

控规改革的政策实施响应分类评估

——以广东省为例

唐卉 曾祥坤 苏智勇 钱征寒

Categorical Evaluation of Policy Implementation in the Regulatory Planning Reform: A Case Study of Guangdong Province

TANG Hui, ZENG Xiangkun, SU Zhiyong, QIAN Zhenghan

Abstract: This paper quantitatively evaluates the implementation of the latest management policy documents of regulatory planning issued by Guangdong Provincial Government, and compares the differences in responses of 21 cities in terms of local attitudes and implementation progress. It is found that technical policies which can take effect immediately and procedural policies that are directly executable are more popular, while policies involving delegation of power and decentralization are more difficult to implement. Meanwhile, policies regarding innovations in planning methods are more frequently explored ahead of time, policies aiming toward strengthening the management support are more likely to be implemented outside the normal routine, and policies for improving the efficiency of plan making and approval are generally carried out at depth and in detail. Core policies tend to be implemented more often, although more coordination between policies are called for. According to the implementation rate and response situation, cities in different regions can be divided into several categories, including leading explorers, active reformers, selective followers, ill-fitter for the environment, and lagging observers. Provincial policies also have different effects on cities in the different categories. In the process of regulatory planning reform, it is necessary to take different approaches according to local conditions, and therefore it is exigent to speed up the evaluation of planning implementation at the provincial level and establish a dynamic policy mechanism.

Keywords: regulatory detailed plan; planning management; policy evaluation; evaluation method; Guangdong province

提 要 量化评估广东省最新出台的控规管理文件的实施响应情况,比较21个地市在不同改革政策要点上的态度和进度差异。发现:立竿见影的技术性政策和参照即行的程序性政策更受青睐,委托放权类政策相对“遇冷”;创新编制方法类常有超前探索,强化管理支撑类较多另行落实,编审程序提效类普遍深化细化;核心政策“组合拳”切中要害落实率高,但政策间的联动还有待加强;不同区域城市在落实响应率和响应情形结构上差异显著,可按改革态度分为领先探索者、积极改革者、选择跟随者、环境不适者和滞后观望者,省级政策对其效果不一。因此,控规管理改革“由点及面”过程中须因地制宜精准引导,亟待在省层面加强规划政策实施评估工作,建立动态政策供给机制。

关键词 控制性详细规划; 规划管理; 政策评估; 评估方法; 广东省

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202301012
文章编号 1000-3363(2023)01-0080-07

作者简介

唐卉,广东省自然资源厅国土空间规划处副处长, szrzyt_kjghe@gd.gov.cn

曾祥坤,深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司创新与研发中心高级研发主管,高级规划师,通信作者, 25371532@qq.com

苏智勇,广东省自然资源厅国土空间规划处一级主任科员

钱征寒,深圳市蕾奥规划设计咨询股份有限公司副总经理、研发总监,高级规划师

控规(以下皆指控制性详细规划)是中国城市规划制度的核心环节^[1-2],是核发城镇建设项目规划许可的法定依据,对规范规划管理、维护开发秩序、保障各方利益起到了关键的作用^[3-5]。作为我国规划界的一项“创设”^[4],控规一直沿着“试点探索—试探性决定—调整规则”的路径螺旋上升式发展^[6]。

近年来,面向新时代的空间治理现代化和高质量发展要求,控规又迎来了新一轮的改革与创新^[7]。如:探讨国土空间规划体系下的详细规划编制模式^[8];尝试全域全要素管控下的控规管理创新^[9-11];探索面向创新、低碳和存量发展需求的控规精细化编制方法^[12-14];完善控规阶段的都市设计管控要素体系^[15-16];讨论新数据环境下的控规编审技术革新^[17];剖析土地发展权视角下的控规实施路径优化^[18-19];等等。总的来说,这些研

究依托先进城市和新型项目的“试点探索”^[20-23]，在理念和实践中推陈出新、成果丰硕。但是，控规作为一项地方治理工具^[24]，必然要受到行政架构、社会传统、市场需求、发展水平等地域性因素的约束。因此，在建立国土空间规划体系的大背景下，相较于各自独立的“试点探索”，如何更好地将试点形成的有效经验因地制宜地推广开来，成为一个难度更大却研究相对薄弱的问题。

2021年以来，广东、海南、江苏相继在省层面出台了关于控规管理改革的指导性文件^①。这些文件不同于以往基于单个城市或项目的“试点探索”，而更应视为一次省域范围内的“试探性决定”，同时也为前述问题的研究提供了契机和样本。本文拟以广东省为例，从各地市对省发文件的落实响应情况着眼，比较不同城市在不同改革政策上的态度、进度差异，为更好地认识和解决控规管理改革的“由点及面”问题提供参考。

1 研究思路与方法

1.1 背景与思路

2021年2月，经省政府同意，广东省自然资源厅印发了《关于加强和改进控制性详细规划管理若干指导意见（暂行）》（以下简称《意见》），旨在现行法律法规的框架下，坚持底线思维和问题导向，结合省内外已有做法和先进经验，以提升控规修改审批工作效率为突破口，形成指导各地加强和改进控规管理工作的过渡性政策文件。截至2021年10月底，广东省21个地级以上城市均向省自然资源厅上报了反馈材料，包括（拟）出台的地方实施细则、落实《意见》情况报告以及附件材料。

