

福田区城市更新“十二五”规划

一、福田区“十一五”城市更新工作回顾

1.1 规划编制与研究

1.1.1 城中村改造年度计划编制工作

根据深圳市城中村（旧村）改造规划和实施意见以及年度实施计划等，福田区完成了《城中村改造中长期计划》和《城中村改造年度实施计划》的编制工作，并通过了深圳市查处违法建筑和城中村改造工作领导小组审议。

1.1.2 城中村改造专项规划编制工作

根据城中村改造规定，实施全面改造的项目必须编制改造专项规划（详细蓝图）。目前，岗厦河园片区、水围、新洲村、石厦、下梅林的改造专项规划已获规划主管部门批准；上梅林村取得阶段性规划批复，但由于用地问题需要调整规划方案；皇岗、下沙村经过与规划局多次沟通和协调后，已取得阶段性批复；上沙、福田、沙嘴村的专项规划正在编制过程中。

1.1.3 城中村环境综合整治规划编制工作

城中村环境综合整治规划从沿街景观整治、历史文化遗存保护、公共空间整治、公共配套设施整治、道路交通设施整治、市政设施整治等六个方面，通过水环境治理、同富裕工程、扶持项目、三线整治工程、穿衣戴帽工程、环卫设施、太阳能利用、物业经营转型及未来环境综治等项目内容，促进城中村在较短时间内自身环境品质与周边社会效应的迅速提升，从而改变城中村的服务模式和在人们心目中的固有印象。

目前，田面、沙嘴、皇岗、水围、上步、沙尾、上沙、下沙、新洲、石厦 10 个城中村的环境综合整治规划已获区政府批准；上梅林、下梅林、岗厦（主要是楼园片区）、福田 4 个城中村的环境综合整治规划已完成编制工作，正在上报区政府审批过程中。

1.1.4 旧工业区改造规划研究工作

福田区城改办与原深圳市规划局直属分局联合委托开展的《福田区旧工业区改造规划研究》已编制完成，并通过相关审批。该研究要求在全市强力推动产业结构优化升级的大形式下，结合福田区旧工业区的发展现状和发展要求，从推动福田区产业结构调整、经济增长方式根本转变、提升产业发展空间环境、提高用地效率的角度，对福田旧工业区产业转型、空间布局以及改造管理工作提出改造策略和规划指引。

福田燃机电厂、赛格日立、天安工业区、金地工业区被列入深圳市首批旧工业区改造试点，目前该四个项目的产业规划已全部通过原市贸工局审批，其中福田燃机电厂和赛格日立工业区的改造专项规划已上报审批。第二批旧工业区改造试点安吉尔、新浩和荣生工业区改造专项规划已编制完成。

1.1.5 旧工商混合区改造规划研究工作

福田区为构筑华强北“中国电子第一街”，建立中国电子市场价格指数发布平台、华强北电子产品展示场所，形成全国乃至亚洲地区具有影响力的特色商业街区，开展了一系列华强北改造规划研究工作。其中，福田区城改办与原市规划局共同完成了《上步片区发展规划实施要点》，并在此基础上，开展了《华强北片区城市设计及二层连廊交通改善规划》和《华强北片区地下空间资源开发规划研究》，并取得阶段性成果。此外还完成了《上步片区更新改造市政规划研究项目》的初步成果，其前期三个试点更新单元和华新村的改造专项规划也已完成初步方案设计，华强北路立体街道国际咨询项目已完成专家评审。

1.1.6 其他规划研究工作

《福田区城市空间资源配置规划研究》是针对福田区城市建设尤其是城市更新中的难点、焦点和热点问题而开展的前瞻性的、策略性的创新性工作，目的是对福田区的空间资源进行有效配置，实现可持续发展，目前该规划研究已完成研究成果，并通过专家评审。此外还完成了景田南、车公庙片区交通改善规划研究、皇岗村2、4号市政道路规划等多项研究工作。

1.2 改造项目实施进展

1.2.1 城中村改造

“十一五”期间全面完成了深圳市首个整体拆除重建的城中村改造项目，即渔农村改造项目，同时还启动了岗厦河园片区的改造工作（目前已进入拆除村民私房工作阶段），下梅林私宅地区的更新改造的第一期也已经启动。

在综合整治方面，基本完成皇岗村环境综合整治工程，基本完成首批城中村上沙、下沙、沙嘴、下梅林的水环境治理工程以及第二批城中村上步、岗厦村的水环境治理工程，而田面、上沙村的水环境治理工程根据区工作统一安排已移交区建设局负责。此外，基本完成了城中村架空管线综合整治工作。全面完成同富裕工程，市、区共投入约3800万元，先后在城中村修建同富裕道路14条。

1.2.2 旧城区改造

“十一五”期间旧城区（即旧工业区、旧居住区和旧工商混合区）改造工作的重点放在了环境综合整治和交通综合治理两方面。主要完成了华强北商业区环境综合整治及二期工程，沙尾工业区的工业厂房置换为世纪工艺品文化交易市场的改造工作；福华、泰然、华强北、

景田南片区的交通综合治理工作目前已完成项目施工图设计，等待市发改委下达实施计划。

1.3 城中村扶持项目

2004 年，福田区政府出台了《深圳市福田区关于支持城中村市政基础设施和公共配套设施建设专项资金管理的暂行办法》，对城中村市政基础设施和公共配套设施建设的投资给予 30%~49% 的扶持。“十一五”期间共办理 43 个扶持项目，涉及供电、供水、消防、监控、道路、绿化、文化设施等多方面的改造工作。

1.4 市城改资金申报

“十一五”期间福田区积极组织开展市城中村改造综合整治扶持资金申报工作，目前已完成上沙、下沙、上步、沙尾、上梅林、下梅林、福田和岗厦（楼园片区）八个城中村共约 2.56 亿元市城改扶持资金的申报工作。

二、福田区城市更新现状问题

2.1 “四旧”基本情况

参考深圳城市更新办法关于城市更新对象地区的表述（包括旧工业区、旧商业区、旧住宅区、城中村及旧屋村等），结合区城市建设现状情况，参照福田区城改办委托世联完成的关于旧居住区和旧工业区的调查报告以及福田城市空间资源整合项目相关调查数据，本次规划认为福田区的城市更新对象地区包括城中村（3.83 平方公里）、旧工业区（2.55 平方公里）、旧工商混合区（由于旧工商混合区缺乏精确统计数据，视为旧工业区一部分）和旧居住区（2.37 平方公里），即本次规划的福田区城市更新对象地区规模（占地面积）确定为 8.75 平方公里。

2.1.1 城中村

（1）规模与分布

目前，福田区下辖 15 个城中村，分别为上梅林村、下梅林村、田面村、岗厦村、福田村、上步村、水围村、石厦村、新洲村、沙尾村、沙嘴村、上沙村、下沙村、皇岗村、渔农村，总面积约 390.6 公顷（红线面积），占整个福田区面积约 5%，其中除了已完成改造的渔农村，其余城中村面积总计 383.3 公顷¹，根据城中村私宅部分接近 4 的容积率，推断城中村地区整体毛容积率在 2.5~3.5。居住人口约为 70~80 万人，占福田区总人口规模的 58.8%~67.2%。

福田区的城中村大部分主要分布在辖区中南部，其中福田南片区分布最为集中，分布有八个城中村，北部只分布有上梅林和下梅林两个城中村，其余则分布在中心区以东区域。

¹深圳市城市更新专项规划（2011-2015）征求意见稿中提供的福田区城中村数据为 5.56 平方公里，本次规划与福田区城改办商定后建议参考福田区城中村改造十一五规划中关于 15 条城中村的红线面积数据。



图 2-1 目前福田区主要城中村分布示意图

资料来源：深圳市福田区城市空间资源配置发展规划研究

(2) 建设强度与配套设施

城中村私宅用地约为 198 公顷，占居住用地规模的 14%，私宅总栋数 7650 栋，建筑面积约 720 万平方米，平均容积率 4.01，平均建筑密度 68.79%。城中村私宅大都经过村民 2~3 次拆旧建新形成，多为砖混结构和框架结构，房屋楼层主要集中在 7~9 层，占 85%左右，仅少量为 3 层以下和 10 层以上的房屋。



图 2-2 某城中村私宅局部

总体而言，辖区内城中村地区开发强度普遍较高，但也有个别城中村，如福田村私宅建设控制较好，几乎没有村民抢建、乱建现象，村民私宅较整齐划一，同样田面村的村民私宅建设也较为规整。更为难得的是，水围村、皇岗村等村内建有公园广场，主干路为双车道，两侧建筑和店铺立面整饰统一，大部分城中村的市政基础设施和公共配套设施配置已较完备，相比之前大为改观，可见 5 年多的城中村综合整治已经初见成效。但沙嘴村、沙尾村等城中

村建筑密度太大，且有工业区分布，布局较为凌乱，市政基础设施和公共配套设施用地较小，环境差，存在很大的安全隐患，建筑外观与周边环境不协调，对城市景观造成不利影响。

2.1.2 旧工业区

(1) 规模与分布

福田区经过三十年的快速发展，产业结构不断优化升级，目前辖区内保留下来的工业区主要集中在九个片区（结合福田空间资源调研数据和最新世联调研数据），呈现沿城市交通干线在南北两端分布。如沿北环大道分布的八卦岭、彩田、梅林片区工业区、香蜜湖工业区；沿深南大道分布的上步、车公庙工业区；沿广深高速分布的天健工业区、福强南工业区和福田保税区等。在每个集中成片分布的工业区内还分布有若干工业小区，如车公庙工业区由天安数码城、泰然科技园等十个工业小区组成，梅林片区工业区由多丽工业区等十几个工业小区组成。

表 2-1 福田区工业区组成

工业区	包含的主要工业小区
车公庙工业区	天安数码城、泰然科技园、皇冠小区、泰然金谷、安华小区、杜邦小区、大冷王小区、好富顿小区、上沙工业区、下沙工业区
福强南工业区	金地工业区、沙尾工业区
香蜜湖片区工业区	建业工业区、一冶工业区
天健工业区	—
彩田工业区	—
上步工业区	—
梅林片区工业区	多丽工业区、深华工业区、越华工业区、富国工业区、亚捷大厦、美丝工业区、一建工业区、东林工业区、长虹工业大厦、建安工业区、福利工业区、安通工业大厦、成丰电子公司、中门地工业区
八卦岭工业区	—
福田保税区	—



图 2-3 福田区主要工业区分布示意图

(2) 产值与主导产业

2009 年福田区全区工业增加值为 173.88 亿元，占地区生产总值的 10.7%，规模以上工业企业产值为 985.97 亿元。2009 年六个旧工业区（香蜜湖工业区、天健工业区和上步工业区除外）产值为 857.52 亿元，占全区工业总产值的 86.97%。六个旧工业区中，福田保税区和彩田工业区的工业产值和人均工业产值最高，其余四个工业区与之差距较大。

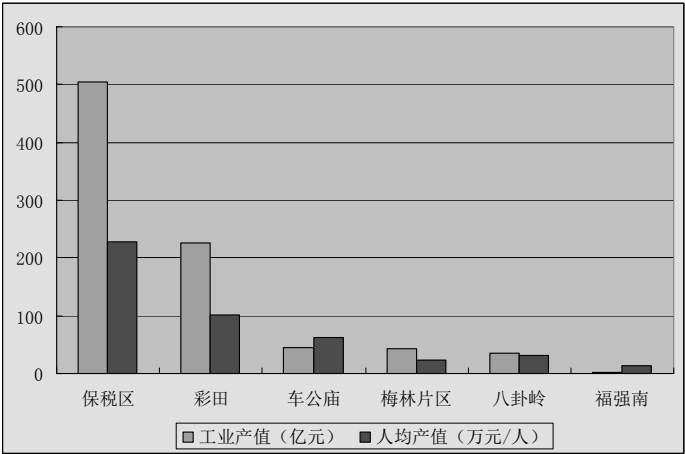


图 2-4 2009 年各工业区产值情况

资料来源：深圳市福田区城市空间资源配置发展规划研究

从各工业区内部不同行业的产值规模看，总体而言，产业类型主要集中在通信设备、仪器仪表、金属制品和电器机械等高新技术产业，纺织、食品、工艺礼品等传统产业为辅，其中也不乏电力、石油加工、水泥等具有一定污染的产业。各工业区的主导产业各有特色，如

彩田、上步、保税区、梅林片区等以通信设备为主，香蜜湖片区以电力、水泥等为主，八卦岭以医药、通信设备等为主，福强南以仪器仪表、通信设备等为主，车公庙以化学原料制品、通信设备等为主。

表 2-2 福田区各工业区主导产业

工业区	车公庙工业区	福强南工业区	彩田工业区	梅林片区工业区	八卦岭工业区	福田保税区
主导产业	通信设备	纺织服装	通信设备	通信设备	印刷	通信设备
	计算机及其他电子设备	印刷	计算机及其他电子设备	计算机及其他电子设备	纺织服装	电气机械及其他电子设备
	纺织服装	电气机械及器材		电气机械及器材	医药	电气机械及器材
	仪器仪表			通用设备	通信设备	印刷

资料来源：深圳市福田区城市空间资源配置发展规划研究

（3）用地规模

根据 2007 年底的土地清查数据，福田区城市建设用地规模为 55.26 平方公里，其中工业用地规模 2.86 平方公里，占建设用地规模的 5.2%。福田区九个工业区的工业用地规模为 2.55 平方公里，占福田区工业用地规模接近 90%。其中，九个工业区中，车公庙、彩田、八卦岭、福田保税区、香蜜湖片区工业区的工业用地规模相对较大，且分布较为集中。梅林片区工业区工业用地分布较为分散，天健工业用地规模相对较小，而上步工业区则现状多为商业用地。

此外，根据世联的调查数据显示，整个福田区 1995 年前（含 1995 年）竣工的工业小区数量为 70 个，总占地面积 1.68 平方公里；总建筑面积约为 372 万平方米。

表 2.3 福田各主要工业区及 95 年前建成工业区占地面积

工业区名称	工业区大致占地面积	95 年前竣工旧工业区占地面积
	公顷	公顷
福田保税区	198	22.5
彩田工业区	48.32	12.7
上步工业区	21	20.5
梅林工业区	47.53	24.1
天健工业区	15	6.4
八卦岭工业区	80	44
福强南工业区	25	19.7
车公庙工业区	47.5	9.9
香蜜湖工业区	46.4	7.7

资料来源：世联福田区旧居住区及旧工业区现状调研报告

结合各主要旧工业区所处区位和发展条件，本次规划建议针对车公庙、福强南、天健、彩田和上步工业区不再区分竣工年代，把该类工业区的整体均视为旧工业区，以便统筹未来的更新改造工作。

表 2-4 本次规划认定的福田区主要旧工业区占地面积

工业区	工业用地规模 (公顷)	备注
车公庙工业区	47.5	本次规划认定车公庙工业区整体均为旧工业区
福强南工业区	25.0	本次规划认定福强南工业区整体均为旧工业区
天健工业区	15.0	本次规划认定天健工业区整体均为旧工业区
香蜜湖工业区	7.7	参考世联调研数据确定香蜜湖工业区内的旧工业区面积
彩田工业区	48.3	本次规划认定车公庙工业区整体均为旧工业区
上步工业区	21.0	本次规划认定车公庙工业区整体均为旧工业区
梅林工业区	24.1	参考世联调研数据确定梅林工业区内旧工业区面积
八卦岭工业区	44.0	参考世联调研数据确定八卦岭内旧工业区面积
福田保税区	22.5	参考世联调研数据确定保税区内旧工业区面积

资料来源：世联福田区旧居住区及旧工业区现状调研报告

本次规划最终认为福田区旧工业区（包含旧工商混合区）占地面积为 2.55 平方公里²，旧工业区整体毛容积率约为 2.0~2.5³。

（4）建设强度与配套设施

福田区现状八个工业区均始建于 20 世纪 80、90 年代，其中，车公庙、八卦岭、上步工业区为深圳特区成立后设立的首批市级工业区，其它多为区级工业区。各工业区的土地使用年限不尽相同，多为 30-50 年。

²深圳市城市更新专项规划（2011-2015）征求意见稿中提供的关于福田区旧工业区数据为 2.15 平方公里，与本次校核的数据比较接近，出于数据来源统一的考虑，本次规划仍采用世联调研报告数据为准。

³ 世联调研报告中仅对 95 年前竣工旧工业区的建筑面积进行统计，即 95 年前竣工的旧工业区毛容积率为 2.2，鉴于本次规划新增认定的旧工业区均属于调研报告涉及的工业区内，因此本次规划认定的旧工业区毛容积率将参考世联调研报告的数据。此外，福田区的旧工业区当中包含了部分旧工商混合区，即在各主要旧工业区中的部分地块已经进行了二次开发，转为商业、办公和宾馆等第三产业用途，所以整体建筑量比一般工业区大，造成旧工业区整体容积率偏高，甚至高于福田旧居住区的容积率（早期居住区容积率偏低）。

表 2-5 福田区各工业区建设年代及使用年限

工业区	建设年代	使用年限
车公庙	1985	50 年
福强南	1987	30-50 年不等
天津	—	—
香蜜湖片区	1993	
彩田	1989	
上步	1985	
梅林片区	1989	50 年
八卦岭	1985	30 年
福田保税区	1991	

资料来源：深圳市福田区城市空间资源配置发展规划研究

各工业区的现状总体毛容积率约为 2.2，建筑平均层数 2-8 层。其中，上步工业区的容积率最高，车公庙工业区的建筑平均层数最多；而香蜜湖片区和彩田工业区的容积率和建筑平均层数均较低，属于低层低密度开发模式；福强南工业区的容积率较高，但建筑平均层数却较低，属于低层高密度开发模式。

表 2-6 各工业区开发强度对比

工业区	容积率	建筑平均层数
车公庙	3.1	8
福强南	2.1	2
天健	1.2	—
香蜜湖片区	0.2	2
彩田	2.3	2
上步	2.7	7
梅林片区	3.3	5
八卦岭	1.6	6
福田保税区	0.6	/

资料来源：世联福田区旧居住区及旧工业区现状调研报告

在生活性配套设施方面，八卦岭、上步、车公庙和福田保税区等几个工业区主要利用其内部配备的各类服务设施，梅林片区工业区利用周边城市居住区和片区内的配套设施，福强南则利用周边城中村内的各类生活设施，相对而言，彩田和香蜜湖片区工业区的生活性配套设施略显不足，目前仅靠其内部配套的小规模服务设施。

