

蒋尊玉 冯现学 主编

# 为了美好家园

深圳市龙岗村镇规划管理与实践探索

296.53

海天出版社

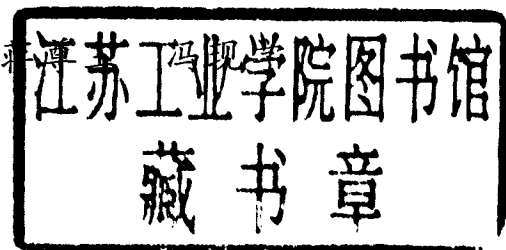
TU 982.296.53

J53a

# 为了美好家园

——深圳市龙岗村镇规划管理与实践探索

主编：



海天出版社

# 引 言

改革开放 20 年，深圳建设成就举世瞩目，环境日新月异，经济高速增长，人口迅速膨胀，因著名的“深圳速度”被人们誉为“一夜城”。凭着“将自然、社会、经济与城市发展有机地结合起来，为世界上经济增长迅速的城市提供了典范”这一高度评价，《深圳市城市总体规划（1996—2010）》更荣获国际建协第 20 届大会授予的“阿伯克隆比爵士荣誉提名奖”，此奖的荣获也都充分肯定了规划手段是协调社会经济发展和物质空间建设的有效工具，规划在城乡建设中具有极为重要的作用和地位。该总体规划确立了深圳未来“以特区为中心，以西、中、东三条放射发展轴为基本骨架，轴带结合、梯度推进的组

团式结构”，特区、宝安、龙岗三位一体，龙岗恰如这只展翅大鹏的东翼。

深圳，作为一个受世人关注的新兴城市，由于现存社会结构中的城乡二元性，占其地域面积近半的龙岗区尚处于农村城市化阶段，特区内外城市化水平及质量差距较大，同时也因直接受特区经济辐射影响，龙岗农村城市化又具有不同于我国其他地区城市化进程的特性。在当今特定的社会转型期，如何运用规划工具促进农村城市化与城乡现代化的同步发展，协调城乡社会经济建设与物质空间建设的关系，如何针对特定的时期、特定的人与环境、特定的行政体制和特定的经济发展状况，运用合理有效的规划管理手段，促进全市建设发展战略目标在基层村镇的具体实施和落实，是近年来龙岗规划国土管理部门实践探索的重点，也是本文研究的初衷。

回顾深圳城市发展及城市规划的历程，大致经历了特区设立伊始至1992年的起步扩张期和1993年至今的调整提高期。

深圳的早期建设主要以经济特区为主，最初的发展思路是建设“以工业为主的综合性经济特区”，1982年编制的《特区社会经济发展大纲》，提出了“组团式结构”的城市布局方案，依托原有旧城，对罗湖、上步30平方公里进行了大规模开发。1986年编制的《深圳经济特区总体规划》进一步明确了“带状组团式”的空间结构与功能布局，在规划的指导下，城市建设尤其是以高速公路、铁路、港口和机场为主的对外交通设施建设全面展开，“带状组团式”的城市结构形态初显。

1987年在深圳实施的土地有偿使用制度改革，以及1989年启动的住房制度改革，引发了在中国城建史上具有划时代意义的房地产业的发展。土地价值的释放拓展了城市建设能力，城市不断



图8 随城市道路延伸而蔓延的私宅建设

厅、夜总会，这些高消费、功能单一的娱乐场所只满足了极少数人的需求，而本地居民尤其是大量外来人口所需要的诸如图书馆、博物馆、体育馆等有益于身心健康的文化娱乐设施无论在数量还是质量上均无法达到要求。有的镇迄今为止还没有一个像样的公园。居民城市生活设施的贫乏使他们尽管过着物质富足的生活，但精神生活仍维系在传统的农民意识上，难以从真正意义上实现农村型生活方式向城市型生活方式转变。

