

# 珠三角城市更新公益性用地供给机制对比

濮 蕾, 汤 虹, 赵 玉, 瞿 琦, 胡 松

**【摘要】**珠三角城市群区域已进入存量开发和内涵式发展阶段,其人口结构转型带来的公共服务设施提升需求主要通过城市更新手段来解决。选取深圳、广州、东莞3个珠三角地区城市,通过对比分析三地城市更新的公益性用地落实的保障政策机制以及促进措施的异同,总结三地的经验得失和创新成就,进而提出加强刚性管控、建立奖励机制和完善配套制度等3个方面的对策建议,为新时期各地破解城市更新公益性用地供给难题提供参考和方向指引。

**【关键词】**城市更新;公益性用地;用地供给机制;珠三角城市

**【文章编号】**1006-0022(2023)11-0131-08 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

**【引文格式】**濮蕾,汤虹,赵玉,等.珠三角城市更新公益性用地供给机制对比[J].规划师,2023(11):131-137,146.

A Comparative Study on the Provision Mechanism of Public Welfare Land for Urban Renewal in the Pearl River Delta/PU Lei, TANG Hong, ZHAO Yu, QU Qi, HU Song

**【Abstract】**As cities in the Pearl River Delta enter the period of urban redevelopment, their needs in public facilities optimization brought about by population structure change have to be addressed through urban renewal. By a comparative study of Shenzhen, Guangzhou, and Dongguan in their policies, measures, and incentives for land provision of public welfare land in urban renewal, their experiences, lessons, and innovative achievements are concluded. Furthermore, suggestions of strengthening rigid control, establishing incentive mechanism, and improving supporting systems are put forward to provide a reference and guidance for land provision of public welfare land in urban renewal.

**【Keywords】**urban renewal; public welfare land; land provision mechanism; cities in the Pearl River Delta

## 0 引言

土地开发建设进入存量时代后,城市更新成为推动城市优化调整、提升城市存量价值的重要动力引擎。自2009年以来,广东省在全国率先推动“三旧”改造工作,在促进珠三角地区经济社会发展和盘活存量土地资源方面发挥了积极的引领作用。然而,以市场为主导的城市更新在实现开发收益的同时,其高强度的开发模式使更新项目周边公共配套设施的压力与日俱增,公益性用地规模无法承载超额开发后的设施需求,导致城市公共利益受损,城市机能平衡被打破<sup>[1]</sup>,由此带来的社会民生问题逐渐凸显。

在当前空间规划改革和空间紧约束的双重背景下,

城市公共服务设施仅靠政府储备土地的单一途径来供给已难以实现空间落位和体系优化,因此探索和构建城市更新工作中保障公益性用地落实的政策机制,成为地方政府促进土地集约高效利用的重要抓手。目前,学界关于城市更新中公共利益保障机制的研究包括对宏观政策制度的解读剖析<sup>[2-4]</sup>、多元利益的平衡协调机制研究<sup>[5-7]</sup>,以及典型城市或地区城市更新实施机制和管理工具实践的总结、评价与借鉴<sup>[8-9]</sup>等,研究总体偏宏观、中观,研究对象主要为深圳、广州等单一城市,具体分析内容不够深入,缺乏对城市更新公益性用地供给保障机制的横向对比研究。

基于此,本文以深圳、广州、东莞3个珠三角地区城市为例,深入剖析各城市落实公益性用地的具体

**【作者简介】**濮蕾,高级工程师,深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司副总规划师。

汤虹,深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司设计师。

赵玉,深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司设计助理。

瞿琦,注册城乡规划师,深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司主任设计师。

胡松,深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司主创设计师。

制度和建设举措,包括政策和审查机制、配套措施等,对比总结创新点和先进经验,以期能为其他地区城市更新公益性用地供给<sup>①</sup>的制度建设提供经验借鉴。

## 1 深圳城市更新公益性用地供给机制

### 1.1 落实公共利益的政策要求

#### 1.1.1 明确移交的基准用地面积

深圳对城市更新中公益性用地供给的技术标准及管理流程进行了规范化,根据不同项目的拆除范围大小确定公益性用地的移交基准,以此来减轻规划管理工作面临的压力并减少风险,同时市场主体也能明确其在城市更新中承担的公共利益责任。《深圳市城市更新办法实施细则》(深府〔2012〕1号)明确了城市更新项目中可供无偿移交政府的公益性用地不小于拆除范围用地面积的15%的底线要求<sup>[10]</sup>,《深圳市拆除重建类城市更新单元规划编制技术规定》则以10 000 m<sup>2</sup>和20 000 m<sup>2</sup>拆除范围面积为界,制定了15%、3 000 m<sup>2</sup>和30%三种土地移交用地面积基准,细化了基准土地移交率<sup>[11]</sup>。见图1。

#### 1.1.2 容积管理机制

深圳城市更新项目的容积管理立足复合目标,既考虑适宜的经营性用地容积以保证项目切实可行,又兼顾公益性用地的持续供给以实现城市长远发展。规划容积由基础容积、转移容积、奖励容积3部分组成。基础容积是根据对城市发展和建设总量的预测,结合城市规划相关要求,按照全市—地区—地块逐级传导机制确定的具体的开发建设用地各地块基础容积之和;转移容积是指城市更新单元内可转移至开发建设用地范围的容积,深圳通过创建公开透明、定向奖励的转移容积计算规则保障了公益性用地的开发规模,动态调节更新项目移交用地类型与城市发展需求之间的匹配度;奖励容

