

关于发展地区法定图则编制的思考

陈柳新

摘要:

本文结合作者自己实际工作,结合田心田头地区法定图则编制,对比其他类型地区,对发展地区的特点及面临的问题进行归纳总结,在学习借鉴香港法定图则编制经验的基础上,对发展地区编制的成果使用,技术规定的深化和细化方面、规划编制的原则与方法等方面做了一些相应的思考。

关键词:

法定图则、发展地区、控制、刚性、弹性

1、发展地区的定义

在《深圳市法定图则编制技术规定》里面针对不同地区的建设特点和管理要求,将其划分为基本建成区(A类)、发展地区(B类)和特别指定区(C类)三种类型,三种类型地区的范围在《深圳市城市规划标准分区》中明确划定,基本建成区一般是指图则范围内已建设用地面积约占上层次规划中图则范围内总建设用地面积的80%或以上的地区;发展地区是指地区尚有较多未建设用地,发展仍具有较大空间的地区;特别指定地区是指生态控制区及水源保护区等需要进行特别的限制开发地区。

2、田心田头地区法定图则的编制

2.1 地区现状概况与问题

田心田头地区位于深圳市东部工业组团的东部,坪山街道东部,金田东路末端两侧,与竹坑地区、上洋地区相邻,南为马峦山脉的生态林地,东与惠阳生态区接壤,规划总用地面积约359.63公顷,已建设用地为139.94公顷,占38.91%,水域和其他未建设用地为219.69公顷,占61.09%;现状建设用地构成相对简单,居住用地与工业用地是主要的用地类型,居住56.75公顷,占40.6%,工业64.26公顷,占45.9%。按照《深圳市城市规划标准分区》,该地区属于发展地区。(详见图1土地利用现状图)

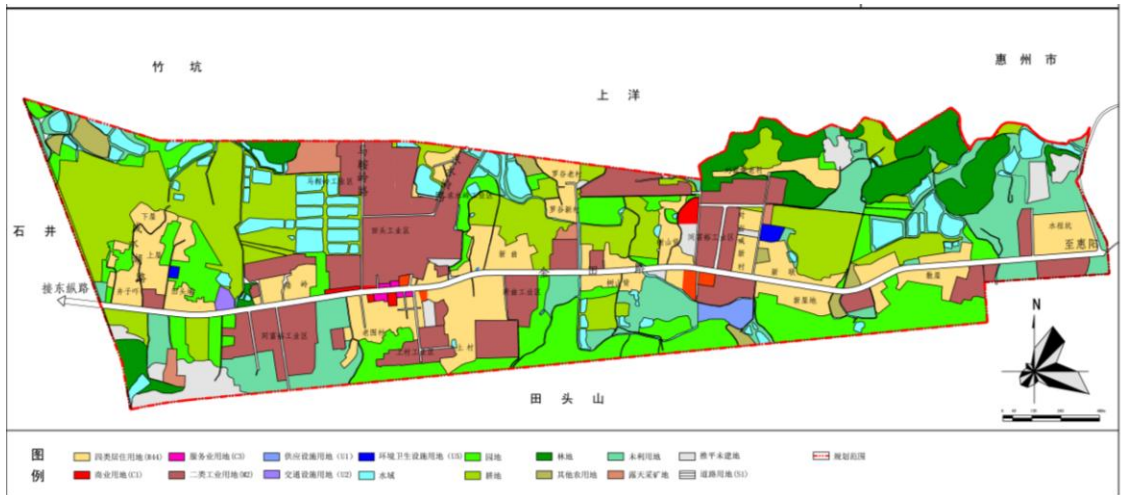


图 1-1 土地利用现状图

田心田头地区位于城市的边缘和交通末梢；发展相对迟缓，建设模式粗放；各类基础设施建设相对落后；有一定土地存量，发展潜力较大；处于快速发展阶段，发展具有动态性；根据专项规划（《深圳市环境卫生设施系统布局规划》），要求在该片区落实重大市政基础设施——全市四大环境园之一：坪山环境园，因此该片区未来发展主要面临以下几个方面问题：

