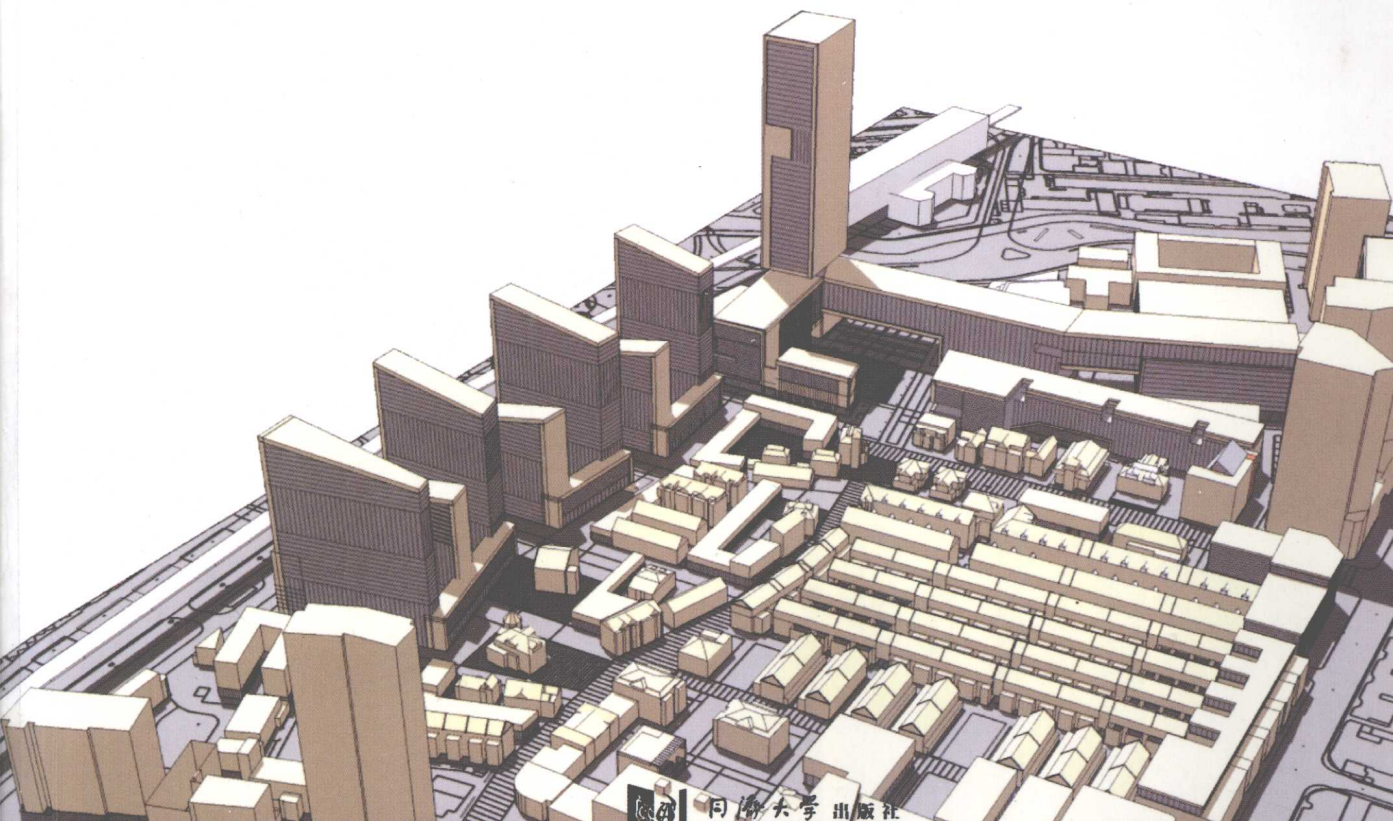


城市规划专业系列教材
Teaching Materials on Urban Planning

控制性详细规划

(第二版)

夏南凯 田宝江 王耀武 编著



城市规划专业系列教材

控制性详细规划

夏南凯 田宝江 王耀武 编著



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

内容简介

本书主要论述了控制性详细规划的发展历史、编制原理、编制方法、管理程序等。此书可用于城市规划专业的教学工作,也可用于相关专业的本科生、研究生的辅修读物,此外读者还包括城市规划编制人员和管理人员。

图书在版编目(CIP)数据

控制性详细规划/夏南凯,田宝江,王耀武编著.——上海:同济大学出版社

2005.8(2009.12重印)

ISBN 978-7-5608-2965-4

I. 控... II. ①夏... ②田... ③王... III. 城市规划 IV. TU984

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第056007号

控制性详细规划

夏南凯 田宝江 王耀武 编著

责任编辑 宋磊 荆海英

责任校对 徐栩

封面设计 唐菲 孙晓璐

出版发行 同济大学出版社 www.tonhjipress.com.cn

(地址:上海市四平路1239号 邮编:200092 电话:021-65985622)

