

粤港澳大湾区建设背景下的城市更新工作探索 ——基于中山市东区旧村庄全面改造的实践

黄丽¹ 金雷²

1. 中山市东区街道城市建设和管理局; 2. 中山市规划设计院有限公司

DOI: 10.12238/jpm.v5i12.7544

[摘要] 自2009年广东省人民政府发布《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》(粤府〔2009〕78号)及转发省国土资源厅《关于“三旧”改造工作实施意见》的通知(粤府办〔2009〕122号)以来,广州、深圳、佛山、东莞、中山在城市更新(“三旧”改造)工作方面进行了积极的探索与实践,以实现产业转型、城市转型和环境再造。随着土地资源的存量日益紧张及《粤港澳大湾区发展规划纲要》的发布,进一步激发了湾区各城市对城市更新进行探索。本文以中山市东区旧村庄全面改造为例,结合更新改造过程中存在的问题,对旧村庄全面改造工作模式和方法进行探索与实践。**[关键词]** 城市更新; 旧村庄; 全面改造; 探索; 实践

Exploration of urban renewal under the background of the construction of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area—Based on the practice of the comprehensive reconstruction of the old village in the east district of Zhongshan City

Huang Li¹ Jin Lei²

1. Urban Construction and Management Bureau of Dongqu Street, Zhongshan City;
2. Zhongshan Planning and Design Institute Co., Ltd

[Abstract] since 2009, the Guangdong provincial people's government issued "about promoting" three old "transformation to promote economical and intensive land use several opinions" ([2009]78) and forward provincial land and resources "about" three old "transformation work implementation opinion" notice (Guangdong office [2009]no. 122), Guangzhou, Shenzhen, Foshan, Dongguan, Zhongshan in urban renewal ("three old" transformation) work has carried on the positive exploration and practice, in order to realize the industrial transformation, urban transformation and environmental reconstruction. With the increasing shortage of land resources and the release of the Outline of the Development Plan for the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, all cities in the Bay Area have been further stimulated to explore urban renewal. This paper takes the comprehensive reconstruction of the old village in the east district of Zhongshan city as an example, combines the problems existing in the process of reconstruction, and explores the working mode and method of the comprehensive reconstruction of the old village.

[Key words] urban renewal; old village; comprehensive transformation; exploration; practice

1. 引言

国家实施乡村振兴战略,探索乡村发展新路径,着力解决城中村相关问题;粤港澳大湾区发展的背景下,中山市城市形象迫切需要提升与发展;广东省积极推进“三旧”改造,促进节约集约用地;中山贯彻落实“三旧”改造政策,激活土地再次利用。在相关背景下,为进一步推进和规范城市更新工作,根据有关法律法规,国家低效用地再开发和省“三旧”改造等政策,结合中山实际,2018年7月-2020年12月,中山市出台了《中山市城市更新管理办法》(中府〔2020〕93号)、《中山市旧村庄旧城镇全面改造实施细则》(中府〔2020〕95号)等一系列城市更新政策,中山市东区街道结合自身情况对旧村庄全面改造进行了一定的探索与实践。

2. 城市更新改造工作中存在的问题

2.1 多个项目同时推动,重点项目不够突出

一个城市的城市更新政策出台后,各个区、镇及开发企业往往会同时推动多个城市更新项目,如雨后春笋般的短时间内涌现出几十个甚至更多的城市更新项目,各区、镇及开发企业从自身的角度出发,在尚未扎实做好前期基础工作的情况下盲目推进各自的项目,并且缺乏对改造规模、结构、时序和节奏等方面的统筹考虑和安排,从全局角度来看,导致近期重点推进项目和工作计划不够明确,影响到城市更新工作的整体推进。

2.2 前期论证分析不足,中期导致项目停滞

在城市更新项目推进的前期,由于缺少从经济可行性、社

会风险、相关规划、交通承载力、市政基础设施承载力与海绵城市、产业发展、城市设计、空间景观研究、生态环境保护、土地整理等方面的论证分析，导致项目在推进中遇到各种问题，使得项目难以推进而出现停滞现象，甚至是流产情况。

