

# 增量规划、存量规划与政策规划

INCREMENT PLANNING, INVENTORY PLANNING AND POLICY PLANNING

邹 兵

ZOU Bing

**【摘要】**比较分析了增量规划、存量规划和政策规划三类不同规划的概念内涵、品种特征、编制思路和工作重点。增量规划由于面对的利害关系相对简单而以空间形态设计为重点，存量规划的重点是处理复杂的既存利益格局调整问题，政策规划则是上述两类规划实施必不可缺的支持手段。针对上述规划类型的特点，选取了深圳的三个典型案例进行了介绍。

**【关键词】**增量规划；存量规划；政策规划；深圳

**ABSTRACT:** This paper conducts a comparative analysis on the concept and connotation, the diversified categories and characteristics, the compilation thoughts, and the work focuses of three different types of planning - increment planning, inventory planning, and policy planning. Due to the relatively simple interest relationship, increment planning mainly focuses on spatial form design. Inventory planning focuses on dealing with complicated problems relating to the adjustment of existing interest. And policy planning is an essential supporting means for the above two types of planning implementation. According to the characteristics of these types of planning, three typical cases in Shenzhen are chosen to be introduced.

**KEYWORDS:** Increment Planning; Inventory Planning; Policy Planning; Shenzhen

本文是以2012中国城市规划年会专题论坛上的发言为基础整理而成。论坛策划者的初衷是想讨论外延扩张型、内涵提升型和政策管控型规划的比较问题。但笔者以为，很难区分某个规划是绝对的外延扩张或内涵提升，也不好断定某个规划是单纯强调政策管控，因此将交流的内容改成目前的主题。增量和存量反映的是规划编制对象的不同状态特征，而政策规划则是相对于以物质空间形态设计为主的规划的另类实践。而这或许更能准确反映国内城市规划编制的现状差异特点。

## 1 增量规划

所谓增量规划，是指以新增建设用地为对象、基于空间扩张为主的规划。目前这类规划仍是我国城市规划编制的主流，这是由规划的供需关系决定的。从需求方面分析：首先，中国的城市化水平目前刚过50%，要达到70%以上的现代化目标，未来城市化进程还将持续大约20年。这决定了中国城市数量的增加和空间规模扩张将是不可避免的趋势。其次，以投资驱动为主的增长方式，决定了招商引资、重大项目建设是地方政府的重点，而这都需要新增建设用地的支持。第三，目前土地财政成为地方政府的重要来源，导致以新增用地拓展为主的发展模式短期内难以改变。只要GDP主导的政绩考核体系不改变，地方政府谋求任期内见效的短视行为就无法避免；只要有新区开发机会，大多不会选择困难大、矛盾多、见效慢的旧改方式来谋求经济增长空间。

再从供给方面分析。我国现行规划教育和人才培养主要是服务增量规划。当前各大院校规划教学的主体课程是新城开发规划的理论和方法；培养的规划人才也擅长于在白纸上描绘理想蓝图，不适应在已建成区做规划；做出的规划也较多地体现出是理想主义和权威主义思想，编制的多为充满英雄主义的精英规划。

增量规划的品种很多，包括：(1)新城规划，如新中心区、大学城、体育新城规划等；(2)产业园规划，如工业开发区、科技城、物流园、金融城、汽车城、新兴产业基地等；(3)围绕重大基础设施为核心的规划，航空城、临港新城、高铁枢纽新区等；(4)特别功能区规划，如旅游区、名胜区等。此外，最近涌现的城乡统筹规划、生态城规划等，也应归于增量规划范畴。

增量规划具有如下的特点：政府垄断新增建设用地供应，也就控制了土地处置权，可以采取划拨、协议出让、招拍挂出让等多种方式自由处置，土地收益也基本由政府支配。因为产权单一，利害关系相对简单，增量规划基本由政府主

**【文章编号】** 1002-1329  
(2013)02-0035-03

**【中图分类号】** TU984

**【文献标识码】** A

**【作者简介】**

邹兵(1967-)，男，博士，中国城市规划学会学术工作委员会副秘书长，深圳市城市规划学会秘书长，深圳市规划国土发展研究中心总工程师，教授级高级规划师。

**【收稿日期】** 2012-12-19

导，可以充分体现执政者的意志。同时也给规划师创造了施展才能的机会，让其可以充分发挥想象力，编制集概念策划与空间形态设计于一体的英雄主义“大规划”。

在当前形势下，服务于加快发展、提升竞争力的目标，增量规划首先要体现较强的战略性和竞争性，遵循的工作思路通常是：通过区域分析辨明竞合关系；通过远近期目标谋划来确定功能定位；分析资源禀赋和生态本底确定发展基础条件；进行空间布局、功能安排、交通基础设施支持等；再制定近期行动计划、项目安排和体制机制建议。其次，服务于执政者谋求政绩的需求，增量规划也需要具有较强的行动性和号召力。由于增量规划的实施往往以房地产项目为推手，应重视研究如下内容：开发步骤和建设时序，概念包装和项目策划，投资来源和开发主体，管理体制和运营模式等。

