

沙溪镇城市更新白皮书

(征求意见稿)

沙溪城市更新研究小组

2018 年 3 月

目 录

引 言	1
背 景	3
一、“三旧”改造和城市更新是形势发展的必然要求	3
二、城市的发展方式发生着根本性变化	5
三、深中通道为沙溪带来历史性机遇	6
四、产业地产和村企合作成为房地产企业转型重要方向	10
五、城市更新是沙溪实现高质量发展的必由之路	13
原 则	19
一、面向农村，造福村民	19
二、以产业转型为主线，拓展产业空间	22
三、提升城镇功能，构建发展新格局	27
四、协商规划，平衡各方面利益	32
步 骤	34
一、前期准备期（至 2018 年 4 月）	34
二、策划规划期（2018 年 4 月至 2019 年 6 月）	34
三、报批供地期（2019 年 6 月至 2020 年 6 月）	35
四、报建建设期（2020 年 6 月至 2022 年 12 月）	36
五、回迁运营期（2022 年 12 月至 2023 年 6 月）	36
附录一：中山“三旧”若干重要政策要点	37
附录二：政策调整方向的思考和建议	40

引 言

党的十九大报告作出“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”的重要论断，提出“必须坚持质量第一、效益优先，以供给侧结构性改革为主线，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，提高全要素生产率”。这些重要论述对沙溪非常有指导性和针对性。改革开放以来，沙溪以优越的地理区位和人文条件承接了香港、广州的产业转移和辐射，建立起休闲服装产业体系，针织服装的生产在全国和全世界都具有重要影响力。但这种发展是建立在劳动力和土地高强度投入的基础上，创新能力不强，自然环境受到破坏、基础设施严重不足、社会管理成本极高，发展的质量和效益不高、不可持续，这就造成了沙溪本地培育的企业和人才发展到一定程度就出走，本地企业创新、品牌发展意愿不强、能力不足，沙溪培养不出知名的服装品牌和企业等问题，其深层次原因在于利益格局固化，路径依赖，产业又处于“微笑曲线”底端、附加值低，同时高端要素供给不足，城镇高端服务功能缺失。

当前我镇主导产业面临双向挤压，议价能力不高，而成本不断上升，利润空间逐步压缩。基于此，沙溪镇党委政府从推动产业长远健康发展的高度出发，提出以服装为特色产业打造时尚小镇的重大战略，旨在推动提高沙溪服装产业在全球分工的地位，着眼于提高设计、质造、品牌、商贸、总部在整个产业价值链的比重，加强高品质人才和优质环境供给。建设时尚小镇，必须推进城市更新。沙溪建设特色小镇面临的实际情况与浙江存在很大的差别，我镇时尚小镇划定的范围基本都是建成区和非建设用地，用地资源的瓶颈决定了我们难以直接整备出集中连片的净地供大规模的投资建设，因此需

通过城市更新，一方面实现城镇优质环境供给，用发展环境的优化和地租成本的上涨倒逼低效产能退出，另一方面留足产业发展空间，导入新兴产业资源，以新项目集聚新业态、以新空间招引新人才，实现“产、城、人、文”深度融合发展。

本白皮书将从背景、原则和步骤三个方面分十个要点论述沙溪城市更新的思路 and 策略：即“三旧”改造和城市更新是形势发展的必然要求、城市的发展方式发生着根本性变化、深中通道为沙溪带来历史性机遇、产业地产和村企合作成为房地产企业转型重要方向、城市更新是沙溪实现高质量发展的必由之路，沙溪城市更新必须面向农村、造福村民，以产业转型为主线、拓展产业空间，加快提升沙溪城镇功能、拓展发展新空间，推进协商规划、平衡各方面利益以及采取“五步走”行动路径。

背 景

一、“三旧”改造和城市更新是形势发展的必然要求

“三旧”改造最早出现于 2007 年 5 月佛山禅城区政府的旧城区、旧物业、城中村“三大改造”战略中。在充分肯定这个思路的基础上，2008 年 1 月国务院出台了《关于促进节约集约用地的通知》，2008 年 12 月广东省政府与国土资源部签署了《国土资源部广东省人民政府关于共同建设节约集约用地试点示范省的合作协议》，2009 年 8 月广东省政府与国土资源部签署了《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》，国土资源部给予广东省特殊政策推进旧城镇、旧厂房、旧村居“三旧”改造。在粤府〔2009〕78 号文中，“三旧”改造的实施意见对现行国土资源政策有六大突破：一是简化了补办征收手续；二是允许按现状完善历史用地手续，时间为 3 年，到 2012 年止；三是允许采用协议出让供地；四是土地纯收益允许返拨支持用地者开展改造；五是农村集体建设用地改为国有建设用地，可简化手续；六是边角地、插花地、夹心地处理有优惠。各地市都结合实际推进“三旧”政策落地，成效最显著的是深圳和南海。

1980 年深圳经济特区初建时，当地人口只有 60 多万，到 2005 年在深圳工作和生活的人已经有 1000 多万，产业转型升级迫在眉睫而土地资源缺乏、人口供给结构性错位，产生了土地、空间、能源、水资源四个“难以为继”问题，为此深圳推进整治违法建筑和改造“城中村”，后来更是充分利用好粤府〔2009〕78 号文和特区立法权，于 2009 年 10 月颁布了全国首部城市更新办法，提出了“城市更新”概念，围绕“城市更新单元”进行了多项创新。经过几年的实践，以城市更新为主要内容的存量土地二次开发已成为深圳市

新一轮城市建设和发展的重要抓手。以产业转型升级和土地二次开发相互促进为核心，综合考虑交通市政基础设施、历史文化保护、人才房保障房、绿地水体保护等问题，创新土地供给和城市规划管理制度，创造了城市更新单元、空间容量分配规则、协商式规划、城市更新项目土地使用权协议出让、容积率奖励等机制，利用产业扩张和房地产商的力量推进旧工厂和城中村改造，开辟高品质的产业和居住空间，利用高品质空间引导产业向高水平发展，平衡公共利益始终把房地产商的力量有序引导到切实照顾土地权属人利益，以及提高城市基础设施和公共服务水平上来，注重利用好房地产商的积极性和主动性，腾挪出了巨大的空间，为科技、文化、金融、旅游等产业发展开辟出了广阔道路，人才吸引力、固定资产投资、科技研发投入等指标引领大湾区，发展后劲强。城市更新项目投资额及其占全社会固定资产投资总额的比例逐年增长，其中 2016 年约人民币 682 亿，占比约 18%。2010 年至今，城市更新供应的商品房总规模占全市商品房总供应规模逐年增长，其中 2016 年占比约 50%。2012 年全市存量用地供应首次超过新增用地，此后存量用地供给不断加大，2016 年通过城市更新供应用地 239 公顷，已连续三年超过 200 公顷，累计通过城市更新节地面积 128.7 公顷，节地率 48.39%。推进特区一体化成效突出，列入更新计划的 600 个项目中，原特区外占 76%；规划批准建设用地和签订的土地合同面积，原特区外分别占 74%和 67%。落实公共配套及市政交通设施成效显著，全市已批的城市更新规划落实了中小学校 108 所、幼儿园 222 所、医院 3 所、社区健康服务中心 200 处、公交首末站 144 处，配建保障性住房约 449 万平方米。推进产业转型升级成效明显，截至 2017 年中，全市累计有 92 个拆除重建类产业升级项目获得规划审批，更新改造后将提供 1615 万平方米的产业用房及产业配套设施。其中 2016 年，

26 个拆除重建类产业升级项目获规划审批，将提供 383 万平方米的产业用房及产业配套设施，占累计面积 24%。由于以上成效，马兴瑞省长最近在广东省国土资源厅调研时，明确要在珠三角推广深圳的城市更新单元机制。

二、城市的发展方式发生着根本性变化

改革开放以来，在土地扩张式利用和劳动力无限供给的背景下，中国以出口为导向，廉价的制造业产品占领国际市场，以大规模交通基础设施建设推动城市粗放型和外延式发展，由此带来大气水体污染、交通严重拥堵、安全事故频发、公用服务设施不足、产业的创新能力不足、产品质量不高等问题。这个过程中房地产成为基层财政重要支柱、固定资产投资重要压舱石、群众投资重要渠道、银行融资重要平台、建材装修家具行业重要发动机等角色，同时也是引发资本逃离实体经济、推动城市生活成本高涨、压抑地区人才竞争力的重要推手，房地产也成为暴利行业被人诟病。

2015 年 12 月，时隔 37 年后，中央城市工作会议在北京召开，提出要坚持集约发展，树立“精明增长”、“紧凑城市”理念，科学划定城市开发边界，推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变；要控制城市开发强度，划定水体保护线、绿地系统线、基础设施建设控制线、历史文化保护线、永久基本农田和生态保护红线，防止“摊大饼”式扩张，推动形成绿色低碳的生产生活方式和城市建设运营模式。根据“十三五”规划，2020 年全国 GDP 总量达到 92.7 万亿元以上，而国有建设用地控制规模为 4071.93 万公顷。这意味着 2017-2020 年新增建设用地规模只有 2013-2014 年的三分之二，每单位建设用地产生的经济效能，到 2020 年需要比 2016 年高出 21%。土地资源稀缺程度加大，因而对每单位土地 GDP 产出有更高要求，现阶段“土地资源”衰减的趋势已经十分明显。

