

实施导向的广东省城市更新单元控制性详细规划编制探索

——以中山市南区大科学装置城市更新单元控规编制为例

刘偲斐

广东省城乡规划设计研究院科技股份有限公司

摘要：在我国城市建设进入存量时代和国土空间规划体系逐步建立背景下，城市更新单元控制性详细规划的编制成为城市进行“二次开发”的重要环节。本文系统分析了城市更新单元的发展历程及广东省的编制运用实践，并以中山市南区大科学装置城市更新单元控规编制为例，探索了以“产业先行-用地评价-经济平衡-开发引导-分类管控”为核心逻辑体系的编制技术路线，并总结了对应的城市更新单元控规编制与管控方法，以期城市更新单元的规划编制和改造实践提供参考。

关键词：城市更新单元；控制性详细规划；广东省；“三旧”改造

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.22.008

引言

2023年末，随着我国常住人口城镇化率达到66.16%，北上广深等一线城市的城镇化率超过86%，靠增量驱动经济社会发展已经难以为继，建设用地的规模边际效应和效率边际效应已经产生，城市发展转入“二次开发”的存量时代，城市发展模式从规模扩张向存量更新转型，挖掘空间价值，实现存量自然资源资产高效配置和保值增值成为核心议题^[1-2]。

广东省自2008年与原国土资源部开展“部省建设节约集约用地试点示范省”工作以来，城市更新（“三旧”改造）成为探索存量用地“二次开发”的重要政策工具，虽经历了从“专类规划”到“法定规划”的过程，但一直与传统的详细规划体系分轨实施，形成两套独立编制与管理体制。2023年，广东省自然资源厅出台《广东省城镇开发边界内详细规划编制指南》（试行）（以下简称《指南》）等系列配套政策，推动控规编制创新改革，将城市更新单元作为五大控规单元之一合并管理，意图简化编制与管理体制，并要求规划编制与土地整备同步开展，明确项目实施路径。本文以中山市南区大科学装置城市更新单元控制性详细规划为例，构建实施导向为价值驱动，多级传导和多类管控为基本特征，以“产业先行-用地评价-经济平衡-开发引导-分类管控”为核心逻辑体系的城市更新单元控制性详细规划编制技术路线，探索详细规划改革背景下，城市更新单元控规编制与管控方法，实现存量用地高质量“二次开发”。

一、城市更新单元的概念内涵及发展历程

（一）发展起源及重点城市实践

我国最早的城市更新单元概念及实践起源于台湾。1998年台湾颁布《都市更新条例》，对城市更新单元的划定、更新单元开发模式、开发主体等做了系统的规

定，其将城市更新单元定义为：城市更新地区内可单独开展都市更新事业的分区，指城市更新事业具体落实的范围，是体现城市更新事业的最基本单元。在《都市更新条例》的基础上，台湾于1999—2000年间相继通过10项相关子法对更新单元规划作了实操性的程序要求和补充，搭建了城市更新单元规划的法律体系^[3]。

广东省是我国进行城市更新单元实践的先行区，粤港澳大湾区内的重点城市更是将其作为存量时代下进行“二次开发”的重要工具。2009年12月，深圳正式施行《深圳市城市更新办法》，首次引入了台湾的“城市更新单元”概念，将“城市更新单元”作为管理城市更新活动的基本空间单位，并在后续实践中以城市更新单元规划为平台破解实施困境。经过10余年的探索和适应调整，深圳城市更新工作以城市更新单元为基本单位，围绕政府、市场企业、权利主体三方，创设了城市更新单元规划作为规划管控和利益协商的运作平台，在规划编制、规划技术、规划政策三方面开展了创新实践，突出了过程协商、技术综合、管理可操作的三个主要特征^[4]。珠海近年来探索编制城市更新单元专项规划，并建立了“一规划N评估”的城市更新单元规划研究机制，即传导落实国土空间详细规划强制性内容要求来编制更新单元规划方案，开展交通影响、设施承载力、经济、城市景观、文保和土壤污染调查状况等评估。2020年8月，广州市出台《广州市城市更新单元详细规划编制指引》，首次提出城市更新单元是以低效存量用地再开发利用（城市更新改造项目）为主的国土空间详细规划单元，实行分类编制与管理，并同步探索基于“规划单元-导则地块”的详细规划分层编制模式。

（二）探索思潮及广东省政策指引

自2010年颁布的《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》正式从国家层面确认可在编制大城市和特大城市的控制性详细规划时组织编制单元规划以来，针对单元规划的法定地位、编制思路、技术方法等内容，规划学界进行了诸多讨论与探索。如：金忠民提出单元规划应积极探索渐进式、可持续的有机更新模式，以存量用地的更新利用来满足城市未来发展的空间需求；张帆认为单元规划核心要体现“刚性传导+弹性适应”，要应对“体系适应、范围扩展、事权协调、精准实施”四个挑战；孙娟提出单元规划定位应从“技术文件”转型成为“管理文件”，规划内容从关注开发性转向底线性和公共性^[5]。

