

北京“图则+规则”的详细规划用地功能管控路径

杨 浚, 唐 燕, 何 闽, 殷小勇, 李 婷

【摘要】在梳理传统控规功能管控困境的基础上,剖析新时期北京控规的功能管控转型路径,总结北京控规改革中推进的“图则+规则”用地功能管控技术方法创新,并具体分析基于“图则”的分层级街区控规编制技术体系,以及基于“规则”的分阶段功能管理政策供给,为详细规划层面的用地功能管控技术创新提供参照。

【关键词】详细规划;功能管控;图则;规则;北京

【文章编号】1006-0022(2024)07-0022-10 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**B

【引文格式】杨浚,唐燕,何闽,等.北京“图则+规则”的详细规划用地功能管控路径[J].规划师,2024(7):22-31.

Land Use Function Management and Control Path in Detailed Planning with "Plans+Rules" in Beijing/YANG Jun, TANG Yan, HE Min, YIN Xiaoyong, LI Ting

【Abstract】 With Beijing as an example, the dilemmas of function management and control in traditional regulatory planning are concluded, and the function management and control transformation path in regulatory planning in the new era is analyzed. Beijing has promoted technical innovation of "plans+rules" in regulatory planning for land use function management and control, in which "plans" apply for hierarchical blocks, "rules" apply for phased functional management policies. It provides a reference for technical innovation of land use function management and control at the detailed planning level.

【Keywords】 detailed planning; function management and control; plans; rules; Beijing

从国家层面的主体功能区规划到省市层面的“三区三线”划定,再到城镇详细规划的地块/单元用地性质确定——不同空间层级的功能管控(土地利用)始终是各级国土空间规划的核心组成内容,其中详细规划作为建设项目功能落地的关键法定管理依据,是保障空间功能管控要求有序实现的“最后一公里”。当前,随着新时期社会经济转型和国土空间规划体系改革的持续深入推进,详细规划中的功能管控需要应对和处理多样化的土地利用状况、复杂的利益关系和主体诉求,以及“规划—建设—管理”全生命周期的运作要求等多重挑战^[1],其技术内容和方法路径处于持续探索

之中。

北京作为国家首都,是我国第一个严格实施减量发展的超大城市^[2],在规划技术体系优化和功能管控方法改革上一直处于探索前沿。自《北京城市总体规划(2016年—2035年)》实施以来,北京逐渐形成了“分层级”的详细规划编制体系和“分阶段”的功能管控机制,并在2023年实现总体规划和分区规划的审批全覆盖,由此全面进入详细规划编制与实施的重要行动阶段^[3]。本研究在梳理传统控规功能管控困境、北京控规功能管控转型趋势的基础上,将当前其控规中功能管控的技术方法特点总结为“图则+规则”,据此

【基金项目】“十四五”国家重点研发计划项目(2022YFC3800301)、清华(建筑学院)—中建玖合联合研究中心资助课题(2024-A1)

【作者简介】杨浚,北京市规划和自然资源委员会党组成员、副主任。

唐燕,通信作者,清华大学建筑学院院长聘教授、博士生导师。

何闽,正高级工程师,北京市城市规划设计研究院乡村规划所所长。

殷小勇,清华大学建筑学院博士研究生。

李婷,高级工程师,北京市城市规划设计研究院总体规划所主任工程师。

具体剖析相关技术做法和管理政策供给,为各地国土空间详细规划的编制和实施提供路径参照。

1 传统控规的功能管控困境

从世界范围来看,详细规划中的功能管控路径各具特色。在美国,“区划”(Zoning)是用地功能管控的重要政策工具,且需要持续创新出包容型区划、激励型区划、叠加区划、特别意图区等多种手段以满足功能引导需求^[4];新加坡在邻里地块与开发项目尺度提供了管控型、激励型、综合型等不同政策工具进行用地功能管控^[5],辅以“白地”^①来推进城镇建设用地的功能混合^[6];德国采用具有高度混合性的用地分类标准进行土地用途管理,从预备性的土地利用规划(F-Plan)和约束性的建造规划(B-Plan)两个尺度推进“大小颗粒”度的功能混合使用^[7]。

划定地块并设定每个地块的“用地性质”是我国传统控规长期采用的用地功能管控方式。作为法定依据,传统控规在城镇化快速发展时期的用地审批和建设管理中发挥着至关重要的作用。然而,随着我国城镇化进程步入后半程,城镇发展迈入存量提质阶段,传统控规的用地功能管控技术方法开始暴露出越来越多的项目不适用性,规划用途和实际需求相脱节、空间功能管控弹性不足等导致规划突破、调整或难以落地等情况频繁发生,严重影响了详细规划的科学性、严肃性和权威性。

首先,增量时代的控规技术难以适应存量时期的复杂情况。增量发展阶段的城镇建设以经济增长为主要目标、以新建用地为主要服务对象,因此控规通过确定地块的某一具体功能即可满足土地“出让/划拨”的快速审批和建设需求,规划明确的地块往往规模较大、产权清晰、功能明确且用途单一。存量提质时期,城镇土地再利用过程中面临着复杂的产权关系和多元化的利益诉求,承载着产

业发展、民生保障、品质提升、活力塑造等综合目标,传统单一的功能管控要求和僵化的指标内容难以满足存量土地再利用等功能管理需求。

其次,刚性的控规管控手段缺乏应对动态诉求的弹性适应能力。传统控规主要由政府主导进行编制,用地功能等内容通常自上而下地进行确定,公众未能充分、深度参与到方案编制和决策过程中(规划公示等环节往往在方案稳定之后开展)。当实际使用和建设需求与规划要求产生冲突时,只能借助规划调整来实现规划要求和实际需求之间的匹配,增加了运作成本和政府行政压力,规划因脱离实际而难以落地的现象屡见不鲜。

最后,蓝图式的传统控规技术方案缺少有效实施路径加以落地。传统控规侧重静态化的蓝图式技术方案编制,以此担负“指标审批、许可核发、供地保障”^[8]等职能。相关技术内容重在通过图则和指标的明确来管理物质空间形态建设,对实施建设、运营管理等运作过程考虑不足,使得规划在实施中目标走样、利益平衡不充分、建成空间活力不足、城市片区功能单一等情况时有发生。

面对这些挑战,2015年以来武汉、天津、成都等地聚焦“用地兼容”先后出台管理规定,上海、深圳等地以技术准则或规范等形式明确了详细规划中的用地功能管控方法创新^②。2023年自然资源部印发《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》,在统一用地功能分类标准的同时也提出“可根据管理实际需求,增设土地混合使用的用地类型及其详细规定”,为不同城市探索具有自身适应性的用地分类和功能管控路径提供了弹性可能。北京从早期探索提供混合类用地类型(F1、F2、F3),到目前新改革探索下建立的控规分层级编制体系和用地功能混合专项政策支持,形成了“图则+规则”的新用地功能管控方法。

