

基于利益统筹的片区城市更新模式初探

——以《深圳市大鹏新区葵丰片区城市更新统筹》为例

陈志杰，许文桢，唐艳

摘要：快速城市化过程中，城市更新存在单元各自为政、功能单一、移交用地零碎等问题。同时，由于市场主体缺乏规范化统筹衔接，不能较好地兼顾眼自身利益和社会效益。市场“挑肥拣瘦”的行为导致各城市更新项目间无序竞争，影响城市更新健康发展，政府意志及愿景也无法通过单个城市更新单元项目实现。因此，为确保城市更新项目规范有序推进，统筹社会效益和市场利益，实现综合利益最优；同时构建良好的城市空间、优化规划用地布局、促进城市可持续发展。文章以深圳市大鹏新区葵丰片区城市更新统筹为例，依据对实际问题的深度剖析，探索以统筹先行破解片区城市更新成效差，实施率低等的难题，初探基于利益统筹的片区城市更新模式，并为具有类似问题的其他城市更新片区提供借鉴意义。

关键词：更新统筹，利益统筹，城市更新

1 前言

葵涌中心区作为深圳市大鹏新区的行政、文化、经济中心，是深圳中心区进入大鹏半岛的第一门户、是新区城镇网络功能结构核心和空间重心、是实现大鹏新区跨越式发展的关键地区。

统筹片区位于葵涌中心区西北部，属大鹏新区葵涌街道葵丰社区管辖，面积共计 79.9 公顷，内含 7 个城市更新单元项目。项目用地西、北两侧临山，东临城市主干道葵坪路，北至环城西路，南至葵兴西路，对外交通便捷，是葵涌中心区重要的空间和职能组成部分，地理位置关键，空间及景观资源优越。

2 片区城市更新的当下语境

2.1 发展背景

经过 30 年的探索，现阶段深圳城市更新进入全面推进的新时期，城市更新已逐步由早期粗放的散点式改造向整体的专门化改造方向转变，由追逐个体利益向实现城市整体和谐发展转变。

在城市更新面临国际发展的新形势、粤港澳大湾区建设的新机遇、现状项目推进缓慢的新问题等背景下。2019 年 2 月，深圳市规划和自然资源局公布《关于深入推进城市更新高质量发展的若干措施（征求意见稿）》，提出“以片区统筹提升城市质量”，鼓励选择拟更新项目相对集中的片区开展以实施为导向开展片区统筹研究。

2.2 当下城市更新困境

深圳市大鹏新区葵丰片区，现状是高密度建成区，经历了几十年的变迁，片区以村及旧厂房的为主的功能已经不再适合城市发展的需求，亟需通过城市更新来完善城市空间及功能。但是片区面临：①业主多元，需求不一；②外部规划道路路网与现状内部交通组织混乱，不成体系；③用地布局混杂，功能结构不合理；④路网切割零碎，更新单元面临实施问题；⑤片区内更新单元各自为政，移交用地零散；⑥缺乏与上层次规划衔接，独立占地公共设施用地较少；⑦腾挪空间有限，大型公共设施无法落实等发展困境。

2.3 开展利益统筹规划的必要性

如何通过利益统筹规划解决早期大鹏新区更新单元划定不合理、主导功能较单一、独立占地公共设施用地较少等问题，同时实现各方综合利益最优及保障项目落地可实施，是本次统筹研究的核心工作。亟需探索适宜的片区城市更新模式，以协调政府公共利益与项目主体利益，完善片区功能和提升片区形象。

3 片区规划方案

3.1 项目背景及工作组织

大鹏新区经过几十年的发展，城市空间日趋饱和，增量空间越来越小，城市空间发展受到极大的限制。同时，大鹏新区基础设施缺乏，居民出行难、就医难、上学难等问题突出；优越的自然环境没有有效利用，虽有绿水青山，但因为缺乏科学的规划利用，并未完全转换为金山银山。尤其是市场主体缺乏规范化管理，不能兼顾眼前利益和长远利益的关系，导致城市更新无序竞争，影响城市更新健康发展。

