

城市规划资料集

第四分册 控制性详细规划

总 主 编 中国城市规划设计研究院
建设部城乡规划司

第四分册主编 江苏省城市规划设计研究院

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市规划资料集(四)控制性详细规划/江苏省城市规划设计研究院主编.
—北京:中国建筑工业出版社, 2002
ISBN 7-112-05303-X

I. 控... II. 江... III. 城市规划, 控制性—研究资料 IV. TU984

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 067182 号

责任编辑:王伯扬 陆新之

特约编辑:张菁

封面设计:冯彝诤

版式设计:彭路路

责任校对:刘玉英

城市规划资料集 第四分册 控制性详细规划

总 主 编 中国城市规划设计研究院
建设部城乡规划司
第四分册主编 江苏省城市规划设计研究院

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
印刷:北京中科印刷有限公司

开本:880×1230毫米 1/16
印张:15³/₄ 字数:493千字
版次:2002年11月第一版
印次:2002年11月第一次印刷
印数:1—3,000册
定价:96.00元
ISBN 7-112-05303-X
TU·4949(10917)

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.china-abp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

前 言

一

我国已经步入加速城镇化的阶段，城镇化已经成为推动国民经济社会健康发展的主要动力之一，甚至被称作影响新世纪世界发展的一个重大因素。制定科学合理的城市规划，引导城镇化进程的健康发展，是摆在所有从事城市规划工作人们面前的历史使命，也得到了各级政府和社会各界前所未有的重视和关注。

城市规划是一项政府职能，又是一门科学，它有着强烈的技术特征。改革开放以来，我国的城市规划学科有了长足的进步，无论是理论建设还是方法手段都发生了很大的变化，城市规划的科学性日益加强。另一方面，大量的城市规划实践在为学科理论建设奠定基础的同时，也为城市规划的各项工作提供了宝贵的经验。

现在越来越多的人认识到，城市规划工作是由规划研究、规划编制和规划管理三大部分有机地结合在一起。规划研究是规划工作的基础，规划编制是体现规划目标的主要手段，而规划管理则是规划编制成果和目标得以实现的主要环节。在这三项工作中，都需要参考大量的国内外资料，包括标准、技术方法、实例、参数等，为了满足广大城市规划工作者的这一需求，中国城市规划设计研究院和建设部城乡规划司联合全国规划行业有关单位编著了这套《城市规划资料集》。

二

20世纪80年代，曾经由原国家城建总局主编、中国建筑工业出版社出版过一套《城市规划资料集》。这套丛书在我国恢复城市规划工作，促进城市规划学科的科学化进程中起到过重要的作用。

20多年来，我国的城市规划工作发生了很大的变化，这当中既有规划工作外部环境的巨大变迁，也有城市规划体制的不断改革；既有规划工作重点的转移，也有城市规划工作方法和科学技术的进步，城市规划工作者的队伍也日益壮大，所以，需要适时地对已有的经验、教训进行总结，吸收大量新的资料，重新编写一套《城市规划资料集》，以满足和促进学科建设和我国城市规

划工作新的发展需要。

另一方面，由于我们正处于一个迅速变革的年代，方方面面的城市问题不断涌现，各种探索仍须不断深化，有些问题一时无法得出一个准确的结论，有些技术性数据也会随着社会、经济、观念等的发展变化而变化。这对本资料集的编写带来一定的难度，特别是城市规划学科本身兼具政策科学与技术科学的特点，一部分数据或者由于学术研究的滞后，或者由于学科性质所决定，主要还是经验性的，强调因地制宜，注意与实际情况相结合，这些都注定这样一套资料集并不可能像《数学手册》那样缜密。同时，由于时间紧迫，本资料集仍难免有疏漏或不够严密之处，希望读者谅解，并恳请读者提出宝贵建议和意义，以便今后补充和修订。

尽管如此，这样一部集中展现国内外规划设计理论、优秀规划设计实例的著作，无疑是我国城市规划行业的一项具有战略意义的基础性工作，它具有一定的学术性、权威性，它的参考价值是无庸置疑的。

三

为了编好这部浩瀚的巨著，建设部领导曾多次关心编写工作的进程，主编单位调动了一切可以动员的资源，组成了阵容浩大的编委会，对全书的总体结构、编写体例等进行了多次深入的研究。国内11家规划设计研究院、高等院校担任各分册的主编单位，上百位专家学者承担了具体的资料收集和编写任务。前后历时三年，如今，这套资料集终于呈现在广大读者面前。

整套资料集以丛书形式出版，共分为11个分册，分别是：总论；城镇体系规划与城市总体规划；小城镇规划；控制性详细规划；城市设计；城市公共活动中心；城市居住区规划；城市历史保护与城市更新；风景、园林、绿地、旅游；城市交通与城市道路；工程规划。全书约600万字。

本书既可以作为规划设计人员的基本工具书，也是规划研究和规划管理人员重要的参考资料，还可以作为所有关心城市、支持城市规划工作的广大读者的科普性读物。

在本书问世之际，谨向所有关心、支持本书编写与出版工作的单位和个人表示诚挚的谢意！特别要衷心感谢各位作者和负责审稿的专家，没有他们的辛勤劳动，是不可能有这样一部兼具理论与应用价值的巨著问世的。

