

文章编号:1009-600X(2007)04-0017-08
中图分类号:F592.1 文献标识码:B

作者简介:余晓峰(1980-),男,西安建筑科技大学硕士研究生;
叶如宁(1981-),女,北京大学环境学院城市与区域规划系硕士研究生。



城市规划控制与引导的新思路 ——探索一种图则化的开放式规划控制体系

New Thinking on Control and Guidance of Planning

余晓峰 叶如宁

LING Xiao-feng YE Ru-ning

现代城市规划的核心任务是通过调控城市空间资源和社会资源以维护公众利益,实现经济和社会的和谐及可持续发展,而规划管理是城市政府及规划主管部门干预城市开发活动的主要手段,在这个过程中,规划编制技术的创新和规划控制体系的构建无疑是规划管理职能发挥的关键。

1 对我国现有规划控制体系的解读和反思

1.1 控制性规划的“大而全”和“全覆盖”

在目前我国的城市规划实践中,规划管理的依据主要是控制性详细规划和城市设计,也有城市在分区规划深化的基础上确定管理依据。在本文中,分区规划、控制性详细规划、城市设计统称为“控制性规划”。在控制性规划中,控制性详细规划(以下简称“控规”)以其明确的管理语言、适中的控制层次,成为开发控制的主要依据,控规为了控制城市开发在规划意图内有序进行,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利用的最基本要素,实现了规划设计和规划管理的结合。《城市规划编制办法》(2006)第四十一条指出:“控制性详细规划应当包括下列内容:确定规划范围内不同性质用地的界限,确定各类用地内适建、不适建或有条件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。”在各地的控规编制实践中,编制单位又结合各个项目的特点和自身对项目的理解充实了很多控制内容,形成了一套涵盖土地使用、环境容量、建筑形态、城市设计、配套设施和行为活动的庞大指标体系,此外,还有学者结合实践提出新的控制指标和控制方法,例如“空容比”、“绿容比”、“得地率”、“集中绿地率”、“开敞度”等,但在规划实施中,大量控制指

标的引入并没有表现出相应的控制效果；“大而全”的指标体系却带来了低下的实际控制效果，不能不说是控规的尴尬。

有学者在对我国两个有代表性的城市中的13个控规和法定图则作了实效性评价分析后发现，在地块划分控制、用地性质控制、容积率、绿地率、建筑密度、建筑高度、设施配套控制等7个方面，普遍存在规划和实施结果不相符的情况，法定图则也只是在有限的几个方面体现出了相对于控规的优越性。

在控制性规划的覆盖范围和编制深度上，各地随经济实力的强弱和编制时机的差异而不同，在经济实力允许的情况下，各地都追求控制性规划的“全覆盖”。控制性规划有无实现“全覆盖”的必要，到目前为止还未形成定论，有专家认为只要在预计近期有大量开发建设的地段或城市重点发展地段、改造需求迫切的地段做到控制性规划的覆盖即可，但从城市规划管理的角度出发，那些低质量建设和违章建设往往出现在城乡结合部、城中村等控制性规划未能覆盖的地区，由于缺少具有可操作性的规划作为管理依据，造成了这些地区城市面貌的混乱和土地资源的浪费。

但是这种追求“大而全”“全覆盖”的规划控制体系，往往是不该控制的内容控制得过死，该严格控制的内容却因为规划深度不够而失去控制，产生这种情况的内部原因是城市各个地段对规划控制的需求不一致，一些城市边缘地区未来的建设意向尚不明确，开发时机也不成熟，对规划控制的要求相对简单、宏观，而另一些地区已经有了开发建设的

具体目标，甚至已经有了建设资金，一些历史文化名城保护地段和旧城改造区，由于现状情况复杂、改造需求迫切，就需要规划控制做到细致、肯定、深入。所以“一刀切”的控规编制深度在面对全市范围内的规划管理需求时，很难保证其科学性和适应性。

