

# 潮州市城市更新高质量发展路径探索

张德均

粤规院湾区（广州）规划设计有限公司

**摘要：**随着城市化进程的加快和产业结构的不断升级，潮州市的城市更新改造成为促进经济社会发展的重要议题。在国家和省级政策的大力支持下，潮州市积极推进旧城改造和城市更新工作，提升城市功能和宜居水平。本文通过对潮州市城市更新的背景进行分析，结合大湾区先进城市的成功经验，提出了一系列适合潮州市实际情况的发展策略。本研究为潮州市及其他类似城市的城市更新提供了理论参考和实践指导。

**关键词：**潮州市；城市更新；高质量发展；路径探索；城市规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.22.007

## 一、研究背景

潮州市作为汕潮揭都市圈城市的重要组成部分，近年来积极推动城市更新改造工作，以适应经济社会发展的需要，提高城市综合竞争力。城市更新不仅是提升城市功能、改善人居环境的重要手段，也是促进城市经济高质量发展的重要动力。在国家和省级政策的大力支持下，潮州市的城市更新工作逐步展开，并取得了一定成效，但仍面临诸多挑战和问题，需要进一步探索和总结经验，制定适合本地实际的发展路径。

### （一）潮州市的城市发展现状

潮州市地处广东省东部，历史文化底蕴深厚，素有“瓷都”之称。然而，随着城市的快速发展，潮州市也面临着一些亟待解决的问题。老旧城区基础设施陈旧，公共服务设施不完善，土地资源利用效率低下，城市功能亟须提升。同时，城中村和旧工业区等“低效用地”现象普遍存在，严重制约了城市的可持续发展和环境改善。

### （二）城市更新的必要性

随着城市化进程的加快和产业结构的转型升级，潮州市的城市更新工作迫在眉睫。城市更新是解决城市发展矛盾、提升城市品质的重要途径。通过城市更新，可以盘活存量土地资源，提高土地利用效率，优化城市空间结构，改善人居环境，提升城市综合竞争力。此外，城市更新还可以推动产业转型升级，促进城市经济的高质量发展。

### （三）潮州市城市更新的挑战

尽管潮州市在城市更新方面取得了一定进展，但仍面临不少挑战。首先，城市更新的规划体系尚不完善，缺乏顶层设计和系统规划，导致改造项目零星、碎片化推进。其次，资金投入不足，社会资本参与度不高，融

资渠道有限。此外，旧改项目涉及利益主体多，利益协调难度大，推进过程中易产生矛盾和纠纷。最后，历史文化保护与现代化改造之间的平衡难以把握，如何在更新中保护和利用好历史文化资源是一个重要课题。

## 二、大湾区先进地区城市更新经验

### （一）不断健全机制，构建城市更新政策体系

广州市、深圳市都遵循制度体系建设先行的原则，近年来逐渐淡化“三旧”改造，强调城市更新概念。在行政组织架构方面，广州市由住建局、规自局共同牵头开展城市更新工作，住建局负责组织城市更新政策创新研究，统筹组织城市更新片区策划和项目实施方案；规自局负责城市更新规划和用地管理。深圳市在2019年成立了城市更新和土地整备局，整合原城市更新局和土地整备局的行政职能，由规自局统一领导和管理。在政策体系方面，广州市目前建立了“1+1+N”政策体系，其中“1+1”指《关于深化城市更新工作推动高质量发展的实施意见》和《广州市深化城市更新工作推进高质量发展工作方案》，“N”指若干个配套政策文件；深圳市在2021年出台《深圳经济特区城市更新条例》，实现了城市更新立法。

