

城市快速发展背景下对控规调整的思考

黄亚蕾

南京滨诚整治开发有限公司

摘要：城市规划可以分为总体规划和详细规划。而详细规划则进一步细分为控制性详细规划和修建性详细规划。在这其中，控制性详细规划在城市规划中占据核心地位，它起到了承上启下的作用，连接总体规划与修建性详细规划，并且是规划设计与实施过程中的重要纽带。为保障控规的适应性和持续性，本文分析了控制性详细规划调整的原因及其产生的影响，并在编制和管理方面给出专业性的建议，旨在确保规划工作的科学性和精准性。

关键词：城市；快速发展；控规调控；思考

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.23.005

引言

随着城市化的快速发展，规划部门作为政府的关键部门，常常面临来自城投、开发商和广大民众的多重压力，要求对控制性详细规划进行调整或优化。这种规划不仅要维持其权威性，确保城市的有序发展，还要防止因片面利益而轻易更改。在这样的背景下，如何在规划初期就预测并应对城市建设的可能变数，从而减少后续不必要的修改，成了一个重大挑战。找到有效策略来早期识别和管理这些不确定性因素，对于确保规划的长久稳定性和支持城市的健康成长显得尤为关键。

一、控规的调整与主要分类

（一）深化对控规调整的理解

控制性详细规划（简称“控规”）在我国具有法定性，它为城市规划管理提供了法律依据，并在建设项目审批、土地出让和转让方案的制定中起到核心作用，显示出其高度的实施性。这种实施性使得控规调整在面对市场变化时显得尤为敏感，同时涉及的利益关系也更为复杂。尽管目前对于控规的调整范围和可调内容尚无明确的法律界定，但必须强调的是，所有控规调整都应坚守公开透明和严格程序化的原则。为实现更加合理的控规调整，必须融合现代技术手段、完善相关制度，并构建相应的保障体系。

（二）分类及特性：控规的修编与调整

控制性详细规划的修改主要分为两类：控规的修编与局部调整。修编通常发生在规划单元的核心功能或导向理念有大的转变，需要全面重新编制控规，使其与新的城市目标和策略一致。局部调整则更微观，针对特定区域或地块微调，不改变原控规的总框架和基础，但会根据新的实际需求修订部分内容。尽管两者操作的深度和广度不同，目的都是为了使控规与城市的发展需求更匹配。

二、探讨控规调整的背后因素

（一）重大建设项目与控规的匹配性

控规的初步编制是基于对城市当前状况的深入分析和对未来发展的预期而进行的。然而，由于社会经济的发展动态与变化，控规可能会在某些方面出现不足或滞后，导致其与实际的建设项目在功能上存在不匹配。这种不匹配可能妨碍重大建设项目的引入，从而促使控规的调整。随着城市化进程的持续加速，经济增长与城市空间资源的短缺之间的矛盾日益凸显。由于土地开发追求的高收益，与其紧密相关的控规经常面临压力和挑战。为保障城市的持续健康发展，确保控规与实际建设项目的高度匹配变得尤为关键。

（二）城市发展动因与控规的适应性

城市，作为一个多元且不断演化的综合体，经常受到多方面因素的影响和挑战。在面对市场经济的微观变化时，政府经常依赖规划工具来实施宏观调控策略。多种因素，如人口增长带来的住房需求，重要项目的选址对土地和配套设施的重新考量，私家车数量的快速增长对交通网络的冲击及对公共交通的新需求，旧城区的更新，以及农村的城市化进程，都可能对决策者的城市发展策略造成深远影响。这种影响经常导致原有的控制性详细规划不再适用，从而促使对控规进行必要的调整。为保持控规的持续相关性和有效性，确保其与变化中的城市需求和策略保持一致是至关重要的^[1]。

