

“控规调整”实践与优化路径探索

潘文翔

佛山市顺德建筑设计院股份有限公司

摘要：在市场经济快速发展背景下，以提高城市发展速度与质量为目的的“控规调整”中，要结合市场的兼容性、公开性、多元化、复杂化、多样性、复杂化等特点，积极开展模式调整工作，促进我国经济实现全面发展目标。控规调整作为控规刚性管控的弹性机制补充，在弥补控规编制不完善、控规调整不全面的情况，促使控规管理工作体现重要意义，为城市健康稳定发展提供现实依据。在控制性详细规划调整管理办法中，要结合“控规调整”的特点进行探索，针对具体问题进行探讨讨论，并提出相应的“控规调整”策略，致力于促进城市实现融合性发展目标。

关键词：控规调整；实践问题；优化路径

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.16.013

引言：“控规调整”是城市发展、经济发展的重要手段，对提高城市布局与战略实施具有积极影响。在“控规调整”过程中，依托城市发展的各项任务，积极展开由调整到多次控规流程，体现控规的权威性受到威胁和挑战，为规划行业发展提供有效路径。“控规调整”实践问题要得到有效性分析，并开拓相应的优化路径，促进市场经济起来，体现“控规”的执行性作用；凸显“调整”的实践性价值。因此，在城市发展过程中，根据在建设项目报批、规划、讨论等流程中体现控规的灵活性和权威性，促使建设项目符合控规要求，提高项目的落实效率，促使政府提高规划部门调整管控力度，为企业长远性发展提供有利依据。

一、“控规调整”实践特点

在规划发展的视角看待“控规调整”，其特点可从以下几个方面体现：

(1) 兼容性特点。在弹性划分地块中，要体现土地定性的兼容性特点。土地使用性质之分析中，结合土地性质编制过程，体现兼容优势，提高土地定性兼容价值。在区分相同性质的地块中，结合不同条件下的兼容范围，适当进行城市地块调整，保证土地使用的兼容优势，提高土地利用效率和质量。同时，适当增加城市建设用地，能够发挥土地的兼容性作用，最大程度上获得土地开发收益。另外，从经济成本效益分析，兼容性能使用地安排具有较好条件、提高土地投资与开发的价值，促使使用地安排使用保持区域条件良好、土地价格较高的价值，发挥城市中心地块的价值。特别是在城市中心地段，要结合土地开发的效益，保证建设单位在投资

与开发中保持效益水平，从而提高综合评价的建设密度和空间匀称度。在此基础上，将兼容用地安排在周边城市地段，提高建设单位的选择多样性，进而提高开发用地的资产增值效益。

(2) 公开性特点。在调整申请阶段，要及时进行控规调整作业，保证调控的目的、内容、必要性的合理化应用，保证相关社区居民的基本利益。同时，在公开性特点下，要重点收集社区意见、做好民意调查与反馈工作，提升具体工作事宜的顺畅沟通效果。同时，注重提高信息的全面性，改变用地的基本资料特点，为相应的控规调整提供数据信息。另外，针对开发用地周边的建筑情况、用地的拟建项目情况信息公开书，并向社会公布开发用地信息。在最新消息用地消息变动中，及时进行控规指标调整的结果及新信息内容，为公众提供知晓前沿信息的机会，促进信息公开图纸的精准性、完善性，防止公众参与用地开发这项事业流于形式，避免危害公众的经济利益，实现加速控规调整目标的价值。

(3) 多元化特点。控规调整作为一种正向调整的手段，被规划管理部门应用到协调多方利益的工作中，并取得了良好的应用效果。特别是在用地调整中，根据申请理由的多元化特点，要进行适宜的工作调整，保证相关工作的有效性作用。比如，最初的申请理由较多，主要是“规划指标不科学”，规划申请不全面，使得各式各样的调整难以体现土地利用效率、资金平衡受阻、相关政策不足、公共设施与基础设施不足等。另外，在控规调整工作中，能够解决各项历史保护问题，解决历史遗留的用地问题，进而修正现阶段存在的误差、信息错漏等，提高企业信息申请效率。在一系列的控规调整措施中，能够有效应对申请理由多元化问题，保证控规调整事宜在用地开发过程中落到实处。

(4) 复杂化特点。在控规调整中，受到调整使内容复杂化特点，使得控规调整工作难以体现其价值性，使得相关的控规调整工作难以体现价值。基于此，在控规调整中，要结合调整内容的复杂化特点，进行调整范围缩减作业，使得相关调整工作从“小调整”逐渐迁移到“大调整”，实现调整内容符合诸多预期要求，有效提升控规调整的有效性作用。另外，在调整内容上，从地块规划指标调整到扩大调整单元，保证相关控规调整方案体现经济价值、提升多方经济收益。

(5) 多样化特点。调整类型多样化，主要针对控规调整的类型而言。调整类型主要分为几类：旧改项

目、经营性项目、公益性项目、工业园区升级改造项目、其他项目，这里其他项目一般包括：红线、蓝线、黄线、绿线等项目，可以借助控规局部调整、技术修正等手段，体现多样化特点。

