

新时期广东省城镇详细规划编制与管理技术体系改革

徐 宁, 陈 川, 王朝宇, 梁家健, 轩 源

[摘要] 通过回溯城镇详细规划发展历程, 从公权与私权、监管与效率这两组关系入手, 解构城镇详细规划演进的内在逻辑, 结合“多规合一”、政策联动、保障实施等国土空间规划体系的新要求, 梳理出系统评估、再次分层、土地整备、数据治理等优化方向。针对广东省城镇详细规划的现状和存在的主要问题, 从控规评估、分层编制、分类引导、精细管控、数据治理5个方面梳理广东省城镇详细规划改革实践, 以期形成纵向贯穿、横向联动的能用、好用、管用的城镇详细规划编制和管理技术体系。

[关键词] 国土空间规划体系; 详细规划; 技术优化路径; 广东省

[文章编号] 1006-0022(2023)07-0102-08 **[中图分类号]** TU984 **[文献标识码]** B

[引文格式] 徐宁, 陈川, 王朝宇, 等. 新时期广东省城镇详细规划编制与管理技术体系改革 [J]. 规划师, 2023(7): 102-109.

Reform of the Technical System for Detailed Urban Planning Formulation and Management in Guangdong Province in the New Period/XU Ning, CHEN Chuan, WANG Zhaoyu, LIANG Jiajian, XUAN Yuan

[Abstract] The progress of detailed urban planning is reviewed in this study, with the inherent logic and the relationships between public rights and private rights, as well as supervision and efficiency being analyzed. Key optimization orientations are identified, including systematic evaluation, re-stratification, land preparation, and data governance, with the imperatives of multi-plan integration, policy interaction, and the assurance of successful territorial space planning implementation being considered. Drawing on the experience of detailed urban planning in Guangdong province, valuable insights are derived from five critical aspects: regulatory planning evaluation, hierarchical planning formulation, classified guidance, fine control, and data governance, which are expected to contribute to the establishment of an interactive and effective detailed planning formulation and management system.

[Key words] territorial space planning system; detailed planning; technical optimization path; Guangdong province

0 引言

在我国计划经济时期, 为适应经济社会发展、对国土空间开发利用行为进行引导和管制, 详细规划应运而生, 随着市场化改革的推进, 逐步形成了以控制性详细规划(以下简称“控规”)为核心的详细规划编制和管理体系。在国土空间规划体系中, 详细规划基本延续了控规的法律地位和重要作用^[1]。同时, 详细规划作为衔接法定规划和建设管理的最重要“界面”, 是统筹保障公民空间权益、推动空间规划落地的关键环节, 在当前

和未来国土空间规划体系的构建、完善和转型过程中具有重要作用。

在不同的时代背景下, 详细规划的编制和管理体系相应地发生了变化。针对城镇开发边界内详细规划(以下简称“城镇详细规划”)面临的成果构成复杂、编审效率不高、技术体系僵化等问题, 学术界围绕要素传导、编制内容、成果要求等内容展开了大量探讨^[2-4]。但是既有研究大多从某一时间“断面”切入, 探讨城镇详细规划在特定阶段面临的问题和改革重点。一个时代有一个时代的空间逻辑^[5], 城镇详细规划是为了在经济社会

[基金项目] 广东省城乡规划设计研究院有限责任公司科研课题基金项目(2020-KY-008)

[作者简介] 徐 宁, 高级工程师, 广东省城乡规划设计研究院有限责任公司规划二所所长。

陈 川, 通信作者, 工程师, 注册城乡规划师, 广东省城乡规划设计研究院有限责任公司规划二所技术总监。

王朝宇, 高级工程师, 注册城乡规划师, 广东省城乡规划设计研究院有限责任公司规划二所所长助理。

梁家健, 工程师, 注册城乡规划师, 现任职于广东省城乡规划设计研究院有限责任公司。

轩 源, 工程师, 现任职于广东省城乡规划设计研究院有限责任公司。

发展过程中对空间开发利用进行引导和约束而产生的政策工具,对其特征、问题和优化策略的研究应从时间维度展开。

当前正处于国土空间规划体系构建和各类规划编制的过渡期,面向全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平的要求,本文尝试结合特定历史时期的社会经济发展背景,回溯城镇详细规划的发展历程,从中寻找其演进脉络及隐含的底层逻辑,并在社会经济发展迈入新时代的背景下,根据当前国土空间规划体系的新要求,结合广东省的实践,对国土空间规划体系下城镇详细规划的技术体系优化提出方向性建议。

1 城镇详细规划的发展历程

1.1 萌芽阶段(1956—1979年):参照苏联模式,作为总体规划的“具体化”延伸

新中国成立初期,国家实行计划经济,城乡规划和建设管理也带有明显的计划色彩。1956年《城市规划编制暂行办法》出台,确定了总体规划和详细规划等文件的编订办法^[6]。在自上而下计划刚性传导管控的管理体制下,建设项目选址具体、期限集中、资金明确,详细规划主要发挥对总体规划延续深化和具体化表达的技术性工具作用。这一时期城镇详细规划的编制主要参照苏联模式,其实质基本等同于面向工程实施的修建设计,编制内容与技术要求基本与建设项目的总平面图一致^[7]。