三、控规调整影响分析

（一）控规调整的正面影响

1. 为核心项目提供灵活性

规划是一个动态的城市发展工具，而非固定的蓝图。随着城市快速演变，核心项目起到了策划引导和带动整体增长的作用，但原有的土地使用结构有时难以满足新需求。因此，控规的适时调整成为关键，这不仅响应现实需求，也预备城市未来的发展。调整为大型项目提供灵活的土地使用选择，优化资源配置，进而实现土地的最大经济效益。

随着城市的不断发展，规划与实际发展的差距有时变得明显。这样的差距可能导致某些重要项目难以实施或得不到最佳利用。适当的控规调整，可以确保规划与实际发展同步，促进城市高质量的发展。对控规的调整意味着更大的灵活性，这不仅有助于吸引和容纳重大项目，同时也为土地带来更大的经济增值。通过灵活适应和精确调整，城市能够更好地应对未来的挑战，确保持续、均衡和可持续的增长。

2. 促进土地的集约利用

规划对于城市的发展有着至关重要的作用，尤其在

土地资源日益珍贵的今天。一个经过深思熟虑的控制性详细规划调整可以为土地的集约利用提供强大的动力。基于区域的承载力，结合市场导向，土地资源的合理、高效配置变得至关重要。这样的策略有助于平衡区域的发展需求，同时确保土地资源的珍贵性得到充分尊重和有效利用。

土地，作为一个城市的基础资源，其使用效率的最大化是持续发展的关键。控规的合理调整，不仅应以保持区域的平衡为前提，更应追求土地利用的高效率和高回报。节约并集约地利用土地意味着每一块土地都能发挥其最大的潜在价值，从而推动城市的经济增长和社会进步。这样的目标要求专业的规划团队、科学的技术体系和周密的制度建设相结合，从而实现土地利用效率和城市可持续发展的完美结合。

（二）控规调整的负面影响

1. 引发基础设施不足

当控规中的核心指标，如开发强度、容积率和建筑高度发生调整时，这往往伴随着地区人口密度的上升。这种增长可以对城市或区域的基础设施产生巨大压力。例如，更多的人意味着对公共服务如水、电、交通、教育、医疗及社区服务的需求增加。在没有提前规划和扩展这些基础设施的情况下，其服务能力可能会迅速达到或超出极限。这不仅可能导致服务下降，还可能引发与居民生活品质和社会稳定性相关的各种问题。

随着控规调整导致的人口和建筑密度增加，公共资源和设施的需求也随之增长。这可能导致用地、交通、绿地和其他公共空间的争夺变得更为激烈。为了满足不断增长的需求，城市可能会面临更多的土地重新规划和利用的压力，这可能会损害环境质量，增加污染，甚至对城市的长期可持续性构成威胁。此外，不恰当的资源分配和不平衡的发展还可能加剧社会不平等和紧张情绪。

2. 区域影响与外部性效应

控规的调整可能以其特定目标为中心，而忽视了更广泛的影响。这种“以点驱面”的策略，在追求单一项目的利益最大化时，可能缺乏宏观上的整体规划意识。由此导致的不当调整可能会破坏周边社区的居住环境，引发交通瓶颈、环境污染等问题。当这些问题叠加，它们可能对城市的核心基础设施产生巨大压力，需要更高的维护和投资，而这些后果常常超出了最初控规调整的预期。

针对特定项目的控规调整，有时可能对周边社区和整体城市布局产生意想不到的副作用。随着交通拥堵的加剧、环境质量的恶化，居民的日常生活质量可能受到威胁。此外，由于基础设施的需求和压力增加，公共投资和资源可能被重新分配，进而影响其他项目或服务的优先级。这种情况下，原本为满足局部需求而进行的控规调整，可能在更广泛的层面上侵犯了公众的共同利益和长期福祉。

3. 规划漏洞与市场行为

控规调整常常被视为一个相对低成本的途径，为建设单位带来明显的经济收益。当建设单位在法规与实践之间找到空间进行操作时，控规调整可能被用作规避已有规定、追求超额利润的机会。这种策略性的利用，使得规划调整过程中的一些决策被商业利益所诱导，而非公共或长远的利益。

