

《深圳市城市更新和土地整备“十四五” 规划》编制说明

深圳市规划和自然资源局

深圳市发展和改革委员会

二〇二二年

关于《深圳市城市更新和土地整备“十四五”规划》的编制说明

一、编制背景与规划特点

（一）编制背景

国家对“十四五”规划高度重视。“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，我国将进入新发展阶段。2020年8月6日，习近平总书记对“十四五”规划作出重要指示：“十四五”规划同人民群众生产生活密切相关，要开门问策、集思广益，切实把社会期盼、群众智慧、专家意见、基层经验充分吸收到“十四五”规划编制中来，齐心协力把“十四五”规划编制好。10月29日，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》印发，明确提出“实施城市更新行动，推进城市生态修复、功能完善工程，统筹城市规划、建设、管理，合理确定城市规模、人口密度、空间结构，促进大中小城市和小城镇协调发展”。

“十四五”规划编制面临新的外部环境。《中共中央、国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的

意见》和《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案（2020-2025）》相继印发，为深圳城市发展指明了方向；国家积极推动粤港澳大湾区建设，并赋予深圳湾区中心城市发展极核的重要地位。恰逢深圳经济特区建立40周年，“双区建设”全面铺开、纵深推进的关键之年，以及高质量全面建成小康社会和“十三五”规划的收官之年，深圳城市更新与土地整备工作必须对标国际一流城市，以更宽广的视野、更先进的理念、更高质量的标准以及更有力的实施，推动深圳从高速度发展向高质量发展转变。

城市更新和土地整备实施面临新挑战。2016年以来，深圳市城市更新与土地整备陆续开展了多项改革举措，取得了拓展城市空间、完善公共配套、推进产业升级转型等一系列成绩。随着工作的深入推进，深圳城市更新与土地整备也面临工业区块线管控、城中村综合整治分区管理、工业区保留提升区划定等新政策和新形势，以及遇到强区放权后管理效率和质量面临挑战、政府统筹主导作用发挥不充分、市场项目趋于“碎片化”、重点更新单元及土地整备利益统筹工作推进缓慢等新问题。

全市“十四五”规划工作提出明确编制要求。按照《深圳市发展和改革委员会关于印发〈深圳市“十四五”规划编制工作方案〉的通知》（深发改〔2019〕604号），明确将《深圳市城市更新与土地整备“十四五”规划》纳入全市“十四五”

专项规划编制目录，应按市政府统一部署，按时完成相关工作，为全市“十四五”规划的编制提供支撑。

此外，恰逢新一轮全市国土空间总体规划编制，将进一步明确全市城市更新与土地筹备工作的长远目标和战略安排。自2009年以来，我市已陆续编制了两版城市更新专项规划和一版土地筹备专项规划，有效指导了“十二五”和“十三五”两个五年期内全市城市更新与土地筹备工作的开展。为了充分衔接落实上层次规划要求，使专项规划更好地发挥规划引领、指导全局的纲领性作用，有必要及时编制下一个五年的城市更新与土地筹备专项规划。

（二）规划特点

本规划编制具有以下几个特点：

一是深入贯彻习近平生态文明思想和总书记系列重要讲话以及重要指示批示精神，全面贯彻中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》和《关于推动城乡建设绿色发展的意见》以及住房和城乡建设部印发的《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》，规划期内全面加大城市有机更新力度，有序推进城中村综合整治、工业区保留提升和历史风貌区保护工作。

二是强化规划引领，在全市国土空间总体规划等上层次规划的指导下，积极落实上层次规划确定的城市空间结构、

重点发展片区传导、用地和建筑结构调整要求等核心内容。

三是强化更新整备的融合，规划在编制过程中从任务指标分解、空间范围划定和考核机制设计等多种方面积极探索更新整备融合，力争成为高质量可持续发展的存量规划治理典范。

四是强化城市更新和土地整备的公共利益属性，规划指标设定、空间范围划定等方面均考虑将公共利益保障放在首位。

五是充分的市区联动，成立市区联合编制工作组，市、区共同参与了规划编制的各个环节。

（三）规划定位

本规划是指导全市城市更新和土地整备五年工作的纲领性文件与行动指南，是落实《深圳市国土空间总体规划（2020-2035年）》的专项规划，是《深圳市国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》的重要组成部分，是指导各区城市更新和土地整备五年规划编制及年度计划制定的重要依据。

