

# 精细化管理与多元协商背景下弹性控制方法的探索 ——以南桥新城08单元控制性详细规划为例

Exploration of Flexible Methods of Regulatory Plan in Context of Elaborate Management and Multi-interest Coordination

胡瑜芝 HU Yuzhi

**摘要** 通过剖析近年来上海市控制性详细规划编制中存在的问题及其成因,结合国外城市开发控制实践与弹性适应经验借鉴,重点对如何在保证公共利益和坚守底线控制前提下,提高控规编制的适应性,满足多元协商需求的规划方法进行研究。并以南桥新城08单元控规编制为实例,通过划定弹性控制区,确定区域内弹性控制底线、适用要素及其可调整幅度等,对城市公共活动中心区的弹性控制方法进行了实质性的探索,为今后控规编制方法的创新和优化提供坚实的基础。

**Abstract** This essay mainly explores how to improve the adaptability of regulatory plan so that it can coordinate multi-interests without sacrificing public benefits. Firstly, it analyses the deficiencies of regulatory plan system in Shanghai in recent years and the causes behind. Secondly, it learns from the experience of other countries in development control and their flexible regulation methods. In addition, it takes 08 Unit of Nanqiao New Town as a trial project. We define the adaptive control area and determine the adaptive baseline, elements and their adjustable ranges, to examine how the recommended methods work out in city public center area, which contributes to the innovation and optimization of the control of regulatory plan.

**关键词** 控制性详细规划 | 弹性控制方法 | 南桥新城

**Keywords** Regulatory plan | Flexible methods of regulatory plan | Nanqiao New Town

文章编号 1673-8985 (2017) 03-0129-06 中图分类号 TU981 文献标识码 A

## 1 研究背景

上海市控制性详细规划(简称“控规”)编制历程始于1982年的虹桥开发区,为了满足项目快速建设的需要,对地块开发指标进行控制。自此,本市的控规编制经历了起步、全覆盖以及逐步规范和系统化发展的阶段。

2008年至今,国家《城乡规划法》颁布实施,确立了控规在土地出让、项目建设中的核心地位,明确其作为土地使用和空间管理的基本依据之一。以此为契机,上海为了适应现代化国际大都市建设目标和自身发展特点,2011年起建立了一套由法规、规程、标准、规范构成的“四位一体”控规编制管理体系,强调规划的全过程管理,通过控规技术准则对规划理念和导向进行引导,统筹各行业标准,同时确立了重点地区城市设计制度,为精细化建设和管理提供了有力保障(图1)。

近6年来,有效推进了上海市控规的全覆盖,提高了成果编制质量。目前,上海中心城控规基本覆盖,郊区控规覆盖率达到85%以上。

## 2 对目前控规编制的认知与思考

随着新一轮上海市总体规划的编制完成,控规编制面临着新的发展环境和要求,这就需要总结和剖析以往控规编制中存在的问题。

经统计,2011—2013年间,本市共审批控规439项,其中规划调整264项,约占总数的60%;2014年共审批控规168项,其中规划调整比重已占65%,因项目调整占总调整量的90%以上。可见,控规调整比重正逐年增加,由于本市整单元控规全覆盖任务已基本完成,局部调整将成为今后较长一段时间内的常态,而在既有控规管理体系中这两类控规编制要求为同一种深度要求,重点仍为对上位规划指标的分解,在城市

