

广州市国土空间规划技术标准体系构建研究

□ 黄慧明, 邓木林, 刘松龄

[摘要] 现行各类空间规划技术标准存在上位标准之间不衔接、管控要素自成体系及重编制轻实施等问题。在国土空间规划体系重构背景下, 如何逐步建立适应实施管理需要的地方国土空间规划技术标准体系, 是各地普遍面临的挑战。文章结合广州市国土空间规划试点工作, 根据国土空间规划全域全要素管控的内在要求, 提出建立包括综合标准、基础标准、通用标准和专用标准 4 个层级的广州市国土空间规划技术标准体系框架, 并探讨了该标准体系的具体设置过程, 希望对我国其他地区的国土空间规划技术标准体系建设工作有所参考。

[关键词] 国土空间规划; 技术标准; 广州市

[文章编号] 1006-0022(2021)09-0017-09 [中图分类号] TU981 [文献标识码] B

[引文格式] 黄慧明, 邓木林, 刘松龄. 广州市国土空间规划技术标准体系构建研究 [J]. 规划师, 2021(9): 17-25.

Construction of the Technical Standard System of Guangzhou Territory Spatial Planning/Huang Huiming, Deng Mulin, Liu Songling

Abstract There are problems such as disconnection of upper and lower standards, separation of governance systems, and weighing compilation over implementation in current territory spatial planning technical standards. In the restructuring of territory spatial planning system, establishing a technical standard system that adapts to local management needs, is an imperative task for cities. With Guangzhou territory spatial planning as an example, the paper proposes a four-level framework that meets the requirement of whole area and all elements control: comprehensive standards, basic standards, general standards, and specialized standards.

Key words National territory spatial planning, Technical standards, Guangzhou

1 研究背景

建立国土空间规划体系并监督实施是党中央、国务院作出的重大决策部署, 是国家治理体系和治理能力现代化的重要保障。国土空间规划兼具政策性和技术性, 规划政策法规和技术标准是构建国土空间规划体系的重要支撑。规划政策法规一般为法律性规范, 主要回答规划领域涉及的“必为”“不可为”问题, 突出强制性; 技术标准主要回答“如何为”“宜或不宜”“最优”等问题, 强调导控性。与规划政策法规体系相比, 技术标准体系具有更明显的基础性、通用性和先导性特点。

《中华人民共和国标准化法》(2017 年修订) 将我国各类标准分为国家标准、行业标准、地方标准、团体标准和企业标准 5 个层次^①。地方标准是国家标准和行业标准在地方的拓展细化, 须服从与衔接国家标准和行

业标准。然而, 由于国土空间规划具有全域全要素管控的内在要求, 在全国层面建立起一整套整齐划一的规划技术标准体系难度较大。2019 年以来, 自然资源部相继出台了包括“双评价”技术指南、省级规划编制指南在内的系列规划技术文件, 整体处于边试边用的探索阶段。2020 年, 自然资源部成立了全国自然资源与国土空间规划、海洋、地理信息、珠宝玉石 4 个技术委员会, 并印发了《自然资源标准化管理办法》, 明确因自然条件、资源禀赋特点不同可编制地方标准^②。国内城市如广州市在市级国土空间规划先行先试中率先从规划编制环节探索了规划技术标准体系; 上海市结合《上海市城市总体规划(2017—2035 年)》的实施, 开展了规划建设领域技术标准体系梳理工作。

市级层面的规划强调落地实施, 对技术标准的要求更精细、更有针对性。如何在建立健全国土空间规

[基金项目] 广州市“岭南英杰工程”后备人才培养计划科研课题

[作者简介] 黄慧明, 教授级高级工程师, 广州市城市规划勘测设计研究院总规划师。

邓木林, 通讯作者, 高级工程师, 广州市城市规划勘测设计研究院国土与空间规划设计所副总工程师。

刘松龄, 高级工程师, 广州市城市规划勘测设计研究院政府规划编制部副总工程师。

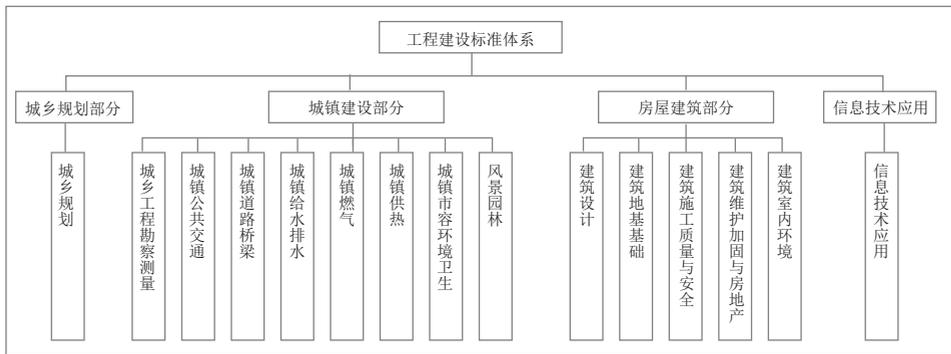


图1 工程建设标准体系专业分类
资料来源：根据《中华人民共和国工程建设标准体系》整理绘制。

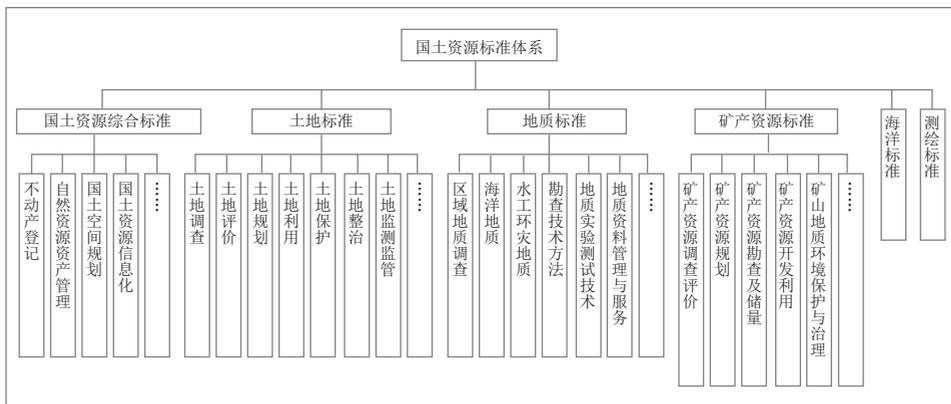


图2 国土资源标准体系框架
资料来源：根据《国土资源标准体系》(2016年版)整理绘制。

划体系过程中逐步建立适合实施管理需要的地方国土空间规划技术标准体系，是各地普遍面临的挑战。本文结合广州市国土空间规划试点工作，探索以全域全要素管控为核心，支撑规划编制、管理和实施监督全过程的地方国土空间规划技术标准体系的构建思路，以期为全国和其他地方的规划技术标准体系建设工作提供参考。

