

深圳城市更新单元规划实践探索与思考

范丽君

【摘要】深圳作为改革开放的先行先试区，社会经济的高速发展也使其提前面临着快速城市化带来的种种城市问题。从目前来看，土地和空间资源短缺已经成为制约城市发展的瓶颈。深圳在城市更新方面的探索也因此而展开。文章通过对深圳城市更新单元规划制度的研究和相关实践的探索，总结城市更新单元规划的编制特征和工作特点，分析规划工作和更新实践中的问题、矛盾和体现出来的创新理念，并探讨在高度城市化地区，这种典型的存量规划较之传统增量规划在规划方法、规划师角色等方面的转变，以期为类似地区提供参考。

【关键词】城市更新；更新单元；存量规划；协作式规划；变革

前言

深圳三十年的发展巨变使其在社会经济发展、政策体制创新、人居环境改善等方面都处于全国领先地位，与此同时，作为改革开放的先行先试区，也提前面临着快速城市化带来的诸多结构性问题，如城市发展方式粗放、空间资源不足、城市二元结构明显、综合服务功能不强、城市品位和内涵不够高、城市管理不够精细、违法建筑和历史遗留问题较多、国际影响力和竞争力有待提高等¹。不断增长的发展需求与资源供给不足的矛盾，迫切要求深圳从“竞量”走向“竞质”，优化空间资源配置，全面提升城市发展质量。

在此背景下，深圳高度重视城市更新工作，将城市更新作为经济和社会发展战略转型的重要抓手。南山区已将城市更新上升到发展战略层面，福田区试图通过城市更新探索土地节约集约利用和完善城市功能之道。据统计，2012年，全市实际供应用地749公顷中，城市更新提供的用地约占三成²。在深圳这种高度城市化的地区，城市更新逐步成为提升土地利用效能、优化城市产业结构、推动城市功能转型的重要手段。深圳在城市更新制度和政策上的创新取得了一定的成效，同时也存在一些问题。本文以城市更新单元规划为出发点，识别规划制度改革和更新规划工作中的创新点，并分析其中的问题和矛盾，在完善更新规划制度、变革规划方法、转变规划师角色等方面提出了建议。

1. 城市更新单元规划的提出

1.1 城市更新单元规划提出的背景

深圳独特的土地结构和强劲的市场动力，使更新活动在城市发展中已经成为一种常态。从小规模的自发更新，到市场主导、政府参与，再到如今的“政导引导、市场主导”，深圳的城市更新艰难地向前行进。

城市更新是在既有空间上的再开发，不可避免地涉及到原有建筑物和土地的复杂的产权关系。而由于深圳早期土地管理的制度性缺陷，土地使用权通常几经辗转，使原本形态上犬牙交错的土地，还要牵涉复杂的权利主体，使城市更新难以顺利推行，也不利于充分发挥土地效能。即使更新项目顺利实施，但由于市场主导的更新活动往往忽视公众利益、追求经济效益的最大化，“吃肉扔骨头”的行为影响公共配套设施的完善和城市整体功能的提升。更新规划和管理滞后于更新市场的强劲需求，迫切要求深圳市政府从城市整体发展目标和公共利益需求角度出发，建构管理更新活动的有效平台，并建立起针对这一类存量规划的相关政策法规体系。

2009年深圳市政府出台的《深圳市城市更新办法》（2009年）（以下简称《办法》）中明确了综合整治、功能改变、拆除重建三种更新方式，并首次提出了“城市更新单元”的概念³，确立了实行城市更新单元规划和年度计划管理制度。其中城市更新单元规划是管理城市更新活动的基本依据，并且规定拆除重建类项目应当严格按照城市更新单元规划、城市更新年度计划的规定实施。

1.2 城市更新单元规划的现实意义

城市更新单元整合了分布零散的土地，是从社会、经济、环境的整体效益出发划定的更新范围，有利于提高土地利用效能，便于更新片区整体功能的提升。城市更新单元规划是在大规模城市更新改造背景下，政府调控城市空间资源、维护社会公平、保障公众利益的一项重要公共政策。城市更新单元规划以法定图则为基础，重点就更新单元的改造模式、土地利用、配套设施、道路交通及地权重构等方面做出详细安排。

