

杭州市级国土空间规划传导体系的构建

□ 潘蓉, 杨毅栋, 朱良

[摘要] 当前, 全国“五级三类”的国土空间规划体系已初步成形, 但超大、特大城市由于其规划的综合性和复杂性远超过于中小城市, 急需在市级层面建立完善的规划传导体系。许多超大、特大城市基于各自的实践已初步构建了市级国土空间规划传导体系, 但杭州市由于更多样的地区类型和更复杂的管理体制, 不宜套用其他城市的传导模式, 而应探索适宜本地的国土空间规划传导体系。文章基于杭州市的实践, 探索构建了适用于杭州市的“市级—区县—镇街”纵向传导及“总体规划—专项规划—详细规划”横向协同体系, 并提出相关建议, 以期为杭州市级国土空间总体规划的传导与落地路径提供借鉴。

[关键词] 国土空间规划; 传导体系; 杭州市

[文章编号] 1006-0022(2022)09-0066-05 **[中图分类号]** TU981 **[文献标识码]** B

[引文格式] 潘蓉, 杨毅栋, 朱良. 杭州市级国土空间规划传导体系的构建 [J]. 规划师, 2022(9): 66-70.

Establishing the Transmission System of Territorial Space Planning, Hangzhou/Pan Rong, Yang Yidong, Zhu Liang

[Abstract] At present, the territorial space planning system with “five levels and three kinds” has come into being nationwide, yet metropolises need to build a complete planning transmission system due to their comprehensiveness and complexity. As a large city with diverse regions and complex governance systems, Hangzhou shall study its own characters and build a suitable territorial space planning transmission system apart from other metropolises. Based on the practice and exploration of Hangzhou city, the paper establishes a “city, district, town” vertical planning transmission system and a “master plan, special plan, detailed plan” horizontal coordination system with relevant suggestions, to provide reference for the transmission and implementation of territorial space planning in Hangzhou.

[Key words] Territorial space planning, Transmission system, Hangzhou

0 引言

新中国成立初期, 由于城市建成区面积较小, 城市总体规划 (以下简称“总规”) 的意图能够较好地传递至详细规划 (以下简称“详规”), 指导城市建设和管理。然而, 随着城镇化不断推进, 城市规模不断扩张, 城市系统不断复杂化, 城市总规的目的和手段也发生了变化。例如, 杭州市自 1951 年以来共编制了五轮城市总规, 第一版杭州市城市总规如今看起来更像是“片区级城市设计”, 带有明显的几何构图感,

随着城镇化进程的不断推进, 杭州城市总规范围从不足 100 km² 扩大到了 16 850 km², 规划人口从 70 万增长到了 745 万。杭州市城市总规图纸也从最初的具有明显几何构图感的“城市设计图”转变为“规划布局图”。2018 年机构改革后, 国家出台了《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》(以下简称《若干意见》), 建立了“五级三类”的国土空间规划体系, 整合了原城乡规划、土地利用规划等空间类规划, 市级国土空间总规的核心任务也从城乡规划时期的“指导城市发展建设”转变为“全

[作者简介] 潘蓉, 硕士, 高级工程师, 注册城乡规划师, 杭州市规划设计研究院副院长。

杨毅栋, 通讯作者, 教授级高级工程师, 注册城乡规划师, 杭州市规划设计研究院院长。

朱良, 硕士, 工程师, 注册城乡规划师, 现任职于杭州市规划设计研究院规划研究中心。

域国土空间用地管控”。但整合后的国土空间规划体系在实施传导方面仍存在诸多问题,需要地方根据实际开展新的探索(表1)。

近年来,随着各大城市进行国土空间规划的编制实践^[1-2],关于国土空间规划传导体系的研究也日益增多,主要内容包国土空间规划传导层级、传导手段、传导要素、传导机制等^[3-7]。例如,占焕然提出在国土空间规划背景下,南京市应建立“总规—分区规划—详规”三个纵向层级,并将区级和街镇级国土空间规划纳入分区规划^[5];谭宇文等人以佛山市为例,构建了“结构—分区—单元”逐级细化的传导路径^[8];祝文明等人探索了国土空间规划的核心指标传导体系,提出三类管控指标,形成了“阶段式深化指标精度、联动式生成指标结果、激励式监督指标实施”的传导模式^[9];袁源等人着眼于国土空间规划体系中的村庄规划,探索了各级各类空间规划衔接的具体要求^[10]。

