

国土空间规划体系下详细规划再认识与改革方向

□ 胡海波, 曹华娟, 曹 阳

【摘要】在国土空间规划体系重构背景下,详细规划须适应“多规合一”、存量更新、民生保障和“多审合一”等新要求,其基本属性应体现规划与规则的结合、编制与管理的结合、空间与事权的结合。基于以上认识,文章提出详细规划应向分层体系化、分区差异化、分类精细化方向改革的建议。

【关键词】国土空间规划体系;详细规划;适应性改革

【文章编号】1006-0022(2021)17-0012-05 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】胡海波,曹华娟,曹阳.国土空间规划体系下详细规划再认识与改革方向[J].规划师,2021(17):12-16.

Rethinking and Reform Orientation of Detailed Planning in Territory Spatial Planning System/Hu Haibo, Cao Huajuan, Cao Yang

【Abstract】In the restructuring of territory spatial planning system, detailed planning shall adapt to new needs of “multi-plan integration”, stock area renewal, people’s livelihood security, integration of multiple inspections etc. Its basic attributes shall combine plan and regulation, compilation and management, space and power. In this regard, the paper proposes detailed planning shall be reformed from the following perspectives of hierarchical systematization, regional differentiation, and refined classification.

【Key words】Territory spatial planning system, Detailed planning, Adaptive reform

0 引言

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》(中发〔2019〕18号)发布,确立了国土空间规划“五级三类四体系”,这是适应生态文明建设、推进国家治理体系和治理能力现代化新要求的空间规划体系重构。总体规划、详细规划和相关专项规划之间存在着传导与衔接的关系,其中详细规划是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,是新一轮国土空间总体规划向下传导和

深化的必需工作。因此,作为目前开发建设法定依据的原城乡规划体系中的控制性详细规划(以下简称“控规”),有必要按照国土空间规划新体系构建下的新要求,进行适应性改革。

1 新体系构建下的新要求

1.1 适应“多规合一”的协调管控

自《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称《城乡规划法》)实施以来,全国各地积极推进城镇建设用地控规编制全覆盖,起到了规划许可依据的法定作用。

【作者简介】 胡海波,硕士,研究员级高级规划师,江苏省规划设计集团有限公司城市规划设计研究院总规划师。

曹华娟,正高级规划师,江苏省规划设计集团有限公司城市规划设计研究院副总规划师。

曹 阳,博士,规划师,现任职于江苏省规划设计集团有限公司城市规划设计研究院。

在“多规”并存的条件下,规划行政许可的效率不高,在某种程度上《城乡规划法》的效率和公平价值仍然没有得到应有的凸显^[1]。面临国土空间规划体系重构和机构调整,详细规划必须适应“多规合一”的要求,在原来控规的基础上,强化土地利用规划管控,研究土地开发中的资源属性、社会属性和经济属性,充分尊重土地权属;同时,详细规划还应进一步协调土地征收成片开发方案、城镇低效用地再开发、土地综合整治、林业与湿地等多个专项规划,解决矛盾冲突,融合“多规”优势,加强公共政策属性,提升规划行政许可效率。

1.2 适应存量更新的内涵发展

根据第七次人口普查,中国整体城镇化水平已经达到64%,在生态优先、资源节约和绿色低碳等发展理念指引下,城镇发展必将由“增量扩张”转向“存量优化”,与之相呼应,空间规划也应在注重“物质形态”优化的基础上更加注重“利益调配”的合理化。存量型地区普遍存在土地产权构成复杂、建设形式和使用用途多样化等现象,城市更新将面临不同主体之间的利益平衡问题,而原控规难以适应多元化的利益需求^[2]。存量更新背景下的详细规划需要理清管理部门、产权人等不同主体的管控要点,平衡公共利益和权利主体利益,促进老旧小区更新提升、新城新区高质量发展。

