

中国城市规划学会学术成果

“中国城乡规划实施理论与典型案例”系列丛书第5卷

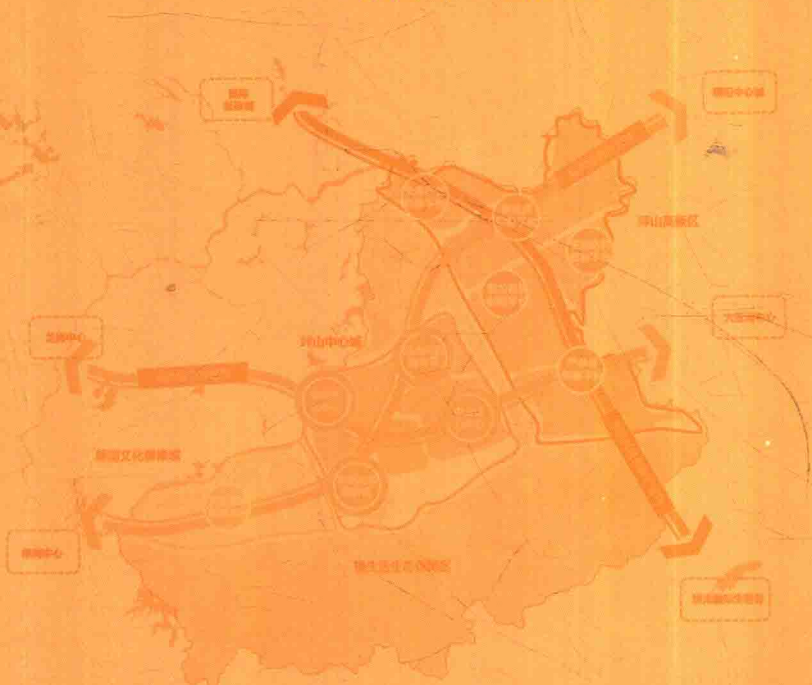
总主编：李锦生

副总主编：叶裕民

# 深圳市存量更新规划实施探索： 整村统筹

## 土地整备模式与实务

戴小平 赖伟胜 仝兆远 潘立阳 程家昌 著



中国建筑工业出版社

中国城市规划学会学术成果

“中国城乡规划实施理论与典型案例”系列丛书第5卷

总主编：李锦生

副总主编：叶裕民

深圳市存量更新规划实施探索：

# 整村统筹

## 土地整备模式与实务

戴小平 赖伟胜 仝兆远 潘立阳 程家昌 著



中国建筑工业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

深圳市存量更新规划实施探索：整村统筹土地整备模式与实务 / 戴小平等著. — 北京：中国建筑工业出版社，2019.5

（“中国城乡规划实施理论与典型案例”系列丛书 / 李锦生，叶裕民主编；五）

ISBN 978-7-112-23513-1

I . ①深… II . ①戴… III . ①土地改革 - 研究 - 深圳  
IV . ①F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 053151 号

责任编辑：刘 静 焦 扬

责任校对：赵 颖

“中国城乡规划实施理论与典型案例”系列丛书第 5 卷

总主编：李锦生 副总主编：叶裕民

**深圳市存量更新规划实施探索：整村统筹土地整备模式与实务**

戴小平 赖伟胜 仝兆远 潘立阳 程家昌 著

\*

中国建筑工业出版社出版、发行（北京海淀三里河路 9 号）

各地新华书店、建筑书店经销

北京方舟正佳图文设计有限公司制版

广州市一丰印刷有限公司印刷

\*

开本：787×1092 毫米 1/16 印张：16½ 字数：303 千字

2019 年 5 月第一版 2019 年 5 月第一次印刷

定价：98.00 元

ISBN 978-7-112-23513-1

(33807)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题，可寄本社退换

（邮政编码 100037）

# 目录

丛书总序 /004

前 言 /009

第一章 深圳市城市化历程 /017

- 一、1980 年深圳经济特区成立 /017
- 二、1992 年撤县建区及特区内城市化统征 /019
- 三、2004 年特区外城市化转地 /022
- 四、2010 年特区一体化 /025