积是指为保障公共利益的实现,依据《深圳市拆除重建类城市更新单元规划容积率审查规定》给予奖励的容积,主要针对的是城市更新项目中须配建的附属型、非独立占地的公益性设施<sup>[12]</sup>。

### 1.2 促进措施

#### 1.2.1 “飞地”政策

2018年,深圳出台了《深圳市城市更新外部移交公共设施用地实施管理规定》,提出针对基于法定图则规划公共设施用地难以有效落实、拟进行拆除重建的城市更新片区的合法用地比例不足的客观情况,结合土地整备实施模式,借助市场手段,将公共设施用地的“整备”与更新项目的实施进行捆绑。

一方面对于位于拆除重建类城市更新项目拆除范围以外的公共设施用地,通过市场化手段由更新项目实施主体理顺经济关系、完成建筑拆除,并无偿移交国有(该部分移交的公共设施用地被称为“外部移交用地”);另一方面通过给予承担移交责任的更新项目实施主体部分合法用地比例及适当的建筑面积补偿,保障更新项目的实施。

对于拆除重建类城市更新单元拆除范围内的合法用地比例大于30%的项目,可将外部移交用地面积计入拆除范围内的合法用地面积。其中:手续完善的用地,土地面积全部计入;未完善征转手续的用地,按照其土地面积的55%计入<sup>[13]</sup>。见图2。

对于外部移交用地建成区,可以计算转移容积,并将其计入更新项目。当外部移交用地建成区现状容积率低于规定转移系数时,可以按照“转移容积=外部移交用地建成区用地面积×转移系数”进行计算。若外部移交用地建成区现状容积率等于或高于规定转移系数,转移容积按外部移交用地现状建筑面积的1倍计算。对于外部移交用地属未建设用地的部分,不计算转移容积。见图3。

#### 1.2.2 片区统筹

城市更新单元规划作为微观规划具有一定的局限性,往往仅考虑自身开发对片区的影响,而无法统筹考虑城市更新项目的叠加对全区、片区的影响<sup>[14]</sup>。针对当前深圳单个更新单元面积相对较小、腾挪空间有限、大型公共设施和部分厌恶性设施无法落实的问题,2019年6月深圳市规划和自然资源局发布了《关于深入推进城市更新工作促进城市高质量发展的若干措施》,提出加大片区统筹力度。见图4。

一是创新“案例+政策工具箱”的工作机制,鼓励各区选择片区统筹试点,充分发挥政策组合拳的优势,推进片区整体开发建设。二是从规划和实施两个方面明确片区统筹的重点。其中:规划统筹强调刚弹结合,要求明晰刚性管控和弹性管理的内容;实施统筹强调要在取得相关权利主体共识的基础上,制定片区利益平衡方案,综合运用多种实施手段推进公益性用地的优先落实<sup>[15]</sup>。

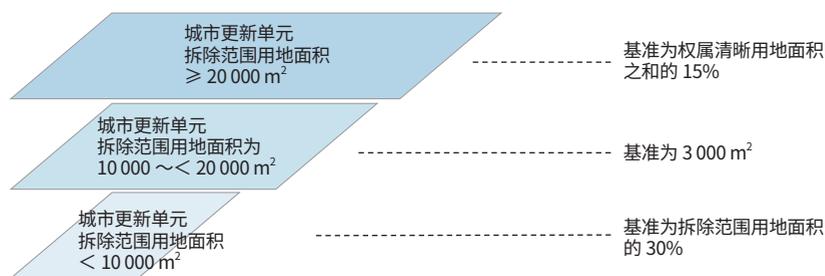


图1 基准土地移交规定示意图

## 2 广州城市更新公益性用地供给机制

### 2.1 落实公共利益的政策要求

广州城市更新涉及公益性用地供给的政策经历了从无到有、从少到多。2009—2012年“三旧”改造试工期，广州还未对公益性用地的贡献比例提出要求。到2013年，《关于加快推进三旧改造工作的补充意见》(穗府〔2012〕20号)针对“三旧”改造存在的问题，提出公益性用地面积不小于更新改造用地面积的15%、一般不少于3000m<sup>2</sup>的规模要求，强化了公共利益保障<sup>[16]</sup>。2015年以后，城市更新进入转型期，广州进一步提高公益性用地供给比例，结合片区策划面积规模，提出公共服务设施及市政公用设施等用地面积原则上不少于策划方案总面积的30%<sup>[17]</sup>。见表1。

广州城市更新规划编制可分为5个工作阶段(图5)，其中项目实施方案根据片区策划方案及经批准的控制规进行编制，遵循片区策划方案确定的公益性用地比例和布局，不因单一地块的盈亏调整其开发建设条件，从而保障了基础设施和公共服务设施在片区范围内的总体占比。在项目由于规划控制无法实现盈亏平衡时，政府往往选择严格遵循规划要求将项目搁置，待时机成熟再推进，这体现了规划在“三旧”改造中的重要地位，强调不因迁就个别项目而“牺牲”规划。

