

优化营商环境背景下海绵城市规划建设管控机制探索

唐宇 张胜男 闫一

中规院(北京)规划设计有限公司

摘要:在持续优化营商环境背景下,如何建立切实可行的规划建设管控机制并有效落实,是实现系统化全域推进海绵城市建设的关键。孝感市以创建海绵城市示范城市为契机,总体按照深化“放管服”改革相关要求,聚焦海绵城市立法、海绵城市规划体系建立、项目规划建设管控等方面探索创新长效机制,建立了一套较为完善的制度体系,打造了一批质量较高的样板项目,为全国海绵城市建设提供了一套可复制、可推广的经验模式。

关键词:海绵城市;示范城市;规划建设管控;长效机制

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.22.002

引言

海绵城市建设是适应我国新时代城市转型发展的新理念和方式,是落实习近平生态文明思想、推动城市高质量发展的重要内容,而规划建设管控又是海绵城市建设的关键^[1-3]。2015-2016年,国家先后推动两批30个海绵城市试点建设,取得了积极成效,但在评估建设效果时也发现,各城市普遍存在海绵城市规划建设管控制度可行性不高、项目管控不严的问题^[4]。

与此同时,国家大力推进“放管服”改革,精简审批事项和条件,合并办理审批事项,转变管理方式,调整审批时序,审批效能明显提高^[5]。但对于还处在探索实践期的海绵城市建设工作来说,又进一步增大了规划建设管控难度。

2021年以来,国家相继确定了45个系统化全域推进海绵城市示范城市,旨在进一步推广海绵城市理念、落实海绵城市要求,推动全国海绵城市建设迈上新台阶。在这一阶段,如何建立切实可行的规划建设管控机制并有效落实,仍然是重点和难点^[6]。

孝感市是首批海绵城市示范城市,结合国家最新要求和地方特点,提出了创建“三个示范”的目标,其中首要目标即创建探索海绵城市规划建设管控新制度示范。通过近两年的探索实践,已建立行之有效的规划建设管控制度机制,既能适应本地特点,又为全国海绵城市建设提供了借鉴。

一、总体思路与模式

从近年来各城市实践经验看,海绵城市规划建设管控的问题和难点主要体现在三个方面,一是缺少明确的法律依据,海绵城市建设工作“弹性”较大,容易导致推动不力;二是管控环节复杂、涉及部门众多,找不到抓手,长效机制运转不畅;三是行业政策、技术标准不统一,部分建设单位参与意愿不足,影响项目最终实施效果^[7-11]。

针对上述情况,孝感市兼顾海绵城市建设需求和营商环境优化要求,重点抓住四个方面进行探索实践,即

推动法制建设、落实规划传导、加强节点管控、强化政策支持,具体为:

(1)从全市层面推动海绵城市法制化建设,出台条例并明确有关规划建设、运营维护等方面的要求,确保海绵城市建设工作有法可依、有据可循。

(2)国土空间总体规划明确海绵城市建设总体要求,海绵城市专项规划纳入国土空间规划体系并明确具体方案,控制性指标分解并明确到各片区控制性详细规划中,确保海绵城市建设要求从上到下有效传导。

(3)在具体项目建设环节,结合海绵城市建设管理工作的特点和需求,重点对土地划拨和出让、规划用地审批、施工图设计审查和工程验收进行管控,从全过程全覆盖式管控转向关键节点管控。

(4)结合地方实际,配套支持性政策,以及规范化、简易化管理要求,强化总体实施效果。

二、推动海绵城市法制化建设

目前国家层面暂未出台有关海绵城市建设的法律法规,暂无上位法依据^[12]。孝感市借示范创建契机,扎实推进海绵城市地方立法,目前已形成基本稳定的《孝感市海绵城市建设和管理条例》(以下简称《条例》),计划2023年底正式出台。

《条例》明确了各级人民政府和相关主管部门的职责分工,并对海绵城市项目规划建设管控提出了总体要求,这是相关部门后续建立健全制度机制、具体开展管理工作的重要依据,也是确保各单位依法依规履行职责、确保建设成效的重要基础。