2 北京控规功能管控的路径转型

2.1 发展演进过程:分层级控规体系建构与用地功能管控路径优化

以1993年以来3版城市总体规划的颁布实施为节点,北京控规的用地功能管控做法可以简要划分为3个主要阶段(图1)。这个过程中,北京详细规划的作用逐渐从增长导向下的“审批依据”发展成为更新导向下的“治理工具”:管控措施呈现出从单一僵化的“图则设定”向精细复合的“图则+规则”供给转变,管控手段从针对物质空间的“蓝图设定”向关注运作过程的“程序引导”转变,管控方法从单一“地块”层级用地性质的刚性约束向“街区—地块”多个层级的功能逐级细化转变。见表1。

第一阶段以1999年批复的《北京市区中心地区控制性详细规划》(以下简称“1999版控规”)为标志,该版规划对总体规划需要落实的内容进一步细化和量化,是北京控规的里程碑式开端,但该版控规采取“一步到位”式的大规模覆盖编制方法,存在过分迁就现状、指标不精细、缺乏实施细则等问题,加之公众参与和实施办法欠缺,导致控规调整频繁出现^[11]。直到2003年,北京市地方标准《城乡土地利用现状分类与规划用地分类对照表(试行)》和《北京地区建设工程规划设计通则(试行)》出台,明确可以在规划条件中给出“兼容功能”的做法,才使得上述问题有所缓解,但由于对兼容功能的比例要求缺乏相应的管理规则,在实际操作中主要采取“一事一议”的方式确定,功能兼容未能得到大规模推广应用。

第二阶段始于《北京城市总体规划(2004年—2020年)》出台以后,如2006年编制完成《北京中心城控制性详细规划》(以下简称“2006版控规”),形成了“中心城区—片区—街区”3个层次的规划成果,规划用地的功能控制体现在街区成果之中,按照地块深度进行具体

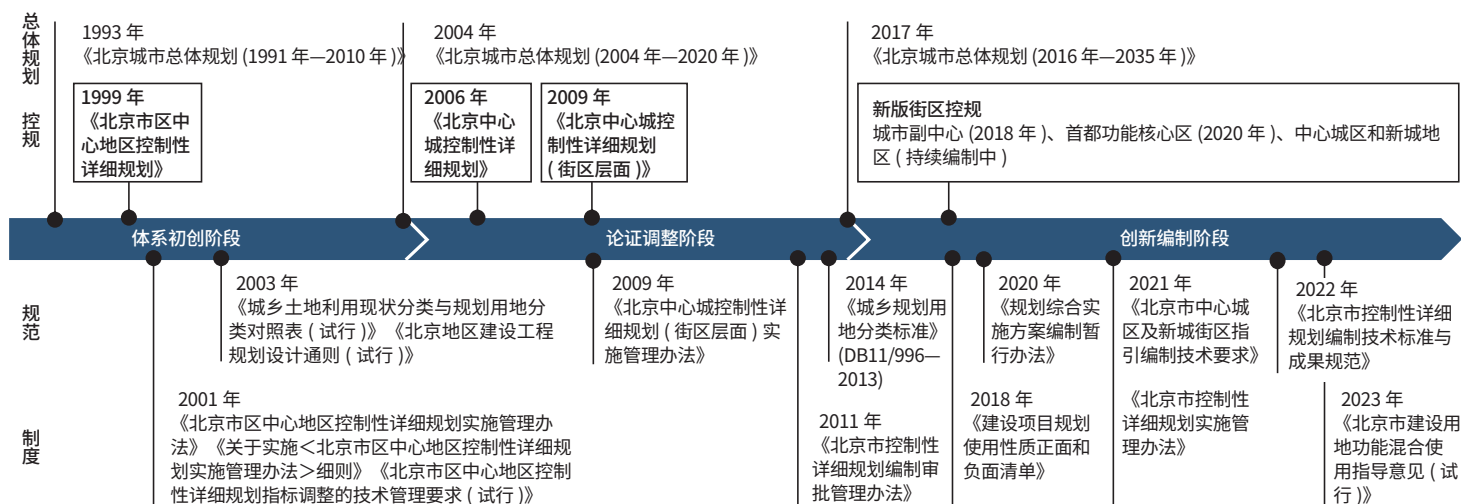


图1 北京详细规划与功能管控的路径转型
资料来源：根据参考文献[9]和[10]改绘。

表1 北京详细规划中功能管控手段的演进比较

对比项	1999年《北京市区中心地区控制性详细规划》	2006年《北京中心城控制性详细规划》	新版街区控规
范围	324 km ²	1 088 km ²	3 562.5 km ²
用地规划图			
规划层级	1个层次：地块(确定用地性质)	3个层次：片区有33个，约30 km ² /个；街区约有300个，约3 km ² /个；地块约有3万个，约3 hm ² /个，体现用地性质引导	3种类型：核心区、城市副中心、中心城区和新城地区 3个层次：街区指引有1 371个，1~3 km ² /个；街区控规(按街坊确定主导功能区，10~30 hm ² /个)；规划综合实施方案(按需编制，确定地块性质，3~5 hm ² /个)
用地分类	20种：一类住宅，二类住宅，中小学托幼，行政办公，商业金融，文化娱乐，体育设施，绿地，医疗卫生，教育科研设计，宗教、社会福利，工业用地，村镇工业，仓库用地，交通设施，市政设施，外使用地，保安用地，水域，铁路用地	26种：一类居住、二类居住、保护区用地、配套教育、行政办公、商业金融、文化娱乐、体育、医疗卫生、教育科研设计、学生公寓、文物古迹、宗教社会福利、多功能用地、工业用地、仓储用地、铁路用地、道路用地、广场停车场用地、市政公用设施用地、公共绿地、生产防护绿地、特殊用地、待深入研究用地、水域、农业用地	核心区有11种：保护区用地，居住用地，产业用地，多功能用地，公共管理用地，公共服务设施及公共事务用地，交通设施，市政设施，绿地、广场及室外公共体育设施，水域，预留用地 城市副中心有10种：居住用地、产业用地、居住产业混合用地、公共管理公共服务设施、大专院校及科研、基础设施、公园及绿地、水域、特殊用地及其他用地、战略留白用地 中心城区和新城地区(回天地区)有10种主导区：居住、商务、商业、混合功能、公共服务、基础设施、特殊功能、绿地水域、一般生态区、景观游憩区
功能管控	通过规划调整保障实施：①制定包含用地性质较为全面的控制指标体系；②出台控规调整办法，规范和约束规划调整	因地制宜编制控规：①根据需要编制不同深度、不同强制性内容的控规；②将较大地域范围划分为若干街区，编制街区规划	综合规划编制与制度供给：①建构控规从“粗”到“细”的逐层级传导工作体系；②通过政策配套，明确操作流程与实施路径