在生产性配套设施方面，大部分工业区的金融、物流、仓储、环保等设施配备不足，规模较大的工业区在研发、技术推广、信息服务、人员培训等方面的设施提供存在一定的不足。

在市政基础设施方面，也都或多或少存在交通设施、消防设施等的不足，突出表现在停

车位严重不足，供水、供电、排水、排污等设施较为缺乏。

（5）周边建设情况

城市轨道交通建设不仅影响人们的出行方式，而且也对沿线的用地功能结构产生影响。目前福田区范围内已建成的轨道线有 1 号线和 4 号线的部分区段，车公庙工业区内的天安数码城位于轨道 1 号线站点 500 米辐射范围内；在建的轨道线有 2 号线、3 号线和 4 号线，上步工业区、梅林片区工业区、香蜜湖片区工业区、福田保税区等均位于上述轨道线站点 200 米核心区辐射范围内。

2.1.3 旧工商混合区

华强北商圈和八卦岭商圈是福田区内两大核心商业区，均是由工业区转化而来，但目前两商圈中仍留存部分小工业区，如上步工业区即位于华强北商圈中，八卦岭片区中多条商业街和专业特色街与工业厂房混杂，形成旧工业区与商业区相混合的发展格局。由于当时规划的局限性，随着商圈的发展，交通拥堵、业态重复、购物环境质量不高等发展瓶颈日渐凸显。

结合福田的旧商业区基本分布在原旧工业区范围，在本次规划中关于旧工商混合区的统计均纳入旧工业区范围。



图 2-5 八卦岭部分沿街商铺

2.1.4 旧居住区

福田区内部分 20 世纪 90 年代之前建设的居住区，如园岭、通心岭、华新村、下步庙、深大新村等住宅小区的部分建筑老化，环境较差，基础设施老化，存在一定的安全隐患。

根据福田区旧改办委托世联对全区旧居住区的调研数据显示，福田区 1990 年前（含 1990 年）竣工旧居住区的占地面积约为 236.9 公顷⁴，占整体居住用地面积的 16.8%，建筑面积约 351.2 万平方米，整体毛容积率为 1.5。

⁴福田空间资源配置项目关于旧居住区的数据为 82.5 公顷，深圳市城市更新专项规划（2011-2015）提供的福田区旧城区（包括旧居住区、旧商业区等）数据则为 49 公顷，但由于上述数据在统计上均存在一定局限性，世联的调研则包括了所有 1990 年之前竣工的居住小区，所以本次规划建议以世联调研报告数据为准。



图 2-6 园岭小区部分老化建筑



图 2-7 福田区主要旧居住区（1990 年前竣工）分布示意图

资料来源：世联福田区旧居住区及旧工业区现状调研报告

2.2 福田城市更新存在问题

2.2.1 上层政策暂未明确，缺乏统一评价标准，城市更新行为失序。

（1）上位规划尚待完善，对具体更新改造缺乏有效指导

从目前来看，虽然市级城市更新“根本大法”《深圳市城市更新办法》已颁布实施，但由于仍然没有颁布《深圳市城市更新办法》的实施细则，导致部分涉及具体操作的更新改造问题的解决办法没有规范所依，给《办法》的具体实施带来一定的困难。

（2）部分更新改造对象缺乏明确的政策支持和充分的实施案例参照

目前关于城中村和旧工业区的更新改造已有相关政策法规出台，而对诸如旧居住区、旧工商混合区等更新地区尚未有明确的政策支持。福田区乃至全市在城市更新改造的实施对象范围方面仍显狭窄，目前的实施重点仍然集中在城中村和旧工业区，旧居住区和旧工商混合

区虽已有相关研究规划，但在实施方面与前两者相比较仍存在较大差距，缺乏有效的实施操作案例参照。

（3）缺乏统一合理的更新改造评价标准，城市更新行为失序

除了过去对城中村更新改造的研究成果较丰富之外，关于旧工业区特别是关于旧居住区和旧商业区更新改造的研究比较缺乏，没有形成较为统一合理的评价标准，造成该类地区的更新改造主要由自下而上的市场力量推动，自发的更新行为由于受到追求利润最大化的影响，往往会导致规划实施过程中的混乱无序，过分强调自身利益而忽视公共利益，引发公建配套设施不足、交通拥挤、功能混乱、缺乏与周边的有效衔接等一系列问题。例如旧居住区更新改造缺乏评价标准，造成近期开发商对旧居住区的无序进入，造成园岭新村同时有 5 家开发商进入，擅自与住户签订协议，抢占客源等行为。

2.2.2 社会各方对城市更新利益预期过高，城市更新改造难度加大。

（1）福田区整体城市发展提高了社会对城市更新的利益预期

作为中心城区的福田，随着中央商务区和华强北商圈等市级战略性地区的发展，集聚效应开始显现，邻近上述地区的区域也逐渐成为投资热门。同时，随着地铁和城际高速铁路等轨道交通的建设，有效带动了沿线地区土地价值。因此，福田许多已建成地区的区位和交通条件获得了极大地提升，这一切的变化在促进对该类建成区开发改造热情的同时，也提高了社会各方对城市更新的利益预期，促使了政府、开发商及居民业主等各利益群体之间的利益博弈更加激烈，给更新改造增加了一定的难度。

（2）城市更新工作推进难度超过预期

以城中村改造为例，尽管“十一五”时期城中村改造取得了显著成就，但却更多地体现在综合整治方面，到目前为止，福田区内真正完成拆除重建的仅有渔农村，岗厦村河园片区的拆迁工作已经启动但尚未完成，其余 13 条城中村都处于前期规划阶段，而按照当初“十一五”规划的内容，规划期内就计划启动所有城中村的拆除重建工作并完成一部分的改造工作，表明了更新工作的推进难度远远超过规划的预期；

2.2.3 产业发展与居住为主的房地产开发存在矛盾。

（1）城市快速发展带来大量居住和商业需求

在深圳城市发展历史上，福田区原是特区内工业区重点分布的地区之一，上步、八卦岭、梅林、车公庙、彩田、金地等工业区均位于本区。但由于特区发展中逐渐西移，基础设施的改善、区位的变化和工业生产成本的不断上升，导致原工业区的传统工业产出效益明显下降，与此同时特区内的第三产业和人口的规模都得到快速增长，使得住宅、商业在福田区极具发展潜力。由此便导致了在相当长的一段时间内福田区的房地产开发大量集中在居住和配套商

业的建设。随着过去几年房地产建设的热潮，福田区大量的土地资源被拍卖出让用于建设大型居住区和配套商业，忽视了现代服务业、高新技术等新兴产业的发展需求，产业用地受到居住商业开发的挤压不断萎缩，原有产业空间逐步被吞噬，呈现地块小、分布零散的发展趋势。

（2）急功近利、缺乏统筹协调的开发模式

其次，从目前福田区城市更新规划建设情况来看，在利益驱使下导致急功近利，总体上表现为通过高密度的居住和商业为主的开发达到平衡拆迁成本、加快销售速度兑现利润的趋势，缺乏对城市更新改造后续产业经济发展培育的考量，造成居住和商业过度开发的产业空心化现象。

2.2.4 城市公共服务设施配置出现断层，空间均衡性有待提升。

（1）市级设施为主不利于福田本区居民有效享受方便的公共服务

福田作为深圳的中心城区，其公共服务设施资源的配置不论从规模总量还是等级上都是优于其他行政区，大量的市级公共服务设施集中分布在福田区范围内，福田也因此承担着市级公共服务中心的职能。但是由于市级公共服务设施的服务对象较广，大量周边地区（市域范围内）的市民也依赖和使用上述设施，很大程度上加重了福田区内公共服务设施的负担，也降低了福田本区居民有效享受区内公共服务设施的便捷性。

（2）城市快速发展和高强度开发背景下公共服务设施空间分布不均

在过往福田城市建设实施中，由于倾向于采用地块控制，而非采用整体控制，许多原来规划的居住片区被拆分为许多小地块分批开发，导致开发强度不断上调，而公共设施地块又缺乏建设动力，造成区内居住片区的公共服务水平差异较大，存在服务盲区。此外，部分生活区也缺乏完整的社区服务中心，难以形成完善的居住组团结构。

三、城市更新面临的新形势和意义

3.1 上层次规划的影响

（1）落实《珠三角改革发展规划纲要》的要求

改革开放三十年的今天，在作为国家改革开放先行者的珠三角处于经济结构转型和发展方式转变的关键时期，国家从战略高度出发，制定了继长三角、环渤海湾地区发展改革纲要之后的又一个极其重要的发展纲要——《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》（以下简称《纲要》），赋予了珠三角“科学发展，先行先试”的权利，也赋予了珠三角探索科学发展新路的历史使命。

《纲要》明确提出深圳应“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”；“建设区域金融中心，构建多层次的资本市场体系和多样化、比较完善的金融综合服务体系”；“加快高新技术产业带建设”，建设“国家高技术产业创新中心”等。《纲要》对深圳未来在珠三角继续发挥中心城市的辐射带动作用以及在全国发挥经济特区的改革开放先行先试方面提出了更高的要求，深圳未来城市发展必将面临更为深刻而全面的转型，这将促使城市更新进程的加快和深入，作为深圳市中心城区的福田区必然成为主战场之一。

（2）实施《深圳市综合配套改革总体方案》

为贯彻落实《纲要》而制定的《深圳市综合配套改革总体方案》（以下简称《方案》）已获国务院批准，《方案》明确深圳未来的改革将在行政管理体制、经济体制、社会领域、自主创新体制、对外开放和区域合作、资源节约环境友好体制等六方面实现重点突破。这标志着深圳的改革开放将进入一个新阶段，在全国的改革开放格局中继续扮演领军角色。

《方案》中提出的“深化土地资源的市场化配置”，“创新产业用地模式”，“加快解决土地房产历史遗留问题”，以及“建立健全土地节约集约利用制度”等都对未来城市更新提出了全新的要求，要求城市更新工作不仅为节约集约利用土地、提高土地效益，而且也为经济高端发展、社会全面进步提供有力支撑。

（3）新一轮深圳市城市总体规划

《深圳市城市总体规划（2007-2020）》已获广东省政府批准，目前正上报国务院审批过程中。规划对福田区的定位为“全市行政中心、文化中心，国内重要的金融中心、购物天堂，国际著名电子产品交易中心，国际知名的会展中心”。明确指出城中村、旧工业区、旧商住混合区、旧居住区为城市更新的对象，城市发展的重点节点地区、轨道交通沿线、土地低效使用的城中村和旧工业区为城市更新的重点地区，并将其列入近期建设计划中。

此外，在已颁布实施的《深圳市创新型城市总体规划（2008-2015）》中，也明确提出要加快城中村和旧工业区、旧商业区、旧商住混合区、旧居住区改造，推动重点地段旧工业区的功能置换，为创新产业提供发展空间。

3.2 市区级城市更新行动

（1）《深圳市城市更新办法》等出台

2009年10月深圳市出台《深圳市城市更新办法》（以下简称《办法》），并于2009年12月1日起实施。《办法》中城市更新的范围涵盖了旧工业区、旧商业区、旧住宅区、城中村、旧屋村等各类更新改造类型，并在观念变革、机制创新和方法改革等方面有大胆的尝试，是深圳的城市更新的重大突破，这标志着深圳市由重点推进城中村改造迈向全面城市更新的新阶段，城市更新的步伐由此加快，同时也为未来管理城市更新活动提供了基本依据。

除《深圳市城市更新办法》的出台外,《国有土地上房屋征收与补偿条例》(以下简称《条例》)等国家级上位法的征求意见和出台实施也将对福田区城市更新工作产生较大影响。《条例》对适用范围、征收程序、征收补偿、非因公共利益的需要实施的拆迁等方面做出了新的规定,包括公共利益征收与商业开发征收彻底分开,政府是公共利益征收惟一补偿主体,危旧房改造必须有 90%以上人数同意,违法建筑不予补偿并依法拆除等。可见,《条例》的立法理念与设计思路充分彰显“维护‘公共利益’,保障被征收人的合法权益”的鲜明特色,并在公益维护与私权捍卫的交叉碰撞之间,力求达到双赢平衡。

深圳市规划与国土资源委员会在 2010 年 6 月份正式公布了《深圳市城市更新单元规划制定计划申报指引(试行)》,公告中明确提到为推进深圳市城市更新工作,按照市政府统一部署,全市的城市更新单元规划制定计划实行常态申报,指引进一步细化和补充了城市更新单元申报条件,还明确相关单位依据该指引开展工作。

此外,城市更新工作的开展还引发了深圳城市土地利用“拐点”的出现,在 2010 年 7 月 22 日由深圳市财政委员会向市人大常委会作出的今年土地出让收支计划报告中透露了以下两个数字——2010 年拟新出让各类用地 370 公顷,城市更新项目出让用地 416 公顷。两组数字的差距表示未来深圳在土地利用方面,存量土地的“再开发”首次超过增量土地的“扩张”,反映了政府和市场逐步形成城市更新作为深圳未来城市建设发展重要途径的共识(资料来源:深圳新闻网和深圳商报相关内容)。

(2) 罗湖区的城市更新行动

与福田区区位和资源类似的罗湖区在城市更新方面已经全面启动,当中包括对深圳最先发展地区精细化规划研究的《罗湖区金三角地区空间资源整合概念规划》项目及其策略研究的启动,该项目主要研究罗湖的城市多元化更新发展模式。福田区也需要结合自身的特点和需求,在 2005 年进行的福田区空间资源配置研究项目的基础上进行更有针对性的补充研究工作,为有效的城市更新建立体系规划,尽快形成城市规划和建设的新思路和新秩序。

3.3 福田城市更新的意义

深圳改革开放 30 年,其各项发展指标在我国始终处于领先地位,作为深圳中心城区的福田区也在这 30 年内实现了飞跃式发展。从总体发展趋势看来,城区环境不断美化、产业结构不断优化、居住条件不断提升,可以说福田区已在社会经济、城市建设等各方面取得了巨大成就。但与此同时,也正是因为经过了 30 年的超速发展,使得福田区在面临经济全球化与区域经济一体化等机遇与挑战时,那些顺应过去发展所需而产生的城市空间以及功能已远不能适应当下发展需求。而剩余新增可建设用地也远不能满足快速增长的新型用地需求。

由此提出“城市更新”计划正是福田区解决上述问题的一剂良方。“城市更新”对福田区

的意义主要体现在以下四大方面：

（1）促进产业结构调整

通过对用地效益低下的城市区域和产业空间有计划地进行整合改造、挖掘潜力，可以促进老城区活力重振与新城结构优化，促进全市产业布局优化和产业结构调整，促进社会结构优化调整。

（2）提升人居环境

通过城市更新改造，进一步完善基础设施和生态环境建设，可以实现城市功能的提升与转变，改善人居环境、提高生活质量。

（3）打造城市名片

通过城市更新，提升城市吸引力，进一步强化福田的中心地位，同时对其他地区起到示范带动作用，有利于城市名片的打造。

（4）塑造地区文化

通过城市更新，一方面可以实现历史遗存的有效保护，另一方面，通过城市更新为当地居民带来更为舒适灵活的生活方式和工作方式，彰显新旧文化的有机融合，促进社会和谐发展。

四、福田区城市更新“十二五”规划指导思想及战略目标

4.1 规划依据

- （1）《深圳市总体规划（2007-2020）》（送审稿）
- （2）《深圳市工业布局研究与规划》
- （3）《深圳市轨道交通规划》
- （4）《深圳市城中村（旧村）改造总体规划纲要（2005-2010）》
- （5）《深圳市城中村（旧村）中长期改造计划》
- （6）《深圳市城市更新办法》
- （7）深圳市工业区升级改造相关政策
- （8）《福田区分区规划（1998-2010）》
- （9）《福田区城中村改造研究》
- （10）《福田区旧工业区改造规划研究》
- （11）《福田区空间资源配置规划研究》
- （12）《福田区“十二五”规划编制工作方案》
- （13）其他相关规划、政策、法律法规等

4.2 指导思想及规划原则

4.2.1 福田区城市更新指导思想

无论从《纲要》还是从《方案》中对深圳未来发展提出的要求来看，深圳城市未来发展将走向精细化方向，突出表现在城市经济增长方式、土地利用、环境保护和社会民生等方面。正如当前形成的共识，深圳城市更新面临的主要问题不是物质形态的老化，更多的是因为快速城市化和快速工业化带来的功能性和结构性的衰退。

当前深圳市提出建设“生态城市、低碳城市、宜居城市”目标，发展三大战略性新兴产业：生物、互联网和新能源，构建八大产业链：通信、计算机及外设、软件、数字视听、超大规模集成电路、新型平板显示、LED、第三代移动通信，提出到2015年将累计投入105亿元财政资金，打造6500亿元的产业规模。上述的战略更加明确了深圳未来产业高端化发展、土地节约集约利用、资源节约环境友好、社会和谐等发展方向。

2010年3月召开的福田区常委扩大会议确立了福田区“争当发展模式转变的标兵区，争创现代化城市建设的标兵区”的新目标。会议提出了总部企业、现代服务业“双轮驱动”战略，重点发展生产性服务业，推进CBD和环CBD高端产业带建设。

综上所述，未来福田区产业高端化发展将是城市更新的动力之一，目前福田区的更新用地存量主要集中在旧工业区和城中村，西方发达国家的城市更新历程已经证明大规模的推倒重建并不是有效的城市更新方式，而福田区五年多的城中村改造也表明大规模推倒重建将耗费大量的资源，而取得的效果并不一定具有普惠性。因而，福田区“十二五”期间的城市更新应该是“谨慎更新”。所谓谨慎更新是指城市更新是一项持续性的城市工程，是在社会力量监督下的“持久性任务”，其更新与否、更新的规模强度和方式取决于城市功能的变化和相应的要求。谨慎更新并不完全排斥推倒重建，但必须要以规模合理、适应城市功能调整和社会结构变化要求的渐进方式选择重点地区进行更新改造，规划和实施过程中还要体现低碳生态发展和社会公平。

