

国土空间详细规划目标的分区落实及规则建构的工作逻辑*

陈璐 周剑云

提要 国土空间规划编制工作的重心转向详细规划之后,实施性的详细规划中用地分区和用途分类成为落实规划目标的关键技术方法。为探讨规划发展目标与详细规划的用地分区以及用途分类的内在联系,深入剖析规划目标类型、开发规则属性以及规划分区的逻辑,基于规划行为逻辑区分“管制分区”与“规制分区”两种详细规划类型,以及这两种分区类型作为规划实施管制工具的属性特征与适用范围。进而阐明落实底线型目标的详细规划适用规制分区,落实发展目标的详细规划适用管制分区;提出国土空间详细规划应该具有用途管制分区与开发管制分区的双重分区结构设计;法定用途分区与政策性管制分区协同编制,从而建构详细规划底线刚性管控和发展目标弹性调控的协调运作机制,促进详细规划成为落实规划目标且具有稳定性和适应性的实施工具。
关键词 详细规划;管制分区;规制分区;目标;规则

Exploration of the Logic of Zoning Implementation and Rule Construction for Detailed Territorial Spatial Planning Goals

CHEN Lu, ZHOU Jianyun

Abstract: As the focus of territorial spatial planning has shifted to detailed planning, zoning and use classification have become primary instruments for implementing plans to achieve planning goals. The paper explores the intrinsic connection between planning objectives and land zoning and classification tools by analyzing different types of planning goals, development attributes, and rationales of zoning. It distinguishes between "control zoning" and "regulatory zoning" based on planning actions, their respective features, and applicability in planning control. The paper clarified that regulatory zoning is used to achieve bottom-line objectives, while control zoning is aligned with development objectives. Therefore, the paper proposes the adoption of a dual zoning structure, encompassing use-regulation and development control, with statutory use zoning and policy planning being compiled in concert. This system aims to construct a coordinated mechanism that can balance rigid bottom-line control and development flexibility, promoting detailed planning as an implementation tool with both stability and adaptability.

Keywords: detailed planning; control zoning; regulatory zoning; goal; rule

随着国土空间总体规划编制工作进入尾声,推动详细规划编制并尽快落实总体规划目标成为规划治理的重心。2023年,《自然资源部关于加强和规范规划实施监督管理工作的通知》明确提出“不得以城市设计、城市更新规划等专项规划替代国土空间总体规划和详细规划作为各类开发保护建设活动的规划审批依据”,再次重申了国土空间详细规划的地位和作用。然而,城乡规划体系下的控制性详细规划(以下简称“控规”)作为法定规划类型,却在实践中频繁修改,严重伤害法定规划的权威性,反映出

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202404012
文章编号 1000-3363(2024)04-0090-08

作者简介

陈璐,广州大学建筑与城市规划学院空间规划与景观设计系副主任、讲师, cl.2023@gzhu.edu.cn
周剑云,华南理工大学建筑学院城市规划系主任、教授、博士生导师,通信作者, jyzhou@scut.edu.cn

* 国家自然科学基金面上项目“实施国土空间分区管制的区划分类框架构建与管制规则的结构研究”(项目编号:52378055);广州市基础与应用基础研究专题“基于规制思想的国土空间详细规划分区方法及其应用研究:以广州为例”(项目编号:2024A04J3742);广州大学“2+5”平台类项目“适应声振环境的重大基础设施规划与建筑设计”(项目编号:PT252022006);根据“健全国土空间用途管制制度优秀论文遴选”2024年入选论文改写

其法治思想与实施路径存在局限。诸多学者就控规改革^[1]、国土空间详细规划的编制探索^[2]、传导困境与优化措施^[3]、地方实施管制的经验^[4]等进行了多维度探讨。如何克服城乡规划的详细规划问题并拓展和强化国土空间详细规划的用途管制功能,以满足全域全要素、全生命周期的规划管理需求就成为规划转型时期的重要议题。本文试图在规划基础理论层面探讨国土空间详细规划的技术工具和行为逻辑问题,深入辨析规划的目标类型,开发规则属性以及规划分区的逻辑等基本概念,区分“管制分区”与“规制分区”的两种规划行为的逻辑,解释两类分区作为规划管制工具的属性特征与适用范围,探讨契合国土空间规划目标的详细规划分区逻辑与分区结构,为国土空间用途管制提供理论框架与改革建议。

1 规划的目标分类

规划的本质是行动前的理性考量,涉及对一系列相互关联的决策和行动的考量,以确保它们与既定目的或意图相协调,并最终与特定目标相契合^[5]。确立规划目标是规划的核心内容^[6],然而,针对规划目标属性和形式的研究一直较为缺乏^[7]。因此,有必要对规划目标的属性及其建构逻辑进行辨析。

1.1 问题的类型与目标的形成

现代城市规划的诞生是对市场失效所引发的一系列城市问题的回应。所谓问题就是期望与现状的落差,问题的严重程度即是落差程度^[8]。选择将哪些作为规划的议题,以及将问题解决到何种程度作为规划的目标就直接影响着规划的实施方法与技术工具。根据解决问题的目的与发生时间,可以将问题划分为三种类型:恢复原状、防范潜在风险以及追求理想目标。见图1。

从克服问题的期望值来看:前两者是将现状或某一时点的原状视为预期,目标都是维持或恢复到原有的某种状态,因此主要措施是针对现实问题进行纠错;而追求理想型是将一种理想状态视为目标,具有未来导向性。从问题发生的时间来看:只有恢复原状型的问题是已经

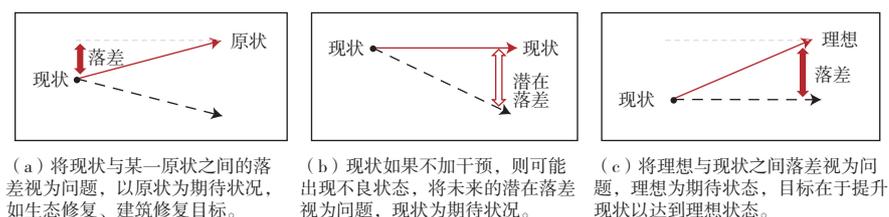


图1 三种问题类型与目标的设定

Fig.1 Three types of issues and goal setting

发生,后两者现状被认为并无问题,但防范潜在型是未来可能有潜在的问题,因此需要干预才能维持现状;而追求理想型的问题不同,现状本身并无问题,问题取决于未来理想的标准是否达到。