- (1) 上层次规划要求落实大型的、厌恶型的市政基础设施，社区居民对此均持敌对、反对意见，需重点协调和解决社区居民发展与重大市政建设的矛盾。
- (2) 环境园具体建设内容等仍存在一些不明确因素；
- (3) 环境园拆迁安置存在一些不可预见的影响因素；

2.2 规划思路、方法与对策

2.2.1 总体思路

- (1) 重点解决坪山环境园建设与本地区社区发展矛盾

规划在深入分析坪山环境园对片区带来的各种影响的基础上，从用地布局上，道路交通组织上，产业发展上等各方面提出相应的应对对策，解决好坪山环境园与本地区社区发展建设的矛盾，将坪山环境园的不利影响减到最低。

- (2) 规划的“控制”和“引导”是片区未来发展的关键

片区为发展地区，片区未来的发展仍存在一些不确定因素，因此本次规划重点在于“控制”和“引导”。

2.2.2 规划原则与方法

针对发展地区面临的普遍问题结合田心田头地区面临具体的主要问题进行总结，同时有针对性地提出处理各类问题的原则和方法，具体的包括有：

- (1) 刚性控制：对公共及市政配套等基础设施实施进行刚性控制，主要包括市政设施

的防护隔离距离、拆迁安置用地预留以及预留用地的开发建设的前提条件、道路、市政及公共基础设施用地控制等；

(2) 粗线条控制：针对建设内容尚未完全明确的地区进行粗线条控制，主要包括环境园具体建设内容与指标控制、环境园内部路网建设等；

(3) 弹性控制：针对对未来发展不可预见因素的应对实施弹性控制原则，主要包括对环境园拆迁安置用地具体用地指标内容不做相应规定，以增加下层次环境园详细蓝图设计时的调整变化弹性、增加用地兼容性以增加规划弹性等；

