

新形势下的深圳城市更新和土地整备利益统筹

万紫霞

深圳市光明区新湖街道土地整备中心

摘要：当前，深圳正处在“高位过坎”、迈入高质量发展阶段的关键时期，城市发展步入了深度城市化进程。站在新的历史起点上，深圳如何精耕细作，在特区这片热土上种出更有质量的“高产田”？本文在对深圳城市更新和土地整备政策进行介绍的基础上，对深圳拓展城市发展空间的创新和探索展开简要的阐述。

关键词：城市更新；土地整备；利益统筹

改革开放40年，深圳从一个偏居一隅的边陲小镇发展成为现代化国际化大都市，诞生了腾讯、平安、华为、万科等一批世界500强企业，吸引着来自全球的人才“孔雀东南飞”。深圳取得了举世瞩目的成就，但面临的人口、土地、资源和环境“难以为继”的矛盾日益紧迫，尤其是土地资源的紧缺成为制约城市可持续发展的最大瓶颈。空间是城市可持续发展的根基与未来，2012年，深圳存量土地供应首次超过新增土地供应，土地利用模式出现拐点，标志着深圳率先进入了以存量土地供应为主的发展新阶段。借助新一轮土地管理制度改革，深圳努力挖掘存量用地潜力，创新土地利益共享机制，在全国率先开创了城市更新和土地整备两大模式，有效破解了存量土地再开发难题，有力保障了产业发展空间。

在这样的背景下，2012年10月29日，中国第一个土地整备局在深圳挂牌成立，这个在原深圳市征地拆迁办基础之上成立的土地整备局，它的任务除了化解城市土地资源瓶颈、统筹协调、指导深圳市土地整备、房屋征（收）地以及土地投融资外，另一方面也是为深圳未来的城市和产业升级发展腾挪出空间，推动城市二次开发，完善城市功能和配套设施。2014年10月，经深圳市委同意，深圳市机构编制委员会印发《关于完善我市城市更新管理体制的意见》，深圳市城市更新办公室更名为深圳市城市更新局。2019年1月30日，深圳市城市更新和土地整备局挂牌成立，依据《深圳市机构改革方案》，原属于深圳市规划国土委（海洋局）直属单位的市城市更新局和市土地整备局不再保留，新组建了深圳市城市更新和土地整备局，由深圳市规划和自然资源局统一领导和管，职能上囊括了原市城市更新局和市土地整备局的所有行政职能。

城市更新土地整备的出现，不单只是名称的变化，更是符合事物客观发展规律的适应和调整，跨越了土地单一属性的外延，将城市存量土地作为整体考虑，从供给端消除低效土地利用方式，在城市更新土地整备工作中以节约集约用地为引擎，发挥土地供给侧改革的动力和活力，稀释新增用地的开发成本，提高存量土地经济效益和社会效益，进而推动全市经济转型升级，这是一次存量土地资源的自我革新，是土地作为一种不可再生资源的自我活化再造，更通俗来说是用城市更新土地整备布局深圳城市土地供给侧结构性改革的新举措。

一、城市更新改善建成区的城市空间形态和功能

这是城市功能的升级换代，而不是一般意义的“把旧的东西用新的替代掉”。它是一个系统工程，需要依靠长远和合理的规划来推动，不能“零打碎敲”。同时，需要市场化的安排，让市场上与之相关的各种机构共同参与进来，打造城市更新上下游的产业链，形成发展合力。深圳率先在全国创立城市更新单元制度，遵循“政府引导、市场运作”原则，在传统“三旧”改造的基础上，更加强化城市功能完善、产业结构优化、人居环境提升等内涵，以进一步挖掘存量用地潜力，拓展城市发展空间。为让城市更新发挥更大的作用，深圳出台了《深圳市城市更新办法》《深圳市城市更新办法实施细则》《关于加强和改进城市更新实

施工作的暂行措施》《深圳市城市更新“十三五”规划》《深圳市城市更新外部移交公共设施用地实施管理规定》《深圳市拆除重建类城市更新项目用地审批规定》《深圳市拆除重建类城市更新单元规划容积率审查规定》《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》等系列文件，构成了深圳城市更新一套完整的政策体系，对绿色发展理念、保护和活化历史文化遗产、提升产业空间质量、支持实体经济发展、规范城中村改造等方面提出很多新的举措。

