

基于控制性详细规划的用地规划设计条件编制方法探讨

段瑞蕊

久一规划设计有限公司 山西 太原 030000

摘要: 用地规划设计条件编制作为控制性详细规划在地块微观层面的延续和深化,在土地开发建设中起着重要的作用,本文就其编制内容及其各项控制指标确定的过程、原则提出了一些具体措施和建议,以提高规划编制、指标体系确定的科学性和合理性。

关键词: 控制性详细规划;规划设计条件;指标体系

1 引言

根据《中华人民共和国城乡规划法》第三十七条和第三十八条的规定,规划设计条件应作为国有土地使用权出让合同的组成部分,未确定规划条件的地块,不得出让国有土地使用权。通常位于县域点状建设用地,由于远离城镇规划区,也不便于编制区域控制性详细规划,故需单独研究相应的规划设计条件作为国有土地出让的必备条件。这便是用地规划设计条件编制的由来。虽规划设计条件不在城市规划法律法规中,但其作为控制性详细规划在地块微观层面的延续和深化,在土地开发建设中起着重要的作用,是修建性详细规划的编制依据。

2 规划设计条件编制的主要内容和方法

根据《城市规划编制办法》控制性详细规划编制的内容包括确定各类用地适建、不适建内容类型;确定地块建筑高度、建筑密度、容积率、建筑后退红线距离等控制性要求;确定公共设施配建要求、交通出入口方位、停车泊位等;提出关于地块建筑体量、风格、色彩等城市设计引导性原则等。用地规划设计条件研究本质是地块层面的控制性详细规划,本文结合控制性详细规划的编制内容提出用地规划设计条件的主要内容包括以下几方面。

2.1 土地使用性质研究

土地使用性质是确定宗地各项控制指标的前提,包括对宗地使用方向、用途确定、土地性质、用地边界、用地面积等做出规定。

从国家规范、标准角度看,建设用地使用性质按照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》(试行)(自然资办发〔2020〕51号),分为居住用地(07)、公共管理与公共服务用地(08)、商业服务业用地(09)、工矿用地(10)、仓储用地(11)、交通运输用地(12)、公用设施用地(12)、绿地与开敞空间用地(13)、特殊用地(15)等几大类。

用地性质的确定通常应从以下三方面着手:(1)从宗地所处区域的地理交通条件判断宗地不适合的建设类型;(2)根据城市总体规划、乡镇总体规划等上位规划明确适宜做什么?(3)从周边建设情况、发展情况确定宗地使用方向。在分析、排除过程中,也需就地方政策导向、市场需求进行支撑性分析^[1]。

2.2 开发强度控制研究

2.2.1 容积率

容积率是衡量土地开发强度、政府规划管理部门进行城市规划管理的一项重要的强制性指标。除工业用地或仓储用地外,其他各类建设用地应根据地方建设发展水平上限指标,目的是防止城市过度开发带来区域基础设施超负荷运行或生态环境质量下降。

容积率确定应考虑以下因素:(1)宗地用地性质;(2)宗地区位条件;(3)开发建造风格或形式。如对于居住用地,应根据宗地所处的区位条件对住宅的环境品质进行定位,多低层、中高层、高层不同住宅对应不同开发强度,根据国家标准《城市居住区规划设计标准》明确了不同气候区不同居住类型的容积率。比如山西省属于二级气候区,对于高层I类要求容积率不超过2.0-2.6,再结合宗地所在区域地方经济发展水平、建设条件及自然地理格局等要素,最终确定一个合理的容积率上限值。对于工业用地,在明确了土地的开发使用用途后,按照《国民经济行业分类》(GB/T4754-2017)确定属于哪类产业,根据自然资源部关于发布《工业项目建设用地控制指标》的通知则可以明确国家对不同行业关于开发强度的建议值。

2.2.2 建筑密度/建筑系数

建筑密度是总地内各类建筑物基底面积总和占该宗地总用地面积的比例,其中对于工业用地则要求提出关于建筑系数的要求,建筑系数=(建筑物占地面积+构筑物占地面积+堆场用地面积)÷项目总用地面积×100%,

即除建筑物外,还应将构筑物、堆场纳入建筑系数。

建筑密度同容积率一样是建设用地开发强度控制的重要指标之一,通常在有关的国家规范中均有明确的建议值,往往与容积率以国标为依据同步确定。

2.2.3 绿地率

绿地率是宗地内各类绿化用地面积总和占用地总面积的比。《城市居住区规划设计标准》明确指出,居住地块的绿地率不得低于35%,《工业项目建设用地控制指标》、《城市绿地规划标准》(GB/T51346-2019)提出工业企业内部一般不得安排非安全生产必需的绿地,不得建设花园式工厂,工业绿地率宜控制在20%以内。不同行业、不同性质用地内的附属绿地在《城市绿地规划标准》中均有明确规定,在满足国家规范的前提下,结合地方绿化条例或绿化实施办法等规定确定宗地的绿地率指标。

