

国土空间规划背景下城市更新单元划定编制技术评析 ——以东莞市麻涌镇为例

魏一琼¹ 代柱君^{2*} 王玉霞² 王家乐³

1. 武汉天华华中建筑设计有限公司;
2. 武汉普莱恩规划建筑设计有限公司
3. 广东省东莞市麻涌镇规划管理所

摘要: 东莞市三旧改造工作开展已有十余年,更新单元编制技术及相关配套政策日趋完善,国土空间规划体制改革后,严控增量、挖掘存量成为城市建设的主战场。针对东莞市目前土地利用碎片化、土地权属多样化等问题,麻涌镇作为东莞市镇街国土空间规划试点城镇,如何通过更新改造推动国土空间高效利用,文章结合新时期国土空间规划背景下,麻涌镇城市更新单元划定方案编制工作实践,评析更新单元编制技术存在问题及改进措施,以期提高其科学性和合理性,推动城市更新实现高质量发展。

关键词: 国土空间规划;城市更新;单元划定;编制技术

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2022.10.082

一、引言

东莞城市更新经历了起步、规范化、品质化三个时期,从数量到质量不断进化,目前进入了追求精细化发展的重要时期,建立了六大全新格局、健全了两级四类的规划管控体系,逐步完善城市更新全流程体系。

标图建库、全市城市更新专项规划、镇街城市更新专项规划是城市更新项目计划开展的前置条件,由市政府统筹编制,作为更新单元划定的基础。城市更新项目流程一般可从更新单元划定阶段开启,更新单元由辖区镇街政府(街道办事处)主导划定,单元实施前必须先完成单元划定工作,市场主体从权益整合环节开始介入,与政府协同实施。

从规划内容上看,现阶段城市由于单个项目出发,房地产项目主导等原因,导致再开发局部化、目标单一性明显,盲目追求经济效益的开发改造,倾向于提高建设强度,往往忽视了生态、文化、景观等重要要素空间保护的需求,并对教育、交通、市政等配套设施建设产生了较大压力,严重影响了城市的品质。

二、东莞市现行城市更新规划编制技术评析

(一) 编制内容及技术要求

东莞市目前单元划定工作是参考2019年4月发布的《东莞市城市更新单元划定方案编制和审查工作指引(试行)》的文件要求进行编制,共8个章节,其中第二章主要介绍编制内容和技术要求,同时发布了两个配套文件《东莞市更新单元公共设施配置指引》和《东莞市更新单元容积率指引》,以及随后发布的关于办学要求的函,以上内容落实到单元划定图则进行刚性管控,作为挂牌招商的改造要求。

(二) 更新方案编制评析

1. 更新单元规划范围

(1) 更新单元规划选址带来地块碎片化

更新单元编制主要依据上位各镇街更新单元专项规划,对更新单元的发展方向及模式、单元划分等都有了明确规定。然而在实际具体编制划定方案时,单元范围往往因为用地权属或开发主体择优选址,对更新单元范围进行分割或缩减面积,如广深高速螺村产城融合类更新单元,因考虑到用地权属及开发主体的需求,将更新专规中的一个更新单元拆分为两个更新单元,造成单元连接处用地不规整,给后续的方案空间布局带来一定影响。又如麻涌大道西商住类更新单元,因相关权益人协商不成或与开发商选址意向不符,部分改造用地未纳入更新单元范围。更新单元规划范围的变动,在一定程度上给后续政府招引开发主体带来一定影响。

(2) 更新规模下限不利于居住空间品质塑造。

更新单元划定方案编制技术规定中更新单元范围是150-500亩,最小规模10公顷。而随后麻涌镇出台政策要求教育设施用地规模,中小学最低不少于36班。从片区统筹来说,该政策文件有利于教育设施的总体布局,但在实际规划编制中,由于现状权属或者用地指标等因素,开发主体拿地面积参差不齐,具体到单个地块规模较小,规划用地方案中教育设施、绿地等公配面积约占到规划总面积的35%以上(远大于文件规定的15%),满足幼儿园单元自配、沿水沿路等退线要求后,导致住宅净用地面积较小,多为1-2公顷。同时麻涌镇更新地块现状多为旧厂房、旧村庄,周边配套设备本身就不完善,便民生活服务品质不高,而开发商往往追求纯住宅建筑面积,仅满足基本的配套需求,不利于建设完整社区,塑造高品质的住宅公共空间。

2. 公共配套设施不完善

更新单元公共配套设施依据《东莞市更新单元公共设施配置指引》，依据居住人口测算公共配套设施，方案编制中主要是落实用地指标，对非占地类设施相关配建标准不完善，公共配套设施缺口较大。

在实际编制过程中，开发主体更关注自身更新地块的配套需求，到拆迁安置、配套设施建设成本过高等，多方利益平衡后将尚未建设的设施向片区内其他待更新地块上调整。然而更新地块开发周期长，不明确因素较多，存在调整地块更难实施的问题，导致公共配套设施缺口越来越大。

