

控规实施可持续性探索

——美安科技新城控规动态维护的思考

文 / 黄小珍 雅克设计有限公司

摘要：控制性详细规划是作出规划行政许可、实施规划管理的法定依据，其具有权威性和严肃性。但是在项目快速落地与控规严格实施的双重要求下，面临着两难局面，控规不断批复不断修改。具有法定作用的控规，要如何在“刚性”管控的同时，适应城市发展变化，亟待探索和研究。本文以海口美安科技新城控规动态维护实践着手，对维护工作进行总结，剖析控规修改主要动因，对当前控规编制和政策法规体系进行思考，并提出创新控规用地弹性管控、更新完善地方性法规和技术标准等建议，以期丰富控规编制方法和经验，提高控规适应性。

关键词：控制性详细规划；动态维护；弹性；可持续性

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.08.065

引言

控制性详细规划是实现城市各类项目建设的重要手段，其主要通过明确各个地块开发建设条件，包括用地性质、开发强度、配建设施等控制内容，将城市总体发展蓝图落地实现。控规作为土地开发建设规划行政许可、实施规划管理的法定依据，具有严肃性和权威性，控规一经批准，必须严格执行，任何单位和个人不得随意修改。

但是城市发展中，在项目快速落地与控规严格实施的双重要求下，面临着两难，控规出现不断批复，不断调整，甚至是来一个项目调一次规划的局面。具有法定作用的控规，要如何在“刚性”管控的同时，适应城市发展变化，亟待探索和研究。本文以海口美安科技新城控规动态维护实践着手，对维护工作进行总结，剖析控规修改主要动因，对当前控规编制和政策法规体系进行思考并提出相关建议，以期丰富控规编制方法和经验，提高控规适应性。

一、美安科技新城控规基本情况

（一）园区基本情况

海口美安科技新城是海南自贸区（港）高新技术产业中心，是以医药健康产业、新一代信息技术产业、高端轻型低碳制造产业为主导，科技研发为引领，生产及生活配套服务为支撑的绿色科技产业新城。

该控规自批复实施以来，有效地指导了片区的开发建设。但在规划管理和实施过程中，由于各种政策因素的影响和市场需求的变化，控规呈现出了一定的不适应性，频繁进行修改。为此园区管委会在控规实施管理过程中建立了控规动态维护工作机制，通过合法合规的对控规进行修改和动态维护，进一步促进美安科技新城的有序开发建设。

（二）控规规划情况

1. 规划用地结构符合园区定位

园区规划建设用地规模 15.65km²，用地结构比例 4:3:3，即生产类用地（工业和仓储）占比约 40%，生活服务类用地（居住和商服）占比约 30%，公益类用地（公

共、基础设施和绿地）占比约 30%，用地结构基本符合园区功能定位和产业发展需求。

2. 规划用地具有一定弹性

该控规为满足规划区开发功能复合性要求，规划布局了多种混合用地，给与未来发展预留了一定弹性。规划混合用地比例达到 34.14%，包括商住混合、零售餐饮混合、零售餐饮旅馆娱乐混合、商务商业混合、其他商务（研发）工业混合用地等。同时为解决产业园区未来发展建设的不确定性，规划设置一定比例的一类（二类）工业可选用地，占比达 19%，该类用地要求在满足入园准入及环境保护的前提下，可根据实际招商情况引进一类或二类工业企业。

二、控规动态维护总体情况

（一）动态维护总量

美安科技新城控规修编成果 2020 年批复后，2020-2023 年期间，园区可开发用地约 544.4hm²，涉及 69 个地块；规划实施 4 年期间共启动动态维护地块 24 个，涉及用地约 166.98hm²，动态维护用地规模是园区可开发用地的 31%，地块个数占比约 35%，即园区开发 3 个地块就需要做一次控规修改，这对保证控规的严肃性和权威性是一个重大考验。

（二）维护用地变化情况

动态维护用地规模 166.98hm²，维护后，商务办公类（B29）用地减少 55.03hm²，研发类（A35）用地增加 46.43hm²，商务办公类用地为经营性研发设计、技术服务等办公用地，B29 用地的减少和 A35 用地的增加主要是园区为降低企业用地成本，促进研发型产业实施落地；生产类（工业、仓储）用地减少，居住用地增加 10.46hm²，主要是为了促进园区产城融合，建设人才公寓、安居房等，居住用地的增加促使园区居住人口增加，这对园区公共服务设施承载力带来一定考验。