为更好地推动习近平总书记视察广东重要讲话精神在新区各项改革发展事业中落地落实，推动新区经济社会发展“走在前列”，切实把习近平总书记重要指示要求转化为具体的行动方案和工作举措，结合大鹏新区特有属性及发展现状，区城市更新局开展了葵丰片区城市更新片区统筹研究，探索以制度先行的利益统筹更新模式，破解片区城市更新现存难题，为新区的和谐发展及推进高质量“美丽大鹏”建设提供更多的资源和条件。

《深圳市大鹏新区葵丰片区城市更新统筹规划研究》（以下简称“统筹规划”）主要工作内容包括：划定城市更新统筹单元范围、土地利用规划、用地腾挪、利益统筹分配、开发容量预测、人口规模预测、公共配套设施规划、规划实施时序等。统筹规划于2019年3月通过了大鹏新区委领导办公会议。

3.2 存在的主要问题

通过对统筹规划范围内的各更新单元项目现场实地走访、调研，了解统筹片区现场情况以及各城市更新单元申报主体对本的意见诉求；并深入研究各上层次规划、片区规划方案的指导要求。总结得出如下主要问题：

3.2.1 [葵涌中心区]法定图则编制较早,其功能定位、空间布局、配套设施标准等方面难以适应新的形势,亟待进行一次全新的发展谋划。

法定图则的编制是基于对片区未来发展的预测,综合人口、土地资源、配套设施、道路交通等编制静态蓝图式规划。但就目前存量土地十分稀缺的情形而言,多数建设项目依赖于城市更新释放的土地资源,而城市更新的实施相比于法定图则,是个案调整式的动态实施。更新统筹是可以更好地适应个案动态调整的实施模式。尤其是项目所处的《深圳市龙岗401-01号片区[葵涌中心区]法定图则》存在规划支路网密度不足,丁字路口多、道路夹角尖锐的问题,道路微循环较差。规划路网没有结合更新单元范围,存在不合理切割,使得规划用地零碎,且形成较多三角地,土地使用效率低下。

3.2.2 现状设施服务水平和独立占地公共设施用地不足。

统筹规划片区现状主要以居住、工业及仓储用地为主,部分涉及发展备用地。统筹范围内现状居住人口约为1.7万人,现状片区公共服务设施缺乏。仅有派出所、社区管理用房、社区警务室、社区健康服务中心各1处,以及3处社区体育活动场地,1所13班幼儿园,1所8班幼儿园,1所36班小学。

现状公共管理与服务设施水平较低,道路交通及市政等基础设施支撑能力不足且与城市更新单元范围的结合较弱,如按单个更新单元规划实施,将出现大量的零散用地。同时,由于目前各城市更新单元移交率不均,个别项目移交率过高导致难以推进,进一步导致了片区公共配套设施难以落实和完善。

3.2.3 统筹范围内城市更新单元各自为政,单一项目无法实现片区发展目标要求。

单一项目在配备公共服务设施、公共绿地、道路等公共资源的时候,由于只考虑自身及周边地块的用地和人口情况,在整体层面上很容易出现配备过度、短缺或者不成体系的情况。单一项目会因为市场主体想要缩短资金回笼的周期而有偏向性的布置业态功能,不能从整体层面考虑城市中公共空间的诸多要素,造成市场的盲目跟风,实际上并不能满足上层定位和市场发展的需求。但目前深圳市的城市更新就是以单个城市更新单元形式推进,移交用地零碎,难以落实面积较大的独立占地公共配套设施,从而导致片区配套设施不足和难以提升片区的品质和质量。

3.3 目标构建

3.3.1 全面梳理上层次规划要求,去芜存菁

通过对涉及本项目,已编制完成及正在编制的3项法定规划、7项综合规划、13项专项规划以及6项相关政策文件的梳理,去劣存优,审视新形势下的统筹片区的发展路向。舍弃不适合片区发展、不符合统筹片区实际情况的空头规划要求,保留并落实全市发展战略的功能区定位及特定的城市形象总控。