### 作者简介

胡瑜芝

上海地产养老产业投资有限公司  
工程师,硕士

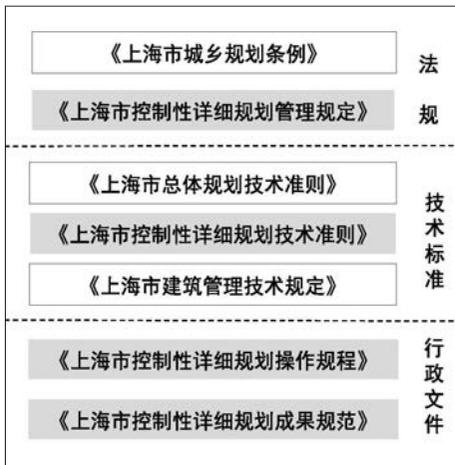


图1 上海市控制性详细规划法规支撑体系  
资料来源:作者整理。

发展的现阶段逐步暴露出“刚性有余,弹性不足”等问题。

### 2.1 强调政府意志,欠缺对市场需求的引入

整单元控规编制,对于新增建设用地规划指标的赋予,以贯彻上位规划指标为主要导向,与实际建设项目的衔接不够充分,应对城市发展的多样性变化不够灵活,必然只能通过不断地调整来实现规划的动态更新。

### 2.2 注重刚性指标的分解,缺乏对规划实施的弹性引导

从分区到单元规划、整单元控规的规划层次,更侧重对上位规划的指标落实和分解关系;在编制思路强调依据上位规划设定控制指标,对主导功能、强度分区、高度分区、公共服务设施以及道路交通体系等进行刚性控制,对控规实施中在何种范围内可进行调整的弹性指导并不多。尽管在项目层面可采用规划执行程序给予一定微调,但对于市场衔接更紧密、调整诉求更多的经营性用地的微调并未作更多考虑。

### 2.3 注重基本设施保障,忽视多元利益诉求平衡

既有控规编制思路更多用于适应城市快速扩张发展的需求,针对新增建设用地,保障公共

BPLAN类型	与项目实施的关系	指导实施的规划内容	实施流程	适用情况
简化BPLAN	1) 指导具体项目 2) 仅指导大型项目的基础设施开发	土地使用	—	1) 现状区域的补充规定 2) 大型项目整体开发初始阶段BPLAN
合格BPLAN	指导具体项目实施,允许经研究对BPLAN进行调整	土地使用、业态设置要求		所有项目
带方案BPLAN	项目带方案BPLAN实施	土地使用、业态设置要求、项目建设方案		有明确开发主体的项目

图2 BPLAN的分类及其适用情形  
资料来源:参考文献[2]。

服务、交通和市政设施配套要求。在城市有机更新理念下,存量更新项目将逐年增加。在确保公益底线的前提下,规划编制需要更多地考虑产权主体、社会公众以及市场力量等多元主体参与,平衡多方利益,调动各方积极性,推动项目实施,以实现城市空间品质提高、功能优化升级的目标。

## 3 国外开发控制与弹性适应的经验

比照上海现行控规编制中存在的问题,从德国汉堡、英国伦敦的城市开发经验入手,重点寻求如何在开发控制中将底线控制与弹性控制相结合,如何衔接项目实施的同时加强精细化管理的实践经验。

### 3.1 基于项目实施需要,确定开发控制深度

国外规划体系与我国无法一一对应,一般分为“宏观发展引导+开发控制”两个层次,其中“开发控制”相当于我国控规层面,基于项目实施,更强调法定性和契约性。

汉堡规划控制体系由FPLAN、各类系统性研究或专项规划以及BPLAN构成。FPLAN和专项规划/各类系统性研究属于宏观发展引导

层面,而BPLAN为开发控制层面。BPLAN为建造规划,在FPLAN的指导下针对有开发意向的区域进行编制。

BPLAN又可分为合格BPLAN、简化BPLAN、带方案BPLAN 3种类型,前两者一般无明确的项目主体,由规划主管部门组织编制,是建设项目审批的依据,仅获得建筑权,无需承担建筑义务;带方案BPLAN有明确的项目主体,由开发建设单位或业主组织编制,有义务实现该方案,规划直接与实施挂钩(图2)。

伦敦规划控制体系由地区发展框架和片区行动计划构成,其中地区发展框架属于宏观发展引导层面,片区行动计划属于开发控制层面。

地方发展框架在大伦敦战略规划指导下,以行政区为编制范围,研究本地区需主要解决的问题,以及对空间和土地使用规划的总体要求。针对地区发展框架中划定的重点地区,如:可达性强的区域,编制片区行动计划,用地规模为20—50 hm<sup>2</sup>,作为项目实施参考,根据地方发展目标选取灵活的控制方式,不追求全要素和全范围的控制。

