

存量时期编制面向实施的分区规划创新实践

——基于《深圳市龙岗区国土空间分区规划（2020-2035）》的思考

程威知 张小川 王树声

中国城市规划设计研究院深圳分院

摘要：国土空间规划是现阶段促进国土空间治理体系和治理能力现代化的重要抓手之一，引导规划实施落地是分区规划层次检验国土空间治理能力的重要标准。在深圳市构建“两级三类”国土空间规划体系要求下，本文以龙岗区国土空间分区规划为例，对分区规划的定位作用和实施策略等方面进行了积极的探索和实践，以确保总体规划要素能够“传得到、传得准”，成为面向实施、有用、好用、管用的分区规划，以期对后续分区层面的国土空间规划提供一个借鉴与思考的视角。

关键词：国土空间分区规划；规划传导；实施指引

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.03.032

中央十九届四中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化的要求，而国土空间规划是提升国土空间治理能力的重要抓手。2019年，自然资源部成立以来，构建了全国的“五级三类”的国土空间规划体系，其中各层级国土空间规划编制管理的重点也不同，省级以上的国土空间规划注重协调性，市级以下的国土空间规划注重实施性。而到了分区规划层次，引导规划实施落地是检验国土空间治理能力的重要标准。

一、龙岗的挑战：存量空间如何承载工业经济向城市经济转型？

随着“粤港澳大湾区、深圳建设社会主义先行示范区、深圳都市圈发展、深圳东进战略的深入实施”，深圳市龙岗区的发展跨入了新的历史时期。2020年深圳市国土空间总体规划进一步提出，将龙岗区的坂田、布吉、吉华和南湾街道等区域纳入都市核心区范围^[1]。龙岗区定位能级进一步提升，以市级中心标准，建设东部区域的综合性服务中心。由于其所处区位偏离珠三角经济发展主轴、受原特区外长期村镇发展模式的影响，龙岗区在功能配置、建设标准和服务水平等方面，一直与原特区存在较大差距，如何在全面建成的基础上，引导人口、土地、产业向新目标要求转型升级，是龙岗面临的一大难题，也是新一轮国土空间规划需要需要解决的重点。

二、龙岗分区规划的定位和作用

依照传统城市规划编制体系，分区规划被定义为对城市总体规划和控制性详细规划衔接起到承上启下作用的中间层次规划。2019年，按照国土空间规划体系改革要求，深圳市构建了“两级三类”国土空间规划体系^[2]，形成总体规划为统领、专项规划为支撑、详细规划为实施的三类规划体系。深圳首次在统一目标、统一标准、统一时点的任务要求下，将市级国土总体空间规划分解为市、区两级，同频共振编制，区级国土空间总体

规划则是本次龙岗分区规划的核心定位。在如今国土空间规划体系改革之际，分区规划意义何在？

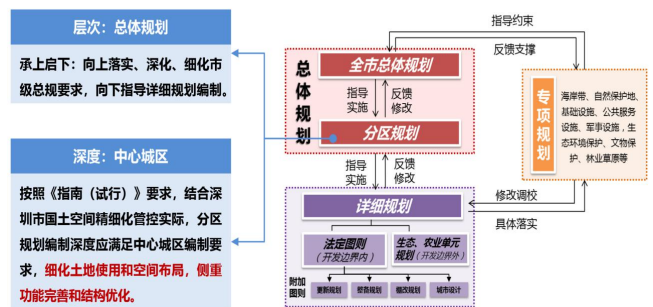


图1：深圳市“两级三类”规划体系^[3]

其实全国的国土空间规划体系对各层级空间规划提出了侧重要求，市级国土空间规划则是侧重战略性+实施性。战略性，暨“战略引领”和“刚性管控”并重，注重结构引导与底线思维。实施性暨“规划”与“许可”整合，构建国土“用途管制”的“清单化”模式。随着规划管理全域化、精细化的要求逐步凸显，对于深圳这样的特大城市来说，总体规划的实施引导如何能够有效传导到下位的控制性详细规划是核心，需要在中间层次构建一个层级的规划实现“上传下达”。这样分区规划作为市级层面细化落实总体规划的意义就体现出来，因此龙岗分区规划在全市空间规划体系改革中有以下几个方面的意义：