主编单位：中国城市规划设计研究院
建设部城乡规划司
2002年9月

目 录

第一部分 论 述

1	控制性详细规划产生的背景及其发展	3
1.1	控制性详细规划产生的背景	3
1.1.1	城市规划建设的新形势	3
1.1.2	新形势对城市规划提出的新要求	3
1.1.3	传统详细规划存在的问题	3
1.1.4	控制性详细规划产生的历史必然性	4
1.2	我国控制性详细规划的发展	4
1.2.1	控制性详细规划的发展历程	4
1.2.2	控制性详细规划实施情况及存在问题	5
1.2.3	我国控制性详细规划的立法	5
1.2.4	控制性详细规划今后发展建议	7
2	国外、港台地区类似控制性详细规划的理论、方法与实践	8
2.1	德国的区划法	8
2.2	美国的区划法	8
2.2.1	规划体系概况	8
2.2.2	区划法产生的背景	8
2.2.3	区划原理	9
2.2.4	区划的主要内容和方法	9
2.2.5	区划法编制形式	10
2.2.6	执行手续和程序	10
2.2.7	区划法具有参照意义的条例	10
2.3	英国	11
2.3.1	规划体系概况	11
2.3.2	地方规划在其中的地位与作用	11
2.3.3	地方规划的基本内容与方法	11
2.4	日本城市规划法和建筑基本法	11
2.4.1	城市规划法和建筑基本法概述	11
2.4.2	与道路有关的规制	11
2.4.3	土地使用性质规制	12
2.4.4	与建筑面积、高度和用地规模相关的规制	12
2.4.5	防火规制	13
2.5	香港的“契约”控制	14

2.5.1	规划体系概况	14
2.5.2	地区图则	14
2.5.3	租约——控制土地的开发利用	14
2.5.4	规划申请过程	15
2.6	国外及港台地区类似控制性详细规划阶段的立法	15
2.6.1	国外及港台地区城市土地使用控制的基本类型分析	15
2.6.2	国外及港台地区类似控制性详细规划立法的经验	16
3	我国控制性详细规划的基本特征和内容	17
3.1	控制性详细规划的涵义和作用	17
3.1.1	控制性详细规划的涵义	17
3.1.2	控制性详细规划的作用	17
3.2	控制性详细规划的内容	17
3.2.1	规划控制指标体系的内容	17
3.2.2	规划控制的方式	18
3.2.3	规划控制指标的类型	19
3.2.4	规划控制指标的名词解释及计算规定	19
3.2.5	地块划分、土地使用性质与兼容控制	19
3.2.6	道路及工程管线规划	21
3.3	确定土地使用强度的因素	22
3.3.1	确定土地使用强度的因素	22
3.3.2	控制指标确定的方法	22
4	控制性详细规划的成果	23
4.1	规划文件	23
4.2	规划图纸	23

第二部分 附 件

1	土地使用与建筑管理技术规定实例——上海市城市规划管理技术规定	27
2	建筑容量确定的参考资料	39
2.1	南京市建筑容量控制确定的办法	39
2.1.1	确定南京市建设容量分区	39
2.1.2	确定南京市建筑高度分区	39
2.1.3	特殊地段	39

2.1.4	临街地块建筑容量的调整系数表	39
2.1.5	居住用地中零星地块的建筑容量的确定	39
2.1.6	工业、仓储用地容量控制	40
2.1.7	开放空间控制与奖励办法	40
2.1.8	综合叠加	40
2.2	南京市建筑容量一览表	41
2.3	有关土地使用强度的资料	41
2.3.1	北京现状公共建筑、规划各类公共建筑、居住建筑主要控制指标	41
2.3.2	北京市区中心地区控制性详细规划图则——朝阳区地块开发控制指标表	42
2.3.3	北京市中关村西区控制性详细规划——地块开发控制指标表	42
2.3.4	上海市现状建筑区划调查与分析资料	43
2.3.5	上海市虹桥新区各类基地的建设内容及规划建筑管理规定	45
2.3.6	广州市某居住区土地使用强度控制表	45
2.3.7	深圳市龙岗 LG303—01 号片区规划用地汇总表	46
2.3.8	天津市北辰区西横堤居住区控制性详细规划——地块开发控制指标表	47
2.3.9	重庆市北碚新城(二期)控制性详细规划——6 号地块开发控制指标表	47
2.3.10	南京市市区规划地块控制要素表	48
2.3.11	南京市雨花经济技术开发区部分规划地块控制要素表	49
2.3.12	杭州市滨江高教园区控制性详细规划——地块开发控制指标表	49
2.3.13	沈阳市盛京扎赉尔区西部片区控制性详细规划——地块开发控制指标表	49
2.3.14	厦门市鼓浪屿控制性详细规划——A 地块开发控制指标表	50
2.3.15	兰州市金城关怀古风情园控制性详细规划——地块开发控制指标表	50
2.3.16	汕头市旧城区改建控制性详细规划——地块开发控制指标表	51
2.3.17	苏州市古城控制性详细规划——41 号和 42 号街坊地块开发控制指标表	51
2.3.18	温州市城市中心区城市设计——地块开发控制指标表	52
2.3.19	常州软件园二期工程控制性详细规划——2 号地块开发控制指标表	53
2.3.20	舟山市普陀墩头客运码头区控制性详细规划——地块开发控制指标表	53
2.3.21	桂林市中心区控制性详细规划——109 地块开发控制指标表	54
2.3.22	丽水市江滨地带控制性详细规划——地块开发控制指标表	54
2.3.23	眉山城市新区控制性详细规划——A 地块开发控制指标表	54
2.3.24	绍兴市解放路西区地块控制性详细规划——地块开发控制指标表	55
2.3.25	湖州市太湖旅游度假区梅西片控制性详细规划——A 地块开发控制 指标表	55

