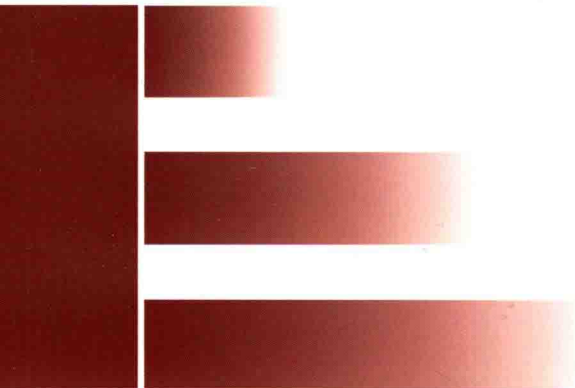




转型期深圳 城市更新规划探索与实践

Exploration and Practice of Urban Renewal
Planning During the Transformation Period in Shenzhen

李江 胡盈盈 等编著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

深圳市规划国土发展研究中心
“政府规划师研究基金”资助

转型期深圳城市更新规划探索与实践

李 江 胡盈盈 等 编著

 东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

南京·2015

内容提要

面对资源紧约束的发展困境,城市更新已成为挖掘空间发展潜力、优化城市功能结构、提升城市环境品质、提高空间利用效率的重要手段。中外城市更新的实践证明,大规模拆除重建式的城市更新不利于城市的可持续发展,目标综合、内涵丰富的渐进式城市更新才是新型城镇化背景下城市转型发展的正确选择。本书以深圳为例,结合城市发展历程,分析当前城市更新的特征及存在的问题,从城市更新的评价体系、经济调控、社会结构变迁、低碳生态实践、规划编制内容等多角度,对城市更新的理论与实践进行系统的梳理与总结,探讨了城市更新规划编制的主要内容与技术方法。

本书可供城市规划与建设管理部门、城市规划设计机构的从业人员,以及高等院校城市规划、地理科学、土地管理、资源环境等专业的师生学习参考。

图书在版编目(CIP)数据

转型期深圳城市更新规划探索与实践/李江等编著.

—南京:东南大学出版社,2015.8

ISBN 978-7-5641-5642-8

I. ①转… II. ①李… III. ①城市规划—研究—深圳

IV. ①TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 064753 号

书 名:转型期深圳城市更新规划探索与实践

编 著 者:李 江 胡盈盈 等

责任编辑:孙惠玉

编辑邮箱:894456253@qq.com

文字编辑:李 倩

出版发行:东南大学出版社

社 址:南京市四牌楼 2 号

邮 编:210096

网 址:<http://www.seupress.com>

出 版 人:江建中

印 刷:南京精艺印刷有限公司

排 版:南京新翰博图文制作有限公司

开 本:787 mm×1092 mm 1/16 印张:13 字数:322 千

版 次:2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5641-5642-8

定 价:69.00 元

经 销:全国各地新华书店

发行热线:025-83790519 83791830

* 版权所有,侵权必究

* 本社图书如有印装质量问题,请直接与营销部联系(电话:025-83791830)

编写委员会

总 负 责：李 江 胡盈盈

编写成员：李 江 胡盈盈

贺传皎 刘 昕

王吉勇 樊 行

城市更新是城市新陈代谢的一个必然过程,是城市物质结构变迁的一种表现形态。“城市更新”不同于传统意义上的“旧城改造”或“旧城改建”,其内涵不仅仅只关注拆旧建新或是城市物质环境的改善,而且更多地反映了综合性的可持续发展目标,旨在通过一种综合的、整体性的理念和行为来解决各种各样的城市问题,强调在经济、社会、物质环境等各个方面对处于变化中的城市做出长远的、持续性的改善和提高。从这个意义上讲,“城市更新”是综合协调和统筹兼顾的目标和行动,是解决城市问题行之有效的综合性手段。

国内外经验表明,城市更新在促进城市空间与功能调整、提高土地利用效益、推进经济结构转型、复兴社区活力与振兴文化等方面具有重要意义。目前,西方国家城市更新关注的焦点已超越物质空间的规划和组织,重点研究政府如何通过公共干预行为来实现旧城的复兴与历史文化保护。国内城市更新研究也从过去案例借鉴或单一改造类型在技术方法上的探讨,转向更加关注城市更新在社会民生、历史文化、产业转型、政策制度设计等多个方面的应用。然而,以整个城市为基础,从经济、社会、环境、管理、规划建设等多个视角,对城市整体层面进行综合集成的规划研究的成果仍然较少,至于已形成较为完善的城市更新规划管理体系及与之相配套的更新政策,更是凤毛麟角。

