

Study on control detailed planning management under the background of territorial space planning

Junying Shao

Changzhou Planning and Design Institute, Changzhou, Jiangsu, 213000, China

Abstract

The effective implementation of regulatory detailed planning management can better bridge macro strategies with micro-level execution, providing stronger support for achieving national spatial planning objectives. This requires focused attention and practical optimization of management measures tailored to specific circumstances. Focusing on this core objective, this article examines three key aspects: regulatory requirements under the national spatial planning framework, existing challenges, and actionable implementation pathways. Through systematic analysis, we aim to offer actionable insights for professionals in the field, facilitating strategic adjustments to regulatory detailed planning management systems.

Keywords

territorial space planning; control detailed planning; compilation management; implementation points

国土空间规划背景下控制性详细规划编制管理措施研究

邵俊英

常州市规划设计院, 中国 · 江苏 常州 213000

摘要

控制性详细规划编制管理工作的有效落实可以更好地衔接宏观战略和微观实施, 为实现国土空间规划目标提供更多助力, 需要引起关注和重视, 结合实际情况来对控制性详细规划编制管理措施做出有效优化和调整。本篇文章也将目标集中于此, 主要从国土空间规划背景下控制性详细规划编制管理要求、现存问题及落实路径三个方面展开论述。希望通过本篇文章的探讨和分析可以为相关工作人员提供更多的参考与借鉴, 对控制性详细规划编制管理做出有效调整。

关键词

国土空间规划; 控制性详细规划; 编制管理; 落实要点

1 引言

空间规划可以为我国土地资源的开发、利用、保护提供更多助力, 是实现我国可持续发展的重要基石。在国土空间规划执行期间控制性详细规划编制管理十分重要的组成部分, 明确其要求及现存问题并对管理措施作出有效优化和调整是十分必要的。

2 国土空间规划体系下控制编制管理要求

在控制性详细规划编制管理要求分析的过程中需要结合国土空间规划体系全域覆盖、分层管控、动态更新的标准作为重要参考, 结合控制性详细规划编制管理的特质明确管理要求, 具体可以从几方面着手展开分析。首先, 需要保证控制性详细规划编制的纵向衔接性, 控制性详细规划起到了承上启下的作用, 需要了解国家国土空间规划的目标、原则、

空间结构, 在此基础上对具体建设项目的控制标准作出调整, 因此在控制性详细规划编制的过程中相关工作人员必须思考如何做好纵向衔接, 根据国土空间总体规划确定的三条控制线、开发强度等相应的刚性指标来控制性策略、方案及管理策略做出适当优化和调整, 有效避免出现规划冲突等效应问题。

其次, 国土空间规划背景下控制性详细规划编制管理应遵循横向协同原则, 在管理工作落实的过程中需要从交通、市政、生态等多个维度来展开分析, 根据地方发展的实际需求做好横向各领域的协同, 确保教育、医疗等相应公共服务设

施与人口规模和当地居民的实际需要相吻合, 在推进国土空间规划落地的同时, 为地方可持续发展保驾护航。

最后, 在控制性详细规划编制及管理落实的过程中需要遵循动态适应性原则。社会是在不断发展变化的, 管理人员必须意识到这一问题, 一方面收集丰富的数据信息了解需求的动态变化情况, 分析管理重点, 优化管理方法, 另外一方面也需要通过历史数据和现实需求考量到未来发展需要,

【作者简介】邵俊英(1983-), 女, 中国江苏宜兴人, 本科, 城市规划师, 从事城乡规划研究。

结合国土空间规划年度实施计划等相应信息来明确在城市建设、产业转型过程中可能面临的问题和困境，针对性的调节管理重点与管理方向，保障控制性详细规划编制的科学性、适切性与有效性。

