

国土空间规划体系下的汕头详细规划编制探索

□ 胡思聪，罗小龙，顾宗倪，张益峰

〔摘要〕详细规划是国土空间规划体系的核心组成部分，其改革和创新是我国治理体系与治理能力现代化的重要保障。文章分析了当前详细规划编制的背景，结合国土空间规划体系下详细规划编制的新要求，以汕头为例，总结了其详细规划编制的相关经验，指出详细规划编制应实现对国土空间的全覆盖，建立与空间管理事权相协调、与不同类型要素管控需求相适应的全覆盖编制体系；应以规划实施和管理为导向、以土地权属为基础进行规划决策；应通过完善规划传导结构、明确各层次规划管控方式及建立规划传导联动机制，形成对总体规划有效的传导和反馈路径。

〔关键词〕国土空间规划；详细规划；用途管制；全域覆盖；传导协调机制

〔文章编号〕1006-0022(2021)05-0038-07 〔中图分类号〕TU984 〔文献标识码〕B

〔引文格式〕胡思聪，罗小龙，顾宗倪，等. 国土空间规划体系下的汕头详细规划编制探索 [J]. 规划师, 2021(5): 38-44.

Detailed Planning Compilation in the Context of National Territory Spatial Planning, Shantou/Hu Sicong, Luo Xiaolong, Gu Zongni, Zhang Yifeng

[Abstract] Detailed planning is a core component of national territory spatial planning system, and its reform and innovation is an important insurance of modern governance. The paper analyzes the background, new requirements of detailed plan in the context of national territory spatial planning, and concludes the experience of detailed planning practice in Shantou. It argues that detailed plan shall realize full coverage of national territory space, makes planning decisions based on land property for implementation and management, interact with master plan by integrated planning transmission mechanism.

[Key words] National territory spatial planning, Detailed plan, Use control, Full coverage, Transmission and coordination mechanism

0 引言

从20世纪90年代开始，我国部分市场经济转型较快的城市为了适应土地开发的市场化开启了对实施性规划编制的探索^{〔1〕}，希望对市场主体参与的城市建设与土地利用进行有效管控和高效配置。随着城镇化的推进，实施性规划逐步发展和完善，在城乡规划体系中形成了以控制性详细规划（以下简称“控规”）为核心的详细规划层次，将城市总体规划的宏观发展战略落实到微观空间，直接指导城市建设，为主管部门管理建设活动提供了法定依据，在土地有偿使用的背景下保障了我国快速城镇化的顺利进行^{〔2〕}。

当前，我国经济社会从高速度发展向高质量发展转型，对城乡治理提出了更高的要求。在十八届三中全会上，党中央首次提出了“建立空间规划体系”，正式拉开了规划改革的序幕。2019年5月，《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》（下简称《若干意见》）发布，构建了“五级三类”的国土空间规划体系，即将国土空间规划从行政管理事权的角度分为国家级、省级、市级、县级和乡镇级五级，从规划类型的角度分为总体规划、详细规划和专项规划三类。在国土空间规划体系中，详细规划从纵向和横向两个方面都更加明确地强调了其实施性规划的特征：一方面，从对应的纵向空间管理事权上看，详

〔基金项目〕 国家自然科学基金资助项目（41471133）

〔作者简介〕 胡思聪，南京大学建筑与城市规划学院硕士研究生。

罗小龙，通讯作者，博士，南京大学建筑与城市规划学院副院长、教授、博士生导师。

顾宗倪，博士，南京大学建筑与城市规划学院助理研究员。

张益峰，博士，南京大学建筑与城市规划学院讲师。

细规划是落地环节,详细规划在市县级以下组织编制,需要通过“下级规划服从上级规划”^[3]的逐级传导将重大决策部署、国家战略等国家意志落实;另一方面,在三类规划中详细规划是实施环节,详细规划需要将总体规划阶段确定的区域发展战略、“三区三线”划定、重大基础设施建设、开发保护格局和土地利用等内容在空间上落实,并纳入相关专项规划内容。因此,《若干意见》明确了详细规划作为“开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据”的地位。

面对国家空间治理体系的新要求,详细规划正处于一个改革的“窗口期”,需要在实践中总结新型详细规划编制的经验。在此背景下,汕头以问题为导向开展了详细规划编制的探索,试图针对新的治理问题,寻求解决方法并诉诸实践。基于汕头的实践经验,本文分析了国土空间规划体系对详细规划提出的新要求,对新时期的详细规划应该如何建立全覆盖的编制体系、面向规划实施进行规划决策和管控、强化与总体规划之间的传导协调等问题进行了探讨,以期对详细规划的完善提供启迪。