2.3.26	德州市河东新区起步区控制性详细规划——地块开发控制指标表	56
2.3.27	泰安市“时代发展线”地段控制性详细规划——地块开发控制指标表	56
2.3.28	浙江省安吉县天竺湖景区控制性详细规划——地块开发控制指标表	57
2.3.29	永康市五金科技工业园区一期建设用地控制性详细规划——地块开发控制指标表	57
2.3.30	常熟古城控制性详细规划——7号地块开发控制指标表	57
3	深圳市法定图则	58
3.1	前言	58
3.2	法定图则的定义、内容及编制的基础条件	58
3.2.1	法定图则的定义	58
3.2.2	法定图则成果的主要内容	58
3.2.3	编制法定图则的基础条件	58
3.3	深圳法定图则在控制性详细规划阶段立法的进展	59
3.3.1	法定地位	59
3.3.2	编制程序	59
3.3.3	规划定位	59
3.3.4	编制体系	60
3.4	深圳法定图则的实施评价	60
3.4.1	法定图则的实施效果有待接受实践的检验	60
3.4.2	法定图则与经济的关系需要进一步完善	61
3.4.3	法定图则是否要反映用地地籍情况,仍存在较大争议	61
3.4.4	如何判定公众意见的公共性和代表性	61
3.4.5	以企业行为进行法定图则草案编制的缺陷日渐显现	61
4	控制性详细规划技术经济分析理论与实例	62
4.1	控制性详细规划技术经济分析理论	62
4.1.1	控制性详细规划的经济分析的概念	62
4.1.2	控制性详细规划的经济分析的任务和特点	62
4.1.3	控制性详细规划的经济分析意义	62
4.1.4	控制性详细规划的原则与指导思想	62
4.1.5	控制性详细规划的技术经济分析的内容	62
4.1.6	城市开发的投入产出分析方法	66
4.1.7	城市开发经济效益的不确定分析	66
4.2	温州市控制性详细规划技术经济分析实例	67
4.2.1	开展控制性详细规划尝试的背景	67
4.2.2	地价出让金测算原则和要素	67
4.2.3	控制性详细规划与土地出让关系	68

4.3	泉州古城控制性详细规划经济分析实例	70
4.3.1	背景	70
4.3.2	房地产投资市场简析	70
4.3.3	成本分析	71
4.3.4	销售价格分析	71
4.3.5	利润分析	72
4.3.6	古城分街坊最低经济容积率估计	73
4.3.7	古城房地产投资可行性的抽样估计	74
5	国外及香港地区类似于控制性详细规划的实例	77
5.1	德国的地区详细规划(Bebauungsplan)基本规划	77
5.1.1	哈努巴市劳达帕尔夫(Roderbruch)地区详细规划	77
5.1.2	德国地区详细规划系统的规划图示例	78
5.2	英国的地方规划(地区规划)基本规划	79
5.3	香港西九龙填海区分区计划大纲	80

第三部分 实 例

1	控制性详细规划完整成果实例——嘉兴市南湖新区控制性详细规划	85
2	控制性详细规划分类实例	112
2.1	城区控制性详细规划述评	112
2.1.1	北京市区中心地区控制性详细规划	113
2.1.2	上海市南分区规划	117
2.1.3	北京市望京新城中心区详细规划	119
2.1.4	廊坊市城区控制性详细规划	121
2.1.5	上海市虹桥新区详细规划	124
2.1.6	桂林市中心区详细规划	127
2.1.7	北京市金融街控制性详细规划	130
2.1.8	北京市商务中心区控制性详细规划	132
2.1.9	北京市良乡卫星城中心区控制性详细规划	134
2.1.10	广州市新城市中心——珠江新城规划检讨	136
2.2	旧城区控制性详细规划述评	140
2.2.1	温州市旧城控制性详细规划	141
2.2.2	泉州古城控制性详细规划	142
2.2.3	苏州古城控制性详细规划	145
2.2.4	汕头市旧城区改建控制性详细规划	149
2.2.5	常熟古城控制性详细规划	152

