

文章编号: 1009-6000(2011)07-0067-06

中图分类号: TU984 文献标识码: B

作者简介: 余珂, 硕士, 注册规划师, 广州市城市规划勘测设计研究院政府规划编制部;  
吴天谋, 硕士, 注册规划师, 广州市城市规划勘测设计研究院政府规划编制部主任规划师。

## 《城乡规划法》下控规全覆盖建设用地规模整合 ——以广州市番禺区为例

The Urban Land Scale Integration of Fully Covered Regulatory Detailed Planning under Urban-rural Planning Law ——A Case Study of Panyu, Guangzhou

余珂 吴天谋

YU Ke WU Tian-mou

### 摘要:

城乡规划法的实施,使控规成为城市开发建设活动的法定依据,控规的“权威性”和“刚性”进一步强化,对于控规的探讨也成为城市规划领域的热点话题。近年来,全国许多城市开展了控规全覆盖的工作,而建设用地规模是控规全覆盖中的重要内容,如何在上层次的要求下,对控规建设用地进行整合,合理确定建设用地规模和布局,并与土地利用总体规划及相关专项规划相协调,是控规的一个难点问题。本文试以广州市控规全覆盖(番禺区)建设用地规模整合为例,探讨控规全覆盖中建设用地规模整合的思路和方法。

### 关键词:

城乡规划法; 控规全覆盖; 建设用地; 整合

**Abstract:** With the implementation of the Urban-rural Planning Law of the People's Republic of China, the regulatory detailed planning has been legitimized as the guidelines for urban development and constructions. Its authority has been further reinforced. Regulatory detailed planning has caused heated discussions in the field of urban planning. In the past few years, the land scale for construction has remained as a critical and important issue at the full-coverage stage of regulatory detailed planning. One of the key problems is, within the top-down institution, how to identify the scale of the land for construction in cooperation with the chief planning of the land use and related planning projects. This paper aims to discuss the approaches of integrative use of land for construction under the full coverage of regulatory detailed planning based on the case in Panyu, Guangzhou.

**Key words:** Urban-rural Planning Law; Regulatory Detailed Planning; urban land scale; integration

### 引言

《城乡规划法》的实施,明确了控规的法定地位,控规成为土地使用权出让、划拨以及建设用地规划许可的法定依据。《城乡规划法》第十七条规定规划区建设用地规模是城市总体规划的强制性内容,控规的调整涉及到总规强制性内容调整,需要先修改城市总体规划,建设用地规模在控规中的刚性进一步被强化。

《城乡规划法》实施前,广州市番禺区的控规多由镇政府组织编制,建设用地多以“自下而上”的用地需求为导向,大多数控规都超出上层次规划(城市总体规划、土地利用总体规划)确定的建设用地规模,并存在占用总规中的生态廊道、耕地以及基础设施等用地的现象。

