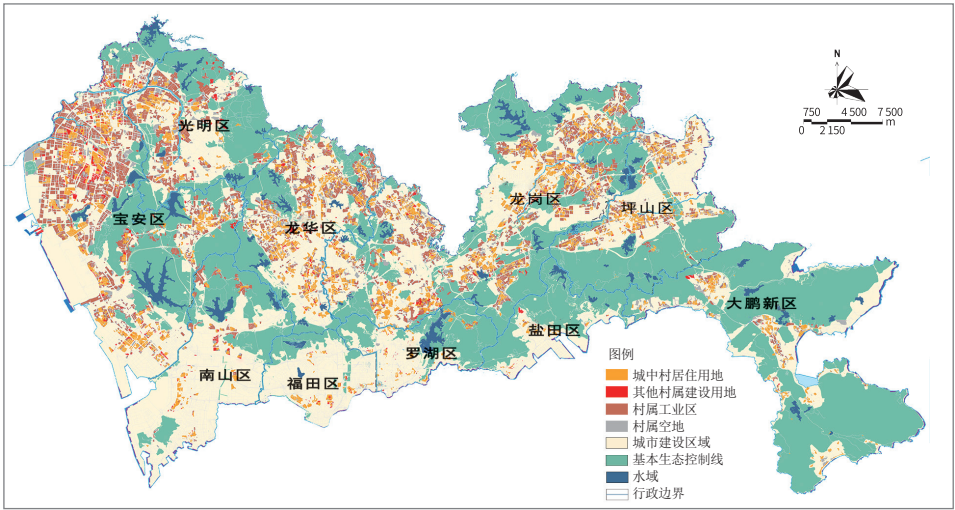


图1 深圳城中村空间分布现状

远高于一般居住用地的建筑密度，全市城中村用地平均容积率达 2.56，部分地块容积率突破了 6.0，村落开发强度较高。此外，受区位、经济和历史等因素的影响，深圳城中村在土地开发利用水平上呈现出一定的空间差异化特征，总体表现出原特区内及原二线关地区城中村土地开发强度显著高于原特区外，西部地区城中村土地开发强度显著高于东部地区的特征。

三是深圳城中村人口规模大、企业数量多，城中村中低廉的租金成本还吸引了一大批中小企业和个体经营者在此集聚，是城市人口聚集地及中小企业的重要栖息地。深圳社区网格管理办公室 2017 年 10 月的实有人口数据显示，居住在城中村内的总人口约 1 200 万人，占全市实有人口的比重为 64%，其中就业人口超过 900 万人，占全市就业人口总数的 67%。

1.2 重新挖掘城中村的价值

城中村在不断变化和适应城市的发展，已经成为深圳不可或缺的有机组成部分。过去对深圳城中村的研究更多地关注其在物质空间和社会治理层面存在的问题，虽然也有学者肯定了城中村在历史文化保护和稳定住房成本上发挥的作用，但是受限于基础数据的缺乏，无法通过量化分析进行佐证，大多停留在个案分析和定性描述层面，难以客观有效的反映城中村在城市发展过程中的真正价值，使得城中村一度被认为是农村城镇化发展的“遗毒”^[6]。《总体规划》基于翔实的普查数据，突破了以往对城中村单一的物质空间评价维度，从城市发展的战略高度对城中村的社会、经济和文化价值进行了再挖掘。

