

规划控制方式与土地开发建设模式高度匹配的街坊详细规划设计

范融

深圳市大沙河建设投资有限公司

摘要：详细规划作为城乡规划管控的重要层次，是土地出让的前提研究条件，如何使详细规划更精准地向下传导至土地开发，并能灵活适应土地开发模式，是城乡规划研究发展中的一个重要议题。以留仙洞为代表的深圳重点片区在控规阶段，将土地出让模式研究提前，与规划控制同步，并努力实现规划控制方式与土地开发建设模式的高度匹配，探索了法定图则控制下的详细规划编制的新思路和新方法。

关键词：规划控制方式；土地开发建设模式；街坊详细规划

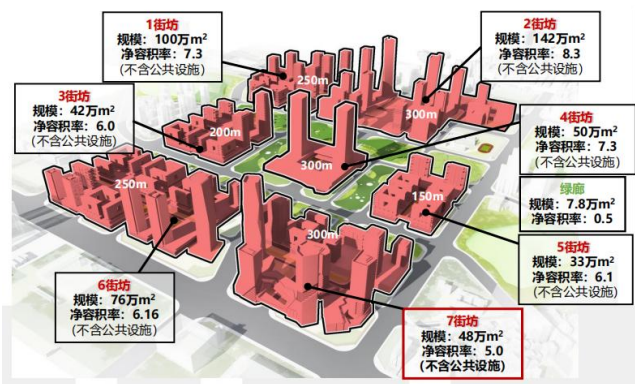
【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.21.008

一、留仙洞总部基地区域使命和规划控制方式

留仙洞战略性新兴产业总部基地规划占地面积1.35平方公里，位于深圳市南山区中北部，东拥深圳大学城优质科研人才基础，南接高新科技园外溢资源，为深圳六大总部基地之一。

留仙洞总部基地，通过全过程综合设计，促成深圳产业升级与创新创业的重要空间实践。按照《深圳市城市规划条例》，城市规划编制分为全市总体规划、次区域规划、分区规划、法定图则、详细蓝图五个阶段。留仙洞总部基地内各个街坊开发均经历总体城市设计和法定图则、街坊详细规划设计到开发建设的综合设计过程。上述规划内容服务于详细地块的开发主体，是开发建设前的必要流程。

留仙洞规划建筑面积约683万平方米，整体空间格局为4条“城市公共绿廊”与7个高强度“街坊”。基地被划成7个街坊，即七大开发控制单元，实践“单元整体开发+公共绿廊捆绑开发”相结合的开发思路。目前，除七街坊外，其余各街坊均已进入建设阶段并别部分已经建成运营使用。



留仙洞各街坊空间布局示意图

二、留仙洞七街坊详细规划

（一）规划控制方式

从内容来看，深圳法定图则和国家层面现行的控制性详细规划类似，而详细规划则是详细蓝图深度的规划层次。详细规划自上而言，是对法定图则所确定的各项指标进一步深化和落实，自下而论，是对下层次的总图设计和工程设计进行指导和控制。

《留仙洞总部基地控制性详细规划》明确提出，应开展城市设计、详细蓝图等下一层次规划后，方可进行土地出让、用地开发与建设。留仙洞七街坊详细规划是作为传导和落实留仙洞总部基地城市设计和法定图则等上位规划意图的重要控制层次。同时对建设地区提炼更为详细的控制要求，作为下达规划设计条件的重要依据。

编制详细规划核心目的是结合街坊实际情况和需求，以营造高品质城市空间为目标，详细确定商业及公共配套设施、建筑覆盖率、建筑布局、地上地下立体空间、道路交通组织、停车位、市政工程、街道及公共空间组织、建筑风貌和景观环境等方面的控制和引导规定，从而精确导出规划设计条件。

七街坊是留仙洞总部基地里最后一块即将面向实施的街坊，经历过从2015年《留仙洞总部基地控制性详细规划》到2021年[西丽中心区地区]法定图则的时间变迁，留仙洞七街坊从产业社区演化成了产城综合社区，法定图则已经基本明确稳定，将是留仙洞总部基地七个街坊里唯一融合居住、产业等复合功能的开发控制单元。七街坊将以探索高密度产业集聚区人居环境示范的使命为目标，成为完型留仙洞片区科技创新和人才发

