

探讨国土空间规划体系下控制性详细规划的优化方向

时莹

海南巨方规划设计有限公司

摘要：随着城镇化进程的不断深入，国土空间规划逐渐成了政府重点事项，各级领导和民众对生态文明都格外的重视，如何平衡城镇建设与生态资源保护利用，在保证生态资源不被破坏的情况下构建国土空间体系，是当下需要解决的问题。因此，国土空间规划体系的构建是我国社会经济快速发展的时代要求，在推动社会经济快速发展的过程中，要始终坚持将环境保护和生态文明建设放在重要位置上，注重国土资源的空间规划，科学、合理的利用相关资源，确保将生态文明建设创造人类社会进步的重要成果。基于此，有关人员需对控制性详细规划方案进行优化设计，结合实际需求对其进行调整，以推动国土空间规划的高效进行。

关键词：国土空间规划体系；控制性详细规划；优化方向

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.21.037

一、新形势下国土空间控制性规划的要求

（一）实施对控规的精准管控

当前，我国确立“五级三类四体系”这一国土空间总体框架，其中，“五级”对应我国的行政管理体系，指国家级、省级、市级、县级、乡镇级，“三类”指规划的类型，分为总体规划、详细规划、相关的专项规划；“四体系”是指从规划运行方面来看，分为规划编制审批体系、规划实施监督体系、法规政策体系和技术标准体系等四个体系。控制性详细规划可以为相关规划的实施提供准确的数据及平台支持，这就要求有关人员对于详细规划重要性加以正确认知。另外，由于规划层次不同，各级各类规划的实施重点也必然存在一定区别，相应的空间落实精度也有着较大的差异。因此，控制性详细规划作为指导项目建设的主要依据，规划人员若想充分发挥该规划的效用，就需要在以下四个方面发挥这份规划的空间导向作用。第一，强化空间战略传导，确保上一层次的规划战略要求和管控要求得以全面贯彻落实；第二，增强空间协调，推动多规合一。只有这样，各部门的协同作用才能得到充分体现，进而达成各部门统一管理的发展目标；第三，强化空间保障。规划人员可通过各级规划的反馈协调，实现对国土资源应用的严格管制，避免有资源浪费现象发生，进而为规划方案的全面落实提供空间保障；第四，做好空间优化，落实上位规划对三大空间的管控要求，优化空间布局，引导三大空间进行有机融合，为构建绿色生产和生活方式奠定基础。

（二）优化控规编管体系

现阶段，政府部门大多应用分层编制及审批的规划编管体系开展相关工作。此工作模式将控制性规划分为上下两层面，上层面主要关注规划传导、底线管控及公共设施的控制等业务活动。下层面则负责对上层面管控内容进行全方位落实，并注重对各设施进行定性、定量调整，为后续开发建设及规划管理提供依据。此外，从规划审批的角度来看，上层面工作需在得到政府审批的前提下进行，而下层面则由当地主管部门进行审批管理。通过这种方式，控规审批程度得到简化，相关控制内容及方式也能得到优化设计，有助于同时提升控规的控制效果及适应性，为其在当前时代中得到有效应用奠定基础。

（三）丰富控规编制内容

现如今，生态建设、绿色发展以及提高现代城市品质等理念在当前的城镇规划中得到了广泛应用，这就要求相关工作人员坚持保护与发展并重的原则，推动各部门向“多规合一”这方面发展，防止“多规”规划交叉、内容冲突的问题发生，对后续国土空间规划的进行造成不良影响。另外，随着信息技术、大数据等的全面推广，当前的控规编制内容及规划技术相比以往得到了显著提升，规划层面也从以往的平面逐步转为立体。在具体的规划过程中，工作人员可通过数据化的定量分析，对原有的规划内容进行扩充，如引进城市设计导则、重点地段导则等内容，实现地上、地下及地面的全方位立体控制。通过这种方式，城市景观得到统筹建设，有助于推动城市规划与设计的一体发展。

