

国土空间控制性详细规划弹性管控及动态维护机制探讨

洪泽珊

(广州南沙开发区规划研究中心)

【摘要】国土空间规划体系下的控制性详细规划(以下简称“控规”)强调实施性,既需要落实国家政策自上而下的传导,同时要面向地方发展需求,应对市场变化,其刚弹性管控问题一直以来都是控规研究的焦点。文章简要梳理阐述了南沙已有弹性管控机制,并结合现有空间规划(控规)一张图更新维护机制和控规第三方审查机制,提出建立控规动态维护评估预警系统的初步建议。

【关键词】国土空间;控规;弹性管控;动态维护

中图分类号:TU984

DOI: 10.13655/j.cnki.ibci.2023.11.018

Discussion on the Flexible Control and Dynamic Maintenance Mechanism for Regulatory Detailed Planning of Territorial Space

HONG Ze-shan

(Guangzhou Nansha Development Zone Planning Research Center)

【Abstract】The regulatory detailed planning under the territorial spatial planning system (hereinafter referred to as "regulatory planning") emphasizes implementation, which not only requires the implementation of the transmission of national policies from top to bottom, but also faces local development needs and responds to market changes. The issue of rigid and flexible control has always been the focus of regulatory planning research. This article briefly summarizes and elaborates on the existing flexible control mechanism in Nansha, combines the existing spatial planning (control regulation) map to update the maintenance mechanism and the third-party review mechanism of control regulation, and proposes preliminary suggestions for establishing a dynamic maintenance assessment and early warning system of control regulation.

【Keywords】territorial spatial; regulatory plan; resilience management; dynamic maintenance

1 引言

详细规划作为国土空间开发保护、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可等进行各项建设的法定依据^[1],具有权威性和法定性。从尊重城市发展规律的角度看,详细规划必须面对空间发展的不确定性问题,北京、上海、广东、福建等省市纷纷建立控规分层管控机制,并提出控规的动态维护。

动态维护要坚持控规刚性管控内容,依法依规程序对控规进行补充、完善或更新。在刚性管控内容上,从各省市出台的文件来看,大多将单元建设用地面积、建筑总量、基础设施数量和规模以及蓝线、绿线、紫线、黄线控制要求作为控规动态维护的刚性管控要素。在弹性控制上,各地提出诸如地块指标在满足刚性管控要求的前提下可以在单元内综合平衡,对于发展意图暂不清晰的地块作留白处理,加强用地混合性和兼容性等规划弹性的尝试。

广州南沙新区于2019年印发《广州南沙新区控制性详细规划制定办法》,构建了分区控规—地块详细图则的分层编制审批管理机制。2021年成立广州南沙新区自然资源与利用委员会,对控规分层审批设立了分层的审议决策机构。同时,在编制各个片区的过程中,除了遵循分层编制管理的思路外,在预留指标、规划留白、用地混合等方面也作出了探索。为避免多个地块层面的调整导致总体失控的现象发生,落实建立健全国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制的要求,本文对南沙已有弹性管控机制进行梳理,并结合现有基础,提出建立控规动态维护评估预警系统的初步建议。

2 南沙在控规弹性管控上的探索

2.1 控规分层编制管理^[2]

控规分为分区控规和地块详细图则两个层面。

分区控规落实和分解总规的宏观战略要求及强制性内容,对各管理单元刚性总控内容进行规定,对地块提出指导性指标,作为规划管理部门内部管理依据和控规动态维护的基础。分区控规的修改提交自然资源规划与利用委员会国土空间规划委员会审议。“地块详细图则”落实分区控规目标和刚性管控要求,对各类用地和设施控制要求进行细化深化;重点地区将城市设计图则纳入地块详细图则管控,实现地块的精细化管控。地块详细图则的修改由规划管理部门建立动态维护机制,涉及地块用地性质、容积率调整的,提交相关部门审议。

2.2 单元总量“初始指标+配额指标”