如果将地方实施细则等反馈材料与省厅文件进行内容对照，就可以在统一的标尺下对各地控规管理改革的态度倾向、思路理解、优势困难和工作进度等做出精细化的比较评估。由于《意见》施行时间尚短，所以评估重点放在以地方实施细则为代表的各地规范性文件（包括草案）对《意见》政策要点的响应落实上。这类类似于优先评估各分区规划文本之于总规的内容传递情况，而不是急于比较各分区规划的实施效果。

1.2 研究方法

在借鉴政策链视角下的政策文本分析方法^[25-26]的基础上，根据本次广东省控规管理改革工作的特点，设计了一套“政策目标—工具特征—实施效果”的政策文件实施响应量化评估方法，考察在特定时点不同政策的扩散特征。主要包括以下核心步骤。

1.2.1 分解政策要点

《意见》从改进编制方法、动态维护规划、提升审批效率、强化管理支撑等4个方面提出了10项优化控规管理工作的改革举措。更进一步，可以分解为25个具有明确的优化目的和工作要求的政策要点。在政策意图、落实难度、改革力度等考察维度下，政策要点可以做出不同的分

类，以便描述和分析其特征（表1）。

1.2.2 界定响应情形

以地方实施细则与《意见》的内容对照作为主要依据，并辅以其他反馈材料和官方公开信息为佐证，将各地市对政策要点的响应落实分为5种情形：一是“超前探索”，即远在《意见》印发前就自行或试点开展了大量探索，应用水平领先于全省；二是“另行落实”，即在实施细则之外，已另行发布或修订了地方规范性文件，或已开展了具体工作^⑤；三是“深化细化”，即在实施细则及其附件材料中，结合地方实际对政策要点做出了深化落实；四是“落实原文”，即基本按《意见》原文写入实施细则及其附件材料，未作深化细化；五是“未作响

表1 《意见》中的政策要点及其特征

Tab.1 Key points and characteristics of policies

政策目标	政策要点	特征分类			
		政策意图	落实难度	改革力度	
一、改进控规编制方法	（一）分层级明确管控要求	1.划定控规单元	A3	B2	C1
		2.明确单元管控指标	A1	B1	C1
		3.控规单元内分层细化	A2	B2	C1
		4.控规单元内指标综合平衡	A2	B2	C1
	（二）分类型明确编制重点	5.不同地区分类编制	A3	B2	C2
		6.地块可留白处理	A2	B2	C3
		7.三旧改造单元规划可作为规划许可依据	A2	B2	C3
（三）精简成果	8.控规成果精简	A3	B1	C2	
二、优化控规动态维护	（四）提高修改工作效率	9.修改必要性论证与修改方案环节合并	A2	B1	C4
	（五）规范实施局部调整和技术修正	10.规范界定局部调整和技术修正	A2	B2	C4
		11.强调局部调整和技术修正的前提条件	A1	B1	C4
三、提升控规审批效率	（六）健全规划委员会和公众参与制度	12.规委会可设置专（分）委会	A2	B1	C1
		13.提高规委会会议效率	A3	B1	C1
		14.提高控规草案公示效率	A3	B1	C1
	（七）优化控规审批流程	15.地块开发细则审批权可委托至区政府	A2	B1	C4
		16.部分控规审批权可委托至功能区管理机构	A2	B1	C4
		17.局部调整审批流程优化	A2	B1	C4
四、强化控规管理支撑	（八）加强规划管理信息化建设	18.技术修正审批流程优化	A2	B1	C4
		19.加快推进空间数据整合	A4	B1	C1
		20.优化提升“多规合一”项目策划生成功能	A4	B1	C1
	（九）简化规划许可审查程序	21.国土空间规划“一张图”衔接	A4	B1	C1
		22.“多规合一”策划生成的建设项目优化许可证核发流程	A2	B1	C3
		23.部分情形不再进行建设工程设计方案审查	A2	B1	C3
		24.项目联合验收联合测绘	A4	B1	C3
（十）鼓励建立第三方审查机制	25.第三方技术审查	A2	B2	C2	

注：政策意图维度下，A1代表“强调底线刚性”，A2代表“给予适度弹性”，A3代表“提效优化要求”^②，A4代表“落实国家、省的其他文件要求”^③；落实难度维度下，B1代表“已很清晰具体，较易落实”，B2代表“需要地方探索创新，发挥更大能动性”；改革力度维度下，C1代表“法律法规未明确，《意见》予以细化明确”，C2代表“与现行法律法规无冲突，但不完全符合规章”，C3代表“与现行法律法规表述不一致，但有相关政策文件为依据”，C4代表“对现行城乡规划法律法规有所突破，但符合法律原意和改革精神”^④。

应”，即反馈材料没有对政策要点做出明确的响应，且公开资料也不能反映出该地已开展了相关工作。

1.2.3 定义量化指标

设定 $f(x, y)$ 代表城市 x 对政策要点 y 的响应，且 $f(x, y) \in \{1, 2, 3, 4, 5\}$ ，分别对应不同的响应情形。其中，前4类情形（“未作响应”除外）均可视为对政策要点做出了落实响应。那么：

