

控规全覆盖区域“后规划”的思考

——基于温州现实的反思

刘卫东

【摘要】虽然城乡规划法对控规提出“上位审核、公众监督、严控修改”的高标准要求，但控规全覆盖区域依然是通过愈加频繁的修改来推进具体项目的实施，这种就地块论地块的方式不断削弱既定规划的系统控制要求，严重制约着区域的可持续发展。针对这种现象，文章从政策、经济、规划自身等视角分析原因，提出控规全覆盖区域应有计划、有步骤的推进“后规划”工作，温州“一站式”的规划模式从编制体系、理念手段、核心控制内容等方面进行完善，尽可能避免局部规划游离于体系之外，以增强规划的可控性和延续性。

【关键词】控规全覆盖；后规划；温州

1. 象——城乡规划法后控规修改愈演愈烈

控制性详细规划（以下简称控规）作为“依法批地”的直接依据，地方政府为方便随时随地招批租规划用地，迅速完成城市规划区控规全覆盖，这种“激进式”的做法无法应对日益复杂的城市建设环境，于是局部的控规修改成了地方政府落实近期项目、反应建设意图的重要手段。在《中华人民共和国城乡规划法》（以下简称城乡规划法）“严控”之下，控规修改不仅没有得到有效控制，反而愈演愈烈。在温州，据不完全统计，瓯海行政中心区约 7 平方公里范围内仅 2012 年下半年涉及控规修改项目多达 40 余项，甚至有多项是反复修改的地块，这种就地块论地块“急功近利”式的修改不断突破既定控规路线，严重制约着区域的可持续发展，这并非个案，在温州属于普遍现象^①。针对这种现象，文章进一步分析原因，提出控规全覆盖区域应有计划、有步骤地开展“后规划”的编制，并从编制体系、理念手段、核心控制内容等方面进行思考，与规划同行交流和探讨。

2. 控规频繁修改的根源

2.1 政策行为导致控规频繁修改

规划作为一项公共政策，其制定和执行与政府行为息息相关，且这种政府行政行为往往影响着未来几年城市建设的方向与重点，已经形成的诸多规划总是体现出难以适应的“症

状”。近来在温州，这种现象体现最为明显的莫过于行政区划调整，温州市鹿城区、龙湾区、瓯海区三区打破街道模式，由多个街道合并形成功能区，以功能区为行政单元的模式兴起了新一轮建设高潮，基本上每一个项目的建设均与控规修改扯上关系，规划修改再一次推到风口浪尖。笔者认为这种现象的症结是在规划的编制、实施过程中与政策行为没有及时跟进和有效衔接，无法将政府最新发展思路与建设要求及时灵活吸收，规划的可操作性大大削弱而引起的修改。

2.2 既有控规与“市场经济观”格格不入

控规是对城市建设用地的具体安排，这是“计划经济”的一种预先安排模式，作为市场经济产物的控规怎么结出了计划经济果实？^[1]这样一来，覆盖的控规面对市场经济的建设活动时，缺少市场经济学研究的各项控制指标经常失效，不可避免，只有通过不断的控规修改来临时应对各项市场建设行为，结果是过度的体现市场经济效益而使得公共性设施不断被挤压甚至蚕食。因此，笔者认为规划更应通过强有力的控制手段来保障公共性设施，保证在市场经济大潮中守住公共设施的底线。

2.3 规划自身的不适应性

规划修改频繁同样不能忽视规划自身原因，首先从规划编制来说，一个区域的控规编制由不同的设计单位、不同的设计人员来承接，规划本身带有一定的艺术性，在整个编制过程中必然会融入诸多个人感情色彩，造成控规技术路径、衔接方式、控制方式的侧重点均出现无法统一的局面，面对具体项目实施时，不适应性在所难免。再者控规理论体系处于不断的摸索进步阶段，规划管理单元、法定图则、一张图平台等等，均是传统控规体系的升华，但各地方的具体控制方式却各有特色，在温州，龙湾城市中心区涉及控规 10 多个，编制单位有境外公司，有本地规划院，有深圳及厦门等规划行业龙头，也有高校规划研究机构，这样一来，该区域形成不同控规体系的大熔炉，不方便管理的同时更是无法适应具体项目的实施。再者，规划本身是一个动态维护过程，这种动态过程仅仅体现在控规修改一方面，而规划的全面检讨及实施评估一直被忽视，导致局部地块的规划修改越改越多，区域发展的整体观、可持续性大打折扣。