1.2 探索阶段(1980—1989年):引入欧美区划,伴随土地制度的改革诞生了控规

改革开放初期,为完善关于建设用地使用权出让等土地用途管制制度,上海、温州等沿海城市不再止步于“摆房子”式的详细规划^[8],开展了详细规划编制和管理体系的探索,在详细规划编制和管理上更加注重城市土地的商业价值、规划弹性、区域发展的整体性。1982年,

上海虹桥开发区为适应外资建设的要求,编制了土地出让规划,主要对8项用地指标进行控制;1984年,《城市规划条例》出台,这标志着我国城市规划法律体系初步建立,明确了规划许可证和竣工验收等基本制度;1987年,桂林市中心开展了控规研究,初步形成了一套较为完善的城镇详细规划编制方法;20世纪80年代,广州探索编制街区规划并颁布地方性法规,通过立法程序促进规划与管理相结合^[8]。

1.3 发展阶段(1990—2009年):顺应土地管理制度改革的“法制化”进程

进入20世纪90年代,我国的法治化进程快速推进,土地和规划管理相关法律法规及标准规范的建设也同步深化。1990年,《中华人民共和国城市规划法》正式施行,确立了我国城市规划体系和规划管理“一书两证”制度。1991年颁布的《城市规划编制办法》明确了详细规划分为控规和修建性详细规划(以下简称“修规”),控规在我国规划体系中的法律地位得以确立。1992年出台的《建设部关于搞好规划加强管理正确引导城市土地出让转让和开发活动的通知》要求将编制控规作为城市国有土地出让的必备前置工作。1998年,深圳开始探索法定图则,并将其作为土地开发和控制的依据。2004年《广东省城市控制性详细规划管理条例》出台,该条例成为国内首部省级层面关于控规管理的法规。2008年,《中华人民共和国城乡规划法》正式实施,控规作为城乡规划编制和管理体系的核心环节,从原先的技术参考文件转变为规划行政的法定依据^[2]。

1.4 完善阶段(2010—2019年):从城市规划许可向空间用途管制的“系统性”发展

随着建设用地的拓展以及附着其上的各类空间开发利用权益的持续流转,权益主体的构成及其相互关系越来越复

杂,空间利益冲突频繁出现,多种用途管制要求交叉重叠成为控规难以回避和解决的问题^[9],控规的管理范围、关注事项持续扩展。2011年出台的《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》提出控规的编制应当综合考虑当地资源条件、环境状况、历史文化遗产、公共安全及土地权属等因素。各地在控规的编制中也更加注重交通、市政、公共服务、洪涝、社会稳定等专项评估工作,城镇详细规划所承载的功能和相应技术内容持续增加,已经远超其诞生之初作为服务管理的技术性文件的范畴。

2018年自然资源部组建,国土空间规划体系构建的大幕拉开,在全地域、全领域、全要素的国土空间用途管制导向下,详细规划作为法定规划的关键一环,其综合性与系统性得到进一步强化。

2 城镇详细规划演变的内在逻辑:统筹公权与私权、监管与效率

回顾城镇详细规划的发展历程可知,城镇详细规划的技术标准、成果形式、管理机制不断适应着不同历史时期的经济社会发展实际,公权与私权、监管与效率这两组关系随着时代环境的变化进行了相应调整(图1)。

2.1 公权与私权:详细规划的分层与再次分层

城镇详细规划自诞生起就承担着落实城市功能布局、重大项目选址、基础设施等公权事项的使命。在城市经营和推动土地开发利用的过程中,地方政府的角色逐渐从城市建设者向城市管理者转型^[6,10],详细规划发挥作用的方式从直接指导建设转变为规范引导各类建设主体的行为。城镇详细规划作为直面企业、居民等权益主体,推动多方协商、博弈的特定规划,除了坚持公权使命,还要尊重与保障私权。

