

# 控规调整在规划管理工作中的实践与思考

## Practice and Thinking of Control Regulation Adjustment in Planning Management

张洁莹 朱琼浩

Jieying Zhang Qionghao Zhu

嘉兴市规划管理服务中心  
(嘉兴市测绘与地理信息中心)  
中国·浙江 嘉兴 314000  
Jiaxing Planning Management Service Center  
(Jiaxing Surveying and Mapping and Geographic  
Information Center),  
Jiaxing, Zhejiang, 314000, China

**【摘要】**控制性详细规划(以下简称“控规”)调整是规划管理工作中的弹性实施机制,但在实践中常常带来很多消极影响。论文以南湖区控规调整的实践为例,分析规划管理工作中存在的问题和矛盾,思考在控规调整论证、审查、决策环节上的优化方案。

**【Abstract】**Regulatory detailed planning (hereinafter referred to as "control regulations") adjustment is a flexible implementation mechanism in planning management, but it often brings many negative effects in practice. This article takes Nanhu district's regulatory adjustment practice as an example, analyzes the problems and contradictions in planning and management, and considers the optimization plan in the control regulation adjustment demonstration, review and decision-making.

**【关键词】**控规局调; 规划管理; 实践; 思考

**【Keywords】**regulatory adjustment; planning management; practice; thinking

**【DOI】**10.36012/etr.v2i2.1127

## 1 引言

城市的快速发展促进了城乡规划行业的空前发展,城乡规划行业的发展与规划编制数量的增加又激发了规划调整的膨胀。在诸多规划调整的类型中,控规调整工作受到市场影响最为突出,所涉及的利益最为复杂,申请调整也最为频繁,规划的严肃性、权威性受到了挑战。

## 2 南湖区控规局调的现状

### 2.1 基本情况

现阶段,嘉兴市规划管理信息系统“规划一张图”平台中涉及南湖区的控规单元,东栅街道、七星街道以及嘉兴科技城等中心城区范围内的控规,虽未完全批复,但已完成更新入库。其余嘉兴科技城的外围、余新镇、新丰镇、凤桥镇4个乡镇的控规单元均未报批完成、未更新入库,现阶段正上报市局审查中。此外,截至2019年7月底,南湖区委区长办公(规划)会议共审议了36个控规局调议题,其中,2015年共12个,2016年共8个,2017年共2个,2018年共4个,2019年共10个(见图1)。

不难看出,5年间,涉及容积率、建筑密度等指标调整比重最大,约42%,其次,是用地性质的调整,约26%,调整原因多为安置房项目选址、公建类选址项目以及已有工业项目改扩建工程需规划条件调整。

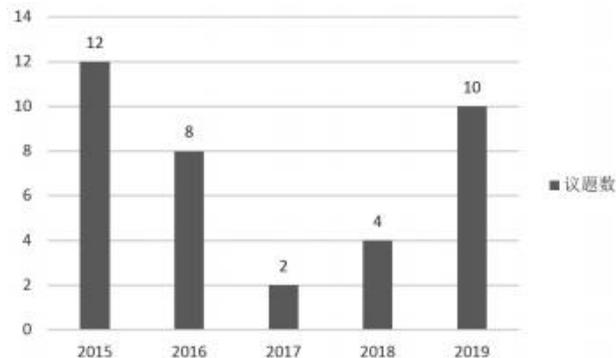


图1 南湖区2015—2019年控规局调议题统计

### 2.2 控规局调的消极影响

根据统计数据,近5年南湖区的控规局调多为容积率、建筑密度等主要经济技术指标的调整,在日益紧张的土地供应环境下,在一定意义推进了土地的集约节约利用。然而不论如何,控规局调都是对原有控规在某种意义上的否定,也是对控规法定效力的严峻挑战<sup>①</sup>。

①控规局调“由低调高”而引起的“增容”,可能引发区域内人口增加、交通压力、基础设施承载力、公共设施服务水平等方面一系列问题。②部分控规局调指标“合法合规”但“不合理”,可能导致侵害公共利益的行为,对业主、周边群众或整个城市形象造成“隐形伤害”,如居住舒适度的降低、生活空间压抑感的增强等,影响社会公平公正。③控规局调“低成本”“低难度”与“高回报”“普遍性”形成鲜明对比。各政府主体、建设

单位过于依赖控规局调机制,借以实现其经济利益的不正当诉求,扰乱秩序,造成不良社会影响。④控规编制的“低质量”和控规局调的“高频率”形成恶性循环。频繁的控规局调,有的甚至“一调再调”,刚上报还未批复,马上又要调,影响到规划管理工作的严肃性和稳定性,影响自然资源和规划部门的执行形象。