第二章 深圳市规划国土管理基本情况 /028

- 一、深圳市规划国土管理体制的特点 /028
- 二、深圳城市规划编制体系的发展演变 /031
- 三、深圳市存量更新规划实施的主要方式 /035

第三章 深圳市规划实施面临的主要问题 /040

- 一、土地利用面临的问题 /040
- 二、规划编制与实施面临的问题 /043
- 三、城市更新面临的主要问题 /044
- 四、土地整备存在的主要问题 /046

第四章 理论基础及经验借鉴 /050

- 一、理论基础 /050
- 二、经验借鉴 /057

第五章 坪山探索整村统筹土地整备的背景和历程 /076

- 一、坪山基本情况 /077
- 二、坪山城市发展诉求与发展现状的矛盾 /080
- 三、探索历程 /082

## 第六章 整村统筹土地整备模式体系 /086

- 一、整村统筹土地整备基本内容 /086
- 二、整村统筹土地整备适宜性评价 /097
- 三、整村统筹土地整备的操作流程 /105

## 第七章 整村统筹土地整备规划 /118

- 一、法定图则已不能完全满足城市建设需求 /118
- 二、整村统筹土地整备规划的必要性 /120
- 三、整村统筹土地整备规划的编制原则 /121
- 四、整村统筹土地整备规划的编制思路 /122
- 五、整村统筹土地整备规划编制的三个阶段 /124
- 六、整村统筹土地整备规划与相关规划的互动关系 /126
- 七、整村统筹土地整备规划与实施方案的互动关系 /127

## 第八章 整村统筹土地整备与社区转型 /128

- 一、社区的发展困境 /128
- 二、社区转型的基本认识 /131
- 三、社区转型的核心问题 /134
- 四、社区转型的政策支持 /135
- 五、整村统筹土地整备促进社区转型 /137

