

控规三十年：得失与展望

THIRTY YEARS OF REGULATORY DETAILED PLANNING: GAINS AND LOSSES, AND PROSPECTS

吕传廷 孙施文 王晓东 刘奇志 赵燕菁 李永洁 周剑云 田莉 王引
许骏

Lǚ Chuanting; SUN Shiwen; WANG Xiaodong; LIU Qizhi; ZHAO Yanjing; LI Yongjie; ZHOU Jianyun;
TIAN Li; WANG Yin; XU Jun

吕传廷

(中国城市规划学会理事, 中国城市规划学会控规学术委员会主任委员, 广州市城市规划编制研究中心主任, 教授级高级工程师, 本论坛主持人):



非常高兴诸位嘉宾、代表参加由广州城市规划编制研究中心、深圳规划国土发展研究中心、重庆规划研究中心三家单位联合举办的“控制性详细规划30年：得失与展望”自由论坛。本次论坛主要围绕控制性详细规划发展30年的理论探索、方法探索、实践成果等进行经验总结, 并根据中国经济、社会发展和城市规划学科的转型、改革, 探讨未来的发展方向和改革路径。

在过去30年的发展过程中, 作为城市规划学科和政府的空间管控手段, 控制性详细规划积累了大量理论探索的学术成果和丰富的实践经验, 已经成为城市规划学科中建立城市空间秩序的关键技术工具、政府管控促进城市发展的有效公共政策和保障城市各方利益的广泛交流平台。控规的发展大致经历了四个阶段:

(1) 理论探索(1980-1990): 1980年代初, 我国开始明确实行有计划的商品经济, 并建立土地有偿使用制度, 由单一的计划分配转变为计划和市场交易并行的双轨模式。为适应经济发展转型的管治要求, 在借鉴香港法定图则与美国区划(zoning)的规划经验的基础上, 形成了以土地开发指标控制为核心的控制性详细规划制度。控规最早的探索包括广州的街区规划、上海虹桥开发区规划、桂林市中心区详细规划研究、温州的旧城改造等等。

(2) 制度确立(1991-2000): 1991年10月1日施行的《城市规划编制办法》(已废止)第一次以部门规章的方式解释和定义了控制性详细规划及其编制内容。1992年的《城市国有土地使用权出

让规划管理办法》规定城市国有土地使用权出让前应该制定控规; 1995年《城市规划编制办法实施细则》对控规编制的详细内容要求做了进一步的规定。通过系列部门规章, 基本建立了控规的编制与规范管理的制度框架。

(3) 全面发展(2001-2011): 2001年《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》和2002年《招标投标挂牌出让国有土地使用权规定》出台, 明确规定经营性土地使用权出让必须采用“招拍挂”方式, 控制性详细规划直接与土地的“招拍挂”挂钩。2007年《全国工业用地出让最低价标准》规定工业用地也必须采用招标投标挂牌方式出让。2008年1月1日施行的《中华人民共和国城乡规划法》中明确: “未确定规划条件的地块, 不得出让国有土地使用权”。上述法律法规使控规作为土地出让条件和规划管理直接法定依据的法定地位不断加强。这一时期全国各地都开始重视控规的编制, 很多城市都推进了总规建设用地范围的控规全覆盖工作。

(4) 反思转型(2012至今): “控规全覆盖”的规划实践, 为落实依法治国理念, 实现城乡一体化发展做出了有益探索。但控规全覆盖也出现了制度性异化现象。理论上, 控规全覆盖加剧和暴露了城市发展的不确定性与法定控规确定性之间的内在矛盾, 现实中, 控制性详细规划的频繁修改又屡屡挑战控制性详细规划法律地位, 反而与依法治国的理念背道而驰。

经历了三十年的发展, 控制性详细规划取得了巨大的成就: 首先, 初步构建了理论和法律体系; 其次, 适应了市场经济发展需要, 为土地批租提供了法律依据; 再次, 为城市建设用地管理提供了标准和依据, 有效保障了生活服务、基础设施的落地, 充分显示并发挥了规划对空间秩序管制的法定地位和作用, 成为总体规划实施有力的基本政策工具; 最后, 对城市品质提出了基本要求, 开创了规委会制度及公众参与方式, 体现

【文章编号】 1002-1329
(2017)03-0109-08

【中图分类号】 TU984

【文献标识码】 C

【doi】 10.11819/cpr201703175

【作者简介】

详见正文。排名以论坛发言先后为序。

【收稿日期】 2016-12-28

了规划的民主决策和开放性。

当然，控制性详细规划关系到社会、政府、市场最广泛的利益，它的制定与科学性、实施效果等不仅仅是规划师的一项责任，更是各方利益交换、交流、交锋的一个平台，控规在三十年的发展中也面临着许多问题和挑战。自从20世纪90年代大规模的市场经济特别是土地制度的改革以来，控规的发展过程和面临的问题就与土地制度的改革直接相关，或者说是直接来源于土地改革的政策。因此，控规面临的挑战既包括如何处理政府、市场和市民三者之间的利益关系，如何按照依法治国的要求推进其法制化和公众参与，如何推进土地制度的改革，也包括控规自身内部体系的科学性和价值观的选择、对市场变化的适应性、对多元化的建设实施主体如何实现有效管控等等问题。