2 现行主要空间规划技术标准体系的特点

我国现行的空间规划技术标准数量众多，大致可以分为两大体系：一类是以城乡规划为代表的工程建设标准体系，侧重对建设空间要素的管控；另一类是以土地规划、林业规划和海洋功能区划为代表的国土资源标准体系，侧重于对山、水、林、田、湖、海要素及相关保

护利用治理活动的管控。

城乡规划标准体系一直隶属于工程建设标准体系(图1)，经历了较长时间的实践发展，系统性较强。从20世纪80年代居住区规划和城市用地单项标准编制开始到20世纪90年代初首次形成城市规划标准规范体系，后经2003年和2006年两次修订，已逐步建立了由基础标准、通用标准和专用标准3个层次构成的城乡规划标准体系。根据国家工程建设标准化信息网的初步统计，截止到2018年国家机构改革前，被纳入城乡规划标准体系(工程建设标准体系的城乡规划部分)的国家标准大约有30余项。

土地规划标准体系从属于国土资源标准体系。国土资源标准化工作起步较晚，在1986年之前分别由农业、林业、水利、城建和规划等多部门进行管理。1998年国土资源部成立后，于2000年编制了《国土资源标准体系表》，此后该

标准体系又历经多次修订更新。最近的《国土资源标准体系》(2016年版)确定了国土资源标准体系由国土资源综合标准、土地标准、地质标准和矿产资源标准等子体系组成(图2)。其中，土地规划标准是土地标准的分支，与土地调查、评价、利用、保护和整治等标准并列。通过自然资源标准化信息服务平台查询发现，截止到2018年国家机构改革前，土地规划标准大约有16项，以原国土资源部出台的的行业标准为主，包括市、县、乡镇级土地利用总体规划，以及土地开发整理和整治等专项规划的编制规程、制图规范与数据库标准。

其他林业、海洋和水资源等部门规划领域以单项标准为主。林业规划标准主要围绕林地用途管制与分级管理来制定；海洋功能区划标准主要围绕海域逐级分区主导功能与管控来制定；水资源、水系规划标准主要围绕水资源保护利用、水功能区划和河涌水系规划等来制定。这些部门的规划实践发展历程较短，技术标准体系尚不完整。

由于各类规划的“编审督”体系不同，各类技术标准对国土空间构成要素缺乏统一界定，对编制规程、专项要素、制图标准和监测评估等的要求不统一(表1)。因此，“多规合一”背景下的国土空间规划技术标准体系将致力于构建面向全域全要素的系统化技术准则，支撑统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责目标的达成。

3 广州市国土空间规划技术标准体系建设面临的问题

由于空间规划体制采取自上而下的纵向管理模式，规划运行规则大多由上级政府决定，导致地方政府制定规划标准的积极性较弱。据统计，广州市目前经过标准部门认定的与空间规划相关的地方标准仅有4项。同时，为满足规划管理对技术规范的需求，广州市以部门

规范性文件、技术法规和政府规章的形式发布了许多技术规范标准(表2)。其中,部门规范性文件由行政部门发布,包括大量“办法”“指引”“指南”,占比高达80%;技术法规主要包括由立法机构审定后形成的“条例”;政府规章由市政府颁布,根据《中华人民共和国立法法》要求仅限于城乡建设与管理、环境保护和历史文化保护等方面的事项。

广州市国土空间规划技术标准体系虽然支撑了其超大城市快速发展建设,但也面临诸多问题,具体可以概况为以下4个方面。

3.1 上位标准自成体系,要素相互缺乏协调,带来落地管控矛盾

上位规划技术标准对空间要素的内涵认定和分类不一致,导致“林”与“园”、

“陆”与“海”、“海”与“水”等空间范围出现“打架”现象。例如,在林地规划中,原林业部门的《林业行业标准》(LY/T 1812—2009)将覆盖度超过30%的灌木林地统计为林地,而原国土部门的《土地利用现状分类》(GB/T 21010—2017)只将覆盖度超过40%的灌木林地统计为林地,由此带来了林地底数底图、规划指标和用途管制等一系列管控要求的不对应。另外,陆海分界线(高潮平均线)与珠江导线存在约200 km²的矛盾,给海岸线两侧的养殖池塘、滩涂和滨海基础设施等用地的管理造成了困扰。类似上述由于上位规划技术标准对国土空间构成要素认定的不一致,造成广州市域约1 200 km²的各类自然资源的错位(图3),横向空间“打架”并引发审批管理的一系列问题。

3.2 标准体系缺乏层级分工,地方标准空间被严重“挤压”

由于规划审批管理权限,重要法定规划的编制要求大多由上级部门来明确,各空间规划主管部门在制定规划标准时常未预留地方标准的空间。以土地利用规划为例,市、县、乡镇级土地利用总体规划编制的技术规程全部由原国土资源部制定,地方很难有进一步拓展的空间。广州市于2013年按照国土资源部城乡土地统筹试点方案,出台了《功能片区土地利用总体规划编制技术规程》(DB4401/T 58—2020)和《村庄土地利用规划编制规程》(DBJ440100/T 171—2013)两项地方标准,虽然打破了全国整齐划一的土地规划技术格局,但由于标准涉及的技术内容须限定在原国土资源部授权范围内,同时涉及的技术创新性内容与上位管理制度