当前北京、上海、广州、深圳、武汉、南京^[11-14]等超大、特大城市都初步构建了市级国土空间规划传导体系,杭州市也正在加快建构市级国土空间规划传导体系。杭州市作为浙江省省会城市,管辖地区既包括国际化的都市,又包括广袤的乡村;既有旧城区,又有撤市设区后的新城区,同时还保留有三个县(市),

而且在浙江省“省管县”的特殊管理体制下,面临着更加复杂的规划传导问题。因此,杭州市国土空间规划实践能为我国其他城市提供借鉴价值。

1 新时期杭州国土空间规划面临的问题

杭州市国土空间规划整合了城乡规划、土地利用总规等空间规划,实现了“多规合一”,但其规划传导的体系、层级、内容、手段尚不明确,需要根据地方实际情况开展新的探索。

1.1 各级规划间的层级传导体系尚不健全

由于国土空间规划编制时间紧、任务重,杭州市级、县级、镇级三级总规处于同步编制状态,规划内容和深度趋同。除开发边界、新增建设用地指标、稳定耕地指标等刚性指标实现了层层传导、上下贯通之外,市级总规中关于目标定位、空间结构、规模容量、公共服务、公园绿地、市政交通等各项内容的层级传导路径尚未建立。尤其是在浙江省“省管县”体制下,萧山区、余杭区等区的区政府本身具有较强的行政自主权,市级总规、区县规划的事权边界有待进一步明确。因此,杭州市需要界定各级政

府规划事权及各级规划编制深度,按照“管什么批什么”“批什么编什么”的原则,分层分级明确刚性管控要求和刚性传导要求。

1.2 总规到详规的传导路径尚不明确

《若干意见》明确了乡村地区的规划传导路径,即市级总规—县级总规—乡镇级总规—村庄规划,但中心城区的规划传导路径却并不明确^[15]。对于中小城市而言,市区或中心城区面积不大,市级总规可以直接指导城区控制性详细规划(以下简称“控规”)编制。但对于北京、上海、广州、深圳等超大、特大城市而言,市区或中心城区的面积很大,市级总规很难对几百个控规单元分别制定单元导则实现直接传导,因此这些超大、特大城市均编制了分区规划等中间层次规划。

杭州市下辖上城、拱墅、西湖、滨江、萧山、余杭、临平、钱塘、富阳、临安十区,市区面积为8254 km²,中心城区(主城区)面积约为1000 km²。在浙江省“省管县”体制下,萧山、余杭、富阳、临安等区在“撤市设区”后仍具有独立的财政权,市级总规必须尊重各区政府发展意图与诉求,因而很难直接制定每个控规单元的各项功能和指标。目前,杭州市外围六区(即萧山区、余杭区、临平区、钱塘区、富阳区、临安区)正在编制分区规划,核心

表1 杭州市历轮城市总规对比

| | 第一轮城市总规 | 第二轮城市总规 | 第三轮城市总规 | 第四轮城市总规 | 第五轮城市总规 |
|--------|--|---|--|--|--|
| 规划期限 | 1951~1957年 | 1958~1973年 | 1978~2000年 | 1996~2010年 | 2001~2020年 |
| 规划范围 | 包括西湖风景区及原有城区部分,面积为99.3 km ² | 新增余杭区、萧山区、富阳区部分地区,面积约为973 km ² | — | 杭州市行政区划调整,设立萧山区、余杭区,规划范围扩大至3068 km ² | 杭州市域行政管辖范围,含8区和5县(市),面积为16596 km ² |
| 人口规模 | 70万 | 市区人口控制在80万以下 | 市区人口为120万 | 城市人口为198万~208万 | 规划区常住人口约为745万,其中中心城区人口控制在405万 |
| 建设用地规模 | 按人均用地核定,规划范围为50.3 km ² | 约70 km ² | 市区建成区面积约为139 km ² ,其中西湖风景区面积为49 km ² | 杭州市区面积为682.85 km ² ,萧山区、余杭区、富阳区相关用地面积为207 km ² | 规划区城乡建设用地面积为1119 km ² ,中心城区城乡建设项目面积为430 km ² |

