

# 控制性详细规划调整的原因与管理方法探究

## ——以海南控制性详细规划调整为例

程龙

海南省设计研究院有限公司

**摘要:**在新的国土空间规划体系中,控制性详细规划(以下简称“控规”)属于详细规划层面的法定规划,是“五级三类”中的重要组成部分,是城镇开发边界内自然资源和规划主管部门做出规划许可和实施规划管理的依据。由于城市发展的不确定性和控规的编制的局限性致使部分控规实施过程中面临调整,调整内容“五花八门”,调整的比例居高不下,文章在肯定控规调整积极作用的基础上,对海南省控规调整的原因进行分析,结合海南控规调整的实践归纳控规调整类型,分析控规调整存在的问题,总结海南省控制性详细规划技术要素与管理方法,意在推动控制性详细规划调整工作的良性发展。

**关键词:**控制性详细规划;控规调整;技术要素;管理方法

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.18.007

### 一、引言

所谓的控规调整也就是《城乡规划法》中的控规修改,旨在弥补控规的不足和应对市场的不确定性而建立的弹性机制,与控规修编相比,控规调整具有不可预测性、随机性,所以现实控规调整所面临的问题复杂多样,而控制规调整的机制尚未完善,控规调整过于频繁,调整的技术路径过于随意,致使控规的权威性受到挑战,给规划行业带来了许多负面影响。

从近些年海南省控规调整的实践来看,政府管控控规的调整主要围绕调整的程序合法性展开的,至于调整的是否必要、合理,调整的技术方法是否准确等实际问题很少有要求,政府规划管理部门仅凭相关法律、法规以及政策文件中的有关规定为依据予以评判。如何规范规划实施中的控规调整的技术路径与管理方法,提高控规调整水平,促进控规的可持续发展,已经成为规划界不得不面对一项议题,也是值得规划师重点研究的一个领域。

本文从控规调整产生原因、控规调整类型与海南省的实践,控规调整存在的问题、控规调整的管理方法与实践经验等方面进行阐述。

### 二、控规调整概念的界定

控规调整实际上是对控规局部进行调整,也就是在国土空间规划体系下,控规实施过程中,为了解决城市发展面临的问题,在符合相关法律(规)的情况,根据最新的城市发展政策,结合项目的实际需求,对依法组织编制完成的控规成果的相关内容局部修改的行为称为“控规调整”。

### 三、控规调整产生的原因

#### (一)控规编制的局限性导致控规调整

首先,控规编制周期较长,从前期的工作准备、资料的收集形成初步方案,到中期方案的论证、审查,最后完成审批形成法定成果,整个过程时间较长。在此期

间,城市的社会经济发展形势可能发生了很大变化,导致控规对城市发展的前瞻性失去科学依据;其次控规的编制受政策和经济影响较大的,如今我国市场经济发展较快,各项政策层出不穷,控规面临复杂多变的市场环境与层出不穷的新政策缺乏有效应对措施。最后我国大部分城市处于存量用地的开发过程,为了寻求经济平衡需要调整控规用地性质和控制指标,而这些调整导致城市用地布局的改变,给城市交通出行、配套设施的等造成一系列问题,而控规缺乏相应的应对机制。

控规指标缺乏灵活性,规定性指标包括用地性质、容积率、建筑密度、建筑高度、绿地率等指标直接关系到开发效益、城市建设的质量以及城市居民生活的幸福指数,控规编制过程中应该综合区位以及配套设施、交通的承载能力等多种要素综合考量而制定的,往往控规编制规定性指标的确定依靠编制单位的经验或是类比同类型用地指标制定,从而导致控规规定性指标缺乏科学性。指导性指标包括建筑风格、体量、色彩以及环境小品的设施等,控规在制定指导性指标时侧重灵活性。规划管理部门往往为了便于操作和管理,制订了一整套控制指标来满足开发建设的基本功能,并模式化地套用到控制区域内的所有地块。这种模式化的做法忽视了不同区位的控制需求,无法确保城市空间环境的高质量和对城市地域特色的保护。