在对规划管理单元进行开发总量控制阶段,在总量上预留一定空间,交通设施、公服设施等按合理预留的总量进行预测与评估。在地块开发量管控中通过“初始指标+配额指标”的方式进行管控,“初始指标”为规划编制阶段落实到地块的开发指标,“配额指标”即在规划过程中预留部分“配额指标”,不落实到地块,当项目满足特定使用要求后(如贡献公共利益等)可提出申请,或者在留白用地实施过程中使用。“初始指标+配额指标”模式进一步增加了规划弹性,为地块开发中公共利益的争取及城市更新项目推进增加筹码。

2.3 规划留白

1) 地块用地性质留白,用地指标明确

在规划编制阶段,留白地块的用地性质应根据所在管理单元、功能区块的主导功能,设置负面清单,鼓励功能混合;用地指标方面包括用地面积与边界、容积率和相关公共管控要求等,制定详细要求,明确开发建设总量。在土地出让阶段,地块用地性质须经过咨询策划等相关研究、征求意见、专家论证等论证后,方可进行开发建设。在后续的土地使用阶段,开发商可对土地用途在允许范围内进行调整,不可调整为负面清单内的用地性质,需对意向变更的用地方案开展咨询策划,并报规划管理部门同意。

2) 地块用地性质及相应指标可有多种选择但不可变换

在规划编制阶段,提出地块可选择的用地性质,依照规范制定相应的容积率、建筑限高、建筑密度等指标。同时,确定可选择用地类型在单个或多个管理单元内总用地面积中的比例上限或下限,防止出

现用地出让阶段大量选择某特定类型的情况。在土地出让阶段,依据控规提出的多种用地性质和控制指标,结合市场情况对待出让的地块开展咨询策划,明确选定的一类用地性质及对应控制指标。选择后的用地性质与指标由规划管理部门审批确定,出具规划条件,在土地出让后不允许修改。

2.4 复合开发

用地复合开发,增加用地功能兼容性是控规编制比较常用的弹性管控机制。一是规划混合用地,明确地块混合功能并对各类混合功能的比例设置合适的区间值,在规划实施阶段结合市场情况确定具体的用途和比例。二是在明确主导功能的基础上,制定土地用途兼容规定,明确经常准许的兼容用途和需事先申请、有附带条件准许的用途。三是减少用地分类等级、取消三级用地划分,通过规定主导用途,不限定具体功能,提高土地功能的灵活性。

3 控规动态维护管理建议

随着地块详细图则调整的增加以及规划不确定性在实施过程中的逐步确定,动态维护的需求日益增加,亟须通过信息化、智慧化手段支撑控规动态维护的跟踪、存档、评估及预警。

北京市结合中心城动态维护管理建立规划管理监察系统,结合控规调整过程中风险易发环节,将会商会办、动态维护工作会、公众参与作为防控重点,在案件办结时实现对三个监察点的自动分析^[3],侧重对控规动态维护程序的监察。南京市基于控规成果数据建立规划年报制度,侧重于对南京城市空间和规划发展的动态跟踪研究^[4]。金银等提出控规评估分析系统及数据库更新设想^[5],侧重于探讨控规方案影响、实施情况的评估和数据采集与持续更新机制。

目前,南沙已形成空间规划(控规)“一张图”CAD和GIS数据库,实现了全区管理单元管控内容、地块指标、规划审批时间等信息数据的汇总,并结合空间一体化平台建设形成可视化、可分析的管理平台,应用于规划审批和规划管理。空间规划(控规)“一张图”根据动态调整更新机制按季度开展更新维护,初步实现控规动态维护的数据跟踪、存档及更新要求。

3.1 规范技术审查要求

为保障南沙精细化规划的编制与管理水平,南

沙出台了《广州市南沙新区控制性详细规划成果第三方审查工作规程(试行)》并研究开发了智能化审查工具,第三方审查包括技术审查和入库数据审查。其中,技术审查侧重于规划的层级传导和刚性管控约束,主要包括总体规划层面“三区三线”、土地利用规划用途管制等底线要素的审查,专项规划、周边规划的衔接审查以及设施和指标的合理性审查等。而入库审查侧重于数据一致性和规范性审查^[6]。