### 2.2 促进措施

#### 2.2.1 建设时序管控

针对涉及房屋拆迁安置的项目，广州坚持先安置、后拆迁，并在城市更新片区同步推进市政、公建、公用、公交等配套设施建设。在项目的开发建设时序上优先保障安置用房及公共服务设施的建设。《广州市旧村庄更新实施办法》提出除优先建设安置用房以外，居住用地内(安置房地除外)独立设置的市政公

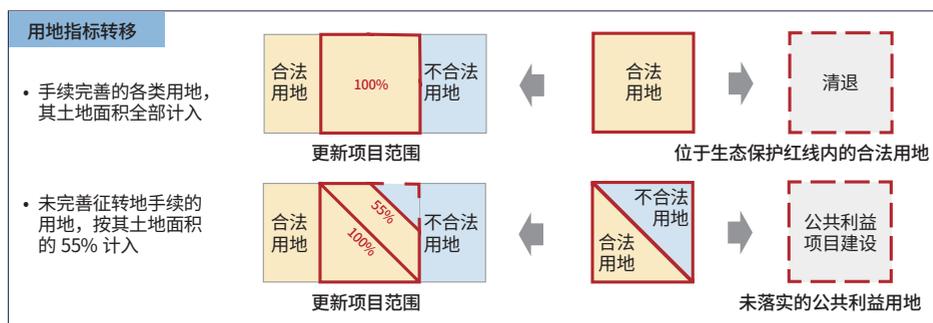


图2 外部移交用地计入合法用地比例示意图

外部移交用地所在分区	密度一区	密度二区	密度三区	密度四区	密度五区
转移系数	2.2	1.8	1.5	1.2	0.7

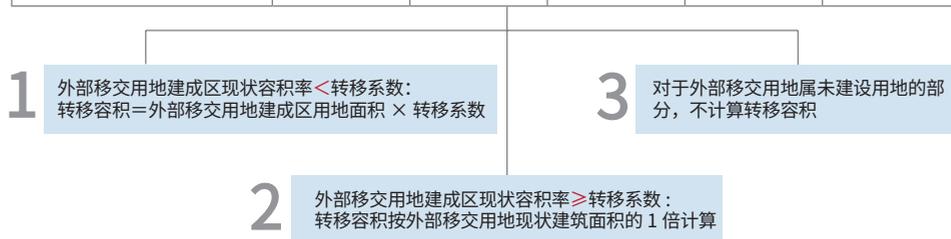


图3 外部移交用地计入转移容积示意图

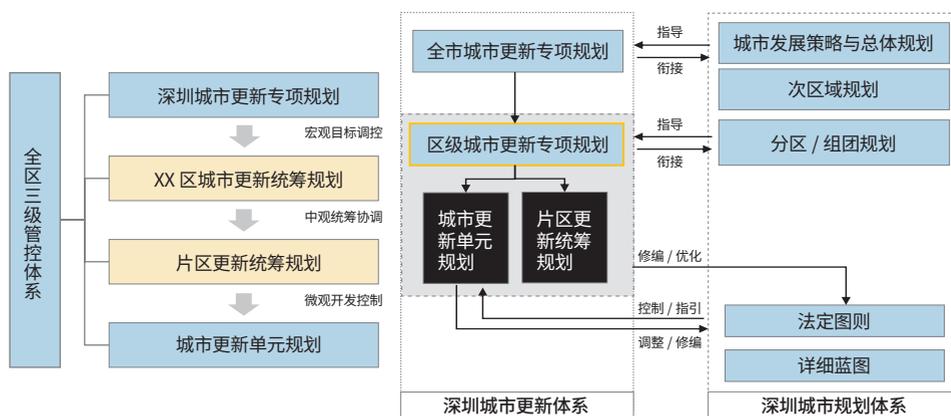


图4 深圳片区更新统筹规划在规划体系中的地位和作用

用设施和公共服务设施应当在分期开发规划地块建设总量(不含市政公用设施和公共服务设施)完成50%前建设完毕<sup>[18]</sup>。

#### 2.2.2 优惠政策和利益的重新分配

《广州市旧厂房更新实施办法》通过土地出让金对公共利益的落实进行约束，提出新建的建筑面积属于公益性设施的免收土地出让金<sup>[19]</sup>。《广州市旧村庄更新实施办法》规定“旧村庄更新改造项目，经审定的项目实施方案确定的

建筑面积(用地)与规划的建筑面积(用地)相较有节余的，按照4:3:3的比例由市政府、区政府、村集体进行分配；市、区政府用于增加公建配套或统筹建设城市更新改造安置房，村集体用于改造项目的统筹安排”。广州在旧城镇、旧村庄的更新改造中通过以上政策的施行，在公益性用地供给保障上取得了一定成效，但现有的奖励措施缺乏针对性，还不足以形成促进作用。

### 3 东莞城市更新公益性用地供给机制

#### 3.1 落实公共利益的政策要求

东莞的“三旧”改造通过“拆三留一”的方式落实公益性用地和空间，即在“三旧”改造项目实施前会预留一定比例的公共设施用地，将其纳入政府储备，作为道路、市政、教育、医疗、绿化等公共用途。《东莞市城市更新单元划定方案编制和审查工作指引（试行）》（以下简称《工作指引》）则通过明确公共设施的类型、集中的公共设施用地，追求公共利益落实的“质量”。相较于“拆三留一”规定，《工作指引》细化了集中用地的公共设施内容，并对不同更新方向的公共设施用地贡献比例进行了明确，且强调集中用地的贡献比例。