为了协调公权与私权,20世纪90年代我国详细规划出现了首次分层,形

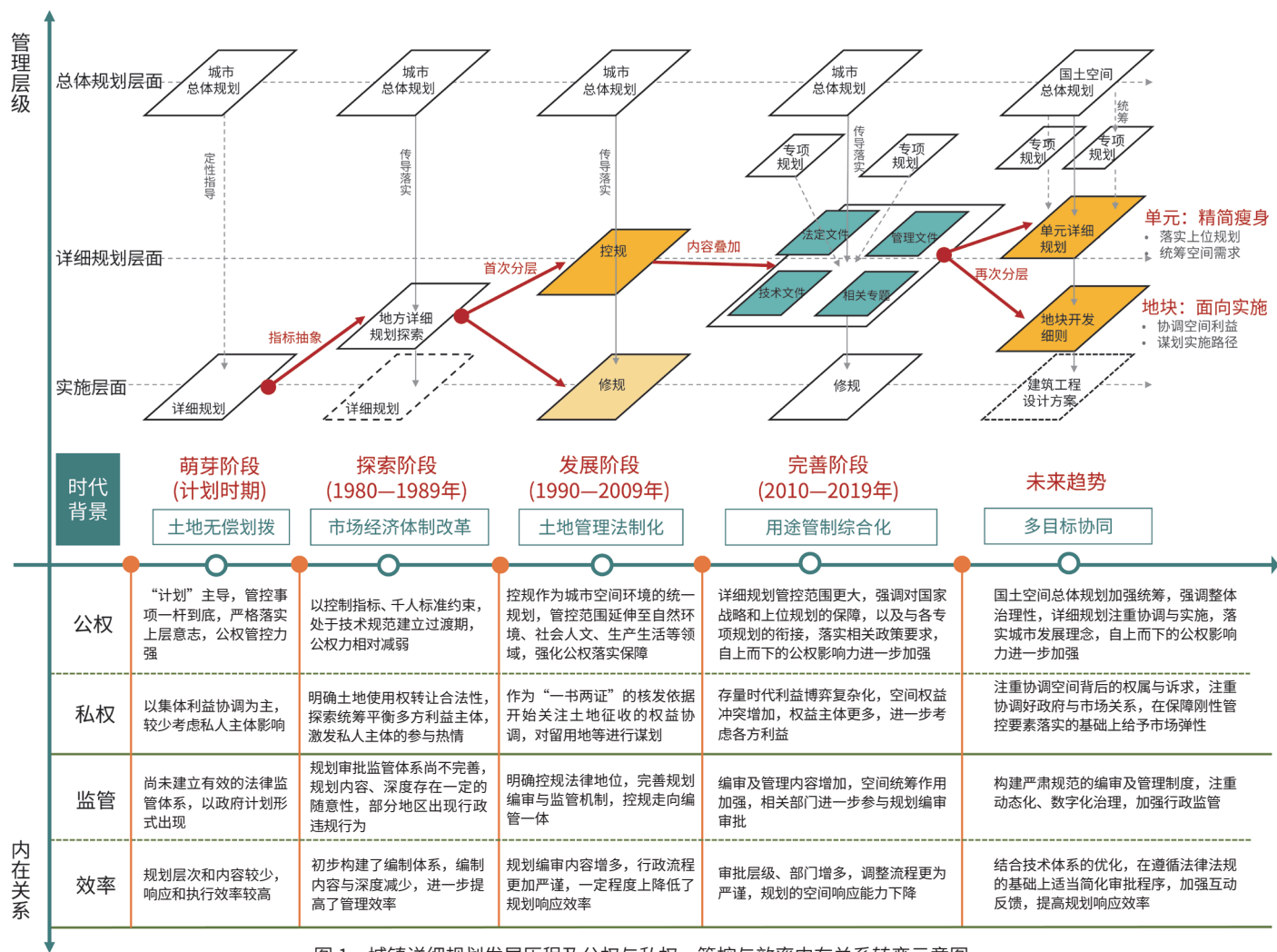


图1 城镇详细规划发展历程及公权与私权、管控与效率内在关系转变示意图

成了控规、修规并存的详细规划技术和管理体系。控规作为“博弈平台”，对于关乎民生、生态环保等的公权事项采用“定界+定点”的方式进行管理，对于开发容量、用地性质等私权事项采用“定性+定量”的方式进行管理，并将直接指导建设的“蓝图”职能移至修规，这在一定程度上适应了市场化的管控需要。

但是随着城市进入存量发展阶段，各类权益主体的博弈日益复杂，城镇详细规划面临规划实施、土地流转、权益协调等多重不确定性因素，需要预留一定的弹性以应对实施过程中的动态变化。因此，既有控规以“图则+指标”的形式刚性明确所有管控和权益分配事项的技术逻辑，在同一份规划成果中已经越来越难以兼顾公权与私权的管理和协调需求，未来详细规划将迎来再次分层。

2.2 监管与效率：详细规划的“快编快批”“编而不批”“按需编审”

作为法定规划，城镇详细规划的编制、修改、审批和实施监督有着严格的程序要求，随着法律法规和技术标准体系的不断完善，其监管的程序完整性和严肃性也日益增强。此外，为尽快推动土地进入市场，地方政府在推进城镇详细规划编制审批时对“效率”提出了更高要求。

在此背景下，城镇详细规划监管和效率的矛盾开始显现，表现为：已编制的详细规划根据市场动态变化反复调整且编制调整程序复杂、周期长。为兼顾对市场变化的响应效率和落实“程序正义”的要求，部分地方政府对详细规划“编而不批”，待开发意向明确后再走完审批程序，城镇详细规划作为法定规划的严肃性和监管效力因此受到较大损害。

对监管和效率这组关系的协调仍是

未来城镇详细规划编制、审批的关键任务，需要探索如何在落实监管刚性和程序严肃性的前提下，在城镇开发边界内建立更具灵活性的“全域覆盖”与“按需编制”相结合的机制。

3 新时期城镇详细规划的新要求

3.1 城镇详细规划扮演的角色

3.1.1 “多规合一”：各级各类规划意图落地的终端

国土空间规划体系作为国家治理体系的重要组成部分，更加强调整体性治理^[11-12]，其管控内容从单一的建设用地管控向全域全要素的用途管制转变。城镇详细规划作为在具体空间上实现“多规合一”的末端环节，既需要落实总体规划的强制性内容，衔接专项规划的主要内容与空间需求，也需要梳

理、协调具体空间背后的权属、诉求、政策，将上位规划的平面管控要求具象为对具体空间的时空立体化控制，形成对具体地块用途、开发强度、开发保护路径等的实施性安排，统筹分配“土地发展权”^[13]。

3.1.2 政策联动：规划、土地、权益等多种政策工具的融合

城镇详细规划是优化城乡空间结构、完善功能配置、激发发展活力的实施性政策工具。应根据国土调查、地籍调查、不动产登记等法定数据，发挥好城镇详细规划对土地整备统筹的工具性作用，基于地方政府高效开发利用土地的实际需要，在城镇详细规划中充分考虑土地权属与利益协调、用地布局与功能优化、土地增值与市场需求等内容，充分发挥城镇详细规划的“赋值”和土地整备的“增值”作用，强化对“找地、整地、招商、供地、建设”的全流程引导与管控^[14]。

