

# 空间资源紧缺下的城市密度演变与政策价值取向

——以深圳市为例(2000年至2006年)

李云<sup>1</sup> 高艺<sup>2</sup> (1. 香港中文大学地理与资源管理系; 2. 深圳市城市规划设计研究院)

**【摘要】**本文在2000年深圳市密度特征的基础上,分析了至2006年的全市密度总体演变趋势和结构(特区内外和用地类型)演变趋势。并进一步分析了在空间资源极度短缺的深圳市,城市密度政策受到多重价值取向的叠加影响,其表现出的实际结果往往更具政策参考价值。

**【关键词】**深圳; 密度演变; 公共政策; 价值取向

**【中图分类号】**F290, TU984 **【文献标识码】**A

## 1 引子

改革开放以来,我国国民经济持续高速增长及经济全球化等因素带动了我国城镇化快速发展。城镇化推动了我国经济和社会的发展,在一定程度上改善了居民的生活条件。然而,1996年以来的“九五”和“十五”期间我国城镇化脱离了循序渐进的原则,超出了正常的城镇化发展轨道(陆大道, 2007)。

“十五”期间的5年,更是深圳发展历程非常不平凡的五年,是实现经济实力历史性跨越的五年。2005年达到4927亿元(该年的GDP总量相当于“九五”期间5年的生产总值总和),5年GDP年均增长率达16.3%。随着城市经济总量持续快速增长,作为重要物质载体的土地要素也呈现出同步的数量增长和规模扩张趋势<sup>①</sup>。与此同时,深圳作为一个移民城市,外来人口基数庞大、实际人口密度过高<sup>②</sup>的人口现实所引发的社会与环境问题正与日俱增,土地利用所牵及的社会因素也日益复杂,城市规划作为干预社会的公共政策属性也愈发明显。

可见,城市经济建设的高增长和土地资源的约束是深圳市当前经济社会持续协调发展的主要问题。2005年初,在市委三届十一次全体会议上,李鸿忠明确提出了制约深圳发展的四个“难以为继”——空间、土地资源位居其首。并明确未来深圳

应是“在紧约束下求发展”——以最小的资源代价发展经济,以最小的经济成本保护环境。在空间资源极其有限的今天,客观而系统的审视深圳市土地利用(包括密度、布局和构成)现状和发展态势将是城市规划领域一个重要议题,有利于我们发现和纠正空间策略中存在的问题与误区。

## 1 密度研究背景

### 1.1 研究前提

本文所指的城市密度是城市“空间”密度,是城市规划的重要控制要素之一,也是衡量城市空间资源利用合理程度的重要指标。通过核心指标“容积率”,再结合“建筑覆盖率”和“建筑高度”两个参考指标,以反映深圳市的城市密度状况。

基于2000年全市建筑普查数据和2000年全市建设用地现状数据,我们利用下述计算方式求得容积率和建筑覆盖率现状(详见表1,2):

全市(或区)平均容积率 = 容积率建筑面积 / 城市建设用地面积

各类建设用地平均容积率 = 该类建筑建筑面积 / 该类建设用地面积

全市(或区)平均建筑覆盖率 = 建筑占地面积 / 城市建设用地面积<sup>③</sup>

受基础数据的制约,本文无法全面掌握2005年底全市密度的现状分布情况,故本次规划采用“2000

年基准密度状况 + (2000 - 2006 年) 规划密度<sup>④</sup> 趋势”,对全市密度现状进行横向(地域和类别)和纵向(时间序列)的多角度分析,对现状密度演变的主要因素、发展趋势和价值取向进行判别。

## 1.2 相关理论及研究

### 1.2.1 经济增长理论

城市密度的演变是城市增长的重要反映之一,而经济增长则是城市增长的根本动力。韦伯在分析 19 世纪欧洲城市化时认为,人口在城市中的日益集中是经济增长的“自然结果”。美国经济学家 Lampard 经研究后指出,近百年来,美国城市发展与经济增长之间呈现一种非常显著的正相关。日本学者国松久认为,现代城市发展过程就是第二和第三产业集聚行为所进行的过程(刘冬华,2007)。周一星在上世纪 80 年代对城市增长与经济发展关系进行了分析,发现多数国家的这两项指标呈对数曲线相关,从数量关系上证明经济发展水平是城市增长的根本动力(1982)。

### 1.2.2 门槛理论

“门槛理论”是有关城市增长阻力因素研究比较成熟的理论,它认为城市增长到一定程度会遇到一些阻碍城市增长的限制因素,如自然地理条件、技术设施条件、城市生态环境甚至于城市原有空间结构的自身限制等都可能成为城市增长的阶段性极限,形成城市增长的门槛。克服这些门槛需要跳跃式突增而非渐进增长,城市不同发展阶段会遇到各种新门槛,城市增长本身就是一个不断跨越各种门槛的过程(何芳,2003)。

### 1.2.3 城市空间模式理论

众多城市发展模式相继提出,其中影响较大的观点包括“新城市主义”、“精明增长”及“紧凑城市”等。面临城市郊区化蔓延这种低密度城市发展模式带来的一系列问题,“新城市主义”提出控制城市蔓延、防止城市衰落,以及创造经济、环境和社会健康发展的 10 大原则(杨德昭,2006)。新城市主义虽然以“新”命名,但本质却与“旧”城市思想有着千丝万缕的联系,于是“精明增长”日益引起人们的注意(程开明,2007)。美国马里兰州州长 Parris N. Glendening 于 1997 年提出“精明增长”,倡导土地综合利用、密集型建筑设计、提供多种住宅机会及选择、建设适于步行的邻里社区、提供多种交通选择、鼓励公众在规划和发展决策制定过程中的参与和合

作等发展理念(丁成日等,2005)。“精明增长”的多数原则符合可持续发展要求,但它不太关心资源问题,人们的目光又转向“紧凑城市”。对“紧凑城市”的关注可以追溯至欧共体(CEC)的《城市环境绿皮书》(Harasawa, 2002)。