城市更新单元规划改变了原产权宗地各自为政的建设局面，对土地利用效率低下、现有用途或者资源、能源利用明显不符合社会经济发展要求，或者能耗、水耗、污染物排放严重超标的各单个地块进行了整合统筹，实现片区整体升级转型、土地高效利用和绿色节能⁴。同时，城市更新单元规划要求城市更新单元提供一定比例的用地用于基础设施和公共服务设

施建设。要求拆除重建类住宅项目必须按规定配建一定比例的保障性住房，以解决中低收入家庭和人才的住房需求。

城市更新单元规划制度为政府提供了协调和管理更新活动的平台，政府作为监督者、审查者来调控土地和空间资源的分配，掌控更新项目实施的进度，从而强化统筹引导作用，同时利于实现公共利益最大化的城市更新目标。

2. 城市更新单元规划制度简析

2.1 城市更新单元的拟订

城市更新单元在编制法定图则阶段划定⁵。城市更新单元的拟订条件为：城市基础设施或公共服务设施亟需完善、环境恶劣或者存在重大安全隐患、现有土地用途、建筑使用功能或资源、能源利用明显不符合社会经济发展要求的，且通过综合整治、功能改变方式难以有效改善或消除的城市建成区。《深圳市城市更新办法实施细则》（2012年）（以下简称《实施细则》）对以上情形进行了更为细化的规定。

《实施细则》第十二条对拟订标准进行了规定：城市更新单元的划定应当符合全市城市更新专项规划，充分考虑和尊重所在区域社会、经济、文化关系的延续性，并符合以下条件：

（1）城市更新单元内拆除范围的用地面积应当大于10000平方米；（2）城市更新单元不得违反基本生态控制线、一级水源保护区、重大危险设施管理控制区（橙线）、城市基础设施管理控制区（黄线）、历史文化遗产保护区（紫线）等城市控制性区域管制要求；（3）城市更新单元内可供无偿移交给政府，用于建设城市基础设施、公共服务设施或者城市公共利益项目等的独立用地应当大于3000平方米且不小于拆除范围用地面积的15%。

可以看出，是否符合社会经济发展要求，是否有利于土地效能的提升，是否有利于完善基础设施和公共服务设施，是否利于片区功能的升级，是否会影响周边环境已经成为城市更新单元的审查标准。首先，控制公共利益项目用地的最小规模成为城市更新单元的“准入门槛”，公共利益通过更新单元的拟订标准得以体现。其次，产业项目类更新通过对更新功能的控制，保证其不偏离规划所引导的产业升级和转型方向，从而适应社会经济发展要求。再次，不能影响生态环境和周边建成区环境，城市更新的关注重点逐渐从“增量”转向“保质”。更新单元的拟订要求兼顾了社会、经济、环境综合效益的提升，这对于目前着眼于短期经济利益的局部地段的城市更新是有借鉴意义的。

2.2 城市更新单元规划制定计划的申报

2.2.1 更新单元计划的申报要求

拆除重建类的城市更新活动必须以制定城市更新单元规划、纳入城市更新年度计划为前提条件。对于法定图则已划定城市更新单元且迫切需要拆除重建的特定建成区，可申报城市更新单元规划制定计划（以下简称“更新单元计划”）。《办法》第十五条规定，各区政府可以组织其相关职能部门对需要进行更新的项目进行筛选，提出城市更新单元规划的制定计划，向市规划国土主管部门申报纳入城市更新年度计划。更新单元计划纳入城市更新年度计划后，方可编制城市更新单元规划。

未划入更新单元的确需进行拆除重建的特定城市建成区，也可自行拟订城市更新单元。更新单元范围内的权利主体、权利主体委托的市场主体、市/区政府相关部门可按规定申报更新单元计划。申报主体⁶可向各区管理局或区政府申报更新单元计划，管理局进行审查并征询区政府意见后，上报市规划和国土资源委员会，由其审议通过的更新单元计划按程序公示，报市政府审批。

2.2.2 更新单元计划的调控作用

更新单元计划的这种“预申报”制度，通过规范更新单元拟订条件、拟订标准、申报情形、申报主体和申报程序，引导和规范市场主导下更新活动的有序进行，主要体现在控制更新节奏和监控更新过程转换方面。

