

控制性详细规划

沈磊 主编



新型城镇化时期城市规划理论与实践探索丛书

控制性详细规划

RESEARCH & EXPLORATION OF CONTROL
DETAILED PLANNING

沈磊 主编



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 / 沈磊主编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2015.9

(新型城镇化时期城市规划理论与实践探索丛书)

ISBN 978-7-112-18450-7

I. ①控… II. ①沈… III. ①城市规划—研究 IV. ①TU984

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第208540号

责任编辑: 张惠珍 张鹏伟

责任校对: 李欣慰 刘 钰

新型城镇化时期城市规划理论与实践探索丛书

控制性详细规划

RESEARCH & EXPLORATION OF CONTROL DETAILED PLANNING

沈磊 主编

*

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

北京锋尚制版有限公司制版

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092毫米 1/16 印张: 15 1/4 字数: 306千字

2015年9月第一版 2015年9月第一次印刷

定价: 99.00元

ISBN 978-7-112-18450-7

(27695)

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)

本书编委会

主 任：尹海林

委 员：严定中 李春梅 沈 磊 师武军
王绍妍 范鸿印 刘 薇 郑向阳

主 编：沈 磊

副 主 编：李津莉 韩仰君 王绍妍

编 写 组：谢爱华 鲁世超 王 通 马晓萱 谢水木
杨夫军 张津诚 曹红斌 马 松 王亚男
郭 珊 杨慧萌 周月辉 李 静 田凤强
刘 婕 康红安 王 浩 蒋 寅 崔世清
张大庆 王佳怡 艾 伟 张 华 文 辉
秦 维 高岩松 马春华 张 虹 吕 晶

控制性详细规划（以下简称“控规”）的理念起源于19世纪的德国，由最初的道路控制制度发展而来，逐渐演化为道路控制与地块区划制度，形成了对空间进行统一规划的思想。在此后的100多年间，控规的理念为欧美各国所采用，并根据各自国情在具体实践中不断调整与深化，如今都已发展成为较完备的规划管控体系。各国的控规体系之间共性与特性并存，都在对城市开发和城市空间的控制与引导的过程中积累了丰富的实践经验。

我国的控规是在20世纪80年代随着社会主义市场经济体制的建立与发展以及城市土地的有偿使用而从国外引入的规划方式与技术手段。在控规引入中国的30年间，全国各地先后采用并发展了控规，在结合中国特色与地方实际的前提条件下，进行了大量实践方面的探索和理论的总结，控规从最初的“舶来品”成为真正能够指导我国城市规划的制度和手段，各地在探索中形成了以中国国情为基本共性，又各具地方特色的控规体系。随着社会主义市场经济不断发展完善，经济体制与政治体制改革不断深化，我国政府以及广大城乡规划工作者对控规的认识不断拓展，控规逐渐由原来的“空间设计的纯技术工作框架”转变为“政府管理城市空间资源、土地资源和房地产市场的一种公共政策”，已经成为我国城市规划编制与管理体系中不可缺少的重要组成部分。

经历了改革开放的30多年，我国的城镇化正处在快速发展的阶段，市场化与国际化程度大大加深，技术的革新广泛地影响了人们的思维和行为方式，政治、经济、文化等领域正在经历着快速而深刻的变革，在这样的时代背景下，城镇化不再是“造城运动”，而是人的城镇化，更加注重城镇化的质量，城市的发展越来越关注人与人、人与社会、人与自然的的关系。因此，快速发展着的城市需要与时俱进的控规为指导。走过30年的历程后重新反思控规的本质，从多学科的视角审视控规所应承担的使命，回顾与总结控规在国内外实践中的经验与缺陷，为我国在新时期控规体系的发展指明了方向。

从“舶来品”到融入中国特色的过程中，全国各个城市都在探索符合自身实际的控规体系。天津市创造性提出了“一控规两导则”的控规编制体系，以期满足社会经济发展及城市建设的需要，顺应高质量城镇化的新时期要求。“一控规两导则”体系从理论层面借鉴了国内外优秀经验，吸收了多学科理论成果，把握住城市规划管理的发展趋势；在实际操作层面建立了较完备的控规编制与执行流程，制定了科学有效

