

粤港澳大湾区主要城市更新单元容积率计算制度对比研究

简文娟

(广东中地土地房地产评估与规划设计有限公司, 广东 广州 510000)

摘要: 城市更新承担着盘活存量土地资源、优化城市土地功能、提高土地利用效率和保障社会经济发展的作用, 是平衡开发商、土地权利人、政府相关利益的重要桥梁和纽带, 且容积率指标是三方利益平衡的关键因素。现在城市发展对城市土地二次开发提出了更高的要求, 科学的容积率不仅能解决空间增量的分配问题, 还能促进城市公共利益的落实、推动城市高质量发展。粤港澳大湾区作为改革开放的先行区, 在城市更新操作上也积累了宝贵的经验, 形成了较为完善的城市更新规划容积率制度。文章通过对粤港澳大湾区各城市容积率制度的梳理和对比, 分析现在容积率制度的问题和不足, 为城市容积率制度提出对策建议, 助力推进城市更新。

关键词: 城市更新; 三旧改造; 单元规划; 容积率

中图分类号: TU984.114

文献标志码: A

文章编号: 1006-6012 (2019) 11-0007-02

通过城市更新可以引导公益性用地的落实, 激励城市生态环境的改善, 促进城市经济快速发展, 推动城市问题的解决^[1], 进而重塑城市空间肌理。其中, 容积率作为调控城市更新的重要指标, 直接控制城市空间增量的指标分配。随着广东省“三旧”改造持续推进, 城市更新单元容积率制度也逐步精细化和科学化。

2011年深圳市正式公布的《深圳市城市更新单元规划编制技术规定》, 其中明确容积率的计算应依照《深圳市城市更新单元空间增量确定指引(试行)》与《深圳市城市更新单元空间增量分配指引(试行)》相关规定执行, 为空间增量分配指明了方向。2015年深圳市颁布《深圳市城市更新单元规划容积率审查技术指引(试行)》^[2], 构建了基础建筑面积、奖励建筑面积与转移建筑面积的规划建设面积计算体系, 建立了城市更新单元容积率的计算标准。2016年12月肇庆市出台了《肇庆市城区“三旧”改造项目开发强度核准办法》, 明确容积率、绿地率和建筑面积的核定方法。2017年9月珠海在《珠海市城市更新单元规划开发规模测算技术指引》、2018年7月中山在《“三旧”改造项目可开发建设面积计算规定》、2019年4月东莞在《东莞市更新单元容积率计算指引》都明确了基础建筑面积、奖励建筑面积和补偿建筑面积的规划建设面积的计算体系。2018年深圳市修订了《深圳市城市规划标准与准则》, 指出规划容积由基础容积、奖励容积与转移容积构成, 替代基础建筑面积、奖励建筑面积、转移建筑面积的说法, 而且还明确了基础容积的算法。2019年2月深圳印发《深圳市拆除重建类城市更新单元规划容积率审查规定》进一步细化了基础容积、转移容积和奖励容积的计算方法。广东省各市均在各自的经验中, 摸索和调整城市更新单元容积率的计算方法, 逐步完善城市更新单元规划操作方法。

1 规划建设面积的构成分析与研究

2018年广东省政府工作报告指出珠

三角50%以上城市土地开发强度已超过或接近30%的国际警戒线^[3]。在“减增量、去存量”的大背景下, 城市更新规划既要起到控制城市空间增量, 又要保证城市公共空间落实的作用, 城市更新单元容积率计算为合理分配城市空间增量提出了行之有效的办法, 其规划建筑面积构成如图1所示。基础建筑面积是三旧改造开发建设面积计算的基础, 也是城市空间增量分配的主要依据。奖励建筑面积提供指定类型公共空间所获得的面积^[4], 是鼓励开发商开发建设的奖励条件。转移建筑面积包括提供规定用地以外的公益性用地转移在开发建设用地范围内的建筑面积, 或为了推动旧村旧城的改造而给予补偿的建筑面积、或因为其他特殊需求给予补偿的建筑面积, 是容积率的调控因素。

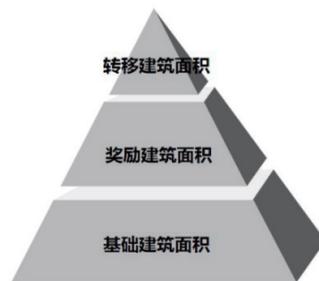


图1 城市更新单元规划建筑面积构成

1.1 基础建筑面积的计算方式和对比分析

基础建筑面积主要由地块性质(包括地块现状性质、地块规划性质、拆除重建面积等)和区位因素(包括区域功能因子、交通因子、环境因子等)决定, 基础建筑面积是体现更新单元公平和效率的部分^[5]。深圳和东莞的基础建筑面积/基础容积计算方式基本一致, 都是通过密度分区确定该类型地块的基准容积率, 并且通过地块规模、周边道路和地铁站点等修正系数对容积率进行进一步修正, 但是东莞还考虑了组团系数和特别政策系数对容积率进行修正。珠海市设置分区调整系数和区位调整系数用作分区密度控制指标, 指导城市更新的空间增量分配, 并且将生态、朝向和城