3.1.3 保障实施：实施建设及协调的平台

城镇详细规划作为法定规划与实施建设的“界面”，延续了原控规在规划许可、用途管制上的法定地位。随着空间发展模式逐步从“增量扩张”向“存量优化”转变，详细规划的协调对象覆盖了开发保护范围、开发容量、人的需求、时序安排等多个维度^[15]。由于国土空间的唯一性，附着其上的社会空间复杂性和管控主体多样性的协调难度加大^[16]，逐渐显现了土地稀缺、权益交织、管控重叠、空间负外部性等问题，这对城镇详细规划统筹协调各类项目、权责、利益等的的能力提出了更高的要求。

3.2 当前经济社会发展对两组关系的影响

3.2.1 对公权与私权的影响

在公权方面，在全球竞争日益激烈、外部环境存在诸多不确定性的背景下，推动经济社会高质量发展、保障国家粮食、能源、生态、产业链、供应链等的

安全被提到了新的高度，加强对国土空间的整体规划、强化资源的集中统一调配、由市场发挥决定性作用、更好地发挥政府的作用成为新的发展要求。因此，城镇详细规划公权作用强化的重点包括3个方面：①强调国土安全保护，将与粮食安全、生态保护相关的事项作为国家层面关注的重点事项，自上而下严格落实。②规划范畴向全地域、全领域、全要素扩展，对城镇和乡村规划管理、不同部门管理职能与要求，以及山、水、林、田、湖、草、沙各类要素进行协调。③坚持国土空间的唯一性，将“以不同层次规划为载体，进行土地发展权的逐层分解与空间配置”作为规划传导的重要支撑。

在私权方面，坚持全面依法治国是中国特色社会主义国家制度和国家治理体系的显著优势，城镇详细规划要全方位保障公民的合法权益。因此，城镇详细规划私权保障需从以下两个方面进行优化：①更加尊重空间涉及的不同权益主体，在规划的编制和实施环节都应重视土地用途、权益结构等，编制“从群众中来”的规划。②正视“存量时代”的国土空间治理和市场规律，强化对实施路径的安排，探索运用“以时间换空间”的方式形成调整型、重构型规划的编制和实施模式。

3.2.2 对监管与效率的影响

在监管方面，应强化城镇详细规划编制审批过程的强制性、程序性、严肃性，可采取以下措施：①按照“一级政府、一级事权”的原则，对于国土安全、重大发展战略等涉及上级政府事权的事项，做好空间保障落实工作；②在“一张蓝图绘到底”的要求下，正视“实施监督体系”作为国土空间规划“四体系”之一的重要地位，严格实施规划的批后监管。

在效率方面，城镇详细规划将继续发挥支撑引导地方经济社会发展的重要作用。在强化利益协调、优化编审流程、提高管理效率方面可以采取以下措施：

①在规划编制阶段要准确把握趋于复杂的权益主体诉求和相互关系，融合城市更新、土地整备等不同专项领域的技术工具，形成兼顾各方需求的规划方案。②在审批、修改的程序上，应按照管控需要，区分不同情形，适当简化技术体系与程序，提高工作效率。

3.3 新时期城镇详细规划的技术优化方向

根据国土空间规划体系对城镇详细规划“多规合一”“政策联动”“保障实施”的新要求，以及对公权与私权、监管与效率这两组关系变化逻辑和趋势的理解，本文提出城镇详细规划技术优化的4个方向。

3.3.1 以“系统评估”强化新旧协同、上下反馈

国土空间规划体系确立后已编控规与新编国土空间总体规划之间存在一定程度的脱节，同时国土空间规划体系强调不同层次、不同类型规划之间的协同性，要求对自上而下的传导要求、自下而上的权益诉求、横向各部门的项目落地需求及管控要求进行充分衔接。

为了强化规划的权威性、实现“多规合一”，需采取以下措施：一是要强化总体规划与详细规划之间的“双向互动”，总体规划主要反映各级政府的意图，无法详细剖析具体建设的需要，如在规划实践过程中，已批控规拼合人口超过总体规划人口规模的情况普遍存在，使得按照总体规划要求落实的各类公共服务设施存在较大缺口。应在城镇详细规划编制和实施过程中建立新旧衔接、互动反馈、动态优化的机制，强化城镇详细规划直接面向具体空间需求的迅速反馈作用。二是要强化城镇详细规划与专项规划的协调反馈，在坚持国土空间的唯一性的前提下，将相关专项规划主要内容纳入详细规划，统筹协调各个职能部门的空间管控要求，进一步发挥城镇详细规划作为空间协商工作平台的作用，解决以往“多头管理”“管理规则互相

打架”的问题。

3.3.2 以再次分层推动规划管控刚弹结合

为实现“一张蓝图干到底”的目标，既要保持战略定力、坚守刚性底线与规则，又要留好弹性，尊重空间发展的复杂性与不确定性。

在健全规划实施传导机制、确保规划能用、管用、好用方面，需坚持以下两点。一是坚持战略性和操作性并存，以单元层统筹公权落实，以实施层强化私权协调。其中：在详细规划单元层面，立足长远发展目标，强调空间格局、生态保护、配套标准等底线性内容，保障空间可持续性、维护公众权益；在地块开发细则层面，加强城市设计、产业策划、土地整备等引导性内容的动态适应性，对不同类型空间进行分类控制，引导创造空间价值，丰富要素和指标管控规则，强化其对不同地区的适应性^[17]。二是坚持有效市场与有为政府相结合。其中：在规划编制过程中，统筹规划与规则的关系，以规划明确发展方向，以规则规范市场行为，强化政府的统筹协调能力；在单元层面，强调政府的引导性，对公共空间要素配置、空间承载力、风貌保护与培育等进行整体协调；在项目实施层面，注重市场能动性，注重规划管理主体的社会性、空间权益的公平性和包容性。