(1) P 市对《意见》的落实响应率可以表达为

$$R(P, y) = \frac{|A|}{25},$$

$$A = \{f(P, y) | f(P, y) \leq 4, \}$$

$$y \in [1, 25], y \in N$$

即在25个政策要点中 P 市做出了落实响应的政策要点所占的比例。

(2) 政策要点 Q 的落实响应率可以表达为

$$R(x, Q) = \frac{|A|}{21},$$

$$A = \{f(x, Q) | f(x, Q) \leq 4, \}$$

$$x \in [1, 21], x \in N$$

即在广东省21个地级以上城市中 P 市对政策要点 Q 做出了落实响应的城市所占的比例。

(3) 《意见》的总体落实响应率可以表达为

$$R = \frac{|A|}{25 \times 21},$$

$$A = \{f(x, y) | f(x, y) \leq 4, \}$$

$$x \in [1, 21], y \in [1, 25], x \in N, y \in N$$

同理，可以定义超前探索率、另行落实率、深化细化率、落实原文率等指标，在此不作赘述。

2 评估结果与分析

2.1 《意见》落实的总体情况

《意见》总体落实响应率达到了71.6%。其中，超前探索率14.1%，另行落实率15.4%，深化细化率21.5%，落实原文率20.6%。即使考虑到“落实原文”情形在一定程度上有未及展开工作或抱以观望的态度，但总体上仍然有51%的响应（即前3类情形）是结合地方实际进行了研究深化以至于收到了应用实效的。

在不同维度下《意见》的落实响应呈现如下特征：

(1) 从政策意图的维度（表2）看。除去“落实国家、省的其他文件要求”，“强调底线刚性”的政策要点的落实响应率明显更高（73.8%），且落实原文率也高达28.6%，原因在于“划底线”类的政策要点往往被地方文件作为直接引用参照的对象。“给弹性”和“提要求”类的政策要点在落实响应上则差别不大。

(2) 从落实难度的维度（表3）看。“需要地市发挥更大能动性”的政策要点虽然在落实响应率上略低于“已很清晰具体，较易落实”的政策要点，但是在超前探索率和深化细化率上显著高于后者，凸显了在长期的规划改革过程中先行（试点）城市的关键价值，以及《意见》本身传递经验、带动创新的重要作用。

(3) 从改革力度的维度（表4）看。“对现行城乡规划法律法规有所突破”的政策要点收到了最高的落实响应率和深化细化率，充分体现了《意见》为地方控规管理改革“背书”的关键作用。

2.2 不同政策要点的落实响应特征

不同政策要点的落实响应率和响应情形结构可以精细地反映出地方对控规管理改革各项要点的关注程度和处置思路，进而发掘推动改革的难点和问题。

2.2.1 各政策要点的落实响应率差异

如图1所示，在25个政策要点中，有4个的落实响应率高于85%，包括“规范界定局部调整和技术修正”“技术修正审批流程优化”“修改必要性论证与修改方案环节合并”“划定控规单元”等。同时，“局部调整审批流程优化”“控规成果精简”“明确单元管控指标”等的落实响应率也达到了81%。这些落实响应率最为居前的政策要点是当前阶段广东各地市控规管理改革的共同聚焦点，一方面都是经验成熟的技术性措施或参照即行的程序性措施，另一方面对提高控规编审效率这个最大的“痛点”有立竿见影的效果，故而最受青睐。

此外，“项目联合验收联合测绘”“部分情形不再进行建设工程设计方案审

表2 不同政策意图的政策要点的落实响应情况统计

Tab.2 Statistics of the implementation response of policies with different purposes

政策意图	要点数量	落实响应率/%	超前探索率/%	另行落实率/%	深化细化率/%	落实原文率/%
A1-强调底线刚性	2	73.8	19.0	2.4	23.8	28.6
A2-给予适度弹性	14	69.7	13.6	11.6	23.5	21.1
A3-提效优化要求	5	69.5	17.1	6.7	24.8	21.0
A4-落实国家、省的其他文件要求	4	79.8	9.5	46.4	9.5	14.3
平均值	—	71.6	14.1	15.4	21.5	20.6

表3 不同落实难度的政策要点的落实响应情况统计

Tab.3 Statistics of the implementation response of policies with different implementation difficulties

落实难度	要点数量	落实响应率/%	超前探索率/%	另行落实率/%	深化细化率/%	落实原文率/%
B1-已很清晰具体，较易落实	17	72.8	12.0	20.4	18.5	21.8
B2-需要地市发挥更大能动性	8	69.0	18.5	4.8	28.0	17.9
平均值	—	71.6	14.1	15.4	21.5	20.6

表4 不同改革力度的政策要点的落实响应情况统计

Tab.4 Statistics of the implementation response of policies with different reform intensity

改革力度	要点数量	落实响应率/%	超前探索率/%	另行落实率/%	深化细化率/%	落实原文率/%
C1-法律法规未明确的，《指导意见》予以细化明确	10	72.4	19.5	16.7	18.1	18.1
C2-与现行法律法规没有冲突但不完全符合规范要求	3	68.3	17.5	4.8	20.6	25.4
C3-与现行法律法规表述不一致，但有相关政策文件为依据	5	69.5	5.7	40.0	8.6	15.2
C4-对现行城乡规划法律法规有所突破	7	73.5	10.9	0.7	36.1	25.9
平均值	—	71.6	14.1	15.4	21.5	20.6

查”“优化提升‘多规合一’项目策划生成功能”“加快推进空间数据整合”等的落实响应率亦达到了81%，均是在国家、省其他先行出台的文件中曾涉及的政策要点。显然，《意见》对这些政策要点的落实起到了强化敦促的作用，促进了新旧措施联动，让落实响应率提高了14—33个百分点^⑥。