### （二）层级规划引领，服务服从城市发展战略

广州市、深圳市都把完善城市功能、服务城市发展战略作为城市更新的落脚点，真正做到了规划引领、顶层设计。深圳市将城市更新纳入法定规划体系，建立了由市、区、单元组成的三级规划体系。广州市构建了“总体规划定目标定重点、专项规划建路建机制、详细规划控指标定功能”的三级规划传导机制。总体规划层面，坚持国土空间规划引领和刚性管控，明确改造目标、重点区域、改造规模等；专项规划层面，编制城市更新专项规划、城中村改造专项规划等，并在专项规划中提出分区、分类、分步推进策略，建立更新项目正负面清单管控制度，确定优先推进项目和不列入改造的情形；详细规划层面，在综合考虑单元承载力、成本核算、利润率等因素的基础上，编制更新单元详细规划方案、分期实施方案，在单元规划中合理确定项目的容积率、公益性用地等指标。

### （三）公共利益导向，补齐城市公共服务短板

广州市、深圳市都把公共利益摆在城市更新的优先地位，利用改造项目补齐公共服务短板。广州市出台了《关于在城市更新工作中加强市区统筹和重要公共服务设施配建的通知》《城市更新实现产城融合职住平衡的操作指引》等政策措施，解决产业、居住空间分布不

够合理与公共服务设施配套不足等问题。深圳市加大力度落实城市紧缺的公共设施与基础设施，规定拆除重建类单元必须提供不小于拆除面积15%的用地用于建设公共服务设施；旧住宅区拆除重建类项目的实施主体采用“定居住总建筑面积和回迁住房面积、竞保障性住房面积”公开招标的方式确定，在满足经济可行性的前提下，实现保障性住房配建规模最大化。

#### （四）强化政府主导，发挥国企介入积极作用

在城市更新拆迁补偿方面，广州、深圳虽没有制定统一的标准，但政府在其中担当起引导者、协调者、促进者的角色。广州市2016年出台、2019年修订完善了《广州市旧村庄全面改造成本核算办法》，明确旧村庄全面改造成本核算标准，包括城市更新片区策划方案、项目实施编制和审核阶段的旧村庄全面改造复建安置等成本构成、核算标准及计算方法等。深圳市近期也正在制订《关于加强旧住宅区拆除重建类城市更新项目管理的实施意见》，统一改造项目的搬迁补偿标准，落实各职能部门、区政府和街道办的具体分工和责任。

在实施路径上，广州、深圳都积极推动“有效市场”与“有为政府”相结合，政府和市场“双轮驱动”。目前广州、深圳在支持统筹做地、规范地价测算等方面也走在全国全省前列。例如，为强化土地一级市场管理，近年来，广州积极探索城中村改造的新思路新方式，坚持“净地出让”，在重点片区开展城中村改造“统筹做地”试点，破解城中村改造面临的突出难题，出台了《广州市支持统筹做地推进高质量发展工作措施的通知》等文件，搭建起广州探索做地模式的体系，明确了未来广州城市发展按照做地和土地收储相分离的方向。

#### （五）严守改造底线，重视历史保护和产业发展

在历史文化保护及产业导入方面，广州有着丰富的实践经验。广州是具有两千多年城市建设史且文物古迹丰富的历史文明名城，拥有众多历史文化资源，在《关于深化城市更新工作推动高质量发展的实施意见》中，要求对历史城区、历史文化街区、历史文化名镇名村等历史文化遗产进行优先保护、原址保护、整体保护。

同时广州的城市更新政策中重点突出了产城融合发展，强调增强产业导入。《关于深化城市更新工作推动高质量发展的实施意见》中指出城市更新应与国民经济和社会发展规划、产业专项规划结合，着重引入龙头企业，带动产业转型升级。配套文件《广州市城市更新实现产城融合职住平衡的操作指引》中提出，要促进产业集聚发展，推动产城融合，职住平衡。

#### 三、先进地区经验对潮州更新工作路径的启示与探索

当前，潮州市城市更新和“三旧”改造工作主要在体制机制不健全、政策体系滞后、规划引领不足、政

府主导不够导致征拆成本过高、历史遗留问题多、市场改造动力不足等突出问题，广州、深圳在体制机制和政策体系健全、分层级规划引领、发挥政府和市场作用等方面对我市具有极强的启示指导作用。