二、详细规划技术改革的困境

（一）缺少对非建设空间的管理

2021年后，各方政府明显加大了在国土空间规划体系物力、人力等多方面的建设投入，也加大了在建立详细规划技术改革体系上的决心。然而，由于城镇空间以及乡村空间规划方式存有差异，难于按照区域特点对非建设空间进行科学的规划与管理，从而在对生态空间、乡村空间规划方面，存在一定的不足之处。配套设施与制度的缺陷，也导致对非建设空间的规划工作陷入困境，难于结合多个方面的因素，在土地用途、治理的规划上，让整个乡村地区的农产品、经济活力保持稳定。此外，是否具有易于执行的监督工具以及合理的非建设空间规划，对于区域能否进入城乡一体化建设进程，造成了极大的影响。由此可见，对于促进区域经济、基础设施建设的发展来说，做好非建设空间的规划，其本身也是一种发展刚需。尤其是当越来越多的问题出现，做好非建设空间的规划和配套设施的建设，以此实现对区域合

理的规划管理就显得尤为重要。除此之外，关于非建设空间规划的土地治理、土地生态修复的基础工具，在一定程度上能够降低这部分工作的投入成本与工作难度。

（二）制度化程度不足

进行国土空间规划时，应针对环境、土地资源使用以及绿地开发等多种问题，制定行之有效的管理方法，以此确保各项工作的进行，以及各种发展战略的应用落实。然而，在实际情境中，国土空间规划工作仍旧面临理论化明显、执行难度较大的问题。究其原因，是因为进行国土空间规划需要遵循区域协同理念，以此衔接宏观发展战略，使区域的土地资源得到整合，从而带动区域地区的经济发展。但在具体工作的执行上，却容易受到区域经济、社会环境的等诸多因素的影响，这导致很难将地缘因素与经济发展结合起来，从而无法在协同管理中确保整个工作的进展。其次，对土地的开发利用进行约束，往往需要以土地管理法为总体要求，将其作为管理工作的逻辑，这也对整个工作带来了较为显著的改变，那就是难于依靠现有的制度和管理经验，对协作式规划原则进行探索，考虑到社会中不同利益体的关系，应加大在区域协作上的管理投入，从而依靠政府机关提供的区域规划方针，借助开发商的经济投入，协调与村民、市民之间的关系，实现协作发展的目标。最后，制度化程度不足，还体现在实际需要与现有的制度存在差异，这种问题或将导致新时期规划控制的引导性缺失，难于通过详细规划技术进行工作上的监测、预警和评估。

三、详细规划技术在国土空间规划中的职能

（一）制定决策的依据

由于能够确保整个工作的综合性以及多层次性，详细规划技术正持续扩大在国土规划上的优势。详细规划可协调经济、社会以及文化三个层面制定工作方案，非常有利于国土资源的持续利用，也能够通过对资源的合理有序开发，确保局部空间建设的稳定，比如近几年运用详细规划技术，以及对土地开发强度的探究，保障了国土空间规划工作的价值，也在分层规划中，逐步实现了整个区域倾向的转变。同时，应用详细规划技术可发挥出此项工具的优势，保障整个工作的多层次性，比如根据土地利用规则划分整体规划的方向，并从经济发展的角度出发，在规划中实现更多的利益互动，最终将详细规划技术用于全程化的管理过程之中。由此可见，正因为详细规划技术具有下述几类特点，使其在国土规划中起到了决定性作用：（1）能够根据宏观规划与地方规划的差异，在量化标准方面提供一定的导向性框架；

