

香港与大阪城市规划管制制度比较研究

李方誉

香港城市大学, 中国 香港 999077

DOI:10.61369/UAID.2025020023

摘要：为深入探讨高密度城市在不同制度背景下的空间治理策略，本文以香港与大阪为研究对象，梳理两地城市规划管制制度的演化脉络与实践特征。研究发现香港依托法定图则与刚性审批流程构建出高度集权的管制体系，强调空间秩序与土地效率；大阪则通过用途地域制度与地区计画形成多层级协商机制，突出弹性调控与社会参与。在用地规制、开发强度控制及空间形态管理等方面，两地分别体现了技术主导与协同治理的制度逻辑。

关键词：城市规划；香港；大阪

A Comparative Study of Urban Planning Control Systems in Hong Kong and Osaka

Li Fangyu

City University of Hong Kong, Hong Kong, China 999077

Abstract： In order to explore the spatial governance strategies of high-density cities under different institutional backgrounds, this paper takes Hong Kong and Osaka as the objects of study, and analyzes the evolution and practical characteristics of the urban planning control systems of the two places. The study finds that Hong Kong has built a highly centralized control system based on statutory plans and rigid approval processes, emphasizing spatial order and land efficiency, while Osaka has formed a multi-level consultation mechanism through the use of territorial system and district plans, highlighting flexible regulation and social participation. In terms of land use regulation, development intensity control and spatial form management, the two places reflect the institutional logic of technology-led and collaborative governance respectively.

Keywords： urban planning; Hong Kong; Osaka

引言

香港与大阪作为东亚高密度城市代表，规划制度在法定层级、管制权限与实施手段上展现出鲜明差异。本研究通过比较分析两地规划体系架构与执行机制，揭示制度逻辑背后的治理理念与发展取向，为高密度城市实现功能有序、形态协调与治理高效提供经验借鉴与制度启示。

一、城市规划管制背景

（一）规划管制发展历程

香港的城市规划制度起源于20世纪初的英殖时期，1991年修订后规划程序法治化并强化公众参与机制，形成以“法定图则+监管性条文”为核心的高度行政主导模式。反观大阪的城市管制体系深植于1968年《都市计划法》，延续战后日本城市复建的“用途地域制”传统，形成国家法律框架下地方政府编制、民间广泛参与的柔性规划体系。

（二）社会经济发展特征

香港作为国际金融中心，经济结构高度服务化，超过九成就

业集中于第三产业，土地资源极度有限，人口密度高达6830人/平方公里，致使规划管制高度依赖行政主导以压缩开发节奏与规范空间利用^[1]。大阪作为日本第二大都市，产业结构由传统制造业逐步转向服务经济，同时面临严重的人口老龄化与区域收缩问题。

（三）空间结构演变规律

香港的空间结构演变深受地形约束与行政引导共同作用^[2]。从战后至今，城市呈现“轴向带状”拓展模式，最初以维多利亚港两岸为核心发展带，后经铁路主导的“新市镇”政策向新界北部延伸，形成中环—九龙—沙田的多节点线性结构（详见图1）。大阪则以“多中心放射状”结构为特征，早期以梅田、难

作者简介：李方誉（2000.06-），男，汉族，湖北武汉人，硕士在读，建造管理专业。

波、天王寺等核心为依托，结合放射状轨道交通网络，自然扩展至外围居住组团。

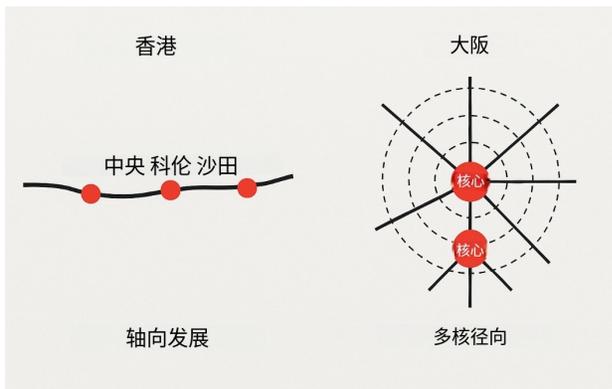


图1 香港与大阪城市空间结构模式对比

二、规划管制体系架构

（一）法定规划层级

香港的城市规划体系以《城市规划条例》为法定依据，规划体系由“法定图则”（包括分区计划大纲图与分区计划图）与《香港规划标准与准则》共同构成。分区计划图细化至地块尺度，对用途、建筑高度、地积比率等均有强制性规定，是开发审批的核心依据。大阪则依据《都市计划法》构建出“国家—都道府县—市町村”三级规划架构，核心包括都市计划区域划定、用途地域制度、地区计划与景观计划等层级。都市计划由地方政府主导编制，但需要获得国家或府级批准，体现出“分级制定—垂直审查”的协作治理模式。

