

北京市“街区指引”创新：国土空间规划总规与详规的传导和统筹

王珊珊，杨 贺，徐碧颖，徐勤政

【摘要】北京市为适应国土空间规划体系及其新特征，创新性地提出介于总体规划和详细规划之间的“街区指引”衔接工作层级。基于北京市“街区指引”市级技术规程、各区成果汇总和管理运行机制等实践探索，总结出“街区指引”工作的五大关键任务和创新做法：一是划定模块化空间网格，以街区边界衔接空间和管理逻辑；二是落实规模差异化管控，以街区分类合理化引导规划编制；三是强化规模结构性优化，以有限指标的精细化监管夯实底账；四是严守公益性设施底线，以应落尽落的总体要求保障民生；五是保持时效性和准确性，以运行维护机制动态化推动管理。

【关键词】国土空间规划体系；街区指引；规划传导与衔接；北京市

【文章编号】1006-0022(2023)09-0078-05 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】王珊珊，杨贺，徐碧颖，等. 北京市“街区指引”创新：国土空间规划总规与详规的传导和统筹 [J]. 规划师，2023(9): 78-82.

The Innovation of "Block Guidance" in Beijing: The Transmission and Coordination of the Overall Planning and Detailed Planning of Territorial Space Planning/WANG Shanshan, YANG He, XU Biying, XU Qinzhen

【Abstract】In adaption to the new system and new characteristics of territorial space planning, Beijing puts forward the "block guidelines" to better connect the overall planning and detailed planning. Based on the practical exploration of the technical regulations, the summary of each district's work, and the management and operation mechanism, the five key tasks and innovative practices of the "block guidelines" are concluded: first, the modular space grid is delineated to connect space and management; second, differentiated scale control is implemented to guide the planning reasonably; third, scale structure is optimized to realize fine governance of limited land resource; fourth, the bottom line of public welfare facilities is secured to fulfill the overall requirements of the people's livelihood; fifth, the dynamic management is promoted by accurate and timely maintenance of the system.

【Key words】territorial space planning system; block guidance; planning transmission and connection; Beijing

0 引言

2019年《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》明确了国土空间规划“五级三类四体系”的基本框架，其中蕴含了国土空间规划体系纵向管理层级传导和横向规划统筹协调两个维度的要求。北京市已实现总体规划和分区规划的全覆盖审批，全面进入总体规划实施与详细规划编制阶段，市级层面

的实施监管作用和区级层面的实施主体作用得到不断明确和强化。因此，从纵向管理层级传导维度来看，北京市已基本完成市、区之间的管理权责传导工作，逐步进入区和街乡之间的管理权责传导探索阶段；从横向规划统筹协调维度来看，总体规划和详细规划在空间范围、管控要点、工作深度等方面存在差异，两者面临着从整体到局部、从战略到具体、从静态到动态的衔接难点。在北京市国土空间规划探索的进程中，

【基金项目】国家重点研发计划项目(2022YFC3800200)、国家重点研发计划项目(2022YFC3800201)

【作者简介】王珊珊，硕士，工程师，现任职于北京市城市规划设计研究院土地与自然资源利用政策研究所。

杨 贺，硕士，教授级高级工程师，北京市城市规划设计研究院详细规划所所长。

徐碧颖，硕士，教授级高级工程师，北京市城市规划设计研究院详细规划所副所长。

徐勤政，博士，教授级高级工程师，北京市城市规划设计研究院研究室副主任。

构建一个承接纵向管理层级传导和横向规划统筹协调要求且具有可操作性的衔接层级至关重要^[1]。

自国土空间规划基本框架确立以来,国内诸多城市开展了规划体系创新实践。上海市将原有的“总体规划—分区规划—单元规划—整单元控制性详细规划”四级规划层次简化为“总体规划—单元规划—局部控制性详细规划”三级规划层次,深化单元规划的内涵要义,分单元明确和落实底线要求,完善公益性设施建设^[2-4]。深圳市以标准单元为分区规划和详细规划的共同传导单元,向上承接分区规划和专项规划的要求,向下指导详细规划及城市更新^[5]。佛山市构建了“两级、三类、四层”的规划传导体系,形成了从“结构”到“分区”,再到“单元”“地块”逐级细化的传导路径,在单元层面落实强制性和指导性内容^[6]。这些城市的探索均响应了当前国土空间规划体系传导和统筹的新要求,各城市的做法殊途同归,具有较强的趋同性。北京市面临减量发展和详细规划体系重大改革两大特殊背景,在衔接层级的设定逻辑和技术要点上需着重处理好“刚与弹”“保与控”“静与动”“近与远”等问题。因此,北京市于2019年开始探索全市“街区指引”工作,经过4年的市、区两级工作实践,目前已形成较为稳定的工作要求、管理机制及阶段性成果。本文以超大城市国土空间规划体系纵向管理层级的传导落实和横向总体规划与详细规划的统筹协调为出发点,详细介绍北京市“街区指引”工作内容、实践经验和未来构想,以期为其他地区提供相关经验。

