

广州市现行控规评估技术体系构建思路与框架

陈丹阳, 胡嘉佩, 周岱霖, 滕 腾

【摘要】在国土空间规划“五级三类”体系下,亟须对现行详细规划的主要类型即控规进行整体优化,实现与其他各类规划的协同,开展现行控规评估工作则是控规优化的基础。结合广州市国土空间规划试点工作,以落实国土空间规划体系的传导、衔接与协调为导向,从评估要素体系、评估技术路径、评估成果应用3大维度探索国土空间规划背景下广州市现行控规评估技术体系,以期为全国其他城市开展现行控规的评估工作提供技术参考。

【关键词】国土空间规划;控规;规划评估;技术体系;广州市

【文章编号】1006-0022(2024)04-0073-08 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】陈丹阳,胡嘉佩,周岱霖,等.广州市现行控规评估技术体系构建思路与框架[J].规划师,2024(4):73-80.

The Construction Ideas and Framework of the Current Regulatory Planning Evaluation Technical System in Guangzhou/CHEN Danyang, HU Jiawei, ZHOU Dailin, TENG Teng

【Abstract】 Under the "five levels and three categories" system of territorial space planning, it is urgent to optimize current regulatory planning to achieve synergy with other types of planning. The evaluation of current regulatory planning is the foundation for orderly planning optimization. Combined with the pilot work of territorial space planning in Guangzhou oriented for planning transmission, connection, and coordination, current regulatory planning evaluation technical system is studied from three dimensions: evaluation element system, evaluation technology path, and evaluation results application. It provides technical reference for other cities to carry out current regulatory planning evaluation.

【Keywords】 territorial space planning; regulatory planning; planning evaluation; technical system; Guangzhou

0 引言

国土空间总体规划工作接近尾声阶段,2023年3月《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》印发,明确了详细规划的编制与优化成为新时期规划工作的重点。作为国土空间规划“五级三类”体系中的环

节之一,详细规划工作应优先考虑与各类规划的协同衔接,包括对总体规划的纵向传导落实,与专项规划在内容上的横向衔接,以及与实用性村庄规划在开发边界内外的空间关系协调^[1-4]。然而,现实情况是详细规划与其他各项规划间均存在一定的协同困境。例如,在总体规划与详细规划的纵向传导关系上,总体规划、

【基金项目】广东省重点领域研发计划资助项目(2020B0101130009)、广东省城市感知与监测预警企业重点实验室基金项目(2020B121202019)、广州市城市规划勘测设计研究院科技基金项目:城镇开发边界跨界地区国土空间详细规划编制管控研究(RD12230202050)、广州市资源规划和海洋科技协同创新中心项目(2023B04J0301)

【作者简介】陈丹阳,硕士,工程师,注册城乡规划师,现任职于广州市城市规划勘测设计研究院有限公司政府规划编制部。

胡嘉佩,通信作者,硕士,工程师,注册城乡规划师,现任职于广州市城市规划勘测设计研究院有限公司政府规划编制部。

周岱霖,硕士,教授级高级工程师,注册城乡规划师,广州市城市规划勘测设计研究院有限公司政府规划编制部副主任。

滕 腾,工程师,现任职于广州市城市规划勘测设计研究院有限公司政府规划编制部。

详细规划编制的时间先后顺序与规划传导体系的上下关系之间存在客观矛盾,即许多城市在国土空间总体规划编制前便较早实现了控规全覆盖,而新一轮总体规划编制基于传导体系的上位地位,并未考虑现行控规内容,如开发边界划定未以控规建设用地为考虑因素,导致开发边界切分控规建设用地的现象严重等。在此背景下,亟须对控规进行整体优化,实现与其他各类规划的协同,而开展现行控规的评估工作,掌握现行控规在国土空间规划体系下的适用性情况,则是有序开展详细规划编制与优化的基础。

基于此,本文结合广州市国土空间规划试点工作,以落实国土空间规划体系的传导、衔接与协调为导向,从评估要素体系、评估技术路径、评估成果应用3大维度探索国土空间规划背景下广州市现行控规评估技术体系,以期为全国其他城市开展现行控规的评估工作提供技术参考。

1 国内现行控规评估实践综述

在国土空间规划体系建立前,国内已有许多城市针对控规评估开展了具体实践。评估类型主要有两种,一是针对控规修编调整前的个案评估形式,如杭州市提出“以规划管理单元为单位编制的控规在组织修编或重大调整前应编制控规实施评估报告”^[5];二是定期动态开展的面向整体层面的控规评估分析,如武汉市于2013年开始对主城区范围的控规定期开展全覆盖评估工作,为控规的编制和实施进行预警,指导控规的动态调整^[6]。在评估内容上,大多城市均涵盖符合性、实施度、适应性等方面的内容,如深圳市在符合性方面评估法定图则与城市总体规划的衔接情况,在适应性方面评估最新的城市发展变化对控规的影响,在实施度方面评估控规各项要素的实施进度与成效^[7]。

在国土空间规划体系建立后,随着

总体规划编制内容趋于稳定,2022年以来,广东省、江苏省、湖南省等地基于新的规划体系与内容,开展了现行控规评估的初步探索(表1)。例如,广东省出台《广东省城镇开发边界内已编控制性详细规划评估指南(试行)》,从符合性、支撑性、适应性、实施性等4大维度对开发边界已编控规评估建立了技术体系^[8]。