3 国土空间规划背景下控制性详细规划编制管理的现存问题

近几年来详细规划编制管理工作到广泛关注和重视，其工作质量成效都得到了明显提升，但是仍存在一定的欠缺和不足，具体问题体现在如下几个方面。首先，为制度衔接问题，传统控制性详细规划编制与国土空间规划的指标体系在衔接上存在着一定的欠缺和不足，例如容积率和开发强度的计算口径不统一等等，导致了在规划落地的过程中有可能会面临着较多的问题和困境，影响各项工作的有序推进和顺利开展。其次，在控制性详细规划编制的过程中公众参与度仍旧需要进一步提升。事实上就现阶段来看，各单位都已经逐渐认识到公众参与的重要性与影响，并且适当的优化信息制度等相应的规章制度，让公众可以更好地参与到管理当中，听到公众的声音和需要，也取得了良好的成效。但是不可否认的是在控制性详细规划编制的过程中公共参与力度仍旧是需要提升的，公众参与度仍旧需要提升，尤其是在前期调研及方案协调阶段公众参与不足，导致了很多问题未能得到及时的解决，控制性规划编制的科学性、有效性会因缺乏公众视角和公众建议受到一定的影响。最后，为动态调整及机制完善的问题，控制性细规划编制的时间周期是相对较长的，需要经过申请、论证、公示等多个环节，其总周期达到了六个月左右，而城市是在迅速发展变化的，这就导致了控制性详细规划编制的内容可能与城市发展需求不符，影响投资落地效率，出现重点项目用地审批延迟等相应问题。为此对管控策略作出有效优化和调整保障控制性，保障规划编制的科学性、规范性和时效性是十分必要的，相关单位可从如下节点着手做出优化^[1]。

4 在国土空间规划背景下控制性详细规划编制管理措施研究

4.1 构建三级联动衔接机制

控制性详细规划作为衔接上层规划和下层落实的重要桥梁，做好上下衔接是十分重要的一环，而构建三级连接机制则可以为控规的上下衔接提供明确参考，在三级联动制度建设可抓住如下几个关键点。

首先，需要建立指标传导机制，根据国土空间总体规划及片区单元规划来做好指标分解，明确在控规建设过程中耕地保护、生态保护等相应刚性指标的管控要求。例如，可以通过国土空间总体规划分析来确立三条控制线、开发强度上限等相关核心管控指标，分析完善约束性指标，通过指导加约束完善控规内容，在此之后根据片区单元规划内容确立公共服务设施总量、路网密度等相应核心指标，实现指导

性与约束性相结合，最后确定控规内容，例如明确容积率、建筑高度、地块用途，通过刚性管控的方式为国土空间总体规划 and 片区单元规划的落地提供更多帮助和指导^[2]。如表1所示。

表 1: 指标传导机制

规划层级	核心管控指标	管控属性	传导方式
国土空间总体规划	三条控制线、开发强度上限	约束性	直接下达至控规，不得突破
片区单元规划	公共服务设施总量、路网密度	指导+约束	总量约束、布局弹性调整
控规	容积率、建筑高度、地块用途	刚性管控	细化至地块，明确具体数值与范围

其次，需通过数据库整合机制的建设和完善，为三级衔接提供更多的参考和借鉴。并在此基础之上确定数据使用标准和使用要求，在数据库整合机制建设的过程中可以以国家空间基础信息平台为核心，将控规标准与国土空间规划的数据标准融合，实现规划成果一张图管理，避免数据孤岛问题的出现。但是在数据库整合机制建设及完善的过程中还需要注意数据库的层级对接问题和数据共享权限问题。可在国土空间基础信息平台中设立控规专题数据库，配合接口开发，为数据库中的信息共享提供更多的助力，在控规编制的过程中可通过输入关键词调取专题信息，更好地满足控规编制需求。

最后，需要做好跨部门协同审批机制的建设和完善，打通横向壁垒。控规编制涉及到的内容相对较多，例如自然资源、交通、市政、教育、医疗等等，为了更好的贯彻落实多规合一理念，为地方可持续发展提供更多的助力和保障，就需要建立跨部门协同审批机制，避免因权责交叉等相应问题影响规划落地。在控规编制初期可以由自然资源部门牵头引导，结合不同部门的主要工作内容、工作需求来收集信息，同时各部门也需要根据城市的实际情况明确未来发展需求，例如医疗部门需要根据人口预测提出学校医院的用地需求等等^[3]。

4.2 提高公众参与度

在控规编制及编制管理工作落实的过程中保证公众参与度是师分必要的，只有这样才可以收集更多的数据信息，及时地发现控规编制及编制管理中存在的欠缺和不足，分析相应的优化路径和解决方案，更好地保障控规编制的科学性、适切性和有效性，可从如下几方面着手来做出优化和调节。

