

更新单元在旧改实施规划中的运用分析

李晨

广东保利城市发展有限公司

摘要：广州市更新单元规划在10年演进间，构建了完善的技术体系以及政策体系，每个体系都为当前城市更新发展提供了重要作用。虽然广州市城市更新单元体系存在细小问题，但是整体机制仍可以为我国诸多缺少更新经验的城市提供重要参考。基于此，本文对更新单元在旧改实施规划中的运用进行分析与研讨，以渔沙坦村为例，首先对旧改项目进行概述，其次对项目进行现状进行解析，最后对更新单元在旧改实施规划中的运用进行分析，以供参考与借鉴。

关键词：更新单元；旧改实施；渔沙坦村；片区规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.08.002

引言：随着经济的发展与社会的进步，我国经济发展模式已然从高速发展模式逐步转变成为高品质发展模式，城市建设也已经从外延式扩展向内涵式增长模式进行转变。更新单元作为当前国土空间规划的主要路径，在旧村改造以及低效土地利用等国土空间规划工作中有着极大的作用。广东省当前对“三旧”问题格外关注，将解决当地的实际问题列为主要目标，出台多种指导发展意见，致力于加快三旧问题解决。

一、项目概况

（一）区位分析

渔沙坦村位于广东省广州市功能拓展轴东侧，西部靠近中部都会区，东北部与中新知识城相连接，从广州市的整体空间结构而言，渔沙坦村在都会区的东北部，同时还位于中新知识城与广州市主城区的连接走廊。

渔沙坦村现阶段受中心城区的辐射影响，该片区在未来的发展中将继续以承接中心城区的城市功能为主。因此，在未来的发展趋势中，该村会借助自身的自然资源禀赋为中心城区提供良好的生态、居住以及完善的配套服务。

（二）项目背景

渔沙坦村是广州市及天河区层面重点改造的旧村之一。2019年5月27日，广州市天河区在《关于研究部署旧村改造工作》会议上，提出全面加快建设渔沙坦村等其他村落的重点村旧村改造工作；根据广州市城市更新工作实施意见，渔沙坦村被其纳入十年实施计划。2019年5月，天河区渔沙坦村对旧村整改意见以及改造方式进行民主表决，全村范围内通过率高达99.24%，远远高于广州城市更新政策所制定的通过率，这也充分表明渔沙坦村的村民对于旧村改造的意愿十分强烈^[1]。

二、项目现状分析

渔沙坦村位于凤凰山南侧，现状建筑主要集中于广河高速北侧、华南快速东侧，从聚落的空间形态上看，以住宅、工厂以及耕地相互交叉分布为主，以村道为主对外连接，下图为渔沙坦村俯瞰图（见图1）。



图1 渔沙坦村俯瞰图

（一）经济发展现状

渔沙坦村的村集体经济来源一般为厂房、个人住房以及土地出租，主要为简单加工制造、仓储物流等业态，辅以少量农作物生产，缺少产业集群性，对土地资源的利用效率相对较低。

（二）土地使用现状

2009年该村的农用地为24.74公顷，建筑用地为185.58公顷，其他土地为6.00公顷。2018年，该村落农用地为182.82公顷，建筑用地为210.04公顷，其他土地为3.57公顷。渔沙坦村的更新子单元范围主要以渔沙坦村集体权属为主，其中涵盖部分国有权属^[2]。

（三）公共设施现状

现阶段，渔沙坦村的公共服务设施无法满足当前村民的日常基本需求，村落中的公共服务设施主要集中在渔中路、渔兴路以及华美路两侧，设施类型主要包括行政管理设施、教育设施以及本地服务型商业。社区公共服务设施涵盖图书室、星光之家、老人活动室等。

整体来看，渔沙坦村经济发展相对广州市其他城中村较为落后，仍保留农业及初级加工制造业等业态，建筑质量总体情况较差，对天河区北部区域的城市形象造成了一定的影响，人居环境有待提高。具体表现为以下四个方面：一是交通设施需要提高，渔沙坦村虽然紧靠城市干道，但由于缺乏匝道连接，导致主干道过而不入，同时，村中道路缺乏系统性，加之高速以及快速公路对于村落的切割，使得村中的停车设施以及公共空间利用率下降。二是配套设施有待提高，渔沙坦村缺少相对较为集中的公共配套设施，例如市政管网、消防以及供电等。三是传统风貌遭受破坏，渔沙坦村具有良好的生态资源以及山水格局，但是现代化村居的无序建设对

其造成了极大的破坏，村内许多文化遗产未得到修缮和保护。四是人居环境质量需要提高，当前渔沙坦村的居住条件相对较低，传统的巷道以及私房加建违建问题，使得村落中存在极大的安全隐患，卫生死角以及盲区相对较多。