市更新政策作为容积率制定的计算因素。肇庆市的基础容积率的测算方法是建立在基准容积率和现状容积率进行测算, 经城市更新活动容积率会在现在容积率的基础上有较大幅度的增长。

(1) 密度分区实现城市更新地区的总量控制。密度分区是城市密度控制重要的规定性内容^[6], 经过对城市土地资源供给和发展需求的综合研究, 从宏观、中观和微观三个层次逐步落实城市的密度分配, 是控规容积率指标确定的直接依据。由于城市更新单元涉及控规未覆盖的区域, 缺乏城市密度确定依据, 仅按开发商意图进行单元规划, 可能导致城市开发强度大、城市道路系统紊乱、城市规划管理失控等诸多问题。而密度分区可以作为城市更新单元规划基础容积率确定的重要依据, 提高城市更新单元规划编制质量, 保证城市的合理发展。

(2) 基础建筑面积应全面充分考虑交通、环境、公共设施、公用设施承载力对城市更新项目的影响。基础建筑面积是容积率计算的重要组成部分, 反映了更新单元的地块发展潜力、区位价值, 是决定空间增量分配公平性的关键因素。因此城市更新单元应在充分考虑更新改造区域的交通、环境、公共设施、公用设施承载力的情况下, 在基准容积率的基础上进行调整。这种考量是出于对更新单元发展条件的合理性评估, 如交通因素(包括周边道路、轨道交通、交通枢纽等)影响了地块的交通承载力, 根据交通条件去合理设置地块容积率, 将开发地块所带来的交通需求变化控制在可以接受的水平。经综合考虑各个影响因素的基础建筑面积能够确保周边设施的承载力能够匹配规划地块发展需求, 避免土地资源浪费。

1.2 奖励建筑面积激励城市公益性用地落实

奖励建筑面积/奖励容积是指提供公共利益给予奖励的建筑面积。城市更新单元规划一个重要的作用就是推进城市市政设施、公共服务设施以及其他公益性用地的落实, 改善城市空间布局, 提升城市形象。奖励建筑面积一方面是

对开发主体对城市公共性设施或用地给予建设或移交的肯定，保障开发主体的权益；另一方面针对现状城市建设中公益性设施存在的问题，通过建立不同类型公益性设施的不同奖励比例，引导城市紧缺公益性设施的建设。

(1) 设置奖励建筑面积上限，控制地块容积率。奖励容积率作为城市更新公共利益落实的重要指标，为了加强空间的管控作用，不能让奖励容积成为城市无序发展的借口。深圳规定奖励容积不应高于基础容积的30%，中山规定奖励建筑面积不应高于基础建筑面积的15%。奖励容积的设置上限比例是根据该城市现状密度、对空间发展的需求等因素决定。

(2) 根据地方发展需求，设置奖励建筑面积内容以及比例。从深圳、东莞、珠海这三个城市的奖励建筑面积的设置来看，历史文化保护建筑、公共管理与市政设施可计入奖励容积。另外，应根据城市未来发展需求，调整具体的奖励比例。深圳针对现在面临的职住不平衡的问题，通过给予安居型商品房、公共租赁住房、人才住房及创新型产业用房等政策性用房的奖励，引导增加住房供应，促进全市职住平衡。东莞日益重视环境保护，因此对社区公园和生态用地分别给予2.5倍和1.5倍的奖励。随着粤港澳大湾区的建设，珠三角经济快速发展，人口持续增加，居住用地不足、教育和医疗等公共管理与公共服务设施紧缺等城市问题相继浮现，城市更新单元规划奖励建筑面积比例偏向是引导城市公益性项目落实比重的重要因素，如东莞针对现在教育用地紧缺的问题，对中小学给予高达3.5倍的奖励建筑面积。

1.3 转移建筑面积实现“多移多补”

(1) 深圳创建外部移交容积制度（见图2），推进城市更新。转移容积是指可以转移到开发建设范围内的容积，深圳将其细分为一般转移容积、增加转移容积与外部转移容积。其中，一般转移容积是对超出基准移交面积的公益性用地予以补偿，增加转移容积是指移交学校、综合医院、文化设施与历史建筑这类型用地可以增加开发建设范围内容积。外部移交容积是为了解决规划公服及市政设施落地性低，同时大部分拟更新改造片区合法用地不足的问题，实施以“飞地”捆绑外部公共设施用地“整备”，为合法比例不足的城市更新项目提供了增加合法比例的渠道，同时解决公共配套设施规划实施的问题。

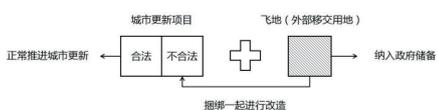


图2 深圳市外部移交用地解析

(2) 东莞市设补偿建筑面积，激活旧村旧城改造积极性。城市更新由于拆除补偿等问题导致旧村和旧城的更新改造推进难度大，东莞市针对这一问题，设置补偿建筑面积，对拆除范围内的旧村、旧城给予的一定建筑量的补偿，旧城按0.8倍给予建筑物补偿，旧村按宅基地用地规模的1.5倍给予建筑量补偿。东莞市补偿建筑面积的设置主要目的是为了增加旧村、旧城改造的积极性，破解当下旧城、旧村改造活力不足的问题。