紧凑城市的思想主要包括 9 大方面:高密度居住、对汽车的低依赖、城乡边界和景观明显、混合土地利用、生活多样化、身份明晰、社会公正、日常生活的自我丰富、独立政府(詹克斯等,2004)。

## 2 深圳市空间密度演变

### 2.1 2000 年全市密度特征

#### 2.1.1 总体特征——土地利用强度较高

2000 年,深圳市全市平均容积率达到 0.94。其中,特区内为 1.59,而特区外仅为 0.74(见《深圳经济特区密度分区研究》,2002)。另外,根据国土资源部 2006 年对 2002 年全国城市建设数据的测算,我国城市的总体毛容积率仅为 0.33(樊志全,2006)。参照 2003 年全国城市建设用地构成中道路广场、绿地、特殊用地比例约占 21%(见《2003 年中国城市建设统计年报》),经过简单折算,符合本次计算口径的全国城市建设用地平均容积率不超过 0.45。可以看出,虽然深圳市与香港城市密度还存在不小差距,但在国内已属较高水平,尤其是特区内。

#### 2.1.2 地区特征——关内密度远高于关外

由于深圳关内外二元结构的存在,特区内外的土地利用方式、构成、效率和土地资源条件存在不小差距。特区内的平均容积率比特区外高出一倍有余,特区内用占全市 23%的土地资源承载了全市近 40%的建筑面积。

首先,从土地利用构成来看,特区外的开发建设以生产加工为主,工业、仓储用地的比重较高;这明显有别于特区内以人居环境建设和生产型服务业集聚的发展模式。例如特区内、外工业用地比例分别为 12% 和 40%,土地利用构成差异巨大。其次,由于土地资源条件的差异,对于同类型建设用地(除仓储和市政外)的建设密度,特区内是特区外的两倍左右,特区外土地利用的粗放特征比较明显。从 2000 年至 2004 年,特区内土地供应量占全市比例从 26% 下降到 13%,同期特区外的平均供应比例高达 70%,空间资源的相对充足使特区外土地利用效率

偏低。

### 2.1.3 各用地类型特征——公共设施用地的建设密度偏低

从各类型建设用地的平均容积率来看,从高至低分别为:商业-居住-工业-仓储-公共设施-市政。考虑到市政设施的场地和防护标准,其低容积率具有一定的工程技术必要性。

目前公共设施用地的建设密度明显低于总体平均水平,甚至远低于工业、仓储。而公共设施用地大多位于现在的、或未来的城市中心地区,偏低的容积率必将与较高的土地价值存在一定矛盾,未来应适当提高(再)开发强度。

## 2.2 2000-2006年全市密度控制演变

### 2.2.1 总体特征演变——递减态势

从2000-2006年全市规划许可建设用地的平均容积率变化情况来看(详见表1):除2002年与前年持平外,以及2004年高于降幅较大的2003年以外,其余各年份均比前一年份有所降低。全市平均容积率控制总体呈现出递减态势。值得注意的是,2002年和2005年成为两个最重要的转折年份,这两年的特区内容积率都比前一年出现明显下降。2002年,特区内容积率第一次低于特区外;2005年,特区容积率大幅低于特区外。

表1 2000-2006年全市规划许可建设用地的平均容积率一览

地域范围	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
特区内	2.16	2.38	1.63	1.39	1.48	1.06	1.07
特区外	1.85	1.81	1.68	1.27	1.44	1.69	1.42
全市	2.04	2.04	1.64	1.34	1.46	1.45	1.30

全市(尤其是特区内)规划许可建设用地的容积率控制逐年递减,意味着城市用地的边际密度逐年

表2

2000-2006年各区规划许可建设用地的平均容积率一览

地域范围	福田区	罗湖区	南山区	盐田区	宝安区	龙岗区	特区内	特区外	全市
容积率	2.06	3.55	1.51	0.60	1.56	1.62	1.62	1.56	1.59

从总体趋势来看,福田区和罗湖区明显处于“高位”密度态势,但在经历一定的较严格的密度控制后,近两年呈明显下降趋势;盐田区与特区外密度状态相似,呈明显的“低位”态势;南山区则介于两状态之间。除了南山区近两年出现连续增长之外,其余各区在近两年都出现不同程度的下降,以福田和罗湖降幅最为显著。

递减。换句话说,全市(尤其是特区内)的新批建设用地的平均容积率正在下降。其中,特区内容积率的降幅(2006年比2000年)尤为显著,达50%,高于36%的全市总体降幅。

### 2.2.2 地区特征演变——关内密度控制不断下降

从2000-2006年这7年内全市规划许可建设用地的平均容积率控制情况来看(见表2):全市平均容积率控制为1.59,特区内为1.62,特区外为1.56。从特区内、外的差别来看,特区内建设密度总体变化趋势呈“高-中-低”阶梯下降特征,各阶段之间变化明显。具体来讲:①2000和2001年属于高容积率控制时期,平均容积率大于2.0,持续高于特区外容积率水平;②2002-2004年属于中容积率控制时期,平均容积率围绕1.5上下波动,与特区外容积率水平接近;③2005和2006年属于低容积率控制时期,平均容积率接近1.0左右,且已经全面低于特区外容积率水平。而特区外则呈现出持续“上下波动”的特征,总体变化趋势平缓,基本围绕容积率1.5发生波动。从容积率变化特征来看,大致可分为“两降一升”三个阶段:2000-2003年和2005-2006年为下降阶段;2003-2005年为上升阶段。

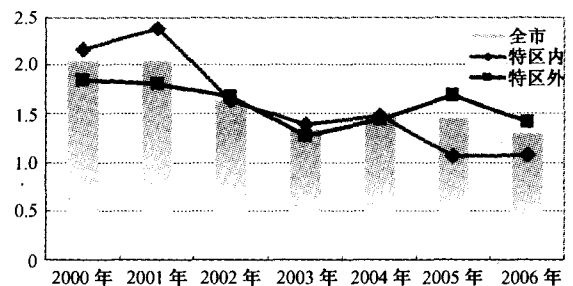


图1 1999-2006年全市规划许可建设用地的平均容积率一览

基于1999年至2006年全市密度控制数据,通过GIS地形模拟功能生成的全市密度空间分布情况(见图2)可以看出:1999-2006年间,全市的高密度建设活动主要集中在罗湖、福田区大部分地区;龙岗的龙城、溪涌和横岗地区;以及宝安新区,其中主要包括了各区的中心城区。