（2）城乡一体化建设的内容复杂，在实际规划中运用好“弹性”和“刚性”管理工具，有益于解决城乡一体化建设的基础问题。

（二）解决治理矛盾的工具

城乡一体化建设意味着在对国土空间规划体系进行

分析时，应从经济层面、基础设施建设层面以及塑造生态环境层面出发，利用对实际规划方案的实用性研究，不断提高国土空间规划的指导性，有益于站在建设自然环境，保持规划弹性的角度出发，将工作重心落于生态环境建设以及一体化发展两大方面，能够解决理论与实践的矛盾，也能够支持区域的经济的发展。因此，对建设空间以及非建设空间进行规划与分析，划分责权边界的同时，在统一的法规体系下完成精细化规划任务，是当前最为重点的内容。而详细规划技术的出现，能够依靠对政府现代化治理职能的探讨，以及借鉴很多不同的规划经验，逐步发挥出全区域、全要素国土空间规划的作用，有助于保障空间环境的品质，也能够使整个区域进入和谐发展的进程之中。由此可见，详细规划技术在国土空间规划中承担了下述作用：（1）通过明确规划管理的权责边界，实现部门间的精细化规划管理；（2）基于非建设空间以及建设空间的基本要求，对实现城乡一体化建设的要求和意义进行探索，从而在管理机制和工作内涵层面出发，对原有的机制进行优化，发挥出精细化管理的作用；（3）精细化管理技术在规划方式、整体运作方面，能够承担起全要素、全区域规划的作用，有助于解决频发性较高的问题，也能通过对数据的整理分析，逐步实现精细化规划管理要求。

四、控制性详细规划的优化方向

（一）优化分层编制内容

第一，积极落实国土空间总体规划要求，并做好其他专项规划传导，确保城市安全、人口规模及用地结构等内容满足建设要求；第二，对片区用地布局进行合理规划，使各个街区的规定符合实际要求，并加强街区与社区管理体系的衔接，以及加强对各街区人口数量、建设规模等指标的深入了解；第三，构建多样化的城市设施控制体系，以对各类设施规划进行分级控制，从而推动城市活动的有序运行；第四，提高城市空间品质，正确划分街区内的重点管控区域，从而使城市建设风貌得到改善；第五，对城市更新范围进行规划，划定其中的重点管控区域。需要注意的是，街区层面除了要落实单元层面管控要求外，还应当从内部重点构建刚性容量平衡边界，确定内部街区的主导功能，划分合理的生活圈范围，以充分发挥各类公共设施及公园绿地等重要作用。此外，规划人员还需细化街区建设总量控制及其他控制要求。加强各层面控制内容的衔接落实，最终形成立体化的管控体系。

（二）动态更新控规调整方式

首先，从方案实施层面开展控规评估活动。在此过程中，规划人员应将控规评估纳入实际修改程序中，避免出现控规内容随意修改的现象进而实现对控规内容权威性的有效维护。通过这种方式，规划人员能够以更加高效方式引导控规内容的落实，推动地区规划稳定进行。同时，此阶段的控规评估一方面可从社会发展、政

策法规及其他影响因素等层面进行,另一方面也可以通过对实际情况进行对比分析,充分揭示控规实施过程中存在的阻碍。需要注意的是,若评估结果会导致片区发展目标、空间结构等原则性内容发生改变,就需要立即开展控规修编程序,对局部地区的规划内容进行更新,最终实现对控规内容整体的动态更新。

其次,从片区单元范围开展规划整合。此过程的主要目标在于做好规划衔接,加强规划内容与工程技术的协调效果,从而有效提高控规编制内容的可操作性。具体可从以下几方面进行:第一,对未纳入控规或与控规不一致的内容进行统筹设计;第二,对于规划不一致的地方及布局进行调整,并通过梳理问题、明确更新内容等方式,实现对控规的系统更新,防止在后续的国土规划中出现内容调整等问题,这对编制及审批效率的提升也有着重要的促进作用。

最后,从节点设置出发开展城镇规划。第一,控规编制更新的决策时间较短,规划人员可以根据城镇发展阶段的不同,对控规实施进行模拟,以此提高控规方案的合理性;第二,城市设计能够为传统定性及定量方法的应用做好补充,进而使更新方案的制定得到科学的数据支持;第三,控规动态更新调整的范围可以更加灵活,其既可以是一个控规编制单元,也可以是多个单元的集合体。因此,在实际的城市设计中,规划人员可根据控规调整状态对其范围进行适当的调整,从而在城市内部营造大尺度的节点空间。