## 第九章 南布社区整村统筹土地整备 /146

- 一、整备目的和必要性 /147
- 二、列入整村统筹土地整备试点 /148
- 三、编制整备实施和规划方案 /149
- 四、项目实施阶段 /166

## 第十章 沙湖社区整村统筹土地整备 /172

- 一、整备目的和必要性 /172

二、列入整村统筹土地整备试点 /174

三、编制整备实施和规划方案 /174

四、项目实施阶段 /191

## 第十一章 沙田整村统筹（一期）土地整备利益统筹 /196

一、整备目的和必要性 /197

二、整村统筹土地整备可行性论证 /199

三、沙田整村统筹（一期）列入试点 /209

四、土地整备方案编制和报批 /212

## 第十二章 整村统筹土地整备实践意义与展望 /234

一、整村统筹土地整备实践意义 /236

二、整村统筹土地整备实施困难剖析 /240

三、土地整备利益统筹政策制定 /242

四、整村统筹土地整备工作展望 /249

附录 /258

参考文献 /260

后记 /262

中国城市规划学会学术成果

“中国城乡规划实施理论与典型案例”系列丛书第5卷

总主编：李锦生

副总主编：叶裕民

# 深圳市存量更新规划实施探索： 整村统筹

## 土地整备模式与实务

戴小平 赖伟胜 仝兆远 潘立阳 程家昌 著

中国建筑工业出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

深圳市存量更新规划实施探索：整村统筹土地整备模式与实务 / 戴小平等著. — 北京：中国建筑工业出版社，2019.5

（“中国城乡规划实施理论与典型案例”系列丛书 / 李锦生，叶裕民主编；五）

ISBN 978-7-112-23513-1

I. ①深… II. ①戴… III. ①土地改革—研究—深圳  
IV. ①F321.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第053151号

责任编辑：刘 静 焦 扬

责任校对：赵 颖

“中国城乡规划实施理论与典型案例”系列丛书第5卷

总主编：李锦生 副总主编：叶裕民

深圳市存量更新规划实施探索：整村统筹土地整备模式与实务

戴小平 赖伟胜 仝兆远 潘立阳 程家昌 著

\*

中国建筑工业出版社出版、发行（北京海淀三里河路9号）

各地新华书店、建筑书店经销

北京方舟正佳图文设计有限公司制版

广州市一丰印刷有限公司印刷

\*

开本：787×1092毫米 1/16 印张：16 $\frac{1}{2}$  字数：303千字

2019年5月第一版 2019年5月第一次印刷

定价：98.00元

ISBN 978-7-112-23513-1

(33807)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题，可寄本社退换

（邮政编码 100037）

## 编委会委员：

李锦生 叶裕民 赵 民 林 坚

施卫良 俞滨洋 赵燕菁 谭纵波

俞斯佳 阳建强 孙 玥 赵迎雪

张 磊 石爱华 焦永利 史文正

# 丛书总序

## 一、规划实施与政策执行

改革开放40年来,我国由农业和乡村大国发展成为工业化和城市化的大国,经历了世界史上规模最大、内容最丰富、受益人口最多的现代化进程。城乡规划始终对我国多区域、多层次的工业化和城市化起着重要的战略引领和空间支撑作用,并逐渐积累了丰富多彩的实践,形成了具有特色的理论体系、法律法规体系、教育体系和人才体系。特别是在中国城乡规划实施领域,产生了大量的创新实践,描绘出绚烂的中国故事。

今年是新中国成立70周年,是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的关键之年,也是自然资源部成立以后在全国600多个城市全面开展空间规划的初始之年,我国整体规划架构以及规划治理的制度与政策将发生重大转型,新的规划实施面临巨大挑战。

空间规划是具有战略性的公共政策。根据政策过程理论,规划实施过程就是公共政策执行的过程。公共政策执行可能受到来自三方面的挑战:

第一,政策制订缺陷。糟糕的政策意味着政策执行可能的失败。这包括政策制订对政治形势判断失误,缺乏关注利益相关者的利益诉求,没有充分核算政策执行所需要资源的可得性等等。为避免政策制订缺陷成为政策执行障碍,要求在政策制定阶段就高度关注政策执行中可能产生的诸多问题。可以说,政策执行始于政策制订。

第二,政策过程的开放性和包容性不足。现代社会中,各种利益相关者相互依赖、互相依存,这也增加了公共管理者执行政策的复杂性和脆弱性。如果政策制定过程中,利益相关者不能充分地参与博弈、表达诉求,那么政策执行时就可能会缺乏必要的行政或者政治的支持,或者自上而下地仅限于来自政策发起的层级政府机构的支持。而事实上,基层政府和社会公众才是政策成功执行的关键,当他们对于被要求执行的政策缺乏了解,或者认为政策无法体现其自身利益时,就会以多种方式抵制政策执行,甚至会导致政策执行终止。

第三,政策执行能力不足。执行能力不足会导致操作困难,导致计划停留在纸面上。为了促进政策执行,必须要有相应能力的储备和建设,其中包括人力、财力、制度的准备,以及确保政府间合作的一致性,回应社会群体对政策执行反馈的社会性能力等等。其中,来自政府间合作的挑战最为严峻,需要解决合作中可能产生的对部门权力的挑战、目标和手段的多部门冲突与妥协,以及如何共享信息和资源,如何联合行动等一系列艰难的问题。

空间规划作为公共政策,其实施难题与政策执行挑战具有高度的一致性。

一个规划，可否得到顺利实施，并取得良好实施效果，首先取决于该规划的科学与合理性，取决于规划是否充分考虑了规划实施过程中可能出现的一系列难题，并尽可能将其解决方案体现在规划中，这些难题包括新型空间规划制度的建立，空间规划如何处理好发展与保护的关系、中央和地方的关系，如何在规划方案中体现新时代我国人民对生活的美好追求，如何建构空间规划实施的监督和评估体系等等。

其次，空间规划有效实施取决于规划编制和实施过程中多方合作的广度与深度，在逐步走向包容和开放的规划制度下，如果建立了多元利益群体（包括多部门，多层级政府——特别是基层政府、内部差异巨大的市场和社会公众）透明化和规则化的合作博弈制度，那么，各利益群体可以在规划中达成更加持续、稳定的妥协，从而有利于促进规划实施；否则，可能在规划实施过程中演变为激烈的利益冲突，成为阻碍规划实施的关键要素。

