

# 面向存量的城市规划体系改良： 深圳的经验

赵冠宁 司马晓 黄卫东 岳隼

**提要** 在新时期国土空间规划体系强化底线约束、促进高质量发展的要求下，原本服务于增量发展的城市规划体系如何面向存量发展实现转型正成为越来越多城市面临的挑战。研究分三个阶段回顾和总结了深圳自1997年至今，城市规划体系面向存量发展的危机和应对，认为其完成了制度主义视角下个案、规程、文化三个层面的空间治理模式转型，且其渐进改良的动力机制充分调动社会各方共建共治，可以为我国当下的空间治理转型提供一个先行样本。

**关键词** 存量建设用地；城市更新；城市规划体系；空间治理；渐进改良；深圳

Urban Planning System Transformation towards the Redevelopment of Existing Urban Land: The Experience of Shenzhen

ZHAO Guanning, SIMA Xiao, HUANG Weidong, YUE Jun

**Abstract:** As the new national spatial governance system restricts urban development by requiring urban growth boundary and high-quality development, it is a challenge for cities to transform their urban planning system that originally served expansive growth towards one focusing on the redevelopment of the built-up areas. This paper reviews the crises and responses in three main phases of the planning system transformation in Shenzhen from 1997 to the present day. The central argument is that the spatial governance model of Shenzhen has completely been transformed at all three levels in an institutional perspective, namely individual case, planning process and planning culture. The dynamics behind its incremental improvement has fully mobilized all parties in the society to build a collaborative governance system, which can serve as a reference for the ongoing nation-wide governance reform.

**Keywords:** existing urban land; urban regeneration; urban planning system; spatial governance; incremental improvement; Shenzhen

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.201904011  
文章编号 1000-3363(2019)04-0087-08

## 1 城市更新利益平衡的目的与要求

新中国成立后，城市规划体系在“一五”期间起步，并且伴随着政治、经济的变革，在地方实践和国家立法的互动中不断转型（何强为，等，2005）。从1950年代起在摸索中伴生的工业化和城镇化（赵锡清，1984），到1990年代住房市场化、分税制等一系列变革后土地财政推动快速经济增长（张京祥，等，2013），我国城市规划前五十年的主流是围绕增量城市建设用地的增量规划（邹兵，2013a）。随着既有发展路径逐渐暴露出对资源环境、债务风险、发展质量等多方面的负效应，近年来各界呼吁城市规划体系向集约高效、持续收益的存量阶段转型（张京祥，等，2013；邹兵，2015；赵燕菁，2017）。当前的国土空间规划体系建设进一步强调城镇开发边界管控，以及城镇空间集约、高质量发展，无疑加快了规划和治理面向存量的转型步伐。

### 1.1 共性矛盾：增量规划与存量情景

我国现行的增量规划体系在1990年代初进入法制化的正轨（王凯，1999），并且在2008年颁布的《中华人民共和国城乡规划法》中进一步稳定，但它在面对存量情景时存在诸多短板：规划要求以自上而下传导为主，对瞬息万变的社会诉求响应不足，易产生矛盾和滞后；法定规划体系各层次规划内容趋同而缺乏针对性，又难以兼容适应发展诉求的其他规划形式；注重规划编制而缺乏透明完善的实施规则，使得开发主体难以形成理性的市场协作（何强为，等，2005；王红，2005）。一些城市先后开始了存量规划转型的探索：南京为加快规划响应而尝试总体规划动态评估和调整机制，为增

#### 作者简介

赵冠宁，深圳市城市规划设计研究院，规划师，zhaogn@upr.cn

司马晓，中国城市规划协会常务理事，中国城市规划学会常务理事，深圳市城市规划设计学会会长，深圳市城市规划设计研究院院长，教授级高级规划师

黄卫东，中国城市规划学会城市更新学术委员会副主任委员，深圳市城市规划设计研究院常务副院长，教授级高级规划师

岳隼，深圳市城市规划设计研究院副总规划师，教授级高级工程师

加规划弹性而精简控制性详细规划强制管控内容，并引入“一张图”规划管理信息系统以强化系统衔接（周岚，等，2005）。杭州为开展“城市双修”，优化了在总体引领、专项指导、详规实施等规划层面的技术要点和衔接关系，同时强化了政策设计（杨毅栋，等，2017）。上海为进一步激活和推进城市更新工作，借鉴深圳等地的经验，提出完善政策指引、强化管理部门、加强更新规划的整体统筹等举措（周俭，等，2019）。尽管各地对规划编制、管理和政策体系有了诸多尝试，但面向存量的规划体系转型的难点在于如果不能激发社会多方合作，“自上而下”推进转型可能收效不佳（匡晓明，2017；郭旭，等，2018）。

我国上一阶段对存量规划转型的研究大多关注“自上而下”的制度建构，一定程度上带有技术视角和政府视角的封闭性，而缺乏对当时当地多元社会诉求的关注和响应。究其原因，一种可能是全国大多数城市尚未真切感受到多元社会对既有规划体系的冲击，另一种可能是在大多数城市，既有规划体系与多元主体之间的冲突尚缺乏显性的途径进行调解和应对。但由于存量用地开发必须处理分散的土地权利关系和多元的社会诉求，存量规划需要跳出工程思维与行政指令的限制，引导各方力量对城市空间进行持续的优化（邹兵，2013a；赵燕菁，2014）。事实上，西方发达国家也是在规划体系的转型过程中逐渐认识到其社会层面的复杂性。

### 1.2 视角选择：治理模式的渐进改良

西方1960年代对“蓝图式规划”第一波反思浪潮被称为理性综合主义（rational comprehensive planning），认为既往规划的失效源于规划编制和实施的系统性不足，应借助广泛深入的基础研究和科学理性的分析决策，自上而下、从整体到局部地构建一个稳定、系统的规划控制体系。这一观念在战后重建、集中实施的发展阶段大幅提升了规划体系科学性和系统性，但随着政府投入的消减和社会多元化，许多规划由于无法应对社会诉求而被搁置（泰

