

国土空间规划体系下的控制性详细规划设计分析

江本川

(安徽中汇规划勘测设计研究院股份有限公司, 安徽 合肥 230000)

【摘要】随着经济的迅猛发展,城市空间发生了较大的改变,同时,由于经济体制不够完善,控规的发展也逐渐暴露出了许多问题。随着中央关于建立国土空间规划体系的意见,推动了规划体系的变革,在此背景下,控制性详细规划的编制成为一个重要的研究课题。本文重点探讨了在国土空间规划体系下控制性详细规划设计分析。

【关键词】国土空间规划体系;控制性详细规划;设计

在新时期,国土空间规划面临着重大变革,对控制性详细规划工作提出了更高的要求。为了保证国土空间规划水平,就必须提高控制性详细规划质量,而控制性详细规划质量的高低与其编制体系是否完善、科学有关。因此,立足于国土空间规划的新要求,必须加强控制性详细规划编制体系的优化与改革,使控制性详细规划的功能和价值得以充分发挥。因而,本文对控制性详细规划的编制体系进行深入的探讨。

一、国土空间规划体系下控制性详细规划编制的必要性

随着我国经济社会的飞速发展,我国城镇建设正处在一个重要的转型时期,在注重经济与城镇化建设的同时,我国对生态环境保护也给予了高度的关注。而在我国大力走可持续发展道路的过程中,我国需要更为合理地强化国土空间的规划工作。而以往国土空间规划调整往往是动态调整与变动的,相关指标设计也不够科学,国土空间规划弹性空间严重不足,不能与城市总体规划有效衔接,进而长期发展下来不能满足城市化发展的客观需要。而发展至今,我国对国土空间规划的要求越来越高,在对国土空间规划体系改革与发展的不断探索中,在功能定位、治理与管控等方面都有很大的适应性变化,这就意味着,这也决定了新时期我国需要更为细化控制国土空间规划工作,合理定位不同土地的功能,这对于全面提升国土空间规划质量而言无疑是极大的挑战。而控制性详细规划编制以一种收紧的模式来强化国土空间规划质量,无疑符合我国新时期发展的需要,是十分有必要的^[1]。

二、国土空间规划体系下控制性详细规划编制的基本内容

国土空间规划体系下控制性详细规划编制的基本内容具有极强的针对性。在实际规划中,应统筹编制土地利用性质及兼容性等用地功能控制规划,并对容积率、建筑高度、建筑密度、绿地率等土地指标做系统的规划,同时合理规划基础设施、公共服务设施、公共安全设施的用地规模、范围和具体控制要求,以及合理化规划与控制地下管线等。此外,还需要对基础设施用地的控制界线、各类绿地范围的控制线、历史文化街区和历史建筑的保护范围界线、地表水体保护和控制的地域界线等进行综合控制。

在具体的规划编制过程中,对于大型城市,控制性详细规划的编制要立足于地方发展的实际情况,对城市的空间布局 and 具体规划管理要求进行综合考虑,并根据所在社区的重要边界和城乡建设需求,对建设用地进行细化划分,将其规划为多个可以控制的小单元,然后进行针对性的单元规划。而对于城镇来说,编制控制性详细规划时,应根据客观建设与发展需求,合理控制其需求与指标。对于规划体量较小的控制性详细规划内容,则可以设定规划控制要求和具体的指标,并可以与城镇国土空间总体规划编制有机结合,提高规划合理性。

三、控制性详细规划的现状问题

(一) 规划导向的问题

控规在城镇化进程中发挥着不可替代的作用,尽管运用控规可以有效布局与管控城镇建设用地空间,但其本身也存在一定的局限性,如对非建设用地的管控存在诸多不足,无法实现精细化管控。此外,作为

一种规划，控规只注重纵向统筹，缺少与其他部门的横向衔接，并且因为不同的部门有着不同的发展目标，容易导致部门之间的管理与控制权力重叠^[2]。

（二）规划传导问题

对于城市国土空间总体规划编制而言，编制完成后，要上报审批，但在进行审批时，审批周期较长，如果审批没有通过，还需要进行修改，直至审批通过，这个环节需要花费较长的时间，但是城市的发展日新月异，待总体规划批准后，可能与现有的城市发展形势出现不适应的情况，这也导致了在后续的工作中需要对总体规划作出相应的调整。其次，在总体规划中，对于规划建设用地的范围与规模没有明确的标准，仅仅只是划定了一个范围线，这不利于下一层级的控规编制范围的划定，缺乏整体统筹，在一定程度上影响不同片区控规之间的连接。