（三）动态维护类型

该控规的 24 项动态维护项目中，按项目类型统计，产业类项目有 16 项，占比 66%；公益类项目 4 项，占比

17%；居住类项目4项，占比17%。按规划条件修改类型统计，用地性质修改21项，占比88%；指标修改（容积率、建筑高度）3项，占比12%。总体来说，产业用地性质优化调整是控规动态的主要类型。

产业类动态维护项目用地规模约114.28hm²，占总动态维护用地的68%。包含用地性质和指标修改两种，其中用地性质涉及用地107.12hm²，主要是B29修改为A35，B29/M1修改为A35/B1/B29/M1，M1修改为M2，R21修改为B29/M2，如图1所示。通过产业用地性质修改可看出，产业项目更倾向于复合型 and 弹性大的用地；其他商务用地虽然也能作为研发设计，但是土地价格相较于A35类科研用地地价高，企业的研发用地若以A35用途供地则可以大大的降低业成本，促进项目落地。

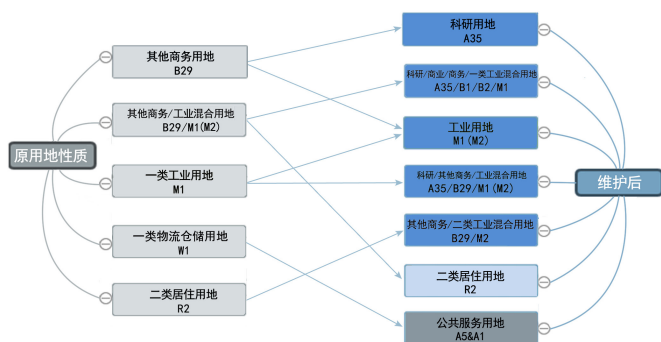


图1 控规动态维护项目分类情况分析图

三、控规修改主要动因分析

（一）供地与用地脱节

政府通过征地-供地制度为经济建设发展提供了用地保障。根据《土地管理法》，土地征用程序包括农转用、土地征收、建设项目用地审批等程序。其中农转用必须符合土地利用总体规划，按土地利用年度计划分批次进行农转；土地征收重点难点在于与村集体和被征地村民签订补偿安置协议，征地补偿包括土地补偿费、安置补助费、青苗补偿费和地上附着物补偿费。因此，由于土地利用年度计划限制以及土地征收存在一定博弈和困难，导致政府征收完成的储备地是有限的并且呈现不规则形态。当园区要落一个项目时，虽然控规土地利用规划图中有符合该项目的用地类型，但该地块土地尚未征收，而要使项目尽快落地实施，只能从存量的政府储备地中进行选址供地，当供地与用地有矛盾时，对控规修改相较于土地征收有效率高、成本低之效，因此，供地和规划用地脱节，是控规频繁修改的主要动因之一。

（二）市场不确定性

控规编制要求对片区社会经济发展、土地资源利用和城市空间形态做出比较全面的预测。但随着社会经济的快速发展，市场经济变化多样，项目建设方式和投资渠道也日趋多元化，这使得控规运行的社会环境变得越来越复杂，不确定性越来越强。美安科技新城控规为应对市场经济的不确定，规划了一定比例的复合型用地和

弹性用地，但仍然难以应对复杂多变的市场环境。

（三）政策变化影响

控规实施管理是政府行为，没有规划能够脱离政治意愿和政治行动而可以实施，控规的编制和实施其实是政策的一种表达方式。政府会根据国民经济和社会发展实时制定相关政策，用于保障社会稳定、民生和经济健康有序发展。美安生态科技新城控规动态维护中，有一部分是因执行相关政策要求而进行的修改，例如为了完善海南自贸港住房保障体系，将其他商务用地/一类工业混合用地（B29/M1）修改为居住用地，用于建设安居房项目；为了集约节约土地，满足我省工业项目9个控制指标要求，将二类工业用地（M2）建筑高度由40米修改为60米；为落实中国电信海南自贸港总体战略布局，将其他商务用地（B29）修改为工业用地（M1或M2）和科研用地（A35）。由此可见，政策发生变化，规划实施将随即改变，以适应新的发展要求。