表1 现行各类空间规划主要技术标准一览

分类	城乡规划	土地利用规划	林业规划	海洋规划	水资源、水系规划
现状调查与分类	《城市用地分类与规划建设用地标准》《城市规划基础资料搜集规范》《城市综合交通调查技术标准》《城市绿地分类标准》《镇(乡)村绿地分类标准》《城市规划数据标准》	《土地利用现状分类》、《全国土地调查技术规程》(三次规程)、《土地变更调查技术规程》	《林业行业标准》《森林资源代码》《森林资源规划设计调查主要技术规定》《林地变更调查技术规程》《林地分类》	《全国海岸线修测技术规程》《海洋调查规范》	《水文基本术语和符号标准》《第一次全国水利普查空间数据采集与处理技术规定》《水文调查规范》《水资源调查规范》
编制规程	《城市规划编制办法》(部门规章)	《市(地)级土地利用总体规划编制规程》《县级土地利用总体规划编制规程》《乡(镇)土地利用总体规划编制规程》	《县级林地保护利用规划编制技术规范》《生态公益林建设规划设计通则》	《省级海岸带综合保护与利用规划编制指南(试行)》《海洋主体功能区划技术规程》《省级海洋功能区划编制技术要求》《海洋功能区划技术导则》	《水资源保护规划编制规程》《河湖生态保护与修复规划导则》
专项要素	《城市公共设施规划规范》《城市绿地规划标准》《公园设计规范》《城市水系规划规范》《城市绿地设计规划》《城市综合交通体系规划标准》等20项	《市(地)级土地整治规划编制规程》《县级土地整治规划编制规程》《土地开发整理规划编制规程》《耕地质量评定与分等定级技术规范》	《林地保护利用规划林地落界技术规程》《国家级公益林区划界定办法》	《近岸海域环境功能区划分技术规范》《海域使用论证技术导则》	《水资源供需预测分析技术规范水功能区划分标准》《全国河道(湖泊)岸线利用管理规划技术细则》《防洪标准》《治涝标准》
制图标准	《城市规划制图标准》	《各级土地利用总体规划制图规范》《各级土地利用总体规划数据库标准》	《县级林地保护利用规划制图规范》《林业工程制图标准》《林业地图图式》	—	—
监测评估	《城市总体规划实施评估办法(试行)》(部门规章)	《土地利用动态遥感监测规程》、《国土资源违法行为查处工作规程》、《基本农田遥感监测技术规定》(试行)、《省级土地利用遥感分类及监测技术规定》(试行)	《森林资源调查卫星遥感影像图制作技术规程》	《海洋监测规范》《海域使用权价值评估海域价格评估技术规范》	《水资源评价导则》

注:以上除注明为部门规章外,其余全部为国家标准或行业标准。

表2 广州市地方性技术标准体系一览

分类	标准名称
地方标准	《轨道交通衔接设施规划标准》(DB4401/T 97—2020)、《城乡规划管理档案编制规范》(DB4401/T 62—2020)、《功能片区土地利用总体规划编制技术规程》(DB4401/T 58—2020)、《村庄土地利用规划编制规程》(DBJ440100/T 171—2013)
立法机构颁布的地方技术法规	《广州市城乡规划条例》(2015年修正)、《广州市公园条例》(2020年修正)、《广州市森林公园管理条例》、《广州市绿化条例》、《广州市白云山风景名胜区保护条例》(2020年修正)、《广州市历史文化名城保护条例》(2020年修正)、《广州市湿地保护规定》、《广州市市政设施管理条例》、《广州市水务管理条例》
地方政府规章	《广州市城乡规划技术规定》(2019年第三次修订)、《广州市城市更新办法》、《广州市提高工业用地利用效率实施办法》、《广州市人民政府办公厅关于广州市村级工业园整治提升的实施意见》、《广州市深入推进城市更新工作实施细则》等
近年地方政府部门颁布的规范性文件	《广州市工业产业区块管理办法》《广州市社区小型足球场规划建设和使用管理暂行办法》《广州市城市更新片区策划方案编制工作指引》《广州市老旧小区微改造设计导则》《广州市老旧小区微改造“三线”整治实施方案和技术指引(试行)》《广州市村庄布点规划编制技术指引(试行)》《广州市排水工程技术管理规定》《广州市公共供水设施安全保护范围划定办法》《广州市建设项目停车配建指标规定》《广州市中心城区城市道路自行车停放区设置技术导则》等

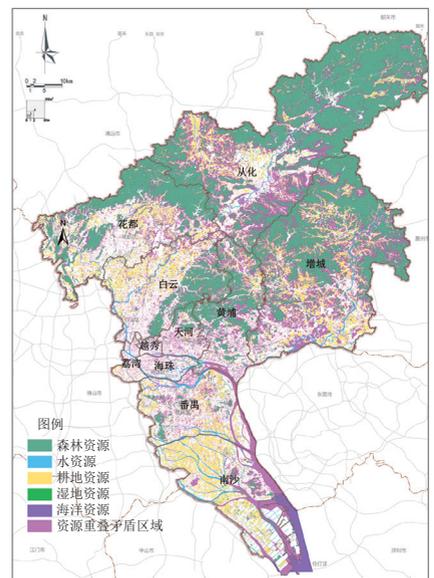


图3 “多标”下的广州市各类资源现状分布及交叉重叠情况

存在不协调的问题，导致这两项地方标准的适用范围较为有限。

3.3 标准化滞后于规划实践需要，造成标准与政策法规界限模糊

现行国家层面的许多规划技术标准往往是对规划实践的总结，标准的形成往往滞后于现实需要，另外一些重要的规划技术标准由于涉及面广和制定周期较长，难以有效满足实际工作的需求。由于上位标准不明确或空白，大量本应通过标准进行明确的技术细节规定不出现现在一些技术法规、政府规章与部门规范性文件中，影响了地方管理的权威性与持续性。以城市更新为例，2009年广州市政府出台了《关于加快“三旧”改造工作的意见》(穗府〔2009〕56号文)，对“三旧”用地的改造方式进行了详细规定；2012年、2015年、2019年分别出台了《关于推进加快“三旧”改造的补充意见》(穗府〔2012〕20号文)、《城市更新办法》和《广州市深入推进城市更新工作实施细则》。每次出台的政府规章文件均对城市更新规则做出较大调整，一方面确实解决了当时城市更新的一些问题，但另一方面不断通过政策文件对