以伦敦凯顿地区的费兹罗维亚(Fitzrovia)



图3 费兹罗维亚 (Fitzrovia) 片区总体发展框架  
资料来源:参考文献[2]。



图4 费兹罗维亚 (Fitzrovia) 片区设计原则  
资料来源:参考文献[2]。

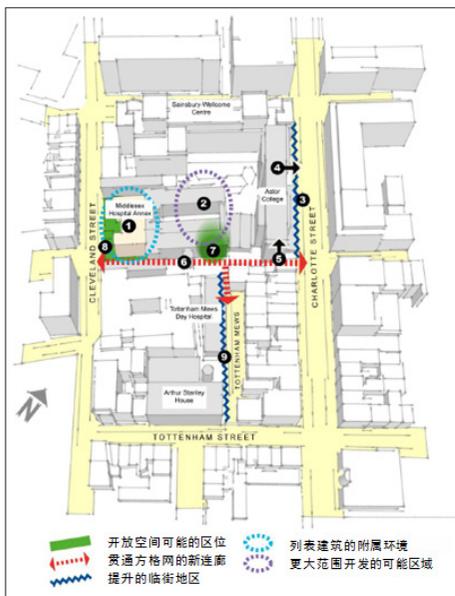


图5 机遇地区组团公共空间改进设计  
资料来源:参考文献[2]。

片区行动计划为例,主要目标是提升现有功能和环境,控制内容包括以下方面:

一是确定该片区主要发展框架,划定保护区和优先土地使用区域,结合项目考虑局部功

能规划、设施配置、开放空间以及潜在连廊位置等(图3)。

二是将片区划分为若干特征区,明确各特征区的发展目标、控制引导和可提升的要素,对应政策条款,其每个项目都有相应的政策代码。

三是划定若干机遇点,开展方案设计,明确具体的用途、住宅户数、出入口、高度和设计特征,配以政策代码和条款。对开放空间可能位置、贯穿连通道、需要提升临街地区和建筑附属环境进行引导(图4-图5)。

相较上海,汉堡和伦敦的开发控制在充分研究已建成环境基础上,更重视与“自下而上”的市场需求相结合,与项目实施紧密结合,给予项目管理以一定的弹性和事权。

### 3.2 开发控制中的弹性技术方法

通过法规、技术标准以及政策条文和成果深度予以实现。

一是法规及标准对适用弹性的内容和范围进行明确。以德国为例,其用地分类注重混合引导,为各层次规划均给予一定弹性。FPLAN的用地分类使用《联邦土地使用法规》中的大类(5类经营性用地),BPLAN在其基本框架下深化。BPLAN则落实到用地分类的中类,根据对环境的影响程度将某一地类分为主要用途、允许范围、可允许的例外情况3种情况,界定了可兼容的用地和业态,也为后续的建设实施提供了相应的弹性。

二是政策条文对规划目标和相应政策进行规范,具体的实施性规划根据政策叠加予以确定。以英国为例,其地方发展框架是一系列核心战略加松散指导性政策,没有用地规划成果,只对重点项目所在地块进行指标指导,一般地块不采用具体指标控制,但每个地块均能找到叠加的各类政策要求;按照规划目标层层细化,强调过程和思考方式,不提供蓝图式结果,视具体项目决策而定。

### 3.3 弹性控制的程序保障

控规实施弹性的核心是通过法定程序来应对合理需求。

针对弹性控制参数,设置相应的审批程序。以德国为例,不同地类的建筑密度和建筑容积率等参数在《联邦土地使用法规》中给出了上限参考数值,FPLAN对法规中的指标按城市特色进行分区域细化,而BPLAN则依据FPLAN确定地块建筑参数。同时FPLAN对下层次规划如需突破本规划内容提出程序要求,若突破法规要求,在BPLAN编制时应陈述理由,并采取相应的救济措施。