勒，2006）。

1970年代起，研究关注点开始转向多元社会背景下的规划实施。多元渐进主义（disjointed incremental planning）作为对理性综合主义的对立批判，强调现实中的规划包含复杂的政治互动，并非纯粹的科学问题。关注点从“既有制度如何影响行为”拓展到“新的制度如何被塑造”。推动制度演进的不仅是施行控制和规范的权威式动力（authoritative power），还有促进习得和创造的原生式动力（generative power）（Coaffee，等，2003）。1990年代后的制度主义（institutionalism）规划学者进一步基于案例研究归纳出城市治理的三个层面（表1），用以阐释多元社会背景下的城市治理动力学。三个层面的权力关系可同时对现实中的行动者施加影响，因此真正的治理模式转型应该在三个层面都完成。而研究中进行拆解是为了便于观察治理模式在不同层面的转变，以及不同层面治理模式转变的相互影响（Coaffee，等，2003；Healey，2006）。多元渐进主义进而认为，转型往往始于局部的个案探索而最终固化为全社会的整体规程和文化，且这种转型是社会各方进行“连续有限比较”而非单个领导者“理性综合决策”的结果（Lindblom，1959）。综上，剖析本土样本的转型历程对探讨我国规划体系面向存量的转型思路大有助益。

### 1.3 深圳样本：面向多元社会的存量规划先行探索

深圳的经验此时正凸显其价值：社会经济飞速发展加之土地资源紧约束，促使深圳较早地进入了存量建设和规划的探索阶段。经过多年的尝试和改良，以城市更新为首的存量规划已成为城市空间治理的常规路径<sup>①</sup>。同时，作为我国市场经济体制改革的“试验田”，深圳的存量用地开发广泛调动市场的力量进行运作，走出了一条减少土地财政依赖、多方共建共享、强调政策机制设计、管理流程规范透明的独特路径（黄卫东，2017；邹兵，2017）。

深圳城市规划体系的起步和存量转

表1 城市治理的三个层面

Tab.1 The three levels of governance

| 层面                           | 维度                                      |
|------------------------------|---|
| 个案<br>(specific episodes)    | 行动者(立场、角色、策略、诉求)                        |
|                              | 情景(制度中的某处)<br>惯例(重复出现的互动模式)             |
| 规程<br>(governance processes) | 社会关系和联盟                                 |
|                              | 利益相关者的筛选方式                              |
|                              | 话语(界定事项、问题、策略、利益等)<br>准则(规定普适、可重复的实践方式) |
| 文化<br>(governance cultures)  | 被广泛接受的治理模式                              |
|                              | 被广泛认同的文化价值                              |
|                              | 政策话语和实践的结构(正式和非正式的)                     |

资料来源：笔者译自 Coaffee，等，2003。

型的初始阶段已有研究基础，包括从特区建立到上世纪末，从规划技术体系优化转向制度建构的发展历程（王富海，2000）；从1980年代末起探索的规划委员会制度（施源，等，2005）；1997年颁布《深圳市城市规划条例》，建立“多层次五阶段”的法定城市规划体系（司马晓，等，1998；李百浩，等，2007）；以及在城市更新规划实施方面的早期突破（邹兵，2013b）等。近年来，深圳存量规划体系进行了大幅的拓展和改良，但相关研究尚不充分，且缺乏对深圳城市规划体系面向存量转型的长程梳理。

本文选择深圳1997年增量规划体系稳定之后，回溯面向存量情景的三轮规划改良，分析各阶段的规划危机和应对方式，以勾勒深圳城市规划体系面向存量转型的动力机制。

## 2 第一轮改良：法定规划工具的技术改良

1990年代深圳城市发展定位快速提升，大量旧城、旧村难以匹配新的发展要求。1990年代末深圳开展了一批旧村改造规划编制，期望通过物质空间规划来落实学校、道路等公共利益项目，但实施效果并不理想，既往规划手段在存量情景面前陡然失效。在缺乏制度基础和国内先例的情况下，为解决存量改造中的实际问题，社会各界推动了法定规划的既有工具改良。

## 2.1 城市总体规划层面融入存量内容

2004年起,深圳市政府组织编制了《深圳市城中村(旧村)改造总体规划纲要(2005—2010)》和《深圳市工业区升级改造总体规划纲要(2007—2020)》,在全市层面对存量改造进行整体谋划和方向把控,并且对影响存量改造的政策设计、市场条件、社会影响等进行了广泛的分析,拓展了宏观层面的存量规划编制技术方法,也为深圳后来市区两级城市更新五年专项规划的出台奠定了基础。2006年深圳开始新一轮城市总体规划修编,动员各政府部门和专家担纲开展了包括城市更新在内的20个专题研究并在《深圳市城市总体规划(2010—2020)》的成果文本中首次增加了城市更新章节来明确目标和原则,并初步将城市发展的各方面策略都向存量阶段的发展思路进行引导。

## 2.2 法定图则“开天窗”和片区更新规划萌芽

2005年颁布的《深圳市城中村(旧村)改造专项规划编制技术规定(试行)》要求进行全面改造的城中村应编制城中村改造专项规划,作为调整法定图则和指导实施的依据<sup>②</sup>。根据当时的《深圳市城市规划条例》,城市开发建设需遵照法定图则应对土地利用性质、开发强度、配套设施等方面的明确规定,但在法定图则编制的过程中,对于亟待实施改造的存量用地,由于缺少稳定的技术标准,短期内很难得出合理的规划控制指标。因此,单纯推动法定图则的全覆盖将导致改造地区产生大量的法定图则修编,而这对开发主体意味着进度延后和成本增加,对政府则意味着巨大的行政风险。为了解决这一突出矛盾,当时深圳针对改造地区,在法定规划图表中不表达出改造片区的规划用地控制要求,而是注明将结合另外的改造规划另行明确。这种被称为法定图则“开天窗”的做法缓和了增量规划编制与存量改造之间的矛盾,也为日后城市更新单元规划逐步以打补丁的方式嵌入法定图则埋下了伏笔。与法定图则的权宜改良相对,也出现了面向存量发展的片区级

规划探索。2008年开始编制的《上步片区城市更新规划》中,规划团队尝试了以产业研究、密度分区和详细城市设计等手段综合考量片区更新方式,并创新了城市更新片区和城市更新单元两层级协调的实施机制(黄卫东,等,2010;王嘉,等,2010),为后来的城市更新规划提供了雏形。