3.3.3 以“土地整备”协调配置公私空间权益

进入存量时代，城市走上了“内涵式、渐进式”发展道路，在规划实施过程中出现了资产权益重构问题。由于城镇详细规划承载着土地价值挖潜与利益格局重构的重要功能，应重视规划过程中各类权益的时空协调。

在协调公权与私权的过程中：一是要保障公共权益，按照总体规划的要求及标准规范，结合单元内空间资源的实际情况，科学配置交通市政设施、公共服务设施、开敞空间等公益性设施，保障公益性设施充足且可落地；二是要强

化私权协调，合理配置空间发展权，加强对规划过程与地籍管理、土地征收、土地供应、增存挂钩、增减挂钩、存量盘活等“流量过程”的谋划，统筹空间开发任务的时空分解工作。

3.3.4 以“数据治理”强化流程监控、提升效率

规划作为凝聚公共价值、协调公共利益、提升城市治理水平的工具，不仅是一个结果，还是一种过程，其应关注城市在发展过程中不断变化的需求并强化自身的灵活性^[18]。

因此，在提升城镇详细规划治理能力的过程中，一方面要强化过程记录，建立“动态更新、过程留痕”的详细规划管理系统，通过对多元空间数据的整合与同步更新，对城镇详细规划批复后的实施情况进行动态监测与维护，强化城镇详细规划编制与管理的科学性；另一方面要提升规划动态适应能力，客观认识并尊重规划实施过程中的不确定性，根据实际情况明确规划调整优化流程，优化分层审议审批机制，支撑政府管理能力和治理水平的提升。

4 广东省城镇详细规划技术体系改革实践

4.1 广东省城镇详细规划的现状和存在的主要问题

广东省作为我国改革开放的前沿地区，区域内城镇详细规划两组关系的不适应性较早地浮现出来，具体问题包括：“一步到位式”的指标管控，对经营性用地与公益性用地不加以区别；对土地管理数据考虑不足，造成规划实施率低；规划反复调整，如珠三角地区某市每年的控规调整宗数就达数百项；控规调整审批流程长、效率低，单个控规编制调整审批周期普遍在半年以上。这些问题极大地损害了城镇详细规划的权威性，也使其越来越难满足城镇国土空间管理的实际需要^[18]。

此外，广东省的城镇详细规划也具

有诸多鲜明的本地特征与问题。一是已批控规覆盖广、积累深。经济社会发展的先行地区，尤其是珠三角地区主要城市已基本实现控规全覆盖，各地积累了大量的控规成果和海量的规划编制管理数据，规划体系改革的调整难度较大。二是存量建设用地规模大、权属散。建设用地与非建设用地、国有用地与集体用地的“双二元”破碎混杂结构，以及既有控规技术和管理模式的不适应性成为制约城镇详细规划效力实现的主要障碍^[19]。三是动态过程治理难度大、要求高。经济社会的快速发展，以及城市更新等国土空间开发利用行为中存在的复杂利益格局，要求城镇详细规划具备对市场主体、权属主体、市民等多元主体利益诉求的快速响应和动态适应能力，既有的城镇详细规划侧重于技术理性，对空间权益配置缺乏应对能力的短板逐渐显现^[20]。

4.2 广东省城镇详细规划改革的总体思路

广东省城镇详细规划改革坚持4个原则：①采用渐进式的技术改革路径，注重技术改革的延续性，针对已批控规覆盖范围广、成果积累深的问题，需处理好原有控规与改革之后的城镇详细规划之间的关系，尊重原有控规成果的法定性，吸纳原有控规中合理的技术手段。②实施综合化的资源要素统筹，协调土地用途管制与空间使用主体的“多元性”和土地物质属性的“唯一性”，强化城镇详细规划对各级重大项目、专项领域空间诉求的支撑作用，强调空间资源整合与空间需求响应，促进各类空间资源的合理配置。③构建精细化的规划实施路径，面对“增量扩张”向“存量调整”的转变，以及空间发展的不确定性，强调对多元化物权主体的权利再分配，重视政策机制设计对规划实施过程的支持和保障作用，强化城镇详细规划的平台性和动态适应性，加强各参与主体对空间生成过程的能动干预与即时反馈，使城镇详细

规划能够满足多种场景下的多元诉求。

④强化数据管理支撑，衔接国土空间规划“一张图”实施监督管理平台，将规划、建设、管理、运营的全过程数据纳入分析范畴，形成“事前评估诊断、事中统筹协调、事后反馈修正”的全流程空间监测体系。

2021年广东省自然资源厅印发了《关于加强和改进控制性详细规划管理若干指导意见(暂行)》，该意见聚焦提高编制审批效率，提出分层级、分类型的编制方法，精简规划成果，提升控规审批效率。此外，广东省为适应存量改造的市场化需要，注重空间权益动态协调，优化控规动态维护机制，提出控规局部调整和技术修正等的设置标准。这些行政管理上的创新探索为后续的详细规划改革明确了方向，也创造了深化改革的基础土壤。