三、更新单元在旧改实施规划中的应用

《广州市城市更新单元详细规划编制指引》（2020年施行）中明确提出，城市更新单元是国土空间详细规划单元的一种类型，以低效存量用地再开发利用（城市更新改造项目）为主。单元内一般以成片连片为原则，综合以道路、河流等要素及产权边界等因素，保证基础设施和公共服务设施的完整性^[3]，一个更新单元可以包括一个或多个“三旧”改造项目。城市更新单元是城市更新实施规划中的基本单元。城市更新单元规划规定了城市更新项目的功能布局、发展思路以及建设指标，在新的国土空间规划体系下既可以有效落实国土空间总体的具体安排，避免多个专项规划冲突的情况，而且能够与城市更新单元详细规划紧密衔接^[4]。更新单元规划中分为刚性指标和弹性指标，刚性指标包括有发展定位与主导功能、城乡建设用地规模边界、自然资源指标、历史文化资源、开发容量的上限等，弹性指标包括单元内的地块位置、地块界线、用地性质（含兼容性）、地块规划指标、支路线位和宽度、配套设施布局等，均可以根据项目动态和实际情况进行调整，从而在更新单元规划中实现“刚弹结合”管控。

（一）更新单元改造范围划定

具体到渔沙坦村项目上，以村属用地范围作为更新单元片区划定的基础，再叠加土地利用现状、城市总体规划、土地利用规划、国土空间规划等诸多信息，对更新单元的范围进行明确，并对周围原控规管理单元边界以及路网结构特点进行有机结合、修正，从而确定渔沙坦村连片整体的更新改造范围。

从规划层面上看，更新单元是在城市更新规划和计划的基础上，对特定片区进行谋划，并且会考虑到地块与地块之间的连接关系，以及片区内各类土地使用功能的分布情况，具有一定的独立性。因此，在编制更新单元规划方案时，从项目实操层面上看，还应考虑到行政管理、周边项目权属人的利害关系等层面，考虑将其他项目纳入同一更新单元内，统一编制规划方案，并统筹考虑各项目实施主体的利益诉求和改造目标。

例如，渔沙坦村与柯木塱村同属于凤凰街道管辖，两村几乎没有明显村界，且村民之间互有联姻，因此在做规划及安置补偿方案时，应当设定在同一更新单元内进行考虑；其次，需要在更新单元内优先安排的公共服务设施、基础设施和公共绿地等公益性项目，可结合更新单元内原有的公益项目空间分布情况，统筹规划新设施，避免重复建设；三是可以考虑容积率在单元内平衡

的问题，避免某个旧改项目出现高强度开发的情况。

从政策层面上看，“成片连片改造”是城市更新规划管理方面的重大改革举措，而更新单元则是对“成片连片改造”中各个地块功能整合后整体实施的探索。在实际操作中，城市更新单元可以成为城市更新规划管理工作推进的重要抓手。虽然更新单元与“成片连片改造”都是为实现城市整体利益和功能改善而划定的特定范围，但二者在规划层面上有明显区别：“成片连片改造”强调单个项目的开发建设；而“更新单元”则要求多个地块整合后进行统筹规划。由于渔沙坦村的村社相对较多，并且相对较为分散，更新单元的范围既需要涵盖村属用地范围，同时也需要经过分析后涵盖周边旧村改造项目的范围，也即确定更新单元范围^[5]。

（二）找空间，优布局

在将更新单元在旧村改造中进行应用的过程中，规划人员可以切实做好空间优化，首先对更新用地进行梳理，将产业园区、居民社区以及大学校区“三区融合”的理念作为更新规划指导，切实做好产业空间裸地，保证凤凰片区的联动发展，真正的实现产城融合。根据十四五规划中的有关研判，渔沙坦村可以发展以生物医药以及健康产业为导向的产业体系，或发展以职业培训等为配套支撑产业的体系。针对渔沙坦村的产业格局进行调整，以此来形成北健康、南创智的产业新格局，并结合地铁站点布局产业用地，形成TOD集群效应。

（三）强优势，创氛围

要切实强化片区生态优势，对国土空间规划的生态廊道要求进行全面落实，将更新单元理念充分的落实到渔沙坦村旧村改造工作之中，构建健步廊道、口袋公园等公共休闲空间。全面落实上层次生态廊道建设需求，对零散的绿地斑块进行整合，针对凤凰社区中的蓝绿结构进行调整。构建高品质的网状公共空间系统，以此来全面促进景观、生态以及公共空间的耦合，真正的实现见山更进山，从而将自然山体融入村民的日常生活场景之中。以渔沙坦村所属的凤凰街道为例，在更新单元的驱动，凤凰社区需利用好山水连城的有利局面，构建起火炉山-凤凰山森林郊野环线，使民众可以体验到生态休闲文化，将国土空间规划中的环山慢行体系进行落实，形成森林公园慢行环。同时在入山门口附近构建公共服务设施，例如公共停车场、便民服务站、公共厕所等。针对内部而言，可以构建都市活力环廊，以人行道+公园绿地+历史文保建筑为串联模式，将城市活力热点进行有效串联。

（四）高标准，提服务

对改造区域内的医疗以及教育配套设施进行有效完善。渔沙坦村改造范围内用地面积为20.71公顷，建筑面积为25.96万平方米，以凤凰社区为例，在更新改造过程中，需要对凤凰社区中的医疗与教育设施进行统筹