技术规范性内容进行修改，使得城市更新的相关技术标准一直无法成形。

3.4 标准大多集中在编制环节，缺乏对实施管理的 technical 支撑

现行空间规划技术标准以规划编制技术标准居多，在规划实施方面，包括用途管制、规划监督等环节的配套技术标准相对不足，造成规划实施与规划编制“两层皮”。另外，规划编制与规划实施的技术逻辑和相关要求缺乏衔接，也导致规划难以落地。以自然资源规划领域为例(表3)，如海洋功能区划采用的是“分区准入+行政许可”的模式，省、市县两级规划在编制技术标准上区别不明显，在配套实施方面也缺乏更有针对性的技术配套，从而造成管理手段偏宏观甚至粗放的问题。

4 广州市国土空间规划技术标准体系构建的要求与思路

4.1 新时代要求

《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》提出因地制宜制定用途管制制度，为地方

管理和标准创新留出空间。对于广州市而言，应重点结合超大城市的空间治理需要，探索全域全要素的地方标准体系，具体应体现以下4个方面要求。

(1) 落实“多规合一”“一张图”精细化管理要求，支撑地方规划体系的建立。

“五级三类”国土空间规划体系需要一个上下衔接、分工明确及系统完备的技术标准体系。在全国层面应尽快制定统一的国土空间术语体系，明确上下统一的空间概念、属性、关系、规则等基础标准与通用标准，形成“一张图”建设管理顶层设计；地方标准应有效支撑城市各级各类规划，保障规划纵向与横向的有效传导。例如，广州市在落实国家“五级三类”国土空间规划体系的基础上，探索形成了“四级三类”国土空间规划体系，即纵向构建“市—区—单元—地块”4个层级，实现全域总体规划—详细规划双向联动传导；横向以市、区国土空间总体规划为基础编制各类专项规划，同步反馈给详细规划，实现全要素三类规划协同(图4)。因此，广州市国土空间规划技术标准体系应重点围绕各级各类规划进行构建，以保障国土空间规划体系的有效运行。

(2) 落实全域全要素管控要求，形成精细化、系统化的要素管控体系。

国土空间规划覆盖陆海、城乡、地上与地下等全域空间，涵盖自然资源和人文资源的各类要素。国家标准侧重对自然资源和生态要素等底线约束性内容的管控，地方标准则应聚焦空间各类要素管控领域，并且改变传统单纯强调数量、布局和效率等的管控方式，逐步向关注品质、服务和资产价值等多维度衍生转变，从而实现国土空间从宏观到微观、从抽象到具象的内在统一，从底层逻辑上解决空间碎片化问题。

(3) 落实“编审督”一体化全流程管

理要求，强化全生命周期管理。

国土空间规划不仅要求实现“多规合一”，还要求实现“多审合一”“多证合一”，最终构建编制、审批、实施、监测、评估、预警、考核和修改完善等全过程的完整闭环。地方标准体系应适应国土空间规划的全生命周期管理要求，统筹规划、建设和管理三大环节，通过行政与技术的深度融合，逐步完善规划实施方面的技术标准，为规划“编审督”一体化提供标尺。

(4) 落实新发展理念，支撑以人为本为核心的城镇化。

我国现行技术标准体系大多形成于

改革开放后的快速城镇化阶段，标准以服务空间建设需要为主，重“物”轻“人”，重建设轻治理，对“以人民为中心”的关注程度不够，对地方特色的体现不足。因此，地方标准应更关注人的活动空间与相关要素，体现新时代的要求。

4.2 构建思路

目前，国家层面的国土空间规划技术标准体系尚在构建当中，广州市在与上位标准、政策法规保持动态衔接的基础上，按照标准化建设的要求，应建立“综合标准+基础标准+通用标准+专用标准”4个层级的地方标准体系（图5）。其中，

表3 各类规划编制管理流程对比

规划类型	管制模式	编制	管理	实施	监督
城乡规划	详细规划+行政许可	总体规划和详细规划	依据规划核发“一书三证”	建设单位按照“一书三证”所附带的规划设计条件实施建设	监督检查城乡规划的编制、审批、实施、修改
土地利用规划	用途管制+行政许可	国家、省、市、县、镇级土地利用总体规划	耕地保护，即依据规划划定耕地、基本农田的保护范围；转用，即依据规划核发《建设项目用地预审意见》（现与建设项目选址意见书合并）和《建设用地批准书》（现与建设用地规划许可证合并）	政府、村集体按照规划完成基本农田和耕地保护任务；建设单位按照《建设用地批准书》的用途要求实施农转用	对违反土地管理法律法规的行为进行监督检查
海洋功能区划	分区准入+行政许可	国家、省、市、县级海洋功能区划	受理海域使用申请，完成审查后交由县级以上人民政府审批，颁发《海域使用权证书》	海域使用权人按海域使用权证批准的用途使用海域	监督检查海域使用情况
流域与水系规划	项目计划+行政许可	针对江河、湖泊编制流域综合规划，针对市县编制水系规划	审查并签署《水工程建设规划同意书》	水工程按规划要求实施建设	监督检查并依法查处水事违法行为
林地保护利用规划	用途管制+行政许可	通过全国林地保护利用规划纲要向下传导地方林地保护利用规划	颁发森林、林木和林地的权属证书；针对占用或者征收、征用林地，核发《使用林地审核同意书》	用地单位根据规划将林地转换为建设用地并依法建设	对重点林区内森林资源保护管理的监督检查