1 “街区指引”工作的时代背景与使命

1.1 纵向管理层级重构

北京市上一轮的规划编管以“市级主导编制+区级具体实施”的方式展开,由于市、区两级在地区发展意图和意愿

上的错位,市级规划的实施监管难度大、区级规划的实施主动性不高。在北京市本轮空间规划体系改革中,规划权责得到明晰、治理体系不断完善,形成了包括市、区、街乡在内的“三级”体系。其中,市级在守住底线的基础上将更多的规划编管权责下放至区级,区级作为规划实施的主体需进一步处理协调好街乡之间规划发展权的相关问题。目前,随着总体规划编制审批工作的完成,市级为区级的规划发展划定了底线和上限,市、区两级权责划分基本清晰,但区与街乡之间以及各街乡之间的相关权责暂不明确,特别是跨集中建设地区的街乡还需处理好城乡统筹发展的相关问题^[6-8]。

因此,“街区指引”需为区和街乡的权责划分提供统筹平台,为社区和市场主体参与规划共治奠定基础,在治理体系优化中做好衔接工作。

1.2 横向衔接协同深化

北京市上一轮的空间规划体系分为“总体规划—街区控制性详细规划—地块控制性详细规划”3个层级。在本轮空间规划体系构建的过程中,北京市落实国家相关要求,强化规划传导,形成了包括总体规划、详细规划、相关专项规划的“三类”体系。总体规划包括市级总体规划和分区规划,核心内容为定方向、定底线和定上限。详细规划包括街区控制性详细规划和综合实施方案,统筹考虑城市发展阶段和原有详细规划的编制基础,由全域同步编制转变为局部按需滚动编制,统筹编制计划,逐步实现审批全覆盖,核心内容为定功能、定空间和定实施方式^[9-13]。由此来看,一方面,详细规划、相关专项规划要服从总体规划;另一方面,详细规划和专项规划在开展局部编制时,难以明晰编制范围内总体规划的具体要求,与编制范围以外地区的要素统筹也存在较大难度,导致规划编制的合理性和进度受限。以建筑规模分配为例,在总体规划锁定建筑规模“天花板”的前提下,优先开展

详细规划编制的地区可能会占用区域更多的指标,后续开展详细规划编制的地区可能会缺乏指标使用和腾挪的机会,若不提前在全区进行指标统筹,将出现“寅吃卯粮、先占先用”的情况,造成总体规划落实困难,不利于地区发展公平^[14]。再以公共服务设施配置为例,部分设施需跨详细规划编制范围实现统筹,若不提前在全区明确设施配置任务,将出现设施多配、漏配等情况,在设施总量和空间布局等方面产生诸多问题。

因此,“街区指引”需在局部地区详细规划和专项规划编制前率先解决规划传导中空间单元的统一及规划任务的落实问题,形成全局统一认识,降低局部统筹协调成本,促进总体规划目标的落实。

1.3 动态过程管控加强

北京市上一轮的规划监管对城市发展起到了重要的支撑作用,但从当前的时代特征来看,动态监管程度略有不足,分阶段实施的统筹也有待进一步加强。同时,由于规划体系未能形成自下而上的即时反馈机制,区域统筹的及时性和时效性也有待加强。此次改革,北京市对纵向管理层级重构和横向统筹协调深化要求的落实在时间维度呈现出从静态蓝图到动态监管的变化趋势。在纵向上,在增量压缩、减量推动、存量盘活背景下,各级政府和市场主体的博弈协同空间不断衍生,规划弹性管控内容在时间维度随着规划的实施不断落实、细化。在横向上,在总体规划体检评估制度和详细规划按需滚动编制的要求下,对阶段性规划的实施时序进行了统筹。