实现存量土地资源利用效能提升，是贯彻当前和未来城市土地政策的主旋律，使城市更新在全国范围内更深刻更长远地展开。2017 年党中央和国务院批准了新一轮北京城市总体规划，将城乡建设用地作为建设用地管理的核心，在全国超大、特大城市中首个提出城乡建设用地现状“减量发展”，实施人口规模严控、首都功能重组，以底线约束倒逼发展方式转型。国家住建部和北京市高规格召开了新一轮总规编制和实施动员会，明确在水、生态承载指标的约束下，实施人口规模与建设规模双控，实施人口总量上限、生态控制线和城市开发边界 3 条红线。建筑规模管理挂钩全市 2300 万人口控制目标，总规提出到 2035 年城乡建设用地规模由 2015 年现状 2921km² 减到 2760km² 左右，减量 161km² 左右。按照分区人口调控目标，总规提出核心区建筑规模负增长，中心城区规划建筑规模动态零增长，其他地区合理安排建筑规模，与人口规模挂钩算账。到 2020 年，按照“十三五”时期北京市年均 GDP 增长率约 6.5% 和人口规模控制目标进行测算，全社会劳动生产率提高到约 23 万元/人，到 2035 年进一步提高全社会劳动生产率。保障生态空间只增不减、土地开发强度只降不升，到 2050 年全市生态控制区比例提高到 80% 以上。城镇建设区外的村庄建设用地（集体建设用地为主）减量实施，重点实施集体建设用地腾退减量和绿化建设，限制建设区用地逐步划入生态控制区和集中建设区，到 2050 年实现城市开发边界与生态控制线“两线合一”，这些都是广东“三旧”改造和深圳城市更新的基本原则和内涵，必将引领当前和未来全国城镇发展方式的转变。

三、深中通道为沙溪带来历史性机遇

深中通道从根本上改变了大湾区中心城市之间的关系，从根本上改变了

粤港澳大湾区的城市竞争格局，从根本上改变了中山、沙溪的地理区位，使沙溪成为投资的战略之地。改革开放以来，深圳持续推进制度和科技创新，信息、金融、文化、旅游等产业发展迅猛。2017 年，深圳 GDP 超过 2.2 万亿元，超越了广州等地，冠压粤港澳大湾区。深圳想要继续在竞争中赢得优势，必须把珠江口西岸城市、粤西以至中国西南地区作为经济腹地，拓展金融、文化、交通等城市功能服务半径，凝聚自身发展高端要素，疏解工业制造功能。深中通道的立项和建设实现了这一战略目的。香港、广州是粤港澳大湾区传统的交通枢纽和金融、商业中心，为珠江口西岸、广东西部、国家大西南提供着国际贸易、海运航空、财务运营等方面的高端服务，这些地区反过来也是香港、广州的腹地。而深中通道从根本上改变了这个格局，使深圳的金融、研发、文化城市功能更直接更低成本地覆盖了这些地区，让其成为深圳的腹地。中山更成为深圳向西的枢纽。深圳借助这个枢纽，南达珠海，西连江门，北通佛山。沙溪地处中山城区的西边，深中通道在马鞍岛登陆后经过翠亨快线和中开高速，与广珠西线相交于沙溪凤凰山西南角，同时也可能通过城区博爱路与沙溪宝珠路直接进入沙溪的核心区。也就是说，沙溪可以 45 分钟到达深圳未来的中心前海，正处于深圳向西扩张腹地的咽喉位置，成为深圳资本战略投资之地。



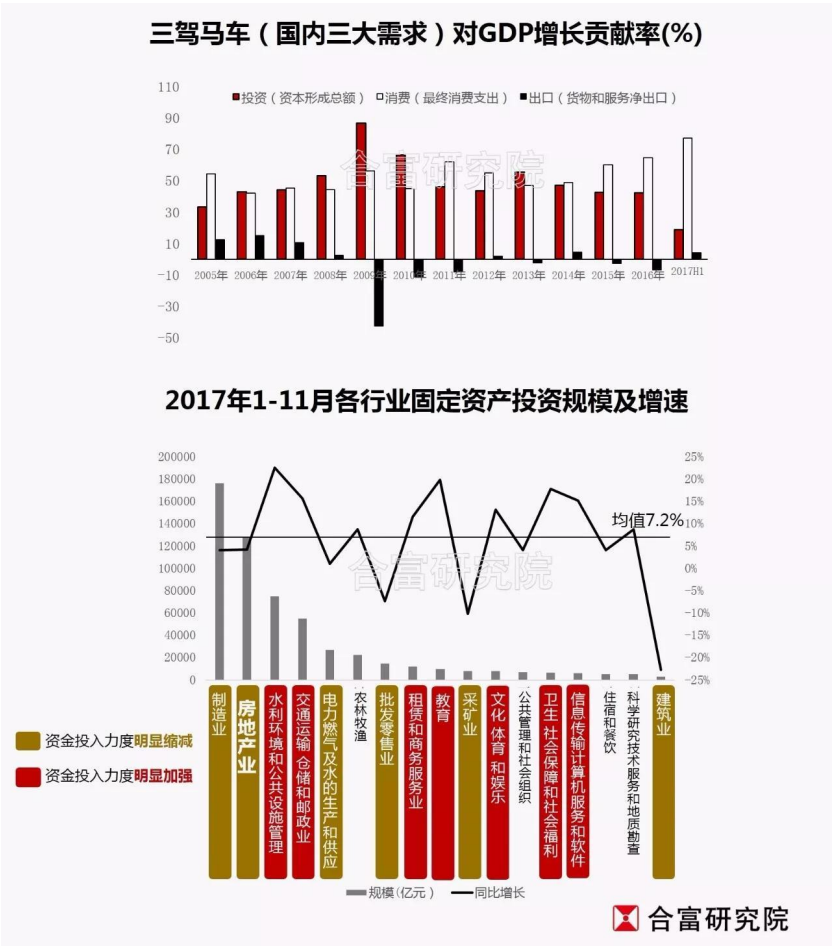
向西扩张腹地是深圳实现国家经济中心城市功能的必然要求和关键举措。为此深圳从自身空间结构、道路交通、片区功能、产业安排等方面作了顶层设计和具体安排。《深圳市城市总体规划（2016-2035 年）》编制说明中提出：从功能外溢转向协同共建，拓展深港合作领域，与香港探讨并共同深度参与国家“一带一路”倡议；推进共建粤港澳大湾区，强化与泛珠地区，特别是珠江西岸的交通联系，强化国家经济中心城市功能，优化现代服务业和高端制造业等核心职能，提出了“三轴两带多中心”空间结构，其中西部发展轴既是珠江三角洲城镇群发展“脊梁”的重要组成部分，也是深度推进深港合作、提升国际化水平的战略性地区，主要发展现代服务业和高端制造业等功能；将前海中心培育和发展成为新的市级中心，承担城市和区域的高端服务功能。重点开发沙井西部沿江地区和航空城地区，推进沿江高速公路、机场扩建、深港机场连接线、穗深港城际线和珠江口跨江通道等重点交通基础设施建设，进一步加快沙井、松岗地区的产业升级和旧区改造。北部发展带依托厦深铁路和机荷高速公路，串联坪山新城、大运新城、龙华新城、航空城等重要节点构筑的产业发展带，向西通过机荷高速公路跨珠江通道和厦深铁路西延线，加强与珠江西岸城市的联系，构成区域性的产业发展带。南部发展带以原特区带状组团结构为基础，打造与香港全面对接的都市功能带，经蛇口半岛跨珠江向西建立与珠江西岸滨海地区联系。所以，深圳资本和产业向中山、沙溪辐射转移具有历史性、战略性，也是必然的，给中山、沙溪带来的发展机遇也具历史性、战略性，只是能否实现却不是必然的，须有相应的政策、平台、环境、配套。

四、产业地产和村企合作成为房地产企业转型重要方向

党的十九大进一步明确了高质量发展的要求，明确“房子是用来住的”，城市发展由外延式向内涵式转变，土地和资本的获得方式和成本都发生根本性变化，房地产行业面临大洗牌和转轨，产业地产、村企合作成为全新的巨大发展空间。供给侧结构性改革是推进经济发展质量提升的政策主轴，重点是“去产能、去杠杆、去库存、降成本”，目标是突破资源局限、控制资源增量、释放存量资源、提高资源利用效率，促进产业转型升级。随着改革的不断推进，中国经济增长动力深刻转换。2017年，“三驾马车”中投资对GDP增长的贡献率大幅降低至不足20%，GDP增长中超过80%的贡献来自于消费与出口。2017年1-11月累计全社会固定资产投资增速下滑至7.2%，只有2015年增速的50%。房地产调控在需求与供给两端同时持续发力，社会整体银根水平自2017年初开始快速收紧，银行借贷及贷款执行利率上升成为普遍现象，房企融资压力增大，个人购房多次置业融资成本高企，拿地与销售均被全面抑制，销售价格、产品规划、市场销售、企业运营等均受影响，房企高周转和高获利的黄金年代已经不再。加上环保督查等措施，供给侧结构性改革的政策组合拳在“L型经济”背景下，在适当顾及基层公共财政的情况下，使房地产周转由快变慢，将把市场发展周期拉得更长，有效地把资金从传统高消耗、低效益的经济领域及传统房地产开发，疏导分流至那些与未来经济转型更加契合、需大力扶持的行业，房地产作为资金周转与获利出口作用衰减，更好地承接生产、生活与服务产业的特性强化。