1 国土空间规划体系下详细规划编制的新要求

当前我国对空间治理体系进行了重大改革,由主体功能区规划、土地利用规划和城乡规划等空间规划融合建立的国土空间规划体系作为统一的空间蓝图服务于国家发展转型和治理体系现代化。详细规划在国土空间规划体系中仍将作为实施性规划继续发挥作用,并且国土空间规划体系对详细规划编制提出了新要求。

1.1 从开发导向转向发展与保护相统一

统筹社会经济、文化和生态发展等

各方面的需求一直以来都是我国城乡规划编制的价值导向,但受到土地财政与地方经济增长诉求的影响,城乡规划体系下的详细规划在实践中往往体现了以开发为导向的鲜明特征^[4]。在经济新常态和生态文明体制改革的双重背景下,发展与保护相统一的可持续发展理念在城市发展和国土开发保护中被放到了重要地位,这也要求详细规划在核心理念上必须从以开发为导向转向开发与保护并重。详细规划的编制除了要约束建设活动在城镇空间中产生的负外部性,还需要在三类空间中统筹协调各类国土开发与保护活动,为城镇空间外的开发与保护活动提供科学依据。

1.2 从城镇建设管控转向全域国土空间用途管制

为空间用途管制提供依据一直以来都是详细规划的重要作用。在城乡规划体系下,控规在规划区内通过“一书两证”制度对土地用途和开发强度进行管制。但在较长时期内,规划区以外的用途管制都由多个职能部门分散主导,通过耕地保护、农用地转用、主体功能区规划和林地占用补偿制度等不同的手段进行管制^[5],缺乏实施性规划作为直接依据。机构改革后各级自然资源部门统一行使国土空间用途管制的职能,详细规划作为用途管制的法定依据,从城镇空间走向各类国土空间,不仅要继承控规对城镇空间进行用途管制,还要作为农业空间与生态空间中的建设活动、资源开发、土地转用、生态保护和修复等各类开发保护活动的法定依据,指导“山水林田湖草海”全要素的自然资源管理,成为全域国土空间用途管制的工具。

1.3 从技术理性主导转向要素市场化配置

土地作为重要的生产要素,是详细规划的核心对象,详细规划通过对土地发展权的合理配置供给公共物品,避免

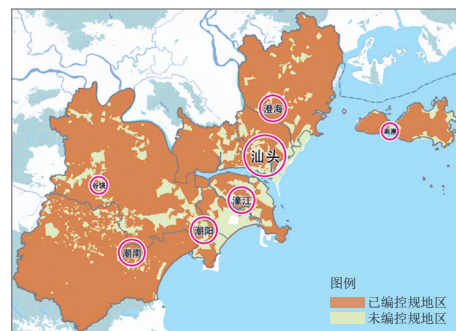


图1 截至2019年汕头市域控规编制覆盖情况图

经济活动的外部性。但传统控规从技术合理角度出发的编制方式忽视了土地要素配置的现状利益格局和利益主体,以致于规划实施落地难^[6]。随着要素市场化配置改革的深入,城乡统一的建设用地市场、存量用地的盘活等方面的政策日益成熟,详细规划面向落地实施,对土地的现状产权格局建立更清晰、准确的认识,对土地权利流转的交易成本进行更深入的研究,从而为市场主体进行土地要素配置提供先决条件和科学依据。

2 详细规划编制的探索:汕头经验

2.1 汕头新一轮详细规划编制的背景与思路

(1) 汕头新一轮详细规划编制的背景。

汕头是我国划定的第一批4个经济特区之一,但改革开放以来,汕头的城市发展逐渐被其他3个经济特区拉开差距,人口流失、产业失速、空间低效和生态低质等问题在城市发展过程中日益凸显。这些问题的产生和汕头地理区位与政策区位的弱化及产业发展模式、城镇化模式的路径依赖特征密切相关,但不可否认的是空间治理的失效同样是导致城市空间发展失序的重要原因。从上述问题上看,详细规划层面的空间管控是汕头在空间治理方面的一块短板:一方面,市域控规编制覆盖率低,城市发展缺乏详细规划深度的建设指引(图1);另一方面,已编制的控规不仅存在科学性研究不够、弹性预留不足等共性问题,