随着建设单位对规划漏洞的持续探索和应用，有可能逐渐形成一种依赖这些灰色地带的市场环境。在此背景下，建设单位可能出于对短期收益的追求而倾向于冒险，从而导致市场的不公平竞争。一些有能力和资源的建设单位可能更容易得到优势，而其他参与者则难以获得公平的竞争环境。这种不公平的竞争可能会进一步加剧城市规划的失衡，使得规划的公共目标和原则受到忽视^[2]。

四、控规调整对策分析

（一）完善控规编制技术

1. 灵活性与城市规划之策略

在一个不断变化的城市发展环境中，弹性控制成为规划策略的重要组成部分。这种方法不仅要求规划者预见并应对未来市场的不确定性，而且还要为城市的持续发展提供足够的空间和机会。动态规划的核心思想是保持规划的适应性和灵活性，使其能够随着时间的推移和外部环境的变化而进行调整。通过弹性规划，城市管理者可以更好地应对突如其来的挑战，例如经济波动、技术创新或其他社会变革，同时确保规划目标的持续性和稳定性。

虽然弹性规划强调灵活性和应变能力，但城市规划的核心目的仍然是为了实现特定的空间和发展目标。因此，控制性措施依然是规划的关键组成部分。在实践中，找到刚性控制与弹性策略之间的平衡是至关重要的。过于严格的控制可能会妨碍创新和适应能力，而过于宽松的策略可能会导致无序的城市发展和资源浪费。因此，规划者需要具备高度的判断力和专业知识，确保规划既能够达到预期的目标，又能够随着情境的变化而进行适当的调整。

2. 掌控规划的时效性与适应性

在一个持续变化和市场驱动的城市环境中，政府的规划策略需要具有强烈的适应性和前瞻性。这要求政府不仅对即将发生的市场变化进行深入的预判，而且对城市的重点发展区域进行持续的开发策划研究。因为只有通过对未来变化的深入了解，政府才能够提前为可能出现的情境做好准备，并确保所制定的规划策略与当时的实际情况相符。在这个过程中，上位规划的指导和监督作用变得尤为关键，因为它可以为下级规划提供清晰的方向和参考。

随着时间的推移，原有的规划策略可能不再与现实情况相符，这就需要进行持续的评估和调整。对于那些已经出现或预期会出现变化的区域，政府需要进行详细的前期研究，以确定其与上位规划的一致性，并根据新的研究成果对控制规范进行适当的修订。这种规划策略

不仅能够确保政府决策的准确性和实用性，而且还可以使规划策略具有更强的针对性和时效性，从而为城市的持续发展提供坚实的支持。

3. 提升规划技术指导

为保障城市规划的持续性与灵活性，应当推动土地混合使用的技术指引制定，进而优化土地资源的利用效率。具体来说，通过拓展单一用地性质的适建范围，实现更为多元与复合利用的土地利用模式。在这个过程中，控规的刚性原则起到核心作用，确保非经营性用地在政府统一的管理之下。这意味着各类公共设施的用地指标需得到合理的分配与保障。相反，经营性用地则应体现出其内在的弹性与兼容性，从而在面对市场波动时，具备必要的调整空间，确保城市规划与实际市场需求之间的平衡。

容积率技术指引的制定成为现代城市规划中的重要组成部分，它能够根据不同的土地用途、城市设计需求以及公共利益考虑，为土地开发提供一定的应变空间。例如美国，在其区划法中，奖励性区划作为一个创新策略得到广泛的应用。该策略的核心思想在于通过容积率奖励来激励开发商达成公共性目标。这不仅为开发者提供了额外的利益空间，也确保了公共利益的实现。通过这种双赢策略，可以在确保城市开发的可持续性的同时，满足社会的公共需求。

（二）健全法制保障体系

1. 法规的加强与城市规划

《中华人民共和国城乡规划法》对控制性详细规划内容进行了明确，展现了其在城市规划中的核心地位。该法律不仅突显了控规在市场经济架构下对城市土地资产的宏观调控能力，更在法律层面为控规赋予了更高的地位。这其中，包括了对控规的编制、审批、修改及执行等环节提出的明确要求，确保了控规的制度化 and 标准化。此外，通过强化法规，也有助于指导和约束城市发展的方向和速度，确保规划的科学性和系统性。

