

浅谈在国土空间规划背景下控制详细规划编制思路

——以合肥经济技术开发区 JKBQ07 单元控制性详细规划为例

苏文昌

中安华力建设集团有限公司

摘要：本文探讨了在国土空间规划背景下控制性详细规划编制的思路，从具体实例（合肥经济技术开发区 JKBQ007 单元控制性详细规划）出发，分别在控制性详细规划编制的科学性、指导性、落地性、可持续发展等方面进行阐述，提出了个人见解。文章通过列举的方式，说明了国土空间规划新思想、新概念、新要求在控制性详细规划编制过程中的具体体现，提出了在国土空间规划背景下控制性详细规划编制的侧重点，给出了“以规划分析为基础，以底线约束为方法，以规划落地为关键，以可持续发展是目标”的编制思路。

关键词：国土空间规划；控制性详细规划；科学性；指导性；落地性；可持续发展

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.20.007

2019年5月《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《意见》）颁布，这是“新时代”背景下对规划领域提出的纲领性文件。《意见》提出建立“五级三类”的国土空间规划体系，涵盖了城乡规划、主体功能区规划、土地利用规划等多层面规划，形成以“纵向传导、横向到边”的方式，来落实国土空间管控要求，实现精准管理。这也对以“管控管理”为目的控制性详细规划编制提出了新的要求。

控制性详细规划是以上位国土空间总体规划为指导，确定建设地块土地使用性质和强度、道路工程管线布局以及空间环境控制的规划^[1]。具体而言，控制性详细规划是对规划单元（规划地块、建设项目以及开发过程）进行量化处理确定应用指标，对于各项控制要素采用条文规定或者图则标定的方式进行定性、定量、定位和定界的控制和引导的规划过程^[2]。其作用主要体现在：控制地块用地的使用以及环境容量；控制建筑建造；保证市政工程设施以及公共服务设施设置合理；引导城市设计^[3]等等。

控制性详细规划既承接了国土空间总体规划的各项指标和要求，同时也将各类型专项规划的主要内容予以纳入，是规划体系中承上启下的关键一环。在国土空间规划谋求生态文明建设与高质量发展有机结合、人与自然的和谐共存、发展与保护相协调的背景下，控制性详细规划的具体内涵也发生了转变，即更加注重科学性；更加强调指导性；更加重视落地性；更加关注可持续发展。控制性详细规划具体内涵的转变要求的编制思

路改变，下面我们就以合肥经济技术开发区 JKBQ07 单元控制性详细规划项目编制为例，来探讨国土空间规划背景下控制性详细规划的编制思路。

一、科学规划，因地制宜编规划

《意见》要求国土空间规划编制要提高科学性，尊重自然规律、经济规律、社会规律和城乡发展规律，因地制宜开展规划编制工作^[4]。国土空间规划背景下控制性详细规划的科学性怎么体现？如何才能成为“因地制宜”的合理规划？

实现科学规划离不开对规划单元的全面认知，只有在了解“地”之后才能编出“宜”的规划。以合肥经济技术开发区 JKBQ07 单元控制性详细规划编制为例，我们从三个方面对规划单元进行“认识”。首先，对规划单元的“现状”进行分析，分别从现状用地、现状交通、现状配套设施、现状资源、现状产业等方面认识规划单元的特性，在充分摸清家底的情况下分析规划单元资源环境承载能力；然后，依据现状分析结果结合区域功能（新桥科创示范区，打造合肥西部重要的产业和城镇服务组团）分析规划单元主导功能，形成以“高刘老镇组团、战新产业园、生物医药产业园和综合保税区”单元主导功能，进一步明确规划单元的发展方向；最后，落实上位规划融合相关专项规划形成规划单元用地管控方案，通过《合肥市国土空间总体规划（2021-2035年）》“三区三线”内容、《合肥市经开区高刘镇核心区城市设计》功能分区内容、《凤凰湖公园景观规划》景观布置内容等规划的分析，最终明确规划单元控制性详细规划的用地布局与用地指标。

经过以上三个步骤，在充分的基础资料分析的前提下，确定了规划单元的主导功能，最后细化出控制性详细规划的用地布局与用地指标。整个过程以基础资料分析为支撑，规划逻辑闭合，体现出合肥经济技术开发区 JKBQ07 单元控制性详细规划编制的科学性，满足了因地制宜编规划的要求。

二、指标明确，底线思维编规划

《意见》要求国土空间规划编制要以生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界（三区三线）等空间管控边界为基础，强化底线约束，为可持续发展预留空间^[4]。国土空间规划背景下控制性详细规划的管控指标如何明确？管控指标如何落实为管理底线？

