

国家自然科学基金资助（项目批准号：51108003）

中国控制性详细规划的制度构建

The Institution Construction of China's
Regulatory Planning

汪坚强◎著

中国建筑工业出版社

国家自然科学基金资助(项目批准号:51108000)

北京工业大学“日新人才”培养计划资助(编号:2014-RX-W03)

北京工业大学“青年导师国际化能力发展计划”资助(编号:2014-20)

中国控制性详细规划 的制度构建

汪坚强◎著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国控制性详细规划的制度构建 / 汪坚强著, —北京:
中国建筑工业出版社, 2016.6
ISBN 978-7-112-19500-8

I. ①中… II. ①汪… III. ①城市规划—研究—中国
IV. ①TU984.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 128897 号

本书研究的核心问题是: 如何通过控制性详细规划(以下简称“控规”)的制度建设, 来提高转型期作为公共政策的控规的效用。针对现行控规研究与实践多偏重于技术层面, 较少认识到控规的政策属性及其制度的重要性, 致使控规问题频现、控规改革难有成效等不足, 本书运用制度经济学和公共政策学的理论与方法, 以控规的制度及运作为对象, 分析现行控规的问题及其成因, 比较和总结各地控规制度建设的共性问题与有益经验; 研究控规在城市开发控制中的属性定位, 及控规“为谁而作、作何而用、控制什么”等基本原理; 运用利益分析方法, 剖析控规运作中不同参与方的利益博弈; 最终探索基于多元利益平衡的控规制度建设的理性思路和政策建议。力求通过控规的制度建设, 提高控规效用, 保障公共利益, 引导城市开发健康、有序发展, 并丰富中国“本土化”的开发控制理论。

本书可供城市政府、城乡规划局、规划设计院、房地产开发公司、高等学校、科研机构等城乡规划从业人员及相关人员学习和参考。

* * *

责任编辑: 杨虹

责任校对: 王宇枢 张颖

中国控制性详细规划的制度构建

汪坚强 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京画中画印刷有限公司印刷

*

开本: 787×960毫米 1/16 印张: 18 字数: 456千字

2017年1月第一版 2017年1月第一次印刷

定价: 58.00元

ISBN 978-7-112-19500-8

(29027)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)



中国改革开放 30 多年来，在国家宏观快速城市化进程急需规划助力和技术支撑的利好形势下，中国城市规划理论探讨和工作实践经历了一个空前的发展，取得了辉煌的成绩。近几届全国城市规划年会参会人数已经连续几年达到数千人，说明中国已经有了一支从事规划编制、规划设计、规划管理和规划研究的庞大的专业从业人员队伍。然而，客观上说，我们的规划还存在不少问题，有些还很严重。除了规划设计本身的专业技术问题、从业人员素质参差不齐、地方各级部门急功近利的“业绩导向”导致规划决策失当等，作为中国法定规划之一的“控制性详细规划”（以下简称“控规”）也在经历了近 30 年的“自上而下”的实施执行后暴露出一些深层次的问题，例如，控规对国家社会、经济和政治体制改革制度环境的变迁反应不够敏感、控规在努力实现自己应对快速城市化进程所需要的“可操作性”的同时，其实也对作为一门科学而存在的规划原则、规划方法和规划要素的遴选、甄别和确定做出了一些“严谨性”的让步，因而逐渐暴露出控规失效、“管”“放”两难、频繁调整等问题。

针对上述控规存在的问题，汪坚强利用攻读博士学位的机会、申请获准的国家自然科学基金项目、住房和城乡建设部研究课题等开展了持续的研究，并取得突出的成果。在学习期间，他还获得了中国城市规划学会举办的全国青年城市规划论文竞赛三等奖。同时，我推荐他申请并获得了国家留学基金委联合培养博士计划资助，去英国卡迪夫大学师从于立教授学习了一年，专业水平和知识面又有了进一步提升。

本书是汪坚强在其博士学位论文基础上，结合多年来他的研究和工作实践所完成的。他在国内较早意识到控制性详细规划在理论基础、实施原则、工作方法和实施操作方面的问题。他认为，在当前控规运行的制度环境发生巨大变

