



普通高等教育土建学科专业“十二五”规划教材
高校城市规划专业指导委员会规划推荐教材

控制性详细规划

同济大学

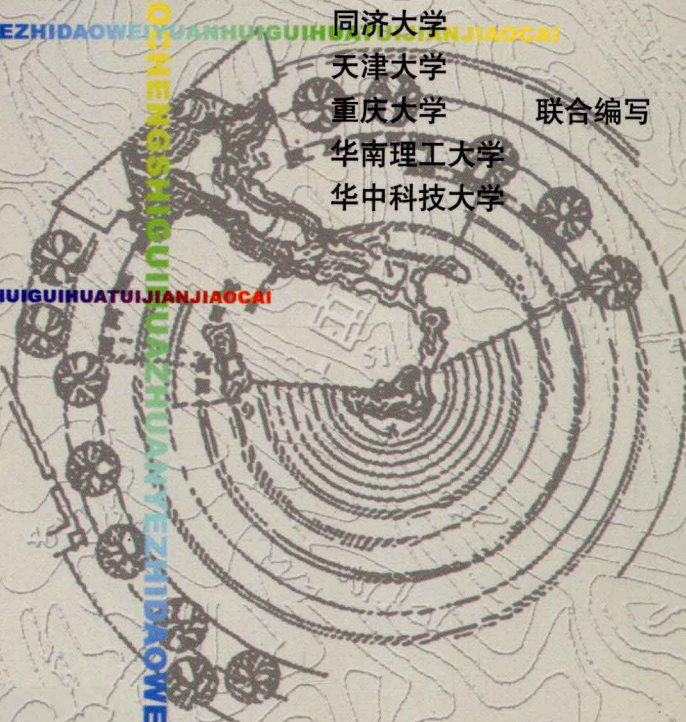
天津大学

重庆大学

华南理工大学

华中科技大学

联合编写



中国建筑工业出版社

普通高等教育土建学科专业“十二五”规划教材
高校城市规划专业指导委员会规划推荐教材

控制性详细规划

同济大学

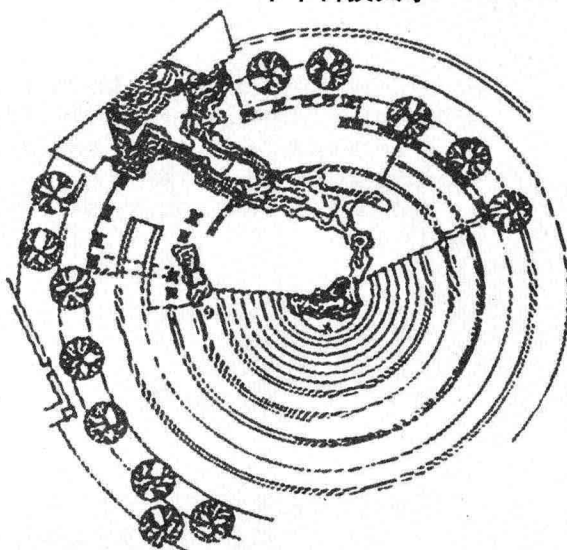
天津大学

重庆大学

联合编写

华南理工大学

华中科技大学



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 / 同济大学, 天津大学, 重庆大学, 华南理工大学, 华中科技大学联合编写. —北京: 中国建筑工业出版社, 2010.7

普通高等教育土建学科专业“十二五”规划教材

高校城市规划专业指导委员会规划推荐教材

ISBN 978-7-112-12227-1

I. ①控… II. ①同… ②天… ③重… ④华… ⑤华… III. ①城市规划—高等学校—教材 IV. ①TU984

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第125233号

本书严格按照高等学校城市规划专业的教学大纲进行编写。全书讲述了控制性详细规划概述, 控制性详细规划的编制方法, 规定性控制要素, 引导性控制要素, 配套设施控制, 控制性详细规划的实施与管理, 控制性详细规划发展的新动向, 规划案例。

本书适用于高等学校城市规划专业的所有学生, 以及政府管理人员和相关从业人员。

* * *

责任编辑: 杨虹

责任设计: 赵明霞

责任校对: 王金珠 关健

普通高等教育土建学科专业“十二五”规划教材
高校城市规划专业指导委员会规划推荐教材

控制性详细规划

同济大学

天津大学

重庆大学

联合编写

华南理工大学

华中科技大学

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 24 $\frac{1}{4}$ 字数: 620千字

2011年6月第一版 2011年6月第一次印刷

定价: 56.00元

ISBN 978-7-112-12227-1

(19490)

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)

前言

— Preface —

我国引入控制性详细规划的概念已经二十多年了，控制性详细规划的技术体系日趋成熟，业已成为我国城市规划管理的主要手段。自2008年《城乡规划法》实施两年多来，新的控制性详细规划理论和方法不断涌现。本教材编写组根据多年积累的教学经验和规划实践，结合规划设计和管理的常用理论、方法、实例和各地的实践探索，汇总成这本教材。

