

# 国土空间视角下低效用地再开发中的城市设计策略研究

裴福旦

深圳市众智规划咨询有限公司

**摘要：**城市设计作为国土空间规划体系中的重点组成部分，城市设计是低效用地的主要内容。为落实节约集约利用土地，提升低效用地再开发水平，促进国土空间规划高质量发展，本文以广东省深圳市为例，从城市设计的角度，对低效用地再开发中的城市设计进行研究，分析低效用地，了解其中的再开发现状与问题，提出围绕产业经济发展、市场发展、政策引导、综合性开发模式的城市设计策略优化措施，对促进城市设计优化，提升国土空间规划管理水平具有重要的意义和价值。

**关键词：**国土空间；低效用地；城市设计

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.16.057

**前言：**在新时期的背景下，如何在有限的城市范围内合理高效配置土地，是基于国土空间规划的城市设计工作需要重点解决的问题。城市设计可以为国土的空间设计工作，提供高质量地支撑，使该设计活动，能够贯穿到此建设项目当中。而且，设计者可通过乡村营造、城市设计以及大数据等方式，实现对规划方法的改进升级，以保证其所实行规划或编制的水平，确保国土空间规划项目的合理发展。

## 一、新时期低效用地再开发的机遇和挑战

### （一）村镇工业集聚区提供新价值需求

作为低效用地再开发实践的先行区域，在近年来的发展中，广东省依据“三旧”改造、村镇工业集聚区升级改造、“工改工”城市更新等工作实践和探索，为其他城市的低效用地再开发积累了一定的经验。在村镇工业集聚区升级改造的背景下，广东省范围内的村镇工业集聚区面积不断扩大，相应的城市工业发展潜力和需求也不断增加，增加了城市的发展机遇<sup>[1]</sup>。村镇工业集聚区的建设发展为低效用地再开发的利用途径提供了一种有效的方向和思路，结合广东省在城镇工业集聚区升级改造方面的成功经验，可以将该方法用于城市低效用地再开发，以产生规模集聚效应的方式，配合完善的配套政策，提升低效用地的开发利用效果。

### （二）产业转型升级与转移奠定环境基础

在城市低效用地再开发的过程中，以促进产业升级改造为主要目的的产业转移、城市区域内成片改造等措施的实践，将以往分散于不同项目的低效用地，以促进产业发展的方式结合起来，让这些分散的低效用地产生集聚效应。城市低效用地的结合，能够为周边产业发展提供生产空间、资源等要素，不仅为低效用地的再开发

提供明确的方向，也有利于推动地方产业的集群发展，能够以高效的国土空间利用形式，给到城市发展活动，相应的经济价值以及社会效益<sup>[2]</sup>。

### （三）供应量高于市场需求量

在城市低效用地再开发的过程中，也发现受到经济市场整体发展趋势的影响，尽管相应政策能够对城市低效用地再开发起到一定的引导和激励作用，但由于当前市场本身的积极性有待提升，实体产业容易受到外需收缩等经济形势的影响，导致企业主体在参与低效用地再开发过程中的信心不足，进而影响市场需求量的变化<sup>[3]</sup>。而在当前低效用地再开发总体趋势的背景下，由低效用地再开发释放的产业用地规模不断扩大，很容易出现产业空间闲置的问题。这种供应量高于市场需求量的发展情况，对城市土地空间规划设计和也会产生一定的影响。

### （四）相关政策配套措施有待完善

从城市低效用地的概念和内涵角度来看，在以连片改造为主要形式的低效用地再开发模式中，受生态保护红线、耕地保护线等相关管控线影响，且调整空间较小，布局分散，连片改造的实际效果并不十分理想。在相关政策和配套措施中，未对相应内容有明确的体现，因而这一问题的存在，能够从侧面反映出政策措施完善性对城市低效用地再开发和用地布局优化调整造成的影响和限制<sup>[4]</sup>。同时，基于低效用地的二次开发活动而言，也发现尽管当前部分城市设计与改造中有明确的政策支持土地的连片改造，但由于建设用地指标返还的政策和路径尚未明确，再加上不同土地开发模式下的收益差距较大，从以趋向利润最大化为主要目的的相关利益主体角度来看，这种土地的连片改造往往会倾向于收益更大的改造形式，不仅对城市内土地空间的利用以及均衡发展，同时也会限制城市低效用地的再开发。

