

从城市更新到土地整备

——东莞存量空间更新路径研究

谢石莹

东莞市城建规划设计院

摘要：城市更新和土地整备是存量空间发展最为重要的两个路径。城市更新借助市场化力量，项目规模小、居商主导的特征，难以满足城市重大平台、战略空间的发展需求。土地整备由政府主导，具有整村整备，支撑重大平台、落实重大设施建设、平衡集体收益等特征，是战略空间存量更新的重要途径。结合深圳的经验，本文提出东莞以标图建库线为核心构建土地整备制度，搭建土地整备规划管控体系，选定土地整备重点空间，推动土地整备实施。

关键词：城市更新；土地整备；东莞

一、土地整备

土地整备是政府主导，综合运用规划、土地、经济、产权等政策和统筹手段解决社区土地历史遗留问题，推动存量空间更新的重要途径。土地整备通过政策集成及创新，利用权属清理、用地指标腾挪置换、土地开发整理、规划实施等具体措施，实现土地空间资源整合及与周边环境衔接，破解土地资源瓶颈，保障民生服务设施以及重大产业项目实施，是存量土地进行二次开发的重要方式。土地整备的特点是政府主导，自上而下，一揽子解决土地历史遗留问题。相对于城市更新，准入门槛较低，灵活性更高、操作性更强，并且由政府直接面对社区，与社区协商共同推进。避免开发商在过程中赚取中间利润，既降低存量发展的生产成本，也减少中间环节和交易成本。

二、土地整备的作用

保障连片的产业空间。土地整备以整村整备推进，能有效整合分散的土地产权和存量低效产业空间，为新兴产业提供成规模的产业空间。深圳通过土地整备，成功支撑未来科技城项目的落地，为“互联网+”未来科技城整备出485.1公顷的用地空间，为城市产业升级转型提供充足保障。

保障重大平台的建设。重大平台需要成片的土地空间，难以依靠项目规模的城市更新提供空间保障。土地整备可以依据地方政府发展谋划，以重点发展地区为目标，综合整理重点地区土地。深圳政府重大科研平台光明科学城，通过土地整备，整理出314公顷的用地用于中山大学深圳校区建设，支撑创新产业核心平台发展。

保障重大基础设施建设。在交通基础设施方面，同过土地整备，深圳整备出包括有深圳外环高速公路、广深沿江高速二期工程周边以及涉及地铁站点土地。在公共设施方面，有红花山公园、大雁山森林公园、石围公园、荔湖公园以及凤凰小学、东周小学、公明中学改扩建工程等。

三、东莞土地整备制度构建

（一）构建土地整备制度

过去十年，东莞基本搭建“政府引导、市场运作”的城市更新制度体系，共推进424宗项目的实施，拉动1051亿元总投资，形成多种改造模式，包括单一主体挂牌招商、政府主导、土地权利人自改等，成功推动了工改居商、旧村改居商、工改工等项目，取得了良好的成果。同时，也出台《东莞市“三旧”改造标图建库申报和审查指引》《东莞市城市更新单元划定方案编制和审查工作指引（试行）》《东莞市城市更新单元（项目）“1+N”总体实施方案审批操作细则（试行）》《东莞市城市更新地价计收和分配办法（修订）》等一系列政策文件，搭建了比较完整的制度框架。

以标图建库线管控为核心构建土地整备制度。深圳市土地

整备制度构建的核心是合法用地比例，深圳由于集体土地整体转国有的政策，使得原村域范围内的集体土地面临发展合法性的问题，而通过土地整备，一方面集体获得土地的发展权，另一方面，政府获得了重大平台、重大设施的发展空间，由此推动了土地整备工作的开展。东莞不同于深圳，集体土地没有整体转国有，但可借助城市更新的核心准入条件，标图建库线的管控，构建土地整备制度。

通过土地整备推进战略地区发展。目前东莞城市更新的准入门槛限定在标图建库线内，结合东莞的实际情况，还有很多标图建库线外，难以纳入标图建库范围的土地。同时，这些土地又是低效、破败、亟须改造的空间，也位于城市发展的重要战略节点上。这样的存量空间可通过土地整备的路径进行二次开发，缓解土地供需矛盾，提升政府掌控土地资源的能力。

土地整备区不再受理城市更新项目。土地整备年度计划应当优先整备重点发展地区用地、产业用地、重大项目用地和民生工程用地。对纳入土地整备规划、计划的区域，市主管部门不再受理城市更新项目申报。

（二）构建土地整备规划体系

制订土地整备专项规划。需要超前地编制土地整备专项规划将城市宏观规划进行落地，对宏观规划要求进行梳理，并分解形成土地整备工作目标与任务，明确规划期内土地整备地规模、结构、布局、时序、资金预算安排等，成为土地整备年度计划确定全市及各功能区（镇）土地整备规模、重点整备任务、资金预算等的直接依据。

制订土地整备年度计划。在土地整备年度计划中，划定土地整备区域，优先纳入重点发展地区用地、产业用地、重大项目用地和民生工程用地。

制订土地整备项目单元规划。政府结合规划实施要求和农村集体利益诉求，编制土地整备单元规划，明确规划设计条件，重点对留用地的选址、用途和开发强度进行明确。通过划定土地整备底线，优先保障公共服务设施和城市基础设施用地；对于公共服务设施和城市基础设施以外的用地，通过确定土地整备基准线，综合运用规划、土地、资金等多种政策工具，实现政府与原权利人的利益共享。

（三）划定土地整备重点空间

土地整备重点地区是统筹近期土地整备空间，明确近期土地整备工作的重要平台。划定立足于服务规划实施、用地整合及整备项目统筹的需要，在综合考虑规划定位、规划路网、生态控制线、社区边界及用地权属等因素的基础上，对上述土地整备潜力较大的用地按照集中连片的原则划定的区域。

土地整备重点地区是为了加强政府在该地区对土地资源的掌控力度，提高土地集约节约程度。因此，应注重对土地整备重点地区内空地及低效城镇用地的整备力度，尽可能多的完成土地收储工作；同时，作为城市重要节点，应加大市级重大战略地区、重大基础设施、连片产业用地的用地整备，支撑规划落实。

参考文献

- [1] 邹兵. 深圳土地整备制度设计的内在逻辑解析——基于农村集体土地非农化进程的历史视角[J]. 城市建筑, 2018.
- [2] 林强. 半城市化地区规划实施的困境与路径——基于深圳土地整备制度的政策分析[J]. 规划师, 2017, 033(009): 35-39.