

# 广东省旧城镇和旧村庄改造容积率审查技术研究

## Research on Examination Technology of Floor Area Ratio of Old Towns and Old Villages Reconstruction in Guangdong Province

曾乐春 刘博 武鹏 ZENG Lechun, LIU Bo, WU Peng

**摘要** 为加快盘活利用各类低效城镇村建设用地,支持“三旧”改造项目容积率的合理确定和科学管控,广州市、深圳市、珠海市、佛山市、东莞市、中山市等城市先后出台针对旧城镇和旧村庄改造的容积率管控和实施办法,各地的标准存在较多不同,也产生了多种管控效果,但目前广东省大部分地区的“三旧”改造项目容积率的制定仍缺少政策和技术依据。通过梳理各地市“三旧”改造容积率审查的先进经验与做法,分析容积率审查的模式和实施成效,提出适用于旧城镇和旧村庄改造更新地块的容积率制定框架规则,旨在形成可推广、可复制的旧城镇和旧村庄改造容积率审查的经验总结,为广东省及全国其他省市“三旧”改造容积率的制定提供参考与借鉴。

**Abstract** In order to speed up the utilization of various low-efficiency urban and village construction land, and to support the reasonable determination and scientific management of the floor area ratio (FAR) of old towns, old factories, and old villages' reconstruction projects, Guangzhou, Shenzhen, Zhuhai, Foshan, Dongguan, Zhongshan and other cities have successively introduced plans. There are many differences in various regions' standards, which also produce multiple control effects. However, there is still a lack of policy and technical basis for formulating FAR for old towns, old factories, and old villages' renovation projects in most areas of Guangdong Province. This study aims to provide and analyzes advanced experiences and practices on FAR reviews in various cities. Based on the review model and implementation results, this paper proposes a framework for the FAR of old towns and villages renovation, aiming to form a generalizable and reproducible "Guangdong Experience" for the renovation of old towns and villages. It can provide references for the formulation of old towns, old factories, and old villages' reconstruction FAR in other regions of Guangdong and other provinces and cities across the country.

**关键词** 旧城镇和旧村庄改造;容积率审查;基础面积;补偿面积;奖励面积

**Key words** old towns and old villages reconstruction; floor area ratio investigation; basic area; compensation area; reward area

文章编号 1673-8985 (2021) 05-0089-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20210513

### 作者简介

#### 曾乐春

广东省土地开发整治中心  
高级工程师, 硕士, 184628253@qq.com

#### 刘博

广东省城乡规划设计研究院有限责任公司  
工程师, 硕士

#### 武鹏

广东省城乡规划设计研究院有限责任公司  
助理工程师, 硕士

### 0 引言

自2009年广东省人民政府出台《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)并正式启动“三旧”工作以来,全省各地市大力推进旧城镇、旧村庄、旧厂房改造工作,取得较为显著的成效。“三旧”改造逐渐成为广东省推动新旧动能

转换,以及实现高质量发展的重要抓手之一。但随着“三旧”改造工作的逐步深入推进,仍存在不少困难,其中旧城镇和旧村庄改造的容积率确定与审查一直是影响“三旧”改造项目推进的关键问题。目前深圳市、珠海市、东莞市、中山市等珠三角地区的城市已先后出台针对旧城镇和旧村庄改造的容积率审查技术

规范;广州市和佛山市在旧改实施政策中也包含了容积率审查的管理内容,初步解决了城市更新项目缺少容积率制定指引的问题。但全省大部分地市目前还缺少明确的旧改容积率审查办法,同时已出台的政策也存在与开发建设需求不适应的问题。2019年9月广东省人民政府颁布的《关于深化改革加快推动“三旧”改造促进高质量发展的指导意见》(粤府[2019]71号,以下简称“《指导意见》”),进一步明确了“三旧”改造单元规划的法定地位,同时也明确了拆除重建类旧城镇、旧村庄改造项目应以成本和收益基本平衡为原则合理确定容积率。政策的出台为全省旧城镇和旧村庄改造容积率技术审查规则的制定指明了方向。本文在《指导意见》的政策指导下,针对全省旧城镇和旧村庄改造的容积率制定进行探索研究。

## 1 旧城镇和旧村庄改造容积率审查的内涵

### 1.1 旧城镇和旧村庄改造容积率的概念

容积率是表述地块开发强度的一项重要指标,是指建设用地范围内地上总建筑面积与总建设用地面积的比值,在合理的空间环境条件和一定的建设密度下,容积率越大,楼层数量越多,地块建设开发强度也越高<sup>[1]</sup>。旧城镇和旧村庄改造容积率是指改造地块内开发建设建筑面积与改造地块内开发建设用地面积的比率,即 $FAR_{\text{改造地块}} = S_{\text{开发建筑}} / S_{\text{开发用地}}$ 。

### 1.2 旧城镇和旧村庄改造地块的组成

旧城镇和旧村庄改造地块由控制部分、移交部分、鼓励移交部分组成(见图1)。控制部分是指将旧城镇和旧村庄改造地块用地改造为商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地用途,需要对新建用地进行强度控制的部分。移交部分是指根据《关于提升“三旧”改造水平促进节约集约用地的通知》(粤府[2016]96号)文件要求,改造为经营性用地的地块,将不低于该项目用地总面积15%的土地无偿移交政府用于城市基础设施、公共服务设施建设,或者其他公益性项目建设。鼓励移交