2.3 以更新单元为核心，缺乏整体统筹安排

自2009年以来，城市更新经过多年的发展，形成了以更新单元规划为核心的城市更新管控体系，但现行管控体系也存在一些不足和弊端。更新单元趋小化对片区乃至城市整体效益的影响不利。城市更新单元的小型化意味着各自为战，不利于片区利益共享、责任均摊，不仅造成空间碎化、区域协调难度增加，而且往往导致“1+1<2”的困境。单元式、零散式的更新容易造成重大公共设施落地困难。地块业主和市场主体往往会优先选择规模体量较大、自身配套压力小、更新难度低的地块进行开发建设，而被剩下的地块更新难度将趋大，甚至无法实现更新。在此背景下，中小学、医院、城市公园等重大公共设施落地难度加大，更遑论聚集和支撑产业发展。城市更新中容积率节节攀升问题缺乏有效约束，无节制的高强度开发对城市公共服务水平和公共环境品质都造成了不良影响。^[1]另外，缺乏从大的片区范围对用地功能、基础设施、城市干道系统、公益性用地和公共与公用设施等方面进行整体统筹，不利于用地规划的整体安排及资源优化配置，对公众利益造成一定影响。

2.4 协议签订周期较长，配套设施难以落实

现在城中村改造中大部分地方在对征地后房屋安置补偿有两种方式：货币安置补偿和产权调换即补偿与货币补偿金额同等价值的房屋。对集体土地上的房屋补偿项目，包括对住宅房屋本身的补偿、搬迁补助费、临时安置补助费。^[2]由于缺乏拆迁补偿安置方面的政策指引，各城市、各项目的情况不同，导致各地、各项目拆迁补偿标准有所差别。签订拆迁补偿安置协议是拆迁活动中的最根本的问题，因为拆迁补偿安置协议主要是关于约定拆迁双方当事人的权利义务，如果双方就补偿协议达不成一致的话，城中村改造就不能顺利完成。^[3]往往有部分村民在拆迁补偿方面有较高的期望值，而实施（改造）主体制定的拆迁补偿安置标准难以满足其期望值，导致拆迁补偿安置协议签订周期过长，从而影响到更新项目的整体进度。区、镇及开发企业在推进项目的过程中，从自身项目的角度出发，只考虑更新改造范围内的公共服务配套设施，缺乏对片区公益性用地和公共与公用设施的整体考虑与统筹，导致一部分重大公共设施难以落地，如中学、小学、文化设施和体育设施、医院、公园广场等，影响到公共服务等级体系的完善。

2.5 多方各自立场出发，利益难以有效平衡

在城中村（旧村庄）改造项目中，村民希望有较高的拆赔比例，获得更多的物业补偿或货币补偿；企业以盈利为目的，希望获取更多的销售额和利润；政府从公共利益角度出发，期望能够配建更多的公共设施、城市道路、市政基础设施等。但各方从自身的角度出发，难以寻求平衡点，导致项目前期部分工作难以推进。因此，需要统筹平衡城中村（旧村庄）整体改造成本，制定合理的拆迁补偿安置方案，研究出台城市更新项目公共设施配套政策，提供合理的补偿开发量，以寻求利益统筹平衡，使多方得益。

3. 中山市东区旧村庄改造的探索与实践

3.1 全面摸底，明确重点更新片区

前期委托规划编制单位对全区城市更新资源进行初步摸底，通过现场踏勘、走访、规划梳理形成《东区旧村庄（城中村）现状调研报告》；结合现状调研报告，充分征求各村的改造意愿，在坚持村民自治原则和尊重群众意愿的基础上，扎实做好前期基础工作，明确重点更新片区，统筹安排改造规模、结构、时序和节奏，做到成熟一个，改造一个，对旧村庄实施全面改造的，原则上每年新增纳入旧村庄全面改造计划的项目不超过1个。

