

新加坡 Master Plan 的渊源、演进与启示

The Origin, Evolution and Enlightenment of Singapore Master Plan

戚冬瑾 李俊良 周剑云
QI Dongjin, LI Junliang, ZHOU Jianyun

摘要：Master Plan 是新加坡的法定土地利用规划，也是实施用途管制的主要工具。在殖民地时期，为实现城市规划全域覆盖，采取了三类标准的发展蓝图，以适用不同片区的规划目标；在建国初期，为满足大规模公共住房建设、工业开发和市区重建的需求，以行动规划推动 Master Plan 局部修订；在城市高速发展阶段，为落实概念规划空间愿景以及城市精细化管理，编制发展指导规划实现 Master Plan 全面更新；进入城市空间结构基本稳定的当代，Master Plan 以开放透明的信息共享为城市发展和市场开发提供明确预期。规划许可制度在 Master Plan 和规划法的授权下，明确自由裁量权行使的基准和边界，有效平衡刚弹结合的管制需求。新加坡 Master Plan 制度对我国提升详细规划的可实施性和精细化管理能力，完善“详细规划+规划许可”的管制方式具有较大的参考价值。

Abstract: Master Plan is the statutory land use plan of Singapore, and the main tool of use regulation. At the beginning of the founding of Singapore, to achieve the full coverage of urban planning, Master Plan included three sets of standard development blueprints for different development areas. In the early days of the founding of state, to meet the needs of large-scale public housing construction, industrial development, and urban reconstruction, action plans were used to promote partial revisions of the Master Plan. At the stage of rapid urban development, the development guide plan promotes the transformation of Master Plan, to implement the spatial vision of conceptual planning and achieve delicacy urban management. In the contemporary era when the urban spatial structure is basically stable, the Master Plan provides clear expectations for urban development and market development with open and transparent information sharing. The planning permission system, under the authorization of the Master Plan and the Planning Law, clarifies the benchmark and boundary of the exercise of discretion, and effectively balances the rigid control and flexibility demand. Singapore Master Plan is of great reference value for China to improve the control mode of “detailed planning + planning permission”.

关键词：Master Plan；详细规划；用途管制；规划许可；新加坡

Keywords: Master Plan; Detailed Plan; Land Use Regulation; Planning Permission; Singapore

国家自然科学基金面上项目（52378055）

我国城乡规划背景下的详细规划包括控制性详细规划（下称“控规”）和修建性详细规划。前者是适应市场化开发而诞生的土地利用管控规划；后者是面向项目实施的建设方案，两者结合规划许可制度，在我国改革开放后城市的快速发展中发挥了重要的规划管控作用^①。在国土空间规划背景下，详细规划作为规划实施的具体依据，一方面在探索“承上启下、分层传导、分类编制”的改革思路，另一方面，在管控的技术逻辑方面仍需深化域外经验研究，协调好战略与实施、静态与动态、刚性与弹性的矛盾，以提升详细规划的可实施性和精细化管理能力。

有别于我国城市“总体规划—详细规划”双层法定规划体系，新加坡概念规划属于非法定规划，类似发展战略规划，具有很强的政策属性；Master Plan^①属于规制性规划，也是规划许可的法定依据，其在概念规划的指导下动态修订，落实城市发展目标，为新加坡塑造高品质城市空间发挥了奠基性的作用。目前大部分引鉴新加坡城市规划经验的国内文献聚焦于当代制度特色，而研究 Master Plan 产生背景和演变历史的文献暂付阙如。梳理 Master Plan 的制度渊源和发展进程，剖析新加坡 Master Plan 在各个历史阶段形成的规制

作者：戚冬瑾，亚热带建筑与城市科学全国重点实验室、华南理工大学建筑学院城市规划系，教授；荷兰代尔夫特理工大学访问学者。djq@scut.edu.cn

李俊良，华南理工大学建筑学院城市规划系，硕士研究生

周剑云，华南理工大学建筑学院城市规划系，教授、博士生导师；中国城市规划学会理事

① Master Plan 在国内文献中多译为总体规划或总图规划。考虑到 Master Plan 在新加坡各个历史阶段包含不同的内容和形态，本文沿用其英文原文，以体现其在新加坡历史发展中的丰富内涵，并避免与我国的总体规划混淆。

技术和规划实施经验,对完善我国“详细规划+规划许可”的管制方式有较大的参考借鉴价值。

1 新加坡 Master Plan 的渊源与流变

1.1 新加坡 Master Plan 的前身与初创

1.1.1 新加坡改善信托：从解决住房问题走向城市规划

19 世纪中叶—20 世纪初,新加坡作为当时英国海峡殖民地的首府,凭借优越的地理位置,贸易经济持续繁荣,进而推动城市迅速扩张与发展。然而,随之而来的是城市无序蔓延、住房短缺、环境污染、瘟疫流行等城市问题^[2],殖民地政府无力承担重大的城镇改善计划。1918 年,殖民地政府的住房委员会建议,新加坡的城市规划应由信托机构负责。新加坡改善信托(Singapore Improvement Trust)于 1920 年成立,作为市政委员会(Municipal Commission)的一个部门,管理新加坡的住房和规划。1927 年《新加坡改善条例》颁布,进一步明确改善信托的任务是编制“城镇总体规划”(General Town Plan),以改善新加坡城镇和乡村地区。随后改善信托开展了征收土地,建设公共住宅,改善现有房屋,提供交通与市政设施等工作。然而,改善信托提供的公共住房短期内难以满足大量劳工阶层需求。1948 年,住房委员会呼吁政府接管改善信托,并给予其“适当的区划权力和在开发之前进行规划的权力”^①,通过制定 Master Plan 确定新加坡未来发展的道路。

1952 年,改善信托在英国城市规划顾问乔治·佩普勒(George Pepler)领衔下开始了为期三年的规划研究工作,最终形成 1958 Master Plan^[3],指导新加坡未来的土地使用和开发。

1.1.2 1958 Master Plan：基于理想形态的三类图全域管制框架

1958 Master Plan 作为一部面向未来 20 年的综合性规划,无论在规划思想还是内容上都较大幅度地承袭了英国《1944 大伦敦规划》和《1947 城乡规划法》。其规划理念是通过绿带遏制城市扩张,对破败的城市中心地区进行再开发,把新开发引导到新城或扩大现有村镇,保留广阔的地区用于农业和乡村用途(图 1)。规划把全岛划分为乡村地区(rural area)、城镇地区(urban area)和中心地区(central area)3 个一级分区,以不同精度表达(图 2),其下再细分为 26 个二级分区。