部分是指建设主体在15%的移交基础上,为保证城乡规划的落地实施,向政府多移交的部分土地。

### 1.3 旧城镇和旧村庄改造容积率的制定特征

传统增量用地容积率的确定一般考虑如下因素:一是区位条件。不同区位的土地价格差异明显,邻近中心区、交通便捷、配套设施完善的地区为提高土地利用效率,其土地出让价格和容积率高于其他地区。二是土地承载能力。较高的容积率需要较好的自然条件和基础设施条件作为支撑,包括地质、地貌、交通和市政等自然条件和基础设施建设水平<sup>[2]</sup>。三是用地功能。用地功能决定建筑形式、建筑结构、建筑类型,影响公共空间需求、消防要求等,进而对容积率产生影响。四是管制政策。容积率受居住限高、日照间距控制等影响,同时受航空管制、视廊管制、风廊管制,以及历史文化保护限高等管制政策影响。

旧城镇和旧村庄改造容积率与传统容积率的制定规则不同,由于传统控规容积率确定方式主要针对一级开发建设完成后二级开发建设的强度管控,较少考虑城市更新一、二级联动开发过程中的土地收储、移交、清退、房屋拆迁安置等复杂情况。因此旧城镇和旧村庄改造除了受到传统容积率制定要考虑的因素制约外,还需要考虑旧改前期综合成本,更加侧重多方利益平衡。其中包括政府土地收益、市场经济效益、城市公共效益和原业主利益等,

具体涉及以下因素:一是改造成本和改造收益平衡,拆迁安置费用、赔偿费用、建设费用等改造成本过高,会影响项目收支平衡,容积率是平衡改造项目经济利益的重要手段<sup>[4]</sup>。二是城市功能结构的平衡,旧改的土地贡献率是实现公共利益的重要手段,也是影响计容土地面积的重要因素,公共和基础设施的土地贡献比例和保障性住房的配建比例,会影响改造项目的整体容积率。三是建设主体和公共利益的平衡,容积率奖励政策是引导旧改地块主动向公共利益倾斜的有效方式,政府制定容积率奖励政策引导公共配套设施建设,因此容积率的确定受到奖励设置标准、奖励建筑面积占规划建筑面积比例等因素影响。

## 2 旧城镇和旧村庄改造容积率审查的模式

### 2.1 3种模式及主要特点

广东省旧城镇和旧村庄改造的容积率审查可归纳为3种模式,具体特点如下:

模式一:有专项政策指引,明确城市更新容积率组成,注重对城市功能短板的补强。深圳市、珠海市、东莞市、中山市是采用该种模式的主要城市。该模式的主要特点是将容积率制定量化,有明确、详细的计算规则,重点明确旧城镇和旧村庄改造容积率的基本组成、移交公益性的用地补偿标准、容积率奖励规则等内容。在移交公益性的用地补偿方面,明确在旧改用地范围内根据移交建设用地的类型、占地

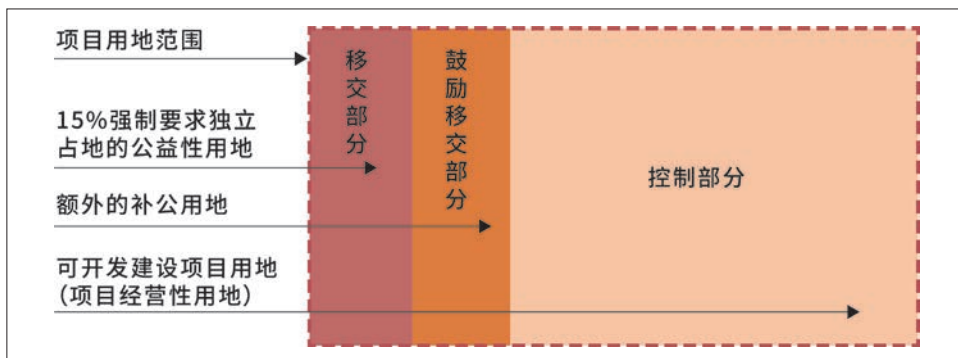


图1 旧城镇和旧村庄改造地块组成要素示意图

Fig.1 Schematic diagram of the components of old towns and old villages reconstruction plots

资料来源:笔者根据《中山市“三旧”改造实施办法(试行)》(中府[2018]55号)<sup>[2]</sup>改绘。

面积、建设标准等内容制定补偿规则,实现公益性用地移交“多交多得、多做多得、做好多得”;在容积率奖励规则中,明确了针对城市基础设施、公共服务设施或其他城市公共利益项目等“三公”设施<sup>[5]</sup>,以及文物保护的奖励规则,通过容积率的奖励引导城市功能的完善和物质文化遗产的保护。

模式二:鼓励特定类型旧改项目,以经济平衡为原则制定容积率,根据承载力确定容积率上限。广州市、佛山市、珠海市(旧村庄改造)采用该种模式。其容积率计算规则主要表现出以下3个特征:一是受城市发展阶段和主要矛盾影响,其容积率政策主要适用于指导特定类型的旧改项目,广州市和珠海市为旧村庄改造项目,重点解决城中村风貌和人居环境差的问题,佛山市为村级工业园改造项目,重点解决村级工业园土地利用效率低的问题<sup>[6]</sup>。二是在具体容积率计算规则方面,明确了以经济平衡为原则的详细容积率制定方法和改造成本的组成要素,实现对改造和被改造主体利益的有效保障。三是根据交通承载力、基础设施及公共服务设施承载力、人居环境承载力、资源环境承载力、土地开发适应性评价等土地开发建设限定条件,科学地确定容积率的上限值,对照公式算出的容积率取值做进一步的修正。