《城乡规划法》第四十二条规定“城乡主管部门不得在城乡规划确定的建设用地范围以外作出规划许可”。控规需

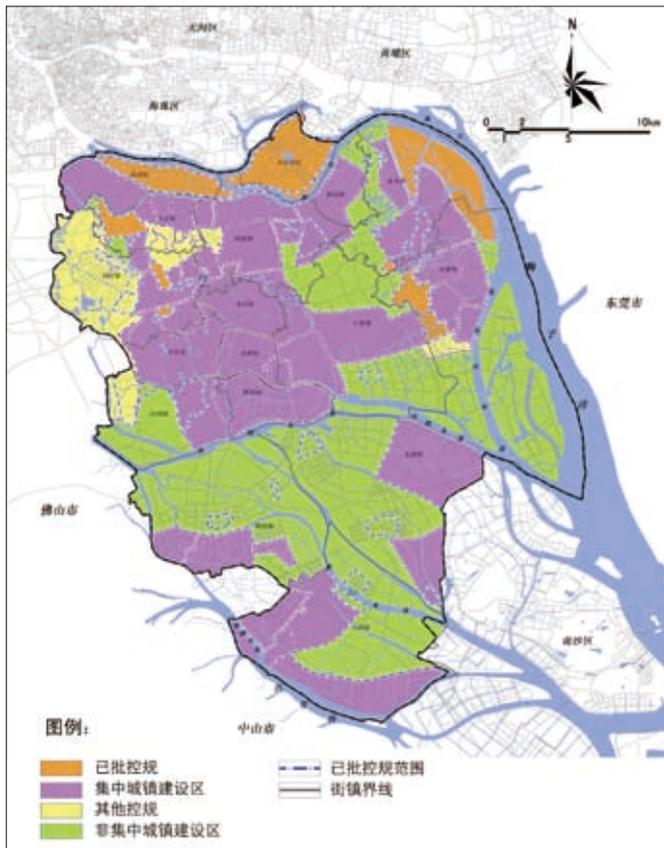


图1 番禺区控规全覆盖规划范围图

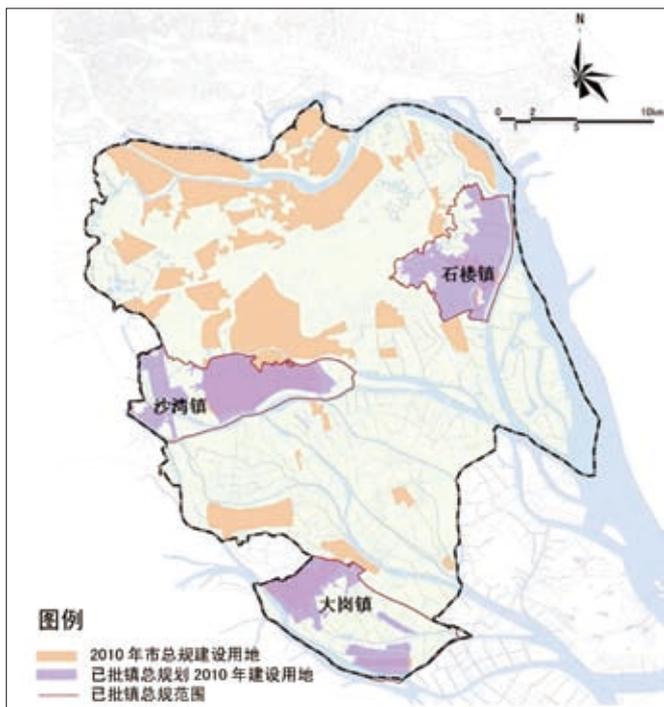


图2 番禺区已批市、镇总规2010年建设用地范围拼图

要按照城市总体规划确定的建设用地规模，“自上而下”地对城市的开发建设进行控制。建设用地在管理、实施上同时也受到土地利用总体规划的影响，控规编制中存在的“两规”不协调的情况，易导致部门行政许可之间的冲突。如何在城乡规划法的要求下，在“自上而下”的规划控制和“自下而上”用地需求之间进行整合和平衡，并在“两规”之间搭建协调的桥梁，以利于规划实施是控规全覆盖建设用地规模整合的实际意义。本文针对番禺区控规全覆盖工作，对建设用地规模整合的思路和方法进行探索，以实现面向规划管理和实施的目标。

## 1 规划背景

近年来，许多城市都进行了控规全覆盖的工作，广州市也积极开展了控规全覆盖的探索。为进一步强化广州作为国家中心城市地位，增强城市综合竞争力，全面提高广州市的城市建设和管理水平，2009年2月23日，广州市政府在《2009年广州市政府工作报告》中提出了“抓紧编制控规，力争实现全市总体规划范围内控规全覆盖”的工作目标。为高效、高质完成这一目标，广州市于2009年4月开展了控规全覆盖工作。

广州市控规全覆盖工作根据其自身的特点分为两个阶段，第一阶段根据2005年经国务院批准的《广州城市总体规划（2001—2010）》，实现全市2010年总体规划范围内规划建设用地的控规全覆盖。第二阶段工作是落实《广州城市总体规划（2010—2020）（纲要）》对城市发展的要求，实现“总规——控规”的联动，完成远期（2020年）建设用地控规全覆盖。