二、规划编制过程

（一）规划动员

2020年5月12日，市城市更新和土地整备局召开了《深圳市城市更新和土地整备“十四五”规划》编制动员会。成

立了包括各区（含新区，下同）更新整备局一名主管领导与一名主办人员在内的规划编制联合工作小组，要求各区更新整备局积极参与规划调研、规划编制、评审研讨等各项过程。确定了工作例会机制，定期通报规划编制进展，及时研讨解决编制过程遇到的问题。

（二）调研访谈

课题组于2020年5月至6月，分别走访全市十个区更新整备局，了解更新整备管理工作现状和存在问题，听取“十四五”期间各区更新整备初步目标与诉求，以及搜集相关数据和资料。于2020年7月，与市城管局、市住建局等相关职能部门进行沟通，掌握了解城中村综合整治、住房保障等相关工作进展及需求。

（三）专家咨询和研讨

在规划编制前期，开展专家咨询会，结合专家意见开展、完善规划成果。于2020年8月12日，邀请来自市内外高校、技术单位、政府、企业及行业协会等领域的七位专家开展专家咨询会，就规划总体思路、目标规模安排、规划分区指引等总体要求提供思路和对策。

在规划后期，组织召开了本规划的专家研讨会，对《深圳市城市更新和土地整备“十四五”规划》文本和图纸等内容进行研讨，其中重点研讨该规划是否落实“不大拆大建”

的总体要求。会议邀请城市更新、城市规划、交通市政、生态环境等相关专业的7位专家组成本次研讨会专家组。专家组认真听取了市规划和自然资源局的规划成果汇报，经过集体讨论评议认为规划严格贯彻落实习近平总书记系列讲话和重要指示批示精神、《关于推动城乡建设绿色发展的意见》、《关于进一步加强历史文化街区和历史建筑保护工作的通知》中有关历史文化保护传承、古树名木保护等相关要求，符合住房和城乡建设部《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》的相关要求，专家组对规划成果予以充分肯定。

（四）意见征求及处理

规划编制过程中，分别于2020年9月、10月向各区更新整備局专题发函征求规划成果意见。在意见处理过程中，课题组与各区就规划规模指标、分区管控等核心内容进行多次当面沟通衔接，充分听取了各区意见，并在此基础上优化调校了规划成果。

2021年1月，规划成果向市发改委“十四五”规划主管处室进行了沟通和交流。

2021年2月-5月，规划成果征求各区政府及市职能部门意见，并在意见处理过程中，与各区就具体意见进行当面沟通和衔接。6月，规划成果通过市规划和自然资源局局长办公会审议，并通过市发改委召开的“十四五”规划专题协

调会议。8月，规划成果原则通过了市城市空间整備项目指挥部第九次会议暨产业空间协调专班第二次会议审议。

2021年12月，组织召开专家研讨会，对规划文本和图纸等内容进行研讨，其中重点研讨该规划是否落实“不大拆大建”的总体要求。课题组根据相关意见和复函内容对规划成果修改和完善，并将规划成果联合市发改委依程序报市政府审批。

三、规划主要内容

（一）规划目标与规模

“十四五”期间，全面贯彻落实习近平总书记系列讲话精神，紧抓中国特色社会主义先行示范区建设和粤港澳大湾区发展机遇，坚定不移实施城市更新行动且在实施行动中防止大拆大建，深入落实市委市政府关于“碳达峰、碳中和”的重大决策部署，以推动城市高质量发展和提升土地节约集约利用水平为核心，以持续强化政府统筹力度、全面盘活城市低效用地为方向，以更新整備融合、政策创新为手段，深入探索利用存量建设用地进行开发建设的市场化机制，全面、合理、有序推进城市更新和土地整備各项工作。

