

规划体系中的一致性及其断裂： 以上海中心城为例

张皓 孙施文

提 要 对我国的城市规划体系运作特征进行了研究，提出我国的城市规划体系是建立在一致性原则之上的。一致性体系需要不同层级规划之间以及项目与规划之间保持一致来实现。具体的实现途径包括在规划体系中引入强制性内容以及限制控规的随意修改等。但一致性体系在实务中面临着难以实现的问题。对上海中心城的研究分析揭示了一致性体系无法实现的原因。一是，各层级规划在编制过程中出现“软落实”现象，即在不同分析单元内选择性适用不同的标准以确保规模管控的上下一致，而在单元内部则从自身合理性出发对规划内容进行“调整优化”。二是，中间层级规划的衔接和管控作用实际发挥有限，成为了一次自上而下的蓝图制定工作，而基于实际需求编制的控规便与其产生不一致。三是，由于无法建立起单个项目与总体目标之间的关联，作为应对城市发展不确定性的控规调整也在不断侵蚀原先建立的一致性。新时期的空间治理需要转变以往的一致性思路。

关键词 规划体系；一致性；单元规划；上海中心城

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202202004
文章编号 1000-3363(2022)02-0027-08

作者简介

张皓，同济大学建筑与城市规划学院博士研究生，zhanghao1054@tongji.edu.cn
孙施文，同济大学建筑与城市规划学院，自然资源部国土空间智能规划技术重点实验室，教授

Conformance in the Planning System and Its Fracture: The Case of Shanghai Central City

ZHANG Hao, SUN Shiwen

Abstract: China's urban planning system, which is premised on the principle of conformance, emphasizes consistency among plans at all levels and between regulatory plans and individual projects. However, the inherent defects in the conformance-based system make it impossible to achieve consistency in practice. Taking the planning of Shanghai Central City as an example, this study explores why a conformance-based planning system is unachievable. First, conformance among plans at different levels is based on "soft implementation," which means that while gross-population consistency is maintained, self-optimization plans of individual planning units break the consistency principle. Second, planning at the intermediate level has not helped achieve control and governance goals. Instead, it has become a form of top-down blueprinting, leading to discrepancies between the master plans and regulatory plans. Third, adjustment of regulatory plans as a way to deal with the uncertainty of urban development is eroding the established consistency due to its inability to establish a link between individual projects and the overall planning objectives. Therefore, the paper argues that it is necessary to transform the prevailing conformance principle in spatial governance in the new era.

Keywords: planning system; conformance; unit plan; Shanghai central city

规划体系是指一系列有关管理土地使用和环境变化的制度安排、规划工具（手段）、权力关系的集合^[1]，即有关规划的各项制度安排的总称，同时也指相关规划编制成果所组成的整体。我国的城市规划体系是建立在一致性原则之上的。一致性原则强调较低层级的规划必须与较高层级的规划保持一致，并最终管控建设项目。2005年发布的《城市规划编制办法》规定下位规划的编制应以上位规划为依据^①，2008年《建设部关于贯彻实施〈城乡规划法〉的指导意见》提出应“坚持以经依法批准的上位规划为依据，编制下位规划不得违背上位规划的要求，编制城乡规划不得违背国家有关的技术标准、规范”。2016年的印发的中共中央、国务院《关于进一步加强城市规划建设管理的若干意见》指出：“依法加强规划编制和审批，严格执行城乡规划法规定的原则和程序……进一步强化规划的强制性，凡是违反规划的行为都要严肃追究责任。”相关的法规和文件在不断强调下位规划对上位规划的严格遵守以及依据依法批准的规划进行项目管控的原则。

一致性体系认为规划是一种具有约束性的集体战略,而这种集体战略的实现有赖于建设项目与规划内容的符合。只要是通过预先确定的规划来分配土地和空间的使用,并以是否与规划保持一致来决定开发许可的体系都可以算作是一致性体系^[2-3]。在一致性体系中,首先需要将宏观层面的战略转译成具有法定约束力的详细规划,然后以是否与规划内容保持一致(强度、使用性质等)为准则来进行开发许可。为了达成上述目的,一致性体系一般会为规划范围内的每个部分确定精确的控制要求^[4]。因此,在一致性模式中,土地开发权的内容是先于实际开发设定的,在开发许可审查时,符合这些内容的项目便会获得开发许可以及随之而来的“合法性”,并且最终起到落实宏观战略的作用。这样的制度设计能够对市场开发提供关于未来发展的确定性,同时也能降低(至少在制度设计的本意上)决策者一时性起或者出于政治权益甚至投机做出决策的可能性。

一致性体系需要不同层级规划之间以及项目与规划之间保持一致来实现。但这种一致性的要求在实务中面临着诸多问题。首先是各层级规划之间的一致性难以保持。在我国的规划体系中,总体规划是城市发展的战略纲领,其中的强制性内容具有明确无误的法定羁束性,而这些内容的实施有赖于建立起“上下传导”的有效机制,即通过规划体系将总规的各类指标、分区等传导至控规^[5]。但相关文献也已指出,目前总规到详规的有效传导机制不完善,规划体系处于“断链”^[6],在具体实施中甚至偏离既定发展目标^[7-8]。其次是控规的频繁修改导致的一致性断裂。在一致性体系中,按照经规划体系层层分解编制的原控规实施是实现宏观控制目标的关键所在。当然这并不是说控规本身不能修改。从一致性的角度来看,对经分解落实的内容的调整即意味着原先建立的一致性的断裂,而调整后的内容是否重新落实了宏观目标并“重续”一致性则需要借助于在上一层级规划中进行评价和整体调整。但现实中,控规调整往往是针对单个剥离出来的项目或地块所进行的决策,这种方式削弱了控规调整与长期目标之间的关联性。其结果就是,在长时间内,

