# 广州：从“空间规划”到“空间政策”再到“空间治理”

城市的生命在于其不断更新并持续迸发的活力，更新是城市永恒的状态和不变的主题。当前我国已步入存量时代，这倒逼各地由点及面开展城市更新工作，实践日益丰富。各地实践表明，更新需要加强规划统筹，强化规划与土地政策的紧密融合，同时规划也要适应更新需求充实提升，把“人民城市人民建、人民城市为人民”贯穿始终。6月30日上午，在自然资源部国土空间规划局的指导下，自然资源部国土空间规划研究中心牵头主办，中国国土勘测规划院、《城市规划学刊》、《中国土地科学》联合主办了“UP”前沿论道活动，旨在通过总结分享经验，为各地不断完善规划和土地政策、塑造城市更新新动能、激发城市活力提供借鉴。以下将连续分享相关城市的经验。

一、广州城市更新改造实践历程

广州市纳入广东省“三旧”改造地块标图入库用地面积约345平方公里，约占现状建设用地的18%。在当前资源环境紧约束背景下，城市更新是国土空间开发保护的主要措施，提高存量土地资源利用效率是广州高质量发展的重要保障。经过多年的探索和实践，广州城市更新主要经历四个发展阶段。

1990年代以来广州城市更新发展阶段

（一）初步探索时期（2009年之前）

1990年前后，为改善居住环境，广州初步探索引入外资、私企参与旧城改造。自1999年出台《广州市危房改造工作实施方案》起，城市更新便作为社会民生工程开展，由政府征收、拆除重建。2002年，《广州市人民政府办公厅关于“城中村”改制工作的若干意见》印发实施，旨在“以改制促改造”,中心城区138条村完成“村改居”。2006年中调战略背景下，“一村一策”创新性探索城中村改造。

（二）“三旧”改造时期（2009年—2015年）

从2009年开始，国家赋予广东省存量土地政策创新试点地区的角色，广州拉开了通过“三旧”改造推动城市更新的序幕。2009年出台《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》，创新了“三旧”用地的认定改造、资金筹措、补偿安置等路径。《关于广州市推进城中村整治改造的实施意见》试行土地整备，提出整合周边土地资源、调整使用三边地、农转用、增减挂钩等政策。

（三）系统性更新时期（2016年—2019年）

2016年起，系统性政策逐步形成，城市更新常态化有序推进。2016年施行的《广州市城市更新办法》及3个配套文件，从规划、用地、资金、管理等方面搭建了城市更新系统政策框架。《关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》继续完善更新管理制度，细化旧厂房改造的细则，提高补偿标准。

（四）2019年前城市更新存在的问题

一是规划系统引领不足。“就项目论项目”，未能充分体现城市发展战略意图、未能聚焦重点区域推进，更新节奏呈现外围地区快、中心城区慢的态势，缺乏综合性、系统性的规划。

二是对城市结构优化战略引导不足。政策设计依照传统的“三旧”分类，缺乏空间分异和成片实施的考虑；已实施项目改造功能以居住为主，带来大量人口集聚，增大公共服务压力。

三是重项目实施，弱全局统筹。近四分之一的政策涉及具体项目改造成本及收益分成的计算，偏重单个项目经济平衡，缺乏全市“一盘棋、算大账”的思维，缺少对城市发展平衡性的考量。

二、国土空间引领与政策协同

在新时期背景下，广州城市更新肩负更高的使命——助力广州更好地承担国家中心城市的职责、助推粤港澳大湾区建设，需从世界、国家和区域维度，对标先进全球城市，高站位、广视野谋划城市更新。广州以公共利益为导向出台一系列相关配套政策，完善规划传导机制，坚持强化规划引领和刚性管控，着力塑造城市高质量发展新空间。

（一）坚持公共利益导向

2019年至今，广州出台以高质量更新为导向的政策约25个，重点解决城乡结构优化、配套短板补齐、人居环境提升等问题，保障高质量发展。

2019年以来广州出台的高质量更新政策及政策意图

（二）完善国土空间规划传导机制

国土空间规划体系包括“五级三类四体系”，广州构建“总体规划定目标定重点、专项规划建路径建机制、详细规划控指标定功能”的三级规划传导机制，逐级落实规划意图，确保城市更新不变形走样。

广州国土空间规划传导机制示意

（三）从“守门员”转向“引领者+守门员”

