

协商视角下的产业用地更新控规编制方法初探

——以张江科学城西北片区控规为例

Planning Methods of Industrial Renewal Area at Regional Level under the Negotiation Perspective: A Case Study of the Regulatory Plan of the Northwest Area in Zhangjiang

马倩 毛丹 MA Qian, MAO Dan

摘要 存量规划语境下,城市更新日益成为规划实践的热点。然而多数局部地块的城市更新实践难以协调区域系统性要素,整单元的城市更新规划由于涉及协商内容的复杂性,其规划实践尚处于摸索阶段。结合上海市城市更新对于工业用地转型的积极探索,基于张江科学城西北片区控制性详细规划的编制实践,提出整单元的城市更新在控规编制过程中的创新方法,包括提供多元主体全过程的协商渠道、利用城市设计管控系统性公共要素、基于更新意愿的近远期引导等,从而为多方主体创造充分协商的条件,提升规划的可操作性。

Abstract Under the background of limited land resource, city renewal has become a hotspot of planning practice. However, most of urban renewal practices of block level are difficult to coordinate the systematic elements of the region, and the urban renewal planning at the regional level is still in the groping stage because of the complexity of the negotiation involved. According to the innovation of industrial land transformation in Shanghai, and based on the planning practice in Northwest Area in Zhangjiang Science City, this paper proposes innovative methods in the process of city renewal planning at regional level, including multiple channels of negotiation throughout the whole process, controls of systematic public elements according to urban design, and short-long-term guidance based on diverse renewal desire.

关键词 城市更新 | 整单元控规 | 编制方法 | 协商视角

Keywords City renewal | Regional level planning | Planning method | Negotiation

文章编号 1673-8985 (2019) 02-0056-05 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20190209

作者简介

马倩
上海市浦东新区规划设计研究院
规划师,硕士

毛丹
上海市浦东新区规划设计研究院
规划师,硕士

为了适应城市资源环境约束下内涵增长和创新发展的要求,城市更新规划成为盘活存量土地资源的重要途径。然而,目前城市更新实践主要是基于明确的更新意愿,或是项目的局部更新。而大量局部项目功能调整和容量提升的影响叠加后,区域配套或基础设施等系统性要素难以提供相应承载条件。因此,整单元层面的更新规划既需要整体引导片区的更新

框架,又要兼顾多个更新主体的差异需求。如何通过多方主体的“协商”,兼顾项目的合理性和可操作性,值得探讨。

张江西北片是原张江科技园区最为核心的区域,土地开发已经全覆盖。随着区域城市功能提升和产业格局调整,未来将成为张江科学城核心功能区域之一,兼具科技创新和城市服务职能。而传统封闭式大街坊的工业园区格

局,也在复合兼容、活力多元的发展趋势下,面临整体产业转型和功能提升。整个片区的更新获得规划管理部门以及更新主体的高度重视,并作为城市更新规划试点得以顺利启动。

1 整单元产业用地更新的政策探索

随着上海一批较早发展的工业区纷纷面临产业结构调整 and 二次创业,上海市将盘活存量产业用地纳入城市更新管理^[1]。上海市相继在2015年和2017年颁布《上海市城市更新实施办法》和《上海市城市更新规划土地实施细则》,鼓励集约利用存量土地资源,并在2016年推出《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》,鼓励土地混合使用,激发城市产业活力^[2],为存量产业用地的更新规划提供了实施路径^①。

然而,如何在整单元内统筹这些公共要素还存在许多难点,需要在规划实践中逐步摸索。整单元更新主体的利益诉求多元。市场条件下,土地权利人的更新活动具有明显的逐利性,将尽可能减少对公共利益的贡献。公共利益与市场逐利之间的权衡贯穿土地资源重构的全过程;加之各个更新主体对更新政策和实施路径的认识不尽相同,甚至随着更新细则的逐步明确,在规划编制不同阶段也会有不同的意愿表达。因此,协调的过程需要同步开展实施机制及实施方案的研究,并提供通畅的意愿表达路径,对规划编制提出很高的协调要求。

2 深圳整单元更新规划的经验借鉴

深圳的城市更新源于“完全城市化”的特定语境,自2004年陆续出台一系列城市更新办法和相关细则,挖掘存量土地的建设潜力,拓展城市发展空间,为其他城市的城市更新提供了丰富的理论和实践经验^[3]。深圳建立了涵盖城市更新专项规划、年度计划和单元规划的管理机制^[4],从宏观和微观层面对更新规划加以引导。但是由于市场项目式更新缺乏系统统筹,中观层面的规划层次尚有缺失,因此在《深圳市城市更新专项规划(2016—2020)》中提出,重点加强政府主导的更新,统筹地区规