模式三:沿用传统常规的容积率管控方法,但对旧改项目缺少明确的专项规定。受城市发展阶段的影响,粤东西北大部分地区目前还未出台针对“三旧”改造项目的容积率审查专项标准,容积率的确定以地方城乡规划管理技术规定为依据,即增量地块与更新地块的容积率计算方式没有差异性。但部分地区已经开始探索针对旧改的容积率制定方法,例如汕头为解决“三旧”改造项目容积率制定,通过在城乡规划管理技术规定中给定一个针对“三旧”项目的容积率区间值的方式来应对<sup>[7]</sup>,相较于珠三角地区相对成熟的旧改容积率制定规则仍略显不足。该模式在解决较复杂的“三旧”改造项目容积率审查上存在诸多不明确的规则,有待于进一步改善。

## 2.2 3种模式的差异分析

一是容积率的结构不同。广州市、佛山市等以改造成本与收益平衡为原则,根据片区策划方案,采用“一项一策”的容积率确定方法,缺少统一的容积率组成要求。深圳市、珠海市、东莞市、中山市等地采用“基准+奖励+补偿”的容积率组成结构,初步明确奖励容积率为奖励附建式公共设施,补偿容积率为补偿多移交的公益用地等计算规则(见表1)。

二是计算规则的科学性和量化程度不同。深圳市、珠海市、东莞市等地市出台的旧改容积率制定方法中,均明确了基准建筑面积、奖励建筑面积和补偿建筑面积的量化公式,其中对基准容积率采用“分区分类+条件加权”的方法计算,对奖励容积率采用“门槛标准+分类奖励”的方法计算,对补偿容积率采用“交一补一+短缺翻倍”的方法计算,不同城市可以根据建设需求调整奖励系数,促使城市更新成为解决城市问题的重要抓手。在容积率的区间量化方面,广州市通过在片区策划中增加更新单元评价工作,对“三旧”改造地块进行资源环境承载力评价和开发适宜性分析,明确在交通、环境、历史文化、自然、地质灾害等多种因素影响下地块的容积率上限。因此各地

方均有各自容积率量化的特点和优势。

三是对城市问题的解决情况不同。城市更新容积率奖励规则旨在引导通过城市更新项目补强城市“三公”要素、居民保障性住房、产业用地等方面的城市功能短板。深圳市明确了附建式公共设施建设的奖励规则;珠海市制定了累加式的独立占地公共设施的奖励规则;广州市、佛山市对城中旧村和旧村工厂制定了较为详细的更新建设标准,对城市风貌改善有一定引导。

## 3 旧城镇和旧村庄改造容积率审查的主要问题

### 3.1 现行政策与旧改实际需求存在矛盾

现行容积率管控法规及配套政策与旧改实际需求的适应性仍显不足。2018年12月1日,住建部颁布《城市居住区规划设计标准》(GB50180-2018)(以下简称“新标准”)。新标准第4.0.2条规定了居住街坊用地的建筑控制指标,其中规定住宅用地容积率最高为3.1,住宅建筑高度控制最大值为80 m。该规定属于强制性条文,其设定的原因是由于近年来我国高强度高密度的居住区层出不穷,超高层住宅建筑对城市风貌影响极大,也给

表1 广东省各地旧城镇和旧村庄改造容积率审查规则的计容面积构成情况  
Tab.1 The composition of the FAR calculation of old towns and old villages in Guangdong

城市	相关文件	旧改容积率组成
深圳市	《深圳市拆除重建类城市更新单元规划容积率审查规定》 <sup>[5]</sup>	规划容积 = 基础容积 + 转移容积 + 奖励容积 其中,基础容积:开发建设用地各地块基础容积之和;转移容积:城市更新单元内按本规定可转移至开发建设用地范围内的容积;奖励容积:为保障公共利益目的的实现,依据本规定给予奖励的容积
珠海市	《珠海市城市更新单元规划开发规模测算技术指引(试行)》 <sup>[8]</sup>	规划建筑面积 = 基础建筑面积 + 奖励建筑面积 + 补偿建筑面积 其中,基础建筑面积:基础用地与基准容积率的乘积;奖励建筑面积:基础用地面积与对应的奖励容积率的乘积;补偿建筑面积:因公共利益需要,对由珠海市城乡规划主管部门提出具体要求并符合特定情形的补偿的建筑面积
东莞市	《东莞市更新单元容积率计算指引》 <sup>[9]</sup>	规划建筑面积 = 基础建筑面积 + 补偿建筑面积 + 奖励建筑面积 其中,基础建筑面积:在密度分区的基础上根据修正系数得到的建筑面积;奖励建筑面积:更新单元因改造主体贡献指定公共设施所获得的奖励建筑面积;补偿建筑面积:平衡旧村、旧城更新单元改造成本而给予的建筑面积补偿
中山市	《中山市“三旧”改造实施办法(试行)》 <sup>[2]</sup>	改造项目计容总建筑面积 = 基础建筑面积 + 补偿建筑面积 + 奖励建筑面积 其中,中山市基准容积率为2.0;补偿建筑面积:无偿移交的公益性用地超出15%部分需要补偿的面积;奖励建筑面积:因公共利益需要给予的建筑面积奖励

