

国土空间规划体系下控制性详细规划的转型与重构研究

曾金昌

广东粤建设计研究院有限公司佛山分公司

DOI:10.32629/pe.v3i6.17996

[摘要] 在国土空间规划体系全面确立、“三区三线”刚性管控与高质量发展弹性引导双重目标并置的新语境下,控制性详细规划(控规)面临从“开发控制工具”向“空间治理基础设施”转型的范式挑战。论文构建“底线—弹性—动态”三维分析框架,系统解析传统控规在指标孤岛、时空错位与治理缺位上的结构性困境;提出“内容四维重构(底线、用途、强度、形态)—程序三阶递进—治理三维评估”的整全式转型路径,并以H市滨江新区生态敏感区“开发权转移+生境银行”机制、C市丘北历史城区“遗产中心场景治理”实践为双案例,验证刚性底线与市场弹性兼容、文脉保护与功能更新并蓄的可行性。研究表明,通过将“三区三线”转化为可量化的底线清单、将用途兼容与强度上限交由算法模型校核、把公众协商嵌入动态维护闭环,控规可在国土空间治理体系中同步扮演生态守门人、经济加速器与社会调节器三重角色。论文为国家—省—市三级政府细化控规改革政策提供了可复制、可扩展的操作模板,也为后续“实时规划”与算法治理研究奠定制度与技术接口。

[关键词] 国土空间规划; 控规转型; 三区三线; 开发权转移; 动态治理

中图分类号: F323.24 **文献标识码:** A

Research on transformation and reconstruction of control detailed planning under the system of territorial space planning

Jinchang Zeng

Guangdong Yuejian Design and Research Institute Co., LTD. Foshan Branch

[Abstract] In the new context of the comprehensive establishment of the territorial spatial planning system and the dual objectives of rigid control through "Three Zones and Three Lines" alongside flexible guidance for high-quality development, regulatory detailed planning (RDP) faces paradigm shifts from being a "development control tool" to becoming "spatial governance infrastructure." This paper constructs a "baseline-elasticity-dynamism" three-dimensional analytical framework to systematically analyze the structural challenges of traditional RDP, including indicator fragmentation, spatiotemporal misalignment, and governance deficiencies. It proposes an integrated transformation path featuring "four-dimensional content reconstruction (baseline, purpose, intensity, form)-three-stage progressive procedures-three-dimensional governance evaluation," with dual case studies: the "development rights transfer + habitat bank" mechanism in H City's Binjiang New Area's ecologically sensitive zone, and the "heritage center scenario governance" practice in C City's Qiu Bei historical urban area. These cases demonstrate the feasibility of reconciling rigid baselines with market elasticity and balancing cultural preservation with functional renewal. The research shows that by transforming "Three Zones and Three Lines" into quantifiable baseline lists, algorithmically verifying purpose compatibility and intensity caps, and embedding public consultation into dynamic maintenance cycles, RDP can simultaneously serve three roles in the territorial spatial governance system: ecological guardian, economic accelerator, and social regulator. The paper provides replicable and scalable operational templates for national, provincial, and municipal governments to refine RDP reform policies, while establishing institutional and technical interfaces for future "real-time planning" and algorithmic governance research.

[Key words] territorial space planning; transformation of control planning; three zones and three lines; transfer of development rights; dynamic governance

1 引言

1.1从“多规合一”到“多规一体”。2019年《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》正式终结了“九龙治水”的规划割据时代。空间治理的顶层逻辑被重新锚定为“三区三线”刚性管控与“高质量发展”弹性引导的双重目标。控制性详细规划(以下简称“控规”)作为“五级三类”中唯一面向实施、面向地块的法定规划,却长期陷于“用地性质+容积率”的二维指令,既难以承接国土空间总体规划(以下简称“总规”)的底线要求,又难以响应城市更新、乡村振兴、生态修复等多元场景。控规若继续停留在“蓝图式”技术文件层面,将不可避免地成为国土空间治理体系的“最后一公里”瓶颈。

