

# 控制性详细规划工作的制度设计探讨

INSTITUTIONAL DESIGN OF REGULATORY DETAILED PLANNING

徐忠平

XU Zhongping

**【摘要】**从控制性详细规划工作的制度设计入手,探讨控规编制与管理工作的整体制度性安排。必须放弃对“终极蓝图”式控规的追求,把控规管理当作一个不断完善、不断适应城市社会经济动态过程的动态过程。控规作为城市政府重要的公共政策,除了完善编制技术与方法外,最急需的是尽快系统地建立一整套综合、明晰、公开、可监督的控规编制与实施管理机制,明确规定政府部门、开发主体、专业人员和社会公众的责任与权利。

**【关键词】**控制性详细规划;制度

**ABSTRACT:** This paper starts with the institutional design of regulatory detailed planning and discusses the comprehensive institutional arrangement for regulatory detailed planning and administration. The “ultimate blueprint” regulatory detailed plan should be resigned, but let it to be a dynamic process of unceasing maturing and adjusting to the development of social economy. As an important public policy of the government, the regulatory planning need not only improve its methods and techniques, but also set up an integrative, transparent, public and controllable administrative system by clearly identifying the rights and responsibilities of government, developers, experts and the public.

**KEYWORDS:** regulatory detailed planning; institution

《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称“《城乡规划法》”)施行以来,控制性详细规划(以下简称“控规”)由纯技术层面的规划成为规划审批直接依据的法定规划,其权威性和法律地位得到了极大提高。控规已经不再是简单的技术成果或者技术手段,它已经成为真正意义上的公共政策。

近年来,有关控规的研究、创新与探索,一直是各地城市规划管理部门和城市规划学术界的热点和焦点问题。从全国有关各类控规的学术活动、专题研究来看,大家的侧重点,主要还是集中在控规技术方法方面的研究与探索,尚缺乏从公共政策的角度,对控规各个环节进行整体的制度性研究。正如杨帆<sup>[1]</sup>在其《城市规划政治学》中所指出的,“我们仍然将传统的专业活动部分认为是城市规划的惟一内容,而将广泛参与下的城市规划(政府官员、普通市民、其他领域专家等的参加)视作城市规划与社会其他活动之间的互动过程,因而从根本上将城市规划专业实践与城市规划社会活动之间作了不必要的分立。”作者认为,从现实和长远来说,作为城市规划管理重要手段的控规,对其制度设计的探讨比技术方法的研究更加重要。

只有建立控规编制、执行、调整一体化的制度框架,才能实现控规对城市发展适度超前的引导和有效管理,才能实现控规由“被动调整”向“主动引导”转变<sup>[2]</sup>。本文试图从控规编制与管理的整体制度设计入手,结合深圳法定图则管理的实践,抓住控规公共政策属性这一最根本的特性,探讨建立包括控规编制、公示、审批、执行、监督与调整的一体化制度框架。

## 1 控规的基本属性

### 1.1 “不确定”性

从根本上来说,城市永远是处在不断的发展和变化过程之中,它的未来有着很大的不确定性。当前,我国的城市均处于快速发展的建设期。无论是规划师,还是管理者,或者决策者,很难,也不可能对现实的各种潜在矛盾、发展需求与机会,甚至对土地产权的现状等,进行全面调查、深入研究和准确的判断。各类城市规划,包括控规,在

**【文章编号】** 1002-1329  
(2010)05-0035-05

**【中图分类号】** TU984; C931.2  
**【文献标识码】** A

#### **【作者简介】**

徐忠平(1965-),男,深圳市城市规划发展研究中心主任,高级规划师。

**【收稿日期】** 2010-01-28

最理想状态,也只是在此时此地对城市未来发展可能性的一种阶段性判断的基本共识而已。控规正是这样一种手段,它只是在面对城市未来发展“不确定”前提下对某个地块、某个项目土地使用的一种“确定”性安排。