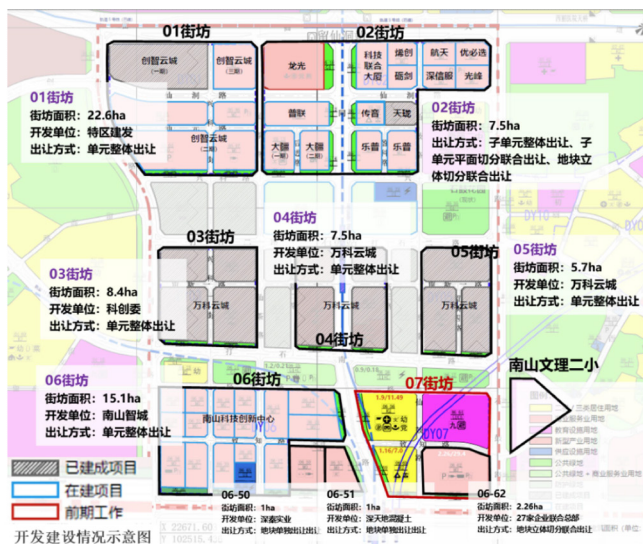


图 留仙洞开发建设情况示意图

留仙洞总部基地通过搭建实施型城市设计和整体性单元开发联动的实施平台，探索了高强度开发条件下产业集聚区的建设新道路。

展的有力一环，助力打造民生幸福标杆的“留仙洞方案”。

七街坊主要由四个地块组成，06-56和06-60地块用地性质为二类居住用地，06-62地块为新型产业用地，06-64地块为教育设施用地，七街坊地块用地面积总计7.9万平方米。



留仙洞七街坊法定图则

(二) 土地开发模式

七街坊各地块均由同一主体——深圳市南山区属国企进行开发实施建设。同一开发建设主体，使得街坊内各地块统筹设计建设、协调解决共同面临的现状难题。

06-62地块以挂牌出让方式作为企业联合总部，是“总部联建+国企代建”土地开发建设的创新实践。联合建楼，批量解决总部企业和上市企业“恒产”需求，同时大幅降低企业用地成本，开创集约高效用地新模式。06-62地块由区政府通过产业遴选出27家重点企业，27家企业联合竞得土地，产权可分割，而为了开发建设能够顺利高效地开展，项目将统一由区属国企进行代建。

06-64地块作为九年一贯制学校，由深圳市南山区建筑工务署作为招标人开展代建招标，最终由区属国企进行代建。

06-56和06-60地块作为公共性住房用地，根据市、区政府有关“鼓励市、区国企积极参与保障性住房的建设与发展”这一精神，计划由已参与06-62和06-64代建工作的同一区属国企投资建设。

(三) 协同土地开发建设模式与规划控制方式的详细规划设计

规划设计意图能否较好地实现，往往看土地出让端的管理，详细规划作为城乡规划管控的重要层次，是土地出让的前提研究条件，如何使详细规划更精准地向下传导至土地开发，并能灵活适应土地开发模式，是规划和管理的难题之一。

1、留仙洞七街坊详细规划核心挑战有以下四点：

一是区域协调、产城融合。留仙洞是深圳市内唯一的国有未出让总部用地，承载着大型产城社区的城市发展使命。七街坊紧邻西丽枢纽，结合西丽高铁新城建设，探讨城市门户地区空间建设的问题，如何营造良好的城市形象界面。

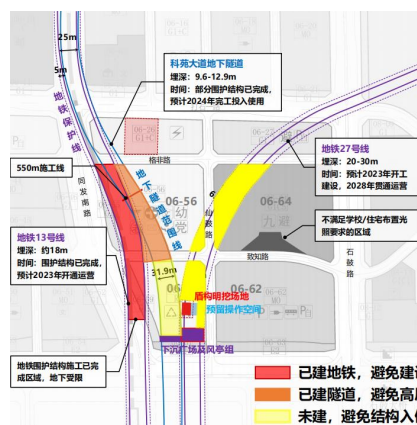
二是公共配套和服务设施繁多，打造“人居七优”试点。七街坊详细规划需在规模和布局上，实现社区配套设施的高标准供给。“人居七优”从人的需求出发，重点关注创新人才的需求，从空间与设施角度满足

