

# 【文章精选】张建荣 翟翎| 探索“分层、分类、分级”的控规制度改革与创新——以广东省控规改革试点佛山市为例|

## 2018年第3期

原创：张建荣 翟翎 城市规划学刊 2018年7月25日星期三

### 【提要】

控制性详细规划（以下简称“控规”）覆盖率低和频繁调整，导致控规的法定地位和依法行政面临极大挑战。溯其根源，在于提前编制的控规作为依法行政依据与事后市场开发建设的动态需求产生矛盾。佛山是“撤县并区”的拼贴城市，是中国城镇化进程中的独特地区，其控规制度面临的问题最为复杂，改革诉求最为强烈。佛山市率先开展控规制度改革研究，并纳入广东省控规改革试点市；同时，广东省被列为全国规划改革试点省，控规改革成为主要内容。以佛山市为例，从技术创新、管理创新和机制创新三方面为控规制度改革创新探索新路径。控规改革方案以解决依法行政与动态需求之间矛盾为导向，探索“单元控规与地块控规”分层次、分类型、分梯级的制度，逐步由覆盖式控规转向动态传导控规，提升控制性详细规划的实效。

### 【关键词】

控制性详细规划；改革创新；分层编制；分类控制；分级管理

（更多完整深入阅读请至《城市规划学刊》2018年第3期）

=====

控规是中国城市规划制度的核心，是规划管理依法行政的依据。伴随着我国社会发展进入新时代，城市发展进入新阶段，控规制度面临新诉求。佛山市是“撤县并区”的拼贴城市，强区弱市的特征明显。各区有较强的发展决策权

和规划实施权，但是控规的审批权在市政府，导致佛山市的控规覆盖率较低。各区控规编制审批进度滞后于计划，重大招商引资项目先上车后补票的现象屡屡发生，控规的法定地位面临挑战，规划依法行政面临极大的压力。佛山是中国城镇化进程中的独特地区，其控规制度面临的问题最为复杂，改革诉求最为强烈。佛山市率先开展控规制度改革研究，也将对全国的控规制度创新带来一定的影响。

## 1 控规运行现状分析

### 1.1 控规问题分析：技术、管理、机制三个层面

#### 1.1.1 技术问题：控规编制技术僵化

**规划传导路径失效，总规和控规缺乏有效衔接。**控规是“承上启下”的关键性层次，将总体规划对城市发展的宏观控制转化为对具体开发地块的微观控制（何芳，潘琴，2012）。以佛山为例，市总体规划、区总体规划、分区大纲、镇总体规划的编制主体多元，导致上层次规划传导至控规的要素和深度缺乏统筹，例如人口规模、建设规模、产业用地、密度分区等要素出现传导失效的现象。

**控制内容复杂僵化，弹性不足，导致控规调整频繁。**佛山市 2005—2016 年控规项目，已批 76 项，调整 35 项，共调整了 96 次。控规调整内容涉及各控制要素，其中调整次数最多的为用地性质和容积率（图 1）。传统控规的编制内容包括精细全面的两大控制要素，分别为专项体系控制和地块建设控制。控规编制内容复杂僵化，政府与市场、公益与经营未区分控制，与后续开发需求脱节，传统的控规编制技术已经不能满足市场的需求。

