

基于土地产权关系的国土空间控制性详细规划创新研究

□ 黄凌翔, 梁兴森, 张 贞, 李雪梅

【摘 要】当前国家规定国土空间控制性详细规划编制要以第三次全国国土调查数据作为编制的现状底数,这使得在控制性详细规划编制时必须要考虑更精细的土地利用现状分类及其产权属性。但是在多年的空间规划分置管理体系中,传统控制性详细规划编制底图与现行第三次全国国土调查底图对地类的划分有很大区别,且在传统规划的编制环节中基本不考虑土地产权关系。因此,探索土地产权关系下的控制性详细规划编制创新思路具有重要意义。文章基于文献分析法、案例分析法,对比多个控制性详细规划编制案例,提出典型土地产权问题下国土空间控制性详细规划的调整思路,并基于调整思路从规划成果表达形式、全流程管控和规划指标等方面提出控制性详细规划相关创新建议。

【关键词】控制性详细规划;土地产权;国土空间规划;权属冲突

【文章编号】1006-0022(2022)02-0055-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】黄凌翔,梁兴森,张贞,等.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(2):55-61.

Innovation of Detailed Territorial Space Planning Based on Land Property Rights/Huang Lingxiang, Liang Xingsen, Zhang Zhen, Li Xuemei

【Abstract】 According to national policy, the database of detailed territorial space planning shall be based on the third national land survey. In addition to traditional methods, more details concerning land use status and property rights shall be considered in detailed territorial space planning. Based on literature review, case analysis, and comparative study of multiple cases, the paper puts forwards an adjustment idea for detailed planning with typical land property right issues, and henceforth innovative suggestions on planning product, whole process governance, and planning indices.

【Key words】 Regulatory planning, Land property, Territorial space planning, Conflict in land property

0 引言

2018年2月,党的十九届三中全会通过《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,决定组建自然资源部统一行使“所有国土空间用途管制”等职责,“强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用”,推进“多规合一”^[1]。控制性详细规划(以下简称“控规”)作为国土空间规划“五级三类”体系的重要组成部分,在新时期有了新的要求。2019年,自然资源部印发《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》(自

然资发〔2019〕87号)、《自然资源部办公厅关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的通知》(自然资办发〔2019〕38号),明确要求以第三次全国国土调查(以下简称“三调”)数据作为开展国土空间规划编制的现状底数。

然而,现行控规体系与这一要求在很多方面不适配,在土地产权方面的问题尤为凸显。土地权属是控规编制的重要依据,但在实际编制工作中却往往忽略了详细地籍资料。同时,由于农村土地产权制度、征地制度滞后,城市土地产权界线模糊、产权关系复杂、产权制度建设

【基金项目】 天津市社科基金重点项目(TJYJ20—007)、天津市教委人文社科重大项目(2020JWZD40)

【作者简介】 黄凌翔,博士,天津城建大学经济与管理学院教授。

梁兴森,天津城建大学经济与管理学院硕士研究生。

张 贞,通讯作者,博士,天津城建大学经济与管理学院副教授。

李雪梅,博士,天津城建大学经济与管理学院副教授。

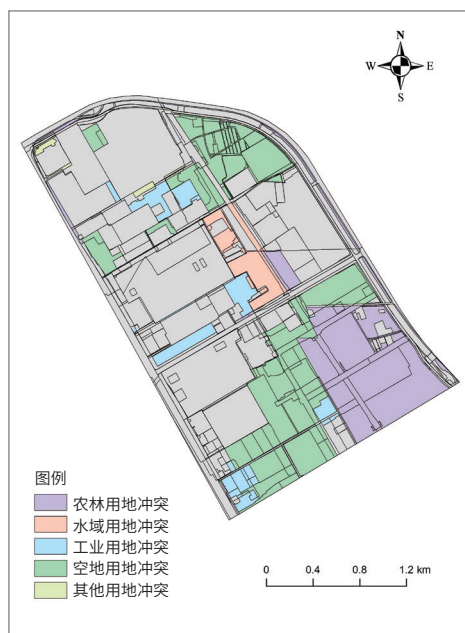


图1 示例地块地类划分冲突



图2 示例地块控规现状边界与三调边界冲突

不完善,致使国土空间规划实施中产权纠纷问题频出;当前控规的编制通常以街道社区边界为依据,以街坊或用地功能相对一致的区域为单元,划定尺度巨大的规划地块,极易导致规划地块与原地块权属主体的错位;我国以往的控规制定大多采用“自上而下”的机制,习惯于在“纸”上规划,造成规划落地困难,也忽视了公众参与的重要性;规划编制多由政府主导,政府掌握土地所有权与规划权,在规划编制阶段往往对产权主体关系考虑较少。