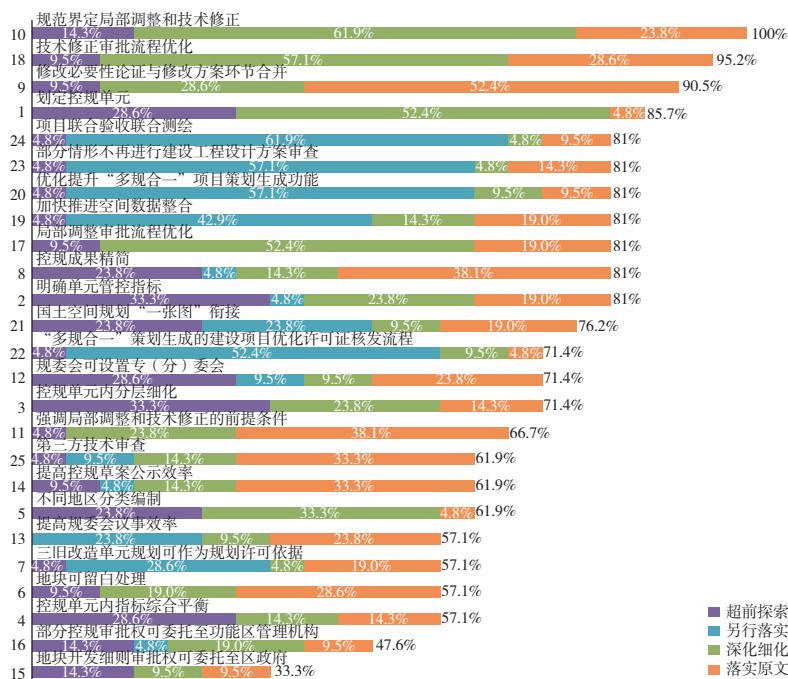
落实响应率偏低的政策要点反映了部分城市在改革中遇到的困难。尤其是“地块开发细则审批权可委托至区政府”“部分控规审批权可委托至功能区管理机构”这两项委托放权类政策，因治理能力或行政架构等原因^⑦，超过一半的城市存在着改革后上面“管不管得住”、下面“接不接得好”的顾虑。再如“控规单元内指标综合平衡”“地块可留白处理”“三旧改造单元规划可作为规划许可依据”“提高规委会会议事效率”等看似简单但对现有规划管理制度和能力要求较高，需要地方量体裁衣主动细化的政策要点，落实响应率都低于60%，且相当比例只是“落实原文”。

2.2.2 对各类型政策要点的响应偏好

如图2所示，“超前探索”显著集中于改进控规编制方法方面（政策要点1—5、8）。有1/3的城市在《意见》出台前就深入探索了“明确单元管控指标”和“控规单元内分层细化”。此外，受近年来规划实施管理下沉和国土空间规划改革的影响，有20%以上的城市在“规委会可设置专（分）委会”和“国土空间规划‘一张图’衔接”方面先行一步，并形成了良好的示范效应。

“另行落实”主要集中在强化控规管理支撑方面（政策要点19—24）。其中，与简化规划许可审查程序相关的政策要点^⑧的另行落实率达到了52%—62%的高水平。同时，“三旧改造单元规划可作为规划许可依据”和“提高规委会会议事效率”的另行落实率也有23%—29%，主要源自现行更新规划体系和规委会制度相对完善的城市。

“深化细化”主要集中在规范界定局部调整（技术修正）并简化其审批流程，以及划定控规单元等方面（政策要点1、10、17、18）。50%以上的城市选择优先对这些政策要点进行落地深化，以至于相当多城市的本轮实施细则就是仅针对



注：图中左侧数字对应表1中的政策要点序号。

图1 政策要点的落实响应情况统计

Fig.1 Statistics of policy implementation responses

控规局部调整和技术修正的。23%—33%的城市在控规分层、分类编制和修改程序优化等方面（政策要点2、3、5、9、11）做了深化，这得益于同前述政策要点的极强关联性。

“落实原文”主要集中在“控规成果精简”“修改必要性论证与修改方案环节合并”“强调局部调整和技术修正的前提条件”“提高控规草案公示效率”“第三方技术审查”上。前3项因要求明确、做法清晰，38%以上的地方实施细则选择直接引用施行。后两项紧迫度不高但需要仔细研究施行办法，现阶段1/3以上的城市准备落实但还没有详细章程。

4类落实响应情形在一定程度上也反映了不同类型政策要点在地方城市控规改革中的推进行展。创新编制方法类政策要点最易推行最受重视，故多能超前探索；强化管理支撑类政策要点最紧跟上位政策导向，且在全面深化改革背景下容易被相关政策文件涉及，故另行落实率高；编审程序提效类政策要点实为“痛点”却往往涉及对现行法规规范的突破，一旦获得上位政策“背书”，便能普遍开展深化细化；其他政策要点，或有参照即行的，或有留待深化的，均可先落实原文。

2.2.3 核心政策要点的落实响应联动

针对控规修改审批工作效率这个最被诟病的问题，《意见》提出了从分层级编制审批到提升控规审批效率的一整套控规修改审批提速增效“组合拳”（政策要点3、4、9—11、15—18），构成了最核心的改革内容。对核心政策要点的落实响应以及它们之间的联动情况应当着重考察，可以反映地方对省级文件改革思路的理解程度。

