

基于规划管理效能的深圳法定图则编制方法探讨

孙 峰

摘要: 深圳市法定图则在规划体系中的定位与其在规划管理中所赋予的职能之间不匹配, 导致法定图则在“法定”内容规定模糊, 是直接导致规划管理中一些矛盾无法调和的根本原因之一。规划界也试图在现有框架内通过技术手段解决, 但所取得的效果均不佳。由于矛盾的产生是由于图则在规划体系中的错位, 解决办法也只能通过体制创新或者体系变革中寻找。本文通过回顾法定图则在实施过程中存在的问题入手, 剖析法定图则对法定内容界定差异所对应的规划体系效能间的差别, 希望能探索提高规划管理效能的法定图则编制方法。

关键词: 法定图则 规划体系 法定内容 实施效能

Statutory planning exploration to improve planning management efficiency

Shen zhen urban planning & research center Sun Feng

Abstract: The role of Shenzhen statutory planning in urban planning system is not matched with its function provided by the planning management system. The result is that the statutory content is not clear for the statutory planning, and that some contradiction can not be coordinated in essence. The planning field is also trying to solve such issue by technical method within the present framework, while the effect is not as expected. Since the problem is rooted from the wrong role of statutory planning in the system, the only way is to find the solution by institutional innovation or mechanism reform. Through the review of present issues during the implementation process, this paper analyzes the difference on efficiency of the urban planning systems because of the different definition of statutory contents. It is hoped to find the right statutory planning method to improve the planning management efficiency.

KEY WORDS: STATUTORY PLANNING; URBAN PLANNING SYSTEM; SATATUTORY CONTENT; IMPLEMENTATION EFFECT

深圳借鉴国外区划制度和香港法定图则的经验, 于1996年底开始推行法定图则制度, 经过多年的探索和实践, 从编制、修订, 到审批、实施, 探索出一套完善的法定程序和管理机制, 规划体系也日臻完善。从国家控制性详细规划到法定图则的转变, 冀望通过严格的立法程序和广泛的公众参与机制, 提高规划决策的法制化、公开化和民主化程度。可以说, 法定图则不但在深圳的城市发展和城市建设中发挥了极其重要的作用, 同时也为城市规划在法制化建设、规划体系完善等方

面积累了经验。但在实践过程中，法定图则在规划管理中实施效能等方面也暴露出了一些问题。所以，国家制定的控规体系虽然充分借鉴了深圳法定图则的经验，但并未完全囫圇照搬，而是有选择地吸收其精髓，在此基础上作了进一步创新和完善。一向被认为开城市规划编制体系变革之先河的深圳法定图则体系，目前编制技术和管理方法上却已有被国内控规体系赶超之虞。法定图则可能真的已到了十字路口，到底是向左抑或向右，笔者认为，完全取决于能否破解其在规划实施管理中存在的矛盾和问题。笔者在这里通过剖析法定图则在实施过程中暴露出的问题及其产生的根源，尝试探索适应规划实施管理的法定图则编制创新途径。一家之言，尚显粗浅，旨在抛砖引玉，期与大家共探讨。

1 问题回顾

1.1 对规划设计要点指导性不够

规划设计要点是规划管理的抓手，是实现城市规划及相关政策的法定渠道。对此，建设部《城市规划强制性内容暂行规定（2002）》已有明确规定和具体要求。

规划设计条件具有高度综合性和技术性，涵盖城市建设方方面面的规定，不但包括土地使用性质、开发强度、交通组织、市政管线等强制规定，还包括对建筑退线、建筑高度等公共空间控制要求，这就决定了作为其直接依据的控规必定是高度综合的。在深圳城市规划体系中，法定图则定位于国家控规层面，是规划管理部门编写设计要点

的主要和直接依据，这一点在深圳《城市规划条例》有明确规定。对于设计要点的提供者，希望法定图则编制尽量提高刚性约束，尽可能涵盖所有设计条件所需控制要素指标，以减少规划管理过程中的自由裁量权和主观随意性；对规划编制管理者而言则相反，因过于刚性的规划会增加审批的难度和修订的频度，影响规划成果的严肃性和权威性。在实践管理过程中，持以上两种观点的官员或学者都有，谁处于权力中心或学术的制高点，天平就朝谁倾斜，此消彼长，法定图则在内容和深度两方面来回拉锯，但法定图则对规划设计要点的指导意义一直没被基层管理人员认可。