深圳,作为中国发展最快的城市之一,经过 35 年的快速发展,已成长为一个人口过千万,在国家经济中具有举足轻重作用的现代化大都市。在经济社会、城市建设全面取得辉煌成就的同时,也面临着土地资源日趋紧张、环境承载力不堪负重、区域与城市之间的竞争日趋激烈等诸多挑战,长期积累的内部结构矛盾也逐步显现,突出表现在产业结构的不均衡、城市“二元结构”的空间缺陷、资源与环境的严重透支等方面,尤其是土地资源紧约束的形势日益严峻。面对快速发展涌现的诸多问题,过去传统的土地利用方式和经济增长方式已经难以为继,城市更新自然成为深圳解决城市存量问题的重要抓手。

深圳的城市更新不同于一般城市由于空间实体物质性老化导致的城市功能衰退、经济萧条、活力下降等而启动的旧区复兴。深圳的城市更新是要解决由于城市的快速发展引发的城市超负荷运转、整体机能下降、城市内部系统的变化调适滞后于社会经济快速发展需求而导致的“功能结构性失衡”等问题。换句话说,随着经济的快速增长和城市空间的不断拓展,部分城市功能由原特区内向原特区外扩散和转移已成为转型期深圳城市功能调整的主要特征,原来的非城市中心区和城市边缘区,正逐渐演变成城市新的中心区,承担和发挥着城市新的功能作用。伴随城市新功能区的出现,原有的景观形态及其配套设施已无法满足新功能区的發展需求,这必将导致城市过时的建筑实体、配套设施及落后的功能片区的更新改造,以适应新的土地用途。

本书以深圳为例,紧扣深圳发展的阶段特征,研究对象涵盖了城中村、旧工业区、旧城区等,研究方法采取基础理论综述、现场踏勘与实践调查、国内外案例分析、地理信息系统(GIS)的技术手段等定性与定量相结合的综合集成法,对涉及与城市更新密切相关的房地产市场、公共财政、社会结构、公众参与等多个方面进行专题研究,重点突出城市

发展历程与城市更新的互动关系、城市更新动力机制与评价体系构建、经济调控对城市更新的影响、城市更新与社会结构变迁、城市更新与低碳生态建设、应对转型的城市更新规划探索、城市更新实施机制与制度建设等板块,展开深入研究。因此,本书具有内容全面综合、研究视角广阔、方法创新务实的特色,为高度城市化地区规范城市更新规划管理、引导市场积极参与、创新规划编制技术方法、有序推进城市更新工作等提供有益借鉴和决策参考。

本书在深圳市规划和国土资源委员会委托深圳市规划国土发展研究中心主持开展的《深圳市城市更新专项规划》的基础上编著完成,主要编写人如下:

第1、2章:李江。第3章:贺传皎、胡盈盈。第4章:刘昕。第5章:周素红、胡盈盈。第6章:王吉勇、胡盈盈。第7章:胡盈盈、王吉勇。第8章:贺传皎、刘昕。第9章:胡盈盈、贺传皎、刘昕、王吉勇。第10章:胡盈盈。第11章:樊行。最后由李江、胡盈盈进行整理补充与修改完善的统稿工作。

此外,本书还得到徐荣、朱恩平、邹兵、汪亮、蔡耿生、周丽亚、缪春胜、谭艳霞、缪光、王旭、秦正茂、董轶群、钟利容等同事的大力支持,在此表示衷心的感谢!

李江

2015年1月20日于深圳

前言

1	导论	1
1.1	深圳城市发展背景	1
1.1.1	取得巨大的建设成就	1
1.1.2	面临严峻的内外挑战	2
1.1.3	亟须解决的现实问题	3
1.2	国内外城市更新研究综述	5
1.2.1	国外城市更新研究进展	5
1.2.2	国内城市更新研究进展	8
1.3	城市更新概念界定	10
1.3.1	城市更新概念的一般内涵与发展历程	10
1.3.2	本书对城市更新概念的内涵理解	10
1.4	研究内容、方法与结构安排	11
1.4.1	研究内容	11
1.4.2	研究方法	12
1.4.3	研究框架	13
2	城市更新基本理论	15
2.1	级差地租理论	15
2.1.1	古典经济学地租理论	15
2.1.2	新古典经济学地租理论	15
2.1.3	马克思的地租理论	16
2.1.4	地租杠杆的应用	16
2.2	产权制度理论	17
2.2.1	产权的特性	17
2.2.2	产权的功能	17
2.2.3	对城市更新的影响	18
2.3	精明增长理论	18
2.3.1	“精明增长”的思想内涵	18
2.3.2	精明增长理论的应用	19
2.4	触媒理论	19
2.4.1	城市触媒理论	19
2.4.2	更新触媒概念	20
2.4.3	更新触媒分类	20