3.2 创新模式，有序推进计划项目

中山市正式印发实施办法及实施细则等配套文件后，东区街道通过深入摸底、积极调研、结合实际、不断探索，区城管住建和农业农村局根据有关政策文件，按照边实施边探索，边评估边完善的思路，制定了《中山市东区“旧村庄”改造项目前期工作流程暂行办法》，用于指导旧村庄连片改造项目前期工作的开展；制定了《中山市东区集体经济组织物业改造项目公开招标合作企业暂行办法》，用于规范集体经济组织与市场主体合作改造行为，指导村集体物业升级改造，解决集体经济组织在旧改前期工作资金不足问题，同时政府掌握控制权、数据调查权，使旧村庄改造工作顶层设计、决策机制、执行机制、协调机制、责任层层传导到位。对纳入改造计划的项目在开展正式的意愿调查、基础数据调查之前委托规划设计单位、评估单位对项目进行规划可行性分析、经济可行性评估和社会稳定风险评估，将论证工作提前，尽早发现问题、解决问题，避免项目后期停滞。探索建立“三维模型+调研报告+专家评审+部门联审+意愿调查+改造初步单元计划论证+经济可行性评估和社会风险评估+集体决策”为主要路径的旧村庄改造前期工作模式。项目经论证可行后，由东区街道指导村集体开展意愿调查，东区街道开展基础数据调查、编制单元计划和改造主体招引等工作，有序推进各个纳入改造计划的项目。

3.3 整体统筹，细化研究更新单元

在划定更新单元的基础上，综合考虑城市主次干道、河流、山体、行政边界以及相关国土空间规划范围等因素划定片区统筹范围，在较大范围内（≥0.5平方公里）对城市更新片区的目标定位、公共服务设施、道路交通、市政基础设施、利益平衡以及分期实施等方面作出统筹和谋划。以更新单元为核心，编制单元计划、城市设计，开展控规调整论证、交通承载力论证、土地整备论证、社会稳定风险评估和经济可行性评估报告等工作，将城市更新单元研究的更加细化、透彻，便于项目后期的顺利实施。

3.4 优化周期，强化公共设施落实

结合《中山市城市更新管理办法》（中府〔2020〕93号）、《中山市旧村庄旧城镇全面改造实施细则》（中府〔2020〕95号）等一系列城市更新政策，优化拆迁补偿安置协议签订周期，明确时限，在竞价成交之日起12个月内，与改造范围内用地面积80%以上以及上盖建筑物权利人80%以上签订搬（拆）迁补偿安置协议。搬（拆）迁补偿安置协议为附条件生效合同，以期限内达到规定签约率并落实复建监管资金到位为生效条件。未达到生效条件的，所签订的搬（拆）迁补偿安置协议自始不生效，入围企业（或联合体）及相应项目公司自动丧失入围资格。^[4]按城市更新单元规划实施的项目，要求无偿移交建

下转第259页

物等,以强有力的视觉冲击力,有效遏制潜在的危险行为。通过实施这一措施,不仅能够显著降低因人为疏忽或故意破坏导致的管道损坏与事故风险,还能提升公众对地下管网保护的意识与责任感,为地下管网的安全稳定运行营造更加良好的外部环境。

(五) 技术改进与创新

技术改进与创新正引领地下管网维护管理步入新纪元。随着科技飞速发展,无损检测技术、遥感监测等尖端科技的融入,使得管道运行状态监测与问题诊断更加精准高效。这些技术不仅能够非接触式地探查管道内部状况,及时发现并预警潜在隐患,还大幅提升了维护管理的智能化水平,为决策制定提供了坚实的数据支撑。与此同时,勇于探索新的维修策略与技术手段,是提升维护效率与质量、降低成本的关键^[3]。通过研发高效能维修材料、优化维修工艺流程、应用自动化与智能化维修设备,我们能够更加快速响应管网故障,实现精准修复,确保管网系统迅速恢复运行,为城市生活的顺畅运转保驾护航。

(六) 建立应急预案与联动机制

针对地下管网可能发生的突发事件建立科学合理的应急预案是确保及时有效应对突发事件的重要措施之一。在制定应急预案时应充分考虑各种可能发生的突发情况和应对措施明确责任分工和处置流程确保在突发事件发生时能够迅速响应并有效处理。同时还应加强与相关部门的联动机制建设共同推

动地下管网的安全管理和维护工作形成合力确保地下管网的正常运行和城市的稳定发展。

四、结论

本文深入探讨了市政工程中的地下管网建设与维护管理策略,从建设施工技术和维护管理策略两个维度进行了详细论述。通过本文的研究可以得出以下结论:地下管网作为城市基础设施的重要组成部分,其建设与维护管理工作对于城市的正常运行和居民的生活质量具有重要意义;在建设施工技术方面应重视管材选择与质量控制、施工准备与放线测量、沟槽开挖与基础处理、管道安装与固定以及混凝土浇筑与养护等关键环节;在维护管理策略方面应强调定期巡检与检测、强化维护与保养、规范施工与操作、安全标识与警示、技术改进与创新以及建立应急预案与联动机制等关键措施。未来,随着科技的不断进步和创新技术的不断涌现,地下管网的建设与维护管理工作将迎来更多的机遇和挑战。