根据项目类型,制定不同的审批程序。以英国为例,其项目开发申请分两种情形,小型项目由资深规划师结合民众意见进行审批,大型和有争议的项目是由政府委员会代表(一般是单数)举手表决,半数以上即为通过,代表由当地辖区民众选举产生。其项目实施的弹性体现在协商和博弈过程中。

### 3.4 结合项目实施,建设主体与公众深度参与

针对项目的开发控制,实施主体与公众深度参与到实施方案的生成过程中,既确保了政府意图的落实,又保证了市场和公众的利益。

以德国带方案出让的BPLAN为例,分为BPLAN编制前介入和编制后介入。编制前介入,通过自行编制地块规划方案介入建造规划,使规划融合多方利益诉求。编制后介入,在遴选期就建造方案与政府进行协商,达成一致后,进行土地正式出让和建造许可申请。土地出让方式并非价高者得的方式,由建设主体与建筑设计团队联合提交竞标方案,更符合政府对地区发展设想的主体,才有可能获取土地。

## 4 弹性适应的控制方法

在新一轮总体规划理念和规划体系框架下,要求控规编制在落实单元规划确定的系统性控制和底线要求基础上,更重点衔接项目实施需求,转变既有自上而下的规划思路和方法,将市场、社会诉求与上位目标有效结合。

因此,从开发控制要求和实施主体参与来看,今后整单元控规与局部调整的编制目的应各有侧重,形成差异化的组织方式、成果深度、控制力度以及配套程序要求。

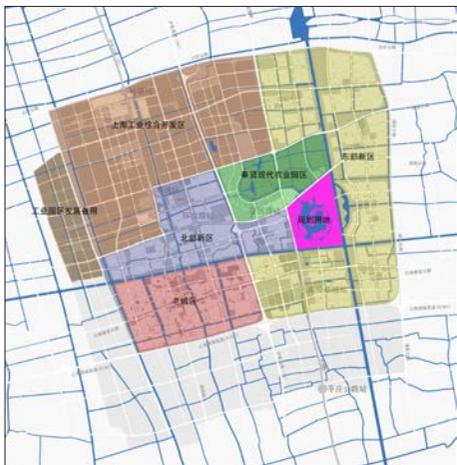


图6 南桥新城08单元区位图  
资料来源:上海市城市规划设计研究院。

#### 4.1 整单元控规,明确底线控制要求,研究弹性规划编制方法

一般无项目开发主体参与规划编制过程,包括整单元控规新编/修编和范围较大的局部调整等,其编制目的仍为由上至下细化落实上位规划目标,强调地区人口、建筑总量平衡,突出整体统筹特点。成果深度达到普适图则深度,视城市设计方案研究情况可增加附加图则控制要素。

上述控规在具备指导项目建设的深度要求同时,应具有适应性。充分研究公共设施、公共空间、道路网络以及慢行系统等,在固化系统性控制要求基础上,考虑为今后项目深化留有一定实施弹性,对项目采取弹性控制手段,如:土地功能混合使用和兼容性;在强度分区内总量平衡前提下,各地块容积率转移或地块容积率的微调幅度;公共空间和慢行步道的“可变”控制方法等。在此基础上形成设计导则用于指导项目实施或带方案控规编制。也可简化操作程序,允许在一定幅度范围内,采用规划执行对项目建设控制要求进行微调。

#### 4.2 控规局部调整,强调自上而下与自下而上的协商过程,体现精细化管理要求

一般有明确的项目开发主体参与(包括一级开发主体),将建筑方案深化置于土地出让环节前,细化建设控制要求。研究深度需达到切



图7 南桥新城08单元城市设计总平面图  
资料来源:上海市城市规划设计研究院。

实可行的建设方案论证(甚至完成初步建筑方案),明确的开发机制和实施路径,以此为基础,经协商后制定法定图则,直接指导土地出让和建筑管理。

上述控规成果深度一般将达到附加图则深度,明确业态设置要求,明确地块内集中绿地、广场、公共通道、贴线率等建设要求。控制力度体现为刚性和强约束力,直接指导项目管理,纳入土地出让条件。