总体而言,传统的控规评估已形成大量的地方实践经验,在国土空间规划背景下,部分地区也试图衔接国土空间规划体系,提出可借鉴参考的现行控规评估技术体系。但与此同时,现有的实践探索也存在一定的不足。一是在内容上,传统评估实践对新规划体系的内容响应不足,对于新纳入国土空间规划中的管控要素与内容(如“三区三线”、自然资源等),现行控规对其符合性情况的判定缺少借鉴经验。二是在技术上,新时期控规评估的具体技术路径与细则缺失,虽然部分地区如广东省发布了具体的评估技术指南,但是评估技术内容以原则性要求与方向性指引为主,对于具体的实操细则,未进行明确和统一。例如,对于永久基本农田的评估标准,广东省的评估技术指南明确控规建设用地涉及永久基本农田且与《基本农田保护条例》等法律法规和政策要求不符的,则认定地块存在冲突,而相关法律法规仅明确了对永久基本农田范围内建设行为的要求,对于何种建设用地性质属于冲突,指南未提出明确的转译标准。三是在应

用上,评估成果在详细规划编制管理层面的应用缺少探索。目前,广东、湖南等地区仅提出新时期现行控规评估成果的应用方向与建议,但尚未真正开展应用实践。

2 广州市现行控规评估技术体系的构建思路与框架

2.1 广州市现行控规评估体系的构建思路

《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》提出详细规划应突出因地制宜的工作导向,为地方管理创新留出空间。对于广州市而言,应在落实国土空间规划体系的基础上,重点结合自身空间治理需要,提出现行控规评估体系的构建思路。

(1) 评估导向上落实国土空间规划体系传导、衔接与协调。评估内容应关注现行控规对总体规划的纵向传导落实,与专项规划在内容上的横向衔接,以及与实用性村庄规划在开发边界内外的空间关系协调。同时,也要体现控规的其他职能,如对城市开发建设的支撑、对城市新发展理念的落实等。

(2) 评估层次上衔接广州市“单元—地块”的详细规划分层编管体系。在地块层面开展现行控规评估,识别问题地块并区分冲突类型。在单元层面以详细规划单元为基本范围,统筹该范围内控规地块评估结果,根据冲突的严重程度

表1 国土空间规划背景下各地开展现行控规评估探索的情况

地区	相关文件	评估内容	成果应用
广东省	《广东省城镇开发边界内已编控制性详细规划评估指南(试行)》	符合性、支撑性、适应性、实施性	优化地块监督管理,明确单元优化引导
江苏省	《关于加快推进国土空间规划编制工作的通知》	符合性、可实施性、实用性	
湖南省	《关于开展城镇开发边界内控制性详细规划实施评估工作的通知》	覆盖性、符合性、安全性、支撑性、实施性、品质性	划定详细规划编制单元,明确单元优化引导,加强规划优化引导,提出规划管理提升建议

提出详细规划单元分类优化引导建议。建立“地块评估—单元统筹”的分层管理体系，便于评估成果衔接并应用于详细规划的编制管理各阶段。

(3) 评估技术上侧重建立量化、可实操的技术路径。现行控规评估作为一项实操性很强的工作，由于部分评估内容的管控逻辑与控规存在差异，需要将评估内容在技术层面转译为与控规地块的空间边界、用地性质、规划指标等相挂钩的内容，以提高控规评估工作的可操作性。

2.2 广州市现行控规评估的技术体系框架

广州市重点从评估要素体系、评估技术路径、评估成果应用 3 大维度探索国土空间规划背景下现行控规评估技术体系 (图 1)。

首先，评估要素体系解决“评估什么”的问题。重点落实国土空间规划体系传导、衔接与协调，聚焦与总体规划、专项规划及村庄规划的关系，从符合性、适应性、覆盖性、支撑性、实施性等 5

个方面，明确广州市现行控规的系统性评估内容。

其次，评估技术路径解决“怎么评估以及评估得出什么成果”的问题。衔接广州市“单元—地块”的详细规划分层编管体系，明确“地块冲突评估—单元分类判定”的技术标准。在地块层面逐项开展量化、可实操的冲突评估标准转译，针对各项评估内容得出每块控规地块的冲突评估结果。在单元层面则结合地块评估成果明确单元分类的判定标准，划定重点优化、适时优化和继续适用 3 类单元。

最后，评估成果应用解决“评估成果怎么用”的问题。广州市将评估成果纳入详细规划编制管理的“前中后”全流程环节，并应用于详细规划编制计划制定、详细规划任务书编制、辅助规划审批与管理等多个方面。

3 评估要素体系：重点落实国土空间规划体系传导、衔接与协调

广州市借鉴广东省、江苏省、湖南省等地在国土空间规划背景下开展现行控规评估的内容，聚焦与总体规划、专项规划及村庄规划的协同关系，同时针对重点建设项目的支撑情况及现行控规自身可实施性情况，建立包含符合性、适应性、覆盖性、支撑性、实施性 5 大维度，共 35 项要素的现行控规评估内容体系 (图 2)。

3.1 符合性评估：对总体规划的传导落实情况

广州市结合国土空间规划试点工作，探索建立了国土空间规划传导要素清单，重点从传导要素清单中筛选出可操作性强、评估价值高的传导内容，最终选定底线管控、综合交通、设施配套、开敞空间、主导用途分区、开发强度分区等 6 大方面的核心管控内容。此外，由于部分与总体规划关联性强的专项规划 (如公共服务设施专项规划) 的核心内容已纳入