反过来，房地产对企业资本运作的要求上升，房企面临大洗牌，部分房企将直接受公开市场土地供应规模增长放缓以及地价成本上涨影响而退出市场，少部分上规模的房企将深度转型，把目光放在存量中，以村企合作、产业+地产、收并购等方式储备土地，同时利用资本优势与产业结合，加快新业态布局，推进商用物业运营、住房租赁运营、产业+地产混合经营等领

域发展。2016 年以来，代表性龙头企业都明显往这个方向转轨。时代集团在广州尝试了工业遗产改造（微改造与功能转换）、旧村改造等多种更新模式，2016 年 12 月更创立时代产业集团有限公司，为产、城、人三者融合提供了重要的平台，并将公司未来的重点发展方向确定为特色小镇、城市更新和城市运营。华发集团成立了珠海华发城市更新投资控股有限公司，作为珠海首个专业化、规范化的城市更新职能公司，通过整合华发体系旧改项目资源及团队资源，为加快推进城市更新、区域转型升级贡献专业力量，目前还在深圳、中山、佛山等地成立异地分公司，大力拓展珠三角更新市场。佳兆业集团从 1999 年初启动第一个城市更新项目桂芳园以来，至今几乎涉足了所有类型的城市更新项目，改造对象包括旧城、旧村、旧工业区、烂尾楼改造等，城市更新业务也成为佳兆业最为倚重的发展战略之一。



调控政策 发展趋势预期

2018

需求侧调控

地方政府管控

(预售监管、价格监管)

限购/限售

限贷

管控仍然存在

●管控力度视乎具体市场动态调整

●部分地方执行标准有适当调整机会

●预计保持力度

供给侧变革

租售并举

(发展租赁住房)

土地出让变革

(土地竞自持、引产业等)

城市更新

(推进旧城、旧村改造等)

税制改革

(房地产税改革等)

●预计加大力度

●预计实施的城市范围扩大

●预计加大力度

●预计加快推进

合富研究院



2016-2017年

加快产业地产推进的城市及项目

(列举)

合富研究院

企业	项目	总建	产业
长沙 华夏幸福	航天小镇(雨花)	80万m ²	航天产业
华夏幸福	地理小镇(天心)	111万m ²	科技文化旅游
企业	项目	总建	产业
重庆 万达集团	万达城(沙坪坝)	550万m ²	文化旅游地产
OCT 华侨城	欢乐谷(渝北)	40万m ²	旅游+地产
企业	项目	总建	产业
乌鲁木齐 绿城中国	花儿美食城(米东)	—	特色美食
企业	项目	总建	产业
成都 KWE	云上(大邑)	735万m ²	健康乐活小镇
绿城中国	多利绿城·桃花源(郫都)	800万m ²	乡村旅游
企业	项目	总建	产业
贵阳 恒大集团	恒大童世界(花溪)	266万m ²	旅游产业
OCT 华侨城	V谷创意(贵安)	440万m ²	V谷小镇
企业	项目	总建	产业
佛山 vanke 万科	功夫小镇(罗村)	—	旅游/住宅
时代地产	创客小镇(大沥)	516万m ²	产业、居住综合小镇
企业	项目	总建	产业
肇庆 保利地产	军民融合小镇(高新)	333万m ²	军事基地、培训、多业态复合
OCT 华侨城	文化旅游科技(康湖)	520万m ²	娱乐休闲文化
企业	项目	总建	产业
中山 华夏幸福	华夏幸福(民众)	3900万m ²	产业新城
企业	项目	总建	产业
郑州 JINKE 金科	贾鲁小镇(中原区)	500万m ²	生态养生
华夏幸福	科技小镇(二七马寨)	260万m ²	数控、机器人
企业	项目	总建	产业
武汉 星河控股	产融城(硚口)	—	产融新城
中策科技城(青山)	—	—	科技产业
企业	项目	总建	产业
合肥 华夏幸福	机器人小镇(肥东)	—	科技小镇
启迪控股	启迪科技城(经开)	170万m ²	生态科技新城
企业	项目	总建	产业
南京 新城控股	新城青龙地铁小镇(江宁)	约20万m ²	养老、文旅
企业	项目	总建	产业
南昌 绿地集团	绿地空港新城(赣江)	超500万m ²	临空经济
OCT 华侨城	华侨城(青云谱)	超150万m ²	旅游文化
企业	项目	总建	产业
惠州 碧桂园	潼湖科技小镇(惠城)	约31万m ²	高新工业、房地产、商贸
企业	项目	总建	产业
东莞 保利地产	挂影洲综合体(石碣)	约82万m ²	众创空间等产城融合
星河控股	互联网小镇(黄江)	约3万m ²	艺术品交易
企业	项目	总建	产业
广州 碧桂园	碧桂园国际创新城(番禺)	约50万m ²	高新科技
时代地产	化妆品小镇(白云区)	超150万m ²	化妆品

五、城市更新是沙溪实现高质量发展的必由之路

沙溪交通区位好，是工业重镇，但发展质量不高，区域发展不平衡，动力衰减。全镇面积 55 平方公里，实际建成区 25 平方公里，下辖 1 个居委会、15 个行政村、40 多个村小组。改革开放以来建设用地快速扩张，目前全镇建设强度已高达 46%，远超过 30% 的国际警戒线标准。沙溪镇 2016 年地均 GDP 为 2.08 亿/平方公里，排全市第 9，石岐区排位第 1，地均 GDP 为 8.37 亿/平方公里，差距巨大；地均税收为 0.22 亿/平方公里，排全市第 14，处于中下游位置。房地产和商业在固定资产投资占比过大，2015 到 2017 年，房地产和商业投资占全镇固定资产投资的比重分别为 61.5%、54.4%、38.6%，工业投资占全镇固定资产投资比重仅为 11.9%、17.6%、19.2%，工业发展受到挤压，全镇工业用地占比不足 15%，用地结构发生逆转。服装作为支柱产业，2017 年总产值 150 亿，占全镇工业总产值的比重 70%，全镇 99 家规上工业企业中 70 家为服装企业，工商登记服装企业 400 多家，从事服装生产及其配套个体户超 1 万家，这些企业和个体工商户以生产为核心，加上一定的设计和贸易，为内外一线服装品牌从事 ODM 或 OEM。

改革开放初期，沙溪与深圳同时承接由亚洲四小龙转移过来的国际化企业制造外包环节，两者都选择以服装为切入点。但深圳的不同之处是几乎不到十年就完成一次重大产业升级：从早期的“三来一补”为主，到规模化、集群化的 OEM 代工模式；推动机械钟表、服装印刷等传统产业从低端加工向高端设计转型之后，培养出大批服装品牌，进一步实现从传统产业主导向高新技术产业为主导的产业结构转变，信息、金融、文化、旅游成为四大支柱产业。2016 年深圳高新技术制造业增加值占全市规模以上工业增加值比重达

66.2%，比2010年又提高了10%以上。通过40年间的多次转型，从工业制造产业链的最低端，走到了数字革命时代的最前端，并依靠深化市场分工和降低社会交易成本这两大市场机制优势，继续推动跨界与组合式创新的爆发式增长。而相同的是近四十年，沙溪亦坚定不移的发展服装产业，着力提高服装设计、研发、品牌水平，努力促进产业价值链的提升，但这个过程并不顺利，至今基本还停留于OEM和ODM代工模式，相当部分企业服装制造质量、快速反应能力很强，但没有国家级自主品牌。2017年税收超过2000万的只有两家，大部分服装企业在品牌商面前缺乏议价能力，利润空间受压缩，无法承受大规模的品牌运营投入，设计服装、企业运营人才不足，时尚发布、行业交流、时尚资讯等时尚产业的软硬件薄弱，全镇高新技术企业、科技自主研发平台数量和质量在全市靠后，服装产业品牌化、时尚化还有很长的路要走。