核心政策要点的平均落实响应率（71.4%）与《意见》总体落实响应率（71.6%）基本相当。改革力度最大、提效作用最显著的（政策要点10、17、18）最受欢迎，落实响应率不仅都在81%以上，且深化细化率也高达50%以上。技术要求类（政策要点3、4）虽有经验示范，28.6%—33.3%的城市进行了超前探索，但具体做法显然不能直接移植，本轮及时做出深化细化的只有14.3%—23.8%，说明离真正推广落地还需时日。要求明确、清晰阐述的（政策要点9）操作容易且没有任何改革阻力，90%的城市做出了积极响应，且50%以上是落实原文。委托放权类（政策要点15、16）的落实还有待观察，超过50%的城市未将其纳入当地实施细则。见图3。

同时，在政策联动方面也暴露了若干问题。一是部分重要政策没有深化定制。23.8%的城市在“规范界定局部调整和技术修正”、28.6%的城市在“技术修正审批流程优化”、19%的城市在“局部调整审批流程优化”中全文引用了《意见》，但是否充分契合该市控规管理实际，本宜再做详细研究^⑨。二是对关键政策的意图理解存在偏差。“局部调整、技术修正审批流程优化”的核心思路是允许部分情形下的控规调整无须再经规划委员会审议，从而大幅缩短审批耗时^⑩。在“规范界定局部调整和技术修正”100%落实的情况下，近20%的城市仍在局部调整时使用原修改审批流程^⑪，难免有买椟还珠之憾。三是对底线性政策重视不足。1/3的城市没有对“强调局部调整和技术修正的前提条件”做出必要响应，可能造成政策适用性突破原定范围。四是技术改进与程序优化未能同步。“控规单元内指标综合平衡”是“局部调整（技术修正）审批流程优化”的重要技术前提，但落实响应率仅57.1%，深化细化率仅14.3%，很可能导致在政策施行中很难就复杂的现实个案及其背后的廉政风险做好充分应对。

2.3 不同城市的控规改革进展比较

不同城市对《意见》的落实响应率及响应情形结构可以从侧面反映出它们在控规管理改革中的工作积淀和进展态势，其改革态度和需求可以指引下阶段的工作抓手。

2.3.1 不同区域城市的落实响应差异

单就落实响应率而言，广东省21个地市的平均值为71.6%，中位数为76%。珠三角城市的明显更高，平均80%；山区城市的相对较低，平均55%；东西翼城市差异不大，均在70%左右^⑫。

从落实响应类型来看，珠三角城市在“超前探索”方面更具优势，平均29.8%，西翼和山区城市几乎没有；东西翼城市更倾向于“落实原文”，比例均在36%以上；山区城市在“深化细化”方面最下功夫，比例高达37%；在“另行落实”方面，各区域之间差异不大。见表5。

2.3.2 不同类型城市的改革态度分析

在分析各地市对《意见》的落实响应特征及其反馈材料的内容质量^⑬的基础上，可以划分出5种类型，以反映现阶段各地在控规管理改革上的进度和态度（图4）。

第一类城市是“领先探索者”，有4

个城市。落实响应率都在84%以上，且有60%以上的政策要点已先行落实了^⑭。

第二类城市是“积极改革者”，有2个城市。落实响应率均为96%，虽然超前探索率不高，但深化细化率都在50%以上。两市的控规管理改革工作几乎与《意见》起草同步开展，待《意见》印发后又迅速根据文件精神，对本地规范性文件做出了更新调整。

第三类城市是“选择跟随者”，有4个城市。它们是除第一类城市外，较早结合自身情况主动作出控规管理创新的城市。但在《意见》出台后暂时比较坚持原有的改革工作节奏，除了对“规范界定局部调整和技术修正”有所深化细化外，对其他政策要点较多采取落实原文的方式，或不做响应^⑮。

第四类城市是“环境不适者”，有3个城市。它们的落实响应率居中等水平（60%—76%），但深化细化率较高，达32%—40%，仅次于第二类城市。这类城市属于积极落实响应《意见》，但部分政策要点在研究后被认为在当地尚不具备实施条件的情况。

第五类城市是“滞后观望者”，即其他8个城市。基本没有超前探索，另行

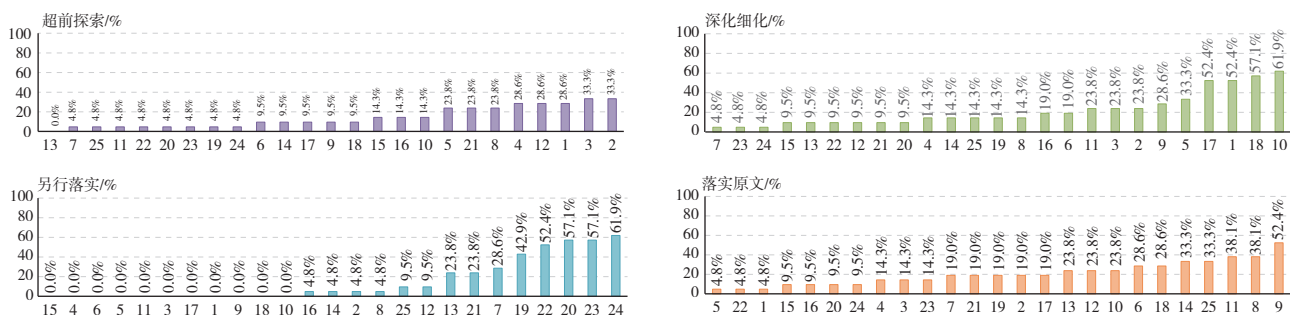


图2 按不同响应方式的政策要点响应率排序

Fig.2 Ranking of policy response rates by different response modes
注：横轴数字对应表1中的政策要点序号。