#### 2.2.2 公共设施建设标准不一，浪费现象与滞后现象并存

一方面，有些办公楼、道路、公共建筑等所谓“门面工程”被不切实际地提高标准，远远超出了实际利用需要，造成严重浪费；另一方面，一些电力电讯、给排水、垃圾处理等市政设施建设不完善，甚至严重滞后，影响了社会经济的健康发展。

也促进了城市规划管理法制化和民主化的完善。

龙岗自1993年建区，在深圳二次创业的热潮中，社会经济和城乡建设迅猛发展，拥有人口近百万（1998年统计为户籍人口18.2万，暂住人口74.9万），建区五年中，国内生产总值以年均27%的速度持续增长，建成区面积96平方公里，城区建设以规划为先导，城乡面貌日新月异，各方面都取得了前所未有的成就。

然而，正是在这种物换星移的大规模建设活动中，城市规划与建设尤其是与村镇建设之间的脱节，导致规划起不到先导作用反而滞后于建设发展的需求。在社会主义市场经济尚未完善的过程中，因利益驱使而无限制地开发土地，大量农田被占、山坡被平，水土流失加剧，生态环境遭受严重破坏，同时经济的高速增长刺激了农村城市化进程，而各级政府未能形成及时有效的管理措施和规划运行机制，村镇建设基本处于失控状态，各类建筑沿干线道路蔓延，村容镇貌等环境质量的杂乱低下开始阻碍社会的健康发展。

原因何在？深圳市现行体制仍和全国各地一样同属城乡二元结构，特区内早在1986年已划定农村非农建设用地范围及推行土地“五统一”（注：统一规划、统一征用、统一开发、统一出让、统一管理的规划国土管理模式）的管理，城市化发展依循“外延与内涵同步”的集约化开发模式；特区外土地开发和村镇建设则仍处于自发、分散、外延扩张的粗放式发展状态，导致土地利用率低，开发规模过大，城市环境和土地资源受到不同程度的破坏。据统计，至1997年底，特区外人口和建成区面积分别为特区内的1.27倍和1.96倍，而其国内生产总值和工业生产总值仅占特区内的28%和38%，此外，1997年底特区外建成区与已推土地面积之和已达到深圳市总体规划中2010年的土地利用总量。

规划建设管理体制方面，龙岗与特区内也还存在一定差距。特区内规划建设在机构、人员、制度等方面的改革已逐步适应迅速发展的城市化要求，龙岗在1993年以前实行传统的村镇规划建设管理制度，1993年撤县建区后渐进式的改革尚未形成合理的管理体系和协调运行机制，在规划管理制度和规划技术方面的深化改革亟须完善。

在特区外围农村城市化过程中，村镇建设自发因素多，管理难度大。大多数村镇景观杂乱、交通无序、公共配套设施严重缺乏，违章建筑和违法占地屡禁不止，私宅的数量、占地和建筑面积普遍大大超标，农民新村的规划、建设和管理成为本地区农村城市化过程的核心问题之一。

处于特区外围的龙岗区，受特区经济辐射、外向型经济和自身经济体制转换等因素的影响，其社会经济发展呈现超常规跨越式特征。由于在建设早期缺乏有效的规划引导，或规划成果的可操作性差，一定程度上导致了城镇建设的粗糙与无序，未能形成城镇建设、经济、社会环境的协调发展。

龙岗隶属于深圳，全市统一的规划管理体制，同一个城市规划体系，为什么多年来特区外尤其是村镇地区的规划时效与建设成效仍然远远落后于特区呢？次区域规划早已完成，各层次的土地利用规划和专项规划一轮又一轮地编制、修改，镇域规划和村域规划的“版本”越编越多，具有法律效力的法定图则试点也将进入实施阶段，为什么对土地的控制仍然力不从心、仍然是“规划没有变化快”呢？龙岗的规划建设者在扪心自问，也在实践中不断思考、探索。

原因自然是多方面的，问题的全部解决也不可能一蹴而就。只有立足于基层现状，把握全市宏观发展目标的要求，积极探索

现行体制下规划管理的运行机制，完善适合村镇发展需求的规划体系，通过规划实施机制的合理运行，对村镇建设进行有效的控制与引导，才能逐步理顺龙岗快速城市化过程中的种种矛盾，充分协调基层局部利益与社会长远目标之间的关系，努力促进农村城市化与现代化建设的同步发展。