控制更新节奏。例如，此制度实行初期，2010年批准110项更新单元计划，总拆除用地面积为7.5平方公里，2011年和2012年则放慢更新步伐，分别批准52项和65项计划，总拆除用地面积合计约10平方公里。这既是政府在土地资源紧约束背景下对供地计划的及时调整，也是对市场主导下更新实践步履艰难的一种及时应对。截至目前，虽然全市列入更新计划的项目多达300余项，但真正顺利运作的并不多，很多仍然卡在拆迁谈判环节，致使多数城市更新单元规划搁浅。好在征收与补偿、地价测算等相关更新配套政策正在研究中，更新规划在协调多方利益的过程中便有了可操作的标准。此外，深圳城市更新规划制度还借鉴了土地利用年度计划的管理方式，实行城市更新年度计划，注重更新项目的落地，也便于“规土”统筹管理，加强了各层次规划在时间方面的衔接。

监控更新进程。对于不符合城市更新相关政策的更新单元，随时有可能被从计划中取消。政府通过制度手段加强了对更新规划和更新活动的监控和管理，以维护在以往的城市更新中易被忽视的公共利益。申报城市更新单元规划制定计划强化了规划的统筹和引导，利于对城

市更新开发建设的节奏进行整体控制，利于协调全市的城市更新工作。此外，更新单元计划申报材料中的更新意愿要求，体现了更新规划的价值取向是在满足多方利益诉求的基础上，符合城市发展目标，这将使更新规划的工作越来越“接地气”，从单纯满足政府或开发商发展诉求的目标规划逐渐转向寻求多方共识和协调多方利益的行动规划。

2.3 城市更新单元规划的编制

2.3.1 更新单元规划的特征

城市更新单元规划的表现形式与法定图则相似，但编制过程却与法定图则截然不同。城市更新单元规划制度正是在法定图则已不适应城市更新特点的矛盾下产生的。规划为各利益主体提供了博益的平台，注重协调利益的过程和规则的制定，是近年来深圳规划制度创新的典型代表。

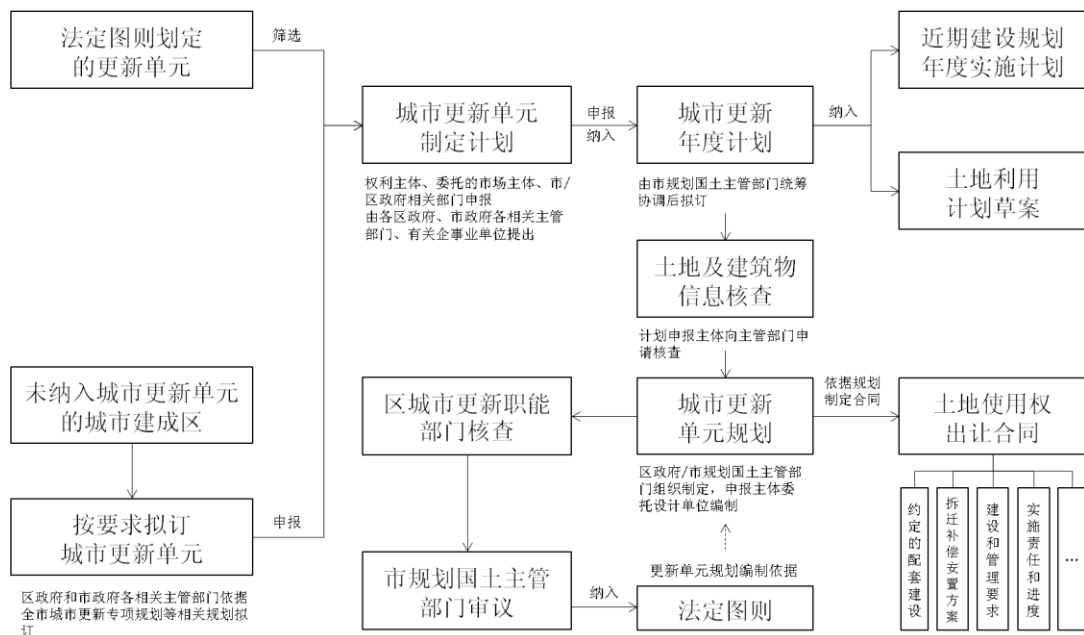
城市更新单元规划是在大规模城市更新改造背景下，政府调控城市空间资源、维护社会公平、保障公众利益的一项重要公共政策。城市更新单元规划以法定图则为基础，重点就更新单元的改造模式、土地利用、配套设施、道路交通及地权重构等方面做出详细安排⁷。