表 3 1999 - 2006 年各区历年规划许可建设用地的平均容积率一览

地域范围	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
福田区	3.46	1.78	3.30	2.61	1.61	2.39	2.65	—
罗湖区	2.67	3.46	3.44	4.67	3.20	3.61	4.14	4.92
南山区	2.16	2.32	2.16	1.36	1.37	1.17	1.18	1.17
盐田区	1.34	1.37	0.94	0.83	0.54	1.01	0.20	0.48
特区内	2.42	2.14	2.38	1.47	1.37	1.43	1.06	1.07
宝安区	1.33	1.85	1.81	1.64	1.25	1.44	1.72	1.29
龙岗区	—	—	—	1.55	1.75	1.59	1.66	1.53
特区外	1.33	1.85	1.81	1.64	1.27	1.44	1.69	1.38
全市	2.28	2.03	2.04	1.52	1.33	1.44	1.45	1.28

注:龙岗区无 1999 - 2001 年的容积率数据;福田区无 2006 年的容积率数据。

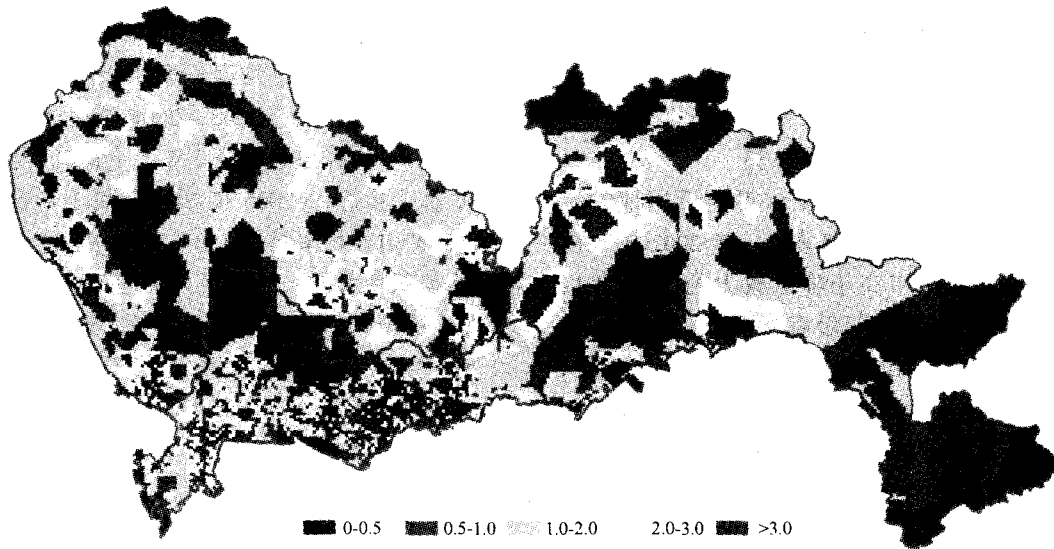


图 2 1999 - 2006 年深圳市规划许可建设用地密度的空间分布模拟

### 2.2.3 各类型用地特征演变

从 1999 - 2006 年这 8 年内全市规划许可建设用地的平均容积率情况来看(详见表 4):全市密度由高至低的用地类型分别为“商业>商住>居住>工业>仓储>公共设施>市政”。其中,具有公益性质的公共设施的密度,在 2005 和 2006 年都远低于全市平均水平,在一定程度上反映出目前土地供应源头的多元格局,划拨类用地的存在明显制约着整个城

市用地系统的利用效率。

表 4 1999 - 2006 年特区内各类建设用地(规划许可)的平均容积率一览

功能类型	居住	工业	商业	公共设施	商住混合	仓储	市政	平均
特区内	2.68	2.22	2.18	0.87	4.18	0.89	0.65	1.62
特区外	1.76	1.48	2.22	0.88	2.68	1.66	0.21	1.56
全市	2.31	1.64	2.20	0.87	3.30	1.21	0.39	1.59

表 5 1999 - 2006 年全市各类建设用地(规划许可)的平均容积率一览

功能类型	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
居住	2.89	2.75	2.41	2.56	1.87	2.32	2.08	2.11
工业	3.67	1.39	1.38	1.57	1.35	1.22	1.53	1.82
商业	4.49	1.29	2.10	1.98	3.55	1.80	2.40	3.76
公共设施	1.48	1.22	1.42	0.79	1.35	1.01	0.32	0.62
商住混合	4.88	2.99	4.14	3.33	3.21	3.21	2.62	4.88
仓储	0.36	0.94	1.18	1.13	0.57	0.78	1.97	1.40
市政	0.91	0.25	0.72	0.38	0.24	0.11	0.25	0.44
全市	2.28	2.03	2.04	1.52	1.33	1.44	1.45	1.28

用地功能结构上,城市规模扩张以特区外工业用地的增长为主,近期尚未出现增长减缓的趋势,与工业用地高速增长相对应的是体现城市生活功能、反映城市生活质量的绿地及公共设施等用地的比例长期处于较低水平,特区外工业用地、绿地及公共设施用地的比例为 14:1.7:1。

#### 2.2.4 小结

从上述分析来看,1999 - 2005 年的城市建设地块密度和规模呈现出各自明显的变化特征——总体来看,全市密度呈现出递减趋势,其中 2003 年之后特区内尤为明显。