人民的情感承载与释放。创建了健康管理、商业服务、终身教育、文化服务、体育健身、创新支持、公共空间共计7类设施的配置标准指引，布局了居住空间和创新空间2种空间，满足城乡居民全生命周期工作与生活等各类需求的基本单元，融合“宜业、宜居、宜游、宜养、宜学”多元功能，引领面向未来、健康低碳的美好生活方式。项目将配建含心理疏导室和社区中医诊疗室的社区健康服务中心，含社区图书馆的社区文化活动室，含公共厕所、更衣室淋浴间、医务室等的操场开放配套设施。

三是项目工程条件复杂，可建设空间极度受限。七街坊面临高强度开发、土地集约节约任务之余，还承受着多重工程占据地下空间的复杂压力。根据[西丽中心区地区]法定图则，06-56和06-60地块容积率为6.0，处于深圳市密度一、二区、密度三区同时在地铁500米内的居住用地的基准容积率是6.0，已达到容积率标准的上限取值。

七街坊居住地块、学校地块面临科苑路隧道下穿工程和地铁13号线、27号线下穿，南侧受城市高压燃气管线改迁工程的影响，依据安全评估，建筑和地下室退距按照31米进行控制，这对地下空间的开发带来了极大的挑战，也同时面临多个工程协调问题，需探讨地铁、隧道和七街坊的建设模式和建设时序安排。

考虑到场地地质勘探条件的包含利用首层高差局部抬高的半地下室停车空间，地下室仅能布局三层，通过建筑强排方案布局研究，居住地块需要配建的停车泊位数无法在自身地块地下空间内满足，如需满足车位要求，常规做法是通过降低地块容积率的方式减少车位需求，以满足规范要求的车位数。这对开发强度带来了影响，面临着无法承接上层次规划意图的困境。



四是重点片区门户，公共环境营造。留仙洞七街坊作为毗邻西丽高铁枢纽的重要城市界面空间，需衔接西丽枢纽与留仙洞总部基地中心，优化公共空间体系。处在西丽枢纽流量场的影响区，未来承接大量外溢客流，必须着重关注绿地与公共空间的优化设计，营造活力开放的城市界面。

2、留仙洞七街坊详细规划策略

直面上述挑战和困境，从协同土地开发建设模式作为切入点，鉴于七街坊内四个地块均由区属国企实施建设，可以通过统筹设计统筹协调开发建设解决难题，从规划、建筑、建设到运营的全流程统筹展开研究，找寻

破解规划难题的新思路和新方法，能够更好地协调区域协调开发建设、促进地上地下一体化建设、打造多元复合功能社区。

留仙洞七街坊详细规划设计将土地出让模式研究提前，与规划控制同步，以推动留仙洞七街坊的高质量建设为目标，解决所面临的复杂工程条件、地下空间受限、人居环境、区域协调等问题，使得片区发展与规划定位紧密结合、一脉相承。尤其是地下空间统筹利用的开发建设方式，实现了可建设空间的拓展。完成了规划控制方式与土地出让模式的高度匹配。具体策略有以下三点：

一是站城空间融合示范。关注街坊南北向联系，规划布局“绿廊+街道”打通高铁枢纽到留仙洞中心的公共空间体系，充分利用高铁枢纽门户广场的交通承接优势，通过公共领域的拓展，创造流量场，引导人流通过步行街道与城市绿廊行走、活动、互动交往。

分层级打造街头绿地、社区庭院、裙房屋顶花园，倡导围院空间对公众开放，打造开放式社区，同时兼顾居住人群对住区私密性的要求，将商业屋顶作为住区私密绿化花园，以门禁系统进行管理。结合周边功能策划公共空间主题，如结合幼儿园设置儿童友好公园；庭院空间设置立体公共空间；简洁多功能绿地空间，匹配高铁枢纽门户景观；结合地铁口一体化设计下沉广场。

二是高品质公共服务示范。筑造四象限，构建社区服务核。以解放内商业街为空间线索，纽和四个象限的各类公共服务，四象限公共配套各有侧重，共同形成具有开放展示意义的社区民生服务核心。研究形成社区配套指标及布局指引，打造街坊内道路服务轴线、引导车行步行流线适度分离。56号居住地块布局医养、幼儿、环卫配套功能，60号居住地块布局文化、党群、便民配套服务功能，教育地块布局学校体育场地复合功能并引领分区管理、开放共享。人居七优试点建设学校，操场向公众开放，布置在临近居住地块的一侧，在街坊内市政道路布置社会出入口，配置操场开放配套设施。另外，以集约用地为指导，以垃圾处理新技术和管理新模式为抓手，创新采用附设式垃圾转运站形式，探索打造新形势下垃圾转运站建设新标杆。