#### (二)市场经济利益的驱使,导致控规调整

随着改革开放政策的实施,我国由计划经济体制向市场经济体制转变,城市建设机制也随之发生深刻的变革,城市建设的市场主体也随之丰富起来,市场经济体制下城市开发建设主体从经济学的角度出发,为了追求利益的极质化,通过成本较低又相对容易的控规调整来得到最大化的经济利益,而政府对建设项目经济运行情况往往不甚了解,于是开发商纷纷以经济不能平衡为由提出调整控规的诉求。政府趋于城市经济因素的考量而妥协,因此在控规调整中需要一种技术路径和管理方法来平衡城市开发建设中各方利益的诉求,以便合理进行控规调整。

#### (三)解决城市发展中问题,需要调整控规

20世纪80年代由于市场经济的冲击,许多国有企业破产改制,国有企业在破产过程中核心问题就是职工的安置,对于资金相对紧缺的政府往往将土地拍卖换取资金,解决职工安置问题,以土地拍买的方式解决安置问题往往涉及资金平衡的问题,往往会采用土地用途变性或是提供土地开发强度,这就涉及控规调整来解决国有企业破产改制资金平衡的问题,适合我国当时的国情,也是一个既省钱,又省力的好办法。

进入21世纪以后,各地政府为了解决居民住房的问题相继出台了支持租赁型住房、安居房建设的政策文件,政策文件明确因产业发展需求或建设保障性住房可依法调整控规,在这个过程中控规的调整发挥保障民生

维持社会稳定的角色。

#### 四、控规调整类型与海南省的实践

从近些年控规调整的情况分析，控规调整类型主要为控规地块的拆分与合并、用地性质的调整、规划控制指标调整三个方面。

##### (一) 控规地块的拆分与合并

根据拟建项目的建设用地需求或权属界线，对控规较大的地块拆分为两个或多个小地块，或者两个及以上的地块合并为一个大地块，或者控规几个地块合并后重

新划分以及地块位置的腾挪，在地块拆分与合并过程中有些调整会伴随道路走线、红线宽度的调整。

实践案例：临高县城江南区控规C-5-03地块调整

(1) 调整原因：为了完善片区商贸服务职能，拟利用临高县城江南区规划划定的C-5-03地块中的部分用地建设农贸市场，由于控规划定的地块无法满足项目的建设需求，需要对控规C-5-03地块进行拆分。

(2) 调整内容：包括控规地块的拆分和拆分后用地规划条件的确定两部分。

现行控规指标控制								调整后指标控制							
地块编码	用地性质	用地面积(m <sup>2</sup> )	容积率(≤)	建筑密度(≤)	建筑高度(≤)	绿地率(≥)	停车位配比	地块编码	用地性质	用地面积(m <sup>2</sup> )	容积率(≤)	建筑密度(≤)	建筑高度(≤)	绿地率(≥)	停车位配比
C-5-03	二类居住用地	16811	1.5	30%	36米	30%	126个	C-5-03-1	金融保险/零售商业混合用地	5555	3.0	50%	60米	20%	80个
								C-5-03-2	二类居住用地	11256	1.5	30%	36米	30%	85个

##### (二) 控规地块用地性质的调整

控规编制未考虑到的早期已出让土地用途，导致控规确定的用地性质与土地权属用途不符，土地权属人申请调整用地性质；按照城市发展的需求落地某个项目，需要对控规的单个地块或某个区域的几个地块用地性质进行调整。

实践案例：海口市美安生态科技新城控规B0722地块调整。

(1) 调整原因：为了建设新能源汽车整车项目，需要对海口市美安生态科技新城控规B0722地块用地性质进行调整。

(2) 调整内容：控规B0722地块用地性质的调整。

现行控规指标控制							调整后指标控制						
地块编码	用地性质	用地面积(m <sup>2</sup> )	容积率(≥)	建筑系数(≥)	建筑高度(≤)	绿地率(≤)	地块编码	用地性质	用地面积(m <sup>2</sup> )	容积率(≥)	建筑密度(≥)	建筑高度(≤)	绿地率(≤)
B0722	一类工业用地	127823	1.0	30%	40米	10≤G≤20	B0722	二类工业用地	127823	1.0	30%	40米	10≤G≤20

##### (三) 控规规划指标的调整

控规指标调整的情况有3种，首先控规实施期间由于相关规范或政策的变动导致控规确定的规划控规指标不符合相关规范需要调整控规指标；其次控规编制过程中忽略已出让土地合同中约定的控制指标，导致控规确定的规划控制指标与土地出让合同中的指标不一致需要调整控规指标；最后因城乡基础设施、公共服务设施和公共安全设施建设需要导致已出让或划拨用地建设条件