上世纪90年代，沙溪镇培育了“马克张”、“浪度”、“森马”、“华人礼服”、“剑龙”、“交叉点”、“罗宾汉”、“柏仙多格”等许多品牌，但这些品牌要么公司总部外迁到北京、上海、深圳等大城市，要么运作失败或者主动停止。沙溪的品牌企业不是个别而是集体出问题的根本原因，从微观来说是企业缺乏优秀管理人才和良好的资金运作，从宏观上来说是城镇功能的提升没有及时跟上产业的需要，高素质人才、高品质空间、高强度资本供给不足。人口、土地、资本是产业发展最重要的要素，产业要顺利实现转型升级，必须提升这三个基本要素。但沙溪一直都面临着这些要素提升动力不足的问题。第一，人口结构提升动力不足。沙溪是800多年的城镇，地理位置优越，集市繁荣，农业发达，文化兴旺，房屋众多，人们自古就有向城区、港澳和世界各地迁移和发展的传统。改革开放后，镇村集体以门槛较低的小块土地建厂房物业

出租，为服装业提供了充足的空间支撑，而群众亦兴建楼宇和提供空余的民房作为出租屋，为来自全国各地的劳动力提供了配套完善的居所，集体和群众都从中获得稳定的收益，形成稳定的利益格局。随着时间的推移，早期的村集体物业和民居开始老化，建筑安全和消防、环境问题不断突显，本地人口外迁趋势加剧，依恋故土的老年人留在村里居住，外地人口入驻的趋势持续，2018年1月沙溪出租屋5384户、房间数63775间、出租面积135.43万平方。公办中小學生约1.2万，沙溪户籍生约5千人，非户籍生约7千人。沙溪成为巨大而稳定的“劳动力池”，对企业转型升级所需的人才供给不足，对代工模式的支撑和鼓励有余。而近年劳动密集型产业在全国各地都受到挤压，许多原来在江苏、浙江的订单回流到沙溪，而东南亚的虽然当地土地、工资水平低，但服装产业链不成熟，加上电商平台的发展，导致沙溪企业的订单稳中有增，使劳动力有充足的就业岗位，人口结构改善的动力不足。第二，土地利用水平提高动力不足。沙溪集体建设用地占全镇建设用地约44%。集体建设用地权能有限，承租土地使用和经营权年限不超过20年，使得社会资本参与进行高强度投入的积极性不高，大量的土地由村集体开发建设为厂房和锌铁棚出租，投资强度低，用地破碎孤立，交通、停车、排污配套不足，营利能力不强，缴交的租金和税收不多，村组扣除分红后再投入的能力不强。物业随着时间推移不断老化，消防、安全、环境隐患不断加强，有些只能容纳更低端的“小、散、乱、污”企业。另一方面，沙溪财政收不抵支，导致城镇基础设施持续投入能力不足。沙溪小微企业众多，税基不广、分成不多，镇财政返还收入占总税收总量不足2成。全镇近1.9万个企业和个体工商户，其中规模最强的40家税收占总量9成以上，而镇财政要负责所有的教育、卫生、社保、环境、治安、消防等方面支出。实际上，税收返还只能支撑教育

支出，其余的缺口只能靠土地出让收入和转移支付收入解决，而土地收入是一次性且不稳定的收入，况且受可开发土地资源、土地指标十分有限的影响，土地收入将越来越少，近年我镇财政已十分困难，甚至需要市级救助才能解决正常运作经费问题，镇财政投资改善道路、环境、市政设施能力非常有限，土地利用水平提高动力不足。第三，社会资本持续投入动力不足。这里既有沙溪人口结构和土地利用水平提高动力不足，使社会资本投入意愿不强的原因，也有中山城镇均衡式发展，城区中心首位度不高的原因。沙溪毗邻城区，本来可以依托城市中心对高端要素的集聚功能来发展自己。但改革开放以来，中山走的是空间均衡发展的专业镇道路，大力推动产业一镇一品产业集聚发展，人口和资本都下沉在镇里，城市中心主要承担行政和科教文卫功能，对产业提升所需的人才和资本等高端要素集聚不足，辐射不强。

如何解决这些突出的问题？深圳城市更新的历程和经验值得我们认真研究。虽说沙溪作为地级市管辖的镇级经济体，在政策制定权力、高素质人口的集聚能力、财政分成体制等各个方面，都不能与深圳作为副省级的经济特区相比，但其城市更新的解决思路是我们现在可以学、而且必须学的。无论作为深圳城市更新起源的福田渔农村的整体改造，还是全国“旧改”的典范龙岗天安云谷，其基本的思路都是利用社会资本把容纳大量劳动型人口、空间品质较低的城中村进行改造，不仅有力地推进土地二次开发，推动了周边基础设施的完善，腾出了城市发展空间，带动了物业资产增值，更是不断促进人口结构的优化，为推进产业发展动力由资源扩张投入向制度、管理、技术创新提供最重要的支撑，创造了政府、村集体、产业、民生等多方共赢局面。深圳福田渔农村整体改造是全国第一个执行全面拆除计划的城中村改

造案例，也是深圳探索城市更新有效机制的起源。1991年深圳就提出建设区域性金融中心主目标，把莲花山与福田、皇岗口岸之间的空间作为金融办公和居住用地。该片区北片土块早期就被政府进行了连片征收和平整，并按“市政设施从高、建筑容量从中、地块容率从低”的原则进行高品质空间的规划建设，而处于南片的渔农村作为城中村，政府投资不足，交通、消防等基础设施缺乏，违法用地违章建筑众多，空间品质较低，集聚了大量的低端劳动力，与该区金融业所需的大量专业人才形成错配。为此深圳2004年决定对该村进行了整体拆迁改造，谈判协商很曲折但获得最后成功，有效引入社会资本对低品质空间进行提升，有力地促进了金融企业和人才的集聚，促进了金融业的迅速发展。深圳在这个案例得到了“利益平衡不下来，市场就无法启动”的重要结论，后来逐渐探索出了城市更新单位机制。深圳华为公司总部1996年选址深圳龙岗坂田，但周边地区还是密集的旧厂房和“握手楼”出租屋，为五金、塑胶等劳动力密集型产业提供空间和劳动力，与华为对高品质空间和人才的需求形成错配。为此，2012开始深圳着力推进城市更新，重点打造天安云谷项目。项目用地面积约60万平方米，分为六期建设，改造完成后，将引入3000家科技企业，8万名创新人才。天安云谷一期已建成并投入运营，作用已经非常明显，不仅成为云计算、互联网、物联网、新一代信息技术研发设计为核心的高端科技园，同时更是一个集工作、娱乐、美食、运动和学习为一体的社交化圈子平台，迅速吸引了大量高素质企业和人才集聚，2015年就已吸引了华为终端公司、艾比森光电、环轩实业、安奈尔等多家上市公司或拟上市企业的集团总部或研发总部入驻，为华为公司的发展提供了强有力的上下游和人才支撑。

综前所述，城镇人口、土地、资本和产业是相互联系、相互支撑的，推进城市更新的本质是系统化推进人口结构、土地利用模式、产业区域分工更新的过程，这个过程必须注重调动社会资本参与，平衡各方利益，造福人民群众。四十多年来的发展形成了固有的利益格局，城市更新的条件不足、动力不强。然而，深中通道的加快建设从根本上改变了这个局面，加快推进城市更新是沙溪贯彻落实党的十九大精神的具体行动，是主动适应国家城市和土地政策重大变化趋势的迫切要求，是迎接大湾区时代、参与深圳产业分工的有效做法，是沙溪解决自身发展中遇到的问题、实现高质量发展的必由之路。



原 则

一、面向农村，造福村民

沙溪镇农村范围占镇全域近 7 成，农村居民点建设用地占全镇建设用地 44%，村集体经营性建设用地地均产值远低于全镇平均水平，干部群众要求城市更新愿望强烈。第一，农村发展不充分，这是沙溪发展中遇到的人口、土地、资本和产业问题的具体表现。部分农村干部群众反映，村组集体收入增长跟不上支出增长，村级财政入不敷出问题严重，部分村集体容纳低端产业，收入渠道单一。部分农村建设用地空置多年，建成厂房、宿舍和商铺相当部分是锌铁棚、砖瓦房等低层建筑。部分村组普遍存在空地和物业老化情况，出租困难或者效益偏低，缺乏资金投入建设改造，或者与土地利用规划或控制性详细规划不符的情况。第二，农村发展不平衡的突出问题，这与交通区位是互为因果的。改革开放以来，珠江口西岸的空间职能分工是由广州控制的。从广州到澳门，105 国道串连起南海、顺德、中山、珠海，105 国道在中山境内串连起小榄、东凤、东升、沙溪、南区、板芙等镇区，其城镇发展规模和水平总体不断衰减，但在沙溪有中间隆起，发展水平比旁边镇区稍高，原因是中山向西联系江门旧岐江公路与 105 国道在云汉村相交汇，使这里成为珠江口西岸传统的区域性枢纽，所以市级汽车总站富华总站就选址在 105 国道和旧岐江公路交汇点上，这里也成为沙溪发展的传统空间动力源点，这个源点向西沿着旧岐江公路主发展轴，向南沿着沙溪南路-新濠路形成副发展轴，传统主发展轴上星宝片区、云汉、乐群、龙头环、象角、圣狮发展水平依次递减，这个片区紧邻城区的优越区位和良好的交通条件，副发展轴云汉、龙瑞、虎逊、濠涌发展水平依次递减，传统发展主轴和副轴辐射

