

深圳市城市更新工改项目的政策演变及发展趋势浅析

周永乐

广州市城市规划勘测设计研究院

摘要：改革开放以来，深圳市在城市化的进程中遭遇了土地、资源、人口、环境“四个难以为继”的严峻挑战，于是城市更新成了深圳市城市发展的重要手段。而工改作为城市更新的重要内容，正在扮演着越来越重要的角色。通过工改项目的政策演变过程进行解析，及对相关工改项目案例的研究，可以管中窥豹，预测工改项目的发展趋势。

关键词：深圳市；城市更新；工改；政策演变；发展趋势
【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.12.188

一、研究背景

本文以深圳为例，主要考虑到深圳改革开放以来巨大的城市发展速度，对城市更新的道路摸索走在全国前列，有较完善的政策以及较快的更新迭代速度。通过深圳市2004年-2020年的工改项目的政策解析，剖析政策演变的趋势及根本原因，并结合实际案例进行分析，探索出一条针对工改项目的更科学有效的发展路径。

二、政策演变过程及分析

2004年到2009年，是工改政策的孕育阶段。在2004年，政府首次提出城市更新的概念《深圳市城中村（旧村）改造暂行管理规定》，2007年出台了《关于工业区升级改造的意见》，这是前期城市更新的主要参考文件。2009年，广东省出台了《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）。同年12月份，以《深圳市城市更新办法》的颁布为标志，深圳全面启动了工改的进程。

2010年到2013年，是工改政策的成长阶段。在这个阶段，深圳市明确支持第二产业不断向第三产业转型升级，并积极推动旧工厂的改造活动。由于“工改工”项目获利空间有限，房地产商参与热情不高。紧接着，《深圳市城市更新（“三旧”改造）专项规划（2010-2015）》颁布，文件中指出适当降低工业用地的比例，引导工业用地置换和功能改变。此时对工改项目的监管并未形成体系，房地产化运作具备操作空间。

2014年到2016年，是工改政策的宽松阶段。在这个阶段，政府对“工改工”项目的关注度提升，并于2014年1月1日发布《深圳市城市规划标准与准则》（2013版），首次在正式的政策文件中定义新型产业用地M0。此后，“工改工”项目数量快速增加，且其中有73%的更新方向为M0。在经历了2015年到2016年深圳的房价上涨后，商住项目变得炙手可热，供不应求。房地产商来慢慢将目光放到了工改项目上。同时有政策的支持，工改项目利润空间上升，房地产商参与热情高涨。地产化操作方式在市场上普遍存在。

2017年到2020年，是工改政策的趋严阶段。在这个阶段，政策开始调整转向。2017年，《关于进一步加强商业办公研发用房建筑设计管理工作的通知》颁布，通知要求研发用房的平面不得采用类住宅设计，在建筑设计层面作了严格的规定。2018年8月2日，《工业区块线管理办法》正式颁布，明确了工业保护区的总体规模，并在用地、规划建设、产业发展和监督管理方面提出更详细的要求。项目监管更加规范和严格，工改项目利润下降。

三、相关工改案例及研究

工改项目开发可分为两种模式，即商业地产开发模式和产业运营模式。深业上城是商业地产开发模式的典型例子。深业上城位于福田中心区，改造前为赛格日立工厂。该项目更新范围12.1公顷，为“工改工”加“工改商”混合模式。其功能涵盖产业研发大厦、公寓、酒店、loft和购物中心。首期先开发改为商业用地上的公寓，进行资金回笼，二期建设剩下的研发

大厦及购物中心等，实现滚动开发建设。

天安云谷是产业运营模式的典型例子。天安云谷位于龙岗坂田片区，更新范围约76公顷，为工改M0。天安云谷还是国内首个聚焦于新一代信息技术的智慧园区。由于其出色的招商运营能力，目前已有包括华为等80余家企业入驻。前期主要依靠企业的资金基础和金融机构的支持，后期可依靠出租、运营服务和模式输出方面获得现金流。

四、发展趋势解析

（一）政策继续趋严

鉴于深圳土地紧张及人口流入的基本面，工改仍然是深圳市城市化的重要手段。随着项目的精细化管理能力和运营能力的整体提升，工改对产业运营的房地产商依旧有着较大的利润的空间。尤其是后期的分割销售及配套物业的出让，仍然具有较宽松的政策环境。从政府目前态度来看，为防止产业空心化，将会引来更为严格的收紧政策。商业地产开发模式将难以操作，而产业运营模式仍然具有较广阔的前景。

（二）鼓励“工改工”，限制M0及产业配套用房占比

近几年，政府从各个环节规定了工改的方向和红线。在计划立项、专项规划两个前期环节，政策支持工改M1，各区有针对性的控制M0和产业配套用房的量，整体呈收紧态势。在建筑设计和施工环节，将对研发用房及厂房的建筑产品进行更严格的规范和监管，以保证建筑空间与生产需求适配，严控建筑设计类住宅化。

（三）产业地产仍具较大发展空间

在运营层面，工改项目存在投入大、成本高和周期长等不利因素，从而要求企业必须拥有极好的产业规划能力、招商能力和运营能力。由此看来，本次政策对于专心做产业者是利好，而对于强调高周转和现金流的传统房地产商则是利空。另外政府对产业升级项目支持力度不断加大，产业地产符合政策导向，有着广阔的前景。

（四）工改保项目数量上升

为了满足深圳市的住房供应需求，政府出台政策，符合“工改保”要求的旧工业区，即可申请调整更新方向，建设人才住房、安居型商品房或公共租赁住房。因此可以预见工改保政策有继续放宽趋势。

（五）工业用地容积率或将提高

龙岗区、龙华区、宝安区和坪山区是深圳市的传统工业大区，而其大部分工业用地均处在容积率较低的密度分区范围内。随着产业的升级，越来越工业园区采用多工业上楼的空间发展模式以适应新的生产需求。工业上楼可以一定程度上集约土地，提高效率。而提高工业用地容积率，既能增加产业生产空间，又能释放出一部分土地出来作为其他用地。

五、总结

通过政策的演变历程可以看到，工改项目从无到有，政策环境从宽松到严格，市场环境从混沌到明晰。政府一直起着引导的角色，并紧跟市场变化调整着方向与步伐。在房住不炒的大背景下，工改发展的趋势必是保证产业实体化和落地化，产业发展前景更为繁荣。

参考文献

- [1] 邹昂, 邹兵, 刘成明. 由“单一”转向“复合”的深圳旧工业区更新模式探索[J]. 规划师, 2017年05期.
- [2] 梁晓慧, 蓝丽丽, 罗鑫葳, 蓝志伟, 李晓东, 王乃嵩. 旧工业区更新改造及可持续发展研究[J]. 广西城镇建设, 2014年03期.