表1 深圳与上海城市更新规划体系对比表

不同层面	深圳城市更新规划体系	上海市城市更新规划体系
宏观	全市及各區城市更新专项规划	—
中观	更新统筹地区规划	整单元控规(区域整体更新)
微观	更新单元规划	控规局部调整(局部地区更新)

资料来源:笔者根据项目内容整理。

表2 张江西北片区城市更新核心要素一览表

核心要素	要素概况
更新主体	以原有土地权利人为主,包括张江股份和张江集团两家国有开发公司以及其他土地受让企业。可根据更新规划自行更新,负责地块改建的设计、建设、管理等工作,并承担规划协定的地块内公共配套设施和公共通道等建设和管理工作
更新收益	通过提升容量、转变工业用地性质以及改善环境品质,获得的土地价值提升和产业结构优化。西北片区用地性质调整主要方向为总部研发、商业办公以及配套公寓设施等功能,开发强度可提升至II—III级开发强度(2.5—3.0)
供地渠道	片区内自行更新的企业通过补签出让合同的方式,获得开发条件变化后的土地使用权。存量工业用地调整成研发总部类用地的,按照研发总部用地和普通工业用地评估价差价的50%补缴地价
产权约定	作为新区试点城市更新项目,要求物业100%由更新主体自持,产权不能分割或转让,鼓励出租
公共利益	实施主体必须履行“将不小于15%的用地面积作为绿地或开放空间”“将不小于15%的建筑面积用于公益性设施”,或者“提供用地面积与建筑面积比例和不小于15%”3条底线要求之一

资料来源:笔者根据项目内容整理。

划层次,在该层面明确开发容量上限、配套设施、开放空间布局和规模等系统内容,实现从宏观目标调控、中观统筹协调到微观开发控制的整体规划体系^[5]。在华为片区的更新规划中开展片区更新的“协商式”规划实践,形成规划大纲和子单元规划两个层次的规划编制和管理。其中,规划大纲层次统筹各项系统性的规划条件。子单元规划则鼓励各相关权益方的博弈,将大纲中弹性内容与市场和实施情况结合,细化为具体方案和子单元规划指引^[6]。综上,深圳在城市更新实践中,针对总体需求和更新项目的偏差,已经尝试通过中观层面的规划加以统筹,并在片区层面的规划中开展实践。

反观上海的更新规划,由于并不存在深圳“完全城市化”的特定背景,因此更新规划主要结合实际需求,依托控制性详细规划的既有体系,衔接开展城市更新评估、城市更新实施计划和全生命周期管理等过程。中观层面主要在整单元控规编制的同时,通过纳入城市更新“7+1”方面的公共要素^②以及区域整体更新的要求^③来统筹。在规划编制过程中刚性条件的底线标准、弹性内容的协商原则,均需要在实

施过程中反复打磨(表1)。

3 张江西北片区更新要素概况

城市更新责权重构过程中,核心要素的不确定性往往制约更新的进程。这些要素包括更新主体、更新收益、供地渠道、产权保障和公共利益等^[4]。根据现行的城市更新办法和新区相关政策,各更新要素概括如表2所示。

因此,在其他因素较为明确的情况下,更新收益和公共利益成为本次更新实践中多方主体充分沟通并达成共识的关键。需要通过有针对性的规划编制方法,搭建协商互动平台。

4 整单元更新规划编制的主要方法

4.1 提供多元主体全过程的协商通道

城市更新中的博弈即便没有引发结构性变动,但仍然对社会变革与发展具有推动作用^[7]。因此政府在更新建设中建立起更新主体参与的机制,使其拥有表达意见的自由。在上海市城市更新流程的基础上进行深化,在涉及多方协商的各个环节中,细化协商要点,打通协商通道(图1)。