本教材在编写中参考了同济大学出版社出版的由夏南凯、田宝江所编写的《控制性详细规划》教材，在此基础上重新调整了结构，并且增加了新的理论和实践案例。

鉴于控制性详细规划仍然是一门发展中的学科，各地新的经验和方法本教材也不可能完全收入，这些都需要我们在今后的工作中充实和完善。

目 录

—Contents—

第一章 控制性详细规划概述

- 001 第一节 控制性详细规划的涵义、特征与作用
- 007 第二节 我国控制性详细规划产生的背景与发展历程
- 015 第三节 国外、我国港台地区相关规划类型简介

第二章 控制性详细规划的编制内容与方法

- 027 第一节 编制的程序
- 031 第二节 控制性详细规划指标的确定方法
- 038 第三节 控制性详细规划的编制内容深度与成果要求

第三章 规定性控制要素

- 056 第一节 土地使用控制
- 070 第二节 环境容量控制
- 087 第三节 建筑建造控制
- 116 第四节 行为活动控制

第四章 引导性控制要素

- 124 第一节 城市设计引导与控制
- 126 第二节 建筑高度、建筑体量、建筑形式与建筑色彩控制
- 136 第三节 建筑空间组合控制
- 137 第四节 建筑小品
- 137 第五节 居住人口密度
- 139 第六节 环境保护规定

第五章 配套设施控制

- 143 第一节 公共服务设施设置控制
- 158 第二节 市政设施配套控制

第六章 控制性详细规划的实施与管理

- 187 第一节 控制性详细规划的实施

- 195 第二节 控制性详细规划的管理
- 199 第三节 控制性详细规划的实施与管理的公众参与

第七章 控制性详细规划发展的新方向

- 207 第一节 相关学术研究新进展
- 208 第二节 国家新出台的相关法规与编制要求
- 211 第三节 上海控制性编制单元与网格化管理
- 216 第四节 控规局部调整的制度化
- 220 第五节 《广东省城市控制性详细规划管理条例》
- 227 第六节 天津市中心城区控制性详细规划的探索

第八章 规划案例

- 231 第一节 上海市宝山区共康社区控制性编制单元规划
- 243 第二节 天津市大邱庄中心镇区控制性详细规划
- 265 第三节 攀枝花市攀密片区控制性详细规划
- 277 第四节 武汉杨春湖城市副中心地区控制性详细规划
- 297 第五节 广州市花都分区 CG0501—CG0503、CG1001—CG1004 规划管理单元（集益水库周边）控制性详细规划

321 附表

- 321 附表一 地块开发相关用表
- 335 附表二 饮用水水质标准
- 338 附表三 城市工程系统规划图例
- 342 附表四 建筑间距和离界距离图示
- 348 附录一 泉州古城控制性详细规划经济分析实例
- 359 附录二 建筑容量确定参考资料
- 374 附图

380 参考文献



第一章 控制性详细规划概述

第一节 控制性详细规划的涵义、特征与作用

一、控制性详细规划的涵义与主要内容

(一) 概况

控制性详细规划产生于 20 世纪 80 年代,在我国开展已有 20 多年的历史,最初是以“土地分区规划管理”的概念引入我国的。20 世纪 80 年代,我国的市场经济体制初步建立,传统的“总体规划—详细规划”体系方法明显地显示出对新形势的不适应。为适应土地有偿使用的要求,上海、北京等地的城市规划管理部门和规划设计单位借鉴北美大陆以及我国港台地区实行的“土地分区规划管理”方法,结合我国城市规划的实际情况,在详细规划中引入区划的思想,从土地划分、开发控制、建筑管理等角度来制定规划,并逐步形成了适合我国城市规划编制和管理的基本方法——控制性详细规划的初步框架。它的特点是以控制性指标作为主要的规划管理依据,并通过法定

程序来确定规划的权威和正统地位。

控制性详细规划是对城市建设项目进行具体的定性、定量、定位和定界的控制和引导。作为一种对传统详细规划进行改良和变革的手段,它的产生适应了我国城市规划管理与开发建设新形势的要求,弥补了总体规划(分区规划)和修建性详细规划之间的空缺,使我国传统的以“总体规划—详细规划”为主体的两阶段规划体系开始转向以控制性详细规划为主导的规划控制和引导体系。从以城市形体设计为目标的详细规划,到以地块控制指标为核心的控制性详细规划的转变,深刻地反映了我国政府从计划经济向市场经济过渡过程中城市规划控制手段和方法的变革。经过审批的控制性详细规划成为政府实施规划管理的核心层次和最主要的依据。

较早出现的控制性详细规划有同济大学编制完成的上海虹桥开发区详细规划和清华大学编制完成的桂林市中心区详细规划,这两项规划分别对基地提出了一系列的控制性指标。经过多年的研究与充实,1991年9月颁布的《城市规划编制办法》第一次在国家城市规划编制体系中明确了控制性详细规划的地位。至1995年,建设部《城市规划编制办法实施细则》的颁布,使之走上了规范化的道路。此后,控制性详细规划迅速普及,并对引导全国的城市建设和开发活动起到了重要作用。