资料来源：根据参考文献[11]、[12]、[13]及相关规划与政策整理。

功能管控。为了避免功能单一带来的弊病，2006 版控规调整优化了用地分类标准，针对政府控制和市场主导的土地给予不同的刚性及弹性要求，并增加了用地兼容和多功能混合等相关规定来提高功能规划的有效性与灵活性^[10]。2009 年，《北京中心城控制性详细规划（街区层面）》以 2006 版控规为基础编制形成，并出台配套实施管理办法《北京中心城控制性详细规划（街区层面）实施管理办法》，确立了以“街区”作为开展规划研究和实施规划管理的基本单元，并提出在街区层面明确城市主导功能、建筑总量、3 大设施等基本控制要求。2014 年北京实施的《城乡规划用地分类标准》（DB11/996—2013），创设了多功能用地（F）、待深入研究用地（X）、保护区用地（P）、工业研发用地（M4）4 种新的用地类型，明确了特定的功能混合用地等相关规定，但其涵盖的用地类型及应用范围仍然有限，功能管控依然存在过于具体和不够灵活的问题，需要常态化的“动态维护”来进行管控条件调整。

第三阶段即《北京城市总体规划（2016 年—2035 年）》实施以来，北京在街区控规编制过程中一方面增加了“分区规划—街区指引”的环节和内容，另一方面将过去的地块控规拓展为以实施为导向、内容更加综合全面的“规划综合实施方案”

”，以此强化从总体规划到详细规划以及规划落地实施之间的有效衔接。至此，北京的控规发展成为包括“街区指引—街区控规—实施方案”3 个不同空间层次的体系化工作，同时政府还不断拓展配套政策供给来满足存量时期用地功能管控中的多元利益平衡、多元诉求应对和规划建设管理流程优化等需求。

2.2 功能管控变革：从蓝图管控走向“图则+规则”

总体来看，为适应存量更新与减量发展的新时期要求，北京现阶段在控规的功能管控方面形成了“图则+规则”的综合技术体系（图 2）。“图则”指针对不同区域编制的法定控规图纸成果（含文本相关要求），重在通过不同层级的内容传导实现对空间建设的有效指引；“规则”指不断丰富政策制度工具，重在提供从规划编制到项目实施不同阶段和不同情形下的具体管控措施。

具体到“图则”维度，北京在详细规划层面形成了“街区指引—街区控规—综合实施方案”的 3 层级技术体系^③：街区指引的核心是将总体规划和分区规划明确的人、地、建筑等重要规模指标分解到街区；街区控规作为关键层次和法定内容，向上承接街区指引，向下指导综合实施方案编制，通过单元管控来应

对规划实施中的不确定性^④；综合实施方案明确具体建设项目在落地实施时的各项指标和建设要求，根据需要进行编制。

在“规则”方面，北京明确了规划编制、规划实施、建筑更新 3 个不同阶段的功能管控清单和引导保障措施，构建针对“街区—地块—建筑”不同尺度的功能管控规则，并对区政府（开发区管委会）、项目实施建设主体、产权单位、其他实施主体等不同主体的具体工作操作路径进行了明确^[14]。

3 图则：北京街区控规编制的功能管控技术创新

根据《北京市城乡规划条例》（2019 年），北京的控规编制按照功能和定位的差异分为“核心区—城市副中心—中心城区和新城地区”3 种地域类型，城市副中心和核心区的控规由北京市人民政府根据总体规划组织编制，分别于 2018 年和 2020 年经党中央、国务院批复后公布实施，成果深度与表达方式有其特殊性；中心城区和新城地区控规由各区会同市规划自然资源主管部门根据总体规划和分区规划组织编制，截至 2023 年 12 月，已完成 245 个街区、共约 641.9 km² 控规的批复^[15]，这些控规是本研究分析的主要对象（图 3）。

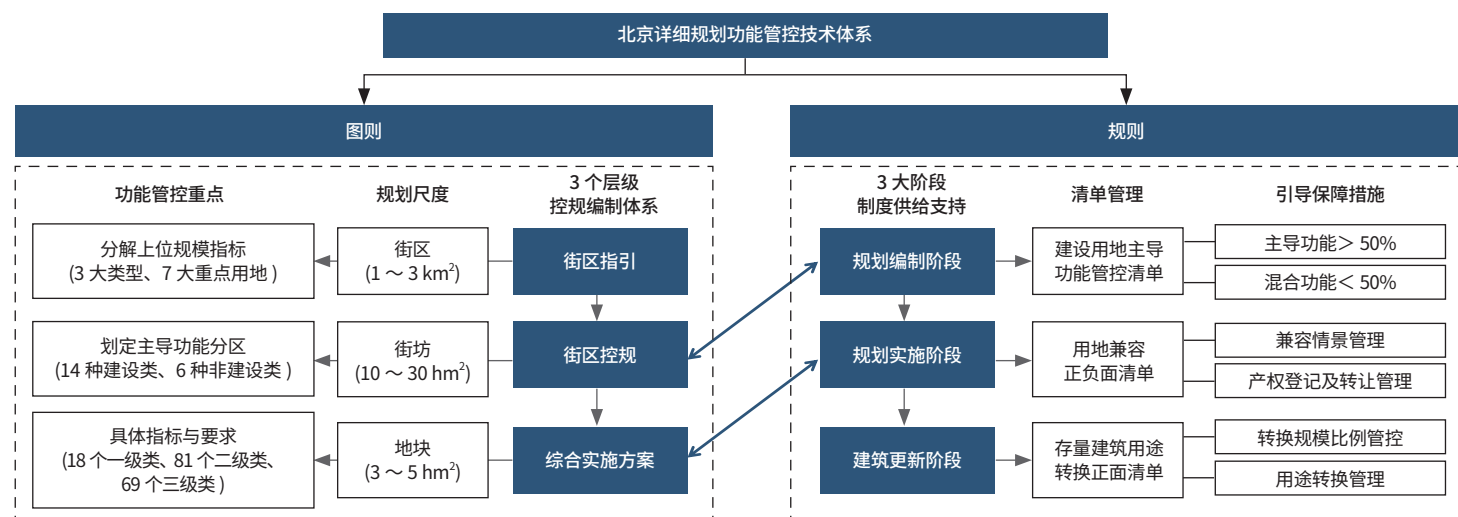


图 2 北京国土空间详细规划中“图则+规则”的功能管控体系

3.1 街区指引：明确主导功能与关键设施管控要求

街区指引在划分街区范围的基础上，对总体规划和分区规划确定的规模指标及相关要求进行细化分解，重点解决街区间的功能协调、指标分账、3大设施落地等问题^[8]，提出街区内常住人口规模、就业岗位规模、城乡建设用地规模、建筑规模及公共服务设施配置等要求。目前北京在全市范围内共划定了1371个街区，平均规模为1~3km²，是街区控规编制、深化和维护的最小单元^{[13]⑤}。