[参考文献]

- [1]丛联宇.智慧城市地下管网信息化建设关键技术探讨[J].测绘与空间地理信息,2024,47(S1):195-198.
- [2]张晓东,马静.浅析城市地下管网探查与测绘的技术要点[J].测绘与空间地理信息,2024,47(S1):347-349.
- [3]肖蕾.地下管线巡检维护管理系统的设计与实现[J].自动化与信息工程,2013,34(04):25-30+39.

上接第 256 页

设用地面积不小于项目总用地面积的15%,且不小于3000平方米;按前述比例计算用地面积小于3000平方米的,应当改为无偿移交不少于项目计容总建筑面积10%的建筑面积。^[5]在单元计划、单元规划和改造方案中需明确公共设施的类型、规模、位置等,并在招商方案中要求销售前要先行移交复建安置房、公建设施等,从而保障公共设施得到落实。

3.5 政府主导,保证各方利益平衡

为进一步推动旧村庄有序更新改造,提升管理服务质效,规避行政风险,规范旧村庄改造项目的工作程序,解决集体经济组织在旧改前期工作资金不足问题,东区街道成立“旧村庄改造项目推进领导小组”,以推进旧村庄改造项目。并且坚持政府主导、规划引领、市场参与、利益共享、有序推进、公开公平原则,夯实政府管控资源、调控市场的职责,把好总基调、总布局、总方向,提前研究谋划。及时出台《中山市东区“旧村庄”改造项目前期工作流程暂行办法》和《中山市东区集体经济组织物业改造项目公开招标合作企业暂行办法》,用于规范集体经济组织与市场主体合作改造行为。合理编制拆迁补偿方案,严格方案审查,加强宣传讲解,保证村民利益不受损害;在推进的项目经过客观、公正的经济可行性评估,保证企业有收益;通过限时竞价招引入围企业,把好市场准入关口、定好公平竞争规则、守好公共利益底线,从而保证村民、企业、政府各方利益得到平衡。

4. 结语

在粤港澳大湾区建设背景下,东区街道通过学习、借鉴周边城市在城市更新工作方面的探索经验,吸取教训,结合中山

实际,东区街道对旧村庄全面改造进行了探索与实践。项目前期进行全面摸底,科学论证分析,避免中期停滞;创新工作模式,有序启动更新项目,并明确重点推进项目和计划;细化城市更新单元研究,适度强化片区统筹;缩短拆迁补偿安置协议签订周期,加快项目整体推进进度,有效落实公共服务配套设施;坚持政府主导,有效平衡村民、企业、政府收益。期待中山和东区街道在城市更新工作方面有更多的探索与创新,以适应国家实施乡村振兴战略、粤港澳大湾区建设的发展要求。

[参考文献]

- [1]盛鸣、詹飞翔、蔡奇杉、杨晓楷,深圳城市更新规划管控体系思考——从地块单元走向片区统筹[J],城市与区域规划研究,2018(3),73-84.
 - [2]黄武双、朱平,房屋拆迁法律原理与案例精点,上海交通大学出版社,2006,102-103.
 - [3]李改玲,城中村改造中集体土地征收和房屋拆迁补偿问题研究[D],中南民族大学,2012,16-17.
 - [4]中山市人民政府,中山市旧村庄旧城镇全面改造实施细则(中府〔2020〕95号)[Z],2020,12.
 - [5]中山市人民政府,中山市城市更新管理办法(中府〔2020〕93号)[Z],2020,7.
- 第一作者:黄丽,女,(1990.04—),湖北咸宁人,汉族,城乡规划工程师,主要从事规划设计和城市更新。
- 第二作者:金雷,男,(1988.05—),湖北孝昌人,汉族,城乡规划高级工程师、注册城乡规划师、咨询工程师(投资),主要从事土地资源、规划设计和城市更新。