

存量规划与城市更新——深圳的探索与实效

(邹兵修改于 2017 年 10 月 4 日)

导读:

2017 年 5 月 4 日在深圳举办的第一期注册城乡规划师继续教育培训班上,深圳市规划国土发展研究中心总规划师邹兵以《存量规划与城市更新——深圳的探索和实效》为题向学员们阐述了存量规划和城市更新的相关概念和理论,以深圳的实践为例介绍了城市更新的演进历程、规划政策特点以及实施成效,分析了城市更新面临的问题和挑战,对存量规划和城市更新的发展走向提出了进一步思考。

一、存量规划与城市更新及相关概念解析

1. 存量发展

从广义上说,存量发展模式是指不依赖经济增量而通过对城市现有存量资产的经营、管理来实现其保值增值的方式。但在现阶段,中国城市还很难完全实现这种模式的根本性转换。当下所谓的存量发展,重点还是强调土地利用模式由粗放向集约的转变。即在不新增建设用地的前提下,通过存量用地的挖潜提效来实现经济增长。无论是中央提出的“框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量”新要求,还是地方实践的“总量锁定、增量递减、存量优化、流量增效、质量提高”,都是针对建设用地规模的管控和使用效率的提高,无关乎人口、产业、开发建设规模的增减。因此,存量规划也主要是

针对存量建设用地的规划，聚焦于已建低效用地的再开发和闲置用地的再利用。在中国城市仍处于继续发展建设的时期，还很难将城市存量资产的运营、管理作为城市工作的主要重点。

2. 增量用地与存量用地

增量土地和存量土地借鉴于资产管理中的增量资产和存量资产的概念，源于我国严格的“农转用”管理制度和高度集中、自上而下的土地指标计划管理制度。

增量土地，又称新增建设用地，通过农转用，农用地和未利用地的征转获得，即所谓土地供应的一级市场。存量用地，是指城乡建设已占有或使用的土地，可以在现有土地使用者之间进行交易，即所谓“二级市场”，交易必须出于自愿并通过平等协商的方式实现。

广义的存量用地就是城乡建设已经占用了的土地。狭义的存量用地具有特定政策内涵，指现有城乡建设用地范围内具有二次开发利用潜力的土地。包括：闲置未利用土地，以及利用不充分不合理、产出效率低的已建设用地。

城市规划口径的现状建设用地，往往以实际建设状态作为标准，一般不考虑产权与合法性因素。但国土管理意义上的存量用地，不仅包括已经完成建设和正在建设的土地；还包括闲置土地，即已批未建、已征已转而未用的土地。后者外在形态上与增量用地基本没有区别，但土地产权内涵上却存在根本的不同。

3. 增量规划与存量规划

增量规划就是以新增建设用地供应为主要手段、主要通过用地规

模扩大和空间拓展来推动城市发展的规划。存量规划就是在保持建设用地总规模不变、城市空间不扩张的条件下，主要通过存量用地的盘活、优化、挖潜、提升而实现城市发展的规划。

增量规划和存量规划都是城市规划的一个组成部分，它的目标是完全一致的；都是要提供优质高效的的城市空间，支持经济的持续增长、民生福利改善和生态环境质量提升。只是采取的手段和路径有所差别。增量规划与存量规划是一个相互配合、协同作用的关系。

增量用地和存量用地的区别，不是实际的建设状况，而在于土地产权的性质。存量规划和增量规划的本质区别也在于规划对象的不同产权状况。产权是制度经济学的基本问题，其中的交易成本是核心的概念。

从经济学意义上分析，增量规划是产权人与垄断主体——政府之间的交易，不是充分竞争状态的市场交易行为。增量规划基本可以视为一个交易成本为零的世界里的技术工作；规划师的任务就简化为依赖自己的专业知识，按照相对理想的方式进行空间设计，提供空间资源高效配置的方案。存量规划是一个在众多分散的产权主体之间进行资源重新配置的交易过程，土地产权交易方式趋于复杂和多样。不同的空间设计方案不仅将产生不同的收益分配结果，而且也将形成不同的产权交易方式。交易方式的选择本身就是存量规划的重要内容，空间设计与规则（制度）设计密不可分。

