

# 城市规划现状调查发展的新方向

## ——剖析深圳市法定图则现状调查方式变革

苏建忠，罗裕霖<sup>a</sup>

**【摘要】**现状调查是城市规划编制的重要环节。当前，我国城市规划编制过程中广泛存在现状调查不充分、家底不清晰问题，直接影响了规划成果的质量。近两年来，随着《城乡规划法》和《物权法》的出台，许多城市已经把“控规全覆盖”作为近期规划工作的重点。如何按期按质完成规划编制任务是规划部门要面临的重要课题。在 2009 年深圳市“法定图则大会战”中，规划部门探索引进专业公司与 GIS 技术人员开展现状调查，实行现状调查与规划编制相分离获得成功。该模式将极有可能预示着未来现状调查发展的新方向。

**【关键词】**现状调查 法定图则 深圳 地理信息系统

## **The New Tendency of Actuality Investigation in Urban Planning**

### **An anatomy of Statutory Detailed Plan Actuality Investigation in Shenzhen**

**Su Jianzhong, Luo Yulin**

**ABSTRACT:** Actuality Investigation is one of the important phases of urban planning. At present, quite a lot of problems, esp. not collect the sufficient necessary datum, have emerged from actuality investigation. Under the new environment of “Urban and Rural Planning Law” and “Real Right Law” coming into force, how to improve the designing efficiency, and keep the quality of urban planning works, is a question for us to discuss. From year 2009, urban planning organization of Shenzhen began to explore a new mode during the actuality investigation process of statutory detailed plan, and the mode proved to be success. The new mode quite possibly indicates the tendency of actuality investigation in the future.

**KEYWORDS:** Actuality Investigation, Statutory Detailed Plan, Shenzhen, GIS

城市规划的工作对象十分复杂，开展现状调查研究，收集城市发展的自然生态条件以及社会、经济、文化、历史背景等各种资料，从而找出城市建设发展中拟解决的主要矛盾和问

---

<sup>a</sup> **【作者简介】**苏建忠(1975-), 男, 深圳市规划国土发展研究中心高级规划师, 博士。主要研究方向为: 城市人居环境与城市社区, GIS 在城市规划中的应用。联系方式: [jazzysu@163.com](mailto:jazzysu@163.com)。

罗裕霖(1981-), 男, 深圳市规划国土发展研究中心规划师。

题，是城市规划的必要的前期工作。没有扎实的调查研究工作，就不可能制定合乎实际、具有科学性的规划方案<sup>①</sup>。多部城市规划相关法规都反复强调了现状调查的重要性，并对调查内容进行了规定<sup>b</sup>。但在实际工作中，轻视现状调查、走过场，甚至闭门造车，在规划行业已经充耳不闻了。现状调查的质量已经成为影响规划编制科学性、妨碍规划实施的重要因素。在当前规划编制新形势下，如何既提高现状调查的效率，又能够保证甚至提高现状调查的质量，是值得探讨的。本文以深圳市在法定图则编制过程中的现状调查方式变革探索为例，介绍一种行之有效的现状调查新方式。

## 1. 对现状的理解

不同层级的城市规划编制过程中所需的资料类型基本相同，一般包括：勘察测量资料，自然条件、环境与自然资源情况，社会、经济、产业与人口资料，土地利用情况，交通运输资料，各类设施分布、地下管网分布情况，涉及规划编制范围的相关规划成果，等等。

近年来，以下几类现状信息逐渐引起了规划人员的重视：

①产权信息。前几年，规划编制过程中忽视用地与房屋产权调查，导致规划实施困难的情况比比皆是。近年来，人们逐渐意识到产权调查的重要性。2006年版的《城市规划编制办法实施细则》明确要求，控制性详细规划以下简称“控规”的编制需收集建筑物现状，包括房屋用途、产权、建筑面积、层数、建筑质量、保留建筑等<sup>②</sup>。

②地下空间开发。在当前城市土地资源日趋紧张的形势下，向地下要空间、实行立体化综合开发已成为城市空间发展趋势，对地下空间的开发控制已经逐步纳入控规的编制内容。

③公众意愿调查。扩大公众参与，保障公众的知情权，是近年来规划发展的新方向。对公众知情权、参与权的明确保护，让公众监督规划制定、实施全过程，是《城乡规划法》的重要内容之一。

