

空间规划实施管理制度研究

杨光辉

(广州市城市规划勘测设计研究院, 广东 广州 510000)

摘要: 研究基于机构改革背景, 在梳理现行发展规划、城乡规划、土地规划、环境保护、林地规划等各类空间规划实施管理制度的基础上, 落实生态文明新时代下空间规划改革新要求, 分别从实施管理机构、实施管控流程、管控内容、监督机制等方面提出未来空间规划实施管理制度改革建议。

关键词: 机构改革; 空间规划; 实施管理; 制度

国务院机构改革方案提出组建自然资源部, 将以往发改、住建、国土等部门涉及的空间规划管理职能统一划归到新组建的自然资源部门, 实行统一管理, 以利于统筹协调各主要空间性规划的关系。机构改革有利于推进空间规划的编制和实施, 对完善空间治理体系具有重要意义。新时代下, 面对新的空间规划体系, 亟须开展空间规划实施管理制度研究。

1 现行规划管理制度特征与问题

我国涉及空间的规划类型主要包括发展规划、城乡规划、土地规划、环境保护规划和林业规划等, 本次研究重

点梳理这几类规划现行管理制度, 分析总结其现状特征及问题。

1.1 现行各类空间规划实施管理制度

我国目前尚未出台《发展规划法》, 但江苏省于2010年通过了《江苏省发展规划条例》, 是我国发展规划第一部地方立法, 开了先河, 为科学制定和实施发展规划提供法律保障。该部条例明确提出编制、实施发展计划和实现分级分类管理的建议。依法批准的发展规划, 是地方各级人民政府履行经济调控、市场调节、社会管理和公共服务职责的基础, 应当遵守和执行。

光权进行分析。通过对建筑物玻璃幕墙的光环境进行模拟, 可得出建筑物表面的光污染数据信息。

1.6 噪音分析

基于调查区域范围内的噪声污染源以及交通噪音信息数据, 可以有效模拟噪音源对建筑产生的不利影响, 并且通过成果模拟确定噪音污染是否符合规范要求, 这有利于为建筑隔音以及交通减噪等提供有效的辅助数据信息。其中包括指定噪音源对建筑物噪音产生的影响衰减进行模拟和分析; 生成以及输出噪音云图、影响视频以及表格等, 而且支持噪音源信息数据导入, 支持模型导入。

2 城乡规划过程中的微环境管理系统应用

BIM技术应用下的城乡规划微环境模拟平台构建, 对修建性规划成果予以计算, 并且将微环境系统中的各指标进行量化, 规划设计、研究以及决策, 在指标体系上确定了完整的体系以及对照, 满足法定规划指标的基础上也可以实现规划的微环境自然指标平衡。实践中可以看到, 微环境模拟平台能够对报建的方案微环境指标有效计算, 其成果对城乡规划审批给予了数据信息辅助, 三维报建信息数据的计算功能得以提升, 从而使仿真系统能够有效地融入规划业务以及研究与城乡规划决策体系之中。

2.1 基础功能

除功能模块外, 现阶段城乡规划过程中的微环境平台和管理系统中还增设了较为完善的功能, 为平台系统的应用提供了有力的支持。比如, 已输入信息数据并实现创建的场景模型, 能够快速检索以及自主选择。在场景模型观察过程中, 可对外部各种环境因素和参数等自定义, 针对模型缩放以移动, 而且可以实现各角度的自由转换等, 以便于用户能

够全面了解BIM模型。同时, 根据城乡规划设计方案, 可对规划区域范围内的建筑功能、层数以及体量和区域范围内的面积信息等, 并对其自主统计以及清晰展示。

2.2 应用领域

在现阶段国内城乡规划建设过程中, 微环境管理系统不仅可以对规划设计有效模拟计算以及评估, 而且还可以将其作为城乡规划审批的重要参考。根据政策、规定以及相关标准等, 建立健全指标体系, 同时, 对比分析规划指标, 准确定位方案不足之处, 为后续规划方案的做出以及优化提供有力支撑。

3 结语

总而言之, BIM技术在城乡规划微环境管理系统构建过程中起到了非常重要的作用, 微环境管理平台的功能模块又对城乡规划起辅助作用。随着国内城乡规划建设事业的快速发展, 基于BIM的城乡规划管理系统将发挥重要作用。

参考文献

- [1] 董峻岩, 李克超. 探析新型城镇化的城市规划建设策略[J]. 居业, 2016(8): 57-58.
- [2] 邓绍伦. 基于BIM-GIS技术的建设方案与区域规划协调性评价研究[J]. 建筑经济, 2016(6): 5.
- [3] 李世杰, 王呈辉. BIM技术在建筑设计中的运用[J]. 建材与装饰, 2018(8): 2.
- [4] 代发能. PKPM建筑工程软件系统中BIM技术的应用[J]. 建筑设计管理, 2018(8): 25.

