

深圳市城市更新政策变迁与制度创新

刘贵文¹, 易志勇¹, 刘冬梅²

(1. 重庆大学 建设管理与房地产学院, 重庆 400045; 2. 重庆大学 法学院, 重庆 400045)

摘要:城市更新作为增强城市综合承载力和可持续发展城市化的必然产物,是我国城市发展的现实路径,也是我国城市发展的未来方向。笔者整理了1988—2016年以来深圳各个时期城市更新的重要文件,将其历史变迁划分为萌芽、探索、发展三个阶段。通过分析政策,得出深圳城市更新政策发展的四个明显趋势:更新主体交替演变、更新对象陆续扩大、更新流程制度渐成、更新规划不断变革。最后提出深圳城市更新制度创新,包括更新规划实施、政策性配建、小地块更新、地价计收体系等,以期对我国大中城市的城市更新提供参考。

关键词:城市更新;政策变迁;深圳

中图分类号: F 301.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-7192(2017)03-0026-05

作为我国发展最快的城市之一,深圳目前步入“存量规划”时代,城市更新成为实现深圳城市发展转型的重要战略之一。深圳城市更新政策作为公共政策制度建设的一项主要内容,在不断实践过程中初步形成了相对稳定的城市更新政策体系,特别是2009年《深圳城市更新办法》的颁布实施。因城市更新而带来的房地产供应规模连续增长,2015年约占全市固定资产投资的16%,城市更新实施取得了积极成效。由此可见,城市更新政策是推动更新实施的重要制度保障。梳理、总结深圳城市更新政策变迁和制度创新,对我国其他大中城市的更新政策制定和实施具有现实意义。

一、90年代以来深圳城市更新政策历程

1. 更新萌芽期(1988—2003):控制违建、乱建

20世纪90年代,深圳外来人口剧增,房屋出租利润增加,违建、乱建现象频发。政府着手规划大量土地供应以满足城市发展需求,开启大规模农地统征,加快全面城市化进程。此阶段颁布了《关于严格制止超标准建造私房和占用土地等

违法违章现象的通知》、《深圳经济特区征地拆迁补偿办法》等政策,主要对违法用地、违章建筑的处理和房地产权属及土地使用权属转让进行了规定,但政策以堵截式的控制管理为主,缺乏适当疏导和沟通,遗留下了众多历史土地问题。

2. 更新探索期(2004—2008):城中村、工业区更新改造

在“速度深圳”时期,深圳形成了众多特色的“城中村”和以“土地换市场”形成的废弃旧工业区。此阶段城市发展提出了要调整空间格局,合理盘整土地,优化产业发展,促进建设区域经济中心城市的目标。随后陆续颁布《深圳市城中村(旧村)改造暂行规定》、《深圳人民政府关于工业区升级改造的若干意见》等政策,快速启动城中村、旧工业区更新改造工作,拉开了更新制度试点序幕。

3. 更新发展期(2009—至今):全面建设更新制度

继2009年成为广东省提出“三旧改造”试点后,深圳市颁布《深圳市城市更新办法》,开始了全面建设更新制度的进程,随后陆续出台了《关于深入推进城市更新工作的意见》、《深圳市城市更新办法实施细则》、《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施的通知》、《关于进一步加强

收稿日期:2017-03-13

基金项目:教育部新世纪人才支持计划项目(NCET-13-0635);中央高校基本科研业务费科研专项资助项目(106112015CDJSK03PY01)

作者简介:刘贵文(1974—),男,重庆大学建设管理与房地产学院院长,教授,博士生导师,研究方向为城市更新、可持续建设管理;

易志勇(1989—),男,重庆大学建设管理与房地产学院博士研究生,研究方向为城市更新政策。E-mail:yizhiyong@cqu.edu.cn

城市更新实施工作的暂行措施》等配套政策，城市更新制度逐步上升到政府规章，甚至地方性法规层次，旨在建立规范、有序、长效的城市更新机制，推进土地、能源、资源的节约集约利用，促进城市可持续发展。