当然,变化趋势并非呈现均匀直线。这其中,2003 年无疑成为了关键年份。首先,总体密度在 2001 至 2002 年基本持平以后,进入 2003 年后的缓慢递减趋势保持不变,尤其是特区内密度控制趋势已低于 2000 年的平均容积率 1.59,使得特区内密度在 2003 年之后整体呈现下降趋势,并明显低于特区外密度控制水平。其次,地块规模在总体递增的趋势下,2003 年出现一个高峰值。假定 1999 - 2006 年密度控制趋势即代表或接近实际趋势,与 2000 年建筑普查数据相比,全市平均容积率依然处于上升状态,这表明深圳依然处于“集聚”阶段。只是上升速度(或集聚速度)有所减缓。

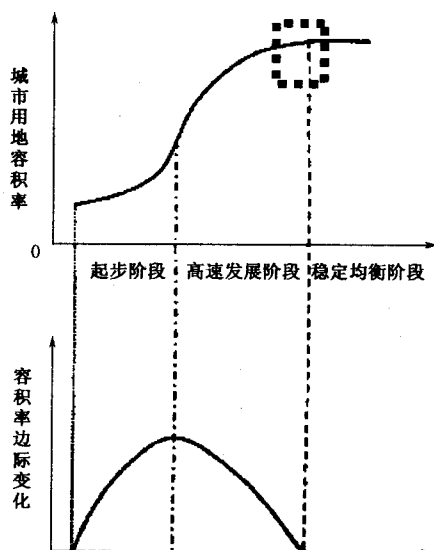


图3 城市用地容积率与城市 GDP 之间的趋势变化曲线<sup>[1]</sup>

有学者对我国 10 个大城市容积率与 GDP 关系进行的实证研究表明:当城市发展与建设处于起步

阶段时,城市用地容积率存在很大的上升空间,它会随着经济的腾飞而加速上涨;但是当经济达到高速发达时期,容积率不会伴着经济的发展而无节制的上升,它的增长速率会一步步放缓,其绝对数值虽然持续增长,但是增长的边际变化量会逐渐减少为零;此时,容积率也相应达到最大值;之后,它就会长期保持在这种稳定均衡的状态(崔寒清,2006)。其间,城市容积率也会出现阶段性波动,但随着资源硬性约束的凸现,空间资源的高效利用必然要求城市容积率在总体时间序列上还是呈逐步升高的趋势。当城市依然处于不断“集聚”阶段时,随着发展占用的空间资源不断扩大,辖区内剩余空间资源也会不断趋近“底线”,导致土地的边际成本不断增加,土地开发规模必然在总体趋势上逐渐减小,大规模的城市开发将较少、甚至不可能发生,而小规模的开发和更新改造将日趋频繁。具体表现在土地投放量和开发单元规模将不断减小。根据以上“集聚”阶段城市发展的相关研究,密度趋势似乎表明深圳特区内已经开始进入稳定均衡发展阶段,空间的经济效益已不再是衡量空间利用的唯一标准,而更多的需要考虑高密度发展带来的社会效益和环境影响;而特区外依然处于高速发展阶段,以物质生产要素的积累为主。

### 3 空间资源约束下的价值取向

#### 3.1 密度政策的价值取向

当今世界多数国家实行的都是市场经济体制,我国目前也初步建立了具有中国特色的社会主义市场经济体制。实践证明,市场机制是一种有效的资源配置方式,通过合理的市场竞争能够有效的解决效率问题。但是市场机制对资源的配置也会产生其自身无法克服的缺陷,市场失灵成为公共政策形成的逻辑起点,即为弥补市场缺陷,维护社会公平。因此现代各国的市场经济大多是“市场机制 + 公共政策”的混合经济(柳青,2005)。

近年来,我国规划界对城市规划不仅作为一种技术手段,更作为一项公共政策(王富海,2000;汪光焘,2004),或城市规划具有公共属性(石楠,2005),已基本认同。对于城市物质性空间的问题,规划的作用趋于回归到“土地控制”的层面;对于非物质性空间问题,则强调城市规划机制应与其他经济社会机制共同作用,形成整体的政策框架和行动纲领。

从而“城市规划具体控制的实质内容在减少,而其政策影响力却在加大”(赵民 雷城,2007)。城市密度作为城市空间的核心内容之一,自然也成为了城市规划控制和引导的一大重点。

“政策的形成有赖于价值观,价值观是判断事物的基础(郭彦弘,1991)”。从不同的角度来说,公共政策的价值取向包括很多内容,即公共政策具有价值取向的多元性。公共政策的价值取向中,公共利益的最大化是公共政策的核心价值取向。而要实现“最大化目标”,就必须明确不同阶段和环境状态下的主要侧重点,即“优先通行权”。影响城市密度政策的因素并非单一,而是在多元的社会价值观下,涉及城市发展的各个领域,既有来自经济效益和空间资源的考虑因素,又有出于对生态环境和居民生活水平的考虑,同时也不可避免的会受到政策编制自身的技术缺陷制约。西方现代城市规划是政府凭借公共权利干预市场的资源配置方式以及调控社会空间进程的重要手段,它有着明确的分阶段政策目标。

### 3.2 2000年以来的政策梳理

#### 3.2.1 经济成本导向:2000年至今

特区建立以来,对于一直处在高速发展状态的深圳市来讲,以相对低价的土地成本推动城市开发建设、并吸引产业进驻,显然是一种便捷而直观的选择。尤其是1989年后,全境开拓的空间政策以及建立在这一政策基础上的1996年版总体规划,实际上更多的是对混乱的开发现实的承认,而不是有目的的规划(赵燕菁,2004)。1980-2000年,深圳保持着显著的外延式扩张特征,同期工业年平均增长率高达44%,远远高于同样高速增长的第三产业29%的年增幅。实际上,从1990年代开始,深圳的工业在产业结构中的比重超过第三产业,此后就一直再也没有被第三产业超过。

2000年以后深圳市依然或多或少的保持着这种“经济成本导向”的城市发展态势,某种程度上是产业惯性和传统发展思维的延续。随着西部通道及地铁线的开通、宝安龙岗两区全面城市化的启动,土地开发“西移”和“外移”的发展趋势将会越来越明显。2001年土地有形市场的建立,使得土地供应计划调控力度明显增强。随着宝安新城、龙岗新城、龙华新中心等关外新城的相继启动和建设,以及特区内空间资源的极度紧缺,全市的建设重心逐渐向关外转移。以工业为例,2001~2003年,全市工业用