欧美发达国家进入城市化后期发展阶段,城市规划也转向了以存量土地规划为主,其中产权关系的复杂性也促使各国政府采取了许多创新措施。例如,日本的土地重划模式通过政府将原本产权细碎且难以征收的土地整合成单一规划地块,再将该地块重新划分为原产权主体的土地、用作公共用途的土地及用作费用平衡的土地;美国和德国通过联合政府、外来资本、产权主体共同完成存量规划下的城市再开发,解决了存量用地的产权问题,同时也促进了棕地再开发^[2]。

在国土空间规划“一张图”建设背景下,我国控规的编制与实施效果应当要有质的提高。针对当前控规编制修改

中广泛存在的复杂土地产权问题,本文从控规中土地产权问题的主要表现形式、典型土地产权问题下控规调整思路、基于土地产权关系的控规创新3个方面进行研究,并提出对应的创新建议。

1 控规中土地产权问题的主要表现形式

1.1 三调数据库权属表达与控规衔接冲突

传统控规编制底图中的土地利用分类所参照的标准是《城市用地分类与规划建设用地标准(GB 50137—2011)》,而三调数据用地分类的标准是《第三次全国国土调查技术规程(TD/T 1055—2019)》,两者有很大区别,且传统控规编制环节一般不考虑产权关系。因此,如果以三调为编制底图,必然出现与传统控规编制体系的衔接问题。本文以天津市某单元控规地块为例,结合地块三调数据库信息对用地分类和权属表达方面的冲突进行分析。

1.1.1 三调数据库用地类型与控规衔接冲突

基于 ArcGIS 平台,将示例单元控规现状图与对应三调数据库进行空间叠置分析,得到控规现状图与三调数据的用

地类型冲突与边界冲突(图1,图2)。其中,用地类型冲突包括农林用地冲突、水域用地冲突、工业用地冲突、空地用地冲突和其他用地冲突^①。

以农林用地冲突地块为例,该单元控规地块现状图中的部分农林用地,在三调地类划分中被划为轨道交通用地、物流仓储用地、商业服务业设施用地、城镇住宅用地、城镇村道路用地、工业用地、科教文卫用地等,在编制控规时又被划为商业服务业设施用地、公共管理与公共服务设施用地、城镇村道路用地、居住用地、公用设施用地等,农林用地总冲突面积为 1041 922.30 m²,占地块总面积的 13.62%。其余水域用地冲突、工业用地冲突、空地用地冲突和其他用地冲突面积分别为 192 871.781 8 m²、313 356.750 1 m²、1 422 635.906 m²、27 438.424 8 m²,分别占地块总面积的 2.52%、4.10%、18.60%、0.36%。

在控规现状图与三调数据的边界冲突方面,具体表现为两者边界的错位,以及三调数据在地块划分上显得更为详细,而控规现状边界则较为粗略。

1.1.2 三调数据库权属类型与控规衔接冲突

依据上文对地类冲突的分析,进一步将三调权属数据图与示例控规单元图层进行叠置分析,得到了控规单元内的土地权属划分信息,发现此地块内各用地冲突单元内的权属矛盾主要为同一规划单元内国有土地与集体土地并存。如图3所示,该控规单元内存在3个产权主体之间地块相互交错的现象。

1.2 不同权属类型对控规实施的影响表现

1.2.1 同一规划单元内的多权属主体表现

同一规划单元内的多权属主体表现为多个产权主体共同使用一块地,并且各产权主体之间的界线难以划清。由于项目规划单元内产权主体多、产权界线复杂,同时规划单元内可能涉及各类设

施专项规划要求,规划实施受到政府控规标准与产权主体利益诉求矛盾的阻碍,当前我国大部分地区缺乏明晰的地块产权界线,而控规的编制又多以土地功能分区和基础设施建设安排为主要内容,模糊复杂的产权会使人追逐产权界定中不清晰的利益,造成规划实施困境,引起资源的无序配置。