1958 Master Plan 的管制属性体现在全域用途管制和各分区单元的人口及设施需求预测上,核心思路是基于单元人口预测提出 20 年(1953—1972 年)后的住房数量、居住密度、

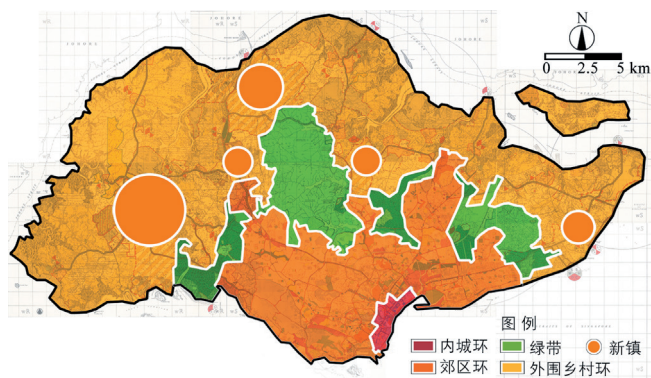
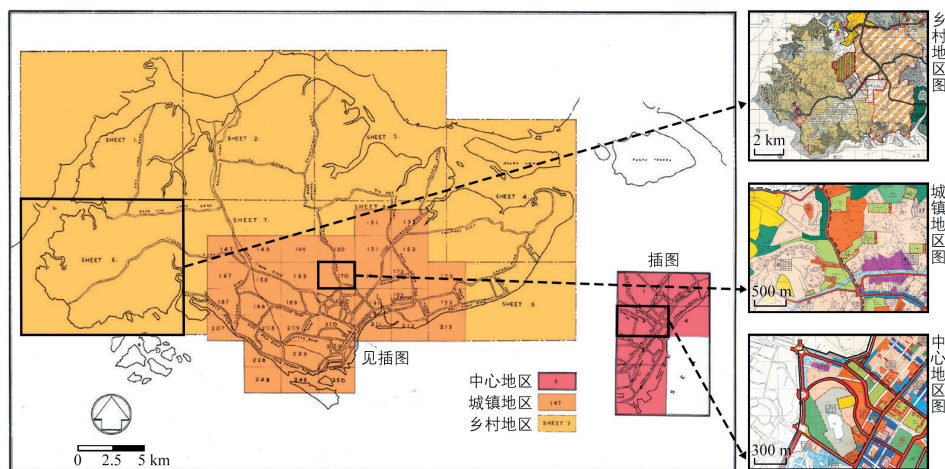


图 1 1958 Master Plan 的圈层结构

资料来源：作者基于 1958 Master Plan 底图绘制，底图源自 https://eservice.ura.gov.sg/dc/mp58/mp58map_index.htm



注：原图比例尺采用英制单位，本图进行了公制换算。

图 2 1958 Master Plan 中心地区、城镇地区、乡村地区的参照图纸

资料来源：作者整理、译自 https://eservice.ura.gov.sg/dc/mp58/mp58map_index.htm

① 引自 https://en.wikipedia.org/wiki/Singapore_Improvement_Trust。

公共设施数量、开敞空间面积。但三个分区采取差异性的管控指标：乡村地区只控制公共设施数量；城镇地区补充工业区规模预测；中心地区补充商业区的容积率管制和停车区预测。此外，中心地区图配备了分期计划图，其中标识出需要编制详细规划（detailed plan）以解决商业核心地带交通拥堵问题的特别发展区（图3）。

1959年新加坡实现内部自治后，成立了国家发展部以指导土地利用，为人民提供负担得起的优质公共住房。同年新加坡出台《1959规划条例》取代1927年的《新加坡

改善条例》，成为第一部全面的规划法律，其中规定 Master Plan 的编制主体为“主管当局”（Competent Authority），其应至少每5年审查一次 Master Plan，并可以在任何时间向部长提交 Master Plan 的修订案或增补案。与此同时，法律赋予了主管当局一定的自由裁量权以发放规划许可，并重新定义和分配土地权利，“未经主管当局书面许可，任何人不得开发或细分土地”，主管当局应按照 Master Plan 和任何经认证的解解释规划（Certified Interpretation Plan）处理开发申请。

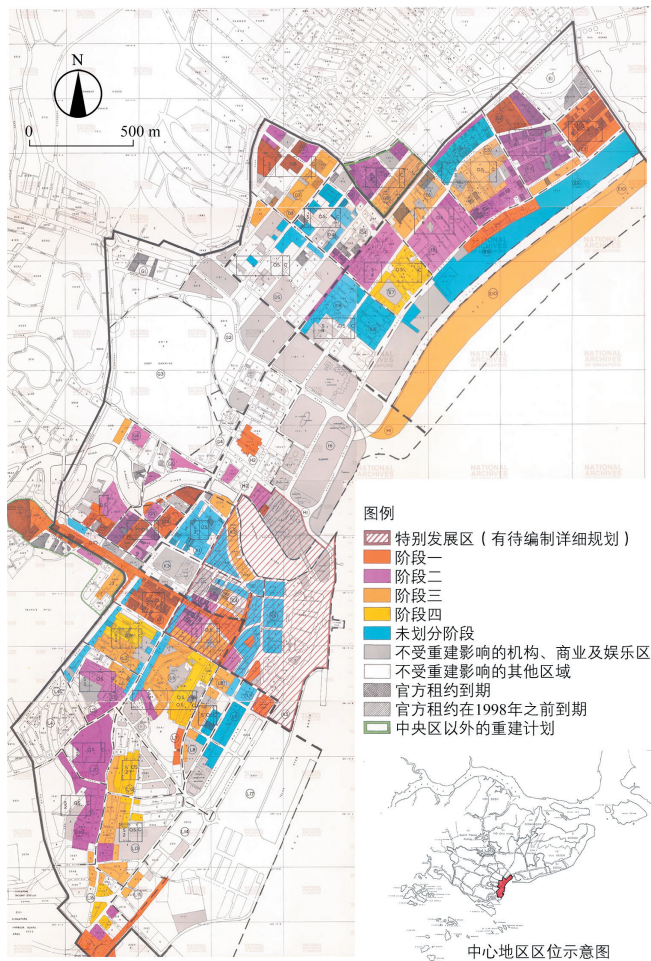


图3 1958 Master Plan 中心地区分期计划图

资料来源：作者整理、译自 https://www.nas.gov.sg/archivesonline/maps_building_plans/search-result?keywords=1958%20Master%20Plan%3A%20Central%20Area%20Programme%20Map&search-type=basic&keywords-type=all

1.2 行动规划推动 Master Plan 的局部修订

1.2.1 1963 联合国规划小组提出行动规划理念

1958 Master Plan 和《1959 规划条例》为新加坡确立了法定规划类型和开发控制制度，由于国家实现自治，规划体系脱离了英国规划师的指导，这一制度框架未能得到深入探索^①。此时，城市规划制度存在以下矛盾：第一，大规模推进公共住房建设和发展工业的目标与 1958 Master Plan 限制城市扩张的策略存在矛盾；第二，大规模推进市区重建与现状大量私人土地之间的矛盾^②。1963 年，来自联合国的城市更新小组（KAK Team）建议新加坡不要坐等新一版 Master Plan 解决问题，城市再开发方案需要“从消极和限制性规划向主动实施转变”，即采取面向行动的城市重建方法，并支持“一系列由公私合作和投资联盟推动的‘行动方案’以分阶段逐片更新的方式重建城市”^④。