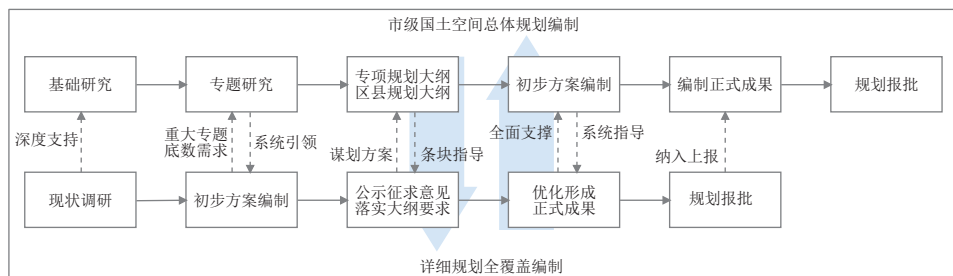


图2 汕头“总控联动”下详细规划全覆盖编制工作流程图

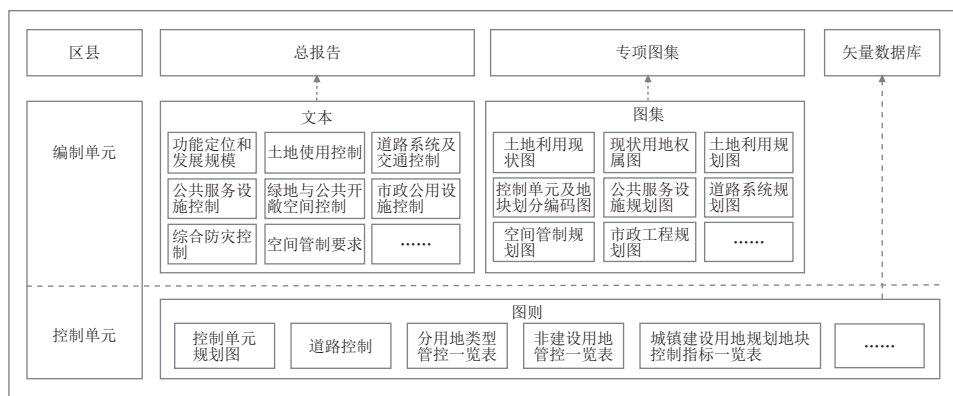


图3 详细规划全覆盖编制体系图

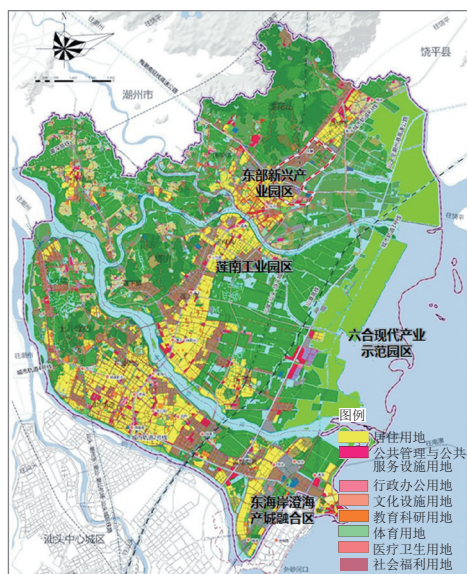


图4 汕头区县专项图集——2020年土地利用规划图

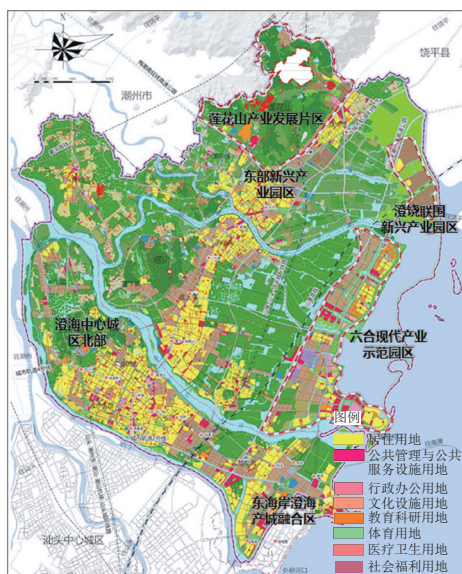


图5 汕头区县专项图集——2035年土地利用规划图

还存在与基本农田、生态保护红线相冲突的“规划打架”问题。可见，汕头现行的详细规划成果及编制模式和体系已难以适应新时期的空间治理需求。

在全面开展市县级国土空间总体规划编制的背景下，汕头开展了与市级国土空间总体规划编制同步的新一轮全覆盖的详细规划编制工作，希望通过两个层次的

规划同步编制的方式，发挥国土空间规划的体系性优势，建立起同步推进、相互支撑的“总控联动”的工作模式（图2），以解决城市发展建设的空间治理矛盾，回应发展与保护相统一、全域全要素的用途管制、要素市场化等空间治理新命题，进一步加强详细规划的落地性和科学性。

（2）详细规划全覆盖编制的思路。

面向全域全要素的详细规划管控要求，借鉴广州、上海等地的经验，汕头以两个层次的规划单元作为规划编制和管理的基本单位，对行政区进行规划全覆盖：编制单元是详细规划编制的基本单元，在中观尺度上对用地功能结构和布局、道路和公共服务设施等具有系统性的控制要求；控制单元由编制单元进一步划分，主要对编制单元规划中确定的各类强制性内容在空间上进行落实^[7]。汕头在区县层面传导落实总体规划要求、开展统筹研究的同时，也对编制单元成果进行汇总，形成由总报告、专项图集和矢量数据库所组成的一套成果（图3～图5），上报并进行规划审批。