2.4.4	更新触媒与更新动力	21
2.5	角色关系理论	21
2.5.1	政体理论	22
2.5.2	多元合作理论	22
2.5.3	赞助人与支持人理论	23
2.5.4	增长机器和交换机制—使用价值矛盾论	23
2.5.5	其他理论	23
2.6	城市管治理论	24
2.6.1	理论基础	24
2.6.2	理论内涵	24
2.6.3	主要内容	25
3	城市发展与城市更新	26
3.1	城市发展历程与趋势选择	26
3.1.1	城市转型发展的内涵	26
3.1.2	城市发展的现状特征	26
3.1.3	城市发展的趋势与选择	28
3.2	城市发展与城市更新的关系	29
3.2.1	城市发展阶段与城市更新特点	29
3.2.2	城市更新的发展历程	30
3.3	更新的对象特征与存在的问题	32
3.3.1	更新对象的分类与特征	32
3.3.2	更新对象的主要问题	38
4	利益平衡下的更新模式	45
4.1	多元利益诉求	45
4.1.1	城市更新的主体与角色	45
4.1.2	城市更新中的利益关系	46
4.2	城市更新模式的演变	48
4.2.1	非常态化的城市更新模式	48
4.2.2	制度化建设下的城市更新模式	49
4.3	城市更新模式的机制与问题	52
4.3.1	利益主体的得失分析	52
4.3.2	存在的问题	53
4.4	城市更新中角色关系的再定义	55
5	社区转型与城市更新	56
5.1	城中村改造与社会结构变迁	56
5.1.1	综合整治与社会结构变迁	56
5.1.2	拆除重建与社会结构变迁	58
5.2	工业区升级改造与社会结构变迁	60

5.2.1	工业区升级改造的路径与主体	60
5.2.2	工业区升级改造带来的社会结构变化	61
5.3	集体股份合作制与社会结构变迁	62
5.3.1	集体股份合作制的发展历程	62
5.3.2	集体股份合作制的作用机制	63
5.3.3	集体股份合作公司的治理模式	64
5.4	城市更新背景下社会结构的优化与转型	67
5.4.1	政企分离,加速城中村集体股份合作公司的市场化	67
5.4.2	各司其职,理顺基层管理组织的关系	68
5.4.3	打破隔离,促进本土居民与外来居民的融合	68
6	城市更新中的低碳生态建设	69
6.1	低碳生态导向下的城市更新	69
6.2	基于不同更新方式的低碳生态要求	69
6.2.1	综合整治中的低碳生态要求	69
6.2.2	拆除重建中的低碳生态要求	75
6.2.3	功能置换中的低碳生态要求	79
6.3	城市更新中落实低碳生态建设的措施	80
6.3.1	构建多层次的低碳生态更新指标体系	80
6.3.2	加强更新规划政策的空间引导与控制	80
6.3.3	加强低碳生态城市规划关键技术标准与规范的制定	80
6.3.4	开展低碳生态更新的试点示范工程	80
7	城市更新评价体系	81
7.1	城市更新评价的目标与原则	81
7.1.1	城市更新评价目标	81
7.1.2	城市更新评价原则	81
7.2	城市更新评价体系的构建	82
7.2.1	指标选取标准	82
7.2.2	指标体系构成	82
7.2.3	指标权重评判	83
7.3	城市更新评价体系的识别	87
7.3.1	识别思路	87
7.3.2	控制发展地区识别	88
7.3.3	引导更新地区识别	92
7.3.4	更新对象选择	100
8	经济调控对城市更新的影响	101
8.1	公共财政的影响	101
8.1.1	公共财政对城市更新市场的调校作用	101
8.1.2	城市更新中公共财政的收支预测	102

8.1.3	公共财政对城市更新的影响	110
8.2	房地产市场的影响	110
8.2.1	对城市更新市场调控的意义	111
8.2.2	城市更新市场的供需预测	112
8.2.3	城市更新市场用地供给的调控	114
9	城市更新专项规划	120
9.1	战略构想	120
9.1.1	明确城市更新的阶段目标	120
9.1.2	构建多维度的更新策略	120
9.2	城市更新的功能引导	122
9.2.1	更新功能区划	122
9.2.2	更新功能布局	125
9.3	城市更新的策略分区与方式选择	126
9.3.1	城市改造地区	127
9.3.2	生态恢复地区	130
9.3.3	历史保护地区	131
9.4	近期重点地区更新指引	132
9.4.1	重点更新地区的类型	132
9.4.2	重点更新地区的指引	133
9.5	城市更新配套专项规划	138
9.5.1	保障性住房配建	138
9.5.2	密度分区	143
9.5.3	城市设计	145
9.5.4	配套设施规划	147
9.5.5	综合交通规划	148
10	制度创新与体系构建	150
10.1	深圳当前城市更新制度建设评估	150
10.1.1	城市更新相关政策	150
10.1.2	城市更新管理组织	155
10.2	国内外城市更新制度建设经验借鉴	157
10.2.1	运作机制与管治模式	157
10.2.2	主要政策与制度	159
10.2.3	启示与借鉴	161
10.3	创新深圳城市更新管理制度	162
10.3.1	健全城市更新管理体制	162
10.3.2	构建差异化组织模式	162
10.3.3	科学制定规划计划	163
10.3.4	完善配套政策体系	163