#### 4.3 完善与控规应用相适应的管理程序,加强控规编制中公众参与力度

结合有机更新实践经验,确立一套上下结合、与实施性控规编制相适应的管理程序,重点研究开发主体参与控规编制操作流程,加强公众参与力度。更多考虑物业权益主体、开发建设主体、地区居民公共诉求等参与到编制过程,明确各利益主体参与的环节、作用以及具体操作要求。

可借鉴德国经验,通过土地出让前设置选期等程序,改变土地价高者得的传统土地拍卖方式,选择符合政府开发意图的开发主体共同参与控规编制。

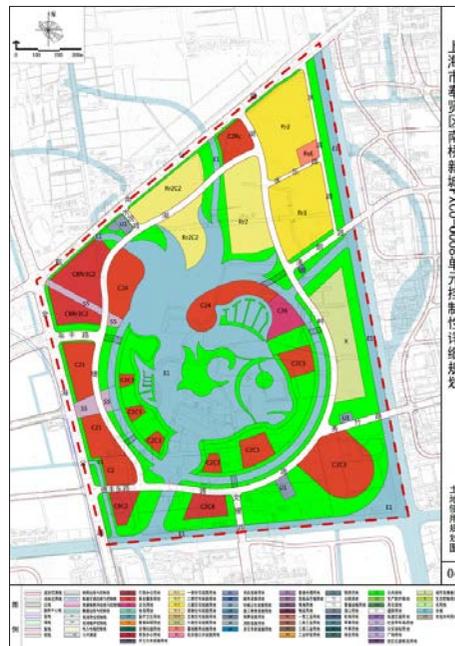


图8 南桥新城08单元规划用地图  
资料来源:上海市城市规划设计研究院。

优化衔接项目实施的通则性程序规定,根据不同弹性幅度和授权情况,确定相应审批程序(包括实施深化、项目执行等)的分类适用情形和标准。

## 5 南桥新城08单元核心区弹性控制的初探

奉贤区南桥新城FXC0-0008单元(以下简称“08单元”)位于南桥新城中央生态林地以南,属于新城重要的公共活动中心,规划范围东至金汇港、南至浦南运河、西至金海公路,北至航南公路,用地面积约2.53 km<sup>2</sup>(图6)。

由于2010年南桥新城总规对该单元功能定位的调整、地铁5号线规划建设等外部条件变化,08单元于2012年启动了整单元修编,结合新一轮城市设计方案征集,对用地布局进行优化,同步编制附加图则,于2016年完成编制和审批。

08单元定位为南桥新城的生态景观核心之一,南桥新城现代服务业基地和公共服务中心,南桥新城低碳、宜居、时尚滨水核心区。本次修编进一步强化了“上海之鱼”滨水空间的公共性和环湖绿地的生态性,以滨水公园为主,适当

