

AMENDMENT AND ADAPTATION

A Study on the System of Index Adjustment of
Regulatory Detailed Plan

现代城市规划丛书

控制性详细规划 的调整与适应

——控规指标调整的制度建设研究

李浩 著

中国建筑工业出版社

现代城市规划丛书

控制性详细规划的 调整与适应

——控规指标调整的制度建设研究

李 浩 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

控制性详细规划的调整与适应——控规指标调整的制度建设
研究/李浩著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2007
(现代城市规划丛书)
ISBN 978-7-112-08959-8

I. 控... II. 李... III. 城市规划-建筑设计-研究
IV. TU984

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 159935 号

现代城市规划丛书
控制性详细规划的调整与适应
——控规指标调整的制度建设研究
李 浩 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)
新华书店经销
北京嘉泰利德公司制版
北京富生印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 10½ 字数: 251 千字
2007 年 2 月第一版 2007 年 2 月第一次印刷
印数: 1—2500 册 定价: 25.00 元
ISBN 978-7-112-08959-8
(15623)

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)

本社网址: <http://www.cabp.com.cn>
网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

控制性详细规划是我国具有法定效力的规划编制层次之一，是城市规划调控城市土地开发和各项建设活动的直接依据。在控规的实施过程中，常常遇到大量的控规指标调整申请诉求。控规指标调整涉及规划编制的科学性和规划管理的严肃性，是对控规法定效力的严峻挑战。本书结合对国内主要城市控规指标调整案例的实证分析，总结了当前控规指标调整工作存在的问题，揭示了问题的症结所在，提出了关于控规指标调整制度建设的系列改革措施。本书兼有理论性和实用性的特点，不仅可供从事城市规划管理的主管部门的公务人员阅读，也可供城市规划研究、设计和教学工作的有关人员学习参考。

* * *

责任编辑：吴宇江

责任设计：郑秋菊

责任校对：孟楠 刘钰

序

本书是由我的博士研究生、重庆大学李浩同志在完成重庆市规划局科研课题的基础上，对项目研究报告作进一步修改和完善之后所形成的学术专著。

控制性详细规划是我国的法定性规划，是城市总体规划下一层次的规划，具有较强的操作性，也是进行城市土地有偿使用的规划管理及建设项目审批的直接依据，在我国的城市规划体系中占有重要地位。然而，它在实践中却常常被不断地进行各种各样不合理的修改，陷于尴尬的境地。

早在十几年前，我曾写过一篇题为《容积率研究》的文章，发表于1994年的《城市规划》杂志。在这篇文章中，我曾提出过“容积率是可以谈判的”的观点，估计在当时很少有人能够接受，因为不少人主张容积率应该是刚性的。从近些年来各地的规划实践工作来看，“容积率谈判”的事情已经屡见不鲜，甚至习以为常。这说明在市场机制下，城市规划的某些内容需要具有一定的弹性。从公共政策的角度理解，规划是政府对于市场的一种引导和干预。在计划经济向市场经济转轨的过程中，由于市场发展的不完备和存在着复杂多变的不确定性因素，作为政府的政策工具的规划，在实践中必须要求具备一定的调整和适应力。调整和适应必须在一定的原则和条件下进行。

但是，我国城市控制性详细规划实施中的不断调整（或修改），所引发的问题是多方面的。最直接的后果是破坏了原有规划所确定的城市整体秩序，导致城市景观的畸形发展、人居环境的恶化。同时，规划修改过程中也存在着一些侵犯公民权益和权力寻租的丑恶现象。虽然在不少情况下控规修改往往由于容积率的提高而使得土地利用的结果更加节约，但却由于城市人口增加而带来城市交通和其他基础设施的承载力下降、城市绿地和公共设施用地被侵占等问题，致使城市整体运行效率降低。不仅如此，控制性详细规划不合理的修改导致最严重的后果是城市规划的严肃性和法定地位受到冲击，由此导致社会公众对于“规划诚信”的抱怨，这种负面影响是致命性的。可见，控规修改虽为“小事”，其敏感性却很“强”。

控制性详细规划（包括法定图则等在内）是我国各地城市所普遍采用的规划管理方式，不少城市甚至已接近或达到“控规全覆盖”的程度。当前控制性详细规划调整（或修改）所引发的问题和矛盾日益凸显，已经成为社会各方面所关注的焦点问题之一。随着

