

# 国土空间规划背景下详细规划高效实施路径探索

□ 王秀兴, 钟浩明, 李立峰

**【摘要】**在国土空间规划过渡期,探索详细规划高效实施路径具有重要的理论意义和现实意义。文章梳理了传统控规的瓶颈,解析了国土空间规划体系下详细规划编制的新要求,从质效、时效、绩效“三效”兼管的角度提出详细规划高效实施的路径,并以揭阳市滨海新区为例,探讨其“质效指引—时效优序—绩效调控”的详细规划高效实施经验,以期为过渡期详细规划的高效实施提供经验借鉴。

**【关键词】**国土空间规划;详细规划;实施路径;高效实施;揭阳市

**【文章编号】**1006-0022(2022)09-0088-08 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

**【引文格式】**王秀兴,钟浩明,李立峰.国土空间规划背景下详细规划高效实施路径探索[J].规划师,2022(9):88-95.

Exploration on the Efficient Implementation of Detailed Planning in the Context of Territorial Space Planning/  
Wang Xiuxing, Zhong Haoming, Li Lifeng

**【Abstract】**In the context of territorial space planning, it is of theoretical and practical significance to explore the efficient implementation path of detailed planning. By reviewing the bottleneck of traditional regulatory planning and analyzing the new requirements of territorial space planning, this paper explores the efficient implementation path of planning with quality, timeliness and performance management. Taking the Binhai New Area of Jieyang City as an example, the paper discusses its efficient implementation experience of "quality effectiveness guidance, time-efficiency priority, performance guarantee", and provides a reference for detailed planning in the transitional period.

**【Key words】**Territorial space planning, Detailed planning, Implementation path, Efficient implementation, Jieyang city

## 0 引言

国土空间规划是国家治理能力现代化的关键一环,健全国土空间开发保护制度,建立全国统一、责任清晰、科学高效的国土空间规划体系是空间治理体系化、治理能力现代化的重要环节<sup>[1]</sup>。国土空间规划融合了大部分涉及空间的传统规划,因此必须着眼于综合目标的协同,并在详细规划层面落地实施。目前,国土空间规划背景下的详细规划实施、管控路径尚待明确,传统控规的规划“惯性”仍然存在,因此面对国土空间规划的新要求、

地方项目落地的快诉求,需要探索详细规划在综合目标下的高效实施路径。高效不是简单的速度快、时间短,而是要统筹保护与发展、长期与近期、刚性与弹性、上位要求与下位诉求的关系,探索多目标、多内涵高效协同的实施路径。

目前,各级国土空间总体规划仍处于压茬推进的编制过程中,在总体规划逐步向审批阶段过渡的背景下,其批复实施后不同层级政府的管理事权边界及其与详细规划的传导体系仍有待研究<sup>[2]</sup>。在过渡期,如何高效实施详细规划,达成多目标的规划意图,值得

**【作者简介】**王秀兴,高级工程师,现任职于广州市城市规划勘测设计研究院规划设计三所。

钟浩明,助理工程师,现任职于广州市城市规划勘测设计研究院规划设计三所。

李立峰,工程师,现任职于广州市城市规划勘测设计研究院规划设计二所。

探索<sup>[3]</sup>。因此,本文结合揭阳市滨海新区系列规划实践,从质效、时效、绩效(“三效”)角度开展研究,探索新时期详细规划的高效实施路径,以期为其他城市提供借鉴。

## 1 传统控规的瓶颈

### 1.1 全域要素管控失效

传统控规中自然资源要素处于相对弱势地位<sup>[4]</sup>,随意占用情况普遍存在,虽然近年来规划界进行了“反规划”“先底后图”等生态反思,但是在传统控规中,生态用地仍以E类非建设用地存在,各类要素的量与界管控不足,对空间的系统性和连片性考虑相对较少<sup>[5]</sup>,导致众多非建设空间的自然资源存在管控失效的风险。

### 1.2 应对发展的不确定性不足

首先,随着“十四五”开局,宏观政策密集出台,新政策带来的项目设施落地具有较强的时效性,而传统控规偏向于蓝图式规划、静态管控规划,对底线要素重视不足,导致底线要素在项目选址阶段的优先序较弱,出现规划许可自由裁量空间过大的现象;其次,控规各单元地块由于现状本底、土地权属等条件的不同,承担的目标使命也不同,但“项目引导规划、规划跟跑项目”的现象突出,导致项目启动后的空间协调工作量大、难度高,造成选址难、落地难等问题。

### 1.3 后端精细化管控有待深化

随着新增城市化用地开发的综合边际效益大幅降低,以往倡导以扩张性土地资产为主的循环链条难以为继<sup>[1]</sup>,因此盘活存量空间与精细化布局增量空间尤为重要。但传统控规规划末梢是规划图则,其对土地征收、储备及供应考虑不足,导致规划编制与实施管理衔接不

畅,土地供给与需求存在空间错位,造成有空间无指标、有指标无空间及有项目难供地等矛盾<sup>[6]</sup>。同时,由于对利益统筹考虑不充分,缺乏对归并土地权属、协调多方诉求和平衡增值收益等的考虑,产权主体、市场主体、行政管理者与市场参与者之间缺乏沟通协作,致使控规实施难度大。

## 2 国土空间规划体系下详细规划编制的新要求

### 2.1 全域要素的高质量管控

国土空间规划体系下各层级规划都强调全域全要素统筹,将“山水林田湖草沙”视为有机整体,从以“三调”为基础开展各类自然资源普查到明确规划用地分类标准,均强调全域全要素整合。规划管制范围也应随之适应性覆盖广大农村和非建设区的全域国土空间,并对各类资源配置做出科学合理的实施性安排<sup>[7-8]</sup>。因此,应统筹建设空间与非建设空间,重视底线管控与要素指引,转被动管控为主动保护,进一步推动详细规划对各类国土空间的全覆盖,明确生态保护范围与要求,并与城市建设管理衔接,营造人与自然和谐共生、高质量发展的城市空间。