## 2.3 详细蓝图的技术方法改良

详细蓝图作为这一阶段存量规划的实施抓手,在解决存量改造实际问题的同时,其编制技术也不断被改良,为日后城市更新建立系统的技术框架做了充分的准备。首先,在详细蓝图的编制过程中逐步引入多方主体进行协同。例如2005年《南山区桃园路城市设计》<sup>③</sup>编制过程中就组织了包括政府部门、原农村集体、相关业主共同参加的多轮研讨会。其次,详细蓝图的编制逐步开启多专业合作的局面。2006年《罗湖区黄贝岭旧村改造详细蓝图调整》的编制,由项目委托方牵头组织,以城市规划专业为核心,将市场策划、产业研究、交

通研究、市政研究、建筑设计、投融资测算、生态分析等多专业内容作为规划成果的支撑性内容。详细蓝图编制技术方法的改良,为探索存量改造的法定规划提供了可操作性的路径。然而详细蓝图重在考虑拟开发建设地块的建筑、道路和绿地等空间布局,开展必要的道路交通、绿地系统、工程管线、竖向以及景观等规划设计,并初步估算工程量、拆迁量、总造价等,实施中仍然存在编制主体与实施权责不明、公共利益落地缺乏制度保障、产权和利益平衡问题缺乏处理手段等问题,难以对存量改造的实际操作提供有效的指导。

## 2.4 小结:个案中的多方探索

尽管在城市总体规划的战略层面已经意识到并初步回应了存量问题,但第一轮改良中城市空间治理方式和规划体系还未进行根本性转变(图1)。在多方诉求推动的存量改造实践中,增量规划的技术手段局限于物质空间安排而暴露出实施短板,进而激发了一系列个案层面的技术改良探索。这些做法在当时尚

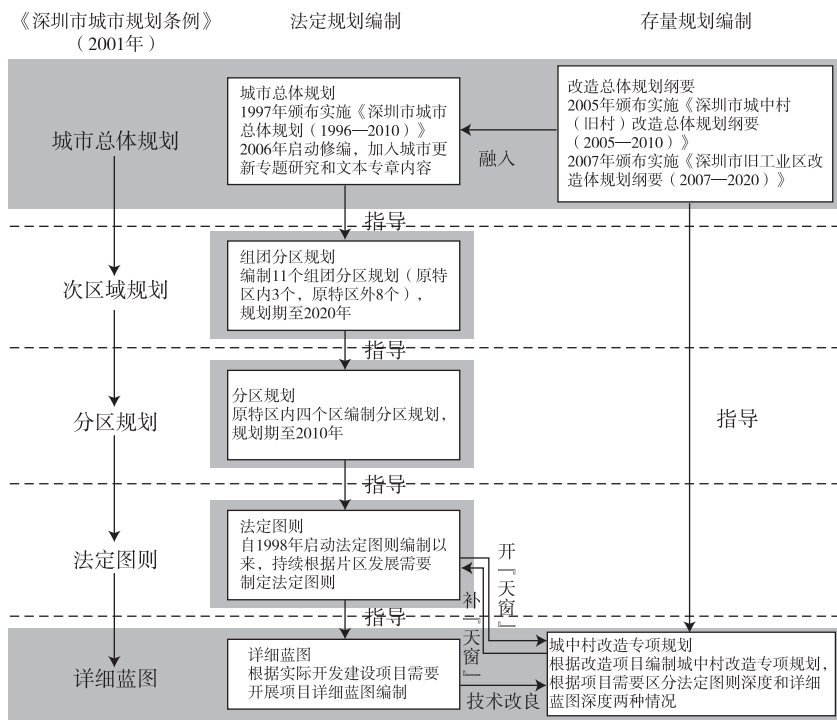


图1 2004—2008年深圳开展城中村(旧村)改造时期的存量规划体系

Fig.1 Urban planning system in Shenzhen in the period of urban village redevelopment from 2004 to 2008

资料来源:笔者自绘。

无法政策或技术标准的支撑，而是由来自政府、开发主体、业主、规划师等多方的行动者积极推动。社会各方在共同的实践中为应对存量发展积累了经验和共识，为后续规划体系改良储备了必要的“社会资源”。

### 3 第二轮改良：城市更新单元规划另辟蹊径

2005年深圳市政府正式提出“四个难以为继”之后，很快到了增量用地几乎无地可供、无地可用的极限状态（邹兵，2013b）。2009年广东省“三旧”改造政策颁布，允许探索土地一二级联动开发的模式，扩大了原土地权利主体和市场开发主体的潜在盈利空间。一推一拉之间，存量规划在政府与市场之间的张力陡然增加。这时第一轮围绕法定规划的技术改良基本到达瓶颈，大量的经验无法在原有规划体系下得以应用。深圳第二轮存量规划改良的迫切要求是开辟一条高效、可靠的路径，能够承载和引导巨大的市场动力服务于城市的发展。

2009年颁布的《深圳市城市更新办法》确立了一种以城市更新单元规划为抓手的新的存量规划，不仅在技术层面拓展和规范了存量规划的研究内容、打通了法定规划与实施性规划的衔接关系，更搭建了政府、开发主体、原土地权利主体等多方诉求协商的平台。

#### 3.1 城市更新路径的整合与贯通

《深圳市城市更新办法》及配套细则从两个方面确立了城市更新规划的地位。一方面是将按城中村（旧村）、旧工业区、旧城镇分类开展的改造方式，整合到城市更新这一条路径之下集中推进。市规划主管部门下设城市更新局统筹协调城市更新工作，集合了城市更新制度的构建、全市城市更新专项规划的编制以及城市更新单元计划和规划的审批等职能。路径整合降低了政策出台、行政管理和规划编制方面的冗余度，有利于在短时间内构建城市更新制度框架，并根据实践反馈快速迭代调整。另一方面明确了城市更新单元规划的效

力，规定城市更新单元规划应根据法定图则的控制要求制定，对法定图则强制性内容做出调整的，可由市规划国土主管部门报市政府批准后实施。这样按照法定程序审批通过的城市更新单元规划可以局部优化和替代法定图则后作为规划许可的依据。这一举措实质性地贯通了城市更新单元规划的实施路径，简化了国内许多城市一份成果两头申报、反复进行控制性详细规划调整的繁琐流程。