再次，空间规划实施过程中如何处理好与其他领域空间性规划的关系，如何处理好全国性空间规划与地方性规划的传导机制，也都是规划实施需要深入探讨和研究的重大学术课题。

## 二、规划实施学委会的系列成果

改革开放以来，我国处于前所未有的快速发展和剧烈变化之中，理论研究长期滞后于实践发展的需要。规划实施与诸多领域的发展一样，许多地方的有效实践先于理论探索。为了满足地方规划实施对理论和前沿经验学习与研究的需要，我们中国城市规划学会城乡规划实施学术委员会，致力于总结地方规划实施的前沿经验，其学术成果以三个系列公开出版，已经出版的案例受到业内广泛欢迎和热情鼓励。

第一，专著系列，以专著的形式连续出版《中国城乡规划实施理论与典型案例》。专著以每年年会在所在城市的成功案例为主，包括该时期典型的具有推广和参考价值其他规划实施案例，对每个案例的背景、理论基础、实践过程进行深入解析，并提炼可供推广的经验。迄今为止，已经正式出版了1~3卷：《广州可实施性村庄规划编制探索》《诗画乡村——成都乡村规划实施实践》《广东绿道规划与实施治理》。4~6卷正在编辑出版过程中：《珠海社区体育公园规划建设探索》《深圳市存量更新规划实施探索：整村统筹土地整备模式与实务》《深圳土地整备：理论解析与实践经验》，以及北京案例、武汉案例专著正在积极撰写过程中。我们会努力坚持，至少一年完成一个优秀案例总结，分享给读者，

为朋友们带去全国规划实施的前沿理论探索与典型经验。也欢迎全国各地的好案例加入这套系列丛书之中来。

第二，《中国城乡规划实施研究——历届全国规划实施学术研讨会成果集》，基于每年规划实施学术委员会全国征集论文，并通过专家评审，对严格筛选出来的论文集合出版，迄今为止已经于2014～2018年出版了5册。

第三，《城市规划》杂志上开辟的《城乡实施》专栏。该专栏以定向邀请和投稿相结合，对典型案例进行学理或者法理的深入解析，向读者传递遇到同类问题的思考方式和解决问题的路径，成果形成论文。该专栏始于2016年1月，每季度第一期（每年1、4、7、10月）正式发表，迄今为止，已经顺利刊登了13期。

感谢中国城市规划学会给予城乡规划实施学术委员会以发展的空间，特别是学会理事长石楠教授对学委会热情关注、学术指导和工作支持！感谢学委会各位委员坚持不懈的努力，才有我们3个系列案例研究成果的持续出版！感谢中国人民大学公共管理学院规划与管理系，广州市国土规划委、成都市规划局、深圳城市规划学会、北京市规划设计研究院、武汉市土地利用和城市空间规划研究中心，这些单位分别承办了学委会第1～6届年会“中国城乡规划实施学术研讨会”，并付出了大量辛勤劳动！感谢给学委会年会投稿和参加会议的同仁朋友们，你们对学委会的肯定与交流的热情是我们工作最大的动力！感谢多年来所有关心和支持学委会的领导、专家、规划师和各位朋友，希望我们分享的成果可以对大家有所帮助。

### 三、深圳案例及其贡献

深圳年会推出两本案例研究专著：一本是深圳市坪山区规划国土事务中心戴小平、赖伟胜、仝兆远等著的《深圳市存量更新规划实施探索：整村统筹土地整备模式与实务》，一本是由深圳市规划国土发展研究中心施源、林强等编著的《深圳土地整备：理论解析与实践经验》，两本专著都集中探讨当前深圳存量更新规划实施的创新模式：土地整备。

新中国经过70年的建设，特别是改革开放以来40年的巨大变迁，国家经济实力和居民生活水平得到大幅度提高，全国开启工业化和城镇化发展的后半期，工业化由资本拉动转向创新驱动时代，人的发展成为新时代的新动能；城镇化由增量扩张转向存量优化时代，存量更新成为新时代城市高质量发展的战略选择。深圳作为我国改革开放的排头兵，以其独特的制度优势和资源禀赋，又一次

率先探索城市系统更新之路，提出综合整治、功能改变、拆除重建、土地整治等适应于不同基础条件的多元城市存量更新模式，并于2012年实现了城市存量供地占供地总量的56%，首次超过新增用地供应，标志着深圳进入存量用地供给为主的新阶段，城市进入高质量发展新时代。