(6) 规范化特点。在控规调整的各个流程中，从早期的审批到具体人员主观判断，要结合管理部门的领导确定内容，提高管理部门集体研究效果，提升各项工作事宜规范、合理，进而突出控规调整的规范化特点。目前，控规调整工作已经形成了固定的流程：管理部门核实调整必要性——技术部门技术报告——专家、部门意见征询——规范委员会确定的相关规范的调整程序，提升控规调整的规范效果。

二、“控规调整”实践中存在的问题

(一) 控规调整“弹性空间”缺乏清晰指引

随着城乡规划管控体系及相关政策的完善，控规编制过程中需要协调的专项规划数量逐步增加，且不同规划管控要素制定了各自的管控范围、管控强度及其可调整的“弹性空间”规定，导致不同专项规划之间管控重叠的用地，在控规调整中的“弹性空间”缺乏清晰指引，可调整的“弹性空间”被进一步缩减。

例如，佛山市顺德区某粮业企业地块A位于干堤与子堤之间，涉及城市蓝线、水利控制线、水源一级保护区的管控。A地块现状用地性质为工业用地，不符合上述控制线的管控要求，但该企业历史悠久，因业态需求厂区必须配建货运码头，A地块建设了防洪墙补全了所属的防洪堤围体系，地块三旧改造计划也获得了省水利厅的批复同意。根据城市蓝线相关规定，获得省级批复的项目可进行相应线位调整，落实该企业工业用地的用地性质及开发指标；但其余规划中并未对该类项目提供控规调整的“弹性空间”，因此针对该地块的用地性质落实，一直没有明确可行的路径，后续待一级水源保护区管控取消后，地块性质及开发指标才通过控规调整顺利落实。

(二) 强项目导向性导致规划严肃性下降

在经济利益驱动下，政府对片区的发展倾向于以项目为导向，对有良好机会的项目予以保驾护航，在项目未有十足落地把握的情况下对控规先行进行调整。若控规调整后项目未能顺利落地，开发计划只能沿用原有方案，又对控规进行反复调整，使得市场经济在利益价值影响下不能科学性、系统性开展控规调整工作，难以体现论证的理论与实践结合作用，导致经济利益驱动下的控规调整工作受到不同程度影响，最终造成控规调整缺乏合理性、严肃性。

(三) 频繁控规调整影响原控规整体性与统一性

根据当前频繁的控规调整，导致其结果影响原控规的整体性，不能实现维护动态平衡的目标。另外，频繁

的控规调整难以避免对原控规整体性存在的问题，主要表现为两个方面：其一，频繁控规调整造成原控规方案缺乏原貌价值。若各个局部控规调整代价，出现诸多“小调整”很紧；而在控规调整幅度增加背景下，使得城市结构和布局出现“大调整”现象。比如，一些景观廊道、景观节点、地块建筑高度等，都在频繁控规调整后发生改变。其二，频繁的控规调整对环境、交通、公共设施、基础设施等带来较大影响，甚至出现控规调整后道路局部路段的修改未在整体范围内落实，导致道路红线错位的严重失误。在整个控规调整中，具有“就项目论项目”的情况，缺乏单元周边整体综合研究，使公共利益受到不同程度影响。

(四) 控规调整相关专题的技术审查水平亟待提升

控制性详细规划具有横向综合性的基本特征，在控规调整中涉及土地利用规划、公共设施规划、市政设施规划、道路交通规划、保护规划、景观规划、城市设计等方面的内容，由规划主管部门联同其余部门对其合规性、合理性进行审查并提出修改意见。然而目前控规调整的审查过程中，往往缺乏对规划管理以外的专题章节的详细审查，尤其是控规调整中的交通影响评价、环境影响评价章节，无论控规的调整幅度有多大，其影响评价的结论都为可行，且主管部门在审批时很少会对其评价过程其结论进行深度的复审。因此大部分控规调整中的相关专题章节都成为应付审批流程的必需品，而非基于科学评估方法的实事求是评价。

三、“控规调整”实践优化路径

在国土空间规划背景下，控规调整已属常见，且正在指引城市建设规划管理部门，在正规、合法的调整工作中，提高开发土地利用效率，促进城市经济利益发展。在编制体系与编制技术的不断完善下，控规调整要结合其管理流程的合理性、精细化特点，促进未来控规调整诉求减少、体现控规调整的弹性价值，实现解决城市建设发展问题的目标，致力于开拓优质控规调整新路径。

(一) 严格落实控规调整“正负面清单”制度

在《实施细则》中明确要求，在控规调整下，要结合动态维护情形，提高控规调整效果，严格落实“正负面清单”制度，避免控规调整中出现“不合理”“不必要”“不稳定”问题。在“正负面清单”管控中，规范调控申请门槛，避免门槛过高、过低影响申请进度和效果。在原动态维护工作中，要结合控规调整原动态维护工作中，提高精细化管控作用，提升系统管控能力。比如，在明确规定如何进行容积率经营性项目控规调整中，要结合调整论证的依据，提高控规调整速度和质量，确保“正负面清单”能够落到实处，进而提升控规工作的深化、优化、细化水平。