大量单个、琐碎的修改肢解了总体层面的战略目标^[9],或者说导致体系中一致性的断裂。

1 一致性体系的演进及实现途径

1.1 一致性体系的演进

本文的主要目标是对我国规划体系中的一致性原则及其运作中的核心问题和背后的原因进行剖析,从而为新时期规划制度的改革提供一定借鉴。首先需要对我国的城市规划体系演进做一概述。改革开放以前,我国效仿苏联体制,首创总体规划和详细规划两阶段的城市规划体系,作为国民经济计划的继续和具体化^[10]。1990年起施行的《城市规划法》规定城市规划一般分为总体规划和详细规划,大城市、中等城市可编制分区规划。此后,为应对市场化改革带来的冲击,在1990年代逐步建立了协调市场需求与规划管理的直接工具和核心手段——控制性详细规划。根据2005年发布的《城市规划编制办法》,大中城市基本建立了总体规划、分区规划、详细规划(包括控制性详细规划和修建性详细规划)的体系。2008年起施行的《城乡规划法》正式明确了控规在规划体系中的法定地位。2011年的《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》进一步提出大城市和特大城市可以将建设地区划分为若干规划控制单元,组织编制单元规划。

1.2 一致性与强制性内容

规划层级的不断丰富意在加强总体规划与控规之间的传导,而从制度设计上,除了对下位规划的编制需要依据上位规划进行原则性规定外,实现一致性传导的手段主要体现在对强制性内容的规定方面。2002年国务院发布《关于加强城乡规划监督管理的通知》(国发[2002]13号)提出总体规划和详细规划必须明确规定强制性内容,同年,原建设部发布了《城市规划强制性内容暂行规定》,对各层级规划的强制性内容进行了详细规定。强制性内容的概念在此后的《城市规划编制办法》《城乡规划法》等法规中均得到了延续,成为了保障规划传导和实施的制度工具。强制性意味

着其内容是不可变和必须要实施的,从实现一致性的逻辑来讲,总体规划中的强制性内容必须在低层级规划,尤其是控制性详细规划中得到落实。但现实中,总体层面强制性内容因为表达模糊以及管控方式等问题往往不能有效传导至控规,于是“定量”“定性”“定构”“定坐标”等方法被引入强制性内容的确定过程中^[11-12]。此外,为了进一步强化规划层级之间的一致性和加强对下位规划的约束,在总体规划中便出现了“做细和做实”的趋势,从而导致了总体规划的“越位”和各层级规划之间“上下一般粗”现象。

1.3 一致性与控规的实施及调整

一致性的实现最终有赖于按控规进行实施。《城乡规划法》明确了控规作为建设管理法定依据的作用,并规定未经法定程序不得修改,这为一致性的实现提供了基本的法律保障。但城市本身是一个动态发展的复杂系统,也经常会出现新的发展理念、政策、机遇、需求等,控规调整成为了应对这种不确定性必要且必需的手段^[13-15]。造成控规调整的原因可分归以下3种:一是控规本身编制时存在的局限性问题,比如编制过程中对现状条件的掌握不足,或者内容深度不够;二是政府部门主动根据发展的现实需求或出现的问题进行的规划优化,如公共设施布局调整等;三是社会各界由于种种原因对控规调整的诉求,如房地产开发的市场导向、城市更新等^[13, 16]。相关的研究针对控规调整带来的负面影响,提出应从“程序性”制度安排的角度来规范控规调整,但现实中,程序合法并不能必然带来控规调整结果的“合理合法”,其关键原因在于制度设计中诸如“可以怎么调整、可以调整多少”等实质性内容规定的缺失^[17]。除了通过完善相关规范标准以限定控规调整的实质性内容外,从实现一致性的角度来看,控规调整中的实质性内容应与规划体系所要传导的一致性内容建立直接关联,从而保障总体目标的实现。但这种关联需要不断的“逆运算”进行验证,比如一个居住地块容积率的调整需要诉诸单元乃至更高层面规划的论证,并且需要将其对公共服务设施、交通等其他要素

的影响以及建设时序等纳入论证范围，而涉及强制性内容的修改则又必须按照严格的程序进行。同样地，较高层目标（指标）的转变也需要再经过体系的分解至具体地块来保障一致性。这种方法无疑是一种耗时耗力且并不一定能保障其有效的系统工程，与控规调整所需要的弹性以及即时性相冲突。

总体来看，我国的城市规划体系是建立在一致性原则之上的，相关的制度设计和改革也在试图不断强化规划层级之间的一致性以及对开发的刚性管控。但如前所述，一致性体系在实务中面临着诸多问题，其实现的途径本身也问题重重。基于以上较为概括的分析，本文以上海中心城的规划体系为例，尝试从更为具体的角度来分析规划体系中的一致性以及规划体系的实际运作如何维持或导致了一致性的断裂，从而为国土空间规划背景下总体规划与详细规划的传导以及规划的实施提供一定借鉴。

2 上海中心城规划体系的演变及其制度逻辑

2.1 中心城规划体系的演变

上海市城市规划体系的建立起步于改革开放后城市建设和发展的新时期，并且，其建立和完善都与历次城市总体规划的编制和实施紧密相关^[18-19]（图1）。为有效组织实施2001版总规，上海在规划体系中创新地引入了控制性编制单元规划（以下简称单元规划）^[20-21]。2003年修订的《上海市城市规划条例》规定，单元规划“根据中心城分区规划或者新城总体规划编制，其确定的土地使用性质、建筑总量、建筑密度和高度、公共绿地、地下空间利用、主要市政基础设施和公用设施等内容，作为编制控制性详细规划的强制性要求，未经市规划局同意不得调整”。至此，上海在中心城建立了从总体规划到详细规划的四级规划体系^②，其中单元规划起到上承分区规划、下启控规的作用，是城市总体规划落实和进行城市管理的重要环节^[21-22]。到上海新一轮规划体系改革时，基于中心城控规全覆盖的现状以及简化管理层次的导向，归并了原分区规划和单元规划两个层级的内容，提出编制主城区单