需要强调的是，相关规划情况，包括已批的各上位规划、专项规划、规划审批情况、其他部门规划成果等也应视为重要的现状信息。

## 2. 现状调查中广泛存在的问题

在许多地方，由于对短期经济利益的追求，控规已经变成了一种开发圈地的工具，所以控规的编制常常是在非常紧的时间内完成的。颜丽杰尖锐地指出，受时间、精力的限制，一

---

<sup>b</sup> 《中华人民共和国城乡规划法》第二十五条规定，编制城乡规划应当具备国家规定的勘察、测绘、气象、地震、水文、环境等基础资料。

《广东省实施《中华人民共和国城市规划法》办法》第十二条指出，编制城市规划必须进行调查研究，广泛征询有关部门、专家、学者和广大市民的意见，并具备勘察、测量及其他必需的基础资料。

些业内人士眼中的城市规划不但远远谈不上科学谨慎，甚至都不再看作工程技术<sup>③</sup>。因此，忽视现状调查，导致控规编制质量低下就在情理之中了。当前，控规编制现状调查中主要存在以下问题：

①产权调查不清晰。产权状况对于规划实施有很大影响：产权单一而土地使用性质混合的地块比较易于开发；土地使用性质相同而产权不一的地块，可能会在开发中面临不同的意向，导致不便操作<sup>④</sup>。包括地籍与房屋产权在内的资料收集费时费力，特别是在城市中心区、旧区，产权摸底一直是老大难问题。张泉指出，由于规划编制过程中产权调查不清，个别城市的建成区内高达 90% 的项目在控规实施过程中出现了边界调整，规划编制成果的科学性严重影响了控规的权威性<sup>⑤</sup>。

②规划审批资料掌握不全。许多城市还未能建立起完善的信息系统，因此，规划审批信息常常未能充分纳入现状调查成果。往往出现的情况是，刚刚批准了建设用地规划许可证、或者批准了修建性详细规划，在控规编制中却做出了与之不符的许可。这种规划部门自相矛盾的情况其结果只能是既损害建设单位利益，又损害政府形象。值得注意的是，即使在规划编制前期进行了系统的规划审批资料收集，但由于规划编制、审批的周期较长，往往也容易出现控规还未批，有的现状已经改变了的情况。所以需要建立可行的规划审批与规划编制之间的反馈沟通机制。

③与相关规划衔接不够。现在，对许多地方而言，可以参考的既有规划成果不是太少了，而是太多了。但由于现状调查深度不够，未能系统地理清历史上编制的各上、下位规划、专项规划、部门规划成果；或者停留在“貌合神离”的层面，即使收集到相关规划资料也未能真正消化吸收其要点<sup>⑥⑦</sup>，这种在编制阶段就充满矛盾的控规即使审批通过，在实施过程中也往往给用户造成困扰。因此，在控规编制中落实上位规划的规划目标，落实专项规划所确定的控制要素，将有利于规划的实施，从而提升规划管理的效率<sup>⑧</sup>。

④现状调查的效率不高。一直以来，现状调查都是由规划设计人员来完成。由于规划编制过程中需要大量的资料，而且不少资料更新很快。特别是在旧区、城市中心区，产权交织、开发活跃，要做到对现状情况的清晰、准确摸查，规划编制单位往往要面对巨量的现状信息压力；加之现状调查中常常遇到的部门数据封锁，常常导致控规编制进展缓慢<sup>⑨</sup>。

### 3. 现状调查所面临的新形势

《城乡规划法》和《物权法》的相继出台，对规划编制，特别是控规的编制提出了更高的要求。

《城乡规划法》明确规定，城乡规划主管部门应依据控规核发建设用地规划许可证；在

国有土地使用权出让前，规划主管部门应依据控规提出规划条件。因此，控规编制成为城市开发建设必须要迈过的一道门槛。而《城乡规划法》对控规修改程序的严格规定，将使得以往频繁、随意调整控规的行为成为历史。

