

关于定向安置房控规调整的分析

马小棋

北京京城置地有限公司, 北京 100000

[摘要]在京津冀协同发展的背景下, 缓解土地收益分配矛盾, 发挥政府和企业积极性, 城市核心区工业用地的退出机制、土地权属完善、土地有偿使用、疏解北京非首都功能, 活化存量土地等都是企业土地利用和管理面临的重要问题。住房保障是重要的民生工程, 2014 年 5 月, 市政府发布《关于加快棚户区改造和环境整治工作的实施意见》(京政发[2014]19 号), 意见明确了积极鼓励和支持市、区属国有企业利用自有用地建设定向安置房, 鼓励国有企业参与棚户区改造和安置房建设, 拓宽融资渠道, 缓解政府财政压力, 解决实施主体资金问题。2014 年 12 月中下旬, 保障房专题会提出, 加大利用国企自有用地支持住房市场的力度。定向安置房建设是城市化深化推进的重要措施, 可改善城市居民居住环境, 提高城市土地资源利用率, 推动城市可持续发展。基于此, 文章从定向安置房内涵入手, 论述定向安置房控规调整的必要性, 结合定向安置房规划常见问题, 以各地区定向安置房成功规划案例为基础, 总结定向安置房控规调整要点。

[关键词]定向安置房; 控规调整; 规划设计

DOI: 10.33142/mem.v1i4.2911

中图分类号: F299.233

文献标识码: A

Analysis on the Adjustment of the Control Regulations of Directional Resettlement Houses

MA Xiaoqi

Beijing Jingcheng Zhidi Co., Ltd., Beijing, 100000, China

Abstract: Under the background of the coordinated development of Beijing, Tianjin and Hebei, it is important for enterprises to ease the contradiction of land income distribution, give full play to the enthusiasm of the government and enterprises, the withdrawal mechanism of industrial land in urban core areas, the improvement of land ownership, the paid use of land, the release of non capital functions of Beijing, and the activation of stock land. Housing security is an important livelihood project. In May 2014, the municipal government issued the Implementation Opinions on Speeding Up the Transformation of Shantytowns and Environmental Improvement (JZF [2014] No. 19). The opinions clearly state-owned enterprises under the municipal and district governments should actively encourage and support the construction of directional resettlement houses with self-use land, encourage state-owned enterprises to participate in shantytowns reconstruction and resettlement housing construction, broaden financing channels, ease the financial pressure of the government, and solve the problem of funds for implementation. In the middle and late December of 2014, the special meeting on affordable housing proposed to increase the use of self useful land of state-owned enterprises to support the housing market. The construction of directional resettlement housing is an important measure for deepening urbanization, which can improve the living environment of urban residents, improve the utilization rate of urban land resources, and promote the sustainable development of the city. Based on this, this paper starts from the connotation of the directional resettlement housing, discusses the necessity of the adjustment of the control planning of the directional resettlement housing. Combined with the common problems in the planning of the directional resettlement housing, and based on the successful planning cases of the directional resettlement housing in various regions, the paper summarizes the key points of the control and planning adjustment of the directional resettlement housing

Keywords: directional resettlement housing; regulation adjustment; planning and design

引言

和普通房地产不同, 定向安置房在主体、开发、分配等方面较为特殊, 涉及城市规划、区域经济发展, 特别是城市老城区的定向安置房建设, 直接关系到城市资源分配, 影响城市后续发展, 严重时会引起社会问题。争取政策支持, 寻求土地利用的最佳方式, 从而实现土地利用效益最大化、追求企业优先发展机会, 已经成为企业发展、经营的重要议题。就此, 在定向安置房建设期间, 需不断调整控制性详细规划, 保障定向安置房有效建设、投入使用。

1 定向安置房控规调整内涵

1.1 定向安置房

定向安置房是指基于城市规划方案、区域土地开发利用等目的, 实施定向改造, 用于安置特定动迁安置户的房屋

建筑。基于定向安置房特殊性，其与普通商品房交易有显著差异，不仅要遵循房地产行业相关政策法规要求，还需受当地定向安置房相关政策约束。基于不同开发方式，定向安置房可分为以下两类：其一，因城市市政工程规划，居民动迁而建设或配购的商品房；其二，因区域房产开发建设定向安置房，建设企业利用其他方式安置或代为安置人购买的商品房。这两类定向安置房的所有权均为安置人，但前者在五年内不可上市交易，后者则无要求，能够自由上市。