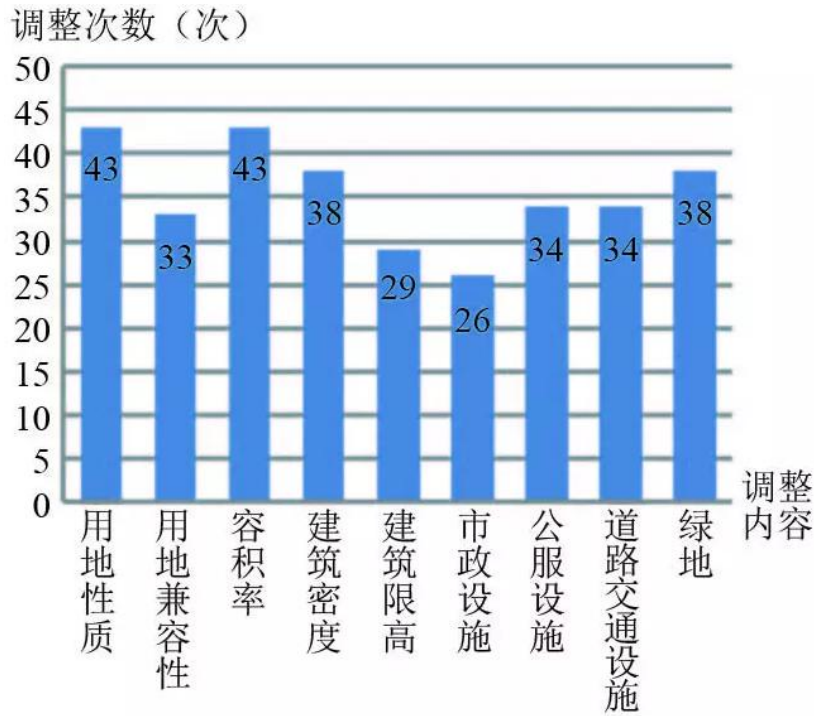


图 1 佛山市控规调整内容统计图

### 1.1.2 管理问题：控规管理时效性差

**控规编制（调整）周期长，导致控规管理时效性差。**通过对佛山近五年来 50 个已批控规项目的统计，项目“控规编制——规划条件——土地出让”平均周期较长，部分项目进行多次审查、公示、审批等环节（图 2）。

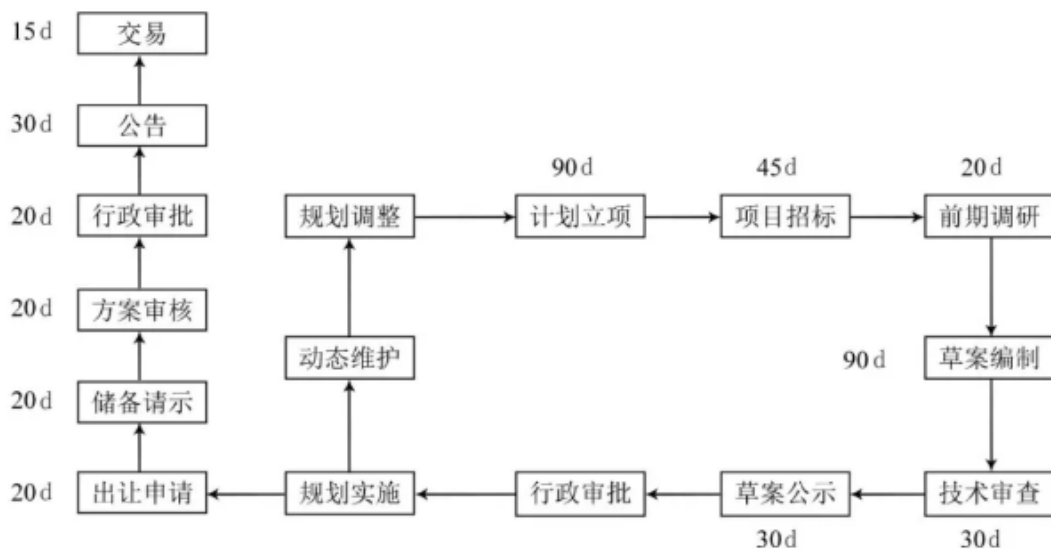


图 2 佛山市现状控规编制、土地出让流程图

**控规审批权过于独立严格。**根据城乡规划法的规定，控规由市政府审批，区政府没有控规审批权。截止 2014 年 11 月底，佛山市已审批的控规覆盖率为 29.82%，现有已编（包括在编的）的控规覆盖率为 98.45%。由于控规数量大、控规调整程序严格且周期长，各区为了适应市场需求自由调整，频繁出现控规编而不报批的现象。

### 1.1.3 机制问题：控规配套机制落后

**我国大多数城市未能建立统一的控规管理平台。**以佛山为例，目前已搭建市区一体化信息平台，但使用功能较为单一，只提供查询服务。控规数据入库前并未对数据进行规整，导致数据有重叠和错位等现象，主要原因是成果报批前缺少入库的审查环节，影响了后期的数据管理平台搭建以及数据的准确性。

**在控规编制过程中相关职能部门缺乏有效联动。**目前，大多数城市的专项规划由规划部门独立编制或由专业部门独立编制，导致专项规划难以落实到控规。控规草案审查未能联合审查，普遍出现控规审查无意见但实施有意见的情况。此外，地形、权属等基础资料难收集成为普遍现象，导致控规的可实施性较差。