### 2.2 多元联动的高效率实施

国土空间规划体系强调“上下传导、横向联动”,对实施和监管更为重视,强调下级规划服从上级规划,专项规划和详细规划服从总体规划,同时下级规划对上级规划也有相应的互动与反馈。

“上下传导、横向联动”是实现规划高效实施的重要技术抓手。详细规划应严格落实总体规划明确的各类规划要求,并根据城市重大发展战略合理安排空间资源的投放和利用<sup>[1]</sup>。因此,在详细规划中需落实上位规划的约束性指标与底线管控要求,结合规划实施评估等工作

将下位需求反馈给上位规划,并进一步采取分层次编制的方法,引导城市空间资源的投放,保障各类建设需求落地。

## 2.3 精准落地的高精度布局

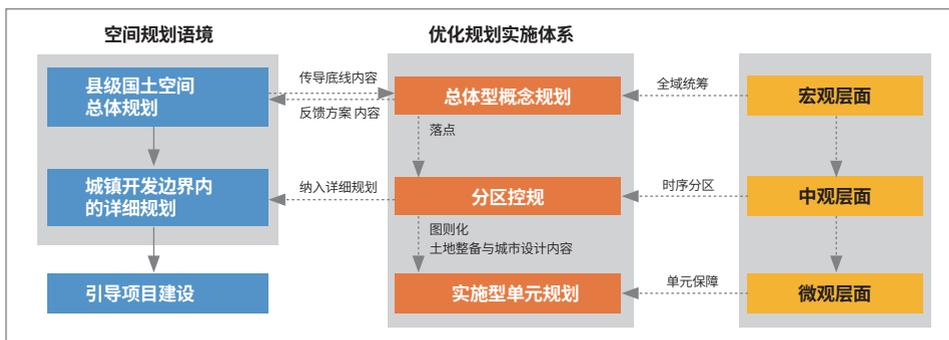
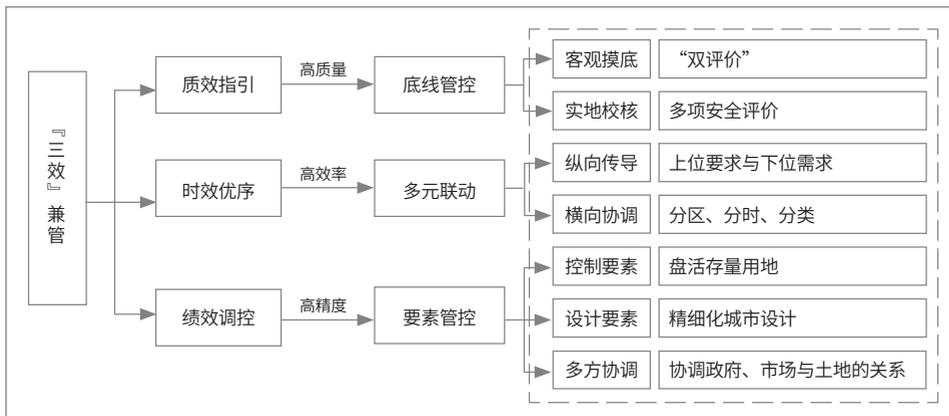
建立具有地方特色的规划编制体系,是新时期实现项目精准落地的重要保障。在规划编制布局中,应积极探索详细规划从技术规划转向公共政策的路径,通过空间统筹与实施统筹相结合的方式,保障详细规划的普遍性与实施性。在详细规划中,应充分摸清土地的历史遗留问题,并通过土地整备在空间统筹中对各类低效用地进行整合,通过空间资源调配展开科学布局,在实施统筹中通过刚性规则与弹性调控协同相结合,从实际需求出发,平衡单元地块中的公共利益与市场效益,从而推动项目精准落地。

## 3 国土空间规划过渡期详细规划高效实施的思路:“三效”兼管

在国土空间规划过渡期,如何实现详细规划的高效实施以达成多目标的规划意图,对地方抓住机遇,保障项目快速、精准落地具有重大意义。高效的实施路径可以分为质效、时效、绩效3个维度,其中质效强调对发展底线的管控,时效强调对全域要素的整合,绩效强调对要素的精准管控(图1)。本文从质效指引、时效优序、绩效调控3个层面探索国土空间规划过渡期详细规划的实施路径,以期能高质量、高效率、高精度地指导详细规划落地。

### 3.1 质效指引:强化全域管控,探索“双评价+X”的底线管控模式

在国土空间规划背景下,重视底线管控是引导高质量发展的基本前提,应将“双评价”贯穿于规划全过程,并结合地方实际情况增加特色性的底线管控维度,进行适地性的考量,如不得侵占永久基



本农田、生态保护红线，不得开发建设生态敏感区，对于滨海地区应打破传统“重陆轻海”的习惯思维，强化陆海统筹的完整性和系统性；针对易燃易爆、有毒、放射性等园区的建设，必须正确处理安全生产问题，在进行充分评估的基础上，实行空间上的隔离和避让，防患于未然，将管控范围纳入底线管控。可见，在质效指引方面，应建立适地性的评价体系，探索“双评价+X”的底线管控模式，确保详细规划顺承上位要求，落实底线管控目标。

### 3.2 时效优序：精准匹配要素分区与发展机遇，实施差异化引导

传统控规调规程序繁复，在规划过渡期的时代背景下，往往容易出现项目建设滞后的情况，且面对复杂的社会需求，逐渐暴露出规划管理的问题<sup>[9]</sup>。因此，应采用纵向传导与横向协调相结合的方式。首先，在纵向传导中明确地方管控

