

以海南控制性详细规划调整为例探究控制性详细规划调整的原因与管理方法

文 / 单昊辰 海南省国土空间规划设计院有限公司

摘要: 本文以海南省控规调整为例,分析控规调整产生的原因,包括控规编制的局限性、市场经济利益的驱使以及解决城市发展问题。同时,针对海南省控规调整中存在的问题,如调整过于频繁、论证技术不够科学、公众参与性不够等,提出完善控规编制技术、推行严谨的控规调整论证技术、完善公众参与机制等管理方法对策。通过这些对策的实施,提升控规调整的科学性、合理性和民主性,为城市的健康有序发展提供有力保障。

关键词: 海南省; 控规调整; 管理方法

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2025.05.005

引言

控规调整的目的是更好地适应城市发展的新形势,解决规划实施过程中出现的矛盾和问题,优化城市空间结构,提高土地利用效率,促进城市可持续发展。海南省作为中国重要的热带岛屿省份,近年来在城市化和旅游业快速发展的背景下,控规调整的需求日益凸显^[1]。然而,由于城市发展的动态性、市场的不确定性以及原规划编制时的局限性,已有的控规往往难以完全适应不断变化的城市发展需求。在这种情况下,控规调整显得尤为重要。

一、控规调整概念的界定

控规调整,全称为控制性详细规划调整,是指在城市发展过程中,根据实际情况和需求,对已经批准并实施的控制性详细规划进行局部或整体的修改和完善的过程。控制性详细规划作为城市规划体系中的重要组成部分,是连接城市总体规划和具体建设活动的桥梁,具有法定性和指导性。它通过明确地块的用地性质、容积率、建筑密度、建筑高度、绿地率等控制指标,为城市建设和土地开发提供具体的规划依据^[2]。控规调整的目的是更好地适应城市发展的新形势,解决规划实施过程中出现的矛盾和问题,优化城市空间结构,提高土地利用效率,促进城市可持续发展。

二、控规调整产生的原因

(一) 控规编制的局限性

控规作为城市规划体系中的重要环节,其编制过程通常需要综合考虑城市的长远发展目标、土地利用现状、基础设施建设等多种因素。然而,由于规划编制本身存在一定的局限性,控规在实际实施过程中往往难以完全适应不断变化的城市发展需求。首先是时间局限性,控规的编制通常基于某一特定时间点的城市现状和发展预测,而城市的发展是一个动态的过程,受经济、社会、政策等多重因素的影响^[3]。随着时间的推移,原规划所依据的基础数据和预测条件可能发生显著变化,导致原有规划难以适应新的发展需求;其次是技术局限

性,编制过程中尽管会采用多种先进的技术手段和方法,但仍难以完全预见和涵盖所有可能出现的问题。例如某些地块的地质条件、生态环境等因素在规划初期可能未能充分揭示,随着建设的推进,这些问题逐渐显现,需要对原有规划进行调整;此外是参与主体局限性,规划编制通常由政府部门主导,尽管会征求多方意见,但仍难以完全满足所有利益相关者的诉求。不同群体对城市发展的期望和需求存在差异,规划编制过程中难以做到面面俱到,导致在实际实施过程中出现矛盾和冲突,需要进行调整以平衡各方利益^[4]。

(二) 市场经济利益的驱使

市场经济条件下,土地作为重要的生产要素,其价值和利用方式受到市场供求关系的直接影响。控规调整往往与市场经济利益的驱使密切相关。一方面,土地开发企业为了追求更高的经济利益,可能会提出对原有控规进行调整的诉求。例如某地块原规划为居住用地,但随着房地产市场行情的变化,开发企业可能认为将该地块调整为商业用地能带来更大的经济回报,因此会向政府部门申请控规调整。另一方面,地方政府在推动城市发展的过程中,也面临着财政压力和经济增长的需求。通过控规调整,优化土地利用结构,提升土地开发强度,可以增加土地出让收入,促进地方经济发展。此外,市场经济中的不确定性也增加了控规调整的必要性。市场需求的波动、产业结构的变化、新兴产业的崛起等因素,都可能对原有控规的合理性提出挑战。为了适应市场变化,确保城市规划与市场需求的匹配,控规调整成为一种必要的手段。