当前，中央城市工作会议和《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》提出，控制性详细规划是规划实施的基础，要统筹规划、建设、管理三大环节，增强规划的前瞻性、严肃性和连续性，实现一张蓝图干到底。

为了加强城乡规划学科的建设，适应新的发展阶段的要求，需要我们共同努力去探讨控制性详细规划改革创新的方向和路径。一方面，应不断加强控规自身的学科建设，增强控规编制的科学性，提高控规对城市发展的适应性，完善其实施管理机制；同时，还需要不断探讨政府角色转变、土地制度改革等与控规密切相关的外部环境条件。期待本次论坛的讨论及后续的交流能碰撞出思想火花，为控规下一个三十年的发展做好新一轮的理论储备，为城市规划转型与改革奠定坚实基础，从而实现城乡规划事业的健康发展和规划学科建设的不断完善。

孙施文

(学会常务理事，学会学术工作委员会主任委员，同济大学建筑城规学院教授)：

非常高兴能够来参加我们这个刚经批准即将成立的学术委员会组织的论坛，学委会的成立可以为我们对控规的研究、探讨、交流提供一个非常好的平台。

控规是我国的一种法定规划，而且，我在大会的报告中提到了，这是我国规划界的一个创设，在其他国家和地区并没有这样一种规划类型，尽管我们在创设的过程中借鉴了美国区划法规、香港法定图则的成分，但存在着本质的不

同。

从控规形成的历史讲，改革开放后我们逐步向市场经济体制转型，当时的观念是规划要顺应市场的需要，原有的建设规划性质的详细规划可能无法适应这种需要；同时，又要加强对市场的管理，避免市场对规划的冲击，因此在实践中借鉴美国城市中的区划法规的一些控制指标，经过上海规划院的虹桥开发区规划、清华大学的桂林中心区改造规划、中国城市规划设计研究院的苏州老城区改造规划的探讨，之后广州、深圳学习香港法定图则的控制内容作了一些修正。1990年代经国家规划主管部门的推进和推广，形成了比较明确和统一的内容和具体做法，并在《城市规划编制办法》中得到了确立。

但控规和美国的区划法规有着本质性的差异。首先，控规是规划，在我们国家基本上是发展规划的组成部分，它不是法规。除了法律效力和制定程序之外，规划和法规的不同还体现在出发点和价值判断的不同。规划是谋求变化的，变化就要改变现有的利益格局，因此，我们的发展规划都是基于对未来发展的预测来对土地使用等进行安排，是建立在对未来愿景的基础上来改变现状的利益格局的；而法规是保护现有利益格局的，是在保护现有利益的基础上应对新的建设，即新的建设或改造不能损害到周边的利益，也就是不能导致周边土地、房产的贬值，这是美国城市区划法规形成的基础。就此而言，我们既然借鉴了美国的区划法规，那么就要鉴别清楚我们的控规究竟是什么性质的规划，对所涉及到的空间和土地使用安排采取怎样的价值观、如何作出判断。此外，我们的控规和美国城市的区划法规之间的不同还有很多，比如通则式的管理和个案式的管理，我们的控规更多是通则式的形式但实质上是个案式的；美国的区划法规主要用于建成区，我们的控规也用于新区建设，美国新建设地区采用另外的规划手段；美国城市的区划法规只适用于私人土地的开发建设，公共用地以及公共事务则按综合规划进行管理，两者是分离的，学理基础也不同。

关于控规的进一步研究，应当针对当前控规实施中出现的问题来做进一步的探讨，国外经验可以提供一些借鉴，但在引入时一定要区分其实质意义上的差异。在未来探讨中，至少有两个前期性的或者可以称为预设性的问题要首先回答，第一是控制什么，如果我们还是秉持着建设规划的理念，按图实施，这可能对新区建设问题不大，但至少对于城市更新而言，在建成区里的再开发，可能就会涉及到利益调整的问题，那么规划控制的价值标准是什么，规划调配社会利益的手段和工具是什么？这也是为什么我们在过去