3. 高容积率影响城镇空间形态。

麻涌镇建设用地紧缺，城市更新单元多关注增效，单元规划以低效存量用地再开发利用为主，土地利用性质和开发强度前后差异大。东莞市更新单元容积率实施密度分区管控，基准和上限双规定，有一套严谨的容积率计算规则。开发主体为平衡经济利益，通过公配奖励等改造后地块容积率普遍较高，住宅用地容积率多数做到4.5。为满足高容积率，规划设计方案中必然在建筑高度方面突破，120米甚至150米。而国家近年多个文件中对住宅建筑高度均有所控制，规划势必与相关规范存在一定矛盾，同时麻涌镇现状住宅建设高度均未突破100米，必将对后续的城镇空间形态产生较大影响。

4. 控规管控力度减弱

更新单元方案编制中需对控规调整内容进行说明，核查强制性内容并与相关规划进行衔接，落实控规要求，核查公配增量需求，但控规仍在使用增量发展时代的均质化、标准化的编制方式，进入存量更新时期，由于现状拆迁成本等问题，为寻求更高空间容量，编制突破控规刚性约束成为常态。在一个法定图则内部，往往有多个城市更新单元，这些单个项目更新方案虽然都符合规范要求，但多个项目叠加则出现“合成谬误”，影响局部覆盖控规的科学性。

按密度分区来执行的更新地块，加剧了片区的人口密度，而控规通则式的强度指标管理缺乏对控规单元片区整体结构的再校核机制，与民生紧密相关的教育、绿地等设施 and 用地欠账越来越大，设施补足机制却没有建立。如东莞市更新单元中有专门的人均绿地计算方法，各个更新单元编制时均能满足人均绿地要求，但是整个片区进行统筹测算时，不满足控规总量或者人均绿地要求，造成控规强制性要求处于失衡状态。市场逐利的更新单元又趋向于利益回报率高的地块，零敲碎打、挑肉剩骨后使得法定图则中大型公共设施及交通、市政等基础设施难落地。

三、国土空间规划背景下城市更新规划编制技术要求

城市更新已步入有机更新阶段，为解决城市及片区现阶段的发展瓶颈，在更新改造的过程中实现与当地资源优势的高度耦合，新时期城市更新规划编制体现三大转变：1、城市更新目标由注重“增长”的单一目标转向以人为本、推动城市可持续发展的更广泛、更综合的目标；2、城市更新方式由单宗地块的大拆大建转向单元区域体系下的城市更新；3、城市更新规划由过去封闭的、以蓝图为导向的规划向更加开放的、以实施为导向的规划转型。

（一）统筹片区空间资源，加强更新统筹规划

以“更新单元”为空间载体，对建筑容量、配套设施、开敞空间等各类空间要素进行整合、分配和优化。

1. 土地置换，整合空间资源

土地置换方式主要包括两种：一是将“三地”（边角地、夹心地、插花地）统筹纳入，允许按照等面积、等用途的原则，允许对更新单元内地块或单元内外地块之间进行土地置换。通过土地位置调换的方式调整原有的存量建设用地上，打破权属界限，有利于整合符合改造条件的土地资源，实现土地连片开发。

（2）容积率转移，优化公共空间

更新统筹规划整合多个更新单元，因单元推进速度不同导致整体指标不确定性更大，因此统筹规划更强调片区的承载力核算与多情景开发容量模拟，以承载区间形式优化总体开发强度。而各个更新单元地块之间通过容积率转移在整体片区内实现平衡。在编制内容中，需有针对性加强城市设计内容，对容积率转移后地块的空间风貌进行研究，与该片区总体城市设计进行对接，实现对城镇整体空间形态及风貌进行控制，防止无序建设。

（3）设施共享，减少资源浪费

更新改造项目周期较长，一般从立项到审批完成为2-3年，一段时间内有多个项目同步开展编制，对更新改造区域进行整体方案研究，采用居住量最大化进行初步测算，通过片区统筹规划，鼓励共享共建，整体实施，分期改造，可减少配套设施的重复建设。

2. 创新控规编制要点，衔接法定规划

着力推行控规改革创新，一改静态式理想化蓝图的控规管理，以存量开发为主导，实行动态过程更新的控规管理模式。控规应充分融入城市更新的理念和规划管控方法，对其规划范围内城市更新单元的划定提出相关指引，总量控制，其图则不应只关注指标的控制，而应把重点放在存量的改造利用，如用地性质的兼容，改造要点细则制定等，如在控规编制中，除了明确配套设施外，鼓励低效用地再开发中的土地混合利用，在符合生态环境效益、公共利益、用地结构平衡和景观协调等

原则的前提下,可采用“主导用途”和“其他用途”概念,根据实际情况和科学论证设定各类性质用地中主导用途和其他用途的合理比例以及可混合用地兼容表,提高用地开发的灵活性。