2.3.2 更新单元规划的编制内容

较之法定图则，城市更新单元规划的编制内容更侧重对更新目标、控制体系、权益分配、实施责任等方面的论证和说明。主要包括城市更新单元内基础设施、公共服务设施和其他用地的功能、产业方向及其布局；城市更新单元内更新项目的具体范围、更新目标、更新方式和规划控制指标；城市更新单元内城市设计指引等方面的内容。

2.3.3 更新单元规划的操作流程

城市更新单元规划根据法定图则所确定的各项控制要求制定，由市规划国土主管部门批准后实施。经批准的城市更新单元规划视为已完成法定图则相应内容的编制和修改，成为相关行政许可的依据。在城市更新单元规划编制之前，计划申报主体应当向主管部门申请对城市更新单元范围内的土地及建筑物信息进行核查、汇总。



城市更新单元规划的操作流程

3. 城市更新单元规划实践的思考

通过上述制度研究，结合编制南油大厦更新单元规划的实践，识别更新单元规划的工作重点和创新理念，并结合规划工作和相关实践中遇到的问题，提出完善更新制度和变革工作方法等方面的建议。

3.1 项目概况

南油片区位于南山区中心位置，是南山区十二五规划中提出的重点改造片区，近年来南油工业区原有的生产型企业已经基本迁出，创意产业、研发办公、商贸展示等功能正在快速集聚。南油大厦更新单元处于南油片区，区位优势明显。轨道交通梅林线西延段将沿南海大道布线，并在更新单元附近设站，交通条件十分便利。南油大厦曾经是南油片区的行政中心，如今建筑功能已转变为商业性办公，拟更新功能为商业和办公。虽然权利主体单一，但不规则的地块形状对更新规划也带来了巨大的挑战。

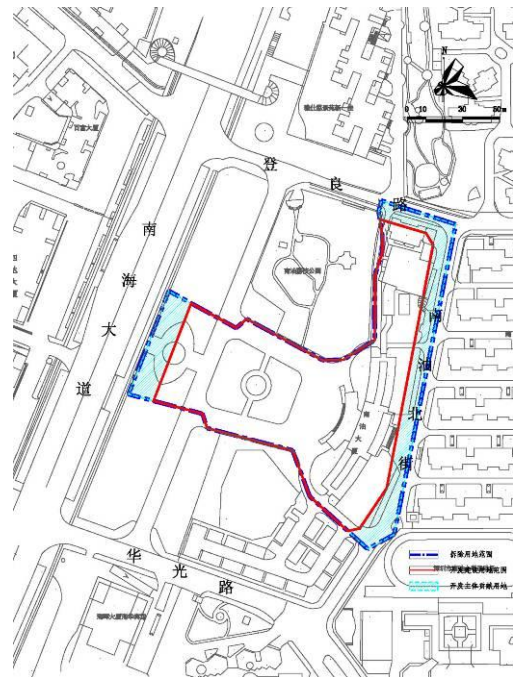
3.2 更新单元规划工作重点的识别

3.2.1 权益划分

城市更新单元规划首先通过空间范围划定来保证开发主体贡献一定量的土地。更新单元内拆除用地范围、独立占地公共利益项目范围和开发建设用地范围明确了权益划分。南油大厦更新单元拆除用地面积 13447.6 平方米，根据土地信息核查结果，按照规定划定 3000 平方米用地无偿返还政府，作为城市道路和公共绿地建设。