要求，在制定目标战略和空间方案时形成上下反馈机制，细化分解上位规划确定的发展目标、空间格局和用地布局，将各类空间管控措施落实到具体边界及实施要求上，保障总体规划的高约束性向详细规划有效传导，推动规划更加高效地实施落地。其次，在横向协调中明确各单元的规划重点与规划时序，按照轻重缓急综合考虑资源约束、产业投资、土地节约集约等政策，按照用地类型进行空间分区，依托地方需求落实项目时序，并进行项目分类，根据各单元的本底条件与目标使命，统筹协调其内部各类空间的需求和矛盾，对单元实施差异化引导。

### 3.3 绩效调控：推行实施单元管控，精准协调设计要素与管控要素

在存量规划时代，应正视存量地区复杂的空间关系，结合土地开发条件和建设项目计划，开展要素管控，聚焦重点，

精准发力<sup>[10]</sup>。应采用实施单元管控的方式，实现单元要素的空间统筹与规划实施统筹。在空间统筹中，首先是用地统筹，将历史遗留问题图纸化，排查社区生活圈的设施短板，开展再利用潜力评估，将“历史账”“设施账”“经济账”叠加形成“一张图”，指导实施单元划分，形成分类、分区、分时的实施单元计划；其次，兼顾土地开发权和城市公共利益，充分协调多方主体的利益需求，展开全过程实施统筹；最后，采用刚弹结合的实施模式，将管控刚性与实施弹性相结合，考虑未来城市发展的不确定性，充分运用地块边界的可调节性与指标的浮动性，实现资源的高效配置。

## 4 揭阳市滨海新区详细规划实践

在国土空间规划过渡期，探索详细规划高效实施的路径可以帮助地方抓住发展机遇，大幅减少规划修编，提高规划效率。揭阳市作为粤东西北后发地区，一直以来城市规划建设较为粗放，存在底子薄、产城乱、项目多、统筹弱等问题，发展面临巨大挑战。本文选取揭阳市滨海新区作为研究对象，原因如下：一是滨海新区“一城两园”是国家级临海产业重要集聚区，肩负着落实国家能源安全新战略、构建世界级沿海石化产业带的重要使命，其详细规划的编制也面临更高的质效要求；二是作为区域新发展极示范区、政企合作共享发展试验区及滨海产城融合绿色发展实践区，滨海新区的发展时间紧、任务重，亟需通过系统性规划整合，落实重大项目，实现二次腾飞；三是滨海新区早期规划建设混乱，一直处于低效缓慢的发展状态，土地权属复杂、土地利用低效等问题突出，加之区域内部山、水、城、田、海要素众多，导致项目精准落地困难，因此挖潜存量土地和提升用地效能成为城市发展的内在需求。

#### 4.1 构建“总体型概念规划+分区控规+实施型单元规划”的规划实施体系，强化过渡期规划的传导与反馈

在国土空间规划语境下，为了提高详细规划编制的效率，揭阳市滨海新区规划围绕核心问题和发展诉求，通过优化规划实施体系，从宏观层面的概念规划指引、中观层面的分区管控、微观层面的建设实施3个维度出发，统筹空间联系，完善功能布局，优化资源配置，科学推动项目落地。具体而言，通过“全域统筹+时序分区+单元保障”三位一体的技术路线，在宏观层面进行战略引领，明确发展目标，与县级国土空间总体规划进行有效的传导与反馈，加强空间刚性管控，合理配置空间资源；在中观层面分区制定实施管控策略，落实总体型概念规划的内容，并将分区控规纳入城镇开发边界内的详细规划，划分功能组团，明确各组团的发展重点，强化空间联系，确定用地规模；在微观层面编制实施型单元规划，从土地整备、单元策划、土地出让、建设管理等方面进

行全方位管控，指导项目建设，保障项目快速落地(图2)。

#### 4.2 以“双评价+安全评价”为指引，细化底线要素管控

##### 4.2.1 促进“产田优序、城田相融”，保障粮食安全

根据产城市建设与农业空间关系，按照国家耕地“应保尽保”的要求，首先对耕地地力进行评价，对耕地地力进行分等定级，优化耕地空间布局；其次，根据产业梯级影响划定产业等级，引导产业空间布局；最后，通过柔性缓冲设置等手段，充分调和产业、城区用地与耕地的矛盾，依托滨江生态农田、都市农田区、生态农田景观带，形成生态绿地网络，增强生态系统的完整性和稳定性，构建“园边田、城中田”的空间布局结构，促进“产田优序、城田相融”(图3)。

##### 4.2.2 框定安全联防区，构建三层防护体系，保障海陆安全

揭阳市滨海新区南邻南海，处于台风高发区，且龙江下游为低洼易涝区，海洋灾害、城市内涝问题凸显，沿海养

殖区周边生态系统多样性普遍较低。为统筹好海洋与陆地的关系，构建海陆统筹的海岸带，避免出现因沿海区域海陆不协调发展而造成的海陆安全问题，框定安全联防区并构建防护体系十分必要。首先，基于陆海统筹、海陆联防，框定“向海1km、向陆第1条主干路”的海陆安全联防区，通过规划衔接将功能区整体纳入，打造以绿色石化、新材料为主的石化工业区，以海上风电、冷能利用为主的临港工业区，以及以城市服务、高端旅游为主的神泉湾片区，从而实现海陆安全联防区的功能复合、产业联动；其次，选取海岸带基础条件、地质环境条件、风暴潮灾害风险、地面沉降速率、海岸高程、水下岸坡坡度六项指标开展海岸带脆弱性评价，确定影响海岸带脆弱性高低的主要指标(图4)；最后，细化统筹单元，管控多级廊道，依托蚝礁岛链—生态填海技术，以人工防浪堤作为防御屏障，以防潮堤作为防潮岸线，以城市应急防护系统作为陆域应急防御系统，构建“防御屏障—防潮岸线—应急防御”三层防护体系(图5)。