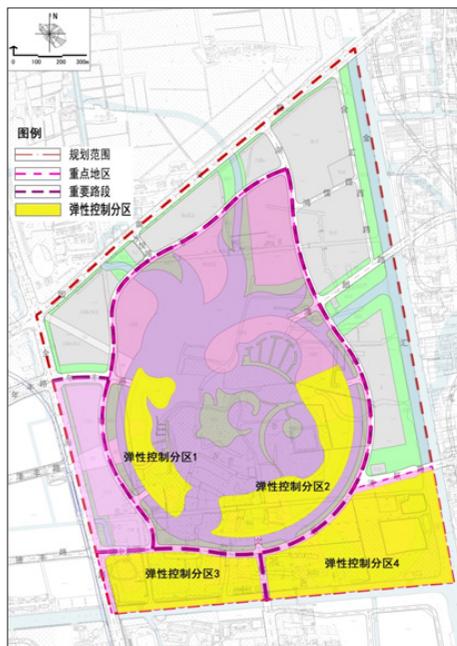


图9 南桥新城08单元弹性控制分区划示  
资料来源:上海市城市规划设计研究院。

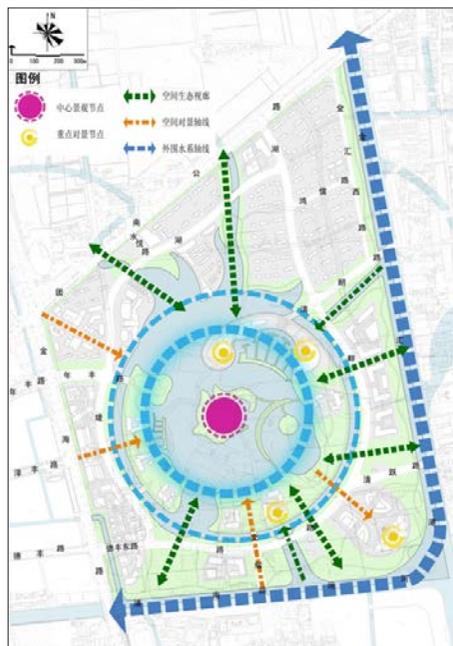


图10 视线廊道分析  
资料来源:上海市城市规划设计研究院。



图11 公共空间体系分析  
资料来源:上海市城市规划设计研究院。

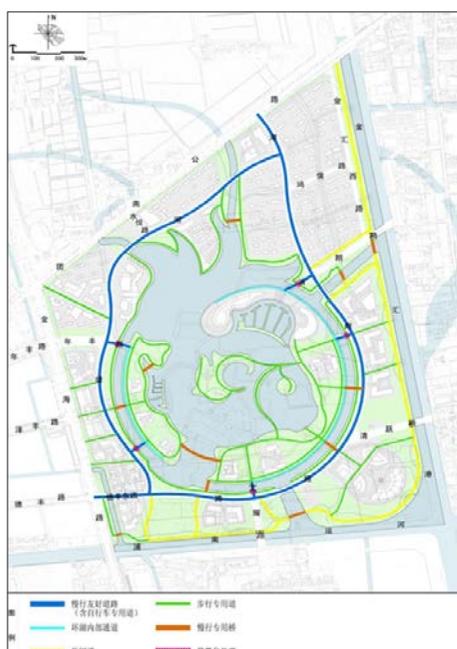


图12 慢行体系分析  
资料来源:上海市城市规划设计研究院。

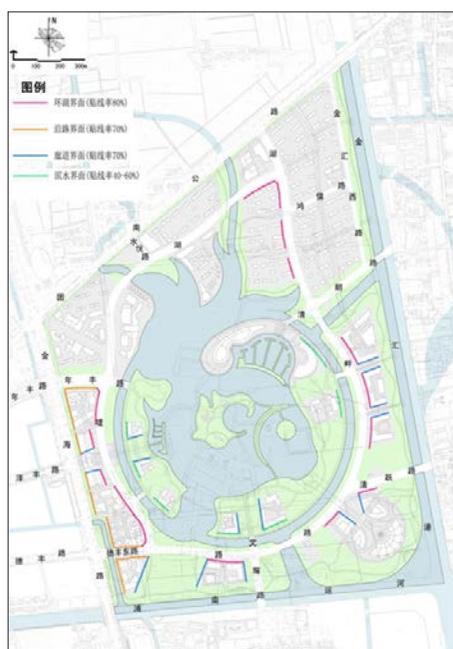


图13 空间界面分析  
资料来源:上海市城市规划设计研究院。

规划一定规模的商业、文化等公共服务设施,鼓励公共服务功能的混合(图7-图8)。

在确定上述开发地块的用地规模和边界过程中,发现其主要依据为城市设计方案,但由于今后项目实施存在多种可能性,同时环湖功能性项目引进并不是一蹴而就,而是一个持续发

展过程。为提高规划管控适应性,应对土地开发建设需求的时效性,在遵循城市设计控制原则,主导功能、建设总量以及地块建筑高度不突破前提下,尝试对环湖地区内建设开发采用弹性控制,并对弹性控制区范围、控制要素、弹性幅度和管理程序进行专项研究。