(二) 控制性详细规划的涵义

关于控制性详细规划的定义很多,国家以及各地区的规划部门对控制性详细规划的涵义都有一定的阐述。按照《城市规划基本术语标准》(GB/T 50280—1998)的定义,控制性详细规划(regulatory plan)“以城市总体规划或分区规划为依据,确定建设地区的土地使用性质和使用强度的控制指标、道路和工程管线控制性位置以及空间环境控制的规划要求”。

根据我国建设部2006年颁布的《城市规划编制办法》,城市规划编制一般分为总体规划和详细规划两个阶段。大中城市根据需要,可以在总体规划的基础上编制分区规划。详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划。从规划的层面来看,我国城市规划可以分为战略层面和操作层面,总体规划被视为战略层面,详细规划属操作层面。控制性详细规划将以上两个层面衔接起来,以总体规划或分区规划为依据,以土地使用控制为重点,详细规定建设用地的性质、使用强度和空间环境,强调规划设计与管理 and 开发相衔接,是规划管理的依据,并指导修建性详细规划的编制。

控制性详细规划作为衔接城市总体规划和修建性详细规划的关键性编制层次,既有整体控制要求,又有局部控制要求;既能延续并深化总体规划意图,又能对城市片区及地块建设提出可直接指导修建性详细规划编制的准则。同时,控制性详细规划作为管理城市空间资源、土地资源和房地产市场的一种公共政策,适应了我国城市快速发展的需要,可以实现规划管理的最简化操作,大大缩短了决策、规划、土地批租和项目建设的周期,提高了城市建设的效率。

（三）控制性详细规划编制的目标

控制性详细规划编制的目标是指在城市总体规划的指导下，制定所涉及的城市局部地区、地块的具体目标，并提出各项规划管理控制指标，直接指导各项建设活动。具体表现在：

（1）明确所涉及地区的发展定位，与上位的城市总体规划、分区规划中的相应内容相衔接，使之能够进一步分解和落实，确定该地区在城市中的分工；

（2）依据上述发展定位，综合考虑现状问题、已有规划、周边关系、未来挑战等因素，制定所涉及地区的城市建设各项开发控制体系的总体指标，并在用地和公共服务设施、市政公用设施、环境质量等方面的配置上落实到各地块，为实现所涉及地区的发展定位提供保障；

（3）为各地块制定相关的规划指标，作为法定的技术管理工具，直接引导和控制地块内的各类开发建设活动。

（四）控制性详细规划的主要内容

控制性详细规划主要以对地块的用地使用控制和环境容量控制、建筑建造控制和城市设计引导、市政工程设施和公共服务设施的配套，以及交通活动控制和环境保护规定为主要内容，并针对不同地块、不同建设项目和不同开发过程，应用指标量化、条文规定、图则标定等方式对各控制要素进行定性、定量、定位和定界的控制和引导。

按照自2006年4月1日起施行的《城市规划编制办法》，控制性详细规划应当包括下列内容：①确定规划范围内不同性质用地的界线，确定各类用地内适建、不适建或者有条件地允许建设的建筑类型；②确定各地块建筑高度、建筑密度、容积率、绿地率等控制指标，确定公共设施配套要求、交通出入口方位、停车泊位、建筑后退红线距离等要求；③提出各地块的建筑体量、体型、色彩等城市设计指导原则；④根据交通需求分析，确定地块出入口位置、停车泊位、公共交通场站用地范围和站点位置、步行交通以及其他交通设施，规定各级道路的红线、断面、交叉口形式及渠化措施、控制点坐标和标高；⑤根据规划建设容量，确定市政工程管线位置、管径和工程设施的用地界线，进行管线综合，确定地下空间开发利用的具体要求；⑥制定相应的土地使用与建筑管理规定。

控制性详细规划的管理是通过指标的制定来实现的。规划控制指标可以分为强制性指标和引导性指标。按照《城市规划编制办法》（2006），控制性详细规划确定的各地块的主要用途、建筑密度、建筑高度、容积率、绿地率、基础设施和公共服务设施配套规定应当作为强制性内容；人口容量、建筑形式、体量、风格、色彩要求及其他环境要求等为引导性内容。前者是必须执行的，后者则是参照执行。由于控制性详细规划的强制性内容是规划管理中要求强制执行的内容，因此对土地使用者具有较大的约束。

在控制性详细规划中引入城市设计导则，是借鉴欧美国家经验，强化城市设计内容的尝试。城市设计导则是针对规划区城市环境面貌的指导性准则，

对影响空间景观的元素提出相对具体的设计建议和要求，包括建筑立面风格、材料、色彩、体量、夜间照明及城市家具、环境小品等。

二、控制性详细规划的特征

控制性详细规划是伴随着中国城市规划理论及实践的变革而出现的。它代表了一种新的规划理念，表明了中国城市规划管理从终极形态目标走向动态控制的不断渐进的过程。与以形体设计为特征的传统修建性详细规划相比，它还代表一种新的技术手段，实现了规划设计与规划管理有机结合。