## 1.2 地方性

从技术层面来看,控规的定位主要是两个:一是对上落实城市总体规划的宏观意图和强制要求,如城市定位与规模、基础设施布局、大型配套项目、土地利用功能等;二是作为直接指导城市建设,特别是作为具体项目规划许可或行政许可,即土地出让和项目审批的直接依据。其基本思路与出发点和美国的区划、德国的地区详细规划、日本的用途地域制以及新加坡的开发指导规划的做法是基本类似的,也可说符合世界各地的普遍采用的做法<sup>[3]</sup>。对于地方来说,一旦上级主管部门审批通过了当地的城市总体规划,对于各地块控规的编制、审批和执行,只要是符合总规和相关法规、政策的要求,基本上是属于地方性事务,只须按照法定的程序审批与执行,它直接服务于当地社会经济和城市发展的具体要求。

全国有近700个城市处于完全不同的发展阶段。即使在同一个城市的不同地区,实际上其发展的程度、功能特性可能完全不同。从规划管理的角度来说,其所要重点控制的因素也可能完全不同。对于同一个城市,也应该“遵照不同地区、不同条件和不同的管理要求,制定不同深度的控规,使控规保持一种灵活和现实的调控姿态”<sup>[4]</sup>。

## 1.3 公共政策属性

“公共政策是执政党和政府采取的用以规范、引导有关机构团体和个人的行为准则和行动指南”<sup>[5]</sup>。显然,作为决策者的价值观直接影响政策所引导的行动方向,即使对于同一个问题,同一个目标,不同价值观的决策者也会有着截然不同的判断,提出不同的解决方案。同时,公共政策需要有一个按照规定程序合法化的过程,只有合法化的公共政策才有权威性和强制性。有必要指出的是,公共政策的制定与实施不是一成不变的,它也有一个“生命周期”,一般来说,它可以分为“政策制定(政策问题的确认、政策规划与制定、政策合法化与政策采纳)、政策执行、政策评估、政策监督与控制、政策终结”<sup>[6]</sup>等阶段。

控规作为政府重要的公共政策,必须按照法定的程序和要求进行制定和实施,它也同样有其“生命周期”,而不可能一劳永逸。一般地,如新加坡,其开发指导规划要求五年内必须修订一次。相比之下,我国的控规尚没有明确“有效期”,对控规的修订时限没有明确规定。

## 2 控规工作面临的主要挑战

### 2.1 方法的改进

城市规划是一个动态的过程,但在实际工作中,总想一锤定音地制定一个终极式的“理想蓝图”,然后“强制实行”。城市的发展,特别是社会经济的发展是不以某个权威、规划师或者规划管理人员的意志为转移的,客观上要求规划对未来的发展有更好的适应性、引导性和灵活性。否则,城市建设的不确定性和“理想规划”之间的矛盾永远不能很好地协调。应该说,通过几年的努力,对于控规的定位,特别是控规的技术内容与编制方法,在全国层面已经基本达成共识,逐渐有了一套基本成型的、统一的模式。但笔者认为,统一的、整齐划一的模式也带来了另一个严重问题,就是对于不同地块的技术深度过于高度一致,城市或地区的特色或差别消失了。一般来说,一个城市的中心地区、城市更新地区、远期建设区、生态保护地区等等,要求控制的规划内容完全不同。在城市不同的地区,采取不同的深度编制控规,才可能把该管理的重点管住,提高控规编制的质量,进一步发挥控规应有的作用。

### 2.2 质量的保证

从全国各地控规编制的组织情况来看,很多城市控规的编制大都是采取一两年内实行“大会战”、实现“全覆盖”,为了加快速度,一个城市往往是几家、十几家规划设计单位同时“作战”。如重庆为“适应城市建设的需要,边编、边审、边投入使用。短短三四年时间内,主城区控规以每年二三百km<sup>2</sup>的速度,迅速全面覆盖到新总规确定的800余km<sup>2</sup>的建设用地。”“但由于编制时间紧、任务重,控规编制中对城市迅速发展的趋势预测不足,相关的技术规范制度体系不够完善,对土地使用性质和容积率指标等缺乏深入的适应性研究,新编控规总体水平有限、缺憾较多,导致规划实施过程中,调整面达80%以上”<sup>[6]</sup>。“控规编制经常面临时间不足的问题,很多城市委托的控规编制要求在几个月甚至更短时间内完成。仓促的编制过程以及由于对现状认识的不足引发的问题常常使控规的科学性受到质疑。”<sup>[7]</sup>

