

国土空间规划体系下沉抚示范区控规修编探索

韩晓宏

辽宁省城乡建设规划设计院有限责任公司

摘要：详细规划作为国土空间规划体系五级三类中的组成部分，在规划体系中承接总体规划的指标内容，协调落实专项规划，是开展国土空间开发利用、落实国土空间管制、进行用地建设规划许可等的依据。随着国土空间规划体系不断完善，控制性详细规划在实施阶段出现的问题亟待改善，本文以沈抚改革创新示范区为例，“全域覆盖、刚弹结合、上下联动、动态调整”的管控模式，为示范区控股的落地提供依据。

关键词：控制性详细规划修编；全域全要素；联动；管控；动态调整

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.24.049

一、引言

2019年5月23日，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》（以下简称《若干意见》）正式对外公布。《若干意见》中对详细规划提出“详细规划是对具体地块用途和开发建设强度等做出的实施性安排，是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据”。可以看出在国土空间规划体系中的详细规划基本保持与原控规法律地位。但是新时期国土空间规划体系下的控规需要对接上位全域全要素管控以及适应国土空间体系的传导机制。

沈抚改革创新示范区作为落实国家改革创新战略任务的示范区，示范区地跨沈阳市和抚顺市行政辖区，规划范围还包括托管的拉古经济区和高湾经济区。辖区内除了包含城镇集中建设区外还包含乡村地区及非建设区域，因此示范区的控规修编面临着当前大多数地区普遍存在的问题，本文以沈抚改革创新示范区控规修编为例，探讨在国土空间规划体系下如何面对控规编制的困境及解决方法。

二、国土空间规划体系下控规编制难点

（一）城镇非集中建设空间单元未全覆盖

沈抚示范区自2018年开始编制控制性详细规划2019年得到批复，上版控规已经覆盖核心区171.9平方公里范围内的集中建设区，随着中编办批复国家改革创新示范区，辽宁省委省政府将沈抚示范区的行政辖区由171.9平方公里扩大至285.8平方公里，增加包括托管的拉古经济区四个村庄和高湾经济区。目前的沈抚示范区是融合城市建设用地，山水林田湖草多重要素的区域，生态空间、农业空间及城市建设空间融合，按照上版控规划定的单元及管控要素已经无法满足国土空间体系下示范区多要素空间内容的管控。同时为落实国家乡村振

兴战略，示范区从2019年开始先后对示范区内的六个村庄进行村庄规划编制，探索非城镇建设区的管控，但是村庄规划的编制未考虑与示范区整体协调角度出发，同时未在国土空间规划体系内系统筹村庄建设，编制内容较单一，难以替代控规的管控地位。

（二）未能构建多规合一的传导体系

沈抚示范区从成立以来，陆续编制多个专项规划，涉及多个部门，各部门根据自身需求编制专项规划，编制的时间跨度不统一，编制的范围不统一，其中存在多处与上版控制性详细规划相矛盾之处。

在编制过程中通过梳理各类专项规划包含几种类型，第一种，示范区编制的20余项专项规划中有十余项的规划范围仅为核心区的171.9平方公里，与新调整的范围存在很大空白空间；第二种，不再适用的规划，这类型规划主要以上版总体规划为基础，随着国土空间规划体系的建立，这些规划已经不在适用；第三种，与控制性详细规划修编同期进行的专项规划编制，这类型规划需要与控规修编相互协调。同时各类专项规划中存在与控规衔接不上的点状问题，如绿地系统规划的绿地与控规中的绿地布局存在多处不一致现象；交通专项规划中的停车设施布局不一致等问题。

沈抚示范区作为一个以增量为主的发展的区域，专项规划与控规不衔接的等的问题对示范区空间布局及产业落位存在很大影响。

（三）未能构建动态管控及规划调整体系

沈抚示范区作为辽宁省唯一的国家级改革创新示范区，在产业发展等方面受到省委省政府的极大支持，2019年辽宁省人民政府下发关于加快落实《沈抚改革创新示范区建设方案》的实施意见，其中提到科学规划沈抚示范区空间发展布局，深入实施创新驱动发展战略，培育现代产业体系，推进绿色低碳发展，建设东北地区改革开放的先行区、优化投资营商环境的标杆区、创新驱动发展的引领区和辽宁振兴发展的新引擎。因此示范区在用地管控上应适应产业功能的优化，提高产业用地集约利用，优先保障各类公共设施基础设施建设。

示范区作为一个高速发展的区域，存在不确定性，同时规划行为的复杂性及当前产业发展策略的调整等诸多因素的影响，控规与示范区的发展存在一定不偏差，导致控规的调整频繁发生，这是示范区规划管理中心的一种常态化现象和管理的难点。