4.2.2 价值取向

本次城市更新十二五规划在指标体系制定、策略指引和更新资源分配方面均体现以下三方面的价值取向：

（1）借城市更新提供新增空间，促进城区二次开发；

继续满足5年福田区房地产发展空间需求，维持福田区近期社会经济发展速度；
适应城市建设发展的惯性，促进从增量开发逐步向存量优化发展模式顺利转变；

（2）需要保证发展成熟型城区长远未来产业经济的可持续增长；

强调分期实施、有序推进城市更新，留有余地；

预留未来新增产业发展空间，适度向“税源型”产业⁵和能提供优质就业岗位的产业倾斜；

（3）体现以人为本、改善民生；

保障公共服务和市政交通等公益性设施的建设空间，提升城市生产生活服务水平，满足城市未来品质提升的需求；

体现经济、社会和环境协调发展，提升人居环境质量，建设宜居城区。

4.2.3 规划原则

（1）重视整体性和全局性

从城市整体功能角度考虑更新改造。功能决定形式，物质环境更新改造的内容、目标、规模、形式、步骤，应以其功能作用来决定。其次，城市更新涉及的利益主体众多，改造需求多种多样，必须从符合整体和全局利益出发，对全区城市更新工作统一规划、通盘考虑，保证有限的空间资源得到科学、合理的利用。

（2）与城市社会经济结构的调整相结合

城市更新应当与社会经济结构调整相衔接，结合福田区规划建设环 CBD 高端产业带等战略契机，通过更新改造的实施为新兴产业的发展提供新空间载体。

（3）强调“以人为本”，重视公众利益和倡导社会公平

城市更新改造是一项复杂的系统工程，其核心理念应是有利于城市民众总体利益的进一步发展。因此，在规划建设过程中必须更加注重人的尺度和人的需要，应预先进行多重论证，详细征求民众意见，制订更新改造行为规范，最大限度克服改造主体在实施过程中的盲目性，同时有效控制和引导利益更合理分配，实现经济、社会和环境效益的协调发展；为社会各基层人提供和创造良好、舒适、健康、优美的工作和生活环境，并满足他们各自需求，实现社会公平。

4.4 战略目标

4.4.1 总体目标

提升城市功能，实现城市转型和创新发展；改善城市环境质量，推动低碳城市和生态城市发展；更新公共服务和基础配套设施，提高城市生活质量，促进社会和谐发展。

福田的城市发展已经处于通过挖掘潜力进一步释放发展动力的阶段，产业经济结构的调整和城市功能的提升是福田未来发展的主旋律。要最终实现福田区社会经济持续、稳定、健

⁵ “楼宇经济”承载着大量高端服务要素、产业链高附加值环节和创新科技人才资源，这种类型的经济已经成为了福田城市产业经济实现转型发展的重要基础。根据深圳新闻网最近公布的数据资料显示，福田总部楼宇的规模总量、集聚程度和经济承载度不断创出新高。截止 2009 年，福田区范围内增加值超过 10 亿元的楼宇有 17 栋，其中位于 CBD 内的有 8 栋，共实现增加值 188.7 亿元；此外，在福田中心区内 32 栋主要商务楼宇共实现增加值 281.5 亿元，比上年增长 15%，占地区生产总值比重 17.3%，其中这 32 栋商务楼宇共承载单位合计 1676 家，98.3%集中在第三产业。

康发展，实现国民经济可持续发展，推动城市更新工作成为了重要的抓手。福田城市更新工作不是仅仅关注商业和居住地区物质性老化问题，不是简单地以新换旧、为房地产开发而进行更新改造，其根本出发点应该是通过更新改造解决在城市快速发展过程中带来的城市社会经济结构失调、城市功能不健全，基础设施、配套设施等问题。特别是公共服务设施的建设需要改变原有固化的标准，以市级公共服务中心去重新衡量福田公共服务资源供求关系，提高公共服务资源配置水平。

福田的城市更新工作需要借力产业结构（高端化、服务化）转型和推行改善民生政策背景，强调保持和提升地区产业经济发展竞争力和公共服务能力，建设适应城市产业结构调整和发展、适宜广大市民就业和生活的现代化新城区。

建设宜居城市是深圳未来重要的发展目标，作为中心城区的福田区更应成为先行地区。生态宜居的城市环境将有效提升整体竞争力，借助城市更新的规划实施，福田区

更新改造实施总体展望：

十二五期间（2011-2015年），福田区将完成约8.75平方公里地区的城市更新改造工作，将采用拆除重建、功能改变和综合整治三种方式，其中拆除重建总量规模（用地面积）建议控制在210公顷，功能改变总量规模则建议控制在110公顷，综合整治规模总量将控制在550公顷。

经过初步估算，拆除重建和功能改变后将新增770~990万平方米的发展空间。新增的空间资源将重点满足产业发展空间需求和公共服务设施规模保障，同时适当满足地区居住需求。

4.4.2 分目标

在总目标的基础上，结合城市更新对社会、经济和环境全方位的影响，本次城市更新将提出加速经济发展、改善人居环境、促进社会和谐等方面的若干分目标，力求实现经济、社会和环境相协调的可持续发展。其中：

（1）加速经济发展，实现转型创新发展

快速有效地激活投资，扩大内需，带动经济持续增长；

促进土地集约利用，进一步提高土地的利用率和效益；

实现产业结构升级，发展高附加值、具有成长性的新兴产业，提供更多更优质的就业机会；

推动股份合作经济向特色化发展，打造成为C B D及环C B D高端产业带提供多层次服务的现代产业配套基地。

（2）改善人居环境，促进低碳生态发展

以低碳环保为核心，在更新中贯彻实施“大环境”发展战略，通过对环境资源的合理配

置，争取实现最佳的环境效益，构建生态环境优良的宜居中心城区。

通过完善基础设施、优化公共空间来改善人居环境，提升环境品质，聚集人气；把城市更新作为解决环境污染问题的重要契机，在部分存在环境污染问题的更新片区中，通过更新改造一并解决其水污染、空气污染、噪声污染等环境问题。

（3）优化社会结构，促进社会和谐发展

通过城市更新转变旧工业区、旧居住区、城中村的用地功能以及重新焕发旧工商混合区活力，迎合未来人口结构变化趋势；

通过城市更新创造更大产业发展空间，创造更多优质就业岗位；

以建设宜居城市为主要目标，努力改善更新地区的居住生活条件，配套完善公共服务设施和交通、基础设施，通过更新改造提高人居环境质量，促进城市和谐健康发展。

4.5 城市更新十二五规划指标体系

本次城市更新十二五规划的指标体系主要由规划工作及管理类指标、城市更新核心指标、城市更新对社会经济环境影响类指标和规划实施及评价类指标四大类别构成。

4.5.1 规划工作及管理类指标

由于十二五规划是政府部门关于未来五年工作的统筹计划，本次福田区城市更新十二五规划建议把政府部门在城市更新规划实施和管理方面的核心工作纳入总体指标体系。其中具体的指标内容是：

（1）重点地区城市更新规划编制覆盖面达 100%，完成辖区内重点地区更新改造专项规划的编制、审批工作；

（2）100%实现全区城市更新对象地区的电子数据档案建立，促进管理工作信息化，提高管理效率，增强管理服务功能；

（3）协助上级部门完善区级城市更新申报细则和机制，基本完成城市更新公共服务平台的构建，完善城市更新决策支持系统的调校。

4.5.2 城市更新核心指标

改造总量（用地面积）主要由拆除重建、功能改变和综合整治三部分组成，其中拆除重建的主要针对城中村、旧工业区、部分旧工商混合区和少量旧居住区，功能改变则主要针对旧工业区和旧工商混合区，综合整治则包含城中村、旧工业区、旧居住区和旧工商混合区等所有的更新地区。具体内容如下：

（1）拆除重建

“十二五”期间，福田区计划采用拆除重建方式的更新改造地区占地规模为 211 公顷，占总规模 24.1%（考虑到拆除重建面对较大不确定性和实施难度大等特点，本次规划确定的

拆除重建规模仅作为总量目标,对于最终完成全部重建工作的时间可以适当延后至 2020 年)。

(2) 功能改变

在“十二五”期间,福田区计划采用功能改变方式的更新改造地区主要是旧工业区和旧工商混合区,其中福田现状旧工业区(包含旧工商混合区)总占地面积为 221 公顷,十二五期间计划对总量的 60%进行升级改造,其中采用功能转变方式将占 70%,即 107.1 公顷。

(3) 综合整治

除了上述采用拆除重建或功能改变方式的地区外,福田区其他的城市更新地区在十二五期间内将采取综合整治的方式进行升级改造并要求在规划期内基本完成(可以分类分级别完成),即“十二五”期间福田区采用综合整治方式的更新改造地区的占地规模为 557 公顷。

城市更新重点项目主要集中在华强北、CBD 以及环 CBD 高端产业带地区,其中除位于 CBD 地区的城中村为一次性拆除重建类项目以及条件成熟的城中村采用分期滚动拆除重建之外,其余处于外围的城中村(上步村、上梅林村、下梅林村和福田村等)在规划期内将主要采用综合整治为主(除小部分成熟地块可以先启动拆除重建外),中远期才逐步进行分期滚动拆除重建的方式。

对于旧居住区,在建立起统一有效的旧居住区更新评估机制之前,除非根据上层次规划该地段的功能有重大调整,或有重大基础设施和公共服务设施建设需要拆除重建之外,近期应避免大规模拆除重建,而应当以设施改善和环境提升等综合整治为主的更新方式,但可考虑采用试点的形式,选择条件成熟的旧居住区进行拆除重建。

在旧工业区和旧工商混合区方面,除了上述提出的需要采用功能改变和拆除重建的地区外,其余的工业区和工商混合区主要采用综合整治的方式,通过改善区内基础设施和公共服务设施,以提升生产服务环境引导区内产业升级。

表 4-1 福田区“十二五”期间城市更新规模分类指标

类别	改造规模(占地面积)	改造方式占比情况		分类改造规模
城中村	383 公顷	40%采用拆除重建		153 公顷
		60%采用综合整治		<u>230 公顷</u>
旧工业区 (包括旧 工商混合 区)	255 公顷	完成 60% 升级改 造	30%采用拆 除重建	46 公顷
			70%采用功 能改变	107 公顷
		40%采用综合整治		<u>102 公顷</u>
旧居住区	237 公顷	5%采用拆除重建		12 公顷
		95%采用综合整治		<u>225 公顷</u>

综上所述,本次规划确定福田区十二五期间城市更新核心指标和年度分指标内容如表 4-2

和 4-3 所示：

表 4-2 福田区“十二五”城市更新核心指标

序号	指标		单位	数值	占改造用地总量比重
1	更新总量（用地面积）		公顷	875	—
	更新改造后地区毛容积率		—	2.7~3.5	—
	拆除重建地区新增建筑面积		万平方米	500~670	—
2	三类更新 方式比重 （用地面积）	拆除重建	公顷	211	24.1%
		功能转变	公顷	107	12.2%
		综合整治	公顷	557	63.7%
3	城市更新投资额占全社会固定资产投资比重（范围数值）		%	30~35%	—

表 4-3 福田区“十二五”城市更新年度分指标

年份	年度分指标（单位：公顷）			完成 5 年总指标的 比例	投资额占全区年度计划社 会固定资产投资额比重
	拆除重建	功能改变	综合整治		
2011	32	16	84	15%	22~24%
2012	32	16	84	15%	25~27%
2013	42	21	111	20%	28~32%
2014	53	27	139	25%	32~35%
2015	53	27	139	25%	35~38%
合计	222	107	557	100%	30~35%

补充说明：

福田区 2009 年全社会固定资产投资总额为 168.34 亿元，其中更新改造 35.98 亿元，占总额的 21.37%，考虑到随着社会经济发展，城市更新的改造成本必然逐步上升，同时面对福田未来的发展，通过新增用地实现已不可行，存量改造占城市开发建设比重将逐步提高，因此福田区未来城市更新的投资额在全区社会固定资产投资中占得比重将越来越大，见下表 4-4 所示。

表 4-4 近年深圳市和福田区全社会固定资产投资和更新改造投资额变化情况

年度	深圳市			福田区		
	全社会固定 投资额 (亿元)	更新改造投 资额(亿元)	更新改造占 总额的比重 (%)	全社会固定 投资额 (亿元)	更新改造投 资额(亿元)	更新改造占 总额的比重 (%)
2006	1273.67	138.99	10.91	180.38	27.35	15.16
2007	1345	144.11	10.71	170.11	43.85	25.78
2008	1467.6	155.84	10.62	160.22	44.66	27.87
2009	1709.15	166.96	9.77	168.34	35.98	21.37
平均	1448.86	151.48	10.5	169.76	37.96	22.55

资料来源：2006-2009 年深圳市政府工作报告

4.5.3 城市更新对社会、经济 and 环境影响类指标

由于城市更新涉及面较广，本次十二五规划指标还包括城市更新对社会、经济和环境产生的影响，具体细分如下：

（1）社会方面

创造更多优质就业岗位，要求城中村和旧居住区的更新改造后至少保留 20% 的建筑量作为产业发展空间，旧工业区和旧工商混合区更新改造后至少保留 50% 的建筑量作为产业发展空间；

提升地区内居民对公共服务设施满意度，定期进行针对城市更新规划方案、实施效果的民意调查，聆听市民意见，争取市民满意率达 85% 以上；

有效提升人才结构⁶，提高福田区城市知名度；

福田区的城市更新单元规划必须确保用于城市基础设施、公共服务设施或其它城市公共利益项目建设的用地应大于 4000 平方米⁷且不小于拆迁范围用地面积的 20%。

城市更新对象地区在更新改造后，政策性用房（包含经济适用房、人才保障住房和租赁房等多种当前实行各类政策用房的统称）占新增面积的比重不应小于 20%。此外，借助城市更新提高福田区人均住房水平，保证更新改造片区特别是回迁安置区的人均居住面积要达到 35 平方米以上⁸，特别是针对拥有房产面积较小的小部分居民或村民。

（2）经济方面

有效拉动地区经济发展，提高经济发展增长率；

促进福田区产业结构调整，福田区第三产业比重在十二五期间内进一步提高；

促进地区财政税收收入，提高更新地区缴税占全区的比重；

改造后有效提高更新地区的总体地均产出效益 30% 以上，旧工业区和旧工商混合区更新改造后地均产业效益需提高 50% 以上。

（3）环境方面

城市更新对象地区在完成更新改造后需要满足地区绿地率达到 30% 以上，人均公共绿地面积能达到 5 平方米以上⁹；

争取在完成阶段更新改造后，更新对象地区内部的水污染、噪声污染等问题得到有效解

⁶以上沙创新科技园为例，改造后新进驻的手机研发、检测、供应链、创投担保等高端服务企业以技术、管理人才为主，2800 多名员工中 44% 以上拥有本科以上学历，替换了 4400 多名从事制衣、建材、汽车修配的农村劳务工，人口素质普遍提升。

⁷比《深圳市城市更新单元规划制定计划申报指引》的相关标准有所提高，《指引》规定用于城市基础设施、公共服务设施或其它城市公共利益项目建设的用地应大于 3000 平方米且不小于拆迁范围用地面积的 15%。

⁸目前，深圳人均住房面积 26 平方米，未来 30 年要达到中等发达国家水平，需再提高 5-10 平方米。

⁹国家森林城市标准规定城市中心区人均公共绿地面积要达到 5 平方米以上，而广州旧城更新改造规划确定旧城区公共绿地 496 公顷，人均公共绿地约 2.5 平方米。根据 2007 年福田区土地调查数据，按照 2007 年福田区 120 万常住人口计算全区人均公共绿地为 5.73 平方米。

决；

提倡城市更新项目规划实施中广泛应用节能环保技术，争取拆除重建类更新项目中 50% 以上建筑符合《深圳市绿色建筑设计导则》的相关内容。通过技术应用实现更新对象地区在更新改造后总体节能 10~15%以上，项目建设投资中节能环保技术投入不少于总投资 5%。

4.5.4 规划实施及评价类指标

为了体现十二五规划作为部门未来工作规划的特点，在本次规划指标体系中建议加入规划实施和评价类指标，作为评价未来部门工作成效的参考。

建立实施有效性的自我评价指标体系；

做到 100%消除安全隐患，从源头对安全问题进行整治；

建立畅通的意见反映渠道，倾听各方意见，100%给予明确回复；

更新项目实施后民意调查市民满意率达 85%以上。

4.5.5 小结

根据上述各类定性和定量相结合的指标和要求分析，进一步总结出十二五期间福田区城市更新目标的指标体系如下表 4-5 所示

表 4-5 十二五期间福田区城市更新目标指标体系

类别	名称		指标数值 和要求	指标性质	备注	
规划 工作 管 理 类 指 标	1	重点地区城市更新规划编制覆盖率		100%	控制性	
	2	全区城市更新对象地区电子数据档案覆盖率		100%	控制性	
	3	制定完善区级城市更新规划实施细则		基本完成	参考性	
	4	构建城市更新公共服务平台和决策支持系统		基本完成	参考性	
城市 更 新 核 心 指 标	5	城市更新总量（用地面积）		875 公顷	控制性	面向区内所有更新对象地区。
	6	其中	拆除重建总量	200 公顷	控制性	该指标最终实施完成年限可放宽为 5-10 年。
	7		采取拆除重建方式比重	24%	参考性	与深圳市域城市更新专项规划和广州旧城（核心城区）改造规划中拆除重建比重基本一致。
	8		采取功能改变方式比重	12%	参考性	
	9		采取综合整治方式比重	64%	参考性	
	10	城市更新投资额占全社会固定资产投资比重		30~35%	参考性	

城市更新对社会、经济和环境 影响类指标	11	城中村和旧居住区更新改造后产业用房占新增面积比重		≥20%	控制性	目的是通过城市更新创造更多优质就业岗位。
	12	旧工业区和旧工商混合区更新改造后产业用房占总量比重		≥50%	控制性	
	13	更新地区市民对公共服务设施配置的满意度		≥85%	参考性	
	14	政策性用房占更新改造后新增面积比重		≥20%	控制性	政策性用房是指包含经济适用房、人才保障房和租赁房等当前实行的多种政策用房的统称。
	15	城市更新地区完成更新改造后人均居住面积		≥30平方米	参考性	与十二五规划全区标准保持一致
	16	更新改造后地区总体地均产出效益增长率		≥30%	控制性	未来福田经济发展基本属于存量开发,要实现十二五发展目标,必须提高地均效益。
	17	其中	旧工业区和旧工商混合区更新改造后地均效益增长率	≥50%	参考性	
	18	更新对象地区完成更新改造后绿地率		≥30%	参考性	《深圳市城市规划标准与准则》规定新建住宅区的绿地率不应低于 30%,旧区改造不应低于 25%。
	19	更新对象地区完成更新改造后人均公共绿地面积		≥5平方米	参考性	作为城市更新地区,建议维持在 2007 年福田区全区人均公共绿地 5.73 平方米的水平。
	20	拆除重建后新建部分绿色建筑比重		≥50%	参考性	参考标准为《深圳市绿色建筑建筑设计导则》。
	21	城市更新项目建设中节能环保投资占总投资额比重		≥5%	控制性	体现绿色低碳和节能减排的政策要求。
规划实施及评价类指标	22	建立实施有效性的自我评价指标体系		基本完成	参考性	
	23	城市更新对象地区安全隐患整治行动覆盖率		100%	控制性	
	24	城市更新过程中对社会各方意见和建议的回复率		100%	参考性	
	25	更新项目实施后市民满意率		≥85%	参考性	