### 1.1.4 问题根源：依法行政与动态需求的矛盾

土地价值的提升需要通过改变用途和强度来实现，并转换为更有价值的市场开发方式，而控规产生了一定的制约或滞后，难以满足后续动态市场需求。因此，现状控规实效性差的问题根源在于事前编制的控规作为依法行政依据与事后市场开发建设的动态需求产生矛盾。

## 1.2 全国控规制度盘点：三种模式，以分层为主

通过对厦门、南京、上海、深圳、武汉、北京、天津、成都和广州等城市的控规进行盘点，得出全国控规编制的基本模式，可分为分层动态编制、分层覆盖编制和不分层编制三种模式，以分层编制的方式为主（表1）。

表1 主要城市控规编制模式一览表（截至2014年10月）

Tab.1 A list of regulatory planning patterns in major cities

	编制层级	文件效力	审批主体
厦门	大纲	主件、规划管理	市政府审批
	图则	图则、附件	市政府审批
武汉	控规导则 控规细则	法定文件	规划委员会审议,再报市政府批准
		指导文件	规划主管部门审批
天津	单元控规	—	市政府审批
	地块控规	—	规划局审批
成都	大纲图则	—	市政府审批
	详细细则	—	规划局审批
上海	单元规划控规	法定文件	市政府审批
		指导文件	市政府审批
北京	街区控规 地块控规	法定文件	市政府审批
		指导文件	规划局审批
南京	—	总则	市政府审批
		执行细则	调整分为修订和调整两种情形,修订报市政府审批,调整由市规划局直接审批。
		附件	规划局审议
深圳	—	法定文件	规划委员会审批
		技术文件	规划局技术委员会审议
广州	—	法定文件	市政府审批
		管理文件	规划局审批
		技术文件	规划局审议

资料来源：作者根据各城市控规管理和技术文件自绘。

### 1.2.1 分层动态编制

分层动态编制是将控规分为单元和地块两个层次进行编制，单元控规实现全覆盖，地块控规根据项目需求进行动态编制，在土地出让前完成编制。厦门、武汉等城市的控规采用分层动态编制的方式。

### 1.2.2 分层覆盖编制

分层覆盖编制是将控规分为单元和地块两个层次进行编制，先编制单元层次的控规，再编制地块层次的控规，单元和地块层次的控规均为事前全覆盖编

制，强化单元到地块的技术全面详细传导。北京、南京和广州等城市的控规采用分层覆盖编制的方式。

### **1.2.3 不分层编制**

不分层编制是在控规基本全覆盖基础上，多种方式推进控规的动态调整与更新。深圳的法定图则采用不分层编制的方式，但可以通过个案调整和城市更新规划，对原法定图则进行调整覆盖。

## **2 佛山控规改革方案**

### **2.1 改革目标：提高时效性的控规制度创新**

#### **2.1.1 总思路：技术创新为主，管理体制与保障机制为辅**

以技术创新为主线，建立动态传导控规。在遵循现有法律法规框架下，围绕城乡规划管理实际要求，兼顾行政与市场、刚性与弹性、公平与效率，提出与行政体制、市场活力相适应的改革思路，逐步由覆盖式控规转向动态传导控规。

建立与技术创新匹配的管理体制和保障机制。从控规管理的全过程进行研究，包括计划立项、项目招标、前期调研、草案编制、技术审查、行政审批、规划实施、规划调整与动态维护。以提高时效性为目的，通过对控规全过程环节的管理机制优化，实现控规管理制度和保障机制的创新。

#### **2.1.2 总目标：提高控规时效性**

基于提高时效性的控规制度创新。控规改革紧紧围绕佛山市控规管理的实际需求，以切实提高控规制度的时效性为根本目的，以是否能够解决现实存在的问题为衡量工作成果的基本标准，以能否推动控规管理制度改革创新为最高目标。

### **2.1.3 分目标：技术创新、管理创新**

技术创新。在符合国家与广东省相关技术规范与指引的前提下，参考国内控规编制管理的先进经验的基础上，进一步探索创新，结合程序优化工作，对控规编制的技术规定提出进一步完善的建议。