（二）管制权限划分

香港的规划管制权限高度集中于城市规划委员会，由发展局统筹、规划署执行，整体体现“行政主导—技术支撑”的垂直管理体系^[3]。城市规划委员会具有法定制图权，涵盖图则拟定、修改、申述处理与批准环节，决策具备最终行政效力。相较之下，大阪市在《都市计划法》框架下采取“多层次协作治理”模式，管制权限在国家、府（即大阪府）与市三级政府之间分层配置。

（三）部门职责配置

香港的城市规划体系由发展局统筹规划政策方向，规划署作为技术主责部门，负责法定图则编制、土地用途研究、发展审查及公众咨询程序；城市规划委员会则为半独立审议机构，由官方与非官方成员共同组成，行使图则审议、申述处理及规划申请裁决权。地政总署负责土地批租与契约管理，屋宇署负责建筑图则审批与建造监管，反映出香港在“规划—建设—管理”三段式流程中的职能分化与分权协同。

大阪的规划管控体系更趋“职能整合与地方嵌入”，大阪市都市整备局下设都市计划部、建筑企画部、再生推进部等专业分支，全面承担用途划定、开发审查与城市更新的全流程职责。建筑审查、景观设计、老旧街区改造等职能通过“地区计画委员会”等形式与社区组织密切协作，强化了部门间的横向协同与地方参与机制。

（四）决策机制设计

香港的城市规划决策机制以行政集中为核心，主要由城市规划委员会主导决策程序，决策流程包含规划草图公布、公众申述、审议听证及图则核准四个阶段。委员会由政府官员及非官方专业人士组成，兼具政策导向与技术判断能力。规划署作为执行机构，提供技术支撑并协调跨部门意见。公众参与虽制度化，但在实务中受限于技术壁垒与申述门槛，导致民意表达较为形式化。

大阪采用“地方主导+协商共治”式决策架构，都市计划由大阪市政府主导拟订，并经市议会审议后上报大阪府核准，涉及大型项目时还需报请国土交通省复核，规划过程中广泛引入公众参与、专家咨询与社区协商机制。

三、管制实施手段评析

（一）用地功能规制

两地制度在“刚性集中”与“弹性分层”之间形成鲜明对比，折射出不同城市在空间治理理念上的根本差异，详见表1。

表1 香港与大阪用地功能规制体系对比

指标维度	香港	大阪
法定依据	《城市规划条例》	《都市计划法》
用地分类体系	分区计划图（用途注明）	用途地域制（12类地域）
管控机制	三级用途审批（总许可/附条件/不准）	功能导向+建筑参数控制
灵活性与弹性	弹性有限，依赖申述及改图程序	地区计画可微调，鼓励社区参与
应对复合功能能力	弱（如棕地难以快速转型）	强（允许用途兼容与缓冲地域设定）

香港的用地功能规制主要依托《分区计划图》及其“用途注明”，将城市土地划分为住宅、商业、工业、绿化、政府/机构/社区等类别，具有明确的法定约束力。规划图则中进一步细分为“总允许用途”“附条件允许用途”与“不准用途”，通过分级设限强化对空间使用的管理。

大阪则依托《用途地域制度》，将城市划分为12类用途地域，以功能导向与生活环境为核心进行划定^[4]。用途地域决定了地块可建设用途、建筑面积比与高度限制，并结合“地区计划”与“景观计划”在局部层面进行微调，实现“框架管制+局部优化”的双重机制。这种制度设计更加强调居住环境保护与功能协调，但在应对高密度开发与土地再利用方面则相对保守。

（二）开发强度控制

香港的开发强度控制制度以“地积比率+建筑高度限制”为核心，通过《分区计划图》和《建筑物（规划）规例》实施三维度复合式规制^[5]。地积比一般按地块功能设定固定上限，同时辅以街道宽度、阴影影响等要求控制建筑高度，体现出“密度—高度—形态”联动的刚性管理模式。为引导空间优化，香港部分区域推行“可转让地积比”制度，允许开发商将未用足的开发权利转移至其他地块集中开发，提升土地价值与空间效率。