### 二、低效用地再开发中城市设计优化思路

在新时期的背景下，国土空间规划更为强调底线约束以及统筹协调，以加强建设用地指标管控和提升使用效率为国土空间规划治理的核心内容。它属于一种同级以及下级规划的开发建设活动，其可以帮助工作者大考空间布局，增加总体依据，不仅能够为具体城市空间布局的规划建设提供指导，也能够对当地土地资源开发利用工作起到一定的约束作用。新时期国土规划强调的五级三类自上而下的规划传导体系，能够实现覆盖城乡分级管理的总体要求<sup>[5]</sup>。同时，以国土规划核心内容的规划应用，能够为解决城市土地开发利用过程中各类矛

盾问题提供更为明确的方向指引。基于此，在国土规划的视角下，若基于低效用地的层面上，开展城市设计活动，应能够综合考虑土地开发对城市以及周边，乃至整个城市所在省份和规划区域的规划发展需求，以协调建设用地供需关系、提升低效建设用地合理价值、优化城市空间总体布局、平衡耕地自然保护与城市发展关系为总体目标，强调城市低效用地再开发长短期利益目标的有效结合，以这种土地开发利用的方式为促进城市规模化和集约化的发展提供支持。

深圳是广东省最具有代表性的发展城市之一，在广东省整体城市空间利用和规划工作发展的背景下，深圳的城市化进程也在不断推进和加深。现阶段，深圳市面临着存量低效用地资源盘活提升的发展限制问题。在明确这一问题对当地城市化建设发展限制的前提下，城市内部各个区域能够通过转变存量土地利用发展方式、探索节约集约用地模式、优化城市土地利用空间等措施，以存量土地的优化利用来促进城市更新和土地整備工作的顺利发展。

具体而言，深圳市针对存量低效用地的盘活及提升问题，在《深圳市城市更新和土地整備“十四五”规划》中明确提出能够盘活城市低效用地的总体目标和方向要求。在实际工作中，深圳市坚持“留改拆”并举的原则，以保留提升为主，从传统的大拆大建模式转变为注重留存、提升更新和细致管理的更新整備模式。

例如，南山区科技园区是城市低效用地再开发的典型区域之一，在低效用地再开发的过程中，当地通过更新准备的相关措施，已经成了现代化的高端商务办公区；宝安区西乡街道开发利用前为废弃的厂房区，在经过改造升级后，成了能够彰显时尚艺术气息的创意产业园区，在吸纳城市就业，促进城市产业发展方面发挥着积极的作用。

从这一方面来看，在国土空间的视角下进行低效用地再开发，应能够从城市设计的角度入手，以促进城市高质量发展为总体目标，强调城市低效用地再开发与城市发展中各项要素之间的密切联系，让低效用地再开发能够提高城市土地空间利用价值的同时，也能够有效促进城市的发展。

### 三、低效用地再开发中的城市设计策略分析

结合以上分析来看，城市低效用地再开发与城市设计之间有着密切的联系。在严格遵循国土空间规划设计总体要求和发展目标的前提下，应能够从城市设计的角度来明确低效用地再开发的规划限制要求，让城市设计为低效用地再开发提供支持和助力。在结合广东深圳城市低效用地再开发实际情况的前提下，对国土空间视角下低效用地再开发中的城市设计策略进行研究，主要可以从以下几方面入手：