在社会价值方面，城中村提供了低成本的居住空间，客观上承担了一定的住房保障职能。通过对深圳 2018 年建筑普查数据、实有人口数据及房屋租赁数

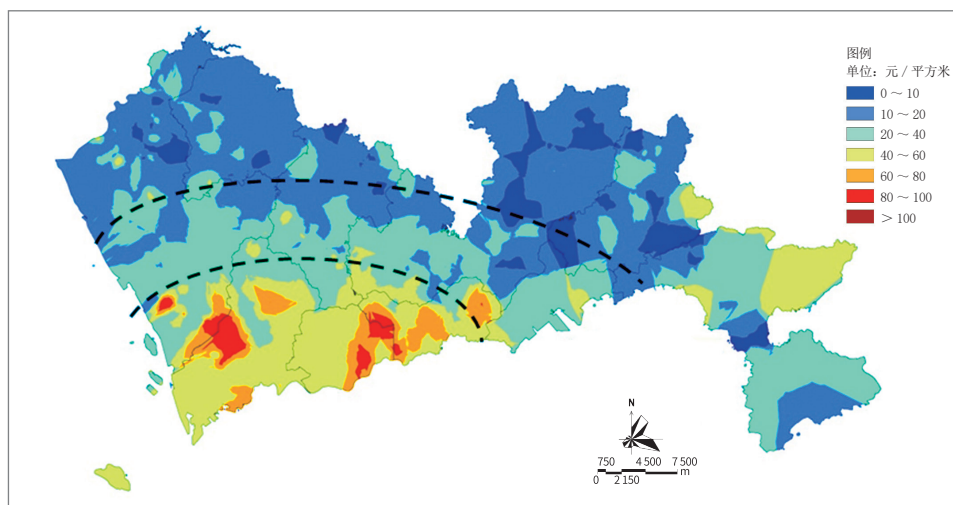


图2 深圳城中村私宅平均月租金分布

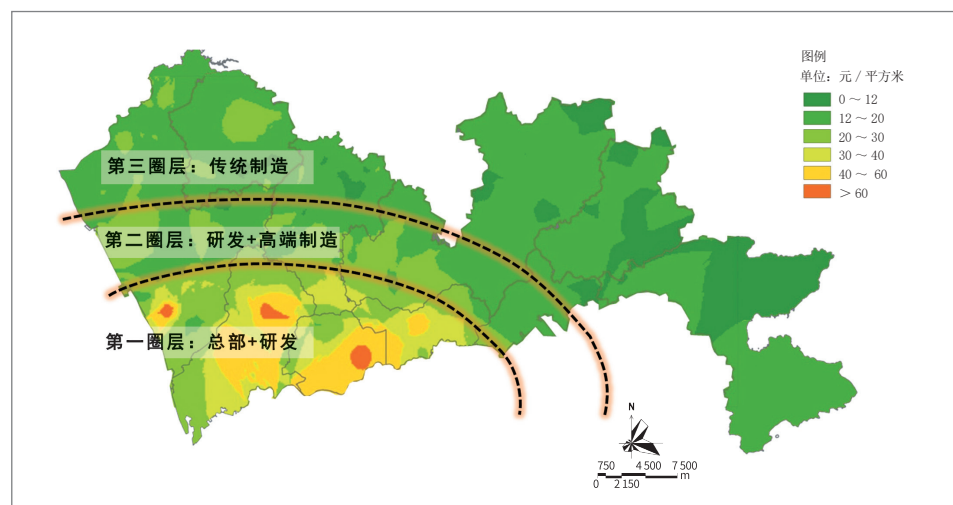


图3 深圳村属工业区月租金分布

据的交叉关联分析可知，城中村以不到一般住宅一半的租金容纳了全市 64% 的实有人口（图 2），保障了大量中低收入人群的居住需求。此外，城中村内低廉的生活成本降低了外来人口进入城市的门槛，增强了城市的包容性。

在经济价值方面，保障了工业的持续发展空间，激发了城市创新创业活力。截至 2018 年，深圳城中村内工业用地规模达 158 km²，占深圳现状工业用地规模的 48%，且以约 20 元 / 平方米的月租金承载了全市 57% 的规模以上工业企业，为对成本较为敏感的中小创新企业提供了重要的成长空间、孕育了一批极具成长性的科技企业（图 3）。

在文化价值方面，城中村传承了城市文化脉络，提升了城市文化厚度。一方面，城中村内留存了全市 85% 的历史文化空间，涉及用地面积约为 9.8 km²。另一方面，城中村还承载了大量具有深圳特色的非物质文化遗产。深圳第一批和第二批共 36 项市级以上非物质文化遗产项目中，大部分发源于城中村，由原住民传承，如宗祠文化、客家文化和移民文化等。