空想改变不了现状，空喊也装点不了门面，实践才是检验真理的惟一标准，任何困境的突破与经验的获得，靠的都是实干精神。自1997年始，龙岗开展了以“深圳市城市总体规划”控制目标为指导的“试点村”规划工作，规划以土地系统控制为核心，以合理引导乡村工业相对集中发展、村民住宅联建统建为基点，分区调控、分类限制、分步实施，试图摸索出一条“经济、建设、环境协调发展”的农村城市化之路。

至1999年，藉由市委市政府“规划全覆盖”的要求，在总结两年来试点村规划工作经验的基础上，龙岗展开了以次区域规划为宏观依据、以土地利用规划与建设用地规划紧密结合为宗旨的、全面系统的镇域规划调整。

这次规划全覆盖进一步强调规划的可操作性，突出土地集约利用与建设用地分区调控，注重解决在宏观规划与微观规划之间的承上启下，和城乡村镇之间的区域协调，树立在合理利用土地、切实保护耕地与生态环境的前提下发展经济的思想，从可持续发展的战略高度采取切实可行的有效措施，严格控制建设用地规模，把发展当地经济与集约开发并合理利用土地资源紧密结合，规划针对城乡建设实际，同时进行村镇发展策略研究与规划管理实施对策研究，使村镇规划通过有效的管理运行实施，达到既能满足现阶段村镇发展的需要，也能适应未来城市发展要求的目的。

从试点村到镇域规划调整的村镇规划实践成果，远不仅仅止



于制定出了一大批规划蓝图和文本，更重要的是在这一实践过程中，从规划管理的角度出发，整理出了一套适合社会转型期快速城市化进程中村镇规划实施与管理的运行思路，并在规划实践中逐步检验、修正，不断提高，同时，规划全覆盖作为特定时期、特定环境下的一种规划推进手段，对提高当地广大村民的城乡协调观念和规划意识，促进基层对规划实施的配合，实现规划管理由广度覆盖到深度覆盖，都起到了极大的推动作用。

龙岗规划实践融规划编制、实施、管理为一体，针对市场经济条件下村镇规划实施与管理中的难点和盲点，实事求是、不拘一格，更新规划理念，完善经济发达地区的村镇规划体系，重点探索了适应现行体制下快速城市化地区规划管理的协调运行机制，从而为落实上层次规划要求并指导下层次规划如法定图则、详细蓝图等提供了一个现实可行的实施操作平台。

本书立足当时当地，放眼未来和全局，学习吸取先进的规划理论研究成果，并与本地区规划管理实践相结合，通过对深圳农村城市化历程与特征的探讨、对龙岗村镇规划建设现状问题的分析，积极探寻城乡二元结构下城市和乡村协调发展的对策，以及加速本地区农村城市化进程的规划管理运行机制。

本书内容主要包括以下几个部分：

一、概述深圳农村城市化发展历程、状况与特征，分析其在人口构成、经济发展、城镇规划建设以及空间分布等方面的特征，透视龙岗村镇规划建设的发展背景。

通过对龙岗村镇建设现状问题的调查及成因分析，指出现存问题中最棘手的是土地资源严重透支与环境建设全面失控；逐一分析城乡二元结构、“三来一补”经济发展模式、现行土地收入分配关系、以村集体为单位的土地管理体制、传统的小农意识以及

原有规划机制对村镇建设缺乏有效的控制与引导等问题的缘由。

二、针对龙岗规划建设现状，结合深圳市跨世纪发展目标定位，确立了新时期龙岗城乡规划建设发展的目标与策略，并据此进一步明确村镇建设中必须依据城乡区域协调、可持续发展的规划原则；