#### （一）完善政策是当前潮州市推进城市改造的重要任务

当前，体制机制不健全、政策体系滞后是潮州城市更新改造存在的最突出问题，城市更新与“三旧”改造在政策层面未能有效衔接融合。深圳、广州在这方面也走过不少弯路，但关键在于能够与时俱进，不断随着工作实践进行调整以适应不同时期的政策需求。广州市的城市更新经历四个阶段，1999年以危房改造为主初步探索城市更新；2009年开始利用省“三旧”改造政策拉开城市更新序幕；2016年出台《广州市城市更新办法》搭建了城市更新系统政策框架；2019年出台《广州市深入推进城市更新工作实施细则》，强调以国土空间规划为引领，以公共利益为导向出台一系列相关配套政策，构建三级规划传导机制，重点解决城乡结构二元化、配套设施不足、人居环境不佳等问题，推动高质量发展。今年，广州出台了多项政策推进城中村改造，如明确多家国企为“做地”主体；制定国内首个针对城中村改造的地方性法规条例；成立广州安居集团，将城中村改造纳入保障性住房筹集的重要渠道等。

强化保障，加快构建政策配套体系。推动潮州市城市更新高质量发展，必须树立全市“一盘棋”思想，理清、理顺各级各部门职责，建议借鉴广州、深圳经验，在现有政策文件基础上全面系统谋划研究，结合潮州具体实际和国家、省最新的政策走向，逐步建立健全以住建、规划、土地、产业等部门有效融合的“1+N”的城市更新改造政策体系。

#### （二）坚持规划先行需要构建完善的城市更新规划体系

潮州“三旧”改造规划工作缺少战略支撑，改造目标、规模、重点及策略不清晰，在存量土地时代欠缺起到战略引领作用的全市域“三旧”改造专项规划，存在零星式、碎片化推进等问题。同时，城市重点地区在详细规划阶段缺少精细化的管控和城市设计引导，改造项目大多局限于单一项目，连片改造项目少且质量效益不高。在解决项目碎片化的问题上，深圳市通过更新单元统筹拆除重建范围及其周边的国有未出让用地，整合零散分布的产权用地，要求政府、原权利人、市场主体共同参与更新单元规划编制，协调各方利益，落实法定规划要求，对15亩以下的项目原则不予审批。广州市在规划统领的基础上，划定全市城市更新单元，在规划制度创新方面，积极探索容积率异地平衡机制，出台《旧村全面改造项目涉及成片连片整合土地及异地平衡工作指引》。

规划先行，加强层级规划管控引领。推动潮州城市更新实现高质量发展，必须坚持把规划先行落到实处，加强系统性、整体性思维，成片连片谋划，强化“三旧”改造专项规划的战略引领作用，制订中长期专项规划和五年行动计划，加强对城中村、村镇工业集聚区等特殊地区的规划引导。

### （三）公共利益优先是完善城市功能布局的重要抓手

历史上潮州的改造项目散、小，多数项目没有规划足够的公益性用地，成片的改造项目也没有严格优先落实公益性用地。广州市、深圳市都将无偿移交政府公共用地作为拆除重建类项目实施改造的必经程序，要求实施主体应当先按规划要求向政府移交不低于用地面积15%的公共用地，再申请土地使用权出让。在低成本住房供应方面，广州市由住建局负责组织、协调旧住宅区城市更新涉及的保障性住房管理工作，确定全市旧住宅区拆除重建及综合整治范围，统筹全市旧住宅区拆除重建年度项目库，由市规自局将住建局确定的拆除重建及综合整治项目统筹纳入“三旧”改造专项规划，指导各县区、街道办编制项目单元规划，明确改造方向以及公益性用地等内容。