#### 3.2 赋予市场主体规划编制的权利

区别于增量规划，存量规划在实施层面涉及现有土地及物业权利主体的合法权益，政府无法自由处置改造用地，使得规划必须能够调和改造过程中多方利益诉求，才能具有可实施性。深圳城市更新单元规划的编制主体可以由市场主体来承担，激发了市场主体推动城市更新的积极性。从市场的角度来看，面对需要改造的存量地区，能够在购买用地权益之前形成规划改造方案并在制度保障下与相关各方达成共识，对于改造后的收益有着直接的影响。并且作为实

施主体，市场主体编制的更新单元规划也能更好地沿伸到后续的深化实施方案。从政府的角度来看，不再把城市更新的所有事项都大包大揽，而是力求引导和监督好城市更新的进行。同时政府通过制定公共利益用地、用房移交标准，并配套容积率转移和奖励等激励制度，将城市公共产品的供给责任部分地转移到了市场手中。

#### 3.3 技术标准与管理流程的规范化

换个角度看，城市更新路径整合贯通并且赋予市场主体规划编制权利，会给规划管理工作带来较大的压力和风险。为此，深圳的第二轮改良重点推进了全市和单元两个层次城市更新规划的编制，以及城市更新行政管理流程的规范化工作。全市城市更新专项规划由城市更新局组织编制，旨在为政府推进城市更新工作明确宏观导向和行动计划，确保城市更新工作与国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划相衔接，提出城市更新重点区域及其更新方向、总体规模、实施时序

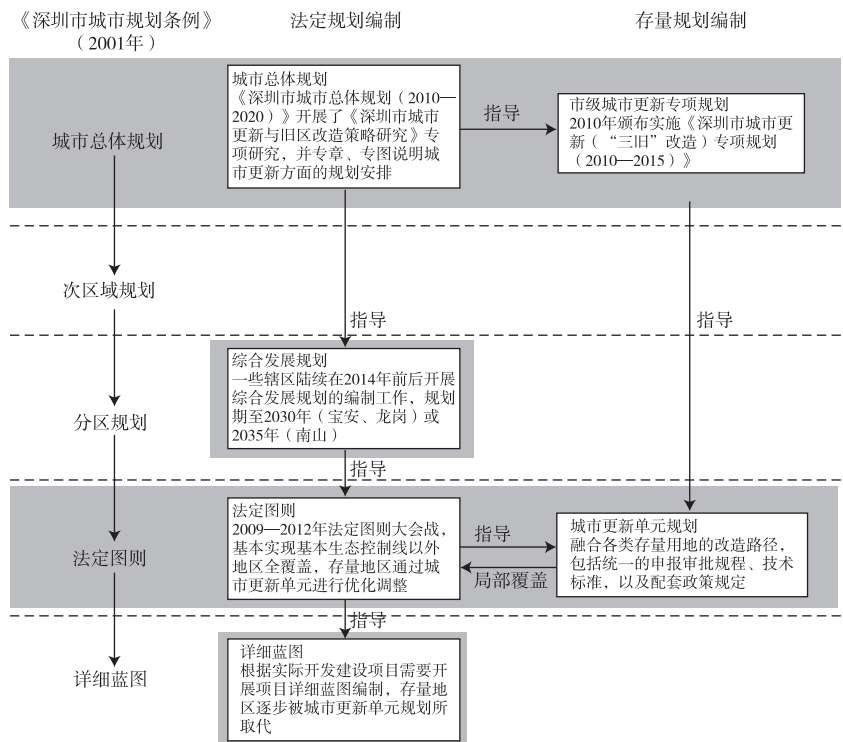


图2 2009—2015年探索城市更新路径时期的存量规划体系

Fig.2 Urban planning system in Shenzhen in the period of urban regeneration from 2009 to 2015

资料来源：笔者自绘。

和更新策略等。城市更新单元规划取代详细蓝图，成为规划对接实施的综合接口。2011年起，随着《深圳市城市更新单元规划编制技术规定（试行）》、《深圳市城市规划标准与准则》和《城市更新单元规划容积率审查技术指引》等一系列技术标准修订和出台，全面规范了城市更新单元规划的成果构成、内容深度以及审批管理文件的标准形式。

在行政管理层面，权责边界和操作流程逐渐明晰。城市更新单元层面，各类社会主体可按照流程申报项目并推动实施，市城市更新局依规在关键节点提供协助或进行审批（图3）。通过申报立项的更新单元项目纳入市城市更新局的城市更新年度计划进行管理，进而转化为城市更新年度实施计划，对各区政府进行考核。全市城市更新专项规划为城市更新局的审批提供有力支撑。

### 3.4 小结：从个案到规程

2009年《深圳市城市更新办法》的公布标志着规划体系面向存量的改良从个案层面向规程层面拓展（图2）。从前一阶段的实践经验和社会共识中沉淀，明确了“政府引导，市场运作”等城市更新原则和各方权责分工，以城市更新单元为突破点，基于实践总结稳定了整套的规划编制技术标准和规划审批操作流程。城市更新单元规划的编制和审批工作规范化，理顺了存量规划面向实施与衔接法定图则的基本技术路径，降低了政府的工作负担和行政风险，同时也使城市更新具有公开透明的申报路径和

相对稳定的周期和收益预期，进一步激发了全社会参与存量改造的积极性。

## 4 第三轮改良：强化系统衔接与质量提升

2016年深圳市政府对过去五年的城市更新工作开展实施评估，认为其在挖掘用地潜力、优化城市结构等方面取得了显著的成就，已超越增量建设成为城市发展的重要支撑（深圳市规划国土发展研究中心，2016）。然而，前一阶段的更新规划体系在成功调动了市场积极性的同时，也逐渐暴露了一些负面的影响。2010—2015年间，深圳市旧工业区改造后的面积比例中住宅建筑超过五成，产业建筑不足两成（深圳市规划国土发展研究中心，2016），引起各界对资本助推深圳产业空心化的担忧<sup>④</sup>。此外，拆除重建类城市更新一枝独秀、项目公共利益贡献通过突破开发强度来实现经济平衡、局部高强度开发带来基础设施过载、生产和生活空间普遍成本上升加快产业和人才外流、公益设施短板加剧社会矛盾等问题逐渐加剧（林强，2017；吴丹，2017；邹兵，2017）。面对城市更新所导致的各类社会治理问题，这一时期亟需存量规划进一步与深圳转向高质量发展的阶段目标挂钩。