动态过程管控的思路充分体现了“刚弹并济”的创新要点,同时也在复杂变化中严格落实了总体规划的相关要求,实现从“空间方案思维”向“资源台账思维”的转变。考虑到城市发展的长期性和复杂性,同时兼顾规划编制的稳定性和严肃性,“街区指引”应在动态过程管控方面加强机制建设,形成自上而下的规划任务指导和自下而上的成果深

化反馈，在上下位规划的“法定”之间形成“约定”，为后续实施层面多元主体的“商定”奠定基础。见图1。

1.4 小结：工作导向

以国土空间规划体系横向、纵向、时间3个维度的改革为背景，可研判“街区指引”工作的三大使命：一是落实纵向管理层级重构要求，打造多元治理平台，重点处理好区与街乡之间以及各街乡之间的规划权责划分问题，并积极对接社区和市场主体需求；二是落实横向统筹协同深化要求，构建上下位规划可直接对话交流的衔接层级，对规划空间边界和规划内容予以统筹；三是落实动态过程管控的要求，构建持续完善的动态监管网络，随着规划编制审批和实施的持续运维，形成最具时效性的规划任务分解及反馈“一张图”^[15]。根据上述工作导向，“街区指引”进一步明确了工作定位，并形成了技术工作要点。

2 北京市“街区指引”的工作定位

基于“街区指引”的使命研判，确定工作定位，即在总体规划和详细规划之间搭建纵向管理层级的统筹平台、横向规划衔接的统筹平台和动态过程管控的统筹平台，通过空间网格的统一和规划任务重点的明确，解决总体规划、详细规划、专项规划传导过程中存在的衔接问题。“街区指引”工作聚焦于全市中心城区、多点及生态涵养区的新城和特定单元地区，将分区规划确定的人口规模、用地规模、建筑规模和公益性设施要求分解落实至街区层面，成果内容随法定规划的审批不断稳定，并随现状数据的更新保持时效性。

在工作组织方面，采用市、区互动的方式，即市级确定统一的工作要求、区级组织编制，各相关主体全程参与。2019年，北京市市级“街区指引”技术要求研究工作正式开启，随后除首都功能核心区和副中心以外的13个区及北京

经济技术开发区都在持续推进“街区指引”编制工作。本文将选取2021年度北京市阶段性汇总数据进行解析。

3 北京市“街区指引”工作的技术创新要点

3.1 划定模块化空间网格，以街区边界衔接空间和管理逻辑

“街区指引”在分区规划的基础上进一步将空间网格细化至街区(图2)，以街区作为核定规划任务的基本单元^[16]。街区划定充分对接规划编制和规划管理需求，统筹考虑空间边界和管理边界，创新模块化划定方式。首先，街区划定应考虑行政边界和实际行政管理边界，与管理事权匹配对应，紧紧压实各级政府主体责任，切实调动各级政府编制实施控制性详细规划的积极性。其次，街区划定需统筹考虑各类规划边界，包括城市开发边界、重点功能区边界、原有街区边界等，保持规划工作的延续性和一致性。最后，街区划定应统筹考虑各类空间阻隔要素，包括道路边界、河流、铁路等，以实现空间管控的完整性。依据以上划定规则，若干街区可根据需要组合成行政边界、开发主体管理边界和各类空间组团边界，通过模块化的组合方式来满足不同场景的管控要求(图3)。

目前，北京市共划定形成1000多

个街区，其中中心城区街区约有500个、多点约有400个、生态涵养区约有100个。街区平均规模为3km²，受空间形态、实施进程和管理精细度差异的影响，中心城区的街区平均规模最小，约为2km²；生态涵养区的街区平均规模最大，约为4km²。划定后的街区成为街区控制性详细规划编制、深化和维护的最小单元，为详细规划的实施奠定了空间网格基础。

3.2 落实规模差异化管理，以街区分类合理化引导规划编制

为落实差异化管理要求，在街区划定的基础上进一步将街区划分成“三大类”和“四小类”(图4)。“三大类”街区，即建设主导街区、生态复合街区和战略留白街区。其中：建设主导街区以建设用地为主，是指标精准投放和城市发展的焦点地区；生态复合街区以非建设用地为主，兼有部分建设用地，是构建生态安全格局、推动城乡统筹、实现人与自然和谐共生的关键地区；战略留白街区以战略留白用地为主，是现阶段空间预留和未来落实重大项目的重点地区。从“三大类”街区划定成果来看，北京市以建设主导街区和生态复合街区为主，两类街区数量的占比约为99%，且两类街区空间面积基本相当。以“三大类”街区划定成果指导详细规划编制，特别要加强同一街乡内或同一主体下的