1.2.2 同一权属单位的土地跨规划单元表现

在涉及大型企业、学校、工业园区控规编制时,因为该类主体所占地块面积较大,不可避免有道路、站点、河流穿插于地块内,所以在进行规划单元划分时易出现同一权属单位的土地被分割成两个或多个控规单元的现象,在一定程度上阻碍了土地的统一规划和利用。

1.2.3 土地立体空间下不同权属单位的影响

当前,我国《民法典》中虽已明确规定“建设用地使用权可以在土地的地表、地上或者地下分别设立”,但土地使用权并未有正式文本或规定明确其上下空间的权益范围,导致违规开发建设现象频发,在具体的规划实施中产生了不少问题。例如,各类地下空间建设项目因产权模糊可能会产生建设施工纠纷,或是由于权属不清,项目开发主体无法进行不动产的登记,从而缺乏抵押贷款凭证,进一步导致项目难施行、规划难落地。

1.2.4 城乡结合部复杂土地产权对规划编制的影响

在城乡结合部中产权主体和产权界线模糊、土地市场混乱,城乡用地问题更为复杂,导致城乡结合部规划编制及执行极其困难。在城乡结合部中,建设用地和农用地交错,城市和农村土地所有权之间、或是同一类型土地所有权内部权限模糊,使控规对象难以明晰。另外,我国城市土地使用期限根据不同用地类型一般为40~70年,农村土地承包经营权期限为30年,且仍处于调整过程中,产权期限和规划的不稳定性易促使土地

使用者一味追求法律法规漏洞下的最大利益,导致城乡结合部的规划难以落实。

2 现行控规编制中典型的产权问题

在现行控规编制中对产权问题考虑不足。通过梳理我国现行控规相关编制规范、标准可知,目前仅在《城市、镇控规编制审批办法》(2011)和《城市规划编制办法实施细则》(2006)中有少量条文涉及产权问题。其中,《城市、镇控规编制审批办法》(2011)第八条规定:

“编制控规,应当综合考虑当地资源条件、环境状况、历史文化遗产、公共安全以及土地权属等因素,满足城市地下空间利用的需要,妥善处理近期与长远、局部与整体、发展与保护的关系”^[3];在《城市规划编制办法实施细则》(2006)第二十八条中也提出控规需收集建筑物现状,包括房屋用途、产权、建筑面积、层数、建筑质量、保留建筑等资料^[4]。

综上所述,我国现行控规编制中的土地产权问题主要表现在以下4个方面。

(1) 控规并未建立在明晰的产权基础上,这导致难以实现土地的高效利用,还为规划的落地实施及后期管理带来诸多问题^[5]。

(2) 控规的编制强调刚性指标管控、土地使用的功能分区和基础设施布局,在规划编制过程中往往忽视地块产权界限,也未明确划分土地的使用权范围。产权的界定对规划编制及执行极为重要,明确的产权界定可以维护规划区域内各产权主体的合法权益,促进资源的合理分配;而模糊的产权界定会使人们无序追逐产权中定义不清晰的部分利益,进而阻碍规划执行并引起资源浪费^[6]。

(3) 控规重视地块本身的利用效率,却忽视利益主体的公平发展和不同产权之间的相互关系,忽略了对周边产权侵害的影响研究^[7],可能会引发产权主体纠纷和社会不公平事件。

(4) 控规编制过程中公众参与度不高和积极性不足。我国的控规编制及修改

大多采用“自上而下”的机制,强调政府的主导地位,忽视了公民主体的利益诉求和相关权益,导致规划的针对性不足,且土地产权不清晰使得法律客体模糊,客观性不足^[8]。

3 典型土地产权问题下国土空间控规的调整思路

考虑到在不同空间区位下的控规中面临的土地产权问题不同,本文从城镇开发边界内、城镇开发边界外和立体空间三方面探讨控规调整思路。

3.1 城镇开发边界内典型产权影响下的调整思路

城镇开发边界内的产权问题主要为城市复杂产权主体下的控规调整问题。对此,本文提出“协调沟通—地块重组—预留增量—奖励绩效”及“地块细化—主体协商—指标调整—合理补偿”的调整思路。

3.1.1 “协调沟通—地块重组—预留增量—奖励绩效”调整路径

复杂产权主体下控规编制问题具体表现为规划单元内产权主体数量多、产权用地交错、政府规划控制要求与产权主体利益诉求存在冲突或涉及其他专项规划要求等。本文建议借鉴上海市相关案例,通过“产权整理—开发单元划分—地块指标制定”解决上述问题。首先,通过产权主体地块之间“等量置换”“等值置换”等方式,在确保各产权主体土地拥有量不变的前提下,将原本权属界线模糊、错乱的地块整合成整齐清晰的



