

浅析规划设计人员在片区开发中的作用

傅利斌

(中铁十二局集团有限公司)

【摘要】伴随着时代的发展,片区开发作为践行新型城镇化理念的一类具有中国特色的大型投资项目,挑战和机遇并存。文章主要探讨规划设计人员如何在片区开发过程中推动高质量发展。首先介绍了片区开发概念、原则及项目流程,其次概述了城乡规划知识体系构建,最后在此基础上,从项目决策、设计、施工准备等阶段详细探讨了规划设计人员如何在片区开发过程中推动高质量发展,以供参考。

【关键词】片区开发;城乡规划;角色分析

中图分类号: TU984

DOI: 10.13655/j.cnki.ibci.2023.11.015

Analysis on the Role of Planning and Designing Personnel in the Development of District

FU Li-bin

(China Railway 12th Bureau Group Co., Ltd.)

【Abstract】With the development of the times, district development, as a kind of large-scale investment project with Chinese characteristics to implement the concept of new urbanization, faces both challenges and opportunities. This paper mainly discusses how planners and designers promote high-quality development in the process of district development. Firstly, the concept, principle and project process of district development are introduced. Secondly, the construction of knowledge system of urban and rural planning is outlined. Finally, on this basis, the paper discusses in detail how planners and designers promote high-quality development in the process of district development from the stages of project decision-making, design and construction preparation for reference.

【Keywords】regional development; urban and rural planning; role analysis

1 片区开发概述

1.1 片区开发概念

片区开发是指:“在国土空间规划确定的城镇开发边界内的集中建设区,由县级以上地方人民政府组织的对一定范围的土地进行的综合性开发建设活动”^[1]。主要的开发类型包括城市新区、城市更新、产业新城、高铁新城、旅游度假区、临空经济区、特色小镇和田园综合体等。

1.2 片区开发原则

片区开发项目整体遵循“政府统筹,市场主导;整体规划、分期实施;封闭运作、综合平衡”的原则。

“政府统筹,市场主导”:片区开发涉及基础设施、公共服务设施及安置房等民生工程,须强化政府统筹职能,通过制定政策标准及全过程监管发挥引领作用,使市场主导更有利于整合社会资源,吸纳社会资本,全面参与共建共享。

“整体规划、分期实施”:基于片区开发的实施范

围较广,建设的子项目众多,因此,实际中基本都是政府一次性整体授权给下属平台或城投作为项目的实施主体,统筹片区内项目的整体实施,结合拆迁计划、土地出让、市场风险、资金压力、产品溢价等因素,分期实施。

“封闭运作、综合平衡”:片区开发通过公益性项目与经营性项目的结构化搭配,实现优势互补,并打造高效的市场化机制,盘活片区内的低效用地及其他资源,重视片区自身造血能力,在测算资金平衡的前提下,不占用项目合作范围外的财政资金,实现项目支出自平衡,这是保障项目投入与产出能够实现资金闭环,不增加财政额外负担,不直接带来隐性债务风险的基础和保障。

1.3 片区开发项目流程

片区开发根据开发主体可分为政府主导模式、市场自发主导模式和政企协同主导模式三种类型。如,以十二局集团参与的市场自发主导模式下的江苏盐城项目片区开发为例,片区开发项目流程大体

