

# 城市更新中如何落实公共开放空间奖励

## ——以深圳市南湖街道食品大厦城市更新单元规划实践为例

HOW TO CARRY OUT PUBLIC OPEN SPACE REWARDS IN URBAN RENEWAL: A CASE STUDY OF URBAN RENEWAL UNIT PLANNING OF FOOD BUILDING IN NANHU STREET, SHENZHEN CITY

伍 炜 蔡天抒

WU Wei; CAI Tianshu

### 1 引言

深圳的城市更新从早期老旧建筑为主的自发零星式改造到现阶段城中村、旧工业区的大规模专门化改造，逐步形成了一种规则引领下的市场化更新模式<sup>[1]</sup>。为保障城市公共利益，深圳市政府自2009年《深圳市城市更新办法》、2012年《深圳市城市更新办法实施细则》颁布后，针对城市更新中前期立项、规划编制、后期实施保障等问题，又陆续出台了一系列配套规范性文件<sup>[2]</sup>。但从深圳城市更新项目的实施效果来看，由于公共利益制度设定的局限性，各方难以达成对更新目标和利益分配的共识，公共利益随时可能在博弈中遭到威胁甚至是瓦解<sup>[3]</sup>。有鉴于此，笔者以深圳市罗湖区南湖街道食品大厦城市更新单元规划为例，剖析了政府和开发主体在城市更新规划中就落实公共开放空间的博弈过程。在此过程中，规划师借助奖励制度协调了政府与开发主体的目标诉求，落实了公共开放空间，并进一步推动公共开放空间建设激励制度的完善。这一案例或能为国内类似地区的城市更新规划提供经验借鉴。

### 2 共识：通过城市更新在高密度中心区中植入更多的公共开放空间

本次更新规划项目南湖街道食品大厦位于罗湖人民南商圈核心功能区域边缘地带，建成于1991年，主要功能为酒店与办公，用地面积8707.7m<sup>2</sup>，其中可建设用地为6705.2m<sup>2</sup>。项目紧邻城市干道和地铁站。项目所在的人民南商圈规划定位为国际化商业中心区，目前正在从原来以一般零售业、批发业为主的业态，逐步向金融商务、高端消费、休闲娱乐等业态转型，土地价值也因此不断攀升。本项目物业建设年代久远，建筑老化，但更主要的更新动力来自于城市中心区

业态转型、功能完善、公共服务与道路交通优化的需求。

#### 2.1 城市中心区的消极空间

从区域环境来看，项目所在的罗湖中心区新增建设用地资源已全部耗尽，公共环境和服务设施呈现老旧趋势，公共开放空间供应量不足，加之人口密集，人均公共开放空间更加缺乏。根据统计<sup>①</sup>，项目所在地南湖街道人均公共开放空间面积仅1.2m<sup>2</sup>（表1），远低于罗湖（3.6m<sup>2</sup>）以及深圳平均水平（8.3m<sup>2</sup>），而且大部分公共开放空间属于非独立占地。因此，该地区城市更新的主要目标不仅是挖掘存量空间，更要通过城市更新弥补公共服务设施和公共开放空间的不足。

除了公共开放空间数量缺乏外，项目所在片区的大部分街头绿地、广场还被占用为停车场，失去公共活动场所的作用；鲜有的供市民休憩游玩的公共空间内设施破旧。此外，由于建筑布局及用地权属的分割，项目所在地缺乏与外部街道的畅通联系，导致内部街区逐渐沦为消极空间。如何重拾居民对公共空间的信心，重新回归公共生活，是本次城市更新项目面临的另一个严峻挑战。

#### 2.2 以高品质公共开放空间的植入来活化街区

公共开放空间直接承载了市民的公共生活，是市民最直接感知的公共服务之一<sup>[4]</sup>，在本次项目中，规划师提出运用“针灸式”的公共空间植入方式，对消极空间注入活力。对于政府而言，对本项目的诉求是通过城市更新，将其塑造为一个具有地域特色的、卓越的国际化商业中心区，而建设一个高品质的城市公共开放空间是达成政府诉求的基本前提。对于开发主体而言，高品质的公共开放空间会提升项目价值；同时，按照深