地年均增长率高达26%,2003年工业用地规模达到208km<sup>2</sup>,其中特区内工业用地增长了5km<sup>2</sup>,特区外工业用地增长了77km<sup>2</sup>。特区外已成为深圳城市发展的主要空间。

此类政策的实际影响效果总是非常显著,它给劳动密集型产业和技术要求相对不高的企业直接传递出了关外化的信号,而特区内土地成本的悬殊、地方政府和农村经济体的发展诉求最终促使2000年以后,特区外土地利用扩张的进一步加剧,而在全市土地供应比例关系上特区内比例从2000年的26%下降至2005年的6%(详见下图)。更为重要的是,大规模的土地扩张带来的却是土地利用效率的下降。根据第二章的数据分析,2000年至2003年特区外规划许可用地的平均容积率由1.85下降至1.27(其中还未考虑避开合法程序以外的其它形式土地供应,包括村民自租等形式)。

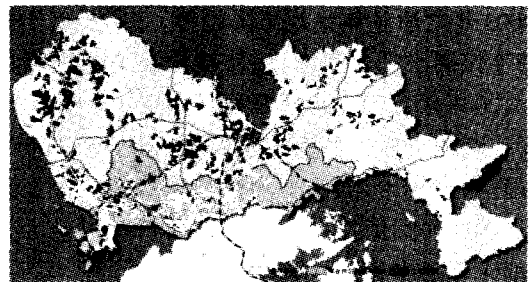


图4 2000年深圳市工业用地分布

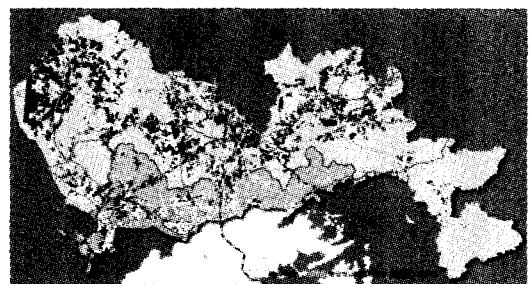


图5 2003年深圳市工业用地分布

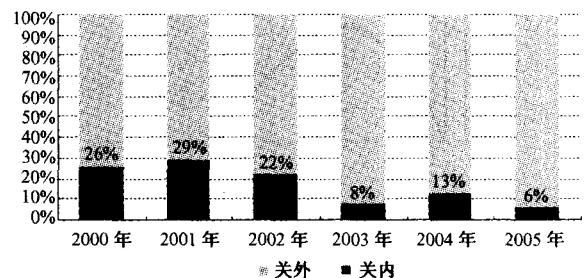


图6 深圳市土地供应比例变化(2000-2005)

### 3.3.2 环境效益导向:2004年至今

2004年,国内部分大城市和地区的人均GDP刚刚达到3000美元,而深圳市城镇居民的人均可支配收入已经突破3000美元。根据钱纳里的经验模型,这意味着深圳已从快速起飞阶段进入稳定发展阶段。城市规划管理也日趋精细化,正在由追求规模和速度向追求质量转变。2004年末,为适应将深圳建设成为国际化城市和“最适宜居住的城市”的目标要求,新的《深圳市城市规划标准与准则》将全市居住用地占建设用地比例取国家标准的上限,控制为25%—30%。同时,针对当时深圳居住用地开发中存在着盲目提高容积率以获取更大的经济效益而忽视居住环境质量的问题和倾向,在制定最大容积率指标时,对1997年《标准与准则》规定的部分指标进

行了适当降低。其中,将高层小区的容积率由3.2调低为2.8,别墅组团的容积率由0.4调低为0.3。另外,对工业用地容积率没有提出调整意见。

2005年11月,深圳市政府正式颁布实施了《深圳市基本生态控制线》及管理规定,成为全国第一个划定基本生态控制线的城市。此基本生态控制线内土地面积为974平方公里,占全市陆地面积的49.88%。2006年,深圳市经济特区公共开放空间等一系列旨在提高居民生活质量的规划相继颁布,并依照实施。随后又编制了一系列在国内开创先河的、注重公共生活、提高生活质量的《深圳经济特区公共开放空间系统规划》(见图7)和《深圳经济特区步行系统规划》等。

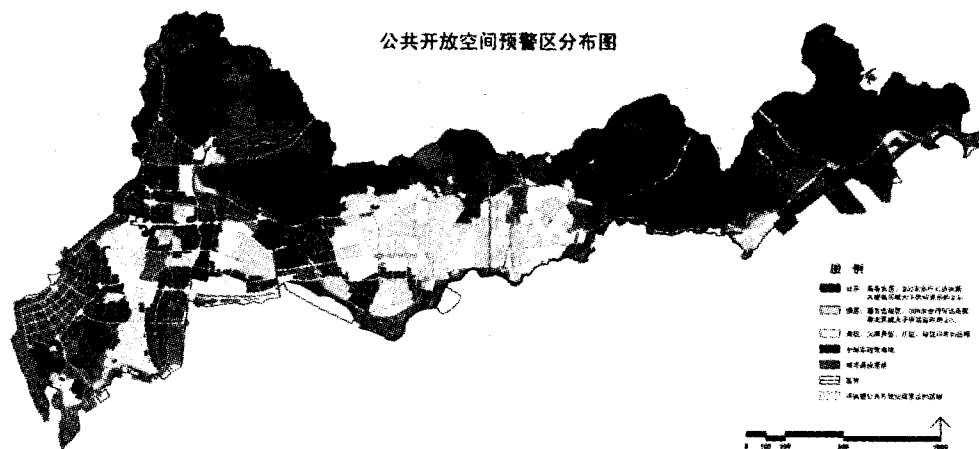


图7 深圳经济特区公共开放空间预警系统(资料来源: <http://www.szplan.gov.cn/main/kjxt/>)