(三) 解决城市发展问题

城市发展伴随着人口增长、基础设施建设、生态环境保护等多方面的问题。控规调整在很大程度上是为了解决城市发展过程中出现的各种矛盾。例如人口增长带来的城市扩张和用地紧张问题,就是控规调整的重要原因之一。随着城市化进程的加快,城市人口不断增长,原有的土地利用规划难以满足新增人口的居住、就业等

需求。通过控规调整,优化用地布局,提高土地利用效率,可以有效缓解用地紧张问题,促进城市的可持续发展。其次,基础设施建设滞后或不完善也是控规调整的重要动因。城市基础设施建设需要与土地利用规划相协调,但在实际发展中,往往存在基础设施建设滞后、布局不合理等问题。通过控规调整,可以优化基础设施建设布局,提升城市综合承载能力,改善居民生活品质。而随着生态文明建设的深入推进,生态环境保护在城市发展中的重要性日益凸显^[5]。原有控规可能在生态环境保护方面存在不足,通过调整增加绿地面积、优化生态空间布局,也可以更好地保护城市生态环境,促进人与自然的和谐共生。

三、规划调整类型与海南省的实践

(一) 控规地块的拆分与合并

地块拆分与合并是控规调整中常见的一种类型,主要目的是优化土地利用结构,提高土地使用效率。在某些情况下,原有的大地块由于功能单一或利用效率低下,需要进行拆分。随着城市产业结构的调整和升级,部分区域需要转型为商业或居住用地。通过地块拆分,可以将原有的单一功能细化为多个功能更为明确的小地块,满足多样化的发展需求。相反,多个小地块的分散利用也可能导致基础设施配套困难、管理不便等问题,需要进行合并。例如不少旅游度假区内的多个小型商业用地,通过合并可以形成更大规模商业综合体,提升区域的整体商业氛围和竞争力。近年来,海南省在推进自由贸易港建设过程中,地块拆分与合并的调整频繁出现。特别是在重点开发区域,如海口江东新区、三亚崖州湾科技城等,通过地块的拆分与合并,优化了土地利用布局,为高端产业集聚和城市功能提升提供了有力支撑。

(二) 控规地块用地性质的调整

用地性质调整的主要目的是适应市场需求变化和城市功能转型的需要。随着海南省人口的增长和城市化进程的加快,居住用地的需求不断增加。部分原规划为工业用地的区域,因城市扩张和居民需求的变化,调整为居住用地,以缓解城市住房紧张问题。此外,海南省作为中国重要的旅游目的地,商业用地需求日益旺盛。例如三亚市某原规划为仓储用地的,因旅游业的发展和市场需求增加,调整为商业用地,建设大型购物中心和休闲娱乐设施,提升城市商业活力。在海南省推进自由贸易港建设的背景下,用地性质的调整更加频繁和多样化^[6]。特别是在重点产业园区和旅游度假区,通过用地性质的调整,优化了产业布局,提升了城市功能和环境品质。

(三) 控规规划指标的调整

指标的调整主要包括容积率、绿地率方面。容积率是衡量土地利用强度的重要指标。随着城市人口的增加和土地资源的紧张,适当提高容积率成为提升土地利用

效率的重要手段。例如海口市某居住用地,原规划容积率为2.0,因城市发展需求,调整为2.5,增加了住房供应量,缓解了住房紧张问题。原规划绿地率为30%,因生态宜居城市建设的需求亦调整为35%,提升了居民的生活品质和城市生态环境^[7]。建筑高度直接影响城市天际线和空间景观。在海南省推进高质量发展的过程中,规划指标的调整更加注重生态保护和可持续发展。特别是在海口市、三亚市等重点城市(见下表1),通过科学合理的规划指标调整,既满足了城市发展需求,又提升了城市生态环境质量。