1.3 城中村更新面临的矛盾

(1) 市场化更新的利益导向与城中村差异化更新需求的矛盾。

深圳的城市更新采用了一种自下而

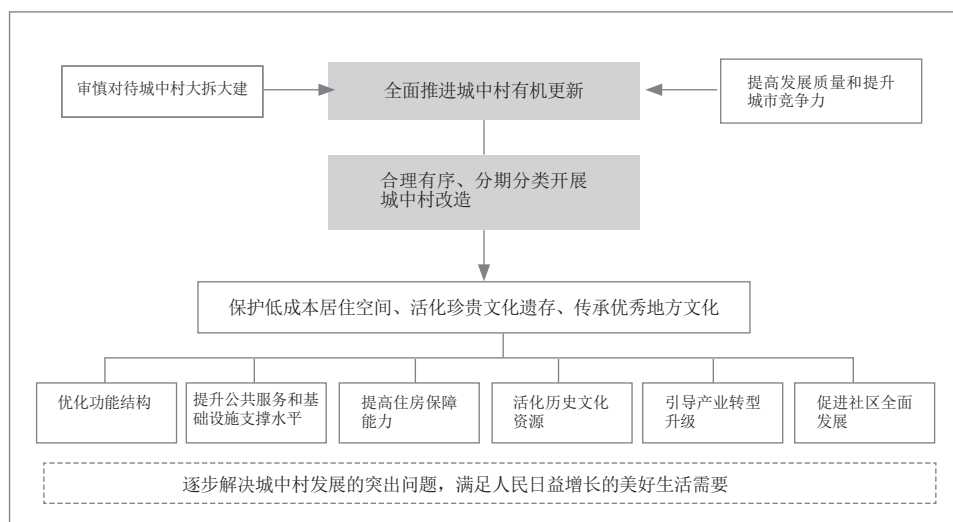


图4 深圳城中村更新目标与策略

上的市场化运作模式，城中村改造的实施依赖市场动力，更新的方式和手段也受制于开发主体的选择，政府对此长期缺乏话语权和有效的调控手段。在此背景下，受开发主体追求高周转、高回报的资本逐利特性影响，拆除重建逐渐成为城中村更新的代名词，而侧重于内涵提升的综合整治却少有实施，最终导致了城中村更新的结构失衡。此外，在市场选择过程中，一旦城中村的现状容积率超出一定的限度，其城市更新改造便不具备经济可行性，将无法进行拆除重建式更新，而此类城中村恰恰因为安全隐患突出、公共服务缺乏、环境品质较差存在大量的空间优化需求，因此需要对城中村更新方式和手段进行精细化引导。

(2) 拆建式更新效果与城中村价值延续的矛盾。

深圳城中村普遍建筑质量较好，且能提供大量廉价住房，在一定程度上弥补了城市保障房政策的缺位，降低了城市的运营成本，提升了城市的竞争力。对城中村一味地拆除重建不仅是对城市资源的浪费，还破坏了其核心价值，拆建后的城中村化身为高端住宅和商业综合体，虽然改善了人居环境，提升了城

市形象，但却丧失了原有空间尺度下的生命力与包容性，不利于城市可持续发展。在市场化运作模式中，市场主体较多的采用了粗暴的拆建式更新，更新后的产物与城中村原有价值不匹配，导致城市低成本生活空间消失、加剧职住失衡等新的城市问题。因此，从价值延续的角度来看，城中村更新后应该在一定程度上继续提供和保护城市中低收入人口的生产、生活空间。

2 规划目标与策略

2.1 规划目标

《总体规划》从城市发展的战略高度出发，以提高城市发展质量和提升城市竞争力为核心，提出了审慎对待城中村大拆大建，全面推进城中村有机更新，合理有序、分期分类开展城中村改造，保护低成本居住空间、活化珍贵文化遗存和传承优秀地方文化的总体目标。通过划定城中村综合整治分区，鼓励开展以综合整治为主，融合辅助性设施加建、功能改变及局部拆建等，形成一批城中村更新示范项目。通过微改造的“绣花”功夫，逐步实现城中村安全隐患消除、居住环境和配套服务改善、产业转型升级、

城市空间布局优化和治理保障体系提升等目标，促进城中村转型发展，努力将城中村建设成安全、和谐的特色城市空间。

2.2 规划策略

在目标指引下，规划提出了优化功能结构、提升公共服务和基础设施支撑水平、提高住房保障能力、活化历史文化资源、引导产业转型升级和促进社区全面发展6个方面的发展策略，逐步解决城中村发展的突出问题，满足人民日益增长的美好生活需要（图4）。

(1) 优化城中村功能与结构。

采取多元方式盘活深圳城中村用地，实现城中村功能与结构的调整，进而推动城市整体功能与结构的优化。鼓励都市核心区内的城中村采取以综合整治为主、以拆除重建为辅的发展策略，在保留低成本居住空间的前提下，提升城中村空间品质，提高公共服务能力。通过划定综合整治分区，对全市城中村拆除重建行为进行管控，达到适度保留城中村内居住用地规模的目标。