二、深圳城市更新政策变迁分析

1. 更新主体交替演变，寻求多样化组织模式

1988年起，为了加快城市发展，开始实施土地统征、控制违建和乱建策略。此外，深圳在新城建设的同时，自发式的市场推动、小规模的城市更新陆续出现，例如廉住房居住区和八卦岭、上步等一批地处城市边缘的工业区的出现^{[1]26-28}。随后，2004年深圳颁布有关城中村、工业区等更新政策，城市更新开始有组织、有计划实施，形成了由政府主导、市场参与的更新模式，引入有实力的市场主体开发城中村改造项目，例如福田区渔农村改造项目、罗湖区鹿丹村改造项目等，城市更新从无序改造向理性秩序转型。2009年，以《深圳市城市更新办法》为核心的系列政策出台，更新政策第一次上升到地方性政府规章层面，全面步入城市更新制度化时代，形成了由政府引导、市场主导的组织模式，极大地释放了市场活力，因城市更新带来的土地供应面积已成为深圳房地产的供应主力。到2016年，以市场为主体的更新模式陆续出现若干问题，包括更新区域缺乏统筹、小型化更新影响公共配套、亟需更新的区域实施难度大等。2016年颁布的更新暂行措施明确在保持“自下而上”推进的同时，创新性提出政府主导的“自上而下”的重点城市更新单元，强化了政府在总体规划、准入条件和技术标准等方面的统筹和引导，突显出更新项目对城市整体功能、公共服务配套、产业转型升级的促进作用。

由于特定时代背景和城市发展任务，不同的城市发展阶段更新主体在不断交替演变，因此“效率”与“公平”不断再平衡的同时，市场与政府在博弈中逐步形成了多样化更新组织模式，以期适应新时期城市更新要求。此处多样化更新组织模式即是根据不同项目特点选择适合的主体实施模式，包括政府介入并主导重点发展区域内的重大更新项目、政府直接投资公共意义较高但市场价值低的更新项目、政府充当支持者角色的一

般市场推进更新项目。

2. 更新对象陆续扩大，实施差异化更新策略

在更新萌芽期，对于改善居住条件和经济导向的更新项目，只要未额外占有土地，政府采取默许态度，更新对象主要是村民自有房屋和部分工业厂房。到2001年，深圳龙岗区率先提出旧村镇更新改造政策，从建筑质量、生活环境角度界定了众多不同类型的更新对象，但是各个对象之间界定模糊，难以凸显政策优势、更新重点，导致可实施性较差。2004年深圳城中村（旧村）改造规定及实施细则出台，明确了城中村定义，首次从多维度界定了城中村区域，通过规章制度形式明确了城中村优惠政策。此时城中村是重点更新对象，随后在2007年《深圳市人民政府关于工业区升级改造的若干意见》出台，从此城中村和旧工业区成为改造重点。2009年，以《深圳市城市更新办法》为主的系列政策颁布，将城市更新范围从原有的城中村、旧工业区扩展到旧商业区、旧住宅区、旧屋村等，分门别类地界定了更新对象的物质条件，提出了城市更新单元规划，为规划操作过程提供了物质条件、优惠政策的叠加基础，实现了与法定规划有效地衔接。

当前，对于城中村、旧工业区等更新对象，主要以市场主导、拆除重建为主，近期也鼓励较好区位的旧工业用地改造成居住用地，实施“效率至上”的推进策略。而针对旧住宅区、旧居住区，该类地区搬迁难，容易造成社会性事件，暂行措施多次提升改造门槛，实施谨慎推进策略。特别是要求区政府与权利人100%达成更新意愿，并100%达签订搬迁补偿安置协议，在一定程度上已经停止更新此类区域。

3. 更新决策机制渐成，阶段市场步入专业化

在萌芽时期，更新决策机制处于空白，大量农村集体用地未按规定补偿并履行征转手续，政府主要采取强行围追堵截管理方式，加剧了违建、乱建热潮，土地规划管理形势相当严峻。直到21世纪初，以城中村、旧工业区更新政策文件颁布为开始，逐步构建了城中村、旧工业区的更新流程，成立深圳市城中村改造工作室，制定全面更新计划，明确区级政府更新流程，为更新制度地发展其奠定了基础。2009年《深圳城市更新办法》的颁布使得更新流程制度进一步完善，明确了拆除重建类更新项目申报及审批总流程图，包括更新计划申报及制定、土地建筑物信息核查及历史

