

增量规划向存量规划转型研究

黄子剑 朱万 程诺威

咸宁市国土空间规划研究院

摘要：本文对增量规划与存量规划之间的差异进行分析，并基于实际项目案例，进一步研究城市规划所存在的各种问题，如空间结构布局缺陷、土地资源利用率低等，提出参照产业发展规模，优化居住配置、做好区域统筹，完善服务功能等策略，以实现增量规划向存量规划转型，达到进一步优化城市空间发展布局目的。同时深入推进用地再开发，以及完善公共服务和基础设施，促进规划区土地集约发展，助推产城融合协调发展，凸显存量规划工作成效。

关键词：增量规划；存量规划；转型策略

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.09.007

引言：增量规划向存量规划转型是新时代下国土空间规划发展的必然要求，同时也是全面落实产城融合发展理念的有效途径，对顺利实施以产兴城、以城带产、产城融合、城乡一体的发展战略具有重要作用。侧重土地资源优化配置，强化国家高新区建设用地开发利用强度，面向存量规划，加快批而未供土地消化以及闲置土地处置，提升土地资源利用率，优化区域发展布局优化，为推进区域协调发展打下坚实基础。

一、增量规划与存量规划之间的差异分析

增量规划工作开展，主要围绕物质空间设计，通常情况下，均是利用项目实施带动增量空间开发，使空间规划设计满足相关主体需求，待后续规划工作结束后，即可进行建设。

存量规划主要围绕已建成的区域进行规划，以国家现行规范要求为依据，做好区域规划设计相关统筹工作，实际操作过程中，因涉及多方利益主体（如政府、企业、市民等），需要多方利益主体共同参与区域规划设计，以保障相关主体权益不受损害。

增量规划，通过新增建设用地，扩大用地规模及空间，为城市发展提供充足土地资源支持。存量规划不会改变当前建设用地总规模，再既有城市空间结构基础上，采取盘活、优化、挖潜等手段规划区域内存量用地，以推动城市发展。

从二者差异性角度来看，增量规划与存量规划的思维逻辑明显不同，前者以目标为导向，围绕既定发展目标，考虑各方面现有建设进行规划，开发增量空间。在此基础上完成空间蓝图绘制，涉及城市空间结构、用地布局、公共服务设施等，以保证增量规划符合当前城市发展与国土空间规划要求。后者则是以问题为导向，综合考虑现阶段城市建设发展所面临的问题，围绕城市空间与功能优化，提出相应的规划举措，以解决城市存在的问题，进一步优化城市空间发展布局，并合理处置闲置低效土地，使土地资源更加合理，以助推城市高

质量发展。

增量规划向存量规划转型，是实施城市更新行动的必然要求，更好地适应新时代城市发展形势，同时优化城市结构和品质提升，以促进城市高质量发展。随着经济高速发展，以及城镇化快速推进，城市发展过于追求速度及规模，不仅会使城市规划建设管理“碎片化”现象愈加突出，对城市的宜居性、生长性以及包容性也会带来一定影响。增量规划逐渐向存量规划转型，可以利用存量规划专注城市发展问题的特性，驱动城市更新，完善城市空间结构，落实新型城市基础设施建设，同步实施并完善与其相配套的制度体系，如住房制度、土地出让收入分配机制等，优化居住空间布局，加强城市精细化管理。推动城市发展迈向更高层次，加快同城发展，融入和服务全省区域发展布局。

二、增量规划如何向存量规划有效转型

（一）项目概况

本文以咸宁高新区产城融合发展示范区项目规划为例，规划区位于咸宁市主城区副中心咸宁高新技术产业开发区范围内，武咸产业对接发展带上，区域交通体系完善，对外接通联系便捷，规划区总用地面积2884.06公顷。产城融合空间规划思路：“聚核育城—塑造城市动脉、共享空间+—激发片区活力、多链相融—串联城市功能”，着力解决咸宁高新区建设用地开发不合理、园区空间聚集分散等问题，秉承用地再开发、业态调整等原则，有效盘活高新区存量土地以及低效用地，科学探索新型产业用地模式，推动产城融合协调发展^[2]。