(2) 提升城市公共服务和基础设施支撑水平。

立足民生，补足城中村公共服务和基础设施缺口，消除城中村安全隐患，提升城中村公共空间品质，鼓励通过综合整治的方式改善人们的居住生活环境。对于建筑覆盖率过高的城中村，通过局部拆建的方式增加广场、绿地等公共空间。

(3) 提高住房保障能力。

保障中低收入人群的住房需求，通过城中村综合治理完善公共卫生环境，解决消防安全隐患，通过改善沿街立面、完善配套设施、增加公共空间、美化环境景观和优化住宅内部环境等手段，为中低收入人群提供一定规模的低成本、高品质的居住空间，促进社会和谐发展。

(4) 活化城中村历史文化资源。

通过综合整治集中保留并活化利用一批具备重要历史文化或特色文化价值

的城中村。鼓励对城中村内连片分布的历史建筑群、历史风貌区、紫线保护区、传统古村落及历史老墟镇等开展综合整治，注入文化创意及特色旅游产业，传承与延续历史文脉。

(5) 引导产业转型升级。

由政府主导，实行统一的规划开发，整合空间资源，打造产业聚集区，提高土地利用效率，采用多种方式加快对城中村成片老旧工业园区的整合和改造升级。

(6) 促进社区全面发展。

引导原农村集体经济组织的继受单位合理确定更新方式，有序推进原集体物质的形态升级和经济转型。通过多方良性互动的“共治、共建、共融”城中村治理新模式，提升城市居民特别是外来人口的认同感和归属感。引导村属企业经营结构从单一的物业出租向多元化经营转变。完善社区管理和服务体制，增强基层自治能力。同时，积极引导社会组织健康规范发展，调动其参与城市更新、社会管理和公共服务的积极性。

3 城中村综合整治分区划定与管理

结合当前城中村更新面临的矛盾，在《总体规划》确定的目标和策略指引下，明确通过划定城中村综合整治分区的方式，鼓励各方力量对城中村开展以综合整治为主的更新活动。因此，《总体规划》的核心工作就是科学、高效地划定好城中村综合整治分区范围及进行分区管理。

3.1 城中村综合整治分区的划定

《总体规划》创新性地从经济可行性的角度出发，以城中村容积率红线为核心技术支撑，以划定规则和分区规模控制综合整治分区的质与量，并协调市级与各区、各区与街道、个体与城市之间的利益，以此确定城中村综合整治分区（图5）。

3.1.1 探索城中村拆除重建的容积率红线

《总体规划》基于深圳170个已批规划的城中村拆除重建项目，构建了净拆建比与更新单元规模的回归模型。根据2019《深圳城市密度分区标准与准则》，按照密度一、二区的规划容积率上限为6.0，密度三、四、五区的规划容积率上限为5.0，以更新后容积率上限进行反向推导，得出城市更新亏损的临界拆建比为1.4，即拆建比低于1.4的项目经济不可行。

规划依据城市更新临界拆建比反向推导城中村拆除重建的现状容积率上限，现状容积率上限测算公式如下所示：

$$FAR_{\text{现}} = \frac{S_{\text{规}} \times FAR_{\text{规}} (1 - S_{\text{保}})}{S_{\text{拆}} \times P}$$

公式①

其中， $FAR_{\text{现}}$ 为现状容积率上限， $S_{\text{规}}$ 为规划用地面积， $FAR_{\text{规}}$ 为规划容积率， $S_{\text{保}}$ 为城市更新项目需要移交的保障

性用房比例， $S_{\text{拆}}$ 为拆除用地面积， P 为净拆建比。

按深圳城中村拆建平均移交比例为30%计算，更新项目中规划用地面积为拆除用地面积的70%，即 $S_{\text{规}}/S_{\text{拆}}=0.7$ 。 $FAR_{\text{规}}$ 根据现行《深圳市城市规划标准与准则》规定，居住类用地的规划容积率上限为6.0。 $S_{\text{保}}$ 按照深圳城市更新中保障房配建最低比例15%计算，净拆建比 P 按城中村更新项目净拆建比极小值1:1.4进行计算，得出 $FAR_{\text{现}}=2.5$ ，即现状容积率为2.5及以上的城中村居住用地拆除重建经济不可行，原则上应纳入综合整治范围。容积率红线计算为城中村居住用地更新的分区管控提供了核心技术支持，结合城中村摸底调查，得出现状容积率为2.5及以上的城中村居住用地潜力规模为29 km²。