在城市更新单元规划中,规定成果编制及管理等方面加强与当地控规制度改革创新成果的对接,落实更新规划核心内容,保障更新意图落地,兼顾法定图则用地与更新项目需求。

3. 精细化城市设计,助力城市更新

进一步明晰更新单元规划在国土空间规划体系中的定位,通过文化引领、功能融合、品质提升等精细化城市设计发展策略助力城市更新。

目前麻涌镇更新单元项目推进主要以老旧厂房整体拆迁为主,下一步将逐步推动旧村更新改造工作,包括旧村拆除重建、整治活化等,更多的涉及安置房、回迁房、人才保障房等问题,势必要求通过精细化城市设计,完善细化配套设施,如建设完整社区、衔接社区生活设施服务圈规划,完善公共配套设施,鼓励建设提升便民公共服务设施,在基础设施配备、空间细化、老人儿童娱乐休闲细节营造等方面,通过更新改造让城市实现更多新的功能和场景。

4. 完善政策规范,优化相关技术标准

发挥政府在城市更新项目中的引导作用,通过制定一系列配套政策推动项目良性发展,保障公共利益诉求。可在更新单元内经营性住房建设中捆绑部分保障性住房建设,对于单元更新中住宅用地,可规定商品房和人才保障用房比例,给予容积率奖励或土地税收等方面的政策红利,也可根据东莞市更新单元上报条件,达到住房配比要求的可允许先期上报。

除了法律法规建设之外,城市更新活动需要一系列标准和规范作为支撑,因为城市更新不同于新区建设,需要针对更新的特点,制定与之相匹配、以品质为导向、覆盖各类更新活动的技术标准和规范体系。目前国家、地方的技术规范和有关标准与城市更新工作存在冲突,如建筑高度、绿地率、日照、消防、设施配置等新区标准在旧区更新中不适宜,同时后疫情时代下随着完整社区、十五分钟生活圈等新规范标准的出台,需要对相关标准规范进行优化调整或设立专门针对不同项目更新类型的标准规范,如深圳市修订城市更新单元规划编制技术,出台《深圳市拆除重建类城市更新单元规划编制技术规定》,要求提高公共配套设施。

四、结语

东莞城市更新建设已进入高质量发展阶段,更加注重高品质打造,政策规范的制定更需加强对设施品质、有效利用的研究。东莞市城市更新工作开展较早,在建

设历程中,城市更新作为城市发展建设的重要工具,现阶段由于被动地根据市场主体意愿开展的更新项目不仅导致了破碎化的点状用地开发,更衍生出公服配套不足、城市整体发展欠统筹等城市问题。新时期国土空间规划背景下,明确城市更新规划在国土空间规划体系中的定位,加强宏观层面战略规划指引,并与相关领域各层次规划、计划衔接,保证贯彻城市发展总体目标的任务和要求,形成从顶层设计到实践操作相对完善的政策法规体系,优化城市更新编制技术,全面加强城市更新的现状评价、更新方案评价和更新后评价,有针对性的提出改进措施,保障公共空间与公共设施落地,提升城市空间品质。

参考文献

- [1] 东莞市自然资源局,《东莞市城市更新单元划定方案编制和审查工作指引(试行)》[Z]. 2019.
 - [2] 东莞市自然资源局,《东莞市城市更新单元(项目)“1+N”总体实施方案审批操作细则(修订)》(东自然资〔2021〕213号)[Z]. 2019.
 - [3] 陈姗姗. 国土空间规划语境下的城市更新规划之“变”[J]. 规划师, 2020(14): 84-88.
 - [4] 袁奇峰等. 国土空间规划背景下城市更新落地的探索——以佛山市南海区夏北村“三旧”改造为例[J]. 西部人居环境学刊.
 - [5] 林坚, 叶子君, 杨红. 存量规划时代城镇低效用地再开发的思考[J]. 中国土地科学, 2019(033): 009.
 - [6] 王承旭. 以容积率管理推动城市空间存量优化——深圳城市更新容积率管理系列政策评述[J]. 规划师, 2019, 35(16): 30-36.
 - [7] 彭阳, 申洁. 面向城市更新的武汉市控规编制研究与实践[J]. 上海城市规划, 2019(02): 98-103.
 - [8] 城市更新系列研讨(一)——城市更新单元规划如何编制? <https://www.zdpg.com.cn/html/974218242.html>.
 - [9] 成都市自然资源局,《成都市公园城市有机更新导则》[Z]. 2021.
 - [10] 方翔, 江跃中. 推动城市更新提速提质, 全国两会/话题[R]. 2021.
 - [11] 袁昕. 后疫情时代居住社区高品质公共空间的营造[J]. 城市规划学刊, 2021(1)
- 作者简介:
魏一琼, 1987年10月, 女, 湖北武汉, 汉, 建筑学硕士, 工程师, 研究方向: 建筑设计与城市规划研究。
通讯作者: 代柱君, 1989年3月, 男, 湖北洪湖, 汉, 本科, 工程师, 研究方向: 城市更新与建筑设计。