二、土地整备有效盘活城市土地资源

作为破解深圳土地资源瓶颈的另一重要途径，土地整备以原农村社区的未完善征转地手续土地为主要对象，通过政策统筹、项目统筹和利益统筹，加快拓展城市发展空间，盘活原农村社区土地资源，促进原农村社区转型发展。深圳通过政府与原农村集体的协商，改变传统征地模式和工作方式，土地开发和利益分配体现基层自治和民主协商，建立了“资金+土地+规划+产权”的土地增值收益利益共享机制，为全国土地管理制度改革提供了可复制可推广的经验成果。2015年11月深圳在全国率先出台有效期两年的《土地整备利益统筹试点项目管理办法》，2017年11月11日该文有效期届满，深圳市在试点政策基础上重点对核算规则、留用地指标进行优化，于2018年8月9日出台《深圳市土地整备利益统筹项目管理办法》。土地整备利益统筹建立利益共享机制，改变以往单一货币补偿的做法，通过规划、土地、资金、产权的政策统筹，采用资金安排、土地确权、用地规划等方式，建立了多方共享的土地增值收益分配机制，保障城市公共利益及社区发展权益，使政府、原农村社区及相关权益人等共享城市发展红利。创新土地确权路径，以未完善征转地手续土地为主要对象，根据项目范围内的地籍权属、建设情况等分类核算留用地，统筹解决了原农村社区土地历史遗留问题，有利于加快盘活原农村社区存量土地资源，壮大集体资产，为全国土地管理制度改革提供样本。实现政策统筹联动，拓宽了留用地安排方式，留用地指标可在利益统筹项目范围外安排并通过与城市更新统筹处理的方式，解决了城市更新项目合法用地指标不足的问题，实现土地整备与城市更新的政策统筹联动。发挥社区主体作用，按照“政府主导、社区主体、市场参与”的原则，通过建立政府与原农村社区“算大账”、原农村社区及相关权益人“算细账”的工作机制，搭建政府、原农村社区及相关权益人的多方协商平台，充分调动原农村社区参与土地整备的积极性和主动性。

三、城市更新土地整备“组合拳”的市场效应

美国、日本、欧洲一些发达国家早在上百年前就完成了大规模的房地产开发，进入到存量资产阶段，更新、运营和改造是房地产行业重要的市场之一。以美国为例，每年房屋交易500万套，但满足500万套住房需求的90%是二手住房，新房只占需求的10%左右。在国内，城市更新的市场需求也很早就存在，旧城改造便是其早期形态。如今，随着城市化进程的加快，城市中心尤其是一线城市中心新增土地已处于极度稀缺的状态，率先进入存量房时代，迎来了城市更新的热潮。许多开发商也意识到其中的商机，纷纷将资本投入存量市场，一个上万亿规模的巨大市场正在形成。深圳房地产也从城市开发为主转型为以城市更新为主。深圳是一个实干并且敢于创新的城市，政府出个什么东西，敢先敢为，什么都敢提，提出来之后大家觉得都能理解，不做创新、不做尝试，何来更好的方式呢？大家都理解，那就按照已经出的东西先做呗，现在政府方面也在思考，有几个博弈，一是开发企业，二是更新行业相关组织都在提一些意见，大家站在平等的位

（下转第18页）

工中,需要回填的部分之外,均应做好统一的规划与安排。并且科学设立弃土堆放场地,这样日后便可对弃土进行集中化和统一化处理。另外,施工人员居住和生活垃圾的处理也十分关键,可设立专门的垃圾桶,也可设置临时垃圾堆放点,采取有效措施加大管理力度。

(五)完善施工管理,优化环保施工

市政工程建设施工中,施工内控管理尤为关键,受到多种因素的影响,工程建设的过程中,需要充分结合节能环保的基本目标,制定更加科学合理的环保施工措施,在工程施工建设的多个阶段采取多种防范措施。在工程前期设计的过程中,需全面结合当地的实际情况和工程项目规划的要求,完成施工规划设计工作。在采购材料和设备时,需要积极检查和审核材料质量和性能以及供货方的资质水平。对于特殊的施工环节或特殊节点,也应制定科学的操作规范,有效避免工程施工中产生大量的废弃物,减少废弃物排放。且在工程建设施工期间,要积极采用环保性施工材料,同时采取科学有效的环保措施和施工技术,将其贯彻落实在工程建设施工当中。同样重要的是,在工程施工阶段,还需关注生活垃圾的控制和处理,以此来有效保证环保理念的有效落实。