3.1.2 合理确定城中村综合整治分区划定规模

根据当时在编的《深圳市城市总体

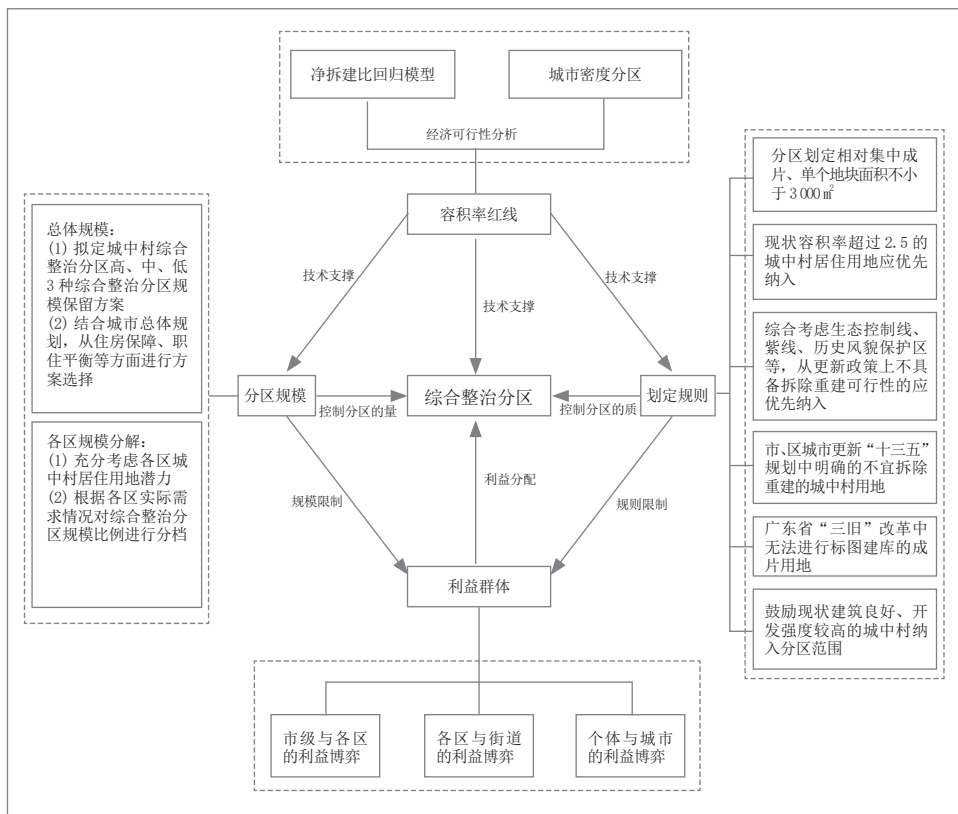


图5 城中村综合整治分区划定技术框架

表 1 深圳城中村底图核增和核减规则

规则	具体情形
允许核减底图的情形	用地类型为国有已出让且用地单位为非原农村集体股份公司的用地（建设形态为城中村私宅或宗祠的除外）； 建设形态为成片住宅小区的原农村统建楼或合作建房项目； 现状土地用途为工业，且上盖建筑物为工业厂房的用地； 单个地块，用地面积在 3 000 m ² 以上的空地（不含操场、硬质广场及体育活动场地）； 已取得计划立项批准正式文件的城市更新、土地整备、棚户区改造及用地清退项目内用地，经提供相关批复证明材料及项目范围矢量数据后，可核减相关用地
不建议核减底图的情形	未完善征转手续的非工业用地，包括未取得产权的私宅、宗祠、统建楼（非成片住宅小区形态）、外卖地、商住楼、市场、商业街、行政办公用房（股份公司或部分社区工作站）和村属公共设施（学校、文体中心、广场、3 000 m ² 以下的社区绿地等）用地； 用地类型为国有已出让但用地单位仍为非原农村集体股份公司的用地（不含建设为成片住宅小区形态的用地）； 用地类型为国有已出让但建设形态为城中村私宅或宗祠的用地； 截至 2018 年 7 月，尚未取得计划立项批准正式文件的城市更新、土地整备、棚户区改造及用地清退意向项目内用地； 未取得规划批复，且拆除范围不确定或存在争议的历史计划项目（历年计划、2010 年结转计划、2010 年实施计划）内用地
允许核增底图的情形	现状为非工业用途、不涉及已取得计划批准正式文件的城市更新、土地整备、棚户区改造及用地清退项目用地，且建设形态为城中村私宅、宗祠、统建楼（非成片住宅小区形态）、商住楼、市场、商业街、行政办公用房（股份公司或部分社区工作站）和村属公共设施（学校、文体中心、广场、3 000 m ² 以下的社区绿地等）的用地