指标控制是控制性详细规划最鲜明的特点，在国土空间规划背景下要继续深化和明确指标控制，不得突破

规划“红线”，要以底线思维编规划。结合实例来看，我们在合肥经济技术开发区JKBQ07单元控制性详细规划编制时形成“总体控制指标”、“用地结构控制指标”、“设施控制指标”三位一体的指标控制体系，并明确指出各管控指标不得突破！

首先是明确“三区三线”等上位规划总体控制指标，总体控制指标包括“用地面积”、“功能定位”以及“人口规模”等；再依据城镇开发边界内外管控要求确定规划单元用地结构控制指标，用地结构控制指标包括“居住用地”、“工矿用地”、“绿地与开敞空间用地”、“留白用地”等；最后根据各类设施服务半径确定规划单元设施数量指标，设施指标包括“公共服务设施”、“基础教育设施”、“市政设施”、“安全设施”、“交通设施”。通过上述三个规划指标，形成合肥经济技术开发区JKBQ07单元控制性详细规划多方位立体化的指标控制体系。同时，将这些管控指标以图则形式呈现，使上述规划控制指标达到定性、定量、定位和定界的控制要求，以“一张图”的形式方便管理者进行管控，从而实现底线管理。

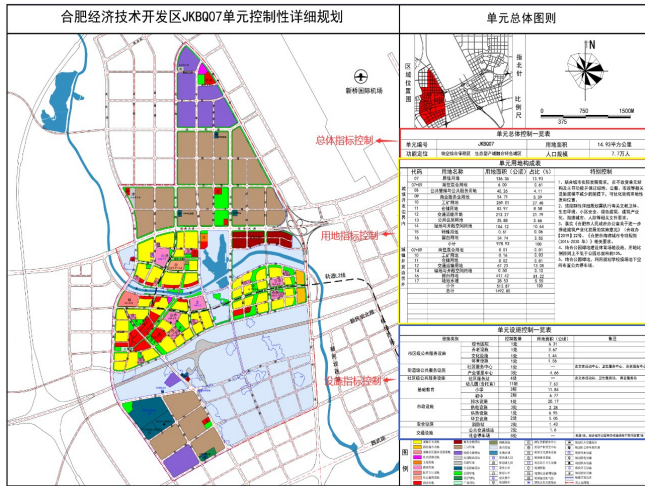


图 1 控制性详细规划指标控制

三、规划能用，充分尊重民意

《意见》要求国土空间规划编制要坚持上下结合、社会协同，完善公众参与制度，发挥不同领域专家的作用^[4]。国土空间规划背景下控制性详细规划公众参与制度如何完善？如何保证规划能用具备落地性？

我们知道规划落地性与规划公众参与度成正相关，只有公众了解、理解、认同的规划，才是真正能落地能实施的规划。合肥经济技术开发区JKBQ07单元控制性详细规划项目编制也不例外，我们分别从编制前、编制中、编制后分阶段多层次地征询公众、专家、各职能部门意见，让受规划影响群体真正全面地了解规划、理解规划、再到认同规划，确保规划能用落地性高。

具体来看，本规划编制前期多次到规划单元所在乡镇征求意见，以座谈会的形式广泛接触当地群众，了解他们所想所需，介绍规划的主要意图，让更多的群众了解我们的规划；编制中期我们建议主管部门联络各相关部门，以讨论会的形式掌握各相关部门的诉求，在合理合规的前提下尽量满足各相关部门的诉求；编制后期方案成熟后我们联系了各相关领域的专家，以评审会的形式找出规划方案的不足之处，在专家的建议下逐步完善，最终我们将完善后的规划方案及时予以公布。我们以这样的公众参与形式让相关利益群体最大限度地参与进来，在上位规划等相关约束条件许可的情况下最大限度地满足各群体的利益，让我们的规划成为他们“想要的规划”，从而保证了规划的落地性。

四、可持续发展，从“增量”到“存量”转变发展思路

《意见》要求国土空间规划编制要明确空间发展目标，优化城镇化格局、农业生产格局、生态保护格局，确定空间发展策略，转变国土空间开发保护方式，提升国土空间开发保护质量和效率^[4]。当前，增量国土空间规划模式正向存量国土空间规划模式转变，在这样的背景下，控制性详细规划如何实现这一转变？如何实现