（一）控制引导性和操作灵活性

控制性详细规划既可以适应社会经济环境的变化，也可以满足城市建设的快速发展对规划提出的新要求。控制性详细规划的控制引导性主要表现在对城市建设项目具体的定性、定量、定位、定界的控制和引导，这既是控制性详细规划编制的核心问题，也是其不同于其他规划编制层次的首要特征。控制性详细规划通过技术指标来规定土地的使用性质（《城市用地分类与规划建设用地标准》（GBJ 137—90）中的小类）和使用强度，以土地使用控制为主要内容，以综合环境质量控制为要点，从以下6个方面进行控制：土地使用性质细分及其兼容范围控制；土地使用强度控制；主要公共设施与配套设施控制；道路及其设施与内外交通关系控制；城市特色与环境景观控制；工程管线控制。控制性详细规划通过对土地使用性质的控制来规定土地允许建什么，不允许建什么，应该建什么；通过建筑高度、建筑密度、容积率、绿地率等控制指标来控制土地的使用强度，控制土地建设的意向框架，从而达到引导土地开发的目的。

控制性详细规划的操作灵活性一方面表现在通过将抽象的规划原理和复杂的规划要素进行简化和图解，从中提炼出控制城市土地功能的基本要素，从而实现城市快速发展条件下规划管理的简化操作，提高了规划的可操作性，缩短开发周期，提高城市开发建设效率；另一方面，控制性详细规划在确定必须遵循的控制指标和原则外，还留有一定的“弹性”，如某些指标可在一定范围内浮动，同时一些涉及人口、建筑形式、风貌及景观特色等指标可根据实际情况参照执行，以更好地适应城市发展变化的要求。

（二）法律效应

法律效应是控制性详细规划的基本特征。控制性详细规划是城市总体规划法律效应的延伸和体现，是总体规划宏观法律效应向微观法律效应的拓展。控制性详细规划编制工作，是城市开发的前期工作，是控制土地出让、转让的依据。控制性详细规划的文本、图则互相匹配，各自关联，从投入开发的土地总量、土地使用性质和开发强度、土地开发时序等三方面共同制约着城市土地开发建设活动。因此，控制性详细规划超越了规划设计的范畴，成为城市规划管理的依据和手段之一，其成果具有明显的法律约束功效。1992年年底颁布实施的《城市国有土地使用权出让转让规划管理办法》（1992年建设部令第22



号),明确了出让、转让城市国有土地使用权之前,应当编制控制性详细规划;2006年4月1日起实施的《城市规划编制办法》,对控制性详细规划的编制内容和要求以及其中的强制性内容进行了明确规定。这些法规都为控制性详细规划在规划管理中的法律效应提供了依据。

(三) 图则标定

图则标定是控制性详细规划在成果表达方式上区别于其他规划编制层次的重要特征,是控制性详细规划法律效应图解化的表现。它用一系列控制线和控制点对用地和设施进行定位控制,如地块边界、道路红线、建筑后退线、绿化控制线及控制点等。控制性详细规划图则在经法定的审批程序后上升为具有法律效力的地方法规,具有行政法规的效能。

(四) 开发导向

在我国由计划经济向市场经济转变这一宏观背景下产生的控制性详细规划与传统的详细规划相比,最大的不同在于它是直接面向市场的规划手段。因此,控制性详细规划的目的更侧重于强化政府的综合调控职能,使政府能够在建设项目、投资来源、建设时序等因素都不太确定的情况下,通过对土地的开发控制来引导开发商在城市规划的整体安排下从事建设活动。控制性详细规划实施的手段不一定是通过政府直接投资进行,而是以政府制定的控制性详细规划作为土地使用框架,吸引各方投资进行开发。

三、控制性详细规划的作用

从20世纪80年代我国城市规划界开始尝试编制控制性详细规划至今,通过借鉴国外经验和20多年来的本土化、地方化,控制性详细规划在相当程度上满足了当今城市规划工作的需要,本身也得到了较大的发展。作为一种切实有效的、强有力的规划手段,控制性详细规划已经成为协调规划设计与建设管理的桥梁,针对城市规划管理的一切政策的制定和制度改革几乎都和它有关,在城市建设管理中的地位和作用日益凸显。特别是2000年以后,我国许多城市大规模地编制控制性详细规划,深圳、成都、无锡、济南等城市都提出了控制性详细规划“全覆盖”的目标,对控制性详细规划的重视达到了空前的程度。具体来说,控制性详细规划的作用表现在以下4个方面。

(一) 承上启下, 强调规划的延续性

在我国的城市规划体系中,控制性详细规划的核心价值即在于“承上启下”,主要体现在规划设计与规划管理两个方面。在规划设计上,控制性详细规划作为总体规划、分区规划和修建性详细规划之间的环节,是详细规划编制阶段的第一编制层次,以量化指标将总体规划的原则、意图、宏观的控制转化为对城市土地乃至三维空间定量、微观的控制,从而具有宏观与微观、整体与局部的双重属性,确保了规划体系的完善和连续。在规划管理上,控制性详细规划将总体规划宏观的管理要求转化为具体的地块建设管理指标,使规划编制与规划管理及城市土地开发建设相衔接。