1.2 刚性控制与弹性控制的边界尺度难以把握。

刚性控制是法定图则的灵魂，是法定图则体现法定属性特质的内在要求。法定图则中控制要素指标，尤其是有关城市公共空间、公共服务设施、市政基础设施和城市安全设施等方面刚性约束要素指标，关系到城市的正常运转，如果缺乏势必会给城市带来诸如公共空间缺失、人居环境恶化、公用设施不完善、城市安全受到威胁等很多问题。而城市作为复杂的有机体，其发展有着自身的规律，在很多方面具有不可预见性，在实际建设过程中，常常是规划赶不上政策变化。在这种情况下，如果刚性控制太严，规划往往会陷入“编制完成即是修订开始”的怪圈，每一个实施许可都可能导致修编程序的启动，刚性控制的初衷没有起到刚性控制的结果，在规划编制过程中，保留一定的弹性空间可有效提高图则的稳定性与可操作性。所以在法定图则中，

对要素指标的控制要区别对待，合理的刚性控制和适度的弹性控制，是规划实施管理对规划编制的客观要求。

然而，在实际规划编制过程中，刚性控制与弹性控制的边界却很复杂。举例来说，一般地区用地性质、开发强度、公共设施等常常需要刚性控制，而在开发要求未明朗的地段、城市更新地区、预留发展地区等，建设用地在用地性质、开发强度方面又往往需要弹性控制。相反，一般地区的城市设计内容如建筑物高度、退线、色彩等常常是需要弹性控制，而对中心区重点地段，城市设计内容往往需要刚性控制，所以，刚性与弹性是相对的，会随着时空的变化而变化。

由此可见，刚性控制缺失，城市规划建设处于失控状态；弹性把握不准，规划管理缺乏灵活性，也会导致法定图则频繁修改，法定图则的法定地位遭受挑战，严肃性、权威性饱受质疑。在法定图则编制过程中，能否在刚性与弹性之间寻找一个平衡点，合理把握其边界尺度，是法定图则是否具有可实施性和指导性的重要前提。然而，在实际管理过程中，规划编制常常陷入两难的境地，反复权衡和妥协的结果，往往是刚性缺失，弹性不够。这也是目前法定图则编制中面临最大的困惑之一。

1.3与专项规划之间矛盾难以协调

目前市政规划编制主要以两种形式存在：一是单独编制的市政专项规划，二是作为法定规划框架下的市政专项规划（也称之为综合规划中的市政专业部分）¹。通俗点讲，就是条条规划和块块规划。由

于各类城市要素、基础设施的配置具有很强的技术性和专业性，仅靠法定规划在块块层面进行研究，不能准确、系统地把握。专业部门单独编制市政专项规划研究，不但是法定规划的技术支撑，更是法定规划的补充和调校。所以，单独编制的市政专项规划在管理过程中也同样有着重要的意义。但根据《城乡规划法》，同法定规划一同编制的专项规划是法定规划的一部分，是属于法定规划范畴，对单独编制的专项规划（包括市政专项规划）没有专门的法律规定，这类规划往往被视为规划研究范畴，仅为法定规划编制提供技术指导，不能作为规划管理的依据，规划的实施只能通过法定规划的平台来实现。事实上，由于条块分割，法定规划与专项规划在编制中往往得不到很好的衔接，两种规划相互矛盾、相互冲突现象时有发生。

因此，在规划管理过程中，常常可以看到这样的现象：一边是法定规划在城市基础设施领域指导性不够，缺乏合适的规划成果可用；一边是花费巨大的财力、物力编制的专项规划束之高阁，缺乏合法的实施渠道。更为可怕的是，不同部门以各自的规划成果指导各自领域范围内的规划实施，造成城市建设秩序混乱。

专项规划如何与法定图则紧密衔接，或者如何在法定图则体系中发挥效用，是法定图则编制中面临的另一个困境。

2问题根源分析

2.1问题产生的根源

以上问题的出现不具偶然性，应当说是伴随着法定图则制度的诞

生而产生。规划部门和规划业界由逐渐认识到达成共识，并一直在探寻解决办法，但由于常局限于法定图则编制层面，冀望通过完善编制技术手段解决，不愿跳出法定图则框架来需求答案，所以往往陷入困境。在这里我们尝试换个视角——从城市规划体系整体框架入手，来探寻问题产生的根源。

应当说，法定性是法定图则的定义性特征，法定图则制度建立的初衷，是立足于推进规划的法制化建设，而不是为了提高规划的实施性和指导性，对规划管理而言，法定图则并不比控规更具优势。深圳法定图则是从香港法定图则移植过来的，但放在我国规划体系中来看，香港的法定图则在定位更接近分区规划层次，而深圳法定图则定位为控规层次，所以，两者在规划实施中的作用和地位完全不同，这必然带来规划编制内容的差异。香港城市规划的实施，尚有一系列的下层次规划或内部图则来支撑，深圳法定图则不然。《城乡规划法》赋予控规法定实施规划的地位，是实施总规主要的、甚至是唯一的渠道（修建性详细规划在《城乡规划法》中并没有强制要求编制，只是在重点地区“可以”编制）。而作为控规层面的法定图则地位不言而喻，理应成为各类规划综合的平台，各类规划控制要素均需通过纳入法定图则，并经由法定图则有效传递，才能指导规划实施。任何技术指标不纳入法定图则，都将影响规划对实施的指导作用。所以，为承担这个法律赋予的重任，法定图则编制不得不将规划实施管理所需要的技术指标全部或者尽可能地充斥在法定文件中，以提高规划对实施的指导性。应当说，这与法定图则制度初衷是矛盾的，与法定图则法律属