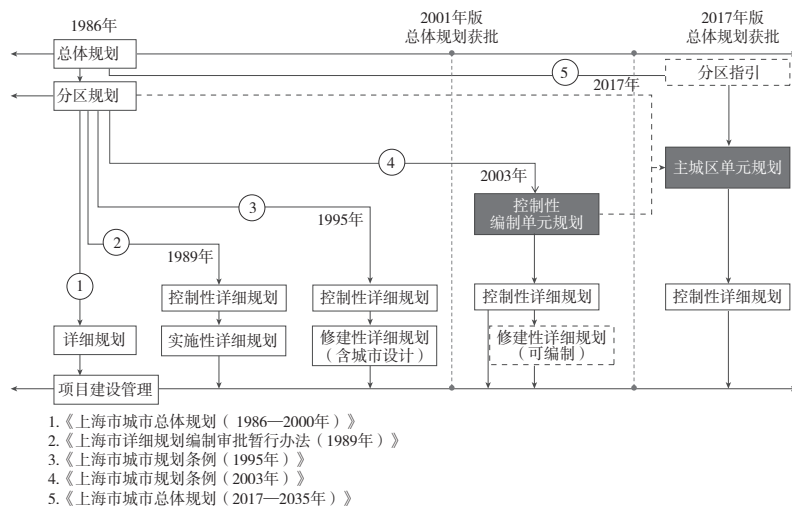


图1 上海市中心城规划体系的演变历程

Fig.1 The evolution of planning system in Shanghai Central City

元规划（以下简称新单元规划）。新单元规划包括全区和单元两个层次，在全区层次落实总规中的分区指引和各区自身的发展战略，然后将其分解至每个单元进行管控^[23]。

2.2 制度设计的逻辑：实现一致性

首先，单元规划的引入是实现一致性的重要制度设计。一致性的目标是实现总体规划和详细规划之间的传导，从而使得总规对城市发展做出的战略安排和统筹布局能够落实。对像上海这样的特（超）大城市来说，需要增设作为衔接层次的单元规划来实现这种从宏观到微观的层层转换。2004年的单元规划将660 km²的中心城划分为242个规划编制单元^[24]，以分解落实总规和分区规划的各类指标，单元大小的划定考虑了社区级公共服务设施和基础教育设施的服务半径，通常每个街道划分为2—3个单元。上海2035总规后，中心城的新单元规划按行政区划组织编制，单元边界与街镇的边界重合，过大的街镇会划分为2—3个单元^[25]。两版单元规划都强调其对控规编制及修改的管控作用，而控规又是项目实施的直接管理依据。因此，在理想状况下，这样的体系和逻辑使得每一个建设项目都是在实施总体规划，从而保障了总体规划的落实。

其次，规划编制和审批的管理规定成为实现一致性的重要保障。2004版的单元规划和分区规划同步编制，以分区

规划编制为核心，同时“制定”单元规划，分解落实分区层面所确定的各类空间参数、指标以及用地布局等。其体现的原则是“分解落实、加总相符”，即实现单元规划加总和分区规划之间的“完全一致”。上海2035总规摒弃了传统的用地功能分类方法，转而以指标的方式来控制各层级规划间的一致性，新的单元规划需在编制中落实总规中提出的相关刚性传导指标以及分区指引中提出的管控和系统指引内容^[26-27]。此外，从规划管理的权限分配来看，上海的两级规划管理体系中，规划组织编制和建设许可的权力在下移^[28]，而规划审批的权限则在不断上收。比如，2003年的条例规定，单元规划由市规划局根据分区规划制定，控规要落实其中的强制性内容。2011年上海完善了控规的管理体系，加强了市规划管理部门在控规编审方面的权力；新的单元规划由市规划管理部门会同区政府组织编制，报市政府审批；2020年，上海进一步规定全市的控详规划由市政府审批^③等。从管理角度看，当下位规划是否落实了上位规划的强制性内容成为能否通过审批的前提时，规划审批权的上收有助于实现各层级规划之间的一致性。

3 规划体系运作中一致性的断裂

3.1 规划编制中一致性的“传导变形”

尽管上海中心城区在制度上建立了

一致性体系，但制度设计上的一致性在实际运作过程中不断被转化和重新解读，造成了一种“传导变形”，即一种对刚性管控内容的“软落实”。层层规划之间看似在规模管控等强制性内容上做到了一致传导，但实际上是在不同分析单元以维持数据一致进行的“图数调整”（图2）。“图数调整”的一个重要手段是在不同分析单元采用不同的指标或标准。以2001年版总规中的传导为例。总体规划确定了中心城800万人的人口规模，然后以国标用地标准为参考确定了建设用地的规模和使用结构。总规层面的用地标准关注的是城市整体功能之间的平衡，表现在大类用地的总量及其比例关系方面。到了分区规划进行方案深化细化时，总体层面使用的控制标准便不再具有适用性了，比如，在以旧区为主的中央分区，根本不可能做到人均用地74 m²，或者反过来说无法以用地规模来确定人口规模。随着分区规划引入中心城开发强度控制分级，人口规模便转为使用居住建筑总量和人均住宅面积进行计算，这也直接影响到了其他如绿地、公共设施等的规模和布局。此外，在单元规划编制时又纳入了公共服务设施设置标准，在控规修编或调整时，则又参考控规技术准则来确定相关的控制指标。这些控制指标之间并没有一致关系，有的指标也是以区间值的形式出现。在这种情况下，整个规划体系在层层分解的时候，会在不同层面围绕人口规模上下一致来适用不同的标准并进行用地布局的再调整，从而造成了规模一致表象下的实际不一致。

不同层级规划进行分析的单位（范围）不同，所要解决的问题或达成的目标也不同，而下层级每个单元自我合理的结果的加总并不一定与上一层级的目标相同。这在规划体系的3个传导阶段都有体现。其一，分区规划首先以分区（总规确定的6个分区）和次分区为工作单位组织编制，然后再在整个中心城范围内进行统筹，但是，分区规划的各用地规模和比例与总规相比基本都出现了偏差，比如在人口规模从800万人增加到850万人的情况下，居住用地从230 km²下降到了210 km²，所占比例从38.8%下降到33.5%。其二，单元规划因