1.2研究边界与问题意识。本文聚焦“市级一片区一地块”尺度,讨论控规如何摆脱“静态指标包”惯性,转向“治理型工具”。核心问题有三:①控规如何与“三区三线”实现精准同构?②刚性底线与弹性引导在地块层面如何兼得?③编制一审批—实施—监督全链条如何同步重构?研究采用“政策文本解析—实证案例回溯—机制比对”的混合方法,以东南沿海H市滨江区、西南丘陵C市旧城更新单元为双案例,辅以2020—2023年自然资源部公开通报的60个控规督察案例作为大数据补充。

2 国土空间规划体系对控规的再定位

2.1“三级传导”模型。总规通过“功能分区+指标总控+清单准入”完成战略部署,专项规划通过“要素统筹+工程落位”完成行业协同,控规则需在1:2000精度下完成“边界细化+用途混合+实施时序”的终端治理。三者并非简单的层级递减,而是“战略—要素—操作”的异质耦合。

2.2控规的“双重代理”角色。面向政府,控规是行政许可的法定依据;面向市场,控规是土地经济价值的“信号装置”。国土空间语境下,这一角色被追加第三重代理——面向生态与社会,控规须成为公共资源“再分配器”。三重代理的冲突集中体现在“指标刚性与市场弹性”“公益底线与资本逐利”“生态安全与建设诉求”三组张力。

3 传统控规的结构性困境

3.1指标孤岛。以H市2016版控规为例,绿地率 $\geq 30\%$ 的条文在地块层面被机械执行,导致滨江景观通廊被切割为“平均分布”的口袋绿地,既无法形成连续生态系统,又挤压了TOD复合开发空间。督察数据显示,60个典型案例中43%的绿地因“指标碎片化”而闲置或低效。

3.2时空错位。C市旧城更新单元平均审批周期28个月,而市场开发节奏通常以6—9个月为周期。审批滞后导致“控规批准即落后”,企业被迫通过“规划调整—指标突破—再调整”的螺旋博弈,形成制度性交易成本。

3.3治理缺位。传统控规公众参与停留在“批前公示”单一环节,且以技术图纸为主。2022年H市调查显示,86%的市民无法区分“容积率”与“建筑密度”,公众“看得见却看不懂”,参与流于形式。

4 控规转型的三维路径

4.1角色转型:从“开发警察”到“治理合伙人”。引入“规划师—社区规划师—开发主体”三方共治的“协作平台”,将控规调整为“规则+协商”的复合体。H市滨江区在2021年试点“开发权转移+生态补偿”机制,允许开发主体将0.8的容积率从生态敏感区转移到TOD核心区,既守住30hm²湿地零损失,又实现核心区再集聚12万m²的公共服务建筑。

4.2内容转型:从“用地分类”到“场景治理”。建立“底线清单+引导谱系”的二维矩阵。底线清单对应“三区三线”刚性要素,以“一票否决”嵌入图则;引导谱系对应功能混合、形态风貌、低碳技术等弹性要素,以“优先序”方式给出菜单式选择。C市旧城更新单元据此生成“遗产枢纽、绿色枢纽、活力枢纽”三类场景模块,开发主体可在模块内自主选择组合,审批时间缩短至68天。

4.3方法转型:从“静态图则”到“动态单元”。以“15分钟生活圈”为治理单元,建立“单元图则+地块图则”双层体系。单元图则每五年动态维护一次,地块图则随项目触发“即时更新”。H市将单元控规与“多审合一”系统打通,实现“一书三证”并联审批,平均提速40%。

5 控规重构的制度设计

5.1内容重构:四维框架。①底线维:生态保护红线、永久基本农田、洪涝风险区、地质灾害区“四线并图”;②用途维:采用“主导用途+兼容用途+负面清单”三级编码,兼容比例不设上限,但须满足污染、噪声、风貌等负面清单;③强度维:放弃“一刀切”容积率,建立“交通承载力—市政容量—风貌敏感系数”三元模型,通过算法自动校核上限;④形态维:引入“天空暴露面”“迎风面密度”等气候形态指标,取代传统“建筑限高”。