##### 3.1.1 公共设施类型界定

为保障城市更新所贡献的公益性用地的规模和质量，《工作指引》对需要无偿移交的公共设施或用地对象作出了明确的规定，基本对应《东莞市2018年重点更新单元公共设施配置指引》中提到的各类设施和用地，主要包括公共服务设施、市政公用设施、具有保留价值的历史建筑或其他场所、生态修复区、政府发展备用地等（表2），并对部分公共服务设施提出了具体的用地规模要求。

##### 3.1.2 公益性用地贡献比例

《工作指引》对除更新方向为工业和仓储用途以外的城市更新单元确定了需要无偿移交的公共设施用地或其他指定类型用地；对于更新方向为居住和商业用途及新型产业用途的项目，还确定了需贡献用地比例不低于拆除范围15%的要求；对于按照控规实施的项目，当控规规划的公共设施用地比例不足15%时，需优先按照控规实施，对于不足15%的部分则按照单元范围内已批控规的主要经营性用途的2倍建筑面积进行补齐<sup>[20]</sup>。见表3。

表1 广州城市更新涉及公益性用地相关政策发展历程

城市更新阶段	主要政策	提出背景	实施效果	公益性用地相关规定
“三旧”改造试工期（2009—2012年）	《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》（穗府〔2009〕56号）	激发“三旧”改造市场活力，盘活存量用地，政府让利	市场活力激增，“三旧”改造面积达19.48 km <sup>2</sup> ，但市场偏向旧厂房改造，造成“挑肥拣瘦”的局面	未对公益性用地的贡献比例作出要求
“三旧”改造调整期（2013—2015年）	《关于加快推进三旧改造工作的补充意见》（穗府〔2012〕20号）	针对3年改造存在的问题，提出补充意见；加强政府主导，强化公共利益保障及历史文化保护	除纳入第二产业退出名单的市属国资旧厂仍由广州土地开发中心实施收储外，“三旧”改造基本处于停滞状态	提出不小于更新改造用地面积的15%、一般不少于3000 m <sup>2</sup> 的规模要求
城市更新的转型期（2015年以后）	《广州市城市更新办法》（广州市人民政府令第134号）、《广州市人民政府办公厅关于印发广州市城市更新办法配套文件的通知》（穗府办〔2015〕56号）	完善城市功能，改善人居环境，传承历史文化，优化产业结构，统筹城乡发展，提高土地利用效率，促进社会公共利益提升	2016—2018年计划安排386个改造项目，其中全面改造项目54个，微改造项目332个	提高公益性用地贡献比例：用地面积不少于片区策划方案总面积的30%

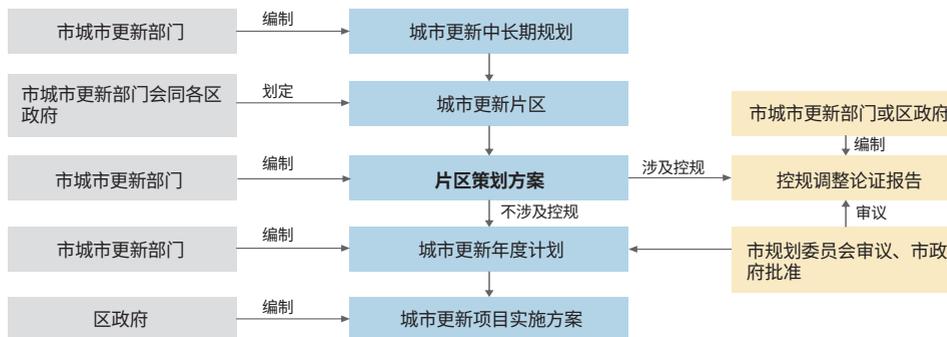


图5 广州城市更新规划编制工作阶段

表2 东莞公共设施类型划分

类型	主要内容
公共服务设施	高中、初中和小学；综合公园、专类公园、社区公园、社区体育公园（用地规模均不低于6 000 m <sup>2</sup> ，形状规整，平均宽度不小于40 m）；社区中心（即复合建设社区体育公园及社区文化用房，用地规模不低于8 000 m <sup>2</sup> ，用地性质表达为“C3+C4”）；大型的文体设施（每宗用地面积不少于10 000 m <sup>2</sup> ）；文化设施用地（用地规模不低于4 000 m <sup>2</sup> ）；综合医院、专科医院、敬老院（养老院）
市政公用设施	给水泵站、雨水泵站、污水泵站、消防站；110 kV变电站、次高压调压站；垃圾转运站；社会停车场库；公交首末站；道路交通设施（道路红线宽度24 m及以上的干道等）
具有保留价值的历史建筑或其他场所	
生态修复区	应规划为生态用地，高速公路控制范围内拆除复绿用地可规划为生态用地或城市绿地
政府发展备用地	每处用地规模不少于3 000 m <sup>2</sup> ，且现状规整、可单独开发，可按政府要求规划为经营性用地、行政办公用地或政府认为的其他用地

### 3.1.3 奖励机制

《东莞市城市更新单元容积率计算指引》指出地块或项目的建筑面积由基础建筑面积、奖励建筑面积和补偿建筑面积组成，计算方式与深圳容积率类似。但东莞的奖励建筑面积是指城市更新单元改造主体因贡献指定的公共设施而获得的建筑面积奖励，补偿建筑面积则主要指为平衡旧村、旧城更新单元改造成本而给予的建筑面积补偿。见图 6。