管理创新。在既定的上层次法律、法规确定的主要框架下，在具体操作层面，根据佛山市所面临的实际问题，兼顾效率与公平，对现行佛山市控规管理制度提出进一步完善的建议。

## **2.2 分层编制：建立动态控规制度**

针对现有控规事前编制、全覆盖、静态蓝图式导致的问题，将现有控规分为单元控规和地块控规两个层次，保障城市发展底线、适应市场动态需求（福建省住房和城乡建设厅，2012）。单元控规作为多规合一的技术协调平台，制定城市的发展底线和公共利益等刚性要求，实现城镇建设用地全覆盖。地块控规作为多规合一的项目协调平台，在不降低控规强制性管控内容的前提下，根据项目实际需求制定建设地块的各项控制指标和管理要求。

### **2.2.1 单元控规：保障城市的发展底线与公共利益**

#### **（1）作用与目标**

单元控规是落实市区镇上层次规划，将发展底线与公共利益落实至空间，指导地块控规编制，单元控规在法理上实现控规全覆盖。

#### **（2）单元及街坊划分**

单元控规将实现佛山市行政区域内城市、镇全覆盖。单元控规以控规编制单元为单位，编制单元应结合社会管理单元边界进行划分。



由于单元的规模较大，以单元为单位进行管控具有较大难度。因此，每个单元划定若干街坊，建立“单元——街坊——地块”传导的路径。街坊应结合城市主次干道、自然界线以及合理的社区级公共服务设施半径划分，并考虑功能相对一致、规模适度。其中，居住街坊以 10—30hm<sup>2</sup> 为宜，人口 1—1.5 万人；产业街坊及其它街坊以 30—60hm<sup>2</sup> 为宜。

### (3) 控制内容



图 3 单元控规图则示意图

单元控规的主要控制内容如下：主导功能，根据上层次规划要求和单元控规的目标定位，对单元控规的主导功能提出控制要求；开发总量，对单元的人口总规模和居住用地总建筑面积提出控制要求；三大设施，对公共服务设施、道路交通设施和市政公用设施的分布和规模提出控制要求；六大底线，对道路红线、水域控制线（蓝线）、城市绿地控制线（绿线）、历史文化保护（紫线）、