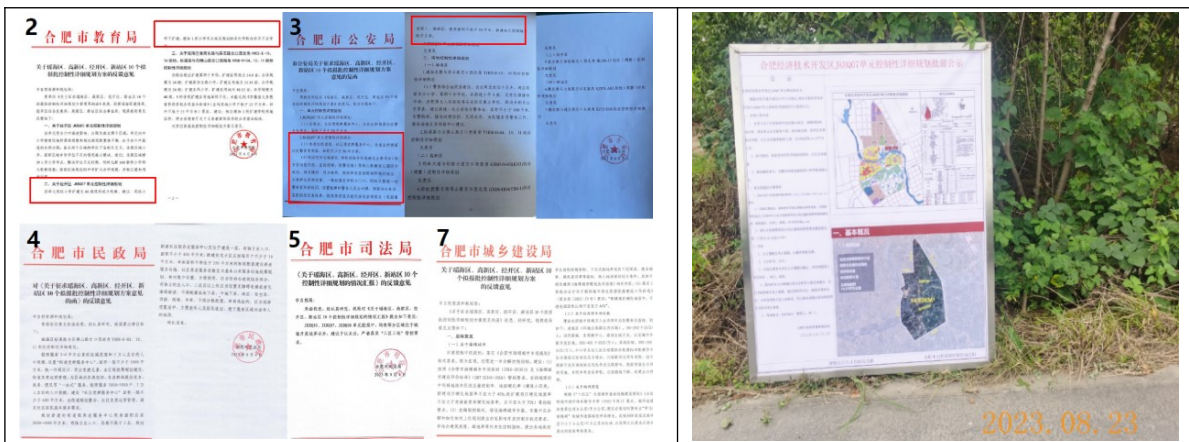


图 2 控制性详细规划公众参与

代码	用地名称	总体规划		单元规划		增减情况
		面积 (公顷)	比例 (%)	面积 (公顷)	比例 (%)	
07	居住用地	144.09	14.72	136.36	13.93	-7.73
07+09	商住混合用地	--	--	6.00	0.61	+6.00
08	公共管理与公共服务用地	40.21	4.11	40.26	4.11	+0.05
09	商业服务业用地	61.78	6.31	54.71	5.59	-7.07
10	工矿用地	319.96	32.68	269.01	27.48	-50.95 ↓
11	仓储用地	67.48	6.89	83.97	8.58	+16.49
12	交通运输用地	206.51	21.11	213.27	21.79	+6.76
13	公用设施用地	35.87	3.66	35.88	3.66	+0.01
14	绿地与开敞空间用地	78.88	8.06	104.12	10.64	+25.24 ↑
15	特殊用地	0.61	0.06	0.61	0.06	0
16	留白用地	--	--	34.74	3.55	+34.74 ↑
	农村宅基地	23.54	2.4	--	--	-23.54
	总计	978.93	100	978.93	100	--

图3 控制性详细规划从“增量”到“存量”

“可持续发展”这一目标？

增量国土空间规划模式即在空间开发与建设时以经济发展为中心的规划理念，重视城市的扩张，占用大量土地资源，并未考虑社会群众的需求以及资源环境的承载力，生态用地公服用地逐渐减少，工矿用途的土地相应增加，城市空间布局缺乏合理性，导致土地资源利用不均衡，土地利用效率低下。而存量国土空间规划模式则是以人民为中心的规划理念，注重生态环境的保护和社会群众的需求，在空间开发与建设时以现有城市建设为基础，优化和调整国土空间结构和功能布局，强调存量土地资源的再利用，在这种模式下土地利用效率较高，能更好地推动社会经济的发展，同时使得空间布局适应资源环境的承载力^[5]。

合肥经济技术开发区JKBQ07单元控制性详细规划编制紧扣“控制增量盘活存量”这一主题，通过对“人口资源”、“土地资源”、“空气质量指数”等因素分析，得出规划单元资源环境承载能力^[6]。在规划单元资源环境承载能力之内再严控建设用地增量，同时对存量建设用地合理配比，全面提升国土空间开发保护质量和效率。从图3可知，本项目由于资源环境制约大幅减少了工矿用地数量，严格控制建设用地增量，与此同时增加了绿地与开敞空间用地与留白用地，一方面增加了生态空间，改变了土地资源利用不均衡，土地利用效率低下情况，另一方面也充分预留了弹性空间，为后续发展留足空间，使得规划单元各用地比例更加合理。

综上所述，在当前国土空间规划背景下，控制性详细规划编制应形成以资料分析为基础，以底线约束为方法，以规划落地为关键，以可持续发展是目标的编制新思路。

参考文献

- [1]周剑云.中国城市规划法规体系[M].北京:中国建筑工业出版社,2006.
 - [2]汪坚强.溯本逐源:控制性详细规划基本问题探讨—转型期控规改革的前提性思考[J].城市规划学刊,2012(06).
 - [3]黄明华、赵阳、高靖葆、王阳.规划与规则—对控制性详细规划发展方向的探讨[J].城市规划,2020,44(11).
 - [4]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].人民日报,2019-05-24(001).
 - [5]王罡、郑坚.国土空间规划领域的大数据应用分析[J].信息系统工程,2023,(08).
 - [6]牛强、严雪心、侯亮等.城乡规划GIS技术应用指南·国土空间规划编制和双评价[M].中国建筑工业出版社,2021.
- 作者简介:苏文昌(1990-08-06),男,注册城乡规划师,工程师,本科,从事城乡规划及测绘地理信息工作。