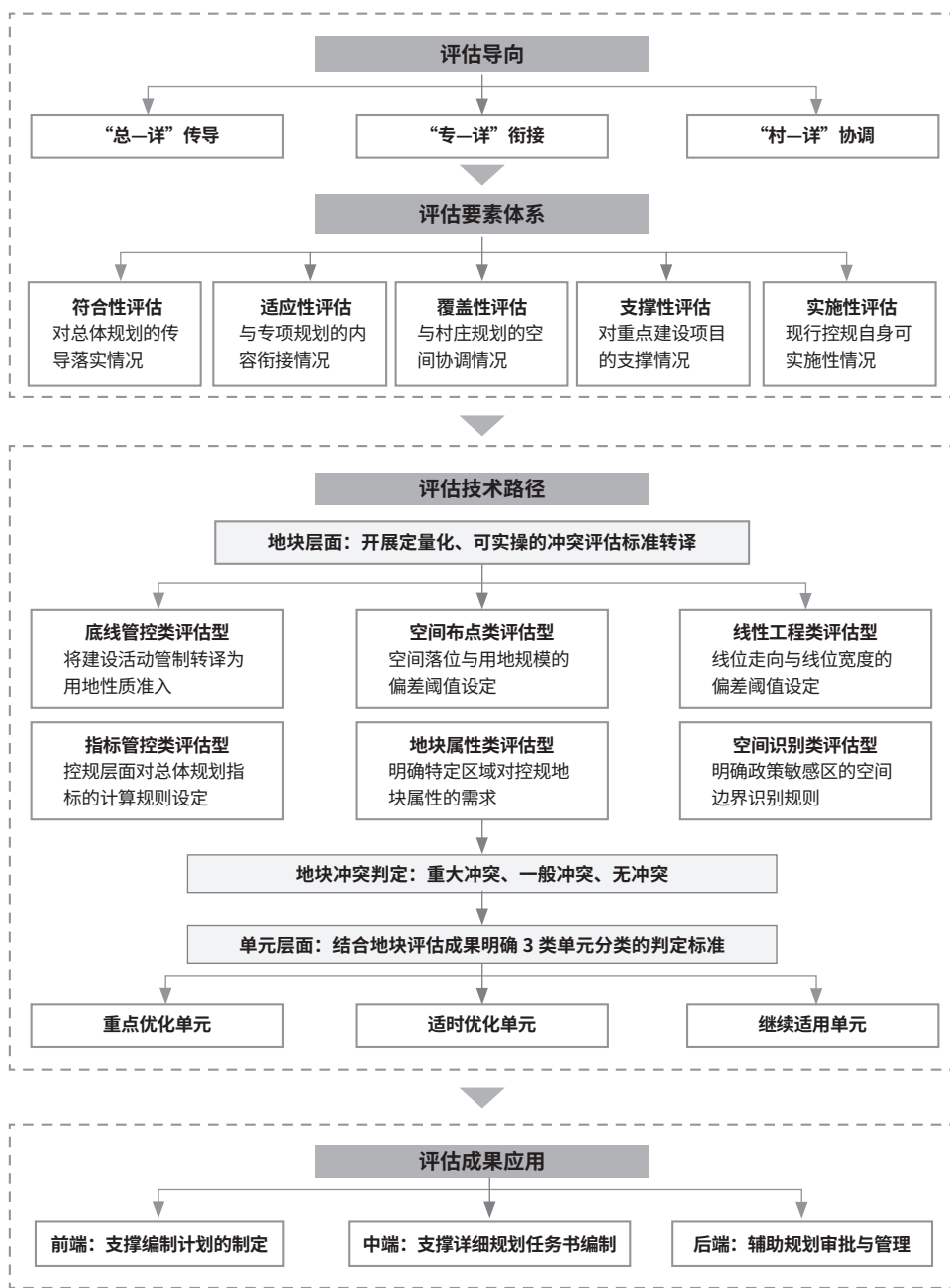


图 1 广州市现行控规评估技术体系框架图

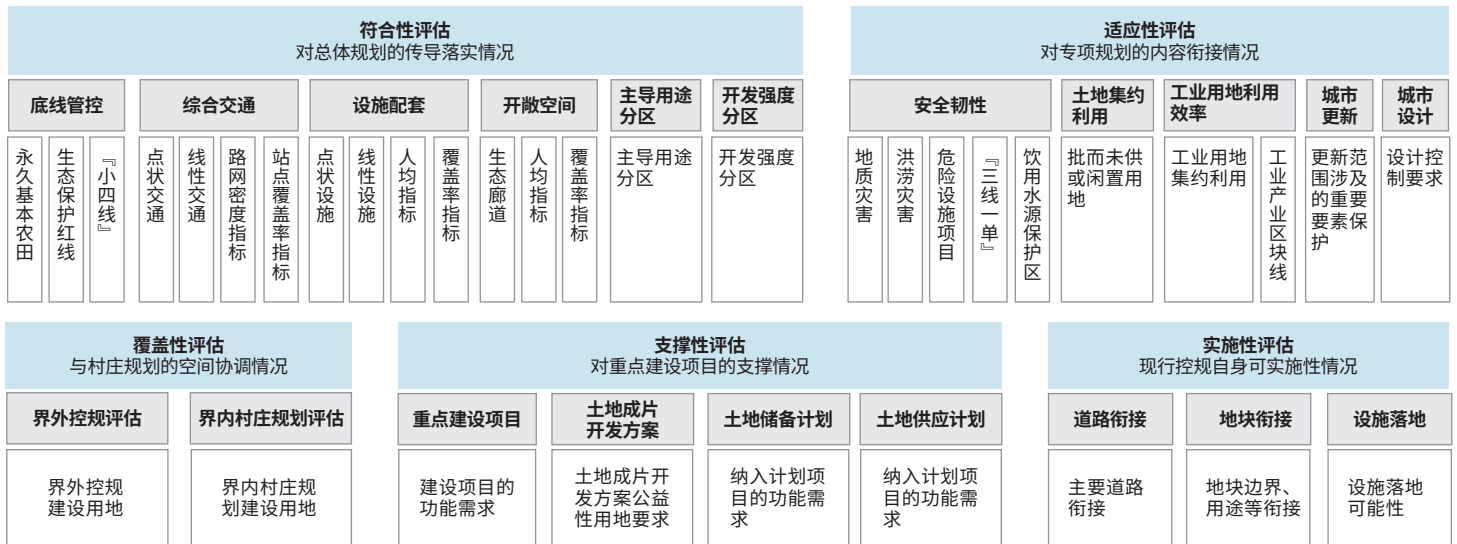


图2 广州市现行控规评估要素体系框架图

总体规划中，不再单独开展相关评估。

3.2 适应性评估：对专项规划的内容衔接情况

广州市结合新时期城市发展建设的需要，以及韧性城市、存量更新、空间品质、集约发展、制造业立市等城市发展新理念和新要求，编制了一系列专项规划作为支撑，如城市更新专项规划、工业产业区块线规划、“三线一单”生态环境分区管控规划等。适应性评估重点聚焦现行控规与此类专项规划核心内容的衔接情况，选定安全韧性、土地集约利用、工业用地利用效率、城市更新、城市设计等5大方面的评估要素。

3.3 覆盖性评估：与村庄规划的空间协调情况

广州市现行编制控规方案的面积约为4000 km²，除北部山地地区外，基本实现控规全覆盖。与此同时，广州市有1100多个行政村，且大多已编制村庄规划。《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》明确在开发边界内编制详细规划，在开发边界外编制“多规合一”的实用性村庄规划。广州市由于控规和村庄规划编制较早，存在较多与以上原则不符的情况，不能按界

内、界外一刀切直接处理。因此，广州市重点识别开发边界内现行村庄规划的编制覆盖情况，以及开发边界外的控规编制覆盖情况，为后续界外控规、界内村庄规划用地的处理政策制定打下基础。

3.4 支撑性评估：对重点建设项目的支撑情况

除了落实国土空间规划体系传导、衔接与协调，控规还具有空间生产属性，直接支撑城市土地开发并承载经济活动。在后疫情时代，城市经济复苏成为各大城市的工作重点。基于此，广州市针对现行控规开展支撑性评估，重点评估现行控规方案能否有效支撑城市重点建设项目、土地储备计划、土地供应计划、土地成片开发方案等方面的空间利用需求。