3. “后规划”的思考与建议

3.1 编制体系：规划研究先行，控规修编主导，动态维护跟进

规划研究先行的主要目的是支撑下一步的控规修编，让接下来的工作有的放矢，笔者认为规划研究的重点应包含以下五个方面：一是对既有覆盖控规进行全面整合和评估，梳理既

定条件和规划存在的不足、优点；二是充分对接政府实施计划，这不是被动接受，而是主动提出方案，灵活纳入，尽可能满足多方需求；三是区域衔接，考虑到区域发展态势的变化，规划应在功能、交通、生态等多方面与周边区域充分衔接；四是开展专项规划，主要包含人口与居住用地、公共设施、绿线、蓝线、综合交通、市政公用设施六大专项规划，本层次的专项规划应深化细化总体规划，结合实际发展需要做到定性、定量、定位，实实在在的支撑控规修编；五是结合建设时序要求，制定控规单元修编计划，避免再一次过快的控规修编全覆盖。

控规修编应进一步落实细化规划研究成果，特别是专项规划的内容，最终从功能、总量、四线、公配等方面纳入规划管理单元平台，控制和指导城市的开发建设。控规修编的完成仅代表着规划的其中一种结果，为应对日益复杂的建设环境，控规

修编前、修编中、修编后均存在一个动态维护过程。规划修改作为动态维护的一种手段，其存在有其必然性和合理性，为避免局部修改脱离整体体系，笔者认为在规划研究及控规修编过程中所产生的局部规划应及时反馈并纳入最终体系。并定期开展实施评估，进行有必要的修改工作。

这种规划研究先行、控规修编主导、动态维护跟进的“一站式”^②规划编制体系的初衷不是要消灭局部地块的控规修改，而是一定程度减少规划修改的频率，同时避免局部修改游离于整体体系之外（图 1）。

3.2 理念手段：修补、整合、提升

控规全覆盖区域不管是新区还是旧城，普遍存在着以下三方面的特征：①配套不足：主要表现为建设滞后、项目缺失、服务半径不合理、被市场项目挤压等。②土地资源紧缺：旧城区土地资源紧缺为固有特征，而新区的开发建设多半由于前期粗放式城市化模式使得好地净地消耗殆尽，后续开发建设举步维艰^③。这样一来，“土地财政”模式受阻，政府部门无形

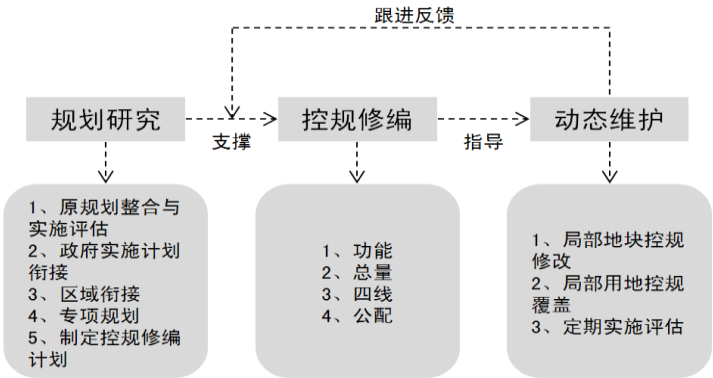


图 1 “一站式”规划编制体系框图

中会通过调整规划来盘活土地，一旦规划系统性不能延续，必然影响区域的可持续发展。③发展目标偏离：正因为频繁的规划修改，使得原规划制定的发展目标逐步偏离。

因此，对于这类控规全覆盖区域，应“修补配套、整合用地、提升功能”。通过修补配套全面弥补这类区域的配套不足问题。整合用地一方面是盘整边角地，化零为整，另一方面是协调用地出让情况，应对市场行为来盘整土地；再者是丰富控制手段尽可能提高土地利用效率。提升功能的目的在于不仅仅是纠正偏离的既定目标，更应结合新时期新要求重新诠释区域发展目标，可以通过重新构建开敞空间系统、注入文化活力等手段达到提升区域功能的目的。

3.3 核心控制内容：强化、深化、简化

长期以来，规划界同行致力于控规的革新，不管是法定图则、一张图平台还是管理单元，控制方法和控制内容均有所突破，极大地促进了规划的进步，但是控规的不适应性依然困扰着规划工作者。温州市在控规编制单元“一张图平台”的基础上要求控规编制中核心控制内容通过“图+表”来控制，“图”作为传统的表达手法本文不再赘述，“表”虽然为常规手段，但可以很好的“强化、深化、简化”核心内容的控制，为了更好的贯彻落实，温州市出台《温州市城市社区暨规划管理单元公共服务设施基本配套规定(试行)》，对公共设施的分级、分类、设置要求等均进行了详细的规定，体现了“强化、深化”的编制要求，同时通过表格的形式表达，使控制内容和控制方法更明了，达到“简化”目的（表 1、表 2），如在《温州市核心片区瓯海中心南单元控制性详细规划（修编）》中，通过规划控制图对应指标控制表的方式，有效深化、强化、简化核心控制内容（图 2）。由于本文篇幅有限，具体内容不再展开。