1.3 适应民生保障的空间治理

随着社会结构日趋复杂化、规划价值观不断转变,在“以人民为中心”的城市发展观指引下,规划应更加关注不同社会群体的多元需求,更加关注宜居生活空间的构建,更加关注全体城市居民生活质量的提升。原控规主要关注的内容围绕开发量、公共安全等基本需求展开,缺乏对环境品质的有效管理,更无法有效地塑造空间品质和特色^[3,4]。国土空间规划体系下的详细规划应以“人

的需求”为基本出发点,加强公共资源精准配置、公共安全有效保障、公共环境品质提升,适应不同群体协商式治理模式需求,构建健康安全的民生保障体系。

1.4 适应“多审合一”的管理提效

与构建“多规合一”的国土空间规划编制体系同步,自然资源部集中推进规划许可和用地审批改革,强调“多审合一”“多证合一”,旨在对城乡建设项目审批制度实施全流程、全覆盖改革,基本形成统一的审批流程、统一的数据信息平台、统一的审批管理体系和统一的监管方式。详细规划作为城乡建设项目规划许可的法定依据,编制内容应满足不同环节的审批需求,进一步明晰强制性和引导性控制要求,并能有效地将各种数据汇至“一张图”信息平台,保障信息联动,提高审批管理的效率。

2 对详细规划的再认识

2.1 规划与规则的结合

2.1.1 规划与规则的辩证关系

有学者提出“规划和规则对各类行为都具有指导作用,而两者不同点在于指导方式的差异”“规划具有未来导向性”“规则具有普遍约束性”^[5]。其实规划和规则不是截然孤立的两种指导方式,而是互相关联的辩证统一关系。规划是面向长远的发展计划和一种可能但未必最优的方案,需要制定系统的规则来保证规划的有效执行,因此规划是规则制定要实现的目标,规则是保障规划实现的举措,现实则是按规则执行规划的结果。

2.1.2 详细规划应兼具规划与规则的双重属性

传统控规重规划、轻规则,表达的是规划期末“蓝图”式的建设结果,采用的是静态化、唯一可能的管控方式。虽然有的控规对建设时序有引导,部分指标也采用了弹性控制,但是与经济社会发展建设和城市建设的复杂性相比,依然

缺乏有效的动态应对措施,导致控规频繁调整成为普遍现象,也造成规划的权威性不够而广为社会诟病。国土空间规划体系下的详细规划应兼具规划与规则的双重属性,用规划表达可能的建设结果,包括土地使用功能、开发强度和设施配置等相对合理的方案;用规则表达管控措施,概括或抽象出方案的内在核心控制要素,使多种方案的灵活实施成为可能。在深化落实国土空间总体规划内容的同时,结合现状发展基础和建设管理的责权关系,制定符合地方发展需求、可操作的管控内容,保障规划的有效实施。

2.2 编制与管理的结合

2.2.1 编制与管理的互动关系

规划管理是一项行政工作,是依法依规组织规划编制、执行规划成果、开展规划调整的过程。规划编制是一项技术工作,以当下的管理需求结合城市发展规律谋划目标、定位、用途和指标等,制定未来管理的依据。两者目标一致,表现不同、互为支撑,即管理给编制提要求,编制为管理定规则。两者一旦脱节,则编制缺方向引导,管理无规则可依。

2.2.2 详细规划应是“编管协同”的产物

传统控规重技术、轻管理,成果的技术属性强于政策属性,无法更好地从城市管理角度考虑公共利益,对城市发展的决策过于理论化,难以统筹兼顾规划编制的科学性与规划管理的灵活性及可实施性,从而导致规划编制与管理的脱节^[6-7],造成许多地方出现控规“编而不批”“编而不用”的现象。国土空间规划体系下的详细规划应是“编管协同”的产物,作为管理的法定依据,详细规划应具备足够的严肃性,因此其编制过程需走出简单的标准规范约束下的方案制订,走近规划实施过程中的主要使用者和受规划调节影响的权益主体人,充分了解需求、探讨实施路径、平衡多元权益、适应管理需求,同时也应改革