规划(2017—2035)》(征求意见稿)确定的 15 亿平方米目标建筑规模的管控要求，通过协调城市更新、土地整备和棚户区改造等多种存量开发模式的建筑增量需求，推算得出 65 km²、55 km² 和 50 km² 3 种城中村居住用地保留规模方案。从住房保障、职住平衡、城市文脉传承和城市发展多样性等角度考虑，未来需保留的城中村居住用地比例不低于 50%，而城中村居住用地底图面积为 106 km²，即综合整治分区规模至少为 53 km²。在众多争议和市区博弈的基础上最终形成统一认识，确定了 55 km² 为全市城中村综合整治分区规模。

按照分区负责的原则，规划将该指标按照以下两个原则分解至各区：①应充分考虑各区城中村居住用地潜力，并以此为基础确定城中村综合整治分区划

定规模。②根据各区实际需求潜力情况对综合整治分区规模比例进行分档。鉴于福田区、罗湖区和南山区的就业岗位相对集中，且住房需求缺口较大，对低成本居住空间需求潜力在全市属于第一层次，综合考虑各方面因素建议城中村综合整治分区划定比例不低于 75%；而其他各区处于第二层次，建议综合整治分区划定比例不低于 55%。

综上所述，以各区城中村居住用地面积为基底，乘以相应的划定比例，得出各区城中村居住用地的综合整治分区划定规模：福田区为 127 hm²、罗湖区为 135 hm²、南山区为 181 hm²、盐田区为 12 hm²、宝安区为 1 610 hm²、龙岗区为 1 487 hm²、龙华区为 859 hm²、坪山区为 409 hm²、光明区为 416 hm²、大鹏新区为 266 hm²，共计 5 502 hm²。

3.1.3 明确综合整治分区划定条件

规划通过市、区政府多轮沟通协调、竭力争取多方力量支持，与诸多利益群体展开了多轮博弈，并结合管控与保护区线、容积率红线、市区城市更新“十三五”规划及地块完整度等因素，明确了城中村综合整治分区划定条件。具体包括：①综合整治分区应当相对集中成片，按照相关规范与技术规定，综合考虑道路、河流等自然要素及产权边界等因素进行划定，单个地块面积原则上不小于 3 000 m²；②现状容积率超过 2.5 的城中村居住用地从经济可行性等因素考虑，应优先划入城中村综合整治分区范围；③位于基本生态控制线、紫线、历史风貌保护区及橙线等控制性区域内的城中村居住用地，从更新政策上不具备拆除重建的可行性，应优先划入城中村综合整治分区范围；④市、区城市更新“十三五”规划明确的不宜拆除重建的城中村居住用地，应划入城中村综合整治分区范围；⑤根据广东省“三旧”改造政策，无法进行标图建库的成片用地（即 2009 年 12 月 31 日后建设的），应划入城中村综合整治分区范围；⑥鼓励各区将现状建筑质量较好、现状开发强度相对较高的城中村用地划入综合整治分区范围。同时，综合整治分区划定还制定了统一的城中村底图核增、核减规则（表 1）。

3.1.4 合力开展综合整治分区划定

由于分区划定涉及利益巨大、涉及相关群体广泛，规划通过市、区、街道、社区等多级联动，并与城中村相关利益主体代表进行充分沟通，协同开展了全市综合整治分区划定工作。具体程序为深圳市城市更新和土地整备局首先制定全市城中村综合整治分区划定工作方案，各区按照工作方案明确的划定规模和条件要求，联合街道和社区一起拟定辖区的综合整治分区划定范围，经过公示程序后报辖区城市更新领导小组审议，审

议通过后报深圳市城市更新和土地整备局汇总。其次，深圳市城市更新和土地整备局统筹汇总形成全市的综合整治分区范围，将该成果纳入《总体规划》，并经公开征询意见后报市政府批准。城中村综合整治分区获得批准后，搭建地理信息数据库并纳入规划“一张图”系统进行管理（图6）。