1.2 控规调整必要性

在定向安置房规划建设中，控规调整具有优化规划方案，提高定向安置房建设水平，保障公众权益等作用。细化来说，控规调整的必要性体现在以下三点：（1）改造政策要求，国务院办公厅结合我国城市发展现状，颁发多项城市改造相关政策法规，尤其是棚户区改造，要求各地区在改造工作中做好规划布局、配套设施建设等工作，特别是定向安置房的建设，为改造控规调整重点；（2）资金平衡要求，在定向安置房建设规划中，政府部门及规划部门应严格按照资金平衡原则，在遵循相关政策法规的基础上，合理设置规划指标，为协调资金平衡及规划可行性，需开展控规调整工作，保障定向安置房建设合法性、有效性；（3）用地发展要求，在定向安置房建设规划中，受城市规划布局影响较大，部分定向安置房建设区域并不规整，且对建设条件有诸多限制，需协调控规指标，保障定向安置房建设满足规范要求，实现城市用地开发的公益效益。

2 定向安置房常见规划问题

在定向安置房规划建设中，城市规划发挥指导、调控等作用，是定向安置房公益效应的保障。细化来说，定向安置房的常见规划问题体现在设计与管理两个环节。

2.1 规划设计问题

在城市定向安置房规划建设中，设计环节存在的问题可总结以下三点：（1）部分设计人员认为定向安置房不如商品房高端，降低定向安置房的设计标准，体现在日照间距、绿化设计、空间布局与配套设施等模块，导致定向安置房的建筑环境较差，不满足城市居民居住需求；（2）部分设计人员在定向安置房规划中以建设效率与数量为重点，未结合区域特色与城市文化，使定向安置房建筑同质化现象严重，美观性不足，影响城市形象；（3）定向安置房的规划设计与安置人息息相关，但部分规划设计人员并未与安置人沟通，导致规划设计内容不满足安置人需求，降低其对定向安置房的满意度，进而引发矛盾纠纷。

2.2 规划管理问题

在城市定向安置房规划建设中，管理环节存在的问题可总结以下三点：（1）忽视安置人，定向安置房建设工程涉及的土地以城郊村集体土地、“城中村”为主，安置人以农民及未完全城市化的“村民”为主，在定向安置房规划管理中，规划人员忽略了安置人的就业问题，仅改善了安置人的住房条件，不能为其收入提供保障，反而降低群众生活质量；（2）公共服务缺失，在定向安置房建设完成后，部分地区忽略了公共服务的供给，导致安置人不能享受供暖、供气等城市优势资源；（3）监督管理不到位，关于定向安置房的建设标准相对较少，虽然政府部门明确控制指标，但部分开发商为获取更高利润，会忽略定向安置房质量，使其不满足安置人需求。

3 定向安置房控规调整要点

结合定向安置房规划问题，政府部门及规划部门应提高对定向安置房控规调整的重视，明确控规调整的必要性，综合考虑区域发展状况、资金状况、城市用地状况，从定向安置房建设理念、主体、内容、制度四方面入手，做好定向安置房控规调整工作，提高定向安置房建设水平，为安置人提供更优质建筑服务，发挥定向安置房在城市发展中的作用。

3.1 提高对定向安置房的重视

基于定向安置房在规划方面表现出的问题应提高重视，政府部门、规划部门及建设单位应提高重视，明确定向安置房建设规划的重要性，掌握定向安置房控规调整的必然要求，协调定向安置房规划设计、管理等工作，确保定向安置房规划为工程建设提供有效指导，为定向安置房投入使用奠定基础。基于定向安置房规划重要性，在开展控规调整工作时需遵循如下原则：

3.1.1 持续性原则

在定向安置房控规调整中，持续性规划优化是保障定向安置房规范建设的关键。在持续性原则指导下，规划设计人员可从整体角度入手，在保障定向安置房建设数量与效率的基础上，考虑定向安置房建设后期的管理与安置人满意度等要素，进而规避规划设计环节的各项问题，提高定向安置房各项规划指标的合规性、合理性，使其更满足定向安