控制性详细规划的不断发展，以及城市规划管理改革的持续深入，城市规划管理的工作重点开始从“如何科学编制规划”向“如何有效实施规划”转变。如何规范控制性详细规划实施中的调整工作，提高控制性详细规划的适应力和促进其“可持续发展”，是各地城市规划管理部门所无法回避的重要问题，这也应是城市规划科学研究的一个新领域。本书能够从城市规划工作的实际问题出发，对控制性详细规划的调整问题有所关注和思考，是难能可贵的。

控制性详细规划调整是一项十分复杂的工作，其改革涉及各方面的利益。本书作者选取控制性详细规划调整中十分重要的指标调整问题进行研究，基于对大量控规指标调整实际案例的调查、统计、分析工作，揭示了当前控规指标调整工作存在的一些问题及其深层原因，进而提出了控规指标调整管理“系统论证、整体控制”，“区别对待、分类管理”，“公众参与、规划科普”，“信息反馈、市场预警”，“行政救济、责任追究”，“经济调控、法律约束”等一系列的改革措施，具有重要的实践价值和创新意义。

在我国，控制性详细规划的调整还是一个崭新的研究领域。由于课题研究对象的复杂性、作者的阅历和研究时间的局限，本书的研究工作还有不少需要进一步深入研究的地方。尽管如此，我还是鼓励作者将该书付梓出版，从而提供给更多的同志批评和讨论，推动城市规划工作的不断改革和发展。

故此，乐意为序，以荐读者。

中国工程院院士
中国城市规划学会副理事长

邹德慈

2006年9月18日于北京

前 言

《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《行政许可法》)已于2004年7月1日起施行,这是一部规范政府机关行政行为的重要法律。《行政许可法》的公布施行,对于保护公民、法人和其他组织的合法权益,推进行政管理体制改革等,都具有重要意义。城市规划管理是一项重要的公共行政管理活动,是政府调控城市公共资源、维护社会公平、促进公共安全和保障公共利益的重要手段。积极推动并实现与行政许可法的“有效对接”,是城市规划行政机关的一项重要职责。

控制性详细规划^①是我国现行城市规划体系中具有法定效力的规划编制层次之一,是对城市土地开发和各项建设活动进行规划调控及行政管理的直接依据。在控规的实施过程中,经常会遇到大量的控规指标调整申请诉求。控规指标调整涉及建设单位、项目业主和城市居民等多方面的切身利益,涉及规划编制的科学性和规划管理的严肃性。适时推进控规指标调整工作的改革,是实施《行政许可法》的必然要求。

在重庆市规划局科研基金的资助下,我们开展了关于控规指标调整工作制度建设方面的研究工作。该项研究及本书的出版旨在推进城市规划的依法行政,切实提高控规指标调整工作的行政管理水平,从而实现制度化、规范化管理。控规指标调整工作改革所涉及的问题较多,难以逐一论述。本书的重点针对控规指标调整的概念辨析(基础性问题)、行政行为认知(前瞻性问题)、管理程序及其制度规范(制约性问题)等开展研究。当然,控规指标调整工作的改革必须考虑控规编制工作的配套改革问题,但这又是另外一个非常重要的、相对独立的问题,本书中对此有所涉及,但这并非本项研究工作的重点。

本书坚持实证研究的基本原则,研究范围主要为北京、上海、深圳、重庆、成都、长沙等国内的主要城市。书中有关控规指标调整案例均是实际存在的具体项目,所引用的相关资料均取自近年来国内各城市的规划行政主管部门官方网站上所公开的控规指标调整项目的各种资料和信息。

鉴于控规指标调整是一个较为敏感的话题,本书的研究工作也并非是针对某一具体的项目进行评判,为了避免公开某些控规指标调整项目资料可能会给各方面所带来的种种负

① 为了表述的方便,文中以“控规”指代控制性详细规划,下同。

面影响，本书在出版时删除了一些具体反映控规指标调整项目空间分布态势的图纸，省略了所有控规指标调整实际案例的名称和档案号、其所在的城市及原控规成果等的名称，并将控规指标调整的具体地块名称、建设单位名称和地块编号等进行了模糊化处理，恳请读者予以理解。