圳城市更新的相关规定，在城市更新项目中提供公共开放空间可获取相应的容积率补偿。因此，提供高品质的公共开放空间成为政府、开发主体、规划师三方的基本共识。

基于更新改造容量的经济性与空间方案技术的合理性，规划方案中主动提供了独立占地公共开放空间200m<sup>2</sup>，以及24小时开敞的非独立占地公共开放空间4650m<sup>2</sup>，包括城市微公园、下沉广场、观景平台、全天候地面通廊、特色楼梯空间等不同功能。结合公共开放空间的设置，新增了文化活动室、社区管理用房、社区警务室等，弥补了公共配套服务的不足；另外通过优化建筑设计打通了项目与外部街道的公共通道，延展了商业界面(图1)。按照技术规定提供上述公共开放空间和配套公共服务设施，可以将规划容积率从原来的9.4提高到10.4，新增建筑面积共7015m<sup>2</sup>。这一方案一方面有利于达成政府增加公共开放空间的目标，也可为开发主体争取更多可出售建筑面积。

### 3 博弈：如何落实贡献公共开放空间奖励容积率制度

虽然本规划设定了政府、开发主体和规划师三方达成共识的公共开放空间基本规划目标，但在实际的规划方案编制中，由于上层次的法定图则中对于是否需要提供公共开放空间、提供多少规模、采取什么方式挖掘空间资源，均无任何规定<sup>②</sup>。而且在深圳市城市更新相关法规和标准中，对城市更新中如何认定可奖励的公共开放空间规

表1 罗湖区部分街道现状公共开放空间建设情况

Tab.1 Construction of public open space in some streets of Luohu District

	现状人口 (人)	公共开放空间 总面积(m <sup>2</sup> )	人均公共开放空 间面积(m <sup>2</sup> /人)	步行可达范围 覆盖率(%)
桂园街道	79616	36497	0.5	62
东门街道	78997	298545	3.8	80
南湖街道	68001	83359	1.2	61
罗湖区	774766	2816655	3.6	25

资料来源：《深圳经济特区公共开放空间系统规划》。

定得仍然比较模糊。虽然政府和开发主体已经就提供公共开放空间达成共识，但关于如何认定可奖励的公共开放空间以及提供什么样的公共开放空间，却成为了本次项目中政府和开发主体博弈的焦点。政府一方面通过设定公益性设施的捆绑改造责任以及获取奖励空间的发展权益等制度来激励开发主体增设公共开放空间，但同时也规定了地块整体极限开发规模来约束奖励容积率，防止过高的开发强度。开发主体则将公共开放空间视为其提升地块开发强度的筹码，在规划编制中必然全力争取容积率，降低公共空间和配套设计条件的要求<sup>③</sup>，不断试图改变和突破规则与约束。而规划师作为政府和开发主体沟通的桥梁，需要制定“可被接受”的规划设计方案，一方面应对开发主体需求，将公共开放空间转化为可获取的实际利润，保证项目实施的可行性；另一方面更希望将奖励开放空间的公共利益最大化，使之真正能发挥服务居民、激活空间的作用。