1.2 控制性规划的立法和公众参与

我国改革开放后20多年的规划实践已经清晰地展现出城市建设机制从计划型向市场型转变的发展脉络，即在规划编制上由封闭逐步走向开放，在控制手段上由方案到指标再到法定文件，在控制内容上由单一的物质空间规划走向社会经济的综合，在规划管理上从主观随意到控制要素提炼再到依法行政。可以看出，规划成果的法制化是转型期间保证规划控制效能的重要途径，但是，规划成果的立法在我国才刚开始展开，各地对规划立法的认识和技术要求还不一致，其原因是：城市规划需要对城市未来较长时间的土地使用和空间布局作出安排，需要规划具备一定弹性，而法律的特点是严密性和确定性，所以规划成果立法的技术性要求是困扰规划法制化的重要因素，具体表现在控制性规划上就是部分控制指标不适宜立法，如配套设施控制和城市设计的部分内容，此外，还要求做到控制内容的定位、定量、定形。

随着城市规划法制化的开始，城市规划的公众参与也逐渐得到了各级政府的重视，社会各界及广大市民的积极参与不但有利于城市规划内容及制度的公正、公开、合理，也有利于广大市民维护和保障规划涉及到的自身利益。真正意

义上的公众参与，其深度和范围需要渗透到城市规划的编制、审批、执行、调整等各个过程中，参与的方式也不应局限于简单的公示，而应该包括从重大规划决策的听证到详细规划成果的索取等各个方面。目前我国城市规划的公众参与程度较低的主要原因是缺少制度性的权利保障，也没有适合的操作平台，公众参与不但要成为提高规划质量的外部力量，更应该成为规划制度的一部分，在这方面，深圳市已经做出了有意义的探索，深圳市通过《深圳市城市规划条例》，设立了以非公务人员的专家及社会人士为主体的城市规划委员会，并明确规定其为城市规划管理的主要决策机构，并掌握了深圳市规划控制的核心层次——法定图则的审批权和监督实施权，这些措施很大程度上提高了规划的公正性和科学性。所以从长远来看，在规划控制体系的设计上，为公众参与预留有效的渠道，对控制性规划阶段的公众参与确立制度上的保障是大势所趋。

1.3 城市设计内容在控制性规划中的体现

现代城市设计是对城市三维空间和环境的综合规划设计，具有深化城市规划的作用，城市设计贯穿于从城市总体规划到修建性详细规划的所有编制过程中，两者是相互融合、相互依存的关系，大量实践证明，城市设计是深化和科学化城市规划控制体系的重要手段。从我国规划控制技术的发展历史和城市设计的实践经验来看，在控制性规划层面始终贯穿了以公共空间控制和建筑形态控制为主的城市设计内容，主要体现在以形体示意来反推控制指标，以若干控制

要素和控制方法保证城市公共空间的质量,重要城市节点的意向性设计等,在这个过程中,由于城市设计理论方法和规划控制技术的不完善,难免会有许多纰漏,表现在:

(1)以土地利用控制为重点的控制性规划与城市设计之间缺乏系统的、有逻辑的互动,作为控制性规划编制依据的城市设计工作和单独开展的局部城市设计各自为政又相互影响,让规划编制者对控制性规划层面的城市设计存在的合理性和必要性产生了怀疑。

(2)控制性规划层面的城市设计工作限于其规划范围的大小,往往缺乏从城市整体角度的研究,基于局部范围的城市设计策略得出的技术标准和成果在质量上难以保证。

(3)大部分单独编制的城市设计只针对城市重点地区,作为占城市建设用地大部分的一般地区缺乏城市设计的指导。

(4)城市设计的成果大多作为引导性内容,控制方式单一,对实际的开发行为约束力不强。

1.4 各类规划指标体系的整合与协调

各地政府对城市规划的关注大大促进了各类型规划的开展,在一些经济发达的地区,各种层次、各种类型的规划在同一区域滚动修编,这些规划在覆盖范围、法律效力、成果表达、实施年限等方面各有差异,在有的城市中,重点发展地区和历史传统保护区有大量单独编制的城市设计、控制性详细规划、历史文化名城保护规划、旧城改造规划,每一项规划都有一套独立的指标体系对地块的开发