（三）技术标准的问题

现阶段，我国坚持多规合一的理念，已经对国土空间规划全面铺开编制，相应的指标体系等内容将会制定出新的标准，今后的标准的制定也将延续现行标准，但并非完全没有保留，而是与多规合一的技术标准体系相结合。此外，现行城市建设体系标准还不够完善，难以适应全域全要素国土空间详细规划编制。同时，在控制指标的确定上也存在主观臆断与随意性，缺乏科学性。

（四）更新调整的问题

因为城市对于发展的可能性把控存在一定的难度，因而一些城市常常存在着控规还未审批通过就先行使用，或者是编制还未完成就开始使用的现象。而且就算控规在后期审批通过，但是需要对其中的某些内容进行优化，由于修改的过程比较繁琐，导致部分城市出现了一边编制一边使用等问题，这些问题的出现在一定程度削弱了控规的严肃性。

（五）控规的属性问题

城市规划与其他可以盈利的行业不同，就其属性来说，城市规划具有一定的公共属性，是政府对城市进行管理的一种必不可少的工具。但是就目前的情况看来，编制控规的单位并不认识到这一点，所以在编制控规时，不能站在城市管理角度去考虑控规应该具有的公共属性和所要体现的公共利益，这就导致了其在城市发展决策中缺乏科学性，在实施过程中也会遇到一些困难。特别是目前，城市管理部门在审批城市发展规划时，只注重审批结果，而忽视

了对规划的研究，这就造成了当城市出现问题时，无法采取有效措施来解决问题，导致规划不切合实际，与管理严重脱节^[3]。

上述情况表明，控规在实施过程中存在着诸多不足之处。此外，控规在信息化方面 also 存在着很多问题，比如在信息共享程度方面，土地利用规划信息共享水平比较高，但规划信息共享程度不高，从当前的发展来看，大部分城市都没有构建完善的信息平台来管理规划数据，也没有构建完整的数据库来统计数据，甚至连数据库都不存在，这样就只能依靠个人来编制规划方案，这就增加了工作量，在一定程度上降低了工作效率。现在是多规合一的时代，在这样的大背景下，编制手段的更新也就变得越来越重要，不能只局限于 PS 等软件的使用，而是需要将多规合一的内容和编制内容有机地结合起来，有效提高控制性详细规划的科学性。

四、国土空间规划体系下控制性详细规划思路

基于新时代的发展需求，在国土空间规划体系下进行控制性详细规划编制思路需要考虑如下问题。

（一）推进上位规划的传导与落实

从客观实际需求出发，积极推动上位规划的传导和落实，除系统地开展分区规划与街区控制性详细规划编制之外，还应有针对性地推进街区引导工作，以达到更好的融合效果。在推进相关工作的过程中，需要认真传导国土空间总体规划方案，对于规划编制的规模、空间规模和质量等方面的需要进行针对性的分析与总结，并对上位规划的总体发展方向进行细致的分析与总结，然后在落实过程中尊重区域特征，积极推进同各个治理主体的精准对接。在具体实施过程中，街区指引需要加强对客观情况的梳理，然后对其进行综合评价，设置量化指标，优化设施建设传导机制，并对刚性需求和不确定的弹性需求进行针对性设定，规划弹性的指标。同时也要对综合化的非量化指标进行全面规划，对其意图进行系统传导，并进行二次核对，提升控制性详细规划落地的合理性。通过这种良性的结合，最终实现规划传导目标，提升国土空间的利用效率^[4]。

（二）强化国土空间规划信息化平台建设

在我国国土空间规划工作中，需要进一步提高信息化平台建设的支撑作用，在控制详细规划多规合一的基础上，深入挖掘大数据资源，充分利用物联网、云计算、大数据、5G 等先进技术，全面提高规划编制与管理的信息化水平，实现控制性详细规划与信息