3.5 实施性评估：现行控规自身的可实施性情况

控规作为一项直接指导城市开发建设实施的规划，其方案自身的可实施性十分关键。广州市针对现行控规开展了实施性评估，重点从道路衔接、地块衔接、设施落地等3个方面评估现行控规主要道路是否衔接顺畅、地块之间是否衔接清晰且不存在现状用地权属冲突、规划新增或扩建的重要公益性设施是否具备

实施条件等内容。

4 评估技术路径：明确“地块冲突评估—单元分类判定”的技术标准

4.1 地块层面：开展定量化、可实操的冲突评估标准转译

根据各项评估要素的具体内容特点，广州市将现行控规评估内容从技术路径上分为底线管控类评估型、空间布点类评估型、线性工程类评估型、指标管控类评估型、地块属性类评估型、空间识别类评估型6种类型，分类逐项开展定量化、可实操的冲突评估标准转译。同时，为便于后续规划编制管理，广州市以控规地块作为冲突认定范围，即单个地块任意部分涉及评估冲突，则整个地块判定为冲突地块。

4.1.1 底线管控类评估型：将建设活动管制转译为用地性质准入

底线管控类评估型包括永久基本农田、生态保护红线、“小四线”、生态廊道控制线以及城市安全韧性涉及的各类安全控制线。国土空间总体规划及相关规范对各类控制线范围内提出建设活动的准入、禁止或限制要求，但现行控规本身是对用地性质和功能的设定，因此评估需要将各类控制线对建设活动的

管制要求转译为用地性质的准入要求，作为现行控规地块的评估标准（表 2）。

以城市黄线为例，广州市国土空间总体规划提出除可兼容的地下空间、市政交通设施、应急救援设施、体育设施，以及必要的公园游憩设施、服务设施和管理设施外，原则上不得进行影响设施服务能力和服务范围的其他建设活动，现行控规评估标准将其相应转译为城市黄线范围内不得布局除 U 类（市政公用设施用地）、

S 类（道路与交通设施用地）以及与 U、S 类兼容的 B 类（商业服务业设施用地）、R 类（居住用地）、A 类（公共管理与公共服务设施用地）、G 类（绿地）之外的建设用地，若不符合，判定相关地块存在重大冲突。