发生变化，需要调整控规指标。

实践案例：万宁市城北新区控规3单元H09、H10-2地块调整

(1) 调整原因：为了保障安居房项目的建设，需要对万宁市城北新区控规03单元H09、H10-2两块规划控制指标进行调整。

(2) 调整内容：H09、H10-2两块控规规划指标的调整。

现行控规指标控制							调整后指标控制						
地块编码	用地性质	用地面积(ha)	容积率(≤)	建筑密度(≤)	建筑高度(≤)	绿地率(≥)	地块编码	用地性质	用地面积(ha)	容积率(≤)	建筑密度(≤)	建筑高度(≤)	绿地率(≤)
H09	商业商务金融混合用地	4.36	2.5	35%	100米	30%	H09	二类城镇住宅用地	4.36	2.0	25%	45米	40%
H10-2	商业用地	3.65	1.2	40%	36米	25%	H10-2	二类城镇住宅用地	3.65	2.0	25%	45米	40%

#### 五、海南省控规调整存在问题

从近些年海南省控规调整实践分析，控规调整主要存在以下几方面的问题。

##### (一) 控规调整过于频繁，调整幅度过大的问题

据不完全统计，海口市2022年控规调整论证约120个，其中海口高新区控规调整约30个，江东新区约25个，有些控规批准实施不到1年就开始调整，有些控规指标调整幅度过大（如：容积率从1.0调整到3.0）；万宁市2022年控规调整论证约60个，其中万宁兴隆西南片

区控规调整10个，调整幅度占整个片区控规30%；东方市2022年控规调整项目40个，完成调整论证审批及成果数据录入系统成果34个，有些控规指标调整幅度过大（如：建筑高度从24米调整到80米）。从上述三个城市控规调整案例中可以看出当前海南省控规调整面临的调整频率过高，调整幅度过大的问题。

##### (二) 控规调整论证技术不够科学，调整管理不够严谨

首先，控规调整是以服务项目为目的，为保障项目

的落地刻意回避一些不合法、不合规、不合理的问题，例如容积率调整，《建设用地容积率管理办法》第七条明文规定：第一因城乡规划修改造成地块开发条件变化的；第二因城乡基础设施、公共服务设施和公共安全设施建设需要导致已出让或划拨地块的大小及相关建设条件发生变化的；第三国家和省、自治区、直辖市的有关政策发生变化的；第四法律、法规规定的其他条件4种类型方可调整已经出让或划拨的土地的容积率，一些涉及控规容积率调整的论证依据就可以回避第七条；有些规划调整论证采用政府明文禁止的强排方案、城市设计来调整控规的指标，利用规划主管部门对法律、法规、政策的情况不甚了解而未纠正。

其次，控规调整论证范围仅限于项目自身用地范围，论证只会从自身利益最大化的角度出发，不会从全局的角度去思考调整行为是否合理或可行性，尤其是对城市总体格局和环境容量变化后的影响缺乏分析，调整后可能出现高居住容量、集中交通量的用地，对城市基础设施的支撑和配套提出更高的要求，给周边的居住环境带来一定的负面影响。

### （三）控规调整公众参与性不够，管理机制尚不完善

控规调整涉及多方权益，不仅关系到开发业主的利益，也关系到政府管理工作的开展，还关系到公众权利，因此控规调整过程公众参与要贯穿全过程。

现行控规调整公众的参与主要方式是成果公示阶段，当前控规调整采取的公示方式为政府官网上公示，少数控规调整也会选择报纸公示，往往公示效果都不是很理想，政府官网上公示的点击率低，报纸公示公众阅读量不高，基本未收到公众反馈的意见，这种仅仅流于形式的公示，公众只是被动参与控规调整的决策中来。加上控规调整往往专业性较强，公示内容公众难以理解，普通公众基本不懂规划知识，如容积率、建筑密度、绿地率等专业名词公众难以理解，从而导致公众难以理解控规调整内容，进而导致公众参与的兴趣不大。

