

存量更新中容积率转移机制优化研究

薛国卿

海口市城市规划设计研究院有限公司, 海南 海口

收稿日期: 2026年5月12日; 录用日期: 2026年6月19日; 发布日期: 2026年6月30日

摘要

城市发展进入存量更新阶段背景下, 普遍存在着既有容积率转移机制运行流程不顺畅、决策依据不充足及实施效能不显著的问题。为了对该机制予以优化, 本研究在系统梳理开发权转移(TDR)理论脉络与实践模式的基础上, 构建了以分级分类决策流程及多部门协同规则为核心的决策管理框架, 并提出了包含“潜力-价值-影响”三维度的精细化技术工具箱, 其中明确了潜力评估的多因子指标体系、价值测算的复合模型与公共价值修正系数, 以及影响评价的多维度仿真标准。研究显示, 通过建立起差异化的转移规则、重塑审批管理流程且完善配套政策, 能够有效提升容积率转移机制的运行效率、公平性及风险管控能力, 为存量空间资源的优化配置提供系统的技术解决方案。

关键词

存量更新, 容积率转移, 决策机制, 评估体系, 优化策略

Research on Optimization of Plot Ratio Transfer Mechanism in Stock Renewal

Guoqing Xue

Haikou Urban Planning and Design Institute Co., Ltd., Haikou Hainan

Received: May 12, 2026; accepted: June 19, 2026; published: June 30, 2026

Abstract

Under the background of urban development entering the stage of stock renewal, there are common problems such as the operation process of the existing plot ratio transfer mechanism is not smooth, the decision-making basis is not sufficient and the implementation efficiency is not significant. In order to optimize the mechanism, based on systematically combing the theoretical context and practical mode of development right transfer (TDR), this study constructed a decision management framework with hierarchical and classified decision-making process and multi department collaborative

rules as the core, and proposed a refined technology toolbox with three dimensions of “potential value impact”, which defined the multi factor index system of potential evaluation, the composite model of value measurement and the correction coefficient of public value, and the multi-dimensional simulation standard of impact evaluation. The research shows that by establishing differentiated transfer rules, reshaping the approval management process and improving supporting policies, the operation efficiency, fairness and risk control ability of the plot ratio transfer mechanism can be effectively improved, and a systematic technical solution can be provided for the optimal allocation of stock space resources.

Keywords

Stock Update, Plot Ratio Transfer, Decision Making Mechanism, Evaluation System, Optimization Strategy

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

当前阶段我国城市发展的主体方面已经从进行增量扩张进入到开展存量提质的全新阶段，容积率转移作为用来平衡历史保护、功能优化及开发激励等方面的重要政策工具，有效开展实施对于推动城市更新来讲具有关键意义。然而，现有的机制在运行的过程当中普遍地面临着流程较为复杂、决策标准较模糊、部门协同存在不足及实施效果并不均等现实困境。从理论的层面来看，既有的研究大多聚焦于开展宏观政策方面的探讨及进行案例的引介，对于机制内部精细化的决策模型、量化评估及流程管控等技术环节关注得不够充分，导致学术成果对管理实践所起到的支撑作用比较有限。从实践的层面来说，规则的缺失及工具的匮乏使得容积率转移项目常常引发公平性质疑，并且衍生出新的空间矛盾，难以系统性地达成预设的规划目标。因此，从管理技术及操作流程的层面，对容积率转移机制开展系统性的诊断及优化构建，成为一项紧迫且具备现实价值的研究课题。

2. 容积率转移(TDR)的理论基础与实践演进

2.1. 理论演进脉络

TDR 制度的核心理论基石源于产权理论与规划管控的互动，早期研究关于产权界定与交易可解决外部性的思想，为开发权作为一种可分离、可交易的财产权提供了经济学基础。随后，在土地分区管制引发的争议背景下，TDR 被视作一种在不触及土地所有权的前提下，对因公共管制(如历史保护、生态保育)而受限的土地所有者进行价值补偿的“平衡工具” [1]。制度经济学视角进一步指出，TDR 市场的有效运行依赖于清晰界定的产权、低交易成本以及稳定的制度环境。近年研究则更多关注 TDR 在实现“增长管理”、保护农地与开敞空间、推动“包容性规划”等方面的社会与环境综合效益。

2.2. 国内外实践模式比较

国际经验呈现多元化模式，美国模式以市场驱动为主导，如纽约剧院区的 TDR 用于历史保护，其成功依赖于高度成熟的房地产市场、精细的“发送 - 接收区”划定规则及相对简化的审批流程。欧洲模式则更强调政府引导与规划整合，常将开发权转移与城市更新、大型基础设施项目捆绑，作为实现特定公

潜力评估层面：缺乏标准化的评估因子与权重体系。评估多侧重于建筑本身的历史价值或破败程度，而忽视了地块在城市结构中的“战略价值”（如是否位于城市风貌廊道、是否为公共空间网络的关键节点）以及产权整合的难易程度，后者直接决定了转移在操作上的可行性。