表 2 相关城市中间层次规划名称与空间尺度

| 城市 | 传导层级 | 中间层次规划名称 | 中间层次规划尺度 |
|----|-----------------------|----------|--|
| 广州 | 总规—片区规划—控规 | 片区规划 | 约 100 km ² |
| 北京 | 总规—分区规划—街区层面控规—控规实施方案 | 街区层面控规 | 约 100 km ² |
| 上海 | 总规—分区规划—单元控规 | 分区规划 | 8 ~ 60 km ² (中心城区) 300 ~ 1400 km ² (郊区) |
| 深圳 | 总规—分区规划—法定图则—规划实施方案 | 分区规划 | 100 ~ 200 km ² |

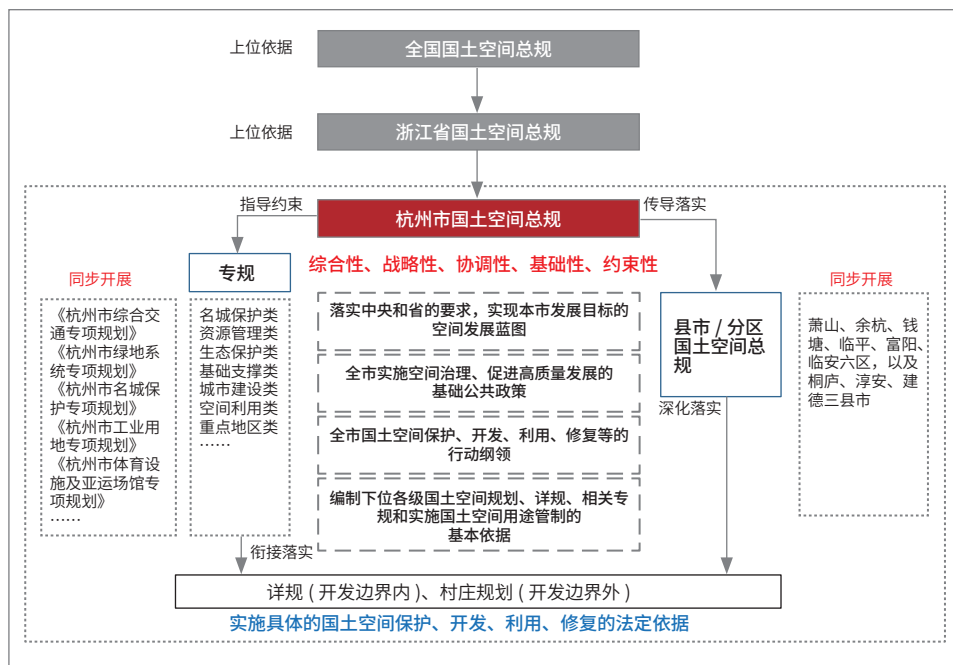


图 1 杭州市规划实施传导体系示意图

四区(即上城区、拱墅区、西湖区、滨江区)尚未编制分区规划。基于此,杭州市需要借鉴北京、上海、广州、深圳等超大、特大城市经验,明确编制分区规划或片区规划等中间层次规划,统一编制要求,并将该类规划作为市级总规到详规的衔接规划(表 2)。

1.3 全域覆盖的详规单元划分尚未完成

杭州市城乡规划时期完成的详规单元划分有待进一步优化调整。一方面,由于杭州市级政府没有对外围各区的控规权限进行统筹,市级总规的规划意图也并不能很好地传导至外围区县的控

规。另一方面,控规单元主要根据主干路网、功能板块进行划分,很少考虑街道边界和平台管委会管理边界,市级总规中关于建设用地、人口规模、开发强度等的各类管控要求也不能传递给街道和平台管理主体。当前在国土空间规划体系下,为了更好地衔接镇街、平台管理主体,也为了实现城镇单元、乡村单元全域覆盖,杭州市正在推进全域详规单元优化调整。但是城镇单元、乡村单元以及城乡交界处的单元划分原则有待进一步明确。同时,城镇单元与乡村单元分属杭州市规划和自然资源局的不同处室管理,需进一步探索城乡交接地区详规单元的规划编制、审批、管理路径。