2.2 面向全域全要素的规划探索

2.2.1 衔接规划管理事权的详细规划编制全覆盖

在进行和总体规划编制同步的详细规划编制全覆盖时，规划单元应统筹考虑规划技术的合理性，保证规划管理的全覆盖、无冲突，兼顾空间管理事权和不同类型国土空间用途管制的特点：一是要符合详细规划编制技术上的合理性。规划单元应有明确的四至边界、适度的用地和人口规模、公共设施的服务半径和相对独立的主导功能。二是要协调规划单元和行政管理事权的关系。例如，中心城区由县区（市）政府管理，主要将内部的功能片区作为单元划分的依据；各乡镇所辖地区在划分单元时则应保持行政单元的相对完整；各类新城新区等政策区应考虑其实际相对独立空间的管辖权和空间资源配置，保持其边界完整性，以便后期的规划管理，如跨乡镇行政区的新城为保证政策区的完整性，可以作为独立的规划单元进行编制。三是要考虑不同类型要素管理的特点。建设空间内主要面对土地要素的管理，需要综合考虑土地开发的完整性，因此主次干路和自然界线等因素应作为首要划分依据；非建设空间需要进一步考察规划单元承载的主要自然资源要素类

型，使其与资源要素利用和管理的实际需要相适应，如对于耕地，应首先考虑耕地保护和不同农业耕作模式（如小农、家庭农场和规模农业等）的需要，结合要素所有权边界进行单元划分。

2.2.2 面向不同国土空间类型的差异化管控模式

面向全域国土空间的用途管制，详细规划应构建差异化的管控模式，主要面对城镇建设空间、乡村建设空间和非建设空间三类主要国土空间的管控需求，运用指标管控、边界管控、名录管控和正面引导4种管控模式，对土地用途进行管制（表1）。

在城镇建设空间管控方面，主要对开发建设活动进行管控，涉及多元的利益格局。采取的管控模式以地块指标管控为核心，结合城市“四线”控制等分区管制措施、近期建设项目和城市设计引导等管控方式促进空间高品质发展。

在乡村建设空间管控方面，需要与乡村经济规模小、不确定性大的特点相适应，促进乡村振兴。汕头在乡村建设空间中以规划单元为整体，对建设用地规模、人口规模等指标进行引导式管控，不对空间边界进行刚性约束。同时，通过对近期公共服务设施建设进行名录管控、对乡村人居环境整治进行导则式正面引导，以满足乡村建设需求。

在非建设空间管控方面，主要满足生态保护、耕地保护等方面的刚性要求，同时对国土空间及其承载资源的优化利用加强引导。汕头详细规划编制对生态保护红线、永久基本农田保护红线、高标准农田、生态公益林等生态与农业安全密切相关的边界进行细化，在空间上精准落实刚性约束。另外，汕头在非建设空间管控中引入了积极的正面引导措施，包括载体质量优化引导和转用机制引导。载体质量优化引导主要是指根据国土空间所承载的不同要素类型，结合规划单元所处地理位置的特点，列举出有利于国土空间载体质量提升所应该展

开的保护活动、生态修复活动，以及在不损害载体质量的前提下允许进行的开发活动（表2）。转用机制引导主要是明确允许土地以何种方式进行用途转用，如引导符合退耕条件的耕地进行退耕还林、还草，以及将符合条件的非建设用地转换为建设用地等。

2.3 以土地权属为基础的规划管控探索

以往以发展和扩张为导向的控规，

往往从技术合理性出发，依靠行政手段推动规划实施。在当前市场化改革深入的背景下，土地要素市场化的流转机制已经初步建立，详细规划编制要求将交易成本作为重要考虑对象，以促进市场主体对规划实施的参与，摆脱纯粹依靠行政力量推进规划实施的困境^[8]。汕头详细规划编制增加了对土地现状权属的精细化识别，并将其作为前置因素进行规划管控。

2.3.1 土地现状权属的精细识别

机构改革后，自然资源部门统一负

表1 差异化的管控模式探索

空间类型	管控重点	指标管控	边界管控	名录管控	正面引导
城镇建设空间	减少建设活动的外部性、供给公共物品、促进土地集约利用和高质量发展	地块指标控制：用地性质容积率、绿地率、建筑限高、人口规模等	城市“四线”、城镇开发边界等	近期建设项目	城市设计引导
乡村建设空间	满足当地居民生活需求，促进乡村振兴	规划单元整体引导性指标：人口规模、建设用地规模等	—	近期公共服务设施建设项目	人居环境整治引导
非建设空间	严格进行生态保护，合理进行生态修复，适当安排辅助性建设	按用地类型单元整体确定辅助性配套设施建设用地比例	生态保护红线、永久基本农田保护红线、高标准农田、生态公益林等	—	载体质量优化引导、转用机制引导