### 2.3 效率的提高

公平与效率永远是一对矛盾。但不能因此总是把规范程序与提高行政管理效率对立起来,两者之间其实可以找到平衡——市场经济需要的不是简单的“快”,而是“可预测”,即要求通过公开的法定程序,把原本可能不确定的审批结果或等待时间因素变得“可预测”。如,由于控规是公开的,申请者首先可以对照规划,马上就可知所

想申报项目是否符合规划；如果符合规划，申报需要多少时间；如果不符合规划，通过修改的程序与时间是多少，可能的结果会是什么，等等。总之，不管行与不行，如果按照有关规定，能够“预计”从申报到拿到结果的时间与结果，这本身就是营造一个好的市场经济环境的必要条件。

笔者认为，社会上抱怨城市规划管理效率低，时间长、程序多不是根本原因，更重要的原因是行政审批的程序、时间“没谱”，不可“预计”！这些不可预测的环节往往成为“权力寻租”的根源！因此，政府第一要做的是对控规的审批、对控规个案的修改，政府应该建立严格的“例会”制度，公开从申请到审批所需要的确定程序和时间，把模糊性、不确定性的环节，变为明确、公开的“可预测”机制。

## 2.4 公众参与的加强

应该说，近年来，特别是随着《城乡规划法》的颁布实施，公众的参与已经成为“法定程序”。无论是技术人员还是行政人员，对于“规划公示”都认为非常必要且十分重要。但真正实施起来，面对众多的公众意见，却又都在不同程度上表现出“叶公好龙”的心态。最普遍的做法是对控规公示的方式、范围和内容进行不同程度的保留。在许多地方，“规划展览馆”越建越多，越建越漂亮，但仅仅是为了规划的宣传而已。通过高度专业化、数字化、技术性的图表和文字，复杂的编制技术方法，“广告的效应”的确增强了，但公示的内容减少了，公示的效果降低了，有时漂亮的“效果图”也仅仅是为了供领导、市民看看热闹而已。对市民提出的意见，采纳不采纳，没有明确的程序要求，仍然只是一种“作秀”，顶多是一种“咨询”而已。总体来说，全国各地控规的公众参与仍处于一种事后被动的展示与公告的阶段。

## 2.5 “自由裁量权”的监督

“自由裁量权”的滥用是行政腐败的温床。改革开放以来，规划管理部门作为资源的调配者和利益的协调者，由于确定地价、容积率和用地功能方面的“自由裁量”幅度过大，在廉政建设方面不可避免地出现了各类各样的问题，付出了沉痛的代价。经过多年的努力，随着经营性土地公开招拍挂制度的实施，地价计算方面的“自由裁量权”逐步没有什么空间了。当前最突出的一个问题就是如何规范甚至消除改变容积率与用地功能的“自由裁量”空间。

与1990年实施的《城市规划法》相比，《城乡规划法》对城乡规划的编制和管理提出了更高的要求，对控制性详细规划的管理制度更为关注。在强调了控规重要性的同时，对控规的修改明确了

几近苛刻的程序。《城乡规划法》的目的是强化控规“权威性”和“刚性”，力图遏制当前某些官员凭手中掌握的规划编制和管理权<sup>[6]</sup>。这样做的出发点无疑是正确的，但采取的办法没有平衡好当前各地最需要的“效率”问题，容积率与用地功能调整走公开、规范的程序是完全必要的，但把总体规划的法定性、刚性确定得太严格，以至于控规的调整要与总规调整实行“联动”，这实在是地方所“不能承受之重”了。因此，地方在落实《城乡规划法》时，在控规的编制技术办法上，虽然“手法”各有千秋，但其中确有一个共同的“难言之隐”，就是不得不尽可能地规避过于苛刻的“公开性”与“程序性”要求。