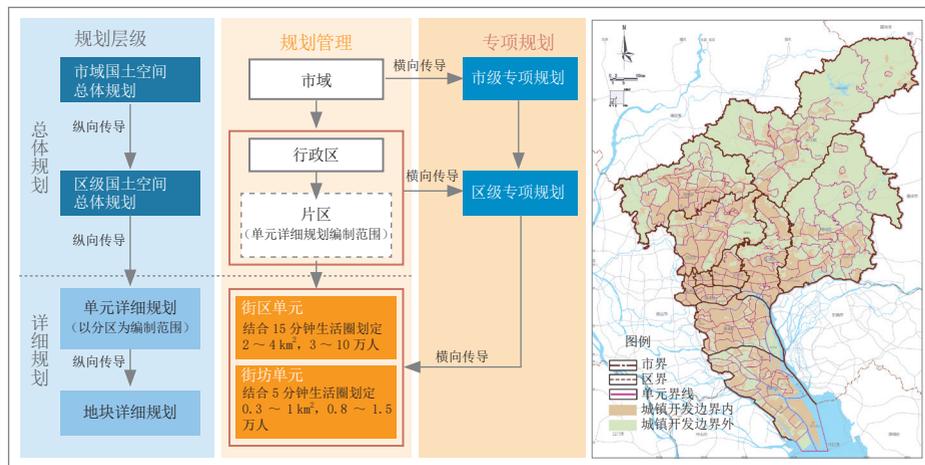


图4 广州市“四级三类”国土空间规划体系
资料来源：根据《广州市国土空间总体规划》成果报告绘制。

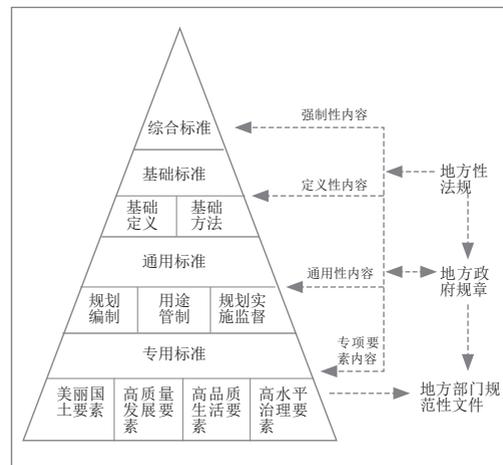


图5 广州市国土空间规划技术标准层级体系

表4 广州市国土空间规划技术基础标准体系

类型	标准化对象	国家基础标准建议	广州市基础标准建议	
			标准名称	深化内容
基础支撑	术语、概念内涵	《国土空间规划基本术语》	《广州市国土空间规划术语》	结合广州市实际情况增加“三旧”用地、留用地、MO(新型工业用地)、留白地等地方特色术语
	现状调查	《全国土地调查技术规程》《全国土地变更调查技术规程》	《广州市国土空间调查规范》	在国家调查规程基础上,结合广州市“三调”“三提高”的特点,进一步提高建设用地内部调查精度,增加权籍调查与相关自然资源调查,增加基础资料收集相关规范
	分区、分类与用地标准	《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类标准》	《广州市国土空间功能分区与用地、用海分类标准》	进一步明确市、区两级功能分区划定规则及向用地地类传导机制;明确与原规划地类、已审批用地地类的衔接规则;细化三级地类;增加部分创新性用地、混合用地类型规定
	代码、图形标准、入库标准	《国土空间规划制图规范》《国土空间总体规划数据规范》 《国土空间规划“一张图”信息系统建设规范》	《广州市国土空间规划制图与数据入库标准》 《广州市国土空间规划数据信息平台建设标准》	进一步明确“市一区一单元一地块”四级规划制图标准;明确四级规划入库标准;衔接各专项规划数据入库标准 制定广州市国土空间信息平台建设标准,逐步实现“多审合一”“多证合一”
基础方法	“双评价”	《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价技术规程》	《广州资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价技术指南》	根据广州市自然地理情况调整细化评价因子与参数,细化与“三线”划定相协调的内容
	城市设计	《国土空间规划城市设计技术导则》	《广州市城市设计技术导则》	进一步对“市一区一单元”三级城市设计内容、与空间规划的关系进行技术指引
	社区生活圈	《社区生活圈规划编制技术导则》	《广州市社区生活圈规划编制技术导则》	进一步对生活圈的分类、范围界定、公共服务与游憩设施配置等进行技术指引
	城市更新	《城市更新空间单元规划编制技术导则》	《广州市更新单元规划编制技术导则》	进一步对广州市更新单元规划编制做出规定
	开发强度	《城市开发强度分区技术导则》	《广州市开发强度分区指引》	进一步对广州市开发强度分区制定与管理做出规定

综合标准作为总领性地方标准,应汇聚所有广州市地方标准的主要强制性内容。由于我国现行大部分地方标准为推荐性标准而非强制性标准,使得一些涉及安全底线、人民生命健康与财产安全、生态环境的强制性内容不得不出现在技术法规与政府规章中。综合标准的设置可以避免在其他相关标准中出现强制性条文和一般性条文混用的情况,并对城市关键性要素进行强制控制。基础标准是指在广州市空间规划和资源管理中广泛涉及并普遍适用,涉及术语、分区、分类、代码和统计方法等的标准,可分为基础定义与基础方法两大类。通用标准是通用型、分阶段适用的规划编制、管控及监督类标准,具有覆盖面广、适用性强的特点,可分为规划编制、用途管制和规划实施监督三大类。专用标准是针对某一具体标准化对象或作为通用标准的补充、延伸而制定的标准,聚焦于各类

空间要素的专项管控。

我国的标准是一种由法律授权的技术规范性文件,本身不是法律法规,但大量地方部门规范性文件与技术法规、政府规章中又出现了标准性内容,造成混淆,因此应处理好标准体系与相应技术法规、政府规章与部门规范性文件的关系。在广州市国土空间规划技术标准体系构建中,综合标准应对应技术法规与政府规章中的强制性内容,基础标准应对应其定义性内容,通用标准应对应其通用性、普遍适用性内容。专用标准面向城市各项空间要素的精细化管控,具有更多的复杂性与更强的时效性,可以与技术法规、政府规章中的专项要素内容相对应,并以适当的部门规范性文件作为补充,共同构建专项要素技术规范体系。