番禺区控规全覆盖工作是在落实上层规划的基础上，对近年编制的控规、专项规划等进行梳理，同时将市区重点项目、已有的行政许可等落实到控规，并按照生态优先、集约用地、民生为本、城乡一体、远近结合的规划原则进行整合，推进控规的审批工作，以保障各区的城市建设有法可依。

番禺区位于广州市的南部，是战略规划“南拓”中的重点地区，全区范围780.6km<sup>2</sup>。截止到2009年5月，番禺区共有已批控规25个，规划范围97.97km<sup>2</sup>，正在编制已通过审查的控规28个，规划范围209.47km<sup>2</sup>，在编未通过审查的控规13个，规划范围118.66km<sup>2</sup>。单独编制城市设计的控规4个（包括新客站地区、亚运城、德舜商业区以及长隆片区）。

## 2 控规全覆盖建设用地规模存在的主要矛盾

### 2.1 “自上而下”的规划控制与“自下而上”的用地需求之间的矛盾

控规的直接依据是城市总体规划，按照“自上而下”的规划原则，城市总的建设用地规模应该由城市总规来

确定，而番禺区实际在编的控规，有很多用地突破了总规的建设用地规模，而部分已有行政许可用地以及行业规划需求的用地等在上层次规划中并未进行综合考虑。控规全覆盖中首先要对“自上而下”的规划控制与“自下而上”的用地需求之间的所产生的矛盾进行分析。

(1) “自上而下”的规划控制

番禺区的上层规划为2005年经国务院批准的《广州市城市总体规划(2001—2010)》以及经省政府批准的三个中心镇总规(石楼镇、沙湾镇、大岗镇)。《广州市城市总体规划(2001—2010)》确定番禺区2010年城镇建设用

地规模为159.32km<sup>2</sup>；中心镇总规确定近期(2010年)规划城镇建设用地规模为66.15km<sup>2</sup>；叠加已批的市、镇总体规划，确定2010年番禺区上层规划控制的城镇建设用地总规模为199.65km<sup>2</sup>。