进行控制,这给规划管理带来了操作标准不一的麻烦,而在城市一般地区,却缺少最基本的规划控制。此外,像城市生态保护规划、城市地下空间开发规划这些非法定层次的规划,也因为缺少实施的平台,导致了规划成果的浪费。所以在现阶段,不同层次内容的规划纵向衔接与横向协调的机制还尚待完善。

2 国内外规划控制体系的经验总结

2.1 美国的区划制度和对区划的改良

美国的城市规划控制技术始于20世纪初的大规模城市建设实践中逐步成熟的。在美国,城市开发控制属于地方事务,联邦政府不直接干预地方的开发控制方式,所以几乎每个城市都有自己的开发控制方式,典型的开发控制机制由区划法规(Zoning Ordinance)、土地细分法(Subdivision Law)和设计导则(Guidelines)几部分组成。区划作为开发控制的最主要方式,具有确定和透明的特征,适用于通则式的开发控制,通常区划由土地使用、建设标准、密度和容积控制、停车与装货场地、退缩控制等要求组成。在实践中,尽管陆续增加了规划单元开发(PUD)、开发权转让(TDR)、特殊规划区(SD)、奖励性区划(Zoning Bonus)等新的内容,但还是表现出了在灵活性和适应性方面的缺陷,区划也要为美国一系列僵硬呆板的城市面貌负主要责任。近年来,美国一些新城市主义学者经过实践探索,提出了一套以城市设计为主要内容的规划体系,通过划分控制层次,提出“横断系统(Transect System)分区方法,使城市从近郊区到城市中心区的每一类

型地段,都能得到相应设计导则的对接式指导。针对性地弥补了区划法规的不足。

尽管美国规划控制的法律体系和我国有较大的区别,但其做法还是能给转型期间我国的规划控制技术改良提供很好的借鉴,主要有:

(1)区划对建设用地的全覆盖,这不仅将城市非重点地区置于规划控制下,也体现了规划管理在时间和空间上的公正性。

(2)指标体系的针对性,开发控制指标随地块的属性不同而各有侧重,个别地区还有额外须执行的标准和要求。

(3)单一通则式控制方法带来的规划灵活性不足的问题,可由通则式向判例式延伸而得到改进。

(4)健全自身的概念体系,使规划语言尽量准确、规范,构成自身的法理基础,减少管理者在操作中的自由裁量权。

2.2 深圳市法定图则的实践

深圳市是我国率先开始城市规划体系改革探索的城市,已经逐步建立起了一套以城市规划委员会为主体的决策体系,以法定图则为核心,包括城市总体规划、次区域规划、分区规划、法定图则、详细蓝图的“三层次五阶段”规划体系,其控制体系的构建原则是:将规划标准片区作为规划管理的基本控制单元,通过广泛的公众参与和严格的编制审批程序来保证规划成果的科学性;以严格的立法程序为基础,使规划决策与规划执行分离;规划编制必须遵循统一的技术规范,《深圳市法定图则编制技术规定》对规划成果的内容和深度、表达方式都作