(4) 规划引导：提出比较合理和较优的规划发展导向，主要包括对产业发展方向、工业用地的布局、集约利用、居住用地布局进行规划的引导；

2.2.3 规划对策

在总体思路的指导下，结合以上提出的规划原则，规划结合坪山环境园的影响分析，具体地提出了如下的相应规划策略：

规划对策一：运用先进的建设理念，高标准、高要求建设坪山环境。

通过理论学习和案例借鉴，结合本片区的自然条件，针对坪山环境园的建设提出如下建设要求：

(1) 贯彻循环经济发展理念，配套建设资源再生循环利用中心，实现垃圾处理的无害化、资源化、产业化。

(2) 将垃圾处理和污水处理进行综合优化布局，形成设施共享、防护措施共建、高效集约利用土地的建设理念。

(3) 建设环卫科技培训中心、宣传中心，同时成为大众环保教育、研究基地。

规划对策二：落实坪山环境园，优化片区用地布局，减少坪山环境园对周边生产生活的不利影响。具体措施如下：

(1) 落实坪山环境园管理范围线、整体搬迁坪山环境园范围涉及原住民，核算各类拆迁数据，提出安置方案，在国有未出让用地中优先安排和预留拆

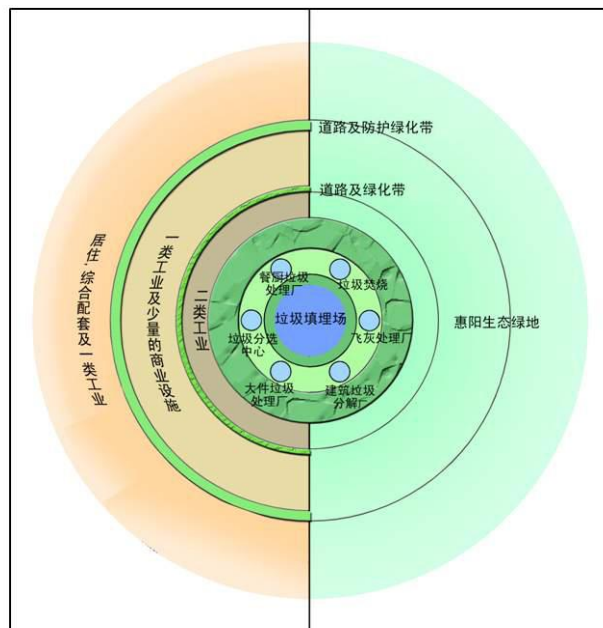


图2、用地布局理念图

迁安置用地。

(2) 落实结合用地现状及环卫设施的影分析，提出优化用地布局方案；（详见图 2、用地布局理念图）

规划对策三：整合环境园西侧用地，提供产业发展空间，引导产业发展方向；

(1) 结合重要道路及市政设施等建设，通过对坪山环境园西侧用地的整合后，扣除坪山环境园安置用地、道路用地及配套设施用地以外，片区尚可提供约 30 公顷的产业发展用地。

(2) 结合坪山环境园建设，提出建设循环经济产业示范区。

规划对策四：进行垃圾运输通道分析，设置垃圾运输专用通道。

坪山环境园服务范围包括三大组团：龙岗中心组团、龙岗工业组团、龙岗生态组团，结合三大组团垃圾运输通道的分析，垃圾运输车辆结合城市主干道，最近距离连接城市外围高速公路系统。最终由绿梓大道（快速路）、南坪快速路、外环高速路、进入本片区坪山环境园，规划建议在田头立交桥预留出口，作为垃圾运输通道的专用通道，避免垃圾运输车辆穿越本片区，对生产生活造成不良影响。

2.2.3 规划方案

经过多轮的艰难协调，在坚持和落实上述原则与基本对策的基础上，为当地社区的居民后续的拆迁安置等在规划方案中做了详细的筹划和安排，最终顺利地落实了市政府要求的重大市政基础设施—坪山环境园，最终形成了审批方案。（详见图 3、土地利用规划图）



图 3、土地利用规划图

3、发展地区的特征及问题总结

3.1 发展地区特征

主持了《深圳市田心田头地区法定图则》编制工作期间，本人也主持或参加了深圳其他类型地区：包括基本建成区、特别指定地区图则的编制工作，以及东莞、惠州等地的控制性详细规划的编制工作，通过田心田头的地区的规划编制，结合其他发展地区的规划编制工作，认为发展地区有几个特点是比较相似的，在主要包括有：

- (1) 地理位置多处于城市的边缘和交通末梢，发展相对迟缓，建设模式粗放；
- (2) 现状拥有一定的土地存量，建设发展的速度很快，发展潜力较大；
- (3) 各类基础设施建设相对落后，现状的市政设施、道路建设以及各类公共配套设施建设的滞后，往往成为发展的制约因素；

3.2 发展地区面临的主要问题

发展地区面临的主要问题主要有以下几个方面：

- (1) 处于快速发展阶段，发展面临更多的不确定性和动态性；
- (2) 当地居民、社区发展诉求强烈，若不及时进行积极有效的规划引导和统筹，容易造成发展无序、土地快速消耗的局面。
- (3) 发展地区因尚存一定的土地存量，在土地资源紧缺的情况下，常常是政府重大的项目的目标选址地之一，重大项目的选址落实，对发展地区整体的发展定位影响巨大，发展地区发展定位、用地功能结构等都可能面临需要重新论证或重构的问题。

4、经验借鉴

香港的城市规划体系设有一个三层架构的规划系统，即全港发展策略（战略）、次区域发展策略和地区图则三个层面；深圳法定图则或其他地区的控制性详细规划在规划层次上相当于香港的地区图则层面，在此通过对香港的地区图则编制进行分析和研究，以期借鉴。