2.2.6	天津市南开区老城厢地区控制性详细规划	157
2.2.7	沈阳市盛京城控制性详细规划	160
2.2.8	厦门市厦禾路旧城改造控制性详细规划	163
2.2.9	嵊州市中心区旧城改造控制性详细规划	164
2.3	局部地区控制性详细规划述评	168
2.3.1	杭州市湖滨地区控制性详细规划	169
2.3.2	北京市黄村卫星城北地区控制性详细规划	171
2.3.3	舟山市普陀东港桥头地区控制性详细规划	174
2.3.4	舟山市普陀墩头客运码头地区控制性详细规划	177
2.3.5	重庆市北碚新城(二期)控制性详细规划	179
2.3.6	眉山城市新区控制性详细规划	181
2.3.7	厦门市鼓浪屿控制性详细规划	183
2.3.8	泰安市“时代发展线”地段控制性详细规划	186
2.3.9	北京市中关村西区控制性详细规划	188
2.3.10	北京市回龙观地区控制性详细规划	191
2.3.11	兰州市金城关文化旅游小区控制性详细规划	193
2.3.12	广州市黄村地区控制性详细规划	194
2.3.13	南京市中和桥地区控制性详细规划	196
2.3.14	南京市麒麟新城起步区西片控制性详细规划	198
2.3.15	南京市城东干道两侧控制性详细规划	199
2.3.16	南京市莫愁路地区控制性详细规划	201
2.3.17	厦门市前埔片区控制性详细规划	203
2.3.18	丽水市江滨地带控制性详细规划	204
2.3.19	湖州市太湖旅游度假区控制性详细规划	206
2.3.20	浙江省安吉县天竺湖景区控制性详细规划	208
2.3.21	浙江省属建设用地——杭州市滨江高教园区控制性详细规划	210
2.3.22	金华市金东新区(首期)控制性详细规划	211
2.4	工业区、高新技术开发区控制性详细规划述评	212
2.4.1	广州市保税区二期出口加工区控制性详细规划	213
2.4.2	河北省廊坊市经济技术开发区中国青年东方科技工业园控制性详细规划	214
2.4.3	深圳市盐田港后方陆域法定图则	215
2.4.4	广州市科学城首期控制性详细规划	217
2.4.5	陕西省杨凌农业高新技术产业示范区起步区控制性详细规划	218
2.4.6	深圳市南山07-04号片区(高新技术产业园区中区西片)法定图则	220
2.4.7	深圳市龙岗LG303-01号片区(大工业首期开发区)法定图则	222
2.4.8	永康市五金科技工业园(一期)控制性详细规划	225
2.5	深圳市法定图则述评	227
2.5.1	深圳市罗湖03-02号片(水贝地区)法定图则	227
2.5.2	深圳市中兴路地区法定图则	229
2.5.3	深圳市笋岗片区法定图则	231

第一部分 论 述

控制性详细规划在我国开展有十余年的历史,它是我国特有的新规划层次,许多理论和概念需要明确,为此,此分册编写了“控制性详细规划论述”这一部分。

本论述简要回顾了我国控制性详细规划产生的背景及其发展历程,论述了控制性详细规划的立法及发展趋势,介绍了德国、美国、英国、日本以及港台地区相关理论、方法及其规划立法经验。结合我国控制性详细规划的理论 and 实践,总结了它的基本特征、主要内容(包括控制指标体系、控制方式、地块划分、土地使用性质及兼容控制、道路及市政工程管线规划等),分析了确定土地使用强度的因素,并明确了控制性详细规划的成果要求。

1 控制性详细规划产生的背景及其发展

1.1 控制性详细规划产生的背景

1.1.1 城市规划建设的新形势

1.1.1.1 城市化进程加快

在改革开放、市场经济的新体制下，城市经济有了飞速的发展。城市人口、用地迅速增加，城市不断向外扩展，城镇体系不断完善。城市化水平迅速提高，根据有关方面预测，未来15~20年内我国城市人口和城市数量将增加一倍，城市化水平2020年将达到50%。我国城市已经开始进入快速发展时期。

1.1.1.2 市场经济多元化体制增加了城市建设与发展的活力

具体表现为：

(1)城乡企业、合资企业的发展推动了城市经济的发展与城市布局的调整；

(2)开发区的建设开辟了城市用地发展的新途径；

(3)劳动力的多方式引进，保证了城市发展对劳动力的需求；

(4)土地有偿使用及房地产开发推动了城市住宅、公共设施建设和旧城改造。

1.1.2 新形势对城市规划提出的新要求

1.1.2.1 城市体制改革带来的

变化

(1)城市用地管理上的转变

①无计划划拨用地变为有计划划拨用地；

②零星分散拨地变为成片拨地；

③无偿使用土地变为有偿使用土地；

④单纯行政手段管理用地变为以行政、经济、法律并用的手段。

基于上述的转变，就要求在进行拨地开发前提出明确而详细的规划要求和各种控制指标，既作为规划管理的依据，又作为土地有偿使用的一种衡量标准，同时，作为有法律效力的文件，用于城市规划的强制性实施。

(2)城市开发改建方式的转变

零星建设、“见缝插针”影响城市布局的合理有序和城市风貌的完整性，致使市政设施建设不完善，环境质量差。目前的成片综合开发促进了房地产业的迅速发展，使城市的建设按照城市规划有序地进行。土地的可有偿使用，带来了良好的经济效益。但是，另一方面，在一些城市，片面追求经济效益和高利润导致了容积率、建筑高度、建筑密度、人口密度等方面的失控，造成城市空间格局混乱，环境质量下降，损害了社会整体利益。因此，必须制订有效的引导和控制管理城市开发建设的规划，其中包括详细的建设要素控制，以此体现和维护整体城市利益，保证经济效益、社会效益、环境效益的统一。

