

存量建筑用途转换的实践探索、现实困境及破解思路

——以深圳市为例

张丽娜¹, 杨鹏举²

1. 深圳市规划国土发展研究中心, 广东 深圳 518000

2. 深圳市城市规划设计研究院, 广东 深圳 518000

DOI:10.61369/UAID.2025020015

摘 要 : 进入存量时代, 如何靠管理、优化、配置去盘活城市存量资源成为高质量发展的核心命题。在此背景下, 本文以深圳市为例深入剖析存量建筑用途转换面临的现实困境, 并试图从“政策包、工具箱、数据库”全链条全环节提出破解思路。

关 键 词 : 盘活存量; 用途转换; 高效利用; 弹性管理

Practical Exploration, Practical Difficulties and Solutions to the Conversion of Existing Building Uses — Taking Shenzhen as An Example

Zhang Lina¹, Yang Pengju²

1. Shenzhen Planning, Land and Development Research Center, Shenzhen, Guangdong 518000

2. Shenzhen Urban Planning and Design Institute, Shenzhen, Guangdong 518000

Abstract : As we enter the era of urban stock optimization, revitalizing existing resources through management, optimization, and allocation has become a pivotal challenge for high-quality development. Taking Shenzhen as a case study, this paper examines the practical challenges in repurposing existing buildings and proposes comprehensive solutions across the entire process—from policy frameworks to toolkit implementation and database integration—to address these challenges.

Keywords : revitalizing stock; purpose conversion; efficient utilization; flexible management

一、存量建筑用途转换研究背景

(一) 是破解城市发展瓶颈的有效措施

随着经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段^[1], 深圳市面临着建设用地严重不足的难题, 盘活存量空间成为未来发展的必要选择。一方面, 城市发展空间不足, 深圳市陆域国土空间面积不到2000平方公里, 约为北京的八分之一, 上海的三分之一, 开发强度与纽约、东京等世界一流城市基本持平, 是全国土地开发强度最高的城市之一, 城市空间建成度邻近极限。另一方面, 大量现状建筑闲置或低效使用, 随着城市发展和产业转型升级等客观需求变化, 很多存量建筑由于各种原因导致空置或经营不善, 盘活此类空间资源将为城市高质量发展拓展更多可用空间。

(二) 是城市更新政策体系的重要补充

深圳作为先行示范区, 在存量土地资源流转再利用方面有诸多探索和实践, 目前已形成系统完整的城市更新制度体系, 以拆除重建、综合整治和功能改变三种模式为主要路径^[2], 以用地功能和开发强度的调整为核心抓手^[3], 有力支持了存量土地资源的优化配置, 有效推进了城市高质量发展。进入新阶段, 社会经济环境发生深刻变化, 房地产行业面临巨大挑战, 市场预期、去化

周期、销售价格等明显缩水, 传统依靠容量提升促进功能优化的城市更新模式难以为继, 存量建筑空间挖潜成为政府获取发展空间的重要来源。存量政策体系及治理对象也应随之调整以适应新形势新要求。

二、存量建筑用途转换相关实践及现实困境

(一) 相关实践

深圳在存量建筑用途转换方面进行了积极探索, 出台功能改变类城市更新、非居改保等(详见表1)等专项支持政策。主要包括三种路径: 一是功能改变类城市更新, 主要目的是落实城市规划功能, 一般不改变产权, 不增加经营性建筑面积, 经济收益小, 市场响应寥寥。二是“一事一议”询函, 主要面向城市重大项目迅速落地需要, 不改变产权, 不增加经营性建筑面积, 通常以政府统租的形式, 将既有建筑进行改造再利用, 为重大项目提供空间载体。三是“5年过渡期”, 主要面向增加公益性功能需求, 不改变产权, 不增加经营性建筑面积, 允许以5年为限, 利用存量房产补充保障性租赁住房、运动场地、养老设施等公益性设施。

作者简介:

张丽娜(1989.07—), 女, 汉族, 山西晋城人, 学历: 硕士, 职称: 中级, 研究方向: 城市规划。

杨鹏举(1989.02—), 男, 满族, 河北承德人, 学历: 硕士, 职称: 中级, 研究方向: 城市设计。

（二）现实困境

1. 现有政策支持力度不足

当前，深圳市面临商办空置与公服、住房不足的结构性问题。一方面，现状办公建筑大量空置。根据2020年底建筑物普查，深圳市办公建筑约0.97亿平方米，较10年前翻了3倍。参照2023年JLL《中国办公楼租赁指南》调研结果，深圳办公空置率达25.4%，位于四大一线城市之首。另一方面，居住、公服短板明显，根据2020年“三调”数据，全市居住和公服用地占比明显低于北京、上海、广州等国内城市，人均公服用地低于国标下限5.5平方米/人。

表1：深圳市存量建筑盘活利用政策实践

	功能改变类城市更新	非居改保	空闲资源改运动场地	公有房屋改养老服务设施	既有建筑物用途转换
政策名称	《深圳市城市更新办法实施细则》（2012年1月）	《关于既有非居住房屋改建保障性租赁住房的通知（试行）》（2022年12月）	《深圳城市社区运动场地设施建设三年试点改造计划（2023-2025年）》（送审稿）2025	《深圳市关于促进和规范利用既有房屋改造为养老服务设施试点工作指引》（送审稿）2025	《深圳市既有建筑物用途转换实施办法》（送审稿）2025
政策目的	落实规划功能。	增加保障性住房	增加社区运动场地	增加养老设施	促进商务办公化，增加公共服务设施，保障产业落地
近用对象	规划土地用途发生变化的现有建筑物	现状闲置和低效利用的非居住建筑物	城市闲置用地用房	政府、事业单位空置房屋	现状闲置和低效利用的非居住建筑物
用途转换方向	/	改为保障性住房	改为运动设施	改为养老服务设施	改为各类公共服务设施；商业、办公、酒店互转，特殊区域可转为公寓、厂房、研发用房、仓库、物流互转，或转为科研、创新创业产业
政策激励	可加建附属设施	/	/	/	/
地价优惠	加建城市基础设施和公共服务设施的，相应建筑面积部分免收地价	5年过渡期，免地价	5年过渡期，免地价	/	5年过渡期，免地价
其它	/	/	/	建设补贴、运营补贴，税费减免、水电气优惠	/

这种结构性失衡短时间内难以靠土地腾挪来解决，通过建筑用途转换成为破解空间错配问题的有效措施。然而，按照现行建筑用途管理规定，审批流程繁琐、办理时限长、改造成本高，难以满足市场需求变化，也无法释放市场活力。按照现行支持政策，覆盖范围相对有限，盘活力度不足，难以系统性解决功能结构失衡问题。

2. 城市规划弹性适应和统筹引导不足

城市规划功能在市场需求发生快速变化时难以及时响应，促使市场自发推动存量建筑用途迭代。从转换类型来看，大致可分为三类情形。一是“私转公”，公共利益驱动，为快速解决民生短板问题，政府通过租赁存量物业改造为各类公共服务设施，如利用社区底商改造为社区健康服务中心、党群活动室，利用低效工业厂房改造为学校、医院等公共设施，利用空置商办用房改造为保障性租赁住房等；二是“公转公”，如利用政府公有物业补充养老服务设施；三是“私转私”，受到经济利益驱使、相关规划滞后、土地批后监管不力等因素影响，深圳市场上出现了“工改商”“工改居”“商办改公寓或酒店”等改变建筑批准用途的行为^[4]。