迁(体制改革)、控规作用的对象(城市开发)也处于急剧发展的背景下,控规出现了诸多问题与不适应,城市开发频频“失控”。这无疑与《中华人民共和国城乡规划法》实施后控规成为规划管理的最直接依据之间产生了矛盾和冲突。这不仅是因为思路和理念的问题,也不仅是因为规划的理论方法和技术的问题,而是因为城市规划的制度建设越来越显得滞后了,因而,亟待进行改革和创新。对于这一点,我从多年的研究和工作实践经验看,是高度认同的。在界定了相关问题后,汪坚强运用制度经济学和公共政策学的理论与方法,研究了转型期控规运作的制度环境变迁与作用对象的改变,探讨了控规在城市开发控制中的公共政策属性定位以及控规“为谁而作、作何而用、控制什么”等基本原理。同时,他还开展了北京、上海、深圳、广州及南京等国内五大发达城市的控规制度建设及其实施效果的调研工作,较为系统地比较和总结了各地控规制度建设面临的共性问题。最后在公共政策导向基础上,提出了基于编制和实施统筹互动的控规制度优化建议,力求通过控规制度的建设与优化,提高控规效用,引导城市开发。

在我多年来指导的博士生中,汪坚强属于为人比较成熟、研究有定力、学术思维比较缜密、工作精益求精的那种。这当然部分是因为他本身已经当了多少年的专业教师,又经受过东南大学、清华大学严谨的研究生培养教育的缘由。由于我是汪坚强博士学位论文的导师以及受邀写序的原因,我先于广大读者阅读了全书内容,从中,我欣喜地看到一代青年规划学者正在茁壮成长。我相信,本书关于我国控规的理论研究、方法探析和案例实证内容等不仅对于广大规划学子和规划设计从业人员,而且对于我国面广量大的规划管理人员均是一本高水平且理论联系实际的学术参考书。

是为序!



中国工程院院士

东南大学建筑学院教授

2015年6月8日

21世纪以来,中国经济体制改革正逐步走向政治体制、社会体制和文化体制等整体制度的改革;在全球化、信息化、市场化、城市化和分权化的推动下,中国城市发展进入了总体转型时期。控制性详细规划(以下简称“控规”)作为中国调控城市开发最直接的规划手段,在整个规划体系中居于重要地位。2008年《城乡规划法》实施后,控规法律地位空前提升,已成为国有土地使用和建设开发管理的法定前置条件,以及规划实施管理最直接的法律依据。但是,在当前控规运行的制度环境发生巨大变迁、控规作用的对象(城市开发)也处于急剧变化的背景下,控规出现了诸多问题与不适应,控规频繁调整乃至“失效”屡见不鲜,城市开发频频“失控”。这无疑影响了控规的法定性与权威性,更与《城乡规划法》要求之间产生矛盾和冲突。这不仅是因为思路和理念的问题,也不仅是因为规划的理论、方法和技术的问题,而是因为城市规划的制度建设相对于中国城市发展而言越来越滞后了,亟需进行改革和创新。

为此,本书研究的核心问题为:如何通过控规的制度建设,来提高转型期作为公共政策的控规的效用。它由六个子问题构成:①现行控规频繁调整乃至“失效”的原因何在?②当前中国控规制度建设的状况怎样?③控规在开发控制中的属性定位是什么?④控规应“为谁而作、作何而用、控制什么”?⑤控规运作中不同利益主体之间的利益博弈如何?⑥如何基于公共政策导向进行控规的制度建设?

针对这些问题,鉴于现行控规研究和实践多偏重于控规的技术层面和工具属性,较少认识到控规的公共政策属性及其制度的重要性,忽视了控规的价值理性,致使控规问题频现、控规改革难有成效。本书研究运用制度经济学和公

共政策学的理论与方法，以控规的制度及运作为对象，研究转型期控规运作的制度环境变迁与作用对象的改变，分析现行控规存在的主要问题及其成因；并结合北京、上海、深圳、广州及南京等国内发达城市控规制度建设的实证性研究，比较和总结各地控规制度建设面临的共性问题与有益经验；然后，探讨控规在城市开发控制中的公共政策属性定位以及控规“为谁而作、作何而用、控制什么”等基本原理。以此为基础，运用系统分析和利益分析方法，剖析控规运作的全过程及政府、市场、社会等不同参与方的角色定位、利益诉求与利益冲突，揭示控规运作背后的利益博弈以及相关制度的不足；探索基于多元利益平衡的控规制度建设思路，并具体对控规的组织编制、审批决策、实施管理等三个控规制度体系的核心内容提出建设与优化建议。力求通过控规的制度建设，提高控规效用，保障公共利益，引导城市开发健康、有序发展，并丰富中国“本土化”的开发控制理论。

C 目 录

CONTENTS

第一章 研究缘起：为什么研究控规制度

1.1 研究背景与研究意义	002
1.2 国内外相关研究分析	007
1.3 相关概念与研究问题	015
1.4 研究目标与研究内容	018
1.5 研究设计与技术路线	022