用地处置、更新单元规划组织编制与审批、改造实施主体确认、用地审评行政许可和非行政许可及行政服务事项等。明确的拆除重建类项目更新流程对推动城市更新起到重要作用,但是功能改变类、综合整治类更新流程仍有待进一步完善。

在深圳实践中更新决策机制呈现三方面重要变化。一是更新流程繁琐冗长。通过改串联为并联、厘清职权、分类细化流程、多方合作等方式,加快优化更新流程。二是避免重复征求意见,加

快审批权限下放改革。审批试点将原由深圳市规划和国土资源委员会及其派出机构行使的涉及罗湖区城市更新项目的相应权力调整至罗湖区行使。三是更新前期、立项、拆迁、实施等市场主体呈现专业化市场趋势。四个阶段各具不同特点,特定的市场参与主体介入相应的更新阶段更具优势,不限制各阶段主体参与资格和交易次数,能有效地对接核心能力和关键资源,但一定程度上也造成了交易成本的提高(图1)。

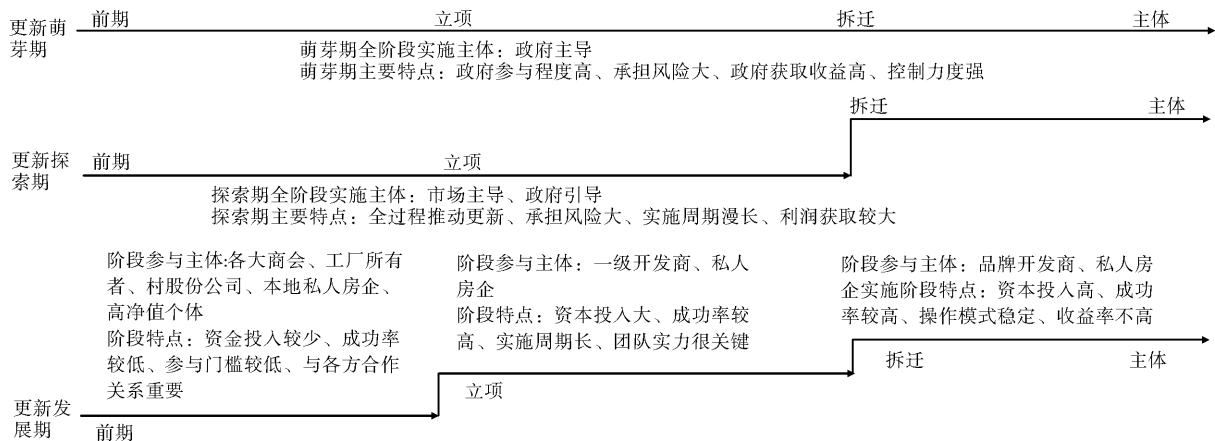


图1 更新主体变迁及流程市场化专业化

4. 更新规划不断革新, 引导城市管治转型

2004年,深圳组建市、区两级的旧村(城中村)改造办公室,颁布了《深圳市城中村(旧村)改造总体规划纲要(2005—2010)》、《深圳市城中村(旧村)改造专项规划编制技术规定》等政策,提出规划范围、原则策略、编制内容与深度规定等,从规划角度已具有明确的规划指导意义,但规划角色定位模糊,缺乏严格的规范和程序支持,仍游离于规划法规体系之外。2009年起深圳开始实施“城市更新单元”制度,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^[2]。后期陆续颁布了规划审批流程、技术编制规定、容积率审查指引

等具体政策,基本构建了更新规划体系,有效嵌入到了法定图则等关键层次,未来将会成为一种基本的规划思维和原则贯穿在城市规划体系中。

更新规划作为更新政策重要组成部分,在更新政策法规不断变化的同时,更新规划自身革新始终伴随着深圳城市更新发展,其角色从最初的“跟随者”逐渐变为“推动者”直至现在的“引导者”,从更新规划目标、更新规划路径、更新规划技术、更新规划法规、更新规划空间等方面不断演进(表1),突破了以往政策侧重于物质性改造的问题,更加注重在行政管理、规划统筹、公共利益保障、公众参与等方面做出全面的规定,逐步引导城市管治转型^[3]。