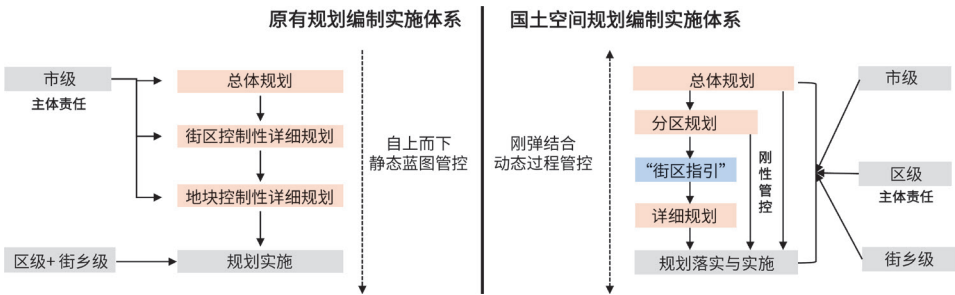


图1 北京市规划编制实施体系变化情况示意图

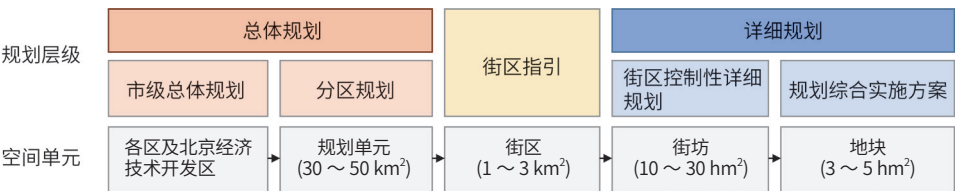


图2 规划层级与空间网格对应示意图

建设主导街区与生态复合街区详细规划的捆绑编制，以保障生态空间规划的落实不滞后。

“四小类”街区，即依据地区实施率，由高到低将建设主导街区划分为统筹治理街区、存量更新街区、优化完善街区和动态引导街区。统筹治理街区指已基本实现规划的街区，未来通过引导违法建设拆除、老旧建筑腾退改造、环境风貌整治、非首都功能疏解等实现减量和补齐设施短板；存量更新街区指实施率较高的街区，可新增的空间有限，未来的建设以完善城市功能、存量更新和补齐公共设施短板为主；优化完善街区和动态引导街区指的是实施率适中或较低的街区，这些街区仍存在一定的发展空间，未来的建设以聚焦引导为主，将规模指标向轨道微中心和重点功能区等地区倾斜，多预留留白空间，倒逼城市空间实现集约发展，将自然廊道和空间还给城市。从“四小类”街区的划定成果来看，统筹治理街区、存量更新街区、优化完善街区和动态引导街区的数量比例为1：2：4：3；统筹治理街区和存量更新街区主要分布在中心城区，优化完善街区主要分布在中心城区和多点，动态引导街区主要分布在多点。未来，不同类型的街区在详细规划阶段将形成不同的重点任务和规划导向。

3.3 强化规模结构性优化，以有限指标的精细化监管夯实底账

北京市“街区指引”工作按照分区规划设定的上限将人口规模、用地规模和建筑规模进一步由区分解至街区，特别针对建筑规模的分解问题开展探索创新。改变对街区建筑规模进行单一总量管控的思路，将建筑规模总量进一步细化为“五池”，以实现建筑规模结构持续监管的目标。“五池”指存量规模池、公共设施规模池、发展资源规模池、匹配战略留白规模池和区级统筹规模池。其中：存量规模池即现状已形成规模，从现状实际情况出发，杜绝抛开现状拼

规划的现象，防止“预支”现状指标造成总量管控失灵；公共设施规模池即梳理暂未建设的公共设施规模缺口，为设施落实预留充足指标，防止发展过程中设施底线失守；发展资源规模池即用于全区各类非公共设施类项目落实的规模指标，有利于提前谋划地区增长重点；匹配战略留白规模池即专门用于匹配中央及市级重大项目的规模指标，规模指标总量与街区内战略留白用地的分布情况相对应。以上4类指标池均分解落实至街区层面，区级统筹规模池作为暂不分解至街区、由区级统一预留的机动规模指标，主要用来应对发展的不确定性。见图5。