的管控指标，对城市空间形态实现了系统性的引导。但是，控规作为城市规划管理的手段，其所要面对的是不断发展着的城市，所要解决的是城市建设中不断出现的新问题、新需求。因此，在实施过程中仍将不断加深对控规本质的认识，改进工作方法，丰富技术手段，以可持续发展的观念指导城市建设，从而适应快速发展着的城市的要求，引领中国特色的控规体系发展方向。

目 录

前言

第一章 绪论	001
第一节 研究背景与意义	001
第二节 国内外研究动态	002
第二章 基础研究	004
第一节 控规在我国的发展历程	004
第二节 控规的本质与特性	009
第三节 控规本质的要求	013
第三章 理论研究	015
第一节 控规多学科理论研究	015
第二节 控规编制技术方法的理论研究	034
第四章 实证研究	051
第一节 国外控规实践探索分析	051
第二节 国内相关实践探索分析	100
第三节 控规编制与实施中存在的问题	109
第五章 编管体系的变革与创新	115
第一节 编管体系变革的必要性	115
第二节 以天津为例的控规创新探索	118
第三节 控规系统建设的维护与管理	144
第四节 天津控规探索的总结提炼	157
第五节 天津控规探索的案例分析	161
第六节 控规指标体系的扩展探索	215
第七节 编管体系发展创新的方向	232
结语	235

第一章

绪论

第一节 研究背景与意义

一、研究背景

不同时代背景下的城市规划有着相同的特点：一是均有与之社会管理需求相适应的城市规划与建设实施；二是总要体现管理者的志向、意图、政策和目标；三是城市规划的制定是城市规划法规体系、行政体系、编制和技术体系在调控利益主体行为上直接或间接的综合反映。我国控制性详细规划的产生与发展也不例外：一是应对市场经济体制面对的土地开发、城市发展整体控制管理的实际情况应运而生；二是其秉承的原则是公平、公开、公正，因此要求整体、长远与动态、权益平衡、相互协调；控规一定是在市场经济较成熟或发展速度较快的城市率先发展与完善；此外，控规正朝向作为一个基于资源、环境、安全承载底线要求，适应城市经济社会发展需要而不断深化完善的动态的公共政策集合的方向发展。

在我国的城市规划发展进程中，控规的法定地位不断提高，2008年1月施行了《城乡规划法》，控规的法定地位被空前推高。然而在控规的实际编制和运作过程中，面对产生的各种问题，包括温州、深圳、天津在内的各大中城市根据控规的含义和自身的实际进行了各种各样的探索和尝试，尤其在控规的分级、分层、分类编制与管理方面基本形成了共识。在控规的分级上，握有充分的自由裁量权，解决问题程序可本地化运行；在控规的分层上，也是为了分级管理，强化规划体系的中间层次的过渡与支撑（承上启下）作用，适应法定地位要求的全覆盖，确保不降低快速发展期城市建设的规划行政许可效率；在控规的分类上，对特定意图区施行区别化控制管理，在确保控规底线的前提下，尽量减少控制要素，以适应面临的不确定性，增加控规的弹性。同时，控规在中国实践的30余年中也面临了诸多困境，处在不可或缺又亟待完善的状态。

二、研究意义

控规最初作为城市空间设计的技术手段被引入中国已有30年时间。在这期间，全国各地都在进行着适合自身发展情况的探索，控规的理论研究水平与实践经验不断提高，基本形成了较完善的制度体系，城市规划管理的作用显著。然而，各地在探索与实践的过程中存在并积累了很多问题，例如应对快速变化的市场时仍不够灵活，公共服务的理念贯彻仍不够深入。在市场更加开放、城镇化品质更为人所关注的趋势下，重新审视中国的控规体系发展尤为重要。基于上述背景，本课题研究旨在梳理控规制度的发展脉络，总结国内外控规制度的发展经验，以天津“一控规两导则”体系的探索作为重点案例进行研究，希望能够以此为中国特色的控规体系提供借鉴，指明未来发展方向。