维护程序以应对复杂多变的城市建设发展情况。

2.3 空间与事权的结合

2.3.1 空间与事权的匹配关系

保障公共利益是空间规划的根本使命，其在规划中的体现方式之一是公共服务功能的配置。以空间为基础的公共服务功能配置主要考虑的是公共服务设施规模与人口规模的匹配关系，以及公共服务设施布点与服务半径的协调关系，其前提是各类公共服务设施可以无门槛地均等使用。现实生活中，各级各类公共服务设施的建设、运营与各级政府的事权紧密关联，通常有较强的行政辖区属性，存在有门槛的差别使用限制，如学校之于学区，行政服务之于行政管辖范围。两者一旦失配，就有可能导致貌似合理的公共服务设施配置与布局方案，在实际使用中无法给使用者提供便利的服务。要解决这一问题，既要寄希望于政府治理水平的提升，用新的管理方式打破更多的服务壁垒，也需要在规划时充分考虑空间与事权的匹配，以减少可能出现的矛盾。

2.3.2 详细规划应是尊重事权的空间管控

传统控规重功能空间、轻事权治理，管控单元往往按功能以自然地理界线、线性交通设施和开发建设功能等空间要素进行划分，与地方实际管理辖区不吻合，可能导致跨行政区的单元在建设中出现失控现象^[8-9]，造成设施配置的缺失或重复。国土空间规划体系下的详细规划应是尊重事权的空间管控，需要综合考虑公共服务的管控、开发利益的平衡和市场服务的引导，其中公共服务设施的配置应充分结合区、街道、社区的权利与责任，经营性用地的配置应充分考虑不同实施主体的成本与收益关系，而市场服务设施的配置则应以人口分布与交通可达为基本原则，合理划分管控单元，在规划和实施之间划定空间与事权

匹配的权利边界，既明确行政实施主体的功能配套责任和用地开发收益，也兼顾功能设施的合理服务范围。

3 详细规划改革方向思考

3.1 分层体系化

3.1.1 分层管控，明晰事权

多年来，各地在控规编制实践中采用了分单元、分街区、分街坊、分地块的多层级空间划分方式，其主要作用在于实现控规编制组织的全覆盖、不重叠、不交叉，但多数情况下依然是遵循一个规划、一次编制、一步到地块的技术逻辑，并未实现真正意义上的分层编制、分层管控，尚未建立起从城市整体发展意图到单个地块开发控制的有效传导、各司其职的层级体系。此外，空间划分大多以空间要素为主导，与行政事权的匹配度不高，导致管控职责不清晰，难以保障规划的有效落地。

近年来，北京、上海在国土空间规划体系构建中，十分注重落实“一级政府、一级规划、一级事权”的理念，并形成了与之相匹配的空间层级体系。北京在分区规划之下构建了“街区指引—街区控规—地块实施方案”三级传导的详细规划层级体系，其中街区指引重在将分区规划意图分解至街道，街区控规则进一步细分至社区，地块实施方案在深化研究的基础上明确地块管控要求，实现了不同层级规划之间的有序传导。上海在总体规划和详细规划之间增加了单元规划层次，通过“单元规划—街区控规”分层传递管控要求，主城区内的单元规划以区的行政管辖范围为编制范围，街区控规则尽可能结合街道范围编制。两地改革的共同之处在于均建立了分层编制、分层管控的体系，在空间上层层相扣，实现从城市整体到单个地块的逐层分解落实，同时注重空间边界与区、街道、社区行政界线结合，逐级落实责任，均衡利益调配。

鉴于北京、上海这样的超大城市有其特殊性和复杂性，对面广量大的中小城市，本文建议保持“总体规划—详细规划”层级不变，将详细规划分为单元和街坊两个层次编制。在县级国土空间总体规划或设区市分区规划中，原则上对应于不同街道将城镇开发边界范围划分为不同单元，通过功能定位、发展规模、设施配套、城市控制线和景观风貌等方面的控制引导要求将总体规划/分区规划意图分解落实至各单元。单元层次详细规划要严格落实总体规划/分区规划分解至本单元的相关要求，据此形成接近原控规深度的用地布局方案，原则上对应于社区将本单元划分为若干街坊，此用地布局方案的主要作用并非作为规划许可的直接依据，而是作为划分街坊、分解管控要求的参考依据。街坊层次详细规划的主要任务则是将管控要求落实到具体地块，作为城市建设项目规划许可的直接依据，为此街坊层次详细规划应加强用地策划、整体交通影响分析等工作，切实增强详细规划的适用性。如此，通过分层编制和管控体系的构建，有利于自上而下有效传导落实顶层设计意图，有利于建立空间事权的匹配关系，明晰责任边界，保障规划实施。