街区指引主要从3个方面进行用地功能管控引导：①落实分区规划要求。街区指引将分区规划中划定的生态保护红线、城镇开发边界、永久基本农田保护红线等落实到街区，明确各街区中集中建设区、限制建设区、生态控制区、生态保护红线、永久基本农田保护区的面积，并对分区规划中的用途分区和用地分类进行深化细化，基于用地功能及其重要性等提出街区的主导功能。②分类确定街区类型。基于各街区内的集中建设区、限制建设区、生态控制区的面积比例，北京目前将街区划分为建设主导街区、生态复合街区和战略留白街区3种类型，其中建设主导街区根据现状和规划用地及建筑规模进一步细分为减量

治理、存量更新、优化完善、适度建设等4个小类，据此提出差异化的规划目标引导和整体功能指引。③明确主要用地规模比例。街区指引编制需要明确街区内城乡建设用地（含战略留白用地）、特交水建设用地、非建设用地（含有条件建设区）3大类用地的规模比例，交通廊道、生命线廊道、生态廊道3大重要空间廊道，以及公共服务设施、交通基础设施和市政基础设施、城市安全设施3大设施的布局要求，作为街区控规功能细化的基础。

3.2 街区控规：不同主导功能分区的具体划定

在北京，街区控规是实施国土空间用途管制和开发建设管理的法定依据。北京研究和形成了多个版本的《北京市控制性详细规划编制技术标准与成果规范》（逐步更新迭代），2022年的新版本规定，街区控规中主要通过“图纸+表格”的形式进行功能布局引导与管控。

“主导功能分区图”是进行用地功能管控的关键图纸，在北京涉及21类主导功能，包括14类建设用地主导功能分区（居住主导区、生产主导区、商业商务主导区、文化教育主导区、公共服务主导区、行政办公主导区、交通枢纽主导

区、基础设施主导区、绿地水域主导区、混合功能主导区、特殊功能主导区、战略留白主导区、动态留白主导区、村庄建设主导区）和6类非建设用地主导功能分区（水域保护主导区、农田保护主导区、林草保护主导区、一般农业主导区、一般生态主导区、有条件建设区）（图4）。

控规中有两个表格重点关注用地功能管控：一是规划用地底线管控结构表，具体将城乡建设用地按照“总量”和“已实施”2个维度细化为住宅用地（上限）、产业用地（上限）、3大设施用地（公共服务设施用地、交通设施用地和市政设施用地、城市安全设施用地）、绿地、广场、城市水域用地、战略留白用地9种类型；二是规划用地功能分类结构表将城乡建设用地、特交水建设用地和非建设用地3大类用地进一步细化为22种小类，分类明确各类用地的面积及比例。

3.3 实施方案：通过规划综合实施方案编制落实不同地块用地性质

规划综合实施方案服务具体的用地建设或工程项目，通过多元协商的方式形成地块的具体指标要求、设计方案和实施路径，以此落实街区控规要求，是北京用地规划许可和工程建设许可的主要依据^[8]。规划综合实施方案的出现，是为了解决北京街区控规中各项指标和要求“控到单元”造成的地块指标不明等实际工作难题。

规划综合实施方案通过整体与局部、远期与近期的谋划和衔接，更加科学合理地确定地块用地功能，包括针对规划实施单元的区域统筹方案和针对建设项目的近期项目方案：前者侧重于区域的实施项目统筹安排，规划内容包括规划落实与规模统筹、功能布局与分区引导、设施系统布局等；后者侧重于指导具体建设项目实施，内容重点包括用地指标条件、历史文化保护、城市设计要求、公共服务设施等^[16]。根据《规划综合实施方案编制暂行办法》（2020年），规划