英美两国的规划实践对世界各国规划制度形成都有着较为深远的影响。英国城市规划(planning scheme)与美国的区划法(zoning)都是以公共利益为目的,对土地用途、建筑体量与形态进行规制或管理。然而,此后的演化对问题类型的界定与规划目标的设定层面二者存在显著差异,因此克服问题的规划方式方法也迥然不同。简而言之,英国早期的公共卫生法和工人住宅法是对城市秩序失控的被动回应,当该方式无法解决工业革命带来的用地布局混杂问题,物质环境也仍持续恶化时,田园城市等更加积极主动的理想城市模式应运而生^[9]。针对城市问题的特殊解决方案,是以一种理想状态为目标导向,城市发展目标的建构必然受到规划者的经验、价值观影响,具有意向性与主观性。这就使得早期规划者倡导的理想城市愿景呈现对立的两极,如柯布西耶(Le Corbusier)1925年巴黎建筑规划方案倡导高密度开发,而赖特(Frank Lloyd Wright)1935年提出的广亩城市主张分散布局。

美国在19世纪下半叶同样经历了工业革命带来的城市秩序混乱问题。1909年,华盛顿举办了首届全国城市规划会议,此次会议推动了德国的区划经验在美国的广泛传播与应用^[10]。区划最初的目的并非建立一个理想城市的目标上,而是源于现实问题,目的是避免妨害和捍卫财产权,解决土地开发的外部性问题,其中潜藏一个重要的分区规则,即“排除那些不受欢迎的人或土地类型,从而对现状加以保护”^[11]。20世纪初美国

区划主要有以下4个目标^[12]:①预防对公共健康和安全的潜在威胁;②维持街道和开敞空间的品质;③保护某地区的特色与价值;④提高政府的效率,减少权力的滥用。总体而言,区划是面向已有问题进行纠错,并且从妨害条例的事后补救转向了预防潜在的问题,以维持住现有的秩序。

比较而言,1947年英国开发规划是源于对理想城市的追求,因而采取更加积极主动的方式实现预想的的城市空间形态;而美国的区划基于经验与教训,致力于保护现状以及确保新的开发项目不会降低现状空间品质,这是以防范潜在威胁为目标导向,也是一种消极被动的管制态度。英国1947年规划法建构的开发规划体系,尽管不是以某个理想城市模型为规划目标的,但仍然是基于预测的和意图达到的空间状态作为规划管理的依据和审批开发项目的标准,即以“设想”作为规划目标;美国区划并未设定未来的形态,也不规定未来必须如何,而是以现状为基准,要求新的开发项目不得降低现有空间品质。在问题选择与目标属性上的这些差异,使得英国规划往往以灵活性而著称,美国区划则以确定性而闻名。

1.2 底线型目标的稳定性与发展型目标的变化性

恢复原状与防范潜在问题这两种目标期望对应形成的是一种底线型目标,是依据行为主体为达到最低预期目标并避免事情向坏的方向变化而设定的^[13],现状或原状的属性与特征就是最低预期,可以通过对事实的深入调查分析来设定目标的标准,因而具有相对确定性与客观性,如纽约区划中第11—20条明确规定了规定的最低要求^[14],这一要求自

1961年设立以来延续至今，是纽约区划最基础的底线原则。原条文引述如下：

11—21 规定的最低要求

在解释和适用本决议案时，下列规定应作为最低要求：

(a) 正如在本决议案的导言及各分区和其他规定的立法意图中所阐述的，规定的最低要求是提升和保护公共健康、公共安全及公共福祉；以及

(b) 针对现有状况的不良条件规定能够提供渐进改良。

从中可见，纽约区划的底线目标就是所有的开发不能比现状还差。底线型目标本身具有稳定性的属性，这也使得美国区划能够保持长时间的稳定，但同时，这种对现实问题的被动回应也招致了大量批判，批评者认为区划未能有效促进城市的发展，甚至阻碍了城市的发展^[15-16]。21世纪以来，纽约已编制多轮综合规划，为纽约市的未来建立一个积极主动的愿景。区划未来也将更多融入综合规划与社区规划的目标，成为规划的实施工具。

追求理想状态的规划目标属于发展型目标，理想源于人的主观建构，因此并不能直接通过分析现状来推导出理想目标。正如好的生活方式并没有绝对的标准一样，理想的城市形态也仅是一种价值判断，同时理想的标准有高有低。换言之，发展型目标具有动态性与主观性。在快速城镇化和经济快速增长的阶段，控规的目标往往是基于对未来理想构建的发展型目标，其特征是具体的、阶段性的，会随时间变化及主体的不同而发生不同程度的变化，规划者预设的理想状态和真实市场开发者预想的理想状态之间就可能产生矛盾。现实中的控规频繁调整大多是由于“目标”发生了改变，目标变化或表现为土地用途与开发强度的需求变化，从而引起地块边界或开发指标的重新调整。因此，如果控规仅仅聚焦于具体的发展目标，那么据此构建的开发规则也必然会呈现出具体的以及特殊的性征。

诚然，尽管底线型目标与发展型目标在概念上可以严格区分，但是在现实问题中，两类目标往往是混杂在一起的。

正如将汽车前进作为驾驶的底线，底线目标就是发动机持续运转维持，司机驾驶可快可慢，但是不能后退；那么底线目标的稳定性就表现为持续向前运动；可见，底线目标不是某种恒定的状态，而是一种恒定的规则和标准。自党的十八大以来，习近平总书记在不同领域的工作中多次强调底线思维的重要性。随着国土空间规划改革的深入推进，多项相关文件亦明确指出，在国土空间规划工作中必须坚定不移地坚持底线思维，有效实施底线管控措施^[17]。然而，在现有关于国土空间规划相关的学术讨论中，关于底线的科学内涵及如何实现底线的方法与思想的研究仍较为欠缺。部分学者直接将规划中的“控制线”视为规划的底线^[18]，忽视了底线的科学内涵，规划划定的“控制线”可能是某类空间的边界线，只能是底线管控的某个要素，而不是底线管控的全部或等同于底线目标。因此，亟须在理论层面对适应底线型目标与发展型目标的技术方法与工具进行区分，以更好地满足不同的需求。