五、城市更新策略和指引

5.1 城市更新策略

5.1.1 总策略

结合前文关于福田城市更新的现状和问题分析，基于规划指导思想和原则提出本次十二五期间福田城市更新工作的总体策略：**功能提升、多元参与、有序推进、重点突破**。其中：

（1）功能提升

从单纯以房地产开发为主的改造方式向城市产业和公共服务功能提升的改造方式转变，引导城市更新为福田未来产业发展提供新的空间载体，同时提升作为中心城区的公共服务水平。

（2）多元参与

从单一的以开发商为改造主体的方式向政府和企业主导并行、兼顾居民自主改造的多元参与模式转变，强调城市更新行为的多方参与，形成福田全社会力量参与城市更新的大环境。

（3）有序推进

城市更新强调规划先行，以政府作为推动城市更新工作的核心力量，合理把握城市更新的时序和规模，采用以点带线、以线带面的方式引导城市更新活动在福田区内逐步展开，鼓励以“成片改造、分期实施”的方式稳步推进城市更新；加快制定相关规范、指引和各类评价标准，合理有序引导福田城市更新工作。

政府在过程中需要承担组织编制城市更新近中期规划和年度计划的职能，确保更新改造工作高效有序进行。

（4）重点突破

福田区内有待更新改造的地区规模总量较大，在具体的更新工作推进过程中需要优先考虑影响城市未来整体发展和重大项目建设的旧城地区，通过确定十二五期间的重点项目，集中力量推动该类项目的更新工作，发挥示范带头作用的同时保障整体更新工作的有效实施。

5.1.2 分策略

（1）发挥城市更新对产业发展的支撑作用，有效引导城市更新行为与城市空间拓展、产业结构优化相协调。

重点结合福田作为深圳市中心城区的区位优势和各类区级规划研究工作成果，以土地开发优惠、容积率奖励和财政补贴等扶持政策鼓励各类更新地区特别是旧工业区和旧工商混合区的更新改造向满足产业发展需求倾斜；明确全区城市更新整体方向，适当限制居住功能为主的房地产开发，制定相关更新改造指引，引导城市更新改造符合未来福田城市空间拓展方向，按照福田区发展中心城区经济的总体目标，要求更新改造满足高新技术、总部经济和高

端服务业发展诉求。

福田的城市更新不能单纯强调房地产开发，而应该要更加注重城市整体社会经济结构和发展空间的优化，通过城市更新进一步促进福田空间资源的合理配置、优化产业结构、提高土地利用效益，转变发展方式，从而提升福田的城市竞争力，实现福田区未来的可持续发展。

(2) 采用多元改造模式，以政府和企业主导并行的方式推动城市更新工作。

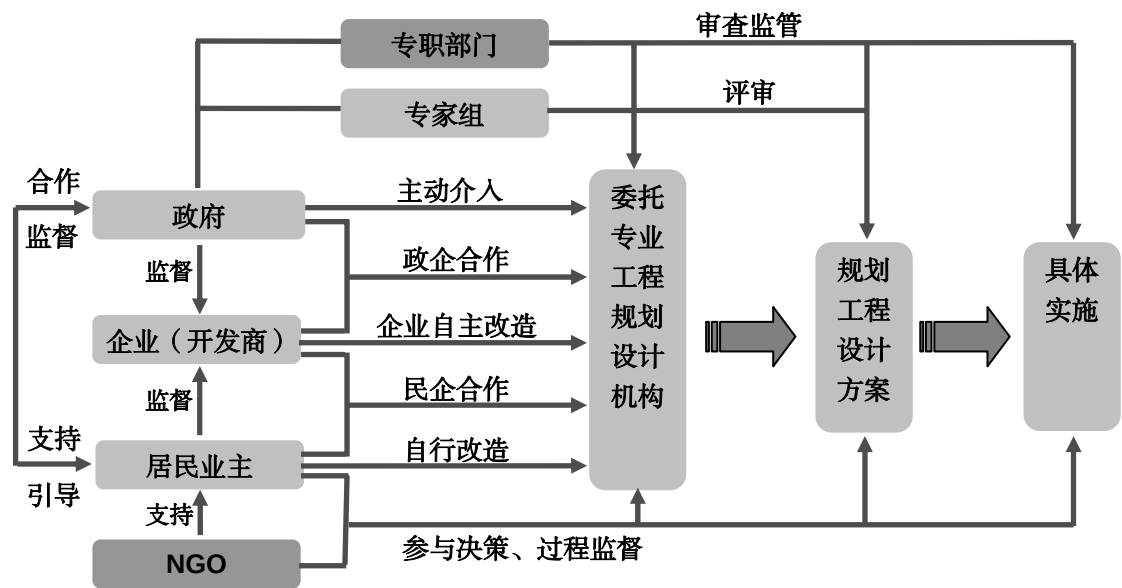


图 5-1 多元参与更新改造模式组织图

城市更新涉及社会多方利益，政府是推动更新工作的核心力量，应当发挥规划引导、技术评估、计划调控和政策扶持等规范管理和统筹协调作用，同时政府也可以考虑采用财政收购、承包改造等方式主动介入城市更新工作；此外，在城市更新过程中需要充分重视社会力量对城市更新的影响，积极引入社会各方力量参与城市更新工作，鼓励采用政企合作、民企合作以及产权所有人自行申报改造等多种改造主体构成方式，倡导政府和企业主导并行、兼顾居民自主更新的多元参与方式。

在城市更新过程中要始终坚持以公众利益为根本，体现城市更新的公共属性；以公众参与为基础，改变单纯由上至下的决策为各种利益主体互动参加，有效加快城市更新的工作进程。

(3) 以有效调控城市更新行为为基础，变刚性的单一终极指标体系为弹性指标和规划指引相结合的动态目标体系。

具体分指标组成体现定性和定量相结合，以限定所占比重和范围数值等方式主动适应城市发展动态性和不确定性；其次，从社会、经济和环境等多方面影响因素出发，构建兼顾经济、社会和环境三者效益的指标体系。

通过制定“四旧”分类更新指引明确各类更新对象的主要更新原则、方式和内容；结合福田区城市发展情况，把全区划分为若干片区，提出片区城市更新改造指引，明确改造重点地区及更新改造方向等内容。

（4）完善各类评价标准，加快制定相关规范指引，有效指导城市更新工作有序推进。

制定科学合理的更新改造前期条件评价标准，包括更新改造对象地区物质环境和人文环境的条件评价。

以建设宜居城市、提升福田人居环境质量为目标，在对福田更新对象地区现有公共设施服务能力评估的基础上，合理调整上述地区内的公共服务和市政设施布局规划，进一步制定城市更新改造公共服务设施配套规划标准。

此外，联合相关技术单位和政策研究部门，尽快开展针对福田区的城市更新实施政策的研究工作，制定具体指引细则，规范和指导城市更新行为。

（5）重视更新改造过程中的生态环境建设，积极应用低碳环保技术。

结合福田区城市建设强度和人口密度较高的情况，根据更新改造地块及周边人口分布情况，尽可能地通过更新改造增加旧城绿地开敞空间；利用城市更新过程中涉及的用地规划调整，进一步合理布局和建设各类街头绿地、社区级公园，确保福田区内每一个社区居民在 500 米范围内能便捷享有绿色开敞空间。

对于更新改造涉及基本生态控制线的用地要给予严格的保护，其次法定图则或上层次规划作为绿地的用地在更新改造规划和实施过程中也要得到体现和保护（在总量不变的情况下可以适当调整空间布局）。

在城市更新规划和实施过程中需要重视低碳环保，鼓励各类节能环保技术的使用。通过相关规范标准引导绿色建筑的发展，进一步提升更新改造地区的人居环境，改善其能源利用结构，推广中水和雨水利用等技术应用，加强建筑废弃物再利用等多种途径，有效推进节能减排工作。

（6）探索社区自治和自主更新模式，推动和谐更新

在城市更新和社区建设过程中，鼓励和推进社区自治，优化社区基层管治环境，培育居民自我管理、自我服务、自我教育意识。以当前社区党组织、居委会和村委会为主，整合社区内部各种力量，自主管理社区事务。结合城市更新改造，加强社区各类自治平台建设，培养选拔社区自治带头人。对原村委会管治的城中村地区，可考虑采取居委会和村委会共同管理的方式，鼓励本地居民和外地居民共同参与基层管理工作，同时鼓励社区成立业主委员会，以公开民主的方式保护业主合理权益。鼓励社会民间组织参与社区建设和社区服务，培育社区内部服务机构。进一步畅通社区民意表达、意见反馈、矛盾调解等渠道，优化社区自治效

果。

合理引导集体股份合作公司规范其经营管理和实现科学发展，加快城中村等股份公司的市场化改制，通过提供宣传和培训等服务，协助提高其管理能力，使股份制集体经济真正成为自主经营、科学决策的经济主体；支持城中村股份公司对其自身持有的集体经济和旧村居进行自主更新改造，政府在提供技术和法律援助的同时承担相关的监督管理工作，在合理规范的基础上推动社区自主更新。

5.2 分类更新指引

5.2.1 城中村

（1）改造目标

在保证社会公平和满足城市公共利益的前提下，最大限度地保障和提升原村民和集体经济利益；

以全面提升城中村地区的城市综合功能、提高其土地使用效益为核心目标；

推动城市化进程，促进更新地区的社会转型，提升原城中村地区的社区管理水平，最终把城中村真正纳入城市总体管理体系；

城中村的更新改造不论最终采取何种更新改造方式，最终改造完成后的地区必须能同样承担原有城中村在城市核心区提供租金相对低廉居住空间的功能。

（2）改造方式

本次规划针对福田辖区内的城中村更新改造在总体上坚持规划先行，以规划指导城中村改造。继续实施福田区《深圳市城中村（旧村）中长期改造计划》，实现与城中村改造“十一五”规划相衔接。从长远目标来看，拆除重建将是城中村更新改造的主要方式，但是在十二五规划期内则建议重点对位处或邻近市区重大项目选址、近期建设轨道站点和发展成熟地区的城中村采用拆除重建的方式进行优先改造，同时需要进一步明确 14 条城中村的城市更新规划工作和更新方式。在适当条件下，可以尝试鼓励相邻的几个城中村联合推进改造，统筹规划、成片建设，提升片区整体更新改造综合效益。

对于已通过规划审批的城中村改造实行一次性拆除重建和分期滚动拆除相结合的方式。其中涉及拆除重建的部分，必须经过原农村集体经济组织继受单位股东大会按照有关规定表决同意方可实施。分期实施的项目，在建设开发过程中应当优先安排基础设施、公共服务设施和用于安置回迁业主的建筑。对于尚未通过规划审批的城中村则要求在十二五期间完成全部的规划审批工作，选择条件成熟的先行启动，其余条件尚未成熟的城中村则采用综合整治的方式，按照整治内容和要求进行分等级实施。

本次规划关于城中村的更新改造建议主要针对其私宅部分，特别是旧村居，关于其他集

体经济发展用地则需要进一步深入细致的基础调研，由法定图则编制单位在图则更新单元规划内容部分提出具体的更新方式和相关内容。

城中村的更新改造在拆除重建新增部分必须强制性要求配建一定比例的政策性用房（包含经济适用房、人才保障住房和租赁房等多种当前实行各类政策用房的统称），比例不能小于20%¹⁰，配建比例需要通过对更新对象地区的调研进行特殊规定，其中租赁房比值占拆除重建部分不能小于10%。

5.2.2 旧工业区

（1）改造目标

旧工业区更新改造的主要目的是整合优化产业空间布局，应以满足产业发展需求为首要任务；

旧工业区更新改造过程中应重视地区内交通、市政等基础设施建设，需要满足未来产业发展带来的使用需求；

结合城市和改造地区产业发展方向，有效引导区内产业升级，保证更新改造后地区产业发展符合城市整体发展要求。

（2）改造方式

本次规划建议在十二五期间，根据《深圳市人民政府关于工业区升级改造的若干意见》和《关于推进我市工业区升级改造试点项目的意见》，继续加快推进福田区列入市级首批和第二批旧工业区改造试点的项目的更新改造工作，针对区内主要旧工业区的更新改造总体上采用功能改变为主、局部拆除重建和综合整治为辅的方式。其中：

属于传统工业生产、建筑功能结构不适宜发展新型工业和第三产业的允许采取整体拆除重建的方式，但是实施前需要加强对项目产业发展规划和基础设施配套的论证；属于生产、建筑功能结构适宜发展新型工业和第三产业的则建议采取功能改变方式为主，以满足置换后产业发展需求为标准进行相应的升级改造。

属于福田外围的旧工业区（梅林工业区、保税区、香蜜湖工业区、彩田工业区）的更新改造重点满足未来发展新兴产业、都市型工业的需求，而属于成熟城区范围内的旧工业区（车公庙工业区、八卦岭工业区、上步工业区、天健工业区和福强南工业区）的更新改造则重点满足高端服务业发展需求。

对于未列入深圳首批和第二批旧工业区升级改造试点的其他工业区在规划期内则采用综合整治的方式，主要是完善工业区内部的市政基础设施、道路、停车场等交通设施、生产性

¹⁰ 深圳最新公布的2011-2015年住房建设规划（草案）将建保障房26.2万套，比“十一五”多建10万套；保障房与商品房建设比例将从“十一五”的2:8大幅提高到4:6。但考虑到作为城市更新项目涉及拆迁补偿，不能与新建项目等同，因此适当降低标准，即更新改造后政策性用房占新增部分不低于20%。

和生活性配套服务设施以及环境绿化美化等。

5.2.3 旧工商混合区

(1) 改造目标

在更新改造前需要制定相关的专项规划，进一步明确更新地区功能改变的主要方向和涉及局部拆除重建的改造量，其最终目标是提升该类片区整体的城市综合服务功能，完善片区公共服务和市政道路交通等基础设施的硬件水平，满足产业特别是服务业发展的需求。

(2) 改造方式

本次十二五规划内对该类地区的认定主要是华强北地区和八卦岭工业区两大典型的工改商的旧工商混合区，在更新改造方式上建议采用功能改变为主、拆除重建为辅的方式进行相关的城市更新工作。

在更新改造过程中，建议采取合理有序的“有机更新”方式，逐步稳妥地实现旧工商混合区的功能改变，尽量避免一次性大拆大建，加重地区内公共服务和市政交通设施的负担。

针对旧工商混合区需要特别重视立体空间开发，实行立体规划，全面顾及地上地下空间的基础设施和环境，进行全方位改造。做到既为城市发展留下空间，也兼顾土地的有效利用。

5.2.4 旧居住区

(1) 改造目标

通过更新改造维护福田区内各旧居住区正常使用功能和物业价值，合理延长其使用年限；制定完善的房屋质量等级评定标准，根据住宅的物质性、经济性、社会性等属性，建立动态最低居住质量标准，引导和规范旧居住区采取适当的更新改造方式。

(2) 改造方式

本次规划认为，在十二五期间内，综合整治将是旧居住区的主要更新改造方式，针对个别符合改造要求、条件成熟的旧居住区可以考虑采用拆除重建的方式。

旧居住区的综合整治需要按照整治内容和要求进行分等级实施。在实施过程中要结合各自所处城市区位和特点，分别采取多层次、多标准更新改造措施，同时应优先考虑区内公共绿地、开放空间以及公共设施和市政交通设施等有利于改善旧地区整体环境的建设，有效发挥更新改造对居住区生活环境品质提升作用。

综合整治将对旧居住区进行以改善居住环境为重点的综合性改造。包括：平整拓宽小区道路，改造小区入口、候车站台及停车场所；建造花园花坛绿地景观，修建小区公共活动和儿童游乐场所；完善小区公共配套设施及物业管理设施，增大旧居住区水、电及生活使用能源供应，改善旧区垃圾废水、废气排放处理；拆除违章建筑及乱搭乱建设施；定期翻新旧住宅外墙立面，保持旧居住区地方传统特色和建筑风貌常新。

与城中村改造类似，旧居住区如果采用拆除重建的方式，在重建新增部分强制性要求配建一定比例的政策性用房（包含经济适用房、人才保障住房和租赁房等多种当前实行各类政策用房的统称），比例不能小于 20%，配建比例需要通过对更新对象地区的调研进行特别规定，其中租赁房占拆除重建部分比值不能小于 10%。

5.3 分区更新指引

经过 30 年的城市发展建设，总体上福田区在城市功能和空间结构上逐步形成了中心区、上步、沙头、车公庙、香蜜湖、梅林等六大功能片区。



图 5-2 福田区城市更新分区指引划分示意图

本次分区指引涉及的各片区主要参考上述 6 大功能片区，以交通主干道作为主要划分界线，包括北环大道、深南大道、滨河路、新洲路和彩田路，把福田区划分为相应的 6 大片区。基于现状分析部分对福田区城中村、旧居住区、旧工业区和旧工商混合区这几类更新对象地区的梳理和空间识别，通过对六大片区内部的更新资源进行综合分析，提出六大片区内部的城市更新主要方式、规划建设和更新资源分配指引¹¹，从功能和空间上有效引导福田未来的城市更新活动。