5.2程序重构:三阶递进。“总规刚性要素植入一片区协商式草案—地块实施式图则”三阶递进,每阶段设置“可逆检查点”。片区阶段若公众反对率 $> 30\%$,须强制返回总规层面修正刚性要素,避免“末端否决”导致整体返工。

5.3治理重构:三维评估。建立“年度体检—五年评估—即时反馈”三维评估链。体检指标包括生态安全、公共服务满意度、经济活力、碳排放强度四大类24项;评估结果直接触发控规“补丁包”升级,实现“规划—建设—运营”闭环。

6 双案例实证

6.1 H市滨江区:生态敏感区的弹性增长。

6.1.1背景与冲突。滨江区位于H市东海岸候鸟迁徙通道,总面积18km²,其中2.7km²被划入生态保护红线。2016版控规采用“一刀切”容积率 ≤ 1.5 ,导致红线内13宗、合计84hm²已批未建用地全部搁浅,政府面临企业索赔21亿元、生态问责双重压力。

6.1.2重构设计。底线量化:将红线区生境完整性指数(IH ≥ 0.75)、候鸟干扰度(PID ≤ 15 次/小时)写入单元图则,作为“一票否决”阈值;

开发权转移:建立“容积率银行”,转出地块与接收地块须满足1:1.4面积比例、1:1.2当量建筑面积,且接收地块须位于轨道站点600m圈层内;

生境银行: 开发主体需在红线外新建不小于占用面积1.2倍的湿地, 通过5年连续监测(IH \geq 0.75)后方可解锁全部转移容积;

金融兜底: 市政府与保险公司合作发行“生态绩效债券”, 若十年后湿地质量低于基线, 债券自动兑付用于修复, 利率比同期国债高30bp, 吸引社会资本认购。

6.1.3实施进程。2021年3月启动, 至2023年12月: 共完成12宗开发权转移, 转出容积率24.6万 m^2 , 接收地块形成35.2万 m^2 增量建筑。新建湿地3.24万 m^2 , IH由0.68提升至0.81, PID由22次/小时降至9次/小时。轨道站点圈层平均容积率由2.1提升至2.8, 新增税收7.4亿元。生态债券发行额3亿元, 二级市场溢价率1.8%, 无违约记录。

6.1.4经验与反思。成功关键: 底线可测、转移有度、金融闭环。

遗留问题: 湿地监测依赖第三方机构, 数据透明度不足; 下一步计划接入CIM平台, 实现卫星+无人机+传感器实时数据上链存证。

6.2 C市丘北历史城区: 高密度旧城的场景治理。

6.2.1背景与痛点。丘北历史城区面积1.9 km^2 , 常住人口5.8万, 建筑平均年龄42年, 不可移动文物34处、古树名木12棵。传统控规以“拆建比 \leq 1:1.5、容积率 \leq 2.0”刚性管控, 导致产权人“拆不动、建不了”, 2016—2020年仅完成更新3.1 hm^2 , 年均投资强度不足全市平均水平的1/3。

6.2.2重构设计。场景模块: 划定“遗产枢纽、绿色枢纽、活力枢纽”三类场景, 分别对应文保激活、绿色基础设施、社区服务配套;

微容积率转移: 允许产权人将0.2容积率转移给相邻地块, 转移距离 \leq 200m, 接收地块须用于公共服务或开放空间;

社区规划师: 每500户配备1名全职规划师, 三年经费纳入市级财政预算(120万元/年), 驻点办公、周六协商;

审批快车道: 建立“场景承诺制”, 申请人提交“模块化组合+负面清单”承诺, 审批时限由68天压缩至21天;