（二）与管理结合、与开发衔接，作为城市规划管理的依据

“三分规划，七分管理”是城市建设成功经验。在城市土地有偿使用和市场经济体制条件下，城市规划管理工作的关键在于按照城市总体规划的宏观意图，对城市每块土地的使用及其环境进行有效控制，引导各项开发建设活动。控制性详细规划填补了形体示意规划的缺陷，将抽象的规划原理和复杂的规划要素进行简化和图解化，将规划控制要点用简练、明确的方式表达出来，最大程度地实现了规划的可操作性，作为控制土地批租、出让的依据，通过对开发建设的控制正确引导开发行为，使土地开发的综合效益最大化，实现社会效益、经济效益和环境效益的统一。

控制性详细规划增强了规划的“弹性”和可操作性，是规划与管理、规划与实施衔接的重要环节，是规划管理的必要手段和主要依据，是进行建设项目许可的重要前提条件，并直接为规划管理人员服务。控制性详细规划的形成和发展，初步适应了投资主体多元化带来的利益主体多元化和城市建设思路多元化对城市规划的冲击，较好地适应了市场经济体制下城市规划管理的需要，为政府控制和引导城市土地开发提供了最直接的工具，是我国城市规划体系建立以来最重要的成就之一，同时也为推进我国城市管理的规范化起到了积极的作用。

（三）体现城市设计构想

控制性详细规划可将城市总体规划、分区规划中宏观的城市设计构想，以微观、具体的控制要求加以体现，并直接指导修建性详细规划及环境景观设计等的编制。控制性详细规划对城市设计主要以引导为主，以建筑色彩、建筑形式、建筑体量、建筑群体空间组合形式、建筑轮廓线等为控制对象，按照美学和空间艺术处理的原则，从建筑单体环境和建筑群体环境两个层面对建筑设计和建筑建造提出指导性的综合设计要求和设计框架。控制性详细规划既避免了传统详细规划中建筑布局的僵硬，为基地的使用者预留了一定的灵活性，又避免了更大程度的随意性，在一定程度上保证了开发的秩序。

（四）城市政策的载体

城市政策是一定时期内为实现城市发展的某种目标而采取的特别措施。相对于城市规划原则来说，城市政策的针对性更强。控制性详细规划作为管理城市空间资源、土地资源和房地产市场的一种公共政策，在编制和实施过程中都包含诸如城市产业结构、城市用地结构、城市人口空间分布、城市环境保护等各方面广泛的政策性内容，通过传达城市政策方面的信息，在引导城市社会、经济、环境协调发展方面具有综合能力。城市开发过程中各类经济组织和个人可以通过控制性详细规划所提供的政策，辅以城市未来发展的相关政策和信息来消除开发项目决策时所面对的不确定性和风险，从而促进资源的有效配置和合理利用。



第二节 我国控制性详细规划产生的背景与发展历程

控制性详细规划成为我国城市规划编制体系中的一个重要组成部分,有其历史的必然性。它产生于我国实行改革开放、计划经济体制向市场经济体制转变,城市土地使用制度出现重大变革,由无偿无限期使用转向了有偿有限期使用,土地进入市场,土地的价值规律发挥作用的大背景下。在这一社会背景下,如何对城市土地这一资源进行有效的利用和分配,是我国城市建设、开发、管理面临的重要挑战。从城市规划管理的角度看,引进新的控制手段和方法来解决城市建设面临的种种新问题显得尤为迫切。

一、城市建设方面的要求

(一) 土地使用制度改革提出新问题

长期以来,我国城市土地使用制度实行无偿、无限期的行政划拨制度,土地的经济效益得不到发挥,土地资源浪费严重。1987年深圳市实行了国有土地有偿出让制度,以此为开端,我国城市土地使用逐步由无偿划拨向有偿使用过渡,从完全的计划模式向市场模式过渡。在市场模式中,土地的有偿使用使土地作为基本生产要素可以进行商品化经营,土地资源由市场这一“无形的手”进行调配,按照“价高者得”原则,土地使用权最终属于能够支付最高租金的使用者,土地价值将能获得经济上的最大实现。在城市建设中,应当运用商品经济的价值规律和市场机制来调节土地的供需关系,利用土地的级差效益,调整和优化城市土地利用结构,合理配置土地,提高土地的利用效率。土地使用制度的转变,要求规划与之相适应,以满足土地招投标出让的管理及技术要求,这直接促进了控制性详细规划的引入与形成。

(二) 建设方式与投资渠道变化带来新要求

土地的有偿使用,使土地开发的投资者由单一的城市政府变为国家、集体、个人及企业等多方,出现了投资渠道的多样化和利益主体的多元化。例如,上海市虹桥经济技术开发区采用土地批租制度进行土地出让,成功引进外资,1988年以2800万美元出让虹桥开发区第26号地块1.29万 m^2 。50年的土地使用权。