事实上，上述绝大部分情形，属于合理转换诉求，但是不符合城市规划批准用途，按照建筑用途管理规定，绝大部分属于违法建筑，带来大量信访投诉问题。这种现象背后，本质上是城市规划的“制度时滞”效应，传统城市规划主要服务于开发建设行为，缺少对存量建筑空间的挖潜、盘活和功能优化引导。建筑用途合理转换是一个能够提升空间使用效率和综合社会价值的重要手段。但如果转换不当也会引起很多社会问题。需要市场机制和政府引导、干预合理平衡。政府（规划主管部门）需要主动

作为，在存量建筑盘活利用过程中发挥好“统筹、引导、规范”作用。

3. 配套制度和技术标准相对滞后

现阶段，建筑用途转换相关技术标准和实施细则的制定相对滞后，制度设计的整体性、协同性有待提升。虽然鼓励用途转换相关导向文件密集出台，但整体来看，存量建筑用途转换的制度建设尚处于起步阶段，尤其是在建筑用途管制、地价计收规则、建筑用途分类标准等重要基础性规定方面存在诸多不适应，导致实践中难以操作的问题。

一是，现行以“两证一书”为核心的用途管理制度体系，其底层逻辑是相对严格的用途管控思路，难以适应市场动态变化的用途转换需求。传统用途转换路径主要针对永久性土地用途变更，程序上需要通过规划调整程序，经批准后，重新签订土地出让合同并补缴土地差价，流程复杂，且很难实现资金平衡。二是，现行以“深标”为核心的标准体系，其底层逻辑是服务于规划编制和土地出让，难以适应新时期多样化业态更新需求。如各类社区嵌入式服务设施等国家层面鼓励的新业态，创新创业产业、公寓等市场上实际存在的业态，均未纳入深标建筑用途分类标准。

三、深圳存量建筑用途转换的破解思路

（一）总体思路

存量建筑用途转换和盘活利用是一个系统性命题，需要“政策包”，也需要“工具箱”和“数据库”。一是，通过政策“打补丁”，进一步提升既有建筑空间的市场适应性，促进形成“自下而上”的城市治理新模式；二是，规划管理各环节综合施策，逐步构建“自上而下”的精细化存量空间治理路径；三是，加强技术支撑，利用数智手段提升存量空间管理效能。

（二）拓展“政策包”

既有建筑用途转换的制度创新将为城市发展提供更灵活高效的存量更新路径。通过专项政策，化解传统用途管制与地价机制约束，可有效盘活低效存量建筑，优化城市功能结构。建议基于“非居改保”“改养老”等试点政策经验，进一步补充完善，探索允许实施用途转换的各类情形，过渡性与持续性政策路径相结合，进一步健全存量资源转换利用机制。让合理转换需求合规合法，充分释放市场活力，高效实现综合性的更新效果。

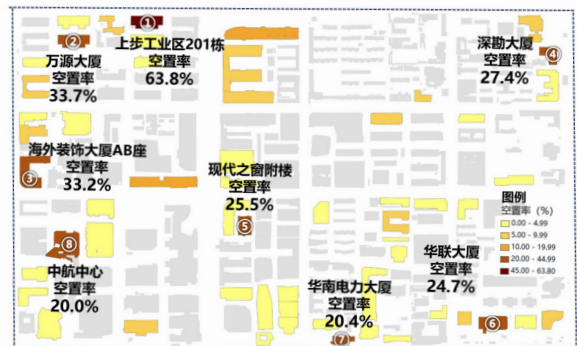


图1：华强北现状建筑空置情况分布图

数据来源：《华强北片区产业调研报告》（2022年10月）

（三）完善“工具箱”

1. 体检评估：精准识别低效建筑空间分布

当前城市体检评估主要聚焦于土地利用层面，难以满足新时期精细化治理需求，亟需将评估对象从“低效用地”拓展至“低效建筑空间”。通过现状体检精准识别存量低效及空置建筑，划定低效建筑集中单元，从而为城市发展挖掘多维度的潜在可利用空间。