目 录

序 前言

1 绪论	1
1.1 控规调整相关概念辨析	1
1.1.1 控规调整及其主要类型	1
1.1.2 控规局部调整与控规编制、控规修编、控规整合的区别	8
1.1.3 控规指标调整的基本概念	9
1.1.4 本书中“控规指标调整”对象所指	12
1.2 控规指标调整的特殊地位	12
1.2.1 控规调整是规划调整的焦点问题	12
1.2.2 控规指标调整是控规调整的核心问题	13
1.2.3 控规指标调整改革事关规划部门行政能力建设	13
1.3 国内外研究现状	13
1.3.1 国内关于控制性详细规划的研究	13
1.3.2 国外类似于控规的研究	15
1.3.3 国内外控规指标调整的相关研究	16
1.3.4 国内外研究的简要评价	17
1.4 本项研究的主要内容、方法及实证范围	17
1.4.1 主要研究内容	17
1.4.2 主要研究方法	18
1.4.3 实证范围	18
2 控规调整基础理论分析	19
2.1 规划控制理论	19
2.1.1 城市规划的控制体系	19
2.1.2 控规在规划控制体系中的地位	20
2.1.3 控规指标的本质内涵	20
2.1.4 控规指标的确定方法	22
思考与启示	29
2.2 系统科学思想	30
2.2.1 系统的整体实现原理	30
2.2.2 局部薄弱环节限制总体功能规律	30

2.2.3 系统优化原理	31
思考与启示	31
2.3 依法行政原理	32
2.3.1 行政管理的基本手段	32
2.3.2 行政权力行使的制衡机制	33
2.3.3 实体行政法与程序行政法	34
思考与启示	35
3 控规指标调整行政行为分析	36
3.1 控规指标调整行政行为的主体关系	36
3.1.1 申请主体及其申请资格	36
3.1.2 受理主体	37
3.1.3 审批主体	37
3.2 控规指标调整行政行为的基本特点	37
3.2.1 控规指标调整是一种具体行政行为	37
3.2.2 控规指标调整是一种被动的行政行为	38
3.2.3 控规指标调整是一种自由裁量行政行为	38
3.2.4 控规指标调整是一种要式行政行为	38
3.3 控规指标调整行政行为的诱因及后果	39
3.3.1 控规指标调整行政行为的诱因	39
3.3.2 控规指标调整行政行为的成效	39
3.3.3 控规指标调整行政行为的后果	40
3.4 控规指标调整行政行为的科学性	47
3.4.1 对控规指标调整科学性的基本认知	47
3.4.2 影响控规指标调整科学性的主要因素	47
3.4.3 提高控规指标调整行政行为科学性的基本途径	48
4 控规指标调整的主要类型	49
4.1 控规指标调整分类的必要性及主要类型	49
4.1.1 控规指标调整分类的必要性	49
4.1.2 控规指标调整的主要类型	50
4.2 一般开发项目控规指标调整申请	50
4.2.1 申请目的	51
4.2.2 处置原则	53
4.2.3 应解决的问题	53
4.3 国有破产及“退二进三”企业土地开发项目控规指标调整申请	53
4.3.1 申请目的	53
4.3.2 处置原则	56
4.3.3 应解决的问题	56

4.4 社会公益设施建设项目控规指标调整申请	57
4.4.1 申请目的	57
4.4.2 处置原则	57
4.4.3 应解决的问题	57
5 控规指标调整的行政程序	64
5.1 申请程序	64
5.1.1 重庆市现行的申请程序	64
5.1.2 国内其他城市的申请程序	65
5.1.3 对现行申请程序的改进措施	66
5.1.4 申请程序改进方案	67
5.2 受理程序	68
5.2.1 重庆市现行的受理程序	68
5.2.2 国内其他城市的受理程序	68
5.2.3 对现行受理程序的改进措施	69
5.2.4 受理程序改进方案	69
5.3 论证程序	69
5.3.1 重庆市现行的论证程序	69
5.3.2 国内其他城市的论证程序	71
5.3.3 对现行论证程序的改进措施	73
5.3.4 论证程序改进方案	73
5.4 审批程序	74
5.4.1 重庆市现行的审批程序	74
5.4.2 国内其他城市的审批程序	74
5.4.3 对现行审批程序的改进措施	76
5.4.4 审批程序改进方案	77
6 控规指标调整的制度建设	78
6.1 可行性技术论证制度	78
6.1.1 控规指标调整与总体规划及分区规划的关系	79
6.1.2 控规指标调整对周边地区的影响	79
6.1.3 控规指标调整对原控规的影响	79
6.1.4 技术论证的组织形式	80
6.2 公众参与制度	88
6.2.1 公众参与的组织形式	88
6.2.2 控规指标调整的信息公开	89
6.2.3 公示信息的内容表达	89
6.2.4 控规指标调整科普工作	90
6.3 行政救济制度	90