《东莞市城市更新单元容积率计算指引》明确了不同的贡献公共设施类型可获得的奖励倍数，这对于城市中急需的民生设施、难以落实的厌恶性设施的建设有一定的引导作用，有利于提高公益性用地供给的质量。同时，取消了规模较小的边角绿地、体育用地、文化用地以及幼儿园、规划支路的规模奖励。见表 4。

## 3.2 促进措施

### 3.2.1 衔接规划指标并优先制定捆绑方案

为保障公共设施用地规模不减少，《工作指引》对城市更新单元与控规的衔接进行了明确规定：要求应重点对控规调整后公共设施用地的变化情况进行说明，原则上除道路、跨单元统筹外的公共设施有效使用面积不减少；经论证确需取消原控规规划的公共设施的，应取得行政主管部门的同意，并在前期研究阶段提供相关证明。同时，需结合模拟方案，论证规划调整方案的可行性，根据新增人口规模及《东莞市 2018 年重点更新单元公共设施配置指引》，重点校核教育设施、社区公园、社区体育公园、公共停车场、公交首末站等公共设施的指标是否满足要求。

《工作指引》还要求关注镇街诉求，优先通过更新项目捆绑重大、难实施的公共设施。在市、镇城市更新专项规划层面，强调与街镇政府密切沟通，明确

公共设施诉求，结合近期规划，确定需在城市更新单元内捆绑实施的公共设施。在控规层面，以单元周边 500 m 为评估范围，评估需在城市更新单元捆绑实施的主要设施类型及规模。重点关注控规规划实施难度大或不具备实施可行性的设施<sup>[21]</sup>。

### 3.2.2 大型改造片区统筹

为推进连片改造更新，东莞允许多个单元合并形成一个大型的改造片区，以便于整体谋划和统筹安排，特别是道路和公共设施的统筹工作。在规划时序上，要求以旧村改造为产业或改造为公共设施（集中用地贡献率超过 50%）为

主的单元，应在首期实施。同时，在年度计划、控规图则和土地出让合同中，须明确公益性用地整备的责任主体、公共设施建设的责任主体和实施时间，并将其作为后续实施监督的依据。

## 4 珠三角地区城市更新公益性用地供给保障建议

### 4.1 3 个城市的公益性用地供给政策对比

对比珠三角地区 3 个城市的城市更新公益性用地供给保障的政策，可知深圳与东莞面向市场开发，在公共设施对

表 3 东莞城市更新公共设施用地贡献比例

更新方向	贡献比例
更新为居住、商业用途	用地贡献比例应符合省、市政策要求，需贡献集中用地比例不低于拆除范围的 15%，其中以旧村改造为主（旧村用地面积占拆除重建区面积的比例大于等于 80%）的，不低于 10%
更新为新型产业用途	用地贡献比例不低于拆除范围的 15%，需贡献的集中用地比例不低于拆除范围的 2%，且面积不低于 3 000 m <sup>2</sup>
按控规实施的	单元范围内无偿提供的公共设施用地比例不低于 15%，不足部分按照单元范围内已批控规的主要经营性用途的 2 倍建筑面积进行补齐



$$\text{建筑面积} \leq \text{基础建筑面积} + \text{奖励建筑面积} + \text{补偿建筑面积}$$

图 6 东莞城市更新中建筑面积计算规则示意图

表 4 东莞不同贡献公共设施类型的奖励系数

奖励系数	设施类型
3.5	大型公共设施及厌恶性的市政设施，包括高中、初中、小学、大型的文体设施、社区中心、医院、敬老院、消防站、污水泵站等
2.5	开放空间、干道等，如无偿移交 24 m 及以上的干道；综合公园、专类公园、社区公园及体育公园等
1.5	鼓励“双修”，生态修复及历史建筑保护与修缮给予 1.5 倍的建筑规模奖励
1.0	引导集约节约用地，降低可附设设施的奖励标准，如公交首末站、社会公共停车场等
取消奖励	幼儿园作为小区必需的配套设施，不再奖励；规模较小的边角绿地、体育用地、文化用地，不再奖励；规划支路不再奖励

象、移交比例、经济平衡、奖励规则、公共设施建设时序及促进措施方面，基本形成了较为全面的政策要求。见表5。

深圳以实施为导向，根据自身发展情况，建立了一套完整的公共利益供给及奖励机制，有利于政府的规划管控和风险规避，同时也有利于市场主体的公平竞争。

广州城市更新以政府为主导，以片区策划方案统筹公益性用地的供给，政府把控力度较强，但奖励机制的促进作用还未形成。

东莞在“拆三留一”的基础上参照深圳建立了公共利益供给和奖励机制，同时通过大型改造片区统筹以及开展公共设施评估优先落实街镇诉求和在控规中难以实施落地的公共设施，但东莞的政策实施时间较短，目前实施效果尚不明显。

## 4.2 启示与建议

为保障城市更新中公益性用地的落实，政府需进行导控，并建立清晰完善的规则。通过刚性管控进行底线约束，对公益性用地的贡献内容和比例提出针对性要求；建立公开透明、清晰明确的奖励机制，以促进市场主体贡献更多的公益性用地；探索制定适应城市发展的