法定图则土地利用规划图



拆除用地范围图

3.2.2 法定图则调整说明

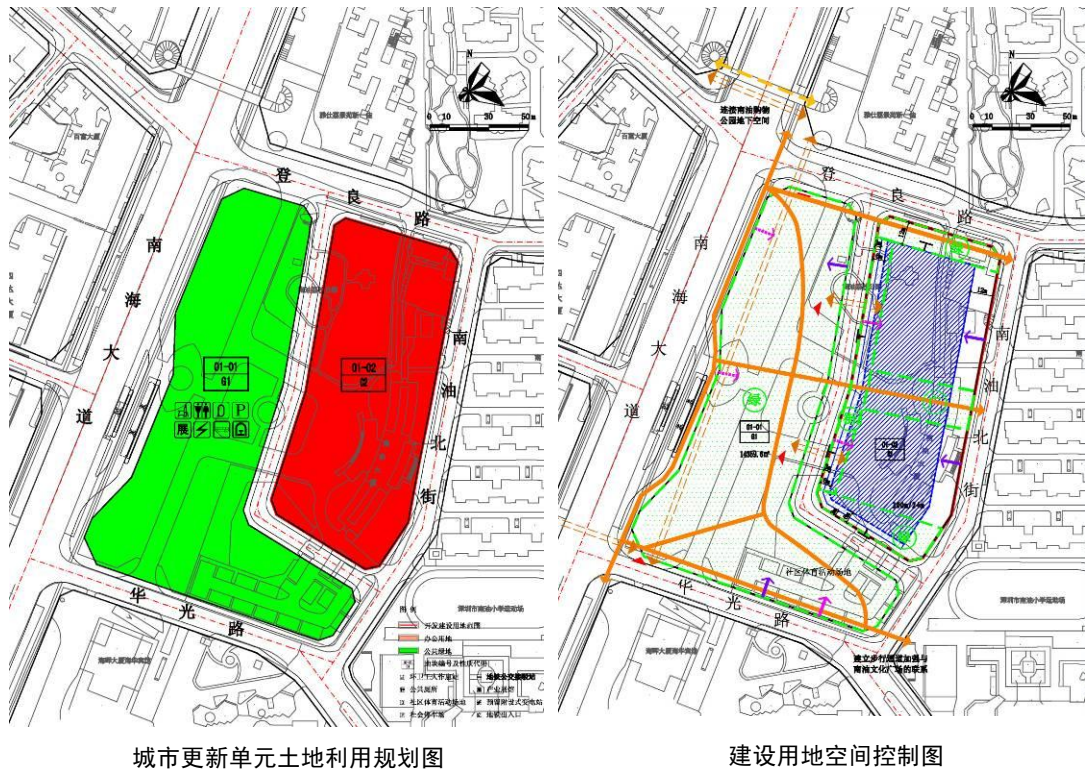
然而，倒 T 形的用地根本无法满足开发需求，不利于土地的高效利用和规划管理。因此，规划通过对拟更新功能的空间布局模式进行多方案对比研究后，确定了规则连续的土地利用规划图。

但是，城市更新单元规划以城市总体规划、土地利用总体规划、城市更新专项规划和法定图则等规划为编制依据的，对于任何规划的调整都应提供必要性和可行性的说明。因此，规划中须要针对用地的调整、包括由此带来的周边道路的改造以及对配套设施的调整进行详细论证，确保规划的科学性和可行性。这也体现了更新单元规划面向实施的特点。

3.2.3 对功能和空间的有效控制

从解决地区现状问题和满足城市发展目标入手，并通过分析开发主体、原住民、政府的发展诉求，明确多元的更新目标，进而提出功能控制和空间控制，控制指标是在与各利益主体不断协商的过程中逐渐确立的。例如，通过与开发主体协商，规划在开发建设用地范围内提供不小于 2000 平方米独立占地的公共空间，并明确绿地型、广场型和街道型的公共空间类型和示意位置，以加强对各项空间要素的有效控制。

同时，为了改善城市环境质量，按照规定要求加强市政配置，深化环境容量研究。南油大厦更新单元的交通专题研究和市政专项研究分别在校核容量的基础上，提出改善区域交通和市政基础设施的建议。如基于南海大道列车化现象严重的问题，规划了港湾式公交站，并结合地铁建设契机，规划地下公交接驳站，以使其发展成为南山区未来的交通枢纽。



3.2.4 实施责任

为了提高规划的可行性，更新单元规划阶段要明确开发主体的配建责任和代建责任。南油大厦更新单元的配建责任包括 2000 平方米的公共空间和周边道路改造工程。代建责任包括与之相邻的公共绿地、港湾式公交站等。

3.3 城市更新单元规划创新理念

3.3.1 由分散式开发走向整体综合开发

以往拆除重建类的旧改规划多是针对某单一地块,缺乏对整个城市或地区更新的宏观把握。深圳城市更新在全市城市更新专项规划的统筹下,突破了传统的宗地概念,划定城市更新单元,整合布局零散、权属复杂的土地和空间,鼓励小规模用地合并开发,以发挥更新单元的触媒作用,以点带面,带动地区功能的提升。同时,在规划编制中要求扩大规划研究范围,深入分析公共设施和环境承载能力,以期通过更新规划配建的市政基础设施或道路交通设施,改善城市微循环系统,给城市带来综合效益。引导城市走向整体综合开发。