3.3.2 识别特点，划定分区，统一规划

依据已批计划、政府利益、业主诉求，同时兼顾现状权属、建筑物竣工时间、建筑质量、更新意愿、项目拆建比等情况；将统筹范围划分为四类片区：拆除重建更新片区、现状保留片区、更新潜力片区及储备用地片区。拆除重建更新片区主要针对现状建设状况较差，不符合片区发展的片区；现状保留片是建设情况完好、土地利用高效集约、布局合理、生态完善的片区；更新潜力片区是存在更新意向但是现状更新条件又占不成熟的片区；储备用地片区是为未来发展预留空间，可结合拆除重建更新片区整合公共利益用地。

3.3.3 制定统筹目标。

基于对大鹏新区葵丰片区深刻认知和战略解读的基础上，制定更新战略。探索以利益统筹为主要目的片区城市更新模式；以期通过更新统筹规划，实现统筹协调政府公共利益与市场主体利益、保障项目可实施，同时完善片区功能和提升片区形象的目标。

3.4 统筹思路及规划实施策略

3.4.1 统筹思路

提出在“统一标准：保持统筹规划片区内各更新单元统一 30%土地移交率”的统筹原则指导下，通过优化路网结构、优化更新用地、优化公共利益用地、均衡公共服务设施配建等实施路径以实现更新目标。