策 划 《理想空间》编辑部

经 销 全国各地新华书店

印 刷 上海锦佳装璜印刷发展公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 14 插页12

印 数 16 001-22 200

字 数 380 000字

版 次 2008年10月第2版 2011年2月第4次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-2965-4

定 价: 48.00元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

前 言

本教材于 2005 年第一次出版，近几年来我国的城市又有突飞猛进的发展，在这样的背景下，控制性详细规划又出现了一些新的趋势，尤其是《城乡规划法》和新版《城市规划编制办法》的出台，对控制性详细规划又提出了许多新的要求。顺应这一趋势，本教材再一次作了修订。

本版修订主要从三个方面着手：一是增加了近几年控制性详细规划编制的一些较为成熟的成果；二是结合《城乡规划法》、《城市规划编制办法》（2005），增加了其对控制性详细规划编制和实施的新要求；三是对第一版的一些错误地方进行了修改、补充或删除。

参与第二版修订工作的人员除了编者夏南凯、田宝江、王耀武之外，还有吕晓东、梁迪飘和李鹏。

夏南凯 田宝江 王耀武

2008. 10

目 录

第一篇 控制性详细规划基础理论.....	1
第一章 控制性详细规划的涵义、特征与作用.....	2
第一节 控制性详细规划的涵义.....	2
第二节 控制性详细规划的特征.....	3
第三节 控制性详细规划的作用.....	4
第二章 控制性详细规划产生的背景及历程.....	6
第一节 控制性详细规划产生的背景.....	6
第二节 我国控制性详细规划的发展历程.....	12
第三节 国外、港台地区相关规划类型简介.....	15
第二篇 控制性详细规划的控制体系和控制要素.....	29
第三章 土地使用控制.....	33
第一节 用地面积与用地边界.....	33
第二节 土地使用性质控制.....	36
第三节 土地使用兼容.....	38
第四章 环境容量控制.....	42
第一节 容积率.....	43
第二节 建筑密度.....	48
第三节 居住人口密度.....	49
第四节 绿地率.....	49
第五章 建筑建造控制.....	52
第一节 建筑限高.....	52
第二节 建筑后退.....	58
第三节 建筑间距.....	62
第六章 控制性详细规划中的城市设计引导.....	67
第一节 建筑体量、建筑形式与建筑色彩控制.....	68
第二节 建筑空间组合控制.....	72
第三节 建筑小品.....	73
第七章 配套设施控制.....	74
第一节 公共设施配套控制.....	74
第二节 市政设施配套控制.....	78
第八章 行为活动控制.....	102
第一节 交通活动控制.....	102
第二节 环境保护规定.....	104
本篇小结.....	105
第三篇 控制性详细规划编制与实施管理.....	109
第九章 控制性详细规划的编制内容与方法.....	110

第一节 编制的程序.....	110
第二节 控制性详细规划指标的确定方法.....	115
第三节 控制性详细规划的编制内容深度与成果要求.....	121
第十章 控制性详细规划的实施与管理.....	133
第一节 控制性详细规划的实施.....	133
第二节 控制性详细规划的管理.....	136
附表	
附表一 地块开发相表.....	146
附表二 饮用水水质标准.....	162
附表三 建筑间距和离界距离图示.....	165
附表四 城市工程系统规划图例.....	172
附录	
附录一 泉州古城控制性详细规划经济分析实例.....	177
附录二 建筑容量确定参考资料.....	189
附录三 上海市工程建设规范控制性详细规划编制成果规范.....	204
附录四 上海市工程建设规范控制性详细规划编制成果规范.....	214
彩图索引	219
参考文献	243

第一篇 控制性详细规划基础理论

第一章 控制性详细规划的涵义、特征与作用

第一节 控制性详细规划的涵义

控制性详细规划在我国开展已有 10 余年的历史。根据我国建设部 2005 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。根据实际需要，在编制总体规划之前可以编制城市总体规划纲要，大中城市可以在总体规划的基础上编制分区规划。根据规划的深度和管理的需要，详细规划还可以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，控制性详细规划是两个层面的衔接，同时作为规划管理的依据，其作用举足轻重。

根据《城市规划术语》（GB/T 50280—98）中的解释，控制性详细规划是以总体规划或者分区规划为依据，以土地使用控制为重点，详细规定建设用地性质、使用强度和空间环境，它强调规划设计与管理及开发相衔接，作为城市规划管理的依据并指导修建性详细规划的编制。这一定义主要是从控制性详细规划在我国城市规划编制体系中的地位出发，阐明了控制性详细规划的主要内容以及其城市建设的作用。实际工作中，各地对控制性详细规划的内涵又有不同的解释，但这些解释大都“万变不离其宗”，体现了与地方规划编制特点相结合的特征。