此外，城市更新全面推进使市城市更新局面临巨大的审批压力，城市更新强区放权的改革应运而生。2015年9月罗湖区试点城市更新工作改革，一年后《深圳市人民政府关于施行城市更新工

作改革的决定》正式印发。自此之后，深圳市区两级均设立了城市更新局，市级更新局负责组织、协调、指导全市城市更新工作，区级更新局负责辖区内城市更新单元项目的全流程管理。市区两级城市更新管理体制的优化也为这一时期存量规划的改良带来了新的挑战。

### 4.1 加强存量规划层次的衔接

伴随城市更新管理事权的下放，各区政府开始积极编制能够反映自身发展导向和诉求的区级城市更新专项规划和城市更新片区统筹规划。区级城市更新专项规划将市级城市更新专项规划进行分解，使之能够更好地契合各区发展诉求、调动各区主观能动性，对于衔接落实更新计划管理和统筹指引更新单元规划编制也具有积极作用。城市更新片区统筹规划是区级政府对属地内的城市更新重点片区进行整体谋划的重要抓手。一方面，区级政府积极利用片区统筹规划作为指导城市更新单元规划审批的上位依据；另一方面，由于早期编制的法定图则往往对用地主导功能、片区开发总量有刚性的控制要求，常与城市更新项目诉求产生矛盾。区级政府组织编制城市更新片区统筹规划，获得市级规划国土主管部门认可后，可以作为法定图则修编的依据，成为了“自上而下”管控和“自下而上”发展诉求之间的缓冲层。总体来看，区级城市更新专项规划和城市更新片区统筹规划增加了城市更新规划体系的中间层次，给强区放权后的各区政府提供了诉求表达的途径。

### 4.2 多种存量改造路径的创新与整合

为了更好地满足深圳城市存量改造的多元诉求，深圳近年来依托拆除重建类城市更新的经验，逐步拓展出针对旧居住区的棚户区改造、针对原农村土地的土地整备利益统筹、面向有机更新的综合整治等各有侧重的存量改造路径，积极探索更有针对性的存量规划编制和管理。2019年1月在深圳市机构改革中原城市更新局和土地整备局合并为城市更新和土地整备局，未来随着城市更新、棚户区改造、房屋征收与土地整备

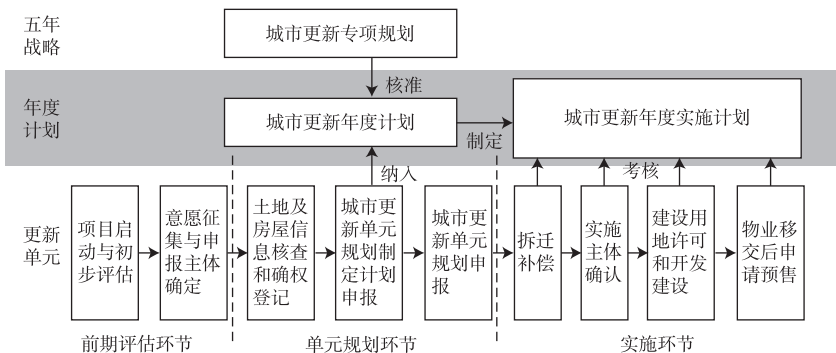


图3 深圳城市更新单元规划与计划结合的管理流程示意图

Fig.3 Illustration of the governing process combining urban regeneration plans and schedules in Shenzhen

资料来源：笔者自绘。

等多种路径各自成熟，因地制宜、手段综合的存量改造模式将更加协调。

### 4.3 规划公众参与的打开

深圳市1997年建立的城市规划体系中便已设计了公众参与机制，但随着存量改造的全面开展和规则的完善透明，公众对存量问题的关注程度和参与方式正在转变。湖贝古村的城市更新项目是一个典例，区政府与开发商在2011年起签订协议推动更新改造，同时一批民间保护人士也在为古村保护的开展研究和争取支持，这种角力状态最终在2016年6月湖贝更新规划提交专家评审时发展为引起社会各界关注的激烈讨论。在当地媒体、自媒体、社会学者、建筑规划业者和公众的深度探讨和推动下，基于深圳市建筑与艺术环境专业委员会这一审查平台对城市更新单元空间方案的自由裁量权，进行了多轮沟通和方案调整，逐步扩大了古村保护范围并优化了新旧空间格局。此后，政府吸取一系列实践经验，拟将规划涉及历史风貌区和历史建筑的第三方专业力量监督纳入正式规章（杨晓春，等，2018），并且在新一轮总体规划修编中开展了针对深圳城中村价值的研究和公众咨询，就存量发展导向寻求各界的关注和共识。

### 4.4 加强存量改造对城市发展目标的落实

具有改造潜力的存量用地日益成为深圳赖以完善城市功能的重要资源。为了合理引导拆除重建类城市更新有节奏进行，充分发挥市场主体的力量实现城市公共利益，这一阶段政府采取了两方面举措。

第一，加大拆除重建类城市更新项目的公共利益负载，并且施行精细化的标准管控。2016年印发《深圳市城市更新项目创新型产业用房配建规定》和《深圳市城市更新项目保障性住房配建规定》等一系列政策明确了拆除重建类城市更新项目配建和移交政策性用房的基本规定，且部分配建标准在2018年政策修订后进一步提高，为产业培育和住有所居进行了积极的引导。

第二，限制拆除重建类城市更新范

围，调节存量改造节奏。对于工业发展，2018年8月印发的《深圳市工业区块线管理办法》对全市270km<sup>2</sup>的工业用地实行分级管制。在工业区块线内的工业用地不得改造为商品住宅和大型商业服务设施，除因特殊的公共利益需要，原则上不得调整为其他非工业用途。对于城中村用地，2019年3月印发的《深圳市城中村（旧村）综合整治总体规划（2019—2025）》划定了全市城中村的改造方式分区。其中约99km<sup>2</sup>城中村出于保障低成本居住空间、维护城市肌理、保留城市发展弹性等考虑，规定在规划期内不得申报拆除重建类城市更新，并鼓励通过综合整治方式消除安全隐患、提升环境品质。