3.3.2 以捆绑责任保障公共利益

城市更新不是简单的物质空间更新,而是借助城市物质景观的改变完善城市各项基础市政设施,提供更多就业岗位和更适宜的人居环境,丰富城市社会文化生活,塑造城市新形象,达到城市公共利益最大化。市场主导下的开发属于商业行为,而政府完全负责基础设施的建设势必带来沉重的财政负担。因此,政府引导市场力量在完成商业化物质再开发的同时,配建一定数量的市政基础设施或提供公共服务是实现以公共利益为目标的城市更新的有效途径。

根据深圳市规划国土委员会的数据,截至2012年底,通过城市更新这一新手段,已规划落实中小学45所、幼儿园115所、医院2家、社区中心86家、公交首末站26个,配建了保障性住房约156万平方米。南油大厦更新单元规划从改善区域交通环境角度出发,规划了港湾式公交站和地下公交首末站,经过协商均由开发商代建,建成后无偿返还给政府,同时捆绑建设由于项目开发带来的道路改造和市政管网改造工程。城市更新单元规划要求明确配建、代建设施责任和建设时序,无疑为政府减轻了财政负担,同时也保证了公共设施的实时落地,有效避免了以往旧改中开发商吃肉扔骨头的现象。

3.3.3 以多方沟通协调面向实施

协调多方利益和多部门意见,增强规划的科学性和可行性。城市更新是对空间资源的再分配过程,涉及到政府、土地权利主体、开发商等不同利益主体,因此,建立多方利益主体参与的规划体制至关重要。而法定图则自上而下的编制方式和过于刚性的技术指标体系并不适应城市更新的特点,城市更新单元规划应运而生。这种自下而上式的协商式、过程式规划有别于传统的指令式规划。城市更新单元规划提供了释放相关权利人诉求的平台,通过多方

利益主体共同参与规划过程，使更新规划能够从项目计划、开发模式、建设标准、实施时序等方面更好地融入政府操作层面计划，保证更新规划的实施，避免了规划与实施脱节。

3.3.4 以制度设计实现过程监控

城市更新编制对象、相关权利主体的复杂性以及市场主导的更新模式加大了城市更新规划管理的难度。深圳有限的土地资源与无限的发展需求之间的矛盾使城市更新逐渐成为深圳拓展发展空间的主要手段，对更新规划和更新活动的管理将日益突显城市规划的公共政策属性。“三分规划，七分管理”，尤其在这种类型的土地二次开发中，完善的制度设计是公平、高效地重新分配空间资源的有力保障。政府的公共服务职能将在这个环节得以体现。既要充分发挥市场在空间资源重新配置中的主导性作用，又要保障空间发展权益的合理分配，实现公众利益最大化的目标。

深圳城市更新的制度设计从土地管理、规划编制、权益分配、实施保障等方面进行了探索。市规划国土主管部门出台《办法》后，继而组织编制了《深圳市城市更新单元规划制定计划申报指引》、《深圳市城市更新单元规划编制技术规定》、《深圳市城市规划标准与准则》等一系列相关规定和配套政策。在今年初出台的深圳市优化空间资源配置促进产业转型升级“1+6”文件中，针对近年来更新单元计划中工业用地更新比例偏低的现象，通过实行“房地并举”政策，盘活了工业楼宇和工业用地；对原农村集体经济组织继受单位合法工业用地提出了明确的入市要求，并提出了可供权利人选择的收益分配方式，增强了工业用地更新的可操作性。

3.4 关于完善更新制度建设的几点建议

3.4.1 整合规划和国土信息

城市更新单元规划实践中，土地利用总体规划与法定图则的矛盾是更新项目难以推进的原因之一。深圳规划和国土部门的几次分合适应了城市在不同发展阶段的经济社会发展需要，同时也为更新规划实施的可操作性带来障碍。尤其在《深圳市土地利用总体规划（2006-2020年）》于去年获批后，原特区内的土地二次开发将受到中央政府的直接管控。自上而下的土地利用规划管理制度与深圳自下而上的城市更新市场需求之间的矛盾，在一定程度上也降低了某些开发主体的积极性，使部分城市更新单元规划搁浅。因此，深圳作为全国首个存量用地多于增量用地的城市，实现提升城市功能和城市发展质量，需建立有效的规划和国土权益协调机制，从技术体系上要整合规划和国土信息，在确保“耕地占补平衡”原