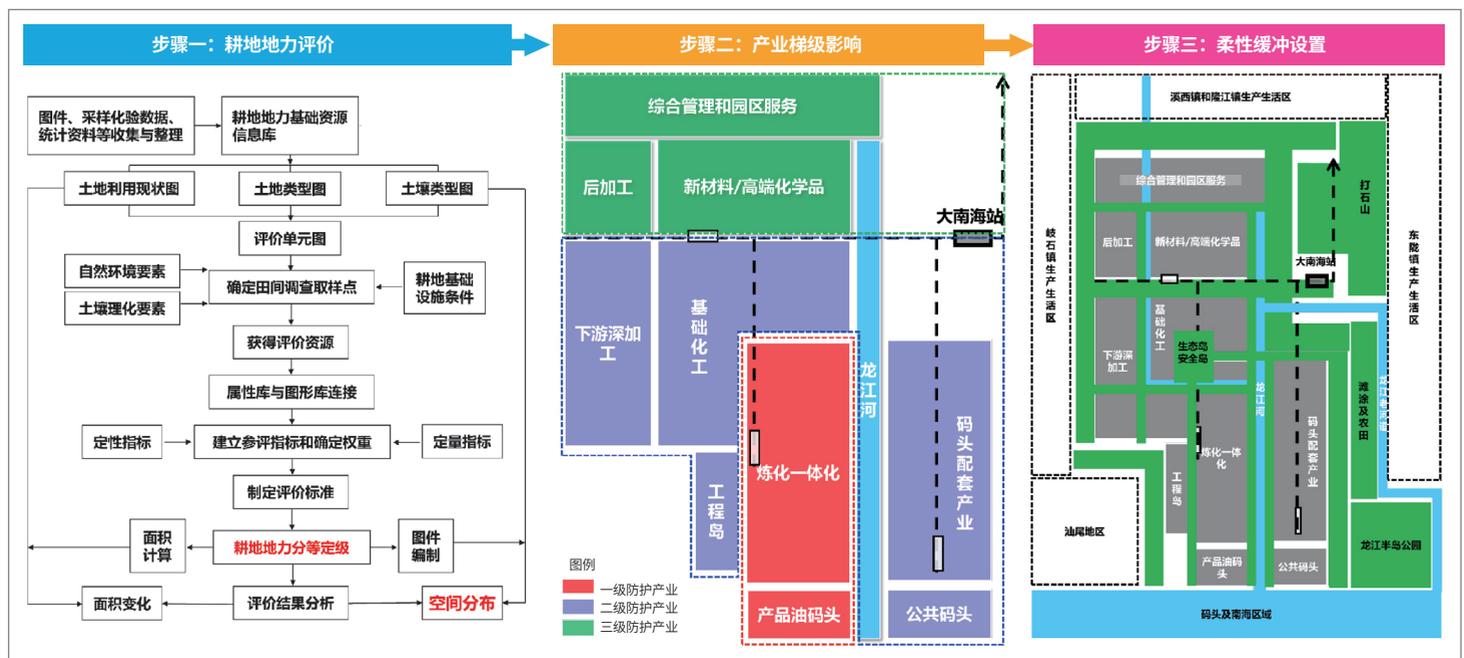


图3 “产田优序、城田相融”模式构建示意图

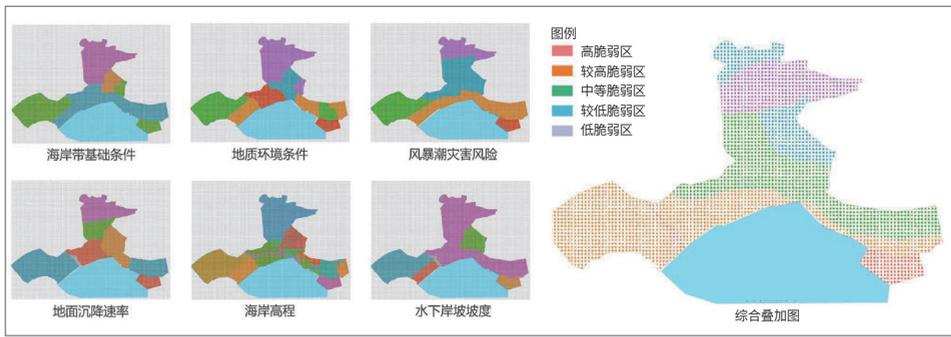


图4 海岸带脆弱性评价示意图

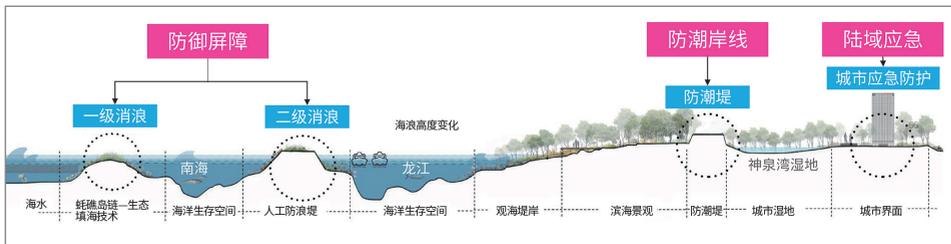


图5 “防御屏障—防潮岸线—应急防御”三层防护体系构建示意图

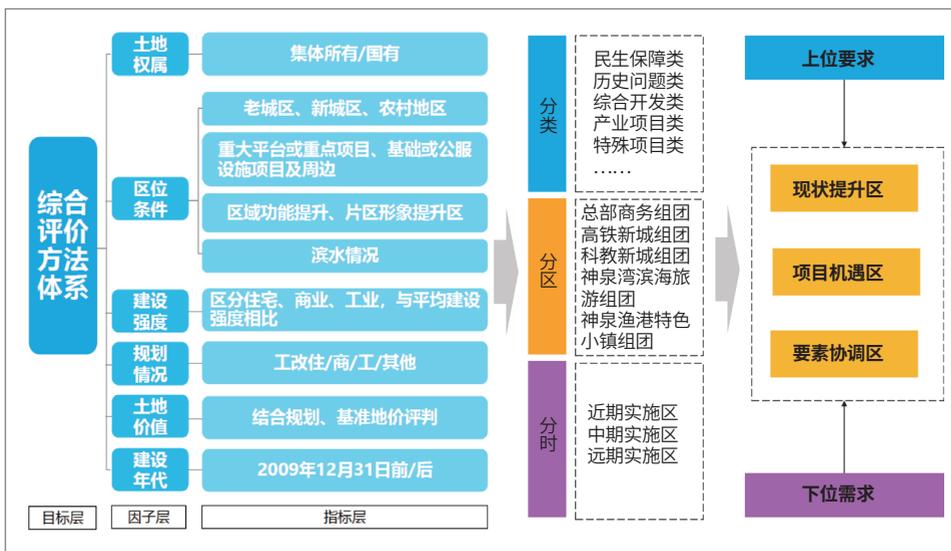


图6 分区分管策略示意图

#### 4.2.3 延长安全保障链条，建立多层次保障体系，保障产业安全

揭阳市滨海新区的大南海石化工业区是广东五大石化产业基地之一。规划产业以炼油、石油化工、热电联产等为主，涉及的危险物质种类多、数量多，潜在的环境风险较大，需要严格落实各项风险防控措施。

为保障产业安全，在石化安全生产

管控措施基础上，严格执行工业卫生距离、企业选址及总体布局、管道运输安全防护的国家标准、相关行业标准和设计规范，延长安全保障链条。一是构建“围堰—内池—外池—专渠”的四级安全保障体系，即设置围堰区（一级防控）、企业内事故池（二级防控）、石化园区内应急池（三级防控）、石化园区内排洪渠道（四级防控）；二是规划新增自来水厂，建立“多

水源”的供水保障体系；三是依托现状规划路网系统，构建“向海、向陆双通道”的通道保障体系；四是利用龙江、西港、东陇等河堤、龙江公园、预留防护绿廊等，构建“防浪堤、生态屏障、防护退界”的防护保障体系。

#### 4.3 以“时序分区”为指引，分区制定实施管控策略

引入综合评价方法，以土地权属、区位条件、建设强度、规划情况、土地价值、建设年代为因子层，并选取相应的指标进行综合评价，通过各方多轮共商、统筹实施，形成分类、分区、分时的实施计划。其中，分区是指通过对发展目标、空间格局和用地布局进行细化分解，进一步划分现状提升区、项目机遇区与要素协调区（图6）。