1.1.2.2 新形势对城市规划提出的新要求

科学、合理的城市规划是引导城市协调发展的关键。随着改革开放的进一步深入，一方面国际交往与合作不断加强，城市规划与管理也要与国际接轨，要适应新的市场经济体制；

另一方面，城市在迅速发展，新的建设要保证城市协调、合理的发展，不再成为将来改造的对象，就必须进一步提高城市规划的科学性，保证规划能够得以实施。因此，必须进一步完善城市管理的法规体系，健全城市规划的法制化体制。而城市规划管理的基础，是科学合理的城市规划设计，是详细而明确的城市规划控制指标。

1.1.3 传统详细规划存在的问题

1.1.3.1 规划依据不足

城市总体规划是对城市的总体布局，不可能对每一个地块提出详细、明确的规划要求，详细规划设计如果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，很容易脱离总体、脱离实际，缺乏地方特点和城市特色，甚至可能造成建设性的破坏。

1.1.3.2 与市场经济的要求有一定矛盾

在市场经济条件下，城市建设的不确定因素较多，很难按照一个固定的模式进行规划。在建设计划、任务、投资均未落实的情况下，编制的详细规划很容易造成脱离实际、灵活适应性差的后果。一旦其中一个关键环节发生变化，原来的规划就很难实现。对于规模较大、建设时间较长的开发建设，更是如此。

1.1.3.3 规划管理的可操作性不够

城市规划的意图要通过规划管理来实现，由于总体规划过于原则，详细规划又缺乏灵活性和弹性，因此，在执行规划管理的过程中，规划的可操作性不够，受人为因素的影响较大，甚至为追求经济利益而放弃规划

的基本原则，使城市建设受到损失。

1.1.4 控制性详细规划产生的历史必然性

我国控制性详细规划的产生正是适应了上述这些变化与要求，补充了总体规划(分区规划)和修建性详细规划之间的空缺。它是借鉴国外的土地分区管制(区划)的原理，根据中国城市的实际情况，对城市建设项目具体的定位、定量、定性和定环境的引导和控制。

• 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，针对我国国情，上海市城市规划设计研究院提出了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。课题组通过研究编制了《城市土地使用区划管理法规编制办法》、《上海土地使用区划管理法规》文本及编写说明，制订了适合上海市的城市土地分类及建筑用途分

注意了控制性详细规划的研究，对街坊用地进行三个层次的区划，即街坊现状综合评价性区划、街坊改造开发经营意向性区划和街坊改造开发控制管理性区划。它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，对旧街坊改造作了投入产出的经济分析，为旧街坊的改造开发提供了规划依据。

• 广州在1987年开展了覆盖面达70km²的街区规划，并制订颁布执行《广州市城市规划管理办法》和《实施细则》这两个地方性城市法规，使得城市规划通过立法程序与城市规划管理更好地衔接起来。

• 温州市城市规划局于1988年开始，着手编制温州市旧城控制性详细规划，制订了《旧城区改造规划管理试行办法》和《旧城土地使用和建设管理技术规定》。

• 1989年8月，江苏省城乡规划设计研究院结合“苏州市古城街坊控制性详细规划研究”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。