性也是相悖的。法是为了平衡利益分配，其特点就是刚性、确定性和唯一性。而城市发展规律和规划学科特点决定了一些规划技术指标的不确定性和多变性特点，过多技术规定的纳入，使法定图则增加了过多的法定属性要素。为解决这个问题，又不得不在技术指标刚性控制与弹性控制间反复权衡，以寻求一个平衡点。就在反复地权衡和折衷过程中，各类控制要素就在这过程中“流失”了，并没有达到所期望的目标。

另外，由于法定规划定位为规划实施的主要平台，专项规划只是对法定规划的编制提供技术支撑，那么专项规划对规划实施的指导和反馈都必须通过法定图则平台来实现，法定图则、专项规划与规划实施之间就必须形成良好的及时互动关系，才能弥补专项规划反馈渠道不畅的缺陷。但按目前的“条条管理，块块实施”规划管理体制要做到这点，需要相当的制度成本，显然是有一定的难度。法定图则与专项规划之间矛盾重重就不足为怪了，这也是目前“法定规划不堪用，专项规划不敢用”的局面形成的原因。

由以上分析可以看出，法定图则在编制和实施过程中诸多矛盾的出现，根本原因是法定图则在规划体系中错位，直接原因是法定图则“法定”内容规定不清晰。

2.2 编制内容存在的问题

如果将美国、香港、台湾和深圳的法定层次规划做个比较可看到，虽然编制内容均是对土地利用的性质和强度进行控制，但其成果表现深度大不相同。就规划成果覆盖面及内容、深度而言，以深圳法定

图则编制内容为最广、最深、最细²。

目前深圳法定图则编制内容分为法定文件和技术文件，法定图则法定成果仅限于法定文件，技术文件并没有列入法定图则法定成果构成中。法定文件包括图则片区发展目标和功能定位、土地利用性质、土地开发强度、配套设施、道路交通规定、城市设计等内容，但对诸如城市设计、道路系统等内容，规定过于粗线条，远远达不到控规的深度要求。技术文件主要是为法定图则文本的编制提供技术支撑，虽然也被定性为规划主管部门执行法定图则的内部操作文件，但并没有明确其在规划管理中的地位，且由于研究报告没有提炼成为规划管理的具体规定，对规划实施管理的指导性和约束性并不强。

通过对法定图则成果构成和编制内容进行分析，我们可以发现：

(1) 法定图则具有公共政策和技术规划双重属性，作为公共政策的法定图则，技术控制要素涵盖得太多；而作为技术规划的法定图则，技术控制要素又远远达不到要求；

(2) 法定文件并不是对技术文件的有效提炼，技术文件对法定文件的编制支撑作用并不大，法定文件与技术文件脱节；

(3) 技术文件地位不明确，并且表述繁琐，没有经过提炼，不足以指导规划实施；

(4) 法定图则有关专项规划内容，与各层次专项规划之间的衔接不够。但由于作为规划成果法定文件与作为技术支撑的技术文件脱节，此矛盾在规划编制阶段根本无法及时显现。

3适应规划管理的法定图则技术支撑体系的重构

基于以上分析可以看出，目前以法定图则为核心的规划体系在规划实施指导性方面确实存在一些缺陷。要彻底解决这个问题，首先要对法定图则“法定”内容和技术内容进行合理界定。法定图则“法定”内容应立足合理配置公共资源，体现利益分配和社会公平，解决法律层面的问题，而对规划实施指导提供技术支撑的专项规划、城市设计内容，不具有公共政策属性，不应纳入法定图则法定文件中，被强行搭上法定化的列车。将公共政策与技术规定合理分离，通过不同法律定位和审批程序，发挥不同的效力。法定图则应围绕法定文件这个公共政策为核心，构建规划管理的技术支撑体系，才能使法定图则更具约束力和执行力。

基于此，从当前规划体系和法定图则编制技术两个层面综合考量，法定图则的技术支撑体系的建立，可从以下两个角度考虑。

思路一：简化法定图则编制内容，实现规划体系的整体完善

参考香港的内部图则的做法，一方面，简化法定图则编制内容，强化其公共政策属性和法定属性，弱化法定图则的技术管理属性，使其成为真正意义的法定文件。另一方面，加强详细蓝图、市政设施专项规划、城市设计等下层次技术层面规划的编制管理，将这些规划纳入以法定图则为核心的“一张图”规划实施管理体系，作为规划主管部门内部图则以指导规划实施。法定图则强调法定属性，内部图则强化技术特征，两者共同形成完整的规划实施体系。