《物权法》明文规定，国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯；同时，《物权法》对国家、集体、私人等的合法财产权利给予同等保护的待遇。《物权法》的出台和施行完善了我国财产权的正式规则，构架了经济活动的基本激励和调节机制<sup>⑥</sup>。

《城乡规划法》对我国规划编制的直接影响是，越来越多的城市将“控规全覆盖”作为近期城乡规划工作的重中之重，北京、上海、广州、武汉、重庆等相继提出明确的“控规全覆盖”时间表。天津更先行一步，将在 2009 年实现全市“控规全覆盖”。

《物权法》对规划编制的影响是显而易见的：尽管《物权法》规定“为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。”，如果规划编制过程中现状调查不清，将置规划主管部门于非常不利的局面。因此，《物权法》对规划编制成果的质量、对现状调查的质量提出了更高的要求。

#### **4. 深圳市图则现状调查组织方式变革**

##### **4.1 法定图则制度及图则编制的基本情况**

早在 1998 年，深圳市就建立了以法定图则为核心的规划编制体系。作为规划管理体系的骨架，法定图则在深圳市的规划编制与管理工作中发挥了极为重要的作用。

尽管深圳一直重视法定图则的编制，但由于城市的发展速度与扩张规模远远超乎想象，法定图则的编制进度严重滞后，无法起到应有的指导与控制作用，远远不能满足规划的管理要求。为了适应《城乡规划法》出台后的新形势，引领城市发展成功转型，从 2008 年开始，深圳市大大加快了法定图则的编制和审批速度。目前，深圳正在开展法定图则“大会战”，以期实现 2010 年全市建设用地法定图则全覆盖的目标(图 1)。