容积率奖励的设定是为了引导开发主体为社会提供公共产品，但开发主体为保障私人利益最

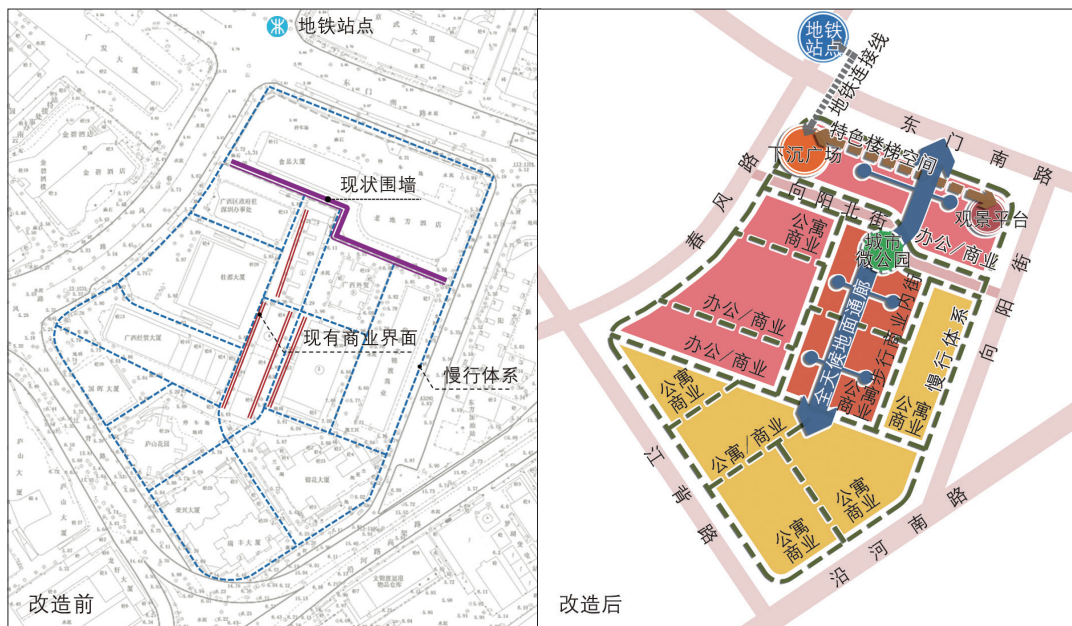


图1 改造前后街区内部环境对比

Fig.1 Comparison on internal block environment before and after transformation

表2 原方案开发强度测算

Tab.2 Calculation of development intensity in the original plan

类别	位置	面积(m <sup>2</sup> )	奖励面积(m <sup>2</sup> )	
公共开放空间	首层公共开放空间	小型公共绿地	205	410
		下沉广场	500	1000
		结合公共通道设置的架空型开放空间	1300	2600
		南侧地面附设广场	100	200
	非首层公共开放空间	2至6层架空型公共开放空间	5475	5475
		1至5层公共联系廊道	850	850
	5层公共观景平台	360	360	
公共配套设施	社区健康服务中心、老人与儿童日间照料中心	1600	1600	
合计		10390	12495	

综上, 规划总建筑面积=62995+12495=75490m<sup>2</sup>; 容积率=75490/6705.2=11.3

资料来源:《深圳市罗湖区南湖街道食品大厦城市更新单元规划》。

表3 现方案开发强度测算

Tab.3 Calculation of development intensity in the current plan

类别	位置	面积(m <sup>2</sup> )	奖励面积(m <sup>2</sup> )	
公共开放空间	首层公共开放空间	西侧架空型公共开放空间	400	800
		结合公共通道设置的架空型开放空间	600	1200
	非首层公共开放空间	2层架空型公共开放空间	1500	1500
		3层架空型公共开放空间	1500	1500
	下沉广场(含提供拆除重建范围面积5%的独立设置公共空间435m <sup>2</sup> )	650	215	
公共配套设施	社区警务室、社区管理用房、文化活动室	1800	1800	
合计		6450	7015	