例如,上海市在《上海市城市详细规划编制审批办法》中指出：控制性详细规划是指市和区、县人民政府根据城市各层次总体规划和地区经济、社会发展以及环境建设的目标，对土地使用性质和土地使用强度、空间环境、市政基础设施、公共服务设施以及历史文化遗产保护等作出具体控制性规定的规划。1982 年，上海市虹桥开发区为了适应外资建设的需要，编制了土地出让规划，首次采用了用地性质、用地面积、容积率、建筑密度、建筑后退、建筑高度限制、车辆出入口方位及小汽车停车位等 8 项指标对每个地块土地的开发进行控制，成为我国最早进行控制性详细规划尝试的地区之一（彩图 1(a),(b)）；深圳市于 1998 年在《深圳市城市规划条例》中将控制性详细规划的内容转化为法定图则，作为城市土地开发和控制的依据，这是对控制性详细规划发展的新探索。法定图则是通过一系列的法定程序与过程，有关各方达成共识而形成的相互之间共同遵守的“规划实施图则”，其本质为“公共契约”（彩图 2）。

第二节 控制性详细规划的特征

控制性详细规划具有以下特征：

一、控制引导性和灵活操作性

控制性详细规划既可以随时适应社会经济和环境的变化，也可以满足城市建设的快速发展对规划提出的新要求。

其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，也是控制性详细规划不同于其它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和工程管线控制。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。

控制性详细规划的灵活操作性一方面表现在适应城市快速发展，可以实现规划管理的简化操作，大大缩短决策、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，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，再从中提炼出控制城市土地功能的最基本要素，实现了规划设计与规划管理相结合，提高了规划的可操作性；另一方面，控制性详细规划在确定了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

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，法律效应是控制性详细规划的基本特征。最近颁布的《中华人民共和国城乡规划法》进一步强化了控制性详细规划作为指导城市建设的刚性作用，强调它是获得城市国有土地使用权的重要依据，如果擅自更改控制性详细规划中确定的土

地出让条件，将依法追究其法律责任（详见《城乡规划法》第三十八、六十条和六十一条等条款）。

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、建筑后退线及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。

第三节 控制性详细规划的作用

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，表明中国城市规划管理从终极形态走向动态控制的过程，表明城市规划是立足于城市发展的客观过程，向着预定的规划目标不断渐进动态管理的决策程序。其次，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。具体来说，控制性详细规划的作用有以下 4 个方面：

一、承上启下，强调规划的延续性

其承上启下作用主要体现在规划设计与规划管理两个方面。在规划设计上，控制性详细规划是详细规划编制阶段的第一编制层次，它以量化指标将总体规划的原则、意图及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，既有整体控制，又有局部要求；既能继承、深化、落实总体规划意图，又可对城市分区及地块建设提出直接指导修建性详细规划编制的准则。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”是城市建设的成功经验。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，同时引导房地产开发等各项建设的健康发展。总体规划、分区规划与传统的修建性详细规划，均难以满足规划管理既要宏观又要微观，既要整体又要局部，既要对规划设计又要对开发建设的工作需求。而控制性详细规划能将规划控制要点，用简练、明确的方式表达出来，作为控制土地批租、出让的依据，正确引导开发行为，实现规划目标，并且通过对开发建设的控制，使土地开发的综合效益最大化。这样有利于规划管理条例化、规范化和法制化，有利于规划和管理以及开发建设三者的有机衔接。

三、体现城市设计构想

控制性详细规划可将城市总体规划、分区规划的宏观的城市设计构想，以微观、具体的控制要求进行体现，并直接引导修建性详细规划及环境景观设计等的编制。它对城市设计主要以引导为主，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综合设计要求和建议，甚至提供具体的形体空间设计示意，为开发控制提供管理准则和设计框架。控制指标主要有建筑色彩、建筑形式、建筑体量、建筑群体空间组合形式及建筑轮廓线控制等。

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。

控制性详细规划的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、城市环境保护和鼓励开发建设等各方面广泛的城市政策的内容，同时，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。市场运作过程中各类经济组织和个人可以通过规划所提供的政策，辅以城市未来发展的相关政策和信息来消除在决策时所面对的不确定性，从而促进资源的有效配置和合理利用。