三、建立完善海绵城市规划体系

在孝感市国土空间总体规划中,专门设立章节明确了海绵城市规划目标、规划格局、总体建设要求及管控要求,这是海绵城市规划建设工作的顶层设计。

孝感市海绵城市专项规划与国土空间总体规划进行衔接,是海绵城市要求从总体规划向详细规划传导的重要载体。主要在市域和中心城区层级提出蓝绿生态空间布局、竖向控制要求、涉水基础设施系统构建方案,在片区层级确定各个片区海绵城市建设指标体系和具体建设方案,用以指导建设。

各片区控制性详细规划与海绵城市专项规划进行衔接,主要明确了各个地块管控指标及开发建设要求,作为法定规划严格落实,是海绵城市要求从规划向建设环节传导的重要落脚点。

四、严格管控项目规划建设关键环节

项目规划建设管控主要包括立项审批、土地供应、方案审查、施工图审查、施工及工程质量监督、竣工验收等环节。孝感市结合本地实际及营商环境优化要求,总体按照“过程覆盖,重点管控,环节不增,效果不减”的原则探索建立制度机制。

在立项审批、土地供应和方案审查环节,考虑到各

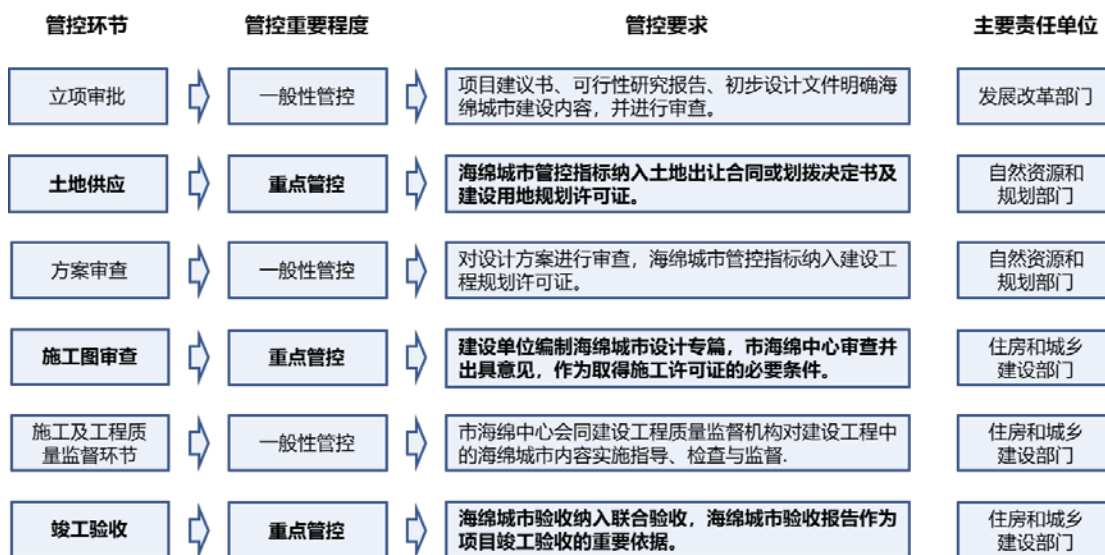


图1 孝感市海绵城市项目规划建设管控环节及要求

个环节设计方案均有较大不确定性，工程项目落地也具有不确定性，为避免无效设计和增加各单位不必要的负担，合理提出海绵城市设计深度要求，在前端不做重点管控，主要建立能够覆盖各类型项目的管控机制，做好规划传导，进行指标管控和建设思路引导。

施工图审查环节是海绵城市规划建设管控中端最重要的环节，详细明确海绵城市设计专篇编制和技术审查要求，衔接好规划管控和规划审批要求，通过开展专项审查，把控好海绵城市设计质量，确保项目最终建设效果。