2 杭州市构建国土空间规划传导体系的若干探索与思考

本文在“五级三类”国土空间规划的总体架构下,结合杭州市实际,构建了市级、县级、乡镇级三级以及总规、专项规划(以下简称“专规”)、详规三类的规划传导体系。开发边界内按照“市级总规—区县规划—控规”三级传导,开发边界外按照“市级总规—区县规划—乡村单元详规”三级传导(图 1)。

2.1 探索分区规划编制,建立“市级统筹、区县衔接、镇街落实”的纵向传导体系

本文按照“市级统筹、区县衔接、镇街落实”的思路,建立“市级总规—区县规划—详规”三层级的传导体系。

(1) 市级统筹。

在市级总规层面,规定总量规模、底线管控和空间结构,并对产业、生态、交通、公共服务、市政等专项内容做出统筹性安排;将战略指引、底线管控、空间布局与形态及专项指引等要求分解至各区县规划;划定市区范围内的详规单元,并明确城镇单元的主导功能或乡村单元类型。

(2) 区县衔接。

在区县规划层面,落实市级总规的各项刚性管控要求,完善产业、生态、交通、公共服务、市政等专项内容,并将相关指标分解至详规单元;制定街区划分方案,并明确街区单元的主导功能;制定控规单元指引,并明确相关要求。

(3) 镇街落实。

在详规层面,落实市级总规、区县规划的各项指标,并明确用地布局。详规单元主要分为城镇单元与乡村单元。其中,城镇单元充分衔接镇街、平台管理主体,边界按照主干路网、主导功能划分;乡村单元主要依据村庄边界,由若干村庄组合而成;在城乡交接地区的

单元,充分考虑平台管理边界进行统筹划定,在开发边界内的单元编制控规,在开发边界外的单元编制乡村规划。此外,探索整合乡镇级国土空间规划和详规,开发边界内按控规要求编制,开发边界外按村庄规划要求编制。

2.2 规范专规编制,建立“总规定底线、专规建体系、详规落地块”的横向协同体系

各类交通设施、市政设施、公共服务设施都需要专规进行统筹,但过去专规由于缺少统一的坐标、底图和平台,常常出现各类专规在详规层面相互“打架”的问题。因此,要规范专规编制,以完善市级总规、专规、详规的传导体系。

(1) 总规定底线。

市级总规负责定底线、定市级重大设施。专规编制应以市级总规为基础,通过整合各部门现状要素,以“三区”划定为载体,协调各部门空间管控要素,形成国土空间规划“一张图”,并将其作为专规现状评估、规划编制的基础。同时,专规编制完成后,相关管控要素成果应及时纳入国土空间规划“一张图”,并对“一张图”进行补充,从而实现各类专项要素的细化管理。

(2) 专规建体系。

专规负责构建体系,并确定各类设施的规模与布局。各类设施布局是从专规到详规传导的核心内容,传导手段分为实位控制和虚位控制两类:实位控制即“地块到地块”,区级及以上重大设施若有较明确的布局范围的,可在专规内直接明确地块边界,“一竿子插到底”,在详规层面对该范围进行细化落实;虚位控制即“点位到地块”,专规设施点位要明确到街区或乡村单元,具体地块在详规层面进行细化落实。

(3) 详规落地块。

详规负责将专规明确的设施布局落

实至具体地块。建议将专规对详规管理单元的所有要求集合在“详规编制任务书”中,并集中展示于“一张图”平台,便于在规划编制时查阅,同时也可作为技术审查要点。

2.3 建立标准化、网格化街区,完善控规编制管理体系

近年来,国内各城市正在积极探索建立标准网格化的管控制度,以提升空间治理能力。以深圳市为例,其逐步建立了全域覆盖的“标准单元”,尺度为 $1\sim 2\text{ km}^2$,各项公共服务设施都可以按照“标准单元”范围进行布局。杭州市可借鉴深圳市经验,建立统一标准的街区制度。街区结合主干路网、主导功能以及15分钟生活圈划定,尺度为 $1\sim 4\text{ km}^2$,以 1.5 km^2 为宜。同时,将街区作为规划、建设、管理的“基本细胞”和“基础网格”;制定街区划定方案,按照街区规划划定主导功能区。采取街区制度既能实现总规对控规用地布局的指导,又能避免出现总规与控规之间的图斑矛盾。