城市基础设施控制线（黄线）、建设边界线的范围和规模提出控制要求（程国辉，施莉，黄洁，2007）（图3）。

## 2.2.2 地块控规：根据市场需求动态编制

### （1）作用与目标

地块控规是落实单元控规，进一步细化深化各类用地和设施的定性、定量、定位等控制内容，作为地块规划建设管理的依据。

### （2）范围划定

应在土地出让前编制。地块控规的编制范围应结合支路街坊、用地性质、土地权属的完整性，根据项目需求划定。

### （3）控制内容

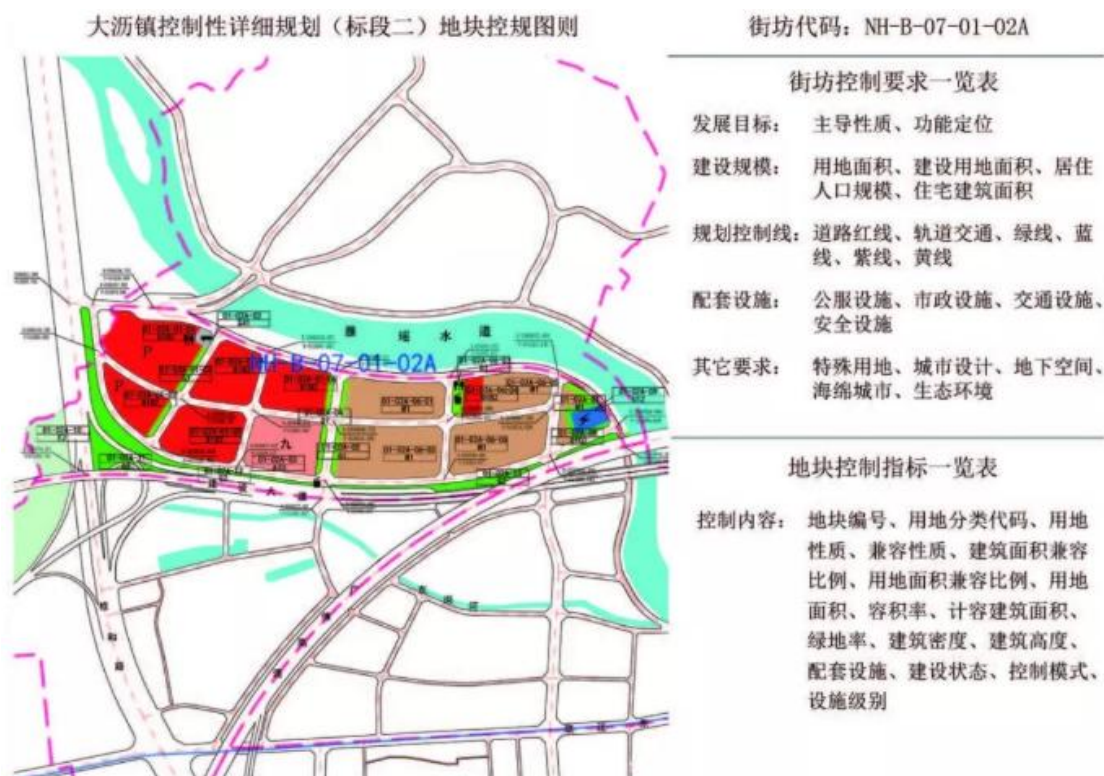


图4 地块控规图则示意图

对地块的用地面积、用地性质、兼容性、容积率、配套设施、建筑密度、建筑高度、建筑退线、出入口方位、地下空间开发，以及形体体量、色彩等指标提出控制要求，鼓励结合修规和城市设计确定（图4）。

### 2.3 分类管控：创新控规编制方法

针对现有控规未合理区分公益性与经营性、不确定性与强制性的管控方式导致的问题，改革方案创新控规编制方法，根据区域发展和规划内容的明确程度进行分类管控。

#### 2.3.1 内容深度：根据建设的确定性进行差异表达

控规根据区域发展的明确程度进行差异化管控，发展明确区域是指政府有明确的项目计划，或者已基本确定开发主体的地块。对发展明确区域进行小地块控制，强化控制公益性内容；对发展不明确的区域进行大地块控制，预留地块细分弹性，在明确项目意图后动态编制地块控规，详细规定建设地块的各项控制指标和其它管理要求（图5）。

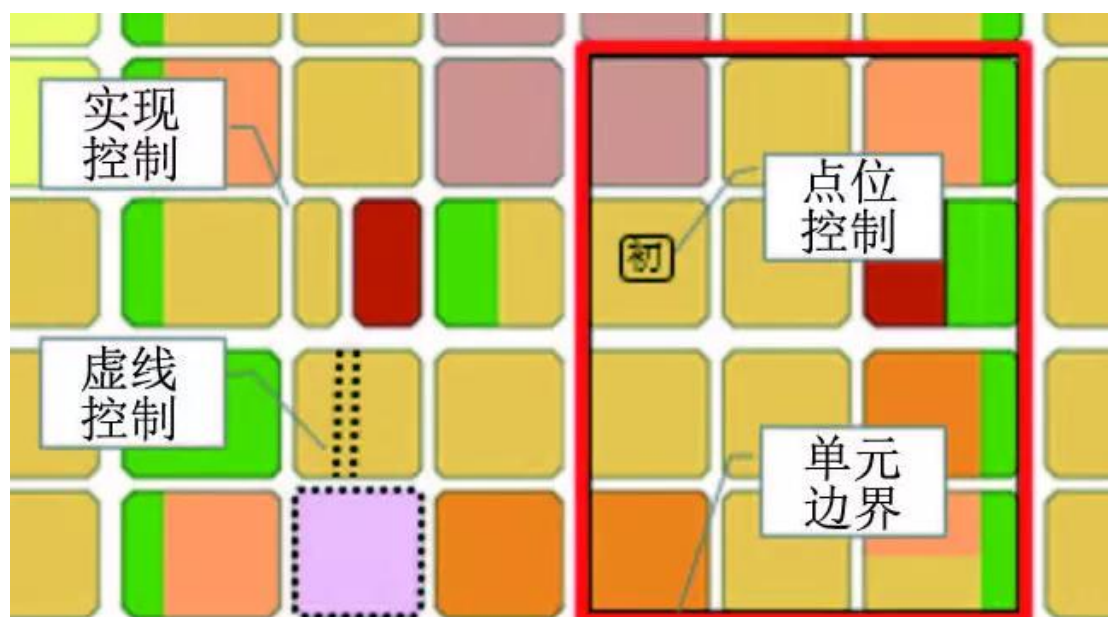


图5 用地性质弹性控制示意图

#### 2.3.2 强制力度：根据建设的确定性程度预留弹性

控规以控制方式确定强制性程度，对于明确的内容应强化刚性，不明确的内容应预留弹性。针对用地控制的不同要求，在用地控制手段中分别采用实线控制、虚线控制、点位控制、指标控制等方式进行规划控制（图6）。