图3 示例地块土地权属冲突

产权地块。其次,根据产权复杂性评价、建筑质量评定、产权主体开发意愿调查的结果,将项目地块划分为各类型开发单元并据此划定项目内“拆、改、留”的范围。最后,地块指标的制定则根据各产权单位用地现状,计算不动产现值,再由规划单位与土地经济测算部门合作分配各产权主体地块规划增值。规划通过平衡各产权地块的用地性质与容积率,合理分配用地性质,调整各类用地开发量^[9]。同时,预留开发增量,为提供公共空间、市政设施等公共设施地块提供容积率奖励。

3.1.2 “地块细化—主体协商—指标调整—合理补偿”调整路径

当控规单元内存在各产权主体利益不平衡、控规过度理想化、同一地块内同一用地性质的土地不能取得同样开发强度等问题时,为使地块细分与控制指标科学合理、具有可行性,可考虑采用基于土地权属的地块细分方法。根据公平、协商原则^[10],通过政府牵头,引导各权属主体进行协商并为其提供合理补偿,以完成地块细分及控规修改工作。这一调整路径的关键在于地块细分和后期利益补偿。

3.2 城镇开发边界外农村集体复杂产权下的调整思路:“厘清产权—划定留用地—指标调整—资金补偿”

对于城镇开发边界外的城乡结合部等更新改造项目而言,土地的历史遗留问题、用地手续不完善导致土地权属利益难以显化,因此在改造规划中土地权属划定、征地补偿标准等工作难以统筹执行,政府主体和农民主体的矛盾难以调和。

基于此,本文参照深圳市相关案例,提出“厘清产权—划定留用地—指标调整—资金补偿”的解决思路。首先,进行项目规划实施范围划定,主要是通过土地整备划定需要征用集体土地的范围,解决项目用地问题,再通过土地确权重新赋予存在产权限制条件的农村集体土地开发权能^[11]。其次,以土地产权为基础,

合理分配、规划政府储备用地及农村集体留用地,而在留用地规划控制指标中,在土地用途方面可依据城市法定图则确定或按照居住用地安排,以保持片区功能完整性;在开发强度方面,可通过政策引导和沟通协商进行容积率等指标的核算。最后,在资金补偿方面,农村集体可获得相应货币补偿,而居住用途留用地按照规定补缴地价款,该款项可作为农村集体获得留用地完整权能和土地进入市场交易的等价资金。此过程实现了土地权能的提升及开发强度的提高,使得该规划区域的整体利益较实施土地整备前有所提高^[11],在促进规划落地的同时提升了农户权益。

3.3 立体空间开发下多产权主体的调整思路

在城市立体空间规划过程中,广泛存在着空间权益范围模糊、违规建设频发、权属确定困难等问题。综合各地实践经验,立体空间开发下多产权主体调整思路有空间分层出让、权籍登记创新、空间权属界定等。

3.3.1 空间分层出让

“空间分层出让”由深圳市某示范区提出并进行了实践。该地区的土地立体利用包括一级开发和一级开发后的出让两个环节。其中,一级开发的成本由政府管理部门全额投资,而土地使用权人除了依规缴纳地价,还须向政府管理部门支付立体一级开发的成本。一级开发后形成的建设用地空间纳入土地储备库。在出让环节采用空间分层出让,空间分层出让与具体空间开发利用行为的性质分别为土地空间权利开发与地上建筑物权利开发,前者仅涉及抽象空间权利而不界定具体属性类型,后者则是再从抽象空间中具体划设不同类型属性的开发空间^[12]。

3.3.2 权籍登记创新

2016年,深圳市前海管理局印发《深圳市前海深港现代服务业合作区土地使用权招标拍卖挂牌出让若干规定(试

行)》,提出树立“宗地体”概念,应用三维地籍技术,区分设立土地使用权,建立土地空间权利体系,细化地上、地表、地下土地使用权权利边界和权益^[13]。2020年,前海管理局与深圳市数字工程研究中心共同组织起草了《三维产权体数据标准(征求意见稿)》。该标准采用三维产权体主图加三维产权体投影辅图的形式作为宗地附图,界址点的坐标除了X轴、Y轴,还增加了H轴(产权)的信息。对比传统的平面宗地图形式,该形式能够更加直观、全面、准确地展现三维产权体的空间范围和形态^[14]。