首先，需完善公众参与模式，根据不同群体的群体特性设计参与路径。例如对于居民可通过社区座谈会的方式来更好地明确民生需求，而对于企业则可通过专题调研的方式了解产业发展需求，对于专业学者可通过组织论证的方式来及时的发现在控规编制及控规管理过程中存在的技术问题。通过分层参与模式的确立，一方面收集更加完整全面的信息

数据,另外一方面也可以更好地明确不同群体数据收集、整合、分析的侧重点^[4]。

其次,可通过数字化参与工具的有效应用来收集更加完整全面的信息数据。在公众数据收集的过程中若采用实践活动的方式将很难保证公众覆盖面,影响公众信息的完整性、全面性,而数字化参与工具的应用则可较好地解决这一问题,可通过开发微信小程序等相应线上平台让公众可以通过地图标注、留言互动等多种方式来反馈自己的意见和看法。在此基础上可借助大数据技术人工智能技术等相应现代化技术快速完成公众信息的整合收集和分析。这些现代化技术可以快速处理大体量数据,有效避免因公众意见诉求信息较多进而导致数据处理周期较长的问题。此外还可通过建立专家库的方式将提取的高频问题推送至专家库,由人工智能技术及大数据技术自动对接数据库中的信息资源,分析解决对策和处理方案,为控规编制及公众问题解决提供更多便捷。

4.3 建记分级分类动态调整机制

首先。需建立快速调整通道,提高问题响应速度,有效压缩审批周期,对于公共服务设施布局调整类申请可通过简化论证环节的方式提高解决效率,但是需要注意的是需保证提出的调整申请不涉及三条控制线。

其次,可以通过弹性管控条款的建立,为可持续发展和后续开发优化调整提供更多的余地,这就需要在控规建立的过程中设置留白区。但是需要注意明确留白地块的转换条件及开发强度上限,为后续的弹性调整提供更多帮助。在此基础上还可通过负面清单管理的方式对控规中禁止调整的内容予以明确。例如中小学用地规模、生态保护红线内的开发强度等等。同时还需要明确允许调整的边界条件,如容积率调整不得突破片区开发强度上限,这些负面清单不仅需要面向相关单位,做好数据共享融合,同时也需要面向社会公众,避免盲目申请增加相关工作人员的工作压力^[5]。

再次,可通过分级管控的方式来提高审批效率。在控规调整的过程中可根据调整影响的空间范围将调整划分为

片区级及地块级不同等级并对审批权限作出适当调整。片区级调整可能会影响片区功能,例如在片区调整的过程中调改路网结构,这时则需要由市级部门进行审批。而在地块调整的过程中则涉及到了局部修改问题,例如微调容积率、建筑高度等等,这时则需要由区级相关部门进行审批,以此来进一步提高审批效率和审批质量^[6]。

最后,为了更好的提高控规的前瞻性,可以通过控规与年度实施计划联动机制完善的方式,根据下一年度重点项目城市变更计划提前对控规调整方向重点予以明确并展开预研究,为后续的控规编制调整提供更多的信息参考与数据支持。

5 结论

加强控制性详细规划编制管理、保障控制性详细规划编制的科学性、实效性和针对性是十分必要的,只有这样才能为国土空间规划政策的推进和落实奠定良好的基础和保障,可以通过构建三级联动衔接机制、提高公众参与度、建立分级分类动态调整机制等多种方法加强管理,提高管理的实效性、与适切性,进而确保控规编制的质量和水平。

参考文献

- [1] 邓国安. 国土空间规划背景下的控制性详细规划编制研究 [J]. 城市建设理论研究(电子版), 2025, (13): 7-9.
- [2] 陈旖旎. 国土空间规划背景下的控制性详细规划编制 [J]. 住宅与房地产, 2024, (21): 68-70.
- [3] 林喆. 国土空间规划背景下产业园区控制性详细规划编制的探索 [J]. 江西建材, 2023, (08): 139-140+143.
- [4] 董岳峰,陈保禄. 国土空间规划背景下控制详细规划编制与管理思考——以山西综改示范区为例 [J]. 理想空间, 2022, (01): 105-107.
- [5] 唐正彪,高娄辉. 国土空间规划背景下太原市控制性详细规划编制的探索 [J]. 城乡规划, 2021, (S1): 87-94.
- [6] 陈力新,蔡磊. 国土空间治理背景下全域控制性详细规划编制探析——以杭州市萧山区进化镇为例 [J]. 浙江建筑, 2021, 38 (01): 1-4+9.