表1 海南省控规规划指标调整实例

地区	用地类型	原规划指标	调整后指标	
海口市	居住用地	容积率	2.0	2.5
		绿地率	30%	35%
		建筑密度	40%	45%
三亚市	商业用地	绿地率	25%	30%
		容积率	1.5	2.0
儋州市	工业用地	绿地率	20%	25%
		容积率	1.8	2.2
五指山市	居住用地	容积率	1.8	2.2
		绿地率	25%	30%

四、海南省控规调整存在问题

海南省在快速城市化和推进自由贸易港建设的过程中,控规调整作为城市规划的重要手段,发挥了积极作用。然而在实际操作中,控规调整也暴露出一些问题,影响了规划的科学性和合理性。以下将从控规调整频率、论证技术公众参与性三个方面进行分析。

(一) 控规调整过于频繁

海南省控规调整的频繁性在一定程度上反映了城市发展的动态性和复杂性,但也带来了一系列问题。频繁的控规调整会导致城市规划体系的稳定性不足,使得城市发展方向和目标难以保持连贯。例如很多区域在短短几年内多次进行控规调整,从居住用地变更为商业用地,再调整为混合用地,这种频繁的变动不仅增加了规划管理的难度,也使得开发商和居民难以形成稳定的预期,影响了投资和居住的信心。而频繁的调整无疑也会增加行政成本和社会成本。每一次控规调整都需要经过调研、论证、公示、审批等多个环节,耗费大量的人力、物力和财力。同时,频繁的调整也会引发土地权益的重新分配,可能导致社会矛盾和利益冲突的加剧。

(二) 控规调整论证技术不够科学

控规调整的论证技术是确保调整科学性和合理性的关键环节,但在海南省的实际操作中,论证技术不够科学的问题较为突出,部分控规调整的论证过程缺乏系统的数据支持和科学的分析方法。例如某些控规调整仅基于短期市场需求和局部利益,未能充分考虑城市长远发展和整体利益,导致调整方案缺乏科学依据。其次,论证过程中的专业人才的缺乏也是一个重要问题。海南省虽然拥有一定的规划人才储备,但在面对复杂多变的控

规调整需求时，仍显得力不从心。特别是缺乏具备跨学科背景和丰富实践经验的复合型人才，导致论证过程难以全面、深入。

（三）控规调整公众参与度不高

《海南省人民政府办公厅关于加强国土空间规划监督管理的若干意见》（琼府办[2021]12号）中明确指出，要向社会广泛征求意见，保证公民对规划的知情权、建议权，将公众意见作为编制或调整规划的依据之一。公众参与是控规调整民主化和科学化的重要保障，但海南省现阶段控规调整的公示和征求意见环节存在形式化倾向。部分控规调整的公示时间较短，公示渠道单一，未能充分覆盖相关利益群体，导致公众难以全面了解和参与调整过程。其次，公众意见的收集和处理机制不够完善。部分控规调整在征求意见阶段，未能建立有效的反馈机制，公众的意见和建议难以得到及时回应和采纳，虽然可以收到了大量公众意见，但由于缺乏系统的整理和分析，这些意见也未能有效转化为调整方案的改进措施，极大影响了公众参与的积极性。

五、海南控规调整管理方法对策分析

（一）完善控规的编制技术，增加土地包容性

技术的完善是确保控规调整科学性和合理性的基础。相关部门应加强基础数据的收集和分析，确保控规编制的准确性和前瞻性。在编制过程中，应依照《海南省城镇开发边界内控制性详细规划调整管理办法（试行）》（琼自然资规[2022]3号）中指出的“数字赋能、动态监管”原则，充分利用现代信息技术手段，如地理信息系统（GIS）^[8]、大数据分析等，对土地利用现状、人口分布、交通流量等进行全面、系统的分析，为控规编制提供科学的数据和监管支持；第二，应增强控规的灵活性和包容性，以适应城市发展的动态变化。在编制控规时，可以引入弹性规划理念，设置一定的弹性用地，允许在特定条件下进行用地性质的灵活调整。第三，应加强控规编制的跨学科协作，整合城市规划、生态环境、交通工程等多领域的专业力量，确保控规编制的全面性和科学性。