第二章 问题厘清：转型期控规“失效”及其可能成因

2.1 市场经济下城市开发的规划控制	026
2.2 转型期控规的“失效”	028
2.3 控规“失效”的可能原因	036
2.4 控规“失效”反思：控规制度建设必要而紧迫	049
2.5 本章小结	050

第三章 实证分析：中国控规制度建设的现状、经验与反思

3.1 中国控规制度体系的建设	052
3.2 中国若干发达城市的控规制度建设	056
3.3 中国若干发达城市控规制度比较	082
3.4 中国控规制度建设状况反思	098
3.5 本章小结	102

第四章 定位研究：控规在开发控制中的属性定位

4.1 控规与公共政策	104
-------------------	-----

4.2 控规公共政策属性缺失的现状其原因	109
4.3 控规改革：从工程技术走向公共政策	115
4.4 本章小结	123

第五章 原理探寻：控规“为谁而做、作何而用、控制什么”

5.1 迷茫：控规认知分歧	126
5.2 溯源：市场经济下的城市规划	130
5.3 原理：控规“为谁而做、作何而用、控制什么”	136
5.4 本章小结	143

第六章 利益辨析：控规运作中不同利益主体之间的利益博弈

6.1 控规的运作过程	146
6.2 控规运作中的利益主体	148
6.3 控规运作中利益主体的利益诉求及其实现	152
6.4 控规运作中不同利益主体之间的利益关系与利益博弈	160
6.5 本章小结	165

第七章 机制构建：基于多元利益平衡的控规运作机制

7.1 控规运作中的利益矛盾与冲突	168
7.2 控规运作中利益矛盾与冲突的根源	169
7.3 控规制度建设重难点	171
7.4 构建基于多元利益平衡的控规运作机制	177
7.5 本章小结	193

第八章 制度建设：转型期控规制度的建设与优化

8.1 控规编制制度的改进——控规制定“科学化”	196
8.2 控规审批制度的优化——控规决策“民主化”	206
8.3 控规实施制度的完善——控规实施“法制化”	217
8.4 本章小结	234

第九章 结论

9.1 研究总结	236
9.2 研究创新	240
9.3 研究局限	241
9.4 研究展望	243
主要参考文献.....	244
附录 A 研究方法和资料收集.....	256
附录 B 控规（或法定图则）调查问卷	266
致谢.....	270

插图目录

图 1-1	美国区划法的产生和发展	009
图 1-2	1987-2008 年控规论文中分类研究比例关系	011
图 1-3	研究框架	021
图 1-4	技术路线	024
图 2-1	中国城乡规划编制体系构成	028
图 2-2	开发项目落实时控规修改与否(中国五大发达城市 154 份 问卷分析)	031
图 2-3	控规与总规相脱节	032
图 2-4	控规调整中是否有规划预警机制或反馈机制(全国 380 份 问卷分析)	033
图 2-5	控规修改的原因(全国 403 份问卷分析)	037
图 2-6	控规公示时公众参与程度(中国五大发达城市 161 份控规 问卷分析)	039
图 2-7	同一城市不同单位编制控规的技术标准是否不一致 (全国 403 份问卷分析)	042
图 2-8	控规制度建设中的问题(全国 403 份问卷分析)	045
图 2-9	控规全覆盖的必要性如何(全国 403 份问卷分析)	046
图 2-10	控规编制单位企业化运作是否影响编制质量(全国 399 份 问卷分析)	047
图 2-11	规划主管部门是否有控规审查的技术标准(安徽省 163 份 问卷分析)	048
图 3-1	《城乡规划法》(2008)确立的控规制度体系框架	054
图 3-2	北京新城控规编制体系及报审程序关系示意图	058
图 3-3	北京中心城控规实施管理工作程序	061
图 3-4	上海城市规划体系示意	062
图 3-5	上海控规技术审查规程与审批程序	065
图 3-6	上海控规附加图则编制和普适图则增补的程序规定	066