第二节 国内外研究动态

关于控规和相似规划的研究，近年来一直是个热点问题。国内外不少的国家、地区和城市均在相关领域进行了研究和实践，以下予以分述：

一、国内外控规编制和管理研究

近年来国内城市在控规领域一直进行着探索。如，深圳等城市对法定图则的研究实践一度给其他城市提供了样本；北京等城市在控规的动态维护方面进行了有益的尝试；其他城市如上海、广州、南京、武汉、成都、济南等也都在控规领域形成了符合自身实际情况的体系模式。

同时，国外和我国港台地区在与控规相似的规划和管理领域所进行的研究和形成的模式是非常有益的借鉴。考虑到发展模式和文化传统的相似性，我们将重点参考东亚国家和地区的案例，如日本、韩国、新加坡，都在如何以规划应对和控制城市建设，达到共同效益的最大化方面形成了具有自身特色的模式。我国的香港和台湾地区也在此方面为我们提供了更为直接的参考案例。

二、国内外控规和相似规划的研究总结

在参考了大量国内外控规和相似规划研究成果的基础上，认识到我国在控规研究上的不足之处——对决定控规存在、运作、成效的内在动因研究不足。具体来说，控规与社会经济的适应性是其产生与发展的核心因素，对控规的产生与发展历程的研究

有助于对控规内在因素的理解。然而我国对于控规的研究以技术性的研究占绝对主导，将控规作为一种规划技术，多是研究其编制内容与方法，较片面地试图通过技术改革推进控规的发展，但对控规的内涵、属性、定位等基础性研究以及对控规的编管规则、程序、运作机制等制度性研究严重缺乏。究其原因，从事规划理论研究与实践的大多是技术人员，立足于结果导向，注重实际成果的展示而忽视概念性的问题或借鉴过程的合理性，在对国外经验的学习借鉴中倾向于选择技术性的内容或仅从纯粹的技术角度理解，更多的是直接套用国外的指标体系，缺乏管理实施的体验与深入思考，容易导致“已经走得太远，以至于忘了当初为何出发”的问题。

结合国内外控规及相似规划的研究借鉴和我国当前控规研究的误区，能够得出几点经验和启示：第一，控规的目的，就是要解决城市在社会经济发展过程中围绕土地使用所产生的各种问题，通过规划管理手段，协调各方利益需求，保障公共利益的最大化。第二，要根据自身的实际情况和发展阶段，采取最适合的模式，并根据发展的变化，形成弹性的控制体系。第三，控规属于法定规划，用于直接的规划管理，因此一定要建立规范化的制度体系和便于管理操作的系统平台，并有明确的规定与之相配合。

第二章

基础研究

第一节 控规在我国的发展历程

一、规划观念引入阶段

1980年，美国女建筑师协会来华进行学术交流，带来了一个新的概念，即土地分区规划管理（区划法，Zoning），从此规划学术界开始了对国外尤其是欧美区划技术的研究，借鉴并应用于我国城市规划实践。

1982年为了适应外资建设的国际惯例要求，上海虹桥开发区编制了包括地块用地性质、用地面积、容积率、建筑密度、建筑后退、建筑高度限制、车辆出入口方位、小汽车停车位在内的共8项指标的土地出让规划，是借鉴了美国的区划技术而编制的详细规划，改变了传统的“摆房子”的做法，成为中国控制性详细规划的先河之作。