6.3.1	行政救济的基本概念	90
6.3.2	行政救济制度的意义	91
6.3.3	行政复议制度	91
6.3.4	行政诉讼制度	92
6.4	责任追究制度	92
6.4.1	责任追究制度的意义	92
6.4.2	责任追究制度的概念	93
6.4.3	回顾反思制度	93
6.4.4	控规定期修编制度	93
7	结语	94
7.1	对控规指标调整的基本认识	94
7.1.1	关于控规指标调整	94
7.1.2	控规指标调整工作的症结分析	95
7.2	控规指标调整改革的思考	96
7.2.1	关于控规指标调整的制度建设	96
7.2.2	控规指标调整改革的前瞻性思考	98
7.3	改进当前控规指标调整管理工作的政策建议	99
7.3.1	“系统论证、整体控制”	100
7.3.2	“区别对待、分类管理”	100
7.3.3	“公众参与、规划科普”	100
7.3.4	“信息反馈、市场预警”	101
7.3.5	“行政救济、责任追究”	101
7.3.6	“经济调控、法律约束”	101
7.4	项目研究创新之处与不足	101
7.4.1	创新之处	101
7.4.2	不足之处	102
7.4.3	前景展望	102
附录	控规调整相关管理规定汇编	103
附录 1	重庆市规划局关于执行控制性详细规划审查操作规程的通知	103
附录 2	重庆市规划局控制性详细规划局部调整技术管理规定（暂行）	108
附录 3	北京市区中心地区控制性详细规划指标调整管理规定	112
附录 4	北京市区中心地区控制性详细规划实施管理办法（试行）	117
附录 5	北京市规划委员会关于实施 《北京市区中心地区控制性详细规划实施管理办法》细则（试行）	118
附录 6	北京市区中心地区控制性详细规划指标调整的技术管理要求（试行）	119
附录 7	成都市规划管理局控制性详细规划编制、调整审批程序管理规定（暂行）	125
附录 8	成都市规划管理局控制性详细规划局部调整技术管理规定（暂行）	132

附录 9 广东省城市控制性详细规划管理条例	135
附录 10 深圳市城市规划条例	139
附录 11 深圳市城市规划委员会章程（修订稿）	147
主要参考文献	151
后记	153

1 绪 论

1.1 控规调整相关概念辨析

1.1.1 控规调整及其主要类型

“调”一词的意思主要是指悦耳的音调、混合、移动、合适等；“整”则是全部、完整、全体之意。“调”与“整”连用，一般是调节之意。所谓调整也就是指重新调配整顿，使之适应新的情况和要求^①。

规划是人们对于未来发展的期望和预测，同时，规划也是政府确立的发展目标以及为实现这个目标的手段和过程。由于社会发展系统的复杂性，人们关于事物发展的预测往往存在一定的偏差，为了实现规划工作的预定目标，在规划实践过程中对已经出现的偏差进行适当修正，使之沿着人们所预期的轨道前进，这种规划的修正工作，也即我们通常所说的规划调整工作，在理论上讲具有相当的合理性。

快速城市化的社会背景促成了城市规划行业的空前发展，而城市规划行业的发展与规划编制数量的增加则激发了规划调整的膨胀。当前全国各地正在进行的城镇体系规划的修编工作，城市总体规划或分区规划的修编、局部调整工作，控制性详细规划、修建性详细

^① 英文中与调整相关的词语主要有 amend（修改）、adjust（调整、调节）、readjust（重新调配）、regulate（管制、调节）、restructure（重建构造、改组）、balance（权衡、平衡）等。

规划或城市设计的修编、整合、局部调整工作，都可以理解为规划调整工作的具体体现（图 1-1 ~ 图 1-4）。

在上述规划调整的类型中，由于控规的调整工作受到市场影响最为突出，所涉及利益最为复杂，申请调整也最为频繁，因而成为当前规划调整中的热点和焦点问题。

控规在实质上是一种城市规划的控制手段，在某种程度上又是对市场经济的一种反作用力。从城市规划的实际工作来看，目前控规调整工作主要表现有以下类型：

1. 控规修编

修编一般是指规划的时效性逐渐减弱，或者社会经济发生重大改变，引发规划的不适应性，例如控规即将到达其编制期限，或者指导控规的上层次规划如城市总体规划或分区规划发生了较大改变等，都将会引发控规的重新修编工作。例如，北京市继 2002 ~ 2004 年的城市总体规划修编之后，2005 年就展开了中心城 33 个片区约 1088km² 范围的控规修编工作。