在施工及工程质量监督、竣工验收环节，重点加强施工过程管理，及时指导和纠偏，尽量避免整改及无效投资，同时将海绵城市验收纳入联合验收，做好工程建设末端管控。

（一）立项审批环节

孝感市要求建设单位编制项目建议书、可行性研究报告、初步设计文件时必须明确海绵城市建设内容，发展改革部门通过召开审查会、征求意见等方式，对海绵城市建设相关内容进行审查，对于不需要办理选址、土地划拨或者土地出让手续的项目，要求建设单位必须征求海绵城市建设主管部门意见。

（二）土地供应环节

在土地供应环节，孝感市将海绵城市管控指标纳入土地供应条件，并在土地出让合同或划拨决定书及建设用地规划许可证中予以明确，一般载明于地块规划控制指标图中。对于控制性详细规划明确管控指标的直接从规划中提取，对于控制性详细规划未明确的，由自然资源和规划部门征求住房和城乡建设部门意见并予以明确。

该环节是孝感市最主要的管控环节之一，通过在土地出让合同或划拨决定书中明确具体管控要求，向上能够有效衔接控制性详细规划要求，向下则通过法律条款直接约束建设单位行为，明确了具体责任和工作要求，确保后续严格落实海绵城市要求。

（三）方案审查环节

在审查设计方案时，自然资源和规划部门重点审查规划方案是否有海绵城市规划内容，并确保设计方案内容的完整性。在组织专家评审时邀请住房和城乡建设部门参加并对海绵城市建设技术内容进行审查，对规划总平面海绵城市建设空间予以明确。在核发建设工程规划许可证时，明确海绵城市相关内容。

该环节不作为海绵城市规划管控的重点，但要求在设工程规划许可证中明确海绵城市建设要求，重点做好规划到建设环节之间的衔接，强化工程项目后续建设管控。

（四）施工图审查环节

孝感市要求建设单位在编制施工图设计文件时，依据批准的管控指标、规划设计方案、相关标准规范等编制海绵城市设计专篇，且必须经过本地海绵城市建设管理专职机构孝感市海绵城市建设服务中心（以下简称“市海绵中心”）审查，通过后出具的海绵城市设计审查意见书作为工程项目施工图审查合格书的重要组成部分，也是取得建筑工程施工许可证的必要条件。

施工图审查阶段是孝感市海绵城市规划建设管控最关键的环节，海绵城市具体建设方案在这一阶段予以明确，通过建立专职机构并在该阶段深度介入，通过制定标准、科学指导设计、开展施工图审查等，确保管控目标能够达成，建设方案科学合理、经济适用。

（五）施工及工程质量监督环节

在项目施工阶段，孝感市要求各建设单位严格按图施工、精细化施工，在关键节点需向住房和城乡建设部门提出过程指导检查申请。市海绵中心会同建设工程质量监督机构对建设工程中的海绵城市内容实施指导、检查与监督，针对现场发现的问题出具检查意见，建设单位对照检查意见进行整改，并提请市海绵中心进行核验，未整改或整改不到位的，建设单位不得组织海绵城市验收，通过强化过程监督，既可保证项目建设效果，又可最大程度避免重大整改，节约了大量人力、物力和

财力资源。

（六）竣工验收环节

孝感市明确将海绵城市建设内容纳入工程建设项目联合验收范围，相关建设内容实施完成后，建设单位组织相关单位开展自评估，自评估合格后向住房和城乡建设主管部门申请组织海绵城市验收，并提交申请表、自评估报告、竣工图和其他必要的施工过程相关资料。验收分为海绵城市验收资料审阅和工程质量现场核验两部分，验收合格后，形成海绵城市验收报告，作为项目竣工验收的重要依据。

该阶段是规划建设管控末端最关键的环节，通过将海绵城市验收纳入联合验收范围，确保规划设计要求能够有效落实。

五、完善相关配套政策

为进一步保障海绵城市规划建设管控效果，孝感市结合地方实际重点在两个方面创新配套政策：

（1）建立海绵城市资金管理制度，尤其是从引导社会资本积极参与海绵城市建设角度考虑，市政府每年设立不超过2000万元的海绵城市建设运维引导基金，对达成海绵城市建设要求并具有突出示范效应的社会投资项目予以10-50万元不等的奖励，目前已向望度山月、崇文广场、天纵御府、赛达水晶城等项目累计补助160万元。