价值测算层面：方法单一且忽视公共价值。目前多采用市场比较法或剩余法，估算的是发送区开发的“市场价格”或接收区的“增值收益”。然而，容积率转移往往伴随着历史保护、生态效益、公共空间增加等正外部性，这部分“规划创造的公共价值”在现行测算中被忽视，导致补偿标准可能无法完全反映社会整体收益，也易引发公平性争议。

影响评价层面：评价维度不完整，技术标准缺失。评价多局限于交通和市政设施的容量校核，且多为静态的、定性的判断。对于城市形态、景观风貌、社区活力等难以量化的社会空间影响，缺乏有效的模拟工具（如城市设计三维仿真、风热环境模拟）和公认的评价标准，导致接收区选址和增容规模决策的科学依据不足。

4. 容积率转移的决策机制与管理优化框架

4.1. 核心目标与基本原则确立

重构机制的核心目标在于将容积率转移这一市场工具彻底纳入城乡规划法定管理体系，使其运作完全遵循《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》确立的规则。这意味着容积率转移不再是一个游离于规划审批之外的协商过程，而是成为详细规划编制与修改的有机组成部分。规划引领原则要求，任何容积率转移的发起、论证与许可，其唯一合法依据是经法定程序批准的控制性详细规划[3]。发送区与接收区的认定，必须基于对现行控规的全面评估，发送区应是规划中明确需要降低开发强度以落实特定公共政策目标的地块，接收区则需在规划层面论证其具备接纳额外开发容量的空间条件与设施支撑。总量平衡原则强调，转移操作必须在街区或特定规划管理单元的建筑总量控制前提下进行，规划资源部门需在详细规划中预先划定“发送-接收”平衡区，并建立动态的规划指标台账，确保任何转移行为都不会导致区域总开发规模突破上位规划确定的刚性上限。

4.2. 分级分类的决策流程设计

“简易修改程序”作为一种制度创新，其设计需借鉴公共政策中的“比例原则”与行政法中的“程序正当”理念。若转移仅涉及地块内部开发强度的调整，不改变用地性质、不突破“四线”（红线、绿线、蓝线、紫线）控制、且经专题论证对周边交通、设施影响可控，可参照办法中的简易修改程序。此程序的“简易”体现在审批环节的缩减，但技术论证的深度不能降低。其核心是建立一个标准化的、以“负面清单+技术合规性审查”为核心的快速通道。规划资源部门可组织专家和相关部门，对申请人提交的、符合既定模板的“容积率转移专项技术论证报告”进行审查，通过后即可报原审批机关备案或批准。这既提高了效率，又以标准化的技术论证确保了规划的严肃性。

4.3. 多部门协同与权责划分优化

决策流程的设计应严格对应《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》中关于规划修改的不同情形与程序，路径一为“规划编制纳入式”，适用于正在编制或修编的控制性详细规划。在此阶段，规划编制单位应主动识别片区内潜在的发送地块与接收地块，将容积率转移作为规划方案的一部分进行系统设计，明确转移的规模、方向、空间落位及规划控制要求，并随同规划草案一并履行公示、论证、报批程序。路径二为“规划修改触发式”，适用于已批控规下的个案转移申请。此路径必须启动详细的规划修改程序。其具体流程的简繁，取决于转移行为对原控规控制体系的冲击程度。若转移仅涉及地块内部开

发强度的调整,不改变用地性质、不突破“四线”控制、且经专题论证对周边交通、设施影响可控,可参照办法中的简易修改程序,由规划资源部门组织必要论证后报原审批机关备案或批准。若转移涉及用地性质变更、突破重要控制线、或对片区功能结构产生显著影响,则必须启动完整的控制性详细规划修改程序,包括编制修改必要性论证报告、修改方案、进行公示并征求利害关系人意见,最终报原审批机关审查批准。

4.4. 管理工具箱与评估方法构建

规划技术工具箱的构建应服务于详细规划编制与修改的论证需求,发送区潜力评估的核心是规划合理性论证。评估报告需详细阐述该地块为何需要在规划层面降低开发强度,理由可能包括:落实历史文化保护区的风貌管控要求;增加公共开放空间以提升环境品质;降低开发强度以修复生态系统;为重大基础设施让渡空间等。评估必须基于详细的现状调研与规划分析,并明确降低强度后地块的新的规划用途与控制指标。接收区影响评价的本质是规划修改的可行性论证[4]。评价必须采用系统性的规划分析方法,包括但不限于:基于城市设计准则的空间形态模拟,评估新增开发量对街区天际线、街道尺度、视觉通廊的影响;基于交通模型的交通影响分析,量化评估对周边路网服务水平的影响,并提出具体的交通改善措施;基于容量评估的基础设施承载力复核,校核给排水、电力、通信等市政设施的保障能力;基于人口预测的公共服务设施供需评估,确保教育、医疗、文化等设施能满足新增需求。价值测算方法需从单纯的房地产价值评估,转向包含规划价值、社会价值、环境价值的综合评估。