不同的投资者对城市开发建设的要求也各有不同,这就要求规划能适应这种多元化的需求。同时,城市开发建设的方式也多种多样,零星建设、无序建设和盲目建设等自行分散建设方式严重影响了城市的合理布局和城市面貌的完整性,致使市政工程建设不完善、环境质量低下。而成片、综合的开发建设方式则可使城市建设按照城市规划有序地进行,其综合开发的产品主要是土地和房屋,这些产品均可作为商品进入市场交换,从而促进房地产业的发展。

1989年,桂林市中心区控制性详细规划(图1-2-1、图1-2-2)根据规划和实际建设的要求,按照区、片、地块三级划分土地,规划地块不宜太小或

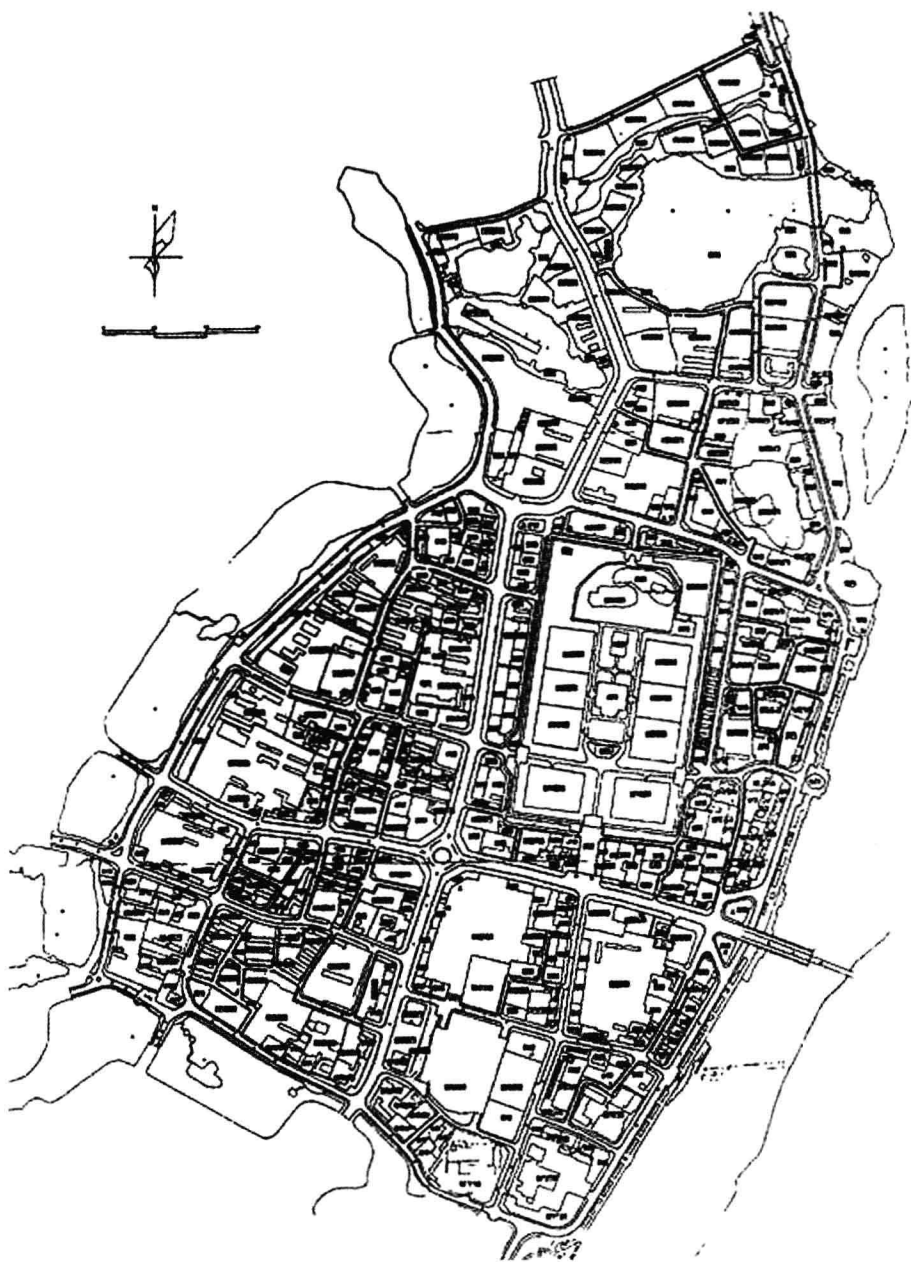


图 1-2-1 桂林市中心
区详细规
划——用地
规划图

过大，以便于组织统一建设，并能使本规划地块内形成相对协调统一而又富于表现力的建筑群面貌。为了能够适应城市建设的需要，体现上一层次规划的意图和目标，可将规划用地的综合指标体系分为控制性指标和引导性指标两大类。桂林市中心区详细规划采用 12 项指标构成的综合指标体系，对规划用地的建设进行控制和引导。