目前示范区缺少控规的动态管控及规划调整体系，使得规划调整程序复杂，各类设施落实缓慢。

三、国土空间规划背景下的控规修编探索

表1 沈抚示范区已编制专项规划情况

编号	类型	名称	批复日期或环节	问题探讨
01	与上版控规批复稿基本一致， 随着控规优化和用地性质调整逐渐完善	《沈抚新区水利专项规划》	2019年3月	规划范围171.9
02		《沈抚示范区给排水专项规划》	2020年9月	
03		《沈抚示范区供热专项规划》	2020年9月	
04		《沈抚示范区综合防灾规划》	2020年9月	
05		沈抚示范区通信专项规划	中期	
06		沈抚示范区照明专项规划	已评审	
07	以上版控规批复稿为基础编制， 且存在部分问题	《沈抚新区白沙岛生态小镇集群城市设计》	2019年3月	
08		《沈抚新区电力专项规划》	2019年3月	规划范围171.9
09		《沈抚新区综合交通规划》	2019年3月	规划范围171.9
10		《沈抚新区有轨电车线网规划》	2019年3月	规划范围171.9
11		《沈抚示范区风貌、绿地及慢道系统规划》	2020年9月	独立用地选取
12		《沈抚示范区清洁能源发展规划》	2020年9月	独立用地选取
13		沈抚示范区轨道交通线网规划	已评审	
14		沈抚示范区静态交通专项规划	中期	
15		沈抚示范区国际商务中心修建性详细规划	已评审	落最新方案
16	以上版总规为基础编制	《沈抚新区总体规划环境影响评价规划》	——	不再适用
17	与本轮控规修编同步推进， 且需就发现的问题进一步沟通协调	沈抚示范区城市更新专项规划	中期	
18		沈抚示范区文教体设施专项规划	中期	独立用地选取
19		沈抚示范区商业设施和社区公共服务设施发展规划	中期	
20		沈抚示范区乡村振兴发展规划	已评审	落最新方案
21		沈抚示范区环卫专项规划	中期	
22		沈抚示范区加油加气充电加氢规划	中期	独立用地选取
23		深井子综合整治规划	已评审	
24	主要与国土空间总体规划对接	沈抚示范区、沈阳、抚顺“十四五”发展规划		
25		沈阳现代化都市圈发展规划		
26		沈阳市、抚顺市国土空间总体规划	编制中	

（一）构建全域全要素管控，实现开发边界内外同时管控

目前国内一些省份已经针对城镇开发边界内的详细规划编制进行探索，如《江苏省城镇开发边界内详细规划编制指南（试行）》，《海南省城镇开发边界内控制性详细规划编制技术规定（试行）》。按照国土空间规划体系的要求，为落实“一优三高”国土空间治理目标导向，对示范区的285.8平方公里进行控规单元的全覆盖，对全域全要素进行管控。针对示范区的实际情况及开发边界划定情况，在开发边界内按照“单元——街区”两个层次进行管控，开发边界外按照郊野单元进行管控。

开发边界内管控，根据沈抚示范区上一版控规的经

验及国内省份的经验，示范区在开发边界内按照“单元——街区”两个层次进行管控。单元层次承接总体规划的管控要求，明确空间管控通则，上位规划批准后，单元层次详细规划原则上实现。街区层次遵循单元规划要求，指定地块容积率、建筑密度、建筑高度、绿地率等具体管控要求，知道建设项目实施。同时注重分区差别化深化及刚弹结合管控，分区差别化确定重点控制区、加强城市设计、创新编制方法，细化相应管控要求，刚弹结合管控重点管控公益性设施，有序调控经营性用地，差异化管控用地指标。

开发边界外管控构建郊野单元体。根据示范区的实际情况，开发边界外的包含多种生态要素，针对郊野单元的管控区别于开发边界内管控，主要围绕四方面，第

一是针对现状的识别，加强现状用地的识别梳理，便于对不同自然要素进行整治；第二是对郊野单元发展空间的控制，包括统筹保耕地、护生态、促发展，严格控制成片型用地和污染型用地的开发，保障自然生态和村落的主导属性，拆除违法建设项目、促进低效产业类用地和村庄类用地整合、推进减量化管控。第三是人口容量规模与控制，注重旅游人口的因素影响，控制常住人口规模。第四是郊野单元的发展格局，从功能管控的角度分为两个部分，包含空间管制（“负面清单”）和规划控制（“正面引导”），对未来发展功能进行管控。

（二）强化管控传导过程中的衔接与“刚弹管控”