针对控制性详细规划的修改，该法律明确了一套严格的程序。具体而言，任何修改建议在提出之前，需由组织编制机关进行全面论证，确保修改的必要性及合理性。同时，为确保各方利益得到平衡，该论证过程中必须征求规划地段内的相关利害关系人意见。之后，应向原审批机关提交专题报告，并在获得该机关的同意后方可开始编制修改方案。这一流程的设立旨在严格控制控规的频繁修改，确保每次修改都是经过深思熟虑和充分论证的。这不仅强化了控规的严肃性，也维护了其权威性，保证了城市规划在实际操作中的有效性与合理性。

2. 系统完善的规划修编策略

在控制性详细规划的修编中，应采取定期的整体修编策略，使之更具针对性、适应性和前瞻性。整体修编不仅需深入分析市场变化，还应增强城市发展的宏观调控，确保其与长远的发展策略相一致。这其中，技术管理的论证环节显得尤为重要，它要求细致的技术分析，

涉及各方面的综合考量。为了确保规划修编的全面性，论证范围应被拓宽，以确保公共利益在整个过程中得到最大化的维护。而且，在整体修编过程中，应严格遵循控规修编的标准程序，确保每一步骤都有序、透明，满足审查的要求。

在日常的城市管理中，难免会遇到需要对控规进行局部调整的情况。为了提高工作效率，局部调整的流程可以适当简化，缩短整个工作周期。这样，不仅可以迅速响应城市发展中出现的新情况，亦可确保城市管理工作的连续性和时效性。简化流程并不意味着牺牲决策的科学性，而是利用现代技术手段，结合数据分析，使每次调整都更具科学依据，确保城市在持续变革中，仍能够按照既定的目标和策略稳健前行。

3. 促进公众参与的价值

控制性详细规划的调整是一个涉及广泛利益关系的过程，其背后的各方利益主体如同城市发展的多元参与者。为确保规划的整体性、均衡性和透明度，应提高多方主体参与度。与此同时，随着经济的持续增长和社会的进步，人们的生活水平逐渐提高，使得公众对城市规划的关注和参与度空前增长。这种自下向上的规划诉求，特别是关于某些关键指标的确定，正趋于成为决策中重要的考虑因素。

为应对这种趋势，政府需要进一步深化公众参与的机制。这不仅仅是为了满足形式上的要求，而是为了真正地实现公众的四大权利：知情权、表达权、参与权和监督权。知情权保证了公众对于规划调整有充分的了解，表达权让公众的声音得到充分反映，参与权让公众能够直接参与到规划决策过程中，而监督权则是对规划执行的一种持续性保障。在这样的机制下，公众不仅能够为城市规划提供宝贵的建议和意见，更能够与政府共同分享城市发展的成果^[3]。

五、结束语

在城市规划的复杂过程中，对控制性详细规划的适时调整、对多利益方的均衡听取，以及对公众的广泛参与，都成为确保规划科学、公正和可持续的关键要素。每一个调整和决策不仅关乎城市的物理形态，更深远地影响着居民的生活质量和未来的发展潜力。因此，综合各方意见，注重技术与人文的平衡，确保规划的权威性与适应性，并激励广大公众参与，将为我们共同创造一个更加和谐、美好和有活力的城市环境。

参考文献

- [1] 衣霄翔. 控规调整的评价研究——基于调整结果和决策过程的评价[J]. 城市规划学刊, 2016(05): 28-34.
- [2] 张嵩, 李长华, 卢嘉. 城市快速发展条件下对控规调整的思考[J]. 城市, 2015(04): 47-49.
- [3] 衣霄翔. “控规调整”何去何从?——基于博弈分析的制度建设探讨[J]. 城市规划, 2013, 37(07): 59-66.