资料来源:笔者根据相关文献整理制作。

城市消防设施、城市交通设施、市政设施、应急疏散设施、配套设施等都带来巨大的压力和挑战。新标准实施后,由于适逢国家城乡规划管理机构调整,各地对于新标准的执行情况不同。

### 3.2 改造容积率常突破控规指标

单一的改造模式和逐渐上升的改造成本导致旧改地块容积率通常超出控制性详细规划指标。在旧改实践过程中,部分珠三角地区的旧村庄和旧城镇的现状建设强度较大,导致更新改造的成本极高,拆迁和完成改造难度较大。高额的成本也导致重建的建筑量及容积率往往超出控制性详细规划的指标要求。为平衡改造的成本和收益,需要对已经编制的控制性详细规划进行调整。单一的改造模式和高额的成本在一定程度上影响了规划对城市发展的引导管控作用,也增加了城市公共服务和市政配套设施的压力。

### 3.3 容积率异地补偿难以落地实施

容积率异地补偿是解决旧改难点的有效方法,但目前缺少详细的实施指引。《指导意见》明确提出:旧村改造项目因用地和规划条件限制无法实现盈亏平衡的,可通过容积率异地补偿等方式进行统筹平衡。该政策为当前旧改容积率过高的问题提出了解决方案,但目前仍缺少必要的配套政策和实施方案,同时政策落地实施也面临以下几个难点:第一,容积率转移的基本原则是转移区和承接区的土地以及地上建筑的总价值相等,但如何评估两个不同片区的土地和建筑总价值,以及评估机构的选择等都是难题;第二,容积率转移除了涉及不同土地的转移,也可能涉及不同开发主体的置换,容积率转移后房地产的分割也存在较大难度;第三,容积率是土地出让价格的关键条件,不同地区的容积率转移可能涉及两地的土地出让财政收入变化;第四,容积率的转移需要从容积率严控区转向容积率宽松区,在当前全国居住用地从严管控的背景下,如何划定宽松区来承接容积率转移,也是难点之一。

## 4 旧城镇和旧村庄改造容积率审查规则的探索

结合目前广东省已出台的旧城镇和旧村庄容积率制定政策,本文从旧改容积率的组成规则、容积率奖励规则、容积率制定区间等方面进行初步探索。

### 4.1 制定“基础+补偿+奖励”的容积率计算规则

根据已有政策实施情况,“基础+补偿+奖励”的计容建筑面积构成规则在量化性、实施管理标准化、土地价值体现、城市功能补强、公众利益保障等方面均较好,因此本文采用该计算规则(见图2)。

基础建筑面积是指在全域容积率分区的基础上,结合地块的具体属性进行容积率修正后的建筑面积,修正要素包括用地性质、用地规模、空间区位、道路交通、地铁轻轨公交站覆盖情况、风貌环境、配套设施等,即:基础建筑面积=基准容积率×修正系数×去除移交用地的改造用地面积。基础建筑面积旨在实现不同情况下用地容积率的差异化制定,保障土地价值的体现,满足城市重点建设地区、交通条

件良好地区、TOD开发地区、公共服务配套完善地区、产业创新走廊和创新节点地区的建设需求(见表2)。

补偿建筑面积,根据“多交多补、少交少补、明确标准、短板优先”的原则,制定补偿建筑面积计算规则,一是按照上位城乡规划的要求,在移交15%公益性建设用地的基础上,因落实学校、医院、公园、文化、社会福利、社区服务等设施,以及落实历史文化遗产保护等公益性用地,超出基本移交土地面积的部分,增加超出移交用地面积与城市更新单元基准容积率乘积的建筑面积作为补偿建筑面积<sup>[11]</sup>。二是当移交用地的建设项目为城市短缺设施时,可在补偿建筑面积的基础上增加补偿系数。即:补偿建筑面积=基准容积率×超额移交用地面积×补偿系数,各市可根据自身需要进行规则设定(见表3)。

奖励建筑面积是指为补强非移交类的城市功能短板类设施,在更新改造地块中补充建设附建式城市公共设施、城市公共空间、城市公共交通等而获得建筑面积奖励的部分,奖励比例根据城市需求确定,即奖励建筑面积=“三公”要素建筑面积×奖励系数。参考目前

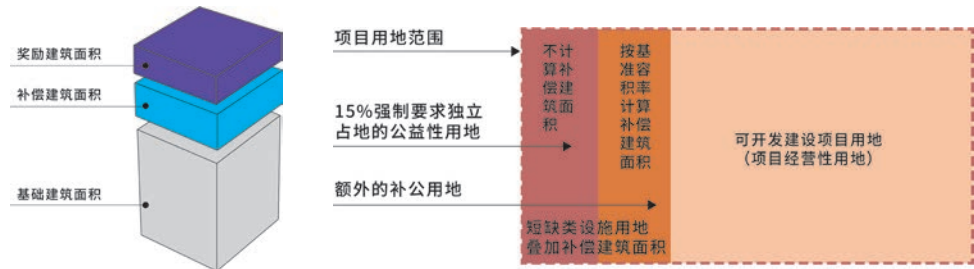


图2 容积率计算规则图示

Fig.2 Diagram of the calculation rules for the FAR

资料来源:笔者根据《中山市“三旧”改造实施办法(试行)》(中府[2018]55号)<sup>[2]</sup>改绘。

表2 各地旧城镇和旧村庄改造基准容积率调整系数情况

Tab.2 The adjustment coefficient of the benchmark FAR of old towns and old villages