根据现阶段龙岗规划实践，提出在村镇规划中的理念创新，以及现行体制下协调规划编制、实施与管理的有效运行机制：构筑村镇规划可操作平台，建立规划协调有机体；完善“规土合一”、“管理规划”的机制；强化土地集约利用与建设用地分区控制；推动公众参与规划，树立文化理念，提高规划意识，促进现代村镇规划在高层次水平上的有效运行。

三、全面阐述了龙岗村镇规划的控制体系，以“试点村”和“镇域规划调整”为研究对象，通过对原有规划体系的反思和深化，完善了现阶段面向实施与管理的村镇规划编制系统；通过以点带面、从“试点村”到“规划全覆盖”的规划实践总结，探索了规划分层控制与可操作平台的建构方式、土地集约利用与建设用地分区控制的具体做法，以及规划组织协调方式和公众参与规划等方面的实施措施，强调控制与引导，实现双向互动的规划反馈机制，建构一个全面系统的规划控制体系。

四、针对以往规划管理中存在的突出问题，着重分析了影响村镇规划运行的重要因素及观念误区，具体阐述了龙岗规划管理体系及运行机制的建构，抓住规划实施中的关键环节，进一步完善“双三级”规划管理机制的协调运行，建构“公众参与”在规划实践与管理环节中的复合体系，促进决策民主化与管理法制化，同时，研究分析了规划实施中的资金运作模式，探索建立多渠道、多层次、多元化的融资体制，深入探讨了违章建筑产生的原因及

其处理对策，呼吁严格执法，以杜绝违法违规建筑的蔓延，使村镇规划管理运行机制更顺畅，为加快城市化进程、率先实现现代化作先导。

实现科学的规划管理体系必须要有纵向衔接、横向协调的运行机制相配合，通过近年来在深圳龙岗区农村城市化进程中对规划管理改革实践的探索，本书试图为城乡协调融合发展的指导思想在农村城市化进程中的实践应用提供一个例证，以期抛砖引玉。同时，通过对研究对象的科学分析和客观总结，并学习其他发达地区的先进经验，进一步提高自身的规划理论认识和城乡管理水平。实事求是、勇于创新，逐步完善规划理念、规划制度、规划管理运行机制和规划技术，因地制宜、因势利导，走出一条适合本地区社会经济发展的农村城市化与现代化建设同步的道路。