可分为决策、设计、施工准备、施工、运营五个阶段,而设计院重点参与前三个阶段,配合协助后两个阶段。各阶段工作主要内容如图1。

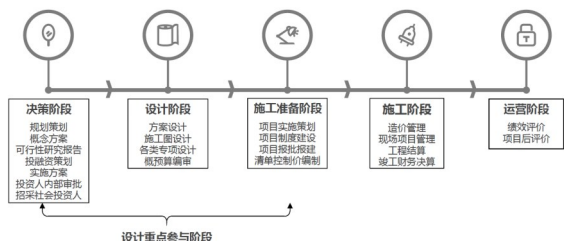


图1 片区开发流程图

2 城乡规划知识体系建构

2.1 城乡规划知识构成

城乡规划知识构成可简单概括为“1+3+4+6+N”,即一个核心、三大支柱、四大知识体系、六个二级学科、N个相关领域。

“一个核心:城乡规划学科;三大支柱:规划法规体系、规划行政体系和规划运作体系;四大知识体系:工具性知识体系、人文社科知识体系、自然科学知识体系和专业性知识体系;六个二级学科:区域发展与规划、城乡规划与设计、住房与社区建设规划、城乡发展历史与遗产保护规划、城乡生态环境与基础设施规划、城乡规划管理;N个相关领域:土木工程、交通工程、地质工程、农业工程、测绘工程、水利工程、建筑工程、社会学、经济学、地理学、历史学、生态学、管理学等相关学科。”(见图2)^[3]

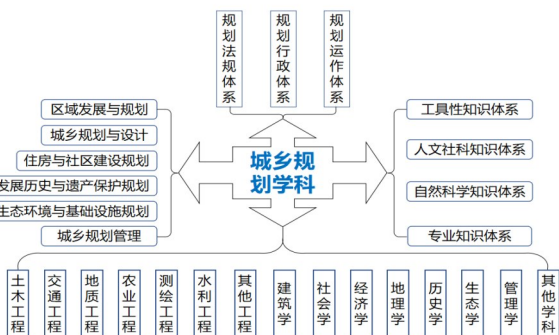


图2 城乡规划知识构成

2.2 国土空间规划体系

国土空间规划体系核心为“四梁八柱”,可概括为“五级三类四体系”的构架,统筹划定落实好城镇开发边界、永久基本农田保护红线、生态保护红线三条控制线^[4]。

从规划层级来看,国土空间规划分为“五级”,对

应我国的行政管理体系,即国家级、省级、市级、县级、乡镇级。不同层级的规划体现不同空间尺度和管理深度要求,国家级规划侧重战略性,省级规划侧重协调性,市县级和乡镇级规划侧重实施性。

从规划内容类型来看,国土空间规划分为“三类”,分为总体规划、详细规划、相关专项规划。总体规划强调综合性,详细规划强调实施性,相关专项规划强调专业性。

从规划运行方面来看,国土空间规划包括“四个体系”,即规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系、技术标准体系。其中,规划编制审批体系和实施监督体系包括从编制、审批、实施、监测、评估、预警、考核、完善等完整闭环的规划及实施管理流程;法规政策体系和技术标准体系是两个基础支撑(见图3)^[5]。



图3 国土空间规划体系构架

3 规划人员在片区开发中角色分析

3.1 项目决策阶段的规划设计人员

3.1.1 系统策划

在片区开发中,规划设计人员因其专业的综合性和前瞻性势必更为深度地融入,站在项目整体进行系统策划,包括组织策划、技术策划及管理策划,做到在研判片区发展方向和周边问题矛盾时扮演出色的倾听者和观察员,在参与各方谈判协商的过程中扮演解决方案的提出者,在激活社会资源及推动对策执行时扮演说服者。

系统策划强调通过创造性思维找出资源、环境与愿景及目标之间的内在联系和核心关系,寻找最佳最优解决途径,形成可实施可持续解决方案,并对下一步行动计划进行系统安排。以唐山城市更新项目和宿州产业集聚区项目为例,规划基础资料比较详细,但是对于项目本身,又缺乏明确的规划指导,在前期与政府的沟通中,基本明确是以社会投资人为主导的开发项目,在这种条件下,需要对项目进行系统策划,既包括政策解读、项目认知与规划研判,

又包含开发定位、实施模式及工作计划等。

3.1.2 规划编制

在前期配合的项目中,经常遇到缺乏规划资料的情况,主要有两类,一种位于城市发展备用地,缺乏详细规划,一种位于城镇开发边界外的乡镇地区,缺乏整体规划。针对上述项目,规划设计人员需根据情况,需要在短时间内编制概念规划,对项目宏观把控,落在具体建设内容和投资估算上。