3.2 城中村综合整治分区的管理

3.2.1 明确刚弹结合的分区管理机制

在《深圳市城中村（旧村）改造总体规划纲要（2005—2010）》中各项措施多以引导性条文为主，缺乏明确的强制性要求，导致规划刚性不足，政府缺乏有效的管控手段。因此，在此次的《总体规划》中强调了对城中村综合整治分区的刚性管理。规划明确了划入综合整治分区的城中村不得进行拆除重建，而是引导其进行以综合整治为主的有机更新。

同时，为避免刚性管理影响市场活力和造成“一刀切”等现象，规划还制定了以占补平衡和总规模不减少为前提的年度调整机制。综合整治分区总量和整治分区空间范围调整均应遵循“总量指标不减少，功能布局更合理”的原则，由各区制定年度总量占补平衡方案，保障各区的综合整治分区总规模不减少，并鼓励各区对已批更新单元计划进行清理或调出，将调出更新单元计划的城中村居住用地优先作为综合整治分区调入地块（表2）。

3.2.2 城中村综合整治政策创新

为做好高质量的城中村综合整治分区管理，规划以“有堵有疏”的方式营造优良的管理环境。“堵”是指以综合整治分区的管控城中村拆除重建的路径，旨在守住城中村发展的底线规模；“疏”是指鼓励城中村进行有机更新，为城中村发展寻找一条可持续的路径。

为推进城中村有机更新，《总体规划》积极探索了综合整治的创新政策，明确

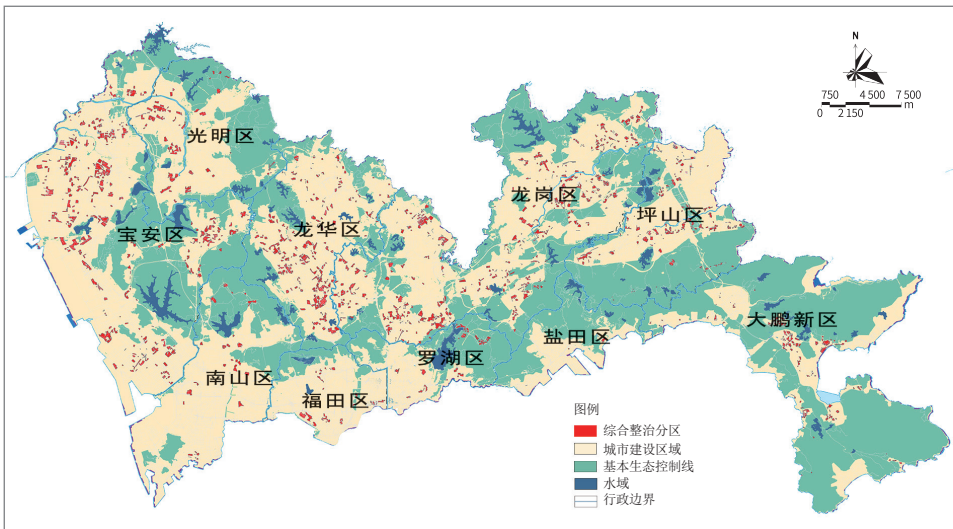


图6 深圳城中村综合整治分区范围

表2 深圳城中村综合整治分区刚弹管理机制

机制	具体要求
刚性管控机制	除法定规划确定的公共用地、清退用地及法律法规要求予以拆除的用地外，综合整治分区内的用地不得进行大拆大建。鼓励综合整治分区内的用地开展以综合整治为主的城市更新模式
弹性管理机制	综合整治分区调整按年度进行； 每年调整比例不得超过10%，规划期内总调整比例不超过30%； 调整原则：占补平衡； 调整项目要求具备以下条件之一：一是区政府主导推进的土地整备项目或棚户区改造项目。二是因落实重大基础设施、重大产业项目需要确需通过拆除重建类更新予以实施的项目，以及近期高度具备可实施性的拟拆除重建类更新项目

表3 深圳城中村三类综合整治模式与特点

综合整治模式	具体要求
传统综合整治	立面改造、环境治理
加改扩建模式	增加不超过现状建筑面积15%的电梯、连廊、楼梯及配电房等辅助性公用设施；利用现状建筑，通过改变其功能完善社区级公共配套设施及小型商业服务设施，改造为架空停车场或架空花园、屋顶花园等公共空间
局部拆建模式	拆除部分建筑，打通市政道路，增加公共开放空间及消防车道、紧急避难场所；落实社区级独立占地的公共服务设施和市政基础设施