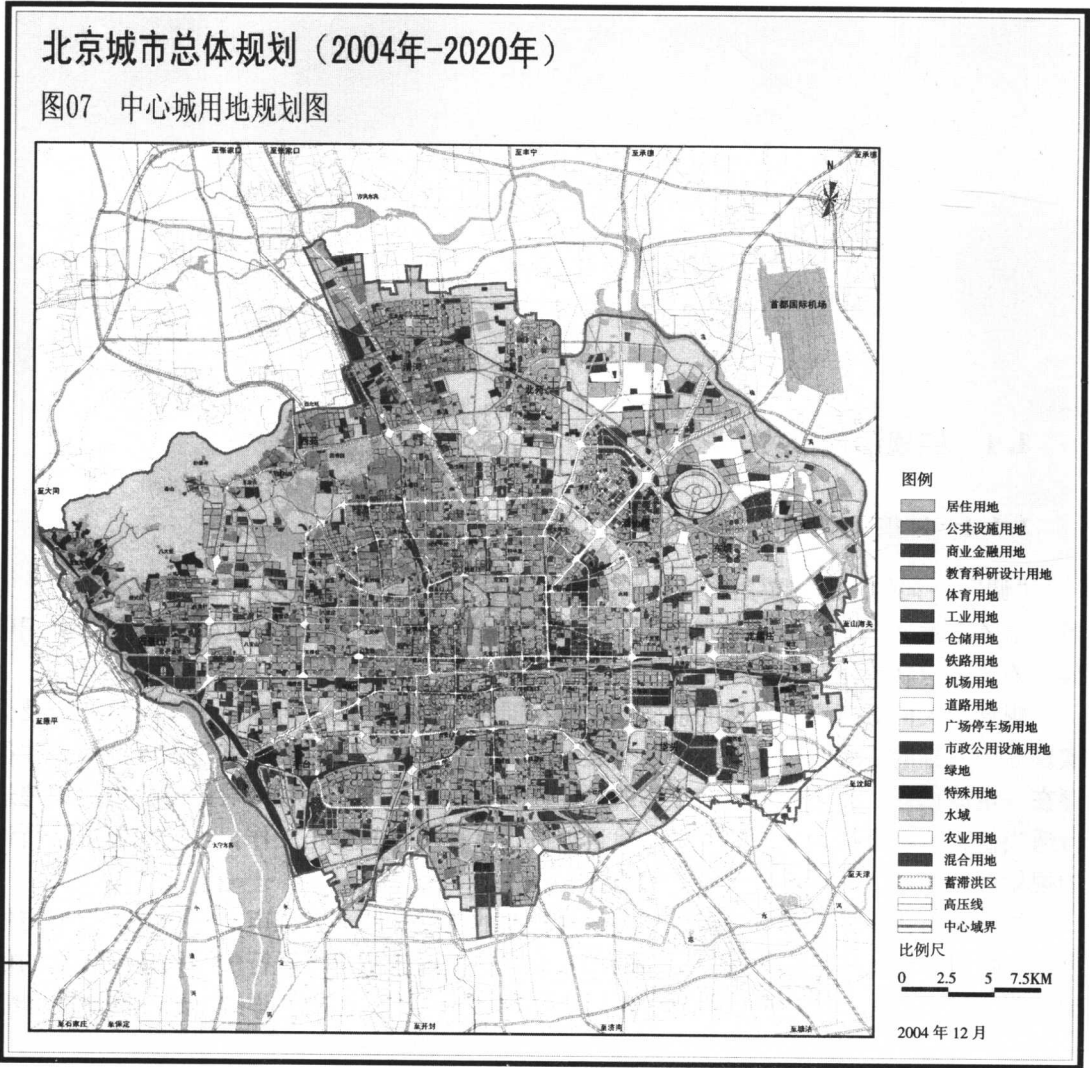


图 1-1 北京市城市总体规划修编（建国以来第七次修编）

资料来源：北京市人民政府. 北京城市总体规划（2004 年 ~ 2020 年）图集. 2004，P9

规划总图(2000—2020)