置房安置对象的需求，有效预防定向安置房建设的矛盾纠纷，促进定向安置房建设项目高效完工。

3.1.2 总体性原则

在定向安置房控规调整中应从城市发展总体入手，遵循以人为本理念，将定向安置房控规调整工作从传统的单一物质空间规划，拓展至人文规划，为定向安置房的可持续利用奠定基础。例如，针对定向安置房中的“农转非”安置人群，可在控规调整中为其提供自主创业空间，或为其提供就业机会、培训机会，并注重规划内容中区域特色与城市文化的全面呈现，确保定向安置房建设规划可为城市化建设提供帮助，塑造良好城市形象，推动城市进一步发展。同时，为保障定向安置房销售、运营环节的有序开展，在控规调整时，需综合考虑销售需求与运营需求，使定向安置房各项指标更贴合房地产市场发展现状。对于定向安置房使用管理，通知文件提出了明确要求：各区县政府要加强定向安置房使用管理工作，确保房源分配公开透明，在解困同时适当改善居民居住条件，不得以安置房数量来调节补偿标准。同时，要加大货币安置补偿力度。

3.2 引导公众参与安置房建设

通过上述分析可知，定向安置房建设项目涉及利益主体较多，而公众是定向安置房的使用主体，应引导公众参与安置房建设工作，尊重公众的知情权及参与权，利用定向安置房相关群众提供的意见与建议，进行科学合理地控规调整工作，提高定向安置房项目建设水平。为保障定向安置房控规调整工作中群众的有效参与，可从以下两方面入手：

3.2.1 加强宣传

在定向安置房规划前，可组织定向安置房建设区域的居民、安置人等群众参与宣讲活动，向群众介绍定向安置房建设项目的基本信息、规划要求、规划指标等内容，提高群众对定向安置房的认识，明确定向安置房对自身的影响及自身在定向安置房建设中享有的权利，调动群众参与定向安置房控规调整的积极性，保障定向安置房的公益效益，发挥其在改善居民居住条件、促进城市化发展方面的作用。

3.2.2 创新参与方式

在调动群众参与定向安置房控规调整积极性的基础上，应创新参与方式，拓展参与渠道，保障群众参与的有效落实。结合目前工作方式，可采用线上、线下配合的参与方式。在线上参与中，规划部门可在网站公示定向安置房建设、控制性规划指标等内容，并提供网络邮箱，参与群众可将自身意见以邮件方式发送给规划部门，也可在网站下方留言，切实参与定向安置房控规调整工作。同时，规划部门可利用微信公众号、微博账号等方式，扩大公示范围，吸引更多群众参与。在线下参与中，规划部门可在定向安置房建设区域设置宣传栏，并在宣传栏附近设置意见箱，群众可以信件、便签等方式将意见投掷意见箱内，规划部门定期开启意见箱获取群众意见，保障定向安置房控规调整与群众需求的有效对接，提高控规调整工作的有效性，为定向安置房的后期运营提供指导。

3.3 合理调整定向安置房控规

在定向安置房的控规调整工作中，应保障调整内容的合理性，方可发挥控规调整的作用，提高定向安置房建设水平。细化来说，在定向安置房的控规调整中，应注意以下两点：（1）贴合城市空间规划布局，在定向安置房的控规调整工作中，用地范围、用地性质等指标的调整为重点，这类规划内容需遵循城市空间规划布局，避免定向安置房的规划破坏城市的功能定位，影响城市的功能分区，有助于城市形象的塑造；（2）贴合周边发展条件，在定向安置房的控规调整工作中，地块开发强度与高度等指标的调整受周边发展条件影响，需综合考虑周边建筑的日照条件、天际线、高度等参数，明确定向安置房的日照间距等参数，保障控规调整的合理性，为定向安置房建设提供有效指导。例如，在某市定向安置房控规调整中，规划部门结合城市空间规划布局与周边发展条件，进行如下控规调整工作：

用地性质调整，在城市空间规划中，原本规划将某地块的用地性质设置为商业金融办公用地，但规划部门结合区域勘察数据，发现该地块用地面积不足 2000 m²，且地块形状不规则，不适用于建设商业金融办公建筑，且地块与定向安置房项目距离较近，规划部门将其用作定向安置房的配套服务设施用地，完成用地性质的调整。