相应配套政策、审查机制等，发挥整体促进作用以保障公益性用地供给。

### 4.2.1 加强刚性管控的内容要求及针对性

珠三角地区3个城市的城市更新均对公益性用地的贡献要求进行底线管控，有效保障了公共利益的落实。结合三地经验，建议从移交规模、移交比例、移交内容、移交时序4个方面完善公益性用地的刚性管控要求。在移交规模上，可在中观层面的片区规划或控规阶段明确公益性用地规模，原则上不予调整，例如广州在片区策划方案阶段确定公益性用地的比例和布局，且严格按规划要求实施，不迁就个别项目。若确需调整，必须经过科学、合理的论证，并进行增减挂钩、等量置换。在移交比例上，根据三地实施情况，可借鉴的是将不小于拆除范围面积15%的土地移交率作为底线指标，明确公益性用地移交比例。同时，土地移交率的确定是一个动态过程，具体比例应结合实际确定。在移交内容上，以居住为主导的更新单元宜保证独立占地的教育设施的落实，即应保障新建或扩建学校用地。此外，各地可结合城市特征和发展要求，增加公益性用地移交的内容和要求。在移交时序上，建议明确公益性设施在规划、建设、移交方面

的具体时间要求，独立占地的公共服务设施用地原则上应置于首期建设。

根据城市的发展阶段以及公共配套落实的紧迫性，可以借鉴深圳“飞地”政策的外部移交方式，将公益性用地通过外部移交的方式与城市更新进行捆绑，促进公益性用地的落实。

### 4.2.2 建立规则公开透明的奖励机制

在经济利益的驱使下，市场主体通常想尽办法减少公共利益的供给以获取更多的经营性空间。为引导市场提高对城市公益性用地的贡献率，深圳在长期发展中，以损失用地但不损失利益为原则，借助密度分区建立了一套清晰完善的容积率计算规则，并向公众公开奖励标准，营建了利于市场主体公平竞争的环境，同时也通过这种奖励规则引导市场更多地贡献城市紧缺的公共配套。

因此，可借鉴深圳经验积极探索密度分区的管理规则，加快建立基于密度分区的全覆盖的容积奖励机制，通过合理的容积管理政策设计，在保证城市更新项目合理效益的同时，促使更新主体承担起更多的社会责任，为城市公共设施的供给贡献力量<sup>[12]</sup>。另外，针对急需补齐的设施或厌恶性设施，可加大奖励力度，但要避免利用经营性用地补齐规定的公益性用地差额。

表5 3个城市的城市更新公益性用地供给政策机制对比

	对象内容	移交比例	经济平衡	奖励机制	移交建设时序	促进措施
深圳	城市基础设施、公共服务设施、保障房	按更新项目规模大小制定不同梯度的基准移交要求	健全的容积管理	定向奖励需要重点供给的公共设施，给予倍数奖励	独立占地的公共设施用地在首期移交	外部移交用地；片区统筹；创新设施建设标准，节约用地
广州	城市基础设施、公共服务设施	在片区策划方案中确定公益性用地移交配套规模，每100m <sup>2</sup> 按12~14m <sup>2</sup> 计算	拆赔比及融资利润	无奖励	在分期开发规划地块建设总量完成50%前建设完毕	强化政府管控，严格遵循规划要求开展城市更新项目
东莞	公共服务设施、市政公用设施、具有保留价值的历史建筑或其他场所、生态修复区、政府发展备用地	不同改造类型的移交比例不同	基本参照深圳			大型改造片区统筹；开展公共设施评估，优先落实街镇诉求

### 4.2.3 完善配套制度，发挥整体促进作用

(1) 通过片区统筹或连片改造，促进设施有效供给

当前，新一轮国土空间规划以标准单元为规划基础，制定、落实城市各项规划指标及公共服务设施配建要求，建立优质均衡的公共服务体系，其中的关键举措是挖掘存量空间，合理布局公共服务设施空间，以补充完善为原则，促进片区统筹，实现高效利用。因此，为保障大型公益设施的落地、避免公共服务设施布局的不合理，可借鉴深圳、东莞等城市的经验对城市更新项目进行片区统筹。

针对城市更新对象相对集中成片的区域，建议出台配套政策强化片区（或街区）层面的统筹单元规划，以弥补城市更新单个项目小规模开发的缺陷。强调主导功能、开发容量与公共利益的底线管控，结合详细规划管理单元范围，深入分析现状与问题、目标与需求，加强更新方式、空间要素、利益主体、规划实施等方面的统筹，落实功能整合、规划协同、利益平衡、拆迁捆绑<sup>[22]</sup>，保障公益性用地的有效落实和规划的有序实施，促进片区土地价值和空间品质的整体提升<sup>[23]</sup>。例如，在兼顾规划布局科学性与更新项目规划效益的基础上，因规模小而无法单独落实配建学校的更新项目可通过片区统筹在其他更新项目内落实。

(2) 完善审查机制，优化项目审查工作  
为更好地促进公共利益的落实，需进一步完善城市更新单元规划的全流程审查机制。在计划立项阶段，申报材料需附加公共服务设施、交通市政专项的可行性论证。在更新单元规划编制阶段，需明确无偿移交的公益性设施或用地规模、用途等指标。在规划审批阶段，管理公共设施的职能部门应参与审批和验收。在签订土地出让合同时，须明确公共设施建设的责任主体和实施时间，并将其作为后续实施监督的依据。通过对