图 3-7	深圳市城市规划体系	067
图 3-8	法定图则审查报批部门分工图	069
图 3-9	深圳法定图则编制、审查、审批程序	071
图 3-10	深圳法定图则修改程序	072
图 3-11	广州规划管理图则框架	073
图 3-12	广州市控规编制审查审批程序	077
图 3-13	南京市控规编制规定和技术标准框架	079
图 3-14	是否将城市划分为管理单元,有序编制控规(中国五大 发达城市 159 份问卷分析)	082
图 3-15	控规编制是否进行城市设计研究(中国五大发达城市 161 份 问卷分析)	088
图 4-1	控规制度建设中的问题(中国五大发达城市 161 份问卷分析) ..	112
图 4-2	莱斯特的公共政策周期图	114
图 5-1	制度变迁中土地财政形成示意图	128
图 5-2	2001-2009 年中国国有土地出让金与地方财政收入的 比例关系	128
图 5-3	控规基本原理内在构成及与控规具体实践的关系	136
图 5-4	控规基本原理的内容构成	141
图 6-1	新编控规的运作过程	147
图 6-2	控规修改的运作过程	148
图 6-3	控规运作中不同利益主体之间的利益关系和利益结构	165
图 7-1	控规公示时公众能否提出切实相关的意见(全国 391 份 问卷分析)	179
图 7-2	控规编制涉及现状变更时是否征求权属人意见(全国 392 份 问卷分析)	180
图 7-3	英国开发规划编制与审批程序	180
图 8-1	城市地域划分示意图	199
图 8-2	《城乡规划法》有关控规修改规定的问题(全国 403 份 问卷分析)	207
图 8-3	控规编而不批或少批的原因(全国 403 份问卷分析)	208

图 8-4 控规专家评审机制的问题（全国 403 份问卷分析）·····	209
图 8-5 中国城市规划委员会的类型示意图·····	209
图 8-6 控规编而不批或少批的情况（全国 392 份问卷分析）·····	210
图 8-7 规委会发展趋势示意图·····	216
图 8-8 规划上诉委员会的定位·····	222
图 8-9 控规备案情况（全国 369 份控规问卷分析）·····	226

表格目录

表 2-1 控规运作的外部环境变迁对比·····	036
表 2-2 1985~2012 年中国城市空间扩展·····	040
表 2-3 控规规划控制指标体系·····	045
表 3-1 北京中心城控规动态维护之专题会议制度·····	060
表 3-2 广州控制性规划导则的主要内容与指标控制体系·····	075
表 3-3 北京、上海、深圳、广州、南京的“规划管理单元”划分比较···	083
表 3-4 北京、上海、广州、武汉的“控规分层”比较·····	085
表 3-5 北京、上海、深圳、广州、南京、武汉控规强制性内容比较···	086
表 3-6 北京、上海、深圳、广州、南京、武汉控规中城市设计比较···	089
表 3-7 北京、上海、深圳、广州、南京、武汉的控规成果表达比较···	090
表 3-8 北京、上海、深圳、广州、南京、武汉控规分级审批情况比较···	091
表 3-9 上海、广州、深圳、南京、武汉控规技术审查制度比较·····	093
表 3-10 北京、上海、深圳、广州、南京、武汉控规“规委会” 审议制度比较·····	096
表 3-11 北京、上海、深圳、成都、厦门控规动态维护机制比较·····	099
表 6-1 不同政府权力主体在控规运作中的作用及影响分析·····	150
表 6-2 地方政府在控规运作中的角色定位、利益诉求与实现途径·····	155
表 6-3 开发商在控规运作中的角色定位、利益诉求与实现途径·····	156
表 6-4 规划师在控规运作中的角色、利益诉求与实现途径·····	158
表 6-5 社会公众在控规运作中的角色定位、利益诉求与实现途径·····	159
表 7-1 地区规划师在“上海市控规管理规程”中的职责·····	191

表 8-1	控规分级编制模式和分层控制体系	200
附表 A-1	定量研究、定性研究和混合研究的分析方法与资料 收集比较	260
附表 A-2	2010 年中国城市规划年会（重庆）控规问卷对象的工作 单位构成	262
附表 A-3	中国若干城市控规访谈与问卷调查的对象构成和数量	263
附表 A-4	安徽省控规问卷调查的对象构成和数量（单位：份）	265

第一章 | 研究缘起： 为什么研究控规制度

1980年代,中国经济体制改革引发了城市建设机制的改变,土地有偿使用、城市建设方式与投资渠道变革、城市产业结构调整等一系列市场经济改革对传统城市规划产生了巨大冲击。为有效调控城市开发,中国借鉴国外土地分区管制(区划)的原理,结合国内实际,开创性地提出具有中国特色的规划编制层次——控制性详细规划(以下简称“控规”)。经过20多年的发展,控规较好地适应了市场经济下规划管理的需要,面对城市快速发展,实现了规划编制的速成和规划管理的最简化操作,大大缩短决策、规划、土地批租和项目建设的周期,提高了城市建设和房地产开发的效率,成为城市国有土地使用权出让转让、地价测算的重要依据,基本满足了城市政府调控房地产市场和筹集城市建设资金的需要^①。