由于特区内管理体制机制差异的存在,对“环境效益”的注重最直接反映在特区内建设强度的降低,城市规划管理部门通过规划编制与行政手段。根据第二章的数据分析,2003年以后,深圳市城市新增建设的平均容积率一直控制在1.4以下,2006年已接近1.0;这与特区外持续稳定的建设强度(1.4上下)形成反差。可以看出,这一系列关注环境的政府举措对一向高密度发展的特区内产生了深刻的影响。

### 3.3.3 资源紧缺导向:2003年至今

2003年开始,针对土地资源紧缺的国情,国家于2003年正式进入了“宏观调控时代”,并先后出台了央行121文件、国务院18号文、国六条等一系列土地开发政策及条令,旨在进一步提高城市土地利用效率,提高城市紧凑度。2006年,在庆祝中国城市规划学会创立50周年大会上,仇保兴部长提出

“无论从国外城市化的历史经验或我国国情来看,建设用地的紧凑度和城市的多样性应该是我国城市可持续发展的核心理念”。

过度依赖外围扩张的低成本发展模式,从长远来看,只会进一步加剧城市空间资源的紧张程度,并由此衍生出诸多城市矛盾和改造难度的加剧(比如城中村),注定需要对这种发展模式进行调整。截至2006年9月,特区内剩余可建设面积仅为34km<sup>2</sup>,宝安区和龙岗区剩余可建设用地分别为127km<sup>2</sup>和98km<sup>2</sup>,其中还有20%为不宜建设用地。深圳市政府于2004年初,对全市的发展作出了土地资源、水资源、人口承载力和环境容量这四个方面的“难以为继”的判断。并实施了开创先河的全市范围内的“转地”工作,成为全国唯一没有农村建制的城市,也使得土地全国有化。2006年6月出台的《深圳市人民

政府关于进一步加强土地管理推进节约集约用地的意见》(深府[2006]106号)及《深圳市土地储备管理办法》等有关土地管理的七项政策以明确土地的集约高效利用,简称“1+7”文件<sup>[5]</sup>。

资源紧缺导向不同于一般的经济成本导向。经

济成本导向的主体是开发项目本身,注重的是城市建设的规模和速度。而资源紧缺导向下的政策措施更注重资源的合理利用、有效利用;同时,资源紧缺导向下的空间资源利用并不简单等同于高密度发展,高密度发展只是其表现方式之一,是形式而非内涵。

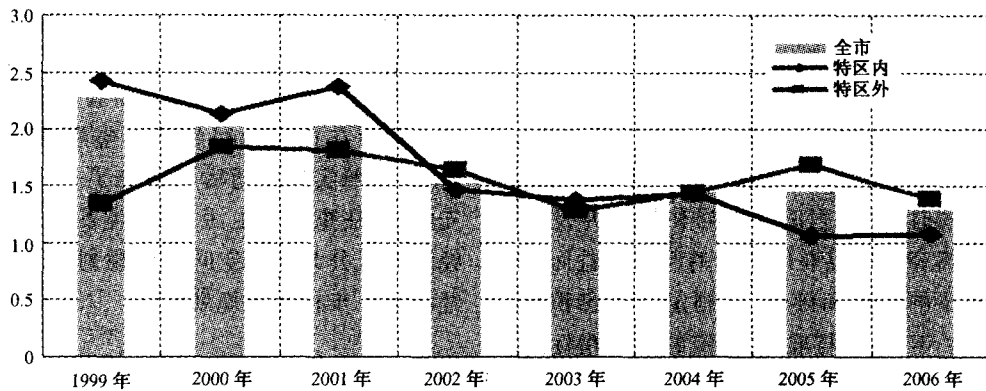


图8 2000年以来环境与资源效益导向政策演变

年份		1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	
土地开发政策	国家	国家开始重视土地的集约利用								
		国家进入住房货币化改革后的快速转型阶段				国家进入全面宏观调控时代,调控力度不断加强。				
							央行 121 文件、国务院 18 号文、45 号令	《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》等	“国六条”	
技术标准与相关规划	深圳	特区内土地资源紧缺,开始加大房地产调控力度								
						下半年开始压缩土地供应,保持房地产总量 100 公顷	市委提出“四个难以继”		1 关外“转地”工作完成; 2 全面启动城中村改造工作	“深 15 条”; “1+7”文件
技术标准与相关规划								2004 版《深标》制定, 高层住宅容积率上限下调	基本生态控制线; 公共开放空间系统规划等	《深圳市工业项目建设用地控制标准》、《住房近期建设规划》

注:蓝色表示该变量较前一年度有所下降;黄色表示该变量较前一年度有所上升。

(1)增量土地的控制——“转地”

2003年10月出台的《深圳市人民政府关于加快宝安龙岗两区城市化进程的通告》深府[2003]192号。2005年底,深圳市完成了特区外宝安、龙岗两区的转地工作,宝安、龙岗两区共完成城市化转为国有适当补偿范围内土地面积 241.219km<sup>2</sup>,转为国有的可建设用地共 91.005km<sup>2</sup>。深圳成为全国唯一没有农村建制的城市。尽管“转地”工作本身的目的是

希望通过土地的国有化,提高政府调配利用城市土地的能力,避免多头供地下的无序建设。然而,转地进行的这一年之间,引发的一个民间现象就是村民疯狂抢建违章建筑,以占地谋求政府补偿,其建设密度丝毫不低于商业开发,从而很大程度上造成了工作的难度和转地成本的增加。

(2)存量土地的控制——城中村改造



在高速城市化过程中,城市建设主要着眼于在“增量”土地上做文章,城中村这样的“存量”土地没有纳入城市建设的统一布局 and 开发。经过多年的累积,违法建筑和城中村问题已经成为全市经济社会发展中最突出、最复杂、最集中的矛盾和问题。但改造的最大难度无疑在于经济赔偿,具体表现为拆赔比例——既要满足原居民的利益诉求,又要保证开

发商可以获得一定利润。导致的直接后果就是城中村改造项目的容积率大大高于原容积率,城市越更新,越密集。从《深圳市城中村(旧村)改造总体规划纲要》中对近5年的城中村改造控制来看,城中村改造项目的用地范围内所承载的建筑面积是拆除前的2倍多。