更新评估阶段中,在编制更新评估报告环

注释 ①本文涉及的上海市城市更新政策主要包括《上海市城市更新实施办法》沪府发〔2015〕20号、《上海市城市更新规划土地实施细则》沪规土资详〔2017〕693号、《关于增设研发总部类用地相关工作的试点意见》沪规土资地〔2013〕153号、《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》沪府办〔2016〕22号等。
②包括城市功能、公共服务设施、历史风貌保护、生态环境、慢行系统、公共开放空间、基础设施和城市安全7个方面的公共要素。
③根据《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》,对于整体转型区域提出加强公共绿地、开放空间控制,增加公共服务设施等公共要素补偿原则,包括规划地块开放空间用地占城市建设用地的比例应不低于15%,规划公共服务设施用地占城市建设用地的比例应不低于10%,道路间距控制在200m以下等。

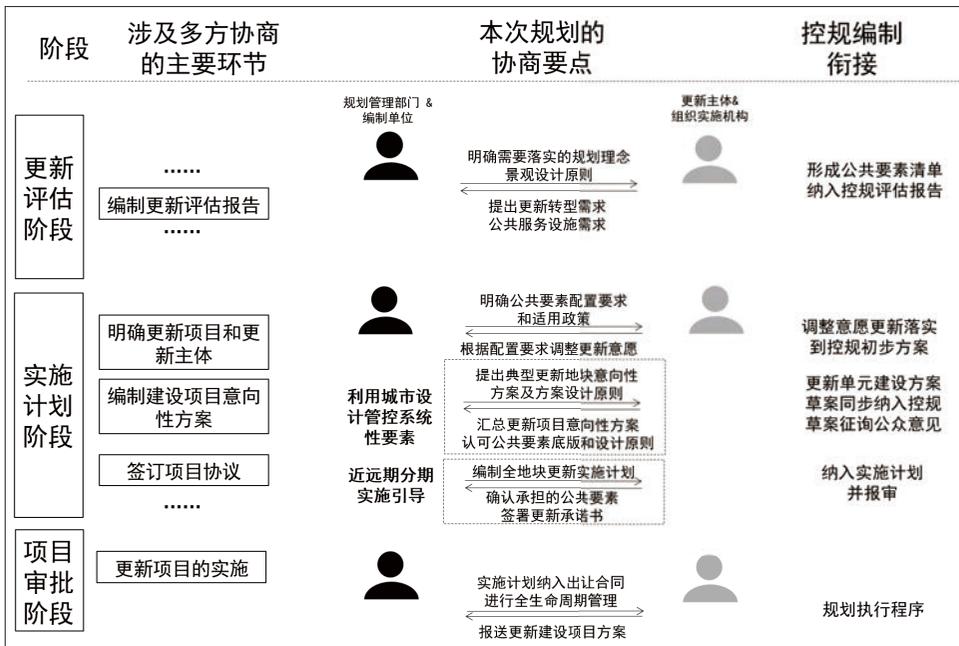


图1 基于上海市城市更新流程的多主体全过程协商沟通
资料来源:笔者自绘。

表3 公共要素控制底板一览表

公共要素	管控要求
公共开放空间	原则上避免调整产权边界,鼓励打开围墙,释放开放空间; 公园绿地、广场供公众活动,24h开放; 开放的空间应不影响地块内部交通组织
道路交通系统	按照城市道路6—8 km/km ² ,公共通道及地块内部其他慢行通道8—16 km/km ² 的要求引导
公共服务设施	鼓励兼容设施,包含人才公寓和公共服务设施; 服务设施及开放空间的兼容比例达到15%—30%; 越靠近轨交站点,兼容比例越高
活力界面	鼓励地块内插建,引导连续的活力界面; 生活性道路两侧鼓励建筑底层空间开放,兼容便利店、小型展厅、餐饮店等设施

资料来源:笔者根据项目内容整理。

节广泛征集公众意见和发展诉求。编制单位根据上位规划《张江科学城建设规划》要求,向片区企业宣传张江科学城产城融合和用地功能多元复合的规划理念,以及基于前期景观概念方案的公共空间设计原则;同时,对片区内企业开展全覆盖的企业转型需求调研和公共设施配套需求调研,由企业根据自身的发展情况,反馈更新意愿和设施配套需求。由此,形成区域公共要素清单,明确区域内各类公共要素的建设要求。

实施计划阶段中,在明确更新项目和更新主体环节由张江管委会搭建沟通平台,编制单位提出公共要素配置要求和适用政策,上阶段

有更新意愿的企业据此调整更新意愿,并落实在控规初步方案中。在编制建设项目意向性方案环节由张江管委会牵头汇总已有明确调整意向性方案。对于暂无方案的区域,由编制单位提出典型地块调整的意向方案,利用城市设计明确系统性要素的管控要求,如市政道路、公共通道、绿化空间、容积率和建筑高度补偿条件等方案设计原则,并与主要更新主体达成一致。在确保公共利益的前提下,充分尊重更新主体的意见,形成更新单元建设方案草案同步纳入控规草案征询公众意见。在签订项目协议环节,张江管委会牵头统一协调,与更新主体签订项目协议。对于纳入近期更新区的所有