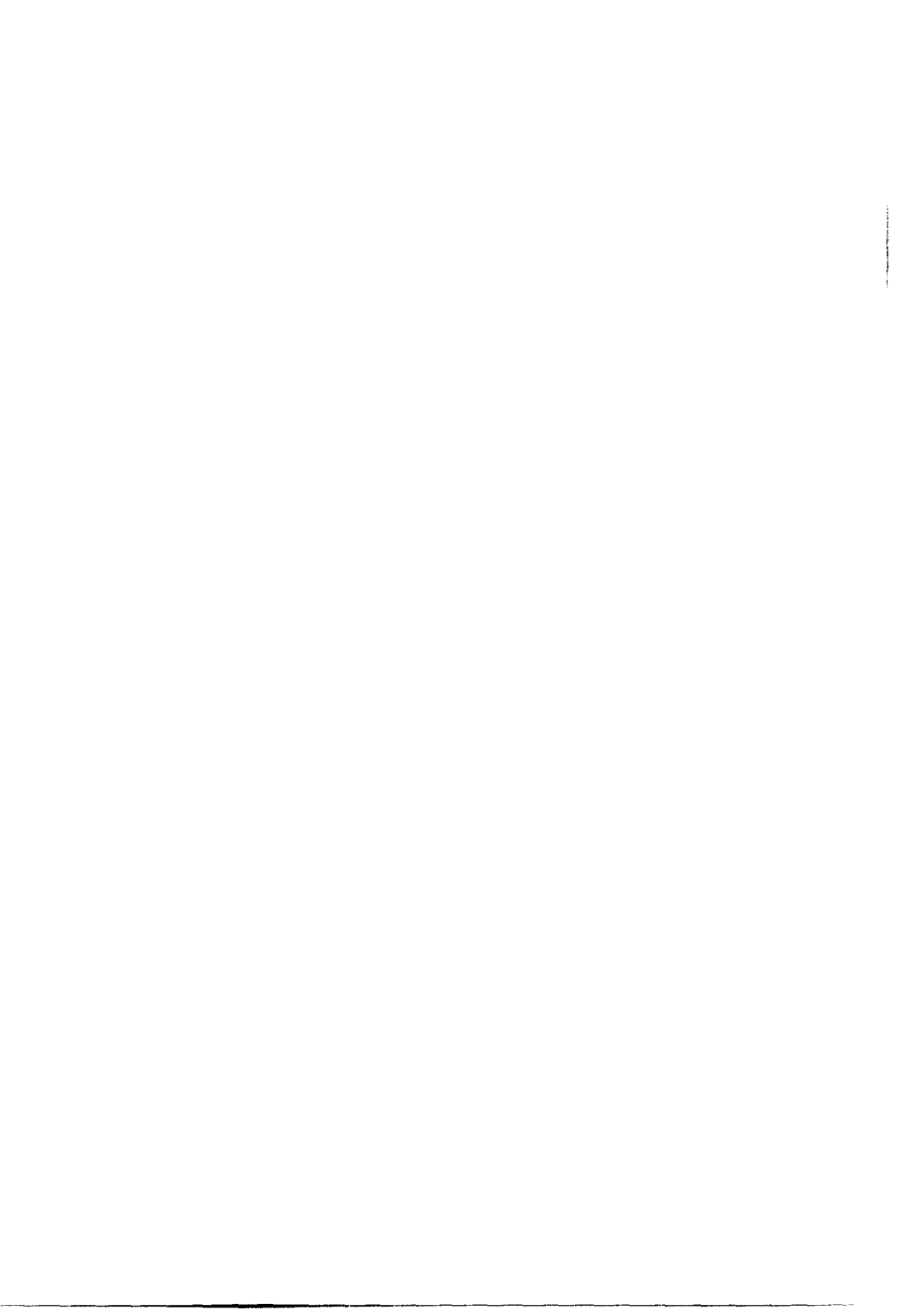


# 第一部分

## 深圳龙岗城市化进程 与村镇建设问题解析

改革开放的领头羊——深圳，正向着国际性大城市和率先基本实现现代化的示范市全面迈进，越来越多的深圳农民被称作“董事长”、“总经理”、“老板”、“房东”……往日宁静的农庄和渔村也矗立起各式各样的楼房，工厂里的机器轰鸣替代了乡间的鸡犬相闻，商业街上人来车往，宾馆、酒楼、银行、超市……陆续“下乡”来，快速城市化进程给深圳农村带来翻天覆地的变化。

然而纵观全市，由于历史条件的限制，特区内外城市建设水平存在着明显的质的差异。特区内完善的规划指导下实行“五统一”的政策，城市功能配套、环境景观、建设形态和运行效率均达到国内先进水平，一座经济繁荣、环境舒适优美的现代化国际城市初具雏形；而占市域总面积近八成的特区外围尚处于快速城市化阶段，城镇建设以区、镇、行政村甚至是自然村为主体进行，许多基层建设形态分散零乱，土地利用效率极低，公共设施建设滞后、环境面貌普遍较差，与特区内形成强烈反差。



# 第一章 龙岗农村 城市化透析

深圳，又称鹏城，位于广东省珠江口东岸南端，东邻大亚湾，南接香港特别行政区，西隔伶仃洋与珠海经济特区相望，北与东莞市和惠州市接壤，是珠江三角洲城市群的中心城市之一。全市面积 1949 平方公里，辖罗湖、福田、南山、盐田、宝安和龙岗六区，龙岗区位于鹏城东翼。

龙岗于 1993 年 1 月 1 日由宝安县撤县建区，西接宝安区，西北、北为东莞市，东北邻惠州市，东邻惠阳市，南面环抱大鹏湾，面积 844.07 平方公里。下辖布吉、横岗、平湖、龙岗、坪地、坪山、坑梓、葵涌、大鹏、南澳 10 个镇，共 90 个行政村，588 个自然村。现行行政管理体制与特区内的区、街道办事处、居委会的城市管理