1.3 规划管制与规则管制的属性差异

任何一个行为主体的空间使用行为都可能直接产生外部性或潜在的外部性影响，负外部性容易引发相邻用途的矛盾和冲突，这也是现代城市需要以规划或者法律方式进行公共干预与规范的主要原因。对此问题的公共干预存在两种管制逻辑，哈耶克区分了两种管制方式下的社会秩序：“目标论 (teleocracy)”与“法治论 (nomocracy)”^[19]，前一种秩序下的规则是作为一种具体命令的“法律”，后一种秩序下的规则是基于自然规律，所有成员相互作用形成并共同遵守的一种抽象的、普遍的行为规则^[20]。每个人都遵循的一般性规则，与命令本身并不相同，因为它未必预先存在着一个发布此项规则的人^[20]。莫罗尼 (Moroni)^[21]将该思想引入规划领域，认为受终极目标支配的管制方法是一种“模式工具” (patterning-instruments)，通过定义城市结构及各组成部分的功能直接产生社会秩序，以便对土地开发利用实施详细和有区别地控制；而受规则支配的管制方法是一种“框架工具” (framework-instruments)，仅建立或排除

各功能之间的某些相互关系，通过抽象的、一般性的规则间接产生社会秩序。

20世纪以来，大多数国家以“目标论”的方式自上而下编制全面、综合且法定的土地利用规划，形成规划管制的模式^[22]。21世纪初，规划思想正在悄然变化，日益倾向于利用规范、规则和抽象原则作为主要的管制手段^[22-24]，以更好地应对城市的复杂性和自组织秩序。部分学者^[25]提出规划管制的方式应仅用于控制公共部门的行为，对于社会个体行为，需要的不是规划，而是规范。在一场关于目标论和法治论的研讨会上，法治论是适应复杂自组织系统的首选方法这一观点得到了普遍认同^[26]。对于我国而言，国土空间详细规划的规则化转型也逐渐成为共识^[27-33]。但是，在管制逻辑层面，如何实现详细规划的规则化转变，目前还比较缺乏实施路径。

2 规划目标的分区落实与规则之间的逻辑关系

自2019年《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》发布之后，针对全域国土空间进行分区分类并实施用途管制成为国家规划管理的基本方针，详细规划作为规划实施工具，其中的规划分区和用途分类成为关键的技术方法，国土空间用途管制改革应充分衔接国土空间规划中分区分类空间管制的基本思路^[34]。第一，规划行为本身就表现为用地分区和用途分类，如每个具体的规划就是针对规划区域的分区和分类；第二，规划成果必定包含土地利用分区规划图；第三，法定规划的编制行为表现为依据给定的用地分区分类标准进行具体的分区和分类。可见，分区分类不仅是普遍的规划行为和通适的规划方法，作为规划行为规范与准则的用途分类和用地分区标准还成为制度性的规划技术工具^[35]。

分区是规划行为序列中的一个特殊类型，分区行为与规划的前后序行为的逻辑关系决定分区结果的本质特征。规划目标、开发规则、分区类型之间的行为序列关系决定了规划的类型及其属性，比如，我国控规编制的行为序列是将目标直接落实到具体地块，并根据目标要

求制定地块的开发条件,通过地块开发条件限定建设项目,其行为逻辑表现为:“目标—划分地块(分区)—地块开发规则”。美国区划制定的行为序列是先将目标转化为不同用途类型建设项目的开发规则,然后基于规则进行分区,那么,规划分区就明确适用规则的空间范围,其结果是同类规则分区适用一个开发建设标准和要求,其规划行为逻辑是“目标—开发规则—规划分区”。控规与区划的根本性差异在于分区与规则建立的顺序不一样,由此导致分区结果及其效应的不同。规划行为的顺序、行为之间的逻辑关系决定规划工作的性质以及规划工作成果的特征与实质。

2.1 我国控规的分区行为程序及其逻辑:拟定目标—划分地块—以地块为管制单元建立开发建设的指标和要求

控规是我国使用分区作为管制开发的典型工具。控规编制行为的一般程序是事先给定规划区域,结合总体规划目标和现实需求确立规划范围的总体发展目标,然后将确立的规划片区总体目标分解并落实到重要建设项目和地块用途,并确定支撑发展目标的道路交通和城市基础设施,表现为目标分解与规划区域切分的双重细分过程。如北京通过“总体规划—分区规划—规划单元—控规/乡镇级国土空间规划”,将人口、用地以及建筑规模等指标进行分解,最终落实至规划综合实施方案等实施性规划实现精细化管控^[36]。规划的空间范围从市域空间、片区、地块群组被“层层分小”,最终将目标和指标落实到地块。

纯粹就规划的行为逻辑而言,总体规划与详细规划是同构的,都是将规划的目标和要求转译到特定空间区域的过程,区别在于规划成果的空间尺度不同。控规的目的和作用就是分类落实总体规划目标和要求,并深入地块尺度的建设指标,据此作为“控制”的依据,既包括建筑形态的“地块指标”控制,也包括开发建设行为的“规划许可证”管理,地块指标的作用主要是规定规划许可证的内容。由此可见,控规是开发管理的依据,通过分区和地块开发控制指标的方式来约束规划许可的管理行为,这种为管理目的而建立的行为程序及其逻辑