4.1.2 空间布点类评估型：空间落位与用地规模的偏差阈值设定

空间布点类评估型包括大型交通设施、公共服务设施、市政公用设施及综

合防灾设施等点状设施，主要评估内容为现行控规各类设施的空间布局及用地规模是否落实总体规划的要求。为了提升评估的可操作性，广州市重点设定了设施空间落位与用地规模的允许偏差阈值，明确两种满足偏差阈值的具体情形。一是控规对应公共服务、市政、交通、防灾设施用地与总体规划明确的设施空间边界（或点位）吻合且用地规模相近（偏差 < 10%）；二是控规的设施用地与总体

表 2 广州市现行控规评估对各类控制线的评估标准转译

评估要素	总体规划及相关规范要求	评估标准转译
永久基本农田	从严管控非农建设占用，禁止占用永久基本农田挖塘养殖水产，坚决制止各类耕地“非农化”“非粮化”行为	永久基本农田保护线范围内不得布局建设用地及水域，若不符合，判定相关控规地块存在重大冲突
生态保护红线	生态保护红线内自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动；自然保护地核心保护区外，严格禁止开发性、生产性建设活动，仅允许国家政策规定的 8 类行为活动	自然保护地核心保护区内不得布局建设用地，自然保护地核心保护区外不得布局除 U 类（市政公用设施用地）、S 类（道路与交通设施用地）、A 类（公共管理与公共服务设施用地）、G 类（绿地）外的建设用地，若不符合，判定相关控规地块存在重大冲突
城市绿线	除可兼容的地下空间开发利用设施、市政公用设施、应急救援设施、文化自然遗产保护设施、体育设施，以及必要的公园游憩设施、服务设施和管理设施外，原则上不得进行损害生态环境的其他项目建设	城市绿线范围内不得布局除 G 类（绿地）、U 类（市政公用设施用地）、S1 类（道路用地）、A 类（公共管理与公共服务设施用地）外的建设用地，若不符合，判定相关控规地块存在重大冲突
城市蓝线	加强河湖水域岸线空间分区分类管控，严格涉河建设项目许可，不得随意侵占河湖水域。河道管理范围内，禁止建设房屋等妨碍行洪的建筑物、构筑物；在堤防和护堤地，禁止建房	城市蓝线范围内不得布局除 G 类（绿地）、S1 类（道路用地）、U11 类（供水用地）、U21 类（排水用地）、U32 类（防洪用地）外的建设用地，若不符合，判定相关地块存在重大冲突
城市黄线	除可兼容的地下空间、市政交通设施、应急救援设施、体育设施，以及必要的公园游憩设施、服务设施和管理设施外，原则上不得进行影响设施服务能力和服务范围的其他建设活动	城市黄线范围内不得布局除 U 类（市政公用设施用地）、S 类（道路与交通设施用地）以及与 U、S 类兼容的 B 类（商业服务业设施用地）、R 类（居住用地）、A 类（公共管理与公共服务设施用地）、G 类（绿地）外的建设用地，若不符合，判定相关地块存在重大冲突
城市紫线	保护线内的建设行为应严格遵循相关法律法规及保护规划的要求，充分保护并延续传统风貌，不得进行对历史文化遗产造成破坏的活动	城市紫线范围内不得规划新增除 A 类（公共管理与公共服务设施用地）、B1 类（商业设施用地）、G 类（绿地）、S1 类（道路用地）外的建设用地，若不符合，判定相关地块存在重大冲突
生态廊道控制线	生态廊道内禁止工业生产建设等影响生态功能的行为	《广州市都会区生态廊道总体规划与东部生态廊道概念规划》规定生态廊道内禁止新增工业用地、物流仓储用地及采矿用地，若不符合，判定相关控规地块存在重大冲突
地质灾害防治	地质灾害极高风险区或者已划定的地质灾害危险区原则上禁止进行城镇和工程建设活动	地质灾害极高风险区或已划定的地质灾害危险区不得布局控规建设用地，若不满足，判定相关控规地块存在重大冲突
“两重点一重大”工程项目	在外部安全防护距离范围内禁止布局劳动密集型企业及人员密集场所	结合具体“两重点一重大”工程项目划定的项目防控范围，管控范围内不得布局包括 R 类（居住用地）、A 类（公共管理和公共服务设施用地）、B 类（商业服务业设施用地）、M 类（工业用地）等人员密集型的建设用地，若不满足，判定相关控规地块存在重大冲突
城市洪涝及内涝治理	洪涝风险控制线包括河湖湿地、坑塘农区、绿地洼地、涝水行洪通道等，以及具备雨水蓄排功能的地下调蓄设施和隧道等预留空间	洪涝风险控制线范围内不得布局除 G 类（绿地）、U21 类（排水用地）、U32 类（防洪用地）外的建设用地，若不符合，判定相关控规地块存在重大冲突
“三线一单”生态环境分区	以环境管控单元为基础，从区域布局管控、能源资源利用、污染物排放管控、环境风险防控等方面提出准入要求，建立生态环境准入清单管控体系	生态环境分区内的控规建设用地应满足《广州市环境管控单元准入清单》关于各个优先保护单元、重点管控单元、一般管控单元的管控要求，若不满足，判定相关控规地块存在重大冲突
饮用水源保护区	一级保护区内禁止新建、改建、扩建与供水设施和保护水源无关的项目；二级保护区内禁止新建、改建、扩建排放污染物的建设项目；准保护区内禁止新建、扩建对水体污染严重的建设项目	一级保护区内不得布局除 U11 类（供水用地）外的建设用地；二级保护区内不得布局除 G 类（绿地）、U11 类（供水用地）外的建设用地；准保护区内不得布局二、三类工业仓储用地及环境设施用地等可能对水体造成严重污染的建设项目。若不满足以上管控要求，判定相关地块存在重大冲突