立足粤港澳大湾区核心引擎定位，有效传导城市发展蓝图，落实国土空间规划底线管控要求，形成“分区引导、分类施策、分步推进”的城市更新策略。

广州城市更新分区实施策略示意图

建立城市更新项目正负面清单管控制度，确定优先推进项目，明确不列为全面改造的情形，强化刚性管控。

广州城市更新项目正、负面清单管控内容

统筹存量土地与新增土地，共同支撑城市发展建设。系统优化空间资源配置，确定城市更新规模分配，严控总量、盘活存量。

全域统筹、增存联动示意

以村镇工业集聚区更新为重点，保障先进制造空间，推动产业转型升级；结合城市更新，扩充交通设施容量、补齐交通设施短板，优化全域道路体系；完善多层次设施体系，丰富住房供给，助力完善住房保障体系和培育住房租赁市场健康发展。

（四）面临的新情况新问题

一是土地一级市场管理有待加强。需强化政府对土地开发一级市场的管理，进行整体统筹，由政府保障资金、人力开展基础数据调查、详细规划等方案的编制，确保准确性、客观性、科学性。

二是地产开发导向总体明显，重增效弱提质。改造后功能以居住、商业（部分商业用作公寓用途）为主，尚未实现对实体经济的支撑，产业导入情况不容乐观，增效有余但提质不足。

三是就存量论存量，弱连片整理，成片实施效果不佳。有连片规划缺连片整理，实施时仍以地块权属线为基本单位，导致连片空间整合和规划实施的缺位，固化了原有的破碎空间形态。

三、新探索：综合治理与统筹做地

城中村由于其“人口密度高、建筑强度高、功能高混杂、管理低效能”的特点，向城市输出负外部性，是大城市病尤为突出的典型区域。但除开负外部性，城中村也提供了大量低成本居住与生产空间，因此需要先治理、后建设，从容改造。

（一）城中村更新综合治理探索

2022年，《广州市委党建引领城中村治理专项工作实施方案》印发实施。从底数摸查、组织提升、平安建设、智慧治理、巩固提升5方面制定具体措施，提出“短期保稳定、中期抓提升、长期促发展”的分时序实施步骤。

以白云区大源村为例，推动基层党建与社会治理相结合、构建四层级党员网格，构建更高效的规划传导与实施机制。

白云区大源村以空间网格化推进基层党建与社会治理相结合

结合国土空间规划“双评价”，在详细规划方案中进行综合承载力评估，科学确定发展规模，保障城市空间品质，推进产城融合、职住平衡发展。同时，夯实基础数据、拆除违法建筑与产业转型升级三管齐下，“人随业走”，推动人口疏解与环境品质提升。

（二）统筹做地推进高质量发展

为进一步解决城中村改造难题、强化土地一级市场管理，广州市出台统筹做地系列措施，聚焦高质量发展、优化城市空间结构，加强市层面土地资源要素统筹和调控能力，系统推进重点区域城市空间治理。

（三）坚持开门编规划、公众参与

坚持政府主导，市场运作，市民参与，发挥规委会、土委会、名城委会、城市更新领导小组等客观独立的集体审议制度，科学决策、科学规划、从容建设。强化更新全过程的政府管理与社会治理协同，制定系列协商议事规则、村规民约，推动共参共建共享，推动城市治理体系现代化。

城市更新坚持政府主导、市场运作、公众参与

（四）思考与展望

一是以高质量城市更新探索中国式现代化的广州路径，助力广州更好地承担国家中心城市、粤港澳大湾区区域发展核心引擎、广东省省会的职责，推动广州可持续发展。

二是坚持规划引领城市更新，坚持“与时俱进”，从“守门员”转向“引领者+守门员”，既要守正、坚守底线，又要创新、主动谋划，落实国土空间总体规划的布局、战略意图，保障重点项目与重大基础设施用地。

三是推进“党建引领、社区数字化治理”为核心的城市更新综合治理，保障权属人的合法利益，保障全体市民的公共利益，实现社会治理现代化。

四是从“技术图则”式静态规划，转向“成果蓝图+公共政策”为核心的空间治理型规划，愿景目标、空间布局、行动方案与政策配套并重，实现“一张蓝图干到底”。

五是要杜绝“运动式”城市更新，积极有序地实施城市更新行动，关键在以科学、理性的方法推进工作，系统研究、分区施策、分类指导，推进有机更新。

六是探索“政府掌舵、企业划桨”的土地整理新路径，结合“三旧”改造与征收、储备实践经验，加快制定统筹做地的系列政策体系，通过重点做地项目先行先试，积极推动有效市场与有为政府结合。

广州市规划和自然资源局 2023-7-20