### 5.1 弹性控制区的定义

鉴于08单元以公共服务为主的功能定位,具有很强的地域识别性,在环湖公共活动区域内设立弹性控制区进行控制,提高规划管控效率,增强规划的可操作性(图9)。

该区域范围内经城市设计研究,对地块性质、建筑形态、高度分区、公共空间类型以及开发总量等均形成系统性控制要求,进一步考虑水系和道路分割、建设规模以及项目引进需求等因素,将上述区域划分为4处弹性控制区(表1),划定原则如下:

- (1) 位于重点地区范围内,通过普通图则与附加图则共同管控;
- (2) 以公共服务和公共开放空间为主要功能,体现地区活力的区域;
- (3) 未来面临项目引进不确定,将频繁调整规划的片区;
- (4) 以街坊为基本单元,开发规模总量可控。

### 5.2 弹性控制策略

同一弹性控制分区内,土地出让前,可根据区域开发的实际需求,以维护公共利益为原则,坚守开发总量红线,维持建筑高度、主导功能不变,保证公共空间系统性控制要求的前提下,可

对弹性控制区范围内的地块边界、混合用地建筑量比例予以调整。并对弹性控制区内应遵循的底线要求、弹性要素和可调整幅度,以及相应的管理程序作了明确规定。

(1) 弹性要素及其调整幅度:考虑到控规法定性要求,弹性要素限制为地块规模和边界、混合用地建筑比例这两项,对其可调整幅度也进行控制,包括:地块面积增减幅度不超过15%;商业服务业用地与文化用地之间可互相转换,单个地块内的文化设施建筑量不少于地块总建筑面积的15%。

(2) 弹性控制底线要求:确保地区景观风貌和整体天际线要求,弹性控制分区内建筑总量和地块高度不变,混合建筑比例调整需充分保障地区活力。充分保障地区公共利益和开放性要求,地区文化设施建筑总量不低于总建筑面积的15%;地块边界调整不得侵占不可变公共通道、不可变广场、贴线率60%及其以上的空间界面、绿线退界、蓝线退界、视廊通道等空间要素(图10-图13)。

(3) 管理程序:参照规划执行<sup>①</sup>乙类适用程序,同时应征求周边地区利益相关人和相关部门的意见(表2)。

### 5.3 与既有成果规范和相关标准的衔接

(1) 将弹性控制内容纳入既有控规成果体系:弹性控制分区定义、控制要素及相关要求纳入法定文本和普通图则。涉及不可变公共通道、不可变广场、绿线退界、蓝线退界和视廊通道等空间底线控制要求纳入附加图则,形成空间要素控制图。

(2) 弹性控制幅度和程序要求与既有规划执行管理要求相衔接:在既有控规管理框架内进行研究,弹性控制幅度和程序要求符合项目管理规定,要求加强项目实施阶段建筑方案研究以及利益相关人参与力度。

目前,本市控规编制中采用弹性控制方法的项目并不多,仍采用“一事一议”方式,主要依托项目研究深度以及地区特定控制需要。除了虹桥机场东片区、自由贸易区控规修编以外,南桥新城08单元应该说是城市公共活动中心

表1 弹性控制区分区地块表

弹性控制区	分区范围
1分区	地块05-27、05-28、05-29、05-30、05-31、05-32
2分区	地块05-11、05-12、05-13、05-14、05-15、05-16、05-17
3分区	地块03-01、03-02、03-03、03-04、03-05、03-06
4分区	地块10-01、10-02、10-03、10-04、10-05