表1 深圳城市更新规划演进路径

内容	状态	演化路径
目标	多元复合	从单一目标到多元复合目标,从物质环境改造、城市形象提升到城市产业升级、功能调整;
路径	上下结合	从萌芽期“自上而下”的规划决策,到探索期“自下而上”决策推动更新,再到发展期“上下结合”全面更新;
技术	利益博弈	从以建设规模和用地性质为主的空间管控到融合更新政策、社会行为、运行治理的全网络型治理;
法规	重要部分	从更新政策计划开始,基本处于规划法规体系之外,到逐步嵌入法定图则,成为法规体系重要组成部分
空间	区域统筹	从局部快速更新,推动经济利益最大化到区域更新统筹,以期更加符合城市总体发展

三、深圳城市更新制度创新

有限的土地资源和强劲的发展需求推动制度上的创新,“向制度创新要发展空间”是深圳转型之路的必然选择^[4]。深圳城市更新在土地权利、更新单元、发展单元、政策配套建设、小地块更新、计价体系等方面进行制度创新,为我国其他城市提供了政策启示。

1. 土地开发权创新

2009年,《深圳市城市更新办法》及系列操作指引的颁布,将土地开发权或处置权从土地使用权中分离^[5],给市场和原用地权属人赋权^[6],同时为开发权定价,实施土地开发权协议出让,界定土地贡献率,建立了政府、市场主体、产权主体及原农村集体经济组织共赢的土地利益共享机制^[7]。在深圳城市更新过程中,土地松绑措施吸引了众多市场主体,有力地推进了城市更新实施。

2. 更新单元规划创新

更新规划与传统规划不一样,不再是土地色块图,而是划定不同的政策区,通过政策分区限定政策区内不同的政策导向^[8]。同时,对于更新对象不再是简单区域划分,而是综合更新区域、现状分类、规划准则、经济政策等方面的复合界定。城市更新单元规划并非简单的空间规划,而是包含了范围界定、空间控制、利益平衡、实施措施等综合性的操作性规划。目前,更新单元从中观分区、物理环境、政策标准层界定,构建了更新单元拟定条件、更新单元计划、更新单元规划指引等较为完备的制度体系,从而形成了城市旧区更新规划、城市新区规划两种不同的规划体系,为其他城市规划体系建设提供了有效参考。

3. 发展单元规划尝试

城市发展单元规划主要是针对城市更新单元密集的多个法定图则片区进行统筹,综合运用规划、土地、公共政策等多种技术和政策手段,以城市发展单元为载体,面向实施,协调发展,平衡利益的协商式、过程式的新型综合规划^[9]。城市发展单元规划创新力度大,提倡规划前期协商模式创新、开创全配套制度改革创新、实施开发模式创新等创新制度,加强了城市更新与城市发展的协调性,同时提高了可实施性。发展单元规

划有试点实施,目前已处于暂停推行,但是对于市场诉求、土地制度、公众参与、管理机制等规划体制改革产生了重大影响,也为未来城市规划体制创新提供了有益的尝试。

4. 政策性配套建设

政策性配套建设是土地贡献率的实质,也是深圳城市更新的重要特征。针对城市更新单元,独立配用地应当大于3 000平方米且不小于拆除范围用地面积的15%。具体而言,对市政交通基础设施、保障房建设、创新产业用房建设等政策性配套建设在建设比例、土地计价、建设方式、规划布局等方面进行了规定,更新项目土地贡献率、配建比例等工具决定了政策性配套建设规模,其合理的标准界定有效地提高土地利用效率,在一定程度上既减少了政府财政支出,同时又维护了城市公共利益,也是一种可以尝试推广的制度创新。

5. 小地块更新制度

小地块因拆除重建范围较小,在实施方面具有灵活性,但其对土地贡献率较小,空间突破有限,难以实现经济平衡,更囿于国土资发[2010]151号文件不准捆绑出让的限制,小地块处置成为更新过程中常见问题。政策严格规定小地块更新单元准入条件,包括更新地块规模、功能升级方向、更新意愿比例、土地贡献率等,并且选择在罗湖区小范围试点。小地块城市更新虽不是城市更新主流模式,作为一种补充更新模式,也是深圳城市更新发展创新之一。