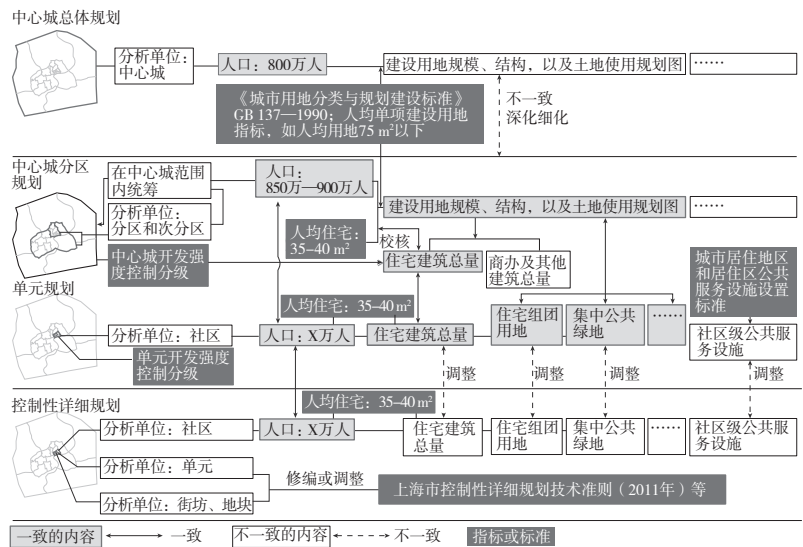


图2 不同层级规划之间的一致性传导
Fig.2 The consistency among plans at different levels

为与分区规划同步编制，所以基本做到了“加总相符，完全一致”，但单元规划本身是对次分区以及社区层面内容的直接分解，而控规则是基于社区（街道）的实际情况及需求提出的方案，两者之间存在不小差异。其三，日常的控规调整多发生在街坊、地块层面，往往是就项目论项目，关注的是开发项目本身的“合理性”，而不管是用地性质还是强度调整，都会给更大范围的空间使用造成影响，其累积结果会与原管控内容出现不一致。总结来看，每个层面的规划都是基于自身分析单元的方案合理化过程，实质上很难在规划编制中达成制度设计上的一致性传导。

3.2 中间层级规划的作用

从一致性的逻辑来看，单元规划起到自上而下的衔接和管控详细规划的作用。单元规划的出现与2000年左右关于“法定图则”的讨论相关^[29]。上海曾提出在规划体系中确立一个具有法定的、有较高法律地位的规划层次。单元规划是当时的选择之一^④。虽然单元规划最后并未成为由市规划委员会审批的、有法定约束力的法定图则，但当时提出的中心城法定规划（图则）由市规划局统一编制，以及其内容应是从总体规划和分区规划中提取的刚性内容等想法被保留下来，成为了控制性编制单元规划的重要特征。在制度设计上，单元规划把中心

城划分为242个规划编制单元，通过分区和次分区的分解，明确了每个单元范围内的管控内容，并规定后续控规编制必须进行落实，从而确保刚性要素的纵向传导^[30]。

但是对单元规划和控制性详细规划之间的传导分析表明，两者之间并未实现一致性传导，这不仅表现在单元规划确定的强制性控制指标方面，还包括了用地的具体布局（图3）。以虹口区北外滩社区为例。除了人口规模（除C080203单元外），交通和市政设施的数量等在分区层面统筹确定的强制性指标保持了一致，而其他强制性指标则存在一定差异。这里面分两种情况：首先，住宅组团用地、住宅建筑总量和集中公共绿地等3个强制指标，不管是以各个单元还是以整个社区为考察对象，这些强制性指标均未能保持一致，并且其布局也发生了较大变化。其次，公共服务设施的总量和布局方面也发生了变化。其核心原因在于，单元规划规定的公共服务设施面积以规划人口规模为出发点，按照不低于设施配套标准（60%）来控制，而控规则以现状为出发点，结合社区实际需求确定的设施面积和布局，这实质上是最终蓝图（单元规划）与基于现状的阶段性改进（控规）之间的不同。

单元规划一定程度上解决了在多大范围编制控规、控规之间如何衔接的问题^[20]，而在微观的单元层面，单元规划

也为整单元控规的编制提供了基础。但从一致性传导的角度来看，其制度设计的初衷并未实现。这里面的原因是非常复杂的：既有规划编制和管理内部的，比如原本的调查研究不充分，存在误差，或者规划师的主观设计（布局）偏好等；也有外在的原因，比如随着时间的变迁，地区的发展战略出现了变化、住房市场或商业办公市场波动等。但是，在一致性体系中，一致性的断裂意味着规划体系本身的失效。比如，2003年虹口区现状有住宅组团用地 937 hm²，在2004年分区规划和单元规划中规划住宅组团用地 919.6 hm²，控规中的数据变成了 906 hm²，但2016年的现状数据是 970 hm²。也就是说不管是精确的数据控制还是总体上降低住宅用地规模的规划意图都未能实现。这样的问题也同样出现在住宅建筑面积、公共绿地、公共设施、基础教育设施等多个方面（表1）。

除了将单元规划作为衔接和传导的规划工具外，单元规划原本也被赋予空间治理单元的定位。单元规划是网格化管理理念在城市规划工作中的具体应用，尝试构筑一个新型的、全覆盖的空间管理体系，并在每个单元内对专业规划、行政资源配置、人口、产业、环境等要素进行整合和协调^[31]。这种整合和协调是一种动态的治理过程。但实际上，单元规划在运作中转变为一次性的蓝图制定工作，或者说是自上而下的管控意图的一次性表达。因此，与治理所要求的动态和过程化相比，单元规划更多体现了静态和蓝图的特征，这也降低了其在日常的规划管理或者说空间治理中所能发挥的作用。