作者简介: 施雨君, 研究方向为历史文化遗产保护、城市更新、绿色建筑设计。

《中华人民共和国城乡规划法》自2008年1月1日起施行,主要借助“一书三证”行政许可手段对城乡规划建设实行管理,明确了各级政府规划管理职责。依法批准的城乡规划是城乡建设和规划管理的基础,未经法定程序不得变更。

《中华人民共和国土地管理法》确定国家实行土地用途管制制度,明确提出各级政府土地行政主管部门的设置和职责,要求各级人民政府组织编制土地利用总体规划。

《中华人民共和国环境保护法》明确了各级环境保护主管部门的职责,对影响环境的建设项目依法进行环境影响评价,未依法进行环评的规划不得组织实施,未依法进行环评的建设项目不得开工建设。

1.2 特征与问题

部门事权划分不清,实施管理内容交叉。长期以来,地方政府各部门掌握城市各类发展事权,形成了各自部门规划。但由于各部门规划事权范围没有明确划分,界限不清,导致各部门规划内容相互交叉,甚至彼此冲突、互不衔接。作为政府实施管理的重要工具,各类部门规划存在的冲突问题直接导致规划建设审批难、项目落地难等问题。

规划和实施环节脱钩,衔接机制不完善。空间规划编制和实施管理人为分割,规划管理实效未发挥,难以成为市场经济下政府管控的有力手段。各种空间规划的编制和管理属于不同部门,根据不同技术标准、不同法律法规,各自为政。

实施管理过程中普遍存在有法不依、执法不严的问题。规划的决策权和执行权属于规划部门,规划准备和实施从开始到结束都属于规划管理者的单方面行动,从而导致在实施过程中规划随意修改的现象较为普遍。例如,城市总体规划批准后,缺乏有效的监督执行手段,规划严肃性没有得到充分维护。此外,在规划实施管理过程中,规划许可发放后的后期监督缺乏,批后管理问题突出。

规划管理缺乏上级对下级的有效监督。目前的管理体制下,国家、省政府城市规划管理事权有限,受现行监督体制的束缚,往往“看得见的管不着,管得着的看不见”,对地方政府的重大规划决策和建设行为缺乏十分有效地调控和监督。城市规划实施事前、事中监督缺位的问题突出,地方政府和部门规划自由裁量权过大,规划决策机制不完善,缺乏对行政审批的约束制度和监督机制,缺乏有效的公众参与。

2 规划管理制度改革探索

2.1 探索多元的规划实施管理手段

首先,规划衔接。在编制、修改其他空间性规划,组织设立机关应当征求同级专门规划管理机构的意见;各级国土空间规划批准公布后,其他专项规划、详细规划应当依据国土空间规划进行修改。

其次,项目合规性审查。重大开发建设项目的布局、立项、审批、实施,应当符合空间规划管控要求,项目审批机关在作出项目审批决定前,应当根据空间规划进行合规性审查。

最后,信息化监测平台。各级政府应当建立全域统一、分级管理的国土空间规划信息管理平台,对空间规划的实施进行数字化监测评估。

2.2 创新空间规划实施管理机构

与空间规划体系相对应的管理机构体系,是保障规划有效实施的基础平台和支撑,各地需深入学习贯彻国务院机构改革精神,创新空间规划实施管理机构。在自然资源部“三定”方案基础上,赋予省级及以下机构更多自主权,下级政府结合自身行政管理实际情况和本地区经济社会发展实际,突出不同层级职责特点,在规定限额内因地制宜设置机构和配置职能。

2.3 构建一体化实施管控流程

在建立空间规划管理过程中,必须要有一个完善完整的审查审批约束,从而使其能够在一个科学合理、完善完整的系统下进行的编制,强化编制主体、编制程序、审批主体、审批程序等内容。在这些管理程序基础上,建设及时的反馈机制,对规划实施中不合理、不完善的内容建立调整与处理,从而使其能够更好地指导空间规划实施,保障空间规划的管控作用。

2.4 强化强制性的内容管控

充分延续深化现行各类空间规划实施管理制度的优势,强化法定性、刚性内容管控,明确“控制和保护”的核心内容,生态保护红线、永久基本农田保护区、城镇开发边界应作为底线约束的刚性管控内容,不得随意更改。在“刚性”前提下合理配置土地,再体现“应该做什么”的弹性。针对控制修改的“刚性”内容,应由编制主体组织修改调整,对可“弹性”修改的内容应下放审批权,从而提高规划的科学性、合理性。

2.5 强化监督考核机制

强化国土空间规划实施情况评估、实施情况的监督检查。县级以上人民政府应当通过立法形式确定空间规划评价,定期组织和实施规划实施评价。并通过辩论、听证或其他形式引入不同层面的公众参与。接受社会舆论和公众的监督,及时对规划在实施过程中发现或产生的新问题进行动态跟踪分析,提出调整方案。政府部门应建立完善的考核评价制度,完善行政责任、行政错误追究机制,对领导干部实行自然资源资产流失审计、建立生态环境损害责任终身查询制度。

3 结语

本研究在机构改革大背景下,对现行各类空间规划实施管理制度进行梳理分析,总结特征问题,并结合新形势下空间规划改革的新要求,分别从实施管理手段、管理机构、管控流程、管控内容和监督机制等方面提出了空间规划实施管理制度的改革建议。未来需进一步结合实施管理实践经验,深化细化实施管理制度的研究。

参考文献

- [1] 邹艳丽.城乡规划管理简政放权的制度逻辑[J].规划师,2016(7): 11-16.
- [2] 杨保军,陈鹏.制度情境下的总体规划演变[J].城市规划学刊,2012(1): 54-62.
- [3] 屠李,张超荣.多利益诉求规划审批制度改革[J].规划师,2013(9): 99-103.

作者简介:杨光辉,工程师,研究方向为空间规划、经济地理。