(三) 注重宜居管理

国土空间规划的最终目标在于提高土地资源的利用率,改善居民的生活环境。首先,规划人员应当做好地区生态修复,如在对城市空间进行规划时,需对控规流程进行全面整合,结合实际需求构建系统化的运维监管模式,并根据相关标准对其中存在的问题进行具体分析,同时,规划人员还应当夯实管理基础,综合考虑生态网络规划的要求,搭建生态管控渠道,从而充分发挥国土空间控规的时代价值,为国土空间规划的顺利进行奠定基础。其次,做好对城市功能的修补,城市空间作为我国国土空间规划的重点区域,规划人员需结合城市规划的实际情况,对管理模式进行完善,以提高城市公共服务质量,保障城市监管职能的发挥。这不仅能够实现项目规划及监控的一体化发展,还能为后续规划管理的提升做出贡献。最后,规划人员还需要进一步发挥控规编制的价值,针对地方国土规划方案等内容,制定相应的发展体系。

(四) 构建公平的市场环境

在国土空间规划过程中,控规管理的开展具有十分关键的作用。因此,在实践中,有关部门应当对现行的招商服务体系进行完善。积极落实定人、定时、定目标等管理要求,从而增强控规管理模式的价值。同时,相关部门还须注重对管理流程进行整合,推动监管体系

的完善,进而为有关人员提供更高质量的规划服务。一方面,规划部门需深化改革要求,充分发挥控规管理的优势,以解决国土空间规划中存在的项目改造、破产冲突等问题,推动城镇化建设的有序推进。同时,其还需要对管理方案进行优化,为控规管理效果的提升奠定基础;另一方面,规划部门需对审议体制进行创新,结合控规管理中存在的实际问题,构建相应的监管模式。例如,规划部门可实施控制单元管理机制,通过推动国土空间整体规划以及控规体系的协同发展,保障国土空间整体规划得以高效进行。

(五) 合理调整控规方向

为了进一步发挥控规的效用,使其满足发展需求,为后续规划方案的审批及实行提供准确的依据,规划人员需对各参与方的利益需求加以综合考虑,保障全体利益的最大化发展。究其原因,不同地区的经济发展存在较大差别,再加上地价、基础设施建设及交通条件等指标存在区别,这使得在确定控规经济指标时,规划人员需对地块的土地价值进行充分考虑,从而使各地区利益发展的需求得到满足,达成维护公共利益目标。同时,在城市规划中,规划人员还应当保障同期区位土地容积率、地块面积以及建筑密度等指标保持一致,避免给国土空间规划的合理性带来负面影响。

结语

对当前的国土空间规划而言,控制性详细规划的实施能够有效提高规划方案的合理性,并能为目标地区的经济发展打下坚实的基础。由此,本文对控制性详细规划的优化方向进行研究,通过对其中存在的问题进行分析,提出了优化分层编制内容、动态更新控规调整方式、注重宜居管理等措施,以提高控规方案的实施效果,推动国土空间规划的有序进行。

参考文献

- [1]郭娜娜,梁鑫斌,周玉佳,连洪燕.国土空间规划背景下控制性详细规划实践教学改革创新[J].科技视界,2022,12(19):78-80.
- [2]黄颖,许旺土,黄凯迪.面向国土空间应急安全保障的控制性详细规划指标体系构建——以应对突发公共卫生事件为例[J].自然资源学报,2021,36(09):2405-2423.
- [3]周楚军.运用好规划管控体系以提升国土空间治理能力——关于北京街区层面控制性详细规划的思考[J].今日国土,2021(04):24-26.
- [4]贾琳,于秀丽,吴袖语.国土空间规划体系下化工园区控制性详细规划编制思考与建议[J].化学工业,2021,39(02):69-77.
- [5]李滔.国土空间规划体系下的控制性详细规划转型思考[J].房地产世界,2021(07):55-57.
- [6]徐洋.基于国土空间规划的控制性详细规划编制体系探究[J].中华建设,2021(02):102-103.