3.1.2 刚弹兼顾，编管结合

详细规划分为单元和街坊两个层次后，其管控内容、管控方式之间需各司其职、体现差异，保证上下传导反馈的顺畅衔接，实现刚性弹性的有机结合。单元层次详细规划更突出规则属性，刚性管控街坊的各类功能比例结构、开发规模和配套设施数量等，进一步收紧总体规划/分区规划传导下来的弹性边界，通过此层次规划形成的用地布局方案可作为规划方案的一种，配合通则性管控要求实施弹性管控。街坊层次详细规划更突出规划属性，结合当前的开发建设需求深入研究规划方案，并明确各地块的具体控制指标和必要控制要素。

两个层次详细规划的编制管理方式

也需体现差异性。单元层次详细规划应在总体规划 / 分区规划指导下及早实现城镇开发边界内全覆盖,在依法批准后报相应机关备案,并纳入国土空间规划“一张图”系统,作为土地督察的依据之一,其修改应严格参照控规修改程序。街坊层次详细规划可结合近期建设规划、年度建设计划和重大项目落地需求等适时编制,由城市政府批准实施,其修改可以执行简易程序,由市政府同意或授权自然资源管理部门批准。分层编制详细规划,不仅有利于管控内容的刚弹兼顾,增强规划的适应性,也有利于编管结合,提高管理效率(表1)。

3.2 分区差别化

从功能区可将城镇建设用地分为重点发展区和一般地区,从开发程度可将其分为新建地区和更新地区,此外城镇中可能存在风景名胜、历史文化保护区等特殊功能区,详细规划编制应从城市整体发展调控的视角,依据近、远期建设发展战略及经济社会发展需求,根据地区特征差异关注编制内容、方法的差异,实现空间的人性化、便利化,引导城镇土地开发的良性运转。

3.2.1 重点发展区和一般地区

重点发展区主要包括城镇公共中心、交通枢纽、特色风貌区、重要街道和滨水空间等功能复合、公共性较强的地区。详细规划在严格落实总体规划强制性管控要求的基础上,应给予重点发展区更大的灵活性,以促进高效发展、提升公共活力和彰显空间特色为目标,鼓励功能混合开发,统筹地上地下空间,优化空间景观品质。相较于重点发展区,一般地区在管控内容上应重点加强与城市设计的衔接,从公共空间控制、建筑形态控制和环境设施控制等方面来具体化城市设计的管控内容,必要时通过附加图则实现精细化管控,避免仅仅采用笼统的定性文字描述进行管控,也不建议针对具体地块进行判例式控制。定性文

表 1 详细规划分层管控主要内容一览

管控内容	总体规划 / 分区规划	单元层次详细规划	街坊层次详细规划
定性	明确单元功能定位	明确街坊主导属性,形成用地布局参考方案	明确地块用地性质
定量	明确单元开发总规模、人口容量、设施规模	明确街坊各类功能开发规模、居住(服务)人口、配套设施规模	明确地块控制指标
定位	引导单元内市、区级设施布局,控制结构性廊道	引导街坊内各类设施布局,控制各类廊道	明确设施位置,落实各类控制线
定环境	分解各单元城市设计引导要求	细化各街坊城市设计引导要求	落实城市设计要求