需要注意的是,在构建广州市国土空间规划技术标准体系时还需正确处理

“上与下”“主与从”“新与旧”的关系。首先,国土空间规划体系要求建立与政府事权相衔接的空间治理体系,按照一级政府、一级事权的要求,国家标准和行业标准应注重规划的基本形制与约束性要素,为地方规划预留弹性空间;地方标准应因地制宜细化、拓展和发展创新,但不得违背上位标准与法规。其次,国土空间规划技术标准应以国土空间用途管制为主干,将附属于实体空间的自然、人文等非空间属性技术标准作为枝叶,构建主从有序的树状体系。最后,现行相关技术标准均有长期的规划实践和技术沉淀,在广州市国土空间规划技术标准体系构建中,应按照“连续、稳定、转换、创新”的工作思路对现有各类技术标准、技术法规与部门规范性文件进行梳理及整合,取长补短、除旧布新,以落实新发展理念为指导推进标准的“废改立”。

5 广州市国土空间规划技术标准体系的具体设置

5.1 以条例、技术规定、综合标准为主体的技术法规与技术标准顶层设计

2008年《中华人民共和国城乡规划法》颁布后，广州市政府于2012年出台了《广州市城乡规划技术规定》（政府规章），此后于2015年、2018年、2019年进行了三次修订，并以规划局规范性文件的形式配套制定了《广州市城市规划管理技术标准与准则》。期间，广东省人大于2014年审议通过了《广州市城乡规划条例》，以条文的形式正式明确了广州市相关规划活动须遵循的技术法规要求。《广州市城乡规划条例》《广州市城乡规划技术规定》已经成为广州市城乡规划技术法规规章的顶层依据，但《广州市城市规划管理技术标准与准则》作为部门政策性文件并未完成向地方标准的转化，从而导致《广州市城乡规划技术规定》中以附件的形式出台了大量技术标准性内容，造成了“法”“标”混淆。

未来，广州市应发挥地方立法优势，在衔接国家相关立法基础上适时出台新版《广州市国土空间规划条例》，制定《广州市国土空间规划技术规定》。《广州市国土空间规划条例》侧重于明确各项责任主体、规划体系与修改程序、国土空间用途管制制度、监督检查与动态维护制度、公众参与制度及相关法律责任等各项制度性内容；《广州市国土空间规划技术规定》重点规定了“五级三类”国土空间规划范围界定、规划基础数据的勘察与测绘要求、国土空间用途管制的要素构成与定义、各类规划的编制和修改程序，以及在城市安全、建设用地、自然资源、建筑工程、市政工程和村庄等规划管理中需要明确的强制性内容。与此相匹配，应开展《广州市国土空间规划综合技术标准》的制定工作，将城市安全底线的强制性技术规范，统一自

然资源用途管制的强制性技术规范，建设用地、建筑工程和市政工程的强制性技术规范，城市耕地保护的强制性技术规范，历史文化遗产保护的强制性技术规范，以及国土空间涉及生态环境保护的强制性技术规范等对公共利益具有直接影响的强制性技术规范纳入其中，为全市规划管理提供明确、统一且具有广泛权威性的技术依据。

5.2 具有地方特色的基础标准体系构建

广州市国土空间规划技术基础标准体系可以按照基础支撑与基础方法两大类构建，并与全国各项基础标准形成细化补充的对应关系。其内容主要包括：

一是将广州市多年以来经济社会管理中已经约定俗成的基本概念、通用词汇等纳入基础标准，如“三旧”用地、留用地、MO（新型工业用地）和留白地等概念；二是针对全国基础调查、用地用海分类标准进一步深化细化相关内容，如广州市“三调”工作在国家规程基础上细化了60多类建设用地，并增加了权籍调查与自然资源调查，都可以对此做出相关细化规定；三是增加了“双评价”、城市设计、城市更新和开发强度等基本方法的细化标准（表4）。

5.3 覆盖全域的通用标准体系构建

广州市国土空间规划技术通用标准体系主要包括各级规划编制规程、用途

表5 广州市国土空间规划技术通用标准体系

类型	标准化对象	国家通用标准建议	广州市通用标准建议	
			标准规范名称	深化内容
规划编制规程	市级总体规划	《市级国土空间总体规划编制规程》	沿用《市级国土空间总体规划编制规程》	—
	区县级总体规划	《县级国土空间总体规划编制规程》	《广州区级国土空间总体规划编制规程》	根据广州市国土空间规划体系设置，将县、乡镇级总体规划合并，区级国土空间规划达到乡镇级深度
	乡镇级总体规划	《乡镇国土空间总体规划编制规程》	同上	同上
	集中建设地区详细规划	《集中建设地区详细规划编制规程》	《广州市集中建设地区详细规划编制规程》	对开发边界内制定“单元一地块”两级详细规划编制规程
用途管制	非集中建设地区详细规划	《村庄规划编制规程》	《广州市村庄规划编制规程》	对开发边界外制定村庄规划编制规程
	控制线体系	《国土空间“三线”划定与管理规程》	《广州市国土空间城镇开发边界技术规定》	对城镇开发边界在各级规划中分级划定与管理做出规定
		《国土空间城乡建设用地控制线划定指南》	《广州市国土空间“四线”技术规定》	对城乡建设用地“四线”（蓝线、绿线、紫线、黄线）逐级划定及管理做出规定
监测评估预警	体检评估	《国土空间规划体检评估规程》	《广州城市体检评估与监测预警技术规程》	对广州市、区两级体检评估与监测预警做出细化规定
	动态监测	《国土空间动态遥感监测规程》	同上	同上