3.3 控规调整与一致性的断裂

首先，控制性详细规划是建设项目管理的直接依据，按照控制性详细规划的内容进行建设是实现一致性传导的最终环节。但实际上，城市的近期诉求和阶段性目标具有明显的不确定性和动态性^[31]，这种不确定性与一致性强调的确定性存在矛盾。其次，日常的开发往往以单个项目的形式出现，尤其是在城市建设已经趋于成熟的中心城区，基本不会出现整单元的整体开发。在这种局面下，根据具体项目进行的控规调整成为

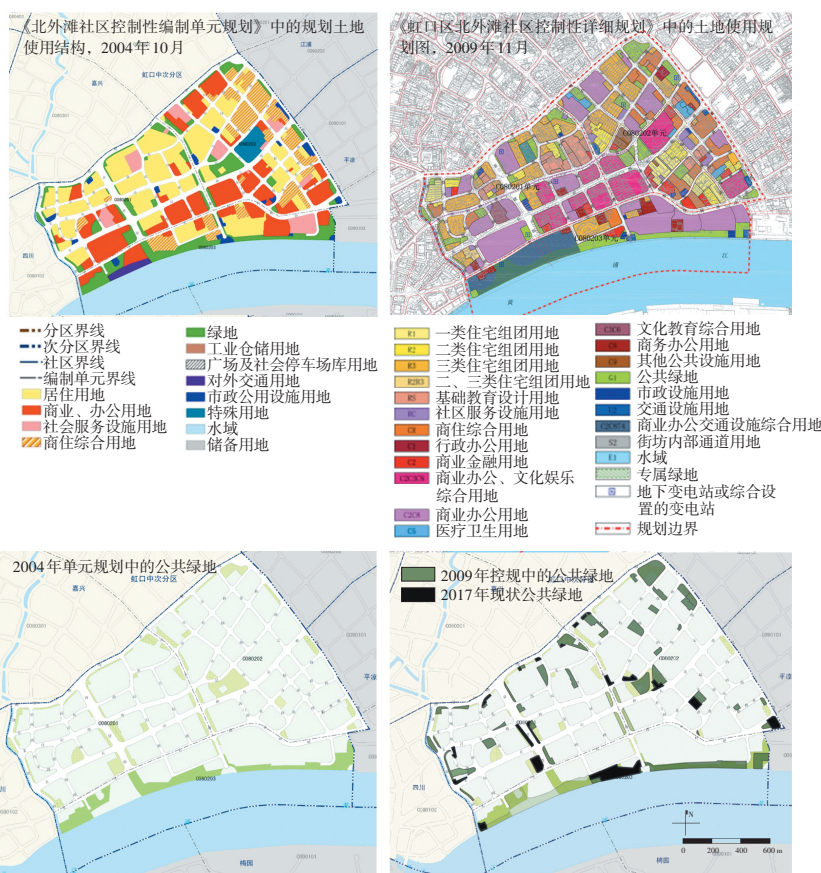


图3 北外滩社区单元规划和控规的对比

Fig.3 Comparison of the unit plan and regulatory plan in the North Bund Community

表1 虹口区各类规划的控制指标及现状的对比分析

Tab.1 Comparisons of control indicators in different plans and the status quo of Hongkou District

主要指标	2003年现状	2004年虹口区分区规划**	控规拼合	2016年现状
人口规模/万人	86.60	中次: 36.00	60.00	81.00
		北次: 24.00		
住宅组团用地/hm ²	937.30	中次: 453.00	919.60	970.20
		北次: 466.60		
住宅建筑面积/万 m ²	1526.60	中次: 1395.00	2363.50	2220.20
		北次: 968.50		
商业、办公建筑面积/万 m ²		中次: 471.50	630.80	791.70
		北次: 159.30		
集中公共绿地/hm ²	78.50	中次: 92.20	186.50	94.00
		北次: 94.30		
社区级公共服务设施用地/hm ² *		中次: 14.49	30.28	11.77
		北次: 15.79		
基础教育设施用地/hm ²	92.89	中次: 51.43	104.49	76.02
		北次: 53.06		

注: *社区级公共服务设施包括文化设施、体育设施、医疗设施和福利设施, 不包括行政和商业设施面积。

**中心城区分区规划在6个分区的基础上划分了次分区作为辅助性工作层次。次分区的范围与行政区相对应, 每个区包含两到三个次分区。表中虹口区分区规划的内容是将虹口中次分区和北次分区的内容相加得出的, 并不存在独立的虹口区分区规划。

了应对城市发展中各方动态需求的手段。如对北外滩社区控规修改的部分统计(表2)表明,这些修改包括地块性质、开发强度(容积率)、设施布局调整、红线调整等等,其中有些是应对市场化开发的需求,有些则是政府管理部门进行的自我完善。但是,这种以地块为单位的调整无法建立起单个开发决策与长期战略之间的关联性。比如,某一块原规划为商办的用地调整为住宅用地,很难评估其对总体规划中提出的住宅总量控制目标的影响。

如前所述,控规调整是一致性体系下应对城市发展不确定性的手段,因此,进一步强化所谓控规的刚性或者说通过制度设计来限制控规的调整并不是可取的方向。关键在于目前的规划体系中,控规的调整与总体的控制目标之间没有建立关联,也即控规调整中“实质性内容”无法与一致性传导内容建立关联。其中有两方面的原因:一是规划体系中的软落实为控规调整的合理性提供了空间,比如可以将一块绿地调整到近期不具有实施可能性的位置,从而在保证绿地总规模不变或较小变化的情况下,为开发项目提供空间;二是,通过容积转移的方法来增加开发项目的强度,而在不断的转移中开发容量逐渐增大,从而与总体规划提出的降低整体开发强度的目标背道而驰。软落实中的“图数调整”带来了一种管控上的模糊,只要整个范围内的总体数字看似变化不大,单个项目的修改便似乎“无伤大雅”,而在经过单个的、琐碎的修改后,多个控规的拼合会出现局部甚至完全违背总体规划规模限制和控制意图的结果。