的旧城改造中只能采用整片地区拆除后重建模式的重要原因。第二是控规的机制，也就是其内在的法理机制。中国规划界一直有将控规向法规转化的欲望，并且现在也是规划实施管理的最重要的依据，但至少到现在为止，其内在的控制机制仍是不健全的，这在规划制定中，各项指标确定的依据是什么，如何解决其中的公平问题，它们之间的关系是建立在什么基础上的？我们应当从利益的角度来审视这些指标，而不仅仅只是空间秩序的问题。这也就是为什么我们现在老嫌控规刚性太强，也总想着要软化它的原因所在。为什么美国就没嫌区划法规太刚性呢？当然，这个问题还涉及到控规与整个规划体系的关系，以及运作、操作和管理的方法和手段等方面的问题，这些问题都值得进一步地探讨。

王晓东

(北京清华同衡规划设计研究院书记、副院长，高级规划师)：



当前，控规工作在实际层面出现了一些必须关注的非正常现象，具体包括：

(1)总规与控规脱节，职责权限边界不清，缺少管控职能上的理性传递；(2)盲目的控规全覆盖，总体规划刚批准，就把地块层面的控规覆盖到总体规划确定的全部规划建设用地，很多指标定得过早，定得过死；(3)在科学技术和公共政策间迷失，在技术逻辑的科学严谨与政策层面的公平、公正、公开间，没有找到稳定的平衡点；(4)僵化的刚性和无原则的弹性，或者什么都可以改，或者什么都不能改；(5)什么都要管与什么都管不住，核心管控职能被不断稀释、弱化、分散；(6)理想与现实的反差，规划蓝图与城市现实脱节，方案不切实际；(7)一个地块，规划多遍，各类规划形成“乌云压顶”之势。

这些非理性现象的存在，叠加城镇化和城乡发展建设的转型升级压力，叠加整个中国公共治理体系面临的困难局面，便显得更为艰难和严峻。包括控规在内的城乡规划，如何顺应时代需求进行改进和提升？在此有几点认识和大家探讨：

一是空间资源的规划调控，应坚持“一级政府、一级事权、一本规划”，基于本级政府的职责，在本级事权内管好本级的事，避免针对“同一调控事项”在纵向上形成“多级空间规划管同一块地的同样一件事”。

二是不宜过度强调多规“合一”，更要清晰地横向部门制定的规划间“分权责”，各类规划要守土有责，各司其职，避免管控职能往别人

家的“规划”渗透，造成“多个类型规划管同样的事”。

三是控规要保持对总规的最基本尊重，该由总规定的，控规不能变相改变和突破，保证总规与控规调控职能的有效发挥，保证不同规划管控意图的切实落实。

四是让空间规划调控变得更直接、简单、易行、有效，在注重空间规划体系构建顶层设计的同时，更应突出针对实时问题的及时快速反应，更应关注小微式、渐进式、常态化的工作改进和完善，更应鼓励各地因地制宜的机动灵活应对和地方实践创新。

五是让控规在特定时代背景下发挥其应该且能够发挥的作用，与各方治理力量协同，发挥合力，不断提升对空间资源配置的主动性、科学性、有效性和公平、公正、公开。

六是一点具体工作倡议：借鉴武汉、上海、广州等地已有经验和基础，加大力度推进集成化城市规划信息管理平台的建设，以科技进步和工具平台的升级，推动城乡规划的实质性改革和创新。

在现实中国城乡发展建设转型，而整个公共治理体系改革又进入最艰难、最尖锐的时期，处于“空间资源配置”和“利益调节”旋涡中心的控规，责任重大。在推进包括控规在内的空间规划体系改革过程中，首先要在学术层面，解除各种显性和隐性的束缚，不断进行破界、跨界、融合、协同和创新，百花齐放，百家争鸣。唯有学术之花盛开，中国的城市规划改革创新才有取之不尽、用之不竭的源头活水。

刘奇志

(学会常务理事，学会学术工作委员会副主任委员，武汉国土资源与规划局副局长，教授级高级工程师)：



武汉市控制性详细规划发展经历了五个阶段：一是1990年代初的技术探索期，主要为适应开发区大规模建设和农用地转化为城市建设用地的需要；二是在1999年上轮总规审批后，用3年的时间实现了主城控规全覆盖，但同时也进入了控规的频繁调整期；三是进入新世纪，借鉴香港、深圳经验，进入编制法定图则的法制化探索期；四是2008年后，根据《城乡规划法》要求，结合新一轮总规，开始面向管理实用期。五是2015年元月，市政府审批通过都市发展区全覆盖的控规导则，正式进入依法操作期。

在这个过程中，我们主要做了这些工作：

(1)抓技术支撑与保障,制定了控规编制规程、高度和强度分区指引等技术规范和标准,并同步推进了人口与居住、交通、市政公用、绿地系统等专项规划,确保规划控制的系统性。(2)注意分层、分类、分级控制,从规划编制体系上构建“总体规划-分区规划-控规”的法定规划体系,并引入“单元规划”控制概念。具体到每个单元,又建立“控规导则、控规细则”两个层次的控制体系,解决控规自上而下、自下而上的问题。(3)严格用地性质和容积率控制,城市公共资源、公益性公共服务设施和“五线”是保障城市公共安全和可持续发展的基础,也是控规必须牢牢控制住内容。为此,我们在编制“单元”中,将其用地性质控制到小类、纳入强制性控制内容,而其他用地的性质则基本控制在中类,每个地块的用地性质则纳入指导性控制内容,并采用用地兼容性给予适度空间。