表6 广州市国土空间规划专用标准体系及相关法规规章

类型	规范化对象	规范化要素	建议主要专用标准或规范性文件	说明
美丽国土空间格局	区域协同	都市圈	《广州大都市圈规划指南》	专用标准, 新编
		自然资源专项管制	《广州市自然保护区条例》	技术法规, 新编
	林地	《广州市生态公益林条例》	技术法规, 修订	
		海洋与海岸带	《广州市海域海岛管理条例》	技术法规, 新编
		《广州市综合海岸带规划指南》	专用标准, 新编	
	水资源与河湖水系	《广州市涉河建设项目河道管理技术规范》	专用标准, 修订	
		农田	《广州市耕地保护和永久基本农田分级保护规定》《广州市永久基本农田整备区管理规定》	专用标准与政府规章, 新编
	湿地	《广州市湿地保护规定》	技术法规, 修订	
		矿产	《广州市矿产资源开发管理规定》	技术法规, 修订
	生态修复与资源管理	生态修复与补偿	《广州市国土空间生态修复管理规定》《广州市生态保护补偿办法》	政府规章, 新编
自然资源管理		《广州市自然资源统一确权登记管理办法》《广州市自然资源资产价值评估和资产核算办法》	政府规章, 新编	
地上地下开发管制	城市地下空间	《广州市地下空间管理条例》	技术法规, 新编	
		《广州市地下空间规划设计指南》	专用标准, 新编	
	地面高程	《广州市地面高程技术规定》	专用标准, 新编	
高质量发展	高质量产业空间	工业用地	《广州市提高工业工地利用效率实施办法》	政府规章, 修编
		《广州市产业社区规划指南》	专用标准, 新编	
		科研办公用地	《广州科研创新园区规划技术指引》	专用标准, 新编
		商贸用地与批发市场	《广州市批发市场规划技术指引》	专用标准, 新编
	村级工业园	《广州市村级工业园规划技术指引》	专用标准, 新编	
		《广州市村级工业园管理规定》	政府规章, 修编	
	精细化城市交通与街道空间	精细化街道空间	《广州市市政道路断面设计技术指引》	专用标准, 新编
			《广州市道路全要素技术指引》《广州市步行连廊设计指引》等	政府规章, 修编与新编
	城市场站综合体与TOD开发	《广州无障碍环境建设管理规定》《广州市街道设施管理规定》	政府规章, 修编与新编	
		《广州场站综合体地区一体化开发技术指引》	专用标准, 新编	
安全韧性	城市综合防灾	《广州防洪排涝系统建设标准》《广州海绵城市建设指引》	专用标准, 新编	
	减碳与清洁能源	《广州清洁能源与可再生能源规划指引》	专用标准, 新编	
乡村振兴	乡村土地综合整治	《广州乡村土地综合整治技术指引》	专用标准, 新编	
	宜居生活圈	生活圈	《广州宜居社区生活圈规划技术指引》	专用标准, 新编
包容共享服务设施		健康城市	《广州健康城市规划技术指引》《广州儿童友好城市规划技术指引》《广州老龄社区规划技术指引》	专用标准, 新编
	历史文化保护	城市口袋公园	《广州口袋公园规划建设技术标准》	专用标准, 新编
历史文化名城保护		《广州历史文化名城保护条例》	技术法规, 修编	
历史文化活化与利用	《广州促进历史建筑合理利用实施办法》	政府规章, 修编		
	《广州历史建筑活化利用技术指引》	专用标准, 新编		
高水平治理	规划审批	“多审合一”“多证合一”	《广州规划用地报批“多审合一、多证合一”实施办法》	政府规章, 修编
	全生命周期工程管理	建筑、道路、桥梁等工程管理	《广州全生命周期建筑工程管理办法》《全生命周期市政工程管理办法》等	政府规章, 新编

管制与监测评估预警三方面内容(表5)。在规划编制规程上, 应根据广州市“四级三类”国土空间规划体系深化细化形成《广州区级国土空间总体规划编制规程》《广州市集中建设地区详细规划编制规程》《广州市村庄规划编制规程》等系列地方标准; 在用途管制上, 要对城市“大三线”“小四线”等用途管制做出细化技术规定, 并根据地方需求制定产业区块线、生态廊道线等地方通用标准; 在监测评估预警上, 要根据广州市、区两级体检评估机制制定《广州城市体检评估与监测预警技术规程》。需要说明的是, 《公共服务设施用地标准》(GB 50442—2008) 原为通用标准, 但随着全要素管控体系的重新构建, 该类标准应转变为专用标准。

5.4 基于专项要素的专用标准体系构建

专用标准是地方标准的主体, 应立足山、水、林、田、湖、草与城乡发展要素的专项管控形成精细化标准体系。广州市国土空间规划构建了美丽国土空间格局、高质量发展、高品质生活和高水平治理4个主体板块内容, 并围绕这四个大板块构建涵盖28个专项要素的国土空间规划技术专用标准体系。专用标准多为非强制性内容, 所以可以以“指南”“指引”形式制定(表6)。

由于目前各部门已经出台了不同相关的法规规章与政策文件, 广州市国土空间规划技术专用标准需要与之充分对接, 并由专业部门共同参与制定。对各类自然资源要素应尽快新编或修订相关条例型技术法规, 夯实资源保护底线的法规基础; 对各类城乡发展型要素, 应逐步把原政府规章与部门规范性文件中的技术规范内容抽取出来并进行标准化, 以保障专项要素管控的系统性与持续性。