城市更新单元规划的全过程管控，切实保障公益性用地按照更新单元规划和相关政策的要求得到有效供给。

(3) 创新规范标准，促进用地集约节约利用

教育设施配置是城市公共服务设施供给的重要内容，用地紧约束地区可对低效利用的中小学学校各类空间进行立体复合化设计，创新建筑设计标准，提高空间利用率<sup>[24]</sup>。例如，深圳福田区近年开展了“新校园行动”，对中小学建筑设计标准进行了深刻的探讨与研究，并借鉴国际先进城市中心区高密度校园的布局与设计，邀请国内外建筑师通过空间设计，在满足安全要求的前提下，创新部分建筑设计标准，促进中小学公益性设施的落实及用地的集约节约利用。因此，建议在满足安全要求及底线管控的前提下，结合城市及片区的发展情况，尝试创新公益性设施建筑设计的规范及标准，促进公共设施的多元供给。

## 5 结束语

城市发展进入存量时代，在新增建设用地资源持续缩减的形势下，深化土地供给侧结构性改革，建立健全城市更新公益性用地供给的制度体系与政策配套显得尤为重要。本文对深圳、广州、东莞3个珠三角地区城市的城市更新公益性用地保障政策制度及促进措施进行了研究，重点关注贡献比例、贡献内容、奖励机制、配套政策、规范标准、审查制度等的内容与措施，在对比分析与总结经验的基础上，提出3个方面的制度建设建议，即加强刚性管控的内容要求及针对性、建立规则公开透明的奖励机制，以及完善配套制度、发挥整体促进作用。

随着城市更新进入深水期，在城市更新项目实施过程中存在愈发复杂的多方利益博弈，急需处理历史遗留问题。

虽然当前各地出台了许多政策制度以促进公共利益的实现，但是在实际操作中更新项目在保障经济利益的同时基本只能提供基础的有限的配套，这与公共利益的需求不匹配。因此，需要认识到城市更新并非城市公共利益供给的唯一途径，在地化探索不同存量用地再开发的政策机制和实施路径<sup>[25]</sup>，打政策“组合拳”、创新政策“工具箱”、聚焦利益分配调整，将是下一阶段解决公益性用地供给难题的主要着力方向<sup>[26]</sup>。■

### [注 释]

①城市更新项目改造方式主要分为综合整治、功能改变、拆除重建3种，目前公共利益设施及用地主要通过拆除重建类城市更新提供，因此本文主要针对拆除重建类城市更新项目公益性用地的供给路径进行研究。

### [参考文献]

- [1] 杨慧祎. 城市更新规划在国土空间规划体系中的叠加与融入[J]. 规划师, 2021(8): 26-31.
- [2] 季玉清. 城市更新中确保公共利益的法律制度研究[D]. 上海: 华东师范大学, 2015.
- [3] 刘超. 城市更新中公共利益的衡量标准与程序设定[J]. 城市问题, 2017(3): 73-79.
- [4] 王若冰. 我国城市更新中保障公共利益的制度探讨[J]. 城市规划, 2022(9): 115-122.
- [5] 王国斌. 基于利益平衡的城市更新研究[D]. 广东: 华南理工大学, 2013.
- [6] 吴平. 治理视角下城市更新主体博弈与协同路径研究[J]. 绿色建筑, 2022(1): 26-30.
- [7] 邓毛颖, 邓策方. 利益统筹视角下的城市更新实施路径: 以广州城中村改造为例[J]. 热带地理, 2021(4): 760-768.
- [8] 金广君, 戴铜. 台湾地区容积转移制度解析[J]. 国际城市规划, 2010(4): 104-109.
- [9] 谢浩俊. 深圳城市更新中的土地贡献率制度实践研究[C]//持续发展 理性规划: 2017中国城市规划年会[下转第146页]