4. 存量规划和城市更新

存量规划源于我国严格的土地用途管制和集中统一的指标计划

管理；关注土地利用方式的转变，强调土地利用效率的提升，具有强烈的效益导向和鲜明的中国特色。Inventory Planning 很难进入国际的学术交流语境。

城市更新 Urban renewal 是国际通行的学术概念。它关注城市建成环境的质量提升和功能结构优化，反映综合性、整体性、长远性的持续发展目标，具有更广泛丰富的经济、社会和文化意义。

目前我国大部分城市发展还是以促进经济增长为目标，以提高经济效益为核心。在这个基本导向下，目前普遍讨论的存量规划和城市更新，其内涵往往具有高度的重合性和一致性。

二、深圳城市更新规划政策体系设计

1. 深圳是率先提出空间发展模式转型的城市

早在 10 多年前的 2005 年，深圳城市发展就面临“四个难以为继”的瓶颈约束，被迫进入发展转型的阶段。2010 年国务院批准的城市总体规划明确提出了要由增量扩张转变为存量优化的转型方向，并预测 2015 年存量用地将超过增量用地供应。实际上，深圳 2012 存量用地供应就已经超过了新增用地，标志着深圳提前进入了存量发展为主的阶段。

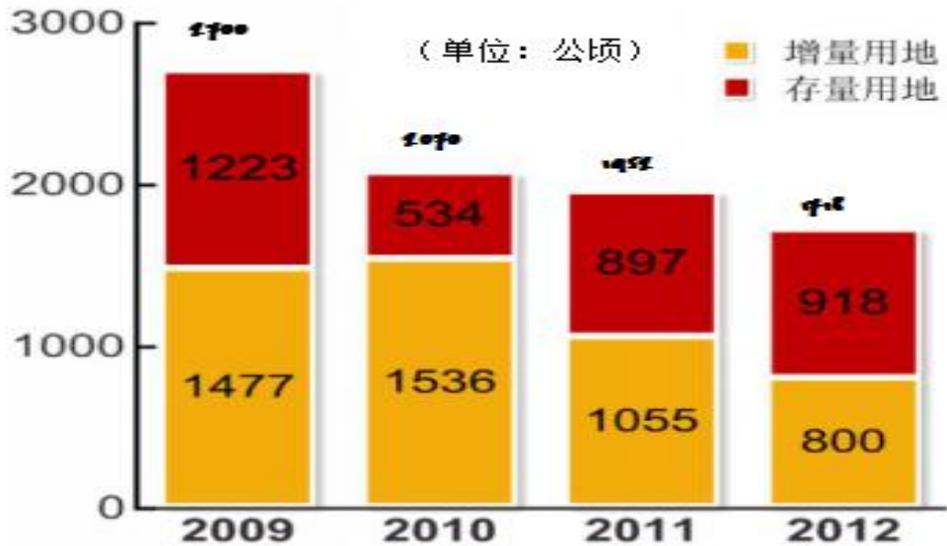


图 1 2009-2012 年深圳增量用地存量用地使用情况

2. 深圳率先建立城市更新规划政策体系

近年来，深圳在城市更新方面首先是建章立制，围绕存量规划，从法规、政策、技术标准、操作程序等四个层面出台了城市更新办法及实施细则、城市更新单元规划编制技术规定和审批操作规则、土地整备项目实施方案编制指引等一系列政策规范。深圳城市更新的特点具有如下特征：一是市场主导的更新用作机制；二是关于土地管理政策的重大突破；三是自主选择的多种更新模式；四是充分衔接的更新规划体系；五是清晰透明的项目运作程序；六是日益精细的利益分配规则；七是破解历史遗留问题的途径；八是追求实效政策动态调整。