同时,武汉还做了一些控规探索:(1)发挥规土合一的优势,借鉴土地利用规划中现状图和规划图具有同等法律地位的经验,以地籍权属信息作为控规现状图的用地界线,其土地使用用途作为参考,并将现状图作为控规指导文件的附件。(2)注重对非建区和历史保护地段的控制,开展《非建区用地分类及控制标准研究》、编制了《武汉市生态框架保护规划》,并根据历史保护地段的发展现实,组织开展了历史保护地段的控规细则,对历史保护地段尝试进行精细化管理。(3)融合专项规划、强化控制性详细规划,武汉2010年总规获批后,更加注重促进各行业专项规划相互融合的对接平台建设。在规划编制上,市国土规划局会同教育、园林、体育、公安消防等部门,开展了中小学、绿地系统、体育设施、消防设施等30余项专项规划的编制工作,明确各类、各层级公共服务设施和交通市政设施的规划布局和控制要求。在规划管理上,建立了多部门联合审查、审批的联动机制,对于需要审批的控规,必须通过相关专项规划部门参与的市规划委员会审议;对于需要修改已审批的控规,修改方案应先征求专项规划行政主管部门的意见,再上市规划委员会审议,以确保各专项规划的融合与实施;规划管理则以控规为平台,将各类设施用地统筹落实到统一的空间布局中,作为强制性内容进行控制,以实现城乡规划与相关专项规划空间管理平台的统筹协调管理。

控规的应用和发展,促使我国城乡规划迈出了由定性到定量的一大步,但这还只是量变,如何由量变拓展到质变,结合武汉控规工作的实践,我提四项完善建议:第一,控规的指标值,应从目前多依据经验推测发展到真正的科学确定;第二,控规的应用范围,应从目前多实用的

局部控制发展到城市的整体调控;第三,控规的管理手段,应从目前多静态的固化控制发展到动态的规划导引;第四,控规的使用维护,应从目前仅靠规划部门的单打独斗发展到全体市民的集体把控。

赵燕菁

(学会副理事长,厦门大学教授):



30多年前,中国没有多少城市,而美国、香港的城市已经建成了。那时我们面对的是如何建设城市,而人家要解决的问题是如何管理城市。也许我们的规划借了分区规划、法定图则之类的名词,但真正决定规划的不是这些名词,而是面对的实际问题——如果问题是钉子,钳子一样会被我们当做榔头用。

对于已经存在的城市,规划要做就是正确发现并判定市场需求;而对于不存在的城市,规划只能根据经验(准确地说是“拇指定理”)给出专业答案(比如,一平方公里一万人)。至于容积率、用途比例、配套设施,基本上都是基于对已有城市归纳出来的指标。之所以,规划说了算,不是因为规划知道正确答案,而是其他人也不知道什么才是“正确”。当初我们在给小区配套“千人指标”时,根本不会想到粮店、澡堂会消失,当然就想不到电商了。

那么为什么过去的规划一定要强调刚性?这有点像建筑。也许建筑师设计也不一定完全合理,但如果施工队不按图施工,可能建筑根本建不起来,或者建起来也会塌掉。过去30年整个规划思路就和建筑从平地开始盖房子一样,控规就是总体规划的施工图。既然是施工图,就一定要忠实解读总体规划。

但我们知道城市不是建筑。城市建设的条件会随着建设的进程不断改变。而我们的规划又要强调刚性。这就是过去30年控规的困局——怎样在猎枪不动的条件下,打中不知从哪里出现的猎物。规划局要做的,就是寻找变通的办法。比如厦门的做法就是把控规分成两个阶段:第一阶段,先把总体规划的意图大体落在控规大纲;第二阶段,进入调整阶段,项目确定再给出最终的规划控制指标。这实际上是先开枪,然后在子弹落点外画十个环。

不管对错,过去30年被规划师对付过去了。接下来,我们像美国、香港一样也是建成区。现在控规要回答的不是如何建设,而是怎么分配既得利益。这时,刚性反而会成为城市更新的阻力。

没有一栋建筑是完全按照当初的功能被使用的。城市更是如此。规划之初没有人能预知未来的所有变化。即使能预知，也不可能按照一个人几十年后的需求剪裁现在的衣服。如果说上一个30年，坚持规划刚性还有一定的道理，那么下一个30年，如果我们还这样做，难受的就是我们自己，因为不论刚性多么强，最后是拧不过市场的。代价就是不断用规划师做替罪羊。