（2）出台《孝感市海绵城市设计文件编制和技术审查要点》《孝感市海绵城市设计和施工技术要点》等技术文件，规范海绵城市设计专篇编制内容与深度，简化设计审查流程，提出经济适用的竖向控制、雨水组织、海绵设施选用与布局等要求。由于采取了上述措施，最大程度降低了各参加单位的工作负担，且“重竖向管控，轻设施建设”的技术思路得到了绝大多数建设单位的认同和支持。

六、结论

在持续优化营商环境的基本背景下，孝感市借海绵城市示范创建契机，围绕法制建设、规划传导、节点管控、政策支持等方面，系统性、创新性开展规划建设管

控机制探索，建立了一套切实可行的制度体系，形成了可复制、可推广的模式，最大程度精简了规划建设管控流程，降低了管控难度，提高了工作效率，真正做到了“不用人管，用机制管，增加审批内容，不增加审批环节”，经过近两年的实践，已成功打造出一批质量较高的样板项目。

总结其经验，一是推动海绵城市法制化建设，出台《条例》，为全过程规划建设管控提供了法律基础。二是建立完善规划体系，通过层层传导将重点管控内容纳入控制性详细规划，成为具体项目规划建设管控的关键依据。三是突出重点、加强关键环节管控，立项用地规划许可和工程建设许可阶段要求所有项目“两证一合同”（建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、土地出让合同或划拨决定书）中纳入海绵城市管控指标；施工许可阶段要求所有项目编制海绵城市设计专篇，经市海绵中心审查通过并出具意见书，作为取得施工许可证的必要条件；竣工验收阶段要求各项目开展海绵城市验收，并纳入联合验收范围，取得海绵城市验收合格报告，作为竣工验收备案的必要条件。四是结合地方实际建立配套政策，进一步加强海绵城市规划建设管控成效。

参考文献

[1] 廖朝轩, 高爱国, 黄恩浩. 国外雨水管理对我国海绵城市建设的启示[J]. 水资源保护, 2016, 32(01): 42-45+50.

[2] 俞孔坚, 李迪华, 袁弘等. “海绵城市”理论与实践[J]. 城市规划, 2015, 39(06): 26-36.

[3] 刘云佳. 规划管控是海绵城市建设的重心——访中国城市规划设计研究院水务与工程院院长张全[J]. 城市住宅, 2015, No. 247(09): 19-22.

[4] 杨映雪, 周飞祥, 任希岩等. 系统化全域推进海绵城市建设的长效管控机制研究[J]. 给水排水, 2021, 57(03): 79-84.

[5] 中国行政管理学会课题组, 张定安, 鲍静. 深化“放管服”改革 建设人民满意的服务型政府[J]. 中国行政管理, 2019, No. 405(03): 6-12.

[6] 余年, 谢映霞, 李迪华. 对中国海绵城市建设再出发的若干问题反思[J]. 景观设计学(中英文), 2021, 9(04): 82-91.

[7] 张辰, 陈涛, 吕永鹏等. 海绵城市建设的规划管控体系研究[J]. 城乡规划, 2019(02): 7-17+48.

[8] 张月. 浅析海绵城市建设中的体制机制建设经验[J]. 建设科技, 2022, No. 453(10): 11-14.

[9] 任南琪, 张建云, 王秀衡. 全域推进海绵城市建设, 消除城市内涝, 打造宜居环境[J]. 环境科学学报, 2020, 40(10): 3481-3483.

[10] 关天胜. 厦门市海绵城市建设全过程管控机制探讨[J]. 给水排水, 2019, 55(12): 43-46.

[11] 曹宇. 深圳市: 创新探索海绵城市建设管控新模式[J]. 城乡建设, 2018, No. 555(24): 36-40.

[12] 甘运昆. 海绵城市建设法治化探讨[J]. 襄阳职业技术学院学报, 2018, 17(02): 114-117.



图2 部分已建成的高质量样板项目（左上：董湖公园；右上：星河天街停车场；左下：澧川路；右下：望度山月小区）