10.3.5	建立滚动实施机制	164
10.3.6	建设决策支持系统	164
10.3.7	广泛开展公众参与	164
10.3.8	拓宽资金筹措渠道	165
10.3.9	加强财政扶持力度	165
10.3.10	实行监督考核制度	166
11	深圳城市更新案例	167
11.1	蔡屋围旧村改造:由旧村向金融中心区的蜕变	167
11.1.1	项目概况	167
11.1.2	项目特点	169
11.1.3	经验启示	170
11.2	渔农村改造:深圳城中村改造的“第一爆”	170
11.2.1	项目概况	170
11.2.2	项目特点	173
11.2.3	经验启示	174
11.3	回龙埔片区改造:从徘徊迷茫走向规范化	175
11.3.1	项目概况	175
11.3.2	项目特点	178
11.3.3	经验启示	178
11.4	田面村“设计之都”:居住环境整治撬动产业转型	179
11.4.1	项目概况	179
11.4.2	经验启示	181
11.5	观澜版画村:历史保护融入文化产业发展	181
11.5.1	项目概况	181
11.5.2	经验启示	183
参考文献		185
图表来源		191

1 导论

所有城市空间的发展变化都可以由四种因子的互动来加以解释,其中两种不变的因子类同于霍华德提出的城乡两个磁极,另外两个因子是生产技术和交通与通信技术。在城乡之间,人类长久地寻找“资源增加”与“环境改善”这样两全其美的境地,生产技术的革命使人们不必全然依赖于直接由土地获取自然资源来维持社会的需求,交通与通信技术的改进则在 19 世纪就已经使人类有可能向城市集中并进而扩张。

——刘易斯·芒福德

1.1 深圳城市发展背景

城市是人类文明进步的产物,是社会生产力发展的产物。在人类社会漫长的发展中,城市的生长和发展十分缓慢。工业革命后,随着工业化的发展,在逐步实现工业化的国家里,城市才迅速发展起来。城市化是城市数量迅速增长的过程,是城市规模迅速膨胀的过程,是农村人口转变为城市人口的过程,也是人们生活方式改变的过程。城市化是人类社会发展的一个共同规律,深圳也毫不例外地沿着这条农民进城、外来打工者进厂、城市规模不断扩大的道路向前迈进。

1.1.1 取得巨大的建设成就

深圳地处广东省中南沿海地区,东临大鹏湾,西接珠江口,背靠东莞、惠州两市,南邻香港,是中国最早的四个经济特区之一。“深圳”的地名于 1410 年(明永乐八年)始见于史籍,清朝初年建深圳墟。当地的方言俗称田野间的水沟为“圳”或“涌”,深圳因其水泽密布,村落边有一条深水沟而得名。

1980 年 3 月 30 日,国务院在广州召开广东和福建两省工作会议,研究提出试办特区的一些重要政策,确定深圳、珠海特区的范围,并同意把原拟“出口特区”的名称正式改为“经济特区”。同年 8 月 26 日,全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过了由国务院提出的《广东省经济特区条例》,正式宣告在广东省的深圳、珠海、汕头三个市分别划出一定的区域,设置经济特区。这一天也成为深圳经济特区的成立日。

深圳的成长是人类城市发展史上的奇迹。在短短的 30 多年时间里,它从一个只有两万多人的边陲小镇,成长为一个人口过千万,在国家经济中具有举足轻重地位的现代化大都市。深圳取得的成就得益于香港产业大转移和国内改革开放的大好形势。一方面,20 世纪 70 年代末,香港经济面临结构性调整和产业升级,其时恰逢国内实行“改革开放”,香港的制造业得以向广东北移,将深圳等珠江三角洲城市作为生产基地,在长期的合作中,两地形成了“前店后厂”的合作模式。另一方面,国家在特区成立之初,给予深圳诸多引进外资方面的优惠政策,这也成为深圳早期工业发展和城市大规模建设的原动力。在香港制造业转移与外向型政策优势的双重作用之下,早期深圳经济形成了以“三来一补”劳动密集型工业为主的产业结构。进入 20 世纪 90 年代,深圳的经济呈现快速增长趋势,进一步优化调整产业结构,提出了大力发展高新技术产业的战略决策。2002 年以来,高新技术产业成为深圳产业的第一增长点,形成了计算机及其软件、通信、微电

子及其元器件、光机电一体化、视听、重点轻工、能源等七大主导产业。“十二五”期间,深圳的产业结构进一步明确了以生物、新能源、新材料、新一代电子信息、互联网、文化创意等战略性新兴产业为主导的结构调整方向,城市转型发展优势初步显现。