当前,随着中国市场经济建设的日益完善、相关体制改革的逐步展开与深化、城市化进程的加速,城市经济与社会发展进入了新的阶段,其“最明显的特征是处于转型时期,概括起来主要包括三个方面:第一、社会转型,即从传统的农业、工业向新型工业化、信息化转型;第二、市场转型,即从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制转型”^②;第三、战略转型,即从“第一代发展战略”向“第二代发展战略”转变^③。前面两个转型已经付诸实施,并处于深化阶段,后一个转型刚刚拉开序幕,在这种新的历史条件下,控规需重新定位,并进行相应改革,以寻求在新的社会环境下其理性价值及作用发挥的途径与机制。

1.1 研究背景与研究意义

1.1.1 研究背景

(1) 控规运作的环境改变:中国经济体制改革正逐步推向社会整体制度的变迁

经济体制改革后,“市场化体制环境建立的最大效用就是促进资源的流动与

① 江苏省城市规划设计研究院主编.城市规划资料集——控制性详细规划[M].北京:中国建筑工业出版社,2002:5.

② 宁登,蒋亮.转型时期的中国城镇化发展研究[J].城市规划,1999,23(12):17-19.

③ 胡鞍钢认为第一代发展战略是1978年中共十一届三中全会之后,邓小平首先提出来的,其主题是加快经济发展,倡导“先富论”;其目的是解放生产力,发展生产力。第二代发展战略则是2003年中共十六届三中全会提出的,其主题是“协调发展、全面发展、可持续发展”,倡导“科学发展观”和“共同富裕论”,其目的是“以人为本”,实施五大协调发展战略。详见:胡鞍钢.中国:新发展观[M].杭州:浙江人民出版社,2004:2.

配置，经济要素、人口、职业等的流动性大大增强，且各种要素流动皆以市场为媒介，政府直接干预经济发展的行为逐渐减少，城市的发展受市场经济发展规律的影响更多地体现出市场本身的要求”^①。随着市场经济的完善，城市财政税收体制、投融资体制、建设模式都在发生重大变化^②，土地使用制度改革更是深入推进，这一切都推动着城市建设机制的不断改变。而决策机制改革、监督机制完善、政府职能转变^③、权力下放及管理重心下移等一系列的政治体制改革，以及《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国行政诉讼法》、《中华人民共和国国家赔偿法》、《中华人民共和国物权法》（以下简称：行政许可法、行政诉讼法、国家赔偿法、物权法）等法律的颁布，则深刻影响着城市规划的管理运行机制。因此，如何适应体制改革需要，在城市发展的制度变迁过程中，确立适宜的城市规划调控政策与机制，将对城市发展产生重大影响。基于此，控规作为实施规划管理的核心层次和最主要依据^④，更需进行改革和创新。

（2）控规运作的对象变化：中国城市发展正处于总体转型之中，城市开发迅猛

当前，在全球化、信息化、市场化、城市化和分权化推动下，中国城市发展进入了总体转型时期：首先，经济全球化作用下，中国的城市体系将呈现出愈加开放和复合的格局，传统的行政力量和经济地理因素仍然对城市体系具有重要影响，但全球化带来的资本流动正快速地将趋于封闭的城市体系纳入全球城市体系范畴，各个城市将在变化重组的全球城市网络系统中积极找寻自身的定位，扮演着不同的角色；其次，信息化使得城市功能将发生根本性变迁，生产的空间组合方式以地域上的分散化取代了传统成片聚集的存在方式，城市空间结构将从圈层式生长结构向网络化结构转型，多功能社区将成为网络化城市的基本空间载体；再次，市场化改变了城市发展中各种要素的流动、组合机制，从根本上改变了城市发展的动力基础，在城市之间营造了一个高度竞争的环境，促成了大量的“发展型城市政府”，深刻改变了城市政府的治理方式，且同时

① 张京祥，罗震东，何建颐. 体制转型与中国城市空间重构 [M]. 南京：东南大学出版社，2007：47.

② 江苏省城市规划设计研究院主编. 城市规划资料集——控制性详细规划 [M]. 北京：中国建筑工业出版社，2002：9.

③ 根据2005年初新修订的《国务院工作规则》提出，国务院及各部门要加快政府职能转变，全面履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能。城市规划作为政府职能之一，自然也须随之进行相应的调整 and 改革。

④ 唐历敏. 走向有效的规划控制和引导之路 [J]. 城市规划，2006，30（1）：28-33.