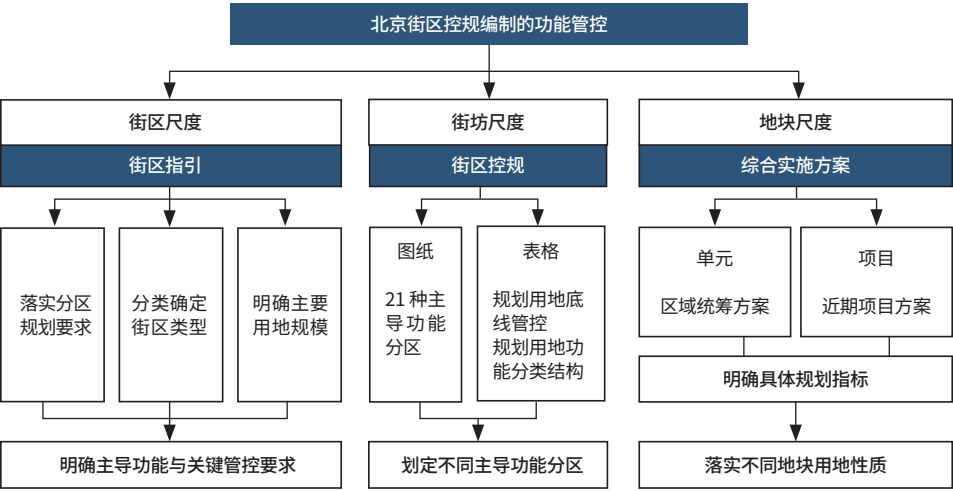


图3 北京街区控规中的功能管控方式

资料来源：根据《规划综合实施方案编制暂行办法》《北京市中心城区及新城街区指引编制技术要求》《北京市控制性详细规划编制技术标准与成果规范》绘制。

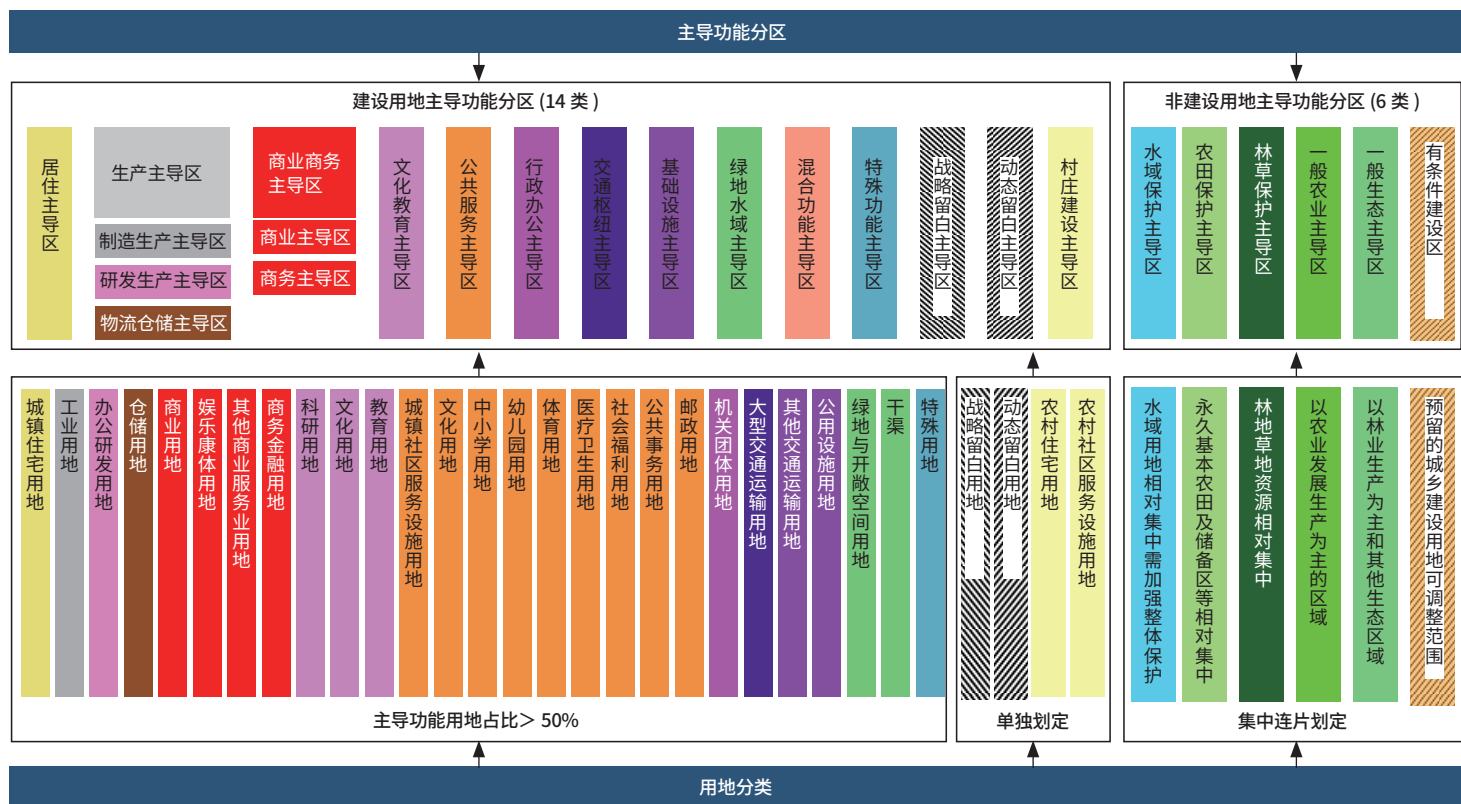


图4 主导功能区划定过程中的不同用地性质要求
资料来源：根据《北京市控制性详细规划编制技术标准与成果规范》绘制。

综合实施方案编制包括规划统筹方案、成本测算方案、实施计划方案3部分，其中用地功能管控主要体现在规划统筹方案中，在传导分解落实各级规划要求的基础上对地块的用地性质进行明确。

3.4 基于“图则”的控规用地功能管控实证应用：密云新城

以密云新城的0205、0206、0301、0302街区为例，该片区总面积约为11.61 km²，在总体规划和分区规划的指引下，通过街区控规的主导功能分区和规划综合实施方案的地块用地功能管控细化来实现相关建设引导。在《密云分区规划（国土空间规划）（2017年—2035年）》中，上述片区位于国土空间规划分区中的城镇建设用地范围内（包括部分水域保护区，图5-a）。该片区被划定为“北京密云经济开发区”，是密云新城“两带、四区”城市空间结构中的4大主要功能片区之一，分区规划中明确了该片区作为

优质科研成果转化基地的整体定位，突出医药健康、智能装备、节能环保等主导产业，以及产业研发与设计的功能走向。

以此为依据，《密云新城0205、0206、0301、0302街区控制性详细规划（街区层面）（2020年—2035年）》在明确片区功能结构、人口与建设规模、设施布局等要求的同时，以图则的形式明确了4个街区的主导功能分区，包括居住、生产（制造、研发生产、物流仓储）、基础设施、绿地水域、混合功能、水域保护等7个主导功能分区（图5-b）。在规划实施阶段，政府针对近期片区内具有实施需求的8个地块编制了规划综合实施方案，在明确产业类型、功能需求的基础上，根据地块所在的主导功能区要求，确定其用地性质及其他规划管控指标。其中，7个地块位于制造、研发生产主导区，在规划综合实施方案中确定为工业用地；1个地块位于混合功能主导区，在规划综合实施方案中确定为物流仓储用

地。此外，相关地块中还包括部分公园绿地和城镇道路绿地（图5-c）。

4 规则：北京用地功能管理的政策供给

通行的“规则”建设，也是北京开展用地功能管控的重要抓手。为强化存量更新时期土地用途和建筑复合使用的弹性、提升规划的适应能力并保障详细规划中用地功能管控要求的有效落实，北京市规划和自然资源委员会于2023年12月印发实施《北京市建设用地功能混合使用指导意见（试行）》（以下简称《意见》），统筹新建和存量资源的混合使用需求，探索建立了建设用地“混什么、混多少、怎么混”的通行管理规则^[14]（图6）。

4.1 规划编制阶段：加强街区层面功能混合

《意见》支持在控规编制阶段，通

过主导功能分区的方式进行街区功能管控，并通过制定“建设用地主导功能管控清单”，明确了居住主导区、生产主导区、商业商务主导区等 14 个主导功能区的用地占比要求，即在主导功能相关的建设用地面积占比超过 50% 的基础上，剩余不超过 50% 的主导功能以外的各类用地可以在统筹考虑多情景、多类型、多模式的使用需要的基础上进行合理配置(图 7)。例如，在居住主导区，城镇住宅用地、城镇社区服务设施用地占比应占建设用地总量的 50% 以上；在生产主导区，工业用地、仓储用地、办公研发用地应占建设用地总量的 50% 以上，并进一步明确了制造生产主导区、研发生产主导区、物流仓储主导区 3 种

不同分区中的各类建设用地占比要求，而在混合功能主导区，没有任何一类功能用地占建设用地总量超过 50%。

4.2 规划实施阶段：支持地块使用性质兼容

《意见》支持在街区控规实施阶段，通过用地兼容正负面清单管理和比例管控，将主导功能和混合功能要求细化落实到地块，明确将地块的规划用地性质和建设强度等指标作为供地条件的依据(图 8)。一方面，《意见》提出了用地兼容正负面清单，明确居住用地、公共管理与公共服务用地、商业服务业用地、工矿用地和仓储用地 4 类用地“允许兼容”和“禁止兼容”的使用性质。另一

方面，《意见》提出了兼容比例管控的一般要求和特殊要求，确定居住用地、公共管理与公共服务用地、商业服务业用地、工业研发用地和仓储用地兼容功能的总地上建筑规模不超过地上总建筑规模的 15%；一类工业用地兼容功能的总地上建筑规模不超过地上总建筑规模的 30%，兼容工业研发以外功能的总地上建筑规模不超过地上总建筑规模的 15%；允许位于轨道交通站点一体化区域(含轨道微中心)、家园中心等范围内的地块在进行综合论证后，可施行高于兼容比例管控一般要求的混合功能混合。