¹¹ 本次规划包含的更新方式空间分布、资源分配指引仅从宏观层面提出，属于非约束性的指引性内容，具体更新项目和地块开发以制定城市更新专项规划为准。

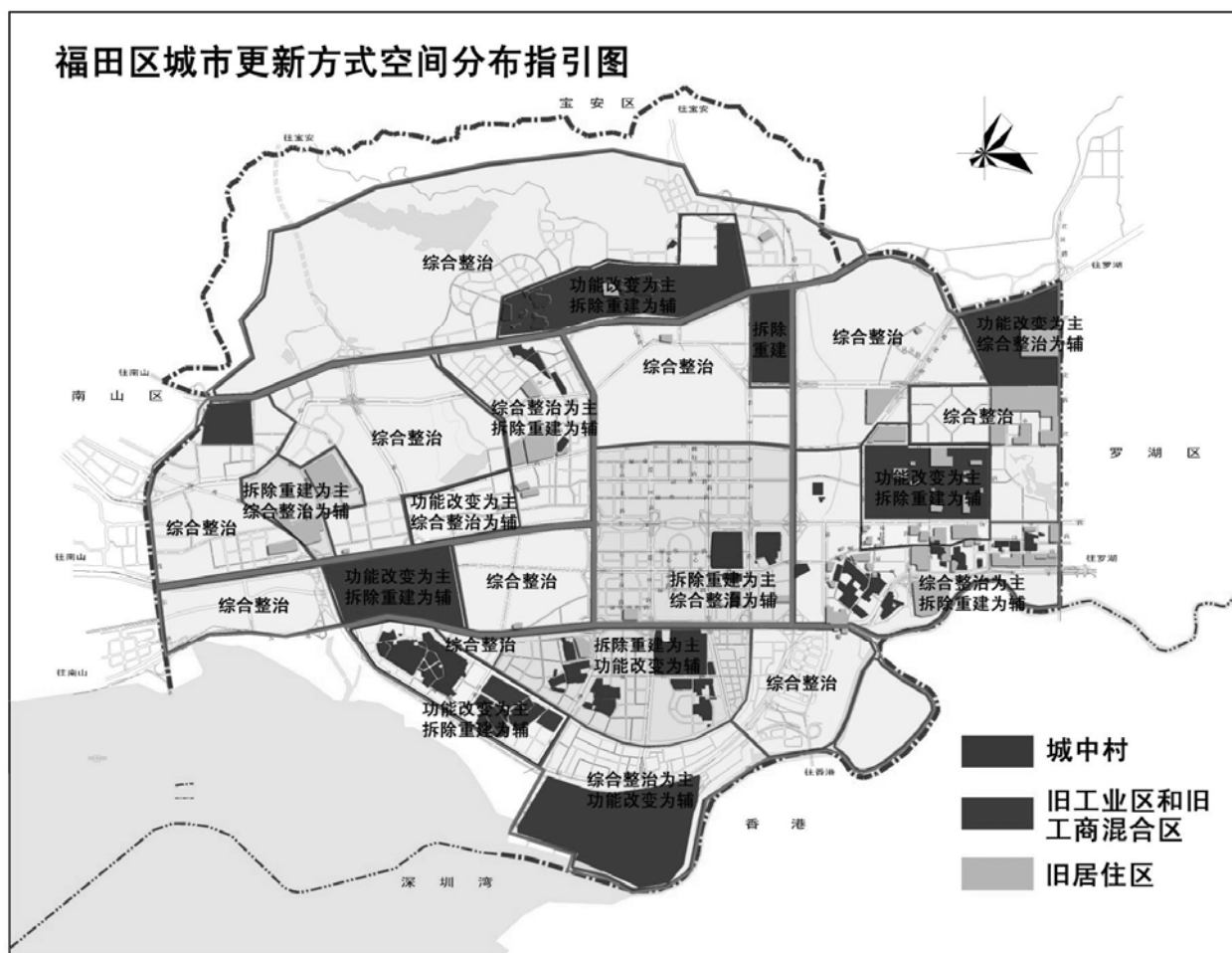


图 5-3 福田区城市更新方式空间分布指引图

5.3.1 中心片区

(1) **功能定位：**作为市级中央商务区 and 市政府、会展中心所在地区，强化其行政、商务、信息、文化和展览功能，结合莲花山及周边地区适当发展休闲和居住功能。

(2) 更新指引：

更新重点和要求

建议对福田 CBD 范围内的城中村进行全面改造，在十二五规划期内全部完成岗厦河园片区和楼园片区的整体拆除重建工作；针对岗厦村的更新改造必须采取成片实施、加快推进、集约高效的方式，尽快在功能和景观上与城市中心区融为一体，成为福田 CBD 的重要组成部分。

对福田 CBD 范围内的彩田工业区采取拆除重建的方式，建设新型都市产业基地和中小企业、创业板企业总部基地，成为福田环 CBD 高端产业带的重要节点。对于 CBD 周边旧居住区则主要采用综合整治的方式，提升 CBD 周边整体城市环境，部分城中村和旧工业厂房则可以采用产业置换的方式发展文化创意等具有成长性的新兴产业，避免大拆大建，过度增加 CBD 周边公共服务和交通压力。

片区北部莲花山地区和莲花村居住区则主要采用综合整治的方式，提升生活服务配套水平 and 环境质量，为 CBD 发展提供良好的居住配套。

片区城市更新的主要发展方向是高端生产性服务业、总部经济，其中重点为金融保险、专业服务等中央商务区主要发展的行业提供新的空间载体。

由于该片区未来将承载大量的商业经济活动，在更新改造中需要充分重视立体空间特别是地下空间的开发利用，以满足未来产业发展带来的公共服务和基础设施的配套需求。

更新资源分配指引：

本片区主要围绕福田 CBD 发展高端商务服务和总部经济为主，提升和拓展相关产业功能为主要任务，居住将作为配套支撑功能之一，因此该片区的更新改造资源应重点满足税源型和能提供大量优质就业岗位的服务类、技术研发和文化创意类企业的发展空间。同时作为承载大量城市功能活动的区域，还需要在更新改造过程中保障公共服务和市政基础设施的配套要求。具体三类更新方向比重分配指引如下表：

表 5-1 中心片区更新资源分配指引

内部分区 \ 类型	住宅型房地产	产业用房	公益性设施	备注
CBD	30%	40%	30%	住宅建设将主要针对安置回迁和公共租赁，更新改造项目必须满足提供不少于总量 30% 的政策性用房，其中租赁房不少于 20%。
彩田工业区	10%	60%	30%	旧工业区改造可适当安排一定比例住宅作为人才公寓或宿舍用途。
莲花山周边	—	—	—	属于综合整治区域，空间资源分配基本不变

5.3.2 上步片区

(1) 功能定位：以华强北和八卦岭为核心，以老工业区改造推动商贸流通、文化、科技产业发展，促进片区的产业结构优化调整和城市功能升级，最终把上步片区建设成为市一级高端商圈、商贸流通集聚区和面向国际的信息服务业基地，成为体现深圳现代商贸和信息化城市形象的重要地区之一，最终发展为以商贸流通和信息产业相结合的现代城市发展区。

(2) 更新指引：

更新重点和要求

针对华强北及周边地区，建议采用局部拆除重建和功能改变为主的方式，通过更新改造营造舒适宜人的消费环境，适度发展电子产品研发、展销和交易功能；结合建筑物和道路改造，适当增加公共开敞空间和公共服务设施配套；改善片区内部交通微循环，构建立体交通

系统,解决静态交通问题;结合轨道站点和沿线的建设,加强立体空间特别是地下空间的开发利用。优先推动华强北路两侧 8 个街区、紧邻华强北的华强南地区、华新村等城中村和旧居住区的更新改造(主要采用功能改变和拆除重建方式),借城市更新完善三上述地区公共服务设施和基础设施水平,提升地区都市型产业和高端服务功能,满足华强北空间和功能拓展的需求,最终推动“大华强北”商圈向联动多元化业态转型。

针对八卦岭地区,建议采用功能改变为主和综合整治为辅的方式,强调地区的产业发展提升、环境品质改善和配套设施的完善,为未来福田高端产业发展储备产业用地,同时在适度控制商住开发总量的前提下加快配置大型商业服务设施和适度增加中高档居住区;建议在八卦岭地区则实行工商贸混合发展模式,主要发展高新技术产业等新兴产业和商贸流通、商务餐饮住宿等生产生活服务业,提倡原工业企业和一般商贸批发业适度向新兴产业和中高端商贸展销业发展,提倡地区内土地混合使用方式。对于八卦岭地区内部具备改造条件的小型工业区实行分区、分批滚动升级改造,鼓励产业功能多元化发展。

针对该片区除华强北和八卦岭的其他待更新改造地区,在十二五期间内建议主要采取综合整治的方式,个别条件成熟、符合城市更新单元申报要求的地区可适当考虑采用拆除重建的方式。

结合该片区拥有大量旧工业区和工商混合区以及未来发展商贸和新兴都市型产业的巨大潜力,在更新改造中与 CBD 片区一样需要重视立体空间特别是地下空间的开发利用,以承载更大的城市功能发展和满足各类基础和服务设施的配套要求。

更新资源分配指引

如上文所述,本片区承载的多元的城市功能,在资源分配上必须区别对待。其中对华强北地区则需要从满足未来地区商贸业发展为主,八卦岭地区则需要兼顾产业发展和居住需求;园岭地区和滨河路(华强段)南侧地区均集中了多个建成较早的大中型居住区,未来仍然以居住功能为主;黄木岗地区将维持原有生态和居住功能。具体三类更新方向比重分配指引如下表:

表 5-2 上步片区更新资源分配指引

内部分区 \ 类型	住宅型房地 产	产业用房	公益性设施	备注
华强北	20%	50%	30%	该片区的住宅型房地产建议开发作为租赁型公寓
八卦岭	30%	40%	30%	更新改造项目必须满足提供不少于总量 20%的政策性用房。
园岭地区	70%	10%	20%	更新改造项目必须满足提供不少于总量 30%的政策性用房,其中租赁房不少于 15%。
滨河路(华强段) 南侧地区	60%	20%	20%	
黄木岗	—	—	—	属于综合整治区域,空间资源分配基本不变

5.3.3 车公庙片区

(1) **功能定位：**以片区内深南大道沿线办公商务功能和天安、泰然工业区功能转变为核心，建设市级商务办公集聚区和创新型新兴产业园区。片区西侧地区（深南大道与滨海大道之间）主要建设成为滨水生态休闲和居住区

(2) **更新指引：**

更新重点和要求

片区内以天安工业区、泰然工业区和皇冠工业区为更新改造重点，采用功能改变为主、局部拆除重建为辅的方式进行更新改造，过程中强调成片改造和产业功能提升，通过更新改造进一步挖掘片区内发展高新技术产业和商务办公潜力，提升片区内工业园区的土地产出效益，改善片区内部的交通系统、市政配套等基础设施条件，同时完善片区公共服务设施配套，满足发展新兴产业和现代城市发展需求。

更新资源分配指引：

本片区将计划通过城市更新逐步强化原有的商务功能，结合旧工业区改造适当发展新兴产业；片区西部的竹子林南属于新开发地区，基本维持原有发展方向，片区东部的中心区高尔夫地区也将继续承担原有的生态文体功能。具体三类更新方向比重分配指引如下表：

表 5-3 车公庙片区更新资源分配指引

类型 内部分区	住宅型房地 产	产业用房	公益性设施	备注
车公庙	20%	60%	20%	该片区的住宅型房地产建议开发作为租赁型公寓，旧工业区改造可适当安排一定比例住宅作为人才公寓或宿舍用途。
中心区高尔夫	—	—	—	属于综合整治区域，空间资源分配基本不变
竹子林南	—	—	—	属于综合整治区域，空间资源分配基本不变

5.3.4 沙头片区

(1) **功能定位：**通过对片区内多个旧工业区和城中村的更新改造，把片区建设成为福田 CBD 的战略拓展空间、环 CBD 高端产业带核心地区以及深港合作发展战略地区。

(2) **更新指引：**

更新重点和要求

建议采取整体拆除重建、分期实施的方式优先对滨河路、沙嘴路和福强路围合的区域（即福田 CBD 南部拓展地区）内的城中村（皇岗、石厦、新洲和水围村）和旧工业区进行更新改造，其中加快推进皇岗村一次性拆除重建，争取在十二五期间完成，为 CBD 提供产业拓展空

间和商业居住配套，远期与福田 CBD 融为一体、共同发展。

对片区内上沙、下沙和金地等旧工业区进行全面更新改造，以功能改变为主、适度拆除重建的方式完成上述旧工业区的产业升级，改造过程中必须坚持成片改造原则，至少以工业小区为单位进行整体规划、改造和实施，产业功能发展必须符合福田整体发展规划。其中重点推进沙尾工业区（世纪工艺品文化广场二期建设）、金地工业区（深港创新科技园区）的整体更新改造。其中还包括对上沙村、下沙村、沙尾和沙嘴村的更新改造，与上述皇岗等村类似采取整体拆除重建、分期实施的方式。

对福田保税区周边地区的旧居住区进行适度改造（以综合整治为主），更新改造方向主要是发展中高档居住和商业配套功能，建设大型中高档配套居住区和多层次商业服务设施，合理处理好居住与保税区就业功能的关系。对保税区内部的更新改造要求满足发展电子信息和现代物流的产业需求，形成相应的跨国公司产业集群。重点建设福田保税区示范生态园区，大力发展绿色采购、清洁生产和绿色物流等循环经济。最终借城市更新对保税区原有产业进行升级改造，建设综合型高端产业集聚区。

对于片区内东南角的河套地区，结合近期完成的策略研究成果，在深港合作共赢的基础上，尽快启动后续规划研究工作，按照“高附加值、低污染、高土地利用”的原则对该地区进行开发利用。

更新资源分配指引

该片区承担了大量的居住、新兴产业和口岸流通功能，对于区域内城中村较集中的 CBD 南部拓展地区在未来的更新资源分配上需要兼顾居住和商务服务、总部经济的发展功能，同时要保证公共服务和市政设施满足其发展需求；上下沙地区则重点满足新兴产业发展需求，其次是保证一定比重的居住功能；保税区及周边地区则主要满足产业升级改造，结合周边居住区的综合整治提升居住配套水平。体育中心和口岸地区则维持原有居住和口岸功能。河套地区则建议加快开发步伐，形成福田城市功能拓展战略节点。

表 5-4 沙头片区更新资源分配指引

内部分区 \ 类型	住宅型房地 产	产业用房	公益性设施	备注
CBD 南部拓展地区	40%	30%	30%	更新改造项目必须满足提供不少于总量 30% 的政策性用房，其中租赁房不少于 20%。
上下沙地区	30%	50%	20%	更新改造项目必须满足提供不少于总量 20% 的政策性用房，其中租赁房不少于 10%。旧工业区改造可适当安排一定比例住宅作为人才公寓或宿舍用途。
保税区	10%	70%	20%	旧工业区改造可适当安排一定比例住宅作为人才公寓或宿舍用途。
体育中心地区	—	—	—	属于综合整治区域，空间资源分配基本不变
口岸地区	—	—	—	属于综合整治区域，空间资源分配基本不变
河套地区	—	—	—	属于战略性发展地区，建议尽快启动后续建设开发规划研究工作。

5.3.5 香蜜湖片区

(1) **功能定位：**利用片区内部丰富的生态环境、人文景观等资源，建设与中心区相配套的高档居住功能片区，同时适度发展新兴产业和文化休闲产业，打造以生态旅游和居住为主的高品质城市片区。

(2) 更新指引：

更新重点和要求

片区内城市更新建议以提供优质居住环境和创新型产业发展环境为前提，总体上采用综合整治和功能改变为主、适度拆除重建的方式，尽量避免大拆大建，在该片区不建议采用容积率换空间的改造方式，更新改造后必须保证地区内完善的公共服务优势。同时，鼓励更新改造后发展科技研发、文化创意等产业，提升香蜜湖片区整体产业发展水平。此外，还建议加强市区级文化娱乐设施在该片区的配置力度。

重点推进原香蜜湖度假村地区的再开发利用，在规划期内主要对度假村南片区采用功能改变为主，拆除重建为辅的方式，发展方向适度向文化创意、商务金融等业态倾斜。

加快在红荔路西延方向上的建业、竹园等旧居住区的更新改造工作，条件成熟的建议采用拆除重建的方式。景田片区则在综合整治的基础上，适当选择条件成熟的旧居住区进行前期规划研究，可考虑作为旧居住区更新改造试点，推动该类地区的更新改造工作。

更新资源分配指引

本片区的更新资源将主要集中在居住功能，同时借更新改造适当提高内部公共服务和市政设施标准。其中，香蜜湖南部地区（主要是原香蜜湖度假村）重点满足产业发展需求，农林路（中段）地区和景田地区内可能涉及的旧居住区更新改造需要满足政策性住房建设和完善公共服务和市政设施配套的需求。

表 5-5 香蜜湖片区更新资源分配指引

类型 内部分区	住宅型房地 产	产业用房	公益性设施	备注
香蜜湖南部地区	20%	50%	30%	更新改造项目必须满足提供不少于总量 20%的政策性用房。
农林路地区	60%	20%	20%	更新改造项目必须满足提供不少于总量 30%的政策性用房，其中租赁房不少于 15%。
景田地区	70%	10%	20%	更新改造项目必须满足提供不少于总量 30%的政策性用房，其中租赁房不少于 15%。
香蜜湖周边地区	—	—	—	属于综合整治区域，空间资源分配基本不变
竹子林北和安托 山东地区	—	—	—	属于综合整治区域，空间资源分配基本不变

5.3.6 梅林片区

（1）功能定位：结合片区优良的生态环境优势发展中高档居住功能，形成新型都市工业、商贸业、社区服务业与自然生态协调发展的综合性城市功能片区

（2）更新指引：

更新重点和要求

重点推进片区内旧工业区和上梅林、下梅林城中村更新改造工作，其中针对占地较大、分布较广的梅林工业区进行统一规划、分期改造，主要采用功能改变为主、局部拆除重建为辅的方式，具体实施可以以内部各工业小区为单位，更新改造的目的主要面向承接新兴产业和适度发展集中式商业，其中旧工业区改造升级重点是发展航空航天和科技创业服务为主的科技产业集群。重点推进梅林燃机电厂的拆除重建和多丽工业区的产业升级置换项目，提升梅林地区的土地单位产出和产业发展水平。

片区内的城中村改造在十二五期间内主要采用综合整治为主（上下梅林村部分地区除外），提高片区内城中村的居住环境质量，完善其内部道路交通、市政设施等配套服务，满足片区未来产业和居住功能发展需求。针对城中村条件成熟的地块可以采用拆除重建的方式，但最小地块面积必须满足城市更新单元管理制度的要求。

更新资源分配指引

本片区主要承担福田区的生态和居住功能，更新资源分配将主要倾向于住宅型房地产，但同时需要满足政策性住房建设需求。此外，对于区内大量旧工业区将要进行的更新改造要求预留新兴产业发展空间。