在这种情况下，控制性详细规划的层次、深度适宜，同时采取规划的语言

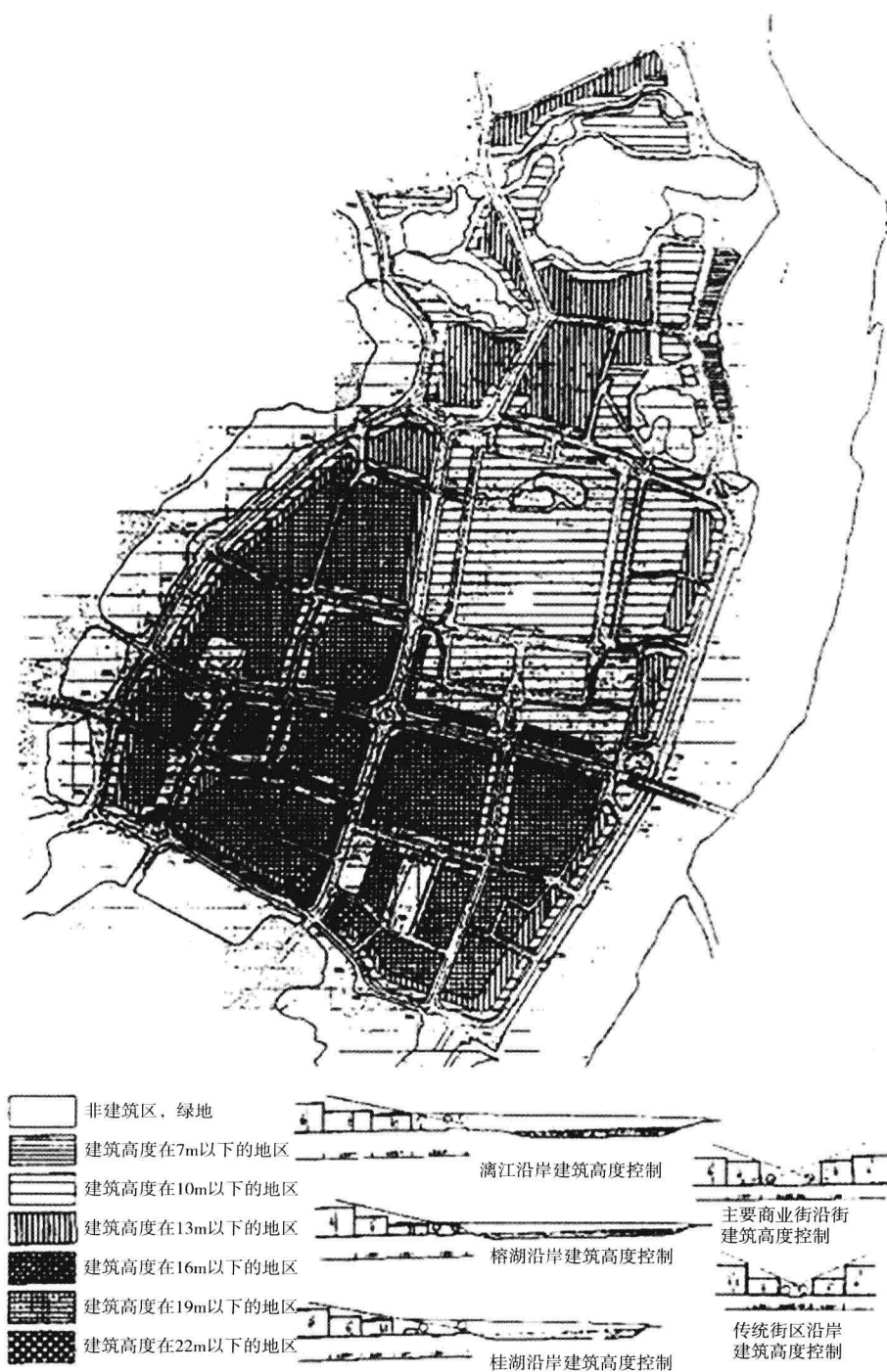


图 1-2-2 桂林市中心区详细规划——建筑高度控制引导图

图片来源: <http://www.china-up.com/project/showproject.aspx?id=188&title=>

言表述规划的原则和目标,并制定了详细的建设要素控制指标,成为城市建设的有效引导。控制性详细规划有助于城市土地开发的有效控制,使城市总体规划落在实处,保障城市的健康、有序发展。

(三) 城市经济、产业等结构的大调整所提出的新要求

从20世纪70年代开始,经济全球化逐渐席卷全世界,城市在世界经济和当地经济中的地位更加重要,城市间的全球化竞争更趋明显,城市在区域中所处的地位、承担的角色与职能分工也随之变化,这都会通过城市的结构、用地布局及构成反映出来。此外,城市产业结构是涉及城市性质、经济效益、发展方向的一个基本内容,它的水平高低、合理与否直接影响城市发展的各个方面。产业结构的调整,必然引起城市土地配置和城市空间形态的变化。对此,城市规划应该加以积极的引导,并在方法、理念上提出相应的对策。