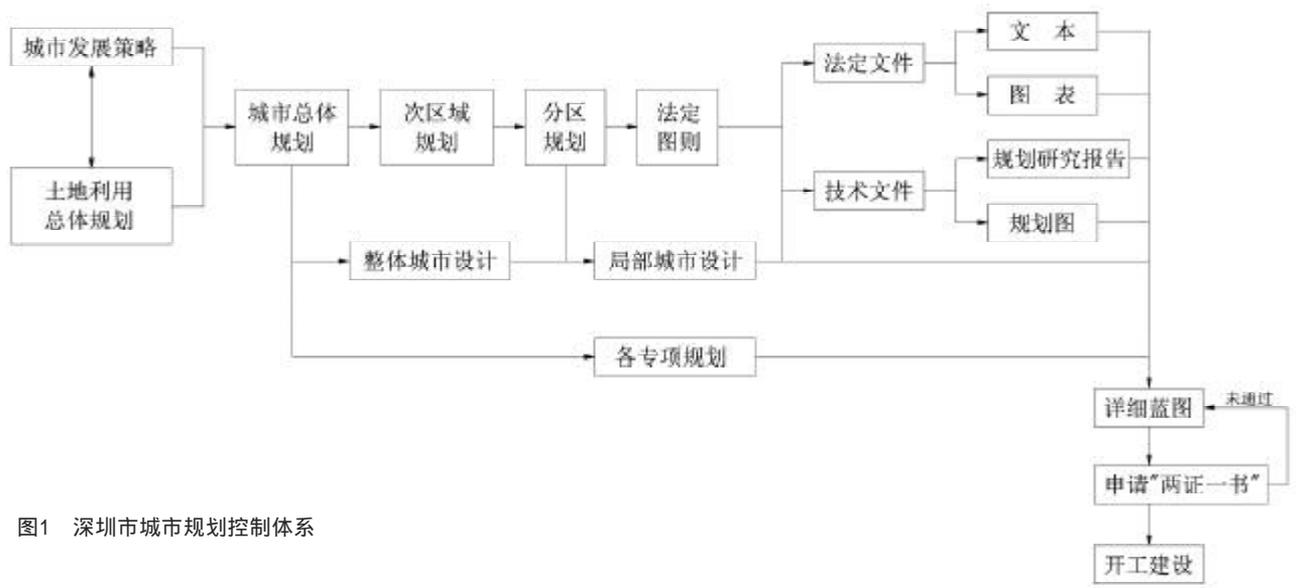


图1 深圳市城市规划控制体系

了详细的规定(见图1)。

2.3 广州市控制性规划导则研究

广州市城市规划管理平台的规划依据一直定位在分区规划层面,分区规划以城市土地利用和道路交通规划为核心,将总规的内容充实、完善和具体化,在编制内容和深度上,深于国家标准,在土地利用的细分和地块开发强度指标上,已经接近了控制性详细规划的技术标准,可以直接作为规划管理的依据。这种基于规划管理的分区规划对于广州这样的特大城市体现出一定的优势,因为相对于控规,它更容易实现规划的全覆盖,在城市快速发展时期,分区规划在控规尚未编制完成的过渡期内能有效指导规划管理工作。

针对在分区规划工作中出现的问题,如对强制性内容和引导性内容不加区分、各分区独立编制规划带来的规划衔接困难和其他详细规划成果的融合不

够等,广州市开始探索一种新的规划管理模式——基于城市规划管理单元的控制性规划导则,其基本思路是:以社区的规模为参考,结合行政街道界限、天然地理界限、土地使用现状等因素,将全市分成若干个大小不一的规划管理单元,以规划管理单元为基本的研究范围,进行用地细分,对已批规划和规划动态信息进行协调整合,并区分强制性与引导性内容,最后形成一套由总则、图则执行规定、单元控制图则、附件组成的相互支撑的成果体系(见图2)。在近两年来的实践中,控制性规划导则体现出了很多优势,对我国规划控制体系的改良有一定启示:

(1)以单个地块的控制指标为引导性内容,以较大范围内的规划管理单元的控制指标为强制性内容,在不突破规划管理单元强制性内容的前提下,允许单个地块的指标调整,使规划控制兼顾

了权威性和灵活性。

(2)实现了规划控制依据的动态更新,各类详细规划和专项规划的成果和修编信息定期补充更新到控制性规划导则中,促进了城市规划定期检讨、滚动更新制度的建立。

(3)实现了规划管理的“一张图”模式,有利于规划编制与规划管理的衔接,各层次、各类别的规划信息协调整合到一张图上,既有利于规划控制依据的统一,也方便了开发者对地块相关规划信息的检索。