此建议很快就被政府付诸实施，城市重建署（URD: Urban Renewal Department）^③以行动为导向的综合开发方案成为推动城市更新的规划工具，同一时期《土地征收法》的出台和政府土地销售计划的启动形成两种市区重建模式：第一，对于完整且不用于公益项目的私人土地，政府鼓励私人业主进行自主更新；第二，对于零碎或拟用于公益项目的私人土地，经政府征收、整理后出让给私营部门开发经营性项目，或划拨给公共部门开发公益项目。

重建中心地区的行动规划对 Master Plan 造成较大的突破和冲击，为此《1964 规划（修订）条例》和《1970 规划法》引入和完善了开发费制度，要求获批的规划许可若超过 1958 Master Plan 规定的平均居住密度、容积率或者不遵循规划分区允许的用途，需要按开发增值的一定比例缴纳开发

① 1959 年人民行动党领导新加坡实现内部自治，1965 年脱离马来西亚联邦成为独立国家。当时大多数城市规划师都是英国侨民，他们在自治后离开新加坡，仅给规划署（PD: Planning Department）留下一些有限的规划专业知识。

② 新加坡的私人土地来源于殖民时期政府通过契约（deed）向私人授予土地的永久所有权（freehold）或租赁所有权（leasehold），其中租赁所有权的有效期限最短 10 年，最长 999 年。

③ 1960 年，新加坡改善信托解散，其规划和公共住房职能分别转至规划署和建屋发展局（HDB: Housing and Development Board）。城市重建署是建屋发展局的下属机构。

费^①。这为 Master Plan 的管控提供了适应重建需求的接口，1958 Master Plan 由此从开发行为的“管控底线”转化为开发费的“计算基准”。

在中心地区以外，负责公共住房建设的建屋发展局和负责工业发展的裕廊管理局也通过编制详细规划引导“行动导向”的项目实施。由于编制主体即开发主体，这些公共机构编制的详细规划直接做到平面布局方案 (layout plan) 深度 (图 4)，等同于项目实施方案，审批通过后即行实施，回头再修订 Master Plan^②。

1.2.2 《1971 概念规划》成为首份面向长远未来的发展战略

由于 1958 Master Plan 对于适应快速的人口、经济和政治变化缺少足够的灵活性，到了 1960 年代，新加坡需要采取更全面的土地利用战略指导长期的城市发展，“以确保各项单独的行动方案成为一个协调一致的系统”^[5]。1963 年联合国专家小组拟定了新加坡第一版概念规划草案，建议把新加坡岛和新加坡岛城市地区视作一个包含必要开放空间的综合城市综合体，而非需要区分乡村腹地和城镇的省级或郡级空间体系，该理念深刻影响了随后的规划。1967 年，新加坡开始了为期四年的国家和城市规划项目 (SCP: State and City Planning)^③，旨在引导新加坡未来 20 年的住房、交通、工业和基础设施发展，最终形成了新加坡第一个长期土地利用

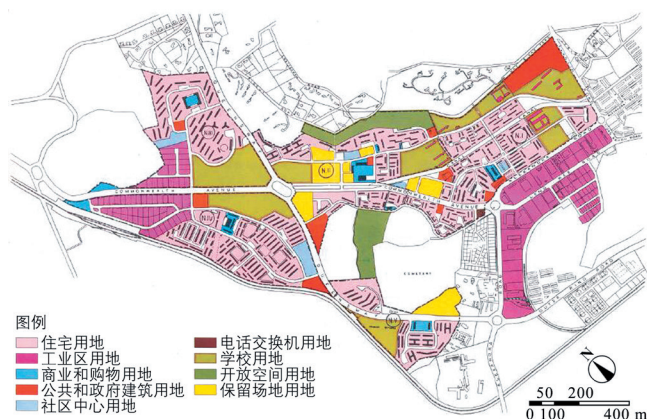


图 4 1961 皇后镇公共住房详细规划

资料来源：作者译自参考文献 [4]

和交通发展战略——《1971 概念规划》。此时正值英国《1968 城乡规划法》提出区分“战略性”结构规划和“战术性”地方详细规划的改革时期，新加坡概念规划的出现一定程度上受到战略性规划思想的影响，Master Plan 的发展蓝图属性被转移到面向长远发展的概念规划中。

1.2.3 中心地区结构规划建立城市设计空间框架

为推动市区重建工作的高效开展，1979 年在市区重建局 (URA: Urban Redevelopment Authority)^④ 领导下，来自各相关部门的代表组建了中心地区规划小组 (CAPT: Central Area Planning Team，下称“规划小组”)，以解决中心地区内外私人与公共开发之间协调不足的问题，为开发控制提供咨询建议。1980—1985 年，规划小组以城市设计的深度编制了中心地区结构规划 (图 5)，为中心地区未来的详细规划奠定了基础。与此同时，新加坡陆续编制了一系列对中心地区影响深远的城市设计方案，最终被转化为城市设计指引和地块尺度的控制规划 (Control Plan)，成为辅助 Master Plan 规划许可的依据。

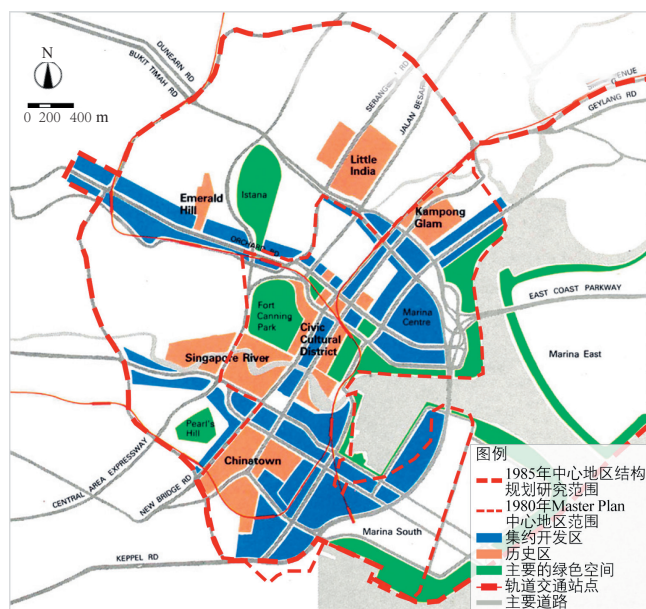


图 5 1985 年中心地区结构规划

资料来源：作者译自参考文献 [5]