城市所谓的更新就是随着市场的变化，不断根据市场需要改变土地用途和开发强度。在城市化2.0阶段，规划就不能“一张图管到底”。好的控规，应当能发现存量城市新用途、新价值，然后改变旧的规划用途，推动城市的更新——或至少，不要阻碍城市的更新。

厦门湖滨一里，是30多年前盖的预制板房。以前的城市边缘已经成厦门地价最昂贵的地区，不但是很好的学区还靠湖边。只要允许改立即升值。但是按照规划“刚性”要求，几十年也不能改。此时“好”的控规，就不是刚性的规划，而是应当给居民自住改造提供一个途径，允许业主按照市场需要升级其物业。

在增量规划时代，规划局回答的主要是建设问题。因此，大部分规划局都是从建设局(委)分离出来的。有的至今还挂在建设局。在存量规划时代，规划局回答的主要问题是管理问题，涉及的主要是产权、用途改变等，我非常赞成规划局和土地局合并。中央国务院《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》中提出“在有条件的城市探索城市规划管理和国土资源管理部门合一。”我认为这是最有含金量的一条。

李永洁

(学会理事，广东省住房和城乡建设厅总规划师):



我认为很多开发区的选址是有问题的，大多跳出了城市，导致产城分离。城乡规划本身就是一个产城融合、统筹考虑的规划，开发区脱离城乡规划，导致生产与生活脱节，现在要城乡规划补缺，对这一点我个人是有看法的。我认为以后开发区不能脱离于城市，要依托城市去建设和发展，在开发区选址的前期，就要听取城乡规划部门的意见。

控规是跟土地结合最紧密的一个规划，所以我们编制控规的时候要考虑土地政策，我们过去考虑的并不是特别充分，需要检讨和重新认识。

控规的发展，我们从学习借鉴国外的经验，并在中国的土壤上发展并逐步完善起来，它是有

中国特色的。

我个人认为控规有三大功能：一是具有传导的功能，上承总规下导建设，是适应发展的政策的工具，跟总规有很好的结合；二是具有管控的职能，是国土部门进行土地出让的一个法定的依据，与土地关系密切；三是具有协调的功能，既面向发展，又面向保护，协调各方利益。

广东在控规的探索上，在全国走得比较早，1980年代广州市就已经在借鉴英国的做法，提出了街区控制性规划，1990年代深圳学香港的法定图则，全国都来学习。从省的层面来说，我们在2004年出台了《广东省控制性详细规划管理条例》，全国第一部关于控规的法规，被建设部誉为填补国家空白。我们在2005年出台了《广东控制性详细规划编制指引》，适应管理和技术的两方面的要求，提出了法定文件、管理文件和技术文件的一个成果构成体系，很多城市仍然在用。

2013年我们出台了《广东城乡规划条例》，对控规的编制的制度、机制以及实施管理监控处罚等都提了比较严格的要求。

对于控规未来的改革有四点思考：一是要搭建好传导的路径，解决好总规与控规的逻辑性的承接，路径上要更好地把握刚性和弹性的需要。

二是强化管控的作用，通则是一个很好的做法，可在控规的管控上进行探索，以底线思维建立审批清单，明确可以做什么和不可以做什么，在个性与共性、刚性与弹性中进行理性管控。

三是建立更好的协调机制，保护各方的利益。现在走向存量规划的时代，怎么更好地保护各方的利益，协调要做得更加的充分。总而言之我们认为控规是一项公共的政策，尤其是跟规划、建设、管理结合最密切的一项公共政策。城市工作会议召开之后，国家出台了《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干建议》，国家对城市管控的着力点落在规划建设管理，而控规就是融“规建管”于一体的规划，是非常有效的城市治理政策工具。所以未来控规的转型，要更加注重过程的科学性，要倡导结果的调和性，要兼顾社会的多元性，要注重将来规划实施的共同参与性。

周剑云

(学会理事，华南理工大学建筑学院教授，博士生导师):



控规频繁调整及指标不适应发展需求等现象不仅反映了控规制度本身的问题，也深刻揭示了规划体系的核心问题，即：城市发

展的不确定性与规划确定性之间的矛盾。不确定性是市场经济下城市发展的基本特征；然而，城市发展作为决策的结果，发展的不确定性与投资的确定性要求产生内在的冲突；因此，作为城市发展的规定及投资决策信息的城市规划就成为管治城市发展的核心工具。城市规划确定性需求的本质是投资的确定性需求，除此之外，城市开发的外部性也是城市规划确定性的因素之一。换言之，规划的确定性是保证城市发展的内在需求，法规是规划确定性的外部形式，规划的确定性是控制性规划法定化的基本逻辑。