字描述使得意向性引导难以有效落实,判例式控制则容易受限于当时的设计思路而难以保证长远可实施性。

3.2.2 新建地区和更新地区

新建地区和更新地区除了开发建设程度的表象差异外,更本质的区别在于权利主体的不同,因此详细规划的编制思路和管控方式也须有所差别。

新建地区的初始权利主体相对单一,基本为政府,详细规划发挥着重新赋权的规则作用,当转化为许可条件后,可充分发挥市场主导作用,让各类主体通过公平竞争获取权益转让机会。新建地区受现状约束较少,可依据总体规划的传导要求及相关规范标准的约束条件形成详细规划方案,同时市场开发的不确定性也较大,详细规划在守住功能平衡底线、保障公共利益的前提下更应保持足够的弹性,比较不同开发模式、不同建设时序的经济可持续性,合理实现空间资源价值。

更新地区既有权利主体复杂多样,且往往存在功能欠缺、设施老化和环境欠佳等问题,详细规划一方面要弥补欠账,提高生活品质和优化生产环境;另一方面要发挥调整既有利益格局的作用,综合考虑损益平衡。更新地区详细规划编制过程中除了考虑政府和市场的双重作用,更应关注既有权利主体的意愿,加强公众参与,根据留、改、拆等不同更新方式,构建共商共治、合作开发和多方共赢的格局。规划方案应统筹政府责任与收益平衡的关系,避免因追求局

部小平衡而造成累加超负荷的状况,从街坊、单元乃至更大的范围协调平衡关系。此外,更新地区受现状制约较多,不同时期的建设执行着不同的标准,简单按当前的统一标准执行,可能存在虽然合规但既有权益受损,或者既有问题得到较大改善但依然难以完全合规等两难状况,因此在相关标准规范制订时应给更新地区留有必要的执行余地,在编制更新地区详细规划时通过协商一致的形式因地制宜地弹性执行相关标准规范,所以更新地区的详细规划方案不一定是完美的方案,但应是最优的综合平衡方案。

3.2.3 特殊功能区

城镇开发边界内的风景名胜、历史文化保护区等特殊功能区作为同一个空间单元,受到详细规划层次的专项规划和控规的双重覆盖,两类规划均为法定规划,受各自标准规范的约束,而两者又存在不一致之处,给地区发展和规划许可造成困扰。在国土空间规划体系下,按照“多规合一”的改革方向与要求,建议统一纳入详细规划,采用特别的管控方式满足多元的管理要求。比如,2021年3月自然资源部、国家文物局联合印发的《关于在国土空间规划编制和实施中加强历史文化遗产保护管理的指导意见》提出“有条件的地区可将历史文化街区保护规划与详细规划合并编制”,因此历史文化街区详细规划在满足详细规划基于用地深度的编制要求的基础上,还应按照历史文化街区保护规划

的要求,加强基于建筑深度的内容研究,实现用地、建筑的双重管控。比如,在风景名胜区分详细规划编制过程中需处理好风景名胜分区用地分类标准与国土空间规划用地分类标准的衔接关系,对同一地块赋予双重属性功能,满足各自的管控要求。总之,存在管理重叠、层次嵌套问题的特殊功能区,在详细规划编制中需统筹协调多方管控要求,明晰保护和开发内容。

3.3 分类精细化

3.3.1 经营性用地和公益性设施

在有限的空间范围内匹配好公共服务设施、基础设施等公益性设施和居住、商业、工业等经营性用地的关系是各层级国土空间规划的核心要义之一,更是详细规划的重要任务。公益性设施和经营性用地的关系犹如“池子”和“池中水”,公益性设施相当于“池子”,它的承载能力决定了经营性用地的规模,而经营性用地相当于“池中水”,当它的规模超出“池子”容量时,各种城市病就会显现出来。从总体规划、分区规划到单元层次详细规划、街坊层次详细规划,相当于将“池子”逐步划小,既要保证大的平衡,也要实现小的匹配。以学校为例,单元层次详细规划侧重于学校规模、数量与居住用地可能承载人口的协调,到了街坊层次的详细规划则应细化考虑单个学校学区范围内可承载的住宅开发适宜规模。