结合十余年的存量空间更新实践、思考和各地市政创新的先行先试，广东省出台了国土空间规划改革背景下的城市更新单元顶层政策指引。2021年1月，广东省人民政府颁布《广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造管理

(三) 科学划定子单元，以经济测算核定总开发建设量

充分考虑土地现状调查、土地权属、控规管理单元、改造意愿等因素，以成片连片为原则，划定6个城市更新子单元，按照“单元平衡经济账、项目弹性实施”的原则，各子单元根据权益主体意愿调查及政府计划，确定政府收储（挂账收储）、土地征收、集体国有混合改造、权属主体自行改造等城市更新子项目，分别进行成本计算。根据基础数据调查核验数据，综合确定前期费用、其他费用、征收、收储成本、挂账收储、其他建设费用、不可预见费用、拆迁奖励、管理费用、投资利息八部分成本。结合中山市工程造价和拆迁补偿标准，按照物业复建返还方式，结合相关物业复建标准，按照1:1物业建筑进行安置复建。通过“础开发量=改造成本/标定地价+房屋复建面积”公式确定基础开发量，结合《中山市密度分区专项规划》确定开发容量上线，测算得出经济测算实现平衡下的总开发建设量。

(四) “土地征收+‘三旧’改造”融政策，土地整备谋求发展

创新土地政策，融合“土地征收与‘三旧’改造”双重政策优势，以项目实施为导向，政村企联动，征改储结合，推动存量土地更新。以南区政府主导地块为例，先明确具体实施主体，按照政府收储、政企/村企合作、企业自改的三种模式，以“三旧”改造土地上盖物基底面积为

准入门槛，对不同主体项目提出政策实施导向，划定多个改造项目，推动整体地块更新改造。统筹地块利益，强调单元整体平衡导向，政府搭桥，联动市场经济，推动利益合理分配。例如南区政府主导地块，通过政府让利机制，将政府整备“工改居商”项目的盈利额作为地块基础设施建设资金，将利润红利作为地块内其余自改、村企合作项目土地贡献扶持资金，强化政府统筹能力，积极推动市场经济参与更新改造与产业升级。

(五) 强化历史文化保护传承，推动“整治兴”有机更新

划定不同层级历史文化保护区域，分类分级施策。更新单元内遗存有历史村落、不可移动文物、历史建筑、古树名木、工业遗存等诸多历史文化资源要素。强化历史文化保护措施，按照“一要素一对策”，分类保护与利用历史文化资源，构建“山水格局-历史村落-不可移动文物-历史建筑（传统风貌建筑）-工业遗存-古树名木”六级保护体系。在精准划定各要素保护边界线的基础上，扩大圈层划定各类要素六个等级、不同尺度规模的建设影响区域，给出区域整体保护的要求。将历史文化保护传承建设保护要求分级分类，并逐级形成历史文化资源保护传承建设管控导则纳入法定成果文件。推动城市更新单元“整治兴”有机更新，针对综合整治（品质提升）项目，形成“建筑管控+功能业态+公共空间+公服配套”4类要素的整治导则（图4）。



图4 综合整治（品质提升）项目控规导则要素图

结语

控制性详细规划作为国土空间规划“五级三类”的中部支撑环节，是各地市推动项目实施落地的关键内容。城市更新单元相较于其他类型单元，权属复杂、经济平衡难度大，无法脱离实施项目独立编制。本文从实施性角度入手，对于城市更新单元控制性详细规划提出编制创新，融合单元体检、专项规划与产业体系，将实施主体与实施难易度作为编制的前期工作，将实施方向与实施功能作为编制的方案衔接，将实施管理图则细化为全面改造项目控规图则和综合整治（品质提升）项目控规导则，强化分类管理，以期城市更新单元控制性详细规划编制提供新的方向与发展思路。

参考文献

[1]张春阳，王子豪，王成芳等.健康社区理念下的广州高密度城市更新单元规划设计探索[J].规划师，

2023(8):110-116.

[2]黄枚.存量空间 增量空间:国土空间详细规划转型及实施路径改革[J].规划师,2023(9):9-15.

[3]严若谷,闫小培,周素红.台湾城市更新单元规划和启示[J].国际城市规划,2012,27(1):99-105.

[4]王嘉.塑造城市更新的新动能|深圳:面向实施、上下结合的城市更新单元规划制度探索[EB/OL].[2023-08-02].https://mp.weixin.qq.com/s/8d2BCmSCEvq5He_gaJIA0g.

[5]金忠民,叶贵勋,张帆等.特大城市单元规划编制探索[J].城市规划,2018,42(3):95-108.

作者简介:刘偲斐,男,1993年生,工程师,注册城乡规划师,研究方向:城市更新、城市设计、国土空间规划。