2.3 建筑建造控制研究

2.3.1 建筑高度

建筑高度是指建筑物室外地坪至(平屋顶)檐口的高度。规划设计条件中需要根据宗地所处的不同区位及其对周边建设环境的影响提出建筑物最大限制高度。

影响建筑高度的因素大体可以分为建筑物自身所需及外部环境的限制两大方面。

建筑物自身所需是从建筑物不同功能属性出发的,如住宅建筑可以按照普通住宅层高(2.8m左右)乘以拟建的层数确定;工业和物流建筑则需根据工业生产工艺设备、构架、货架高度等决定。如在确定物流建筑高度时,考虑现代物流业的发展,高效率 and 成本领先已成为物流业的核心竞争力,规模化和大空间是现代物流仓储发展的主流趋势。为提高仓库的作业效率,现代仓库通过叉车装卸作业,采用货架存储货物,货架间设置叉车通道。但货架在库内的“建筑密度”较低,普遍为0.25-0.3,仓储资源集约利用程度较低。为提高仓库的利用率,现代仓库选择设置多层货架,配高位叉车满足多层货架的作业需求。因此,叉车的提升高度及多层货架的高度成为仓库建筑层高的主要决定因素。从平衡效率和成本的角度,叉车的提升高度及与之匹配的货架高度存在一个合理的范畴,叉车提升高度(及货架高度)过高会给堆码、分拣作业带来不便,影响物流效率,且大幅增加作业设备的采购成本;过低则不利于仓储空间的集约化利用,同样会增大物流成本。参考当前主流的仓库作业机械(前移式叉车),其最大提升高度为7.25米,与之匹配的货架系统按四至五层考虑(货架层高考虑按1.7-1.9米计,视货物包装方式略有调整)。加上承载货物的

自身高度1.5米后,则叉车的作业高度为8.75米,可满足四至五层货架装卸需求。结合上述叉车及货架两方面因素考虑,加上楼面结构层、设备层及安全高度后,五层货架仓库建筑层高按11-12米间考虑。

外部环境的限制则主要考虑特殊历史文化片区及机场净空要求、微波通道限制等因素。如在历史文化核心保护区内的建筑高度,应符合文物保护单位保护范围、历史文化核心保护区等建筑高度的控制要求,同时注重历史重要文化节点、景点的视线通廊等。此外,外部环境的限制还包括拟建建筑对现有建筑的影响,尤其现状周边建筑为居住类、幼儿、老年或医院类建筑时,拟建建筑物的高度要符合建筑日照的要求,即建筑高度及建筑布局方案要以满足现状建筑日照需求为前提条件。

综上,建筑高度的确定在符合土地使用性质、建筑使用用途的要求下,应满足建筑日照、视觉卫生、建筑防火等要求,并符合城市整体景观、历史文化保护及机场净空等对建筑高度的控制要求。

2.3.2 建筑后退

建筑后退是宗地内建筑物相对于规划用地地界的后退距离。

建筑后退距离主要考虑以下三方面因素:第一,从保证城乡建设秩序的角度看,建筑后退用地红线一定的距离,能使得相邻两宗地间的建筑物留有一定的日照、通风、视觉卫生距离,避免类似老旧小区“握手楼”现象的产生。第二,从保证建设安全的角度看,宗地周边邻国省县道等过境公路、河道、电力高压线时,应满足公路安全保护范围、河道治导线或管理线、电力线路保护区范围等具体要求。第三,从保证公共景观环境的角度看,建筑后退距离因建筑高度的不同而不同,以使得周边建筑都能最大限度的享用公共景观资源。

2.3.3 建筑间距

建筑间距是两栋建筑物之间水平距离,包括日照间距、山墙间距(消防间距、通风间距、视距卫生间距等)。其中,日照间距按照不同建筑功能执行有关的建筑日照标准,如《中小学校设计规范》明确规定“普通教室冬至日满窗日照不应少于2小时”。山墙间距除满足道路、地下管线、消防通道等要求外,重要的是,民用建筑、工业建筑建筑间距应根据建筑高度、火灾危险性等严格执行《建筑设计防火规范》、《建筑防火通用规范》等有关防火规定。