在目前的管理体系中,控规已经建立了完善的自我闭环体系,包括《技术准则》《操作规程》《成果规范》等在内的制度为控规的调整提供了内容和程序上的合法性,实质上使得控规已经摆脱了不断落实总体规划的“法律要求”和束缚。具体来说,落实单元规划刚性内容的要求可以通过控规调整前期的规划评估(研究)被消解,规划评估和研究是一个控制内容再合理化的过程,而在这个过程中,尤其是对较为常见的用地性质和强度调整来说,较高级别规划的

表2 北外滩社区控制性详细规划的调整统计

Tab.2 Adjustments of the regulatory plan in the North Bund Community

时间	街坊编号	主要调整内容
2011年	hk375街坊	用地性质为医疗办公用地,本次调整主要提升了地块开发强度,将地块容积率从3.0调整为3.4
2012年	hk372街坊	用地性质为商业办公用地,本次调整主要提升了地块开发强度,将地块容积率从5.0调整为6.0
2015年	hk266h和hk293街坊	将原位于hk293地块的消防设施(市政设施)调整至hk366地块,两个地块的绿地布局同步发生调整
2015年	hk371街坊	将hk371-03地块的部分建筑量转移至hk324-01地块,因此将hk371-03地块开发强度由4.0调整为2.0
2015年	hk324街坊	规划用地性质为商业办公用地,地块开发强度相应由4.0调整为5.5
2016年	hk321街坊	用地性质由商业办公用地调整为三类住宅组团用地,用地性质和开发强度均发生变化。容积率由4.0调整为2.5
2016年	hk322街坊	结合地块开发设置地下110kV变电站(市政设施)
2016年	hk276和hk277街坊	调整地块划分和用地性质
2016年	hk314街坊	调整了hk314-05地块的开发强度,由2.5调整到5.0,用地性质为商业办公用地
2016年	hk300街坊	调整了hk300-01地块的开发强度,由2.0调整到2.4,用地性质为居住用地
2016年	hk258街坊	调整hk258-02地块为发展备用地(用地性质)
2018年	hk321街坊	原为商办地块,2016年调整为三类住宅组团用地,此次再调整为商办用地(用地性质),并将开发强度从2.5调整为6.8
2018年	hk371街坊	规划用地性质为商业办公用地,此次调整将开发强度从2.0调整为7.3
2018年	hk371和hk274街坊	调整了街坊划分(地块红线)

内容已经无法成为修改与否以及修改幅度的评判依据。具体地块的用地性质、强度、建筑高度等等,可诉诸技术准则的规定或者是城市设计的内容转译。也就是说,日常的控规调整与总体层面的控制内容(目标以及原则)处于脱离状态,这是整个一致性体系断裂最为明显的原因。

4 总结和讨论

我国的规划体系虽然在结构上嫁接了发展规划的范式,但实质上仍是以建设规划为核心,建设规划强调“按照一定的标准规范确定并实施具体的建设内容、建设规模、建设方式。”^[32-33]这种特征也决定了不同层级规划构成的体系实质上是一种一致性体系,即总体层面的建设内容需要与“下位规划”中的建设内容保持一致,并最终凭借控规对开发建设的管控来实现。强制性内容的传导是保持各层级规划间一致性的重要手段。但建设规划的本质以及对一致性的不断追求造成了各层级规划“上下一般粗”的现象,不仅导致了总体规划越位管控的问题,也为低层级规划灵活应对发展中的不确定性并灵活回应日常建设管理中的需求带来了障碍。

虽然大多数强调一致性的规划体系都坚持认为,较低层级的规划必须与较高层级的规划保持一致,并最终管控建设项目。然而,实践中的现实是,这种一致性通常会由于较低层级规划在修改数量和范围上的累积效应而滑向不可控或断裂^[4, 34]。这几乎是一致性体系不可避免的问题^[35-37],也即一致性的无法实现。基于上海中心城的分析进一步表明,从总体规划到详细规划之间的一致性传导是以管控规模一致为表象的、基于“图数调整”的软落实,在规划的层层分解传导过程中,总体规划确定的控制指标等即已发生偏差;而即使将这种偏差看作对总规的“深化、细化”,分解至控规的内容也面临着城市发展不确定性以及规划内容本身不合理导致的调整所带来的冲击,从而最终导致一致性的断裂。

基于蓝图分解的一致性体系过于强调规划内容的确定性,从而容易陷入追求各层级规划之间“图数一致”的桎梏。一致性体系也规避或者简单化了规划实施的问题,在按规划实施的假设下将规划内容等同于实施(行动)内容。这种在特定情境和有限理性下做出的静态安排在动态变化的世界中往往并不具有可实现性。规划的本质是一项治理活

动^[38-39]，治理和规划需要应对发展的复杂性和不确定性，并不断对自身进行测试改进。这种治理思维对一致性体系在新时期的适用性提出了挑战。

注：文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

注释

- ① 《城市规划编制办法》第三章城市规划编制要求中的第21条—24条，如编制城市分区规划，应当依据已经依法批准的城市总体规划，编制控制性详细规划应当依据已经依法批准的城市总体规划或分区规划。
- ② 上海作为超大城市，其规划体系在中心城和郊区存在一定的差异。在2003年上海的城市规划条例中，按照中心和郊区别别组织了4个层级的规划体系。在中心城，这4个层级为上海市总体规划、中心城分区规划、中心城单元规划、控制性详细规划；在郊区则为总体规划、郊区县总体规划、新城新市镇总规、控制性详细规划（村庄规划）。本文主要集中在对中心城规划体系的讨论分析上。
- ③ 根据最新的《上海市控制性详细规划编制审批管理操作规程（2020年试行版）》，经市政府认定的特定区域整单元控规规划及按市政府要求需上报的控规规划，由市规划资源局、相关区政府上报市政府审批，其他项目原则上由区政府上报市规划资源局，市规划资源局受市政府委托进行审批。
- ④ 当时关于“法定规划”应该位于哪个层次有两种观点。第一观点种认为应选择控制性详细规划层次，与现行的规划体系衔接较好。第二观点认为应选择控制性编制单元层面，有利于城市总体规划的实施，同时市人大或市规委会还可以对其进行集中审批。来源：《上海市城市规划制定与实施的法律问题》课题调研。