通过开展相关规划工作，将产城融合发展示范区内的用地建设情况和存量土地进行梳理，并对各类公共服务设施的服务覆盖范围进行分析与梳理，在此基础上进一步优化规划范围内的用地空间结构，以构建产城相融、互促的空间发展布局，并使范围内的各类建设用地结构比例更加合理性。同时利用增量规划向存量规划转型契机，重点完善产城融合示范区内的公共服务和基础设施，旨在提高该区域整体公服水平。在存量规划前提下，通过优化用地和完善配套，对上完善高新区国土空间总体规划的用地布局，对后续区域内控制性详细规划提供研究支撑。将从以下几个方面阐述项目概况：

（1）用地现状。存在公服与绿地空间占比较低问题，该部分用地占总用地的11.02%，但其中有6.64%为高等教育，仅剩余4.38%为公共服务，较规范标准的5%-8%低。现状绿地与开敞空间用地占总用地的1.98%，与规范标准存在较大差距。

（2）公服现状。存在公服设施配套不足问题，由于产业组团和居住组团的各自独立，导致文化、教育、

医疗、社会福利、体育、商服等设施配套难以统筹，基本覆盖现状15分钟生活圈配套公共服务设施范围不全。其中规划区现状公共服务设施缺少文化活动中心、体育运动场地，综合医院仅有1所，服务范围覆盖明显不足。

(3) 土地使用情况。结合相关部门所提供的相关资料，并梳理多源数据，同时依据实地勘察报告，得知规划区空闲用地主要分为三种类型，分别是未批用地、批而未供用地以及供而未用用地，面积共计946.45公顷，占总用地比例42.7%。其中：

未批用地主要集中在规划区西侧和东侧，用地面积约259.79公顷（3897亩），占总用地比例9.0%；可开发用地面积41.13公顷（617亩）主要为居住、商住、公共管理与公共服务用地；不可开发用地面积218.66公顷（3280亩），主要为公园绿地和防护绿地。

批而未供用地主要分布于贺胜路沿线，用地面积约244.04公顷（3661亩），占总用地比例8.4%。

供而未用用地主要分为供而未用闲置用地与供而未用低效用地，供而未用用地总面积约442.62公顷（6638亩），占总用地比例25.3%。其中闲置用地面积约11.83公顷（177亩），低效用地面积约430.79公顷（6461亩）。

表 1 规划区现状土地使用

用地分类	面积及占比	
	面积（公顷）	面积占比
未批	259.79	9.0%
批而未供	244.04	8.4%
供而未用	442.62	25.3%
合计	946.45	42.7%

(二) 面向存量规划转型策略

1. 参照产业发展规模，优化居住配置

基于区域产业发展规模，对规划范围内的未来常住人口科学预测，在此基础上优化居住位置，满足各层次人才的多样性空间居住需求，构建差异化居住空间布局。

以打造15分钟产城融合生活圈为导向，进一步优化居住空间布局，且该生活圈应包括住宅、养老设施、幼儿园、小型商业、小学、大型商业、社区卫生服务中心、体育设施、疗养中心、公园、文化活动中心等，满足居民出行工作距离适宜需求，以保证用地调整更加合理性，同时又能做到公共服务设施高效配置，最终形成“生产+生活+生态”三方面相互融合的产城融合生活圈。同时将规划区现状闲置低效工业用地调整为居住、公服等用地，保证居住空间布局平衡，提升现有土地资源利用率。

2. 做好区域统筹，完善服务功能

工业园区内产业空间占比较大，传统的公服设施配置方法难以适用，需利用好现有的资源，以15分钟社区生活圈为基本单元，植入“工业邻里”^[4]，构建产城融合生活圈，统筹区域发展的规划思路，逐步完善服务功能的同时，也能为推进产城融合协调发展提供基础保障。例如，在健全公共服务方面中的体育设施建设，考虑规划区特点，作为工业片区，应根据实际需求，并要与生活区保持紧密联系，以绿地合建、低效土地利用、厂房改造以及设施错时共享等方式，进一步完善区域体育设施建设，以满足居民休闲运动需要。此外，依据人口规模，预测设施规模总量，通过对已批及在编控规梳理，做出设施总体布局规划，合理建立适应当前城市化进程的公共服务体系，其中各级公共服务设施与公园绿地等开敞空间的结合，有利于提高设施利用效率和城市