2.4 交通活动控制研究

交通活动的控制在于维护正常的交通秩序,保证交通组织的空间,主要包括车行交通组织、出入口、

配建停车位和其他交通设置控制等内容。

2.4.1 机动车出入口

确定机动车出入口方向要考虑宗地周边现状及规划的道路网情况,若宗地仅有一侧邻对外交通,则机动车出入口只能设置于此,同时视宗地用地规模的大小及使用用途确定机动车出入口的数量及间距要求;若宗地周边临城乡道路不止一条,则应遵循建设项目出入口一般选择较低等级道路设置的原则,同时出入口设置要满足距离交叉口有一定安全视距的要求。

2.4.2 停车泊位

针对不同性质的用地设置最低停车位限额指标,停车泊位的数量包括机动车车位和非机动车车位。配建标准参考《城市停车规划规范》(GB51149T-2016),同时也可结合当地经济发展状况、依地方标准如山西省工程建设地方标准《城市停车场(库)设施配置标准》制定适宜的停车位配建标准。具体如,山西省将城市类别分为Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ类,每100m²建筑面积的厂房在Ⅲ类城市中机动车的配建标准为0.15个,在Ⅱ类城市中则为0.3个。即不同类型的建筑物位于不同的地区则有不同机动车配建指标要求。

2.5 配套设施研究

宗地配套设施主要包括公共服务设施和市政基础设施两大类。对于居住地块其公共服务设施配套按照《城市居住区规划设计标准》,落实五分钟生活圈、居住街坊内配套设施。如居住街坊内应配建的便民服务设施包括物业管理与服务设施、儿童及老年人活动场地、便利店、生活垃圾收集点等^[2]。市政基础设施则包括给排水、电力电信、供热燃气、环卫等设施,如蓄水池、小型污水处理设施、变配电箱等。

2.6 引导性内容研究

在《城市规划编制办法实施细则》控制性详细规划中除强制性指标外,还应包括指导性内容,具体有建筑形式、体量、风格、色彩等建筑城市设计内容以及绿色建筑、海绵城市、装配式建筑等指标。如宗地位于国家5A级景区-雁门关景区范围内,从与雁门关景区风貌协调的角度出发,提出宗地内建筑元素及风格以传统形式为主,形成浓郁的地域特色,主色调为灰色系,在建筑风格的整体设计上,建议采用长城建筑风格。

2.7 规划设计条件论证

在上述各项研究内容确定后,得出了宗地的规划设计条件。为该校所提出的设计条件是否科学合理,本文提出从以下几方面对设计条件进行论证。

第一,交通影响分析论证。采用单位法计算宗地产生交通量,参考相关建筑用地交通产生与吸引率指标,确定宗地建成后增加的车流量,若新增车流量仍在道路设计交通量范围内,不会降低道路的通行能力,则从交通影响的角度看,规划设定的各项指标是合理的。

第二,市政设施影响分析论证。在确定土地的开发强度等指标后,可根据单位面积对市政设施需求量来测算,项目建设仍在现状市政承载力范围内,或在采取增加部分设施的前提下能符合,则说明开发强度的设定相对可行。

第三,与相关规划的协调性分析论证。相关规划的协调性分析包括当前的国土空间规划、城市“十四五”规划、产业规划、区域专项规划等。如确定宗地为工业用地时,需要跟区域产业发展方向、发展分区、城镇职能定位进行协调论证,证明规划确定的土地使用方向符合地方发展情况。

第四,环境影响分析论证。从水环境、大气环境、声环境、固体废弃物等方面,从项目施工期、运营期提出可能产生的污染及污染防治的措施等。

3 结束语

规划设计条件研究应充分考虑宗地所在的区位情况、周边现状建设及发展情况等因素。通过上述分析,本文总结出其编制的几点方法。首先,以国家标准、规范为底线,遵循行业发展客观规律,坚持合法、合规、合理的原则;其次,采用类比法进行分析研究,以等规模、同用途的在建或已建地块为案例,分析研究结论可作为参考;第三,以宗地所在地方城镇开发强度为依据,将其作为地方建设平均水平,以符合地方的发展建设要求;第四,方案模拟,通过方案模拟对地块最大开发强度提出上限值要求。

规划设计条件的编制是土地出让、划拨前为解决当下现实问题而提出,其更贴近现实和市场。其旨在宗地出让、划拨前建立一个指导其系统发展的框架,回答土地开发过程中“建什么”和“怎么建”的问题。从本质上看,用地规划设计条件编制属于控制性详细规划的范畴,如何使其编制科学化、规范化仍需要进行创新研究。

参考文献

- [1]谢永贵. 基于控制性详细规划的规划设计条件编制研究[J]. 科学时代,2013(5).14-16
- [2]张丽芬. 中小城市控制性详细规划编制的创新思考[J]. 城市建筑,2014(12)69