为支持规划实施阶段的地块性质兼容，《意见》进一步区分了有偿和划拨两种不同情形下土地使用性质兼容的管

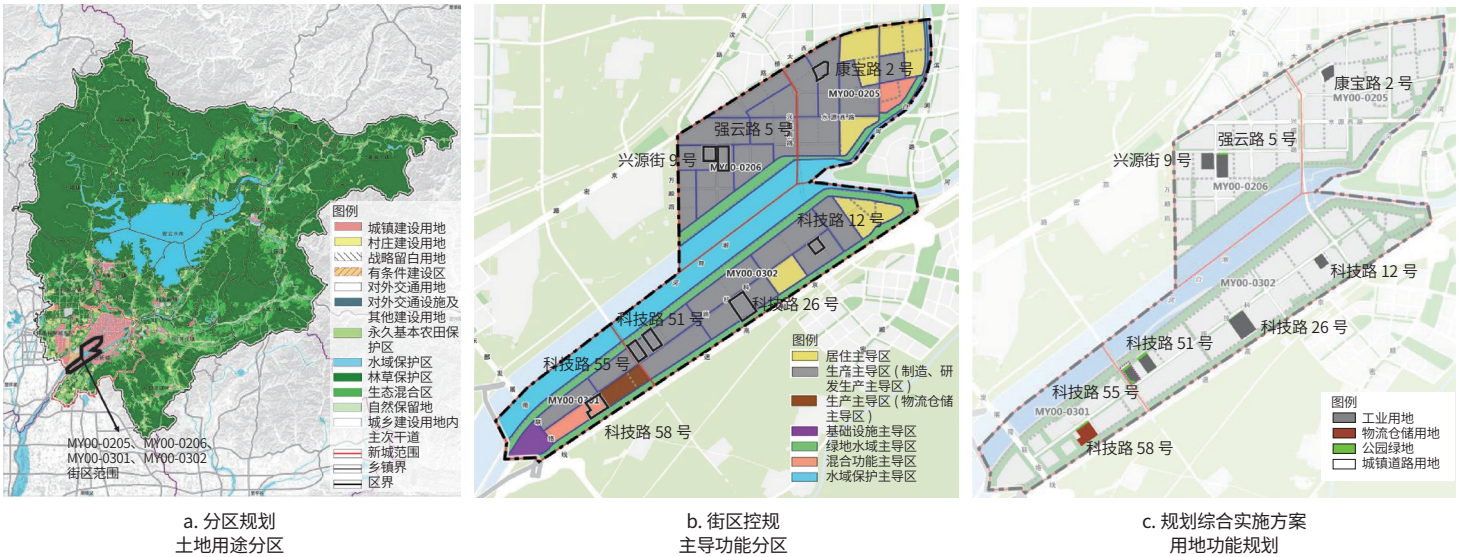


图 5 北京基于“图则”的分层级详细规划功能管控

资料来源：《密云分区规划(国土空间规划)(2017 年—2035 年)》《密云新城 0205、0206、0301、0302 街区控制性详细规划(街区层面)(2020 年—2035 年)》《密云新城 MY00-0205-6001 等地块规划综合实施方案》。

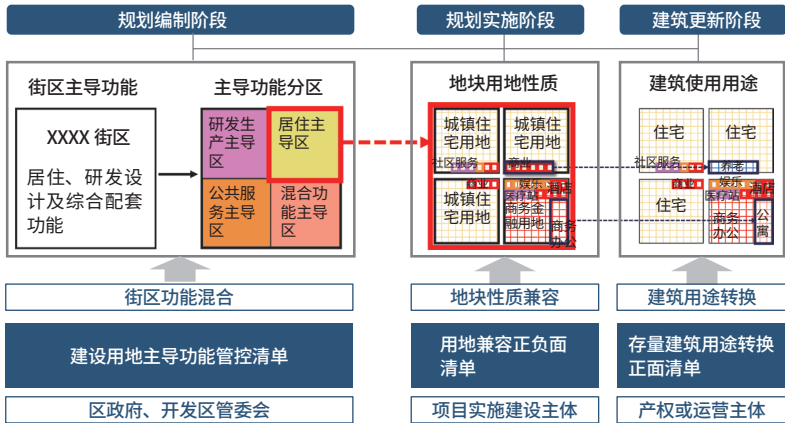


图 6 北京国土空间详细规划中的用地功能管理

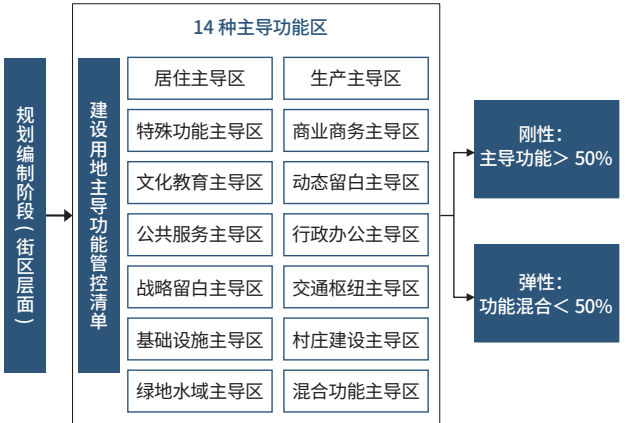


图 7 规划编制阶段的街区层面功能混合制度

理方式。对于有偿方式使用的土地建设项目，按照主用途确定土地配置方式、使用年期，结合兼容用途及其建筑规模比例综合确定地价；对于划拨方式使用的土地建设项目，兼容功能符合划拨用地目录的，可由实施主体统一建设后办理相关手续，对于需要兼容商业等经营性功能且需要同期建设的，土地先按划拨方式供应，经营性部分按照相关规定办理土地有偿使用手续。此外，为强化对兼容用途部分的管理，《意见》在明确产权单位可对兼容用途部分依法申请办理不动产登记手续的同时，提出了公共管理与公共服务用地的兼容用途部分不得对外销售、工矿用地和仓储用地的主用途部分和兼容的经营性用途部分整体持有与一并转让等规则，从而避免变相开发带来的管理失效。

4.3 建筑更新阶段：鼓励存量建筑用途转换

《意见》提出在存量建筑更新阶段，可结合政策导向、市场需求、物业权利人诉求及公共利益需要，通过“转换正面清单管理”“转换规模比例管控”和“用途转换管理”3种手段，对存量建筑的用途转换进行引导（图9）。《意见》提出了4种用途转换的正面清单：一是鼓励各类存量建筑转换为市政基础设施、公共服务设施、公共安全设施，允许商业、商务金融和娱乐康体等商业服务业用地中的建筑用途相互转换及商业服务业用途转换为公共服务用途的，文化、教育、体育、医疗卫生、托育服务、社会福利、社区综合服务、机关团体等用途的相互转换；二是公共管理和公共服务设施中，不超过地上总建筑规模的10%转换为便民服务设施；三是一类和二类工业用地上的存量建筑功能转换，转换后生产用途以外的其他用途总地上建筑规模不超过宗地上总建筑规模的30%，且转换为工业研发以外用途的总地上建筑规模