关联可称为“管制分区”。

管制强调管理主体对规划客体的控制,意味着土地开发利用活动受到特定的管制主体的定向约束,控规中的分区不过是个案式审批管理的前序工作而已。在“市—区—镇”等多层级政府体系中,控规由区/镇下层级政府组织编制,市政府负责审批,然而区政府并非按照行政辖区范围整体编制控规,而是根据当下的、现实的发展需求和管理需求分片区、分阶段地编制。每个控规项目的编制范围作为落实规划目标和管理要求的“分区”没有特别的规定,可能是特定的功能区域,也可能是一个比较完整的发展单元,或者仅仅是为了弥补管理的缺陷和不足,甚至出现针对特定地块的“地块控制性规划”。这种服务于特定管理目标的管制分区的工作逻辑导致规划成果的差异巨大,不仅不同规划片区之间同类地块的控制指标不同,即便是同一个规划片区相邻两个同类用途地块的指标也可能不一样,比如同样是“R2”的相邻地块,一个容积率指标规定为2,另一个就可以规定为3,差异的理由可能就是简单的、差异化的美学趣味。如果将单个控规的范围视为一个独立的管制分区,则控规的全覆盖仅相当于由一个个管制分区拼合的结果。

由此可见,控规的分区行为普遍地存在于规划制定的过程,无论是规划范围的选择还是地块的切分都是总体规划目标的分解,分区是管理者实现管理目标的工具,分区结果直接服务于管理而不是规范土地上的开发与使用活动。

2.2 美国区划的分区行为程序及其逻辑:基于某种共识或目标确立与目标一致的土地使用规则,再通过协商的方式将特定规则落实到特定的分区

控规是我国特殊历史发展时期所借用的工具^[37],控规的制定很大程度上借鉴了美国区划的经验^[38]。这也使得早期部分学者认为控规就是区划,两者没有太大的区别。但随着对美国区划研究与认识的不断深入,越来越多学者都注意到了区划与控规的本质差异在于“法律”与“规划”的类型差别^[39-41]。

其实,“法律”与“规划”的区别并非简单的形式与效力方面的区别,其本

质差异在于制定行为的目的及其序列行为之间的逻辑关系。如前所述:控规是“目标—划分地块(分区)—规则”,而区划采用了近似的却又本质不同的“目标—规则—分区”。仅以美国欧几里得分区^①为例说明区划行为的基本逻辑^[42],第一,确立分区的目标和诉求,如保护独栋独户住宅区的环境品质;第二,将目标和诉求转化为土地使用的规则,为实现保护目的,首先确定的规则是只允许建设独栋独户住宅,排除其他土地用途;第三,协商划定适用这个土地使用规则的空间区域,在具体分区的划定过程中,接受这个土地使用规则的就划入该类区域,不接受该类土地使用规则的就划出,是否归入某个地类主要取决于居民的意愿,而不仅仅是现状土地特征。

在规划目标、开发规则、分区类型的行为序列中,分区是最后一步,并且是居民意愿的落实。欧几里得分区中的目标与规则还是具体的、特殊的对应关系,到纽约区划就转变为一般性对应关系,比如《1961纽约市区划决议案》(The City of New York, Zoning Maps and Resolution, 1961)的分区目的是“安全、健康和福祉”^[44],与之对应的土地使用规则概括为3个方面:土地用途、建筑高度、建筑的退让和间距。这就在分区目的与分区土地使用规则之间建立一个通适性框架,多数城市都参照这个一般性的分区规则针对具体规划对象开展具体的分区活动。可以将规则的空间化过程或将这类基于规则的分区统称为“规制分区”。

概括而言,与控规先切分地块再建立规则不同,区划的分区行为逻辑是先建立土地使用规则再进行土地划分,意味着用抽象的规则去回应抽象的目的。目的的分类转换为规则的分类,由此形成分区代码与规则体系。一旦建立起系统性的规则体系,分区行为即为规则的空间化,是一个可重复的行为。无论是最简单明了的欧几里得区划,还是为世界许多城市的规划管理提供了有效的参考样板的纽约区划,以及率先进行当代区划革命的洛杉矶区划,其规制分区的建立都是规则先行。区划不仅是立法目的分解、深化与空间化,也是实现立法目的的手段^[39]。

2.3 管制分区与规制分区的属性差异与适用范围

综上所述，由于对问题界定的类型不同，控规与区划形成不同的规划目标导向，最终应用了不同的行为逻辑与规则体系（图2）。基于具有变化属性的理想或蓝图所构建的管制分区规则更加具体，由于针对具体对象，因此能迅速回应特定区域的特殊问题，并促成相应行动，然而它不具备普适性，对同类事件没有效力，也难以作为整体性的管制工具。相对而言，基于底线型目标形成的规制分区，则侧重于构建一般性的关系规则，为一般性土地使用行为提供规范框架，因此具有更高的稳定性与公平性。但同时大多数一般性规则的制定往往需要一个渐进的试错过程，并依赖于无数人的审慎思考与经验积累，因此难以快速实现对现实问题的回应。

对于我国国土空间治理体系而言，管制分区和规制分区都是不可或缺的^[29]。国土空间规划不仅包含了具体的、阶段性的、特定区域的城市发展目标，也确立了恒久不变的多重底线目标，如保障生态安全、粮食安全、国土安全等。一方面，地方政府作为发展主体继续承担了空间发展的责任和义务，既有城乡规划中的土地出让与开发管制的责任需要保留和改善，历史上控规作为管制分区的工具特征有效性已经得到验证，需要作为一种适用特定对象和特定范围的管

制工具类型保留在国土空间规划的综合工具箱里；另一方面，国土空间详细规划需要具体落实上位规划的底线目标要求，底线目标需要建立规制分区，规制目的是管制方式难以达到的。

3 国土空间详细规划规制分区与管制分区的双重结构

城乡规划的控详和修详分别对应建设用地管理和建设项目管理，“多规合一”的国土空间规划囊括了城乡规划和土地利用规划的管理内容，那么，国土空间详细规划至少应该满足土地利用规划的用途管制、城乡规划的建设项目管理（用地许可）和建设项目的规划管理（建设工程规划许可）等三个基本管理工作需求，并且，分区分类作为国土空间治理的基本方针也应该体现在详细规划之中。详细规划作为实施性的规划既要落实上位规划的底线要求，又要落实上位规划的发展目标以及现实发展诉求，规制分区与管制分区的协同运作就成为详细规划有效性的关键。