则的基础上建立土地利用总体规划的调整制度,以克服土地按计划供给的刚性与市场需求的弹性相脱节的矛盾。

3.4.2 健全更新规划相关配套制度

深圳虽于 2004 年就完成全面城市化,成为全国第一个没有农村的城市,但大量土地并没有完成相应的征地补偿手续,加之缺乏相关配套政策,目前很多城市更新单元规划在操作过程中的土地核查环节面临着障碍,土地历史遗留问题亟待进一步研究解决。土地管理工作如果不深化改革,深圳将面临没有发展空间的困境。因此,我们需要学习借鉴国内外成功、成熟的土地管理经验做法,创新土地管理制度,并尽快出台诸如容积率奖励、地价测算、金融改革等相关配套政策,以解除更新中的障碍。台湾在这方面值得我们学习,台湾在 1996 年出台《都市更新条例》,于 1999-2000 年间相继通过十项相关子法,如《都市更新建筑容积奖励办法》、《都市更新容积转移实施办法》、《都市更新权利变换实施办法》等,又相继推出了“奖励私人或团体投资兴办都市更新事业”、“都市更新事业范围内国有土地处理原则”等相关规定。为进一步鼓励民间自主更新,台湾自 2006 年以来又出台了一系列促进城市更新的配套政策,包括信托登记、不动产估价师法不动产证券化条例、投资信托基金等,这些法规体系在城市更新建设中发挥巨大的作用。

3.4.3 提高公众参与的有效性和可操作性

广泛的公众参与是确保城市更新能够满足社会多元群体利益的解决办法之一。目前的公众参与多体现为“公布于众”或“事后参与”,虽然深圳在相关更新制度中明确了相关权利人可以参与规划,但也只是少数人并限于某个环节。建议能够进一步完善公众参与规划的可操作性,台湾城市更新单元规划在计划拟定、更改讨论中,要求单元内全体产权关系人到席,以确保更新计划得以真正体现民众意愿。虽然目前在我国政治体制下,公众全过程参与规划缺乏可行性,但至少公众对于规划的“知情权”要能够保证。例如,在更新规划中允许权利主体委托“社区规划师”参与规划各环节,表述发展权益并且能够及时反馈规划进展情况,也可提供相关建议。同时,更新规划还应尽量满足当地居民生活的需要,更新带来的城市增长收益在更大的范围内分配,以实现社会公平的最终目的。

3.5 工作方法变革和规划师角色转变的再思考

3.5.1 由理性规划转向协作式规划

回归到规划技术本身,城市更新带来规划制度的创新让我们反思传统的理性规划方法是

否也面临着变革。较之传统的增量规划，城市更新单元规划作为典型的存量规划，从规划的编制对象、核心问题到工作目标都发生了转变，这也促使规划师的工作方法、自身角色随之转变。

从编制对象看，不再是利益关系简单的新区，而是土地权属复杂的建成区，面对的权利主体也由单一的政府或开发商转向多元的利益主体。从工作目标看，不再是单纯满足政府或开发商的发展诉求同时兼顾公共利益，而是多方的利益诉求。工作重点也自然从提供蓝图式构想，转向如何协调多方利益。因此，规划师面对多元目标、多方利益诉求，应采用以关注公平和社会权利分布为目标的协作式规划方法，从“为人规划”走向“与人规划”，尊重相关权利人，并强调沟通的过程，规划师有义务在这个过程中促进各方平等对话，推动参与者讨论问题，从而确定发展目标，形成多方共识。

传统规划与城市更新规划工作的比较

	传统增量规划	城市更新规划
编制对象	利益关系简单的新区	土地权属复杂的建成区
工作目标	单纯满足政府或开发商诉求，兼顾公共利益	政府--提升城市功能，改善城市环境，保障公共利益 开发商--提供利益最大化和推动规划实施的技术支撑 原住民--享受土地增值收益，保障长期收入来源 租户--稳定的住房保障
工作重点	空间形态设计	处理复杂的既存利益格局
规划师角色	被动的技术服务者	主动的利益协调者
	空间规划	空间规划与规则制定并重
规划方法	基于规划师本身或规划委托者目标导向下的理性规划	面向多元目标和多方利益诉求、注重多专业沟通的协作式规划
规划表征	单一价值取向下的规划逻辑，宏大的叙事逻辑	繁琐复杂的协调过程，简洁明确的规则制定