地区图则是制定地区层面的详细土地用途图则；将全港及次区域层面的策略性规划原则在地区层面加以落实。地区图则分为法定图则、政府内部图则两类。

法定图则包括分区计划大纲图和发展审批地区图。发展审批地区图，它主要是为非城市地区（相当于深圳的发展地区）而制定的过渡性图则，编制发展审批地区图，覆盖市区以外的地区，目的是为选定的地区提供中期规划管制与发展指引，以待进一步编制分区计划大纲

图。

分区计划大纲图。它明确显示出规划地区内的拟议土地用途（包括住宅、商业、工业、休息用地、政府、机构或社区用途、绿化地带、自然保护区、综合发展区、乡村式发展、露天贮物或其他指定用途）和主要道路系统。每份分区计划大纲图均附有一份注释和一份说明书。每份注释会说明各个地块通常准许的土地用途（第一栏用途），以及必须先取得城规会的许可方能进行的土地用途（第二栏用途），以便对土地用途分区内的发展执行管制。此外也列明有关的规划限制，比如容积率、建筑高度。说明书则反映图则上各类土地用途地块的规划意向和目的。

发展审批地区图也显示土地用途地块，并附有一份注释及一份说明书。每份注释会说明经常准许的用途，以及必须先取得城规会的许可方能进行的用途；说明书则阐述城规会规划各种土地用途的背景资料、原则和意向。发展审批地区图属中期图则，首次在宪报刊登后，有效期为 3 年，但获行政长官批准延期者则作别论。在已于宪报刊登的发展审批地区图的有效期届满之前，城规会必须为该地区编制分区计划大纲图来取而代之。在分区计划大纲图取代发展审批地区图后，有关强制执行的规定会继续适用于这些地区。

对比发展审批地区图与分区计划大纲图，两者在编制内容表述上差别不大，具体内容上主要体现在规划限制内容上分区计划大纲图比发展审批地区图更多，其主要差别在于发展地区编制图则定位为过渡性图则，有效期限为 3 年，其最终将被分区计划大纲图取代。

5、几点思考

5.1 关于编制成果的审查及使用时效性问题

目前深圳的大部分法定图则编制完成后，后面主要根据市场及具体项目的变化对图则进行个案修改，多为对原有图则的局部修改完善作用，然而发展地区对比基本建成区，其发展更具动态性和不确定性，在编制发展地区的图则常常出现的情况是不到几年的时间，发展的实际与原来的规划蓝图产生较大的偏差，或者发生定位的根本性转变，发展地区的图则往往出现尚未完成审批手续，已经不能适应新的变化情况的尴尬境地。因此，本人认为，一方面在发展地区图则的编制审查中，应与基本建成地区差别化对待，快速推进图则的编制，尽量缩短编制周期；另一方面在发展地区法定图编制成果完成后，在成果的使用上，可考虑参考香港的做法，给定一个使用期限，规定其在有效期限到期之前必须对原有成果作新一轮的研究和修订，这样能够保证规划成果能够与快速变化的发展形势相适应。

5.2 关于编制技术规定的深化和细化

目前在编制技术规定中各类地区规划控制内容及编制深度的要求是比较笼统的，本人认为应结合各种类型地区的共同特点和面临的普遍性问题，根据规划关注重点内容的不同，对相关的规定进一步的深化和细化，有利于规划管理以及规划实施的操作。例如在开发强度控制中，针对某些尚未有明确开发意向或项目的地块，在发展地区图则编制中是否可以在法定图则中表达为一个区间值，因为在实际工作中，往往发现，有许多类型的用地是难以反映开发强度的；例如高新技术产业用地、具有专业工业要求的普通工业用地、大型市政用地等，尤其是针对发展地区，特别是那些尚未开发和具体项目远远未确定的地区，很难科学的预测和规定其开发强度，如果在法定图则规定死，那极有可能导致规划管理的被动局面；针对发展地区，在道路交通规划系统中，在很多尚未确定因素的情况下，是否可只对城市干道级别以上的道路做出强制性规定，支路级别的道路是否可以弹性控制，以为未来的地块开发建设提供更多的可调整空间；此外在公共配套设施中，针对发展地区，不应照搬成熟地区的人口容量测算预控方法来落实各类配套设施，技术规定应强调其预控与用地的预留，以为未来地区的发展和配套设施的建设留有更多的发展空间。