地块,更新主体需确认承担的公共要素、改造方式和完成时限,并签署更新承诺书。编制单位同步编制更新实施计划,并纳入控规编制文件,同步报审。

在项目审批阶段,规划管理部门将实施计划纳入出让合同的规划设计条件,编制单位提供所有更新地块全生命周期管理清单。更新主体报送更新建设项目方案,并适用规划执行程序。

4.2 利用城市设计管控系统性公共要素

4.2.1 公共要素控制底板

根据上海市城市更新规划土地实施细则,更新主体应提供不小于15%的用地面积用于建设城市道路、开放空间、公共通道;或提供不小于15%的规划建筑面积用于补充提升公共要素,并在实施计划阶段汇总更新项目意向性方案。而各自为政的更新方案,很难充分考虑系统性要素的布局。因此,在本次规划的编制过程中引入城市设计方法形成一套公共要素控制底板,作为与企业沟通的基本原则,从而主导系统性要素的重构。

根据城市设计方案,将控规附加图则的管控要素提早纳入控制底板中,并提出相应的管控要求。重点保证开放空间、道路系统、公共设施以及活力界面等要素在片区内的整体性管控(表3)。

由于存量规划中公共要素的落实需要协商,难以一步到位,在协商过程中应根据区域发展特点首先明确公共要素的优先级,确保对区域发展最为关键的要素得以落实,再逐步落实“锦上添花”的其他要素。因此将“公共开放空间”的贯通作为公共要素底板的核心内容,以“打通24小时向市民开放的绿框公园”作为关键,优先鼓励开放围墙,贯通公共空间,进而逐步提升设施配套品质。

公共开放空间的形式包括两种,一是在有条件划定独立用地的区域以公共绿地的形式落实;二是在难以划定独立用地的区域,鼓励开放企业围墙,通过划定地块内部需要对外开放的附属绿地,实现开放空间的贯通(图2)。

表4 拆除重建类及插建类地块的实施建议

公共要素	权属	资金来源	实施主体	运营管理	建筑面积/限高奖励	其他奖励
提供不小于15%规划建筑面积用于补充提升公共要素	公共设施产权归现有物业权利人	企业自筹	企业自行设计方案,并改建	向公众开放营业,享有一定减免地价奖励和放宽布局奖励;使用权及经营权归政府所有的,可额外获得减免税费奖励等其他奖励	获得提供公共设施建筑面积0.5倍额外增加面积	1) 减免税费奖励。免征城市基础设施配套费等各种行政事业收费,电力、通信、市政公用事业等企业适当降低经营性收费。 按照提供公共要素建筑面积占总建筑面积的比例,免征土地增值税、城镇土地使用税、印花税等。 2) 放宽布局奖励。在满足消防、安全等要求的前提下,按规定征询相关利益人意见后,经规划土地管理部门同意,部分地块的建筑密度、建筑退界和间距等可以按不低于现状水平控制。 3) 减免地价奖励。存量工业用地调整成研发总部类用地的,按照总部用地和普通工业用地差价的50%补缴。提供公共要素的,获得补缴土地出让价款的减免折扣。 4) 其他。业主方和政府双方认可需要补充的其他奖励条件
提供不小于15%用地面积用于建设城市道路、开放空间、公共通道	地块内公共开放空间产权归现有物业权利人	纳入绿框公园部分,由政府划拨经费	绿框公园由政府统一规划设计,建设并实施	保证24h向公众开放;由企业负责运营管理的,自行维护;由政府统一运营维护的,可统一投入品牌运营资源、休闲健身文化设施及基础设施	获得提供公共开放空间用地面积0.8倍额外增加面积;提供架空层或连廊的,建筑高度可在原控规限高基础上相应增加	