以消除城中村安全隐患、改善居住环境和配套服务为前提，通过允许局部拆建、降低更新单元计划合法用地比例门槛、建立政府专项扶持资金等方式，鼓励多方参与综合整治，形成城中村综合整治的新模式（表3）。此外，规划还提出通过若干个城中村更新试点，探索适合城中村有机更新的多元化实施路径，并依

托现有的城市更新单元机制，明确了城中村综合整治更新从计划、规划到实施的管理程序，确保综合整治项目能够有序推进。

4 规划成果

《总体规划》获得市政府批准并面

向社会公告后，上百家媒体进行了跟踪报道，众多专家纷纷解读，引起社会广泛讨论，规划获得了专家、学者和公众的认可，被称为“保卫城中村的规划”，规划成果有以下3个方面的作用。

(1) 综合整治分区划定和管控规则已纳入《深圳经济特区城市更新条例》。

该条例第五十三条明确：“市城市更新部门负责组织划定城中村综合整治分区范围，划入综合整治分区范围的城中村，不得开展以拆除重建为主的城市更新活动”，从立法层面保障了城中村综合整治分区管理的落地。

(2) 规划成为更新计划及五年规划审批的直接依据。

截至2020年底，以《总体规划》确定的综合整治分区分管控要求为前提，各区共完成位于综合整治分区范围的约50个城中村更新单元计划审批。《总体规划》还指导了《深圳市城市更新“十三五”规划中期调整》和《深圳市城市更新和土地整备“十四五”规划》等规划编制工作，实现了综合整治分区范围内城中村禁止拆除重建的预期管理。

(3) 规划指导了城中村有机更新试点工作开展。

在《总体规划》指导下，《深圳市城中村综合整治试点工作方案》获得市政府批准，深圳全市7个城中村有机更新试点项目获得批准，涉及用地面积为815hm²。截至目前，南头古城、观澜古墟、南澳墟镇和大鹏所城等4个试点项目已顺利开展，其中南头古城已基本实施完成并面向社会开放。

5 结语

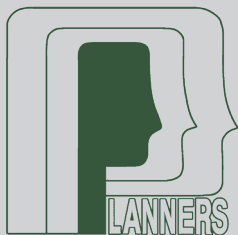
城中村由大拆大建转向有机更新，是深圳面向新的历史节点做出的重大决定和战略转型，也是对习近平总书记“不急功近利，不大拆大建”讲话精神的积极回应，在全国具有示范引领作用。通过《总体规划》合理引导城中村发展模式的转型，并综合考虑城市发展需求、经济可行性和开发强度等多方面内容划定了城中村综合整治分区，探索了多样化的城中村有机更新实施路径，可为全国城中村的可持续发展提供一定的借鉴。

[参考文献]

- [1] 闫小培，魏立华，周锐波. 快速城市化地区城乡关系协调研究——以广州市“城中村”改造为例[J]. 城市规划，2004(3): 30-38.
- [2] 杨豪中，王劲. 以有机更新的方式应对大规模城中村改造规划[J]. 西安建筑科技大学学报(自然科学版)，2011(2): 260-265.
- [3] 高昕蕊. 深圳城中村改造路径选择——基于大冲村项目思考[C]// 活力城乡 美好人居——2019中国城市规划年会论文集，2019.
- [4] 文超，杨新海，文剑钢，等. 基于“城市针灸”的城中村有机更新模式探究[J]. 城市发展研究，2017(11): 43-50.
- [5] 卢文杰，程佳佳，方菲雅. 广州市城中村微改造行动规划探索——以仑头村为例[J]. 城市发展研究，2020(5): 94-100.
- [6] 王鹏. 深圳城中村的未来价值与“微更新”模式探究[J]. 城市建设理论研究(电子版)，2019(8): 22-25.

[收稿日期] 2020-10-28;

[修回日期] 2021-04-07



“规划师论坛”栏目 2021年每月主题

- 一月：“两新一重”规划与实施
- 二月：风险防控与城市安全
- 三月：城乡融合发展试验区规划建设与管理
- 四月：《新城市议程》与规划行动
- 五月：国土空间规划技术变革与标准体系构建
- 六月：“双循环”新格局构建与规划应对
- 七月：数字经济与空间规划
- 八月：土地审批“放权”与规划管理改革
- 九月：国土空间规划体系下的详规编制探索
- 十月：新一代技术应用与空间规划
- 十一月：工业用地高质量利用与管理改革
- 十二月：国土空间规划体系下的专项规划编制探索