3.5.2 对规划师提出的新要求

规划师应主动适应这种规划编制对象转变带来的规划方法变革，调整自身角色，从以往擅长描绘理想蓝图的被动的技术服务者转向为多方建构沟通平台的主动的利益协调者。城市更新规划过程中，规划师应该尽力为各方提供充分的信息，建构平等对话的平台，帮助参与者了解相关信息，进而能够及时提出各自的发展诉求或规划构想。同时，由于各利益主体的教育背景、生活环境和社会角色不同，规划师在与其沟通并建立共识的过程应该避免使用专

业词汇,要走出象牙塔,深入浅出的表达更容易被接受。此外,在公民意识日渐强化的今天,规划师还应该自觉地征求公众意见,“从群众中来,到群众中去”,从公众意愿和市民需求出发,运用专业知识和职业道德准则为地区发展作出更为合理的规划。

4. 结语

深圳有限的土地资源和强劲的发展需求间的矛盾推动着规划制度上的创新,“向制度创新要发展空间”是深圳转型之路的必然选择⁸。城市更新单元规划制度作为创新制度之一,是更新规划编制体系中直接面向各方利益主体的重要环节,体现了深圳由小规模分散式开发向整体综合开发的转变,传递着以捆绑责任保障公共利益、以多方沟通协调面向实施、以制度设计实现过程监控的创新理念。面对规划类型和规划目标的转变,规划师的工作方法也将随之变革,由传统的理性规划转向协作式规划,注重沟通过程和规则制定,从而确定规划目标并协调多方利益,城市规划的公共政策属性将得以突显。从这个意义上讲,由规划制度创新引发的规划方法和规划师角色转变的反思对于城市规划转型来说是一次有益的探索。

注释

1. 中共深圳市委 深圳市人民政府关于提升城市发展质量的决定 深发[2011]8号,2011.3
2. 数据来源:史晨,兰亚红.深圳探索“城市更新”,2013.4
3. 概念源于台湾于1998年立法通过的《都市更新条例》,“更新单元”指更新地区内可单独实施都市更新事业之分区。
4. 福田区委副书记、区长杨洪,高度城市化地区土地怎么节约集约利用,2012.10
5. 《办法》中第十条规定,法定图则应当对其规划范围内的城市更新作以下规定:划定城市更新单元范围,确定单元内配置的基础设施和公共服务设施的类型和规模,并提出规划指引。
6. 《深圳市城市更新单元规划制定计划申报指引(试行)》(2010年)中对申报主体作出了明确规定:
(1)申报城市更新单元内权利主体单一的,可由权利主体申报或委托单一主体代为申报。(2)申报城市更新单元内存在多个权利主体的,同意申报的相关权利主体须共同委托单一主体代为申报。(3)市政府各相

关主管部门、区政府（管委会）认为确需实施拆除重建，且通过政府主导的方式实施城市更新的，可由市政府相关主管部门、区政府（管委会）进行申报。（4）属城中村、老屋村、原农村集体经济组织和原村民在依法划定非农建设用地范围外形成的建成区域的，由所在原农村集体经济组织的继受单位进行申报，或由相关权利主体委托单一主体代为申报。

7. 《深圳市城市更新单元规划编制技术规定》（2012）

8. <http://www.bjrexian.com/news/china/2013-03-20/76025.html>

参考文献

- [1] 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 (1) .
- [2] 邹兵. 增量规划、存量规划与政策规划 [J]. 城市规划, 2013 (2) .
- [3] 刘昕. 城市更新单元制度探索与实践——以深圳特色的城市更新年度计划编制为例[J]. 规划师, 2010 (11) .
- [4] 吕晓蓓, 赵若焱. 对深圳市城市更新制度建设的几点思考[J]. 城市规划, 2009 (4) .
- [5] 杨松龄. 以权利变换方式进行都市更新之评议[J]. 中国土地科学, 2000 (11) .
- [6] 卢源. 城市规划中弱势群体利益的程序保障——以旧城改造过程为例[J]. 城市问题, 2005 (5) .
- [7] 郭耀武, 胡华颖. “三规合一”?还是应“三规和谐”——对发展规划、城乡规划、土地规划的制度思考[J]. 广东经济, 2010 (1) .
- [8] 阮并晶, 张绍良, 恽如伟, 马诚超. 沟通式规划理论发展研究——从“理论”到“实践”的转变[J]. 城市规划, 2009 (5) .

作者简介: 范丽君 (1985—), 女, 哈尔滨工业大学硕士研究生, 深圳市城市规划设计研究院规划师。