资料来源:上海市城市规划设计研究院。

表2 弹性适用要素及其控制要求

弹性适用要素	控制要求
用地边界	(1) 地块边界的调整不妨碍不可变公共通道、不可变广场、绿线退界、蓝线退界、视廊通道等要素 (2) 弹性控制分区内建筑总量不变,地块面积增减幅度不超过15% (3) 构成地块的边界中贴线率60%以上的土地边界不宜调整,经认定确需调整的情况,其调整幅度为边长增减20%以内,且调整后保证贴线率不变
混合用地建筑量比例	土地出让前,商业服务业用地与文化用地之间可互相转换,单个地块内的文化设施建筑量不少于地块总建筑面积的15%

资料来源:上海市城市规划设计研究院。

地区的弹性适应技术方法的一次实质性探索。

随着上述地区弹性规划项目管理实践经验的积累,以及本市分区分类控规编制技术标准和管控要求的不断完善,将为今后控规编制方法的创新和优化提供坚实的基础。

### 参考文献 References

- [1] 上海市规划和国土资源管理局. 上海市控制性详细规划技术准则[R]. 2011. Shanghai Planning and Land Resources Administration Bureau. Technical guidelines of Shanghai regulatory planning[R]. 2011.
- [2] 上海市规划编审中心. 上海市控制性详细规划技术准则修订城市案例专题研究[R]. 2016. Shanghai Planning and Verifying Center. Evaluation of technical guidelines of Shanghai regulatory planning: a case study of urban case[R]. 2016.
- [3] 夏南凯,田宝江,王耀武. 控制性详细规划(第二版)[M]. 上海:同济大学出版社,2008. XIA Nankai, TIAN Baojiang, WANG Yaowu. Regulatory planning (second edition)[M]. Shanghai: Tongji University Press, 2008.
- [4] 孙施文. 城市规划哲学[M]. 北京:中国建筑工业出版社,1997. SUN Shiwen. Philosophy of urban planning[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 1997.
- [5] 张玉鑫. 上海控制性详细规划的历程和发展认识[J]. 上海城市规划, 2011(6): 3-7. ZHANG Yuxin. The process and development of Shanghai regulatory planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(6): 3-7.
- [6] 唐子来. 关于控制性详细规划的几点随谈[J]. 上海城市规划, 2011(6): 8-9.

- TANG Zilai. Talk on the regulatory planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(6): 8-9.
- [7] 周建非,夏丽萍. 标准引领,规划先行,切实推进城市创新转型和发展模式转变——对上海控制性详细规划技术准则制定的认识和思考[J]. 上海城市规划, 2011(6): 40-47. ZHOU Jianfei, XIA Liping. Greatly promoting the transformation of developing innovative city through applying priority[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(6): 40-47.
- [8] 杜潇芳. 聚焦统筹管理,突出分类处理——浅谈上海控制性详细规划实施深化(B类)和规划执行(C类)制度设计[J]. 上海城市规划, 2011(6): 35-39. DU Xiaofang. Focus the integrated administration, outstand the classification processing[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(6): 35-39.
- [9] 蔡震. 分层控制——从分区到控规一体化控制框架[C]//规划50年——2006中国城市规划年会论文集:详细规划与住区建设. 北京:中国建筑工业出版社,2006:139-143. CAI Zhen. Hierarchical control: integrated control framework from regional planning to regulatory planning[C]//Planning for 50 years: China Urban Planning Annual Conference Proceedings. Beijing: China Architecture & Building Press, 2006: 139-143.
- [10] 沈果毅,刘旭辉,蒋蛟龙. 转型发展期城市规划市场适应性探讨——以中国(上海)自由贸易试验区规划为例[J]. 上海城市规划, 2014(4): 43-50. SHEN Guoyi, LIU Xuhui, JIANG Jiaolong. Discussion on adaptability to market-oriented urban planning during the period of transformation and development: a case study of China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2014(4): 43-50.

注释 ① 规划执行程序适用于项目管理层面,在保证规划的科学性、权威性的前提下,在一定弹性和幅度内,结合实施特点和要求,对控制要求进行调整。按照对公共和相邻地块利益的影响程度和地块自身发展的合理程度,分为甲、乙、丙3类适用情形。