无独有偶，从全国各地的规划管理部门来看，凡属曾经在容积率或用地功能调整上出过廉政问题的，一般都对规划管理的“自由裁量权”唯恐避之不及，都会不程度地把“自由裁量权”主动交给程序。也许，这是一个必然的过程。

## 3 控规工作的制度框架

笔者认为，控规工作的制度设计，必须充分考虑以下几项基本原则：

一是公开化原则，即要求涉及控规的编制、决策、实施、调整等每一个阶段的工作，都应该确保信息向社会完全公开；

二是整体性原则，就是要从整体上把握控规工作所涉及到的每一个环节及其相互关系，平衡好“程序与内容”、“公平、公正与公开”，以及“质量、效率与效益”之间的关系；

三是可预见性原则，就是要明确控规工作每一个程序所需要的时间，不但程序法定化，而且要使控规编制、审批与修订所需要花费的时间，以及可能的结果变得“可预见”；

四是法定化原则，必须明确每一个环节的责任；

五是精细化原则，就是对规划范围内每一个地块的规定，包括现状与规划要求，都必须明确、准确、精细的，真正能起到“依据”的作用。

在此基础上，根据《城乡规划法》，结合深圳的实际做法和全国各地普遍面临的问题，对于城市控规工作制度设计的重要环节，提出如下建议：

### 3.1 加强控规编制的计划性

必须强调控规编制组织工作的计划性。规划主管部门制定的控规年度编制计划，经市政府审批同意后，应及时向社会公开，特别向控规所涉及的地区公开，确保控规编制从一开始即能与利益相关人保持对话，收集民意，为控规的编制创造条件。

### 3.2 加强规划编制机构的稳定性

规划的制定是一个立法过程,由政府组织规划的编制,这是政府行为,由规划局承担,经过法定程序的审批使之具有一定的法律效力,法定图则应该由立法机构或其授权的机构审批<sup>[9]</sup>。控规的技术性、专业性相对比较复杂,但规划的编制技术只是手段,不是万能的,“如果忽视了城市整体利益的公正、公平,仅有技术层面上的一些措施,实际上并未加以贯彻落实,也就失去了规划法理存在的根本基础”<sup>[10]</sup>。目前,控制性详细规划编制方面,存在的最大的问题就是过于市场化。城市控规既然属于公共政策,它的制定、实施与完善是一个动态的过程,而且动辄涉及巨大的利益,那它就应该政府的职责。在香港和新加坡,其法定规划的编制是规划主管部门政府规划师的直接职责。殊不知正是国内过分市场化的编制组织模式,导致了在控规的实施阶段技术错误多、分析不严谨、修改量大,甚至与现状资料相去甚远等,这些问题全国各地普遍存在。

### 3.3 加强相关部门的参与

由于行业利益的客观存在,规划编制队伍的成分复杂,技术审查组织工作不完善,很多规划之间的某些相关方面往往不一致,甚至是冲突的。控制性详细规划作为法定的、唯一直接的规划实施管理依据,应当在城市总体规划指导和规范下起到对各相关规划统筹落实的作用。必须在规划编制阶段加强控制性详细规划与上位规划和其他相关规划的整体系统协调,把这些规划的实施管理要素系统地、完整地、统一地在控制性详细规划中进行确定,提高规划的可行性,从而保证规划的权威性<sup>[11]</sup>。城市规划政策性强、专业技术性强,不可能由项目规划师、规划主管部门说了算,由于其涉及到众多的民生问题,一定需要与其他政府职能部门,如环境、交通、卫生、体育、土地、建设、城管、发改、消防等等部门的管理密切相关。在控规的编制、审查过程中,客观上需要建立起规划主导的日常沟通与联络机制,对其各自管辖的每一类用地或公共设施,逐块进行协调并达成共识,为后续的管理与实施打下很好的基础。