5.5 近期制定并实施的规范性文件

由于国土空间规划涉及的技术实践

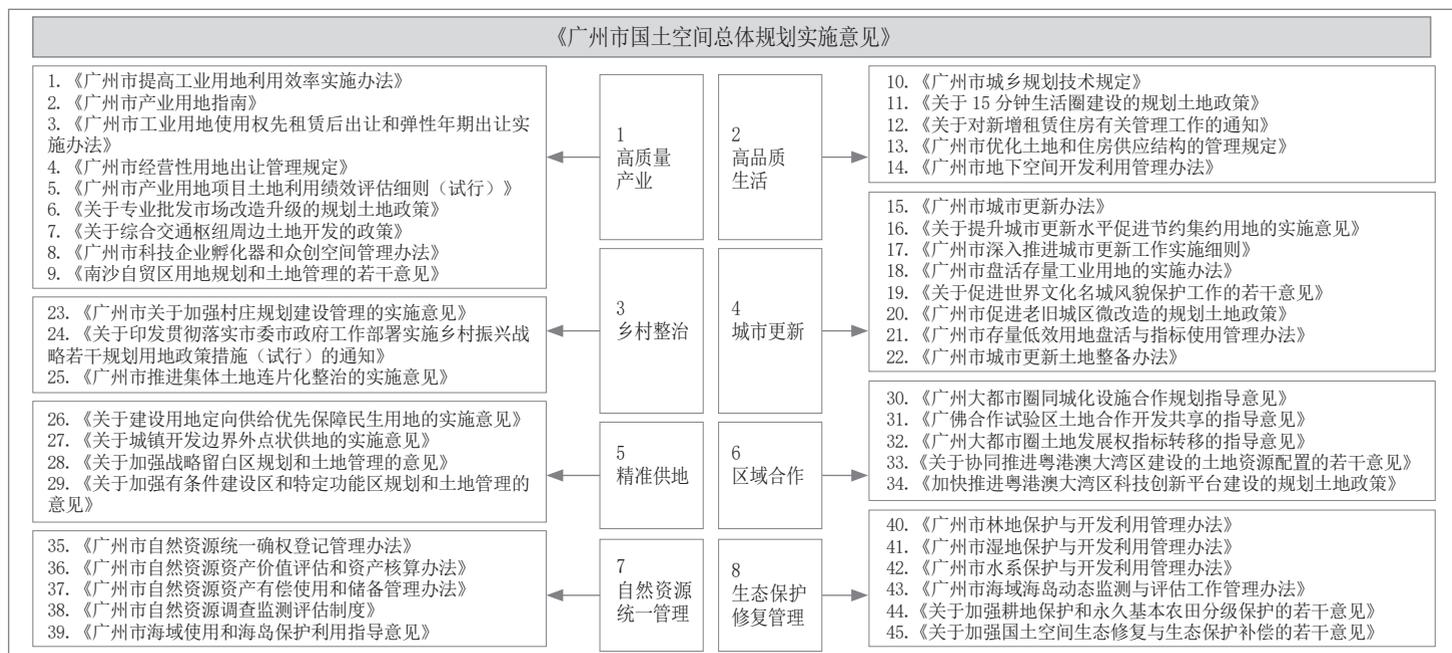


图6 近期制定并实施的国土空间规划规范性文件
资料来源：根据《广州市国土空间总体规划》成果报告绘制。

积累和标准转换需要较长一段时间，而广州市国土空间规划的实施管理迫在眉睫，需遵从从政策探索先行到技术标准固化再到规章制度建设的路径。近期可在地方性标准体系框架设计下，先行制定并实施一批规范性技术文件。目前，广州市已形成“1+8+45”的近期实施政策体系，包括以《广州市国土空间总体规划实施意见》为主体，涉及高质量产业、高品质生活、乡村整治、城市更新、精准供地、区域合作、自然资源统一管理、生态保护修复管理8个重点领域的45项相关政策文件（图6），对于其中所包含的技术规范性内容，应与计划制定的国土空间规划技术标准体系相衔接。

6 结语

规划编制审批体系、规划实施监督体系、规划法规政策体系和规划技术标准体系是国土空间规划体系“四梁八柱”的重要构成。规划技术标准体系重构是一个长期、艰巨和复杂的过程。国土空间规划要求规划技术标准体系既能实现“多规合一”下的全域全要素用途管制，

又能支撑新时代新理念下的城市发展新格局与精细化治理，因此如何在既有标准体系的基础上进行创新无疑是一个巨大挑战。

由于目前国家技术标准体系正在重构当中，地方各级国土空间规划又面临编制、审批、管理和监督等迫切需求，处理好这个时期地方标准体系与国家标准体系的关系尤为重要。各地在国土空间规划编制实践中，应因地制宜地做好规划技术标准体系与政策法规体系等相关制度建设的协同，完善全域空间的整体管控体系，促进实现空间治理体系和治理能力现代化。■

[注 释]

- ①《中华人民共和国标准化法》(2017年修订)第二条规定，标准包括国家标准、行业标准、地方标准和团体标准、企业标准。国家标准分为强制性标准、推荐性标准，行业标准、地方标准是推荐性标准。
- ②《自然资源标准化管理办法》第四条规定，自然资源标准分为国家标准、行业标准、地方标准、团体标准、企业标准。如因地方自然条件、资源禀赋特点，确需明确特殊技术要求的，省级自然资源行业主管部门可组织制定自然资源地方标准。

[参考文献]

- [1] 石楠, 刘剑. 建立基于要素与程序控制的规划技术标准体系[J]. 城市规划学刊, 2009(2): 1-9.
- [2] 汪越, 谭纵波, 高浩歌, 等. 我国城乡规划法规与标准体系的演变研究[C]//持续发展 理性规划——2017中国城市规划年会论文集, 2017.
- [3] 申文金, 邓玲. 土地资源标准体系构建研究[J]. 标准科学, 2019(5): 79-83.
- [4] 倪维秋. 中国土地资源标准体系的思考与重构[J]. 生态经济, 2017(10): 100-105.
- [5] 徐嘉勃, 王兴平, 张昭. 我国城乡规划法规标准体系建设及优化策略[J]. 规划师, 2015(12): 5-11.
- [6] 李滨勇, 王权明, 黄杰, 等. “多规合一”视角下海洋功能区划与土地利用总体规划的比较分析[J]. 海洋开发与管理, 2019(1): 3-8.
- [7] 金忠民, 凌莉, 陶英胜. 上海市国土空间规划技术标准体系梳理优化研究[J]. 上海城市规划, 2019(4): 39-44.
- [8] 广州市规划和自然资源局. 广州市国土空间总体规划综合报告[R]. 2021.

[收稿日期] 2021-03-05