城乡建设用地方面，根据《广州市土地利用总体规划大纲(2006—2020)》，

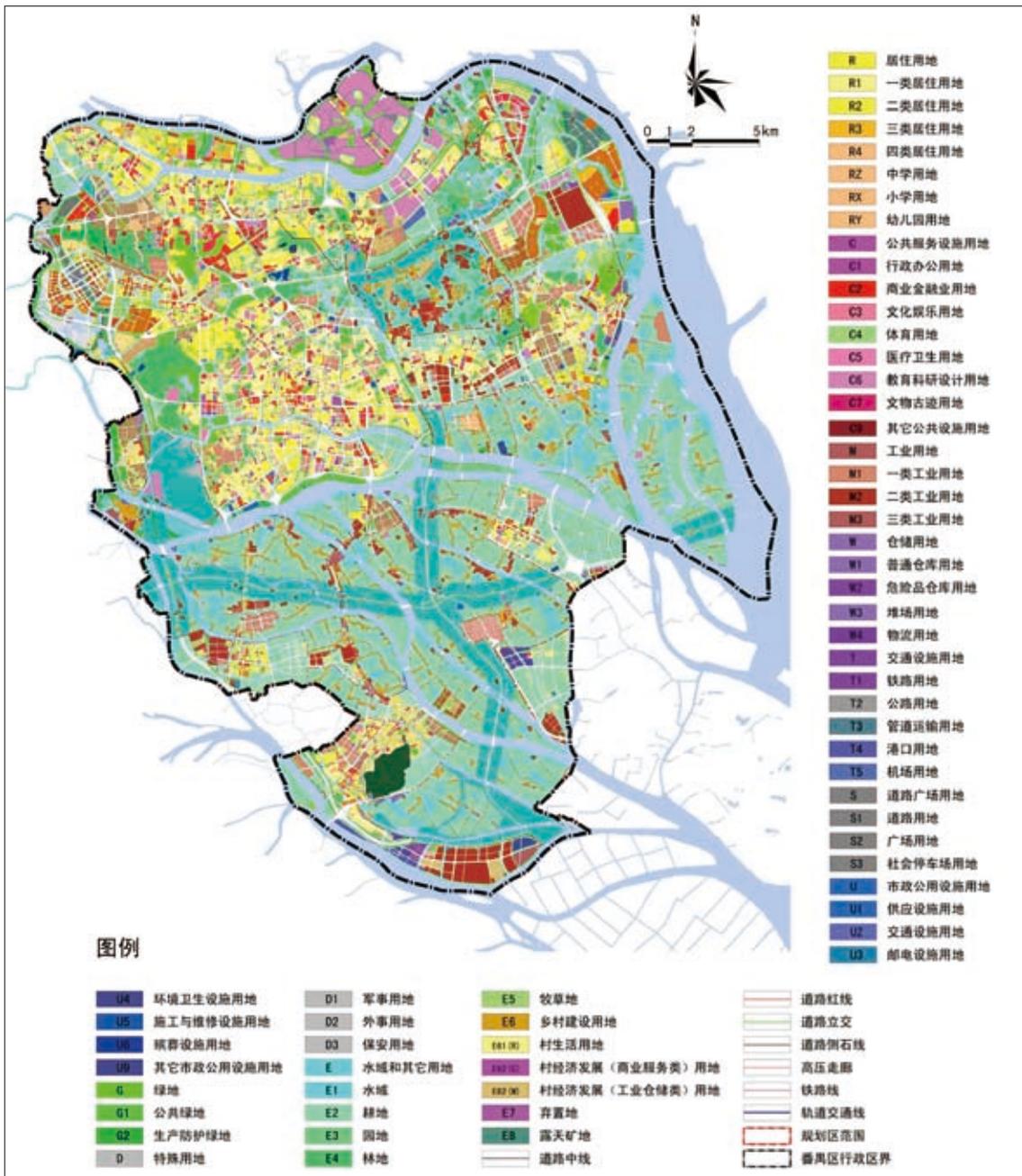


图3：番禺区建设用地需求拼图

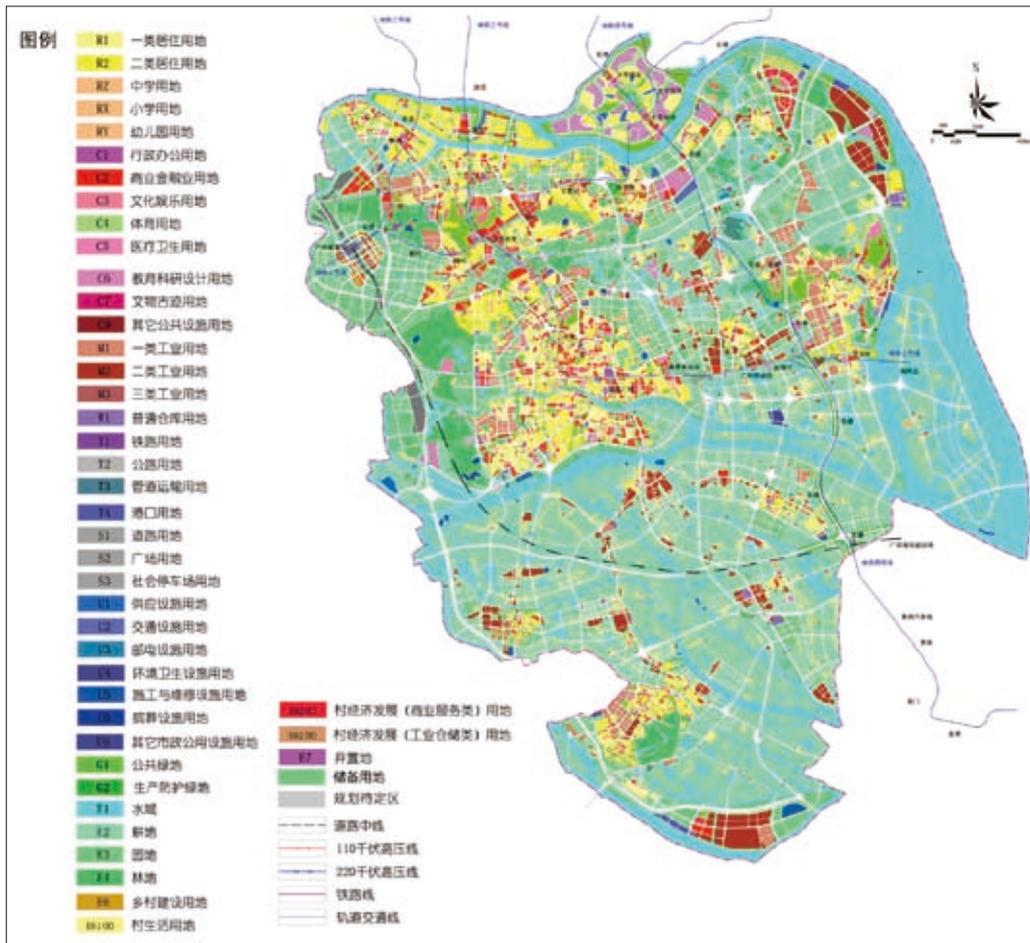


图4 番禺区2010年建设用地规划图

确定番禺区2010年城乡建设用地规模为264.13km<sup>2</sup>，2020年城乡建设用地规模为284.41km<sup>2</sup>。

#### (2) “自下而上”的用地需求

建设用地规模和范围作为规划的刚性要求，目的是减少不必要的土地开发、提高土地利用效率，但地方政府往往担心以后申请建设用地指标的困难而希望通过城市规划最大限度地划定用地规模和范围。番禺区在编控规的建设用地就多以各镇、街道的用地需求为导向，规划的建设用地主要包括已有行政许可用地、各镇、街的重点建设项目、各行业发展的用地需求、村居住用地以及村经济发展留用地的需求等等。

根据番禺区土地利用规划调研数据，番禺区现状城乡建设用地为280km<sup>2</sup>，

已有行政许可用地共约163km<sup>2</sup>，大致分为四类情况：两证齐全（既有国有土地使用证又有建设用地规划许可证）、仅有国有土地使用证、仅有建设用地规划许可证、仅有规划选址。