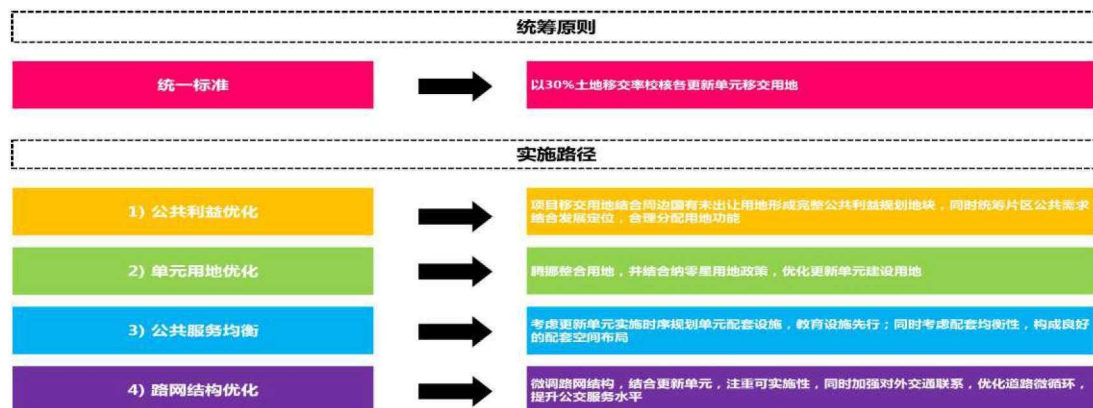


图1 统筹规划思路模式

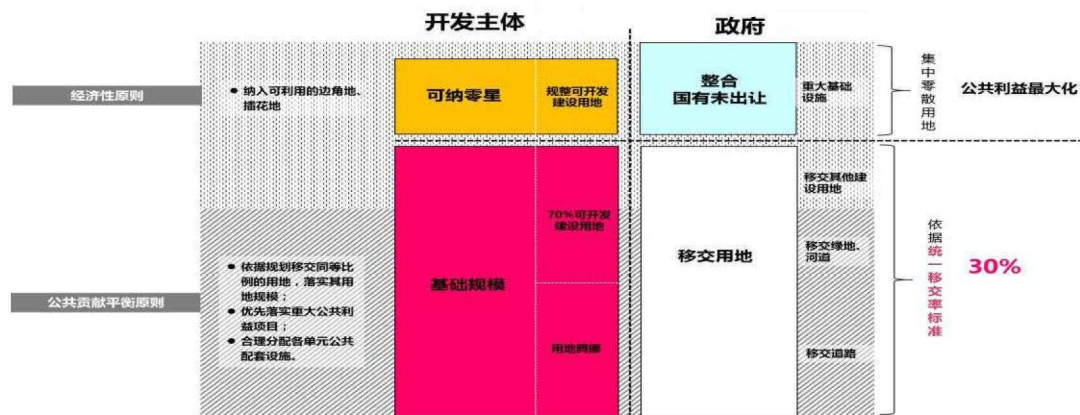


图2 拆除重建片区利益平衡模型

3.4.2 片区规划统筹实施策略

(1) 在衔接[法定图则]和[葵涌中心区规划研究]等上层规划的基础上,合理优化片区路网结构,提升交通服务水平。

延续法定图则外部路网结构,结合各更新单元范围考虑道路实施性,对路网进行网络整体优化,倡导共享出行,提升支路网密度,为未来公交出行提供良好的交通基础。本次片区统筹研究规划,相较于[法定图则]和[葵涌中心区规划研究],一方面结合规划用地需求,微调丰树山东路、规划二路、亚迪路,使各更新单元用地较为规整;另一方面延伸亚迪路、规划二路至北侧地块,增加片区道路交通微循环。通过规划统筹研究,片区共计新增支路2条,调整规划道路3条,规划路网可实施性强,与更新单元结合较好,全面提升了片区路网密度,改善了片区的交通系统。

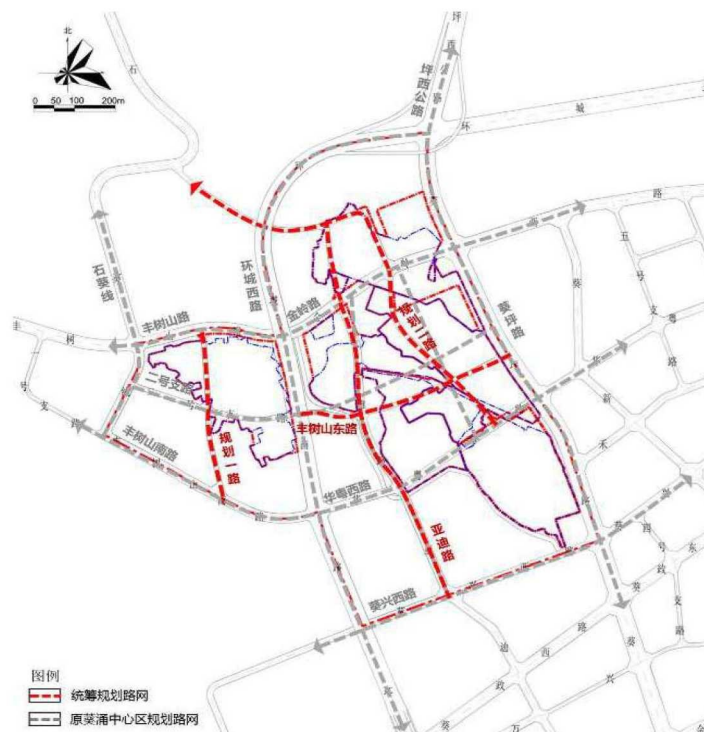


图3 规划路网优化图

(2) 延续城市脉络,完善规划结构和绿化系统。

结合片区内部及周边社区公园、沿街绿化、广场、绿地等公共空间,在统筹研究片区内规划完善公共空间结构;形成“三横一纵”的公共空间廊道,提升片区活力与品质。统筹规划研究将重新界定社区活力的定义,通过慢行系统的串联,汇聚生机勃勃的市集、城市公园和重大文体活动设施。各个公共活动空间通过多层次的步行流线相互联系。市民广场将分设在葵坪路两侧,与绿地系统有机结合,延续TOD中心的人流活力,往来于市民活动中心和大鹏中心站。南北向沿着城市主干道葵坪路和规划轨道23号线,打造TOD城市发展轴。东西向沿着丰树山路和金岭西路,打造公共服务轴。沿“西边洋河”打造沿河生态