参考文献 (References)

- [1] HEALEY P. Land use planning and the mediation of urban change: the British planning system in practice[M]. Cambridge University Press, 1988.
- [2] UMBERTO R J. Conforming and performing planning systems in Europe: an unbearable cohabitation[J]. Planning, Practice & Research, 2008, 23(2): 167-186.
- [3] UMBERTO R J. Global crisis and the systems of spatial governance and planning: a European comparison[J]. European Planning Studies, 2017, 25(6): 994-1012.
- [4] BOOTH P. Zoning or discretionary action: certainty and responsiveness in implementing planning policy[J]. Journal of Planning Education and Research, 1995, 14(2): 103-112.
- [5] 高捷, 赵民. 控制性详细规划的缘起、演进及新时代的嬗变: 基于历史制度主义的研究[J]. 城市规划, 2021, 45(1): 72-79. (GAO Jie, ZHAO Min. Origin, evolution, and transformation of regulatory detailed planning in the new era: based on the paradigm of historical institutionalism[J]. City Planning Review, 2021, 45(1): 72-79.)
- [6] 董珂, 张菁. 加强层级传导, 实现编管呼应: 城市总规空间类强制性内容的改革创新研究[J]. 城市规划, 2018, 42(1): 26-34. (DONG Ke, ZHANG Jing. Strengthening the linkage between different levels of planning and the interaction among planning compilation, implementation, and supervision: reform and innovation of compulsory spatial content in city comprehensive planning[J]. City Planning Review, 2018, 42(1): 26-34.)
- [7] 金忠民, 陈琳, 陶英胜. 超大城市国土空间总体规划实施监测技术方法研究: 以上海为例[J]. 上海城市规划, 2019(4): 9-16. (JIN Zhongmin, CHEN Lin, TAO Yingsheng. Research on the monitoring technology for the implementation of megacity territorial spatial master plan: a case study of Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2019(4): 9-16.)
- [8] 张洪巧, 何子张, 朱查松. 基于空间治理的国土空间规划强制性内容思考: 从城市总体规划强制性内容实效谈起[J]. 规划师, 2019, 35(13): 21-27. (ZHANG Hongqiao, HE Zizhang, ZHU Chasong. A reflection on the mandatory content of territorial spatial planning: discussion on the efficacy of the mandatory content of urban master plan[J]. Planners, 2019, 35(13): 21-27.)
- [9] 李浩. 控制性详细规划指标调整工作的问题与对策[J]. 城市规划, 2008(2): 45-49. (LI Hao. Index adjustment of regulatory detailed planning: problems and countermeasures[J]. City Planning Review, 2008(2): 45-49.)
- [10] 邹德慈. 刍议改革开放以来中国城市规划的变化[J]. 北京规划建设, 2008(5): 16-17. (ZOU Deci. Discussions on the transformation in China's urban planning since the reform and opening up[J]. Beijing Planning Review, 2008(5): 16-17.)
- [11] 李晓江, 张菁, 董珂, 等. 当前我国城市总体规划面临的问题与改革创新方向初探[J]. 上海城市规划, 2013(3): 1-5. (LI Xiaojiang, ZHANG Jing, DONG Ke, et al. Research on problems and innovation approach of mater plan in China[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2013(3): 1-5.)
- [12] 周显坤, 谭纵波, 董珂. 回归职能, 明确事权: 对城市总体规划强制性内容的辨析与思考[J]. 规划师, 2015, 31(7): 36-41. (ZHOU Xiankun, TAN Zongbo, DONG Ke. Reflection on the compulsory content of urban master plan[J]. Planners, 2015, 31(7): 36-41.)
- [13] 邱跃. 北京中心城控规动态维护的实践与探索[J]. 城市规划, 2009, 33(5): 22-29. (QIU Yue. Practices and thoughts on dynamic maintenance of regulatory detailed plan of central city of Beijing[J]. City Planning Review, 2009, 33(5): 22-29.)
- [14] 衣霄翔. “控规调整”何去何从? 基于博弈分析的制度建设探讨[J]. 城市规划, 2013, 37(7): 59-66. (YI Xiaoxiang. Path for adjustment of regulatory planning: discussion on institutional construction based on the game theory[J]. City Planning Review, 2013, 37(7): 59-66.)
- [15] 衣霄翔. 控规调整的评价研究: 基于调整结果和决策过程的评价[J]. 城市规划学刊, 2016(5): 28-34. (YI Xiaoxiang. A research on regulatory plan adjustment: the evaluation of the “result” and the “decision process”[J]. Urban Planning Forum, 2016(5): 28-34.)
- [16] 汪坚强. 溯本逐源: 控制性详细规划基本问题探讨: 转型期控规改革的前提性思考[J]. 城市规划学刊, 2012(6): 58-65. (WANG Jianqiang. Exploring the basic problems of regulatory planning: the premise thinking of regulatory planning reform in the current transition[J]. Urban Planning Forum, 2012(6): 58-65.)
- [17] 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. (YI Xiaoxiang, ZHAO Tianyu, XIAO Feiyu. Technical management factors and methods of regulatory plan adjustment: importance of substantive content arrangement[J]. City Planning Review, 2020, 44(11): 45-51.)
- [18] 熊健, 范宇, 宋煜. 关于上海构建“两规融合、多规合一”空间规划体系的思考[J]. 城市规划学刊, 2017(S1): 42-51. (XIONG Jian, FAN Yu, SONG Yu. Reflections on Shanghai's spatial planning system of “two-plan coordination” and “multi-plan integration”[J]. Urban Planning Forum, 2017(S1): 42-51.)
- [19] 徐毅松, 熊健, 范宇, 等. 关于上海建立国土空间规划体系并监督实施的实践和思考[J]. 城市规划学刊, 2020(3): 57-64. (XU Yisong, XIONG Jian, FAN Yu, et al. Practice and thoughts on the establishment of the territory development planning system and supervision of the implementation in

- Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2020(3): 57-64.)
- [20] 毛佳樑. 上海市中近期城市规划实施策略[J]. 城市规划学刊, 2003(6): 1-5. (MAO Jialiang. The implement policy of Shanghai short & medium-term comprehensive planning[J]. Urban Planning Forum, 2003(6): 1-5.)
- [21] 姚凯. 上海控制性编制单元规划的探索和实践: 适应特大城市规划管理需要的一种新途径[J]. 城市规划, 2007(8): 52-57. (YAO Kai. Exploration and practice of regulatory unit planning in Shanghai[J]. City Planning Review, 2007(8): 52-57.)
- [22] 凌莉. “体系衔接与治理创新”: 上海市单元规划的演进与探索[J]. 上海城市规划, 2018(4): 80-85. (LING Li. System cohesion and governance innovation: the evolution and exploration of Shanghai unit planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2018(4): 80-85.)
- [23] 周弦. 15分钟社区生活圈视角的单元规划公共服务设施布局评估: 以上海市黄浦区为例[J]. 城市规划学刊, 2020(1): 57-64. (ZHOU Xian. Assessing the distribution of public service facilities in unit planning based on the perspective of the 15-minute community life circle: evidence from Huangpu district of Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2020(1): 57-64.)
- [24] 上海市城市规划管理局. 上海市中心城分区规划[R]. 2004. (Shanghai Urban Planning Administration Bureau. District planning of Shanghai central city area[R]. 2004.)
- [25] 上海市规划和土地资源管理局. 上海市主城区单元规划编制技术要求和成果规范[R]. 2017. (Shanghai Municipal Administration Bureau of Planning and Land Resources. Technical requirements and specifications for the preparation of unit planning in the main district of Shanghai[R]. 2017.)
- [26] 张尚武, 金忠民, 王新哲, 等. 战略引领与刚性管控: 新时期城市总体规划成果体系创新: 上海2040总体规划成果体系构建的基本思路[J]. 城市规划学刊, 2017(S1): 52-60. (ZHANG Shangwu, JIN Zhongmin, WANG Xinzhe, et al. Strategic guidance & rigid control: the functions and innovative output system of urban comprehensive plan in the new period: key thoughts on Shanghai's 2040 comprehensive plan output system[J]. Urban Planning Forum, 2017(S1): 52-60.)
- [27] 王新哲. 新时期城市总体规划编制变革的实践特征与思考[J]. 城市规划学刊, 2018(3): 65-70. (WANG Xinzhe. Practice and reflections on urban comprehensive planning reform in the new era[J]. Urban Planning Forum, 2018(3): 65-70.)
- [28] 侯丽, 孙睿. 地方规划决策制度的创新与演进: 以上海和深圳的规划委员会制度为例[J]. 城市规划学刊, 2019(6): 87-93. (HOU Li, WILSON S. Innovation and evolution of planning decision-making institutions: a comparison of Shanghai and Shenzhen city planning commissions[J]. Urban Planning Forum, 2019(6): 87-93.)
- [29] 黄均德, 许健, 张玉鑫, 等. 上海城市规划制定与实施的法律问题[J]. 政府法制研究, 2002(12): 1-36. (HUANG Junde, XU Jian, ZHANG Yuxin, et al. Legal issues on the formulation and implementation of urban planning in Shanghai[J]. Government Legal Studies, 2002(12): 1-36.)
- [30] 徐毅松, 范宇. 上海市城市总体规划实施的理论思考[J]. 上海城市规划, 2006(4): 12-15. (XU Yisong, FAN Yu. The academic thinking on implementation of Shanghai city overall plan[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2006(4): 12-15.)
- [31] 姚凯. “两规合一”背景下控制性详细规划的总体适应性研究: 基于上海的工作探索和实践[J]. 上海城市规划, 2011(6): 21-27. (YAO Kai. Research on the overall adaptability of regulatory planning under the background of the coordination of urban plan and land use plan[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(6): 21-27.)
- [32] 孙施文. 解析中国城市规划[J]. 城乡规划, 2017(1): 12-21. (SUN Shiwen. On urban planning system in China[J]. Urban and Rural Planning, 2017(1): 12-21.)
- [33] 孙施文. 解析中国城市规划: 规划范式与中国城市规划发展[J]. 国际城市规划, 2019, 34(4): 1-7. (SUN Shiwen. An analysis on planning paradigms and the evolution of urban planning in China[J]. Urban Planning International, 2019, 34(4): 1-7.)
- [34] BOOTH P. Controlling development: certainty and discretion in Europe, the USA and Hong Kong[M]. Psychology Press, 1996.
- [35] TEWDWR-JONES M. Discretion, flexibility, and certainty in British planning: emerging ideological conflicts and inherent political tensions[J]. Journal of Planning Education and Research, 1999, 18(3): 244-256.
- [36] ALFASI N, ALMAGOR J, BENENSON I. The actual impact of comprehensive land-use plans: insights from high resolution observations[J]. Land Use Policy, 2012, 29(4): 862-877.
- [37] PADEIRO M. Conformance in land-use planning: the determinants of decision, conversion and transgression[J]. Land Use Policy, 2016, 55: 285-299.
- [38] HEALEY P. On the project of “institutional transformation” in the planning field: commentary on the contributions[J]. Planning Theory, 2005(4): 301-310.
- [39] 孙施文. 从城乡规划到国土空间规划[J]. 城市规划学刊, 2020(4): 11-17. (SUN Shiwen. On the transformation from urban and rural planning to territory development planning[J]. Urban Planning Forum, 2020(4): 11-17.)

修回: 2022-03