规划明确的设施空间边界(或点位)存在偏差,但设施边界(或点位)周边2km范围内(中心城区可酌情缩减至1km范围)存在用地规模相近(偏差<10%)的相关设施用地。除以上两种情形外,其余情形均判定相关控规地块存在重大冲突。

4.1.3 线性工程类评估型:线位走向与线位宽度的偏差阈值设定

线性工程类评估型包括高速路、快速路、主干道、铁路等重大线性交通设施。主要评估内容是现行控规线性设施的走向及线位宽度是否落实总体规划的要求。与空间布点类评估型类似,广州市重点设定了线位走向与线位宽度的允许偏差阈值,重点明确了3种具体的超出允许偏差阈值的冲突情形,一是总体规划的线性设施在现行控规中不存在对应的线路;二是控规线性设施走向与总体规划的走向不符(与总体规划的线路偏移超过100m);三是控规道路红线宽度不符合总体规划道路等级相应的红线宽度要求(图3)。

4.1.4 指标管控类评估型:控规层面对总体规划指标的计算规则设定

指标管控类评估型包括各类公共服务设施、公园绿地及广场的人均指标与覆盖率指标。总体规划对相关指标均提出了具体的数值要求,需评估现行控规对总体规划层面的指标落实情况。由于单个地块无法评估具体的人均指标和覆盖率情况,而广州市是以单元作为设施配

置的基本范围,应以详细规划单元为范围,评估各项设施对总体规划的落实情况。

在评估标准方面则重点明确了控规层面对应总体规划指标的具体计算规则,其中,单元内的人均指标值通过“设施总规模÷总人口”计算得出,单元总人口由各区总体规划提出的人口规模,结合单元内控规居住建筑总面积与全区控规居住建筑总面积的比值计算得出。单元内的设施覆盖率指标通过“设施服务覆盖范围内涉及的城镇居住用地面积÷单元内总的城镇居住用地面积”计算得出。

4.1.5 地块属性类评估型:明确特定区域对控规地块属性的需求

地块属性类评估型包括近远期重点建设项目、土地储备计划、土地供应计划、土地成片开发、工业用地集约利用、工业产业区块线、开发强度分区、主导用途分区、城市设计等。以上评估内容涉及的特定地区大多直接对控规地块的用地性质、规模、容积率、建筑限高等地块属性提出具体要求,因此评估需要将各类特定地区的需求进行梳理,作为现行控规地块的评估标准(表3)。

以工业产业区块线为例,《广州市工业产业区块线管理办法》明确工业产业一级控制线内应以工业用地为主,单个工业产业区块内的规划工业用地面积不少于该区块总面积的55%。因此,需要评估工业产业区块一级控制线内的现行控规工

业用地的规模占比情况,作为评估标准。

4.1.6 空间识别类评估型:明确政策敏感区的空间边界识别规则

空间识别类评估型主要包括开发边界内现行村庄规划的编制覆盖情况,以及开发边界外的控规编制覆盖情况的评估。由于广州市现行控规和村庄规划主要是针对单一完整的建设用地发挥管理职责,本次评估重点识别开发边界外和被开发边界切分的控规建设用地,以及开发边界内和被开发边界切分的村庄规划建设用地,包括建设用地空间边界、用地性质、实施现状等属性,为后续界外控规、界内村庄规划建设用地的分类处理政策制定提供空间数据基础。

基于以上6类评估标准转译,广州市对现行控规逐项开展了要素评估,并明确各项要素的冲突等级(包括重大冲突、一般冲突和无冲突)。最终,各项评估要素的结果将依次添加至现行控规评估数据库(图4),可输出图表清晰展示冲突地块的空间分布、用地规模、冲突类型等情况(图5),作为单元优化划定和后续成果应用的基础。

4.2 单元层面:结合地块评估成果明确3类单元分类的判定标准

4.2.1 重点优化单元

将评估矛盾较为突出的单元判定为重点优化单元,主要包括4类:一是涉



图3 广州市线性工程类评估型的具体冲突情形判定示意图

及永久基本农田、生态保护红线、“小四线”等底线管控冲突的单元；二是涉及城市洪涝及内涝治理、地质灾害防治等安全韧性冲突的单元；三是涉及重点建设项目冲突的单元；四是重大冲突地块面积超过 100 hm² 或单元内用地比例超过 30% 的单元。

4.2.2 适时优化单元

将经评估需开展控规调整，但冲突影响较小的单元判定为适时优化单元，主要包括 3 类：一是控规地块涉及重大冲突、一般冲突，但未纳入重点优化单元的单元；二是涉及城镇开发边界集中建设区内现行控规建设用地未覆盖的单元；三是各项设施及公园广场覆盖率指标低于总体规划要求的单元。

4.2.3 继续适用单元

将经评估不存在现行控规地块冲突的单元判定为继续适用单元，即除了重点优化单元和适时优化单元的单元。

以详细规划单元为范围，统筹地块层面评估结果，基于以上 3 类单元判定标准，广州市最终得出单元分类引导划定结果（图 6）。其中：重点优化单元 351 个，共 727.50 km²；适时优化单元 533 个，共 995.83 km²；继续适用单元 261 个，共 542.23 km²。