- ① 英国在 20 世纪初的规划立法中就关注了因规划而获益收取增益金 (betterment) 或损益支付补偿 (compensation) 的问题。新加坡受英国规划制度的影响和启发，对获得规划许可但超出 1958 Master Plan 管制要求的开发收取开发费，法定管理部门 (Statutory Board) 的开发则无需支付任何费用。
- ② 例如：1961 年编制的皇后镇公共住房详细规划在保持 Master Plan 分区不变的情况下将规划人口增加近一倍 (从 73 900 增加到 140 000)，以提高相应的公共住房供给。该项目至 1962 年部分落成使用才纳入 Master Plan 修订。
- ③ 该项目是联合国开发计划署城市更新和发展项目的一部分。
- ④ 1974 年，原属建屋发展局的城市重建署脱离出来，成立了市区重建局，被赋予了所有与城市再开发相关的权力，包括贫民窟清拆、土地开发和建筑管理。

1.2.4 公私协商达成土地销售的规划条件

新加坡政府于1967年启动土地销售计划，引入市场投资参与城市更新进程。此时 Master Plan 仍在修订，中心地区的城市设计方案尚未编制，在缺少全面规划和设计指导的背景下，城市重建署直接设计销售地块的建筑意向方案，由私人开发商投标后建设。1970年代以后，城市重建署开始探索基于城市设计的招标条件，但在投标过程中以及中标之后，开发商和建筑师通常有机会提出“替代方案”，要求修改甚至推翻招标技术条件，而政府“不会拒绝更好的提议”^[6]。最终销售地块的设计方案往往取决于公私双方协商谈判的结果。在此过程中，城市重建署享有较大的自由裁量权，Master Plan 的管制职能在一定程度上被架空。

例如在1980年，第8号租赁地块的控制规划原本规定在36 m高的裙房和塔楼之间提供公共广场，但是潜在投标人邀请贝聿铭提出一个替代方案：取消裙房并增加一栋塔楼，以形成一对平行四边形的双子楼和一个通透开敞的景观广场，低至15%的建筑密度将提供更大规模和更高品质的公共广场（图6）。该设计理念成功说服政府谈判小组并使其修改了正式招标技术条件，允许容积率从3.0提高到4.0。

尽管这种公私协商的模式为富有创造力的方案提供了灵活性，但缺少清晰规则的约束依然潜藏巨大的腐败风险。为实现土地销售的透明度、可信度和可靠性，1989年土地销售系统进行了重要改革，中标者主要以价格取胜，城市设计



图6 1980年第8号地块项目概念图（用途：办公/购物）
资料来源：参考文献[7]

要求完全转化为法律条件、图表和数字。改革的目标是提高效率和精确度，避免行政系统的腐败，但主管当局依然保留自由裁量权，允许中标方案偏离城市设计要求。

1.3 概念规划引导 Master Plan 全面更新

1.3.1 1993—1998 发展指导规划分片更新 Master Plan

1958年—1980年代末，主管当局根据一系列独立的“内部抽屉规划”（internal drawer plans）^①进行许可决策，导致 Master Plan 的权威性受损，规划许可的标准模糊不清。1989年市区重建局与规划署合并，组建了新的市区重建局，负责全域的发展、保护和开发控制工作，其在1991年完成概念规划后开始着手改革 Master Plan。

1991 概念规划分三个阶段（1990—2000年、2000—2010年和2010—X年）提出了全域和中心地区的土地利用方案。为有效落实概念规划目标，新加坡改变了被动根据经审批的行动规划或项目实施方案修订 Master Plan 的模式，开始主动编制覆盖全域的发展指导规划（Development Guide Plan）。1993—1998年，市区重建局把全域划分为55个规划编制分区，陆续编制发展指导规划^②，完成后取代或补充既有的 Master Plan（图7）。发展指导规划悉数完成后，主管当局在区域层面进行整合调整，最后在国家层面拼合，成为新一版更详细的 Master Plan。

1.3.2 城市设计导则提升 Master Plan 管控精度

1991 概念规划力求“创造一个持久美丽和独特的亚洲城市”，该目标的提出离不开1980年代以来保护规划和城市

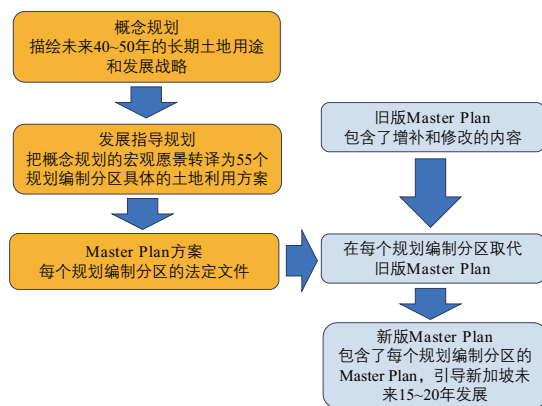


图7 发展指导规划与 Master Plan 的替代关系

资料来源：作者译自 <http://capacitybuildingunhabitat.org/wp-content/uploads/workshops/2017-urban-management-and-planning-for-african-city-leaders/Integrated%20Master%20Planning%20and%20Development.pdf> (p13)

① 指主管当局内部编制、不对外公开的规划。

② 每个规划编制分区人口约15万人，包含一个城镇中心。

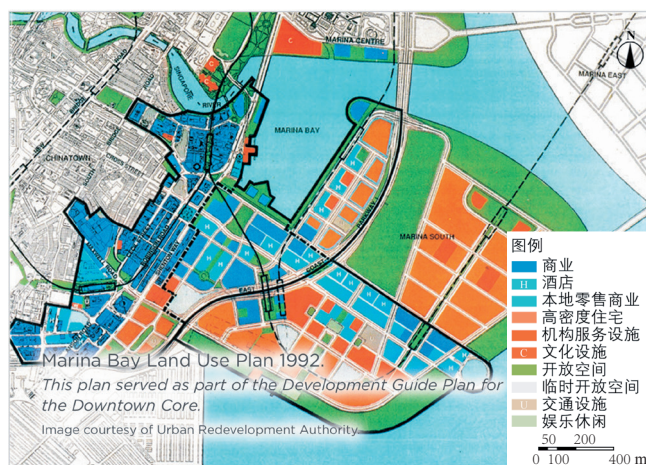
设计持续提升新加坡城市空间品质所奠定的基础。概念规划出台后,市区重建局继续编制了面向 2000 年及更长远未来的中心地区结构规划,在结构规划的基础上,一方面通过发布通告(circulars)的方式继续补充、修订中心地区城市设计导则;另一方面在城市设计研究的基础上,优化路网和地块大小以适应市场开发的需求,这些改进建议都被及时转化为中心地区发展指导规划,成为 Master Plan 的一部分(图 8)。

目前,中心地区被划分为 13 个片区,每个片区的城市设计意图被转化为城市设计导则(Urban Design Guidelines)^[8],以保护和加强各片区的特征。城市设计导则的具体形式是以通则表格明确需要管控的要素,包括地下室、一二层的用途、室外茶点区、建筑形式和高度、建筑界面、共墙开发要求、服务通道和停车位置、步行网络和公共空间、绿化、夜间照明等城市设计要求。