积极鼓励开展城中村和旧工业区有机更新，统筹推进拆除重建类城市更新，深入开展土地整備利益统筹，加速盘活规模成片土地，打造“两个百平方公里级”的高品质产业空间，逐步实现城市空间结构优化、住宅供应增加、公共

服务水平与基础支撑能力提升，为加快建成现代化国际化创新型城市提供有力支撑。具体分项目标如下：

1. 规划期内坚持“留改拆”并举，以保留提升为主，除违法建筑、经专业机构鉴定为危房且无修缮保留价值的建筑以及满足存量低效用地盘活评价标准的用地外，不大规模、成片集中拆除现状建筑，原则上城市更新片区内拆除建筑面积不应大于现状总建筑面积的 20%。除增建必要的公共服务设施和盘活存量低效用地外，不大规模新增老城区建设规模，不突破原有密度强度，不增加资源环境承载压力，原则上城市更新片区内拆建比不应大于 2。

2. 规划期内，全市城市更新和土地整备实施规模不少于 95 平方公里。其中，完成综合整治用地不少于 45 平方公里，完成直接供应用地 10 平方公里和空间储备用地 40 平方公里。直接供应用地是指通过拆除重建类城市更新签订合同出让的开发建设用地（不含移交入库用地），以及通过土地整备签订合同出让的土地（含留用土地、征返用地、置换用地、安置房用地等）；空间储备用地是指通过城市更新移交入库的用地，以及通过土地整备移交政府管理的用地（不含留用土地、征返用地、置换用地、安置房用地等）。规划期内将加快城市更新和土地整备融合，逐步完善辖区内城市更新和土地整备目标任务指标之间的互动调节机制。

3. 规划期内通过城市更新和土地整备完成基础教育设

施学位不少于 21.3 万个，重点保障一批综合医院、高中等全市紧缺的大型公共服务设施用地供应，弥补民生短板。落实水质净化厂、电力、环境生态园等市政设施用地，提升市政支撑水平。加快推动国铁、城际铁路、轨道及相关场站、新（扩）建主干路等用地整備，促进交通设施完善。

4. 规划期内保留提升 100 平方公里工业区，连片改造及整備 45 平方公里产业空间。其中，完成产业空间土地整備 20 平方公里，推进连片改造 25 平方公里，打造一批集中连片高质量产业发展空间，力保重大产业项目落地。

5. 加大住房保障力度，通过城市更新和土地整備持续稳定提供商品住房、公共住房和配套宿舍，规划期内实现供应商品住房建筑面积不少于 3000 万平方米，力争通过土地整備完成居住潜力用地不少于 10 平方公里，力争通过城市更新和土地整備规划筹集公共住房和配套宿舍面积不少于 700 万平方米。

6. 规划期内完成城市更新和土地整備固定资产投资总额不少于 1 万亿元（含各类城市更新以及土地整備项目）。

7. 有效发挥城市更新单元计划的管控作用，合理控制新增更新单元计划规模，规划期内全市新增更新单元计划规模上限为 28 平方公里。规划期内要大力提高已批更新单元计划的实施率，加强新增更新单元计划规模与已批项目实施之间的联动，探索搭建城市更新年度计划流量管控机制。

（二）规划结构指引

规划期内通过城市更新和土地整备不断优化建设用度和建筑规模结构，重点保障公共服务与基础配套用地和建筑面积，大力提高居住与产业建筑面积，严格控制新增商业（含研发和办公）建筑面积。其中，居住用地和建筑面积比例不少于 50%，商业（含研发和办公）建筑面积比例不高于 20%，产业建筑面积比例不少于 30%。