区域房地产和商业的需求和投资旺盛，交通、教育、排污、卫生方面压力巨大；而处于这两条传统发展轴辐射末梢的涌头、涌边、康乐发展水平较低，道路市政设施历史欠账多，村集体物业老化，“小、散、乱、污”家具及服装生产小作坊大量集聚，经济效益下降，卫生、消防管理压力巨大；龙山、中兴、沙溪、港园等村是改革开放前后的行政和商业中心，人口和商业高度集聚，交通路网等级低、负荷重、匹配差，拥堵问题严重。龙头环、圣狮、象角片区对农业用地出租依赖严重，增收渠道较窄。所以要解决沙溪发展中的问题，必须把目光放到农村，结合发展不平衡的问题采取不同的策略。

策略的不同主要体现在城市更新过程中对不同区域和地块的产业定位、用地功能、开发时序、运营招商的因地制宜、精准施策，但核心问题在于如何扩展土地权能，从根本上解决出租经济的下降循环。目前我国土地市场基本是国有建设用地的市场，包括出让出租、抵押融资、房地产开发等市场权益只有国有用地才具备，要支持符合条件的村集体将集体建设用地自愿转为国有用地进行项目开发，使集体物业获得最大化的市场权益。对于确难进行用地性质转国有的集体建设用地，随着党的十九大关于乡村振兴战略的推进，空间也越来越大。2014年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅下发71号文件，对农村土地制度改革涉及的农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点进行了顶层设计，同时决定在全国33个县开展三项改革试点。此番改革试点的主要任务是完善土地征收制度，建立农村集体经营性建设用地入市制度，改革完善农村宅基地制度，建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制。改革试点要求坚持小范围试点，依法改革，封闭运行。2017年8月21日，国土资源部住房城乡建设部关于印发〈用集体建设用地建设租赁住房试点方案〉通知》提出

通过集体用地入市来增加租赁住房供应，缓解住房供需矛盾的方案，并确定在北京、上海、广州等 13 个城市开展试点，为拓展集体建设用地用途、显化农民土地财产权益、探索租售同权提供了机会，为住房租赁市场带来新的发展方向。2017 年年底召开的中央农村工作会议指出，要“破除一切束缚农民手脚的不合理限制和歧视”，将完善农民闲置宅基地和闲置农房政策，以及承包地所有权、资格权、使用权“三权分置”、农村集体产权等制度。无论是对农村还是房地产市场而言，“三权分置”改革所撬动的红利和机会远超土地本身，将带动乡村振兴活力。

佛山市南海区作为全国农村集体经营性建设用地入市改革试点，敢于打破路径依赖、惯性思维和固有格局，从 2015 年开始就农村集体经营性建设用地使用权出让、租赁、作价出资（入股）、转让、出租、抵押、融资、税收、交易、监管等方面政策作了积极的探索，着力对农村集体经营性建设用地进行整备，整合区、镇、村三级的资源和力量进行招商开发，在粤港澳大湾区城市竞争中突围而出。2016 年，南海区固定资产投资、地方公共财政收入同比增长超过 15%，区域综合实力连续三年位居全国中小城市百强区第二名，2017 年推出超 300 个“三旧”改造合作项目，“三旧”改造（城市更新）成效显著。

最近广东省政府印发全面推进拆旧复垦促进美丽乡村建设工作试行方案，决定自 2018 年 1 月 1 日起，在珠三角地区 9 个地级以上市（不含龙门县等 9 个县市）范围内出让商业、娱乐和商品住宅等经营性用地（不含“三旧”改造用地）应当与全省农村建设用地拆旧复垦形成的复垦指标挂钩，没有复垦指标或复垦指标不足的，不得出让商业、娱乐和商品住宅等经营性土地使用权，也就是说农村建设用地拆旧复垦本身就是一盘大生意。

实际上，南海的做法在广东省政府 2005 年 100 令，也就是《广东省集体建设用地使用权流转管理办法》已经明确，但由于对相关条文存争议，尽管我市据此出台了《中山市农村集体建设用地使用权流转管理暂行办法》，但对于集体建设用地出让、出租使用年限参照国有建设用地工业、商业等相同用途年限等方面的关键内容实际上没有执行。随着形势的发展，省政府对城市更新政策的明确，上述条文有望真正落地实施。

城市更新和扩展农村集体土地权能，是为了更好地进行土地开发利用，直接关系到农民的重大切身利益，政策性强，过程复杂，不仅要考虑现实需要和可行性，更要考虑地方长远的发展利益，处理不好就会出现严重的社会、经济问题，为此必须牢固树立执政为民的思想意识，一切为了农民、一切依靠农民，让干部群众清楚掌握所有信息，让干部群众心里明白，让干部群众有权选择，最终让农民收入更多、环境更美、生活更好。同时要把握房地产业深度转型的契机，调动社会资本推动村企合作，认真选择战略合作伙伴，积极支持时代、华发、佳兆业三大发展商针对相对固定片区与相应村组沟通、谈判，引导其开展连片改造策划，把战略重心放在沙溪，进行长期可持续的投资。要大力支持重点发展商和积极开放市场并重，形成更加充分的竞争态势，让村组在商洽合作中充分掌握主动权。组织各村组干部和村民积极外出学习，开阔视野，仔细调研，多方比较，公开决策，既积极主动又清晰慎重地与发展商签定战略合作协议。

二、以产业转型为主线，拓展产业空间

没有产业就没有城市，没有产业的转型就没有城市的更新。产业转型是城市更新的主线，沙溪必须对产业进行“加减乘除”。一是“加”，主动加入

大湾区特别是深圳的产业链分工。必须迎接大湾区中心城市的资本、产业梯度转移，对接深圳向西扩张的经济腹地，参加深圳产业链分工，这是沙溪能否顺利健康推进城市更新的关键。深圳的金融资本和居住功能向沙溪扩张已经非常明显，但高端制造的转移并不明显。深圳经济腹地向周边扩张是希望拓展金融、品牌、设计、文化等服务业功能，而吸取香港产业空心化的教训，始终希望把智能制造留在深圳，进一步疏解高能耗、用地多、劳动密集、有污染的制造业环节。但深圳用地紧张和人力成本不断高涨，制造业离开深圳是趋势。临近深圳西南部龙岗和宝安的东莞，积极利用珠江东岸科创走廊在政策、平台、用地等方面做了长期充分准备，华为等大批智造企业已经把生产基地落户松山湖，东莞还将进一步通过城市更新创造空间争取深圳优秀企业转移。深中通道首先是宝中通道，大桥的一边是翠亨，另一边就是空港，从空港到前海是深圳的传统制造业中心，而前海是未来十年的中心。这里的产业演变态势将是快速的、深刻的，对沙溪的影响是最直接的，我们必须重点关注。实际上宝安区最近也非常明确提出产业空间不足，希望通过深中通道跟与中山紧密合作。同时，深圳的服装产业体量远比沙溪大，价值链分工远比沙溪高，“名企、名师、名牌”的特点明显，我们有必要主动对接，通过城市更新去谋划和准备平台。二是“减”，要减去“小、散、乱、污”作坊。沙溪产业转型升级过程中虽然遇到困难，但也形成了以优质服装生产为核心竞争力的产业生态，面料供应、设计生产、包装运输、电子商务等要素相对完善，虽然是劳动密集型，但却是吸附了大量的就业人员，保证物业出租和餐饮、娱乐、住宿等方面的强大需求，是稳定沙溪经济社会的“压舱石”，我们必须认识到沙溪质造是沙溪产业更新的基础和起点，要以建设大湾区“时尚之心”为目标，引领服装产业的转型升级。而对于利用破旧房屋进行

生产的“小散乱污”服装作坊，不仅环境污染、消防安全问题突出，更是假冒伪劣服装产品的温床，严重影响了沙溪质造的区域形象，必须采取各种执法力量坚决出清。三是“乘”，通过城市更新为有基础、有潜力、有志向的本地企业提供优质的空间、人才支持，帮助他们发展产生乘数效应。全镇 45 家建立了研发设计团队的服装企业、55 个服装品牌所在的企业、11 家高新技术企业、5 家工业母机企业、10 家限上餐饮企业，包括益和堂等“百年老店”，长期以来是沙溪经济社会发展的支柱力量，这批本地企业有更好的成长性，有扎根沙溪的强烈愿望，有品牌化、总部化的实力和基础，我们要推动城市更新，着重满足和统筹支持这批企业。四是“除”，以黑臭水体整治倒逼低效污染产能退出沙溪。划定河道岸线和生态保护蓝线，推进污水处理设施配套管网建设，深入推进河长制，构建村、组、入河排水口、入河排水管网水污染源头单位四级管理责任主体，将全镇 28 条河涌精确划分到村、到组，开展重点排污企业系统化改造及高污染行业专项整治和清洁化改造，开展水环境执法专项整治、“十小”生产项目清理取缔专项行动和河道执法专项整治行动；加强源头控制，实施农业面源控源减排。