根据《番禺区村经济留用地专项规划》，番禺区规划村经济发展留用地规模为6.7km<sup>2</sup>，根据《番禺区村庄布点规划》，番禺区规划村居住用地74.8km<sup>2</sup>，其中保留的村居住用地为65.0km<sup>2</sup>，新增村民住宅用地规模为9.9km<sup>2</sup>。

如果综合考虑将番禺区现状用地、已有行政许可用地、已批控规、所有在编控规、村经济发展留用地、村居住用地等全部纳入番禺区的用地需求，可以计算出番禺区城乡建设用地总需求的面积约为405km<sup>2</sup>。超出番禺区土规所

确定的2020年284.4km<sup>2</sup>的城乡用地规模约120km<sup>2</sup>。如果按照“自上而下”的控制原则，需要在番禺区控规全覆盖中405km<sup>2</sup>需求用地中，扣减120km<sup>2</sup>的建设用地，才可以符合上层次规划控制的要求。

#### 2.2 规划审批的长周期性与开发建设的迫切性之间的矛盾

广州市番禺区在2005—2009年批准实施的控规有25个，全部为工业聚集区的控规，而各个镇街组织编制的中心区及重点地区控规，全部未经过市政府批准。而在实际的规划管理中，多以城市总体规划、国家标准规范和地方的惯例做法作为开发控制的依据，在《城乡规划法》实施后存在明显的合法性问题。《广州城市总体规划（2001—