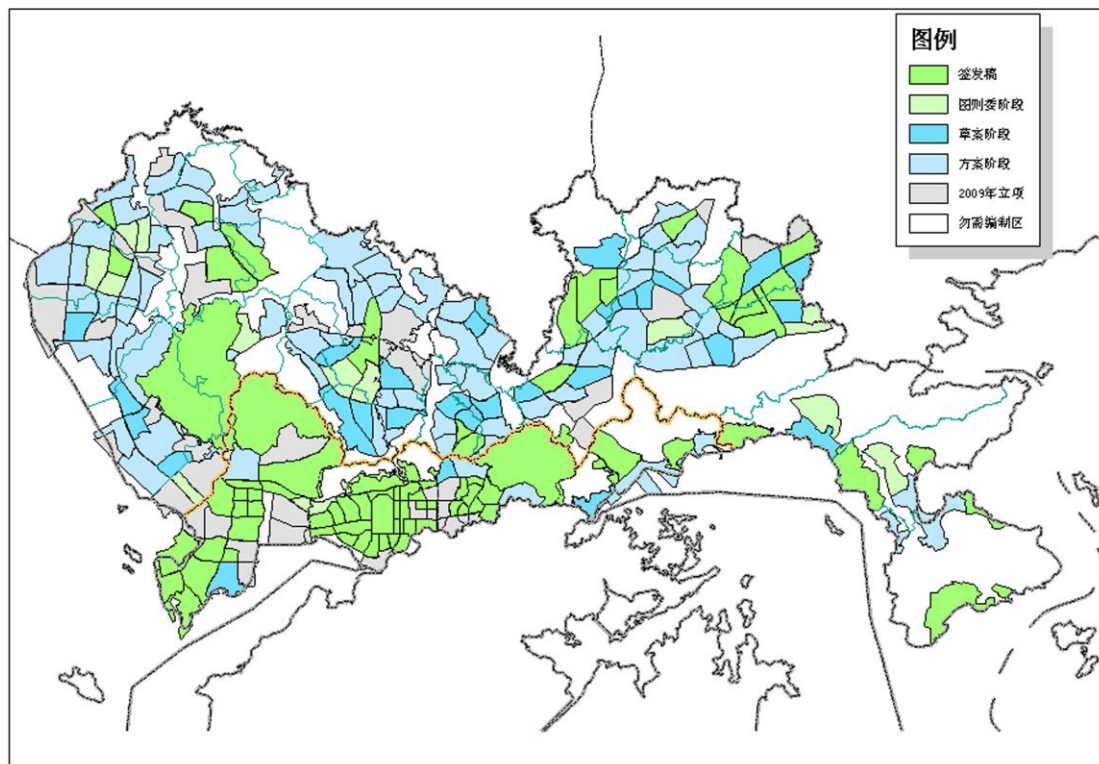


图 1：深圳市法定图则编制与审批进度

#### 4.2 现状调查新方式的要点

长期以来，深圳都非常重视法定图则的编制质量。《深圳市法定图则编制技术规定》对法定图则编制内容，包括现状调研报告的内容，进行了详尽的规定。但在当前法定图则“大会战”的背景下，如何坚守甚至进一步提高法定图则的编制质量，是规划部门面临的新课题。不得不提及的是，深圳在探索法定图则制度改革中的另一重要成就，是 2008 年 6 月创立的深圳市城市规划发展研究中心。作为为城市规划主管部门提供规划技术支持的公立非营利法定机构，该中心以“一流的城市规划与政策研究法定机构”为发展目标，是深圳市第一家法定机构试点单位。成立一年来，该中心主要承担了深圳市城市发展策略、总体规划、近期建设规划、分区规划和绝大部分法定图则的编制和城市政策研究任务，做出了大量卓有成效的工作。

为了完成法定图则“大会战”的既定目标，在经过对法定图则编制各环节的深入分析之后，发展研究中心决定尝试对现状调查方法进行变革：即将一直以来由规划设计人员承担的现状调查工作中在绝大部分委托给专业公司及发展研究中心内部的 GIS 项目组（负责 GIS 应用支持的技术标准部）进行，实行现状调查与规划编制分离。

#### 4.3 现状调查中的分工配合

对法定图则现状调查各参与方作如下分工：专业调研公司负责外业数据采集和公众意愿

调查；GIS 项目组(技术标准部) 负责收集规划部门内部产生的各类基础数据，并进行相关规划收集与解读；图则编制项目组(地区规划部) 负责提出调查需求、跟踪阶段性调查成果质量以及审核、汇总调研报告。

#### 4.3.1 专业调研公司

专业调研公司主要负责外业调查，通过采集现场照片、问卷调查、数据采集、咨询会等形式，对图则地区人口状况、社会经济状况、部门规划意愿、居民规划意愿、企业规划意愿和道路交通现状等六个方面内容展开调查，并核实 GIS 项目组在资料整理中遇到的疑点。

各调查内容的深度如表 1 所示：

表 1：专业公司的调查内容

调查项目	调查内容
人口状况	①各社区流动人口、非流动人口、常住人口；②性别、年龄、学历、就业结构；③外来人口来源与就业、居住情况
社会经济状况	①各产业经济规模与地均产值；②各社区经济概况
部门规划意愿	①社区规划意愿；②教育、医疗、水务、燃气、邮政、公交等职能部门的规划意愿；③各管理区规划意愿
居民规划意愿	①居住现状与居意见愿；②就业地点、工作年限、工资水平；③休闲、娱乐、购物方式与需求；④消费构成；⑤教育、医疗、文娱、商业等服务设施需求；⑥水、电、气供应及排水设施现状；⑦出行方式、道路状况、拥堵路段、公共交通；⑧对片区的评价
企业规划意愿	①工业区基本情况；②企业行业分布、企业规模与发展历史；③经营场所性质、用地需求与搬迁意愿；④对市政设施的评价与需求；⑤企业员工的住房、商业、文教卫体需求；⑥主要物流方式与流向、公交与停车需求；⑦金融危机的影响及应对措施；⑧对政府的期望
道路交通现状	①道路现状；②公交线路与站点；③交通流量

专业调研公司将最终的外业调查成果汇总成四张分析图(公共配套、市政设施、道路广场、环卫及其他设施公众意愿调查分析图)，集中表达了各利益主体的规划意愿。

专业调研公司的优势在于其人力资源、调研网络、信息收集渠道和社会统计分析经验。专业公司的参与，扩大了公众参与范围，拓宽了各利益相关方参与城市规划的渠道，在反映社会结构和社会网络、涉及民生问题数据的收集上更实时、更全面，有利于规划编制成果质量的提高。