化的深度结合,形成更具体的体系性规划机制。同时,通过收集整理大数据,将已获得的基础数据纳入规划数据库,为控制性详细规划编制及相关管理工作提供数据与信息支撑。此外,还可考虑将已批准的控制性详细规划上载到信息平台,为后续工作提供便利,使控制性详细规划编制工作的信息化程度不断提高,数据信息更加标准化。另外,我国还需要根据实际需求,进一步编制系统完善的控制性详细规划数据化平台标准文件和管理办法,支撑信息化管理工作的开展,确保国土空间规划信息化平台的合理运行。

(三) 打造综合实施的控制性详细规划编制

为了保证在国土空间规划体系下编制控制性详细规划的质量,应建立综合实施的控制性详细规划编制。在具体实施过程中,要加强整体层面的规划编制,将多规合一和全要素管理有机地结合起来,对规划内容进行整合,形成科学的行业技术规范,并据此建立管控要素库,设置管控指标,为控制性详细规划编制工作提供帮助。与此同时,在综合项目规划编制过程中,要加强编制工作的精细化水平,在坚持和谐发展的前提下,丰富主体参与的深度与广度,通过多方主体的融入,探索满足多方利益诉求的规划编制方案,制定出最优的控制性详细规划,满足用地需求。另外,在编制重点项目时,要立足于全局,基于发展规律,对国土空间进行分层控制,实施针对性审批,细化用地界线,只有这样才能提高规划编制的效率。

(四) 以信息平台为基础,探索优化控规动态保护机制

在之前的内容中谈到控规是一种法定规划,若是审批通过,就具有法律意义,若是要对其进行修改,就必须经过法定程序,在这种形势下,让控规在一定程度上具有严肃性。但是,也应该注意到,控规的性质使得规划很难适应城市不断变化的发展,加之对控规进行调整的繁琐也让部门在对控规进行审批时,积极性不高,而控规的编写热情却很高,这就导致了在规划执行过程中,很容易出现一些违法行为,破坏了控规的严肃性。目前,国土空间规划信息平台正在逐步完善,根据中央提出的相关要求,规划的建立需要对编制的全过程实行全程的跟踪,以保证编制的有据可依。如果有城市还没有建立起监督信息系统,则必须要求其采取人工留痕制度,保证规划管理可查询。目前,我国正处于信息化、数字化快速发展的时代,信息技术与规划审批相结合,将使规划审批工

作更加规范、公开。因此,为了使规划审批更加透明,需要多部门合作,实现信息共享,以此为基础,利用此平台将城市安全、文化遗产等信息进行整合,将规划修改的必需性建议以及各部门的意见利用平台进行发送,各个与之相关的部门也可以利用此平台将本部门的意见进行快速的反馈,通过这种方式可以在最短的时间获取各方的反馈结果,提高工作效率。通过建立基础信息平台可以更加适应当前发展的需求,并且在一定程度上可以提高控规调整的效率,促进城市建设的发展^[5]。

(五) 不断强化相关技术方案和专题的研究

国土空间规划部门在开展工作时,应将大数据技术应用于其中,利用此技术对数据资源进行监督和管理,加大数据处理等投入,提高数据分析能力,更好地分析国土数据,进而优化规划方案。此外,加大对大数据有关技术的研究探讨和研发,在此基础上,坚持多规合一的理念,不断地完善信息平台,使其更加完善、科学。通过完善信息平台强化对数据的支撑,进一步提高国土空间规划工作效率,为国土空间规划工作提供技术支持。

结论:

现阶段,国土空间规划的工作重点仍然是总体规划,因为总体规划在实际发展中具有比较明显的优势,其各项指导和配套文件也较为完善。未来,随着各层级国土空间规划的审批和实施,在新的总体规划下,需要开展新的控规编制。

参考文献:

- [1] 王瑒,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,2020,405(1):85-91.
- [2] 程东梅.浅析国土空间规划视角下控制性详细规划编制要点[J].华东科技:综合,2020(7):2.
- [3] 本刊编辑部.“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.
- [4] 曹根榕,顾朝林,陈乐琳.基于“三调”图斑数据的国土空间规划编制方法探索[J].经济地理,2022,42(02):1-10.
- [5] 杨燕芹,李满喜.资源型地区转型发展背景下省级国土空间规划编制思路分析——以山西省为例[J].华北自然资源,2021(06):108-111.