4.3 广东城镇详细规划改革的具体做法

针对新时期城镇详细规划面临的强化规划协同、保障规划实施、注重公私权益、提高监管效率等新使命、新要求，广东省在已编控规评估、详细规划单元划分、详细规划编制、数据标准与汇交清单等方面形成了一系列技术指南，并将这些技术指南作为指导未来城镇详细规划技术体系优化的指引性文件。

4.3.1 控规评估：延续法定效力，促进详细规划向上反馈与有序优化

在尊重已批控规法定地位的基础上，以“识别问题、新旧衔接”为核心开展清单式控规评估，将控规评估作为尊重法定规划效力的一次专项梳理和在国土空间规划过渡期支撑总体规划编制的基础工作。从符合性、支撑性、适应性、实施性等角度，对现行控规在与国土空间总体规划的衔接、近中远期重大项目布局、可行性等方面存在的问题进行识别、梳理和归纳(图2)。在评估过程中，一方面将识别出的问题实时反馈至正在编制的国土空间总体规划和相关专项规划中，强化各级各类规划的协调；另一方面通过对冲突的严重程度、规划实施的轻重缓急等进行综合评价，明确重点优化、适时优化、继续适用3类单元，形成优化清单以指导后续详细规划的修编与实施管理。

4.3.2 分层编制：强化规划传导、时空统筹配置空间资源与权益

为保障规划实施，以单元划分支撑“刚弹结合、统筹实施”的分层编制体系(图3，图4)。落实15分钟社区生活圈理念，明确单元划分规则，按照“规模均好、编管一体、尊重权属、易于识别”等原则划定城镇详细规划单元，以更好地区分城镇详细规划的规划和规则两种不同属性。在单元层面强调规划属

性，通过单元落实总体规划和专项规划的管控要求，统筹各单元的目标定位，落实底线管控与用地布局、单元开发强度、设施布局等内容，并将相关管控要求分解传导至地块。在地块层面强调规则属性，在单元总体管控要求的基础上，根据土地出让计划、年度建设计划、改造更新计划等需求动态开展规划编制，并制定地块深度的规划方案，明确地块具体的规划控制要求，为城市规划管理及土地管理提供依据。

4.3.3 分类引导：强调因地制宜、单元差异引导与地块精细管控

通过对城镇详细规划单元“贴标签”，如“一般地区、重点开发、城市更新、历史保护、战略留白”等，以增减编制内容的方式对城镇详细规划编制内容进行分类引导，以适应空间需求的多样化与空间管控的差异化。针对不同类型地块，通过管控指标的差异化设置，强化地块动态适应能力。例如：对于公益性用地的控制指标，适当进行简化，在符合技术规范的前提下，鼓励提高公益性用地的开发强度、增加设施规模、提升服务水平、补齐民生短板；对于产业用地，在符合国家、省有关政策和技术规范要求，以及满足基础设施支撑条件的前提下，仅需要确定用地面积、建筑面积、容积率等指标控制要求，其他控制指标可在规划实施阶段结合项目具