城市	相关文件	考虑因素与调整系数
深圳市	《深圳市城市规划标准与准则》 <sup>[10]</sup>	地块规模(1.0—1.3)、周边道路(1.0—1.3)、地铁站点(1.3—1.7)
珠海市	《珠海市城市更新单元规划开发规模测算技术指引(试行)》 <sup>[6]</sup>	分区(0.8—1.3)、交通(0.9—1.3)、生态(0.8—1.0)、用地规模(0.85—1.1)、场地朝向(0.9—1.1)、城市更新调整(1.0—1.4)
东莞市	《东莞市更新单元容积率计算指引》 <sup>[9]</sup>	组团(1.0—1.2)、用地规模(1.0—1.3)、周边道路(1.0—1.2)、地铁站点(1.3—1.5)、科技创新走廊(1.1)

资料来源:笔者根据相关文献整理制作。

表3 各地旧城镇和旧村庄改造容积率补偿规则细则

Tab.3 Detailed compensation rules for the reconstruction of old towns and old villages

城市	相关文件	公共设施类型	规模要求	补偿细则
深圳市	《深圳市拆除重建类城市更新单元规划容积率审查规定》 <sup>[5]</sup>	额外落实或扩大片区所需的小学、初中或九年一贯制学校用地的,移交用地面积按照额外落实的或扩大的用地面积确定	—	
		落实高中、综合医院用地	—	
		落实文化设施用地	占地面积≥3 000 m <sup>2</sup>	移交用地面积与城市更新单元基准容积率乘积的30%
		保留历史风貌区或历史建筑	实施主体承担修缮、整治费用及责任,并将土地及地上建、构筑物产权无偿移交政府	
珠海市	《珠海市城市更新单元规划开发规模测算技术指引(试行)》 <sup>[6]</sup>	根据已生效规划及相关要求落实的,且建成后无偿移交给政府的设施(社区卫生服务中心、文化活动站、残疾人康复托养所、家庭综合服务中心、街道办事处、社区服务中心、派出所、邻里管理服务中心、社区农贸市场、邮政所、垃圾收集站、变电站、公交站(首末站)、社会停车场、邻里中心)	—	对应建筑面积补偿1.4倍建筑面积
		超额补偿用地占总用地10%以下	—	每1%用地增加0.04容积率
		超额补偿用地占总用地10%—20%	—	每1%用地增加0.03容积率
		超额补偿用地占总用地20%—30%	—	每1%用地增加0.02容积率
		超额补偿用地占总用地30%以上	—	每1%用地增加0.01容积率
东莞市	《东莞市更新单元容积率计算指引》 <sup>[9]</sup>	高中、初中、小学、大型文体设施、社区中心、综合医院、专科医院、养老机构等公共服务设施、给水泵站、110kV变电站、燃气次高压调压站、雨水泵站、污水泵站、垃圾转运站、消防站等市政公用设施	大型文体设施用地≥10 000 m <sup>2</sup> ;社区中心用地≥8 000 m <sup>2</sup>	按用地规模3.5倍建筑规模补偿
		无偿移交政府发展备用地	≥3 000 m <sup>2</sup>	按用地规模2.5倍建筑规模补偿
		道路红线宽度大于24 m干道,综合公园、专类公园、社区公园及社区体育公园、文化设施	体育公园用地≥6 000 m <sup>2</sup> ;文化设施用地≥4 000 m <sup>2</sup>	按用地规模2.5倍建筑规模补偿
		高速公路沿线进行拆除,规划为生态用地和绿地	—	按用地规模2.0倍建筑规模补偿
		对历史建筑或历史场所进行修缮和整治,且承担修缮整治费用及责任的	—	按用地规模1.5倍建筑规模补偿
		无偿移交集中连片生态用地	—	按用地规模1.5倍建筑规模补偿
		无偿移交公交首末站、社会公共停车场	—	按有效用地面积的1.0倍建筑面积补偿

资料来源:笔者根据相关文献整理制作。

表4 各地旧城镇和旧村庄改造容积率奖励规则情况细则

Tab.4 Detailed incentive rules for the renovation of old towns and old villages

城市	相关文件	奖励要求	奖励细则
深圳市	《深圳市拆除重建类城市更新单元规划容积率审查规定》 <sup>[5]</sup>	开发建设用地中,根据相关规定配建的安居型商品房、公共租赁住房、除明确规定计入基础容积的,其余建筑面积人才住房及创新型产业用房等政策性用房	计入奖励容积
		开发建设用地中,按法定规划及《深圳市城市规划标准与准则》《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》等要求落实的附建式公共服务设施、交通设施及市政设施	社区健康服务中心和社区老年人日间照料中心,按建筑面积2.0倍建筑规模奖励;垃圾转运站(含再生资源回收站、环卫工人作息房、公共厕所)和变电站,按建筑面积3.0倍建筑规模奖励
		连通城市公交场站、轨道站点或重要的城市公共空间,城市更新单元内无条件对所有市民开放的地面通道、地下通道、架空连廊	对应的投影面积1.0倍奖励
		城市更新单元内,保留已纳入市历史建筑名录但不需要移交用地的历史风貌区或历史建筑	按保留建筑的建筑面积的1.5倍及保留构筑物的投影面积的1.5倍奖励
中山市	《中山市“三旧”改造实施办法(试行)》 <sup>[2]</sup>	附建式公共服务设施及市政配套设施	建筑面积的1.0倍作为奖励
		实施主体承担历史建筑和不可移动文物的保护、活化、修缮和综合整治费用	按保留建筑面积的1.5倍奖励