• 1991年，建设部在《城市规划编制办法》中，列入了控制性详细规划的内容，并明确了其编制要求。

• 1995年，建设部制定了《城市规划编制办法实施细则》，规范了控制性详细规划的具体编制内容和要求，使其逐步走上了规范化的轨道。

从我国控制性详细规划的开展情

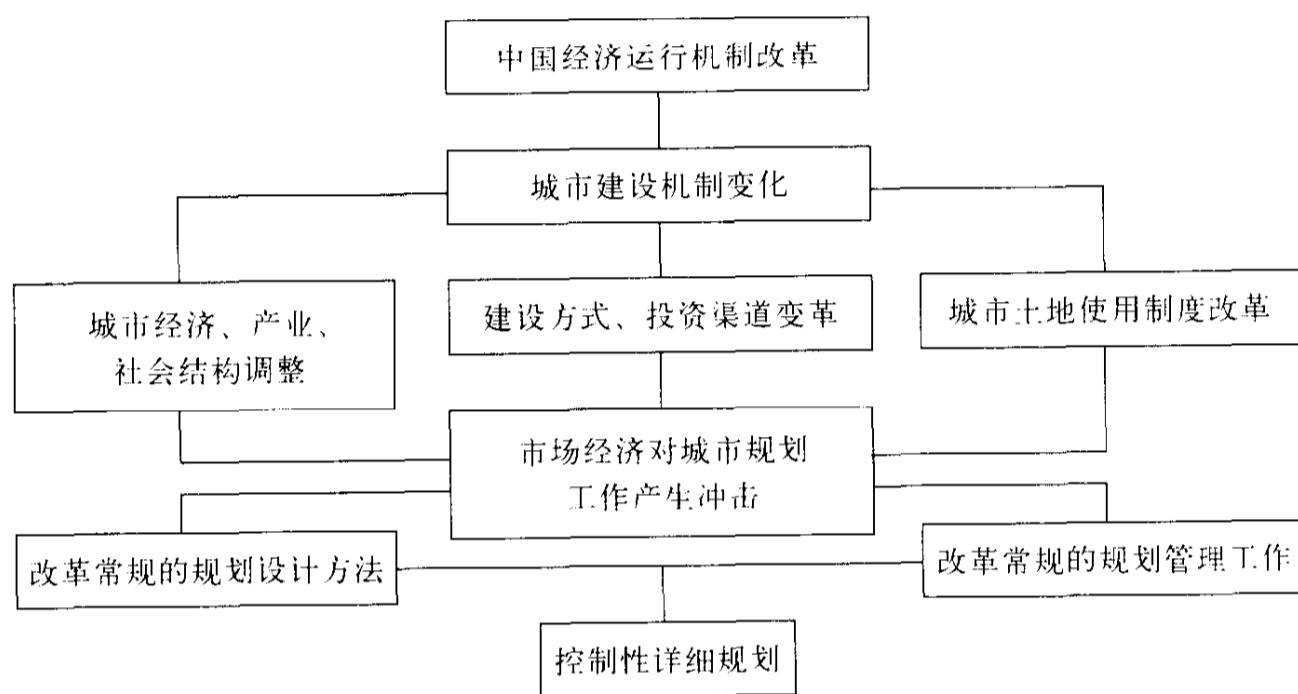


图 1.1.4 控制性详细规划产生背景示意图

1.2 我国控制性详细规划的发展

1.2.1 控制性详细规划的发展历史

• 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。

• 1982年，上海虹桥开发区的规划，为适应外资建设的国际惯例要求，编制了土地出让规划，首先采用8项指标对用地建设进行规划控制。这一方法在规划设计和实施管理中取得了较好的效果。

类标准，并对综合指标体系中的名词解释作了详尽的阐述或规定，减少了解释的随意性，具有普遍意义。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。

• 1987年，清华大学在桂林中心区详细规划中引入区划的思想，借鉴虹桥开发区规划的做法，结合我国城市规划的实际情况，初步形成了一套系统的控制性详细规划的基本方法，其特点是对用地建设进行数据控制，与局部地段的建筑设计相结合。

• 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注

况可以看出其发展至今大致经历了三个过程：最初，从形体设计走向形体示意。它们通过排房子的形式得出管理依据，由此来约束土地不合实际的高密度开发及见缝插针式的盲目发展。这里的建筑形体仅作为一种有灵活性的示意，成为管理部门使用的一种参考依据。如广州市街区规划，兰州市城关区规划。然后，从形体示意到指标抽象。形体示意的灵活程度往往掌握在办案人员手中，缺乏办公规范化。量化指标的抽象控制摒弃了形体示意规划的缺陷，对规划地区进行地块划分并逐一赋值，通过控制指标约束城市的开发建设。最后，从指标抽象逐步走向完整系统的控制性详细规划。它的特点是文本、图则及法规三者互相匹配，且各自关联，共同约束着城市的开发与建设。

1.2.2 控制性详细规划实施情况及存在问题

1.2.2.1 控制性详细规划实施情况

(1)适应城市快速发展，控制性详细规划可以实现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，提高城市建设和房地产开发的效率。

(2)面对市场型行为的不确定性，控制性详细规划可以使政府尽快批租土地以换取资金，尽快完成“七通一平”，变生地为熟地，尽快满足开发商在土地开发的定性和规模上的各种要求。

(3)控制性详细规划已成为城市国有土地使用权出让转让的基本依据和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。

(4)面对城市规划力量的不足以及

城市规划管理水平不高的现状，控制性详细规划将抽象的规划原则和复杂的规划要素进行简化和图解化，再从中提炼出控制城市土地功能的最基本要素，最大程度实现了规划的“可操作性”。

(5)控制性详细规划提高了规划的“弹性”，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的多元化对城市规划的冲击。

1.2.2.2 控制性详细规划存在的问题

(1)控制性详细规划的编制和执行应该是政府行为，代表全民的共同利益，但现在有些地方控制性详细规划的编制由开发商委托、控制和决定，成了为局部利益服务的工具。

(2)在编制程序上，控制性详细规划延续了规划体系内部化操作方式，并且由于编制周期缩短而更加强化，加深了规划与公众之间本已存在的隔阂。

(3)控制性详细规划的制订、执行和修改缺乏法制化程序，没有法律强制力的保障，也缺乏公开和公众参与的程序，因而在实施中易受各种非正常力量的干扰，实施效果又缺少有效的评判标准和监督机制，对市场的公平性产生了负面影响。

(4)在规划实施上，控制性详细规划弃整体控制而取地块控制，无暇顾及建设策略而追求“全覆盖”，妥协于市场选择的无序性和随意性。当不规范的规划管理造成功能混乱后，通过修改规划又可自圆其说，实施效果不尽理想。

(5)在编制内容上，控制性详细规划过分追求“可操作性”，只能满足开发建设的基本功能，而对城市美学和人的行为环境较少涉及。由于没有与城市设计很好结合，易造成城市景观混乱，城市特色消失。