综上, 规划总建筑面积=62995+7015=70010m<sup>2</sup>; 容积率=70010/6705.2=10.4

资料来源:《深圳市罗湖区南湖街道食品大厦城市更新单元规划》。

大化, 往往希望增加公共开放空间的层数, 将其设置于经济价值最低的地方, 使得公共开放空间难以达到期望的使用效果。公共开放空间的社会效益和建设成本越大, 则奖励额度也越大, 那么对该空间的相应要求(如开放时间、允许的活动以及配套活动设施)也应越严格<sup>[6]</sup>。《深圳市城市更新单元规划容积率审查技术指引》中规定了提供公共开放空间奖励容积率的标准, 即在开发建设用地中提供建筑架空层或建筑室内空间经核准作为公共空间的, 设在建筑首层时按其对应建筑面积奖励2倍建筑面积; 设在非建筑首层时按其对应建筑面积奖励1倍建筑面积。但在具体的规划设计中, 公共开放空间可设置在建筑中的楼层、总建筑面积、开放空间的管理权限和可容纳的具体功能等等, 仍然存在模糊的边界。正因为如此, 本项目中有关公共开放空间设置的问题, 开发主体与政府之间博弈的焦点集中在以下两个方面: 如何界定可以换取容积率奖励的公共开放空间? 如何保障公共开放空间的有效性?

### 3.1 如何界定可以换取容积率奖励的公共开放空间

由于目前深圳公共开放空间奖励额度的规定比较粗略,《深圳市城市规划标准与准则》(2013)和《深圳市建筑设计规则》(2014)对公共空间的认定标准予以了规定, 包括公共开放空间须保证24小时开放性、开敞性、净空不小于5.4m等等。本项目综合考虑政府、开发主体、居民的需求, 在上述刚性要求的基础上, 增设了四项标准进一步界定了可获取容积率奖励的公共开放空间, 包括: 架空型公共开放空间层数不超过3层; 每层公共开放空间集中设置且面积不小于1000m<sup>2</sup>; 能够有效落实公共配套服务职能; 具有充分可达性和可识别性。

#### 3.1.1 架空型公共开放空间层数不超过3层

公共开放空间建筑面积的大小决定了奖励容积率的大小, 最初为获得尽可能大的奖励空间, 原方案将公共开放空间设计为6层(表2)。对此政府部门提出两个疑虑: 6层体量的公共开放空间奖励的容积率是否过多? 位于6层的公共开放空间的可达性是否能满足公众需求? 经过规划师关于公共开放空间可达性的论证(表3), 3层及以下的公共开放空间才能保证居民充分可达和有效使用, 而且3层以内的公共开放空间, 其获得的奖励面积能够确保项目容积率限制在合理范围内。

#### 3.1.2 每层公共开放空间集中设置且面积不小于1000m<sup>2</sup>

开发主体为了将最具价值的空间用于盈利, 往往将公共开放空间视为“边角余料”, 进而导致公共开放空间破碎和低效(图2)。政府则要求

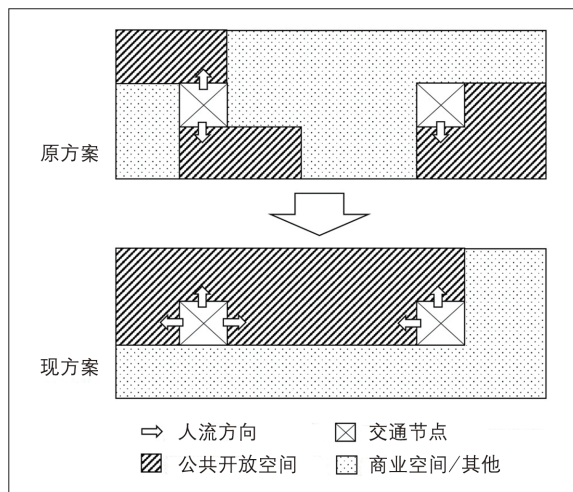


图2 原方案与现方案中公共空间布局模式  
Fig.2 Comparison on the layout of public space in original plan and current plan