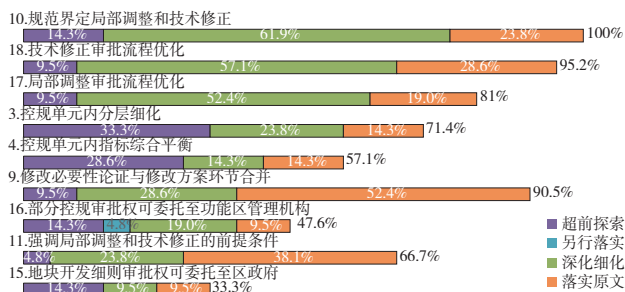


图3 《意见》核心政策要点的落实响应情况

Fig.3 Response to the implementation of core policies

表5 不同区域城市对《意见》的落实响应情况统计表/%

Tab.5 Statistics of implementation response of cities in different regions/%

区域	落实响应率	超前探索率	另行落实率	深化细化率	落实原文率
珠三角	80.0	29.8	16.9	20.4	12.9
东翼	71.0	6.0	13.0	16.0	36.0
西翼	70.0	1.0	18.0	14.0	37.0
山区	55.0	0.0	12.0	37.0	6.0
广东省	71.6	14.1	15.4	21.5	20.6

落实率和深化细化率之和仅在33%以下。如R市的落实响应率高达100%，落实原文率竟有76%，两项指标均为全省最高。说明当地实施细则在内容上大篇幅地照搬了《意见》原文。

3 结论与讨论

本文的研究只不过是广东省控规管理改革的漫长历程中截取了一个切片，但它恰好能够折射出某个时间点上广东省各地市在改革中的进度和态度。作为一份牵涉领域广泛、改革力度较大且有一定操作门槛的过渡期引导性文件，《意见》在印发后8个月内的总体落实响应情况是符合预期的，各地市对不同政策要点的响应特征和地市之间的情况分异也很好地呈现出了控规改革经验由点及面推广过程中的一般规律。

在评估发现当中，有两条最需引起重视。一是政策群的响应联动问题，包括对关键性政策的意图理解、对原则性政策的深化定制、技术改进和程序优化的同步衔接等等。规划在方法上向来是乐于借鉴的，但往往案例越先进，经验就越成系统，对综合能力的要求也越高。学习借鉴者既得量力而行，也要防止“木桶效应”。二是地方在改革上的梯度分化。《意见》对“积极改革者”政策价值最大，对“选择跟随者”和“环境不适者”也有较大的刺激和助推作用。这说明，更大范围的控规管理改革实际上是一个不断借助试点经验的扩散和再创新，将“中间层”蜕变成“中坚层”的过程。

上述两点交织成同一个问题，就是控规管理改革也像现在的规划编制改革一样面临着“统”与“分”的矛盾。“统”是为了划定底线和系统增效，“分”是客观存在和规律使然。解决矛盾的途径之一就是因地制宜精准引导。例如，对“领先探索者”和“积极改革者”，宜重视成功经验总结，树立工作典型，并对新的做法予以关切；对“选择跟随者”和“环境不适者”，宜调查了解其困难和诉求，帮助制订“规定+自选”的控规管理优化方案，促进灵活增效；对“滞后观望者”，宜跟进观察，或待相关法规规范修订后再予督促。更重要的是，城市的类型划分和改革态势也是在不断变化

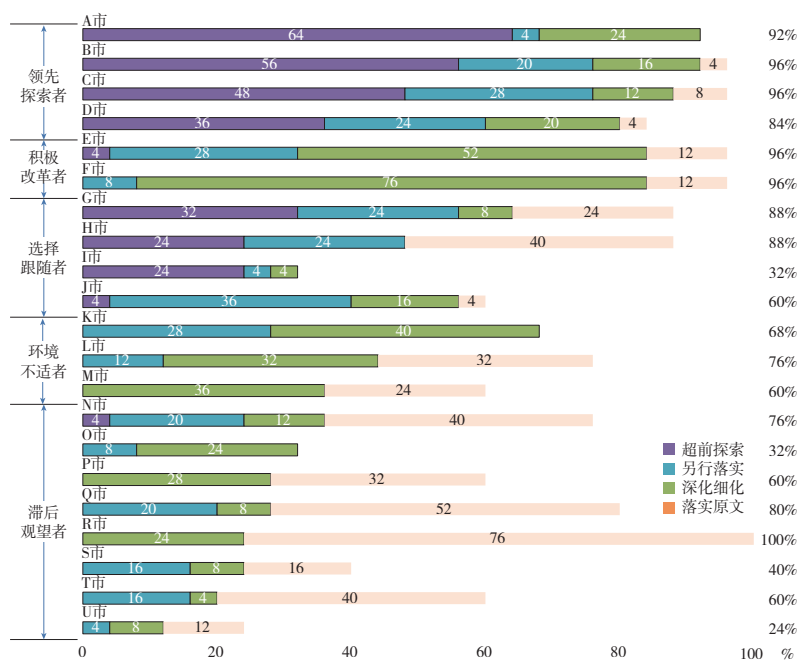


图4 各地市对《意见》的落实响应排序（按响应情形结构）
Fig.4 Ranking of implementation responses in various cities by the weight of response modes