资料来源:笔者根据相关文件整理制作。

广东省先行城市的做法,地块奖励面积最高不超过地块基础建筑面积的15%<sup>[12]</sup>(见表4)。

#### 4.2 探索实现旧改全流程管控的奖励规则

以台北市《都市更新容积率奖励办法》<sup>[13]</sup>为例,除了在“三公”要素容积率奖励方面制定了标准,同时也在城市更新全流程覆盖方面提出奖励政策,包括对建设用地规模、建造和捐赠公共设施、预留公共空间、控制人均住宅面积、保障开发建设进度、采用绿色建筑、落实建筑风貌、保护历史建筑等方面的奖励规则,旨在实现对城市更新的全流程管控,特别是在城市风貌设计奖励部分,对建筑色彩、体量、无障碍设计、绿色建筑等级、骑楼建设等方面制定了详细的规则。全流程的容积率奖励

表5 台北市《都市更新容积率奖励办法》容积率计算规则  
Tab.5 FAR calculation rules in Taipei's Urban Renewal FAR Incentive Measures

容积率计算内容	相关要求
法定建筑面积	根据控规确定的容积率计算出的建筑面积(基准建筑面积)
居住水平改善奖励	超过1/2原土地及建筑物所有权人分配的建筑物楼地板面积仍低于当地居住楼地皮面积平均水平的,都要适度增加原土地及建筑物所有权人分配的建筑面积
建设时程奖励	1年内申请实施更新者,给予法定建筑面积的10%奖励;2年内申请实施更新者,给予法定建筑面积的8%奖励
公益设施奖励	为本市捐赠公益设施并承担建筑成本及管理维护经费者,奖励不超过法定建筑面积的15%;协助开辟、管理维护更新单元内或周边都市计划公共设施所需工程、拆迁安置经费及捐赠道路用地成本经费,或协助附近有建筑物进行整建及维护事业所需相关经费者,奖励不超过法定建筑面积的15%;助力公益设施建设、开辟或管理周边公共设施、捐赠都市更新基金、历史建物保存等的,可再适度放宽奖励上限
风貌设计奖励	与邻近地区建筑物的量体、造型、色彩、座落方位相互调和;无障碍环境及都市防灾之建筑设计;开放空间广场、供人行走之地面道路或骑楼;全部或部分保留、立面保存、原貌重建或其他经认可为具有历史性、纪念性或艺术价值的建筑物;建筑基地及建筑物采用绿色建筑计
安置旧违章	协助处理占有他人土地的旧违章建筑户,可给予建筑面积奖励,其奖励额度不超过法定建筑面积的20%

资料来源:笔者根据台北市《都市更新容积率奖励办法》整理制作。

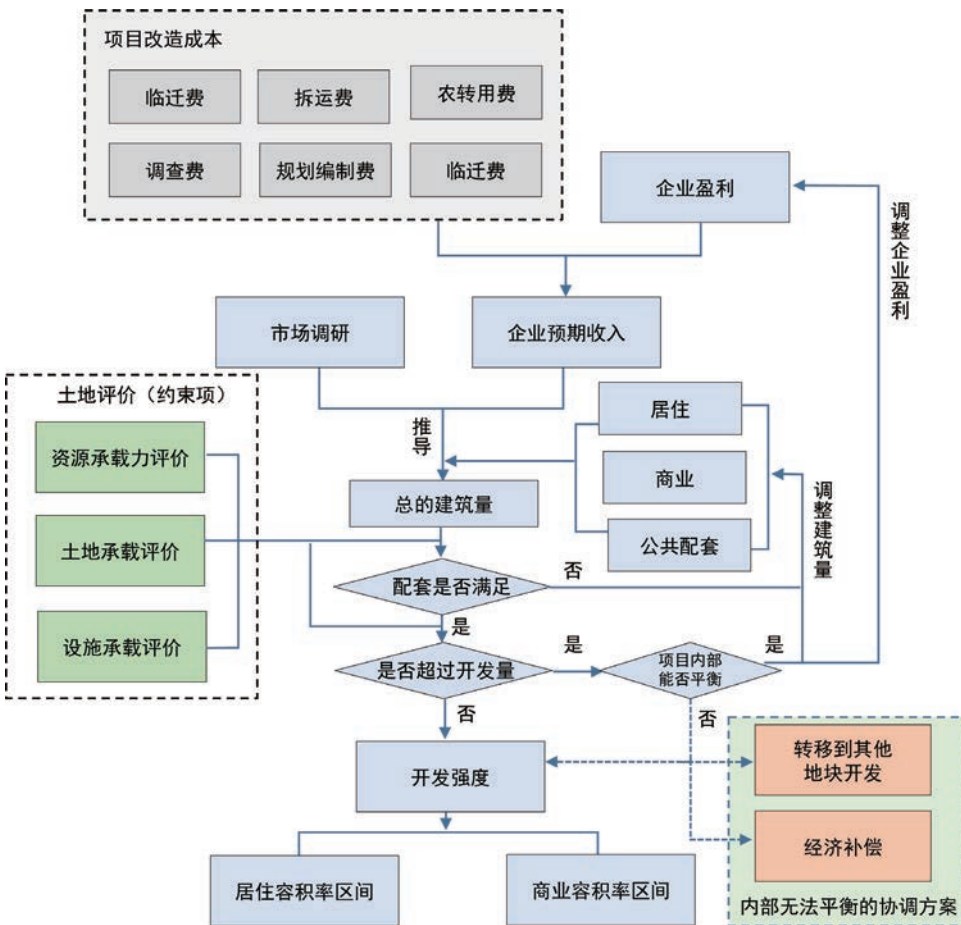


图3 经济平衡和土地评价确定容积率的区间取值流程

Fig.3 Internal value process for determining floor area ratio by economic balance and land evaluation