资料来源：总结自汕头详细规划编制工作。

表2 非建设空间载体质量优化引导

空间类型	引导内容
耕地	开展生态友好型土地整治，提高耕地质量，增加有效耕地面积，落实耕地保护制度，改善农业生产条件
园地	开展生态友好型土地整治，提高土地质量，增加有效种植面积，改善农业生产条件
草地	适度开展重大生态保护工程建设，在保护的基础上允许适度开发。草原地区鼓励和扶持新型经营主体打造优质品牌，延伸产业链，提升附加值，推动构建种养结合、产供销一体、一二三产业融合的草牧业产业体系
林地	重点商品林地实行集约经营、定向培育。生态公益林林地确保生态系统健康和活力不受威胁或损害的情况下，允许适度经营和更新采伐。推行集约经营、农林复合经营，在法律允许的范围内合理安排各类生产经营活动，最大限度地挖掘林地生产潜力
湿地	开展退化湿地修复工作，恢复湿地功能或者扩大湿地面积
陆地水域	通过生态工程技术措施修复大江、大河、江滩与主要入江河流的水体环境，恢复自然河流的生态环境；开展湖泊、人工河渠与库塘湿地修复，恢复湿地植被，提高水源涵养能力；建设沿海防护林工程以及水系源头、干支流两侧和大中型水库周围的生态公益林工程。在切实有效保护的前提下，可适当利用水域生物多样性景观和水域人文景观，有序开展生态旅游，带动社区协同发展，促进地方经济社会发展
海洋	鼓励发展生态渔业，推广多种生态渔业生产方式，改善海洋生态状况。新建、改建、扩建海水养殖场，并进行环境影响评价。对于海水养殖，应当科学确定养殖密度，并合理投饵、施肥，正确使用药物，防止造成海洋环境的污染

资料来源：根据汕头自然资源与规划局相关资料整理。

表3 基于土地现状权属的存量空间规划决策

土地所有权类型		土地使用权类型	使用权转移的法规政策约束	谈判成本	规划决策导向
国有建设用地	近期出让或建设的用地	国有建设用地	通过收储、回收后可出让、划拨土地	谈判成本极高	规划保持现状用途、建设强度等
		国有企业使用的土地		谈判成本较低	依据空间布局需要和发展诉求考虑是否更新
		旧城区等使用权分散复杂的土地		谈判成本较高	有近期改造计划的规划可考虑成片更新改造，否则保持原有用途或预留弹性实行大地块控制
	国家储备的土地		可通过出让、划拨等方式进行转移	几乎无谈判成本	规划依据空间布局需要进行安排
集体建设用地	集体经营性建设用地	集体经济组织使用的土地	可通过出让、出租等方式进行转移	谈判成本较低	规划根据空间布局和地方发展诉求配置经营性用地
		出租给企业或个体使用的土地		谈判成本较高	规划以保持原有用途为主
	农村宅基地	正在使用的宅基地	不允许作为建设农房外的其他用途	—	保持现状宅基地用途
		闲置宅基地	农村集体经济组织及其成员可盘活利用闲置农村宅基地	谈判成本较高	规划对闲置宅基地情况进行调查，并根据公共服务设施短板和村集体诉求，进行适当的公益性用地配置和农民公寓建设

责土地管理、土地调查、不动产登记和农村集体用地确权等土地权属管理工作。在汕头详细规划编制中，需要对土地权属信息进行整理、提取，形成土地现状权属一张图，体现土地位置、用途、权属人、权属年限、用地面积和土地证号等权属信息。在此基础上，深入村、社区进行多轮座谈和访谈，对土地现状权属进行校核，为后期的精细管理提供了基础。

2.3.2 基于土地现状权属的规划决策

在汕头详细规划编制工作中主要考虑两个约束：土地使用权的交易成本和相关法规政策对土地使用权转移的规定（表3）。在考虑土地使用权的交易成本时，以使用权转移谈判成本高低划分权属地块类型，具体涉及产权人类型、产权年限、建设年份和地块大小等要素^[9]。在现状调研的基础上，谈判成本由高到低划分为近期出让或建设的用地、旧城区等使用权分散复杂的土地、出租给企业或个体使用的土地、闲置宅基地、国有企业使用的土地、集体经济组织使用的土地、国家储备的土

地等。在考虑法规政策的约束条件时，对集体建设用地，甄别其中可依法入市土地，可进行工业、商业等经营性用途的用地布局，同时避免小规模居住用地的配置；针对农村宅基地，鼓励提高闲置宅基地利用效率，增加公益性用地配置等。此外，新修订的《中华人民共和国土地管理法》对土地征收进行了明确的规定^①，通过土地征收再进行居住用地出让的路径被限制，集体土地上的新增居住用地配置应配合农民公寓、政策性住房等建设意向进行，避免以商品房开发为导向的新增居住用地。