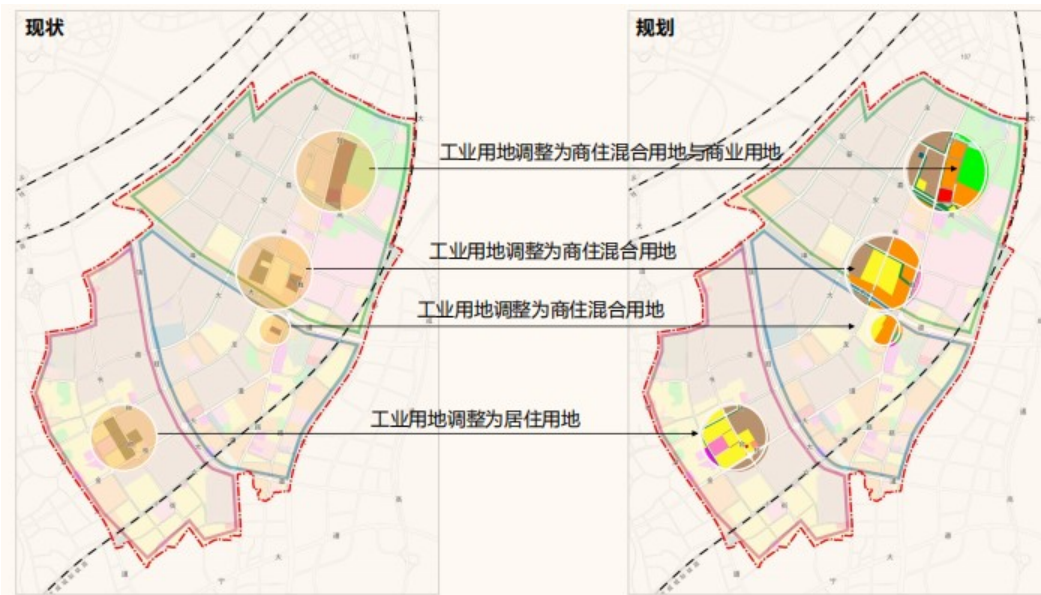


图 2 现状闲置低效产业用地调整为居住、公服等用地

品质，解决区域设施配置少、城乡公共服务差异化等问题。

3. 面向存量规划，加强用地管理

增量规划向存量规划转型，是进一步加强用地管理与实现土地集约发展的有效途径，优化区域土地资源配臵，着力推动区域协同发展。以省人民政府关于印发《促进湖北高新技术产业开发高质量发若干措施的通知》作为规划依据，引导高新区不断强化建设用地的开发强度、投资强度，并从整体上控制人均用地指标，为促进园区空间集聚、土地集约发展打好基础，加强土地资源供给保障。在深入推进用地再开发基础上，采取业态调整、“腾笼换鸟”等举措盘活规划区存量土地和低效用地，做好面向企业实施“零增地”技改的引导工作；在满足国土空间规划需要以及不影响用地使用性质的前提下，对原用地范围内的存量用地进行技术改造，开发与利用地下空间，提升容积率同时，并取消土地出让费用，逐渐形成全新的产业用地模式^[3]。按照国家统一部署，依法依规利用集体经营性建设用地建设创新创业载体，实现产业、创新、城市等功能统筹规划，精准落实产城融合协调发展目标。具体可从以下几个方面着手：

(1) 盘活存量，创新用地模式。一是，针对承载产业创新发展战略的工业区块或公益性改造地块，实施政府主导模式，并采用全额资金补偿（政府回购）、异地置换+拆迁补偿以及就地安置+房产+土地共享等举措，实现该部分地块成片改造或满足点上自主操作需求。其中政府为企业提供土地以及相应补偿金时，企业必须接受空间高强度开发，同时拥有房产、土地使用权共享的权益。