“城市发展的不确定性与规划确定性之间的矛盾”作为规划体系的基本问题，在不同的国家有不同的应对策略。英国是以开发控制为核心的规划体系，规划与开发控制的关系是指导性关系，规划目标是通过开发许可的决策来落实，开发控制中的自由裁量权是英国规划体系的主要特征，也是英国规划体系应对城市发展不确定性的主要方式。美国管治城市发展的主要工具是区划。区划的本质特征是法，而不是规划；规划的实质是公权力对私权力的干预，而法律是保护每一个人平等的权利，区划作为法律其出发点是保护，而不是干预。区划的目的是保护现状及其利益，或为保护不同的利益而达成某种共识；“共识”可以表现为发展目标，这个“目标”不是规划专业技术人员制定的目标，而是相关利益人协商谈判的结果。由于区划保护的目标比较具体以及达成的结果比较清晰，区划内容的确定性就得到根本的保证。

我国城市规划体系的基本特征是以城市总体规划为主导的发展规划体系，控制性详细规划是实施总体规划和管治城市发展的手段。简而言之，总规确定城市的“发展目标”，而控规确定“地块开发的指标”。但是，无论是规划编制的制度与技术层面、还是实践工作层面，总规的“目标”与控规的“指标”之间都缺乏基本的逻辑关系。控规地块指标既没有反映总体规划确定的目标，也没有体现现实的利益诉求，而沦为填图式的数字游戏。追溯既往，控规的指标逻辑有两个不同来源，第一是上海虹桥规划为土地有偿使用而提出地块开发的经济指标；第二是桂林规划为保护优美的自然环境而提出的地块开发控制的景观环境指标；尽管这两个规划的指标内容、形式和要求都非常相似，但是指标产生的内在逻辑不同，这两种指标逻辑都延续到当代的控规编制实践中，并且其内在的差异和冲突表现得更为激烈。

城市发展的不确定性是基于城市整体发展特征而作出的一般性结论。不确定性不是对城市发展不能预测，而是不能充分预测，不能对城市发

展的终极状态进行规定，可以对城市阶段性发展目标进行规定。因而，规划的确定性与城市地段的发展特征有关，以及与发展目标的特征及实施能力有关。对于历史与文化保护地段、良好的建成环境等空间发展目标比较确定的地段，适用以地块为确定性尺度的控规；而对于城市外围的扩展地区、新区等发展因素复杂的地区，总规确定的功能目标、经济和环境目标等是控规确定性的因素，空间目标允许有一定的弹性，那么，就可以依据城市功能的确定性或土地开发的经济目标所需要的空间尺度作为控规确定性的尺度，从而建立以城市功能单元或土地开发单元为确定性尺度的控制性规划；前者是延续桂林规划的逻辑，后者是扩展虹桥规划的逻辑。

依据城市发展目标的确定性来区别保护与发展的两类不同地段，并依据两类地段空间发展目标的不确定性选择控制性详细规划确定性适用尺度，将发展目标与规划指标之间的逻辑转化为规划编制的制度和规则，从而实现规划对城市发管治的有效性。

田莉

(清华大学建筑学院教授，博士生导师)



与增量规划的对象不同，存量规划面对的业主相当多元化，利益博弈复杂。

在增量规划中，控规的制定往往基于土地出让和城市设计的相关要求，而在存量规划中，控规的制定程序复杂得多，编制单位必须充分掌握土地业主的权属和利益诉求，同时兼顾公共利益。为此，在编制过程中，设计单位需要与土地业主和参与改造的开发商多次沟通协商，并根据规划要求提供关于拆迁安置地块、融资地块和拆迁安置成本、收益估算等各种信息，与传统的控规编制内容和形式相比，发生了很大变化。

2009年广东全面实施三旧改造以来，在加快城市更新步伐、激发市场活力上取得了显著成效。然而，改造呈现强烈的房地产开发为导向的特征。为追求利润最大化，高容积率和高强度开发成为平衡拆迁成本和推进改造的最主要手段。以深圳为例，现状建筑规模约9亿平方米，基于法定图则规划控制的建筑规模约12亿平方米，即规划期内约有3亿平方米的建筑增量。但是从实施情况来看，市场主导的城市更新单元规划往往突破法定图则的要求，大幅提升容积率，使增量建筑向城市更新项目集中，导致政府希望优先发展的地区实施难以推进，对公共利益带来巨大

挑战。广州的三旧改造则呈现三个“80%”的特点：(1)约80%的改造项目都是房地产开发；(2)实施的项目80%左右为旧厂改造；(3)80%左右改造方式为拆除重建。改造后容积率比现状提升三四倍乃至更高的案例屡见不鲜，但相应的配套设施却无法匹配，带来交通拥挤、设施不足等一系列问题。