1.2.3 我国控制性详细规划的立法

1.2.3.1 国内控制性详细规划立法的现状

目前我国控制性详细规划属于规划部门编制的技术文件，其审批也是由各城市人民政府进行，尚达不到法律条文中的地位。这样，在管理中就不可避免地迫于各种压力而进行不断调整。许多城市开始在控制性详细规划的基础上制定《土地使用与建筑管理技术规定》，并在《城市规划条例》中确定其在城市规划编制体系中的地位。上海市在规划管理实践中，对各时期各类用地实际建设容量作了抽样调查，结合控制性详细规划的实施，就用地分类、建筑面积密度、建筑密度、沿街建筑高度、建筑间距等控制指标进行了初步研究，尝试把控制性详细规划的技术文件转化成地方法规，并相应编制《城市规划条例》，明确控制性详细规划编制的地位与作用。1983年编拟了《上海市土地使用管理规定(草案)》，并在重点地区、重点项目的规划管理中试行，取得了一定效果。

目前我国不少大城市都有《土地使用与建筑管理技术规定》，其中较完备的有北京、上海、广州、厦门、南京、天津等地的技术规定，其内容大体都包括以下几方面：

- (1)总则
- (2)建设用地分类和适建范围
- (3)建筑容量控制指标
- (4)建筑间距
- (5)建筑物退让
- (6)建筑物高度控制
- (7)绿地控制
- (8)特别地区的补充规定
- (9)附则

1.2.3.2 我国控制性详细规划的立法要求

(1) 加强控制性详细规划的法律支撑

国家的《城市规划法》应当规定控制性详细规划编制、审批、变更的程序与权限，规划编制、管理与监督的体制，明确解决争议的仲裁机构，公众参与的方式，赋予控制性详细规划以明确的法律地位。

(2) 加强控制性详细规划的体制支撑

① 规划的公众参与。市场经济条件下，利益主体呈多元化，要使决策能够得到最广泛的支持，就必须实现公开决策、民主决策。只有公众参与，才能体现社会公平。公众参与包括规划制定前的公开告示征求意见，规划执行过程中的听证和不同意见的仲裁等。

② 规划工作的体制。必须处理好规划管理、规划制定和规划监督三者的关系。规划管理是规划的执行机构，一般是规划局，它的职权是法定的，其职责是依法行政。规划的制定是个立法过程，首先由政府组织规划的编制，这是政府行为，一般是由规划设计院承担，然后经过法定程序审批后才有一定的法律效力。

(3) 增强控制性详细规划的技术支撑

规划是对城市未来较长时间发展的控制与预测，城市发展有较多的不可预测的因素，规划应有一定的弹性，而法律具有严肃性和确定性。控制性详细规划的控制指标既有控制性指标，又有指导性指标，指导性指标由于有一定的不确定性，不宜立法。控制性指标用地性质，停车泊位及其他需要配置的公共设施也有一定的兼

容性和弹性，也不宜严格立法。因此，提高技术人员的专业水平，针对不同地段，不同情况，制定切实可行的规划，立法后才有严肃性。

(4) 完善控制性详细规划的程序支撑

控制性详细规划之所以经常迫于压力被修改，其关键在于没有构成一定的立法程序，用较为严格的修订程序来限制政府官员，开发商以及其他相关人员。应通过立法构架、咨询范围、公众参与、审定修订等过程给予政府官员、规划委员会、规划局、公众不同的权力，使之相互制约，相互依存。

1.2.3.3 我国控制性详细规划阶段的立法构建

(1) 采取“法规+控制性详细规划”的综合控制方式

通则式的开发控制具有透明和确定的优点，但在灵活性和适应性方面较为欠缺。判例式的开发控制具有灵活性和针对性，但也难免会存在不透明和不确定的问题。由于通则式和判例式的开发控制各有利弊，建议我国采用综合控制型即“法规+控制性详细规划”的综合方式。

(2) 在城市规划条例中明确控制性详细规划的法律地位及编制审批修改和公众参与的方式

根据《城市规划法》和《规划编制办法》，由各地方立法机关制定《城市规划条例》，在《城市规划条例》中赋予控制性详细规划以确定的法律地位，并通过人大审批立法，用法律形式肯定下来，转化为地方法规。如《深圳市城市规划条例》第十一条规定：“城市规划编制分为全市总体规划、次区域规划、分区规划、法定图则、详细蓝图五个阶段。”，确立了以法定图

则为核心的深圳城市规划新体系。在《城市规划条例》中明确控制性详细规划的审批、变更的权限，明确争议的仲裁机构，成立规划委员会负责城市总体规划以及各专项规划的审定；成立上诉委员会听取各方面的意见，协调不同利益主体的关系，接受不同利益主体的上诉；由规划局负责方案的实施与城市规划的日常管理；确定公众参与的方式，包括规划制定前的公开告示征求意见，规划执行过程中的听证和不同意见的仲裁等等。

(3) 制定城市规划建设管理技术规定作为地方法规指导控制性详细规划的编制

编制《城市规划建设管理技术规定》，通过法律程序确认其技术条款的法律效力。技术条款中必须严格立法的内容主要有：土地使用性质及其相容性；土地开发强度，主要为容积率与绿地率指标；道路交通组织；城市公益性基础设施与生活配套设施的安排。借鉴美国区划的技术，给予规划一定的弹性，制定“发展权转让”条例和“奖励”条例。借鉴英国的《特别开发规则》，界定特别开发地区(市中心区、生态敏感地区)由特定机构来管理，给予特定的开发控制条款。