图6 地块控制方式示意图

### （1）实线控制

实线控制是指对地块的位置、边界形状、建设规模、设施要求等作出强制性规定，原则上不得更改（胡忆东，宋中英，商渝，2009）。

### （2）虚线控制

虚线控制是指地块的位置、建设规模及设施要求不得作出更改，在地块细分或下位规划落实时地块的边界可略作调整。

### （3）点位控制

点位控制是指在保证设施规模的前提下，在地块细分或下位规划落实时对地块的位置可在同一街坊内进行调整。

### （4）指标控制

指标控制是指地块的控制指标不得改变，在地块细分或下位规划落实时其用地的位置和范围可以通过下位规划落实。

## **2.4 分级管理：保障控规的严肃性和灵活性**

针对基层政府规避控规严格的调整程序，控规编而不批导致的问题，改革方案创新单元控规和地块控规的审查、审批和调整分级管理机制，厘清市政府与区政府、统筹主体与实施主体的管理边界，保障城市统筹管理和各区灵活实施。

### **2.4.1 分级编制：单元控规编制权上收，地块控规编制权下放**

单元控规和特定地区地块控规的编制权上收，实现市层面对规划管理的统筹作用，保证特定地区的可控性。单元控规及特定地区的地块控规由市城乡规划行政主管部门会同区人民政府、镇街以及相关职能部门组织编制。

一般地区的地块控规编制权下放到区和镇街，适应区、镇街经济的快速发展，激发区、镇街自主发展的积极性，适应市层面经济支持不足和规划技术管理人员支持不足的现实状况。一般地区的地块控规由区城乡规划行政主管部门或管理委员会（经城乡规划行政主管部门委托）联合镇街组织编制。

### **2.4.2 分级审批：单元控规审批权上收，地块控规审批权下放**

控规管理应以提高控规管理时效为目的，进行分层分区管理，审批上移、服务下沉。佛山各区的规划局是区政府的职能部门，分区分层审批可以使规划审批权与政府发展决策权相匹配。

单元控规和特定地区地块控规审批权上收，控制核心的强制性要素，实现市层面的统筹。单元控规及特定地区的地块控规由市城乡规划行政主管部门将

草案及审查意见提交市城市规划委员会审议，根据审议意见修改完善并报市人民政府审批。

一般地区地块控规审批权下放，充分发挥区政府发展的能动性，简化审批程序，适应市场发展需求。一般地区的地块控规由组织编制部门将草案及审查意见提交区人民政府（经市人民政府委托）审批。

### **2.4.3 分级调整：依据控规调整内容，制定差别化管理程序**

建立分类分级的控规调整与修改机制（李雪飞，何流，张京祥，2009），将单元控规和地块控规的调整分为修编、局部调整和技术修正三类。依据控规调整内容，制定差别化的审批程序，提高行政时效率。其中，技术修正纳入动态维护，在不影响公共利益、控制单元主导用地性质、单元建设总量的前提下，简化流程，提高行政时效。

#### **（1）修编**

控规修编主要针对单元控规，地块控规不存在控规修编的情况。当上位规划发生重大变更、重大设施发生变更，对单元控规的功能和布局产生重大影响，变更重要控制要素（单元控规的主导功能、建设容量、控制底线）时，应执行控规修编程序。控规修编程序落实相关法律法规条文，严格执行审批程序，包括启动论证、组织编制、草案审查、草案公示、规委会审议、市政府审批七大环节。

#### **（2）局部调整**

局部调整包括单元控规局部调整和地块控规局部调整。因建设公益性项目而修改控规，且未对控规功能与布局产生重大影响时；仅涉及单条支路走向、

宽度或者单个地块建筑高度、建筑密度等内容的控规修改时，应执行局部调整程序。

依据《广东省城乡规划条例》的相关条文，简化局部调整审批程序。“仅涉及单条支路走向、宽度或者单个地块建筑高度、建筑密度等内容的控制性详细规划修改，由组织编制机关提出调整方案，采取论证会、听证会或者其他方式征求专家、利害关系人的意见，经原审批机关同意后公布实施”（《广东省城乡规划条例》，2012）。局部调整程序比较控规修编程序，局部调整程序减少了启动论证、草案公示、规委会审议环节，审批程序为组织编制、草案审查、征求利害人意见、市政府同意四大环节。