思路二：分离法定内容和技术内容，实现法定图则的自我完善

考虑规划体系的稳定性和持续性，增加详细蓝图等为内部图则的做法可能对既有规划体系造成较大的冲击。更为可行的做法是，在法定图则框架内，通过编制技术手段的创新，实现法定图则体系的自我完善。

该思路通过简化法定图则法定文件的内容，剔除法定文件中有关规划实施管理的技术层面的要求，加强技术文件编制，将从法定文件中剔除的技术规定转移过来，并从研究报告中提炼、分离出可指导规划实施的具体技术规定，以满足规划管理的需求。同时提升技术文件在规划管理中的地位，成为规划管理的技术依据，不再单纯作为编制法定图则的技术支撑，将其作为内部图则，纳入以法定图则“一张图”规划管理体系。同时，简化编制、修改、审批、公众参与等程序，以适应不断变化的技术更新需求和实施管理要求。这样，在法定图则中，法定文件与技术文件的价值取向分别向两个方向延伸，法定文件重在公共政策，强调法定属性；技术文件重在技术规定，强调实施管理属性，从而实现法定图则编制体系的自我完善。

4不同法定图则编制体系的实施效能分析

以上两个法定图则编制思路和传统图则编制方法，构成三种不同的法定图则编制体系，不同的编制体系对实施管理将产生的不同效能。具体分析如下：

4.1传统法定图则编制方法

在实践中，规划实施管理所需的规划要素指标，并未在专项规划

与法定图则之间获得完全传递，也就是法定图则并未涵盖规划管理所需全部要素。规划管理过程中，不得不直接从专项规划或详细蓝图中获取所需要素指标，但由于详细蓝图及专项规划没有纳入法定文件范畴，对于规划管理的支撑作用名不正，言不顺，在规划管理中具有法定地位的法定图则在规划实施中“指导不足，反馈不畅”的弱点因此被放大。而且由于法定图则审批和修订程序繁琐，各层次规划之间难以形成良好的互动，法定图则在法律和技术层面所发挥的效能均受影响。

4.2简化法定图则编制内容，实现规划体系的整体完善的法定图则编制方法

也就是上文中提到的思路一。将详细蓝图编制、市政设施专项规划、城市设计等，作为内部图则，纳入以法定图则为核心的“一张图”规划实施管理体系，作为指导规划实施的技术依据，法定图则在规划实施管理中的技术支撑作用弱化了，而整个“一张图”管理体系对规划管理的技术指导作用在加强，法定图则与内部图则之间内容不再重叠，从而避免要素的在不同规划间的反复传递，反馈渠道指向性明确，实施效能有所提高。但管理体系因此变得庞大，臃肿，灵活性差，不同程度的也可能会影响规划管理效能的发挥。

4.3分离法定内容和技术内容，实现法定图则自我完善的编制方法

也就是上文中提到的思路二。法定图则在技术文件的编制内容加强后，专项规划和城市设计在实施管理中均指向技术文件，围绕法定图则编制，通过法定图则完成指导规划实施的目的。法定图则平台即

可胜任“一张图”规划实施管理的要求，实际编制体系简化，管理架构扁平，对规划实施的指导性加强。同时，由于法定图则技术文件审批程序的简化，规划体系高度灵活，反馈渠道快捷、畅通，各层次规划之间容易形成良性互动的管理机制，管理实施效能因此得以提高。

据了解，处于同样城市发展阶段的国内其它城市，在面对同样的问题和困惑，经过同样的痛苦挣扎和艰辛探索，不约而同的选择两个层级的控规编制方法，如北京的街区控规和地块控规，上海的控制性单元规划和控规，武汉的控规导则和控规细则等，虽然名称不同，但实质内涵基本一致。这也许从另一个侧面说明，当前规划管理对合理界定法定内容的需求。

5 结语

由以上分析可以看出，合理界定和适当分离法定图则编制中的法定内容和技术内容，法定文件充分体现法定图则公共政策属性，旨在保护和平衡公共利益；技术文件充分体现法定图则实施规划特点，以满足规划实施的具体要求为宗旨，是完善规划编制体系和法定图则编制技术，提高法定图则实施效能的有效途径之一。

参考文献：

- ¹ 《深圳市规划局调研报告：国内外城市规划体系比较研究》（2007）
- ² 《深圳市法定图则的几点思考——中、美法定层次规划比较研究》（城市规划，2000.8，31-35）张苏梅、顾朝林

作者简介

孙 峰 深圳市规划国土发展研究中心，硕士，注册规划师