### 3.4 加强公众及利益相关者的参与

要形成真正意义上的公众参与,就必须有制度的保障,有法律的保障,同时,还必须具体明确和规划公众参与的内容、机构、程序和奖惩等,明确规划的每一个阶段,尤其是方案形成阶段,应开展更多的公众咨询、评议,尽可能促成社会各利益相关方的协调,必要时,还要设立听证制度、申诉制度,力求使被动了解变主动参与,变事后

公示为事先协商,变专家、业主参与为全民参与。如此,控规的编制与决策,才可能更加合理、科学,更重要的是,有利于规划目标的实现<sup>[4]</sup>。一个完善的控规公众参与制度应该包括几个阶段:发表规划研究阶段、公众意愿征询阶段、公开展示阶段、公众提意见阶段。为此,要建立相应的信息公开制度、听证会制度、意见反馈制度、申诉与仲裁制度等,要根据公众的意见与建议,反复进行修改,多次协调,直到达到结果的最优。“随着市场经济改革及其在此基础上社会结构转型,民主化进程推动了公共管理的社会化,在城市规划领域,由单一纵向的城市管理模式向多元化网络型城市管治模式转变已成为公共管理社会化的必然要求。引入公共参与机制来推动城市规划编制合理性、决策的科学性、实施的可行性已成为全社会的共同呼声。因此,必须加强城市规划公共参与的制度化建设,使象征性的公共参与向实质性的决策参与转变”<sup>[12]</sup>。

### 3.5 建立规划委员会审议制度

对规划管理必须实行有效的监督,包括公众参与、听证制度、争议的仲裁,这就有必要成立类似城市规划委员会的机构<sup>[9]</sup>。规划委员会过半数应该是非官方代表,并有一定比例的专家成员。从而,使控规的审批,有行政、专家和社会人士组成的规划委员,进行集体决策。表决实行严格的票决制。同时,规划委员会应实行例会制度,并向社会公开。从全国内地来看,规划委员会具有真正意义上审批权的城市只有深圳一个。其他城市的规划委员会还只是履行“专家咨询”、“专家审议”的职能。无论是《城乡规划法》,还是《城市规划编制办法》,除了体现多方参与的“政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策”的大原则,以及“城乡规划报送审批前,组织编制机关应当依法将城乡规划草案予以公告,并采取认证会、听证会或者其他方式征求专家和公众意见”之外,既没有明确地方规划委员会制度的建立与作用,也没有明确公众意见的法定地位,从科学决策、民主决策、规范决策的现代公共管理要求来看,仍然还有明显的差距。

### 3.6 明确项目申请审批程序与时间

对于符合控规的申请,规划主管部门应该明确办理的时间;对于不符合控规的申请个案,应同时明确需要审批的程序和时间。行政审批必须实行例会制。

### 3.7 建立规划实施评估和动态调整维护机制

当前我国正处于城市化的高速发展时期,城市的规模迅速扩大,城市的建设量大面广,作为公共政策的控规,必须对规划的实施情况进行定

期的评估,进而进行适时修订,这也是“规划是一个过程”理念的重要体现。控规调整涉及众多利益关系,因此《城乡规划法》明确规定:修改控制性详细规划,应先论证修改的必要性,征求规划地段内利害关系人的意见,报原审批机关同意后,方可进行,并按原程序报批;修改涉及城镇总体规划强制性内容的,应当先修改总体规划。控规的调整,在此基础上,还必须有一套明晰的管理制度,对调整原则、形式、成果要求、申报条件、审批程序等作出规定,并保证过程的公开性和透明度。改变目前控规调整仅仅对最终方案进行公示的做法,把调整项目的申报、论证与审批过程中的相关信息“以市民通俗易懂的方式传导到位”<sup>[13]</sup>。