(1) 经济综合实力显著提高

作为全国改革开放的“窗口”和综合配套改革的试验区,深圳始终坚持把创新作为发展的生命线和灵魂,经过 30 多年的发展,深圳的产业结构不断优化,初步实现了从以初级传统加工产业为主向高新技术产业的转变。建市 30 多年以来,国内生产总值(GDP)年均增长约为 27%,创造了世界城市发展史上的奇迹。2010 年,深圳人均 GDP 达到 1.46 万美元,居全国大中城市首位。三次产业结构日趋优化,呈现出二三产业协调发展的良好态势,高新技术、金融、物流和文化产业增加值占 GDP 的比重超过 60%,战略性新兴产业迅速崛起,生物、新能源、互联网、新材料、新一代信息技术及文化创意等产业初具规模。产业高端化发展特征突出,2010 年高新技术产业增加值占工业增加值的比重超过 60%。全市产业布局也更趋合理,形成了“产业链上下游衔接,原特区内差异化发展”的空间格局。

(2) 城市规划建设不断加强

到 2009 年年底,全市建成区规模达到 801 km²,与 2000 年相比,增幅达到 72%。光明、坪山新城建设全面启动,四大新城建设取得实质性进展,原特区外基础设施和公共设施持续改善,特区一体化进程不断加快,广深港客运专线、厦深铁路建设进展顺利,穗莞深城际轨道干线正式开工,城市轨道交通建设按计划稳步推进。深盐二通道主线、盐坝高速公路 C 段、南光高速公路等建成通车,南坪快速路二期、西部港区疏港道路、丹平路一期等建设加快。盐田港集装箱码头扩建、大铲湾港一期、蛇口港三期工程、国际客运候机楼、深圳机场扩建陆域等项目陆续建成并投入使用。随着城市建设规模的快速扩张,城市综合服务能力不断增强。

1.1.2 面临严峻的内外挑战

在经济社会、城市建设全面取得辉煌成就的同时,深圳也面临着土地资源日趋紧张、环境承载力不堪重负、区域与城市之间的竞争日趋激烈等诸多挑战。

(1) 外部比较优势不断弱化

首先,经济全球化与区域经济一体化推动了生产要素的跨国、跨区域流动和整合,争夺战略资源已经成为全球竞争的焦点。然而,随着国际金融危机不断扩散蔓延,外贸条件不断恶化,欧美市场的需求量大幅度下降,靠订单式发展的深圳外向型经济似乎走到了尽头,鼓励自主创新、快速崛起的民营经济成为市场的新宠,加快转变经济增长方式成为深圳当前的核心任务。

其次,随着国家特区政策逐步普惠化,深圳的政策优势也在不断弱化。自 1980 年国家批准深圳、珠海、汕头和厦门设立经济特区以来,特区在招商引资、税收、地价等方面享受着优于国内其他城市的政策扶持。近年来,国家设立特区的范围不断扩大,内容不断加深。深圳作为第一批特区,相对优势弱化。2007 年 3 月,全国人民代表大会审议通过新的《中华人民共和国企业所得税法》,提出统一全国税制,内资、外资企业适用同一税率(25%),深圳特区内的企业也由原来只需缴纳 15%的企业所得税调整到 25%。由此,特区最后一个特殊政策也到此终止。

最后,交通基础设施的改善也弱化了深圳的区位优势。改革开放初期,深圳利用区位优势,依托香港,得到了快速发展。近年来,珠三角地区的交通基础设施条件得到了巨

大改善,以港资为主的发展动力渐次向内地转移,逐步弱化了深圳赖以发展的区位优势,东莞、惠州等城市也得到了较快的发展。随着珠三角城市相互协作、合理分工的区域协调发展局面正在形成,各城市之间在现代制造业、高新技术产业、现代服务业方面的合作趋势逐渐加强,拉动了区域基础设施的建设,如珠港澳大桥、深中大桥、沿江高速公路、广深港高速铁路、厦深铁路、深莞惠城际铁路、深港机场联动,等等,这些大型基础设施的规划建设,正在或已经改变珠三角的区位格局,大大缩短了城市之间的时空距离,也拉近了各城市与香港的关系。从区域合作的角度看,深圳独有的口岸及边境城市的优势在不断弱化。

(2) 内部结构矛盾日益严重

城市发展在经历若干次大起伏、大转折和大发展的过程中,长期以来积累的矛盾在这一时期也逐步显现。

首先,产业结构不平衡,经济转型任务艰巨。在“三来一补”基础上发展起来的传统加工制造业在深圳占有相当大的比重,大量优质的空间资源被低附加值的产业所占据,上千万的外来人口给社会管理带来沉重的压力。而满足城市生产、生活的服务业发展滞后,先进制造业和基础工业的力量偏薄弱,抵御宏观经济调整和国际经济形势变化的能力不强,产业结构优化调整迫在眉睫。