3.1 以用途规制分区作为落实底线的基础规制工具

当前，我国尚未形成一套完善的土地开发与用途管制的规则体系，因此，如何实现底线约束仍将是未来用途管制的难点。本文提出以用途规制分区为底

线性管理工具，率先建立用途分区规则体系，首先是建构回应底线型目标的适用性用途规则，其实通过详细规划的分区分区工作落实为体现相应目标的用途分区，也就是用途分类规则的空间化过程。例如，各地方政府可以基于《市县国土空间规划分区与用途分类指南》提出的分区类型与分区目标进行深化，参照各国用途分区规则的经验，结合已有的用途管制政策与需求，优先构建用途规制分区的规则体系（图3、图4），其关键在于建立不同分区类型之间的逻辑关系，这是规制分区能够作为全域性工具的基础与前提^[33]。如依据关系规则确立分区许可的用途类型、用途强度、现有用途的延续及转换规则以及分区的修订、规划许可等管理规则等，作为落实底线型目标的最低要求。

3.2 以开发管制分区作为实施地区开发规划的管制工具

落实特定发展目标的开发建设行为往往是分片区且存在时间差的，必然是与落实底线的用途规制分区不同的层级。管制分区的目的和作用是在落实和协调具体的开发建设项目，比如产业园区、居住新城、市区更新和重建等片区开发建设计划，作为长期的开发建设项目，土地使用的目标和要求会随着不同发展时期面临的问题差异而发生变化，基于目标导向的管制分区也必须随之改变。但是，管制分区的用途变化往往是局部的而非整体性的，因而开发管制分区不必要覆盖全域。开发管制分区可以作为用途规制分区上层的叠加分区存在，这样就可以避免因为新需求的出现而重新分区，

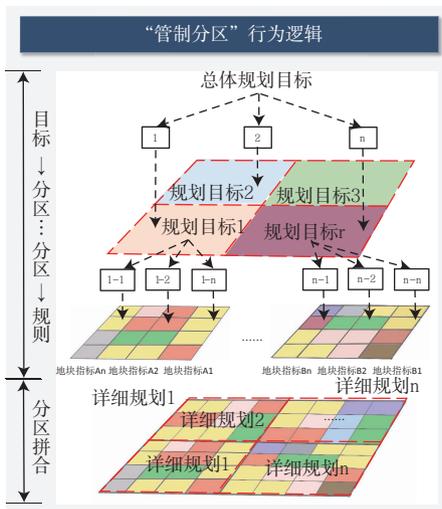


图2 “管制分区”与“规制分区”的行为逻辑比较
Fig.2 Comparison of the logic of "control zoning" and that of "regulatory zoning"

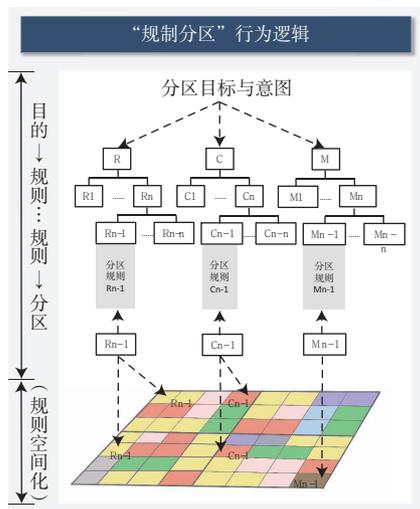


图3 用途规制分区的分区逻辑示意
Fig.3 The logic of the use-regulatory zoning
注：图3中各种形状代表不同用途类型；形状大小代表用途的强度大小；形状的空心代表权利需要通过许可赋予，而实心代表权利是规则直接赋予，即免许可

是一种提高规划分区灵活性的工具。

3.3 用途管制分区与开发管制分区的关系

在以往多规共存的背景下，“多规矛盾”的根源在于不同层级政府及部门间的多重公权力交叠，进而导致规划目标与管制内容的冲突，形成规划事权的博弈。当建立覆盖全域的、统一的用途管制分区作为底层约束，整合土地用途规则，才能最大程度地消解多规管制的冲突。此外，可以将现有的以及未来的开发规划内容转换为开发管制分区，将其叠加在基础用途管制分区之上，建立补充规则，形成开发管制分区与用途管制分区的叠加分区模式。见图5。

开发管制分区作为行政管理的依据，应与用途管制分区相协调，两者的协同模式是管制分区不能违背管制分区，且有权要求调整管制分区。第一，“不违背”就是在用途层面上不能突破底线要求，但开发规则可以为用途、开发标准制定补充规则，实现具体的发展目标。第二，管制分区有权要求调整管制分区的作用是“经过立法程序批准的管制分区”可以替代规划范围的管制分区，也就是说“参照管制分区编制和审批的管制分区”是管制分区的修订与补充。因此，当上层的分区已经属于开发管制分区时，那么上层管制分区的规则可以叠加或替代基础用途规则。两者的协同过程就表现为立法过程或法律修订的过程。

4 国土空间详细规划中的管制分区与管制分区的协同实施路径

4.1 第一阶段：建立以用途管制分区为基础的分区结构

详细规划转型的第一阶段是基于上述规则构建实施路线，率先建立用途管制分区的分区类型及规则体系，再结合国土空间规划完成分区规则的空间化过程，即完成用途管制分区图的制定。用途管制分区图可随着国土空间详细规划的编制逐步完成，将国土空间规划中的目标与用途管制分区类型进行匹配，通过分区代码建立分区规则与特定空间的关联性，完成目标/目的一规则一分区的关联过程。随着详细规划的编制完成，