资料来源:笔者根据相关资料自绘。

政策能通过容积率的管理奖罚手段,最大程度地实现管理机构对建设项目从土地报批到竣工验收、从规划到建设、从建筑高度到建筑风貌的完整流程管控,保障规划管理的落地实施(见表5)。

### 4.3 通过经济平衡和土地评价确定容积率的区间

参考广州市、佛山市的容积率校验方法,为确保土地开发强度不超过城市的最大承载力,建议对确定的容积率开展开发适宜性分析、资源环境承载力、交通承载力、基础设施及公共服务设施承载力、人居环境承载力等专题评价分析,明确更新地块可承载的最大建设强度,以此作为更新地块的最大容积率。除承载力要素外,容积率的确定仍需考虑航空管制、城市公共空间管制、历史文化街区管制等开发强度限制,取所有限定条件取值的最小值作为更新地块最终的容积率指标的最高取值<sup>[14]</sup>(见图3)。

## 5 结语

本文结合广东省旧城镇和旧村庄改造的容积率审查主要模式,提出3点容积率制定策略:一是建立“基础+补偿+奖励”的构成规则,根据城市更新单元地块属性制定差异化的基准容积率,并明确移交用地和非移交用地的奖补规则;二是通过制定奖励建筑面积规则,促进旧改项目建设全流程引导;三是通过经济平衡和土地评价确定容积率的区间,以经济平衡作为容积率确定的底线,以土地评价作为容积率确定的上限。但由于容积率是多方面要素共同影响的结果,本文主要从促进旧城镇和旧村庄改造容积率的量化角度提出相应策略,不适用于“三旧”改造中旧工厂改造的容积率确定。同时本文的主要依据是各地、市已出台的政策文件,以及对广州市、深圳市、佛山市等地的调研,对全省的摸底调研不够充分,对于旧城镇和旧村庄改造容积率的审查规则研究仍处于探索阶段。