完善生产生活配套、补充公共服务设施、补齐城市功能短板、发展高精尖产业等国家和本市支持的产业。

在转换规模比例方面，《意见》明确了存量建筑用途转换不改变规划用地性质和土地用途的情形：一是商业、商务金融和娱乐康体等商业服务业用地中的建筑用途相互转换及商业服务业用途转换为公共服务用途的，文化、教育、体育、医疗卫生、托育服务、社会福利、社区综合服务、机关团体等用途的相互转换；二是公共管理和公共服务设施中，不超过地上总建筑规模的10%转换为便民服务设施；三是一类和二类工业用地上的存量建筑功能转换，转换后生产用途以外的其他用途总地上建筑规模不超过宗地上总建筑规模的30%，且转换为工业研发以外用途的总地上建筑规模

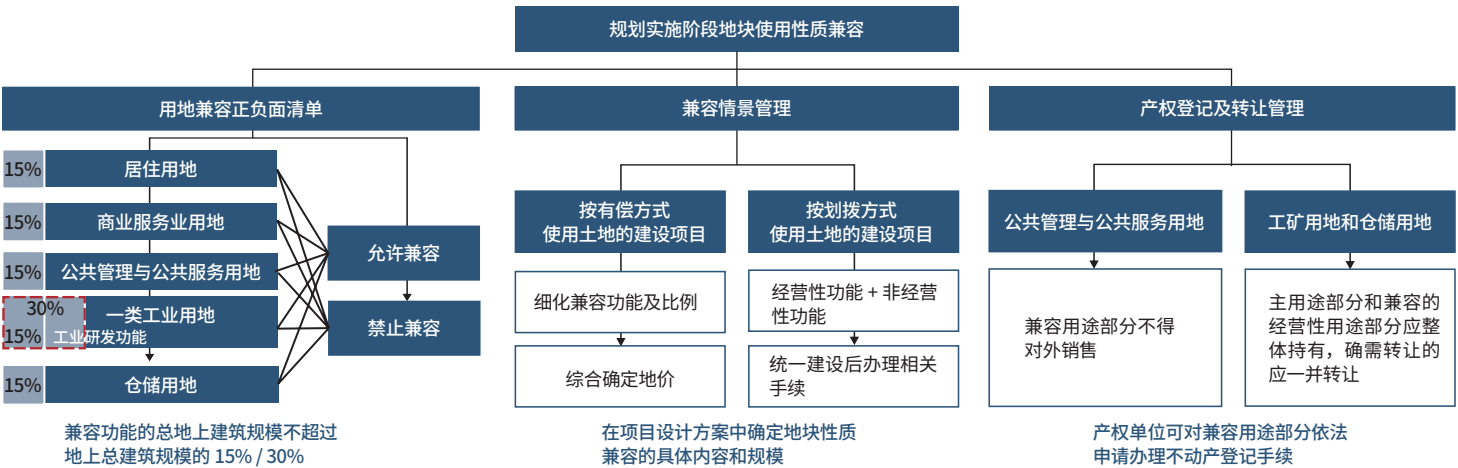


图8 规划实施阶段地块层面的功能混合制度

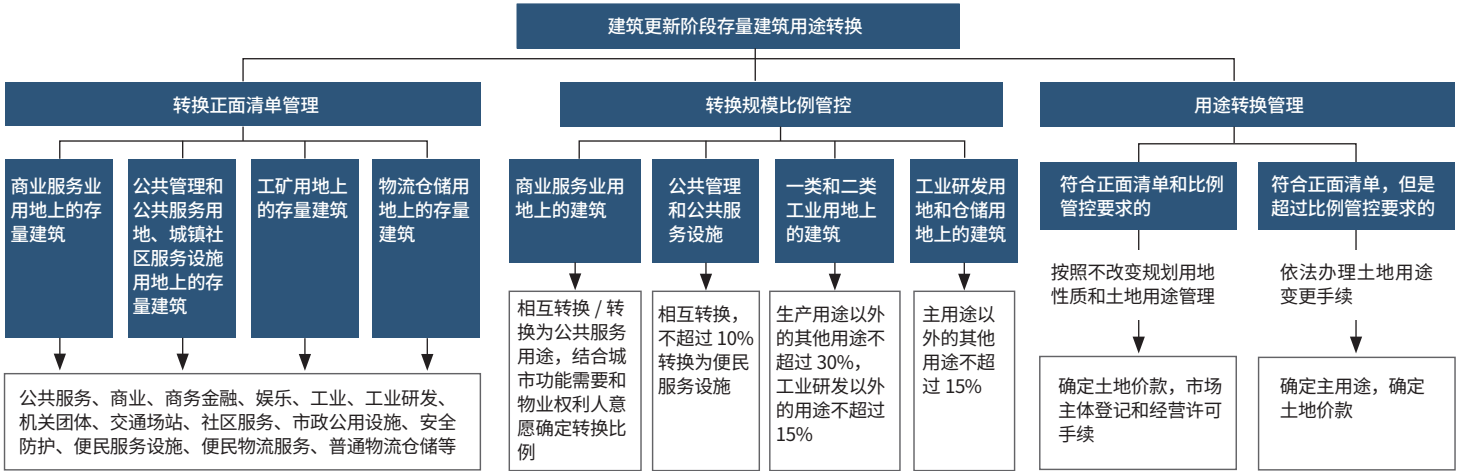


图9 建筑更新阶段存量建筑用途转换

不超过宗地地上总建筑面积的 15%；四是工业研发用地和仓储用地上的存量建筑功能转换，转换后主用途以外的其他用途总地上建筑规模不超过宗地地上总建筑面积的 15%。

《意见》提出存量建筑用途转换符合正面清单和比例管控要求的，按照不改变规划用地性质和土地用途管理、不增加建筑规模、不补缴土地价款，并且可办理不动产登记和经营许可等支持政策，以及通过禁止对外销售、不得分割转让等手段避免变相开发。《意见》通过正面清单、比例管控及转换管理 3 种手段明确了存量建筑功能转换的路径，为各类城市更新项目用途功能的灵活转换和复合利用提供了操作依据，在促进公共服务设施保障的同时，提高了市场

主体根据发展需求自主调整业态的灵活性。见表 2。

4.4 基于“规则”的详细规划功能管控实践应用：轨道交通一体化建设

《北京市城市更新条例》中提出“探索实施建筑用途转换、土地用途兼容”的方向，《意见》的出台为北京存量更新时期用地功能管控提供了具体、明确的操作路径，有利于详细规划中功能管控的有序实施，也推动了存量建筑更新过程中功能的灵活转换。