(3) 珠海分段计算奖励容积率，实施科学奖励。奖励建筑面积是对额外移交的公益性用地面积的鼓励措施，珠海的奖励容积率呈现阶段状的增长趋势，而且每一段时间前期增加的奖励容积率小于后期增加的容积率，这种二次指数型爆发式增长曲线可以刺激在一个阶段内多移交公益性用地（见图3）。分段式的奖励容积计算方式，有助于帮助更新单元主体理性移交公益性用地，而每一个阶段内又有利于鼓励公益性用地移交的作用。

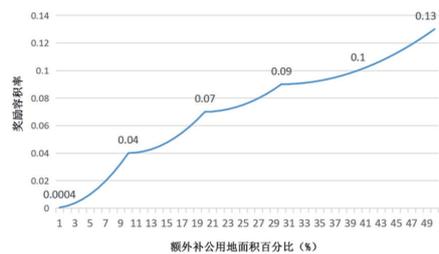


图3 珠海奖励容积率变化趋势

2 容积率制度的问题和不足

容积率关乎存量发展的质量。通过分析现今广东省各地容积率制度，总结以下几点问题和不足。

2.1 容积率制度疏于生态环境因素的考量

城市更新承担着保护生态环境、改善城乡人居环境、提升城市综合品质的作用，容积率制度是城市更新单元规划确定建筑面积、容积率、建筑密度等开发建设指标的依据，也能引导城市生态环境建设。市场主导的城市更新大多以实现经济利益为根本目的，如若不在制度上加以规范和引导，城市更新将成为市场逐利的竞技场，而目前的容积率制度奖励建筑面积类型通常以公共管理与公共服务设施、市政公用设施的奖励内容为主，缺乏对生态环境因素的考虑。建议容积率制度可以通过对城市绿地和生态用地移交行为进行奖励、将生态环境影响因子纳入容积率计算指标体系、规定更新单元绿地率指标的下限等途径达到保护生态环境的作用。

2.2 城市更新单元容积率制度配套政策或规范不完善

由于城市更新容积率制度正处于探索、学习、完善的过程中，深圳市容积

率制度经过多年的尝试和完善，形成了一套比较健全的体系，也是各市效仿学习的样本，但是于政策出台紧迫性与相关政策更替快等原因，容积率制度的配套文件没有出台，导致城市更新单元规划容积率在实际项目中论证困难，如广东省某市也创建了基础容积、奖励容积、转移容积的计算体系，但缺乏密度分区指引以及容积率计算细则作为规划论证依据。

2.3 各市城市更新单元奖励建筑面积、转移建筑面积以及补偿建筑面积的含义不一

奖励建筑面积在深圳、东莞、中山均指特定用途的贡献公益性用地给予奖励的建筑面积，而在珠海市是对额外补公面积部分的公益性用地给予奖励的建筑面积，珠海的奖励建筑面积与深圳的一般转移容积与中山的补偿建筑面积的含义基本一致。名词解释上的差异将会造成对城市更新工作的误解，建议全省统一容积率计算过程中的名词含义，有助于市民理解城市更新工作。

3 结束语

在广东省“三旧”改造强有力的推进之下，容积率制度也日益科学化和精细化，但是容积率制度仍然存在对生态环境的考量缺乏、配套制度不完善、与控规衔接不紧密等问题，未来，应该完善城市更新容积率制度的法律法规制定。但是城市更新单元规划涉及社会、经济、文化、环境、政策等多个方面，容积率制度只是城市更新单元规划调控的指标之一，城市更新单元规划还应在城市改造片区城市空间体系规划、城市设计、经济利益平衡等多管齐下，着力改善城乡人居环境、促进产业转型升级、加强历史文化和生态环境保护，以城市更新单元规划为杠杆，撬动更新单元的活力。

参考文献：

[1] 梁仁旭, 陈奉瑶. 台湾推动都市更新的助力与阻力 [C]// 节约集约用地及城乡统筹发展——2009年海峡两岸土地学术研讨会论文集. 2009.

[2] 王承旭. 容积率奖励与转移的规划制度与交易机制探析——基于均等发展区域与空间地价等值交换 [J]. 规划师, 2019(16): 30-36.

[3] 广东省人民政府. 2018年广东省政府工作报告 [R]. 2018.

[4] 何芳, 谢意. 容积率奖励与转移的规划制度与交易机制探析——基于均等发展区域与空间地价等值交换 [J]. 城市规划学刊, 2018(3): 50-56.

[5] 王嘉, 郭立德. 总量约束条件下城市更新项目空间增量分配方法探析——以深圳市华强北地区城市更新实践为例 [J]. 城市规划学刊, 2010(1): 30-37.

[6] 周丽亚, 邹兵. 探讨多层次控制城市密度的技术方法——《深圳经济特区密度分区研究》的主要思路 [J]. 城市规划, 2004(12): 28-32.