## 参考文献 References

- [1] 邹德慈. 容积率研究[J]. 城市规划, 1994 (1): 19-23.  
ZOU Deci. FAR (floor area ratio) research[J]. City Planning Review, 1994(1): 19-23.
- [2] 中山市人民政府. 中山市“三旧”改造实施办法(试行)(中府[2018]55号)[EB/OL]. (2018-07-13) [2020-10-20]. [http://www.zs.gov.cn/zwgk/fggw/szfwj/content/post\\_314543.html](http://www.zs.gov.cn/zwgk/fggw/szfwj/content/post_314543.html).  
Zhongshan Municipal People's Government. Measures for the implementation of the "three old" transformation of Zhongshan City (for trial implementation)[EB/OL]. (2018-07-13) [2020-10-20]. [http://www.zs.gov.cn/zwgk/fggw/szfwj/content/post\\_314543.html](http://www.zs.gov.cn/zwgk/fggw/szfwj/content/post_314543.html).
- [3] 何浪. 我国控规中容积率影响因素及存在问题探讨[J]. 低碳世界, 2017 (32): 153-154.  
HE Lang. Discussion on influencing factors and existing problems of floor area ratio in China's regulatory detailed planning[J]. Low Carbon World, 2017(32): 153-154.
- [4] 王嘉, 郭立德. 多重视角下旧城改造项目地块合理容积率确定方法探析——以深圳市华强北地区城市更新实践为例[C]//2010中国城市规划年会论文集. 重庆: 重庆出版社, 2010: 2262-2272.  
WANG Jia, GUO Lide. Analysis on the method of determining the reasonable floor area ratio of the old city reconstruction project from multiple perspectives: take Huaqiangbei District of Shenzhen City as an example[C]//Proceedings of 2010 Annual National Planning Conference. Chongqing: Chongqing Publishing Group, 2010: 2262-2272.
- [5] 深圳市规划和自然资源局. 深圳市拆除重建类城市更新单元计划管理规定(深规划资源规[2019]4号)[EB/OL]. (2019-04-10) [2020-10-20]. [http://www.sz.gov.cn/szcsqxtdz/gkmlpt/content/7/7019/post\\_7019447.html#19178](http://www.sz.gov.cn/szcsqxtdz/gkmlpt/content/7/7019/post_7019447.html#19178).  
Shenzhen Municipal Planning and Natural Resources Bureau. Regulations of Shenzhen Municipality on the management of urban renewal unit plans for demolition and reconstruction[EB/OL]. (2019-04-10) [2020-10-20]. [http://www.sz.gov.cn/szcsqxtdz/gkmlpt/content/7/7019/post\\_7019447.html#19178](http://www.sz.gov.cn/szcsqxtdz/gkmlpt/content/7/7019/post_7019447.html#19178).
- [6] 广州市住房和城乡建设局. 广州市旧村庄全面改造成本核算办法(穗建规字[2019]13号)[EB/OL]. (2019-11-15) [2020-10-20]. [http://www.gz.gov.cn/gfxwj/sbmgfxwj/gzszfhcxjsj/content/post\\_5486142.html](http://www.gz.gov.cn/gfxwj/sbmgfxwj/gzszfhcxjsj/content/post_5486142.html).  
Guangzhou Municipal Housing and Urban-Rural Development Bureau. Measures for cost accounting of comprehensive reconstruction of old villages in Guangzhou[EB/OL]. (2019-11-15) [2020-10-20]. [http://www.gz.gov.cn/gfxwj/sbmgfxwj/gzszfhcxjsj/content/post\\_5486142.html](http://www.gz.gov.cn/gfxwj/sbmgfxwj/gzszfhcxjsj/content/post_5486142.html).
- [7] 汕头市人民政府. 汕头经济特区城乡规划管理技术规定(汕头市人民政府令[2018]第182号)[EB/OL]. (2020-01-17) [2020-10-20]. [https://www.shantou.gov.cn/gkmlpt/content/0/794/post\\_794550.html#45](https://www.shantou.gov.cn/gkmlpt/content/0/794/post_794550.html#45).  
Shantou Municipal People's Government. Technical regulations on urban and rural planning management of Shantou Special Economic Zone[EB/OL]. (2020-01-17) [2020-10-20]. [https://www.shantou.gov.cn/gkmlpt/content/0/794/post\\_794550.html#45](https://www.shantou.gov.cn/gkmlpt/content/0/794/post_794550.html#45).
- [8] 珠海市住房和城乡建设局. 珠海市城市更新单元规划开发规模测算技术指引(试行)(珠规划建设地[2017]22号)[EB/OL]. (2018-11-20) [2020-10-20]. <http://zjj.zhuhai.gov.cn/xxgk/jfwj/201807/P020180726360022540770.pdf>.  
Zhuhai Municipal Housing and Urban-Rural Development Bureau. Technical guidelines for calculating the planning and development scale of urban renewal units in Zhuhai[EB/OL]. (2018-11-20) [2020-10-20]. <http://zjj.zhuhai.gov.cn/xxgk/jfwj/201807/P020180726360022540770.pdf>.
- [9] 东莞市自然资源局. 东莞市更新单元容积率计算指引(东自然资[2019]144号)[EB/OL]. (2019-04-10) [2020-10-20]. [http://www.dg.gov.cn/nancheng/nczww/nccsgx/zcfg/content/post\\_2396719.html](http://www.dg.gov.cn/nancheng/nczww/nccsgx/zcfg/content/post_2396719.html).  
Dongguan Natural Resources Bureau. Guidelines for calculation of plot ratio of renewal units in Dongguan[EB/OL]. (2019-04-10) [2020-10-20]. [http://www.dg.gov.cn/nancheng/nczww/nccsgx/zcfg/content/post\\_2396719.html](http://www.dg.gov.cn/nancheng/nczww/nccsgx/zcfg/content/post_2396719.html).
- [10] 深圳市规划和自然资源局. 深圳市城市规划标准与准则[S/OL]. (2019-10-16) [2020-10-20]. [http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxxgj/zcfg/szsfq/content/post\\_6580348.html](http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxxgj/zcfg/szsfq/content/post_6580348.html).  
Shenzhen Municipal Planning and Natural Resources Bureau. Shenzhen urban planning standards and guidelines[S/OL]. (2019-10-16) [2020-10-20]. [http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxxgj/zcfg/szsfq/content/post\\_6580348.html](http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfxxgj/zcfg/szsfq/content/post_6580348.html).
- [11] 何芳, 谢意. 容积率奖励与转移的规划制度与交易机制探析——基于均等发展区域与空间地价等值交换[J]. 城市规划学刊, 2018 (3): 50-56.  
HE Fang, XIE Yi. Analysis on the planning system and transaction mechanism of floor-area-ratio reward and transfer: based on equal development opportunity and transfer value[J]. Urban Planning Forum, 2018(3): 50-56.
- [12] 广州市质量技术监督局. 房屋面积测算规范: DBJ440100/T 204-2014[S/OL]. (2018-06-26) [2020-10-20]. [http://zfcj.gz.gov.cn/zwgk/zcfg/bzgf/content/post\\_2575647.html](http://zfcj.gz.gov.cn/zwgk/zcfg/bzgf/content/post_2575647.html).  
Administration of Quality and Technology Supervision of Guangzhou Municipality. The housing area measurement specifications: DBJ440100/T 204-2014[S/OL]. (2018-06-26) [2020-10-20]. [http://zfcj.gz.gov.cn/zwgk/zcfg/bzgf/content/post\\_2575647.html](http://zfcj.gz.gov.cn/zwgk/zcfg/bzgf/content/post_2575647.html).
- [13] 台北市. 都市更新容积率奖励办法[Z]. 1989.  
Taipei City. Urban renewal FAR incentive measures[Z]. 1989.
- [14] 杨廉, 袁奇峰, 邱加盛. 珠江三角洲“旧村改造”可行性探究[C]//2011中国城市规划年会论文集. 南京: 东南大学出版社, 2011: 1594-1602.  
YANG Lian, YUAN Qifeng, QIU Jiasheng. The feasibility inquiry of "old village transformation" in the Pearl River Delta[C]//Proceedings of 2011 Annual National Planning Conference. Nanjing: Southeast University Press, 2011: 1594-1602.