二是，针对适用于企业自身改造且存在强烈改造意愿的单个产权地块，实施企业自主改造模式，提出与制定工改M0、工转居、工转商以及工转公共服务设施等措施，有效盘活规划区存量工业用地同时，又能为后期集中利用集体经营性建设用地建设创新创业载体提供支撑，助推产城融合协调发展。以工改M0为例，项目地价以M0土地出让底价为基础，扣减原土地使用条件下用地价格后，按折半计价将剩余土地出让金进行补缴。其中M0地块可在产业用地基础上，按照规划要求比例配臵商务办公、配套型住宅以及公共服务设施用地。配套型住宅用地配臵不得高于20%，以限定出售方式提供给入驻企业，提升存量用地利用率。

(2) 更新闲置低效工业用地。充分考虑功能布局、发展潜力等因素，确保规划区闲置低效工业用地得到合理优化。按照不改变用地性质、工业兼容混合用地以及完全改变用地性质的存量用地盘活思路更新规划区闲置低效用地，例如，在不改变用地性质基础上，提出土地扩建或提高开发强度的闲置低效用地更新措施，发展良好且有发展潜力的企业均可适用该项措施，满足企业扩大生产、增加产能的用地需求；而发展相对一般或较差企业，可以选择转产调整业态的更新措施，以推动

企业转型升级。工业兼容混合用地则是以创新型产业用地兼容配套服务用地为主，该项更新措施适用对象，必须具有创新资源，使其能够在后期积极发展新产业、新业态。按完全改变用地性质更新闲置低效工业用地，目的是迁出发展较差的企业，根据区位条件，对该类地块进行市场盈利性与社会公益性开发，如商业、住宅、娱乐、公共服务设施、绿地等，统筹规划生活性服务功能。

(3) 在盘活存量用地基础上，做优增量。为了提升城镇建设用地的利用率，推行“标准地”出让模式，以租用、分年度及分阶段等出让形式，为规划区各类项目实施提供充足土地供给。例如，针对小规模投资以及预期经济效益不稳定的项目，原则上不单独供地，按照相关规定要求，引导项目进入标准厂房，存在单独使用土地需求的项目，可以选择租赁转让形式。^[5]针对大规模投资以及预期经济效益相对一般的项目，需要缩短土地出让年限，或者以分阶段形式出让土地；其中土地首次出让，其出让年限不超过5年，待5年期满后，需要评估该项目发展情况，再结合评估结果确定是否增加出让年限或收回用地，避免土地资源浪费。针对大规模投资且预期经济效益较好的项目，则是按照最高年限进行出让土地，但是当宗土地出让面积不得超过规定要求的200亩。

此外，坚持用地精细化管理，坚持盘活存量、优化增量、强化监管多措并举，着力在提高经济密度、投入产出效率以及优化空间结构等方面落实存量规划，既能促进土地资源更集约、更高效、更可持续地高质量利用，又能为城市高质量发展提供坚实的要素保障。

结束语：综上所述，增量规划向存量规划转型，有利于进一步优化城市空间发展布局，并对日益紧缺的增量空间资源加以利用，使存量空间得到有效调整，尤其是能够盘活存量用地，科学统筹新增建设用地以及存量用地挖潜，促进资源节约集约利用。同时加快规划区公共服务配套设施完善，提升城市综合服务功能，为产业发展、城市建设、人口集聚相互促进、融合发展提供支撑，推动新型城镇化，促进产城融合发展。

参考文献

- [1] 龙彬, 余航. 基于思维方式变迁的存量规划研究转向[J]. 城市发展研究, 2023, 30(11): 10-17.
- [2] 莫正玺, 叶强, 赵垚. 我国存量建设空间利用的政策、理论与实践演进脉络[J]. 经济地理, 2022, 42(06): 156-167.
- [3] 邱志勇, 张晋钰. 存量规划背景下城市更新策略——以哈尔滨市地铁1号线为例[J]. 建筑与文化, 2020, (04): 149-150.
- [4] 刘家玉. 国家级开发区产城融合对策研究——以吉安高新区凤凰片区为例[J]. 城市建筑, 2023.
- [5] 刘惠莹. 存量规划背景下长春市居住用地开发合理性研究[D]. 吉林建筑大学, 2020.