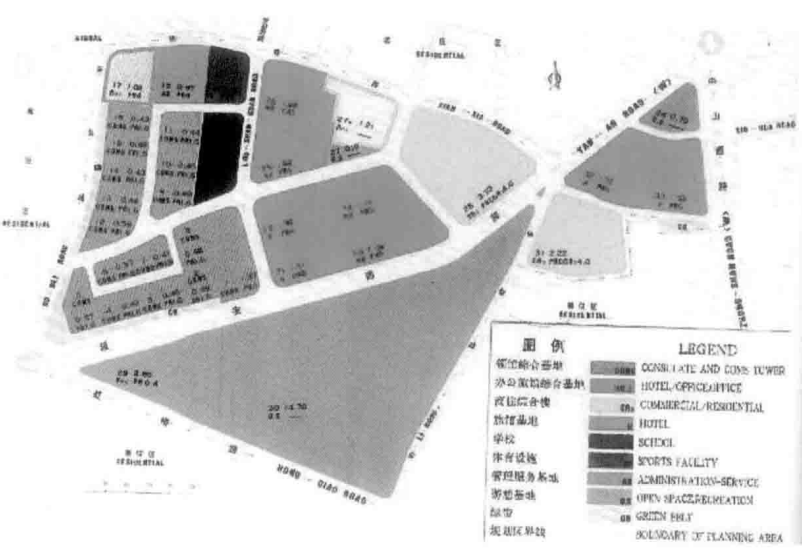


图2-1-1 上海虹桥开发区

1986年8月，城乡建设环境保护部向上海市城市规划局下达了“上海市土地使用区划管理法规的研究”课题。课题组对国内外城市土地使用区划管理情况进行了深入研究。在借鉴国外区划技术的基础上，从我国实际出发，提出了我国城市采取的土地使用管理模式应是规划与区划融合型，即分区规划、控制性详细规划图则、区划法规结合的匹配模式。1990年建设部组织专家对该课题进行评审，肯定了区划技术对土地有偿使用和规划管理走向立法控制的重大作用。

二、编制方法探索阶段

1987年，厦门、桂林等城市先后开展了控制性详细规划的编制工作。同济大学编制了厦门市中心南部特别区划，清华大学对桂林中心区进行了详细规划研究。通过这两项规划，初步形成了一套适应我国实际的、系统性的控制性详细规划编制方法。

在桂林中心区详细规划编制过程中，控制性详细规划正式命名，提出了综合控制指标体系12项。用综合指标体系控制城市建设，更能体现出规划工作的本质——对城市建设予以控制引导。综合指标体系的确定中引入城市设计研究以期控制建筑环境形成。区分了控制性指标和引导性指标。尽管在当时作为控规的早期探索存在着没有规划文本、规划指标的赋值缺乏科学依据、对于社会经济研究不足、控规缺乏弹性等问题，但无疑是中国控规实践的有益的探索。

中国城市规划设计研究院在苏州古城桐芳巷居住街坊改造规划中，对街坊用地进行了三个层次的区划，即现状综合评价区划、街坊改造开发经营意向性区划、街坊改造开发控制管理性区划，它拓展了综合指标体系，区分了可开发用地和公共设施用地，对于配套用地的保证和可出让土地的市场化进行了初步探索，将物质空间规划与改造实施的经营管理控制性规划结合起来；引入了地块经营的概念，同时对于地块最小单元的划分有了一定的认识，对旧区街坊改造作了投入产出的经济分析，为旧区街坊改造开发提供了规划依据。



图2-1-2 桂林中心区详细规划



图2-1-3 苏州桐芳巷改造规划

1987年，广州市开展了覆盖面积达70平方公里的街区规划，并制定颁布了《广州市城市规划管理办法》和《广州市城市规划管理办法实施细则》这两个地方性法规，使城市规划通过立法程序与城市规划管理衔接起来。

1988年，温州市城市管理局开展了温州市旧城控制性详细规划，制定了《旧城区改造规划管理试行办法》和《温州市旧城土地使用和建筑管理技术规定》这两个地方性法规。其在当时的先进性和借鉴作用在于：规划文本与地方法规体系相配套，具有法律效力便于管理实施；规划编制过程有设计人员、管理人员、市民代表等多方参与；分级管理，区分控制等级，突出重点，解决主要矛盾；针对地方情况增加对私人建房和开设商店的控制及规定；对于土地性质的相容性提出控制办法和管理依据；土地使用分类方法和代码使用了正在编制的国家规范。