## 六、海南控规调整对策与方法

### （一）完善控规的编制技术，增加土地的包容性，增强控规指标的弹性

在前文所述控规编制本身的缺陷会导致控规调整产生，可以从以下几个方面完善控规的编制技术。

#### 1. 合理划分单元，增强用地包容性

在控规编制过程中，将控规划分为若干单元，单个单元内将用地划分为公益性和经营性用地两类。公益性用地是指保障城市公共利益的公共管理与公共服务设施、绿地与开敞空间以及市政基础设施用地，这一类用地应该刚性管控其位置与规模；经营性用地如居住、商业等由市场主导开发的用地，这一类用地控规编制时应预留足够的包容性。单元内经营性用地在保持二级类用地规模不变的情况下，三级类用地可根据市场开发需求相互调整。

#### 2. 科学确立规定性与指导性指标

基于现阶段控规指标体系的科学性和灵活性不足，控规编制单元内可以区分管控规划指标，控规应研究为了公共权益和城市风貌的塑造那类指标应该严格管控，那类指标可以给予市场开发主体一些弹性，以利于弹性管控。如：容积率的确定，可以在保障城市公共利益用地和节点用地指标严格控制的前提下，单元分区内保障建设总量不变的情况下，容积率根据区位、自然环境、

土地价值等因素可灵活控制。

### （二）推行严谨的控规调整论证技术与管理方法

启动控规调整之前需要对控规调整的必要性进行论证，必要性论证可以借鉴美国的“区划变更”管理思路，首先通过立法的形式将必要性论证作为允许控规调整的必要条件，其次不以控规调整带来的益处为导向，应该从控规客观的开发条件给土地开发建设造成困难来论证控规调整的必要性，最后除了地块调整本身的必要性还应该论述解决困难所需要的最小调整幅度，避免过度调整，从而降低控规调整风险，维护控规的严肃性。

在控规调整的合法性分析时，政府规划主管部门应建立控规调整的法定依据清单，整理国家、省、市控规调整约束性的法律法规、行政规章以及政策文件形成控规调整情形的清单，并对清单内容进行实时更新与增补。为了提高控规处理城市发展中现实问题的能力（如：城市更新、老旧小区改造、落实国家重大项目等），有时不得不对一些不合法的调整情况进行控规调整，需要设定一定的条件方可调整，比如城市更新中无法实现经济平衡的结论应有具备资质的经济师通过详细测算分析得出方可生效。

在控规调整的合理性分析时，应扩大论证范围，如调整后增加住宅用地，论证范围扩大到生活圈或整个单元的范围，居住人数的增加导致公共服务设施、道路交通、市政基础设施等配套设施压力增大，生活圈或单元是否能够支撑调整。

### （三）完善公众参与机制，促进社会公平

控规调整所带来的土地用途或开发强度的变化，除了关系到土地开发效益，还与周边土地权益人、公众和环境效益等密切相关，是规划调整中的焦点问题。

因此公众参与控规调整有利于保障公众利益，促进社会公平。完善控规调整的公众参与机制，首先在控规调整前期进行必要性论证阶段，以正式公文的方式征求地块周边权利人意见，在编制中期形成阶段性成果以后召开专家评审会可以邀请群众代表、利害关系人参加，使规划管理部门和群众有了更多交流，有利于规划管理部门了解群众的意见，在控规调整后期应该将控规调整内容进行公示，公示方式和地点应该多样化，除了传统的政府官网公示、报纸公示外，可以推广网络新媒体公示，公示地点也应该多样化，除了政府公告栏、现场公示，还可以社区、居委会甚至相关联的小区进行公示，以便公众便捷的了解控规调整信息，防止公众参与流于形式。因此对目前控规调整的公众参与机制加以改进，逐步采取多方式、多形式的公示，从而提高控规调整公众参与度。

### 结语

控规是落实国土空间规划战略目标的重要举措，也是城镇开发边界内进行规划许可的重要依据，面对日趋频繁的控规调整，控规的严肃性面临极大挑战。本文通过探讨控规调整的技术路径和管理方法的优化，可以有效减少控规调整的频率，提高控规的科学性、严肃性，可以较好的控制控规调整的风险。

### 参考文献

[1] 衣霄翔, 赵天宇, 肖飞宇. 控规调整的技术管理要素与方法研究——兼论实质内容安排的重要性[J]. 城市规划, 2020, 44(11): 45-51.  
[2] 林兆楼. 福州市“控规调整”实践与优化路径探索[J]. 城市建筑, 2021, (28).