为保证城市的健康运转,在详细规划中对公益性设施应采用刚性方式控制其下限,而经营性用地则应按各个“池子”的承载力刚性控制其总量,对单个地块可以采取弹性控制方式,改变传统控规中对单个地块采用刚性控制而造成适应性不足、对“池子”总量缺乏刚性管控而造成频繁“溢出”的状况。以住宅开发规模为例,单元层次详细规划应严格执行上位规划分解至本单元的总量规定,同时进一步将其细化分解至街坊,并提出住宅地块开发强度的通则性规定,街坊层次详细规划通过对不同地块开发条件差异的细化分析,

结合近期建设意图,在严格控制总量不增加的前提下对各地块控制指标加以调节,既避免单地块调整的累积叠加而“溢出”,又避免简单分配而导致的弹性不足。

3.3.2 设施类型和控制要素

道路红线、城市绿线、城市蓝线、城市黄线、城市紫线等城市控制线和公共服务设施是详细规划中的重要控制内容,通常也作为强制性内容加以规定,按空间形态可以分为线状设施和块状设施,不同形态设施的控制要素存在差异,为保障实施的有效性,有必要根据控制要素的差异实施精细化管控。

线状设施由于空间贯通性要求高,其控制要素相对单一,主要包括位置和宽度,控制的强制性程度较高。块状设施呈散点分布,其控制要素则较为多样,主要包括规模、数量、位置和形态,控制的强制性程度呈现从高到低的特征。设施规模与服务能力相匹配,强制性程度最高,在不同空间层次中均应得到严格控制。设施数量应与适宜的服务范围、适宜的运营规模相适应,其强制性程度有所减弱,尤其是在城市更新地区,当数量与规模难以兼顾时,则宜以规模为先。设施位置一方面体现其可达性,另一方面因其属性差异而对周边地区产生或积极或消极的影响,邻避型设施的布局应尽可能降低其不利影响,因现实中落地的困难性而应提高其强制性程度;增值型设施的布局应最大化发挥其对周边用地的增值作用,在强制性程度上应充分考虑社会风险影响。设施形态重在满足其功能需求,要保证好用,可以结合具体设计做必要的调整优化,其强制性程度相对较弱。详细规划中应根据设施类型细化分析其控制要素,避免简单实行“一刀切”的强制性管控方式。

4 结语

为适应国土空间规划体系的重构,推进国家治理体系和治理能力现代化,

详细规划有必要在传统控规的基础上进行适应性改革。基于对详细规划基本属性和作用机制的重新认识,本文提出分层体系化、分区差异化、分类精细化的改革建议。当前正处于国土空间总体规划全面开展、全力推进的阶段,国土空间规划体系下的详细规划实践还相对较少,鉴于不同规模、不同发展阶段的城镇面临的问题存在较大差异,不同技术力量、不同管理方式的城镇对详细规划的要求也存在较大差异,本文提出的详细规划改革方向还有待实践的进一步检验。

[参考文献]

- [1] 叶强,栗梦悦. 应然与实然:《城乡规划法》立法的改进与完善[J]. 规划师, 2017(3): 43-48.
- [2] 邹兵. 增量规划向存量规划转型:理论解析与实践应对[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 12-19.
- [3] 张浩. 城市规划与土地规划统筹发展研究[J]. 中外企业家, 2020(19): 251.
- [4] 荆玉平. “多规合一”空间规划冲突检测方法与实践应对[J]. 城市勘测, 2020(3): 24-26.
- [5] 黄明华,赵阳,高靖葆,等. 规划与规则——对控制性详细规划发展方向的探讨[J]. 城市规划, 2020(11): 52-57, 87.
- [6] 徐耀宽,刘楚君. “一张蓝图干到底”之下控规编制与管理的对策——以广州为例[J]. 中外建筑, 2018(6): 68-70.
- [7] 龚毅,段宁. 当前控规编制与实施管理的反思——以长沙市控制性详细规划评估工作为例[C]// 规划创新——2010中国城市规划年会论文集, 2010.
- [8] 张艳芳,刘治彦. 国家治理现代化视角下构建空间规划体系的着力点[J]. 城乡规划, 2018(5): 21-26.
- [9] 胡耀文. “多规合一”实践中的生态探索[J]. 景观设计学, 2016(5): 38-45.

[收稿日期] 2021-07-29