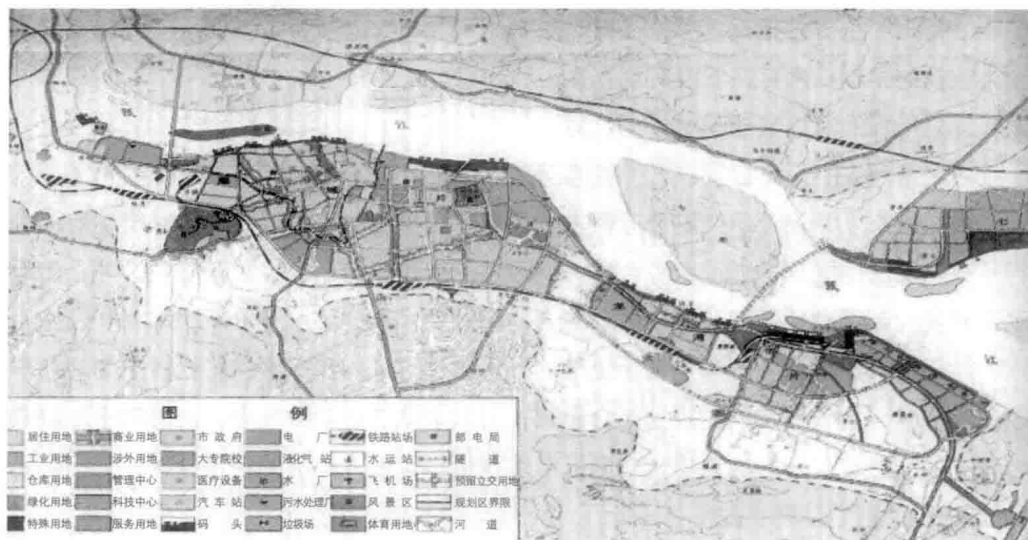


图2-1-4 温州旧城改造控制规划

1989年,汕头龙湖片区分区规划将分区规划做到控制性详细规划的深度,强调分区规划与控制性规划的衔接和规划控制配合,突出了控制重点与控制本质,对于可盈利、可转让设施强调符合经济规律,对于非盈利公共服务和市政设施强调保证与鼓励。根据规划的具体要求调整了用地分类,便于实现规划控制以保证公共利益:在一级分类时,将公共设施用地分为政府职能用地(学校、医院等)和综合用地(住宅、综合楼等),前者在于控制

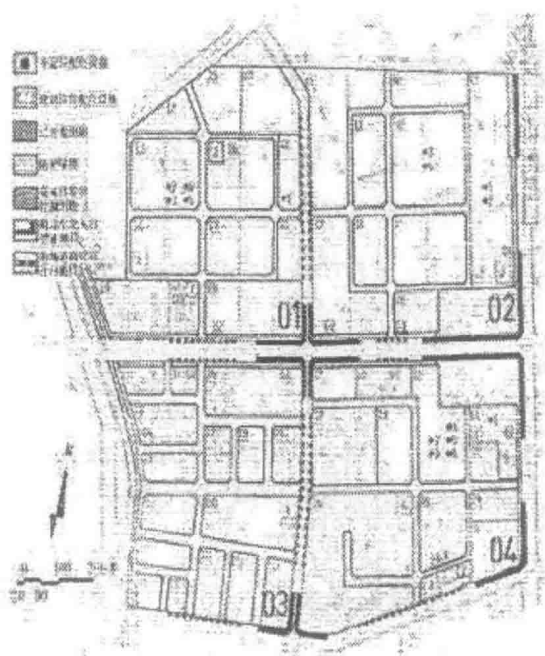


图2-1-5 汕头龙湖片区分区规划

不被占用,后者在于符合经济规律;在二级分类时将某些易被占用或忽视的设施单设一个小类,以便重点保证。对于社会服务体系根据重要性和是否盈利分为规定性、建议性和不可预见三种设施,分别给予定性定位、建议位置和不定位三种对策。对于综合指标体系在传统基础上进行了新的拓展,提出基本、主要、辅助和参考指标,基本指标为各类用地共有指标;主要指标根据用地性质的不同而有所选择;参考指标起补充和校核作用,特殊情况下可取代主要指标;参考指标用于宏观控制参考。此外,提出了具有通则意义的用地相容表,良好地解决了用地相容性问题;探讨了适应招商和开发组合工业街坊的设计模式。