3 探索一种图则化的开放式规划控制体系

3.1 合理划分城市规划标准分区

从前文所述可以看出,将城市规划范围内用地划分为层级清晰、界限明确、规模合理的规划标准单元,已经成为发达国家和地区的重要经验。参照

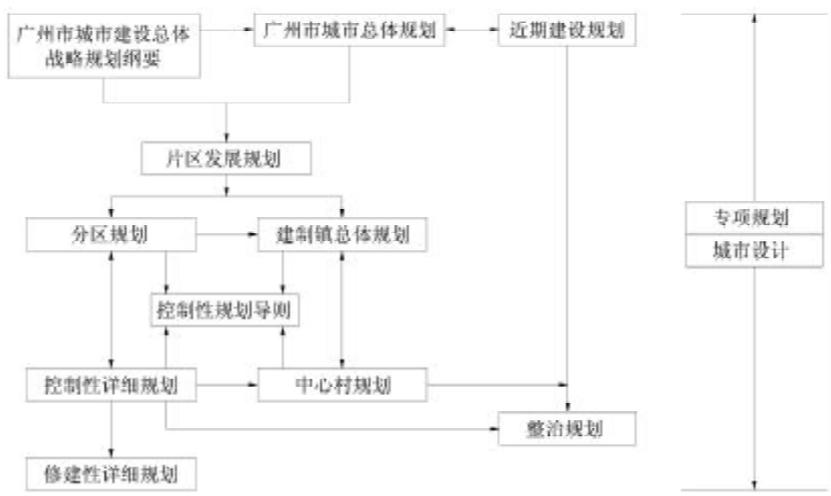


图2 广州市城市规划编制体系示意

资料来源：面向规划管理的广州市控制性规划导则编制研究，2005城市规划年会论文集（下），北京：中国水利水电出版社，2005。

《深圳市城市规划标准分区》，大城市和特大城市可以按照市域——分区（分区规划相对应的范围）——片区（控规或法定图则编制单元）——街坊（城市主干道或支路围合单元）——地块（独立用途或产权地块）等5个层级划分规划空间单元序列，中小城市可以不设分区层次单元（见图3）。每一个地块都对应一个唯一的用地编码，标准分区划分依据可参照行政区划、天然地理界限、城市道路围合、功能组团、交通可达性、人口规模等因素确定。

划分城市规划标准分区主要是基于以下考虑：

（1）解决各类规划规模和覆盖范围参差不齐，不同规划间的交叉、冲突导致的开发控制依据不一致。每一项规划在确定编制任务书时，首先按照标准分区确定控制范围。

（2）有利于分层次、区别深度地进行用地控制，对大型综合开发区、大学城、大型企业单位和近期无建设意向的地区，只在分区或片区层次利用少量基本指标进行控制；开发意向明确地区或城市中心区，规划控制则细化到街坊或地块层次；城市重点地区或历史保护区则需要对每一具体地块的开发容量、土地利用性质、城市设计等内容做出详尽规定。

（3）方便开发商查询相关地块的开发限制条件，由于地块编码的唯一性，只需确定所开发地块或街坊的编号，就可以使开发商获得对接式的开发控制条件和设计引导，同时也使公众能准确地查询所关注地区的管理规定和规划覆盖状况，使政府——开发商——公众在信息对等的前提下，实现利益的博弈、协商和互动。