以邢台市宁晋县某镇产业集群项目为例,项目总占地面积 151.3hm²(2270 亩),一期占地面积 66.7hm²(1000 亩),建设内容包括标准化厂房、企业办公、孵化基地、科研配套、交易中心及电商平台等,总投资约 32.03 亿元。在某镇总体规划中,对项目用地进行路网切割,未明确用地性质和控制指标,难以指导下一步工作,规划设计人员须依据相关规范和地方标准,进行市场调研与价值判断,参考同类项目平面布局和工艺流程线,对用地控制指标赋值,指导设计方案,配合投资部及经营人员完成项目预判。

3.2 项目设计阶段的规划设计人员

项目设计阶段主要指的是建筑方案设计,以建筑专业为主导,规划、景观、市政专业配合。从规划与建筑的专业性分析,规划专业注重空间协调与功能合理,建筑专业注重坚固适用与经济美观。

1) 规划解读

通过对规划的解读,可知城市发展方向、城市功能分区以及城市产业布局等宏观信息,亦可知项目建设区域开发强度、用地敏感因素、限制条件等微观信息,综合之下,可对项目方案设计提供关键信息。

2) 规划管理

在方案设计中,明确设计条件,尤为重要,诸如容积率、绿地率、建筑高度、建筑密度、建筑后退、停车位指标等刚性指标的管控要求以及建筑布置、建筑造型、建筑色彩等弹性指标的设计引导,对场地设计尤其是布局形态的确定构成决定性影响,此外,作为建筑设计师在设计或方案决策中,应有服从规划管控的思维,也应考虑城市轴线、城市文化等规划因素对建筑设计的影响,以使建筑设计高度个性化同时创造高度和谐的空间。

3.3 项目施工准备阶段的规划设计人员

设计院主要参与片区开发的项目决策阶段、设

计阶段及施工准备阶段,而规划设计人员在这三个阶段参与度逐渐降低,在该阶段中,主要以规划沟通为主,具体体现在项目报规报建上。

项目报规报建是一项综合性较强的工作,涉及土地、勘察、环保、建筑、规划、消防等多个部门,而且在审批过程中,管理人员对所需资料不了解,仅仅按文件执行,导致本来错综复杂关系更加混乱。规划设计人员参与报规报建优势体现在三个方面:

①主管部门:国土空间规划和报规报建主管部门均为自然资源局,长期接触增加彼此信任,在沟通上更方便,在业务上更容易理解。

②思维逻辑:城乡规划运行体系(国土空间规划中编制审批体系)重点强调管制规划编制和审批,长年形成的工作思维更有利于沟通。

③知识范畴:规划综合性强,涉及的领域多,对于审批前期所需的资料(勘测定界报告、土地预审和选址意见书、环评、稳评、交评、水土保持报告等),有更全面的认识。

4 结语

随着各地国土空间规划的逐步稳定以及城市边界的确定,片区开发也将迎来新一轮的发展窗口,且呈现以老城改造、城市更新为主的城市存量空间开发和以乡村振兴、产城融合、EOD项目为主的城市增量空间开发并存的发展趋势,规划设计人员宜以“生态优先、节约集约、绿色低碳”发展思路为指导,深入领会新型城镇化和工业化的内在要求,立足本职,提升综合能力,实现全面发展,在片区开发全过程中扮演“多重”角色,助力城乡高质量融合发展。

参考文献

- [1] 自然资源部.自然资源部关于印发《土地征收成片开发标准(试行)》的通知[N].中国政府网,2020-11-5.(自然资源部〔2020〕5号).
- [2] 全国人大常委会法制工作委员会编.中华人民共和国城乡规划法释义[M].法律出版社,2009.
- [3] 石楠.城乡规划学学科研究与规划知识体系[J].城市规划,2021,45(2):9-22.
- [4] 自然资源部.国土空间规划按层级内容分为“五级三类”[N].中国新闻网,2019-5-27.
- [5] 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[N].新华社,2019-5-23.