基于南沙现有的分层编制管理机制和弹性管控探索,建议在现有第三方审查规则基础上,将管理单元刚性管控要素纳入地块详细图则修改的审查要素(见表1),进一步开发智能化审查工具,在控规编制过程中同步测试评估单元整体底线管控情况,提前预警,守住控规动态维护的底线。

表1 地块详细图则修改审查要素表

审查内容	具体要素	审查标准
管理单元刚性 管控要素 (必选项)	主导用地属性	符合/不符合
	总建设用地面积	超出/未超出
	总建筑面积	超出/未超出
	总居住建筑面积	超出/未超出
	“六线”管控要求	符合/不符合
	公共服务设施数量及规模	减少/未减少
	市政基础设施数量及规模	减少/未减少
管理单元刚性 管控要素 (可选项)	路网密度	减少/未减少
	单个地块配给指标	小于5%/大于5%, 小于10%/大于10%
	使用规模	超出/未超出
	商业商务用地占比	超出/未超出
设施布局 合理性 (建议新增)	居住用地占比	超出/未超出
	“十五分钟生活圈” 公共服务设施	合理/不合理
	“十分钟生活圈” 公共服务设施	合理/不合理
	“五分钟生活圈” 公共服务设施	合理/不合理
	邻避设施	合理/不合理

3.2 建立定期评估制度

技术审查是对单个控规修改项目的评估,而定期评估是对控规动态维护的整体监测,可以起到反馈和预警的作用,还可以为政府决策和规划工作提供数据参考。基于南沙已有的空间规划(控规)一张图数据库动态调整更新机制,建立年度评估制度。总体层面评估国土空间总体规划管控要素在控规中的落实情况,分区层面评估分区控规刚性管控要素

在地块详细图则中的落实情况,主要把控上位规划的传导落实情况。对比上一年度,梳理用地类型、开发总量等的变化趋势,分析弹性管控要素的实施情况,为政府决策提供数据支持。

3.3 加强程序完整性审查

控规动态维护给予了地方政府以及规划管理部门一定的自由裁量权,若没有规范机制予以限制,可能存在一定的廉政风险。在控规动态维护的程序上,可借鉴北京中心城建立规划管理监察系统的经验,结合控规全流程上网工作,建立控规动态维护程序的合规性预警系统。在空间规划(控规)“一张图”动态更新前进行程序合规性测试,结合不同规划修改类型,制定相应的程序审查,重点针对专家评审、公众参与、集体决策、批后公告等环节进行审查,对不符合程序的予以反馈并督办完善相关程序。

4 结语

控规的弹性管控可能会有越来越多新的尝试,如何在程序上、技术上对控规动态维护进行有序管理将是未来需要面临的重要课题,建立有效的控规动态维护机制可降低廉政风险并避免整体规划的失控,一定程度上也可以形成市场—地块详细图则—分区控规—总体规划自下而上的反馈机制。

参考文献

- [1] 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[J]. 吉林农业, 2019(19): 6-8.
- [2] 王玲. 浅析国家级新区控制性详细规划体系创新——以广州南沙新区为例[J]. 智能城市, 2020, 6(14): 96-97.
- [3] 路金启, 李晋, 戴烨, 等. 北京中心城控规动态维护风险防控信息化实践[J]. 北京规划建设, 2012(6): 86-90.
- [4] 赵蕾, 李雪飞, 迟有忠. 关于控制性详细规划建库及动态维护工作的思考——以南京为例[C]//中国城市规划学会, 南京市政府. 转型与重构——2011中国城市规划年会论文集. 东南大学出版社, 2011: 3937-3944.
- [5] 金银, 高宇佳. 控规实施评估及动态维护系统建设探讨[C]//中国城市规划学会城市规划新技术应用学术委员会. 夯实数据底座·做强创新引擎·赋能多维场景——2022年中国城市规划信息化年会论文集. 广西科学技术出版社, 2022: 148-158.
- [6] 陈东梅, 彭璐璐, 马星, 等. 国土空间规划体系下南沙新区详细规划成果智能化审查研究[J]. 规划师, 2021, 37(14): 47-53.