既兼顾市场利益同时又保证公众的基本利益，是控规必须承担的角色。存量规划中控规编制的导向上，应从房地产开发导向为特征向社会、经济和环境维度的综合导向转型，重视产业结构提升、社会公平等问题。针对城乡更新中公共利益开发无人问津的困境，有必要借鉴美国的开发权转移制度，建立区域性的容积率转移机制。对处于生态敏感区、历史文化保护地段等需要搬迁或降低容积率的区域，应允许其将不能建设的容积率转移至其他区位、基础设施容量许可的高强度开发区，同时获得开发权转移的补偿。此外，在单个地块的容积率管理上，必须兼顾个体与公共利益。这方面台湾的分级容积率管理方法可以提供有益的借鉴：其将容积率调整和公共利益、政府发展目标挂钩，依照分区居住密度确定基准容积率，在此基础上根据更新地块对公共利益的贡献，如配建公共设施、贡献公共用地、提升产业层次及提供公共空间等，给予不同程度的容积率奖励。此外，在容积率接收区的地块，还可根据相应的法规购买转移的容积率，实现开发强度的弹性管理。

随着未来我国可开发建设用地的资源日益紧缺，存量规划的份额将逐步超越增量规划，这对我国传统规划的编制和审批提出了新的要求。如何适应新型城镇化和包容性规划潮流下的要求，在兼顾市场利益的同时保证公共利益，避免走向“唯市场”导向的开发，是存量规划下的控规变迁需要考虑的核心问题。

王引

(学会常务理事，北京市城市规划设计研究院总规划师)：



纵观控制性详细规划在我国城乡规划领域30年的发展历程，可以按时段概括为：1980年代后半期引入我国，对控规的内容及作用进行探索；1990年代结合土地批租工作进行大规模推广；2000年代在承袭上一阶段非良性发展内容后，将技术性极强的控规行化成“给指标”的极简性技术工作；2010年代开始对控规进行反思。

为什么要反思？因为控规的发展遇到了瓶颈，出现了问题。在城乡规划技术层面，控规的编制存在着划定空间、画出路网、提出控制指标的简单粗暴的工作现象，将城市设计的内容“拒”之门外，将城市功能的衍变“拒”之门外，……如此规划，广受非议。在城乡规划实施管理层面，由于我国现阶段城镇化水平较低，城镇格局尚不稳定，加上国家层面的法制水平有待提高，城乡建设管理不太支撑对“法”的严谨处理，存在着严格“执法”与城乡规划技术性内容不匹配的现象，导致控规常常随着城镇建设活动的变化而调整；但此调整程序又相对复杂，致使城乡规划行政主管部门成为地方经济社会发展的“绊脚石”。长此以往，城乡规划行政主管部门堪忧，城乡规划堪忧。

有无破解之道？提几点建议。

第一，应该认清控规在城乡规划中的作用，提升控规的地位。如果说城乡规划是空间规划，那么总规是宏观层面的空间把握，控规是微观层面的空间落地（包括城市详细功能的确定、城市公共空间的营造、城市品质的细节处理、城市整体及局部空间形态的感知，等等）。把握为虚，落地为实；虚则轻，实则重。因此，控规是城乡规划的核心。

第二，丰富控规的编制内容，融相关学科於其中。彻底改变目前控规“给指标”的工作状况，将城市设计、工程规划设计及相关学科的内容纳入控规，还控规本来面目。控规是技术文件，是依法行政的法律性技术文件。在深化总规方面要统筹城乡公共利益与单位及个人的“私权”利益，落实城乡三大设施；在细化城乡空间方面，要整合从城市设计到建筑设计的相关内容，以法律条文的形式保障城乡建设，实现真正的以人为本。

第三，尊重城乡经济社会发展的客观规律，对控规进行动态维护。在当地政府的领导下，城乡规划行政主管部门应明晰事权，积极协调相关部门，减少对城乡建设用地功能的排他性管理，适度增加弹性控制，提升城市活力；……制定便捷及严谨的管理程序，使控规更好地促进城乡经济社会发展，同时，增强城乡规划行政主管部门的话语权。

综上，控规是城乡规划的核心，是城乡规划学科的基础性内容，基础不牢则大厦不稳。

许骏

(重庆市规划研究中心副主任，高级工程师，注册规划师)：

重庆是西部地区唯一的直辖市，国家中心

城市，为适应快速城镇化，2002至2012，控规进入了快速覆盖阶段，为社会经济发展发挥了积极的作用，但其科学性存在一定的问题，在利益博弈的过程当中，控规作为法定的技术性文件往往



很无力。控规的快速覆盖、频繁调整与国家的发展模式、土地财政等是密切相关的，新常态下，发展模式转变了，节奏也就慢下来了，给了规划部门更多的时间去思考其科学性问题。2014年，重庆启动了市域的专业专项规划全覆盖工作，建立了完善的体系，通过专业专项规划对控规进行优化、完善和提升，最终形成规划一张图进行管理。搭建了从市规委会办公室、市规划局到主城各区的统筹、协调、推进平台。在此过程中，不仅在技术上，还在工作方法、体制机制上进行了探索、创新，举几个主城的案例：