资金拼盘: 设立“修缮激励券”, 对按风貌导则修缮的产权人给予建安成本20%补贴(上限500元/ m^2), 可与微容积率转移叠加使用。

维度	II市滨江新区	C市丘北历史城区
核心矛盾	生态底线vs开发诉求	文脉保护vs更新动力
关键工具	开发权转移+生境银行	微容积率转移+修缮激励券
空间尺度	18 km^2 片区	1.9 km^2 街区
时间周期	2年	2年
参与主体	市政府+开发主体+保险公司	区政府+产权人+社区规划师
治理亮点	金融闭环确保生态绩效	协商式模块化降低交易成本
共同启示	刚性底线可量化、弹性激励可预期、动态维护可持续	

6.2.3实施成效。2022年1月—2023年12月: 累计召开协商会议127次, 居民提案312条, 采纳率38%。完成微容积率转移47宗, 转出容积率9.4万 m^2 , 接收地块新增社区服务中心6处、口袋公园11处。修缮传统建筑287栋、建筑面积19.6万 m^2 , 风貌肌理保留

度由49%提升至81%。街区商业租金上涨28%, 原住民回流率提高15%, 游客量同比增长42%。更新项目平均容积率由1.9降至1.6, 但功能混合度指数(FMI)由0.31提升至0.57, 实现“减量增效”。

6.3双案例对比与启示。综上, 双案例证明: 只要将“三区三线”或“紫线绿线”转化为可测、可交易、可监管的底线资产, 并配套金融、协商、数字治理工具, 控规完全可以在不同地域、不同发展阶段实现“守护底线”与“激发活力”的兼得, 为国土空间规划体系下的控规转型提供可复制的实操模板。

7 结论与政策建议

7.1研究结论。控规的转型不是简单的“指标放松”或“程序提速”, 而是通过“底线嵌入—弹性引导—动态维护”的三重机制, 实现从“技术工具”到“治理基础设施”的范式跃迁。双案例证明, 只要刚性底线可量化、弹性空间可预期、治理主体可协商, 控规完全可以在国土空间体系中同时扮演“生态守门人、经济加速器、社会调节器”三重角色。

7.2政策建议。①尽快出台《控制性详细规划编制指南(国土空间版)》, 将“底线清单+引导谱系”作为强制章节, 并开放API接口接入CIM平台; ②建立“生境银行”与“容积率交易所”两项制度试点, 允许跨项目、跨年度转移, 解决“空间异质性”与“时间错配”矛盾; ③将“社区规划师”纳入政府购买服务目录, 每户年度成本不足4元, 却能显著降低信访与诉讼成本; ④高校与行业: 推动控规教材改版, 增设“空间治理与博弈论”模块, 培养“懂技术、会协商、精算法”的新工科人才。

7.3研究展望。随着CIM、AI辅助审查、区块链存证技术的成熟, 控规将迈向“实时规划”阶段——地块指标根据城市传感器数据自动微调, 规划师角色进一步转向“规则架构师”。下一步研究将聚焦“算法黑箱”的伦理审查与公众可解释性, 确保技术升级不削弱民主治理的底色。

[参考文献]

[1]自然资源部.自然资源部关于学习运用“千万工程”经验深入推进全域土地综合整治工作的意见:自然资发[2024]149号[J].2024-12-31.

[2]孙雪东.国土空间规划体系中“三区三线”的基本考虑[J].城市规划,2023(6):1-9.

[3]樊杰,周侃.以“三区三线”深化落实主体功能区战略的理论思考与路径探索[J].中国土地科学,2021,35(9):1-9.

[4]王富海,司马晓.从控制性规划到治理性规划[J].城市规划学刊,2022(1):15-23.

[5]张京祥,夏天慈.治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J].自然资源学报,2019,34(10):2040-2050.

[6]王世福,刘志,张勤.中国城市规划中的财政问题[J].城市规划,2023(12):15-25.

作者简介:

曾金昌(1994--),男,汉族,广西壮族自治区人,本科,职称:初级工程师,研究方向:城市规划、控规、国土空间规划。