表7 全市近5年城中村改造控制规模一览(单位:万平方米)

	罗湖	福田	南山	盐田	宝安	龙岗	合计
拆建用地面积	30	40	80	30	410	300	890
拆除建筑面积	80	130	200	40	400	300	1150
重建总建筑面积	145	190	365	110	1030	750	2590

资料来源:深圳市规划局网站 <http://www.szplan.gov.cn/main/>

另外,今年刚出台的《深圳市住房建设规划(2008-2012)》中已明确要求住房建设必须结合城市资源和环境承载力,集约节约利用土地,统筹安排住房空间布局,促进住房建设与我市经济社会发展相协调,实现可持续发展。在表8住房用地供应年

度指引中,根据住房规划中给出的每年所提供的土地面积和相应的建筑面积可以大致估算出未来全市容积率的趋势:深圳的城市密度仍将提高,至少在居住建设用地方面将会尤为显著。

表8 《深圳市住房建设规划(2008-2012)》规划期内商品房建设年度指引一览

年份	建筑面积(万 m <sup>2</sup> )	供地总量(Km <sup>2</sup> )	容积率估算(非原始资料)
2008	987.5	2.3	4.3
2009	750	1.4	5.3
2010	730	1.2	6.0
2011	760	1.2	6.3
2012	732.5	1.2	6.1
合计	3960	7.3	5.4

资料来源:深圳市国土资源与房产管理局网站 <http://www.szfdc.gov.cn/>

其实,资源导向性政策研究最早可追溯至2002年,深圳《深圳经济特区密度分区研究》的编制。该工作的目标是为规划编制和规划管理提供密度分区的一般原则和基本思路。是国内首次以密度为对象进行专项研究,提出从宏观、中观到微观分配的密度控制原则和方法(周丽亚,2004)。但该成果最终并未能有效转化为规划工作的指导依据,没能转化为直接有效的政策支持。

#### 4 小结

世界各地都面临着资源短缺和环境保护的压力。我国城市规划的新定义预示着城市规划由早期的“目标——愿景型”向“资源——管理型”的转变,

城市规划在资源节约、环境友好的发展进程中发挥着积极作用。从我国的城镇化进程看,资源环境紧张局面将是常态,所以,建设紧凑型城市是符合国情的唯一选择(杨保军,2003)。在城市层面,应基于资源环境条件和全球化视野来谋划城市的发展,不能沿用以往的模式。深圳市(尤其是特区内)空间资源的日益紧张,传统的城市发展模式已不再适合深圳的经济社会发展和城市建设。深圳市在响应国家和谐社会等宏观政策的同时,也积极有效地作出了直接影响城市空间密度的相关政策应对。与此同时,城市地域二元结构的存在、土地利用的非一体化管理、房地产市场的波动和社会价值观念的多元化格局,使得各项政策的目标并不完全一致,效果也难以完全实现。

根据本文的分析:首先,深圳市对于城市空间资源的利用强度较高(从密度角度),在国内城市中位居前列。其次,特区内因管理机制、生活水平和产业特征的巨大差别,近年来的密度特征和演变也各不相同——特区内的高密度聚集状态正被有序控制,从2000年以来规划许可的平均容积率逐渐下降可以看出。而特区外的中密度扩张趋势依然持续,并在部分地区有高密度发展趋势和填充式发展,以及明显的发展边界。总之,空间资源是特区内共同的发展瓶颈,只是在表现特征上出现一定的时间差,高密度的紧凑型发展将是深圳市未来必将面临的城市特征。

2000年至今,影响城市密度的配套政策不断出现,而其政策的初衷和价值取向也在不同的国家政策与地方发展决策的双重影响下,呈现出不同的阶段特征。自特区建立以来,“经济成本导向”的城市建设行为十分普遍,而城市规划作为最为有效的空间资源政策工具,在偏向效率的指导原则下,很大程度上充当了城市急速扩张建设的政策保证和依据。2004年以来,“环境效益导向”的出现,意味着城市规划对自身主流价值取向的一种检讨,毕竟城市中出现的种种问题已不单单是空间数量的问题,还有空间质量的问题。因此,适当的降低城市密集地区的建设密度,恰恰符合该地区的高层次人居诉求,这也正是大多数特区内城市建设和城市设计所面临的状况。但不可否认的是“环境效益导向”主要为城市规划部门掌控,并涉及技术人员的个人审美,其主观性过大,难以客观体现真实的社会倾向。与“环境效益导向”同时期出现的“资源紧缺导向”政策则从科学发展观的角度,系统而富有远见的审视城市空间资源,其注重的角度更加综合,避免因过分追求某一部局部目标而导致的整体政策失衡,也避免了政策指导思想纷杂不统一,从而为所有涉及城市空间资源的政府决策部门提供了一个共同的政策制定平台,提高了协作效率。

城市空间资源政策的价值取向经历了不同发展时期,体现出不同的主导特征。而政策的效果直接受价值取向的影响,包括价值取向的具体内容和价值取向体系的内在关联性,并最终体现出一个合力的结果。因此,制定明确而清晰的政策价值取向,对于城市空间资源,乃至其他社会公共资源的合理化利用,都具有极其显著的实际意义。△

(感谢深圳市总体规划修编密度分区专题项目组的杨晓春女士、以及香港城市规划学会诸位同仁在研究过程中给予的大力支持!)