2018年,广州市颁布了首本附有地下建(构)筑物所有权界限三维立体图示的《不动产权证书》。该确权登记模式提出将规划测量、房地产测绘同步进行,并出具两套技术成果,同时业主可合并办理国有建设用地使用权和建(构)筑物所有权的登记;重点增加产权证书中的三维立体图示,融入高程数据,形成三维立体模型,全面清晰反映建(构)筑物情况及权属界线^[15]。

3.3.3 空间权属界定

“空间权属界定”由苏州市提出并进行了实践。针对城市立体开发问题,在《苏州工业园区地下空间开发利用管理办法》中对土地权属及控规编制从地下空间的权利界定、地下空间供地方式与规划要求、控规的编制要求、不同权属类型地下空间的产权登记4个方面做出了相关规定。

4 基于土地产权关系的控规创新

针对过去控规中的复杂土地产权问题及当前国土空间规划“一张图”要求,本文从控规成果表达形式、全流程管控和规划指标三方面提出了相关创新建议。

4.1 规划成果表达形式的创新

现行控规的成果主要包括文本、图表和说明书三类,但在这三类成果中几乎都没有关注土地产权对规划编制和实

施的影响。因此，本文试图重新审视控规成果内容，并从文本内容、说明书内容和图则表示 3 个方面创新以土地产权为基础的规划成果表达形式。

4.1.1 文本内容的调整

文本是指需经法定程序批准具有法律效力的规划控制条文，表明规划的意图、目标和对规划有关内容提出的规定性要求^[16]。在产权梳理的基础上，需要对文本中部分章节内容增加必要的土地权属的数据统计分析。本文建议在总则、土地使用和兼容控制、主要公共服务设施控制、道路交通控制、城市设计等方面补充相应的土地产权内容，具体内容如表 1 所示。

4.1.2 说明书的内容调整

规划说明书应为下一层次修建性详细规划的编制和审批提供全面的技术信息，主要包括前言、现状概况与分析、规划依据、原则与目标、规划单元功能与规模、城市设计要求、用地布局、地块控制、建筑面积规模预测等相关内容。但当前规划说明书中仅现状概况与分析部分要求明确阐明已划拨或出让用地的用地单位及其用地红线和使用权情况。同时，地块控制内容中地块划分并未考虑规划用地的具体情况及产权属性。在实际工作中，由于控规没有完整统一的规划信息平台 and 数据库，也没有统一的基础数据入库标准，控规的编制多依靠工作经验。因此，建议在规划说明书中增加规划用地产权分析篇章。规划用地产权分析篇章应以三调数据经过技术转换的底图为基础，系统梳理规划范围内各单元地块的权属情况，界定土地产权范围，明确各产权主体的利益需求。具体而言，规划说明书应增加四项内容，如表 2 所示。

4.1.3 图则的内容调整

图则内容全部以图、表的形式进行表达。其基本要求是在以三调数据为基础进行技术转换后的底图上表达用地性质、布局、地块编号、用地权属及其控制内容，并以插图方式表达本规划所

在区域位置以及主要规划控制指标。主要图件包括现状图、用地布局规划图、土地利用控制规划图、道路工程规划图、管线工程规划图、规划信息公示图等基本图件^[17]，所有图件制作建议基于 ArcGIS 平台完成，比例采用 1：1000～1：2000。涉及图则的具体调整建议如表 3 所示。

4.2 全流程管控的创新

4.2.1 现状调查中的产权整理

现状调查中的产权梳理需以三调数据为现状底数。然而三调地类划分与控规地类划分存在地类衔接的问题。因此，要界定产权需要首先对三调数据进行技术转换，进一步细化三调成果。

解决思路为首先通过严格的内业判读和外业调查精确掌握规划数据底图，其次对确定分类进行规划基数转换，最后汇总形成基数转换成果。需要强调的是，要按照全区域、全流程、全图斑的方式对整个基数转换过程进行比对分析、数据矫正，并形成基数转换成果^[19]。

在现状调查阶段，产权界定可以有以下两种形式。

一是基于三调的城乡建设用地分类转化成果来明确界定地块权属界线。若遇到权属界线不清晰的情况，规划人员必须亲赴现场，根据事先收取到的申请书内容以及相关的权源材料，对土地的界线范围等进行确认。如果宗地用地单位有红线图副本以及完整批文，则依据