其次,城市整体实力不均,“二元结构”导致城市发展空间的结构性缺陷。目前,原特区内已初显国际化大都市的雏形,而原特区外仍然是“小集中、大分散”的发展态势,城市形态与农村形态混杂。在城市功能及用地结构上,全市工业用地比例偏高,原特区外的工业用地更是高达 47%,远远高于城市建设的合理结构。相反,体现城市环境质量和水平服务的政府社团用地、商业用地、道路广场及公共绿地等严重不足,城市功能结构性缺陷十分突出,严重影响了新兴产业的发展和区域竞争力的提高。

最后,经济的快速发展导致资源与环境严重透支。过去“以土地换市场”的粗放式发展模式导致城市新增土地资源严重不足,到 2020 年,深圳剩余新增可建设用地将不足 50 km²,远远低于国内一线城市的用地资源。另外,作为全市生态环境的天然保障——基本生态控制线,也不断遭到违法建设的侵蚀,基本生态控制线内超过 50% 的建设用地是违法用地。

深圳早期的发展模式在城市特定时期内具有合理性,但大量的低水平重复投资建设和同质化分散无序布局,必然造成粗放发展、资源利用效率低下、环境破坏严重等问题。这种模式实际上是以牺牲高效益产业的机会成本、巨大的资源消耗成本和环境成本以及不断增加的社会成本为代价的,其结果是导致有限空间在使用效益上的巨大损失。随着城市可开发用地资源的日趋枯竭,政府和市场都不约而同地将目光转向大量具备区位优势却在低效开发使用的存量土地上,城市更新不仅仅成为优化调整城市空间结构的主要手段,而且也成为破解城市空间瓶颈、提高城市发展质量的主要途径。

1.1.3 亟须解决的现实问题

国际经验表明,人均 GDP 超过 10 000 美元是进入中等发达水平的标志点。在这一阶段,城市将推动产业结构高级化、城市功能服务化、增长模式集约化等多方面的巨大转型。2010 年,深圳的人均 GDP 超过 1.46 万美元,已经进入中等发达水平。在这一时期,城市产业结构将进入加速升级换代阶段,外向型经济也将逐渐向高端化迈进,伴随产业结构的调整,人们对生活环境和质量的要求也将不断丰富和提高。与此同时,城市发展内部面临着土地、资源、人口和环境承载力等难以为继的硬约束。如果继续延续原有

的发展模式,长期积累的矛盾和问题将日益严重,城市发展将无法回避空间和资源短缺的束缚。同时,外部环境的变化使得深圳原先独具的政策优势、区位优势等逐渐弱化。概而言之,深圳的发展既面临着“发展机遇期”,也存在“矛盾凸显期”,并由此引发了政府和社会各界对城市转型与城市发展定位、方向的深入思考。

《深圳 2030 城市发展策略》明确提出:深圳的立市之本是承担为国家探索发展道路的任务,要在发展中转型;未来深圳的发展目标是“建设可持续发展的全球先锋城市”,即将深圳建设为改革开放与制度创新的先行者、自主创新与产业转型的排头兵、深港交流和区域合作的推动者、中国参与全球竞争的领跑者。

《深圳市城市总体规划(2010—2020)》确定深圳的主要职能是:国家综合改革的经济特区,践行自主创新和循环经济的示范城市。其发展总目标是:充分发挥改革开放与自主创新的优势,担当我国落实科学发展观、构建和谐社会的先锋城市;实现经济、社会 and 环境的协调发展,建设经济发达、社会和谐、资源节约、环境友好、文化繁荣、生态宜居,具有中国特色的国际性城市 and 社会主义示范市;依托华南,立足珠江三角洲,加强深港合作,共同构建世界级都市区。

《珠三角地区改革发展规划纲要(2008—2020 年)》提出:深圳要继续发挥经济特区的窗口、试验田和示范区作用,增强科技研发、高端服务功能,强化全国经济中心城市和国家创新型城市的地位,建设中国特色社会主义示范市和国际化城市。“一区四市”的定位也是发挥经济特区优势,实现“在创新中转型,在转型中跃升”的重要指南,是在复杂多变的外部环境和科学发展的内在要求下,为建设国际化城市指明了新的发展路径。

《深圳市综合配套改革三年(2009—2011 年)实施方案》提出:深圳要继续发挥经济特区的“窗口”“试验田”“排头兵”和示范区作用,统筹规划,重点突破,全面推进综合配套改革,争当科学发展的示范区、改革开放的先行区、自主创新的领先区、现代产业的集聚区、粤港澳合作的先导区、法治建设的模范区,强化全国经济中心城市和国家创新型城市地位,加快建设国际化城市 and 中国特色社会主义示范市。