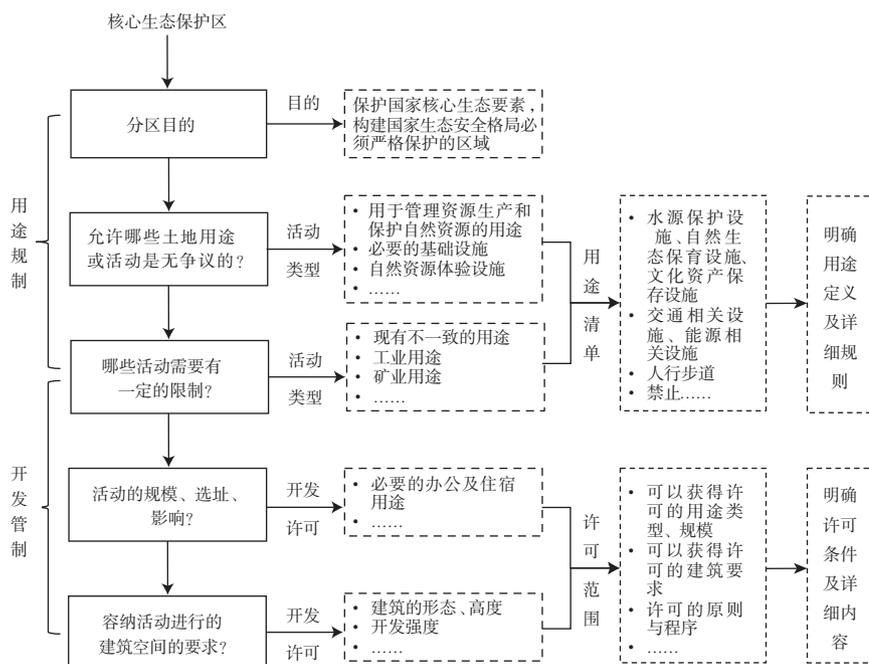


图4 以核心生态保护区为例的分区规则构建路径
Fig.4 Construction for zoning rules: the example of core ecological protection areas

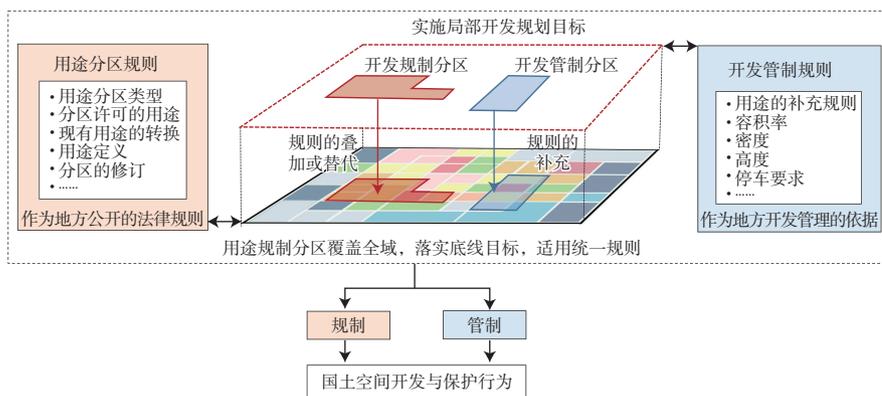


图5 详细规划的两层分区结构与协同关系
Fig.5 Dual zoning structure and the synergistic relationship

最终形成覆盖全域空间的用途管制分区一张图（图6）。值得注意的是，用途管制分区的全覆盖与原有控规全覆盖存在显著差异。如前所述，控规是先分区，再建立规则的管制分区逻辑，控规全覆盖仅仅是管制分区的拼合。用途管制分区是基于统一的用途规则下的分区，即使是不同详细规划范围中，只要被命名为同一种用途分区代码则意味着它们的用途规则是一致的。由此，详细规划用途管制就可以成为整体性、系统性的管制工具。

此外，在详细规划编制的过程中，除了制定实现基础底线型目标的用途规

制分区，还可结合片区发展目标以及更新规划、城市设计、历史保护规划等其他专项规划的需求，对特定区域建立开发管制分区。开发管制分区是对基础用途规则的补充，落实额外的用途、形态、强度等开发规则，以实现特定的分区目标，可视为原有控规分区模式的延续。由此逐步在详细规划中形成以用途管制分区为基础的两层结构。

4.2 第二阶段：建立以综合管制分区为基础的分区结构

基于用途维度的管制分区是我国当前最具可能性的管制分区维度，也是最

能直接落实国土空间用途管制需求的规划实施工具。国际经验也显示，用途规制分区也往往是综合性规制分区的基础与核心部分。当我国用途规制分区逐渐建立与完善，可进一步将开发管制分区中的稳定性与通适性的内容进行整合，将其纳入用途规制分区中，使得用途规制分区向综合规制分区转变，完善土地使用规则的维度与深度，推动国土空间治理能力的逐步提升。然而不可否认的是，城市发展过程始终会存在短期的、特定的发展目标，规划管理也始终需要更加灵活的管制方式以快速回应现实问题。因此，无论综合型规制分区如何完善，管制分区仍将始终存在。

在此演化路径（图7）下，开发管制分区的管制维度与适用范围将逐步缩小，详细规划将逐渐以更加综合的规制分区去协调更广泛的公共、私人利益，生态保护与城乡发展的问题。同时，用途底线也将逐渐提升为多维度综合型底线，如公共空间的底线、历史保护的底线、城市更新的底线等。总体而言，综合规制分区的建立与完善需要结合具体城市发展情况与需要，是一个持续的演化过程。

5 结语

健全国土空间用途管制制度对于推进空间治理体系和治理能力现代化具有重要意义，而详细规划作为落实国土空间目标与实施用途管制的重要抓手，亟须建构底线刚性管控与发展目标弹性调控的协调运作机制，确保国土空间利用的规范性和灵活性，促进空间治理的精细化和高效化。底线型目标与发展型目标的属性差异决定了详细规划必然兼具规制与管制的双重属性。规制分区是“目标—规则—分区”三种规划行为的特定的组合方式，实质为规则的空间化过程，其成果作为回应全域管理和底线诉求的治理工具；而开发管制分区是面向城乡建设目标的且经历史检验行之有效的技术工具。因此，本文提出以用途规制分区为基础，将控规属性中可以进行规则化转型的开发规则不断地分离出来，从立法逻辑上对控规的制定和使用进行法治化转型，可以使得国土空间详细规