(观音桥.大石坝组团)

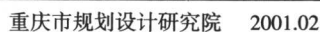
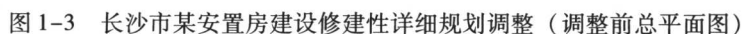


图 1-2 重庆市北部城区分区规划调整



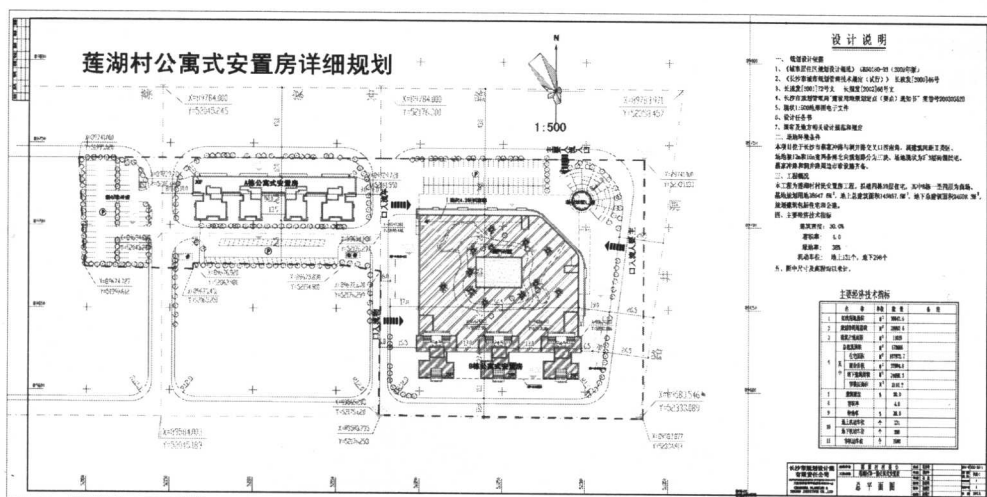


图 1-4 长沙市某安置房建设修建性详细规划调整 (调整后总平面图)

2. 控规整合

整合是近年来的一个流行词汇,它通常是一个政治学的概念,所谓整合,也就是指通过非强制手段使社会中不同的个体或共同体形成协调发展的统一整体,所谓“天下大势,合久必分,分久必合”。毫无疑问,整合是与分散直接对立的,因此,控规整合的问题,也就可以理解是为控规编制或控规实施中“散”的后遗症。

控规大都是以标准分区为单位进行规划编制工作的,如果缺乏对相邻标准分区规划编制工作的统筹与协调,自然就会出现不同标准分区控规成果的“打架”现象。特别是在大中城市中,将城市总体规划的意图向控规落实的过程中,理应有一个重要的规划层次,即分区规划。如果一些区域缺少分区规划作为一种过渡,或者分区规划成果陈旧、编制质量低劣,自然就将本应在分区规划阶段解决的关键性问题,转嫁给控规编制工作,而由于控规自身的某些缺陷,如若对这些转嫁来的问题无力解决,自然会导致控规成果的不适应性,进而引发控规整合问题。此外,由于目前城市规划编制经费的投入机制尚不完善等原因,一部分控规的编制主体不一致,因此出现了不同控规的主导思想不同,各自为政,相互衔接薄弱的局面,这也导致了控规整合问题的出现。例如,重庆市规划局江北分局于 2005 年组织开展了江北区上段(江北农场至铁山坪地区,约 75km²)的控规整合工作。

3. 控规局部调整

由于快速变化的社会背景,城市建设发展所面临的各种不确定因素,房地产开发的市场导向作用和利润最大化的追求,以及历史遗留问题等多方面的原因,在控规的管理和实施过程中,常常遇到对于控规的各项具体控制要求进行调整的各种变动诉求,这也就是我们通常所说的控规局部调整工作,例如对某地块用地性质或土地开发强度进行变更、改变城市道路走向等。国内不少城市规定,“控规调整范围面积占原控规面积 50% 以上,或调整范围总面积在 1km² 以上的,应视为该控规重新编制,不作为局部调整处理。”^①

^① 参见《重庆市规划局控制性详细规划局部调整技术管理规定(暂行)》、《成都市规划管理局控制性详细规划局部调整技术管理规定(暂行)》等。