（三）规划分区指引

1. 城市更新空间范围

城市更新空间范围包括限制拆除重建区和允许拆除重建区。

城市更新限制拆除重建区包含以下三种情形：（1）位于城中村综合整治分区和工业区保留提升区范围的；（2）位于成片旧住宅区范围的；（3）有严格建设行为控制、需政府采取手段对拆除重建类更新进行管控的，或位于基本生态控制线、橙线、紫线、文物保护范围、历史建筑和历史风貌区等范围内的。位于城市更新限制拆除重建区的用地，原则上不得纳入全市允许拆除重建区及各区拆除重建空间范围，重点更新单元除外。

按照 2021 年 12 月 23 日专家研讨会意见，将优先拆除重建区名称修改为允许拆除重建区。允许拆除重建区是规划拆

除范围的引导区，范围内不得进行大规模拆除重建，重点解决完善公共服务设施、消除历史违建、盘活存量低效用地、修复城市生态等问题。按照市区联动、刚性管控、弹性管理的原则划定城市更新允许拆除重建区，允许拆除重建区的划定对象为更新潜力规模较大、集中成片的区域，以区块形式划入，单个区块或与周边已批更新单元计划无缝衔接后连片的用地面积原则上不低于 15 公顷，同时还应满足以下条件之一：（1）位于全市国土空间规划明确的市级中心区、更新整备重点地区，以及市层面确定的重点发展片区；（2）经公共设施供给能力评估认为中小学等公共配套设施严重不足且基本满足计划申报条件的地区；（3）区更新职能部门拟作为重点更新单元推进的潜力地区。允许拆除重建区范围用地面积约 103 平方公里。

2. 土地整备空间范围

土地整备空间范围包括产业空间整备区及综合功能整备区。

产业空间整备区是指为抢抓粤港澳大湾区和先行示范区建设“双区驱动”重大历史机遇，支撑实体经济高质量发展，以“盘活空间、提质增效、集中连片”为原则，划定的规划以产业为主导的土地整备区。具体包括《市规划和自然资源局关于加快推进全市较大面积产业空间土地整备工作的通知》划定的 33 片 1 平方公里以上较大面积产业土地整

备空间，以及按照《实施方案》划定的工业区土地整备区。具体管理要求和实施应按照上述文件执行。产业空间整备区是城市更新和土地整备年度计划任务考核的重要空间范围。年度产业用地整备任务原则上应在产业空间整备区内落实。土地整备完成位于产业空间整备区范围外且法定图则规划为工业用地、仓储用地的，也可纳入年度产业用地整备任务。

综合功能整备区是指为全面落实“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”的民生发展目标，加大土地整备工作对我市民生设施与住房建设等用地空间保障力度，探索划定的土地整备区域。规划期内，全市共划定综合功能整备区 25 片，涉及需要土地整备的用地规模为 20.3 平方公里。综合功能整备区的相关管理要求和具体政策由市政府及相关部门另行制定。

3. 更新整备融合范围

借助综合授权试点改革契机，以促进城市更新和土地整备两种实施模式融合为目标，开展更新整备融合试点区范围划定。“十四五”期间,积极鼓励各区划定若干个更新整备融合试点区范围，作为更新整备融合创新政策封闭运行的试点范围。划入更新整备融合试点区范围的，其按照城市更新方式实施的部分将视为符合城市更新五年规划相关空间管控要求。

更新整备融合试点区实施可参照重点更新单元模式，试

点区计划和规划由各区政府负责拟定，经市更新整备主管部门审查后，由各区报市政府批准。规划经批准后，由区政府组织以公开方式确定实施方式和实施主体。试点区范围内积极鼓励融合运用城市更新、土地整备等多种实施手段，实现片区整体发展的总体目标。

（四）公共服务设施和基础设施规划指引

为强化对上层次规划的支撑和保障作用，结合全市国土空间总体规划等上层次规划、相关专项规划、全市公共配套能力评估等内容，建立公共服务设施和基础设施项目清单，通过城市更新和土地整备统筹落实各类项目用地，加快构建适度超前、功能完备、安全高效的现代化公共服务设施和基础设施系统，推动城市向高效率运行、高质量生活发展。