的，客观需要省层面在改革过程中持续提供动态、及时的政策供给——对于控规这类被视为城市事权的规划，这才是上级政策的最大价值所在。

显然，在规划的户枢由以编制为轴转向围绕监督和实施的趋势^[27]下，要建立起动态及时的政策供给机制，必须将规划政策实施评估摆到与规划实施评估（城市体检）同等重要的位置上。本文的核心工作之一就是対前者方法的初步探索。在此基础上，未来还可定期对控规管理改革工作情况进行调查评估，持续跟踪各地规范性文件制订的进度情况、省层面政策文件的响应落实情况、具体政策施行后的成效和问题、新出现的经验做法和改革需求等，甚至逐步建立健全对各类重要规划政策的动态跟踪施行机制，从而为改革过渡期规划政策的持续研究、修订、传导和创新提供有力支撑。

注释

① 2021年2月，广东省自然资源厅印发了《关于加强和改进控制性详细规划管理若干指导意见（暂行）》（粤自然资发〔2021〕3号），7月又补充印发了《关于加强控制性详细规划管理廉政风险防范的通知》（粤自然资规划〔2021〕1423号）。当月，海南省自然资源和规划厅印发了

《海南省城镇开发边界内控制性详细规划编制技术规定（试行）》和《海南省城镇开发边界内控制性详细规划数据库标准（试行）》（琼自然资函〔2021〕1301）。12月，江苏省自然资源厅印发了《关于加强详细规划管理的通知》（苏自然资发〔2021〕267号）。自2016年以来，在省一级出台的控规（详规）管理改革文件中，此前只有北京、上海、天津、重庆等4个直辖市修订出台了“城市规划条例”或其他规范性文件，但都是在城市尺度上施行的。陕西省出台的《控制性详细规划管理办法》（陕西省人民政府令第192号）基本上是对2007年城乡规划法相关内容的细化，应视为上一阶段的改革成果。

② 指为提高控规管理效率提出的技术性或程序性要求，但既不是“划底线”必须严格落实，也不是“给弹性”予地方自主创新的政策要点，其政策执行的刚性和弹性介乎中间。
③ 特指在国家和广东省其他已出台文件中提及《意见》继续巩固施行的政策要点。具体为贯彻落实《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》（中发〔2019〕18号）、《自然资源部办公厅关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的通知》（自然资办发〔2019〕38号）、《广东省人民政府关于印发广东省全面开展工程建设项目审批制度改革实施方案的通知》（粤府〔2019〕49号）和《广东省自然资源厅关于切实做好工程建设项目策划生成和方案联合评审工作的通知》的相关要求，提出的“加快推进空间数据整合”“优化提升‘多规合一’项目策划生成功能”“国土空间规划

‘一张图’衔接”“项目联合验收联合测绘”等4个政策要点。

- ④ 改革力度的划分直接引用了《意见》起草过程中“与现行法律法规、规章规范符合性分析”的研究成果。
- ⑤ “另行落实”与“超前探索”的区别：一是工作早于《意见》出台的时间，以2017年广东省控规改革试点佛山市形成成果为界，之前的可视为“超前探索”；二是工作质量在广东省内的领先程度。
- ⑥ 指深化细化率与落实原文率之和，是相关政策要点的落实响应率在《意见》印发后提升的部分。
- ⑦ 如中山、东莞两市实行市直管镇（街道）体制，没有设区。同时广东省很多地区的经济社会结构是自下而上发展而来的，在规划管理上对委托放权颇多顾虑。
- ⑧ 政策要点22、23、24构成了《意见》中“简化规划许可审查程序”措施的具体内容。政策要点20因同样涉及“多规合一”平台建设，是该措施的技术性工作基础。
- ⑨ 《意见》原文提出：“各地级以上市可依法依规界定控规局部调整和技术修正的具体情形。……列入控规局部调整情形的，原则上应限定在：经营性用地调整为公益性用地，公益性用地之间性质调整（对社会民生影响较大的邻避型、厌恶型设施除外，下同），工业、物流仓储用地之间性质调整，同一控规单元内公益性用地位置调整或置换，以及适当调整公益性用地使用强度，适当提高工业、物流仓储用地使用强度等情形。列入控规技术修正情形的，原则上应限定在：因地形图、土地权属、建设现状等信息错漏需要更正，以及因道路交通、市政、水利等工程实施需对蓝线（总量不减少）、绿线（总量不减少）等规划控制线或地块边界进行微调等情形。”相较于广州、深圳等城市的地方规定，已是高度的概括。关于局部调整（技术修正）审批流程优化也只有原则性的表述：“控规的局部调整，经市县自然资源主管部门审查同意后，报原审批机关或其委托机关审批。控规的技术修正，可由市县自然资源主管部门审批。”显然需要地方城市结合实际情况做好深化细化。
- ⑩ 根据《广东省城市控制性详细规划管理条例》第15、16、21条，要对控规成果进行修改调整的，修改必要性论证报告和修改后的规划草案均须通过城市规划委员会的审议，而规委会排会周期又有很大的不确定性，通常要30日或更久的时间，这就导致控规修改审批流程中最耗时的环节往往就是规委会审议。
- ⑪ 政策要点“局部调整审批流程优化”的落实响应率是81%，意味着有19%的城市还在沿用原来的严格的控规修改审批流程。
- ⑫ 东翼（粤东）城市包括汕头、潮州、揭阳、汕尾等4市，西翼（粤西）城市包括湛江、茂名、阳江等3市，山区（粤北）城市包括河源、梅州、韶关、清远、云浮