表 5-6 梅林片区更新资源分配指引

类型 内部分区	住宅型 房地产	产业 用房	公益性 设施	备注
梅林工业区及周 边地区	40%	30%	30%	片区内城中村更新改造项目必须满足提供不少于总量 30%的政策性用房，其中租赁房不少于 20%； 旧居住区更新改造项目必须满足提供不少于总量 30%的政策性用房，其中租赁房不少于 15%； 旧工业区改造可适当安排一定比例住宅作为人才公寓或宿舍用途。
梅林外围地区	—	—	—	属于综合整治区域，空间资源分配基本不变。

六、“十二五”期间城市更新工作计划和重点项目

6.1 工作计划

6.1.1 基础调研和信息管理工作

（1）建立四旧基础信息系统，对各类更新改造地区的占地面积、建筑总量、地和建筑物使用类型以及质量环境评价等方面进行指标数据采集和录入，形成定期更新的综合信息数据库。

（2）城市更新管理工作需要政府多部门参与，联合规划国土部门完成对更新地区的土地确权登记工作，正确处理更新改造过程中的法律、经济关系。

6.1.2 规划编制及研究工作

（1）补充城市更新单元相关规划管理内容

城市更新在很大程度上涉及城市资源的重新配置，这就关系到相关各方的利益再分配问题。城市更新单元为调解城市整体利益与局部利益、个体利益的矛盾提供了良好的方法途径。福田区需要切实发挥城市更新单元规划对更新项目的直接指导作用，把对城市更新单元规划的编制、审批和实施作为城市更新管理重要的手段和平台。

在十二五期间内组织法定图则编制单位统一补充和完善关于图则内的城市更新内容，包括城市更新单元划分、范围、应当配置的基础设施和公共服务设施的类型和规模以及相关的规划指引，发挥法定图则对城市更新的指导作用¹²。

¹² 参照《深圳城市更新办法》相关条文内容。

（2）基本完成各类更新改造地区的规划编制工作

建议在十二五期间组织专业技术单位，基本完成各类城市更新改造地区的规划工作，包括拆除重建和功能改变涉及的总体规划建设方案、产业等专项规划和各类可行性报告以及综合整治涉及的整治改造方案的编制工作。

（3）组织开展城市更新相关专题研究

针对目前城市更新工作的复杂性，建议在十二五期间内委托专业研究机构对城市更新的重点问题进行专题研究，如开展土地经营专题研究（针对城市更新对土地的重新开发利用）、社会学专题研究（城市更新对就业结构等）等。

6.1.3 规划审批和宣传工作

（1）加快推进城市更新改造地区的规划和审批工作

针对更新改造实施前的各类规划成果，以专家评审、听证会和委托专业机构评估等方式进行科学合理的论证，同时要加快推进规划的审批工作，协助改造主体对规划和申请上报有关部门，推动城市更新改造实施进程。

（2）建立和完善城市更新单元申报和审批机制

建立市区两级合理分工审批机制，明确市区两级主管部门的主要职责和权限，其中建议市级主管部门负责市域整体总量控制、约束性指标制定和宏观指导政策等原则性工作，可以适当直管部分市级重点更新改造项目。

区政府则负责基层具体项目申报前期协商、研究规划组织和方案核心指标审批工作，并对工作进行定期上报，针对一般更新改造项目由区级主管部门审核并对此类项目具有审批权，最终规划实施成果上交市级主管部门备案和接受监督。如果项目在区级层面有争议才上报市级层面协助决策。在城市更新单元申报和审批工作中需要适度体现区级主管部门的自由裁量和审批权限。

参考深圳市城市更新办法的相关规定，由区政府组织原申报单位拟订城市更新单元规划草案，按照规定程序报批。其中要结合福田区实际发展情况，有针对性地对更新单元申报的相关条件进行细化和完善，研究制定适用于福田区的城市更新单元申报细则，如最小申报单元面积等基本条件、申报对象的环境质量情况等优先考虑条件，公布适用于福田的相关申报条件细则，规范更新项目申报。同时完善单元申报审批机制，强调信息开放和公众监督，明确责任单位、人员和时限，建立公开透明、科学快速的审批机制。

（3）加强对更新改造的宣传工作

在城市更新工作开展过程中要充分利用报纸、电视、电台、网络等媒体加强宣传报道，在有效引导和营造良好舆论环境的同时激发社会各界对城市更新改造的关注和参与热情。

负责城市更新的主要部门和其他相关部门需要深入基层，广泛听取各方面意见，向更新改造对象的业主和其他利益主体认真做好解释、说服、教育和动员工作，为居民业主提供专业意见及指引。

6.2 重点更新项目

根据《2010 年深圳市城市更新单元制定计划》、深圳市旧工业区改造试点项目等已公布的相关政策文件，结合福田区目前城市更新规划规划实施情况、未来发展重点地区和相关负责部门意见，确定“十二五”时期福田区城市更新重点项目，以保障城市更新目标和计划的实施，推动整体更新进程，发挥示范作用。

6.2.1 拆除重建类

(1) 城中村

表 6-1 福田区城中村拆除重建类重点项目

序号	重点项目名称	备注
1	皇岗村、岗厦村整体改造项目	一次性拆除重建
2	上沙村、下沙村、沙嘴村、沙尾村、新洲村、石厦村、水围村、田面村、分期改造项目	分期滚动拆除重建，其余未启动部分采用综合整治方式；其中田面村尝试采用局部拆除重建和综合整治相结合的方式，发展文化创意产业
3	上步村、上梅林、下梅林村、福田村局部拆建项目（仅限于个别地块）	该类城中村在规划期内建议只针对各村内部条件成熟地块进行局部拆除重建，总体上仍然以综合整治为主。

(2) 旧工业区和旧工商混合区

表 6-2 福田区旧工业区和旧工商混合区拆除重建类重点项目

序号	重点项目名称	备注
1	福田燃机电厂升级改造（拆除重建）项目	列入第一批工业区升级改造试点项目
2	福田赛格日立升级改造（拆除重建）项目	列入第一批工业区升级改造试点项目，即深业集团创新产业总部基地项目
3	天安数码城升级改造（拆除重建）项目	列入第一批工业区升级改造试点项目
4	金地工业区升级改造（拆除重建）项目	列入第一批工业区升级改造试点项目
5	福田新浩工业园升级改造（拆除重建）项目	列入各年度转入 2010 年深圳市城市更新单元规划制定计划项目
6	上步片区第三更新单元拆除重建项目	列入各年度转入 2010 年深圳市城市更新单元规划制定计划项目
7	上步片区第七更新单元拆除重建项目	列入 2010 年深圳市城市更新单元规划制定计划第一批项目
8	上步片区第十四更新单元拆除重建项目	列入 2010 年深圳市城市更新单元规划制定计划第一批项目

9	华强南西片区和西临街片区拆除重建项目	列入 2010 年深圳市城市更新单元规划制定计划第一批项目
10	上步片区 B213 更新单元	列入 2010 年深圳市城市更新单元规划制定计划第一批项目

(3) 旧居住区

表 6-3 福田区旧居住区拆除重建类重点项目

序号	重点项目名称	备注
1	华泰小区拆除重建项目	列入 2010 年深圳市城市更新单元规划制定计划第一批项目
2	龙溪花园拆除重建项目	列入 2010 年深圳市城市更新单元规划制定计划第一批项目
3	建业小区拆除重建项目	列入 2010 年深圳市城市更新单元规划制定计划第一批项目
4	华新村拆除重建项目	靠近华强北商圈，发展优势明显
5	福田南园城市更新片区改造项目	2010 年深圳市城市更新单元规划制定计划第一批计划，属于重点研究片区

6.2.2 功能改变类

(1) 旧工业区、旧工商混合区

表 6-4 福田区旧工业区和旧工商混合区功能改变类重点项目

序号	重点项目名称	备注
1	梅林多丽工业园升级改造（功能改变）项目	改造意向：多丽科技园
2	上沙工业区升级改造（功能改变）项目	改造意向：创新科技园
3	车公庙皇冠工业区升级改造（功能改变）项目	
4	八卦岭安吉尔工业区升级改造（功能改变）项目	已完成深圳市福田区八卦岭安吉尔饮水产业科技园产业发展规划
5	八卦岭荣生高新技术工业园升级改造（功能改变）项目	各年度转入 2010 年深圳市城市更新单元规划制定计划项目
6	福田保税区升级改造项目	适应产业发展新要求

6.2.3 综合整治类

表 6-5 福田区综合整治类重点项目

序号	重点项目名称	备注
1	上梅林、下梅林、福田村和上步村城中村综合整治项目	针对未启动拆除重建的地区进行综合整治，其中把处于市级城市更新专项规划福田区重点改造范围外的城中村作为综合整治重点
2	园岭新村综合整治项目	作为旧居住区采用综合整治方式的示范项目
3	莲花村综合整治项目	作为旧居住区采用综合整治方式的示范项目
4	香蜜湖工业区综合整治项目	受城市建设发展时序的影响，暂不进行大规模功能改变或拆除重建

七、保障措施

7.1 建立合理有效的城市更新规划研究评价和决策支持机制

（1）推动城市更新对象研究、信息采集和数据库建设工作

积极开展对城市更新地区内的文化遗产、风貌特色、环境容量、承载力、活力等各类要素的基础性研究，通过对更新改造对象（城中村、旧工业区、旧居住区和旧商业区等）建立包括用地和建筑权属、建筑质量、设施配套情况的信息数据库。对数据库需要进行定期更新，运用新技术手段实现便捷的信息查询、演示和分析，为城市更新规划提供最基础有效的数据来源。

（2）建设城市更新评价体系提供科学决策支持

通过对更新改造地区经济、社会和环境等方面的评价，基于可行性研究的基础上，搭建面向更新改造对象的评价信息系统。通过评价系统进一步制定明确的资源评价与选定标准，合理划分各类城市更新地区，为年度更新改造项目的筛选提供准入门槛和标准，同时还可以通过评价系统完成更新改造方案评选、成本控制和风险评估等相关分析，为更新改造决策提供技术支持。

7.2 构建多元化、多层次参与和监督机制

（1）基于信息公开建立公众对更新改造的过程参与机制

在城市更新过程中，政府需要承担信息的调集和公开的职能，需要通过社区公告、新闻媒体、咨询展示和公益广告等方式传递城市更新的发展历程、特征、意义和规范等内容，保证公众获取准确而充分的信息。

改变过往公众参与局限在意愿调查和规划成果公示意见收集环节，强调公众对更新改造

的过程参与，包括项目评价立项、规划方案编制、拆迁谈判和实施建设等决策环节以及后续管理环节。特别是针对规划编制环节，应采取专家评审、多方代表听证会和业主代表讨论等多种形式多次征求公众意见。

（2）加强对更新改造主体的监督

采用政府主导、公众参与的方式对更新改造主体实行全过程监督，其中政府承担主要的行政监督职能，制定各类更新改造项目设置引入开发主体准入门槛，明确其资质要求。其次，鼓励成立业主委员会和各类非官方组织，通过该类组织有效指导居民业主参与更新改造前期谈判、规划工作和监督后期实施工作。

（3）逐步完善城市更新项目实施评价机制

通过问卷调查、民意公开征询和组织专业技术小组等方式对更新改造项目实施过程进行阶段评价，动态和及时检讨、评估更新改造项目的推进实施情况。

7.3 坚持规划先行，构建合理统一的政策支撑体系

（1）在城市更新工作中必须坚持城市规划的指导作用

城市规划是城市更新的“宪法”或“根本大法”。规范城市更新行为就必须依据城市规划。城市更新实质上也是城市规划落实和实现的具体过程，城市规划的质量决定着城市更新的质量，所以城市规划的制定也必须体现科学性和足够的前瞻性。与此同时，需要维护城市规划的严肃性，突出城市规划对各类城市更新改造行为的刚性约束，城市更新改造必须遵守城市规划的要求。

在具体操作中建议结合市级城市更新规划研究成果，整合区级层面各类城市更新相关规划成果、技术规范和政策文，作为具体更新改造行为的规划管理依据，提高规划成果的科学性、可操作性和政策指导性，最终确保更新改造项目符合城市更新的整体要求。

（2）积极探索体制创新、完善政策支撑体系

在工作过程中积极探索城市更新中的财政权、事权、行政审批权、融资渠道和拆迁安置政策等方面的体制和机制创新，从仅仅制定针对某一具体地块的个别政策向构建具有普适性的统筹全区城市更新的政策支撑体系转变，积极探索实施社会、经济和文化形态更新改造的措施，最终实现城市全面和谐更新。

7.4 完善城市更新资金保障机制

（1）建立更新改造资金补偿评估审核机制

一方面建立拆建开发项目的财政补偿评估审核机制，对于确因项目难度和规划限制不能取得基本开发利润的项目，通过评估审核给予适当财政补偿，构建市场化改造的利益保障机制；另一方面，建立综合整治项目的评估审核机制，对于综合整治类的项目，包括城中村、

旧工业区等，确定评估标准，便于向市区级财政申请专项资金，同时也防止专项资金的不当使用，确保综合整治专项资金充分发挥政策效力，提高专项资金的运用效率。

（2）建立强有力的城市更新项目保证金制度

设置项目保证金的主要目的是防止改造工程的“烂尾”。建议由政府联合第三方评估机构作为公证方，以改造地区最基本改造建设投资额（按 1:1 改造，满足小区基本配套）作为城市更新项目工程动工前预缴的保证金数额，防止因开发商改造过程中资金缺位等原因导致烂尾的现象。保证金的作用是改造停滞的时候，可以动用该资金对小区进行基本的改造，满足居民的安置工作。其中可通过设立资金监管账户实现，进行专款专用来实现上述制度。

（3）积极探索城市更新改造资金筹措方式

利用市场机制采用多元化筹措资金的方式，在政府引导下吸引市场各方的资本参与，提高城市更新改造的效率，减轻政府的财政负担。

通过财政直接拨款、土地出让收入中划定一定比例等方式筹集城市更新专项资金，主要用于政府实施的拆除重建项目和扶持性综合整治项目和相关规划研究工作。还可进一步考虑设立城市更新改造基金，适当发展房地产信托和成立产业基金。

此外，政府本身还要加大对城市更新改造工作的财政支持，需要明确市、区和街道的财政分工。针对更新地区的公益性服务设施和基础设施建设等资金，建议由市、区两级财政共同筹措和平衡。

7.5 构建合理高效的政府管理机制

（1）完善城市更新项目申报审批系统，推动信息化管理

对于城市更新改造过程中涉及的各个申报和审批环节尽量实行电子化管理，建立项目申报和审批一体化信息系统，推动项目信息的及时公布、共享以及公众监督信息的有效反馈，搭建一个动态全方位跟踪的城市更新管理工作系统

（2）各部门配合工作，优化审批工作

同时主管部门和其他相关部门要积极考虑对城市更新项目开辟绿色通道，尽量缩减办事的时限。政府相关负责部门需要提高工作效率，简化办事程序，畅通审批渠道，明确办文环节、办文期限，落实承办单位和具体负责人员，确保在规定时间内完成更新项目审批事项。

（3）重视工作技能培训和能力提升

积极开展相关人员培训 works，不断提升队伍业务素质。分期分批对区和街道两级的城市更新工作人员及社区股份合作公司负责人等进行城市更新政策法规和业务培训，提升政府相关管理人员的业务能力和政策水平。

加强对城市更新工作的协调、督导、检查。各街道应成立城市更新项目实施领导机构，

明确负责领导、部门和人员安排，确保区内更新项目顺利推进。

附件：

附件内容主要是在完成本次福田区十二五城市更新规划过程中的补充研究内容。

一、福田区城市建设基本情况

(1) 土地利用现状

福田区土地总面积约为 78.8 平方公里，现状城市建设用地约 65 平方公里，占土地总面积的 82.5%，其中居住用地、绿地和道路广场用地构成了城市建设用地的主体。区内受北部山地和西南滨水生态保护区的限制，可建设的土地资源基本已利用殆尽，未建设用地仅余 1.74 平方公里，占土地总面积的 2.2%。可以预见未来福田区的发展将面临土地资源瓶颈，提高土地的集约节约利用方式和加快推进城市更新迫在眉睫。

表 2-1 福田区土地利用现状

代码	用地性质	用地面积（公顷）		占总用地比例（%）	
R（R4 除外）	居住用地（四类居住用地除外）	1213.90	1411.90	15.40	17.92
R4	四类居住用地	198.00		2.51	
GIC	政府社团办公用地	484.45	484.45	6.15	6.15
C（C2 除外）	商业服务业设施用地（商业性办公用地除外）	340.42	484.77	4.32	6.15
C2	商业性办公用地	144.35		1.83	
G	绿地	1426.16	1426.16	18.10	18.10
M	工业用地	387.60	387.60	4.92	4.92
D	特殊用地	190.95	190.95	2.42	2.42
U	市政设施用地	208.32	208.32	2.64	2.64
W	仓储用地	3.89	3.89	0.05	0.05
T	对外交通设施用地	2.53	2.53	0.03	0.03
S	道路广场用地	1903.56	1903.56	24.16	24.16
城市建设用地		6504.13		82.54	
E	水域及其他非城市建设用地（未建设用地除外）	1202.21	1202.21	15.26	15.26
E9	未建设用地	173.66	173.66	2.20	2.20
非城市建设用地		1375.87		17.46	
合计		7880.00		100	