(一) 明确事权

分区规划可以很好的支撑市级总体规划“瘦身”改革。在市级国土空间总体规划类型中增加分区规划层级，可以更好地完善深圳作为特大城市的国土空间规划层级传导体系，让市级总体规划着力研究战略引导和刚性管控，推动国家和省层面战略在市的落实；而分区规划在落实总体规划要求基础上，可以侧重规划分区细化、用途管制清单、设施配套布点、项目行动计划等方面研究，强化总体规划层面的实施性。

分区规划可以很好的发挥区级政府实施主体的主观能动性。大城市、特大城市下的市辖区政府大多具有辖区管理范围大、人口多、管理独立性强的特点^[4]，区级政府在基础数据构建、动态需求掌握、与企业和社会互动、项目实施动向等方面，都比市一级政府更有优势。在国家对城市治理要求全域化和精细化的现阶段，市级空间规划可以进一步向下分权责利，发挥区级政府实施主体的主观能动性。

(二) 有效传导

国土空间规划层级传导很强，分区规划可以补充填

补总体规划向法定图则传导的空白。城镇化发展进入下半场，许多大城市、特大城市基本实现了总体规划、控制性详细规划的全覆盖，也就是说，新一轮国土空间规划体系改革下的分区规划不能仅仅是分解、细化、落实上位规划目标和要求，并传导到下位规划。下位规划也不再是一张“白纸”，而是有现状建设、有规划意图覆盖的多元、复杂的“彩色空间”。因此现阶段的分区规划编制，更是一个自下而上的反馈、校核和优化的规划，把区一级层面现状建设、规划实施面临的问题、困境和矛盾都反映出来，在区级层面统筹处理，形成规划解决方案，确保总体规划要素能够传的到、传的准。

（三）面向实施

分区规划编制以控制性详细规划为基础，城市更新、土地整备等实施性规划为实施判断的条件，上下结合、定量传导、系统设计。结合城市更新、土地整备等各类实施性规划，分区规划在审视法图规划和实施问题的基础上，统筹各类存量要素，在保障公共用途和公共利益的前提下，为未来可能面临的自下而上需求变化留足弹性空间。

三、引导实施的分区规划创新探索

（一）多维度双评估诊断发现真问题

应用多维数据开展精准的评估分析，找准城市问题的深层次原因。分区规划立足要素维度、时间维度、空间维度和规划维度，全面开展现状和规划评估分析。在全市一张图等基础数据的统筹下，通过对龙岗区的深入调研，积累多时段、多部门数据，并在区层面汇集了包含教育、医卫、文体、产业、更新整备等多要素空间矢量化数据，构建分区规划评估的本底，实现对龙岗区更加深刻的认识和评估。通过时间维度衔接过去与未来，要素维度统筹“人-地-房”关系，规划维度全面诊断控制性详细规划（法定图则）、城市更新、专项规划，全面分析龙岗区经济社会空间的发展水平和发展趋势，总结发展规律、现实问题和对未来规划的有效建议把控，让评估结论从“知其然”到“知其所以然”。

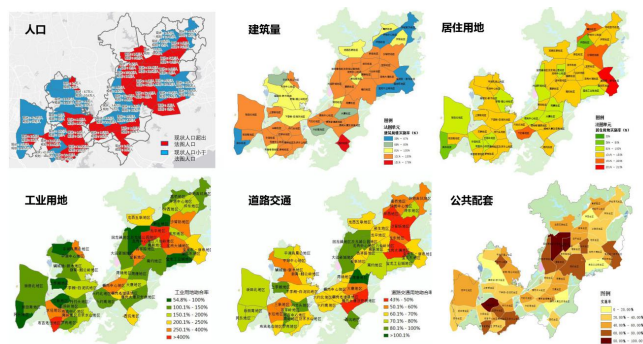


图 2：控制性详细规划（法定图则）多要素（人-房-地）实施评估分析

（二）“人-地-房”优化引导空间高效治理

多要素联动调整：通过“框总量-优结构-调布局”的技术框架，引导人口、用地、建筑结构同步优化。以“总量调控、结构优化、布局协调”为核心，衔接落实全市国土空间总体规划的结构性引导要求，框定人口、