#### 【注释】

- ① 城市建设用地由2002年的513km<sup>2</sup>增长到2005年的703km<sup>2</sup>,年均增长约63km<sup>2</sup>,年均增长率达12.3%。按照新一轮总体规划修编的最新统计数据,2006年底深圳剩余可建设用地规模200km<sup>2</sup>左右,以现有年均增长规模,十一五期间就将耗尽所有城市建设用地,下一个五年将处于无地可用的状况。
- ② 根据2005年公安部门的统计数据,全市实际管理人口规模已达1217万。与之相对应的人口密度高达6200人/平方公里——这一数字远比北京、上海、广州高,并已超越香港6000人/平方公里的水平。这其中还未纳入民政管理体系以外的外来流动人口,其“隐性”数量更是巨大。
- ③ 为了与2000-2006年建设用地规划许可信息中的地块容积率(即不包括周边市政道路的净容积率)相衔接,在计算2000年全市(或区)平均容积率和平均建筑覆盖率时,城市建设用地面积中不包括城市道路用地、城市绿地和广场面积;另外,由于特殊用地建筑量和用地量较小,也忽略不计。
- ④ 2000年以后(2001年开始)全市密度状况的基础数据为各年度建设用地规划许可信息(由局信息中心提供),数据截止至2006年12月18日。考虑到建设实施与规划许可具有一定滞后性,因此将数据年份提前一年,即从2000年开始。有效地块共4321个。根据数据整理:其中,2006年为不完全年份,由于数据截止至12月中,基本上反映当年的规划许可情况。
- ⑤ 其中,配套文件之一的《深圳市工业项目建设用地控制标准》对容积率和建筑系数等衡量指标都提出了参考标准,对一类地区(特区内和高新产业带)提出1.0~2.3的容积率下限,对二类地区(宝安、龙岗)提出0.8~1.9的容积率下限。另一配套文件《深圳市鼓励工业用地集约利用的地价政策》则对工业用地转型改造(不改变土地用途)、提高容积率的开发行为给予地价优惠。

#### 【参考文献】

- [1] 王宏伟,袁中金,侯爱敏. 城市增长理论述评与启示[J]. 国外城市规划,2003,18(3)
- [2] 许学强,周一星,宁越敏. 城市地理学[M]. 北京:高等教育出版社,1997
- [3] 郭彦弘. 城市规划概论[M]. 北京:中国建筑工业出版社,1992
- [4] 何芳. 城市土地集约利用及其潜力评价[M]. 上海:同济大学出版社,2003
- [5] 刘冬华. 面向土地低消耗的城市精明增长研究——以上海为例[D]. 上海:同济大学,2007
- [6] 傅莽. 上海城市规划法定容积率上限调整的政策效应分析[J]. 规划师,2008,24(3)
- [7] 冯健,刘玉. 中国城市规划公共政策展望[J]. 城市规划,2008,32(4)
- [8] 赵民,雷斌. 论城市规划的公共政策导向与依法行政[J]. 城市规划,2007,31(6)
- [9] 唐子来,傅磊. 城市密度分区研究——以深圳经济特区为例

- [J]. 城市规划汇刊, 2003, 4
- [10] 仇保兴. 紧凑度和多样性[J]. 城市规划, 2006, 30(11)
- [11] 赵燕菁. 高速发展与空间演进——深圳城市结构的选择及其评价. 城市规划, 2004, 28(6)
- [12] 丁成日. 城市密度及其形成机制: 城市发展静态和动态模型[J]. 国外城市规划, 2005, 20(4)
- [13] 陆大道. 我国的城镇化进程与空间扩张[J]. 城市规划学刊, 2007, 4
- [14] 崔寒清. 城市用地容积率与城市经济发展的关系研究——以全国九个大城市为实证分析的对象[J]. 《中国房地产》- 2006年3期(9-11)
- [15] 周丽亚 邹兵. 探讨多层次控制城市密度的技术方法——《深圳经济特区密度分区研究》的主要思路[J]. 城市规划, 2004, 28(12)

- [16] 《深圳城市总体规划修编(2007-2020)》相关专题研究报告[R], 2007
- [17] 深圳市国土资源与房产管理局网站: <http://www.szfdc.gov.cn/>
- [18] 深圳市规划局网站: <http://www.szplan.gov.cn/main/>

**作者简介:** 李云(1980-), 现就读于香港中文大学地理与资源管理系, 博士研究生。曾就读于同济大学城市规划与设计专业, 获本科及硕士学位; 毕业后先后工作于深圳市城市规划设计研究院与深圳大学城市规划设计研究院, 任规划师。高艺, 现就职于深圳市城市规划设计研究院, 任规划师。

收稿日期: 2008-06-25

## Actual Conditions and Public Policy Orientation over Urban Density in a State of Scarcity of Spatial Resource, Shenzhen (from 2000 to 2006) as an example Transformation of Spatial Density of Shenzhen and Policy Analysis, since 2000

LI Yun, GAO Yi

**[Abstract]** Based on the urban density characteristics of Shenzhen in 2000, the paper analyze the trend of overall transformation and structure transformation (zone difference and land-use difference) till 2006, and further analyze that the Shenzhen density policy was effected by the superposition of multiple value orientations in the state of scarcity of spatial resource, therefore the actual performance of density policy was more useful reference to the plan of density policy.

**[Keywords]** Shenzhen; Transformation of Density; Public Policy; Value Orientation

### 《城市发展研究》撰稿须知

- 1 主题明确、结构严谨、数据可靠、文字简炼, 具有科学性、首创性和逻辑性。
  - (1) 文稿包括图、表在内, 一般在 5 000 ~ 7 000 字, 并标注图、表名称(中、英文);
  - (2) 正文前应列有摘要(中、英文), 中文摘要约 300 字, 英文摘要为中文摘要的转译, 以 150 ~ 180 个词为宜。其后列有 3 ~ 8 个关键词(中、英文)以及作者单位名称(中、英文);
  - (3) 标注中图分类号和文献标识码;
  - (4) 如论文属于基金项目, 需注明基金项目类别以及项目编号;
  - (5) 提供以 DWG、PSD、JPG 等格式保存的图片原件。
- 2 计量单位一律采用中国国家法定计量单位, 文、图、表中有国际符号的计量单位均用符号表示。
- 3 参考文献在文后按顺序编码制列出, 并在文内引文处用方括号予以标明。
- 4 稿件请注明所有作者的姓名, 工作单位名称(中、英文)和邮政编码, 并注明第一作者的出生年月、性别、最高学历、职务、职称、主要研究方向、详细通讯地址、联系电话、传真和电子信箱。