大阪的开发强度控制依托于用途地域内设定的“建筑容积率

+建筑覆盖率”双重参数体系。FAR控制建筑体积总量，覆盖率限制建筑占地面积，二者协同调控城市密度与绿地比^[6]。大阪采用“对角斜线高度限制”与“太阳采光角控制”，强化居住舒适性与街区通风环境。相比之下，开发强度控制制度更偏向于保护环境与居民权益，开发弹性受限。

（三）空间形态管理

香港的空间形态管理以“街道投影控制、建筑高度规限及法定图则用途分区”三位一体构建了严格的空间秩序导向。《建筑物（规划）规例》明确规定了建筑物对街道的投影宽度、前后空地及街角倒角等技术标准，通过限制地块在三维空间中的扩展路径，以保障街道景观通透性与步行环境安全^[7]。

相较之下，大阪在空间形态管理中更加强调建筑群体关系与环境协调性，采用“对角线斜面限制”控制建筑体量向上扩展，确保采光权与视觉通透。在“景观计划”制度下引导建筑色彩、高度协调与街角空间设计，构建连续、协调的城市界面。

（四）审批流程运作

香港的城市规划审批流程具有高度法定化特征，由城市规划委员会（TPB）主导，规划署负责技术支撑与程序执行^[8]。以《城市规划条例》为依托，所有涉及地带用途变更、发展项目

申请及地积比率豁免的事项，均需提交委员会审议，并依法经过公示、公众申述与听证三个阶段，整个流程周期较长，程序刚性较强。

大阪的审批体系则体现出“行政分层+社区协商”的柔性机制^[9]。依据《都市计划法》，普通开发项目由市政府下设的都市整备局内部处理，流程包括用途核准、建筑许可、环境评估及社区说明会等环节，部分重大开发需经大阪府或中央政府核备。审批机制突出分级授权与项目类型分类，流程灵活度较高，在“地区计划”中引入地方代表协商机制，提升了项目适配性与公众接受度^[10]。

四、结论

香港与大阪在城市规划管制制度上的差异，体现了不同治理传统、土地制度与社会参与机制下的空间治理策略选择。管制体系从法律架构到实施手段，分别构建出以效率统摄与以协调为本的制度逻辑。未来研究可进一步关注制度嵌入的历史路径依赖与治理文化对城市更新成效的中长期影响，为高密度城市的空间治理提供更具普适性的理论框架与实践路径。

参考文献

- [1] 毕琳琳. 城市规划公众参与法律制度研究——美德两国比较分析 [J]. 世界农业, 2014(9): 67-71+195.
- [2] 陆冠尧, 朱玉碧, 潘科. 国外及中国台湾地区土地用途管制制度研究比较 [J]. 中国农学通报, 2005, 21(8): 452-455+425.
- [3] 欧阳青东, 彭洁, 陈雨花. 中美商业银行跨区域经营及管制制度变迁比较研究 [J]. 南方金融, 2012(8): 36-40+63.
- [4] 陆冠尧, 潘科. 国外及台湾地区土地用途管制制度研究比较 [J]. 广东土地科学, 2005, 4(2): 43-47.
- [5] 王凯, 蒲春玲, 王婷. 阜康市城市规划与土地利用总体规划协调研究 [J]. 农村经济与科技, 2014, 25(3): 141-144+134.
- [6] 吕红亮, 周霞, 刘贵利. 城市规划与环境规划空间管制协同策略研究 [J]. 环境保护科学, 2016, 42(1): 7-11.
- [7] 许欢, 汤黎明. 经济全球化流动空间下城市规划弹性管制研究——以容积率为例 [J]. 住宅与房地产, 2018(2X): 87-88.
- [8] 沈莉. 城市规划与环境规划空间管制协同策略探析 [J]. 城市地理, 2016(11X): 11-11.
- [9] 黄舒城, 陈萍, 谢华. 探讨城市规划与环境规划空间管制的协同策略 [J]. 环境保护与循环经济, 2019, 39(8): 48-50.
- [10] 施国君. 城市规划设计中生态城市规划研究 [J]. 中文科技期刊数据库(引文版)工程技术, 2025(2): 085-088.