5 评估成果应用：纳入详细规划编制管理的“前中后”全流程环节

5.1 前端：支撑编制计划的制定

广州市已建立从编制计划、规划编制、审批管理、实施监督到评估反馈的闭环式管理模式，其中编制计划是规划编制的前端环节^[9]。广州市过往的编制计划采用由各区提交、市级汇总形成全市计划的“自下而上”模式，通过“自上而下”模式从全市层面进行统筹把控的力度较弱。本次评估从全市视角出发，梳理规划评估问题清单，划分重点优化单元、适时优化单元、继续适用单元，区分控规修编的紧急程度，其中重点优

表 3 广州市现行控规评估对各类特定地区的评估标准

评估要素	评估涉及的特定地区	评估涉及的地块属性	评估标准
重点建设项目、土地储备计划项目及土地供应计划项目	建设项目范围	地块用地性质	建设项目范围内的现行控规地块用地性质是否符合建设项目功能性质
土地征收成片开发方案	土地征收成片开发方案范围	地块用地性质、规模	土地征收成片开发方案范围内的控规公益性用地(A、G、U、S 大类)比例是否低于 40%
土地节约利用	批而未供地块及闲置地块范围	地块用地性质	批而未供地块及闲置地块范围内的地块用途与批地或出让的用途是否一致
工业产业区块线	工业产业区块一级控制线范围	地块用地性质、规模	工业产业区块一级控制线内的现行控规工业用地的规模占比是否低于 55%
工业用地集约利用	控规工业用地范围	地块用地性质	现行控规工业用地范围内的容积率是否满足《广州市提高工业用地利用效率实施办法》提出的容积率控制下限要求
开发强度分区	不同开发强度分区范围	地块容积率	不同开发强度分区范围内的控规地块容积率是否符合总体规划的强度指标
城市设计	城市设计重点地区范围	地块建筑限高	城市设计重点地区范围内的地块建筑限高是否符合建筑高度分区指标的要求

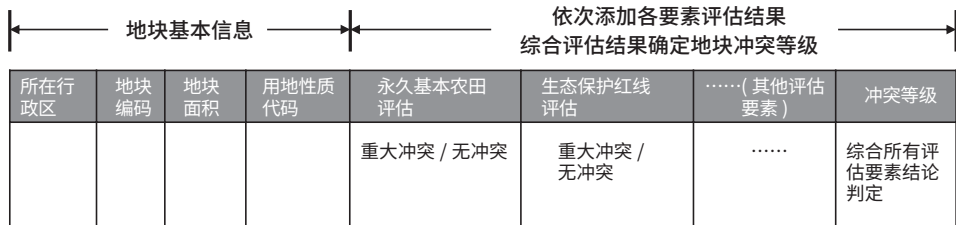


图 4 广州市现行控规地块评估结果数据图层示意图

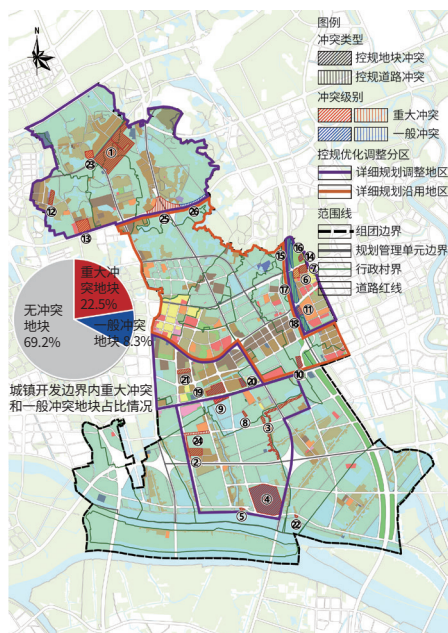


图 5 广州市现行控规地块评估结果示意图

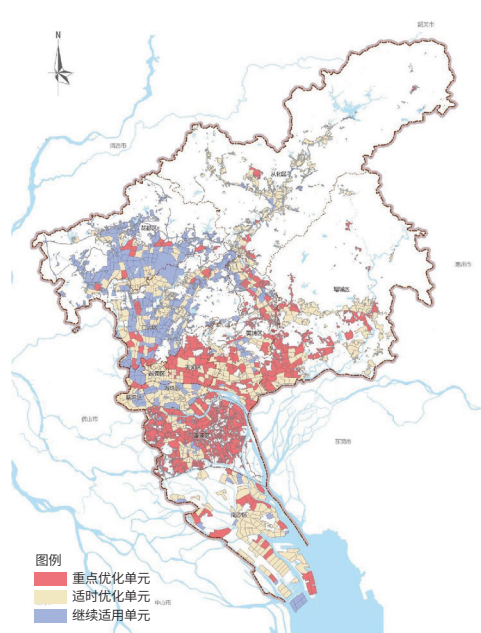


图 6 广州市单元优化分类引导示意图

化单元先行开展修编，成果将作为全市制定年度详细规划编制计划的依据之一，推动了“自上而下”主动谋划与“自下而上”按需编制相结合，发挥编制计划的谋划引领作用。

5.2 中端：支撑详细规划任务书编制

目前，广州市启动控规编制时，由政府部门先行编制任务书，而过往任务书多以原则性、理念性要求为主。本次评估可得出每个单元及各控规地块涉及的各项评估内容的冲突情况，对于近期需要开展修编的重点优化单元建立优化清单（图7），通过图、表并结合数据库的形式，清晰展现修编地区的问题及优化方向，可精准指导详细规划任务书编制，靶向解决规划范围的冲突问题^[10]。