控规可按“单元—街区”两级进行编制。首先,以单元为范围编制单元控规,以街区为传导对象明确街区的整体开发强度、整体绿地率等指标,指标可在街区内平衡。其次,以街区为范围编制“街区实施方案”,制定出让地块或更新地块的用地性质、容积率、配套设施、公共空间、建筑高度等指标,并将其作为用地出让或用地更新的依据。最后,在满足整体管控要求的前提下,可以对街区内部地块之间的相关指标进行合理优化。

2.4 以数字化空间智治平台支撑规划实施传导与监督监测

利用市级空间智治平台,将规划需传导的内容以表格形式集中呈现在平台中,形成技术要点和规则,并作为下一层级的规划指引。采用上述方式既可以帮助规划编制团队直观、清晰地了解

所有上位规划对编制单元提出的编制要求,并更好地将每一层级的规划指标和意图传导至下一层级;又有助于审查部门明确审查单元的每一条审查要求,为审查部门提供便捷、快速、准确的途径。此外,还能够通过空间智治平台建立起市级政府对区县、市级部门两条路径的实施监督机制,完善监督结果对规划实施和规划编制的动态调整机制,形成闭环。

3 相关建议

3.1 在地方实践的基础上探索完善城市规划传导体系

目前北京、上海、广州、深圳、南京、杭州等城市都在积极探索编制分区规划,并将分区规划作为从总规到详规的衔接层。建议进一步建立适合超大、特大城市需要的规划传导体系,明确分区规划的地位,以及市级总规、县级总规、乡镇级总规等规划的编制深度要求,构建层级传导、逐级深化的规划体系。此外,应进一步界定国家与地方事权,按照“管什么批什么”的要求简化并明确市级总规的上报内容与要求。

3.2 转变规划思维模式,从地块规划转变为政策区规划

建议转变以地块为对象的规划思维模式,以政策区为规划对象,按照模块化思维编制规划。在市级总规层面完善详规单元划分方案,使详规单元全域覆盖、互不重叠,然后在分区规划和详规单元层面完善街区划分方案。将单元和街区作为基础网格,按照模块化思维叠加其他各类政策区。其中,中心城区、开发边界等政策区按照单元边界进行划定;主导功能区、学区等按照街区进行划定,从而真正实现对全域国土空间的管控,有利于将来各类政策区的规划编制与管理(图2)。