规划具有足够规模的完整的公共开放空间，以落实公共服务设施和功能。规划师则通过连通和分层设置的设计方案，在1至3层的核心地段整合出相对连续的大面积公共开放空间，其中建筑首层室内型公共开放空间1000m<sup>2</sup>，2、3层架空型公共开放空间各1500m<sup>2</sup>。这样的设置一方面使公益面积和出售面积得到了相对的均衡，同时保证了1至3层的公共开放空间均具有足够的面积和可达性。

### 3.2 如何保障公共开放空间的有效性

对于公共开放空间而言，仅有空间面积的保障是远远不够的，服务设施、设计质量和管理方式同样重要。目前一些城市已有的政策条文中，对于开发主体获得容积率奖励的门槛设置过低，导致生产出来的公共开放空间质量难以保证。规划方案的设计需要深入到具体的使用和管理层面，才能保证公共开放空间的使用水平和服务质量，公共开放空间容积率奖励制度才能真正得到落实。

#### 3.2.1 结合公共开放空间的布局落实配套服务职能

本项目上层次法定图则虽有公共服务配套的规定，但没有对具体的配套功能提出要求。本项目通过深入调研，针对周边社区的配套设施缺口，规划在公共开放空间中设置文化活动室、社区管理用房以及社区警务室。在原方案中，开发主体希望把这些公共职能与公共开放空间隔离，分散布局到每层的边缘空间(图3)，避免影响商业空间的流线组织。而政府部门为防止服务设施被设置在公众使用不便的地方，要求服务设施与公共开放空间的布局相衔接。规划师分析了三类配套设施的使用人群和开放度要求，结合各楼层不同的开放空间可达性，在1、2层设置了紧邻公共开放空间的公共配套空间，包括文化活动室、社区管理用房、社区警务室；同时，针对不同年龄人群的使用需求，在公共开放空间中设置儿童游乐设施、中老年人健身设施、棋牌活动角、书吧等。

#### 3.2.2 提高公共开放空间的可识别性与可达性

为提高公共开放空间建成后的实际使用效率，至关重要是保证其可识别性与可进入性。因此规划师通过与建筑师的配合，在建筑设计方案中提出了相应要求，包括设计出在界面上易识别的进入2层平台的景观大台阶，所有公共开放空间必须能通过自动扶梯或楼梯到达，以规避高峰时期垂直电梯承载能力有限的缺点。

此外，公共开放空间布局中对周边交通枢纽的利用、与周边商业环境的结合，影响到其是否真正能24小时吸引人流。原方案将公共开放空间单独设置在地价最低最偏远的电梯井四周，远离

地铁站点和地下商业，使得公共开放空间相当内向(图4)。规划师则将设计方案调整为结合地铁站点出口，设置下沉广场作为人流疏散和休憩的缓冲空间，并通过特色楼梯空间衔接下沉广场和3层观景平台，引导人流进入主体建筑，增强空间的指向性与标志性。

### 4 建议：完善和细化城市更新奖励制度

虽然本次《罗湖区南湖街道食品大厦城市更新单元规划》已通过评审并即将投入使用，但对公共开放空间的权属认定和投入使用后的管理、

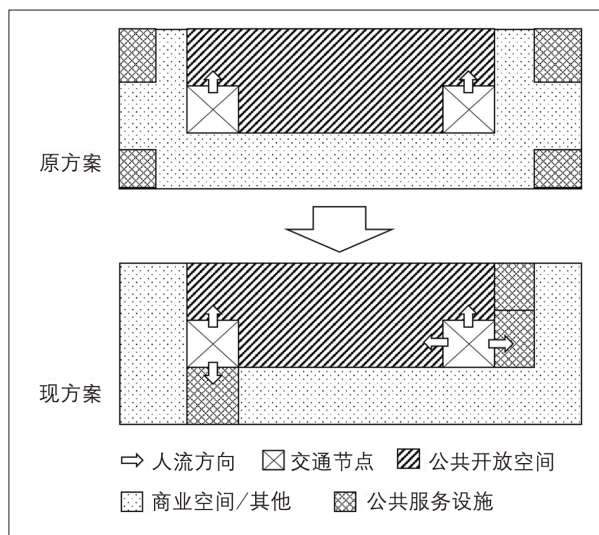


图3 原方案与现方案中公共配套布局模式  
Fig.3 Comparison on the layout of public service facilities in original plan and current plan