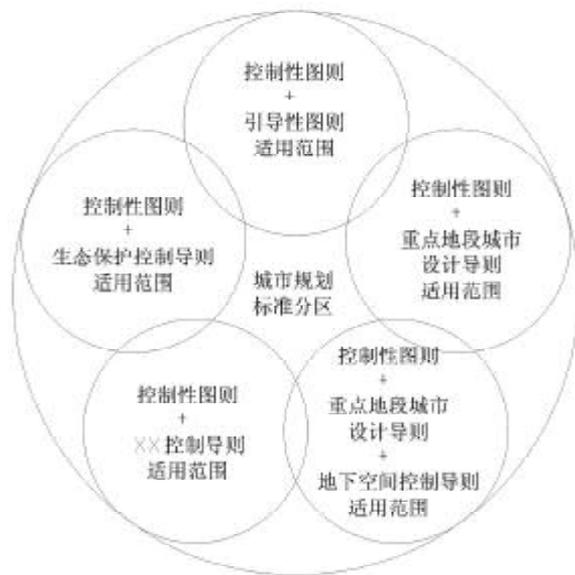


图3 基于规划标准分区的分层次控制模式

(4) 标准分区的划定有利于以区域为整体进行公共服务设施配套和开放空间控制,避免了因局部编制控规引起的公共服务设施和开放空间自成体系,与规划区周边不协调的问题,也有利于以标准分区为单位,进行基础资料的收集、信息反馈、成果建库和信息数字化。

3.2 控制指标的提炼和图则化

控制指标的遴选和归类要以通则式管理和判例式管理相结合为思路,区分控制性指标和引导性指标,研究政府应该严格控制什么内容,而哪些内容应由市场主导,将有限的规划资源引向对公共设施和公共空间的控制。对各项控制指标按其法律强制力的大小,在规划标准分区的基础上分别编制为控制性图则

和引导性图则,此外,重点地区单独编制的城市设计、历史保护区控制规划等专项规划也应将其成果在不同的标准分区层次上图则化,以利于规划控制操作和成果入库。

控制性图则和引导性图则的确定是在对土地利用性质、基础设施容量、生态环境容量、城市设计目标等多项因素协调整合的基础上得出的,以此对应,应该加紧研究完善与开发控制相关的各类技术标准和规范,如《公共服务设施配套标准》《城市土地密度分区规定》、《土地利用兼容性规定》《建筑容量控制标准》《开放空间控制与奖励办法》等,为各层面的规划编制提供引导,对于规划编制成果的规范化和科学化具有重要作用。