建筑强度调整，在定向安置房原本规划中，容积率设计为 2.8 与 3.0，但规划部门综合对比区域日照条件、退距条件，发现该容积率难以实现，将所有定向安置房的容积率调整为 3.0，保障定向安置房的建设规模与建筑条件符合要求。

建筑高度，在定向安置房原本规划中，建筑高度设计为 60m，但因该高度不满足安置需求，且定向安置房周边建筑高度均为 80m，60m 高的定向安置房建筑光照条件较差，故此将定向安置房的高度调整为 80m，提高定向安置房的建筑质量，增加定向安置房的营销点。

配套设施规划,在定向安置房原本规划中,设置一处教育配套用地,用于建设中小学。但因定向安置房建设面积较大,安置人的教育需求较多,一处教育配套用地较少,在控规调整中,规划部门增设公共服务配套设施建设用地,增设两处幼儿园建设用地、一处社区综合服务设施用地,为定向安置房的安置人提供更优质的社会公共服务,提高定向安置房的配套设施水平,便于定向安置房的销售,减少居住用地配比,保证商业用地等公共五五性质用地的规模,以丰富地区产业功能,实现地区职住平衡。

3.4 明确定向安置房建设标准

在定向安置房建设中,可结合控规调整工作特点,制定控规调整标准制度体系,为规划人员开展精细化工作提供指导,保障控规调整工作的有效性与全面性,避免定向安置房的规划设计与管理出现问题。例如,在某市定向安置房建设中,住建委围绕定向安置房项目制定完善工作制度,为定向安置房控规调整相关的规划、建设、管理等工作提供指导。细化来说,定向安置房建设标准制度要求如下:

以划拨方式获取定向安置房的建设用地;(1)将定向安置房的产权性质设定为“按照经济适用住房产权管理”,产权所有人可自由交易,但在上市交易时需购买人缴纳土地出让金,缴纳额度为成交额的3%,通过规章制度指明定向安置房的销售、运营要求,保障定向安置房的合法销售、合规运营;(2)在定向安置房规划设计中,遵循“90/70”原则;(3)在定向安置房建设期间,建设单位负责物业管理相关工作,在定向安置房投入使用后,由所有业主决定物业管理方式、服务标准等内容,提高定向安置房配套服务水平,便于定向安置房销售,为定向安置房运营提供亮点。在上述制度内容落实后,定向安置房控规调整工作规范有序开展,各项控制性指标的设置更为科学合理,满足定向安置房建设要求,为安置人提供优质社会公共服务。

结合上述城市定向安置房控规调整制度的成功经验,在定向安置房控规调整中,应认识到标准制度的重要性,必要时可参照同市其他定向安置房的控规调整标准制度,结合定向安置房建设特点,制定完善、细致的控规调整标准制度,总结成功经验,为控制性规划指标调整提供有效指导。

4 结论

综上所述,定向安置房控规调整是保障公益效应的关键,部分地区在定向安置房规划设计与管理方面存在不足,规划对于用地功能的调整可以疏解现有低端产业、释放土地价值,提高土地效能。通过本文分析,政府部门及建设单位应提高对定向安置房的重视,引导公众参与定向安置房建设,合理调整定向安置房控规,明确定向安置房建设标准,规避规划设计与管理问题,提高定向安置房规划水平,进而推动城市可持续发展。

[参考文献]

- [1]余伟梁,邓海萍.重点地区控规调整机制创新研究——以广州市琶洲地区控规为例[C].重庆:中国城市规划学会、重庆市人民政府:中国城市规划学会,2019.
 - [2]宋洋,方遥,何丰.市场主导下快速发展演进地块的控规局部调整研究——以南京市浦照地块为例[J].住宅与房地产,2019(03):216-217.
 - [3]闫泽鹏,胡国杰,林占东.北京跨区定向安置房集中建设可持续发展研究[J].辽宁工业大学学报(社会科学版),2018,20(04):17-19.
 - [4]章乔晖.十年磨一剑!广州“巨无霸”旧改茅岗村复建房亮相![J].房地产导刊,2020(07):40-43.
- 作者简介:马小棋(1986.2-),女,毕业院校:东北电力大学,现就职单位:北京京城置地有限公司。