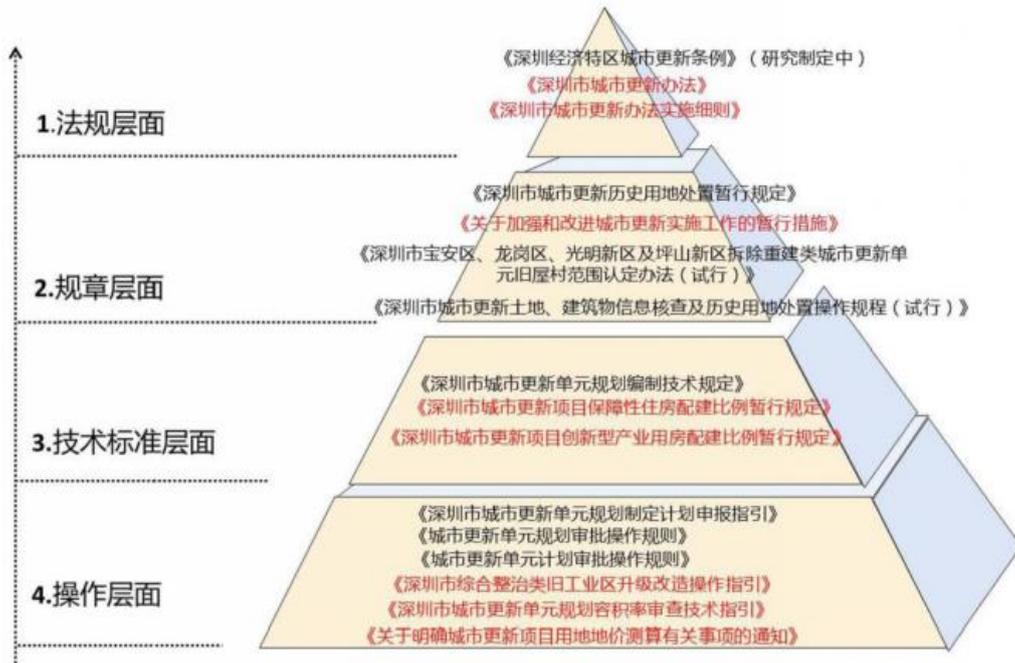


图2 深圳更新规划政策体系

深圳实行的是多种模式并举、因地制宜推进城市更新的策略，主要有拆除重建、综合整治和功能改变三种模式。从经济学意义分析，拆除重建类更新既改变功能，也改变产权；空间收益最大，交易成本最大。综合整治类更新不改变功能，不改变产权；经济收益最小，交易成本最小。功能改变类更新改变功能，但不改变产权；经济收益适中，交易成本适中。

深圳还建立了适应存量发展的更新规划和计划体系。城市更新专项规划是根据城市总体规划制定，与近期建设规划相衔接，明确全市城市更新的总体目标、总体规模、更新策略和时序以及重点更新地区等。城市更新年度计划包括城市更新单元规划编制计划、已具备实施条件的拆除重建类和综合整治类城市更新项目库、相关资金来源等内容。城市更新单元规划则是管理城市更新活动的基本依据，其规划效

力是作为法定图则组成部分，可以作为行政许可的直接依据。

3. 深圳城市更新规划实施成效

深圳城市更新的成效可以总结为以下八个方面：一是保障了发展空间。2010年以来，通过更新累计供应用地面积约10平方公里，提供产业用房1268万M²；其中2015年通过更新供应的经营性用地，已接近新增用地的2倍。二是提高了土地效益。2014年深圳地均工业增加值24亿元/KM²，比2009年提高100%；特别是以往使用粗放的原特区外工业用地效益明显提高。三是改善了民生设施。通过更新配套建设了一大批中小学、幼儿园、社康中心、公交首末站和保障性住房等大批公益设施。四是完善了城市功能：打通了一批断头路，形成一批新社区、新商圈、新地标。五是拉动了经济增长，2015年，通过更新实现固定资产投资550亿，占比16.7%。六是稳定了住房供应。更新实现房地产市场供应占全市供应总量的47%。七是优化了用地结构。通过更新，与民生改善相关的公共设施用地、交通市政用地比例不断提高，工业用地比例下降。八是坚守了安全底线。2005年划定的基本生态控制线至今已经坚守12年，尽管面临巨大的压力，但仍然维持了全市生态空间的总量平衡。