（四）控规编制的弹性不强

美安科技新城的发展与市场需求密切相关，这决定了土地功能使用性质与服务主体存在很大的不确定性，控规为应对未来发展的不确定性，根据《海南省人民政府关于支持产业项目发展规划和用地保障的意见(试行)》“鼓励规划用途混合弹性利用”要求，规划混合用地比例达到34.14%，对于土地的使用预留一定的弹性空间。

所有的混合用地均需明确用地类型和比例，如商业商务混合用地，规划确定商业商务混合比例是60%：40%。但当在招商引资时企业发展诉求是商业商务混合比例是70%：30%或是40%：60%时，建设需求与规划条件不符，控规又面临着调整。另外该控规规划布置了约20%总用地的一类（二类）工业可用地，该类用地在满足企业入园标准及环境保护要求的前提下，可根据实际招商情况，引进部分为二类工业企业。但是该用地两种可用地性质都同属于工业用地，二类工业用地也可建设一类工业项目，从开发使用上来说一类（二类）工业可用地与二类工业用地并无多大差异。因此，该控规编制看似预留较大弹性空间，但在实际实施管理过程中弹性仍然不足。

四、控规实施可持续之路探索

（一）创新控规用地弹性管控

1. 以分层编制管理方式提高用地弹性

控规是对未来发展的预测和设计，但是未来发展具有很多不确定因素，导致控规实施过程中将出现不断的优化调整。当前控规编制方法仍是在规划范围内定性、定位置、定指标，将规划控制指标落实到地块。这样的控规难以适应发展的复杂性和多变性。

建议建立“单元管理——地块管控”两个层次编制管理方式。

（1）单元管理。以编制范围为单元（可根据规模分为若干子单元），主要明确单元主导功能、建设总量、居住规模、公益用地位置和规模、经营性用地类型和规

模等。其中在符合技术要求下经营性用地类型可调换。

(2)地块管控。为地块控制细则,主要为地块分图则。可以根据具体地块开发时序,实行分期编制。对于已列入城市更新的已建成区、未出让的政府储备地(存量用地)、近期拟建设项目(增量用地)作具体地块管控细则,为近期开发建设提供规划条件;对于尚未明确项目的未建未出让新增地,在远期结合实际发展需求补充编制地块管控图则。

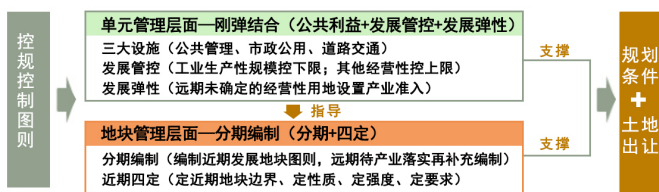


图2 控规控制图则编制思路示意图

(二) 给与产业用地更多弹性空间

我省对于产业用地的弹性是“鼓励工业、仓储、科研、商业、商务金融等多用途混合,并明确类型和比例”。但是从美安科技新城控规混合用地的实施情况来看,该项政策适用性并不高。借鉴江苏、广东、深圳等地出台的产业用地相关政策(见图3),建议对产业用地给与更多弹性空间。

建议一是探索新型产业用地规划管理,满足新产业、新业态复合用地需求。新型产业用地地类可设为“10010X”,即一类工业用地为主导功能,建筑面积占比不少于50%,加其他辅助功能产业,辅助功能产业设置准入范围。二是增加混合用地弹性,只要求确定主导功能和比例,其他辅助功能和比例最终根据市场诉求确定。三是探索二到三类相互无影响的融合型用地,例如一类工业(科研/商务金融)融合用地,用地可根据项实际使用功能在三类用地之间进行选择、转换或混合设置。