1989年8月,江苏省城乡规划设计研究院承接了省建委的“苏州市古城街坊控制性详细规划研究”课题,于次年10月完成,该课题对控制性详细规划中几个重要问题,如规划地块的划分、综合指标的确立、新技术运用以及它同分区规划的关系等方面作了较详细的研究,并据此编写了《控制性详细规划编制办法(建议稿)》。

1991年东南大学与南京市规划局完成“南京控制性详细规划理论方法研究”课题,对控制性详细规划作了较为系统的总结。

三、法定地位确立阶段

1991年建设部颁布实施了第12号部长令《城市规划编制办法》,明确了控制性详细规划的编制内容和要求。

1992年建设部又下发了《关于搞好规划，加强管理，正确引导城市土地出让和开发活动的通知》，对温州市编制控制性详细规划引导城市土地出让转让的做法进行推广。

1992年，建设部颁布了第22号部长令《城市国有土地出让转让规划管理办法》，进一步明确出让城市国有土地使用权之前应当制定控制性详细规划，从而确定了控制性详细规划在土地市场化行为中的权威地位。

1995年，建设部制定了《城市规划编制办法实施细则》，进一步规范、明确了控制性详细规划的地位、具体编制内容和要求，使其走上了规范化轨道。

1998年，深圳市人大通过了《深圳市城市规划条例》，把城市控制性详细规划的内容转化为法定图则，它标志着深圳市以法定图则为核心的规划体系正式确立，为我国控制性详细规划的立法提供了有益的探索。

四、实践普及阶段

1995年开始，北京市着手编制《北京市区中心地区控制性详细规划》，其主要依据是《北京市城市总体规划》，通过对北京市区中心地区的土地使用性质和使用强度的细化和量化，对城市建设提出了更为具体的规定和要求，改控规成果于1999年经北京市人民政府批准并公布实施。

继北京之后，国内各城市先后颁布《控制性详细规划编制技术规定》等地方性法规，并陆续开始了大规模的控规编制工作。至2005年底，国内不少城市已经达到或接近“控规全覆盖城市规划区”。

五、发展成熟阶段

2004年9月，广东省人民代表大会通过并公布了《广东省城市控制性详细规划管理条例》，于2005年3月1日起正式实施，这是我国第一部规范控制性详细规划的地方性法规。该条例对广东省城市控制性详细规划的编制、审批、实施和修改以及相关的法律责任作出了明确规定。根据条例，非特殊情况，城市规划区内没有编制控制性详细规划的地块，主管部门不得办理建设用地的规划许可手续，不得办理土地使用权出让、划拨手续。《广东省城市控制性详细规划管理条例》的贯彻对于推进城乡规划管理体制变革，建立科学民主、公正透明、廉洁高效的规划管理体制，减少规划行政管理决策过程中的随意性，维护公共利益等具有十分重要的里程碑意义。

2006年4月1日修订版《城市规划编制办法》正式施行，该办法对控规的编制程序、具体内容和要求，控规编制和调整工作过程中的公众参与、信息公开及审批等也作出了严格规定。其中，第四十一、四十二条规定控制性详细规划编制主要应当包括

下列内容：

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；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；提出各地块的建筑体量、体型、色彩等城市设计指导原则；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；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具体要求，制定相应的土地使用与建筑管理规定；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。^①