（二）推行严谨的控规调整论证技术

技术的严谨性是确保调整方案科学性和合理性的关键。首先，应建立系统的控规调整论证流程，明确各个环节的技术要求和标准。在论证过程中，应进行全面、深入的调查研究和数据分析，确保调整方案的依据充分、论证严谨。相关部门在进行控规调整时，可以组织专业团队对调整区域进行详细的现场调研，收集相关数据，进行多方案比选，确保调整方案的合理性和可行性。其次，应引入先进的论证技术手段，提升论证的科学性和准确性。可以借鉴国内外先进的规划论证技术，如情景分析、模拟仿真等，对控规调整方案进行多维度、多情景的模拟和评估，预测调整可能带来的影响，优化调整方案。在控规调整论证过程中，也应邀请相关

领域的专家学者进行咨询和评审，借助第三方专业机构进行独立评估，确保论证结果的科学性和权威性。

（三）完善公众参与机制，促进社会公平

相关部门应着力拓宽公众参与的渠道，确保公众的知情权和参与权。在控规调整的公示和征求意见环节，应采用多种形式，如政府网站公示、社区公告、媒体宣传、座谈会、听证会等，广泛告知公众，确保公众能够全面了解和参与调整过程。同时积极建立有效的公众意见收集和处理机制，确保公众意见得到及时回应和采纳。在控规调整过程中，应设立专门的公众意见收集和处理机构，对公众意见进行系统整理和分析，形成书面报告，作为调整方案的重要参考^[9]。此外，应加强公众参与的组织和引导，提升公众参与的质量和效果。在控规调整过程中，通过多种形式，如举办规划知识讲座、组织参观规划展览等，提升公众的规划意识和参与能力。同时，应建立健全公众参与的激励机制，鼓励公众积极参与控规调整，形成良好的公众参与氛围。

结语

本文旨在确保控规调整更加科学、合理、民主，为城市的健康有序发展提供有力保障。未来，海南省在推进控规调整过程中，应继续探索和创新管理方法，不断完善控规调整管理体系，为建设美丽海南、实现高质量发展奠定坚实基础。

参考文献

- [1] 张静, 张翔宇, 白芝兵. SWMM模型在城市规划阶段洪涝安全评估中的应用[J]. 广东交通规划设计, 2024 (1): 32-38.
- [2] 刘旭, 马佳. 构建国土空间规划体系背景下北京控规环评优化探索[J]. 环境保护科学, 2024, 50 (4): 32-36.
- [3] 宋彬. 试论控制性详细规划局部修改的类型及技术要点[J]. 葡萄酒, 2024 (4): 95-97.
- [4] 徐海莲. 浅议控制性详细规划局部修改的类型及技术要点[J]. 产城(上半月), 2023 (4): 151-153.
- [5] 罗量, 湛睿, 刘凤姣, 戴可伦, 易军. 城区建设用地地质适宜性评价方法探讨——以湖南省益阳市中心城区为例[J]. 科技视界, 2023 (10): 142-146.
- [6] 孟霏. 违规实施规划许可的情况应当如何处理[J]. 中国土地, 2023 (11): 61-61.
- [7] 蔡扬. 控制性详细规划调整的动因及对策研究[J]. 中文科技期刊数据库(全文版)工程技术, 2022 (12): 8-11.
- [8] 黄凌翔, 梁兴森, 张贞, 李雪梅. 基于土地产权关系的国土空间控制性详细规划创新研究[J]. 规划师, 2022, 38 (2): 55-61.
- [9] 付宇欣, 周家宝. 控规调整的公众参与研究——基于政府公开项目的统计与分析[J]. 城市建筑, 2022, 19 (24): 53-56.