### **（3）技术修正**

技术修正是在控规细化实施过程中，对控规进行微调。主要包括以下情形：地块拆分合并，地块边界微调，道路路口、线型、断面微调，轨道配套设施微调，勘误更正。简化技术修正程序，包括提出修正申请、征求相关部门意见、局业务会议审定、入库维护四大环节。

## **2.5 动态维护：建立双向反馈机制**

针对控规缺乏统一的管理平台和部门缺乏有效联动机制导致的问题，依据统一标准建立双向、多规合一、规管建一体化的“一张图”管理平台。

### **2.5.1 建立双向反馈的统一管理平台**

上层次规划自上而下传导至单元控规，对单元控规控制指标提出要求；地块控规的建设指标自下而上反馈至单元控规，控制开发总量，实现动态评估（图7）。经审批的控规或专项规划最终成果，都应纳入“一张图”进行统一管理，



实现数据共享，并对原成果进行更新覆盖，将“一张图”与控规的实施紧密关联。

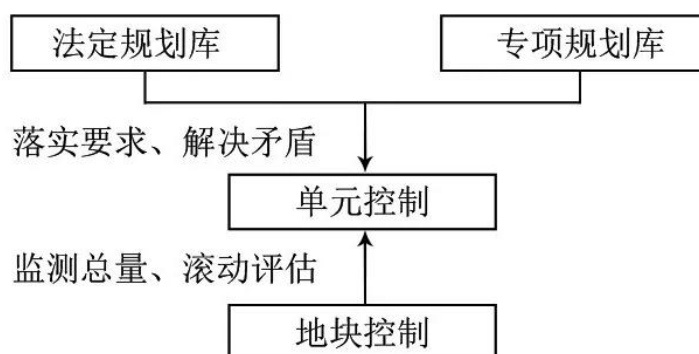


图 7 控规双向反馈平台示意图

### 2.5.2 建立责任规划师制度

控规的动态维护必须依托稳定的技术服务队伍，建立责任规划师制度，保障责任规划师对控规进行长期的跟踪管理和稳定维护。市城乡规划行政主管部门按照编制单元确定责任规划师，每个单元控规项目负责人为责任规划师，在单元控规审查通过后服务 3—5 年。为实现控规的长期跟踪服务，单元控规的编制单位应以本地或者周边城市规划编制单位为主。责任规划师应列席规划部门关于责任区内重大建设项目的会审，提供技术意见及其它规划服务(何子张，李小宁，2012)。责任规划师负责协助市规划局维护责任区的控规信息，定期更新本责任区的控规图纸。

责任规划师制度改变了规划设计师只管规划编制，不管规划实施的现状，有效保障土地开发沿着城市规划的框架进行。该制度对于其它城市具有借鉴意义，各城市可以根据当地的规划体系和建设要求灵活调整责任规划师的管理范围和内容。

## 3 结语

佛山市控规制度改革与创新已经转化为实施方案，并作为试点在广东省推广。本文是基于《佛山市控制性详细规划制度改革与创新研究》课题各阶段的思考与整理，并不完全等同于佛山市控规改革试点的实施方案。该实施方案，考虑与现有法律法规衔接，将“单元控规”保留为“控规”，将“地块控规”调整为“地块开发细则”。

控规制度改革需要在实践中检验理论，通过试点方案的评估和总结来逐步完善改革方案。本次研究仅是初步探索尝试，需要在后续的控制编制、管理和实施中，不断完善技术方法、管理制度和配套机制，持续推进控规制度改革。

(感谢广东省住房和城乡建设厅、佛山市国土资源和城乡规划局的领导和专家对《佛山市控制性详细规划制度改革与创新研究》项目的指导和支持,感谢佛山市城市规划设计研究院项目组中的各位成员的辛勤付出。)

#### 作者简介

张建荣，深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司，副总规划师

翟翎，深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司，城市规划工程师

本文为《城市规划学刊》原创文章

欢迎在朋友圈转发，转载请联系 [upforum@vip.126.com](mailto:upforum@vip.126.com)