三是地下空间统筹利用，停车共享示范。充分挖掘街坊地下空间，从空间维度，利用同一开发主体建设优势，统筹利用街坊内市政道路下方的地下空间作为停车空间，从时间维度，建立停车分时共享机制，后续通过运营管理搭建平台，整合住宅、办公和学校停车位资源，利用错峰潮汐特性，住宅小区共享白天、写字楼共享夜间停车位给街坊不同主体人群使用，缓解停车难题。

七街坊详细规划设计重点探索了地下空间的开发利用新路径。目前我国关于地下空间的法规、制度存在缺失，地下空间规划管控、权属规定、建设标准、管理模式尚不明确、统一。一般道路用地出让以用地红线作为出让范围，是不以地面、地上或者任何平面范围和标高范围作为切分的。道路、学校下方地下空间并没有形成独立的开发权，从权利形态角度，同一地块的地面和地下空间难以划分给不同的权利人。道路和学校属于城市基础设施和配套服务设施，具有公益用途，权属在于政府方，站在土地集约利用的角度，如果想统筹利用道路和学校下方地下空间作为七街坊居住地块的停车使用，必须

要将权属和使用权分离，确保地下空间权属仍然归给政府方，而居住地块仅享有使用权。站在七街坊统筹开发建设的角度，七街坊详细设计努力达成了这一共识，实现了土地集约利用、高强度产城融合社区的目标。

通过与住建部门、规划部门以及教育部门多方的沟通，达成了创新地下空间利用模式的统一共识。教育局同意在满足学校停车需求的前提下，共享部分停车空间面向社会使用，但产权须归属学校。学校用地出让时需明确学校地下车库共享用途，保障学校产权独立，仅使用权给居住共享，学校用地配置车位数不少于200个能单独运营管理的社区共享停车区域。规划和自然资源局同意市政道路与居住地块一并出让给居住地块用地主体（区属国企），道路产权归政府，由居住地块用地主体建设，建成后无偿移交政府，道路地下空间使用权可共享。

七街坊详细设计地下空间控制要求为：在满足市政、交通等相关要求的前提下，本街坊整体统筹规划设计，地下室基坑统一施工。东侧06-64地块建设公共停车场，预留地下通道接口。南侧需预留与西丽枢纽联通的27号线地下通道接口。

在七街坊统筹规划建设一体化方案中，通过研究土地开发模式以及地下空间利用方式，找准规划实现的难点、痛点，达到了规划控制与土地利用高度协同、匹配，实现了创新和双赢。

- 1) 推荐方案：56、60地块及周边道路统筹开发；56地块与学校间预留地下车库接口（已获学校同意）
- 2) 备选方案：56地块利用预留通道接口，以北侧公共绿地车库作为公共停车位补充
- 3) 统筹方案：北侧公共绿地、学校、联建地块地下均为社会停车场，可预留接口联通公共绿地与学校社会车库



七街坊地下空间利用方案剖析图

结语

详细规划是法定图则和地块出让条件两者中间的重要衔接，旨在促进片区总体规划控制目标由上至下的导控和落实，并精准有效地指导地块开发建设。留仙洞的详细规划设计做出了一个很好的探索，面对复杂工程条件，从开发建设模式与规划管控方式高度匹配作为切入点，为地下空间开发找到了创新的模式，将片区规划设计管控延续到开发项目中，并努力实现规划一出让一开发、运营等工程全阶段的一以贯之。

参考文献

[1]刘欢,李连财.基于规划单元开发的控制性详细规划编制方法研究——以深圳留仙洞总部基地控制性详细规划为例.新常态:传承与变革——2015中国城市规划年会论文集(06城市设计与详细规划)

[2]陈卫国.面向生态城市土地集约化利用的另一种手段——从深圳市福田区公共绿地地下空间开发利用说起.城市发展研究——2009城市发展及规划国际论坛论文集

[3]黄卫东,李连财,窦飞宇.城市转型视角下的产业基地规划设计——以深圳市留仙洞产业基地为例[J].规划师.2013,29(09)