土地整备是深圳市存量更新规划实施的模式创新。深圳市2011年出台《深圳市人民政府关于推进土地整备工作的若干意见》（深府〔2011〕102号），指出土地整备是“立足于实现公共利益和城市整体利益的需要，综合运用征转地历史遗留问题处理、收回土地使用权、房屋征收多种方式对零散用地进行整合，并进行土地清理及土地前期开发”。土地整备的本质是将各类产权关系复杂、空间发展无序的土地，按照规划实施的要求重新进行边界划定和产权关系调整，以在高密度、产权不清的存量土地上腾挪出公共设施用地，以实施城市规划，促进城市发展。土地储备可以说是台湾市地重划的深圳版本。当前，深圳土地整备政策与城市更新政策相对独立，但是我们认为，对于城市高质量发展而言，二者都是空间系统治理和优化发展的过程，是通过政府、市场与社会合作，将低效率、低品质空间及其承载的经济社会环境进行系统优化和存量更新发展的过程，是实现城市人、社区、产业、空间同步高质量发展的过程，其本质和内涵具有高度一致性。其不同点在于初始条件设定以及治理结构、治理手段的差异，伴随着城市改革的深入，深圳土地整备和城市更新制度与政策具有很强的趋同性，因此深圳土地整备与城市更新都是存量更新规划实施的方式。

本系列丛书的两本深圳案例《深圳市存量更新规划实施探索：整村统筹土地整备模式与实务》（第5卷）和《深圳土地整备：理论解析与实践经验》（第6卷），都是关于深圳土地整备的专著，二者在研究对象、研究内容、应用推广等方面各有侧重和分工，共同构成系统解析深圳土地整备模式的优秀范本。

在研究对象上，二者是点与面的关系。第5卷研究范围聚焦于深圳坪山区的实践经验，注重于以原农村集体社区为对象的整村统筹土地整备，重点阐述坪山整村统筹类土地整备模式，包括留用土地规则、规划编制管控、拆迁安置及资金管理、集体资产管理、风险预控等方面。第6卷以深圳全市的土地整备工作作为研究对象，系统阐述了土地整备模式的理论基础、演变历程、制度构建、政策体系、实施机制和案例实践。

在研究内容上，第5卷选取中一微观视角，首先对坪山区整村统筹模式的产生背景、机制设计及方案编制要点进行介绍，再选取了三个案例进行详细解析，包括政府、市场、社会三大利益主体的博弈及其逻辑、基础数据核查、规划编制、社区留用土地核定、留用土地规划、整备资金测算、经济可行性分析、风险评

估等土地整备各环节的体制和运行机制都进行了深入细致的解析。第6卷选取中—宏观视角，侧重对深圳土地整备制度框架的介绍，阐述了以市—区—街道—社区—市场为多方参与者的治理体系，介绍了规划统筹计划、计划引导方案、方案指导实施的实施机制，总结了三个政策阶段的演变历程，构建了土地—规划—地价—资金的政策联动机制等。其案例介绍部分较为简洁。

在经验的应用推广上，第5卷注重对案例的详细剖析，阐述整村统筹模式核心内容及操作流程，与规划实施紧密联系，详细解释社区集体经济怎么通过整村统筹土地整备实现转型发展和壮大，叙述详尽，便于参考对照实施，可以作为土地整备的项目说明书和操作手册，供相关政府、企业、社区和居民参考。第6卷则注重土地整备模式产生的背景、制度设计的逻辑、政策演变的内涵、政策工具的运用、案例的对比分析等，可作为城市政府、研究机构和规划师拓展研究视角的有益借鉴和决策参考。

感谢戴小平、施源等作者付出的艰辛努力！希望这两本专著有利于朋友们深入具体理解深圳存量更新规划实施模式特别是土地整备模式，并借此提炼其经验，服务于各自城市发展的特点和需要，促进我国城市高质量发展。

请朋友们多提宝贵意见。对于规划实施学术委员会三个系列的所有案例成果，大家有任何意见，或者希望讨论的问题，可以随时联系秘书处，邮件地址为 [imp@planning.org.cn](mailto:imp@planning.org.cn)。