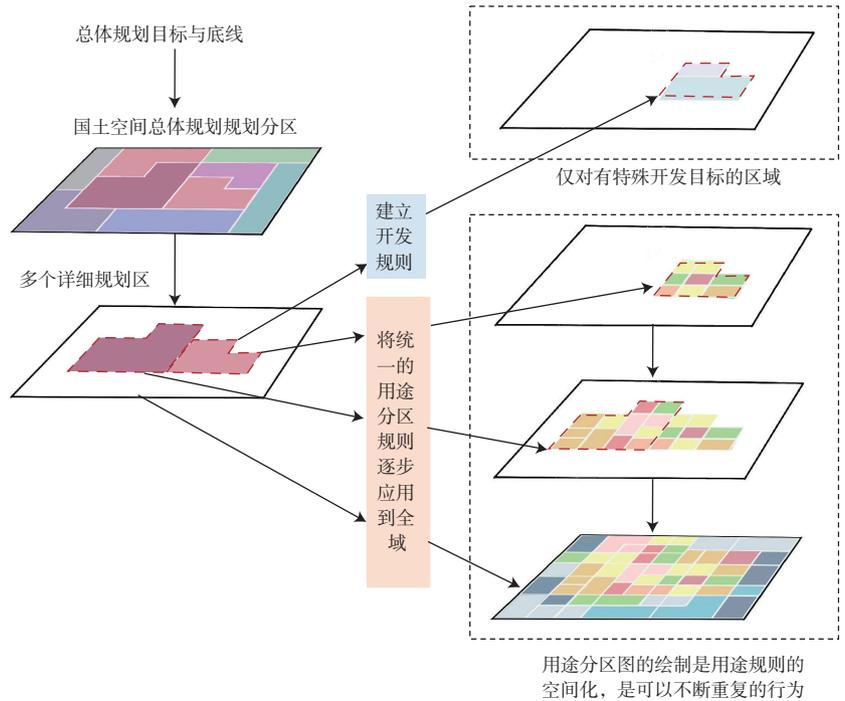


图6 详细规划分区图的绘制过程示意
Fig.6 Processes of drawing detailed zoning maps

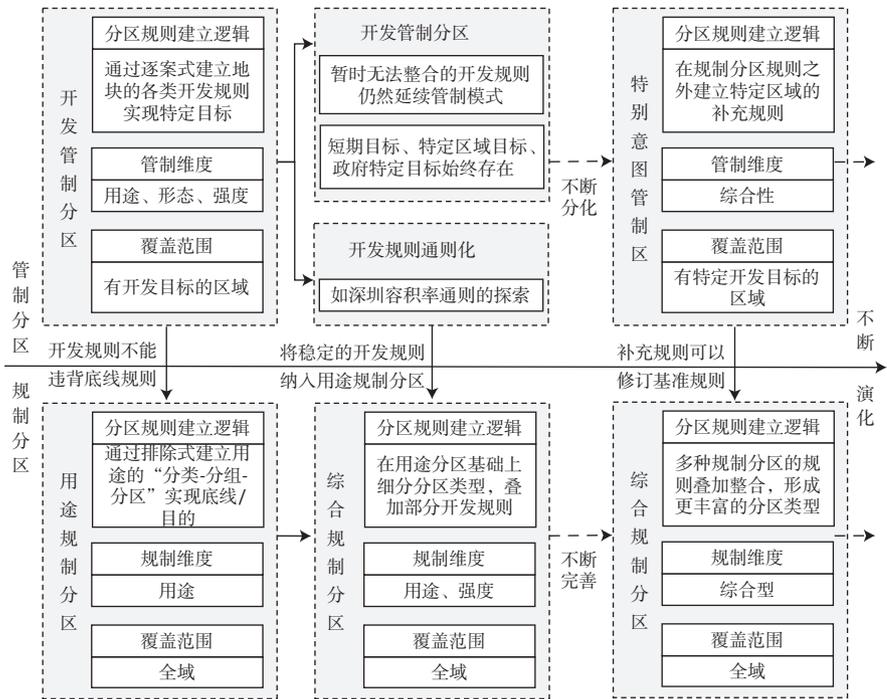


图7 管制分区与规制分区的演化路径
Fig.7 The evolutionary path of control zoning and regulatory zoning

划成为落实全域用途管制目标且具有稳定性的综合性治理工具。

总体而言，规制分区内在的技术性问题是可以通过科学、理性的方式进行改进和优化的，当目的和需求一致时，

技术工具就具有通用性。但另一方面，规制分区承载的目标属性往往是地方性的，反映特定群体的发展与保护的愿景，这就意味着不同制度、文化下的规制分区的内容与形态各有差异，适应我国

的用途管制分区的类型与规则体系仍然需要地方的实践与探索。

注释

① 欧几里得村的区划是美国传统区划的典型代表,最早于1922年制定了覆盖全村的区划条例(zoning ordinance),分区形成过程详见参考文献[42],区划法规及分区图的历史资料详见以下网站: <https://www.cityofeuclid.com/euclidean-zoning---historic-documents>。