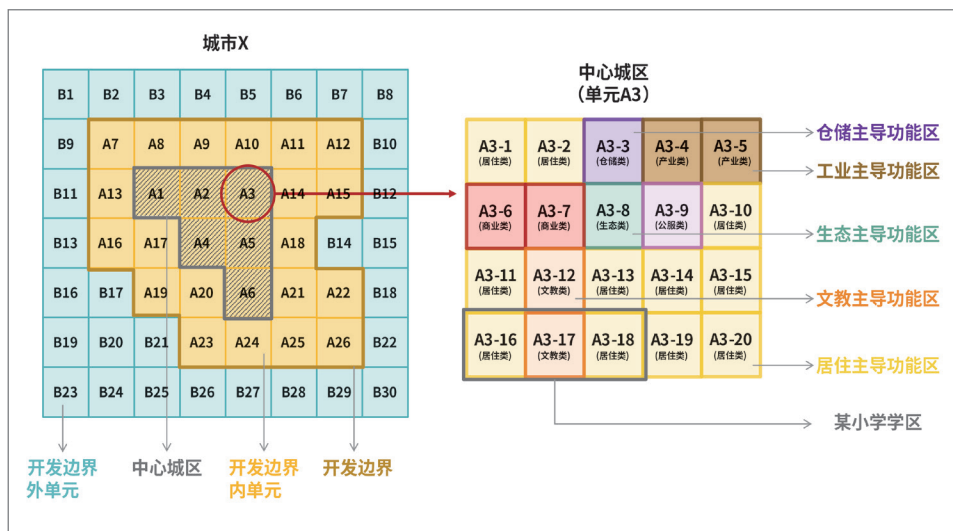


图2 政策区规划示意图

3.3 规划引领空间治理，按照详规单元调整镇街管理边界

在过去的二十年，许多城市外围的乡镇在快速城镇化过程中撤镇设街道、撤村建居，其中的街道边界继承了乡镇边界，不能适应城镇化地区的精细化空间治理要求。这些地区应衔接新一轮详规单元划分方案，结合主要干道、河流铁路、平台边界优化镇街行政区划，使规划编制和行政管理范围相协调，使国土空间规划中关于建设用地、人口规模、开发强度等各类管控要求能够传递至镇街、平台管理主体，从而推动国土空间治理体系和治理能力现代化。

4 结语

国家已明确“五级三类”的国土空间规划体系，但尚未明确具体的传导规则。超大、特大城市因其城市系统的复杂性和综合性远超中小城市，需要在国家已明确的体系基础上进行深化和细化。杭州市因其多样的地理情况及特殊的管理体制，面对着更加复杂的传导问题。本文基于杭州市实践，初步探索和完善了市级国土空间规划的传导体系，构建了“市级—区县—镇街”纵向传导和“总

规—专规—详规”横向协同体系，并提出了相关建议，为杭州市城市总规的传导落实提供了较为可行的路径。未来，应进一步探讨国土空间规划各层级需传导的内容与要素，并运用实际案例进行传导实践和反馈，以完善杭州市国土空间传导体系。

[参考文献]

- [1] 刘松龄，魏清泉，黄慧明. 国土空间规划体系下区域协调规划编制思考——以广州市为例[J]. 城市规划，2021(4): 33-40.
- [2] 邓伟骥，陈志成. 厦门国土空间规划体系构建实践与思考[J]. 规划师，2020(18): 45-51.
- [3] 赵宏鹏. 市级专项规划与国土空间总体规划的衔接探索[C]// 面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集(13 规划实施与管理)，2021.
- [4] 胡海波，唐小龙. 国土空间规划多元传导机制构建——基于南通地区多层次规划实践的探索[J]. 城乡规划，2021(增刊1): 38-48.
- [5] 占焕然. 国土空间规划背景下的南京市规划传导机制初探[C]// 面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集(13 规划实施与管理)，2021.
- [6] 毛蒋兴，黎云莉，陆西茜，等. 南宁市国土空间总体规划中主体功能区战略传导路径探索[J]. 规划师，2021(17): 30-37.

- [7] 祖健，艾东，郝晋珉，等. 基于控制权理论的国土空间用途管制传导机制研究——以昆明市规划实践为例[J]. 城市发展研究，2021(11): 23-30.
- [8] 谭宇文，李颖，陈昌勇. 佛山市国土空间规划传导策略[J]. 规划师，2021(6): 60-67.
- [9] 祝文明，李立峰. 县镇国土空间规划核心指标传导研究——以浏阳市国土空间总体规划为例[C]// 面向高质量发展的空间治理——2020中国城市规划年会论文集(20 总体规划)，2021.
- [10] 袁源，赵小风，赵雲泰，等. 国土空间规划体系下村庄规划编制的分级谋划与纵向传导研究[J]. 城市规划学刊，2020(6): 43-48.
- [11] 北京市人民政府网. 中共北京市委 北京市人民政府关于建立国土空间规划体系并监督实施的实施意见[EB/OL]. http://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202004/t20200420_1846657.html, 2020-04-20.
- [12] 徐毅松，熊健，范宇，等. 关于上海建立国土空间规划体系并监督实施的实践和思考[J]. 城市规划学刊，2020(3): 57-64.
- [13] 王妍芳，陈敦鹏. 深圳市法定图则改革初探——标准单元划定研究[C]// 面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集(17 详细规划)，2021.
- [14] 杨梦丽，官卫华，石靖. 全域管控 分层覆盖 联动传导——南京市级国土空间规划编审体系建构探索[C]// 面向高质量发展的空间治理——2020中国城市规划年会论文集(11 城乡治理与政策研究)，2021.
- [15] 陈川，徐宁，王朝宇，等. 市县国土空间总体规划与详细规划分层传导体系研究[J]. 规划师，2021(15): 75-81.

[收稿日期] 2022-06-05