首先，一些专业专项规划，主管部门内部管理较分散，下属部门各自独立，设施统筹难。很多部门以表单式方式管理，缺少空间概念，设施落地难。针对这些问题，市规划局主动上门对接，最终形成联合委托方式进行规划编制，同时统一规划标准、及时协调矛盾、确保设施落地；第二个案例是《街道和社区服务设施规划》，以往控规大多是按照国家标准“图章化”地进行配置，而在实施过程中难以落实。因此，市规划局牵头组织规划编制，通过协调公安、民政、文教体卫等部门，结合国标、地标和行标，统一设施类型、建设要求。并且在大量现场踏勘和对管理权限进行确定的基础上，划定社区边界，确保设施的落地。同时，通过开展“民意调查”和“规划师进街道、进社区”活动，强化公众参与。

第三是对重庆主城山水资源的管控。市规划局通过多次协调林业、环保、水利、园林等部门及各土地权属机构，对接基础资料、政策法规，共同研究确定建设量的平衡转移和规划管控标准，通过划定生态红线和增长边界，在“显山露水”的基础上“融山融水”，最大限度对城市山水资源进行保护。通过人大立法的方式，保障规划实施。最后是关于地方标准创新的案例，重庆作为山地城市，地形复杂，按照国家标准配置绿地非常困难。因此，主城一些区通过引入“立体绿化”的做法(如屋顶绿化、建筑立面绿化、崖壁垂直绿化等)补充城市绿地，形成了独特的立体绿化系统。

控规是对空间资源进行管控统筹最核心的环节，上一个发展阶段，为了适应快速城镇化，控规的主要服务对象是政府，下一个阶段，控规应该更多地考虑老百姓，关注民生设施的落地问题；控规编制要以问题为导向，利用大数据等新技术手段，充分考虑刚性与弹性结合，便于后续的管理和建设，尽可能提升规划编制的科学性；对于已经覆盖的控规需要建立一个良好的机制，来使它更完善，比如重庆通过专业专项规划对控规进行修复和弥补，这也是机制的探索和实践；另外不同区域控规编制的技术方法应不同，旧城应该鼓励做大量的城市修补、品质提升。新区应结合地方实际，在规划单元内进行统筹，划定生态底线，保障基础设施和公共服务设施等落地，具体地块规划应为千变万化的市场需求留足弹性；中国地大物博，区域差异大，在控规编制过程中很难搞一个标准管到底，应充分考虑国家标准的适度化问题，鼓励地方因地制宜地创新；最后是规划师的职责，规划师不应该高高在上制定蓝图，而应该更务实、更接地气，具有钉子精神和工匠精神，走进社区，服务大众。

(上接第93页)

1-13.
6 陈政高.加强城市规划建设管理 开创现代化建设新局面[N].人民日报(北京), 2016-02-23.
CHEN Zhenggao.Improving the Management of Urban Planning and Construction, Opening a New Prospect of Modernization[N]. People's Daily (Beijing), 2016-02-23.
7 赵燕菁, 周颖刚.中国资本市场再设计[J].财经智库, 2016(2): 116-130.
ZHAO Yanjing, ZHOU Yinggang. How to Redesign Chinese Capital Market[J]. Financial Minds, 2016(2):116-130.
8 厦门规划局, 厦门国土房产局.《厦门市预制板房自主集资改造指导意见(试行)》[Z].2014.
Xiamen Municipal Bureau of Urban Planning, Xiamen Municipal Bureau of Land and Property. The Guideline to Self-Renewal of Collective Buildings[Z]. 2014.
9 李晓刚.城市存量自主改造的实践探索——厦门市预制板房案例[Z].乡愁经济(微信公众号), 2016-10-29.

LI Xiaogang.The Practice of the Self-Renewal Old Property: The Case of Collective-Owned Housing in Xiamen[Z]. Nostalgia economy(Wechat Official Accounts), 2016-10-29.
10 WEBSTER C. Miracles and Mirages: Architectural and Urban Planning Education in China beyond the Master Plan[Z].Hong Kong University, 2013-10-26.
11 赵燕菁.危机与出路: 跨越“中等收入陷阱”[M]//战略与管理特刊.海口: 海南出版社, 2015.
ZHAO Yanjing.Crisis and Strategy, Crossing the Middle Income Trap[M]//Strategy and Management(special collection).Haikou: Hainan Press, 2015.
12 乔良.三百年大变局, 资本主义会终结吗[EB/OL].2017-02-06.www.huanqiu.com.
QIAO Liang. Great Change of Three Hundreds Years: The End of Capitalism?[EB/OL].2017-02-06. www.huanqiu.com.
13 KEYNES J.M.A Treatise on Money[M].Macmillan and Co, Limited, 1930.