2.3.3 土地现状权属不明确地区的规划空间预留

对现状产权状况较为复杂，且近期没有开发改造意向的区域，可先进行编制单元深度的详细规划编制，暂缓控制单元层次规划和地块图则的编制。在编制单元层次的用地方案中实行大地块控制，明确项目意图后再编制地块开发导则，审批后作为用途管制和土地出让、规划许可的依据^[7]。

2.4 规划传导协调机制的探索

尽管国土空间规划体系已初步建立，但是在市县及以下层面，规划的传导机制仍然需要探索完善。汕头在详细规划的编制中，对完善规划传导结构、各层级规划管控方式和规划传导联动机制等进行了探索。

2.4.1 完善规划传导结构

在市县层面的空间规划体系中，国土空间总体规划发挥统筹引领的作用，在行政区全域提出规划分区、用途管制规则和重大设施布局等方面的要求。汕头新一轮的详细规划编制采取了单元覆盖的方式，以编制单元和控制单元两个层次的规划单元为基本规划单位进行微观空间要素的配置。但是，国土空间总体规划和详细规划之间在空间尺度、规划深度和行政层级方面存在一定的脱节。针对中观层次的缺失问题，汕头在探索中首先对规划传导进行了结构上的完善，在总体规划和详细规划之间设置区县和乡镇两个层次的规划方案研究，形成市—区县—乡镇—规划单元4个层次的传导结构。

区县层次的规划方案研究在传导结构中处于“协调”的核心环节，主要发挥三方面的作用：一是作为总体规划分解指标、规模和底线的主要承接平台。一方面是将总体规划向上传导的内容继续向下分解，对部分弹性指标进行统筹细化，并落实到乡镇层次；另一方面是整合区县层次的传导协调内容，向上反馈。二是为详细规划编制提供宏观层面的引导和依据。结合区县政府在公共服务供给和城乡发展方面的事权，统筹协调区域空间结构布局、重要公共设施布局、区域交通系统和市政工程系统等全局系统问题。三是作为区县级专项规划整合调整的协调平台，与各职能部门协调解决专项规划落实中的问题。

乡镇层次的规划方案研究在传导结构中处于“落实”的核心环节。首先，基层政权是供给公共服务和参与空间治理的最低行政层级，对于传导协调的内容应该

在乡镇层次结合地方发展现状和诉求进行统一落实。其次，幼儿园等生活性服务设施、城市绿地、城镇开发边界等微观层次主导的内容，也需要在乡镇层次形成规划方案。在乡镇层次的规划方案研究中的传导内容基本确定后，规划单元层次依据详细规划编制的深度要求进行微观层面的优化落地，最终形成法定规划。

2.4.2 明确各层次规划主要管控方式

总体规划和详细规划之间的传导应该体现从战略到实施、从弹性到清晰的思路。在建立空间尺度完善、空间事权明确的传导结构的基础上，需要进一步在各层次规划传导中使用深度适宜的管控方式^[10]，上层次规划的管控方式需要对下层次管控方式提出具体要求，通过逐级明确管控方式来保障传导内容的落实。汕头依据各层次规划的空间管控需求，由粗到细设置了名录管控、弹性指标管控、指标管控、结构管控和边界管控5种管控方式。依据建设用地规模、人口规模、“三线”划定、各类用地比例和结构、自然环境和生态保护及公共服务设施等8个主要传导项目的具体需求，确定了不同层次规划中每个传导项目的主要管控方式（图6），最终在微观层面上实现详细规划对总体规划内容的落实。

2.4.3 规划传导联动机制的建立

为了避免总体规划审批后再逐级传导导致的滞后，汕头详细规划与市级国土空间总体规划进行同步编制，相互反馈。为了保证传导反馈在较短的编制周期内顺利进行，汕头在完善传导结构、明确各层次管控方式后设计了“三上三下”的同步联动规划编制的工作机制，即在整个规划的编制周期中进行三次由总体规划到详细规划的向下传导和由详细规划到总体规划的向上反馈，针对不同的传导协调内容形成“上层统筹”和“上下协同”两种传导反馈工作路径。

“上层统筹”的路径主要针对永久基本农田保护红线、生态保护红线等强调

自上而下的强约束的传导协调内容，同步编制中以总体规划先确定刚性内容为驱动力，以向下传导过程为核心。以生态保护红线的划定为例，协调机制的起始环节是在市级国土空间总体规划中对于生态保护红线初步划定的方案，作为详细规划方案研究的前置约束条件，区县对于重大项目与红线冲突和边界微调等情况待汇