5. 容积率转移机制的优化策略与实施建议

5.1. 差异化的转移规则优化设计

容积率转移的实施路径必须严格对应《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》所确立的规划修改程序,并依据发送区与接收区的空间关系、规划属性差异进行技术性区分。对于发送区与接收区位于同一法定控制性详细规划编制单元内的转移,应优先采用“规划编制单元内平衡”模式。规划编制单位在修编或调整单元控规时,需同步开展开发权转移的专题研究,将发送地块的降容与接收地块的增容作为规划方案的整体进行技术论证,明确转移的规模、空间落位及相应的规划控制条件调整,并随同规划方案一并履行公示、报批程序。对于跨编制单元的转移,则必须启动正式的控制性详细规划修改程序。此情形下,规划资源部门需组织编制跨单元容积率转移专题论证报告,核心论证内容包括转移的必要性、对两个单元乃至更大区域功能结构、基础设施承载力、空间形态的综合性影响,并需分别征求发送单元与接收单元所在地区利益相关方的意见。

5.2. 流程再造与审批管理优化

流程优化的核心是将容积率转移的全过程无缝嵌入现有的详细规划编制与实施管理流程,形成以规划资源部门为主导、各专业部门提供技术支撑的协同审批链。当转移申请提出后,规划资源部门的首要职责是判定其是否构成对已批控制性详细规划的修改。若构成,则立即启动规划修改程序,组织编制修改必要性论证报告。该报告需整合多专业部门的技术审查要求:住房和城乡建设部门需对发送区建筑物的处置方式(拆除、修缮、改造)提出明确的技术审查意见,确保其符合建筑管理、历史保护等相关规范[5];交通主管部门需对接收区进行独立的交通影响评价,其结论应直接转化为规划修改方案中必须落实的交通改善措施或设施配建要求;园林绿化部门需评估转移对区域绿地系统的影响,并提出补偿或优化要求。这些专业审查意见不是独立的平行审批环节,而是作为规划修改必要性论证报告的技术附件,由规划资源部门统筹后,形成完整的规划修改方案上报审批。

5.3. 配套制度与政策保障建议

规划编制中,应在街区或特定管理单元层面探索建立“开发权储备与转移”的规划图则。这一机制的构想源于制度经济学中的“产权明晰化”与“市场创造”理论。具体而言,在编制或修编详细规划时,同步开展“开发权普查”,识别并“储备”两类地块:一类是因规划需严格保护(历史、生态、安全)而明确降容的“潜在发送地块”;另一类是基础设施和空间承载力有盈余、规划鼓励集约开发的“潜在接收地块”。通过规划图则明确这些地块的位置、可转移/接收容积率的上限、转移的优先级和规则。这相当于在规划层面预先创设了一个清晰、合法的“开发权市场”框架,将事后的、个案的谈判,转变为事前的、规则化的配置。其法律保障源于将“储备与转移规则”作为详细规划的附件,使其具有法定效力。潜在风险包括储备地块的产权人意愿变动、市场价值波动导致转移不活跃等,为此可配套设计“政府优先购买权”(作为最后购买者,以保障规划实施)和“价格调整机制”(定期评估并公布指导价区间)。

6. 结论

此研究经由对容积率转移机制运行瓶颈做系统诊断,并在梳理国内外 TDR 理论与实践的基础上,构建一个以分级决策流程以及由具体指标体系、复合测算模型和多维仿真标准构成的“潜力-价值-影响”三维评估工具当作核心的管理优化框架,进而提出差异化的实施策略。该框架特别对“开发权储备机制”和“简易程序”等关键制度创新进行了深入论证。该成果把复杂政策目标转变成为清晰技术规则与操作流程,为城市规划管理部门供给能够直接应用的系统性解决方案,有助于提高审批效率、保障利益分配公平程度、防控过度开发风险,对于推动城市存量空间高质量可持续更新具备明确实践指导价值。

参考文献

- [1] 贺玉玲. 存量更新语境下旧工业建筑改造设计的关键成功因素[J]. 居舍, 2026(12): 112-114+118.
- [2] 张旭东. 存量更新背景下轨道交通消极空间的精准识别与针灸式更新研究[J]. 人民公交, 2026(8): 98-100.
- [3] 王迟, 陈泳, 段辰昊, 等. 存量更新背景下轨交站域步行环境差异性诊断与优化——以上海中心城区为例[J]. 住宅科技, 2026, 46(4): 11-18.
- [4] 赵艳艳. 从空间重构到价值重塑: 存量工业用地更新的逻辑转向与治理路径[J/OL]. 北京规划建设, 2026: 1-8. <https://link.cnki.net/urlid/11.2882.TU.20260415.1527.002>, 2026-05-07.
- [5] 周广坤, 李大同, 杨明俊. 纽约开发权转移与奖励的制度逻辑、关键技术与规划实践[J/OL]. 国际城市规划, 2026: 1-20. <https://doi.org/10.19830/j.upi.2024.732>, 2026-05-07.