规划，集中布局。规划拟定在区域中新建一所面积为8.34公顷的三级医院，并对提供部分用地给广州中学进行扩建，如果均在渔沙坦改造范围内解决，此类公建配套项目需占用较多建设用地指标，留给村民安置及企业融资的地块将趋于紧张，造成容积率过高，城市品质下降。而如果纳入更新单元统筹考虑，则部分公配或融资类商业办公业态可以腾挪至柯木塱片区内建设，从而平衡开发强度。

同时，在构建区域统筹级-15分钟生活圈-5分钟生活圈的三级公共服务体系时，需秉承“相对集中、均衡布局”的原则，对公共服务设施进行集约化布局。其中，15分钟生活圈内含有综合管理用房、政务服务中心、街道办事处以及信访中心等公共设施，其服务半径为800-1000米；5分钟生活圈是指社区居委会、议事厅以及党群服务站等公共服务设施，其服务半径为200-300米。在更新单元内统筹，也可以更好地探索公服设施的“最小公倍数”，避免重复建设。

除此之外，还需要在凤凰社区内做好轨道交通建设，落实新增轨道线位以及站点，将地下地上空间系统进行联动，构建立体化的交通组织形式^[6]。

（五）做好更新单元实施监管

在对旧村改造进行全周期管理的过程中，根据广州市有关部门的规定，需要对以下四个方面进行着重注意：第一，项目的实施条件。在更新单元划定后，规划编制单位应当充分考虑项目的实施条件，编制详细规划和项目实施方案，经区城市更新工作领导小组同意后报市城市更新工作领导小组审批。第二，建设用地指标的保障。根据更新单元划定方案，各街道办事处应优先保障更新单元范围内基础设施和公共服务设施建设，并按照“以奖代补”的方式进行奖励，形成可持续发展的良好态势。第三，实施进度的监督。针对实施进度较慢的项目，规划编制单位应协助街道办事处对更新单元进行动态监控。第四，资金平衡方案的保障。对于在确定资金平衡方案后需要进行经济测算和平衡方案论证的项目，规划编制单位应当协助街道办事处对资金平衡方案进行动态监控。

除此之外，加强对更新单元内项目的监管，规划编制单位还应协助街道办事处建立和完善更新单元内项目全过程管理制度。为避免不同利益主体之间对城市更新利益分配产生分歧，规划编制单位应当定期向街道办事处汇报更新单元实施进度、资金平衡情况、经济测算结果等信息，同时通过公开信息平台向社会公布更新单元内各改造主体的开发意愿、开发成本、融资平衡情况等信息。

四、结论

2023年，广州市政府下发一系列支持统筹做地、支持高质量发展的政策及工作指引，明确支持国有企业作

为做地主体，以“依法征收，净地出让”模式实施旧改项目改造，开展城市重点片区的更新工作。

在旧改工作中，更新单元作为一种城市更新的实施手段，主要通过划定更新单元，统筹更新单元范围内的土地、公共设施、城市基础设施等资源，对旧村进行改造提升，既是旧村改造规划编制的重要组成部分，也是实现城市“有机更新”的重要路径。然而在城市更新实践中，由于其属于新型规划方法和技术手段，更新单元的划定工作是一个较为复杂的过程，涉及多种技术问题及管理要求，因此需要相关部门在实践中进一步完善相关政策制度建设、加强相关技术研究和人才培养、不断提升更新单元划定工作效率及质量^[7]。

为切实提高广州市城市规划质量，同时落实《广州市城市更新办法》，改善城市风貌，建议未来可以通过更新单元规划的技术管控模式，以找空间、优布局、强优势、创氛围等手段，开展更新项目的规划方案设计，这样可以为征收储备项目提供规划方面有力的支持，确保既符合上位规划，又能发挥土地资源要素的统筹保障和调控能力，从而有效优化城市空间结构，最大限度的提升广州市城市建设质量。

参考文献

- [1] 张百献. 基于利益共享的城市更新统筹规划探索——以深圳市大鹏新区布新片区为例[J]. 房地产世界, 2023, (22): 51-53.
- [2] 吴丽萍. 关于构建江苏省城市更新实施机制的思考——基于国内外城市的比较研究[J]. 城市建筑, 2023, 20(22): 40-43.
- [3] 易启泰. 空间规划背景下的城市更新单元规划制度研究——深圳、广州、上海的对比. 面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集(02城市更新). Ed. 广州市规划勘测设计研究院, 2021, 1662-1667.
- [4] 练茂, 沈帅帅. 广州市城市更新单元的演变机制研究(2012—2022年)[C]//中国城市规划学会. 人民城市, 规划赋能——2023中国城市规划年会论文集(02城市更新). 中国建筑西南设计研究院有限公司, 2023: 10.055748.
- [5] 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, 39(11): 131-137+146.
- [6] 宋密, 王志伟, 袁媛. 城市统筹划定更新单元、双重分类推进实施——以安徽省阜阳市为例[J]. 上海城市规划, 2023, (05): 52-56.
- [7] 李嘉豪, 王世福, 陈慕婷, 等. “共生”视阈下线型水乡有机更新意图传导方法研究——以南沙“大稳-天益”水乡更新实践为例[J]. 南方建筑, 2023, (09): 1-11.