6. 更新地价计收体系

更新地价计收体系是城市更新政策重要组成部分,一定程度上界定了政府与市场主体的利益边界,对推动城市更新具有重要意义。目前,更新土地交易方式以协议出让为主,形成了以公告基准地价折扣为核心、市场评估地价为辅的更新地价计收体系^[10]。从2004年《深圳市城中村(旧村)改造暂行规定》开始,系列政策颁布逐步完善更新地价计收体系,覆盖了多种类更新项目,扩展到地上、地下层次空间,明确了地价测算时点,促进了政策性配套建设,建立了更新地价调节机制,形成了具有全面性、灵活性、协调性的地价计收政策体系。

四、结 论

深圳作为我国改革开放实验区,其城市更新经验往往具有全国性的示范意义。深圳城市更新引发了政策体制、政府职能、规划体系乃至城市治理理念的全面革新,给我国其他城市提供了有效的经验借鉴。本文分析了深圳城市更新发展历程,从更新主体、更新对象、更新流程和更新规划四条主线探讨深圳城市更新变迁,提出深圳城市更新在城市单元规划、发展单元规划、政策性配套建设、小地块更新制度、更新地价计收体系等制度创新。当前,我国其他省市同样面临城市更新问题,深圳的实践经验对全国其他城市的城市更新具有一定的借鉴意义。

参 考 文 献

- [1] 李江,胡盈盈.转型期深圳城市更新规划探索与实践[M].南京:东南大学出版社,2015.
- [2] 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,2010,26(11):66-69.
- [3] 吕晓蓓.深圳城市更新触发的规划革新[EB/OL]. [2016-05-18]. <http://www.upnews.cn/archives/17895>.
- [4] 阮并晶,张绍良,恽如伟,等.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,2009,33(5):38-41.
- [5] 单皓.城市更新和规划革新——《深圳城市更新办法》中的开发控制[J].城市规划,2013,37(1):79-84.
- [6] 赵若焱.对深圳城市更新“协商机制”的思考[J].城市发展研究,2013(20)8:118-121.
- [7] 深圳市发展改革委.深圳:以城市更新为重点促进可持续发展[EB/OL]. [2016-05-27]. http://www.ceh.com.cn/epaper/uniflows/html/2016/05/27/A02/A02_36.htm.
- [8] 洪国城,邱爽,赵燕菁.制度设计视角下的城市存量规划与管理[J].上海城市规划,2015,38(3):16-19.
- [9] 罗彦,杜枫,许路曦.基于深圳城市发展单元规划的规划转型与创新[J].城市发展研究,2013,20(8):101-107.
- [10] 游朋,李彬.浅析城市更新中地价管理方式的更新——以深圳市为例[J].中国土地,2015,15(10):37-40.

The Policy Changing and Institutional Innovations for the Urban Renewal of Shenzhen City

LIU Gui-wen¹, YI Zhi-yong¹, LIU Dong-mei²

(1. School of Construction Management and Real Estate, Chongqing University, Chongqing 400045, China;
2. School of Law, Chongqing University, Chongqing 400045, China)

Abstract: The urban renewal, an inevitable outcome to strengthen the urban comprehensive carrying capacity and the sustainable urbanization development, is a realistic approach for the urban development in China and also the essential direction in the future. The paper analyzes the important urban renewal documents of all the times from 1988 to 2016 in Shenzhen, which fall into the phases of the beginning, the exploration and the development. Four kinds of tendency are evident in the policy changing of Shenzhen urban renewal: the alternation of the subjects of urban renewal, the increasing expansion of urban renewal objects, the gradual establishment of urban renewal process, and the alteration of urban renewal plan. Finally, this paper puts forward five innovation measures consisting of the implementation of urban renewal planning, the police-based supporting construction, the renewal of smaller city blocks and the land-pricing system to provide references for the urban renewal of big and medium cities in China.

Key words: urban renewal; polices analysis; Shenzhen

【编辑 高婉炯】