## 2 存量规划

存量规划是通过城市更新等手段促进建成区功能优化调整的规划，目前日益受到城市政府的重视。其原因如下：国家严控新增建设用地指标的政策刚性约束；中心区位土地价值的重新认识和发掘；建成区功能提升、环境改善的急迫需求；历史街区保护和特色重塑等。在城市发展空间面临紧束的形势下，增量和存量规划并重成为城市规划工作的必然选择。

当前存量规划的品种包括：(1)旧城更新与改造规划；(2)环境综合整治规划；(3)交通改善和基础设施提升规划；(4)历史街区和风貌保护规划；(5)产业升级与园区整合规划；(6)土地整备与拆迁安置规划，等等。

存量规划具有与增量规划不同的特点：由于建设用地使用权是分散在各土地使用者手中，涉及的权利关系更加复杂；政府不能随意处置土地，土地再开发的收益需要兼顾各方。因此，存量规划，需要探索政府、社区和市场主体共同参与、兼顾各方利益、上下互动的协商式规划方法。存量规划的研究内容不仅包括传统的物质空间设计，还包括市场评估、经济测算、财务分析等等，实施效果要求照顾到利益共享，责任共担。

规划对象由增量转向存量后，难点在于利益的再分配，依靠单纯的空间设计难以解决实际问题，需要进行制度设计，规划配套政策研究的重要性日益突出。广东“三旧”改造（即：改造旧城镇、旧厂房、旧村庄）之所以能够顺利推行，也正是因为土地政策方面有所突破。

当前存量规划的实施需要突破诸多政策瓶颈，如：物业税、财产税等政策缺失，导致城市

更新后土地增值收益归公的困难；空间开发权转移政策缺失，导致更新改造中开发强度剧增而历史风貌丧失；拆迁补偿标准的不统一，造成利益分配不均和冲突加剧。

另外，存量规划需要甄别的一个关键问题是：规划的对象究竟是什么？是存量土地，还是存量建筑？存量规划需要避免走入一个误区：只要用地规模不增加，开发强度提高带来的建筑总量增加就是可以接受并应鼓励的。应该说，这种片面强调土地价值提升的改造行为仍是GDP主义的反映，只不过是过去的平面拓展转向立体扩张。旧城区大规模的拆除重建实际是增量规划的变种，这种“伪存量规划”甚至可能引发更严重的城市问题。存量规划应倡导“针灸式”，要求慎用“手术刀式”。

## 3 政策规划

城市规划的本质是对于空间权益的分配和再分配，这种公共政策属性也是其区别于其他工程设计的本质所在。以控制性详细规划为例，其规划的核心内容都体现着一种明显的政策导向和权益分配：如用地功能界定开发权益的类型；容积率界定开发收益的多少；公共设施布局界定公共福利的提供者和受益者，等等。

城市规划作为一项公共政策已经得到高度共识，规划的公共政策属性内涵应从如下几方面认识：规划内容的政策导向；规划制定符合政策程序；规划成果形式的政策化表达；专项规划政策的研究和制定。

无论是增量规划还是存量规划，政策研究都应成为规划编制和实施不可或缺的内容。这里单独讨论的政策规划，主要指超越了一般的物质空间形态设计、以政策研究为主体内容的规划类型。从今年学会年会征集的论文可以发现，当前我国政策规划研究重点主要集中在这些方面：住房政策、空间管制(制)、公交优先、停车收费等的交通政策、低碳生态规划相关政策、推广绿色建筑、节水节材的政策等。也包括相关的土地、产业、人口政策研究。