片区层面的城市设计研究成果一方面转化为 Master Plan 的用地布局和开发强度;另一方面整合到“特殊和详细控制规划”(SDCP: Special and Detailed Control Plans)中^[9],作为辅助 Master Plan 的非法定控制指引,最终在地块层面为土地销售招标条件拟定或规划许可决策提供参考,极大提升了 Master Plan 实施的管控精度。针对不同地区的现状特征和发展目标,特殊和详细控制规划的类型涵盖了城市设计导则、引导保护街区改扩建或重建的街坊规划(Street Block Plan)、针对不同等级保护区的保护导则(Conservation Guidelines)、步行与骑行设计指引(Walking and Cycling Design Guide)、私有公共空间设计导则(Design Guidelines for Privately Owned Public Spaces),以及有关公园和水体、建筑高度、屋顶绿化等要素的指引。

1.3.3 开发控制导则助力 Master Plan 有效实施

为了在城市开发中有效落实规划意图,新加坡政府还颁布了开发控制导则(Development Control Guidelines),包括住宅开发手册(Residential Handbooks)、非住宅开发手册(Non-Residential Handbooks)、容积率计算手册(Gross Floor Area Handbook),以通则式的规则对各类型建筑项目开发提出了具体要求^[10]。开发控制导则既是面向开发者使用的申请手册,有助其全面了解某类建筑项目的开发控制要求,也是面向主管当局使用的管理手册。市区重建局在考虑开发申请时,通常会以该手册中各种开发控制参数为依据,但同时也保留了偏离导则的自由裁量权。以商业建筑为例,控制参数包括容积率、建筑退线、建筑高度、地下空间、特殊和详细控制规划、城市设计要求等。开发控制导则的内容本质上是与 Master Plan 以及城市设计导则相互索引,同时不断适应变化的环境,针对不同建筑类型定期更新或补充管制要求,



注:该规划是中心地区发展指导规划的一部分。

图 8 滨海湾 1992 土地利用规划

资料来源:作者译自参考文献[5]

确保开发的规划意图转化为良好的结果,并有助于改善建筑环境。

1.3.4 迈向信息关联的动态一张图系统

1998 年,当 55 个规划编制分区的发展指导规划编制完成并整合为新一版 Master Plan 后,发展指导规划的历史使命也随之结束。此后,Master Plan 实现了全域一张图基础上的用途和开发强度管制,并且通过网页关联技术提供面向公众的动态查询和链接服务。

Master Plan 一张图系统是以“分层叠加”数据模式为主的信息系统,可以链接上位规划和相关规划,以 Master Plan 为核心提供全部规划信息,包括土地和房屋的财产信息与规划审批信息、保护区和保护建筑物、城市设计导则、停车场(可购买停车位的数量及价格、共享停车信息等)、私人居住物业、人口统计等。该系统真正实现了规划体系的双向透明化,既是对主管当局行使自由裁量权的监督,也是市场开发获取规划信息的信用基础。为了有效落实概念规划,新加坡把全域划分为 5 个区域,持续对 Master Plan 进行检讨和修订,先后形成了 2003、2008、2014、2019 四版 Master Plan。

2 Master Plan 管制内核分析

2.1 Master Plan 的管制技术

1958 Master Plan 建立了覆盖全岛的土地利用管制体系,形成了结构完整的区划技术。随后历经 60 余年的发展,Master Plan 在协调底线管控和适应现实发展需求的关系中不断优化制度建设,其中分区用途和开发容量是 Master Plan 的核心管控内容,为新加坡实现精细化城市开发管理发挥了重要的作用。

2.1.1 分区用途管制

1958 Master Plan 具有限制城市扩张、疏散中心地区人口和推动市区重建三大策略，相应划分了乡村地区、城镇地区、中心地区3个一级区以及26个二级区，中心地区进一步细分至三级区。《Master Plan 书面说明》(Master Plan Written Statement) 结合《1959 规划条例》和《用途分类条例》形成“分区—分类—分组”的用途管制体系。

首先，用途分类是把相同或相似性质的用途归为一类，同类用途之间的转换无须许可；不同类之间的用途转换则需要书面许可。例如餐厅和商店是不同类，两者之间的转换需要书面许可，无论其是否改变了建筑面积。餐厅类中包含的具体用途，如咖啡店、餐饮店、小吃店、自助餐厅和美食广场等则可以自由转换。

其次，用途分组依据经济价值归类，不同用途组的用途转换将导致土地价值变化。这为《1964 规划（修订）条例》引入开发费制度——即“土地涨价归公”奠定了基础^①。

在用途分类、分组的基础上，《Master Plan 书面说明》根据不同分区的规划目标及策略，规定其允许的用途。例如乡村地区、城镇地区、中心地区都包含住宅区，但是各自的规划策略相异，故允许的用途类和用途组也有所差别。中心地区的住宅区允许公寓、住宅式俱乐部等伴随高强度开发的用途，以推动市区重建；城镇地区的住宅区只允许低层的独立、半独立式住宅，以疏散中心地区人口；乡村地区的住宅区除了独立、半独立式住宅，还允许多排住宅和工人宿舍，以限制城市扩张和服务城市外围的工业园（图9）。

1958 Master Plan 三类图三个标准的用途管制规则是建立在差异性的分区发展目标以及管制主体分离的基础上。直至1980 Master Plan 依然采用图纸比例和精度不同的乡村地区图、城镇地区图、中心地区图、附加规划区图，但分区类型实现了全域统一^[11]。

1993 年以后，为促进经济发展，推动滨海湾开发更具活力，Master Plan 引入了“商住混合”“产业园”“白地”等新的分区类型，赋予用途管制更大的弹性^[12]。2003 Master Plan 根据产业对环境的影响程度，将生产类和生产配套服务类功能整合为“产业1类”“产业2类”“产业园”，并在此基础上新增“产业1类—白地”“产业2类—白地”“产业园—白地”三种分区。分区与用途的关系从“允许、特殊允许、禁止”演变为“主导、非主导、禁止”。后者更清晰地揭示了新加坡 Master Plan 分区的本质——分区的目的是“保护和促进主导用途所示的区域特征”^[13]。主导用途直接反映分区的

规划目标，应该受到保护和促进；鼓励非主导用途与主导用途混合，但前提是主导用途的舒适性或特征不受损害；非主导用途可进一步细分为辅助用途和非辅助用途；余下其他用途即为禁止用途。

一般而言，无论是主导用途还是非主导用途（表1），相关的开发活动只要符合分区的容积率、“特殊和详细控制规划”以及开发控制导则就能获得书面许可。对于非主导用途，主管当局已无须针对个案额外附加“特殊条件”，可直接参照开发控制导则的通则式管理规则。