资料来源：深圳市福田区城市空间资源配置发展规划研究、2007 年福田区土地摸查数据

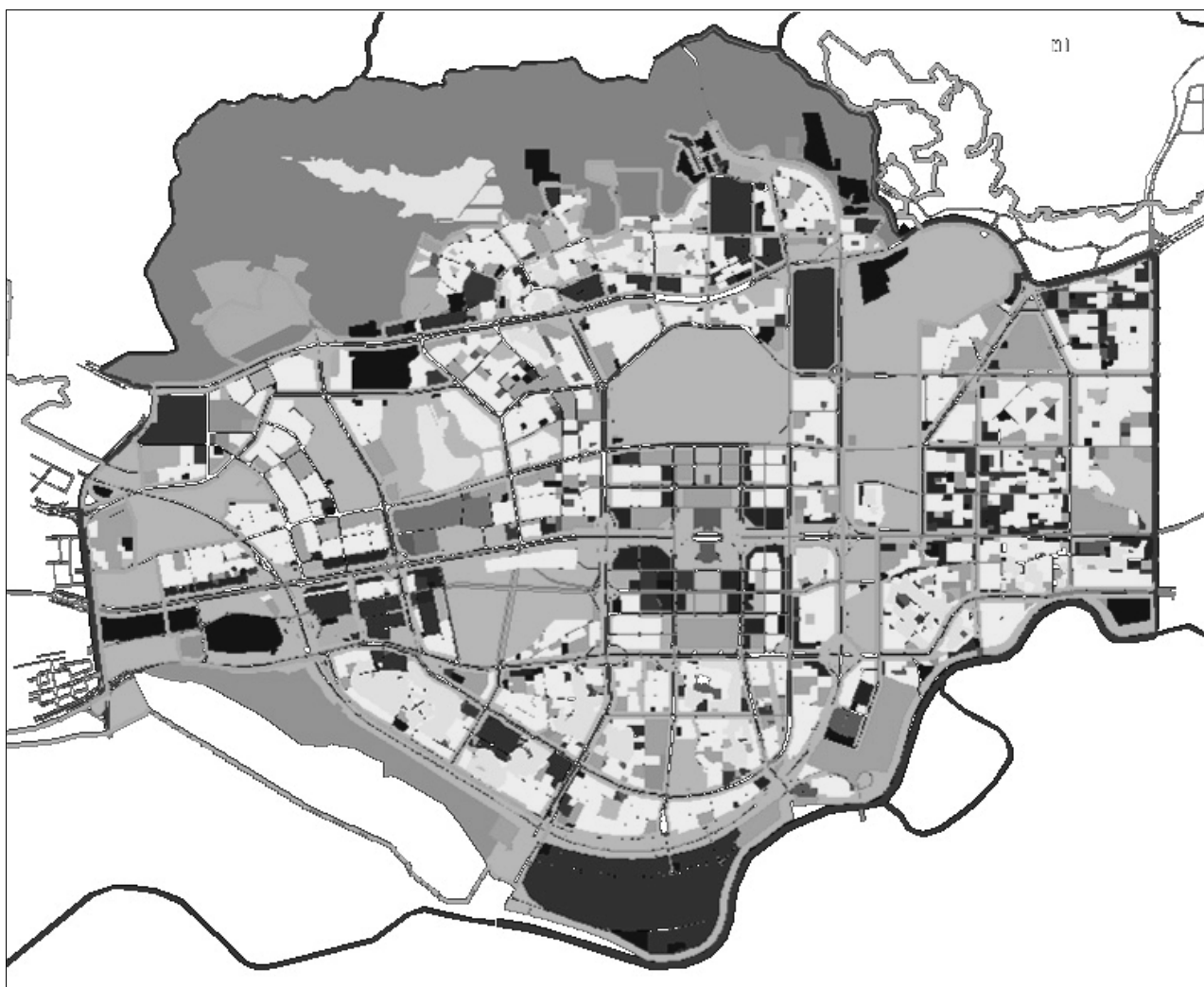


图 2-1 福田区土地利用现状图

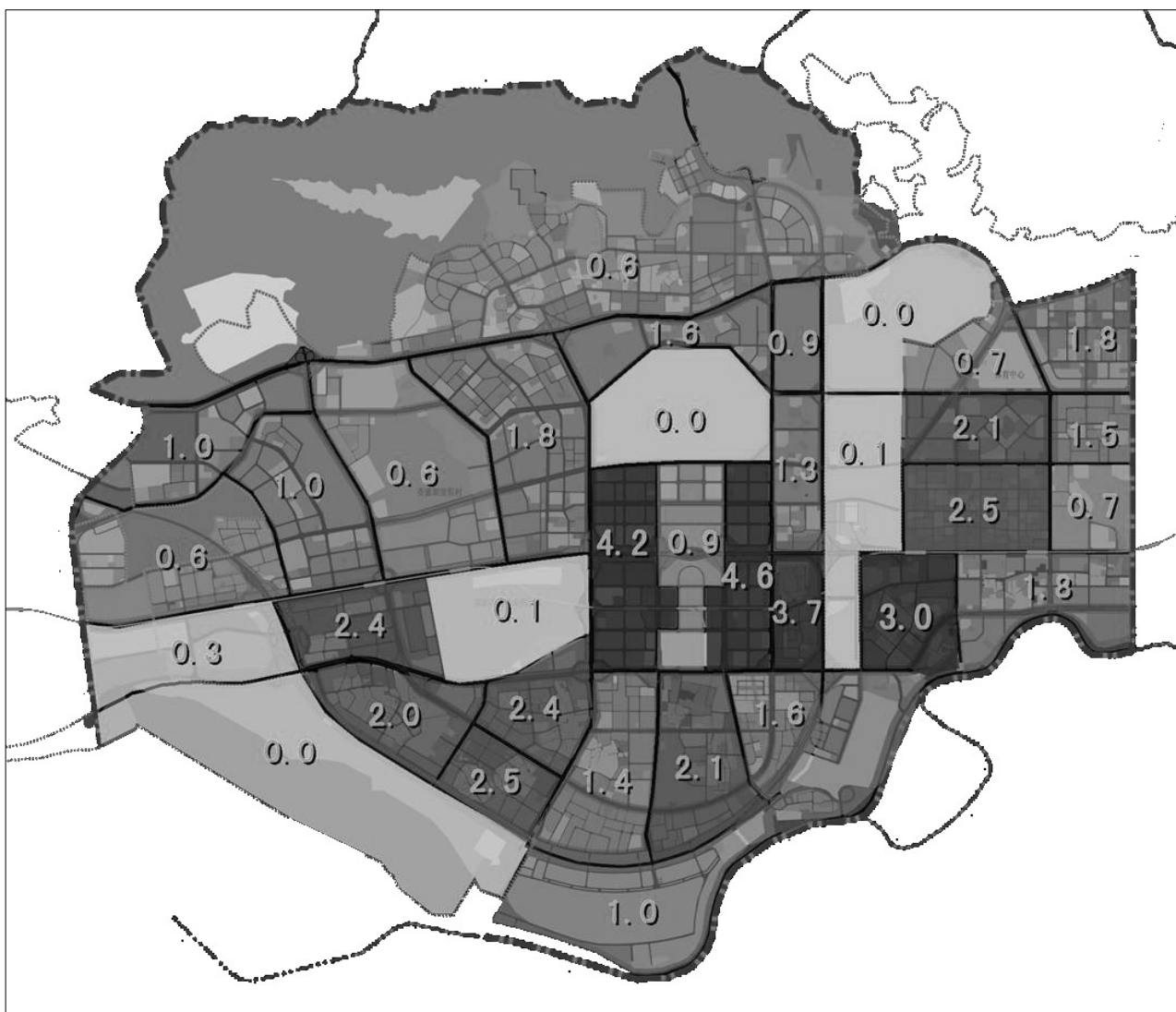


图 2-2 福田区土地开发强度示意图

资料来源：深圳市福田区城市空间资源配置发展规划研究

从区内土地开发强度看,以中心区的开发强度最高,其容积率达到 4.0 左右;紧邻中心区的福田区南部和东部的开发强度也相对较高,容积率基本在 1.5~2.5 直接;外围地区则开发强度较低,约为 0.5~1.0。总体而言,除位于中心区周边的自然山体和绿地公园外,福田区的土地开发强度基本上呈圈层分布,由中心向外围递减。

(2) 城市交通系统

福田区城市交通系统主要由轨道系统和道路系统组成。目前经过辖区内的已建成轨道线有 1 号线和 4 号线部分区段（皇岗口岸到少年宫）；道路广场现状用地 1903.6 公顷，占建设用地的 24.2%，远高于深圳市的 11.9% 和特区内的 15.8%；快速路、主干路系统完善，干道路网密度基本合理；支路和部分次干路由于受到城中村地区的影响，系统不完善，支路网密度 $2\text{km}/\text{km}^2$ ，与大中城市支路道路网密度 $3\text{--}4\text{km}/\text{km}^2$ 比较相差较远。

福田区对外交通系统主要由广深高速公路和福田枢纽站以及皇岗口岸和福田口岸等组成。目前区内在建的轨道线有 2 号线、3 号线和 4 号线少年宫至龙华段以及广深港高铁等，区内未来 5 年规划建设的还有 7 号线、9 号线和 11 号线，可以预见，在十二五规划期末，即 2015 年，福田区范围内将有 1-4 号线以及 7、9 和 11 号线共 7 条地铁线经过，全区大部分建设用地基本处于地铁站 500 米覆盖范围内。

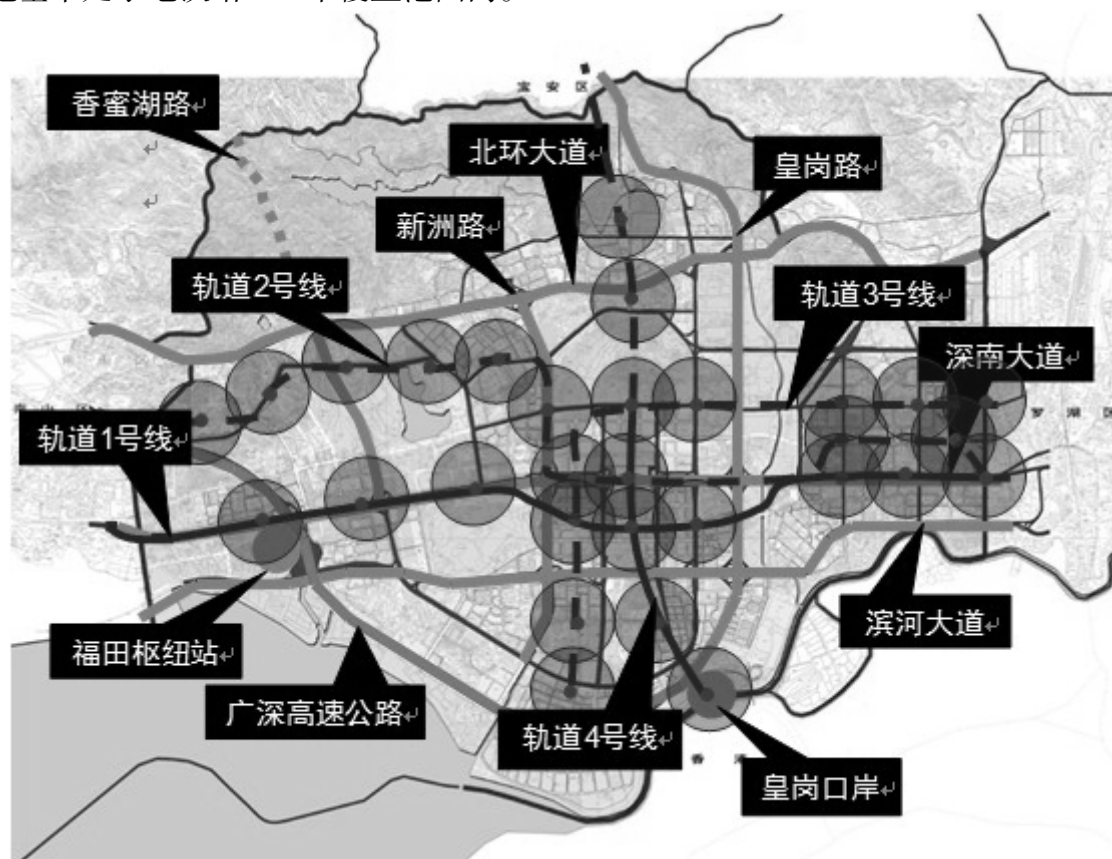


图 2-3 福田区城市交通系统示意图

注：图中所示轨道交通为已建成及在建线路（1 至 5 号线）

（3）公共设施

福田区公共配套设施现状用地规模为 484.5 公顷，占建设用地规模的 6.2%，高于深圳市的 5.1%，但低于特区内的 9.8%。

总体而言，福田区配套设施建筑总量在特区各区中最高，配套设施较为完善。其中市级公共配套设施比较集中，建设标准较高。但教育用地中小学用地较为缺乏，在城中村地区以及由旧工业区转型而成的居住区尤为严峻；体育设施短缺，开放性不高。

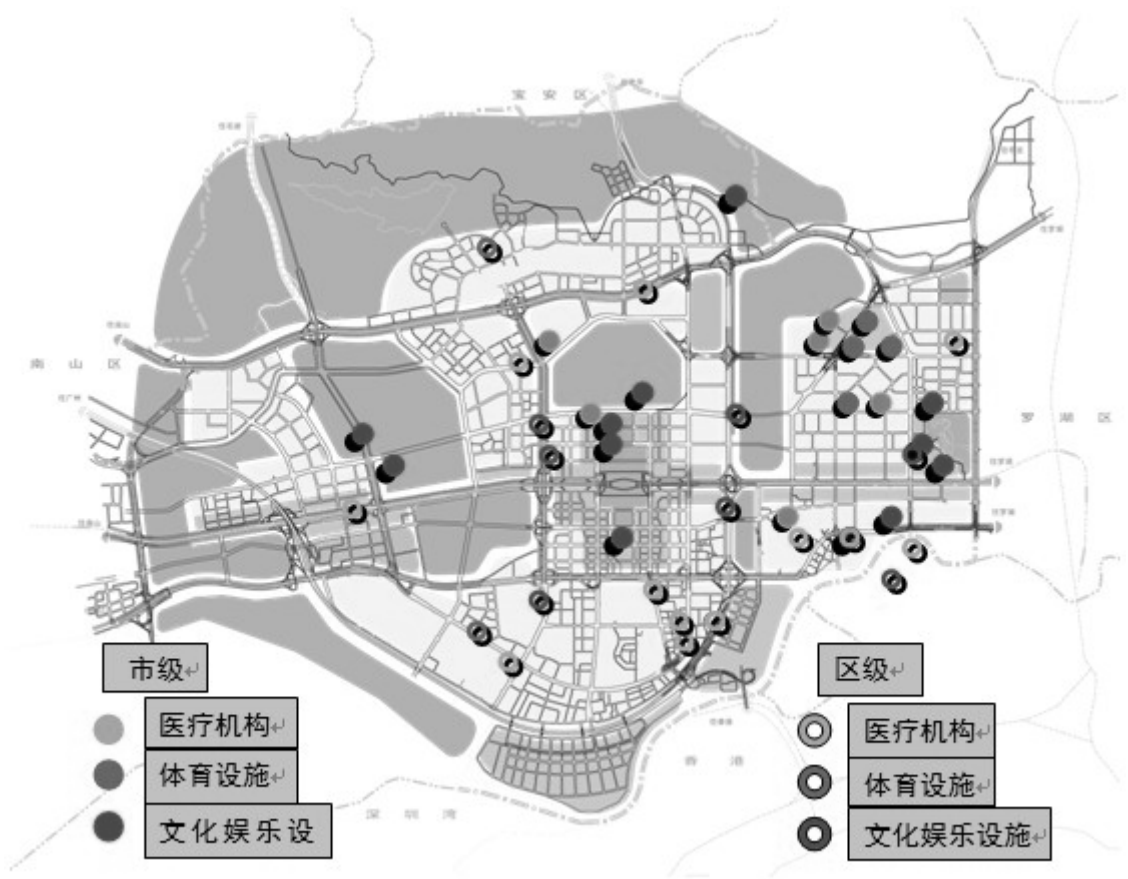


图 2-4 福田区主要公共设施分布示意图

资料来源：深圳市福田區城市空间资源配置发展规划研究

（4）公共绿地与开放空间

福田区现状绿地规模为 1426.2 公顷，占建设用地的 18.1%，远高于深圳市的 7.2%和特区内的 11.8%，其中公共绿地 688 公顷，占建设用地的 11.8%。

福田区拥有市级公园的数量远远大于其他区，拥有荔枝公园、笔架山公园、皇岗公园、莲花山公园、中心公园梅林公园、彩田公园、国际园林花卉博览园、红树林海滨生态公园、市烈士陵园等十个市级公园。同时也拥有深圳湾－红树林、深圳高尔夫、香蜜湖等宝贵的景观资源。但缺少方便居民休闲游憩的区级和社区级公共绿地，在城中村地区、旧工业区、以及由工业区转换而成的商业区问题尤为突出。

表 2-2 福田区公园规模与其他区比较

行政区	公园总数（个）	市级公园	区级公园	社区公园	主题公园
福田区	53	10		42	1
罗湖区	64	7	1	56	
南山区	82	3	4	62	13
盐田区	28		4	22	2
宝安区	150		10	140	
龙岗区	66	1	17	47	1

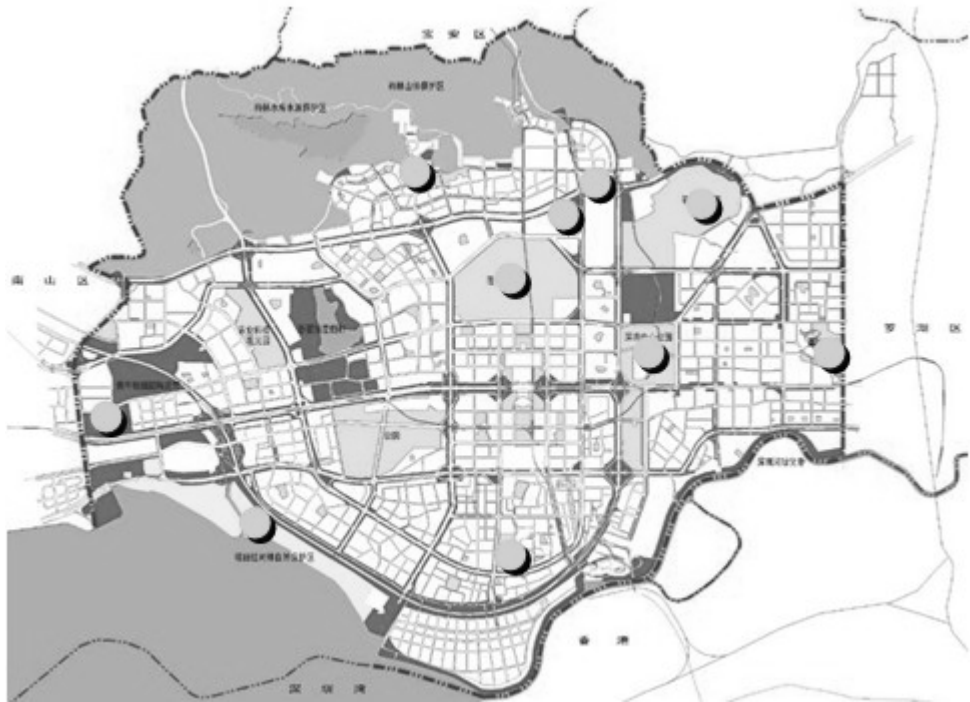


图 2-5 福田区主要绿地及市级公园分布示意图

资料来源：深圳市福田区城市空间资源配置发展规划研究

二、西方发达国家城市更新发展趋势及启示

总体上看，二十世纪以来西方发达国家尤其是西欧国家的城市更新经历了大规模清理贫民窟、战后重建、中心区复兴和社区更新等几个发展阶段，其城市更新的理念发生了较大的变化：从大规模推倒重建到小规模渐进式更新、从注重物质环境单一更新到物质、社会、经济相融合的综合更新以及从政府主导到政府、私有部门、社区三方合作变化。