资料来源:笔者根据项目内容整理。



图2 城市设计方案的开放空间示意图
资料来源:笔者自绘。

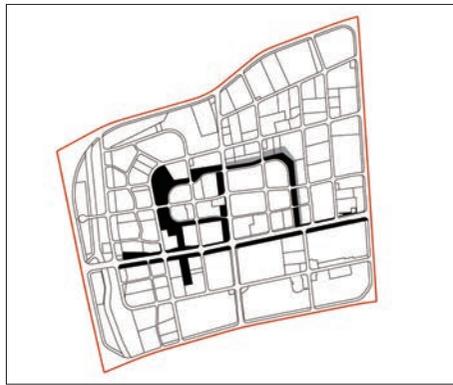


图3 公共要素控制底板
资料来源:笔者自绘。

度保证。保证绿框公园的宽度达到45 m以上,为多样化文化、体育和社交等活动提供空间。
(4) 实施保证。对于开发用地集中成片且更新意愿强烈的区域,主要是张江股份和张江集团用地,优先考虑拆除重建,以便公益要素实施落实(图3)。

4.2.2 典型更新地块意向性方案

为加深更新主体对要素控制底版的理解,本次规划编制过程中在要素底板控制的基础上,梳理拆除重建类和插建类两类更新方式,并设计两个典型更新地块的意向性方案。利用城市设计语言阐明更新过程中的方案设计原则,包括企业需要承担的公共要素,以及可获得的参数调整政策。更新主体根据所属地块的特征,对后续建设形成直观清晰的认识,并与设计单位就方案设计原则达成共识(图4-图5)。

根据上海市城市更新实施办法及相关土地政策,针对意向性方案为更新主体提供现行政策框架下较为可行的实施推进建议。从公共要素的重构,明确权属、资金来源、实施主体、运营管理、建筑面积或限高奖励等探索方案实施的路径,供各更新主体全方位了解更新方案推进过程中各方的权责分工,从而客观衡量所属地块的更新需求和实施难易程度。通过多方主体就实施机制的沟通权衡,大大提升片区内更新方案的可操作性(表4)。

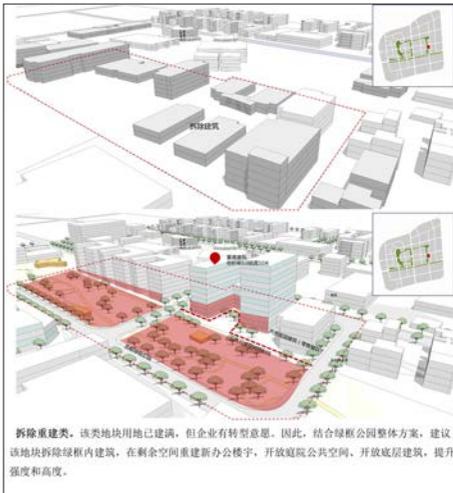


图4 拆除重建类典型地块意向性方案
资料来源:笔者自绘。

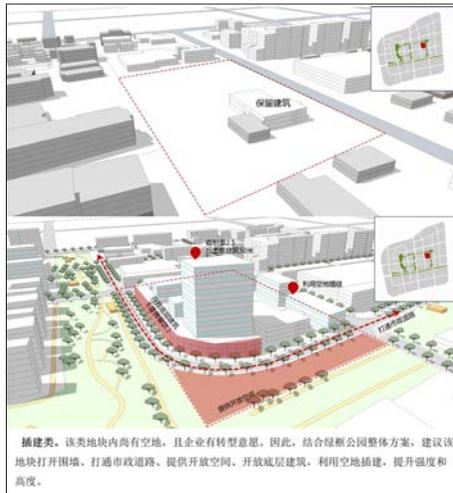


图5 插建类典型地块意向性方案
资料来源:笔者自绘。

为了最大限度维持原有权利人的权益,同时兼顾开放空间的持续活力,提出公共开放空间划示原则为:(1) 可操作性。将现状建设空

白区域,或者有余量的已建设区域,优先纳入。
(2) 连续性。结合景观设计方案“绿色画框”,优先保证画框周边开放空间的连续性。(3) 宽

表5 近远期分期引导更新要点

更新要点	近期	远期
道路交通系统	核心区域加密市政道路，外围设公共通道控制	加密市政道路
公共开放空间	方式一：利用国有企业控股或有明确拆除重建意愿企业拆除空间置换为独立绿地； 方式二：最大限度维持原有权属，鼓励打开围墙，释放地块内广场绿地，形成联通成环的绿框公园	在绿框公园的基础上，进一步优化服务半径，结合项目条件增加社区公园
存量工业转型	围绕近期实施项目和有明确转型意愿的企业，调整用地性质，提升容量	工业、仓储用地100%转型
规划管理流程	同步编制更新实施计划，实施计划纳入出让合同，进行全生命周期管理，参照规划执行程序	地块转型意向明确后，按照相关规定确定公益责任，另行编制实施计划深化规划方案