2019年4月15日

# 前言

改革开放 40 年来，我国城市规模大幅扩张，城市建设用地增量扩张推动了中国城市化进程，保障了经济的飞速发展，但近几年来北京、上海、广州、深圳等一批特大城市已显现出发展空间紧促、土地资源严重短缺等突出问题，城市增量扩张潜力已非常有限，同时城市建设用地的粗放低效与城市土地资源的短缺形成较大的现实反差，建设用地总量的“天花板”和耕地保护的“硬约束”倒逼特大城市不得不依靠存量空间提质增效来满足用地需求。随着城市规模的不断扩张，我国将有越来越多的城市面临土地资源短缺的瓶颈，城市发展正由空间外延扩张型迈入以存量开发为主的“内涵增长”新阶段。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出要“通过建立空间规划体系，划定生产、生活、生态空间开发管制界限，落实用途管制”。2013 年 12 月召开中央城镇化工作会议后发布的《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》明确提出“划定每个城市特别是特大城市的开发边界”、“合理控制城镇开发边界”等要求，以防止城市无序蔓延，优化城市空间布局、提高建设用地利用效率，把城市放在大自然中，把绿水青山留给城市居民。划定城市开发边界已成为我国推进空间治理体系和治理能力现代化建设的重点任务。2014 年 7 月住房和城乡建设部与国土资源部共同确定首批 14 个城市开展划定城市开发边界的试点工作，将城市开发边界作为城市发展的刚性约定。

深圳市在不足 2000 平方公里的土地上，以不断改革、不断创新的魄力和实干精神，一直走在中国经济发展和改革创新的最前沿，各个方面都赢得了举世瞩目的伟大成就，创造了世界城市化和现代化历史上最罕见的奇迹。但是随着时间的沉淀和演变，相对于其他城市，深圳更早地遇到了城市化的难题，城市化土地历史遗留问题、违法建筑、建设用地资源耗尽、国有土地与原农村集体土地管理的二元制、土地低效利用等诸多问题，都严重制约了城市公共基础设施建设、产业转型升级，城市规划实施困难重重。

早在 2005 年，深圳就已经遭遇“人口、土地、资源、环境”四个难以为继的严峻挑战，并确立了由“速度深圳”向“效益深圳”转型的目标和方向。2010 年，在各地城市普遍追求增量增长的形势下，《深圳市城市总体规划（2010—2020）》率先提出空间发展模式由“增量扩张”向“存量优化”，并制定了由“增量扩张”向“存量优化”转型的策略和路径，因其重大转变和创新，被称为一版“转型规划”的城市总体规划。

广东省 2009 年 8 月发布《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》，深圳市 2009 年 12 月颁布《深圳市城市更新办法》，通过拆除重建、功能改变、综合整治等方式积极推进存量建设用地更新改造，消化了部分历史遗

留问题，促进了城市规划实施。2017年存量建设用地供应已超过建设用地供应总量的70%，但是城市更新主要集中在工改居、工改商，拆除重建项目，对于私宅集中密集区、规划产业功能的旧工业区，因市场吸引力不足、土地历史遗留问题错综复杂，特别是对于原特区外区位条件不好片区，很难推动改造，不利于城市规划实施、产业发展、公共配套设施完善。

坪山区位于深圳市东北部，长期处于深圳市发展相对落后的偏远地区，2009年成立市政府派出机构坪山新区，2010年深圳特区扩容推动特区一体化，2016年深圳市提出“东进战略”，2017年国务院批复成为行政区坪山区，坪山进入了经济社会发展的快车道；但是土地问题始终是坪山城市建设发展绕不开的难题，不仅仅存在深圳市土地利用及管理的普遍性问题，同时也存在土地开发市场动力不足、公共基础设施配套不完善、原农村集体经济组织发展落后并严重依靠土地出租经济、产业发展水平相对较差等更多的现实性问题。

为彻底改变土地资源“政府用不了、社区不好用”的局面，坪山自2012年开始，以南布、沙湖社区为试点，开展整村统筹土地整备的存量更新规划实施模式探索，并列入深圳市土地管理制度改革综合试点重要工作之一；政府主导、社区主体、居民参与，以落实上层次规划为目标，通过原农村集体经济组织实际掌握土地与国有土地空间腾挪，政府实现拓展城市发展空间、完善公共配套设施、保障重大项目供应的目标，社区实现物业、生产方式、生活方式各方面转型，彻底改变土地二元制管理，实现完全城市化。