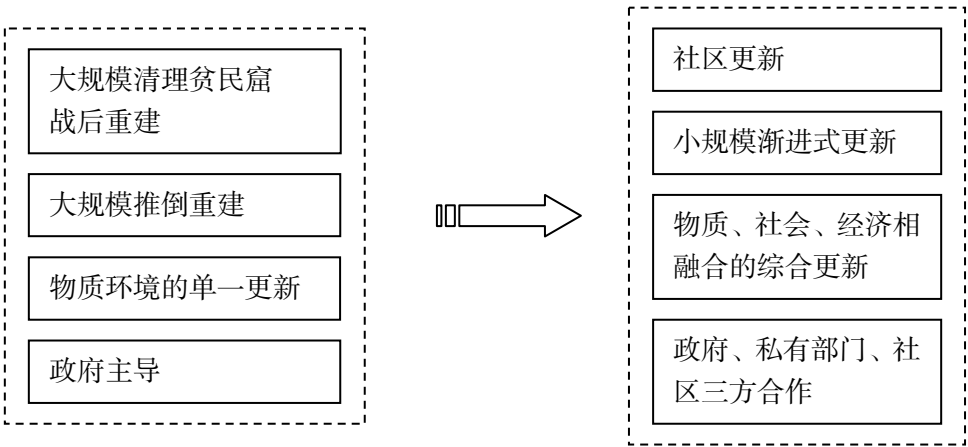


图 4-1 西方发达国家城市更新发展趋势

（1）从大量贫民窟清理走向社区邻里更新

城市更新开始以积极创造就业机会、促进邻里和谐为主要目标，由社区内部自发产生了以自愿式更新为主的自下而上的“社区规划”。同时更为关注人的尺度与需求，关注政府、社区、个人和开发商、工程师、社会经济学者之间所形成的高效率的多边合作，关注人居环境和社区的可持续性，更新重点也逐渐从对贫民窟的大规模扫除转向社区环境的综合整治、社区经济的复兴以及居民参与下的社区邻里自建。

（2）从大规模推倒重建走向小规模渐进式谨慎更新

欧美许多国家实行的城市更新计划已逐步转向结合地方实际情况的、小规模分阶段的、主要由社区自己组织的谨慎渐进式更新。尽管速度与实效较慢，却利于城市问题长期有效的解决以及城市的长远发展，避免了大规模拆除重建带来的恶性循环。

（3）从单纯物质层面更新走向物质、社会、经济相融合的综合更新

城市更新规划已由单纯的物质环境改善规划逐步转向社会规划、经济规划和环境规划相结合的综合性更新规划，城市更新开始转向创造城市特色、提高国际竞争力，通过整合城市现代生活各类要素、再造城市特色与社区活力、恢复城市人文特性、提高城市应对全球竞争的能力来解决城市的经济衰退，实现社会、经济和环境的再生。

（4）从政府主导走向政府、私有部门、社区三方合作的更新管治

由政府单向投资为主的更新政策历经中央各相关部门之间以及中央与地方之间的公—公伙伴关系、私营机构投资加入后的公—私双向伙伴关系，最终发展为政府与私营机构合作、地方社区参与的公、私、社区三方合作的伙伴关系。而政府在城市更新中的角色也相应地从早期的完全控制到中期的开发权转让，最后更转向偏重协调和引导。

（5）经验启示

综上所述，城市更新不仅仅是旧建筑、旧设施的翻新，不仅仅是一种城市建设的技术手段，不仅仅是一种房地产开发为导向的经济行为，它还具有着深刻的社会和人文内涵。忽略

社区利益、缺乏人文关怀、离散社会脉络的更新并不是真正意义上的城市更新。城市更新是多目标的，而不是单目标的。城市更新的成功有赖于建立一个真正有效的城市更新管治模式，亦即要有一个包容的、开放的决策体系，一个多方参与、凝聚共识的决策过程，一个协调的、合作的实施机制。

目前，我国许多旧城改造项目由开发商的商业利益所支配、由政府部门给予配合的运作模式，正是西方 1980 年代所盛行的市场主导、公私合作的管治方式，如今这种方式在西方已经被证明是忽视综合效益的、是难以体现社会公平的。只有将社区力量纳入决策与实施的主体之中，与公、私权力形成制衡，才能有利于城市更新多维总体目标的实现，才能保证更新效率与公平的统一。在这方面，加强社区居民的参与（例如建立面向社区的沟通对话机制、举行听证会、建立和完善复议和申诉制度等等），重视社区的真正需求（如合理补偿，尽量安排原区安置等）减少社会人文资产的流失，是我国城市更新政策中必须深入研究和解决的问题。

要建立一个有效的城市更新机制，政府的积极作用是必须的、不可替代的，而政府在财力及其它方面对城市更新的承诺也常常是必不可少的。政府既要运用一些激励性政策吸引私有部门对城市更新的投入，又要维护公众利益，为社区参与创造条件，确保社区利益不被商业利益所吞没。因而，政府在城市更新的三方伙伴（公—私—社区）关系中，应该扮演着举足轻重的协调、引导、监察和调解角色。

三、福田区十二五期间城市更新新增空间估算

3.1 十二五期间福田区城市更新新增发展空间理论值估算

本次规划建议福田十二五期间更新改造地区整体毛容积率应控制在 $3.0 \sim 4.0$ ¹³。其中拆除重建地区控制在 $4.5 \sim 7.0$ ，功能改变地区的开发强度基本维持现状水平，可以适度增加不高于原开发总量 20% 建设量作为产业配套设施建设用途，综合整治地区则强调维持现状开发总量规模，严格控制其容积率，仅可以增加少量的必要的公共服务和市政交通等公益性设施。

其次，对采用拆除重建方式的城中村其更新改造后容积率控制在 $5.0 \sim 7.0$ ，旧工业区（含旧工商混合区）则控制在 $4.0 \sim 5.0$ ¹⁴，旧居住区则控制在 $3.0 \sim 3.5$ ；根据更新改造前城中村（ $2.5 \sim 3.5$ ）、旧工业区和旧工商混合区（ $2.0 \sim 2.5$ ）以及旧居住区（约为 1.5）的容积率，具体容积率变化控制如下表

¹³ 深圳市在 2010 年 9 月期间为纪念特区成立 30 周年实行统一开工的 20 个城市更新项目涉及总用地 143 公顷，规划建筑面积 440 万平方米，毛容积率约为 3.1。除上述统一开工项目外，深圳市目前另外已批准规划的城市更新项目还有 47 项，总用地面积 484 公顷，规划批准建筑面积 2100 万平方米，毛容积率为 4.4（数据来源：深圳新闻网）

¹⁴ 工业区开发建设容积率参考：香港的法定图则中，繁华市区内的工贸区容积率不高于 9.0，郊区范围内工贸区容积率不高于 5.0。深圳市高新区现状工业用地的容积率一般为 4.0-4.5。天安数码城改造后工业用地的净地块容积率一般为 3.5-4.5。（数据来源：深圳新闻网）

表 3-1 福田区十二五城市更新地区改造前后容积率（建议控制标准）对比

类别	更新改造前整体毛容积率	更新改造方式		更新改造后毛容积率	综合测算结果
城中村	2.5-3.5	40%采用拆除重建		5.0-7.0	更新改造后整体毛容积率将达到原来 2 倍左右（根据实际情况可适度调整）
		60%采用综合整治		维持不变	
旧工业区（包括旧工商混合区）	2.0-2.5	完成 60%升级改造	30%采用拆除重建	4.0-5.0	
			70%采用功能改变	3.5-3.0	
		40%采用综合整治		维持不变	
旧居住区	约 1.5	5%采用拆除重建		3.0-3.5	
		95%采用综合整治		维持不变	

由此可以计算出拆除重建地区在更新改造后整体毛容积率约为原来的 2 倍¹⁵，可新增建筑面积约 500-670 万平方米。

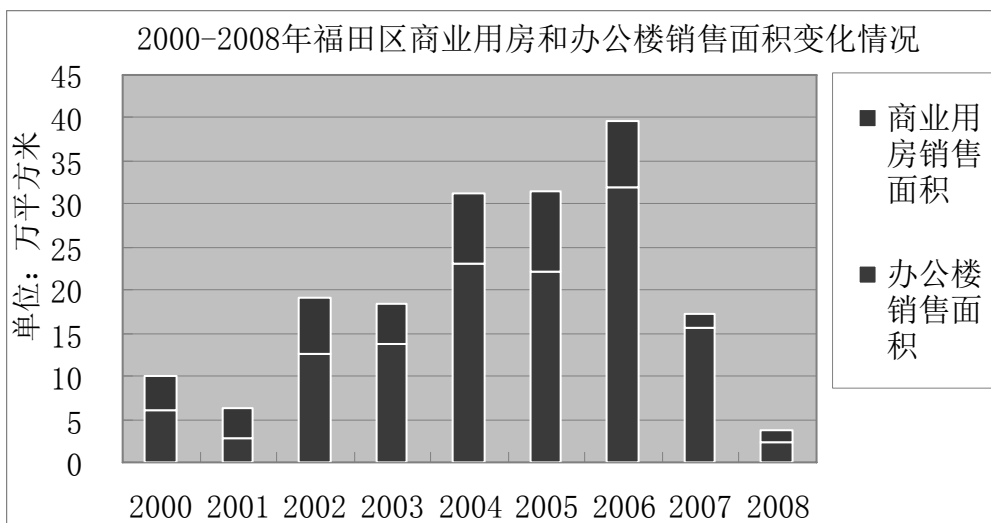
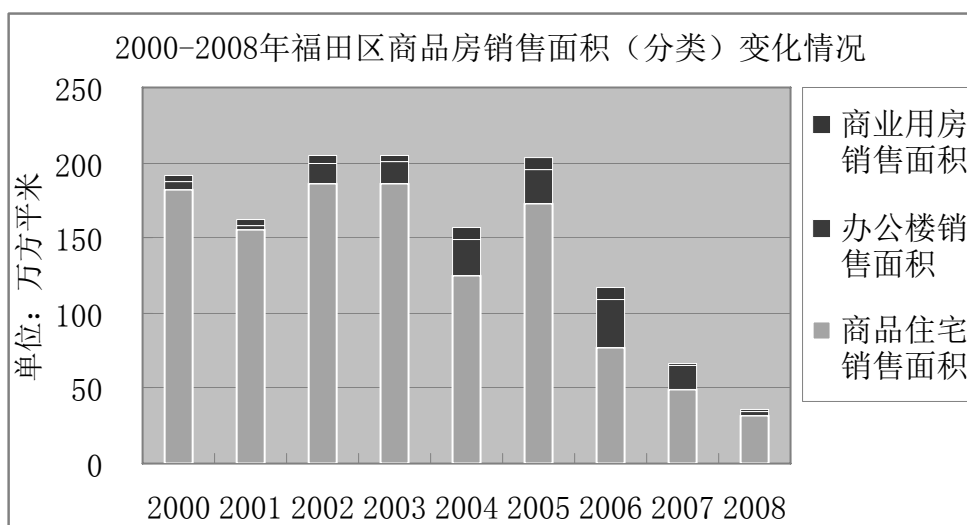
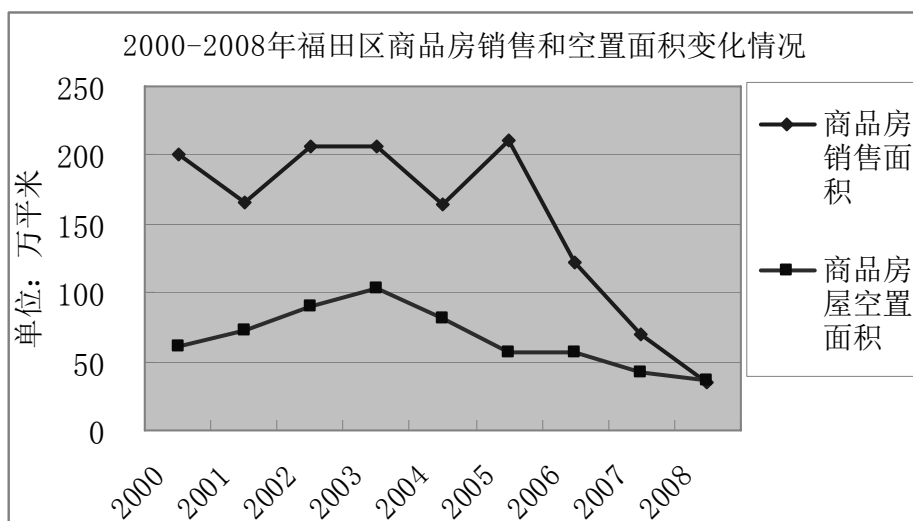
此外，旧工业区功能改变部分（容积率在 2.5~3.0）在最大情况下也能提供约为 270-320 万平方米新的产业（特别是现代服务业）发展空间。

最终可以得出本次更新改造将为福田区增加的建筑面积最大为 770-990 万平方米新的产业发展和居住空间。

（2）十二五期间福田区城市更新新增发展空间理论值需求分析

下图是关于福田区 2000 年至 2008 年商品房销售面积和空置面积的变化情况，可以看出 2008 年由于受到金融危机的影响，销售面积总量出现明显下滑，但随着供应量的严重不足，空置量却得到一定的消化，总体呈现一定的下降趋势。此外，随着第三产业的发展，作为深圳中心城区的福田区所承担的城市职能将逐步向高端化和服务化转变，原有的居住功能将受到限制，因此在近几年商品住宅的销售面积下降最为明显，反而是商业用房特别是办公楼的销售面积有所增长，

15 据相关统计统计，2005 年至今深圳市基本实施完成的拆除重建类和综合整治类改造项目约为 80 个，在改造前所有项目总建筑面积约 598 万平方米，改造后总建筑面积 732 万平方米，整体毛容积率比原来提高了 1.2 倍（数据来源：深圳晶报、深圳新闻网转载）



结合近年深圳乃至全球的社会经济逐步复苏,福田的发展也将重新回到稳定增长的阶段,商品房的销售也将逐步回升,但是受到土地资源制约和未来经济发展不确定性的影响,同时

也受到国家对房地产的宏观调控影响，其销售总量将维持在低位（特别是商品住宅¹⁶），很可能保持在 2006 和 2007 的成交量之间。

综合判断得出，未来福田区商品房销售将以商业和办公楼为主，商品住宅将继续回落。未来几年福田在商品房需求方面将会维持在 70~100 万平方米之间。

福田区未来采用以发展总部经济和高端服务业为主的双轮驱动战略，其主要的物质承载空间就是商务办公空间，满足上述空间发展的需求就在很大程度上满足福田主导产业发展的空间需求。由于福田已基本没有新增土地供应，城市更新改造新增空间和存量空间（空置、二手市场）的利用将占绝大部分的供应量

按照本次更新改造总共将新增 770~990 万平方米新的产业发展和居住空间来看，考虑到城市更新建设实施的难度，假设本次十二五期间的更新改造能完成计划的 50%以上，配合存量空间的有效利用和流转，将能完全满足福田未来 5 年以上的城市发展（特别是产业发展）的需求。

四、重点项目选择思路

由于城市更新涉及利益关系复杂，其实施情况受到多方面因素的影响，本次十二五规划对重点项目的筛选将在遵循以下各类更新地区的具体条件前提下与主管部门共同商定，最后针对各个重点项目按照采用不同更新方式（拆除重建、功能改变和综合整治）进行归类。

（1）城中村：

由于福田作为深圳市核心城区主要组成部分的定位，本次规划认为福田辖区内 14 条城中村（不包括已完成拆除重建的渔农村）将全部纳入十二五城市更新计划，建议主要采用拆除重建的方式（除了个别采用一次性拆除重建之外大部分将采用分期实施方式），其余采用综合整治的方式。

其中，将选取同时满足以下条件的城中村作为重点更新项目：

- ①基本属于未来 5 年地铁建设规划站点 500 米覆盖范围内；
- ②属于深圳市城市更新专项规划（2011-2015）重点更新改造范围（涉及福田区的主要有福田南片区和八卦岭-笋岗-清水河片区）；
- ③环境特别恶劣、存在严重安全隐患或严重影响重大项目建设和城市规划建设的。

（2）旧工业区

由于市级层面已明确了近期全市旧工业区改造试点规划项目，因此本次规划建议直接把福田区内属于首批和第二批深圳市旧工业区改造试点规划项目的旧工业区作为十二五期间的重点项目，争取在十二五期间完成上述项目的更新改造工作。其余不属于重点项目的旧工业

¹⁶根据深圳房地产信息网的数据显示，2009 年福田区新房（商品住宅）成交量 31.3 万平方米，还稍稍低于 2008 年水平。

区改造则以市场选择为主，不强制要求在规划期内完成。

（3）旧居住区

由于城市更新实施细则尚未明确，同时旧居住区缺乏统一合理的评价标准，本次规划认为在十二五期间将选择 3-5 个旧居住区作为重点推进项目，以试点的形式探索旧居住区城市更新规划实施路径，有效指导未来更多的旧居住区的更新改造。上述重点项目将同时满足以下条件：

①建筑年限必须达到 20 年以上（根据世联关于旧居住区调研报告的数据，优先考虑 1990 年前竣工的居住区），物质环境明显老化，存在严重安全隐患或者影响城市重大基础设施建设等；

②基本处于地铁站点 500 米覆盖范围内（以截止 2015 年建设完成投入使用的地铁线路为准）；

（4）旧工商混合区

根据目前福田区现状商业发展程度比较成熟，同时又属于全市商业重要节点的地区主要是华强北地区和八卦岭地区，因此本次规划建议把上述地区内部的更新单元申报项目（暂时没有项目申报）作为十二五期间的重点项目。

（区城改办牵头）