总后向上反馈（图7）。

“上下协同”的路径主要面向公共服务设施、基础设施布局等既体现系统性布局，又体现地方发展需要的传导内容。协调机制建立在详细规划先行编制的驱动之上，向上逐级整合形成全市一张图，为总体规划提供依据。以公共服务设施布局的确定为例，首先根据现状调研摸清

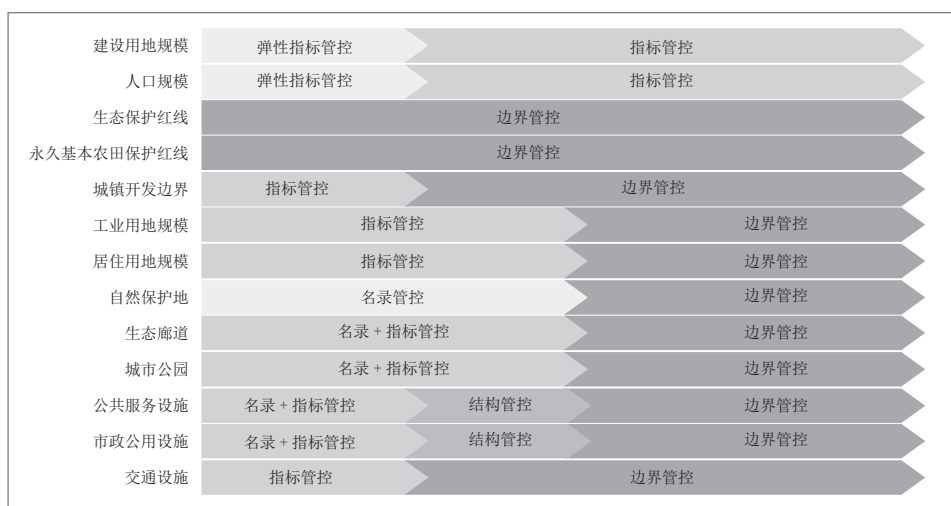


图6 各层次规划中传导项目的主要管控方式示意图

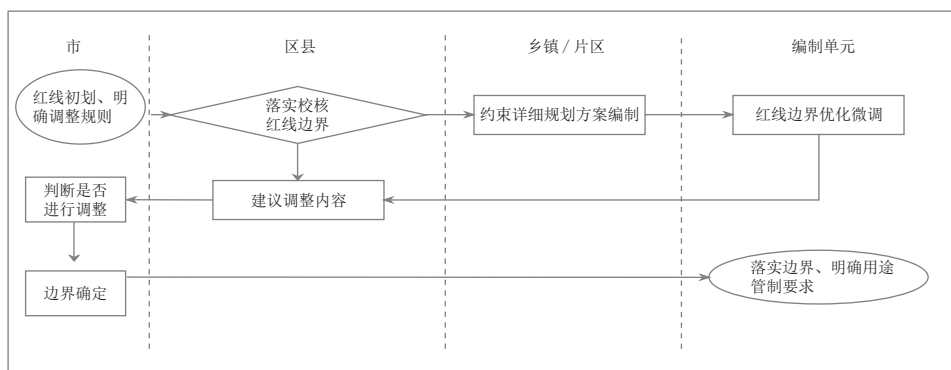


图7 “上层统筹”的生态保护红线传导反馈机制示意图

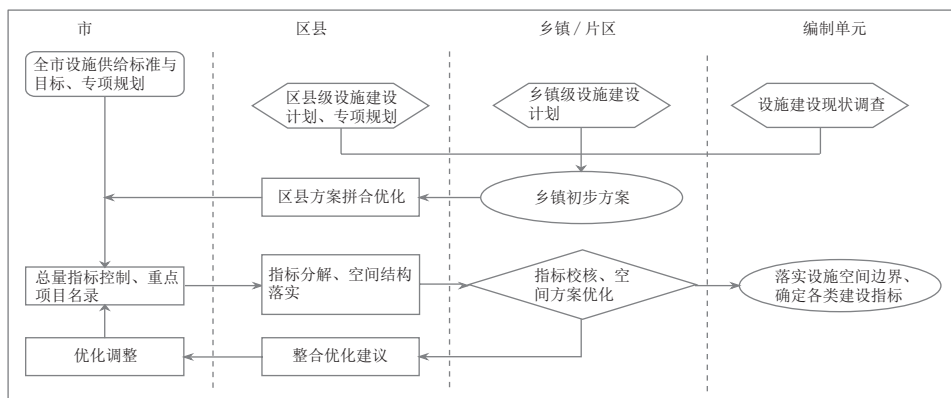


图8 “上下协同”的公共服务设施传导反馈机制示意图

初步用地的具体情况,其次结合各级公共服务设施建设和专项规划拟定详细规划的初步方案,在区县层面整合形成整体方案后向上汇总作为全市公共服务设施布局的依据之一,再通过“三上三下”的循环传导反馈不断优化完善(图8)。