##### (1) 现状提升区。

针对建成区环境品质差、道路交通混乱、公服设施单一等问题，以强化保障措施、补齐要素短板、改善人居环境为目的进行存量更新，盘活城市中的低效用地。以人才安居社区为例，通过一期、二期开发完善城市内部的基础设施，引领周边商业、商务、居住等用地的开发。其中，一期开发用地面积为 238.5 亩（约 15.9  $hm^2$ ），目标是打造集住宅、集中商业、街区零星商业、酒店式公寓、租赁式公寓、配套设施于一体的高品质活力大型社区；二期开发用地面积为 137 亩（约 9.13  $hm^2$ ），目标是打造集高端居住、社区配套于一体的高品质社区。

##### (2) 项目机遇区。

强调为近期发展提供空间保障和引导，以限制要素为底线，以产业项目为指引，开展全域土地整备梳理与专题研究，通过规划统筹推进重大项目快速落地。以广工揭阳理工学院为例，通过“选址—规划—建设”全流程管控，减少分期建设时新建区域与已建成区域的相互干扰，利用场地原有的山体、水体，对不

同分区分时开展建设，其中一期与二期、三期以水系为界，二期、三期与四期以山体为界，以减少下一期建设对之前校园区域的影响，由北向南，层层推进，最终构建完整的校园。

### (3) 要素协调区。

强调对限制要素进行合理管控并为未来发展预留空间，针对存在大面积山水、林、田、湖等限制要素的区域，做好生态修复与整治，有效保护和合理利用自然资源；针对存在永久基本农田等限制要素且近期难以调整的区域，调整规划定位与功能业态，联动在编国土空间规划，统筹协调优化要素布局。对于综合分区未来的发展，需从空间与时间维度出发，以“时序分区”为指引进行空间保障与引导，以规划统筹推动项目实施并及时解决时间轴上的各种矛盾问题，通过制定不同的空间优化措施，实现规划与实施的有效衔接（表1）。

## 4.4 以“空间统筹+实施统筹”为指引，推进单元高效管控

### 4.4.1 空间统筹：制定用地统筹与经济统筹相结合的全流程并轨式实施路径

为加强和规范市区土地征收储备供应管理工作，提高土地管理水平，揭阳市发布了《揭阳市严格落实控规单元规范土地征收整合储备工作实施办法》，除法定规划控制单元外，将重要功能区、重要节点、重大建设项目、成片开发区等确需深入研究的规划控制单元纳入管控范畴，增加土地情况核查、征收整合储备、城市设计指引、实施经济平衡等规划内容，经法定程序批准后实施，综合了传统控规调整、土地整备、经济测算等内容。