5.3 关于编制方法与原则

对于不同类型的地区，规划关注的重点问题也大不相同，所面临的难点问题也不一样，故在编制时应有不同的方法和原则进行应对。

基本建成区，一般现状可供新开发的建设空间极少，现状道路路网骨架、配套设施建设往往有一定基础，规划面临的主要问题通常是地区的更新、完善与提升，因此城市功能的完善与更新、产业的升级与改造、人居环境的改善、城市环境品质的提升、配套设施的完善等，往往是规划重点关注的内容，其编制的难点在于如何有序地推进城市更新，以及在更新过程中结合旧城改造项目的推进，协调好各方利益关系，推动地区城市环境改善以及各类市政及公共配套设施落实与完善提升，最终实现地区整体功能与建设品质的提升与完善，同时由于涉及更多的现状利益关系，规划更多以刚性控制为主。

发展地区通常现状拥有一定的土地存量，建设发展的速度很快，但现状的市政设施、道路建设以及各类公共配套设施建设的滞后，往往成为发展的制约因素，因此对于主干路网、各类市政及公共配套设施的用地落实与预控是规划关注的重点内容之一，同时由于面临更多的不确定、规划更注重留有较多的弹性而提供多种的选择机会，因此如何处理好当前发展需求与规划控制预留的关系，以及规划刚性控制与弹性预留是发展地区法定图则编制的难点之一，在深圳，可供建设用地日益减少，因此本人认为在发展地区法定图则编制时候，高起点

规划、高标准配套、适当的用地预控与预留以及保留规划较大的弹性空间应成为规划的基本原则之一。同时对于不同的规划控制引导要素，运用差别化的规划方法，例如：对公共及市政配套等基础设施实施进行刚性控制，主要包括道路路网骨架、市政及公共基础设施用地控制等；针对建设内容尚未完全明确的地区进行粗线条控制，主要包括未有明确项目的用地的具体建设内容与指标控制、内部支路网建设等；针对对未来发展不可预见因素的应对实施弹性控制原则，通过增加用地兼容性、容积率区间控制、示意性道路线位等手段，以增加规划弹性。

5.4 关于对社区发展诉求的有效引导

发展地区多属滞后发展地区，因尚有一定的发展空间，当地社区居民发展意愿也显得更强烈和急切，若不及时进行积极有效的规划引导和统筹，容易造成发展无序、土地快速消耗的局面。因此，在发展地区法定图则编制时，作为规划师，应设身处地为当地的社区和居民着想，在保障核心规划控制要素落实的前提下，结合社区当地的发展意愿以及未来可用空间的整体布局，适当给予发展空间，对社区未来的发展作出详细的谋划和具体可操作的实施安排。

参考文献

- (1) 深圳市规划与国土资源局，2003版，《深圳市法定图则编制技术规定》
- (2) 殷成志，《我国法定图则的实践分析与发展方向》
- (3) 张苏梅 顾朝林，《深圳法定图则的几点思考 ——中、美法定层次规划比较研究》
- (4) 陈柳新，《田心田头地区法定图则》

作者简介：陈柳新（1980.06），女，深圳市规划国土发展研究中心，规划工程师、注册规划师

声明

以上所投稿件均为原创性作品，特此声明！

陈柳新

2011-3-3

稿件标题：关于发展地区法定图则编制的思考

作者姓名：陈柳新

性别：女

出生年月：1980年6月

最高学历：大学本科

工作单位：深圳市规划国土发展研究中心

通信地址：深圳市福田区红荔西路8009号规划大厦415 邮编：518040

职务：副主任规划师

职称：规划工程师、注册规划师

联系电话：23965290 13692221877

邮箱：2738055@qq.com