### 4.5 小结：从规程到文化

随着存量改造实践的正负面效应充分展现，第三轮改良一方面拓展了更多存量规划形式的路径规程，完善了规划体系衔接（图4），另一方面反映了政府和社会各方对存量问题的关注程度和思考方式显著转变：行政架构、操作流程和技术标准全面更新，公众参与全面深

入，存量改造从注重实施效率到挂钩城市发展的目标、品质和节奏。存量规划由此不再是一种具体孤立的规划类型，也超出以往基于城市美化、低效土地利用、危旧房改造、拉动投资等单一目标导向下的短期运动，成为一种借助存量改造实现城市发展多元目标的空间治理文化。

## 5 连续有限比较：深圳城市规划体系改良的经验内核

深圳的城市规划体系自1990年代起面临存量情景，经过三轮改良逐渐推动空间治理在个案实践、治理规程和治理文化三个层面实现了面向存量的转型。其转型经验不只体现在最终呈现的规划体系上，更体现在过程中“连续有限比较（successive limited comparison）”的渐进式改良方法。以下分别从确定目标、促成行动和优化制度三个方面进行解析。

### 5.1 目标：寻找阶段情境下的有限最优解

从政府明确管控目标的角度，深圳

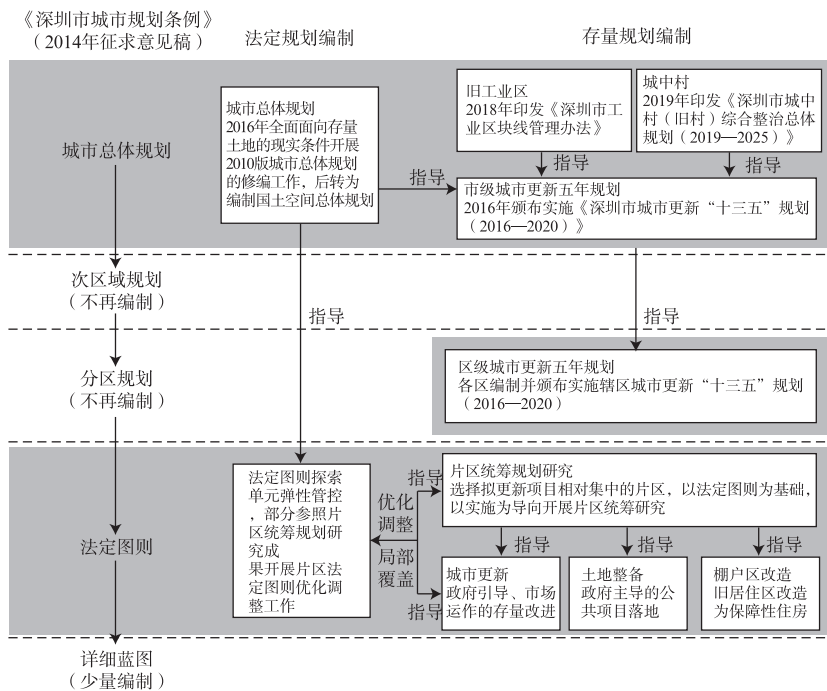


图4 2016年以来路径和层级更加丰富的深圳存量规划体系  
Fig.4 Urban planning system in Shenzhen with expanded routines and levels since 2016  
资料来源：笔者自绘。

的三轮改良指向了不同的阶段性重点，循序渐进。第一轮着重探索法定规划体系内的工具方法在存量情景下的改良；第二轮借助法制化手段着重突破城市更新的规划和实施规程，实现多方参与和市场动力的激活；第三轮强调品质提升和路径整合，强化公共意图的落实，增加规划体系的均衡性与合理性。阶段性改良目标并非直接指向终极理想，而是时空情景下聚焦最紧迫问题的有限最优解，在发展的过程中去解决发展带来的问题。渐进主义的一个重要洞见是重新理解社会性目标的本质：面对复杂的城市问题，通常难以通过概念上的比较，在产业、福利、公平、环境等诸多平行目标之中确定一个优先级，更难以在多元的社会主体之间就此达成共识。更实际的情形是，面对具体的情景，社会各方通过可选择的实践路径做出行动并进行博弈，最终逐渐对目标和行动达成整体性的共识（Lindblom, 1959）。可以预见存量规划体系的转型相较于面向增量的规划体系构建，是一个更加多元化、长周期的过程。这也暗示了其他城市不可轻易地根据深圳的经验“取其精华，去其糟粕”，从无到有构建一套理想的存量规划体系，而是应结合自身存量发展的逻辑构建适应性的存量规划体系。

## 5.2 行动：多方协同的实践路径比较

在推动改良的行动方式上，深圳的经验是构建“共同规划”的多元互动机制。政府层面，规划权责不限制在城市更新主管部门，而是形成发改部门、经信部门、规划国土部门、住建部门等多部门联动的组织模式，联合审查，谋划合理可行的公共利益发展。市场和社会层面，通过近距离地介入城市更新规划编制，原权利主体、开发主体和公众得以表达自身发展意向与需求。技术层面，则由于规划技术平台的建立，将产业研究、建筑概念设计、城市规划设计、交通研究、市政设施、经济可行性等多专业融合，形成具有广度和深度的城市更新规划。通过政府、市场、规划专业者等多方协力，共同保障存量规划体系在动态博弈中前进创新。渐进主义

认为，只有从多元社会主体互动中磨合产生的行动路径，才能融合社会各方的目标和手段，进而避免在实施中大幅偏离预期。而这个局部的过程最终会形成一种合力和制度安排，推动社会向前发展（Lindblom, 1959）。

## 5.3 频率：持续快速的制度迭代改良

从法定规划工具的改良，到城市更新单元规划的另辟蹊径，再到多种途径和层级的整合传导，深圳存量规划体系的每一轮改良，都是在既有经验之上持续不断的边际调整。通常的障碍在于，从理性综合的视角看，建立任何一套规划或体制，都是经过全面、客观的理性分析的成果，象征着公权力和规划技术理性的权威性。因此尽管持续改良的需要是公认的，但实际上的任何变动都带有对权威的挑战和越界的风险。从渐进主义的观点看，越是面向市场化和多元化的制度，越难以界定其终极形态，因此持续改良是理所当然。比较深圳与珠三角城市和国内其他城市的存量规划体系，不难发现其政策规范的复杂程度更高，且迭代速度更快。这种规则规范完备到近乎冗余的制度设计，也正是深圳应对深度市场化和开门规划的稳定性保险。