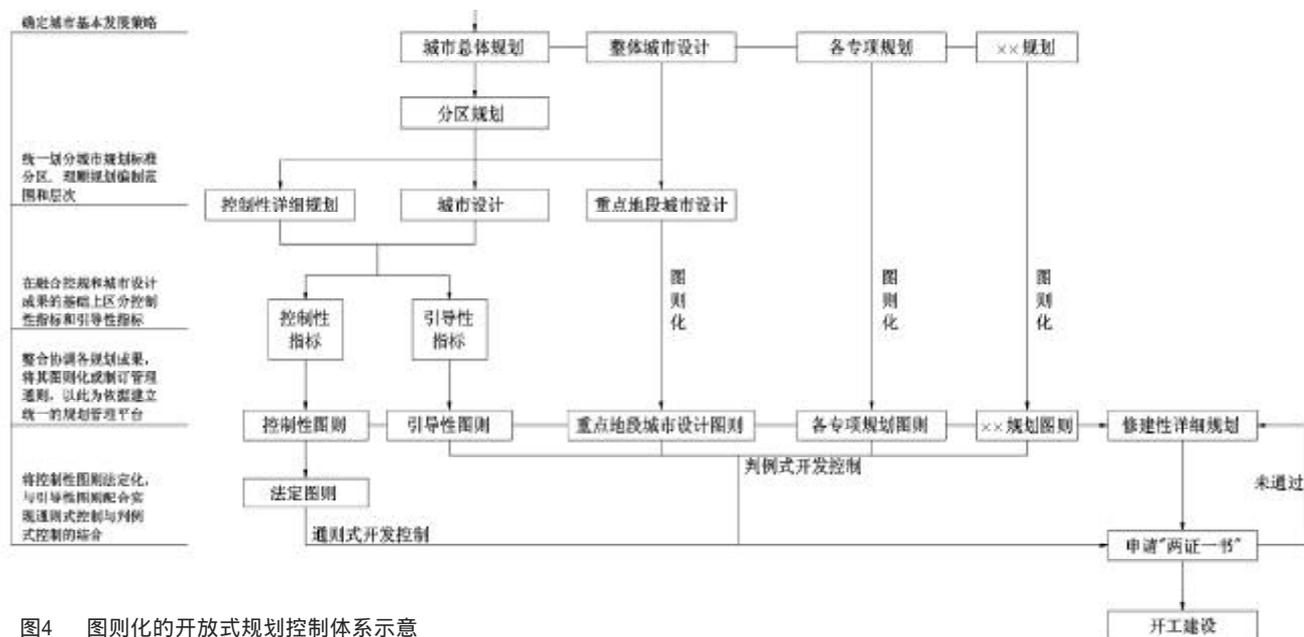


图4 图则化的开放式规划控制体系示意

3.3 建立统一的规划管理平台

图则化的开放式规划控制体系为最终建立统一的规划管理平台奠定了基础，在这个平台上，规划管理主要依据一系列法律效力不一的图则、通则和附件进行项目审批，其中的控制性图则在条件成熟后应该将其立法，形成法定图则，保证规划的严肃性，在项目审批时，采取通则式管理，引导性图则和其他图则作为法定图则的补充，审批时可采用判例式管理。为了适应规划审批方式的改进，应该建立一套完善的规划审批程序，明确图则审批、调整的权限，确定争议仲裁机构、公众参与的方式，赋予图则以明确的法律地位（见图4）。

基于图则化的开放式控制体系是一个动态的、标准化的、开放式的规划管理平台，各类新的规划成果和原有规划

的修编信息可以不断地整合到现有图则内或形成新的图则，共同指导修建性详细规划的编制，其规划信息数据为规划管理和实施的数字化提供了优越的信息基础，在此平台上可以进一步建立或完善规划分析决策系统、规划信息公众查询系统、规划绩效指标评价系统、规划实施跟踪反馈系统等机制，这些措施对保证规划决策的科学性，公众参与的深度，规划实施后的评价具有重要意义。

4 规划控制体系改进的方向

4.1 强化规划成果的立法

强化规划成果的立法是保证控制性规划实施效果的重要途径，而在控制性规划层面区分控制性指标和引导性指标则是规划立法的前提，在法定图则的制定中，指标的遴选和赋值是关键，应该

结合法律的特点，选取土地利用性质、环境容量和土地使用强度等方面的指标进行立法，立法的指标体系宜简明扼要。在法定图则中还应对城市“六线”进行定位控制。城市设计、建筑形态、配套设施等指标，统一列为引导性指标，作为对法定图则的补充，在规划管理操作中，对引导性指标的调整，可结合开发个案，在相关规定允许的范围内解决，对法定图则指标的调整，则必须通过严格的审查程序，体现了规划管理的刚性与弹性。

4.2 重视规划技术体系的设计

技术体系的设计与具体的规划编制工作同样重要，对技术体系的结构性的改良，往往比对底层的技术细节的调整更为有效，从规划管理的角度来看，规划的泛滥和规划的缺失都是对城市规划工

作的损害,所以应明确各类规划的覆盖范围和编制深度,建立各规划的协调机制,区分成果的法律效力,保证管理依据的统一和规划实施的效果。

4.3 推动规划信息系统的建设和规划管理的数字化

在基础地理信息系统(GIS)的技术支撑下,完善基于规划标准分区的规划管理信息平台建设,在全市范围内统一规划成果的技术内容和数据格式,建立规划信息即时更新的制度,为在规划管理信息系统中运用最新的规划成果奠定技术基础,实现规划管理的无盲点和全覆盖。在规划管理信息系统的基础上,提供规划公众参与的平台,方便公众对规划进行查询、建议及申诉。