(4) 法定图则与工作图则相互支撑

控制规划的任务是：在总体规划的基础上，对城市土地使用性质、人口分布、公共设施和基础设施的配置、土地开发强度、环境要求等作出具体安排，提出建筑适建规定。根据不同城市的规模，图纸比例可在1/5000与1/2000之间。法定图则在控制规划基础上根据地方法规的规定编制，具有相当于地方法规的法律效力，是控制规划的法律表现形式，控制规划的演绎和转化。法定图则应当

明确而肯定地表明用地的使用性质和各类用地的使用强度,以保证各类土地内部的互补性和相邻土地的相容性;保证基础性、公益性用地不被侵占,其他用地适应市场机制;保证城市合理的容量。法定图则可以分片进行,先做成草案公布,广泛征求意见,同时开始试行,经修改后批准施行。

法定图则是规划管理的基本依据,实施规划意图的主要手段,是规划编制、规划立法和规划实施管理三者的结合点。控制规划由于其图纸、文字繁多,其图纸和解释性说明本身并不能直接成为法定图则,而只宜作为技术文件,成为法定图则的说明和技术支撑(注:深圳的法定图则定位于控制性详细规划层面,而这里的法定图则则定位于控制规划即相当于分区规划的层面,适用于一般大城市;对于小城市而言,可以直接在控制性详细规划的基础上提炼成法定图则)。

法定图则是对城市发展进行管理的最基本、也最重要的法规性文件,应由有关的地方法规规定其法律地位、作用和审批、修改等程序,确保其法律效力的严肃性。

控制性详细规划是对各个地块的使用性质、建筑容量、工程管线和各项控制指标的详细规定,为规划管理提供更为具体的技术支撑。图纸比例不小于1/2000,控制性详细规划应成为规划实施管理的工作图则。

工作图则是规划管理部门日常进行规划实施管理的工作依据,是法定图则的细化、补充和技术支撑。工作图则就是经过规定程序审批的控制性详细规划的图纸和文本。工作图则的土地分类可以是“国标”的小类。

工作图则是一种城市规划实施管理导则。用法定图则把必须管的管

住;而工作图则是在遵守法定图则的前提下,给行政管理以适当的灵活性,既便于操作,又可通过行政管理弥补法定图则之不足。

控制规划由人民政府规划行政主管部门组织编制,报同级人民政府审批;法定图则由人民政府规划行政主管部门组织编制,报同级人大常委会或其授权的机构审批。市域内其他城镇的控制规划除另有规定者外,由市规划行政主管部门或县级人民政府组织编制,报同级人民政府审批;法定图则报市人民政府审批。变更按原审批程序报批。

控制性详细规划的成果——工作图则由市规划行政主管部门或县级人民政府组织编制并审批,报法定图则的审批机构备案。但控制性详细规划必须根据控制规划编制,工作图则不得与法定图则抵触。

1.2.4 控制性详细规划今后发展建议

1.2.4.1 控制性详细规划的法制化是当前最重要的任务。可以从两方面考虑:一是完善各城市的城市规划管理技术规定,通过法定程序将它变成为明确、肯定、有国家强制力作保障的法规,作总体控制;二是在控制规划的基础上制定法定图则,它也是通过立法产生的法律成果,分块控制用地性质和建筑容量,用最少最易操作的指标和准则控制规划管理和实施的关键点。

1.2.4.2 控制性详细规划是技术成果,它在控制规划(分区规划)下一层次。它必须经过审批程序变成工作图则,不是法律,供内部掌握,作为既具有刚性又具有灵活性的指导规划管理和实施的具体依据。

1.2.4.3 对不同规模不同特点的城市,以及同一城市内不同地区不同情况下的控制性详细规划应采取不同深度、做法和要求,采用多种不同的方式进行控制。应该努力扩大控制性详细规划的覆盖面,以适应市场对建设用地的需要,这也是达到“公平”的必要条件。而所谓全覆盖是在采取不同深度和要求的条件下进行的。

1.2.4.4 进一步研究控制性详细规划的内容深度问题。控制性详细规划的主要任务是保障公共利益不受分割,包括公共环境、政府的土地收益等,要研究市场经济中什么情况下严格控制什么内容,哪些内容可以由市场主体自由发挥。控制性详细规划的指标体系不是越庞大越好,内容越多越好,多到什么程度、简化到什么程度,有待进一步探讨。

1.2.4.5 对土地使用强度等控制指标的决定应更严肃慎重,通过大量调查分析或形体示意,力求做到有根有据经得起推敲。控制性详细规划必须要贯彻城市设计思想,控制性详细规划的工作开展要以形体规划层面上的城市设计为基础。

1.2.4.6 控制性详细规划作为技术成果,编制主体可以是规划设计单位。但作为规划、管理、法律三者交汇点的法定成果,城市规划管理技术规定和法定图则等应由政府及城市规划行政主管部门负责制定。

1.2.4.7 与控制性详细规划法制化相辅相成的一面是民主化,必须通过公众参与使控制性详细规划做到更加公开、公正、公平。公众包括各种利益集团、专业团体、社区和广大市民,不仅实施过程要引入公众参与,控制性详细规划的编制过程也应反映公众的意愿。