表 1 控规成果文本内容调整建议

文本章节	优化建议
总则	补充规划后土地权属类型及对应面积
土地使用和兼容控制	编制应明确规划的基础图件为经过技术转换后的三调数据库生成的数据底图，同时明确规划的地块用地权属类型及对应的权属用地总面积。若单元内出现多种产权类型冲突的情况，应在本部分中对冲突地块权属情况进行简要说明并提出解决思路；若在规划范围内存在不同权属类型或典型冲突地块，建议明确不同冲突类型下控制指标的变化情况
主要公共服务设施控制	补充对控制地块的权属情况描述，明确是否涉及权属调整，若涉及调整，则应明确权属调整方向
道路交通控制	需明确规划前原有道路交通是否涉及多种产权类型及不同产权类型对应的面积，明确规划后是否涉及权属主体变化以及对应指标变化情况
城市设计	需明确重点地段中各单元用地是否有明确产权边界、存在的主要用地产权问题，以及解决产权关系的核心策略和依据

表 2 控规成果规划说明书内容调整建议

增加内容	具体要求
规划区域现有产权性质的量化分析	以三调数据库为基础，统计分析不同产权性质下的用地数量特征，以及复杂土地产权下地块信息的基本统计（各产权单位名称、用地性质、面积等），并附上地块权属信息汇总表及地块权属类型分布图
规划区域现有产权边界的修正划定	以三调数据库为基础，结合实地调研，对边界不清晰地块在法律允许的条件下进行微调，同时需明确微调方法以及所涉及的单元基本情况，统计对应的用地性质、面积等基本信息。建议将控规的地块边界与现有地籍图进行比照，分析地籍地块在控规单元内的变动情况，并据此做出相应调整
规划区域现有产权组合形式的调整模式	以区域经济发展状况和市场主要矛盾分析为基础，明确现状的产权组合形式，进一步在明确产业发展方向的基础上，详细说明土地产权调整的方向、具体地块产权调整模式以及对应规划指标的调整情况
土地立体利用的产权调整	若规划区内存在土地立体利用的情况，需补充界定三维产权空间。建议依据出入条件、基础设施分布判断建筑是否独立应用，并应用立体化可视技术，展示三维地籍库并附上立体空间各层的控制性指标

表 3 控规成果图则内容调整建议

图则	调整建议
现状图	标示出各现状用地范围界线,以及道路交通现状、河流沟渠分布现状、公共配套设施分布现状、重要建筑物分布现状、重要市政设施(如输水干管、输气干管、35kV以上的高压输电线)分布现状等 ^[18] ,同时建议以粗实线标明地块边界,需要规划人员结合实地判断物理边界和产权边界,依据法律法规修订权属边界。核算出现状用地汇总表,并增加三调对应类型、权属类型内容、各权属性质的用地面积,复杂产权形式的地块可以在备注中加以说明
规划图	设计方案时,需要按照法律法规的要求进行地块划分,尽量不要调整土地产权属性;若涉及产权属性的变化,需要在规划用地表中进行备注说明。在对地块性质进行表示时,建议增加权属表达,如地块编号、用地性质代码(权属代码)。其中,权属代码可对照三调数据库权属性质代码表,10代表土地所有权,20代表国有土地使用权,30代表集体土地所有权,40代表集体土地使用权。另外在规划图中附上规划前后权属变化的情况对比表
其他分图图则	按现有规程进行编写,若出现复杂产权形式的地块规划内容,建议在对应分图图则中以文字或表格形式明确权属主体变化情况

红线图进行界定^[20]。在确认产权界线无误的情况下,附上规划区地块单元权属性质图。

二是考虑到传统土地管理模式不能精细化描述、界定和管理三维产权空间^[21],建议建立三维地籍数据库,包括4个基本类:地籍要素类、基础地理要素类、注记类和影像类。其中,地籍要素类作为控规编制的基础资料,主要记录其土地权属空间界限的几何体对象,分为三维宗地及其界址点、线、面,以及土地权籍相关的其他信息^[22]。