等5市。

- ⑬ 此处采取定量和定性相结合的评估方法，在将落实响应率和响应情形结构等量化指标作为重要参考的基础上，还要结合反馈材料的质量和各地市已实际开展的控规管理改革工作情况做出综合评判。单就量化指标而言，仅仅落实响应率高并不意味着工作进展好。超前探索率和另行落实率都可反映出工作进度快于《意见》的起草印发。深化细化率很大程度上反映了城市的改革态度。落实原文率高在一定程度上带有观望敷衍的意味。
- ⑭ 指超前探索率与另行落实率之和。实际上，《意见》在起草和宣讲过程中本就大量参考了这四座城市的改革经验。
- ⑮ I市是比较典型的坚持自身改革节奏的城市，尽管其落实响应率仅32%，但超前探索率突出，也未采取“落实原文”的响应方式，所以暂归为“选择跟随者”，有待后续跟踪评估。

参考文献

- [1] 张建荣, 翟翎. 探索“分层、分类、分级”的控规制度改革与创新: 以广东省控规改革试点佛山市为例[J]. 城市规划学刊, 2018(3): 71-76.
- [2] 邵润青, 段进. 理想、权益与约束: 当前我国控制性详细规划改革反思[J]. 规划师, 2010, 26(10): 11-15.
- [3] 江苏省城市规划设计研究院. 城市规划资料集第四分册: 控制性详细规划[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2002.
- [4] 吕传廷, 孙施文, 王晓东, 等. 控规三十年: 得失与展望[J]. 城市规划, 2017, 41(3): 109-116.
- [5] 赵广英, 李晨. 国土空间规划体系下的详细规划技术改革思路[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 37-46.
- [6] 高捷. 我国控制性详细规划近三十年研究热点与进展: 基于CiteSpace软件的可视化分析[J]. 城市发展研究, 2020, 27(1): 34-43.
- [7] 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.
- [8] 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.
- [9] 陈琳, 沈高洁. 郊野地区空间规划: 面向行动管理的上海创新实践[J]. 城市规划学刊, 2022(2): 90-95.
- [10] 王璐, 石华, 邵波, 等. 郊野地区全域控制性详细规划技术路径探索: 基于国土空间规划语境[J]. 城市规划, 2020, 44(S1): 84-90.
- [11] 李岷, 许立言. 详细规划层面生态保护与

修复的实施路径探索[J]. 规划师, 2021, 37(6): 19-25.

- [12] 王逸然, 张京祥, 耿磊. 面向创新型经济需求的控规编制方法探索[J]. 城市规划, 2022, 46(1): 60-68.
- [13] 匡晓明, 徐进, 陈君. 基于控制性详细规划地块层面的低碳生态管控要素体系建构研究[J]. 城市规划学刊, 2018(5): 56-62.
- [14] 陈昌勇, 陈静. 存量型控规的精细化编制方法探索: 以佛山市控规编制实践为例[J]. 规划师, 2018, 34(1): 120-125.
- [15] 姜涛, 李延新, 姜梅. 控制性详细规划阶段的都市设计管控要素体系研究[J]. 城市规划学刊, 2017(4): 65-73.
- [16] 曹春, 陆晓喻, 陈亚辉. 中观层次的城市设计管控方式探讨: 以舟山市千岛中央商务区城市设计为例[J]. 城市规划学刊, 2019(1): 82-90.
- [17] 王腾, 崔博庶, 张云金, 等. 新数据环境下控规科学编制与实施优化方法探索[J]. 城市与区域规划研究, 2020, 12(2): 41-56.
- [18] 何明俊. 城市规划、土地发展权与社会公平[J]. 城市规划, 2018, 42(8): 9-15.
- [19] 林颖, 尹稚. 土地发展权视角下控规实施的优化路径探索[J]. 规划师, 2021, 37(12): 5-10.
- [20] 杜立群, 吕海虹, 邢宗海, 等. 以品质提升为导向的北京城市副中心控规编制[J]. 城市规划, 2020, 44(1): 72-79.
- [21] 戴明, 李萌. 国土空间规划体系中的城市设计管控: 上海控规附加图则的新探索[J]. 城市规划学刊, 2022(6): 95-101.
- [22] 黄明华, 杜倩, 易鑫, 等. 强制性、开放性、引导性: 以公共利益为核心的居住地块(街坊)开发强度指标体系构建[J]. 城市规划, 2020, 44(1): 24-34.
- [23] 韦希. 厦门马銮中心岛地下空间控制性详细规划编制的思考[J]. 城市规划学刊, 2018(S1): 115-119.
- [24] 侯丽, 于泓. 国际视野下的详细规划与地方治理[J]. 城市规划, 2021, 45(3): 24-32.
- [25] 耿旭, 喻君瑶. 政策工具一定会服务于政策目标吗: 基于23份省级主体功能区政策文本的分析[J]. 甘肃行政学院学报, 2018(6): 39-47.
- [26] 王伟, 李牧耘, 魏运喆, 等. 政策链视角下国土空间规划实施配套政策设计与创新思考: 基于既有主体功能区政策文本分析[J]. 城市发展研究, 2020, 27(7): 40-48.
- [27] 赵燕菁. 论国土空间规划的基本架构[J]. 城市规划, 2019, 43(12): 17-26.

修回: 2023-01