2010)》2011年已过期,《广州城市总体规划(2010—2020)》正在编制过程中, 到其正式通过国务院的审批, 可能会有较长的周期, 城市建设发展的迫切性与城市建设用地经行政审批的长周期性存在较大的矛盾。

### 2.3 已有行政许可与公共资源控制之间的矛盾

国内部分开展控制性详细规划的全覆盖工作的城市, 都按照《城乡规划法》的要求进行“六线”的控制, 尤其强调“绿线”、“蓝线”以及公共服务设施界线的控制。例如, 南京市在控规全覆盖中提出“6211”的控制, 常州市建立了以“6212”为重点控制内容的编制方法, 武汉市提出了“五线”的控制。番禺区已批的生态廊道规划以及河涌水系综合整治规划, 划定了绿线和蓝线的控制范围, 但是在划定的生态绿线、水系蓝线等控制线内往往有部分已有行政许可用地, 这类用地同公共资源的控制之前存在着一定的矛盾, 在控规建设用地规模整合中需要进行甄别和取舍。

### 2.4 低效利用的合法用地与严格受控的城市建设用地总量之间的矛盾

《番禺区四条快速路绿化廊道控制性详细规划》是2009年经市政府批准实施的规划, 规定了番禺区四条快速路两侧各500m范围为生态廊道用地, 并将生态廊道用地划分为严格保护、禁止开发建设地带和控制性保护利用地带, 控制性保护利用地带内用地实际上为已取得国土证的合法用地, 规定控制性保护利用地带内工业用地容积率 $\leq 1.0$ , 居住用地控制容积率 $\leq 0.8$ 。此类位于城市生态廊道内的合法用地, 开发强度并不高, 在控规整合中, 需要研究是否可通过规划将建设用地指标置换到可进行更高开发强度的地区, 以提高土地的使用率并优化生态格局。

番禺区部分已批工业聚集区控规内规划的建设用地, 由于受到区位条件和自身发展条件的限制, 也处于低效利用甚至闲置的状态; 而另一方面城市总规和土地利用总体规划对于建设用地的总量又进行了严格的控制, 如何调控现有

的土地资源, 按照“占补平衡”的原则, 集约、节约利用土地, 以发挥土地的效益, 是控规全覆盖建设用地整合需要解决的问题。

### 3 控规全覆盖建设用地规模的整合的思路和方法

针对控规全覆盖中关于建设用地的矛盾分析, 番禺区控规全覆盖建设用地规模整合中主要提出了以下原则和方

法:

#### 3.1 “总规——控规”联动, 控规与总规同步编制, 逐步深化、分期审批

《广州城市总体规划(2001—2020)》已经到期, 且新一轮的总规正在编制当中, 按照“总规—控规”联动的机制, 将控规全覆盖与《广州市城市总体规划2010—2020》同步编制, 逐步深化、分期审批。控规与总规同步编制, 以利于落实总体规划对城市的整