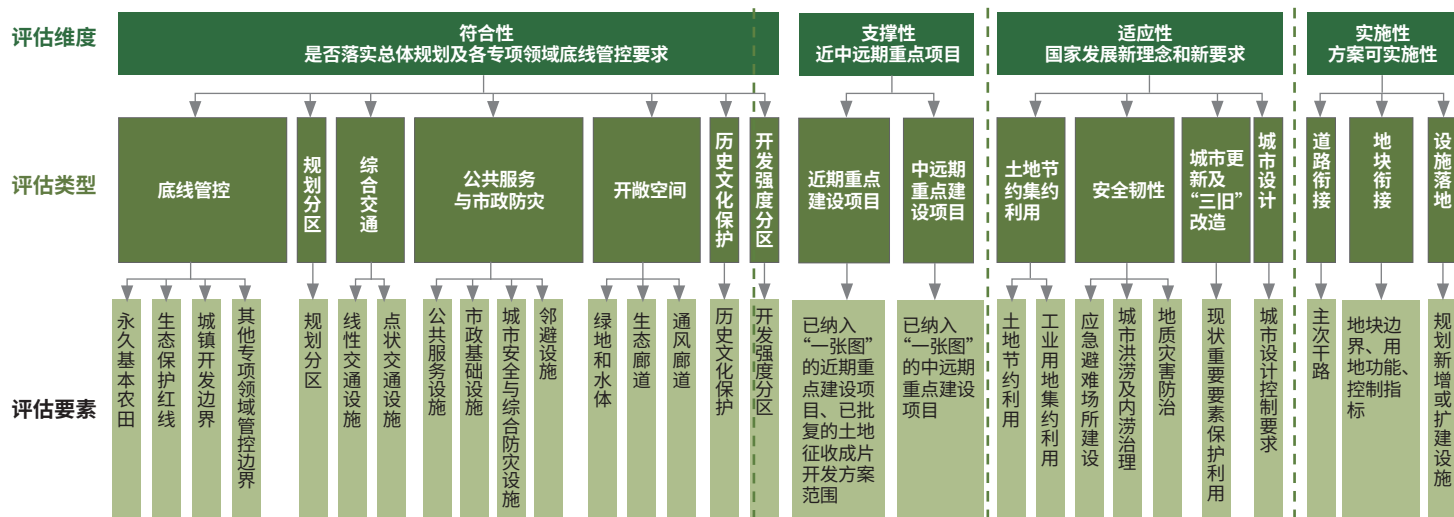


图2 城镇开发边界内已编控规评估体系示意图

体需要予以明确。

4.3.4 精细管控：融合土地整备，理顺公私权益与保障精细治理

将城镇详细规划与土地整备、城市更新等实操性技术工具融合，为存量时代发展权的统筹配置提供支撑（图5）。在城镇详细规划中增加土地整备研究，综合运用“土地、规划、政策”工具包，强化政府统筹作用，实现土地整治、连片整备、权益均衡。其中，单元层面主要统筹各类重大项目的空间落地需求，通过摸查现状用地权属、划示土地整备重点区域，提出整备路径、权属调整建议，并与详细规划方案融合，引导土地成片连片

整备开发；地块层面主要聚焦项目实施过程中的权益平衡，通过细致的土地权属摸查，明确土地整备主体、整备方式与供应路径，推动土地整备规则与路径的法定化，并指导生成土地整备实施方案。

4.3.5 数据治理：实现统一管理，提升成果质量，促进部门协同

为保障对规划编制管理的全流程动态管控，制定城镇详细规划成果数据标准和汇交清单，建立以“过程管理、动态维护”为核心的系统性数据平台。适应“分层、分类”的规划成果体系，明确数据底板、数据编码、文件格式等要求，将基础数据、批文、矢量数据和规划表

格等经法定程序批复的城镇详细规划数据成果动态纳入广东省“一张图”实施监督信息系统。一方面强化成果校核，通过机器校核等方式对入库成果进行质量把关，保障控规编制成果的准确性、规范性，减少因数据不全、要求不清而导致的审批不畅、重复修改等问题；另一方面强化成果应用，以行政许可信息、土地信息、各类规划信息为基础，实现大数据分析、规划动态更新和实施跟踪等功能，以更好地支撑各级规划实施管理工作，强化发改、规划、环保、建设等部门的行政管理业务协同和建设项目审批流程协同。

5 结束语

城镇详细规划既是法定规划体系与土地开发利用实施管理衔接的主要“界面”，也是与人们生产生活关系最为密切的规划环节。回顾城镇详细规划的发展脉络，其内在的公权与私权、监管与效率两组关系始终相互交织、互为制约。在不同时期为适应不同经济社会背景，城镇详细规划的关系进行了调整，这也引发了技术和管理体系的持续变化。