体制不同，仍采用区、镇、村三级传统城镇管理体制（行政区划见附图一）。

至1998年底，全区总人口931321人，其中户籍人口181992人，暂住人口749329人，暂住人口占总人口的80.5%。户籍人口中，男90334人，女91658人；非农业人口64151人，占户籍人口总数的35%。

龙岗区具有丰富的土地资源，其地域面积是特区面积327平方公里的近3倍，全区可建设用地166平方公里。地貌以丘陵、低山、台地、阶地和平原为主，梧桐山、七娘山等数座山峰绵延不断，清林径、红花岭等水库碧波荡漾，大鹏半岛宛如碧玉镶嵌在南海，133.6公里海岸线曲折蜿蜒，海景秀丽迷人。气候条件为亚热带海洋性季风型气候，年平均气温22℃，年均降雨量1933毫米。

龙岗区是联系香港、深圳特区与内地的交通要地之一，京九铁路、广深高速铁路穿过平湖和布吉两镇，拥有华南地区最大的铁路编组站——平湖编组站，平南铁路将深圳西部港群——蛇口、赤湾和妈湾港区与京九铁路大动脉连接起来，平盐铁路是华南地区最大的集装箱中转港——盐田港区的疏港铁路。机荷——深汕高速公路、惠盐高速公路通往汕头和惠州。区内道路四通八达，高等级道路已形成网络，村村通道路。

随着深圳经济特区的快速发展，龙岗区的社会经济和城市建设也取得了卓越的成就，国内生产总值以平均每年27%的速度持续增长，工农业总产值也以平均每年28.7%的速度持续增长，龙岗区在深圳市的发展中发挥着越来越大的作用，所处的地位也越来越重要。

龙岗区建区5年来，按照深圳市总体规划和龙岗次区域规划，实施“大工业、大农业、大旅游、大流通”四大战略，经济以年



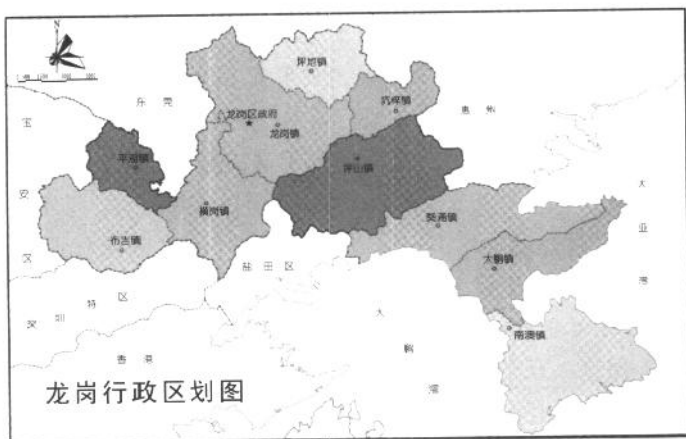


图1 龙岗区行政区划图

平均30%以上的速度持续快速增长，主要经济指标实现了“五年翻两番”的历史性跨越。1997年，全区国内生产总值达113亿元，比建区前增长257.7%，年均递增30%，工业总产值为143亿元，比建区前增长246%；5年实际利用外资16.5亿美元；农业总产值为3.54亿元，年均递增2.1%。农村三级人均纯收入和农民人均分配分别为15660元和5675元，城乡居民储蓄余额达82.52亿元，住房成套率达90%以上，是广东省农村首批小康达标区。

作为深圳市重要的工业基地，龙岗区可供开发的土地面积达300平方公里，居深圳市之首，是全市二次创业的大工业区。现建有龙城工业园、宝龙工业城和坂雪岗工业区，有工业企业6000余家；拥有全市面积最大的可开发利用的农业用地，是香港和深圳鲜活农产品的主要生产和供应基地，已初步形成大农业格局。龙岗区作为全市重要的交通枢纽，有得天独厚的区位优势，将建成