## 6 结论

城市规划体系是城市空间治理的一部分，既包含科学技术的内容，也包含复杂的社会关系和观念。深圳的城市规划体系自1997年形成“三层次五阶段”的基本框架之后，经过三轮改良，在个案实践、治理规程和治理文化三个层面都面向存量发展进行了转型。其转型的动力机制符合多元渐进主义的基本假设，即通过连续有限比较的边际调整，从多元社会主体的个案实践出发，逐渐沉淀为明确的规程和被社会普遍接受的治理文化。深圳的转型经验固有其特殊性和局限性，但也为全国城市规划体系应对存量情景提供了一个最为完整的先行样本。

随着国土空间规划体系的逐步建立

与完善，城镇开发边界管控将逐步得到强化，城镇建设用地需要进行更加集约与高质量的发展。从理性综合与多元渐进的视角分野来看，提升我国规划管理和城市建设水平有两条并行不悖、相辅相成的线索。一方面是以自然资源部为首的全国行政机构改革和国土空间规划体系梳理，推动自然资源管理和开发建设管理的高效化、信息化、协同化。另一方面是面向存量建设用地和多元社会主体的规划实施，必将在全国各地推动规划体系向多元协作、开放共享的方向发展。值改革开放40年之际，回顾深圳存量规划“摸着石头过河（muddling through）”的历程与方法，是我国各地规划管理面对下一阶段新挑战的有益提示，理应得到更多的正视和讨论。

## 注释

- ① 截止2018年12月，深圳市已列入城市更新计划项目共计746项，已批城市更新规划项目447项，供应用地面积约17.03km<sup>2</sup>，合同约定的建筑面积6361万m<sup>2</sup>。城市更新政策法规体系、规划技术体系、管理机制已建立并持续完善（深圳市城市更新局，2019）。
- ② 通常原特区外规模较大的城中村（旧村）改造项目，专项规划编制按照法定图则深度；原特区内规模较小的城中村（旧村）改造项目，专项规划编制按照详细蓝图深度，审批通过后作为修编法定图则的依据并指导后续实施。
- ③ 文中未标明资料出处的规划案例皆由深圳市城市规划研究院编制并提供资料。
- ④ 在2010年以前的个案探索阶段，全市改造后的产业建筑比例趋近于零，住宅建筑比例则接近七成。因此从促进产业发展的角度衡量，第二轮改良建立的城市更新制度对市场行为已经初步起到了有效的引导。

## 参考文献（References）

- [1] COAFFEE J, HEALEY P. 'My voice: my place': tracking transformations in urban governance[J]. Urban Studies, 2003, 40(10): 1979-1999.
- [2] HEALEY P. Transforming governance: challenges of institutional adaptation and a new politics of space[J]. European Planning Studies, 2006, 14(3): 299-320.
- [3] LINDBLOM C E. The science of 'muddling through'[J]. A Reader in Planning Theory, 1959 19(2): 79-88.
- [4] 郭旭, 田莉. “自上而下”还是“多元合作”: 存