以“产业园”非主导用途中的“工业食堂”为例，开发控制导则规定“产业园区”的工业食堂须满足以下条件：（1）服务对象主要是分区内的工人；（2）面积上限为700 m²或总建筑面积的5%，以较低者为准；（3）书面许可的有效期限不超过3年。这些条件旨在确保工业食堂不损害主导用途的舒适性或特征并且从属于主导用途^[14]。

2.1.2 开发容量管制

1958 Master Plan 基于人口总量和空间分布进行开发容量预测，每个规划管制区规定了最大人口规模、平均及最大居住密度、规划末期须落实的学校数量和社区建筑数量、开放空间面积以及商业开发单个项目的允许容积率。然而，随着新加坡在建国初期大规模推进公共住房建设、工业开发和市区重建，1958 Master Plan 以限制城市扩张为目标的开发容量管制逐渐失效^[15]，开发申请的容量管制由主管当局参考行动规划或公共部门编制的项目实施方案进行个案审批。

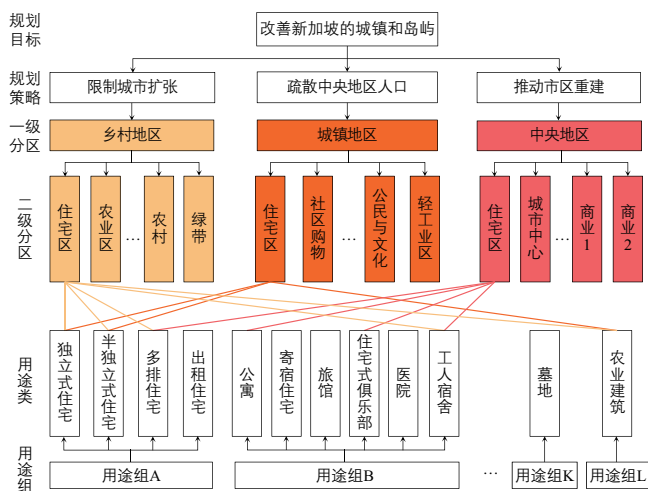


图9 1958—1963年 Master Plan “目标—分区—用途”的传导路径
资料来源：作者绘制

① 开发费征收的基本原则是：土地所有者只拥有1958 Master Plan所赋予的开发权，如果土地所有者通过书面许可获得突破1958 Master Plan的开发权益，则该土地所有者应将部分额外增益贡献给国家。

表 1 2019 Master Plan 各类分区的主导 / 非主导用途摘录

编号	分区	用途组和用途类		
1	住宅区	有地住宅区	主导用途	B1 用途组：独立住宅、半独立住宅、多排住宅、产权细分的有地住宅
		非有地住宅区	主导用途	B2 用途组：一般公寓、高级公寓、服务式公寓、员工宿舍、学生宿舍
			非主导用途（辅助用途）	A 用途组：商店、自助洗衣店
3	商业与住宅混合区	主导用途		B2 用途组：所有用途类
		非主导用途		A 用途组：所有用途类
		主导用途不得少于总建筑面积的 60%，并且非主导用途不得位于主导用途的上方		
4	商业区	主导用途		A 用途组：所有用途类
		主导用途不得少于总建筑面积的 60%		
6	白地	主导用途		A 用途组：所有用途类
				B2 用途组：一般公寓、高级公寓、服务式公寓
				C 用途组：酒店
7	产业园—白地	主导用途		D 用途组:核心媒体、电子商务、数据处理、研发、产品设计与开发、中央配送中心、实验室、工业培训、先进制造
			辅助用途	A 用途组：办公、医务室、会议室、陈列室
				E 用途组：托儿所、工业区食堂
		非主导用途	非辅助用途 *（白色用途）	A 用途组：商店、餐厅、办公、协会办公、陈列室、商业学校、健身中心 / 健身房、运动休闲建筑
				B2 用途组：一般公寓、高级公寓、服务式公寓
				C 用途组：酒店
				E 用途组：除礼拜场所、工人宿舍以外的所有用途类
14	医疗保健区	主导用途		A 用途组：私人医疗诊所、宠物商店、医务室
				C 用途组：综合诊所、疗养院、医院
		非主导用途（辅助用途）		A 用途组：商店、餐厅、办公
				B2 用途组：民宿
主导用途不得少于总建筑面积的 60%				
15	教育机构区	主导用途		B2 用途组：学生宿舍
				E 用途组：教育和机构用途
		非主导用途（辅助用途）		A 用途组：餐厅、商店、办公、私人医疗诊所
28	农业区	主导用途		H 用途组：农业
		非主导用途（辅助用途）		A 用途组：商店、餐厅、陈列室、办公
				D 用途组：轻工业建筑
				E 用途组：工人宿舍

注：* “产业园—白地”的非辅助用途不得超过总建筑面积的 $m\%$ ，并且在剩下的建筑面积中，主导用途不得少于 60%，辅助用途不得超过 40%。
 m 取决于分区的管控指标，例如对于“产业园—白地”^[40] 分区， $m=40$ 。
资料来源：作者根据新加坡《2019 Master Plan 书面说明》和开发控制导则整理

1993 年开始出现的发展指导规划取消了复杂的居住密度管制方式，统一采用最高容积率和最大建筑高度，在地块层面实施开发强度管制。但对于保留用地、公共设施用地、部分现状用地、重要地段的白地、有待编制详细规划的用地不作开发强度管制。开发强度的要求参见住宅开发手册或非住宅开发手册，由主管当局经过详细评估后基于

自由裁量权决定。

1998 Master Plan 引入奖励容积率（bonus plot ratio）^[16]，对于商业核心区、博物馆区等实施“基础容积率+奖励容积率=最高容积率”政策。2003 Master Plan 进一步引入激励容积率（incentive plot ratio），主管当局可以依据部长审批通过的规划指引，允许提升最高容积率。以上措施放宽了对容积

率的管制，为重点地区的项目开发和市区重建提供更大的弹性和激励^①。

2.2 Master Plan 与开发控制

Master Plan 明确规定了地块开发的法定规划要求，若突破规划要求，需履行严格的修订程序^②；但不同于美国区划依法获得的开发权利（as of right），Master Plan 没有直接赋予地块开发权，主管当局具有一定的自由裁量权来确定最终许可的规划条件。自由裁量权的授予一方面来自《Master Plan 书面说明》——用途管制规则中的有条件许可情形、开发强度管制的奖励政策，以及尚未规定容积率的地块，均可由主管当局根据相关指引和实际情况进行决策；另一方面来自规划法授予部长和主管当局一定的豁免权。根据规划法第 14 条^[17]，“经部长批准，主管当局可不依照 Master Plan 和相关指引，无条件或在其认为适当的条件下批准下列情形的开发申请，包括：（1）用于任何公共目的或提供任何公共事业服务的土地；（2）主管当局或有关当局正在进行规划、运输、保护研究的相关土地；（3）主管当局正在检讨相关土地的 Master Plan 规定；（4）主管当局认为申请中提出的开发与相邻土地上的开发不一致等情形”。以上制度设计进一步完善了 Master Plan 与开发控制的协调机制，有效维护了 Master Plan “一张图”的管控底线，从而使 Master Plan 更好地适应不可预测的市场变化和现实开发需求。