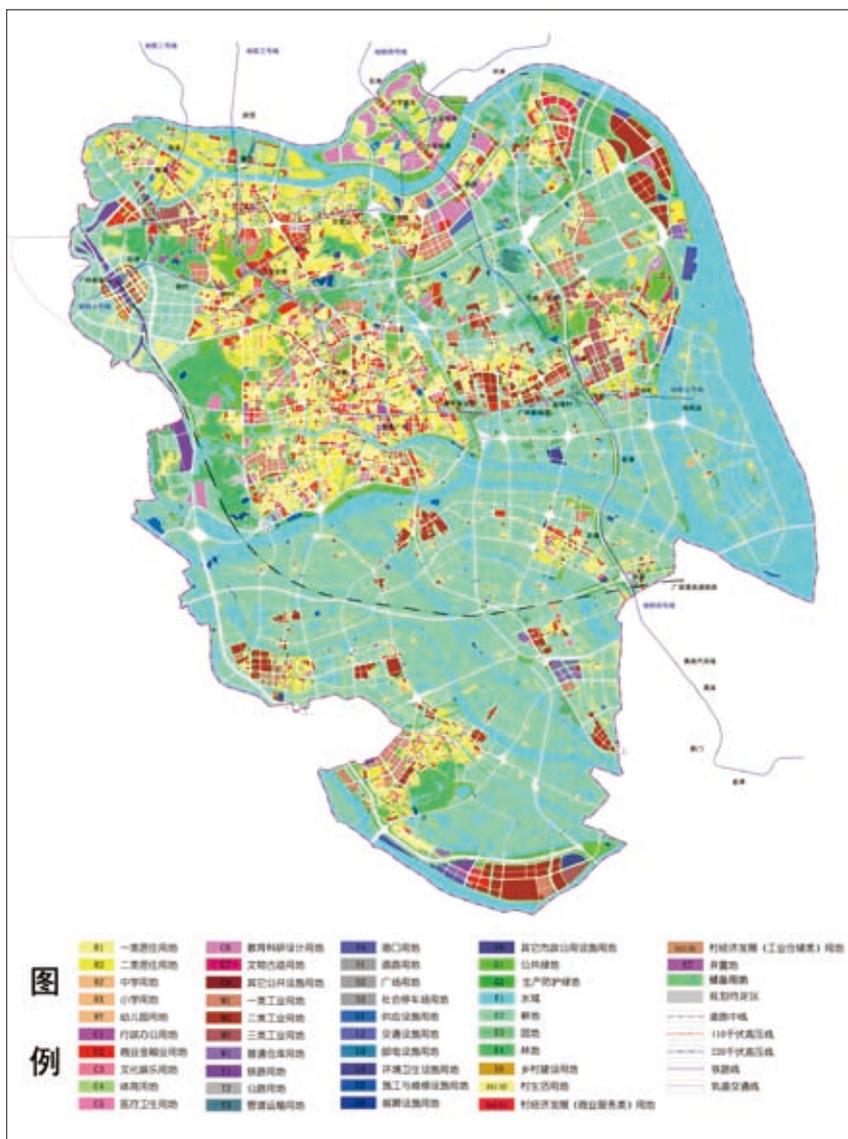


图5 番禺区2020年建设用地规划图

体控制要求,在内容上逐步深化。按照远近结合的规划原则,建议控规分期审批,将建设用地分为近期(2010年)建设用地与远期(2020年)建设用地,近期以已批2010年市、镇总规为依据,按照城市近期发展建设的需求,对用地规模进行整合。远期规划将控规所确定的2020年建设用地规模反馈到广州新一轮总规当中进行确定,待广州市2020年城市总规经国务院批准后,再对相应的控规远期建设用地进行审批,引领城市的建设。

### 3.2 “编制——管理联动”,落实有效行政许可,与相关规划进行协调,面向规划管理和实施

充分调查相关规划许可信息及现状信息,并对已有行政许可的有效性进行核查,落实已批行政许可案件,扣减过期、失效的行政许可用地。

控规要与国土规划进行协调,符合土地利用总体规划建设用地总量的控制要求;与“番禺区旧厂房专项规划”进行协调,细化落实“旧厂房专项规划”的内容。

### 3.3 生态优先,控制生态控制线、水系蓝线内的建设用地

根据广州市城市总体发展战略规划,按照生态优先的规划原则,扣减位于生态廊道、水系蓝线以及水源保护区内的部分用地规模。主要包括生态控制线内行政许可失效(两年以上的规划证)的用地、仅办理规划选址的用地、旧厂房用地等,保护生态绿线、水系蓝线。对生态控制线内行政许可有效但现状未建设的用地,建议进行用地的置换,以利于生态环境的保护,形成高品质的城市生态格局。

### 3.4 集约、节约用地,合理调整已批控规用地规模

控规全覆盖建设用地,应按照城市空间发展的战略,按照集约、节约用地的原则,优先发展城市重点区域,建议在控规建设用地规模整合中扣减已批工业聚集区内尚未建设用地,通过增减挂钩、土地整治等工作,相应用地规模可置换到开发建设需求迫切的地区,相对集中地进行建设开发,以利于城市空间的拓展。