综上所述,不论是国家层面、区域层面,还是地方政府,都对深圳未来的发展提出了很高的要求,“一区四市”的发展定位和先行先试的示范作用,势必推进深圳全面转型,要逐步摒弃以低价格土地资源和劳动力作为基本要素推动经济发展的模式,通过优美的环境、完善的服务促进传统产业的提升,承接高端产业,吸引高级生产要素的聚集,这才是深圳今后真正需要发挥的优势所在。

促进社会经济全面转型的重要前提是促进土地资源合理利用,追求空间利用效益最大化的意义远远高于寻求成本的最小化。城市更新是促进城市用地功能调整、提高土地利用效益、完善城市配套设施、提升城市环境品质、加快产业结构优化升级的重要手段,同时也是挖掘存量土地资源潜力、解决城市空间资源不足的有效途径。深圳,这座依然年轻的城市,经过 30 多年的快速发展,在社会经济、城市建设等各方面取得巨大成就的同时,也最先遇到转型发展的瓶颈问题,受土地和空间、能源和资源、环境、人口等方面的制约,城市发展面临诸多困难和挑战,产业升级和空间布局优化的任务十分艰巨,城市内部发展不均衡的问题仍然突出。特别是经济社会快速发展与土地供给急剧下降的矛盾、城市功能在空间上的“二元结构”及原特区内综合服务水平、环境质量差异较大的问题,已成为制约城市快速发展的最主要因素。因此,深圳的城市更新问题不同于内地其他城市对棚户区、老城区、旧厂房的拆旧建新,深圳的城市更新是涵盖城中村、历史街区、老商业区、老仓储区、旧居住区及旧工业区等具有不同特征和改造对象的系统工程,涉及产业结构、城市建设、生活环境、社会文化等众多复杂内容。其中,城中村改造主要解决

在急剧城市化过程中遗留下的村镇小区的建设问题,而其他对象的改造则是解决城市发展中的结构性和功能性衰退问题。

1.2 国内外城市更新研究综述

1.2.1 国外城市更新研究进展

旧城更新理论始于西欧,而西欧对于旧城更新的研究则以奥斯曼的巴黎改建和霍华德的“田园城市”最为经典。在《明日:一条迈向真正改革的和平道路》中,霍华德以其“田园城市”理论建立了一种城市构架,试图从“城市—乡村”这一层面来解释城市问题,从而跳出了就城市论城市的观点,把旧城更新改造放在区域的基础之上,这也为后来的雷蒙德·昂温、贝里·帕克的“卫星城理论”和伊利尔·沙里宁的“有机疏散理论”打下了思想基础。西方的各级政府面对这种严峻的城市形势和巨大的社会压力,也逐渐着手进行政府主导的城市更新行动,如罗斯福新政中以拆除贫民窟将其居民搬迁到郊区为主要内容的“绿带建镇计划”等。但是真正具有广泛社会影响力,将物质性改造与公共政策整体考虑的旧城更新,应该说,是从1945年“二战”结束之后才在西方全面开始的,以1949年美国《住宅法案》(*The Housing Act*)的颁布为标志。英国和美国在旧城更新方面的实践和理论成果最为丰富,影响也最大。

1965年,历史学家斯科特·葛瑞尔(*Scott Greer*)的《旧城更新与美国城市》(*Urban Renewal and American Cities*)一书,针对联邦政府更新政策的矛盾,指出联邦的改造计划是试图将两个不同的问题放在一起解决,即非标准住房在中心城市的存在和中心商业区在大都市经济中的地位下降。对于第一个问题,旧城更新的做法是把贫民窟从内城清除掉,但这样的旧城更新则减少了原有的贫民住房选择。对于第二个问题,由于旧城更新与重振中心商业区这一目标是一致的,因而易于解决。1982年,荷兰奈美根教会大学的奈尼森(*N. J. M. Nelissen*)在《西欧旧城更新》(*Urban Renewal in Western Europe*)一书中通过对西欧八个国家八个不同规模城市的更新研究,提出旧城更新的本质和特性会随着城市规模的大小而有所变化,更新过程中所面临问题的轻重缓急也各有不同,以至于所进行的更新方式各有其普遍性和独特性。罗杰·特兰西克(*Trancik, 1986*)指出美国所实行的城市更新及分区政策是造成现代主义都市空间感丧失的主要原因之一。他认为,20世纪以后,柯布西耶及其信徒所传播的“机能主义”(Functionalism)极大地影响了现代城市的空间走向,为当代旧城改造埋下了具有危险性的伏笔。大规模改造的推广,对社会、经济和城市生活方面的负面影响日益暴露,反而造成了旧城的进一步衰败和新贫民窟的形成。2000年,皮特·罗伯特(*Peter Roberts*)和休·赛尔斯(*Hugh Sykes*)在《城市再生手册》(*Urban Regeneration: A Handbook*)一书中,以英美为例,介绍了城市再生的发展背景及其关注的若干焦点,并借鉴欧美城市再生的经验教训,探讨了城市再生的发展趋势与美好前景。