- [14] 王昭晖, 张晋博. 基于 TOD 模式的高铁站区景观设计初探: 以济南西客站为调研解析案例 [J]. 华中建筑, 2015(4): 54-57.
- [15] 麦哈德·冯·格康, 于尔根·希尔默. 柏林中央火车站 [J]. 建筑学报, 2009(4): 46-51.
- [16] 苟明中. 日本 TOD 模式的站城一体综合开发经验与启示 [J]. 城市轨道交通研究, 2021(7): 15-18.
- [17] 刘泉, 钱征寒, 黄虎, 等. 未来城市智慧 TOD 的发展趋势思考: 兼议 TOD 化与去 TOD 化之争 [J]. 规划师, 2020(22): 5-11.
- [18] 秦昱晨, 姚敏峰, 康泽宇, 等. “产城人站协同”目标下的轨道交通站城城市更新实践: 以广州西塍站片区城市设计为例 [J]. 规划师, 2022(2): 127-133.
- [19] 宋秋明. 基于景观都市主义的城市设计策略探究 [J]. 城市建筑, 2019(16): 166-172.
- [20] 杨锐. 景观都市主义的理论与实践探讨 [J]. 中国园林, 2009(10): 60-63.
- [21] 张雅萌, 车震宇. 基于景观都市主义的城市开放空间规划研究 [J]. 城市建筑, 2019(23): 34-36.
- [22] 金广君, 陈旸. 论“触媒效应”下城市设计项目对周边环境的影响 [J]. 规划师, 2006(11): 8-12.
- [23] 刘颂, 张莉. TOD 模式下的风景园林规划设计趋势探讨 [J]. 风景园林, 2012(6): 104-107.
- [24] 张祺, 顾林, 陈宇. 都市中的自然, 自然下的 TOD: 建筑与城市双重维度下的轨道交通综合体空间模式创新研究 [J]. 城市建筑, 2019(7): 14-20.
- [25] 郑曦, 蒋雨婷. 区域景观体系作为城市化的媒介: 查尔斯河口城市波士顿的景观演变与城市发展 [J]. 风景园林, 2015(9): 70-76.
- [26] 张震宇, 李建智, 武虹园, 等. 韩国轨道站点 TOD 地区步行空间规划的经验与启示 [J]. 规划师, 2022(11): 138-146.
- [27] 汤姆·梅恩. 复合城市行为 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 2012.
- [28] 克莱尔·库珀·马库斯, 卡罗琳·弗朗西斯. 人性场所: 城市开放空间设计导则人性场所 [M]. 俞孔坚, 译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2001.
- [29] 林菁, 王向荣. 杭州江洋畈生态公园 [J]. 城市环境设计, 2009(9): 122-123.
- [30] 朱育帆, 姚玉君. 为了那片青杨 (下): 青海原子城国家级爱国主义教育示范基地纪念园景观设计解读 [J]. 中国园林, 2011(11): 18-25.
- [31] 李芳. 大湾区“深汕之桥”: 深汕综合交通枢纽规划设计 [EB/OL]. (2022-10-27)[2023-05-27]. <https://mp.weixin.qq.com/s/wRD3fJbHCYdEvt2BgIfAyQ>.
- [32] 尹维娜, 李晓江, 尹泳枫, 等. 人本导向下的站城融建成环境设计研究 [J]. 世界建筑, 2021(11): 8-13, 127.
- [33] 卫彦渊, 徐哲. 基于 TOD 模式的高铁站区城市设计: 以杭温高铁富阳西站枢纽地区城市设计为例 [J]. 规划师. 2021(增刊 1): 88-92.

[收稿日期] 2023-06-05;

[修回日期] 2023-08-01

- [上接第 137 页] 论文集, 2017.
- [10] 深圳市人民政府. 深圳市城市更新办法实施细则 [S]. 2012.
- [11] 深圳市规划和国土资源委员会. 深圳市拆除重建类城市更新单元规划编制技术规定 [S]. 2018.
- [12] 王承旭. 以容积管理推动城市空间存量优化: 深圳城市更新容积管理系列政策评述 [J]. 规划师, 2019(16): 30-36.
- [13] 深圳市人民政府办公厅. 深圳市城市更新外部移交公共设施用地实施管理规定 [S]. 2018.
- [14] 盛鸣, 詹飞翔, 蔡奇杉, 等. 深圳城市更新规划管控体系思考: 从地块单元走向片区统筹 [J]. 城市与区域规划研究, 2018(3): 73-84.
- [15] 深圳市规划和自然资源局. 关于深入推进城市更新工作促进城市高质量发展的若干措施 [Z]. 2019.
- [16] 广州市人民政府. 关于加快推进三旧改造工作的补充意见 [Z]. 2012.
- [17] 广州市人民政府办公厅. 广州市人民政府办公厅关于印发广州市城市更新办法配套文件的通知 [Z]. 2015.
- [18] 广州市人民政府办公厅. 广州市旧村庄更新实施办法 [S]. 2015.
- [19] 广州市人民政府办公厅. 广州市旧厂房更新实施办法 [S]. 2015.
- [20] 东莞市自然资源局. 东莞市城市更新单元划定方案编制和审查工作指引 (试行) [S]. 2019.
- [21] 朱海和. 东莞新一轮城市更新政策背景下规划管控要点解读 [EB/OL]. (2018-12-12)[2023-05-12]. [https://mp.weixin.qq.com/s/zGIptKdMzJzHPGc\\_HxR7gQ](https://mp.weixin.qq.com/s/zGIptKdMzJzHPGc_HxR7gQ).
- [22] 钱坤, 叶小玲, 林浩, 等. 存量背景下深圳片区统筹开发模式探索 [J]. 规划师, 2022(11): 118-123.
- [23] 陈威, 李吉壖, 李理. 健康城市语境下城市更新策略对比研究: 以粤港澳大湾区典型城市为例 [EB/OL]. (2020-08-28)[2023-05-12]. <https://mp.weixin.qq.com/s/W17UsOS86ldqW2lxldQC1Q>.
- [24] 毛志强, 余惠灵, 罗洁斯, 等. 超大城市中小学用地标准优化策略研究: 以武汉市为例 [J]. 规划师, 2023(1): 66-76.
- [25] 黄瓴, 唐坚, 方小桃, 等. 治理转型下重庆市城市更新实施路径研究 [J]. 规划师, 2023(4): 73-79.
- [26] 赵科科, 孙文浩, 李昕阳. 我国地方城市更新制度的特征及趋势: 基于 20 部城市更新地方法规的内容比较 [J]. 规划师, 2022(9): 5-10.

[收稿日期] 2023-06-10;

[修回日期] 2023-07-26