强化监管，优先保障公益用地移交。建议借鉴广州、深圳的做法，在项目编制单元规划时落实公益性用地等内容，适当提高项目公益性用地移交比例，进一步规范公益性用地移交，补齐城市公益设施短板。

### （四）强化政府主导才能解决改造成本居高不下的问题

“三旧”改造是一个系统性工程，涉及政府、企业、村集体、原土地权利人等多方利益，面临资金、补偿、拆迁、安置和历史文化保护等一系列问题。过去潮州成片改造项目虽要求由各县区政府组织实施，但实际上大多数由开发商主导谈判补偿，导致高价买单“钉子户”，抬高了补偿成本，出现土地权利人要求赔偿的期望过高、市场动力不足等情况。广州接下来将以统筹做地推动高质量发展，由国有企业作为做地主体，筹集资金，配合属地政府在指定范围内开展征收补偿安置工作；对“钉子户”问题，明确对已签订搬迁补偿协议的专有部分面积和物业权利人人数占比均超过95%，且经政府协调未能达成一致的，政府可探索依法对未签约部分房屋和集体土地实施征收。

精准施策，分类推进多种改造项目。要按“改工”、“改商”、“改住”不同改造类型实施不同的改造政策。建议学习广州市进一步强化政府对土地开发一级市场进行调控管理的做法，强化行政司法保障，以政府统筹做地作为今后努力的方向，协同存量土地与新增土地供应节奏，稳定预期、长效运营，保持房地产市场

的健康稳定。

### （五）注重产业发展和历史文化保护是推进更新改造的重要方向

潮州民营经济发达，民营企业有着充沛的活力和强烈的用地需求，坚持制造业当家要着力保障产业的发展空间。同时，潮州有着丰富的历史文化资源，只有坚持发展与保护并重才能激发城市内生动力。广州、深圳在城市更新中十分注重保障产业发展和历史文化保护。广州以产业空间革新为抓手，划定三个城市规划建设管理圈层，明确不同圈层内城市更新单元产业建设量与占总建设量的最低比例要求。历史文化保护方面，广州出台《关于深入推进城市更新促进历史文化名城保护利用的工作指引》，着重保护历史风貌和传统格局的完整性、真实性、延续性，鼓励城市更新改造项目延续传统格局和历史风貌；深圳也出台文件要求在土地整备中落实历史文化资源和古树名木保护。

突出重点，坚持保护与发展并重。潮州推进城市更新要严格落实工业用地控制线管控要求，将基础好、集中连片、符合国土空间规划的产业园区、重大产业项目、重要企业的工业用地划入工业用地控制线进行严格控制和保护，充分保障产业发展空间。同时要坚持保护与活化利用并举，深挖全域历史文化资源，划定保护范围、制定管控措施，推动古城文旅融合发展，营造独具“潮文化”特色的国家历史文化。

## 四、结束语

在国家和省级政策的支持下，通过借鉴先进城市的成功经验，结合本地实际情况，潮州市在城市更新的道路上取得了显著的成效。然而，面对未来的挑战，我们需要进一步完善规划体系，优化政策措施，创新融资模式，加强利益协调，确保历史文化与现代化发展的和谐统一。只有这样，才能实现城市功能的全面提升，改善人居环境，推动城市经济的高质量发展。

### 参考文献

- [1]中共广州市委广州市人民政府，《关于深化城市更新工作推动高质量发展的实施意见》，穗字穗字〔2020〕10号，广州，2020.
- [2]广州市人民政府办公厅，《广州市深化城市更新工作推进高质量发展工作方案》，穗府办函〔2020〕66号，广州，2020.
- [3]深圳市人民代表大会常务委员会，《深圳经济特区城市更新条例》，第二二八号，2020.
- [4]广州市人民政府办公厅，《广州市支持统筹做地推进高质量发展工作措施的通知》，穗府办函〔2023〕12号，广州，2023.
- [5]深圳市人民政府办公厅，《深圳市地价测算规则》，深府办规〔2019〕9号，深圳，2019.