(二) 积极构建控规调整管理平台

在控规调整工作中，要积极构建控规调整管理平台。一方面，建立规划管理平台，在相关流程运作中，体现规划动态维护与管理的责任，确保各项控规工作落到实处。同时，建立第三方检查机制，规划管理部门的委托行为，确保各项控规调整机制落实到位。另一方面，开展控规调整成果定期评估工作，及时收集和整理控规调整动态机制。对调整后的控规调整方案、开发规模、人口规模进行更新，避免调整信息受到影响，从而提高控规调整定期评估结果。

（三）不断优化控规调整技术规程

在编制技术水平不断提升过程中，虽然还存在一定差异，但是对于进行有效的控规调整已具备先天优势。在实际作业过程中，利用“法规”进行行为约束与规范，能够体现控规调整的高质量、高水平价值。一方面，能够有效避免“就项目论项目”的问题，提高控规调整研究视野，使地块范围能够有效拓展，并提升控规编制的单元价值。比如，在控规调整后，片区的公共服务、基础设施、交通情况、空间布局、市政系统等，都会受到影响。另一方面，要求编制单位进行真实、有效、客观的控规调整，明确辩证调整方案和论证报告，确保各项公益事业影响度降到最低。

（四）保证控规编制的精细化与全面化

在保证控规编制的精细化与全面化背景下，要结合规划编制阶段的特点和工作需求，积极开展合理性、科学性规划，确保城市发展提高节奏感和效率性，助力城市控规调整工作向着更高目标而努力。落实精细化与全面化目标可从以下几个方面开展：（1）实现由技术理性到公共政策。在传统控规调整中，要结合技术合理性制度，进行刚性规划调整，使得个体倾向融入决策部署中。基于此，要通过实现由技术理论到公共政策的转化与升级，提升控规调整的有效性作用。（2）刚性与弹性开发建设行为实现管控目标，确保市场经济公平、系统开展，为提高企业刚性水平提供助力。在刚性与弹性技术模式融合下，能够灵活进行控规调整。（3）加大具体地块研究力度。在规划中，要结合地块实施现状，积极开展建设项目规划与研究，确保各项规划方案达到调控政策，提高开发利用的控规调整价值。因此，通过加大对地块研究力度，保证地块研究上升新高度，提升控规编制精细化与全面性优势。

（五）建立健全的管理机制

首先，开展控规成果定期评估工作，及时收集整理调控项目数据、及时入库、录入管控数据。并积极开展信息反馈工作，确保相关工作落实到位。比如，在控规调整后，要对项目数据、及时入库等信息进行规划管理，建立动态信息反馈机制，确保各项调整事宜发挥作用，进而适应控规调整出现控规方案、开发规模、人口

技术等信息更新速度，确保相关控规调整策略落到实处。

（六）部门技术审查水平的全面提升

控制性规划具有横向管控的优势，对于体现综合性管控作用具有现实意义。在控规调整中，针对土地利用、公共设施、道路交通、环保规划、市政设施、景观规划、城市建设等方面展开系统性设计工作，促使相关规划主管部门在融合性发展模式下，提高规划能力、强化规划手段，促进控规调整审查保持客观性，提高规划管理专题工作效率。在相关控规手段应用下，为控规调整相关专题技术审查水平提升做出贡献。结合控规调整审查工作内容，对规划管理以外的专题章节展开系统行审核，特别是要对控规调整中的常用评价章节进行数据分析，围绕控规调整幅度展开分析，促使相关评价结果符合事实依据，并且体现主管部门控规审批的有效性作用。与此同时，在控规调整过程中，要结合控规成果评价的有效性，针对主管部门审批项目特点进行系统性评价，在其评价深度与广度探究中，凸显控规调整符合审查的有效性，大大提高控规调整相关专题章节的应用效力，为开展科学控规系统评估提供有利依据。

结束语

综上所述，控规调整工作在城市规划发展中具有重要的作用，是城市发展的助推器。借助控规调整的有效手段，对控规修编规划等实施修改，凸显社会经济优势，提升依法规划、科学修编的有效性作用。利用控规调整的有效手段，能够减轻社会发展的各项压力，体现依法依规管理工作的实效性。同时，结合区域范围内的控规定位，凸显上层规划的改革有效性作用，促使相应控规手段落到实处，另外，结合控规管理布局要求，围绕控规管理有效手段，使各项控规工作提高发展能力，切实提高控规调整的有效性作用。

参考文献

- [1] 陶伟良，邵霞晖，代宏，等. 当前规划环境影响评价遇到的问题及建议[J]. 资源节约与环保，2016（8）：87-95.
- [2] 赵守谅，陈婷婷，陆月圆. 控规调整与主体博弈过程与约束机制检讨[J]. 规划师，2018，34（01）：36-41.
- [3] 衣霄翔，吕飞. 公共行政视角下的控规调整管理辨析：责任、困境与途径[J]. 现代城市研究，2018（09）：64-69.
- [4] 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.
- [5] 王耀琳. 浅谈规划环境影响评价存在的问题及建议[J]. 山东工业技术，2016（2）：233-235.