3 Master Plan 制度经验对我国详细规划的启示

3.1 适时选择全域管制的详细规划深度

新加坡国土面积 735.2 km²，与我国大城市的建成区面积相当。新加坡作为单层级政府，Master Plan 是唯一的法定规划，其诞生之初的编制目标便是实现全域用途管制。概念规划出现后，剥离了 Master Plan 发展蓝图的属性，并指引 Master Plan 修订；发展指导规划则是 Master Plan 修订过程中的过渡性产物，产生了 55 个规划编制分区，发展指导规划没有增加 Master Plan 的层级，与 Master Plan 是“你进我退”的替代性关系。经过近 6 年的编制，发展指导规划成果提升了 Master Plan 的精细度和可实施性，最后以拼装的方式蝶变出 1998 年的 Master Plan，实现了全域精度一致的“一张图”区划管控。

当前我国详细规划改革实践中，分层编制成为一个普遍

选择的着力点^[18]。然而，分层编制中单元划定的目的和单元规划的属性尚需辨思。详细规划分层编制改革应考虑与行政管理体制相衔接，一级规划对应一级主体。在高度城市化的地区，详细规划的编制应统一深度。其中，对于详细规划审批权集中在市一级的城市，可以参考新加坡的发展指导规划，以“编制单元”的方式推动详细规划更新修订，无须增加规划层级，以简化规划传导链条；对于详细规划审批权下放到区一级的城市，探索详细规划分层编制与分级审批改革相结合，市级政府审批单元规划，实行单元总量管控，赋权区级政府审批地块详细规划，更好地适应市场和现实的需求。在城市化程度不高的市县，详细规划编制可以参考新加坡 1958 Master Plan，在城镇开发边界以外的乡村地区、城镇开发边界以内的城镇地区、城市更新地区等采取差异性的管控标准，避免统一标准和深度带来编制效率低下和不适应性。基于规划空间对象的特征和规划权力配置，适当选择详细规划的编制深度和层级，是提升详细规划管制效率的主要经验。

3.2 构建“分区—分类—分组”的详细规划用途管制规则

新加坡在 1958 Master Plan 中移植英国用途管制规则，结合本土需求构建了“分区—分类—分组”用途管制体系。法定 Master Plan 规定了分区的类型，每个分区基于目标和用途兼容性可以有条件或无条件兼容相关用途，用途分组则对应开发费计算规则。尽管分区、分类、分组的具体类别及其规则在不同时期有所调整，但用途管制的结构和模式没有发生改变，反映出该体系具有强大的现实适应能力。

我国自然资源部 2020 年出台《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》，以总体规划分区（一级分区和二级分区）来表达主体功能定位和空间治理要求。建议地方城市在实践探索中衔接总体规划分区，根据自身特色进一步研究详细规划分区体系以实施全域用途分区管制。要构建详细规划分区体系，关键是把政策描述性的管制要求转译为具有行为约束力的分区管制规则，建立管制目标与管制要素的内在关联性，实现精细管理与弹性适应相平衡的目标。相较于传统控规的用地分类，分区具有开放性和规则化的特征。开放性体现在其传导深化总体规划主导功能意图的过程中，可以根据功能的互补与互动关系进行跨地类组合，同时还可以根据需要创设新的二级分区。规则化则是强调其针对特定的分区

① 例如 CBD 奖励计划与战略发展奖励计划两套容积率激励方案，旨在鼓励将建造年代较久（超过 20 年）、现阶段低效使用的商务楼宇转变为多用途开发项目，尤其是鼓励开发混合住宅和酒店，以引入居住人口，促进 CBD 的高质量更新。

② 如果开发提案涉及 Master Plan 修订，则 Master Plan 修订须由部长审批，在提交审批前主管当局要组织公示，针对反对意见可以举行公共质询或其他听证方式。

类型确立了具有普遍约束和自动执行的行事规范。

与“一事一例”的个案式控规相比，详细规划分区规则属于通则式管理标准，地方城市需要加强研究各类用途的外部性和兼容性，针对各类分区的发展目标制定明确的用途管制规则，例如用途混合的面积比例、用途的空间布局要求、用途的绩效标准等，为规划许可阶段的用途管制提供清晰依据，同时也赋予规划管理机构一定的自由裁量空间以适应现实项目的开发需要^[19]。

3.3 协调详细规划与规划实施管理的关系

新加坡通过制度设计为 Master Plan 实施留出与现实需求相衔接的接口。首先，规划法赋权主管当局可随时提出其认为应整体开发或重新开发的规划提案，经部长审批后即可补充或变更 Master Plan。其次，针对私人自主开发模式，设定许可并联审批程序减缓 Master Plan 修订对私人开发方案实施的延误影响^[20]；针对市场开发模式，主管当局编制招标文件时可以依据 Master Plan 与“特殊和详细控制规划”继续深化细化规划设计条件。招标文件条款还允许中标者提交的方案在实现规划目标的前提下偏离“特殊和详细控制规划”要求，该项权利为规划实施阶段采纳更具创造性或更切合开发现实的设计方案提供了机会。

我国与新加坡类似，规划实施管理的主要工具是规划许可证制度。在发放许可证之前，核心的环节包括项目实施方案编制以及土地出让条件拟定。在城市更新背景下，更新项目实施方案是自下而上的行动规划，同时也是利益相关方经过利益博弈和平衡后形成共识的集体选择。如何协调更新项目的实施方案与详细规划，是当前更新管理制度面临的现实挑战。例如广州近期颁布政策，提出城市更新项目改造实施方案与详细规划调整方案实行同步推进，并联审批^①。深圳则明确城市更新单元规划是城市更新项目实施的规划依据，城市更新单元规划经批准后视为已完成法定图则相应内容的修改或者编制^②。两地的制度探索实践反映了在存量更新时代，规划制度需要高度重视详细规划与城市更新规划等行动规划的衔接关系，在确保详细规划底线管控的基础上，通过规划编审程序的优化，提升详细规划适应更新需求的管控能力。

在土地出让阶段，控规确定的地块位置、使用性质、开发强度等规划条件是土地出让的依据，但控规编制和土地出

让是两个相对独立的环节。土地出让往往处于开发目标和意向比较明确的阶段，此时规划管理部门可以就项目开发提出更加具体的管控要求，并且把城市设计导则落实为出让地块的设计管控要素，纳入土地出让合同确保城市设计要求得以实施。同时，城市设计导则还可以在土地出让后、建设工程规划许可证颁布前成为政府与建设方谈判与协调的起点。广州琶洲正是通过“地区城市总设计师”制度实现了建筑设计方案与城市设计导则要求的互动性调整，有效增加了城市公共空间的面积和公益性配套设施，促进了空间环境品质的创新和提升^[21]。建议相关制度的探索可通过规范性文件的制定进一步推广经验，助力详细规划在实施过程中实现高品质的空间环境。