用地、建筑规模总量，通过用地、建筑的规模结构研判，结合未来人口布局优化的要求、城市空间结构及重点片区的发展思路，综合考虑龙岗区各街道、各片区发展实际以及以往自下而上拼合的控制性详细规划（法定图则）带来的结构性问题，以资产管理配置的角度，在区级层面“算大帐”，将规划重点地区与有潜力的二次开发地区在空间上对应起来。确定各片区功能布局优化调整方向，从而实现人口的动态调控、结构升级优化与空间有序发展，以满足龙岗区宜居宜业发展需求。

（三）“以人为本”合理配置空间资源

多方位要素校核：坚持目标导向、问题导向、需求导向和实施导向，既要自上而下传导市级总体规划的要求，把握全区空间结构及重点片区发展需求，解决现状功能结构及其他资源配置不当的问题。同时以人为本划定15分钟社区生活圈作为资源配置、产城融合的基本单元，结合考虑自下而上的承接问题，包括图则实施的情况、既有规划条件、更新潜力空间识别以及重大项目需求，建立承上启下的空间资源传导配置方案，并结合更新改造的经济可行性分析，对不同区域提出存量更新改造的不同要求，明确不同类型用地的存量改造规模和布局。

（四）探索增加“管控单元”层级，明确传导实施路径

多层次精准传导：在全市建立的市-区-标准单元的传导层级中，探索增加管控单元层级，作为区级层面指标传导、要素管控、空间统筹的重要抓手。“以人为本”划定规划管控单元，从分区层面探索全域全要素的“市-区-管控单元-标准单元”逐级传导机制。分区规划对龙岗全域空间进行管控与传导，针对开发边界内和开发边界外两类地区提出管控和传导要求。而在分区规划层面，龙岗探索增加片区管控单元的层级，作为承接市级总体规划传导要求，并统筹几个标准单元指标的中间层级。开发边界内划定管控单元，明确三区三线、人口、建设用地规模、建筑规模、公共配套与基础设施、城市设计管控等传导要求，通过定界、定量、定位与定形等方式进行传导；开发边界外划定生态与农田规划分区，并结合生态要素特征划定控制单元，明确各类单元的管控重点，并通过指标控制和工程指引等方式进行传导。

1. 开发边界内规划传导

开发边界内探索建立“编到单元，管到片区”的思路，以标准单元为城市空间资源配置的基本细胞，规划编制深度到标准单元层面，实际管控落到管控单元层面。以若干标准单元组成的城市功能片区，充分考虑龙岗区空间结构、重点发展片区、主要道路、自然山形水系和街道边界等要素，划定管控单元。

管控要素的筛选中，通过刚弹结合的方式，选取三大类14小类管控要素，重点落实三区三线的刚性管控底线、加强公共设施与基础设施供给、实现城市建设管控等，并将人口、用地规模和建筑规模分解到单元。在进行人口与开发规模分解时，注重自上而下与自下而上的双向校核，实现严控底线、完善民生、合理管控、弹性



图 3：管控单元传导要素及管控方式示意图

引导。

2. 开发边界外规划传导

开发边界外主要为生态空间和农业空间，按照“开发边界外全覆盖、包含完整生态要素、功能合理兼容”的原则，划定为生态保护区、生态控制区和农田保护区三类一级规划分区，其中生态保护区主要为生态保护红线的区域、农田保护区为永久基本农田相对集中的区域、生态控制区为生态保护红线和永久基本农田外围的生态区域，并结合生态要素特征，如水源涵养、水土保持、重要山林防护、主要生态廊道和生物多样性等划定各类生态传导单元。