4.2.2 编制环节的产权问题解决方案

(1) 基于产权问题的沟通式规划。传统规划强调政府“自上而下”的安排,沟通式规划则要求各相关利益方都参与规划全流程。目前在规划编制过程中的沟通多为收集民意诉求,涉及多产权主体和投资主体之间的利益协调的机制较少。本文认为在遇到复杂专业技术问题和涉及多产权主体利益时,应依据规划技术方法提出公平与效率兼顾的技术思路^[9],与各主体充分沟通,并最终编制出科学合理的规划。

(2) 基于精准地籍的地块单元划定。地块划分应从传统的只注重空间布局转向以产权地籍为基础进行划分。目前我国现行的已批控规体系中,地块边界线与地籍线是两套不同的体系,易造成地块产权界线混乱不清。因此,在编制

控规时,地块划分、道路网布局应当尊重现有的产权地籍界线,尽量以完整的产权地籍界线作为开发地块划分的依据^[23]。

4.2.3 规划实施的绩效奖励制度

研究发现公共空间奖励容积率机制能够满足利益主体的核心诉求,通过地方政府制定适当的奖励规则,可以引导市场资本主体提供更多公共产品。合理的容积率奖励机制,可有效引导市场资本主体提供类型多样、满足使用者需求的公共空间^[24]。相较于传统的容积率管制方式而言,容积率奖励制度从权利结构上看,使开发商的建设自由得到了扩张,奖励前的容积率上限之上的立体空间得到了利用;从成本收益上看,通过奖励虚拟化的容积率指标,激励开发商投入大量资金来建设公益性设施,既能解决巨额财政负担,又能满足公共物品需求;从模式上看,通过提高土地开发强度与优化城市空间布局,推动“增量规划向存量规划的转型”,盘活了城市存量用地资源^[25]。

4.3 规划指标的创新

4.3.1 控制单元的划分方法由规划地块向产权地块转变

传统的规划控制对各类地块的容积率、建筑高度、建筑密度、用地性质、绿地率等指标具有严格的刚性要求,但当前在城市更新、城中村改造等项目中,

对于同一控制单元内涉及多产权主体的控规编制与实施过程,上述指标的刚性规定已不合时宜。为促进城市更新项目的落地实施,各地政府及规划机构多利用政策激励结合控规指标弹性化等手段,在保证公共利益的基础上,通过容积率奖励、允许建筑高度微调、确定公共绿地总量等弹性要求替代过去的刚性规定。另外,对用地性质的严格划分也在法律规定内逐渐放宽,规划中控制单元的划分方法也由规划地块向产权地块转变。

4.3.2 规划控制指标创新

(1) 对于容积率、建筑高度、建筑密度等原有控规指标,应从过往的刚性管控转向积极引导。同时,也应更加注重以人为本的规划制定,增加人均绿地、创新空间、公共空间等公益性指标。

(2) 对于各项公共基础设施的建设规划,可制定容积率等指标奖励政策,以鼓励土地使用权主体为公共设施建设提供用地和空间。同时,应完善相关征地法律条文,在确保公共利益和个体利益不受侵害的前提下,合法征用土地以保障各类公共设施落地。

(3) 特大城市和超大城市应在专项研究的基础上,进一步研究增加建筑碳排放、光污染、大气污染及其他污染物控制等指标,为建设绿色城市、完成“双碳”目标提供基础性的控制依据。

(4) 开展基于公平与价值测算的地块指标调整。例如,开发强度等具体指标调整可以从价值测算角度考虑,由经济测算部门计算出产权单位的现状土地价值,并与规划项目组共同设计地块功能与开发量,同时与产权单位协调。各地块的用地性质与容积率可通过与产权单位的沟通,最终确定规划增值分配原则以调整地块指标。

5 结语

在我国秉承多年的空间规划分置管理体系中,传统控规编制底图与现状三调底图对地类的划分有很大区别,且在

传统规划的编制环节中基本不考虑土地产权关系,导致在规划实施过程中各土地产权主体冲突不断,规划难以落地。考虑到不同空间区位下的控规面临的土地产权问题不同,本文从城镇开发边界内、城镇开发边界外、立体空间三方面探讨了调整思路。针对城镇开发边界内复杂产权主体,提出“协调沟通—地块重组—预留增量—奖励绩效”及“地块细化—主体协商—指标调整—合理补偿”的调整思路;针对城镇开发边界外的农村集体复杂产权,提出“厘清产权—划定留用地—指标调整—资金补偿”的调整思路;针对立体空间开发下的多产权主体,应探索空间分层出让,创新权籍登记,明晰空间权属界定等。同时,本文认为还应从规划成果表达形式、全流程管控和规划指标等方面进行相关内容的创新优化。