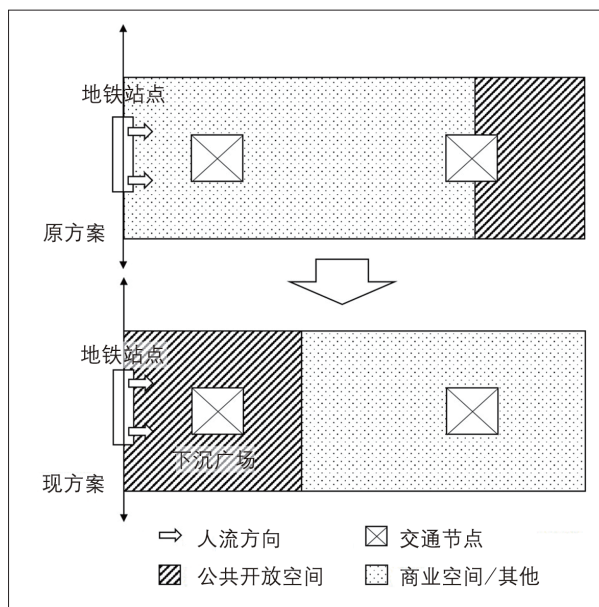


图4 原方案与现方案中公共空间与地铁口联系的对比  
Fig.4 Comparison on the relationship between public space and subway in original plan and current plan

评估、监督实施机制目前仍较为模糊,规划中并没有提出明确建议。实际上,公共开放空间建成后的管理与监督工作对于保障其公共性更为重要。源于奖励机制的公共开放空间建设实质上是政府与开发主体之间签订的一份公共产品生产的契约,不可避免地存在“委托-代理”中的道德风险<sup>[6]</sup>,监管机制的缺失可能导致公共开放空间投放后实施成效的偏差。

如果将城市更新项目中公共开放空间的建设看作是政府向市场采购公共产品,那么奖励容积率便是政府对公共产品的定价,而规划设计条件则是其对公共产品质量的要求。对于公共产品的生产,政府只能控制一个规则和可实施性,在实际规划管理操作过程中需要通过政府部门与开发主体之间的互动来实现。公共开放空间奖励的实施是一个不断试错和完善的过程,其是否成功很大程度上决定于开发主体选择申请该奖励政策的频率,频率适中意味着该奖励政策实施过程比较稳健<sup>[7]</sup>。本项目仅仅是个案的实践,为使深圳城市更新中公共开放空间奖励的实施步入良性运行轨道,应加快推进包括差别化的奖励额度、细化的规划设计条件、后续管理维护规定等方面的公共空间奖励制度体系的优化。

## 5 结语

在城市更新中,传统的政府与精英主导的科学理性规划的弊端日益凸显,可持续的动态协商式规划即将成为常态。本次食品大厦城市更新单元规划在编制和审批过程中伴随着大量的沟通、协调和利益的博弈,开发主体和政府共同成为规划的决策方,而规划设计单位则承担一个中间媒介的角色。政府的公共政策导向与开发主体的趋利取向往往是协商的难点,这就需要规划师在其中不断创造沟通的平台,运用空间技术手段去寻找解决路径。在协商的过程中,政府、开发主体的沟通、妥协与谈判贯穿了项目的全过程。

在本次规划中,政府和开发主体之间的利益冲突集中在对规则的精确认定上,具体表现在开发规则和开发条件上的博弈。特别是对开发主体利益获得具有决定作用的拆迁范围、容积率、公共配套设施等指标往往成为规划博弈的焦点,这些也是用来衡量规划博弈和协商的结果是否达到经济、社会和环境综合平衡的重要依据。未来面向实施的城市更新规划需要提供一条制度路径以引导追逐私利的市场行为提供社会福祉,不断深化和细化对公共利益的定义,不断完善可获得各方共识的更新规则,使城市更新更加精细化、更具可操作性。