为实现产业的“加减乘除”，必须通过城市更新整理土地，把破碎、低效和配套不全的地块统一整理成连片、高效、配套完善的具有一定规模的产业平台，也就是创新管理体系，把空间相邻的工业用地整合成为统一管理的工业园区，各村按土地占比分红，保持“集体收租、企业获利、政府收税”的三层利益分配格局，在空间和属性上实现“化零为整”。同时，充分体现运用战略合作发展商的应有作用，动员他们一边开展土地整理规划，一边进行招商，使土地开发、物业建设、出售运营形成闭环。为此，须从三方面加强统筹考虑：一是从规划策划方面。中山现有的“三旧”政策对于商品住宅

用地的出让只有通过招拍挂，并没有像深圳一样通过城市更新单元机制与旧改意愿、公建物业、产业用房、用地贡献挂钩而协议出让获得商品住宅用地的机制，也就是这个阶段如果发展商直接把注意力放在商品住宅上，操作性不强、风险较大，作为政府是不愿意看到的。相反从产业用地、集体物业和农业发展入手，会受发展商、村集体和政府欢迎而可以迅速操作，甚至有奖励政策，政府必须明确镇城市总体规划和“三旧专项”规划必须确保产业用地的总量只增不减，村企合作必须坚持先产业后住宅，鼓励发展商与各村连片商讨，连片布局，突破各村行政壁垒，做好情况甄别，分类处理，要从区位、生产效益、产权、建设、手续完善、租金租约、产业门类及对周边影响等方面进行具体指标评估，帮助发展商和各村更好更快地切入。二是用好中山现有“三旧”综合用地政策。利用综合用地在用地功能、供地政策、平衡资金流的优势，充分调动发展商和村企整理连片产业用地的积极性，以商业、科创、居住用地在空间上的综合互补促进产城融合，为参与深圳产业链分工和本地企业转型升级创造空间。位于重要产业区块的，是未来产业发展的聚集区，鼓励规划成为以工业和商业、科研为主功能的综合用地，或者直接“工改工”、“工改科”；位于城市总体规划中居住、办公、商业等用地范围内，区位好、土地价值高的，是未来服务功能的集聚区，鼓励进行功能置换纳入整村改造，以“工改商”、“工改居”、“工改公”为主，促进城镇功能提升，完善公共服务设施配套；位于未来生态用地连片分布的集聚区，要严格控制扩张。对于分布零散、污染较重、产值较低的，要以拆除、搬迁为主，同时探索权益面积转移、生态补偿等办法鼓励功能转换。三要深入研究学习深圳利用城市更新保障和扩展产业空间的全套做法。深圳充分利用城市规划标准和准则、城市更新单元土地贡献率、容积率赋值、差异化土地价格等手段，

调动市场力量开拓产业用地用房，特别是智能制造、中试等新产业（M0）用地用房，为产业的持续升级提供保障。深圳学习上海的做法划定产业区块线，划定产业用地红线保障产业发展空间，促进工业用地集约高效发展，减少低效、零散工业用地。按照《深圳市城市规划标准与准则》要求，产业用地也可配建不超过总建筑面积 30%的小型商业和宿舍，鼓励研发生产、商务服务、生活休闲多功能融合。为扶持中小企业产业发展，保障其产业用房需求，按照《深圳市城市更新项目创新型产业用房配建规定》明确工改工的拆除重建类城市更新项目均需按照规划产业研发用房 12%的比例配建创新性产业用房，此部分用房免缴地价，由政府按照《创新型产业用房管理办法》回购，相关配建要求及创新型产业用房监管协议内容载入土地出让合同。创新型产业用房产权移交政府后统一录入全市产业用房供需平台，由政府以低租金或免租金的方式提供给需要扶持的中小企业。位于高新科技园及前海合作区等重点产业园区及地区的更新项目，其配建比例按产业园区管理的规定另行配建。关于城市更新单元规划配建产业用房，城市更新工业用地改造（工改工）改造后工业用地分为两种，一种是普通工业用地（M1），一种是新型产业用地（M0），改造较多的类型为 M0，其容积率首先要根据《深圳市城市规划标准与准则》划定的全市产业用地密度分区，再综合轨道交通、地块面积大小等予以系数修正。改造后的工业用地容积率一般在 4-6 之间。土地贡献与其他城中村改造、商业区改造一样，规定不少于拆除用地的 15%。地价方面，工改工后产业用房如自用，收 0.1 倍公告基准地价，如整体转让收 0.7 倍公告基准地价，如分割转让按照工业与办公基准地价的平均值收取 1 倍的公告基准地价，配套小型商业和宿舍收 5 倍公告基准地价。

三、提升城镇功能，构建发展新格局

深圳的持续崛起和深中通道的加快建设，广州在珠三角角色的转变，中山强调提高城市中心首位度，从均衡式的专业镇发展模式转变为组团式发展，以上因素从根本上改变了沙溪的城镇空间动力机制。广州于 2018 年 2 月发布了《广州市城市总体规划（2017-2035）》草案并公开征求意见，以“美丽宜居花城，活力全球城市”为目标，定位城市性质为广东省省会、国家重要中心城市、历史文化名城、国际综合交通枢纽、商贸中心、交往中心、科技创新中心，明确了粤港澳大湾区城市群协同发展目标，提出推进广佛同城、深化广清一体、优化广佛肇清云韶经济圈发展布局、强化与深圳东莞科技创新合作、加强与环珠江口重点地区的协作、拓展高铁经济带与西江-珠江经济带等七方面的空间策略，与深圳的同期总规编制原则中高度重视向西发展经济腹地，与中山从产业、交通等方面全面对接合作相对比，广州向南更加重视南沙，要把南沙建设为城市功能完备的城市副中心、广州面向粤港澳大湾区的门户。同时亦因为广州在经济职能上定位为商贸中心、科技创新中心，其产业对中山辐射能力，显然弱于作为高科技产业和智能制造中心的深圳，即使有也是把重点放在南沙。所以深圳和广州对中山经济辐射能力此消彼长的格局，将使沙溪传统的空间动力点从原 105 国道与旧岐江公路交汇处，转移到深中延长线也就是中开高速与广珠西线在凤凰山西南角的交汇处。同时，由于中山已经强烈意识到城市中心首位度不高带来高端产业要素集聚力不强，而进一步导致全市产业转型升级困难的严重问题，从 2016 年开始强调组团式发展，以交通强市为重要手段，进一步以主城区为枢纽布置高铁、轻轨、高速公路、快速交通站场，着力打造高水平的岐江新城，加

强中心城区医疗、教育、公园等公共服务设施建设，把沙溪纳入中心组团，全力提高主城区承接深圳等中心高端要素外溢的能力。沙溪必须把传统和新的空间动力点结合起来，主动对接主城区，着力构建新的“一主四副”空间发展轴，大力提升城镇交通、生态、市政功能，为城市更新提供坚实基础。



“一主”是深中通道延长线也就是中开高速，和广珠西线相交与凤凰山西南角，成为深圳向西扩张经济腹地通道与广州向南辐射珠西岸区域通道的交汇点，这里是沙溪乃至全中山未来的发展动力点，是沙溪对接湾区两个中心城市特别是深圳辐射的门户，要以此为原点通过凤凰路、工业路、宝珠路，

向西南连接大涌镇核心区域，向东面连接中山主城区的主动力轴博爱路，提高道路通行能力，提升道路两边土地利用水平，促进设计、金融、商业、会展等城镇高端功能沿轴线集聚，构建沙溪新的城镇发展主轴，辐射推动主轴串联的康乐、涌头、涌边、中兴、龙山等片区城市更新。“四副”包括：中开高速和 105 国道相交于凤凰山的东南面，是深圳向西扩张经济腹地通道和广州传统辐射中山的交汇点，这里是沙溪未来发展的次动力点，此点同时位于沙溪传统发展副轴沙溪南路-新濠路上，使此副轴辐射能力进一步增强，有利于推动濠涌、虎逊片区发展，促进物流、商业、居住功能，这是第一条纵向发展副轴。而由此次动力点沿隆兴路南路和即将开工建设的隆兴北路与宝珠路、旧岐江公路、新岐江公路相交，接入广珠西线，南北连通中开高速和广珠西线，对外发挥着沙溪区域交通的重要功能，对内串连着沙溪行政中心、生态核心、商服集聚区等重要空间，是第二条纵向发展副轴。由新的发展主轴与两条纵向发展副轴围合及辐射的空间将迎来新的发展机会，土地价值上升，适合配备商业和公共服务，一般的工业将逐步退出该空间，对于高素质的企业需在镇内腾出空间安置，而第三条纵向发展副轴是对康乐路进行拓宽改造，打通通往大涌的断头路，提升通行能力，既可以疏导大涌对外交通，更可以缓解沙溪康乐、涌头、涌边、港园的交通拥挤，更可以提升沿线大量低效用地价值，承接高质量工业企业，打造沙溪质造区域。传统的发展主轴也就是旧岐江公路辐射区域，相对新的城镇发展主轴，由于动力较弱，将成为新的横向发展副轴。