整村统筹土地整备创新了政府主导的存量更新规划实施模式，在城市公共配套设施完善、片区整体规划实施方面，解决了以往城市更新及土地整备难以解决的问题；在项目实施过程中，充分运用整体性治理、合作治理、合同制治理理论，政府、社区、居民、市场主体共同合作协商，将规划实施、城市建设、社区转型发展、社区治理等问题放在整村统筹土地整备一个系统内解决，破解了深圳市城市化进程中的诸多难题，实现政府、社区、居民、市场主体等的多方共赢；在规划编制过程中，充分考虑政府城市建设目标、社区发展意向、项目开发经济可行性等，政府、社区、市场各方面都参与了规划编制，平衡各方利益、保障项目实施，践行“自上而下”及“自下而上”相结合的协作式规划编制理论。目前，坪山整村统筹土地整备工作思路已写入深圳市第六次党代会报告，并推动深圳市出台了政策文件以指导全市范围内开展相关工作。

本书作者及研究团队全程参与坪山整村统筹土地整备模式探索，并承担十余项课题研究，内容涵盖总体模式设计、留用土地规则、规划编制管控、拆迁安置及资金管理、土地增值收益分配、集体资产管理、社区转型发展、风险预控等

各方面；本书正是基于我们近八年的理论研究、探索、实践，系统完整地阐述坪山整村统筹土地整备模式，希望能够为解决国家部分地区快速城市化过程中的土地难题提供可以参考的经验。

本书由戴小平、赖伟胜负责全书总体框架设计和统筹工作，提出主要观点和撰写的逻辑与思路以及内容确定、总体质量把关等工作，仝兆远负责撰写组织工作。本书共分为十二章，第一章至第八章由仝兆远负责，程家昌参与；第九章至第十二章由潘立阳负责，仝兆远、孙志龙参与。各章主要内容如下。

第一章：深圳市城市化历程。本章主要介绍了深圳市自经济特区成立以来，推动城市化进程的关键阶段，以及各个阶段影响深圳城市化进程的重要因素及问题。

第二章：深圳市规划国土管理基本情况。本章主要包含深圳市规划国土管理体制的特点、规划编制体系的演变及存量更新规划实施的主要方式三方面内容，阐述了深圳市现有的规划国土管理体制及规划编制体系在城市建设中的作用及运行机制，并介绍了深圳市目前主要的五种存量更新方式——城市更新、土地整备、棚户区改造、非农用地及征地返还地上交易、农地入市交易。

第三章：深圳市规划实施面临的主要问题。本章从土地利用面临问题、规划编制与实施面临问题、城市更新及土地整备面临的主要问题等方面，分析深圳市目前规划实施面临的主要问题。

第四章：理论基础及经验借鉴。本章介绍了整村统筹土地整备项目的理论基础，主要包括合作治理理论、整体性治理理论、合同治理理论和协作规划理论，并具体说明每种理论在整村统筹土地整备项目中的应用和体现；同时也介绍了坪山探索整村统筹土地整备借鉴的经验——我国香港市区重建、台湾区段征收及市地重划、北京城乡一体化改造、深圳宝安怀德社区转型发展，以及日本社区营造。

第五章：坪山探索整村统筹土地整备的背景和历程。本章分别从规划定位、土地利用情况、经济社会发展方面介绍坪山的基本情况，并分析坪山城市发展诉求与发展现状的矛盾，同时也具体描述了坪山探索整村统筹土地整备的阶段历程。

第六章：整村统筹土地整备模式体系。本章一是从概念解析、目标、原则、实施对象、基本思路、核心要素、现实意义等方面阐述了整村统筹土地整备的基本内容；二是介绍了如何通过建立评价体系，开展整村统筹土地整备适应性评价工作，选择适宜开展整村统筹土地整备的社区；三是具体介绍了整村统筹土地整备的操作流程，主要包含项目立项、方案编制及报批、项目实施三个阶段，