省、市	产业用地相关规定	政策文件名称
广东省	新型产业用地配套办公服务设施控制在总建筑面积的30%内;工业与其他产业用途(不包括商品住宅)的混合用地,工业建筑面积不低于50%。	《关于深化工业用地市场化配置改革若干措施的通知》(2021年8月)
江苏省	按照主导用途大类,制订主辅用途“准入组合+负面清单”,以工业为主导功能的混合用地,融合其他产业用途和配套办公、服务设施建筑面积比例可提高到30%	《关于推动工业用地混合复合立体高效配置的通知》(2022年1月)
天津市	允许产业园区内工业、物流仓储用地(三类工业和仓储除外)和其他商务用地互相合理转换,将新型产业用地分为生产类和通用类,生产类按照一类工业用地规划管理;通用类按照其他商务用地规划管理,新型产业用地的配套办公、服务设施建筑面积比例可提高至30%	《推进产业用地高质量规划利用管理规定的通知》(2022年7月)
广州市	探索建立了新型产业用地管理制度,新型产业用地(M0)配套办公、服务设施建筑面积不大于30%。	《广州市提高工业用地利用效率实施办法》(2022年4月)
上海市	鼓励产业用地混合利用,单一用途产业用地内,可建其他产业用途和生活配套设施的比例30%,进一步开展多用途混合利用试点,由企业自主确定各产业用途的比例。	《上海市推进产业用地高质量利用的实施细则》(2020版)
南京市	开展多用途混合利用试点,灵活确定各产业用途的比例,同一宗土地上兼容两种以上用途的,依据主用途确定供应方式,主用途可以根据建筑面积占比或功能重要性确定。	《关于促进产业用地高质量利用实施方案(修订)的通知》(2023年4月)
海南省	鼓励工业、仓储、科研、商业、商务金融等多用途混合,并明确类型和比例	《支持产业项目发展规划和用地保障的意见》(2021年12月)

图3 各地产业用地政策列表图

(三) 更新完善地方性法规政策和技术标准体系

自2019年建立国土空间规划体系,海南省相应出台了一系列政策,但仍有很多法规政策和技术方法都在2018年前,出现了不适应现行发展的情况,一些部门相

关条例规定指标要求与国家新标准不符,有些政策要求已不适应实际。但是规划编制单位及政府部门仍以旧的法规条例和技术标准为依据编制控规和审查控规编制成果,间接导致控规编制成果适应性不强。

地方应对现法规条例和政策规定重新审视,其中提出的城市开发建设条件是否仍适应新的发展要求,应及时更新,与时俱进。同时对于产业发展给与的弹性空间应完善相关的政策和管理办法。例如省政府出台的《海南省人民政府关于支持产业项目发展规划和用地保障的意见(试行)》中提到“对未能明确发展方向的,可规划为留白空间”。“留白空间”是政府为应对未来发展的不确定性而预留的弹性,但是由于没有进一步的相关政策支持,规划管理部门对“留白空间”的启用是按照调整控规中最高级别“重大调整”来执行,原来预留的弹性成为了枷锁,造成“留白”不敢用。因此完善相关政策和实施细则,才能形成行之有效的政策。

结语

综上所述,此次针对海口美安科技新城控规动态维护的内容和动因进行了初步分析,对现行控规的编制办法进行了思考,以规划师视角对未来控规编制办法及其支撑的政策法规改进提出了粗浅的建议。我国经济进入了高质量发展新时代,为适应新的发展要求,更加合理地编制控规,提高控规适应性和实施可持续性,需要不断探索,不断更新完善规划编制方法、法规政策、技术标准等。

参考文献

- [1] 李长华,刘子铭,陈雄涛.控规的可持续发展之路——天津滨海新区控规动态维护工作的思考[C]//中国城市规划学会,东莞市人民政府.持续发展 理性规划——2017中国城市规划年会论文集(15控制性详细规划).[出版者不详],2017:7.
- [2] 龚毅,段宁.当前控规编制与实施管理的反思——以长沙市控制性详细规划评估工作为例[C]//中国城市规划学会,重庆市人民政府.规划创新:2010中国城市规划年会论文集.重庆出版社,2010:10.
- [3] 张一恒,张鹤蓝,黄伟健,等.国土空间规划背景下的控规编制改进与实践思考——以珠海市斗门镇为例[C]//中国城市规划学会.人民城市,规划赋能——2023中国城市规划年会论文集(17详细规划).[出版者不详],2023:15. DOI:10.26914/c.cnkihy.2023.043442.
- [4] 王海燕,寇鑫,夏健华,等.国土空间规划背景下控规编管衔接的思考——以惠阳三和象岭片区为例[C]//中国城市规划学会.人民城市,规划赋能——2022中国城市规划年会论文集(17详细规划).[出版者不详],2023:11. DOI:10.26914/c.cnkihy.2023.042005.
- [5] 薛倩,姚源泉.构建高质量发展阶段控规体系的探索与实践——以贵阳市三马组团控规导则编制为例[J].福建建筑,2022(11):1-5.