二、规划管理方面的要求

(一) 土地管理的观念与方法的转变

城市土地使用制度的改革,是我国经济体制改革中从理论到实践上一次重要转变,对于城市土地管理的观念和方法也带来了很大的冲击。在城市土地市场中,城市土地既是资源,又是城市资产,城市土地不再无偿使用,城市政府要通过城市土地的批租、出让、转让等方式获得利益,并把收益用于城市公用事业。在土地投放上,也不再是采用有计划的行政划拨模式,而是根据城市土地的供求情况,采用分期、分批的方式投放市场。例如,通过控制性详细规划提供指标要求,某市经济技术开发区共出让土地11块,面积7.2万 m^2 ,引进外资达22.38亿美元,每平方米土地引进外资超过3000美元,显示出土地制度改革带来的巨大经济效益,其中土地出让所带来的收益也为城市的公用事业提供了资金。在城市土地管理中,可以运用价值规律,用经营的方式实现土地资源的最优配置,控制性详细规划为此提供了一个有效的手段。一方面,根据区位的不同,采用不同的控制要求,合理确定土地价格;另一方面,在行政调节之外,要依靠经济、法律、技术并用的调节手段来实现城市规划的意图。

(二) 房地产开发管理方式的转变

随着社会主义市场经济体制的建立,房地产市场也蓬勃发展,城市土地使用制度的改革给城市土地使用带来了生机和活力,也给房地产开发管理提出了新的任务和要求,使得房地产开发管理不再仅限于批地、审图等工作。为合理利用城市土地,提高土地的效益,我国在土地的投放中引入市场机制,采用招投标的方式,由中标者进行开发,并由政府以控制性详细规划为依据对房地产开发活动进行有效的干预,形成对房地产开发的支持、引导、制约三者并重的管理模式。

三、新形势下对规划设计工作的要求

(一) 城市规划要适应规划管理工作的要求

市场经济条件下的规划管理工作, 不仅比计划经济时代的工作量大, 而且更加艰巨复杂, 对规划决策的科学性和管理的效率也提出了更高的要求, 这就需要在微观层面上提供一种规划方法, 使其可以在上一层次规划的指导下, 编制出简练、明确、具体、具有较强的实施性和操作性的规划成果, 并便于将其制定或转化为规划管理实施条例, 控制性详细规划的出现正满足了这些要求。控制性详细规划把规划指标分解到具体的地块上, 其量化的指标涵盖了经济效益、社会效益和环境效益的要求, 同时便于为每一块城市土地的出让和转让提供招标标底条件与管理准则, 有利于对修建性详细规划的管理, 为具体建设项目提供规划设计条件, 较好地满足了新形势下规划管理的要求。

(二) 要求规划具有弹性

在引入控制性详细规划之前, 总体规划过于原则化, 修建性详细规划虽然明确、直观, 但却缺乏灵活性和弹性, 在建设计划、任务、投资均未落实的情况下编制的修建性详细规划很容易与实际相背离而不能实现。控制性详细规划在对土地进行地块划分的基础上, 对不同地块提出了详细的开发控制指标, 这种指标体系简单明了, 易于操作管理, 维护了规划的原则性与严肃性。同时, 控制性详细规划具有一定的灵活性和弹性, 它不仅明确了每块土地的使用性质和地块的控制指标, 还提供了一定的弹性范围, 比如规划地区用地性质的兼容性、用地控制指标的变化幅度等, 这些特征满足了城市发展中的不确定性所要求规划应具备一定弹性的需要。

(三) 要求微观(详细规划)层次规划符合总体规划的意图

在我国的城市规划体系中, 控制性详细规划占据了极其特殊的地位, 其上位规划为总体规划(包括分区规划), 下位规划为修建性详细规划。总体规划是一定时期内城市发展的整体战略框架, 研究的是城市土地利用、总体布局、发展方向等战略层面的问题, 不可能对每一个地块提出详细、明确的规划要求。修建性详细规划是对小范围内城市开发建设活动所进行的总平面布局 and 空间形体组织, 它提供的是用于具体项目建设的蓝图。从总体规划到修建性详细规划, 是一个从宏观到微观, 从战略层面到操作层面的过程。如果在城市具体项目建设过程中, 对规划范围内的现状、环境、发展、功能联系、建设配套等一系列问题的整体性综合研究不够, 很容易脱离整体、脱离实际, 缺少地方特色和城市特色, 甚至造成建设性破坏。因此, 控制性详细规划作为两者之间有效的过渡与衔接, 起到深化总体规划和指导修建性详细规划的作用, 确保城市规划体系的完善和连续。

(四) 要求具体体现城市设计构想

城市设计是对城市空间环境所作的整体构思和安排, 贯穿于城市规划的始终。在控制性详细规划中, 城市设计导引的编制体现了城市设计的构想, 可以以对区域的建筑形象进行控制, 以便取得整体协调的效果, 并能有效地指导