结语

近年来,许多城市已经推动了面向规划管理的城市规划体系改革,作为一种设想,图则化的开放式规划控制体系试图弥补单一控制体系的不足,由于它对城市规划编制质量和立法行政体系的要求较高,在我国现阶段实施还有一定的困难,还有待于在理论和实践两个方面继续完善。应该看到,本文所讨论的控制体系改进思路主要还局限于规划技术层面,而规划中的技术问题是相对容易解决的,但是,从规划技术和体制设计两方面入手,构建面向开发管理的规划控制体系,必将成为今后我国城市规划控制体系的发展方向。

注释:

梁伟. 控制性详细规划中建设环境宜居度控制研究——以北京中心城为例. 城市规划.

2006,(5): 27-31.

于一丁,胡跃平. 控制性详细规划控制方法与指标体系研究. 城市规划. 2006,(5): 44-47.

吕慧芬,黄明华. 控制性详细规划实效性评价分析. 2005城市规划年会论文集(下). 北京:中国水利水电出版社,2005.

王富海. 从规划体系到规划制度——深圳城市规划历程剖析. 城市规划. 2000,(1): 28-33.

参考文献:

- [1] 吴志强,唐子来. 论城市规划法规体系在市场经济条件下的演进[J]. 城市规划,1998,(3): 11-19.
- [2] 王世福. 完善以开发控制为核心的规划体系[J]. 城市规划汇刊,2004,(1): 40-44.
- [3] 陈荣. 城市规划控制层次论. 城市规划,1997(3): 20-24
- [4] 周丽亚,邹兵. 探讨多层次控制城市密度的技术方法——《深圳经济特区密度分区研究》的主要思路[J]. 城市规划,2004,(12): 28-32.
- [5] 苏则民. 城市规划编制体系新框架研究[J]. 城市规划,2001,(5): 29-34.
- [6] 苏腾,曹珊. 二元性:法定城市规划编制技术体系的特性[J]. 北京规划建设,2004,(5): 32-34.
- [7] 梁江,孙晖. 规划管理体制改革的关键词:审批程序的法制化——评深圳市的规划体制改革[J]. 城市规划,2000,(7): 16-19.
- [8] 李江云. 对北京中心区控规指标调整程序的一些思考[J]. 城市规划,2003,(12): 35-40.
- [9] 王朝晖,师雁,孙翔. 广州市城市规划管理图则编制研究——基于城市规划管理单元的新模式[J]. 城市规划,2003,(12): 41-47.
- [10] 熊国平. 我国控制性详细规划的立法研究[J]. 城市规划,2002,(3): 27-31.

摘要:

剖析了我国规划控制体系的不足,认为控制性规划在覆盖范围、立法和公众参与、落实城市设计、指标体系构建四个方面尚待完善。在借鉴国内外成熟经验的基础上,提出:统一划分城市规划标准分区,整合现有的控制性详细规划、城市设计、各专项规划成果,并将其按法律效力的不同图则化。在规划管理操作时,按照项目性质和用地位置确定相关控制条件,形成规划管理的“一套图”审批。最后,总结今后规划控制体系改进的方向。关键词: 规划管理; 规划控制体系; 规划标准分区; 图则化

Abstract: This paper firstly analyzes the defects of the planning controlling system in our country, and deems that the controlling planning should be improved in the following aspects: planning area, legislation, public participation, carrying out of planning and index construction. Secondly, based on borrowing the experiences from in and abroad, the author believes that we should divide the standard area of urban planning in general, unite the results of controlling planning, urban design and kinds of special planning, and to form different plan depended on the different power of the law. And in the process of management and operation of the planning, manager should follow the character of the program and poison of the land to decide the relative controlling condition, and form the final 'set figures' of the planning management. Finally, the paper summarizes the proper directions of planning control system in our country.

Key words: planning management; planning controlling system; general planning division; to make be figures and regulations