三、深圳城市更新面临的问题与挑战

1. 深圳城市更新存在的问题

深圳现阶段的城市更新仍具有强烈的经济效益导向，无法完全摆脱“为增长而更新”的惯性思维。这种模式转变基本局限在土地利用

方式的转变，而非发展机制根本性转型。因此必然遭遇到难以回避的现实问题。

一是在更新模式上，过于依赖拆除重建，且一味追逐“工改居”、“工改商”，“工改工”积极性不高；综合整治和功能改变模式响应寥寥。二是在新增容量上，单个项目更新规模加总突破片区规划容量管控要求。三是在配套设施上，单个项目可能满足自身容量配套需求，但累积叠加效果却超出整个地区基础设施支撑能力。四是在空间布局上，市场主导的项目更新分散选点，难以形成空间协同效应。

2. 深圳存量规划管理面临的挑战

一是存量规划的空间引导机制尚未形成。城市开发建设的阶段性、步骤性决定了规划对于城市空间的引导必定是差异化、非均质的。在增量规划中，明确的空间导向能释放特定地区空间增值的预期效应，有助于吸引市场资源的集聚，推动规划的实施。但存量规划中，提前发布的空间指向反而可能造成期望更新地区的改造成本上涨，加大更新难度，产生规划实施“逆向”效应。

二是存量规划缺少空间增值收益再平衡的机制。现行财税体制下，城市更新并不能形成一套保证空间增值收益有效还原公共财政的途径和机制。目前城市更新的利益共享只是限于更新项目范围内，不能在更大范围内实现空间收益的公平分配。为了减轻压力和规避风险，政府关于城市更新空间政策往往趋于“普惠化”而非差异化，空间统筹和引导力度有限。

三是现行制度设计难以适应存量规划管理的要求。传统城市规划

基本服务于开发建设行为，以“两证一书”为核心的城市规划管理也是以工程建设项目为对象，并没有延伸到项目建成后使用、维护、运营、更新的管理。规划部门的管理职能和权限仍然囿于“拆旧建新”的建设项目管理，是造成城市更新过于依赖拆除重建模式的客观原因。

四、关于城市更新发展的进一步思考

1. 深圳城市更新的价值与意义

深圳的价值，在新增用地十分有限的条件下，通过盘活和挖掘存量用地资源，土地使用效率提高到了很高的水平。通过产业转型和科技创新成功摆脱了土地财政依赖，依靠高水平高效益的产业发展获得稳定现金流，保证城市有质量持续增长，为其它城市提供了成功样板。在实施过程当中注重多方合作、利益共享，其系统完整的制度设计也为其它城市提供了可借鉴的实操经验。

2. 深圳城市更新的局限性

国家整体发展环境的制约和领导者的政绩诉求，使得保证投资增长和产业发展仍然是深圳当前发展的动力和压力。城市竞争和行政壁垒让深圳的处境并非高枕无忧，随时可能发生的产业转移和企业外迁也使得深圳不敢冒险尝试新的城市化 2.0 版盈利模式。

基于存量用地挖潜的增长仍然是一种增长，只不过由平面拓展转为空间立体生长。技术进步和制度创新的作用并非无极限无约束条件的；过于追求土地经济效益而忽略社会、环境、文化整体效益的存量

发展，是一种并不彻底的模式转型，距离真正的城市发展模式转变依然任重道远。