以广工揭阳理工学院单元为例，首先进行用地统筹，对用地现状进行详细摸底，确定现状用地权属分布、建设强度等信息，形成土地情况“一张图”“一

张表”，结合上位规划目标定位对该单元总体用地布局进行管控，以方案设计为抓手精准确定用地规模，按现状已供地、储备用地、完善手续用地等对用地进行分类，保障该学院的用地需求；其次进行经济统筹，依据土地管理相关政

策、用地权属人诉求、相关利益人意见和用地实际情况，提出土地整合征收储备及出让策略并进行相应的经济效益分析，利用经济测算土地收储成本，通过征收补偿机制对土地指标进行分配，制定资金补偿方案，协助土地出让工作，

表1 “时序分区”实施管控策略一览

分区	区域现状	现状问题	实施路径	单元区位	规划意向
现状提升区	现状以老城区为主，以提升老城区市政基础设施、优化建筑布局、提高人居环境为主要目的	片区普遍存在土地使用混乱、历史问题多、民生保障弱、建设品质低等问题	强化保障措施，补齐要素短板	人才安居社区单元位于滨海新区粤东新城总部商务生活集聚区，周边交通便捷	功能：规划建设住宅、集中商业、街区零星商业、酒店式公寓、租赁式公寓，满足产业工作人员的居住和商业服务需求，实现产城互动
项目机遇区	现状以空地为主，大多地块的建设条件较好，以保证重点项目快速、精准落地为主要目的	片区现状开发强度低，用地类型复杂，部分地块的限制性要素较多	避让底线要素，落实重点项目	单元北依鳌头山、烟墩山，南望南海，东邻科教大道(235省道)，环境品质高，交通良好	功能：建设以理工科为主，多学科综合协调发展，与现代产业深度融合、具有鲜明特色的高质量应用型大学
要素协调区	现状以空地为主，限制要素较多，以生态修复、农田保护为主要目的，远期协调少量项目建设，为未来发展预留空间	存在永久基本农田限制，且近期调整难度较大的区域	统筹限制要素，协调空间规划		功能：修复现有鱼塍、湿地、农田，为未来发展预留空间

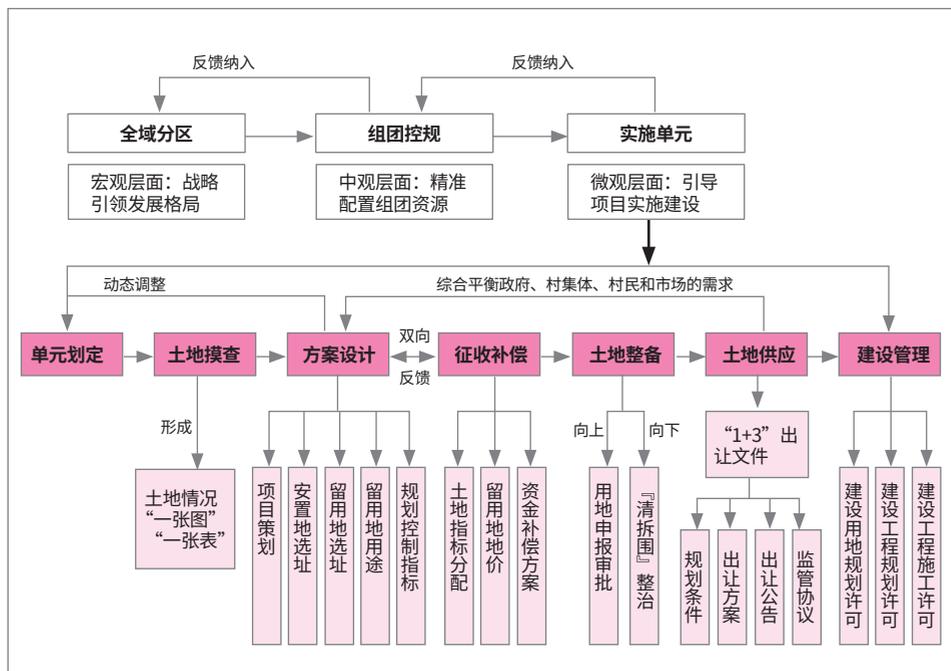


图7 全流程并轨式实施单元模式示意图

并根据项目实施推进情况对方案进行动态调整；最后通过方案设计与征收补偿机制的双向反馈机制确定土地整备方案，通过用地申报审批确定征收进度、缩短运作周期，通过“清拆围”整治保障项目快速周转，制定“单元划定—土地摸查—方案设计—征收补偿—土地整备—土地供应—建设管理”的全流程并轨式实施路径，通过“找地—整地—策地—供地—管地”进行全方位单元导控，打通行政链、融合技术链，形成易操作、可推广的规划实施新路径（图7）。

#### 4.4.2 实施统筹：采用多元主体协商、刚弹适度的协同式工作路径

(1) 建立“单元工作坊”机制，协商凝聚共识。

针对实施单元的复杂性、高难度和长周期性，揭阳市滨海新区建立了由政府、项目团队、社会组织、公众共同参与的“单元工作坊”机制（图8），组建单元指导工作组（图9）、单元规划工作群、单元议事公厅，明确单元责任规划师，保证项目团队“住下来、融进去”。通过高效联动“市—区—镇—村”四级政府，