#### 4.3.2 GIS 项目组(技术标准部)

来自发展研究中心技术标准部的 GIS 项目组主要基于深圳市规划“一张图”管理系统(GIS

系统，以下简称“一张图”系统)进行基础资料的收集、整理，对规划区的用地适用性、经济性进行分析，同时识别相关规划的意图与核心控制要素，最终将现状调查成果汇编成《现状调研报告》(草稿)。表 2 列出了技术标准部现状调查各阶段的工作内容：

表 2：GIS 项目组的工作阶段与内容

工作阶段	工作内容
基础资料收集与整理	相关规划资料收集与判别；地籍调查与分类；根据建筑普查数据对建筑功能、层数、结构、权属进行分析；影像、地形、地质资料收集。
外业调查	根据前期准备的基础资料，核对道路网络与设施，确定地块边界、核查用地性质等基本属性。重点核实资料与实际有出入的地方，并根据踏勘情况补充、校正用地功能、用地单位、建筑信息等数据。
内业汇总	根据外业调查结果，绘制土地利用、公共设施、市政设施、道路交通、建筑物、地下空间、综合防灾现状图等。
现状调研报告(初稿)	现状调研报告由土地现状、现状建筑、公共配套设施、道路交通、市政设施、现状地名、城市风貌、环境保护八个部分组成。

为了全面掌握城市建设发展的动态，近年来深圳加大了基础测绘数据的采集力度：除了传统的地形图外，还包括高精度 DEM 的生产，每季度采集的卫星影像、定期更新的土地利用现状调查、建筑普查数据。这些数据已经纳入 GIS 系统的管理，成为规划编制的重要基础资料。同时，深圳在建设“一张图”系统的过程中，系统地汇总、梳理了历年编制的各类规划设计与规划研究成果，并对成果进行有效性鉴别。这些历史规划编制成果连同新编制的规划成果，都是城市规划现状调查中必须依据的有用资料。

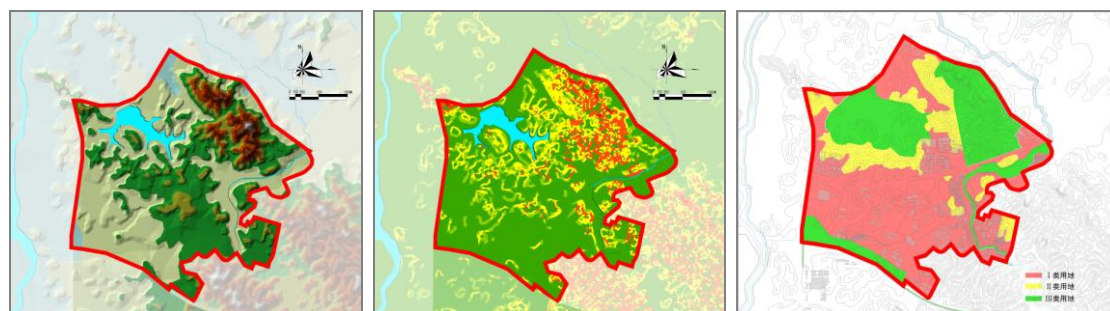


图 2：基于 GIS 的高程分析、坡度分析和土地适用性评价

GIS 项目组的优势在于对规划数据资源(相当部分属于涉密数据)的占有和对 GIS 分析技术的熟练应用。借助“一张图”系统，GIS 项目组不但可以系统地收集涉及图则编制地区的各类数据资源、特别是用地与规划审批信息，还可以对地籍、建筑物、用地功能等数据进行准确、细致的统计分析(图 2)，大大提高了以前基于 CAD 环境的数据统计、分析的效率和准确性。同时，在收集相关规划的同时，GIS 项目组还着力解读相关规划的目标、提取出各类