#### （一）优化产业格局 构建差异化城市空间

形成具有集聚效应的产业发展规模和格局，能够对产业周边地区起到一定的辐射带动作用。基于这一原理，通过优化城市产业空间格局的方式，在城市用地范围内规划差异化的空间，结合不同区域拥有的产业发展优势和特色资源，发挥相应地区的产业发展优势。考虑深圳市的城市规划与发展，会受到珠三角地区政策引导和产业区位优势等方面的影响，在城市设计中，可以基于新时期提出的核、带、区的发展形式，在明确梳理城市当前产业发展依赖的资源优势前提下，应用区域差异化再开发的策略，在城市范围内加强对于人力资本科技创新等优势要素和资源的开发利用。这一过程应能够从城市功能更新和空间开发利用的角度，构建城市都市圈产业协同发展战略，以城市更新升级改造为基本工作内容和形式，借助谋划的旧城镇区来促进城市当地的产业梯度转移，从而发挥产业协同效益在促进城市建设发展方面的作用。

构建差异化的城市空间，强调基于分散在不同城市区域低效用地升级改造的具体功能类型差异，发挥不同地区在产业发展中的优势要素资源。例如，南山智造项目，其地址在西丽湖的国际科教城片区，属于深圳的重点项目，其中包括高标准、高要求的建设活动，使企业能够达成高效能地集聚工作，引领开展“工业上楼”的建设项目。该项目周边拥有密集的产业资源和创新要素，为项目建设提供了“软服务”和“硬支撑”。在结合基地环境的前台下，以构建产城融合的智造园区为目标，通过城市设计引导，打造三生空间融合的高质量产业园。建造完成后，该项目基于初始占地面积的17.9万 $m^2$ ；老旧工业区建筑面积的27.7万 $m^2$ 的进行拓展，使其蝶变面积可达到70万 $m^2$ ，可创建出现代化的产业园，用于为智能制造等高端领域，以拓展企业的发展空间。

#### （二）明确市场需求 掌握市场再开发平衡

维护低效用地再开发市场的供需平衡，是能够保障低效用地开发利用效果，提升低效用地作用价值，提升城市设计水平的重要前提。考虑市场本身的发展趋势会对低效用地再开发及土地利用情况产生影响，在城市设计中，应能够加强规划统领，突出高质量发展导向，以政府和相关部门来引导低效用地再开发工作的有序实施，让市场中的主体，能够参与到用地二次开发活动中。以掌握市场再开发的平衡状态为主要目的，在实际的低效用地开发建设中，能够从促进产业发展的角度出发，以为产业空间发展提供保障为主要措施，再综合考虑国土空间规划与城市设计总体要求的前提下，判断分析城市空间范围内新增产业空间上限。这一改造优化过程中，应能够贯彻长效常态的改造和发展理念。

同时，低效用地在进行开发时，也应能够贯彻连片改造的目标和理念，强调从城市规划空间内的历史文化、生态资源与环境角度，在实现对于城市空间资源和

要素优化配置的基础上，提升连片改造规划的科学与适应性，发挥各项资源要素在促进城市低效用地再开发中的作用。

例如，深圳的南山科技园，其初始建设时间是2001年。在该园区项目的建设过程中，深圳市始终坚持以市场为导向，以建设用于高新技术研发和产业发

### （三）发挥政策作用 以城市设计促进城市管理

在低效用地高强度再开发利用情形下，依据《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》，强化详细规划编制管理的技术支撑。重点地区编制详细规划，自然资源部门应按照《国土空间规划城市设计指南》要求开展城市设计，城市设计方案经比选后，按法定程序将有关建议统筹纳入详细规划管控引导要求。城市设计能够作为城市管理的依据，以城市设计方案来为管理工作开展提供指导，保证城市管理工作不偏离轨道。而为实现这一目标，需要依靠政策来进行支撑和规范。政策能够基于国土空间规划的角度，为低效用地再开发提供更为明确的方向指引和规范。从本质上来看，低效用地再开发是城市土地管理的重要组成部分，在当前全面深化土地管理改革的背景趋势下，将当前用于城市低效用地再开发的政策与其他城市管理措施结合起来，在深入挖掘低效用地利用价值的同时，也能够以合理的城市管理为当地产业空间的优化布局和调整提供良好的助力。在这一背景下，加强政策的统筹规划和引导作用，有助于吸引相关企业主体参与城市低效用地再开发项目的建设。从广东省城市管理工作开展的角度来看，将城市设计与城市管理结合起来，可以发挥当地现有“三旧”改造政策与其他管理政策的组合效应，以政策联动的方式，创新政策实施应用的工具和模式，同时也需要明确政策相关操作的具体实施路径，以此来为促进低效用地再开发项目的高质量建设和发展提供保障。