投入若干单元责任规划师，开展单元主题议事，组织单元现场协调会，及时交流项目进展情况、双向沟通项目成果，

“单元工作坊”得以贯穿于从规划编制到实施的各项工作流程，并发挥单元动态维护与管理的作用，为当地提供陪伴式、适地化技术服务支撑。

同时，通过引入“单元设计师”，在社区建立“榕树头工坊”，引导规划师、建筑师、景观师、测量工程师、资产评估师“五师进村”，建立技术统筹服务平台与协商决策工作平台，支撑单元指导工作组、单元规划工作群、单元议事公厅在方案设计中就地商议方案布局、场地设计、经济补偿、权属边界重划等具体做法，对非强条建设标准进行现场调整并实施；在微观改造中就地商议具体做法、村民难题，将非强条建设标准结合各村实际进行深化细化，并聘请乡土工匠参与建设，实现“平凡问题专业处理，专业成果在地实施”。

(2) 适应市场不确定性，提高功能弹性与强度弹性。

为适应市场的不确定性，推进项目快速落地，揭阳市滨海新区采用刚弹适度的规划模式（图10）。首先，对各单元的发展方向进行刚性约束，使市场秩序更加规范。其次，将弹性分为功能弹性与强度弹性两部分，运用土地性质的兼容性、指标系统的可浮动性、地块边界的可调性等，遵循公众参与及多方面利益协商的原则，保障项目科学、快速地建设落地。在功能弹性中，综合考虑“三区三线”的管控范围与建设用地的规模预测，优先刚性落实区域基础设施、重大公共设施及重点产业项目，在此基础上充分考虑未来城市发展的不确定性，布局机会型项目并划定弹性功能发展区。在强度弹性方面，为促进单元总量平衡，可采用用地复合、阈值浮动、强度置换的方式，通过工业用地、仓储用地、新型产业用地等开发强度来确定区间强度，