轨道交通站点一体化区域是功能混合使用的典型代表地区，但在实际建设管理中常常面临由于用地功能、土地获取方式、建筑产权主体的不同带来难以

统一建设、统一管理的困境。在北京某车辆段上盖利用项目中，盖上一部分和盖下部分分别包括经营性功能和非经营性功能，土地分别为划拨用地和出让用地。根据《意见》规定，其土地可以先按照划拨方式供应，并且由单一实施主体同期建设，建设完成后经营性的部分再办理土地有偿使用手续，从而有力地协调了多方主体的建设进度和运维需求，也保障了多元功能的同步建设、同步投用 (图 10)。

5 结束语

在以高质量发展和精细化治理为导向的存量更新时期，北京在详细规划层面的功能管控手段从传统通过静态、蓝图式图则的“规划管理”，逐渐向兼顾“图

表 2 北京存量建筑更新阶段基于“规则”的用途管控

转换方式	案例名称	功能转换前、后比较		转换路径保障
		转换前	转换后	
存量建筑转换为公共设施	顺义普惠养老服务设施项目	市物价局培训中心 	惠善养老服务设施 	向国有资本运营公司移交权属并发放不动产权证书；土地价款和税收减免，压缩办理周期
商业服务业用地建筑用途相互转换	天竺万科中心 D 座	闲置写字楼 	租赁住房 	装修改造项目不需要申请规划许可手续，直接核发装修改造施工许可；项目改建后将纳入全市住房租赁监管平台管理
公共设施用途相互转换	兴丰街道三合南里社区	闲置锅炉房和堆煤场 	街区级便民服务中心 	引入社会资本，授权改造并进行特许经营；闲置设施和场地改造，引入综合性生活服务功能
工矿和仓储用地转换为服务设施或高精尖产业	金隅琉璃文化创意产业园	工业厂房 	文化产业 	工业用地暂不改变用途；生产功能转换为文创办公、文化体验中心、会展展销、餐饮配套等多种功能

资料来源：根据相关实施主体提供资料整理。



图 10 北京某车辆段上盖综合利用
资料来源：北京市城市规划设计研究院项目组。

则+规则”的多元、弹性的“规划治理”转型，至今基本上形成了“街区指引—街区控规—实施方案”分层级的“图则”管控手段，以及“规划编制—规划实施—建筑更新”分阶段的“规则”供给路径，有助于规划目标从宏观层面到微观尺度的有效落实。

在分层级控规体系建立的同时，也存在规划编制系统过于复杂、环节过多、末端管理难度大等不足，因此北京详细规划层面的用地功能管控的技术手段和制度工具仍在持续完善中，未来探索的重点在于立足日渐多元的城市更新项目需求，兼顾政府有序管理、市场实施运作、社会公益保障等多方诉求，进一步完善不同层级的控规编制技术和传导路径，处理好不同阶段多方主体的“责—权”关系，维系刚性的公共利益和弹性的市场需求之间的动态平衡。

[注 释]

- ①“白地”，即 White Site，国内也译作“白色地段”“白色地块”等，是指在规划中未被指定特定用途的土地，在实际的建设中可以根据市场需求，用于住宅、商业、工业或混合用途。
- ②具体包括《武汉市规划用地兼容性管理规定》、《天津市规划用地兼容性管理暂行规定》、《成都市规划管理局关于增加中心城区建设用地兼容性的通知》（成规办〔2015〕209号）、《上海市控制性详细规划技术准则》（2016年修订版）、《深圳市城市规划标准与准则》（2018年局部修订稿）、《上海市控制性详细规划成果规范》

- （2020 试行版）等。
- ③2020 年《中共北京市委 北京市人民政府关于建立国土空间规划体系并监督实施的实施意见》中明确了北京市“三级三类四体系”的国土空间规划体系，其中详细规划包括街区指引、街区控规、规划综合实施方案、村庄规划。城镇开发边界内的详细规划包括前 3 个部分，是本研究关注的重点。
- ④北京在全市划定了 178 个存量街区，其规划编制需要在“一控两导”管控体系的基础上增加“存量更新导则”，按存量空间的不同类型梳理闲置低效建筑和用地等资源信息，据此提出更新改造的设计引导和实施要求等。
- ⑤街区指引在审批程序中为非批复的环节，一般由区级审查后，报市级部门入库备案。

[参考文献]

[1] 唐燕，刘畅，刘泓显．存量时代城市设计对接详细规划的路径转型与制度创新[J]．规划师，2023(6)：11-19.

[2] 杨浚．北京减量发展过程中的规模焦虑问题研究[J]．北京规划建设，2022(4)：51-53.

[3] 唐燕，刘畅．存量更新与减量规划导向下的北京市控规变革[J]．规划师，2021(18)：5-10.

[4] 薄力之．美国区划法对于建设强度管控的措施与经验：以纽约为例[J]．北京规划建设，2017(2)：34-43.

[5] 孟祥懿，唐燕．基于多元尺度的城市用途混合管理政策工具构建：以新加坡为例[J]．城市设计，2021(1)：38-47.

[6] 黎子铭，王世福．关键地段留白的精细化治理：新加坡“白地”规划建设管理借鉴[J]．国际城市规划，2021(4)：117-125.

[7] 刘姝宇，宋代风，王绍森．当代德国功能混合策略执行经验试析[J]．国际城市规划，2014(6)：132-136.

[8] 赵勇健，徐碧颖，王若冰．共治共治的实施性详细规划：北京规划综合实施方案的内涵思路与技术探索[J]．城市规划，2023(4)：15-24.

[9] 唐燕．控制性详细规划[M]．北京：清华大学出版社，2019.

[10] 吴唯佳，赵亮，黄鹤，等．北京控规体系改革创新的成效与建议[J]．人类居住，2021(3)：7-13.

[11] 杨浚，杨子明．北京控规的 1999～2006[J]．北京规划建设，2007(5)：37-40.

[12] 北京规划自然资源．新阶段新理念新格局下的北京中心城区和新城地区街区控规改革创新[EB/OL]．(2020-12-30)[2024-05-10]．https://mp.weixin.qq.com/s/yCWxt_mR4y2EExdBc9PScg.

[13] 王珊珊，杨贺，徐碧颖，等．北京市“街区指引”创新：国土空间规划总规与详规的传导和统筹[J]．规划师，2023(9)：78-82.

[14] 北京规划自然资源．一图读懂|北京建设用地功能混合使用意见[EB/OL]．(2023-12-30)[2024-05-10]．<https://mp.weixin.qq.com/s/pUISoV7w0s8OvcZ5SDuufw>.

[15] 中国国土空间规划．北京：街区控规提速 推动高质量发展[EB/OL]．(2023-12-12)[2024-05-10]．<https://mp.weixin.qq.com/s/9Dnz0LLqL1aQK9TuYtNppQ>.

[16] 王鹏．规划综合实施方案的特征与编制策略：以北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）0105 街区为例[J]．规划师，2022(1)：126-130.

[收稿日期] 2024-05-15