### 3 南湖区控规局调存在的问题

①现阶段正处于各级国土空间规划的研究编制阶段,且各乡镇总规也未批复,从而导致相应的控规缺少审查依据。现阶段南湖区审查的很多控规局调,实际上都是在未批复的控规基础上的局调,程序上不合法。

②招商引资工作中,存在“一切围绕项目转”问题。由于招商压力,各主体有时候为了迎合意向单位要求,盲目、随意改变或调整控规,小则指标、用地性质调整,大则改变路网,甚至有些地块由于多次招商的项目不同,意向单位要求不同,存在同一个地块短时间内反复调整的情况。

③控规局调调查过程中,自然资源和规划管理部门依赖于设计单位能够更专业地探讨局部地块性质、指标变更的科学性,但是由于设计单位除了是论证者,同时还是收取高额项目费用的需求者的“代理人”,所以往往反而提出更多理由帮助建设单位说服自然资源和规划管理部门接受变更,由此可能导致控规调整的论证、审查环节在一定程度上失效<sup>[9]</sup>。

④部门参与虽然有自然资源和规划管理部门组织的专家会、区长办公(规划)会议等形式,但由于参会人员专业背景问题、对调整情况的不熟悉等原因,参与机制未能发挥很好的作用,或是发挥了不恰当的作用,更多的仅是程序上的参与<sup>[9]</sup>。

⑤公众参与虽然是控规调整程序的规定性要求,但并没有实质性的参与效果。控规图则的专业性、数据的理论性问题,导致公示的内容百姓看不懂或是没概念,基本上没有人提意见,要等具体项目的选址、方案公示阶段,群众才会觉醒,提出切身利益相关的意见。

⑥现阶段,嘉兴市关于控规调整工作的办法、文件,更多的是关于程序性的约束,对控规调整起到约束作用的技术性规定散落在各种法规、规范中,缺少直接针对控规调整的实质性规定,缺少“如何论证、如何调整”的实质性规定,从而导致论证者的论证行为和管理者的审查决策行为过于随意。

### 4 意见建议

①加快总规、控规审查报批进度,在国土空间规划报批完成前,在市级层面明确过渡期间控规审查机制,经市级层面审

查通过的控规方可作为具体项目实施阶段的法定规划依据。

②妥善处理好项目与城乡规划的关系,结合“三服务”工作,提前介入主体的招商工作,提供相关规划指导,宣传规划法律法规,树立规划的权威性,确立城乡规划对招商引资项目的指导和约束地位,减少不必要的控规调整。

③明确权责关系,划清政府行为与市场行为的界限,明确设计单位的市场定位,避免其在立场和作用上的自我冲突。充分发挥管理者的核心作用,在自然资源和规划管理部门内部,将控规调整报告的规划审查科室与具体项目实施的行政审批科室职权相分离,限制论证对控规调整所起到的决定性作用。

④加大部门参与力度,联审会议前给每位与会人员留有足够时间去解读和消化论证报告。建立问题解决机制,积极处理论证过程中出现的不合理问题,不允许在明显不合理问题尚未解决的情况下进行控规调整。

⑤进一步推进公众参与,通过微信公众号、微博图文等形式,将控规调整公示以更接地气的方式征求利害关系人意见,令公众能够参与进来并享有话语权。

⑥规范控规局调文本内容,严格审查论证内容和调整情况,整合与控规调整有关的技术性规定,明确审查的要点、方法和标准,结合实际形成针对性的技术管理规定,对可以进行灵活处理的情况设置严格的条件,尽可能保证论证的全面性。

### 5 结语

控规调整工作主要包括控规修编和控规局调两种类型,本文侧重控规局调:①控规修编:一般指规划的实效性逐步减弱,或经济社会发生重大变化,指导控规的上层规划发生了较大的改变,引起的控规单元内较大范围规划要素整体的重新调配整顿,主要针对控规单元的整体功能定位或规划原则等调整,可以说是一种城乡规划主管部门主动的调整行为。②控规局调:是控规单元内局部地块调整,主要为提高某一建设开发项目的可操作性,前提是不能影响控规单元的整体格局和基本原则,可以说是一种城乡规划主管部门被动的调整行为。另外,本文数据从2014年7月规划体制垂直管理开始计算,以每年7月为一年的时间点。

#### 参考文献

[1]衣霄翔,唐璞山,肖飞宇.控规调整论证角色安排与对策探讨[J].规划师,2017,33(2):117-123.

[2]衣霄翔,苏万庆.城市规划调整中的行政裁量控制及制度安排[J].学术交流,2018(12):62-68.

[3]衣霄翔,苏万庆.控规调整的实践困境与制度机制探索[C]//中国城市规划学会:共享与品质——2018中国城市规划年会论文集(14规划实施与管理),北京:中国城市规划学会,2018.