目前沈抚示范区已经完成26个专项规划的编制，包括涉及公共服务设施、市政基础设施、综合交通、景观风貌等，涉及多种控规管控要素。控规在传导的过程中要充分考虑到要素与专项规划的衔接，在单元规划层面要素要与各专项规划进行相互校核。

控规的刚性管控源于其公共政策的基本属性，即为保证公共利益最大化而对公共空间、公共设施等“公共产品”进行配置布局，弹性要求则是避免控规反复调整而进行的规则设定，包括单元内建设量协调、占补平衡、用地兼容性等内容。

为保证规划传导的衔接与“刚弹管控”的实施，示范区的控规在保障公共利益的前提下从以下三方面补充完善相关内容。首先以修编为前提，为精准科学的预测建设的发展，以单元划分为基础，整理各单元内用地情况，基于土地权属、规划审批、现状建设量、人口情况、预测建设量等情况对各单元的基础进行整理，与各专项规划进行校核。其次以控规单元管控要素为切入点，从规划角度与专项规划进行对接，严格落实专项规划划定的文化、教育、卫生、体育、养老等各类设施用地和公园绿化用地。第三，完善单元层面控规控制要素，充分考虑人口规模、空间管制、公共服务设施、道路交通系统、城市设计、基础设施、综合防灾、地下空间、历史风貌保护、实施保障措施等内容，同时在单元控规的图则引导层面把要素体现完整。第四，在整体框架的基础上即有刚性管控要素又有弹性要素，实现两者衔接。

（三）构建动态的规划调整体系

沈抚示范区在强大政策的支持下，处于快速发展阶段。根据示范区的实际情况，抚顺片区建设用地面积较多，即处于“存量优化，少量新增”发展状态，沈阳片区为建设用地较多，即处于“增量扩张”的发展状态，在复杂的背景下，控规调整作为控规刚性管控的弹性补充机制，在推进控规有效实施，弥补编制不足、提高控规对现实需求的适应能力。

控规的调整要适应国土空间规划体系的要求，落实国土空间规划的价值导向，示范区要结合自身发展，构建调整体系，在调整体系的构建中要注重底线控制，也

就是“什么能调、什么不能调”。明确不能调整内容，第一是不符合上位国土空间规划的内容，包括对农业、环境、生态造成污染及影响的建设内容，第二是不符合相关法律法规及技术标准的，第三是超出示范区承载能力的设施建设，包括重大基础设施等。

针对能调整的内容进行等级划分，包括重大调整内容和一般调整内容。重大调整包括涉及发展目标定位，空间结构等内容，内容需要经过完善谨慎的论证后进行调整。一般调整包括用地性质调整，容积率调整，基础设施公共服务设施等，要遵循“保障公益设施，促进产业发展，单元建设平衡”的总体原则，适当加快调整流程，完善一般调整程序。随着示范区的发展，要制定适合自身发展的控规调整技术标准，在借鉴优秀城市案例的基础上融合自身用地特点及产业发展，细化审批流程。

四、结语

按照习近平总书记提出的生态文明建设的总方针前提下，示范区的发展应秉持这绿色高效的发展理念构建高质量的发展路径。控制性详细规划作为政府与市场空间权益协调的“界面”，其与国土空间总体规划的传导是构建国土空间规划体系的“最后一公里”。

规划的修编是顺应示范区发展，促进产业快速落地，尽快实现示范区高水平治理、高质量发展。顺应国土空间规划变革和城市治理模式变革的要求，适时在管控对象、编制技术、编制内容和管控手段等方面进行优化提升。沈抚示范区的控规修编以基础的控规体系编制框架为支撑，通过精准的问题识别，创新的规划体系传导，以全域全覆盖，刚弹结合，动态调整的模式以求刚好的适应国土空间规划体系。沈抚示范区作为辽宁省率先深化改革和创新体制机制地区，在控规编制方面为东北地区全面深化改革开放提供可复制可推广的经验。

参考文献

- [1]王飞虎，黄斐玫，黄诗贤.国土空间规划体系下深圳市详细规划编制探索[J].规划师，2021，37（18）：11-16.
- [2]罗吉，屠商杰，彭阳，王智勇.国土空间规划背景下的武汉市东西湖区控规修编探析[J].规划师，2021，37（18）：17-22.
- [3]杨保军，陈鹏，董珂，等.生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J].城市规划学刊，2019（4）：16-23.
- [4]赵广英，李晨.国土空间规划体系下的详细规划技术改革思路[J].城市规划学刊，2019（4）：37-46.
- [5]严超文.基于精细化管理的控制性详细规划升级版研究[C]//共享与品质—2018中国城市规划年会论文集（15控制性详细规划），2018.
- [6]殷玮.上海郊野公园单元规划编制方法初探[J].上海城市规划，2013（5）：29-33.