笔者认为“强化”体现的是一种态度，希望控规中核心控制内容应该从严控制；“深化”是一种手段，对需要控制的内容进一步细分明确，如配套设施级别、规模、控制要求等进一步的细分与明确；“简化”是一种结果，希望通过通俗易懂的表达方式展示给各阶层的规划管理者和实施者。

表 1：温州市街道社区暨规划管理单元公共服务

公共设施控制指标表表头

所在地块编号	所在地块用地性质代码	公配类型	公配项目	规模等级	备注
--------	------------	------	------	------	----

绿线控制指标表表头

地块编号	用地性质代码	绿地类型	地块面积（㎡）	配套设施	备注
------	--------	------	---------	------	----

蓝线控制指标表表头

用地性质代码	所属河道名称或位置	河道防洪等级	河道通航等级	河道面积（㎡）	规划控制最小河宽	备注
--------	-----------	--------	--------	---------	----------	----

黄线控制指标表表头

地块编号	用地性质代码	黄线类型	黄线项目	地块面积（㎡）	规模等级	备注
------	--------	------	------	---------	------	----

图 2 核心控制内容指标控制表表头设置示意图

表 1 设施配置标准（具体内容略）

类别	序号	项目	每处一般规模		强制性规定	建议性规定	配置说明	产权单位	备注
			用地面积（M ² ）	建筑面积（M ² ）					
行政管理与社会服务用房	1	街道办事处							
	2	派出所							
	3	街道综合服务中心							
教育设施	4	小学							
	5	初级中学							
	6	九年制学校							
医疗卫生设施	7	社区医疗卫生服务中心							
文化设施	8	综合文化站或社区文化中心							
体育设施	9	社区体育活动中心							
社会福利	10	街道养老院							
公共绿地	11	居住区（社区）公园							
商业服务设施	12	菜市场							
	12	社区商业中心							
市政公用设施	13	垃圾转运站							
	14	公共停车							
		机动车							
		非机动车							

表 2 温州市城市基层社区暨规划管理单元小区公共服务设施配置标准（具体内容略）

类别	序号	项目	每处一般规模		强制性规定	建议性规定	配置说明	产权单位	备注
			用地面积（M ² ）	建筑面积（M ² ）					
社区服务用房	1	基层社区（居委会）用房							
	2	幼儿园（含托儿所）							
	3	老人活动中心							
医疗卫生设施	4	青少年活动中心							
	5	社区医疗卫生站（包括残疾人康复）							
	6	社区室外活动场地							
市政公用设施	7	公共厕所							
	8	公共停车							

表格 1，表格 2 资料来源：《温州市城市社区暨规划管理单元公共服务设施基本配套规定（试行）》整理

4. 结语

规划本身应该是一个动态过程，控规全覆盖不代表规划的结束，控规修改是规划动态维护的必要手段，但过度的频繁修改严重削弱了规划的延续性，不利于城市建设的有序开展。笔者认为，行政主管部门应该制定控规单元街坊修编计划，避免再一次的盲目覆盖，规划工作者应该在规划修编中注重技术手段创新的同时，把完善“公共性”设施放在首位，更加理性务实的对待规划编制工作，并把规划实施评估当做常态工作来做，以最大程度的发挥规划的功效。

注解：

① 据不完全统计，温州市 2012 年规划修改项目累计多达 400 余项，截至 2013 年 5 月份，新增规划修改项目约 200 余项，控规修改量呈井喷之势，规划工作者陷入沉思。

② 2012 年底，温州龙湾城市中心区以功能区为行政单元，将功能区发展战略规划、控规修编、控规维护、规划评估等一揽子规划以一定年限为服务期限委托一家设计单位编制，形成“一站式”的服务模式，这种模式并不是为了消灭规划修改，而是很好的避免就地块论地块开发建设的短视行为，这种“一站式”的规划编制及服务模式得到规划管理部门、建设实施主体、规划设计人员的一致认可，并在其它功能区推广中。

③ 温州市瓯海新城控规完全覆盖已多年，经盘整发现 50 平方公里范围内好地净地基本消耗殆尽，且先期的城市化行为过于粗放，土地利用效益较低，而剩余用地基本为滞洪区、旧村、老镇区等，产出土地难觅，新城建设资金匮乏，在这种背景下，相关部门把频繁修改规划当做救命稻草，但新城建设有步入死胡同的危险。

参考文献:

- [1]黄明华,王阳,步茵.由控规全覆盖引起的思考[J].城市规划学刊,2009(6).
- [2]胡庆钢,黄幼朴,陈伟明,王敏锋,徐卡迪.“修补型规划”探索—以杭州市文晖单元控规为例[J].城市规划和科学发展—2009年城市规划年会论文集.
- [3]温州市城市社区暨规划管理单元公共服务设施基本配套规定(试行).
- [4]温州市核心片区瓯海中心南单元控制性详细规划(修编).

作者简介: 刘卫东 (1982-), 男, 武汉市规划研究院东湖分院, 注册城市规划师