例如，在《深圳市低效用地再开发试点工作实施方案》中，明确体现出“加强政策激励”方面的内容。该部分共分为探索资源资产组合供应、完善土地供应方式、完善收益分享机制、健全存量资源转换利用机制四项具体内容。

其中，探索资源资产组合供应，强调鼓励地上地下空间综合开发接合模式，对需要进行整体规划建设的，在一次性组合供应的前提下，分用途、分层设立好相应的国有建设用地使用权；完善土地供应方式，强调鼓励原有土地使用权人的改造开发和集中连片改造开发，在完善土地使用权人申请变更协议相关程序和办法的基础

上，基于连片改造开发探索不同用途的地块混合供应方式，探索“工改工”与“工改商”、“工改住”联动改造的条件和程序；完善收益分享机制，强调以探索多样化补偿的方式，促进城中村改造与保障性住房建设相结合；健全存量资源转换利用机制，以探索存量建筑实施用途转换方法为主要途径，同时鼓励利用存量房产等空间资源发展“20+8”战略性新兴产业集群和未来产业。

### （四）加强顶层设计 探索综合性开发模式

综合性开发强调从宏观角度出发，以利益作为结合低效用地再开发项目建设发展的核心要素，充分发挥连片改造和土地复合利用的作用优势，以加强顶层设计的方式来为实际的低效用地再开发项目建设工作提供指引。

连片改造是低效用地再开发采取的基本形式之一，以综合性开发为主要目的，要求能够从城市范围内土地综合整治的视角，设计应用低效用地的连片改造模式。这一过程中，可以基于跨区域要素流转、规划功能、优化空间布局，探索要素实体空间与价值空间分离等措施，让城市内部不同片区之间实现利益共享。同时，也需要总结以往低效用地再开发项目建设的实际经验，结合城市低效用地再开发项目的实践情况，重点针对以往低效用地开发利用中的问题，从新时期的视角，探索能够通过创新制度和优化措施来解决相应问题的有效方法，以此来提升城市低效用地再开发的实际效果。

结论：综上所述，在国土空间的视角下开展低效用地再开发工作，应加强对城市设计的重视。在低效用地再开发中，应能够综合考虑城市空间布局、规划功能、片区定位与城市设计之间的关系。低效用地的涵盖范围较广，涵盖类型受不同城市发展情况影响也较多，在低效用地再开发中的城市设计，应能够以政策和市场为引导，从城市空间综合规划与开发的角度，加强城市设计与城市管理结合，提升低效用地再开发的实际效果，为促进国土空间规划高质量发展提供支持。

### 参考文献

- [1] 吴迪. 南安市石井镇低效用地再开发及产业转型思路研究[J]. 建设科技, 2023, (22): 55-58.
- [2] 陈玉宇. 国土空间规划背景下低效用地再开发研究——以韶关市曲江区“三旧”改造单元为例[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2023, (31): 10-12.
- [3] 孙明璐. 梁山县城镇低效用地再开发问题研究[D]. 山东大学, 2023.
- [4] 何裕平. 低效用地再开发中的政府与市场关系研究——以南京市高淳区为例[J]. 城市开发, 2023, (07): 123-125.
- [5] 李资华, 杨少敏, 邹永旺. 综合施策破解开发区低效用地困局的江西实践[J]. 中国土地, 2023, (07): 19-21.