参考文献

- [1] 吕传廷,尹稚,周剑云,等.“空间治理体系下的控制性详细规划改革与创新”学术笔谈会[J]. 城市规划学刊, 2019(3): 1-10.
- [2] 张尚武,司马晓,石晓冬,等.“国土空间详细规划编制探索与创新实践”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2023(2): 1-11.
- [3] 王新哲,杨雨菡,宗立,等.国土空间“总—详”规划空间传导:现实困境、基本逻辑与优化措施[J]. 城市规划学刊, 2023(2): 96-102.
- [4] 徐宁,王朝宇,梁家健,等.土地整备视角下存量地区详细规划模式研究:基于广东省的城市实践分析[J]. 城市规划学刊, 2023(6): 105-112.
- [5] HOPKINS L D. Plan assessment: making and using plans well[M]. The Oxford Handbook of Urban Planning, 2012.
- [6] 吴志强. 城乡规划学科发展年度十大关键词(2023—2024)[J]. 城市规划学刊, 2023(6): 1-4.
- [7] BRANCH M C, ROBINSON I M. Goals and objectives in civil comprehensive planning[J]. The Town Planning Review, 1968, 38(4): 261-274.
- [8] 高杉尚孝. 麦肯锡问题分析与解决技巧[M]. 郑舜琬,译. 北京:北京时代华文书局, 2014.
- [9] ALFASI N, PORTUGALI J. Planning rules for a self-planned city[J]. Planning Theory, 2007, 6(2): 164-182.
- [10] MECK S, RETZLAFF R C. A familiar ring: a retrospective on the first national conference on city planning (1909)[J]. Planning & Environmental Law, 2009, 61(4): 3-10.
- [11] CULLINGWORTH B, CAVES R W, CULLINGWORTH J B, et al. Planning in the usa: policies, issues, and processes [M]. Routledge, 2013.
- [12] LEHAVI A. One hundred years of zoning and the future of cities[M]. Springer International Publishing, 2018.
- [13] 张紫君. 习近平总书记关于底线思维重要论述的哲学意蕴[J]. 求索, 2020(5): 30-36.
- [14] 黎淑翎,陈璐,于萍萍. 1961纽约市区划决议案[M]. 华南理工大学出版社, 2018.
- [15] GLAESER E. Triumph of the city: how urban spaces make us human[M]. Pan Macmillan, 2011.
- [16] FURMAN J. Barriers to shared growth: the case of land use regulation and economic rents[J]. Remarks Delivered at the Urban Institute, 2015, 20: 33.
- [17] 钟镇涛,张鸿辉,洪良,等. 生态文明视角下的国土空间底线管控:“双评价”与国土空间规划监测评估预警[J]. 自然资源学报, 2020, 35(10): 2415-2427.
- [18] 郑剑侠,周轶男,龚珂立. 从“底线思维”到“底线规划”:宁波市生态保护红线规划探析[J]. 城市规划, 2017, 41(4): 86-91.
- [19] CHEUNG C Y. Hayek on nomocracy and teleocracy: a critical assessment[J]. Cosmos+ Taxis, 2014, 1(2): 24-33.
- [20] 哈耶克. 哈耶克论自由文明与保障[M]. 石磊,译. 北京:中国商业出版社, 2016.
- [21] MORONI S. Complexity and the inherent limits of explanation and prediction: urban codes for self-organising cities[J]. Planning Theory, 2015, 14(3): 248-267.
- [22] ALFASI N. The coding turn in urban planning: could it remedy the essential drawbacks of planning? [J]. Planning Theory, 2018, 17(3): 375-395.
- [23] ERAN B. The code of the city. standards and the hidden language of place making [M]. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2005.
- [24] SALEHI E. Role of urban planning codes and regulations in fulfillment of good city and sustainable urban development (case study: Tehran)[J]. Journal of Environmental Studies, 2007, 32(40): 51-62.
- [25] MORONI S, COZZOLINO S. Action and the city: emergence, complexity, planning[J]. Cities, 2019, 90: 42-51.
- [26] ALEXANDER E R, MAZZA L, MORONI S. Planning without plans? nomocracy or teleocracy for social-spatial ordering[J]. Progress in Planning, 2012, 77(2): 37-87.
- [27] 李鹏,马灿. 国土空间详细规划技术逻辑重塑与创新[J]. 规划师, 2021, 37(9): 5-9.
- [28] 黄明华,赵阳,高靖葆,等. 规划与规则:对控制性详细规划发展方向的探讨[J]. 城市规划, 2020, 44(11): 52-57, 87.
- [29] 陈璐,周剑云,李建军,等. 从管制到规制:详细规划的法治化方式探究[J]. 城市规划, 2023, 47(4): 4-14.
- [30] 胡海波,曹华娟,曹阳. 国土空间规划体系下详细规划再认识与改革方向[J]. 规划师, 2021, 37(17): 12-16.
- [31] 张尚武,刘振宇,张皓. 国土空间规划体系下的详细规划及其运行模式探讨[J]. 城市规划学刊, 2023(4): 12-17.
- [32] 陈璐,周剑云,庞晓媚,等. 语言学视角下的用地分类标准与分区实践反思:兼论国土空间详细规划的规则化转型[J]. 规划师, 2023, 39(10): 74-82.
- [33] 陈璐. 规划与规则的协同:国土空间详细规划制度建构方略[J]. 城市规划, 2024, 48(5): 100-109.
- [34] 张尚武. 国土空间规划编制技术体系:顶层架构与关键突破[J]. 城市规划学刊, 2022(5): 45-50.
- [35] 程遥,赵民. 国土空间规划用地分类标准体系建构探讨:分区分类结构与应用逻辑[J]. 城市规划学刊, 2021(4): 51-57.
- [36] 徐碧颖,吕海虹,陈雷,等. 系统传导与多元适应:北京控规单元的演进与探索[J]. 城市发展研究, 2021, 28(10): 73-80.
- [37] 周剑云,戚冬瑾. 控制性详细规划的法制化与制定的逻辑[J]. 城市规划, 2011, 35(6): 60-65.
- [38] 侯丽. 美国“新”区划政策的评介[J]. 城市规划学刊, 2005(3): 36-42.
- [39] 周剑云,黎淑翎,戚冬瑾,等. 《1961纽约区划条例》立法目的及其实施路线[J]. 城市规划, 2020, 44(10): 102-113.
- [40] 杨保军,郑德高,汪科,等. 城市规划70年的回顾与展望[J]. 城市规划, 2020, 44(1): 14-23.
- [41] 陈璐,周剑云,戚冬瑾. 霍普金斯规划行为理论评述:兼论规划制定和使用[J]. 国际城市规划, 2023, 38(6): 85-94.
- [42] FLUCK T A, EUCLID V. Ambler: a retrospective[J]. Journal of the American Planning Association, 1986, 52(3): 326-337.

修回: 2024-06