- 量建设用地改造的空间治理模式比较[J]. 城市规划学刊, 2018(1): 66-72. (GUO Xu, TIAN Li. Top-down or multi-party collaboration: a comparative study on spatial governance of built-up areas in the developed regions of China [J]. Urban Planning Forum, 2018(1): 66-72.)
- [5] 何强为, 苏则民, 周岚. 关于我国城市规划编制体系的思考与建议[J]. 城市规划学刊, 2005(4): 28-34. (HE Qiangwei, SU Zemin, ZHOU Lan. Consideration and suggestion on China's plan-making system [J]. Urban Planning Forum, 2005(4): 28-34.)
- [6] 黄卫东. 城市规划实践中的规则建构——以深圳为例[J]. 城市规划, 2017, 41(4): 49-54. (HUANG Weidong. The construction of basic rules in Shenzhen urban planning practices [J]. City Planning Review, 2017 41(4): 49-54.)
- [7] 黄卫东, 张玉娟. 市场主导下快速发展演进地区的规划应对——以深圳华强北片区为例[J]. 城市规划, 2010(8): 67-72. (HUANG Weidong, ZHANG Yuxian. Planning responding to rapidly developing and evolving area with market orientation: a case study on Huaqiangbei area of Shenzhen [J]. City Planning Review, 2010(8): 67-72.)
- [8] 匡晓明. 上海城市更新面临的难点与对策[J]. 科学发展, 2017(3): 32-39. (KUANG Xiaoming. Research on the difficulties and countermeasures of urban renewal in Shanghai [J]. Scientific Development, 2017(3): 32-39.)
- [9] 李百浩, 王玮. 深圳城市规划发展及其范型的历史研究[J]. 城市规划, 2007(2): 70-76. (LI Baihao, WANG Wei. Historical study on the development and paradigm of urban planning in Shenzhen [J]. City Planning Review, 2007(2): 70-76.)
- [10] 林强. 城市更新的制度安排与政策反思——以深圳为例[J]. 城市规划, 2017(11): 52-55. (LIN Qiang. Institutional arrangement and policy reflections of urban renewal: a case study of Shenzhen [J]. City Planning Review, 2017(11): 52-55.)
- [11] 深圳市城市更新局. 深圳城市更新的探索与实践[N]. 中国自然资源报, 2019-02-21. (Shenzhen Urban Renewal Bureau. Exploration and practices of urban renewal in Shenzhen [N]. China Natural Resources News, 2019-02-21.)
- [12] 深圳市规划国土发展研究中心. 深圳市“十二五”近期建设规划实施检讨[R], 2016. (Shenzhen Urban Planning and Land Resource Research Center. Evaluation and review of the implementation of the 12th five-year construction planning in Shenzhen [R], 2016.)
- [13] 施源, 周丽亚. 现有制度框架下规划决策体制的渐进变革之路[J]. 城市规划学刊, 2005(1): 35-39. (SHI Yuan, ZHOU Liya. An evolutionary approach towards the planning decision-making process under the current institutional framework [J]. Urban Planning Forum, 2005(1): 35-39.)
- [14] 司马晓, 周敏, 陈荣. 深圳五层次规划体系——一种严谨的规划结构的探索[J]. 城市规划, 1998(3): 27-28. (SIMA Xiao, ZHOU Min, CHEN Rong. Five-level urban planning system of Shenzhen—exploring a rigorous planning structure [J]. City Planning Review, 1998(3): 27-28.)
- [15] 尼格尔·泰勒. 1945年后西方城市规划理论的流变[M]. 李白玉, 陈贞译. 中国建筑工业出版社, 2006. (NIGEL T. Urban planning theory since 1945 [M]. LI Baiyu, CHEN Zhen, translate. China Architecture & Building Press, 2006.)
- [16] 王富海. 从规划体系到规划制度——深圳城市规划历程剖析[J]. 城市规划, 2000, 24(1): 28-33. (WANG Fuhai. From planning system to planning institution—urban planning history of Shenzhen city [J]. City Planning Review, 2000, 24(1): 28-33.)
- [17] 王红. 引入行动规划 改进规划实施效果[J]. 城市规划, 2005(4): 41-46+71. (WANG Hong. Action plan and its implications to planning practice in China [J]. City Planning Review, 2005(4): 41-46+71.)
- [18] 王嘉, 郭立德. 总量约束条件下城市更新项目空间增量分配方法探析——以深圳市华强北地区城市更新实践为例[J]. 城市规划学刊, 2010(s1): 30-37. (WANG Jia, GUO Lide. Exploration of spatial volume distribution methodology for urban renewal practice within the gross volume constraints—the case of Huaqiangbei district renewal [J]. Urban Planning Forum, 2010(s1): 30-37.)
- [19] 王凯. 我国城市规划五十年指导思想的变迁及影响[J]. 规划师, 1999 15(4): 23-26. (WANG Kai. The changes and influences of the guiding ideas for Chinese urban planning from 1949 to 1999 [J]. Planners, 1999, 15(4): 23-26.)
- [20] 吴丹. 城市更新的空间生产——基于深圳实践的反思[J]. 广东行政学院学报, 2017, 29(4): 39-45. (WU Dan. The production of space in urban renewal—reflection on practices in Shenzhen [J]. Journal of Guangdong Institute of Public Administration, 2017, 29(4): 39-45.)
- [21] 杨晓春, 宋成, 毛其智. 从“120计划”事件看规划公众参与的制度创新[J]. 规划师, 2018, 34(9): 132-137. (YANG Xiaochun, SONG Cheng, MAO Qizhi. Institutional innovation of public participation in urban planning from the “120 plan” case [J]. Planners, 2018, 34(9): 132-137.)
- [22] 杨毅栋, 洪田芬. 城市双修背景下杭州城市有机更新规划体系构建与实践[J]. 上海城市规划, 2017(5): 35-39. (YANG Yidong, HONG Tianfen. Planning system and practice of urban organic renewal in Hangzhou under the background of city double repair [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2017(5): 35-39.)
- [23] 张京祥, 赵丹, 陈浩. 增长主义的终结与中国城市规划的转型[J]. 城市规划, 2013(1): 45-50. (ZHANG Jingxiang, ZHAO Dan, CHEN Hao. Termination of growth supremacism and transformation of China's urban planning [J]. City Planning Review, 2013(1): 45-50.)
- [24] 赵锡清. 我国城市规划工作三十年简记(1949—1982) [J]. 城市规划, 1984(1): 42-48. (ZHAO Xiqing. A brief review of China's urban planning in 30 years(1949—1982) [J]. City Planning Review, 1984(1): 42-48.)
- [25] 赵燕菁. 存量规划: 理论与实践[J]. 北京规划建设, 2014(4): 153-156. (ZHAO Yanjing. Inventory planning: theory and practice [J]. Beijing Planning Review, 2014(4): 153-156.)
- [26] 赵燕菁. 城市化2.0与规划转型——一个两阶段模型的解释[J]. 城市规划, 2017, 41(3): 84-93+116. (ZHAO Yanjing. Urbanization 2.0 and transition of planning: explanation based on a two-phase model [J]. City Planning Review, 2017, 41(3): 84-93+116.)
- [27] 周俭, 阎树鑫, 万智英. 关于完善上海城市更新体系的思考[J]. 城市规划学刊, 2019(1): 20-26. (ZHOU Jian, YAN Shuxin, WAN Zhiying. Reflections on improving the urban renewal system of Shanghai [J]. Urban Planning Forum, 2019(1): 20-26.)
- [28] 周岚, 何流. 中国城市规划的挑战和改革——探索国家规划体系下的地方特色之路[J]. 城市规划, 2005(3): 9-14. (ZHOU Lan, HE Liu. Challenges and reform of urban planning of China [J]. City Planning Review, 2005(3): 9-14.)
- [29] 邹兵. 增量规划、存量规划与政策规划[J]. 城市规划, 2013a, 37(2): 35-37+55. (ZOU Bing. Increment planning, inventory planning and policy planning [J]. City Planning Review, 2013a, 37(2): 35-37+55.)
- [30] 邹兵. 行动规划·制度设计·政策支持——深圳近10年城市规划实施历程剖析[J]. 城市规划学刊, 2013b(1): 61-68. (ZOU Bing. Action plan, institutional design and policy support: analysis of Shenzhen's urban planning implementation in the last decade [J]. Urban Planning Forum, 2013b(1): 61-68.)
- [31] 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(5): 12-19. (ZOU Bing. The transformation from green-field-based planning to redevelopment planning: theoretical analysis and practical strategies [J]. Urban Planning Forum, 2015(5): 12-19.)
- [32] 邹兵. 存量发展模式的实践、成效与挑战——深圳城市更新实施的评估及延伸思考[J]. 城市规划, 2017, 41(1): 89-94. (ZOU Bing. Practices, effects, and challenges of the inventory development pattern: the assessments and extended thoughts of urban renewal implementation in Shenzhen [J]. City Planning Review, 2017, 41(1): 89-94.)

修回: 2019-07