休闲带。构建“两轴一带”规划结构。

(3) 优化更新单元范围，规整规划用地，实现公共利益最大化。

通过用地腾挪置换规整可开发建设用地，优化土地使用效率，同时平衡开发主体诉



图 4 规划结构图



图 5 公共空间结构图

求，结合纳零星用地政策，整合优化更新单元建设用地。依据上层次规划要求，明确各更新单元内用地功能。规划整合项目移交用地，形成完整的大规模用地，满足片区新增人口的社区级公共服务设施需求，同时，未来能为大鹏中心区大型公共服务设施的落地提供条件，结合周边国有未出让用地形成完整的公共利益规划地块。通过本次规划统筹，共计整合政府储备用地 4 块，约 5.4 万平方米。

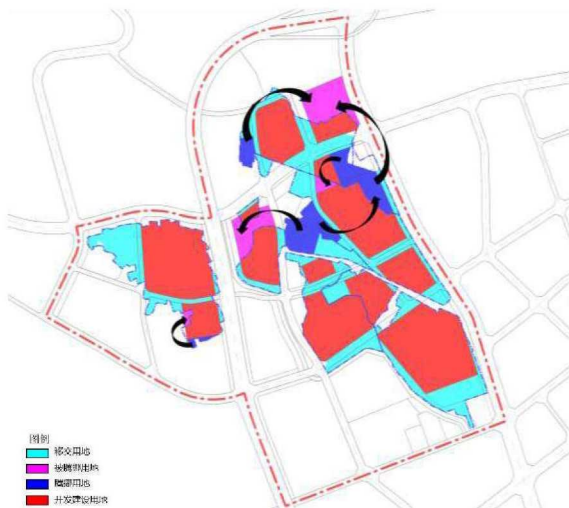


图 6 用地腾挪置换分析图

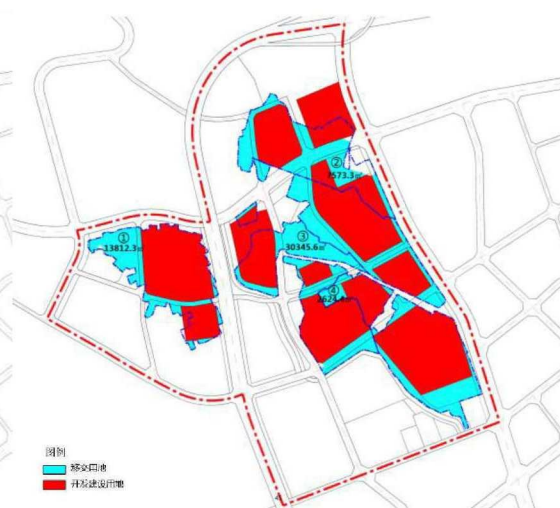


图 7 规整优化后开发建设及移交用地图

(4) 统筹确定各更新单元公共配套设施，打造宜居社区。

在城市更新片区统筹中，保留现状公共服务设施用地的同时，落实法定图则中规划的公益性用地及公共配套设施。同时通过多种路径完善公共配套设施，并根据片区的规划要

求及实施条件，在更新统筹中合理布置公共服务设施用地。需多个更新项目共同实施的公共配套设施，通过统筹规划，协调各更新片区实施主体，共同落实公益性用地。同时考虑《深圳市城市规划标准与准则》公共配套标准调整后，带来的法定图则的公共配套缺口，对比评估法定图则的规划人口量与片区现状公共配套设施用地，统筹片区的公配需求增量，补齐民生短板。