中山市高速公路网规划图



按照新的发展主副轴格局，以面向大湾区、融入主城区、连通周边镇、促进内循环为目标，重新梳理和优化区域和内部交通路网，形成快速路、主干道、次干道和支路相匹配的道路交通体系。首先，要外联湾区大路网。要全力争取中开高速设置沙溪凤凰山互通，实现广珠西线高速和中开高速在我镇的快速转换，全面梳理提升隆兴路、工业大道、康乐路、兴工路四条干路，

形成湾区交通价值高地。对内要理顺片区交通微循环，打通镇村内部断头路，对拥堵路段和关键节点进行升级改造，破除交通瓶颈。逐步完善慢行道路网络，提高绿色出行方便性、快捷性。要率先实现沙溪、大涌组团交通共建，加紧建设凤凰路，加强沙溪大涌的交通联系，启动宝珠路、工业大道、兴工中路、康乐路道路升级改造工程，加强完成云阳路、汉基路招标及预算工作，逐步改善密集片区的交通微循环。

构建新的发展轴格局必须大力提升生态环境。首先，要加快凤凰山森林公园和滨河湿地公园的建设。凤凰山是我们产业转型升级和高端要素承接的依托和后盾，按“山上生态，山下业态”的理念，打造包括体育公园、儿童公园在内的主题公园，为群众提供良好的生态休闲环境，提高城市建设的品位。目前已完成凤凰山森林公园（包括体育公园和儿童公园）总体方案设计和主园路设计。其次，继续推进滨河湿地公园建设。滨河湿地公园（二期东段）投资约 1800 万元，已进场施工，将与滨河湿地公园（一期西段）和规划中的北岸农业观光旅游区形成互通，进一步提升“两岸”景观水平，为群众提供更好的休闲活动空间。再次，大力推进水环境综合整治。一是重点做好黑臭水体整治。科学合理编制《沙溪镇水环境综合整治专项规划》，全面分析黑臭水体的成因，确定控制目标，以“适用性、综合性、经济性、长效性、安全性及美观性”作为黑臭水体整治思路。按照“控源截污、内源治理、清水补给、水质净化、生态修复”的基本技术路线具体实施，体现科学性、系统性、长效性。二是开展现状污水管网系统的排查与修复，确保污水系统的正常运行。“黑臭在水里，根源在岸上，关键在排口，核心在管网”，开展全面的污染源调查工作，从点源污染、面源污染、内源污染三大方面进行详细调查，开展排污口的详查、污水溯源排查、雨污管道混接调查及河涌底泥

检测等详细调查，加强污水管网维护工作。

城市更新也必须保留沙溪传统的历史痕迹和深厚的文化底蕴。城市文化是区域发展的灵魂，是构建城市特色的基因。沙溪是历史文化名镇，800多年的发展历程形成了完备的城镇功能体系，构建了许多具有高度艺术价值的历史文化街区和建筑，牌坊、祠堂、石板街、华侨屋星罗棋布在各个村落，成为见证历史沧桑、凝聚村民感情、展现隆都文化的凝固音符。在城市更新规划和建设过程中，要高度重视保护和利用好这些宝贵的财富，使这些历史文化街区和建筑焕发出应有价值，更好地传承地方文化。

四、协商规划，平衡各方面利益

城市更新要顺利启动必须平衡公共服务、权属人、发展商的利益，城市规划是最重要的平衡平台。现行规划编制机制有其必然性，但也存在很多问题。作为法定审批依据的控制性详细规划编制，有时不重视土地产权属性和现状条件，周期过长，刚性过强，程序过繁，导致控规的指标体系与实际发展的需要和可能脱节，给政府、发展商和土地权属人都带了许多困扰。而最新一版的市城市总规划正在重新组织编制，这就为沙溪进一步明确城镇功能定位、空间重构和城市更新创造了广阔的舞台和窗口期。要以此为契机，贯彻高质量发展的要求，衔接土地利用规划和城市规划，平衡城镇人口、产业、用地、交通、市政、公服、生态的关系，更好指导镇“三旧”专项规划，调动市场和权属人积极性，结合实际编制“三旧”片区策划和“三旧”单元规划，制定有用的控制性详细规划。要充分借鉴香港、深圳容积率分区、协商规划、开发商带修规方案投标土地的经验，积极创新城市更新单元规划编制思路，从地块控制走向单元控制、从全面刚性控制走向刚性和弹性要求兼顾、

从单一的规划技术走向规划与经济评估并重、从单层、强制性规划走向分层、协商式规划,创造机制让发展商做“三旧”改造片区策划建议方案,镇政府经过评审、优化、报批后形成正式成果,在镇“三旧”专项规划的指导下,把片区策划方案的有关安排落实到控规或者“三旧”改造单元规划中。

具体来说,政府须积极有为,加强顶层设计和统筹协调,着力做好基础设施,调动土地权属人、发展商的积极性,大力保障村集体和开发商利益,明确用地贡献、公共服务设施、回迁房先建设、先移交才能拆迁供地和物业销售。须注意防止开发强度节节攀升和产业规划落实不到位的问题,这也是深圳十年来城市更新遇到的问题,对此要建立两个机制。第一是开发强度的控制机制。市场作为运作主体,将以经济利益优先为价值导向,容积率是开发商与政府经济博弈的焦点。鉴于建设目标以及目前公共、市政、交通设施的压力,管理者需在开发量、捆绑设施、贡献用地方面与开发商斤斤计较。深圳创造出基准容积率 F1、经济容积率 F2、奖励容积率 F3 管理机制,把发展商对容积率的追求变为推动公共服务设施和产业空间扩展的动力,反过来也是对追求高容积率冲动的“刹车”机制,值得我们认真学习研究。第二是产业规划落实机制。深圳的更新项目存在规划确定的产业功能在后续的实施过程中由于利益关系很难落实的问题,造成很多优质产业资源不能得到很好的部署。这就需要对于产业用房自持、整体出售和分割出售区别采取不同的供地方式和地价,并采取园区管理对全过程加强监管。

步 骤

政府要积极有为地加强统筹，必须对城市更新工作的全流程管理，按照政府主导、规划引领、强化统筹、产业优先的原则，根据沙溪镇城镇发展和用地权属概况，协调公共利益、土地权属人、发展商利益的要求，旧城镇、旧村庄和旧厂房更新的特点，要分类别进一步作出指引，为此梳理了“五步走”行动路径。

一、前期准备期（至 2018 年 4 月）

该阶段要着力做好思想、政策、资源导入，主要任务有：1、政府主动适应形势发展要求，深入研究沙溪实际问题，提高干部群众对城市更新的认识，广泛宣传城市更新的概念和内涵。2、积极引入和筛选优秀的发展商，推动村集体与发展商接洽。要支持帮助各村组织干部、村民代表、党员走出去多看，开拓视野，增长见识，对发展商进行深入考察和对比，最后政府与村集体、发展商就合作方案达成初步共识，签订合作框架协议。3、动员本地制造、商业企业谋划自身转型升级所需的用地用房问题，提前与发展商对接商洽。4、调动本地房地产的积极性与主动性，动员其充分发挥自身产业基础和社会网络优势，与发展商合作推进城市更新项目。

二、策划规划期（2018 年 4 月至 2019 年 6 月）

这个阶段是城市更新的核心阶段，政策性、利益性、技术性强，政府要统筹协调六个方面的重点工作：1、镇政府完成“三旧”改造专项规划，纳入年度实施计划和报省标图建库。2、村集体开展不动产基础资料调查和更新意愿调研，提交地块现状详细信息及更新意愿汇总表。3、发展商按照相

关技术编制指引，编制片区策划方案（建议稿），并提交镇政府组织审查、公示。4、发展商按照相关技术编制指引，编制改造项目单元规划（建议稿），并提交镇政府组织审查、公示。5、镇政府编制正式“三旧”改造片区策划方案和“三旧”改造项目单元规划/控制性详细规划并向上报批。6、发展商设计“三旧”改造项目方案，并提交镇政府向上报批。

国土部门要做好项目标图建库与纳入年度实施计划，规划部门要做好城市更新片区策划方案和项目单元规划审查，发展商要编制项目“三旧”改造方案并报审查，村“两委”要做好集体表决同意方案，市三旧办要做好“三旧”改造方案审查。

三、报批供地期（2019年6月至2020年6月）

这个阶段是城市更新的最关键阶段，要协调村集体、发展商完成“三旧”项目用地供地手续，扎实推进四项工作：1、村集体按程序选定合作发展商。2、发展商与村集体签订拆迁安置补偿协议并实施。3、发展商对“三旧”改造范围进行拆除。4、进行“三旧”改造项目供地：（1）发展商自行市场化收购临近用地。（2）政府收回国有用地，以商业、综合用途等功能设置一定条件进行公开出让。（3）政府征收村集体用地，以商业、综合用途等功能协议出让到村企合作公司。（4）村集体将农村经营性建设用地进行流转（入市拍卖、出让）。