3 结语

详细规划在我国过去三十余年的快速城镇化时期发挥了重要的作用,面对新时期重构城乡空间、建设生态文明、提升城市品质的空间治理命题^[1],详细规划需要在国土空间规划体系重构的大背景下进行改革与创新。基于汕头的详细规划编制探索,本文探讨了国土空间规划体系下详细规划的地位和作用,对当前详细规划改革的一些经验进行了总结,希望能为新时期详细规划的探索和完善提供一些借鉴。

(1) 新时期的详细规划首先应科学地覆盖全域国土空间,建立与空间管理事权相协调、与不同类型要素管理需求相适应的全覆盖编制体系。汕头采取了规划单元覆盖行政辖区全域的方式,同时面对三类国土空间的用途管制特点,采取了差异化的管控模式:在城镇建设空间的详细规划管控中进行了精细严格的指标与边界管控;对乡村建设空间主要采取体现规划弹性的引导式管控;而对非建设空间主要以严格的边界管控和积极的正面引导相结合的管控模式,体现了三类空间不同的用途管制要求。

(2) 在市场化改革深入的背景下,详细规划应在编制阶段整合各类数据库的土地权属信息,结合现场调研和访谈,形成对现状土地权属精准、全面的认识。在此基础上,以谈判成本高低和政策约束的不同对权属地块进行分类,明确每块现状土地进行更新和开发的约束条件,与规划合理性共同为详细规划用地布局提供依据。同时,对于土地权属情况复杂且近期无开发意向的用地,详细规划

可以进行适当的留白,有需要时再进行深化,作为用途管制的依据。

(3) 国土空间规划体系中的详细规划需要通过规划结构的完善、管控方式的创新和传导及联动机制的建立,形成对总体规划的传导和反馈路径。详细规划编制应该对中观层次规划的缺失进行补充,汕头建立了与纵向事权对应的市—区县—乡镇—规划单元4个层次的传导结构,并明确了各层级规划的内容管控方式,通过由粗到细的管控方式传导使总体规划的内容得到落实。此外,传导联动机制同等重要,汕头依据协调内容的特点设置了“上层统筹”和“上下协同”两种联动机制,有效地建立起不同层级规划的有机联系。

[注 释]

- ① 《中华人民共和国土地管理法》第四十五条规定,为了公共利益的需要,有下列情形之一,确需征收农民集体所有的土地的,可以依法实施征收:①军事和外交需要土地的;②由政府组织实施的能源、交通、水利、通信、邮政等基础设施建设需要土地的;③由政府组织实施的科技、教育、文化、卫生、体育、生态环境和资源保护、防灾减灾、文物保护、社区综合服务、社会福利、市政公用、优抚安置、英烈保护等公共事业需要土地的;④由政府组织实施的扶贫搬迁、保障性安居工程建设需要土地的;⑤在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内,经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施的成片开发建设需要土地的;⑥法律规定为公共利益需要可以征收农民集体所有的土地的其他情形。

[参考文献]

- [1] 汪坚强.溯本逐源:控制性详细规划基本问题探讨——转型期控规改革的前提性思考[J].城市规划学刊,2012(6):58-65.
[2] 吕传廷,孙施文,王晓东,等.控规三十年:得失与展望[J].城市规划,2017(3):109-116.
[3] 新闻办就《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》有关情况举行发布会[EB/OL].http://www.gov.

cn/xinwen/2019-05/27/content_5395102.htm,2019-05-27.

- [4] 邵润青,段进.理想、权益与约束——当前我国控制性详细规划改革反思[J].规划师,2010(10):11-15.
[5] 林坚,吴宇翔,吴佳雨,等.论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J].城市规划,2018(5):9-17.
[6] 赵燕菁.制度经济学视角下的城市规划(上)[J].城市规划,2005(6):40-47.
[7] 汕头市自然资源局,汕头市城市规划设计研究院.汕头市控制性详细规划全覆盖编制指引[Z].2019.
[8] 田莉.我国控制性详细规划的困惑与出路——一个新制度经济学的产权分析视角[J].城市规划,2007(1):16-20.
[9] 张波,于姗姗,成亮,等.存量型控制性详细规划编制——以西安浐灞生态区A片区控制性详细规划为例[J].规划师,2015(5):43-48.
[10] 石华,王瑒,高慧智,等.郊野单元控制性规划管控思考与策略[J].规划师,2019(20):39-45.
[11] 罗小龙,陆建城.“十四五”时期发展新趋势与国土空间规划应对[J].城市规划,2019(10):9-12,28.

[收稿日期]2021-01-15