在城市更新的理论与实践上,西方国家关注的焦点已超越物质空间的规划和组织,重点研究政府如何通过公共干预行为来实现旧城的中心区复兴与历史文化保护。

(1) 多途径重振旧城中心区活力

一是强调利用公共政策与立法来推动旧城中心区复兴。由罗杰斯爵士(*Lord Rogers*)领衔的研究团队(*The Urban Task Force*)于1999年推出了著名的报告《重返城市复兴》(*Towards an Urban Renaissance*),开宗明义地提出要在可行的经济和法律框架内“提供实际的解决方法来吸引人们重返城镇和邻里”,以实现旧城中心区的复兴。内奥米·

卡门(Naomi Carmon)于1999年发表了一篇名为《三代旧城更新政策:分析与政策含义》(*Three Generations of Urban Renewal Policies: Analysis and Policy Implications*)的文章,基于20年来对美国和欧洲旧城更新政策和项目的研究,提出了旧城更新政策所经历的三个过程——推倒重建、修复和城市再生,并通过对这三代政策分别代表的案例进行分析,提出一套优于早先城市再生的推荐政策——对人与场所的尊重。罗伯特等在2000年对英国旧城更新进行了细致的描述和分析,并对旧城更新改造问题进行了分类阐释,将其分为经济更新与资金来源问题,物质环境更新问题,社会和社区问题,就业、教育与培训问题,住房问题等,并从土地发展与相关立法、政府的控制与评价、组织与管理等角度提出了相应的解决方案。克里斯·考奇(Chris Couch)、查尔斯·弗雷泽(Charles Fraser)和苏珊·柏西(Susan Percy)于2003年在英国牛津出版《欧洲城市再生》(*Urban Regeneration in Europe*)一书,通过对英国、法国、荷兰、比利时、意大利、德国六个国家八个城市和地区的案例解读,分析了城市再生带来的对经济因素和自然因素的影响,并对其制度和政策情况以及新的政策事项也做了深入剖析。

二是通过产业发展带动旧城中心复兴。帕奇·希利(Healey,1992)等关注在英国如何采用各种市场化手段来带动旧城更新与功能置换,包括土地市场的利用、新兴产业的替代发展、金融与资本市场的运作、房地产市场的兴起、各类商业的蓬勃发展等诸多领域,期望促成城市经济的健康发展、环境质量的提高和社会公正目标的实现。西奥多·吉尔曼(Gilman,2001)比较了日本与美国地域城市衰退的过程和方式,通过对两国城市再开发背景和面对危机的分析,延伸到各自采取的政策和战略,重点对市场条件下的旧城复兴手段进行了解析。罗杰·肯普(Roger,2000)在《中心区更新:公众与公共管理》(*Main Street Renewal: A Handbook for Citizens and Public Officials*)一书中汇集了美国旧城中心街区更新的研究成果,对旧城中心区更新与经济发展、公共管理的互动联系进行了阐述,强调政府、市场与社区在更新历程中的全面合作。他将规划、旧城保护与城市发展、经济复苏等结合起来视为共同促进中心区复兴的工具,提出了设立历史复兴税收、维持旧城小型零售商业发展、强化停车管理等多元化的措施,体现了广泛解决旧城开发问题的视角。另外,他在《内城更新手册》(*The Inner City — A Handbook For Renewal*)中介绍了通过设立商业改善区(Business Improvement District)、设立旧城保护奖励制度等方式来实现更新保护目标的做法,也介绍了名目繁多的旧城更新的具体手段,如通过博物馆等文化设施建设,通过促进小型商业发展,利用交通设施如火车站建设等方式,刺激旧城的增长。

三是多元合作机制对旧城中心复兴的影响。以埃莉诺·奥斯特罗姆(2000)、迈克尔·麦金尼斯(2000)等为代表的公共管理学者,对传统崇尚政府权威的“单中心理论”发起了挑战,提出了广受关注的“多中心理论”。该理论认为,城市管理应当从政府单一的垄断性权威中摆脱出来,把治理权力授予多元社会主体,以形成多层次的交叠管理和市场化竞争。受多中心理论影响,“新公共管理”思潮在发达国家蓬勃涌动,其核心在于打破公共部门与私营部门的传统壁垒,向政府管理进程中引入市场机制,实现灵活的公私合作以达成公共政策的目标,这些也为分析规划管理方式的变革方向提供了有益的启示。1992年,美国“都市土地混合使用开发协会”(Urban Development/Market-Use Council)分析了旧城中心区的商业潜力,提出为了促进中心区复苏,必须调动一切可行的力量与资源,投入到这项耗费巨大的工程中来,尤其强调了作为公共部门的政府与作为私人部门的企业之间开展密切合作的必要性。弗里茨·瓦格纳(Wagner,2000)等关注城市中心区复兴中的资本运作问题,他们对美国城市中心再开发过程中的资金运作进