5.3 后端：辅助规划审批与管理

广州市已开发控规“一张图”，并将其衔接至控规技术审查平台和规划设计条件生成工具。本次评估得出的现行控规地块评估成果数据，通过用地编码已直接链接到控规“一张图”中，辅助控规审批管理。例如，对于涉及永久基本农田、生态保护红线的重大冲突地块，可暂时性冻结用地审批，有效避免冲突落地。对于涉

及地质安全、洪涝安全的现行控规地块，在规划设计条件生成工具中可备注需开展相应的规划评估或采取工程建设手段以消除安全影响，并在建成后由系统统一提示加强对相应地块的验收核查。

6 结束语

随着国土空间总体规划工作接近尾声，详细规划的编制与优化成为新时期规划工作的重点。在国土空间规划“五级三类”体系下，亟须对现行详细规划的主要类型即控规进行整体优化，实现与其他各类规划的协同，开展现行控规的评估工作则是控规优化的基础。本文结合广州市国土空间规划试点工作，从评估要素体系、评估技术路径、评估成果应用3大维度探索国土空间规划背景下广州市现行控规评估技术体系。其中：评估要素体系重点落实国土空间规划体系传导、衔接与协调；评估技术路径衔接广州市详细规划分层编制体系，明确“地块冲突评估—单元分类判定”的技术标准；评估成果应用则将其成果纳入详细规划编制管理的“前中后”全流程环节，可为其他城市开展控规评估实践提供参考借鉴。

诚然，本文更多的是基于广州市地

方实践的探讨，探索国土空间规划背景下现行控规评估技术体系，在评估内容、技术标准和成果应用方面都具有一定的地域性特点，对于中小城市及其他与广州市规划体系存在差异的城市，本文提出的技术体系的适用性有待检验。同时，本文更多地聚焦控规，对详细规划的另一类型村庄规划并未开展过多的评估探索，未来可结合更多元的地域和类型开展实践，进一步完善和丰富详细规划的评估技术体系。■

[参考文献]

- [1] 徐宁, 陈川, 王朝宇, 等. 新时期广东省城镇详细规划编制与管理技术体系改革[J]. 规划师, 2023(7): 102-109.
- [2] 王海蒙, 石春晖, 高浩歌. 国土空间详细规划编制技术路线构建[J]. 规划师, 2021(17): 17-22.
- [3] 李鹏, 马灿. 国土空间详细规划技术逻辑重塑与创新[J]. 规划师, 2021(9): 5-9.
- [4] 黄孚湘, 韩文超, 朱红. 国土空间详细规划编制的“总详联动”机制研究[J]. 规划师, 2021(17): 23-29.
- [5] 桂明, 沈炜彬, 冯一军. 控规层面市政规划实施评估研究与实践: 以杭州市钱江新城单元实践为例[J]. 城市规划, 2017(2): 39-44.
- [6] 宋晓杰, 周艳妮. 新时期城镇开发边界内详细规划管理制度建设探讨: 基于武汉市控规管理的实践思考[J]. 城乡规划, 2023(4): 10-20.
- [7] 李孝娟, 张建荣. 深圳全市域法定图则系统评估方法探讨[J]. 城市规划, 2016(10): 38-43.
- [8] 陈川, 徐宁, 王朝宇, 等. 市县国土空间总体规划与详细规划分层传导体系研究[J]. 规划师, 2021(15): 75-81.
- [9] 朱红, 黎子铭. 从被动调整向主动维护转型: 广州市控制性详细规划实施评估机制研究[C]//2019 城市发展与规划论文集, 2019.
- [10] 刘涛, 姚江春, 朱江, 等. 生态空间内的详细规划单元划定与规划策略: 以广州海珠国家湿地公园为例[J]. 规划师, 2023(9): 105-108.

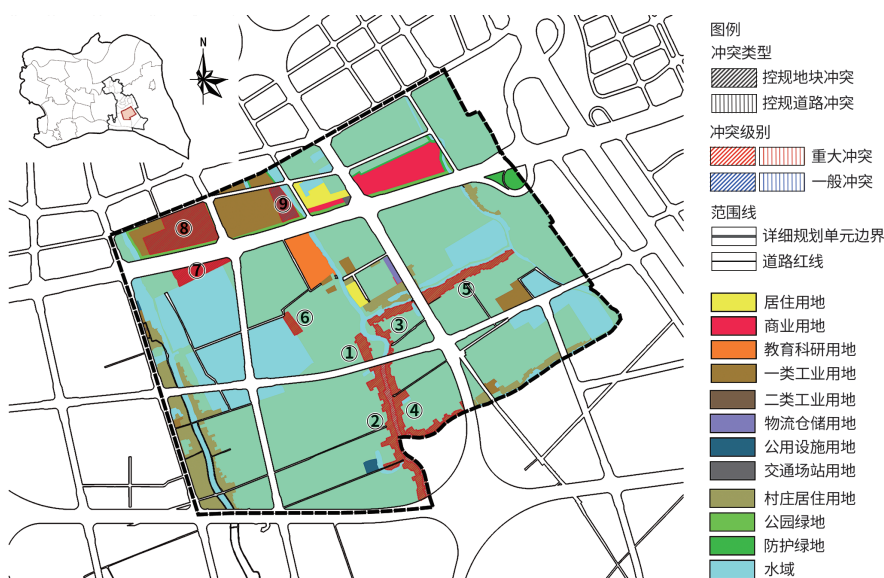


图7 广州市重点优化单元任务清单示意图

[收稿日期] 2023-11-27