图 8 公共配套设施发布图

| 项目/名称 | 大鹏新区葵涌办事处、第一上城城市更新单元 | 石场村西片区城市更新单元 | 深圳市大鹏新区葵涌松岗-石场片区城市更新单元 | 葵涌第二工业区城市更新单元 | 深圳市大鹏新区葵涌街道工业片区城市更新单元 | 联捷金属表带厂城市更新单元 | 大鹏新区屯电村城市更新单元 |
|---------------------------------|---|--|------------------------|--|---|---------------|---|
| 拟拆除范围 (m ²) | 58887.9 | 28526.4 | 37727.8 | 56054.1 | 58380.3 | 13429.0 | 54779.9 |
| 拟拆除范围 (除搬迁) (m ²) | 58596.7 | 28526.4 | 37552.3 | 53814.6 | 58380.3 | 13429.0 | 54779.9 |
| 30%移交率前移交用地面积 (m ²) | 17579.0 | 8557.9 | 11265.7 | 16144.4 | 17514.1 | 4028.7 | 16434.0 |
| 建议移交用地用途 | 养老院 | 九年一贯制学校 | 九年一贯制学校 | - | 九年一贯制学校 | - | - |
| 落实独立占地公共设施 | 幼儿园12班 社区健康服务中心 老年人日间照料中心 社区管理用房 环卫工人休息站 社区卫生服务站 环卫工人休息站 小型垃圾转运站 | 社区体育活动场地 社区管理用房 环卫工人休息站 公共厕所 再生资源回收站 社区服务中心 | - | 社区体育活动场地 环卫工人休息站 邮政所 再生资源回收站 社区服务中心 社区文化活动室 | 幼儿园12班 社区文化活动室 公共厕所 社区管理用房 环卫工人休息站 小型垃圾转运站 | - | 幼儿园12班 社区健康服务中心 老年人日间照料中心 社区管理用房 公共厕所 |

表 1 片区内各更新单元公共配套设施分配表

4 基于利益统筹的片区城市更新模式研究意义及成效

(一) 积极衔接上层次规划和相关规划研究，针对片区内各城市更新单元拆除范围、移交用地和规划功能等进行整体统筹平衡，实现土地利用集约化、资源配置合理化、综合利益最优化等目标。

(二) 指导下阶段城市更新单元专项规划设计与审批。

(三) 解决片区内城市更新单元各自为政，可实施性差等问题。

(四) 解决片区内土地利用效率低、规划功能单一、路网不合理、独立占地公共设施用地较少等问题。

(五) 通过统筹，合理安排片区公共配套设施，完善绿化和道路系统，优化规划布局和提升空间品质。支撑和推进大鹏新区实现国际化、高端化、精品化战略目标。

5、结语

城市更新不是一个临时性、运动性、阶段性的任务，而是持续性、常态化、长期性的事业。本文基于利益统筹，结合深圳市大鹏新区特有属性及发展现状，初探片区城市更新模式。阐述了片区统筹研究的意义及必要性，明确统筹的目的及实施策略，破解现状大范围片区内城市更新单元类项目各自为政、地块零碎、面积较小、缺乏对城市总体发展的考量、未能充分体现城市公共利益和整体的城市发展目标等难题。为片区城市更新和统筹规划工作提供了一个范本。

城市在变，规划在变。通过一系列深入的研究和探索，未来城市发展的更新模式将更

加完善、更加多元、更加契合时代和社会的需求；存量时代片区更新的利益统筹意识、人文关怀意识、社会参与意识将进一步觉醒，城市更新，未来可期。

参考文献

- [1] 朱荣远. 深圳市罗湖旧城改造观念演变的反思[J]. 城市规划, 2000 (7) : 44-49.
- [2] 黄卫东. 《深圳市城市更新制度构建与发展趋势思考》.2017.
- [3] 深圳市规划和自然资源局. 《深圳市城市规划标准与准则（2018年局部修订稿）》.2018.
- [4] 深圳市规划和自然资源局. 《关于深入推进城市更新高质量发展的若干措施（征求意见稿）》.2019.
- [5] 邹兵. 《存量发展模式的实践、成效与挑战——深圳城市更新实施的评估及延伸思考》.城市规划.2017.
- [6] 赵龙飞. 《通过城市更新统筹规划提升城市品质的探索——浅谈车公庙城市更新统筹规划》.中国城市规划年会论文集.2018.
- [7] 樊华、盛鸣、肇新宇. 《产业导向下存量空间的片区更新统筹——以深圳梅林地区为例》.2015.
- [8] 深圳市城市规划设计研究院城市更新规划研究中心. 《深圳市大鹏新区城市更新片区统筹研究（葵丰片区）》.2019.

作者简介

陈志杰, 设计师, 深圳市城市规划设计研究院有限公司

许文楨, 高级主任设计师, 深圳市城市规划设计研究院有限公司

唐艳, 科长, 深圳市南山区城市更新和土地整备局