### 3.8 明确编制与审查的责任

随着规划管理行政机制的不断严格和规范,规划审批的“自由裁量”空间越来越小,但是,这种过去在行政管理部门才有的“寻租”现象,有逐渐向编制单位和专业人员渗透的趋势。“编制责任”是控规法制化进程中应逐步完善的环节,以往规划编制单位往往脱离在法律追究的范围以外。规划编制(包括编制单位和个人)必须承担一定的责任,尤其是在规划法制化不断完善的过程中,规划稽查制度应该逐步发展起来,对经常出现技术错误的单位和个人要给予相应的处罚,这也是保证控规法律严肃性的一个重要方面<sup>[1]</sup>。当前大部分城市没有建立起完善的控规责任制度,控规编制单位、编制人员、审查人员的责任模糊不清、相互混淆,甚至专家论证、公众展示也成为推卸控规编制与审查责任的“借口”。建立严格的控规编制与审查责任制度是当前提高控规质量的重要环节。

## 4 结语

控制性详细规划不仅仅是城市规划的技术手段,它是城市政府最重要的公共政策,迫切需要一个与之相适应的制度安排。“社会活动和制度建构的共同指向给城市规划提供了政治基础,那就是:在现代政治文明和民主政治的总体趋势下,城市规划应当在民主的制度框架下民主地行事”<sup>[1]</sup>。“国际经验证明,许可制度及适度的自由裁量权限并不必然导致‘腐败’;关键在于对权力要有严密的程序性制约或‘控权’。以此推论,单纯的‘控规’编制完善并不一定能收到预期效果;只有各项配套制度建设(诸如规划公开、公众参与、听证和聆讯、规划行政争议的申诉与裁决等制度)的系统推进才有可能实现预定的目标”<sup>[14]</sup>。一句话,控规的编制方法与技术可以变,但控规管理的制度必须是相对刚性的、稳定的,对社会和市场来

说是“可预测”的,这样,面对城市、社会和经济的快速发展,才可以真正做到“以不变应万变”。

### 参考文献 (References)

- 1 杨帆. 城市规划政治学[M]. 南京: 东南大学出版社, 2008.
- 2 陈沧杰. 2008年控制性详细规划[M]. // 中国城市规划发展报告(2008-2009). 北京: 中国建筑工业出版社, 2009.
- 3 李名扬, 孙翔. 对我国控制性详细规划工作的若干思考——通过对美、德、日、中法定层面规划比较研究[J]. 中国建设信息, 2005(9).
- 4 周或, 葛幼松. 关于我国控制性详细规划工作的若干思考[J]. 特区经济, 2007(4).
- 5 吴立明. 公共政策分析[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2006.
- 6 重庆市规划局. 《城乡规划法》背景下规划依法行政工作的反思与探索[J]. 规划实践, 2009(1).
- 7 李宛莹, 葛幼松. 控制性详细规划的法制化探讨[J]. 山西建筑, 2009(1).
- 8 颜丽杰. 《城乡规划法》之后的控制性详细规划——从科学技术与公共政策的分化谈控制性详细规划的困惑与出路[J]. 城市规划, 2008(11).
- 9 熊国平. 我国控制性详细规划的立法研究[J]. 城市规划, 2002(3).
- 10 唐历敏. 走向有效的规划控制和引导之路——对控制性详细规划的反思与展望[J]. 城市规划, 2006(1).
- 11 张泉. 权威从何而来——控制性详细规划制定问题探讨[J]. 城市规划, 2008(2).
- 12 吴胜隆. 控制性详细规划初探[J]. 山西建筑, 2006(5).
- 13 傅征, 朱忠东. 控制性详细规划的调整与公众参与机制[J]. 山西建筑, 2008(3).
- 14 赵民, 乐芸. 论《城乡规划法》“控权”下的控制性详细规划——从“技术参与文件”到“法定约束依据”的嬗变[J]. 城市规划, 2009(9).