村“两委”要落实集体表决同意选定发展商、同意补偿标准，政府要对转为国有的用地实施征收，收回土地使用权；国土部门要注销原产权，协议出让或招拍挂，办理土地使用权证；规划部门要根据规划设定用地条件；财政部门要落实“三旧”补偿款项；税务部门要落实“三旧”项目税费优惠。

四、报建建设期（2020 年 6 月至 2022 年 12 月）

这个阶段有三项任务：1、政府与发展商签订监管协议书，明确监管措施、配套公建、动工时间、建设周期等责任义务。2、发展商设计图纸，进行规划、施工等报建。3、发展商进行动工建设。

规划部门要审查建设方案，住建部门要审批施工报建、安置房建设与回迁或异地安置，政府要与发展商签订监管协议，国土部门要办理项目房地产权证。

五、回迁运营期（2022 年 12 月至 2023 年 6 月）

这个阶段有四项任务：1、发展商完成“三旧”改造建设项目验收。2、发展商移交配套公建给镇政府。3、发展商对补偿协议部分物业移交村集体，原业主进行回迁。4、发展商对“三旧”改造项目进行招商、投产、销售和运营。

规划和住建部门要验收安置房、公共设施和开发项目，经信部门要协助招商运营，村“两委”要组织接收物业、回迁，政府要接收配套公建。

附录一：中山“三旧”若干重要政策要点

一、土地转功能

工业转功能为商住用地等经营性用地，国有土地使用权由政府依法收回的，必须采用招标、拍卖、挂牌等公开出让。

二、土地权属人补偿

土地收入通过招拍挂公开出让，土地出让收入扣除计提的省市专项资金（不计提市交通建设专项资金）后，由财政按余额的 90%比例分成给镇区财政。对公开出让时容积率在 2.5 以下（含 2.5）部分的，镇政府（区管委会、办事处）可将所得纯收益的 60%比例补偿原土地使用权人，超过 2.5 部分不再计算补偿款。

收回国有企业用地和农村集体建设用地进行性开发补偿：土地出让收入扣除计提的省市专项资金（不计提市交通建设专项资金）后，由财政按余额的 90%比例分成给镇区财政。对公开出让时容积率在 2.5 以下（含 2.5）部分的，镇政府（区管委会、办事处）可将所得纯收益的 60%比例补偿原土地使用权人，超过 2.5 部分不再计算补偿款。但政府收回原属国有企业旧工业用地後，改变为商业、商品住宅等经营性用途公开出让的，不与第八项同时享受补偿政策。

三、用途复合兼容

根据“三旧”改造单元规划或者控制性详细规划，可以对“三旧”改造用地进行两种或以上用途兼容复合利用，依据不同用途建筑面积占比和主要规划功能，确定主用途。依据不同用途的建筑面积进行地价评估，并以市场评估价为重要参考、不低于主用途用地基准价为原则，经集体决策后确定公开出让起始价。

四、自行改造

权属人自行改造用地范围内涉及多个土地使用权人的，可采取以下方式整合：一是将土地使用权和房产收购过户进行土地整合，二是以土地房产权益作价入股的方式进行土地整合，需承诺旧建筑拆除后开发投资进度达到 25%前股权不变。

自行改造将工业用地等土地用途改变为商业等经营性用地自行改造，不包括含商品住宅用地，由市国土资源局与原土地使用权人重新签定出让合同，按市场价补缴土地出让金。如果按此实施，应当按项目单元规划或控制性详细规划要求，提供涉及改变土地用途面积不小于 20%的用地，并配建城市基础设施、公共服务设施或者其他公益性设施后无偿移交政府（非连片贡献 15%）。具体标准要求在片区策划方案中明确，并在规划条件中落实。

自行改造调整容积率：以出让方式取得的国有建设用地，经批准调整容积率等土地使用条件的，现有工业用地用地改造后不改变原用途只提高容积率的除外，由市国土资源局与原土地使用权人重新签定出让合同，并按市场价补缴土地出让金。

集体经济组织自行改造。通过协议方式供地到集体经济组织名下，或者在征得集体经济组织成员会议三份二以上成员或者成员代表会议三份二以上成员同意的前提下，可通过协议方式供地到该集体经济组织成立的一家全资项目公司名下。集体经济组织与有关企业合作改造的，可以通过协议方式供地到双方组建的项目公司名下，但该合作企业须由集体经济组织自行组织土地房屋权属等基础数据调查，按广东省农村集体经济组织管理规定民主表决确定拆迁补偿安置方案、改造成本经审核后，依据经批准的方案，按照招标投标相关规定和程序通过公共交易平台选定。

支持集体经济组织在土地前期整备和土地后期开发两阶段以公开方式引入社会资金。在土地前期整备过程中垫资、协助进行土地整合、建筑物拆迁、土地通平、办理用地手续等工作的，应当采用公开方式选定。

五、办理完善历史用地手续

一是用地面积原则上不小于 15 亩。二是 2007 年 6 月 30 日之前影像图上盖建筑物投影面积及现状上盖建筑物基底面积占用地面积比例均不小于 30%。三是改造方案明确对上盖建筑物进行拆除重建。

附录二：政策调整方向的思考和建议

一、**进一步调动社会资本。**参考深圳城市更新的做法，扩大土地开发权的授权范围。对于拆除重建项目，设定政府收回、政府收购和权利人自行改造等多种改造方式，新增“开发主体”类型，城市更新项目的土地使用权可以不通过从 2004 年开始全面执行的城市经营性土地统一“招拍挂”供地渠道获得，更新对象范围由“城中村”扩大至“城中村”、“旧工业区”、“旧商业区”和“旧住宅区”等四旧区域。权利主体可组织编制更新单元规划，充分反应利益诉求。参考珠海市做法，通过引进有实力的城市运营公司来投资开发、建设、运营和管理城市，遵循市场经济客观规律的做法，城市的开发建设运营和管理应以优质企业为主导，政府在政策扶持、宏观指导等方面发力。

二、**对“三旧”改造项目容积率管理进一步细化。**最新修订的《中山市“三旧”改造实施细则》（2017 版）没有对容积率作具体规定，建议参照深圳、广州等做法，按照开发成本核算的方法来确定“三旧”改造项目容积率，设定基准容积率 F1、经济容积率 F2、奖励容积率 F3 等指标值，合理组合搭配确定“三旧”改造项目容积率。具体步骤为：第一步，确定基准容积率 F1。通过“三旧”改造专项规划划定容积率密度管制分区，确定各“三旧”改造项目的容积率分级控制指标和调整幅度。第二步，计算经济容积率 F2。采取“总收益—总成本分析法”，F2 按照“总收益 = 总成本+ 合理利润”的公式进行计算。第三步，比较 F1 和 F2。二者以数值高的作为取值基准，再加上奖励容积率 F3，即以 $(F1, F2<\text{取最大值}>)+F3$ 作为对象，进行设施承载力评价及交通影响评价。第四步，设施承载力评价及交通影响评价。如果评价认为各项公共服务设施、市政基础设施、交通基础设施、环境卫生设施均能够承载以 $(F1, F2<\text{取最大值}>)+F3$ 为强度的开发，则将 $(F1, F2<\text{取最大值}>)$

+F3 纳入到控规中，确立其法定地位；如果评价的结论认为其不能承载，则需要重新评估项目是否可行。第五步，重新评估项目是否可行。如果项目确实可行，政府应在法律许可的范围内，通过拆迁补偿成本折抵地价款、税收优惠、减免配套费用等经济手段对该“三旧”改造项目予以扶持，调动开发商的积极性；同时，以管理单元为单位进行控规的修编，增加各项设施的承载力。如果项目不可行，则暂停项目推进。

三、适量商品住宅用地调动市场积极性。广东省人民政府《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）提出，完善利益共享机制，充分调动土地权利人和市场主体参与改造的积极性。针对目前由增量扩张转向存量挖掘的土地资源开发利用发展趋势，政府在城市更新改造工作上对市场主体和土地权利人进行合理让利，政府在制定土地整備政策的时候需结合城市更新项目需求，提供商品住宅用地等相应的供地政策支持。就深圳而言，城市更新已成该城市土地和住房供应的“主力军”。从2009年至2017年，深圳市通过城市更新实施已累计供应用地面积约1431公顷；在民生设施方面，2017年上半年通过规划落实保障性住房20.65万平方米、中小学5所、幼儿园8所、社康中心9家、公交首末站11个。2017年，深圳市规划国土委落实“强区放权”要求，修订相关政策，为各区提供政策支持保障。1月份发布新版《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》；4月份，城市更新局有针对性出台了《关于规范城市更新实施工作若干问题的处理意见（一）》；随后，又起草制定了《关于规范城市更新实施工作若干问题的处理意见（二）》（征求意见）；修订了《深圳市拆除重建类城市更新单元旧屋村范围认定办法》（征求意见），《深圳市城市更新项目保障性住房配建规定》附图动态修订也已出台，目前正在征求意见中。另还有其它8项配套政策正在研究推进中。