[注 释]

①为便于统计分析,本文将示例单元控规地块现状图中的农林用地、公园绿地、防护绿地分类冲突统一界定为农林用地冲突;将工业用地(一类、二类、三类)、物流仓储用地(一类、二类、三类)、加油加气站用地、商业服务设施用地分类冲突统一定义为工业用地冲突;将区域公用设施用地、特殊用地分类冲突统一定义为其他用地冲突。

[参考文献]

- [1] 中共中央. 中共中央关于深化党和国家机构改革的决定 [S]. 2018.
- [2] 郭欢欢, 张孝成, 李仕川. 土地集约利用评价中适度指标标准化方法改进研究——以人口密度指标为例 [J]. 地理科学, 2016(3): 367-374.
- [3] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 城市、镇控制性详细规划编制审批办法 [S]. 2011.
- [4] 中华人民共和国建设部. 城市规划编制办法实施细则 [S]. 2006.
- [5] 贺欢欢, 张衍春. 土地产权视角下的城乡规划改进思考 [J]. 规划师, 2014(2): 18-24.
- [6] 田莉. 我国控制性详细规划的困惑与出路——一个新制度经济学的产权分析视

角 [J]. 城市规划, 2007(1): 16-20.

- [7] 许剑峰. 基于政策法规体系下的城市形态研究 [D]. 天津: 天津大学, 2010.
- [8] 杨建军, 张婧. 引入市地整理工具提高城市控规可实施性研究 [J]. 中国土地科学, 2012(7): 10-15.
- [9] 陈雨. 协调多产权主体利益的改造更新规划实践——以上海市虹桥商务区东片区开发规划为例 [J]. 城市规划学刊, 2015(4): 77-82.
- [10] 余伟伟. 基于土地权属的地块细分研究——以太原市绒织印染厂控规修改为例 [J]. 科技情报开发与经济, 2011(16): 172-174.
- [11] 林强, 游彬. 存量用地规划实施的政策路径——以深圳下围社区土地整备项目为例 [J]. 城市发展研究, 2018(7): 68-73.
- [12] 吕翊. 国土空间立体化开发中的权属界定及管理 [J]. 法学, 2020(6): 157-174.
- [13] 深圳市前海管理局. 深圳市前海深港现代服务业合作区土地使用权招拍挂挂牌出让若干规定 (试行) [S]. 2016.
- [14] 刘荷蕾, 陈小祥, 杜茎深, 等. 城市土地立体空间供应问题研究——以深圳市为例 [C]// 共享与品质——2018 中国城市规划年会论文集 (12 城乡治理与政策研究), 2018.
- [15] 广东广州颁发首本地下建构筑物所有权界限三维立体图示的不动产权证书 [N]. 中国地产市场, 2019-01-05.
- [16] 天津市规划和自然资源局. 天津市控制性详细规划技术规程 (试行) [S]. 2018.
- [17] 天津市住房和城乡建设委员会. 天津市控制性详细规划编制规程 [S]. 2005.
- [18] 成都市规划管理局. 成都市控制性详细规划编制技术规定 [S]. 2003.
- [19] 唐伟, 杨鑫, 熊军, 等. 国土空间规划用地分类完善及规划基数转换研究——以山东省诸城市为例 [J]. 山东国土资源, 2021(1): 61-66.
- [20] 秦承炳. 土地权属调查的方法及数据管理 [J]. 地产, 2019(15): 21.
- [21] 杜茎深, 陈箫, 于凤瑞. 土地立体利用的产权管理路径分析 [J]. 中国土地科学, 2020(2): 1-8.
- [22] 王超领, 唐杭. 城市三维地籍数据模型研究 [J]. 测绘与空间地理信息, 2020(4): 53-57.
- [23] 冯旭旻. 土地使用权视角下地籍在城市控制性详细规划中的应用建议 [J]. 辽宁

广播电视大学学报, 2017(2): 70-72.

- [24] 陈亚斌. 高密度城市容积率奖励机制对公共空间形成作用的研究: 纽约和东京的比较 [J]. 景观设计, 2019(4): 22-29.
- [25] 聂帅钧. 容积率奖励制度的法律属性及其规制——以行政过程论为视角 [J]. 中国土地科学, 2019(5): 15-22.

[收稿日期] 2021-11-14