政策规划要注意的是：应将社会公共问题作为政策研究和调控的对象。相比于法律法规的系统性和稳定性，政策更注重针对具体问题而制定，应具有一定动态性和灵活性。

## 4 三类规划的深圳案例

### 4.1 增量规划的典型案例——86版经济特区总体规划

深圳86版经济特区总体规划是在我国规划

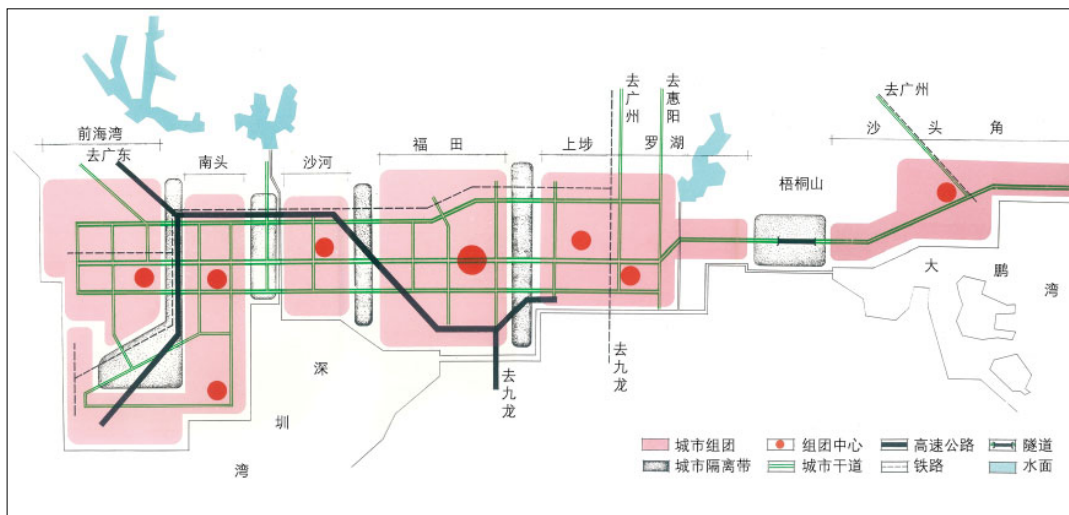


图1 深圳86版经济特区总体规划的空间结构

Fig.1 Spatial structure of the comprehensive planning of the Special Economic Zone of Shenzhen, 1986

界享有盛誉的里程碑式规划，也是增量规划的典范。在1980年代中期深圳仅40万人口、建成区40多km<sup>2</sup>的形势下，大胆地将特区按照特大城市进行规划，拉开空间骨架，确定富有弹性的带状组团结构，超前布局机场、港口、主干路网等重要基础设施，为后来城市超常规增长、人口和用地规模大大超过预期的情况下城市仍能健康有序发展奠定了基础(图1)。在高度评价深圳86特区总规这一跨越式发展的典型增量规划的同时，也需要认真分析它成功的特定历史机遇和条件。

#### 4.2 存量规划的典型案例——南山商业文化中心区低碳生态试点规划

该规划对象位于深圳南山区，紧临前海商业文化中心区，用地面积约1km<sup>2</sup>，基本为建成区。这个规划立足于环境改善和空间品质提升，不同于传统城市更新的大拆大建。结合低碳生态城市理念，从绿色空间、绿色交通、绿色建筑和绿色市政4个方面提出环境改善对策，并对规划实施可能造成的影响进行评估分析，最后确定详细实施方案、具体的行动计划和相关保障措施。如结合轨道站点的地下空间开发现状和前海中心区地下空间利用规划，建立地下步行网络，促进地下通道两侧空间的商业功能开发；针对节假日部分路段人车冲突较为严重问题，通过窄化街道的方式减少车道数量，采取行人优先措施降低车速；增加绿化种植和铺装形成人性化尺度的公共休闲购物空间；针对滨水空间的环境改善，通过增加小型商业休闲设施和小品，丰富公共空间的活动，在广场、绿地、道路补充种植绿容量大的树种以及立体绿化，增加碳汇，改善遮阳，提升绿量(图2，图3)。

#### 4.3 政策规划的典型案例——深圳市基本生态控制线管理规定

深圳的基本生态控制线由2003年第一轮近期建设规划提出，是针对建设用地快速无序扩张而采取的遏制策略。规划划定基本生态控制线范围内土地面积974km<sup>2</sup>，约占全地域面积的一半(图4)。这一规划能够成功实施，是因为2005年市政府正式颁布《深圳市基本生态控制线管理规定》，以政府规章的形式确定这一空间政策的法定性并强制执行。通过这一规定的实施，将城市



图2 南山商业文化中心区：在商业中心新增儿童游戏场地

Fig.2 Nanshan Commercial and Cultural Center: increasing children's playgrounds at commercial center



图3 南山商业文化中心区：在商业中心种植多种植物，提升绿量

Fig.3 Nanshan Commercial and Cultural Center: planting a variety of plants and enhance green coverage at the commercial center

(下转第55页)



由于灾害是突发的且不确定性非常大的事件，所以目前单体工程抗灾使用的设防标准冒有一定的风险，并不能避免一些极端强度灾害事件发生，也就是说第一道防线存在被击溃的危险性。此时快速有效的应急救灾与恢复重建则显得至关重要，可以挽救人民生命，减轻灾害损失，控制灾害风险场的进一步蔓延。因此完善灾后应急救灾与恢复重建是减轻城乡灾害的重要补充，是城乡建设防灾减灾体系的第二道防线。