四、结束语

综上所述,在市政工程建设中,环保施工日渐受到了人们的重视。因此,工程建设施工阶段,需要不断推动环保施工技术的创新与发展,合理应用科学有效的技术措施,提高城市建设和施工的水平,有效减少工程建设对生态环境产生的污染。在工程建设中,以环保节能为主要的原则,并以现场施工实际情况制定管理制度,从而为人们营造更加舒适的生活环境,减少工程施工产生的各类环境污染,最终推动城市稳定、健康的向前发展。

参考文献

- [1]刘锦枫.环保型施工在市政工程管理中的应用[J].现代经济信息.2018(17)
- [2]蒋宏为.试论环保型技术在市政工程管理中的应用[J].重庆建筑.2017(01)
- [3]马红梅.环保型施工在市政工程管理中的应用探讨[J].绿色环保建材.2017(05)
- [4]尹新华,郑建华,方艳华.关于市政工程施工管理中环保型施工措施的应用[J].绿色环保建材.2017(09)
- [5]陈杨.关于市政工程施工管理中环保型施工措施的应用[J].低碳世界.2017(01)

(上接第16页)

置交流各自的想法。在这种形式下传统房企如何改变思路?从造房子到做产业?开发商不能习惯于过去的住宅开发模式,建成销售赚快钱。随着城市发展进程的需要,城市更新模式正在发生改变,企业也应转变思路,做一个有担当的企业,要为社会、城市做更多事情,多和城市整个功能结合起来。传统开发商转变思维,结合城市发展需要,从卖住宅到经营产业,这种转变并不容易,但是深圳大型房地产公司,都开始向产业地产转型。虽然深圳房企涉足产业是在近几年,但是深圳房企对于城市更新,有丰富的经验。像星河、卓越、华侨城、碧桂园,都开始在项目上深耕开发。以深圳本土老牌房地产公司星河控股集团为例。2004年星河控股集团就开始涉足城市更新项目,是国内最早涉足城市更新的公司之一,在操盘城市更新项目达20余个,将产业定位为四大集团之一。

城市更新,也是时代的更新、人们生活方式的更新、思想的更新。城市发展理念在暗流涌动的时代变革中迎来又一次挑战。深圳市城市更新土地整备“组合拳”作为土地供给侧改革的一项系统工程,需要统筹兼顾,需要政府和市场协调与配合,要加强城市更新土地整备立法工作,保障市场化中的公平正义,及各利益主体的合法权益,坚持市场化、法治化道路,真正实现土地供应的科学化、标准化、人性化、社会化,符合时代发展的需要。

参考文献

- [1]秦波,苗芬芬.城市更新中公众参与的演进发展:基于深圳盐田案例的回顾[J].城市发展研究,2015年03期.
- [2]刘芳,张宇.深圳市城市更新制度解析——基于产权重构和利益共享视角[J].城市发展研究,2015年02期.

(上接第06页)

一、成立社区组织,加强社区管理。制定城市慢行交通系统社区管理目标,凝聚社区居民共识,让社区居民愿意主动投入参与社区慢行交通系统事务中来,不断学习创造,管理社区事务,有助于社区环境的保护。第二、健全企业认养步行空间机制,鼓励私人企业共同参与慢行交通空间认养及维护,并于完工后交由社区组织进行慢行交通空间后续经营管理。这一方面能减少政府支出,减少维护管理人力,另一方面也能维护社区慢行交通空间环境。

参考文献

- [1]张玉金,城市慢行交通系统中政府行为的研究[D],西南大学,2014.
- [2]姜超,基于人本化分析的北京慢行空间研究[D],北京工业大学,2016.
- [3]孔伟,任亮,王淑佳,多重战略机遇下京津冀绿道示范城市建设个案研究[J],生态经济,2019.2