规划控制要素，作为新图则编制依据的一部分，从而从源头上规避规划之间矛盾。

#### 4.3.3 图则编制项目组(地区规划部)

图则编制项目组来自最初承接整个图则编制项目的地区规划部。该项目组不再承担具体的现状调查工作。其对现状调研的参与主要体现在提出具体的现状调查需求、听取现状调查阶段性成果汇报，综合专业公司和 GIS 项目组的调研成果形成《现状调研报告》(终稿)。按照新的现状调查分工，图则编制项目组可以从现状调查的大量琐碎工作中摆脱出来，将主要精力集中在消化专业公司和 GIS 项目组的调研成果，并基于此构思更加科学的规划方案。

#### 4.4 现状调查新方式的应用效果

调查研究的过程也是城市规划方案的孕育过程，是对城市从感性认识上升到理性认识的必要过程<sup>11</sup>。这种将现状调查工作剥离给第三方承担的方法是否会降低规划编制的质量是着重需要关注的问题。深圳对此已有考虑：将现状调查中的主要工作量剥离出去，并不代表图则编制人员不参与现状调查。相反，通过提出现状调研需求、听取阶段成果汇报、编写《现状调研报告》(终稿)，图则编制人员可以集中更多的精力去识别现状中的关键问题、构想规划方案。所以，这种方式非但不排斥图则编制人员参与现状调查，反而深化了传统的现状调查工作。

目前，深圳已经在该市樟坑径地区法定图则和坂田岗头地区法定图则编制中成功地应用了新的现状调查方式。根据图则项目组的反馈意见，新方式无论从调查的广度还是深度上，都达到了法定图则现状调查的新高度。

#### 4.5 如何进一步优化现状调查新方式

当然，引进专业公司和 GIS 项目组参与现状调查的新方式还处在探索过程中。目前主要存在的问题是如何加强专业公司与 GIS 项目组在现状调查中的配合。

作为专业公司与 GIS 项目组，也需要随着参与现状调查工作不断提高现状调查的水平，特别是识别关键现状问题的能力。

### 5. 结论

实践证明，新的现状调查方式可以充分发挥各参与方的优势，不但提高了现状调查的工作效率，而且扩大了公众参与的途径，提高了现状调查的质量，为提高法定图则规划方案的质量打下了坚实的基础。引进专业公司和 GIS 项目组参与现状调查，符合新的生产力水平下社会分工不断专业化的规律。现状调查工作的专业化将极有可能是未来城市规划现状调查的新方向。

同时还必须看到，GIS 技术人员并不是单纯凭借 GIS 分析技术参与现状调查工作，丰富



的数据积累和依托信息系统进行快捷、全面的数据收集才是其参与的关键，是信息化促进规划编制的核心。

鉴于现状调查是所有规划编制的必经环节，而各类规划在现状调查中也面临法定图则类似的问题<sup>11</sup>。探索在包括城市总体规划、分区规划、专项规划、专题研究、土地利用总体规划等各类规划编制的现状调查中引进专业分工，是值得尝试的。

城市规划汇刊投稿号：090911145654602

- 
- ① 李德华.城市规划原理(第三版).中国建筑工业出版社, 2001年6月
- ② 中华人民共和国建设部.《城市规划编制办法实施细则》(2006)
- ③ 颜丽杰.《城乡规划法》之后的控制性详细规划.城市规划.2008(11):46-50
- ④ 沈德熙.关于控制性规划的思考.规划师, 2007(3): 73-75
- ⑤ 张泉.权威从何而来——控制性详细规划制定问题探讨.城市规划, 2008(2): 34-37
- ⑥ 杨俊宴, 吴明伟, 城市中心区控制性详细规划编制方法探索. 规划师, 2007(8): 37-41
- ⑦ 柏巍. 完善控制性详细规划编制的若干探讨.现代城市研究, 2008(2): 64-70
- ⑧ 毛俊毅.理顺关系 协同管理 科学控制.上海城市规划, 2008(4): 18-22
- ⑨ 梁满和.新形势下的控制性详细规划技术创新.广东科技, 2008(6): 93-94
- ⑩ 彭坤焘, 赵民. 城乡发展中的物权冲突与调节. 规划师, 2009(2): 5-9
- <sup>11</sup> 陶志红, 范树印.关于土地利用总体规划编制的科学性和可操作性问题的思考.中国土地科学, 2000(3): 23-26