思考题

- 1、什么是控制性详细规划？
- 2、简述控制性详细规划的特征和作用。

第二章 控制性详细规划产生的背景及历程

第一节 控制性详细规划产生的背景

应该说，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的大背景下，城市土地使用制度出现了重大的变革，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。在城市发展中，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、开发和管理面临的挑战，因此，从规划的层面，引进新的控制手段和方法，即控制性详细规划，来解决城市建设面临的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。随着我国社会主义市场经济体制的建立，改革开放不断深入，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，土地的价值规律发挥作用，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，按照这一原则，土地价值将能获得经济上的最大实现。在城市建设中，必须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，应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产生。

（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了土地批租制度进行土地出让，成功引进了外资，该开发区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。目前该开发区已与6个国家签订了借地协议，并且有8个国家驻沪总领事馆设在虹桥开发区，是我国惟一设有

领事馆区的开发区。

同时，投资者对城市的开发和建设各有不同的要求，这就要求规划能适应这种多元化的需求，另外，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影响了城市的合理布局和城市整体面貌，致使市政设施建设不完善、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，从而促进房地产业迅速振兴。1989年，桂林城市中心区控制性详细规划（图 2-1、图 2-2）根据规划和实际建设的要求，按照区、片、地块三级划分地块，规划地块不宜太小，以避免形成分散建设的状况，也不宜过大，以便于组织统一建设，并能适于在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。在规划用地的综合指标体系中，为了能够体现上一层次规划的意图和目标，适应城市建设的需要，对规划地块的建设实施可行的控制和引导，综合指标体系包括控制性指标和引导性指标两大类，控制性指标主要依据城市空间环境和城市功能的要求，对每块用地的性质、规模、建筑量、绿化和交通条件等作出规定；引导性指标主要依据城市景观环境和文化传统对建筑艺术（建筑形式、色彩等）提出建设性的要求。桂林城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。



图 2-1 桂林中心区详细规划—用地规划图



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。控制性详细规划对于城市土地开发的有效控制，使城市总体规划落在实处，保障了城市的健康、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，城市在国际经济和当地经济中的地位更加重要，城市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。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、合理与否影响到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、理念上做出相应的对策。

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，同时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。在城市土地的管理中，要实现土地资源的有效配置，城市规划和管理应该运用价值规律，从经营的角度进行土地资源配置，使城市土地的配置达到最优。控制性详细规划是一个有效手段，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）房地产开发的管理方式的转变

随着社会主义市场经济体制的建立，房地产市场也逐渐蓬勃发展起来，城市土地使用制度的改革对城市土地使用带来了生机和活力，也对房地产开发的管理提出了新的任务和要求，对于房地产开发的管理也不仅限于批地、审图等工作。为了合理利用城市土地，提高土地的利用效益和有效开发，我国对土地的投放引入市场机制，采用投标的方式，由中标者进行开发，并对房地产开发活动采取来自政府有效的规划干预，形成了对房地产开发的支持、引导和制约并用的管理模式。市场经济中房地产开发的根本目的是

实现经济利益的最大化，这就不可避免地出现开发商为追求经济利益，加大地块开发强度、破坏历史环境等情况，由此产生外部性，对城市公共利益造成损害。控制性详细规划从城市整体利益出发，通过科学、合理的指标控制引导开发行为，维护公众利益，并有可能实现外部性内部化。

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，不仅比计划经济时工作量大，而且更艰巨复杂，对规划决策的科学性和管理的效率提出了更高的要求，这就需要在微观层面上，能够出现一种规划方法，它可以在上一层次规划指导下，提供简练、明确、具体的规划成果，具有较强的实施性和操作性，并有利于制定或转化为规划管理实施条例，控制性详细规划就具有这些特点。它把许多规划指标分解到具体的地块上，包括用地控制指标、环境容量控制指标、建筑形态控制指标、交通控制内容、城市设计引导及控制要求、配套设施体制等控制要求，量化的指标涵盖了经济效益、社会效益和环境效益的含义，同时便于为城市每一块土地租让提供招议标底条件与管理准则，并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，可以较好地满足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的城市规划，总体规划过于原则，修建性详细规划虽然明确直观，比较确定，但缺乏灵活性和弹性，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。而控制性详细规划首先对土地进行地块的划分，对不同地块提出了详细的开发控制指标，这种具体指标体系简单明了，管理起来易于操作，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，它不仅明确每块土地使用性质以及地块的控制指标，也提供了一种弹性范围，比如规划地区用地性质的兼容性及相互替代、用地控制指标的变化幅度等，这适应了城市发展的不确定性而要求规划具有弹性的需要。

（三）要求下一层次规划符合总体规划的意图

在我国整个城市规划体系中，控制性详细规划占据了极其特殊的地位，在它之上，有总体规划（包括分区规划），在它之下，有修建性详细规划。总体规划是一定时期内城市发展的整体战略框架，它考虑的是城市土地利用、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进行总平面布局 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，对规划范围内外的现状、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，缺少