城乡建设防灾减灾体系是从灾前、灾时、灾后各个时序对防灾减灾的需求出发，按照“预防为主，防、抗、避、救”相结合的方针，并坚持灾害防御多道防线的理念发展形成的，通过4个支撑点之间相互关联、相互依托达到全方位保障城乡安全的作用。

## 5 结语

历史教训不能忘记，防灾减灾任重而道远！恩格斯说，“没有哪一次巨大的历史灾难，不是以历史的进步为补偿的”。因此，笔者希望在城镇化和城乡一体化快速进程中，铭记历史的教

训，做好城乡建设防灾减灾工作，迎接灿烂、美好、安全的明天！

### 参考文献(References)

- 1 李剑锋,刘茂,王东东,等.公共场所泄漏、中毒事故的个人风险水平的估计[J].中国安全科学学报,2007,17(12):13~18.
- 2 周荣义,龚日朝.我国城市灾害风险应对现状及对策研究[J].中国安全科学学报,2009,19(11):139-145.
- 3 苏经宇,王志涛,马东辉,等.推进我国城市建设综合防灾的若干建议[J].工程抗震与加固改造,2007,29(3):114-117.
- 4 张继永.基于孕灾环境的突发事件连锁反应模型研究[D].大连:大连理工大学硕士学位论文,2010.
- 5 胡聿贤.地震工程学(第二版)[M].北京:地震出版社,2006.
- 6 简新华,黄琨.中国城镇化水平和速度的实证分析与前景预测[J].经济研究,2010,(3):28-39.
- 7 缪丽娟,崔雪锋,栾一博,等.北京上海近20a城市化过程中土地利用变化异同点探析[J].气象科学,2011,31(4):398-403.

(上接第37页)

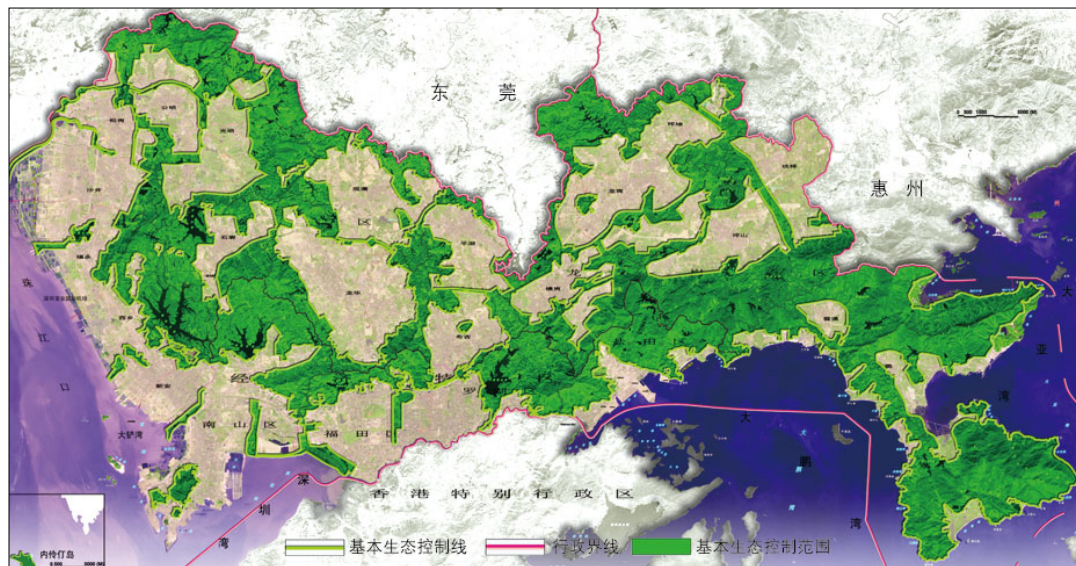


图4 深圳市基本生态控制线规划

Fig.4 Basic ecological control lines planning of Shenzhen

空间分为“非建设”与“城市建设”两大部分，以“一条线”加“一规定”的形式对土地利用进行严格管制，成为保卫城市生态安全的“高压线”，实现了从“建设规划”到“控制建设的规划”的转变。尽管在实施中不断受到冲击，但其理念已经深入人心并得到全社会共同支持维护，是城市规划转化为公共政策的成功实践。

### 参考文献(References)

- 1 深圳市规划局.深圳经济特区总体规划(1986-2000)[Z].1986.
- 2 深圳市规划和国土资源委员会.南山商业文化中心低碳生态试点规划[Z].2010.
- 3 深圳市人民政府.深圳市基本生态控制线管理规定[EB/OL].(2011-01-20)[2005-10-17].www.szp1.gov.cn/main/csgn/zxgh/stkzx.