国土空间规划体系改革不仅是国家治理体系构建的重要内容，还是经济社

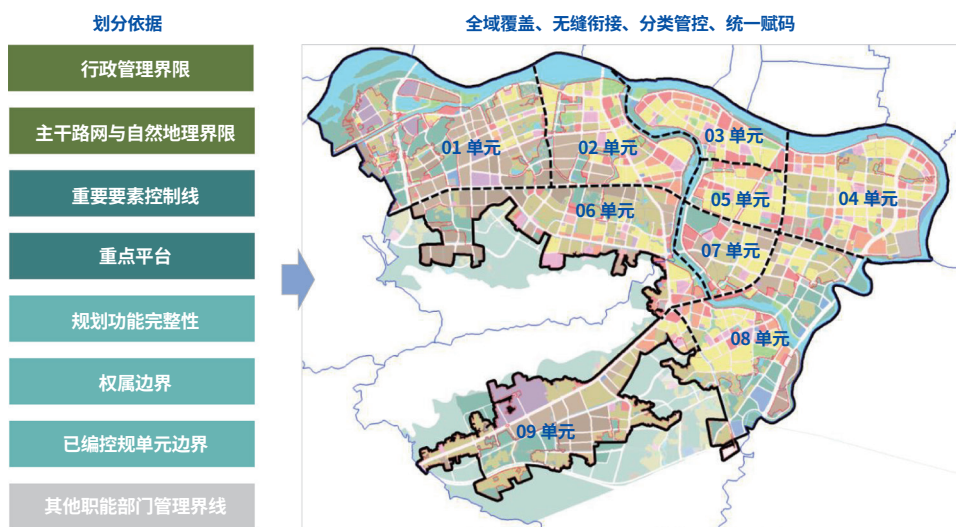


图3 详细规划单元划分示意图



图4 详细规划分层编制体系示意图

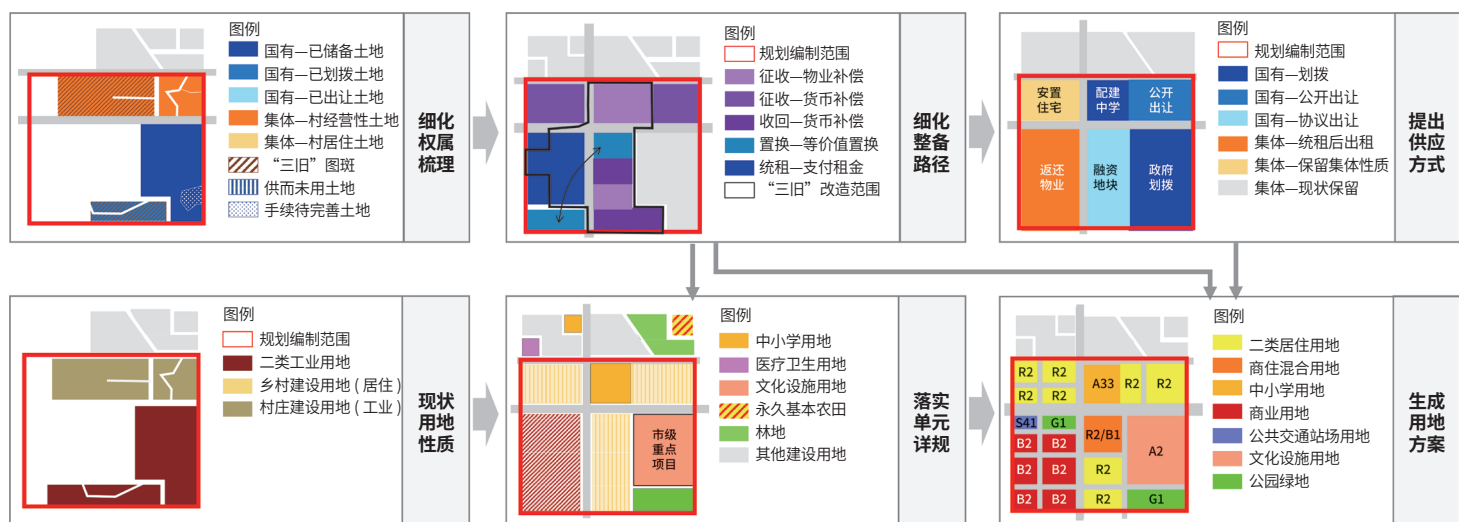


图5 详细规划与土地整备结合示意图

会演变的必然要求。本文不局限于“就问题寻策略”的静态研究方法，将城镇详细规划的内在角色及其功能逻辑置于经济社会发展的动态过程中，尝试遵循规律、把握趋势，构建符合新时代社会发展需要的城镇详细规划技术体系。首先，从发展历程出发，分析详细规划演变的内在逻辑，对国土空间精细化治理要求下的城镇详细规划技术方法优化进行了思考。其次，梳理归纳我国城镇详细规划的演变特点，总结其演变的共性趋势。最后，基于对广东省城镇详细规划管理的现实需要和既有探索，提出兼具普遍性及地方特殊性的技术和管理改革路径。

国土空间规划体系是在原有规划体系基础上的改革创新，从框架构思到成果适配不是一蹴而就的过程，需要各层级规划和各管理环节共同发力、相互反馈、循序渐进。顺应新时代强管控、促交互、明刚弹、重权益、优治理等新目标、新要求，城镇详细规划需要在技术和管理体系上进行相应的转变。

[参考文献]

[1] 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 [N]. 人民日报, 2019-05-24(001).
 [2] 赵民, 乐芸. 论《城乡规划法》“控权”下的控制性详细规划: 从“技术参考文

件”到“法定羁束依据”的嬗变 [J]. 城市规划, 2009(9): 24-30.
 [3] 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.
 [4] 唐燕, 刘畅. 存量更新与减量规划导向下的北京市控规变革 [J]. 规划师, 2021(18): 5-10.
 [5] 庄少勤. 新时代的空间规划逻辑 [J]. 中国土地, 2019(1): 4-8.
 [6] 张杨, 何依. 计划经济时期的规划理性: 思想、方法与空间 [J]. 规划师, 2022(2): 40-47.
 [7] 周剑云, 戚冬瑾, 鲍梓婷. 详细规划的分裂与转型: 控制性详细规划作为政府的管治工具 [J]. 南方建筑, 2017(4): 35-41.
 [8] 吕传廷, 许骏, 孙施文, 等. 控规三十年: 得失与展望 [J]. 城市规划, 2017(3): 109-116.
 [9] 于昕田, 南明宽. 详细规划与国土空间用途管制逻辑演进与完善策略 [J]. 规划师, 2021(18): 48-53.
 [10] 高捷, 赵民. 控制性详细规划的缘起、演进及新时代的嬗变: 基于历史制度主义的研究 [J]. 城市规划, 2021(1): 72-79, 104.
 [11] 袁奇峰, 扈媛. 控制性详细规划: 为何? 何为? 何去? [J]. 规划师, 2010(10): 5-10.
 [12] 邹兵. 自然资源管理框架下空间规划体系重构的基本逻辑与设想 [J]. 规划师, 2018(7): 5-10.
 [13] 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.
 [14] 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.
 [15] 杨保军, 陈鹏, 董珂, 等. 生态文明背景下的国土空间规划体系构建 [J]. 城市规划学刊, 2019(4): 16-23.
 [16] 马向明, 杨光辉. 从“多规合一”实践看国土空间的“唯一性”和“复杂性” [J]. 城市观察, 2023(3): 82-93, 162.
 [17] 张晓玲, 吕晓. 国土空间用途管制的改革逻辑及其规划响应路径 [J]. 自然资源学报, 2020(6): 12.
 [18] 王富海, 孙施文, 周剑云, 等. 城市规划: 从终极蓝图到动态规划: 动态规划实践与理论 [J]. 城市规划, 2013(1): 70-75, 78.
 [19] 王朝宇, 朱国鸣, 相阵迎, 等. 从增量扩张到存量调整的国土空间规划模式转变研究: 基于珠三角高强度开发地区的实践探索 [J]. 中国土地科学, 2021(2): 1-11.
 [20] 徐家明, 雷诚, 耿虹, 等. 国土空间规划体系下详细规划编制的新需求与应对 [J]. 规划师, 2021(17): 5-11.

[收稿日期] 2023-02-24;

[修回日期] 2023-05-06