规划分区	划定单元	划分区域	管控重点
生态保护区	生态保护单元	生态红线	严格按照生态保护红线管理办法相关要求进行管控
农田保护区	农业保护单元	永久基本农田	严格按照永久基本农田管理相关要求管控
生态控制区	水源涵养单元	重要水源保护区	以水源保护和涵养为目标，重点加强水源保护，禁止排放污染物，保护水生态环境。
	水土保持单元	主要为识别的土壤侵蚀敏感区	以水土保持、生态修复为目标，开展植被恢复，积极开展生态化建设，逐步恢复生态系统。
	生物多样性单元	主要包括塘朗山-鸡公山和梅尖山等区域	以保护生物多样性、维护生态安全为目标，限制人类活动，减少人为干扰，发挥生态用地的集约效应，提升生态服务功能改善生态环境。
	生态防护单元	主要包括马峦山山体及其周边林地	以山体保护和生态防护为目标，遏制山体及林地生态功能退化，维护原生的自然生态系统。
廊道保护单元	主要为三带四廊的重要组成部分	以保护生物证能和活动的重要廊道为目标，严格限制非生态性开发建设，并控制建设总量。	

图 4：龙岗区开发边界外单元管控要点

(五) “上下联动+区内统筹”支持规划落实

多主体机制保障：以“市-区”+“区-局”双联动工作机制，探索各系统各层次的“多规协同”。与市级国土空间总体规划充分对接，建立定期专项交流、上下沟通反馈机制，分区规划研究分解、细化、落实上位规划目标和要求，并传导到上位规划。区级相关部门陆续开展了创新法定图则工作机制试点改革、公共项目实施新模式探索、城市设计实施路径、土地整备实施改革探索等工作，共同支撑全市规划国土管理工作机制的改革创新实践，并为分区规划提供相关支撑，确保总体规划要素能够“传得到、传得准”，成为面向实施，有用、好用、管用的分区规划。

四、思考

在城市高质量发展、精细化治理、国土空间规划体系改革的背景下，部分特大城市、大城市可以探索在总体规划层级设立分区规划，以更好地完善国土空间规划层级传导体系，发挥区一级政府主观能动性，支撑大城市的精细化治理。

存量规划时期、国土空间精细化治理的新要求下，分区规划编制不再是传统“承上启下”模式，而需要“上下联动”，在落实上位规划管控要求的同时，梳理下位规划在设施中存在的问题，确保要素传导可以“传的到、传的准”，而指向实施性的规划技术创新是本轮分区规划编制的关键点。分区规划不同时间、不同部门形成的差异化数据集，需要市级规划统一数据用途，明确权威性数据共享，融通市区两级的信息共享平台有待构建。完善总体规划中的分区规划深度需要从市区两级事权划分进行探索，并且达成全市各分区的统一，从而实现国土空间分区规划动态调整机制，成为可实施、可管理、有弹性的规划“一张图”。

参考文献

[1] 深圳市规划和自然资源局. 《深圳市国土空间总体规划(2020-2035年)》(草案)(公示稿)

[2] 钱竞, 郑沁, 赖权有. 新时期深圳市国土空间规划体系重构的思考. 国土资源情报[J]. 国土资源情报, 2020(8): 51-56

[3] 深圳市规划国土发展研究中心. 《深圳市国土空间总体规划(2020-2035年)专题研究》, 2020

[4] 盛洪涛, 殷毅, 姜涛. 国土空间规划体系分级管控研究——从特大城市的角度[J]. 城市规划, 2018, 42(z2): 109-114.

作者简介
程崑知, 中国城市规划设计研究院深圳分院, 中级城市规划师。
张小川, 中国城市规划设计研究院深圳分院, 高级城市规划师。
王树声, 中国城市规划设计研究院深圳分院, 中级城市规划师。