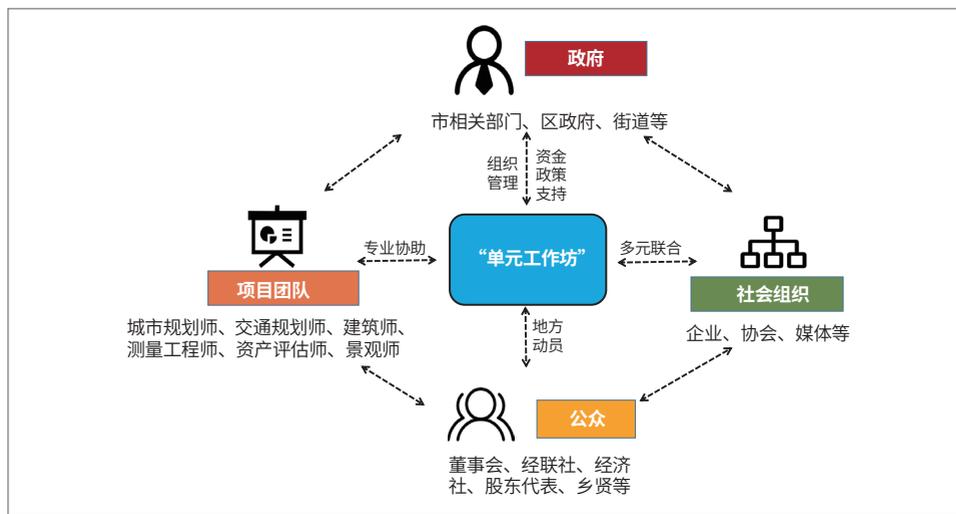


图8 “单元工作坊”工作机制示意图

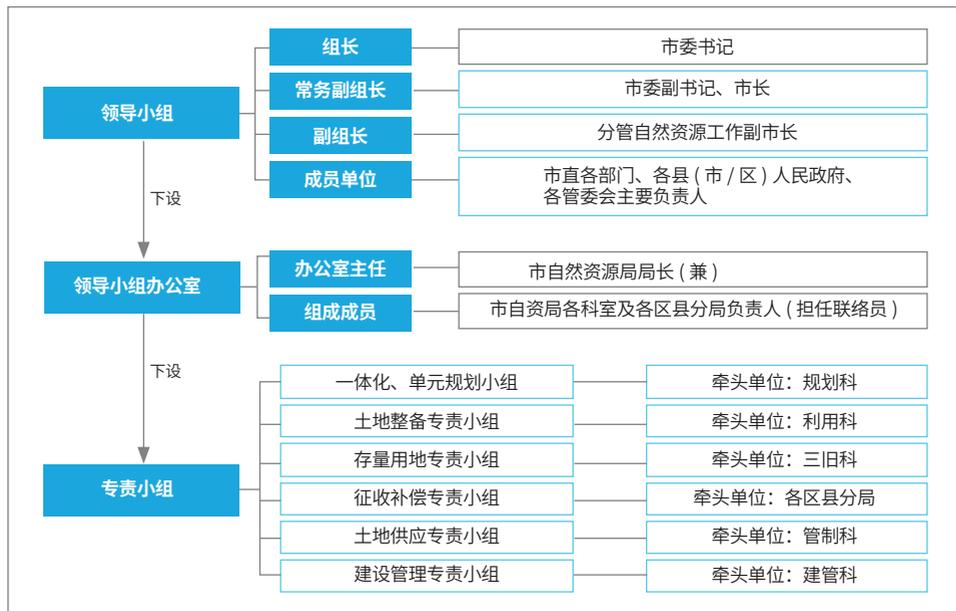


图9 单元指导工作组示意图

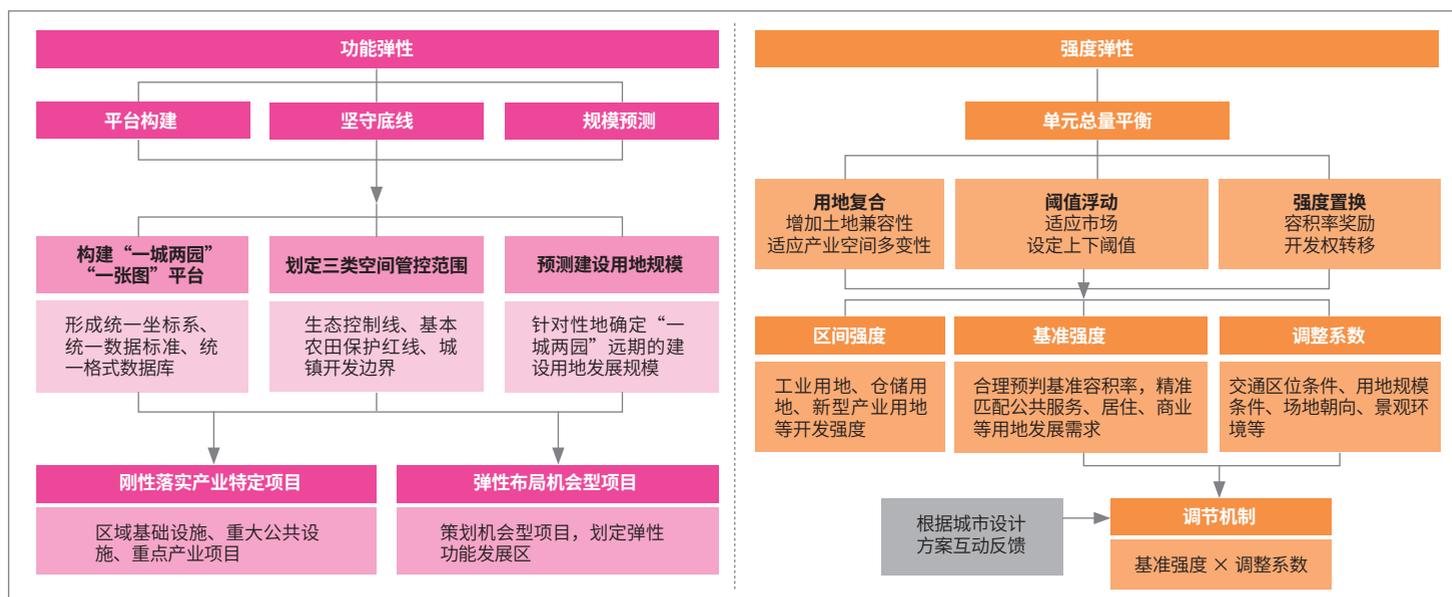


图 10 刚弹适度的规划模式示意图

通过合理预判基准容积率以及精准匹配公共服务、居住、商业等用地发展需求来确定基准强度，并根据交通区位条件、用地规模条件、场地朝向、景观环境等因素调整系数，建立强度弹性调节机制，以量化指标进行程度控制，最大限度地促进资源的优化配置。

## 5 结语

随着国土空间规划体系的演进，我国对详细规划提出了更高的要求。在我国治理体系和治理能力现代化要求下，对于详细规划，应该在建设全域全要素的国土空间用途管制制度，以及提高人居环境品质、服务政府现代化规划治理等领域延展其职能<sup>[11]</sup>，改变传统控规的思维，建立国土空间规划背景下多目标、多内涵高效协同的实施路径。

通过对高效实施目标下传统控规的现存问题进行分析发现，传统控规中自然资源要素通常处于相对弱势地位，非建设资源管控存在失效的风险；传统控规偏向于蓝图式规划，在“十四五”开局时期对引进项目的弹性引导不足，导致地方应对发展的不确定性失效；传统

控规往往侧重于空间的技术规划，对土地整备和精细化管理的重视不够，造成后端精细化管控失效。因此，在国土空间规划过渡期，详细规划需要达成多目标的规划意图。本文以揭阳市滨海新区为例进行分析研判，从质效指引、时效优序、绩效调控 3 个方面探索了后发地区详细规划高效实施的路径，以期建立可复制、可推广的经验模式。

## [参考文献]

- [1] 赵民. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨 [J]. 城市规划学刊, 2019(4): 8-15.
- [2] 张尚武. 空间规划改革的议题与展望——对规划编制及学科发展的思考 [J]. 城市规划学刊, 2019(4): 24-30.
- [3] 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.
- [4] 黄慧明, 韩文超, 朱红. 面向全域全要素的广州市国土空间规划传导体系研究 [J]. 热带地理, 2022(4): 554-566.
- [5] 董华斌, 刘蒙罢, 赵晨迪, 等. 全域生态文明建设背景下我国国土空间用途管制研究 [J]. 国土资源导刊, 2022(1): 6-10, 67.
- [6] 李明月, 周晓航, 周艺霖. 市县国土空间规划实施监测指标体系研究——基于

生命周期理论的广东省实例分析 [J]. 城市规划, 2022(6): 57-67.

- [7] 王海蒙, 石春晖, 高浩歌. 国土空间详细规划编制技术路线构建 [J]. 规划师, 2021(17): 17-22.
- [8] 黄玫. 基于规划权博弈理论的国土空间规划实施监督体系构建路径 [J]. 规划师, 2019(14): 53-57.
- [9] 李莉, 左玉强. 省级国土空间规划传导体系构建及运行机制研究 [J]. 上海城市规划, 2021(3): 42-47.
- [10] 徐宁, 梁家健, 林伟鸿, 等. 土地整备视角下的广东普宁市详细规划编制与实施 [J]. 规划师, 2021(15): 82-86, 94.
- [11] 赵广英, 李晨. 国土空间规划体系下的详细规划技术改革思路 [J]. 城市规划学刊, 2019(4): 37-46.

[收稿日期] 2022-07-13