3.4 健全土地增值收益机制

新加坡 Master Plan 不但是开发许可的法定依据，也是计算土地增值收益的历史保障基准。主管机构对因规划许可而增加物业价值的开发项目征收“土地改良费”（LBC: Land Betterment Charge）^③，实现土地增值收益还原。土地改良费的算法遵循开发费的计算规则，即：

$$\text{开发费} = \text{开发上限} - \text{开发基准} - \text{开发费豁免}$$

其中开发上限指获得规划许可或保育许可的拟议开发活动的价值，开发基准指已批准开发的开发价值（基于已批准的用途和开发强度），开发费豁免指场地历史保障基准和开发基准之间的差值，其中历史保障基准只适用于已批准的价值均小于 1958、1980 和 2003 年 Master Plan 的基准价值。

土地改良费针对不同区位和用途组，每半年根据市场价值进行评估调整，顺应市场发展趋势^[22]。例如某类用途交易活跃，会相应调高该用途的开发费；“白地”在使用阶段可以根据需要自由改变混合用途和用途比例而无须交纳土地溢价，从而享有较高的建设透明度和较强的投资确定性。

我国与新加坡类似，同样建立了土地出让制度，改变土地使用权出让合同的情形主要通过补缴土地出让金实现土地增值收益还原。在存量更新的背景下，如深圳等城市还根据棚户区改造、留用地项目、拆除重建类更新项目区分地价测算规则。但由于部门分治的历史原因，我国规划许可的用途和地价测算的用途一直没有建立明确的对应关系，这导致用途转变的地价计算标准不够清晰，加之控制性详细规划与产权人开发权益的关系在法律上也未廓清，在一定程度上影响

① 具体见《广州市黄埔区、广州开发区关于实施城市更新行动推进城市高质量发展的若干措施》（2023.3.28）以及《广州市工程建设项目审批改革试点工作领导小组办公室关于印发优化城中村全面改造项目审批流程的通知》（2023.6.16）。

② 具体见《深圳经济特区城市更新条例》（2020.12.30）第二十一条。

③ 自 2022 年 8 月 1 日起，新的土地改良费（LBC）取代了之前分别由新加坡土地管理局和市区重建局管理的土地溢价（DP）、开发费（DC）和临时开发费（TDL），统一由土地管理局管理。

自主更新的积极性。此外，新加坡实现土地增值收益的主要渠道是物业税，我国未来健全土地增值收益机制尚需与税收制度改革相结合。

4 结语

新加坡规划制度移植自英国 1940 年代的发展规划和规划许可制度，此后结合本土发展不断调适和创新。随着概念规划的出现，新加坡的 Master Plan 剥离了发展蓝图的属性，但保留并强化了发展规划的土地利用区划特征，既是权属人开发权益的法定保障，又是政府落实规划目标的实施工具，还是约束规划管理机构与开发主体行为的共同法律准绳，以开放透明的信息共享为市场开发提供明确预期和信心保障。与此同时，新加坡通过规划法赋予规划管理机构一定的自由裁量权，在许可阶段酌情应变，推动公共项目快速实施并容纳开发阶段的创新性，配合城市设计导则为塑造新加坡高品质的城市空间发挥重要作用。尽管新加坡与我国在法律制度、空间尺度等方面存在较大差异，但在城市层面的发展逻辑、土地管理制度、规划实施工具上具有较大的相似性。当前我国正在探索详细规划的改革路径，研究新加坡 Master Plan 的演进经验对完善我国详细规划的规制技术和实施制度具有较大的启示意义。UPI

- [16] Master plan written statement[S]. Republic of Singapore, 1998.
- [17] Planning Act 1998[EB/OL]. Singapore Statutes Online. (1998-12-15)[2022-10-05]. <https://sso.agc.gov.sg/Act-Rev/PA1998/Published/20211231?DocDate=19981215>.
- [18] 自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知[S]. 中华人民共和国自然资源部. (2023-03-23)[2023-08-24]. http://gi.mnr.gov.cn/202303/t20230324_2779294.html.
- [19] 戚冬瑾, 周剑云, 李贤, 等. 国土空间详细规划分区用途管制研究[J]. 城市规划, 2022, 42(7): 87-95.
- [20] Handbook on planning applications[R]. Development Control Division, Public Works Department, Ministry of National Development Singapore, 1978.
- [21] 孙一民. 中观尺度的城市大型工程项目的科学营建——关于总设计师制度的思考[J]. 当代建筑, 2022(5): 19-23.
- [22] Land betterment charge[EB/OL]. Singapore Land Authority. (2022-07-05)[2023-08-17]. <https://www.sla.gov.sg/properties/land-sales-and-lease-management/lease-management>.

(本文编辑：张伟娴)

参考文献

- [1] 张尚武. “国土空间详细规划编制探索与创新实践”学术笔谈（详细规划：从指导开发建设走向管理空间使用）[J]. 城市规划学刊, 2023(2): 2.
- [2] Ground breaking: 60 years of national development in Singapore[EB/OL]. Ministry of National Development Singapore. (2019-09-22)[2023-08-21]. <https://www.clc.gov.sg/research-publications/publications/books/view/groundbreaking-60-years-of-national-development-in-singapore>.
- [3] Master plan written statement[Z]. Colony of Singapore. 1958.
- [4] Annual report 1961[R]. Housing & Development Board Singapore, 1961.
- [5] Urban redevelopment: from urban squalor to global city[R]. Centre for Liveable Cities (CLC), Singapore, 2016.
- [6] LEE K. Regulating design in Singapore: a survey of the Government Land Sales (GLS) programme[J]. Environment and planning c: government and policy, 2010, 28: 145-164.
- [7] Chronicle of sale sites[Z]. Urban Redevelopment Authority. 1983.
- [8] Urban design[EB/OL]. Urban Redevelopment Authority. (2022-06-03)[2023-08-21]. <https://www.uragov.sg/Corporate/Guidelines/Urban-Design>.
- [9] Control plans[EB/OL]. Urban Redevelopment Authority. [2023-08-21]. <https://www.uragov.sg/maps/index.html?service=CTRLPLAN>.
- [10] Development control [EB/OL]. Urban Redevelopment Authority. [2023-08-21]. <https://www.uragov.sg/Corporate/Guidelines/Development-Control>.
- [11] Master plan written statement[S]. Republic of Singapore, 1980.
- [12] Master plan written statement[S]. Republic of Singapore, 1993.
- [13] Master plan written statement[S]. Republic of Singapore, 2003.
- [14] Non-residential handbooks[EB/OL]. Urban Redevelopment Authority. [2023-07-05]. <https://www.uragov.sg/Corporate/Guidelines/Development-Control/Non-Residential>.
- [15] Annual report of The Planning Department for 1962[R]. State of Singapore, 1962.