### 注释(Notes)

- ① 数据来源于《深圳经济特区公共开放空间系统规划》。
- ② 资料来源于《深圳市罗湖01-01&02号片区【罗湖商业中心区】法定图则》。

### 参考文献(References)

- 1 姜克芳,张京祥.城市工业园区存量更新中的利益博弈与治

理创新——深圳、常州高新区两种模式的比较[J].上海城市规划,2016(2):8-14.

- JIANG Kefang, ZHANG Jingxiang. Benefit Game and Governance Innovation in Inventory Land Regeneration of Urban Industrial Parks: Based on Pattern Comparison Between Shenzhen and Changzhou National Hi-tech District[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2016(2): 8-14.
- 2 敬宏愿,杨妍.深圳城市更新经验的沉淀与输出[M]//中国城市规划学会.新常态:传承与变革——2015中国城市规划年会论文集.北京:中国建筑工业出版社,2015.
- JING Hongyuan, YANG Yan. The Precipitation and Output of Urban Renewal Experience in Shenzhen[M]//Urban Planning Society of China. New Normal: Inheritance and Change: Proceedings of Annual National Planning Conference of China 2015.Beijing: China Architecture & Building Press, 2015.
- 3 张婷婷,吕晓蓓.城市更新规划项目技术统筹的初步探索——以罗湖金三角地区城市更新规划工作为例[M]//中国城市规划学会.城市创新——2010中国城市规划年会论文集.重庆:重庆出版社,2010.
- ZHANG Tingting, LI Xiaobei. Preliminary Exploration of the Technical Planning of Urban Renewal Planning Project: A Case Study of Urban Renewal Planning in 'Golden Triangle' Area, Luohu[M]//Urban Planning Society of China. Planning Innovation: Proceedings of Annual National Planning Conference of China 2010.Chongqing: Chongqing Publishing House, 2010.
- 4 吕晓蓓,朱荣远,张若冰,等.大都市中心城区城市空间资源整合的初步探索——深圳“金三角”地区城市更新的系列实践[J].国际城市规划,2010(2):48-52.
- LI Xiaobei, ZHU Rongyuan, ZHANG Ruobing, et al. A Study on Urban Spatial Resources Integration in the Center of Metropolis: Urban Regeneration in 'Golden Triangle' Area, Shenzhen[J]. Urban Planning International, 2010(2): 48-52.
- 5 赵若焱,胡章.片区控规层面“协商式”更新规划方法探索——以“深圳华为片区发展单元规划”为例[M]//中国城市规划学会.城市时代,协同规划——2013中国城市规划年会论文集.青岛:青岛出版社,2013.
- ZHAO Ruoyan, HU Zhang. Exploration on the Method of "Consultative" Renewal Planning in Controlled Planning of Area: A Case Study of Huawei Area Development Unit Planning in Shenzhen[M]//Urban Planning Society of China. Proceedings of Annual National Planning Conference of China 2013. Qingdao:Qingdao Press, 2013.
- 6 张庭伟,于洋.经济全球化时代下城市公共空间的开发与管理[J].城市规划学刊,2010(5):1-14.
- ZHANG Tingwei, YU Yang. The Production and Management of Urban Public Open Space in the Globalization Era: The Case of Qianjiang New Town[J]. Urban Planning Forum, 2010(5): 1-14.
- 7 于洋.面向存量规划的我国城市公共物品生产模式变革[J].城市规划,2016,40(3):15-24.
- YU Yang. Stock Land Planning-Oriented Production Mode Change of Urban Public Goods in China[J]. City Planning Review, 2016, 40(3): 15-24.