以深圳市华强北为例，2022年调研数据显示，在1.45平方公里的范围内，片区既有建筑空置总面积近20万平方米，单栋建筑最大空置面积约6500平方米，可利用低效建筑空间资源可观，把这些空间高效利用起来，将有助于快速缓解片区设施不足等现状问题。

2. 规划引导：增加对现状保留用地的规划指引内容

科学谋划存量低效建筑用途转换方向是提升空间利用效率的关键切入点。在理清存量低效建筑空间分布情况的基础上，需要通过规划整合形成一定的规模效应，也需要通过有序引导来实现空间资源价值最大化。但当前深圳法定图则规划编制中，通常将地块分为现状保留、规划两大类，针对现状保留地块，以现状功能或土地出让合同功能进行表达，缺少规划提升指引相关内容。未来需要以需求为导向统筹谋划差异化建筑用途转型方向，对碎片化低效建筑空间资源进行统一的盘活规划和引导。

3. 弹性管控：创新规划土地弹性管理

允许规划批准的土地和建筑用途有一定程度的动态调试空间，有利于提高规划适配性，更好的应对不断变化的市场需求。2023年11月上海率先印发《关于促进城市功能融合发展创新规划土地弹性管理的事实意见（试行）》，提出在不改变用地性质前提下，对部分规划地类叠加产业（M0）、公共设施（C0）、绿化

（G0）和物流仓储（W0）等五类融合管理要求，提高规划弹性适应能力。相对之下，深圳市仅在《深标》中提到鼓励可混合使用的用地类别，缺乏具体适用范围和引导要求。建议转变深圳传统规划管理中“局部调整”做法，研究建立弹性灵活的存量空间用途管理制度^[5]，科学设定用地混合类型，完善土地混合利用和建筑用途转换的管控要求和指引。

（四）构建“数据库”

当前建筑用途转换管理面临现状产权立体复杂、低效空间碎片化分布等现实问题，通过改善管理机制或增加人员投入带来的行政成本巨大。存量建筑空间资源转换利用需要借助数字技术，跳出二维看三维，跳出物理空间看数字全息空间，构建面向建筑全生命周期的“数智治理平台”。结合建筑用途管理的真实业务需求，融合多元数字信息，实现易读易懂，直观传递，人机交互，智能协同的数智化精细化空间治理场景，支撑真实管理业务环节的工作效率提升。

四、结束语

存量建筑用途转换机制的建立和完善是一个漫长而艰难的过程，尽管深圳及其他城市的既有实践已经进行有益探索，但仍存在大量制度性挑战亟待正视和积极应对^[6]。本文结合深圳面临的现实困境，从政策、评估、规划、管理等多维度展开思考，提出未来需要进一步完善存量更新政策体系，深化细化城市体检评估内容、强化对盘活存量建筑资源的规划引导，加快构建更加弹性灵活的土地和建筑用途管理制度，建立适应精细化发展的数智治理平台等建议，为下一步存量建筑资源盘活利用相关制度建设提供参考。

参考文献

- [1] 马红杰. 北京城市更新发展历程和政策演变——全生命周期管理和评估制度探索 [J]. 世界建筑, 2023, (04): 4-9. DOI: 10.16414/j.wa.2023.04.017.
- [2] 深圳市人民政府. 深圳市城市更新办法 [EB/OL]. (2009-10-01)[2024-01-23]. https://www.sz.gov.cn/szsrnzfxgk/zc/gz/content/post_10514848.html
- [3] 邹兵. 增量规划向存量规划转型：理论解析与实践应对 [J]. 城市规划学刊, 2015, (05): 12-19. DOI: 10.16361/j.upf.201505001.
- [4] 吴桂敏, 宁智. 擅自改变建筑批准用途行为分析 [J]. 特区经济, 2023, (06): 34-37.
- [5] 谢正梁, 张春阳, 许世光. 微更新语境下城镇存量空间用途变更困境及制度优化路径 [J]. 现代城市研究, 2025, (01): 83-90.