从国内对于控制性详细规划的研究历程来看，目前在控规编制内容、方法和技术手段等方面的研究已渐趋成熟，研究重点逐渐转向其时效评价、法制建设等方面。

第二节 控规的本质与特性

控制性详细规划是具有中国特色的“舶来品”。它的原理和控制手段类似美国的区划、英国的发展规划和中国香港的法定图则，但内容、法定性和实施框架又不完全相同。^②

随着我国计划经济体制向市场经济体制的转型，我国的城市建设领域出现了新的情况，即土地使用权与所有权分离、国有土地的有偿出让与转让、房地产市场的出现、住房制度的改革等一系列的变化，使得各方关系更加复杂，众多矛盾不断出现，我国旧有的城市规划工作方法不再适应需要。在规划上，由于土地出让，传统的详细规划着重于总平面布局 and 空间形体组织的规划手法无法满足市场的需求，无法深化总体规划，缺乏规划的整体性和延续性，导致总体规划与传统的详细规划不论是时间上还是内容上的跨度越来越大，总体规划急需下一层次的规划来对它进行深化解释；在管理上，规划与管理严重脱节，单纯规划设计的技术手段不能适应城市发展的需要。于是，我国规划界迫切需要一种能够承接总体规划与修建设计，联系规划与管理的全新的规划类型，要通过控制和引导未来的建设开发，而不再是单一具象形态的限定。

① 汪坚强，于立. 我国控制性详细规划研究现状与展望[J]. 城市规划学刊，2010，(3).

② 田莉. 我国控制性详细规划的困惑与出路——一个新制度经济学的产权分析视角[J]. 城市规划，2007，31(1).

一、控规产生的必然性

（一）总体规划与传统的详细规划之间需要有效的衔接

随着时代的发展，原来传统意义上的详细规划越来越不适应实际城市建设与管理的需要。首先是城市总体规划与详细规划之间很难衔接。一方面，城市总体规划主要研究确定城市发展目标、原则、战略部署等重大问题，不可能对城市中的每一个地块提出详细、明确的规划要求；另一方面，我国传统的详细规划受前苏联的影响，适应计划经济的需要，一直体现为一种物质型的规划形式，俗称“摆房子”。这样的详细规划在建设计划、任务和资金得以落实的计划经济体制下，具有一定的可行性，但也存在着对规划周边环境影响、功能联系和建设配套的整体性研究不够，很容易脱离实际问题，甚至造成建设性破坏。城市规划的图纸通过规划管理来实现，而城市总体规划过于原则，传统的详细规划又缺乏灵活性和弹性，致使在执行规划管理过程中，规划可操作性不够。

（二）传统的详细规划不适应新形式变化的需要

传统的详细规划更多地是关注建设基地内部如何协调布局，而对于新的以土地有偿出让为基础的多种经济要素投入的房地产的开发的建设控制与管理来说，关注更多的是考虑开发地块对周边环境以及该地区总体布局、设施配套和公共利益的影响，内部如何处理仅仅是开发建设主体的市场行为，在不影响外部社会整体利益的条件下，应该享受一定的自由选择权利。何况在城市实施土地有偿出让和转让时，建设项目在建设计划和投资上不一定得到全面的落实。因此，城市规划急需跳出传统详细规划的圈子，形成一套以适应城市建设控制管理的新型详细规划类型，即控制性详细规划。

（三）规划实践的历史必然

控制性详细规划这一新的类型出现是在形式所迫的实践中产生的，改革开放初期，除了计划内项目之外，还出现了大量的计划外项目、外资企业和个体经济，城市土地有偿使用和住房制度改革使城市建设商品的生产者、经营者、消费者陆续登上城建舞台。上海、广州、温州等地都是中国商品经济最发达的地区，因此，在这些地区率先进行的控制性详细规划的尝试也是历史发展的必然。而后在全国范围内推广这一规划经验也便形成了控制性详细规划编制规范化的趋势。

（四）经济发展背景下控制性详细规划的新任务

1. 政府职能转变促进控制性详细规划地位提升

政府部门的职能转变主要是因为市场经济发展趋于成熟、稳定，从而带动在政治体制上的改良。主要体现在，政府部门间接接管市场管理，以宏观层面的调控政策逐渐取代微观层面的管理体制，并逐步实现和满足公共利益服务政策的间接管理。从规划体系来讲，处于上位的总体规划，其基础性越来越明显，控规核心作用和实践中的