资料来源：根据项目内容整理。

4.3 基于更新意愿的近远期引导

由于片区内众多企业发展阶段不同，导致更新意愿的差异。即便是在以更新为主导的片区内仍有部分制造业企业发展势头较好，生产规模能级较大，暂无更新需求。因此，整单元更新规划需正视这些差异，预留弹性，在为具有转型意愿的企业提供转型路径的同时，避免政策口径一刀切，不限制暂无更新意愿企业的发展，并为未来可能的更新诉求预留通道。

在张江西北片区的规划编制过程中，结合建设开发难度和多次沟通后的企业更新意愿，对片区进行近远期分期引导，对近期更新区和远期控制区提出差异化的管控要求。其中，近期结合公园建设带动周边地块进行同期开发。将现状规划参数已经不能满足科学城总体定位以及西北片区发展要求，物业权利人具有改造意愿，并就更新项目意向性方案及设计原则达成共识的区域纳入近期更新区。物权人签订承诺书后，同步编制更新实施计划；远期整体带动转型提升，引导自主更新。将现状建成、物业权利人尚无改造意愿的区域纳入远期控制区，未来需要另行编制实施计划启动规划调整（表5）。

5 结语

在存量规划语境下，从理想化蓝图到可操作方案之间需要反复沟通协商。本次规划编制是在现有政策框架下，对上海市城市更新实施办法及相关政策的实践应用。通过建立协商通道、公共要素底板等方式提升多方博弈过程中沟通协商的效率，并通过协商中的信息反馈，对现行框架加以细化，通过近远期的差异化管控落实协商结果。对于不断探索和完善城市更

新政策研究，具有一定意义。本次规划编制中的创新思路，也已开展经验总结，纳入上海市城市更新机制优化研究工作，以细化现行城市更新办法相关细则。

参考文献 References

- [1] 匡晓明. 上海城市更新面临的难点与对策[J]. 科学发展, 2017, 3(100): 32-39.
KUANG Xiaoming. Research on the difficulties and countermeasures of urban renewal in Shanghai[J]. Scientific Development, 2017, 3(100): 32-39.
- [2] 庄少勤. 上海城市更新的新探索[J]. 上海城市规划, 2015(5): 10-12.
ZHUANG Shaoqin. New exploration of Shanghai urban regeneration[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(5): 10-12.
- [3] 马倩. 深圳与上海产业用地更新的政策比较[J]. 城市规划学刊, 2013(8): 94-98.
MA Qian. Comparison of industrial land redevelopment between Shenzhen and Shanghai: a policy perspective[J]. Urban Planning Forum, 2013(8): 94-98.
- [4] 岳隽, 陈小祥, 刘挺. 城市更新中利益调控及其保障机制探析——以深圳市为例[J]. 现代城市研究, 2016(12): 111-116.
YUE Jun, CHEN Xiaoxiang, LIU Ting. The analysis on interests regulation and support mechanism of urban renewal: a case of Shenzhen city[J]. Modern Urban Research, 2016(12): 111-116.
- [5] 缪春胜, 王旭, 谭艳霞. 规划引领和政策管控双视角下的更新实施路径探索——以深圳城市更新为例[C]//2016中国城市规划年会, 2016.
LIAO Chunsheng, WANG Xu, TAN Yanxia. Exploring the path to urban renewal from the perspective of planning guidance and policy control[C]//2016 Annual Meeting of Urban Planning in China Shenyang, 2016.

- [6] 赵若焱, 胡章. 片区控规层面“协商式”更新规划方法探索——以“深圳华为片区发展单元规划”为例[C]//城市时代, 协同规划——2013中国城市规划年会论文集. 北京: 中国建筑工业出版社, 2013.
ZHAO Ruoyan, HU Zhang. Study on negotiation planning methods of urban renewal in regional level[C]//2013 Annual Meeting of Urban Planning in China. Beijing: China Architecture & Building Press, 2013.
- [7] 王春兰. 上海城市更新中利益冲突与博弈的分析[J]. 城市观察, 2010(6): 130-141.
WANG Chunlan. A study on conflict of interests and gambling in the urban regeneration of Shanghai[J]. Urban Insight, 2010(6): 130-141.