### 3.5 民生为本,保证公益性公共设施及市政基础设施的实施

强调民生为本,《城乡规划法》第二十九条规定“城市的建设和发展,应当优先安排基础设施以及公共服务设施的建设”,在控规全覆盖中需要把社会公共利益放在核心位置,尤其注重公益性公共服务设施及市政基础设施的用地安排。

番禺区控规全覆盖中结合人口分布综合考虑了各行业的发展需求,并与番禺区组织编制的文化设施、教育设施、体育设施以及医疗卫生设施四大公共设施专项规划,以及加油站布点规划、污水泵站布点规划等专项规划进行充分的协调,保证在控规全覆盖中相应设施的落地实施。

### 3.6 城乡一体,落实村民布点规划及村经济发展留用地专项规划

按照城乡一体的规划原则,保证村民布点规划以及村经济发展预留用地的实施,将村庄规划纳入控制性详细规划范畴,由此实现对城乡规划的统筹。

### 3.7 远近结合,合理确定近远期建设用地规模

近期建设用地规模按照城乡规划法的要求,强调城乡统筹,分为城镇建设用地规模和村建设用地规模。

城镇建设用地在布局上,原则将符合已批市总规以及镇总规划定的2010年建设用地包络线内的用地全部纳入近期建设用地规模。2010年市、镇总规范范围线之外的已取得建设用地规划许可证和国有土地使用证(两证齐全)、已办理国家立项的国家、省、市重点项目用地、现状已建设的公共服务设施和市政公用设施用地也可以纳入近期建设用地规模。

2010年市、镇总规范范围线之外的城镇建设用地,根据地区发展,近期确需建设实施的用地,可以在保证用地总规模不超过已批市、镇总规建设用地总量的情况下与原批复的2010年建设用地进行置换。

全区2010年城乡建设用地总量按照《广州市土地利用总体规划大纲(2006—2020)》确定的264km<sup>2</sup>进行控制。

控规2020年建设用地总量按照《广州市番禺区土地利用总体规划2010—2020》确定的284.4km<sup>2</sup>进行控制,并与土地利用总体规划所确定的建设用地范围进行整合,保证土规与城规成为“一张图”,划定2020年建设用地控制范围线,以保证用地开发建设的可操作性,并将控规确定的建设用地规模反馈到在编的总规中。在远期控规的用地规模中可以允许适当超出上层规模的土地,规划一些“白色地段”,从规划用地性质、开发强度等控制指标方面给予弹性,体现规划的灵活性,适应城市的高速发展,为城市发展预留一定的弹性。

## 4 小结

建设用地作为城市开发建设的载体,是控规中重要的强制性内容。随着城乡规划法的实施,对控规的调整和审批都进行了明确的规定,城乡的开发建设更加强调有法可依。广州市按照总规——控规”联动的机制编制控规全覆盖,综合考虑地方政府实际开发建设的需求,通过对现状用地、已有行政许可用地的分析,并按照土地利用总体规划的要求,保护耕地和自然环境,强调对城市公共资源的控制,进一步落实上层规划的要求,使控规的成果可以更好地面向规划管理。

本文结合日常的工作实践对建设用地规模整合提出了一些初步的想法,其如何有效地反馈到总规中,与总规进行有效地互动衔接,如何应用于规划管理中操作,以及控规全覆盖用地相关的维护工作如何开展,还有待实践中不断地探索和完善。

### 参考文献:

- [1] 中华人民共和国城乡规划法[S]. 2008.
- [2] 广州市城市总体发展战略规划[R]. 广州市人民政府. 2011.3.
- [3] 广州城市总体规划(2010—2020)纲要[R]. 广州市人民政府. 2011.3.
- [4] 广州市控制性详细规划(全覆盖)——番禺区[R]. 广州市规划局. 2011.3.
- [5] 王东.《城乡规划法》实施背景下广州市城乡规划编制体系的思考与实践[J]. 规划师, 2010.01.