在明确“五池”的基础上，进一步确定不同指标池之间的指标流动导向。匹配战略留白规模池原则上不允许流动变化；公共设施规模池和发展资源规模池的指标随着规划实施工作的推进可进入存量规模池，存量规模池的指标也可随减量、拆违、腾退等工作的推进不断调入区级统筹规模池并进一步参与地区指标统筹；在设施核定标准不发生变化的前提下，发展资源规模池不允许向公共设施规模池跨池借量，以保障设施规模底线；区级统筹规模池可用于各类指标池的补给，也可通过指标腾挪实现自身规模扩容。通过“五池”的精细化指标监管，市、区两级可同步掌握指标结

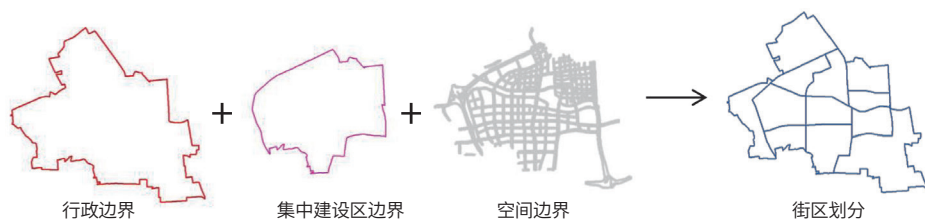


图3 模块化街区划定示意图

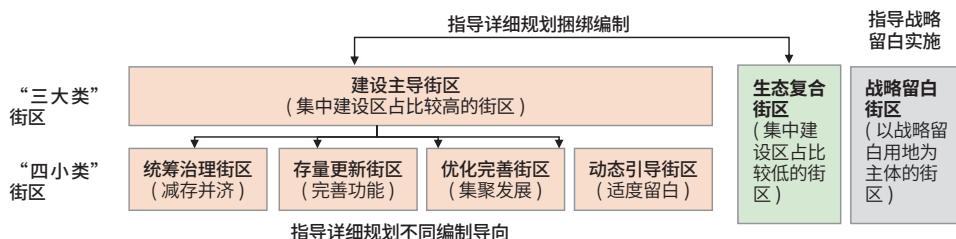


图4 街区类型划分示意图

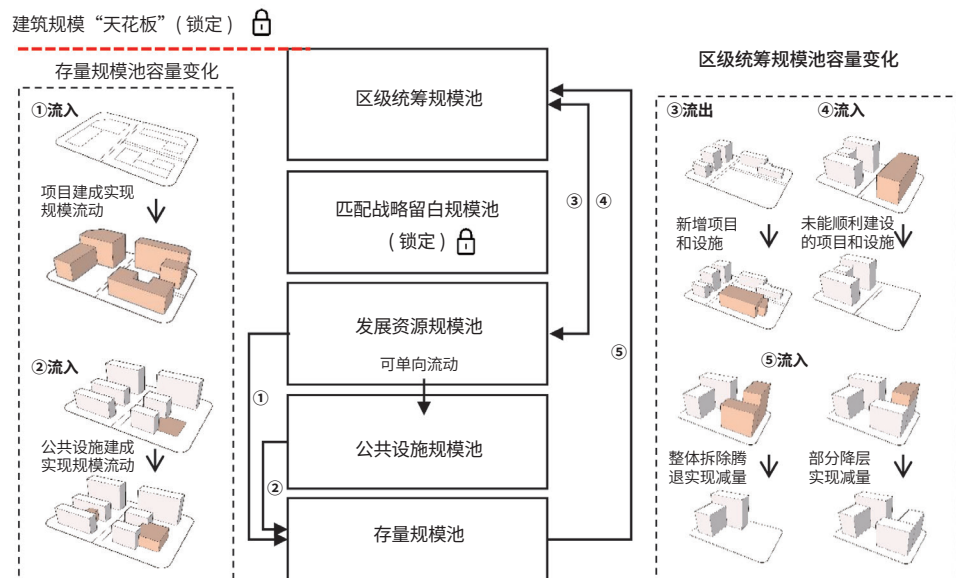


图5 “街区指引”建筑规模“五池”示意图

构情况,有效防止总量管控下内部结构“打不开”和失衡的问题,保证城市建设同步、同向、同力发展。

3.4 严守公益性设施底线,以应落尽落的总体要求保障民生

“街区指引”围绕“七有”“五性”的发展目标和以人为本的发展内涵,本着补短板、强弱项、提质量的原则,充分衔接专项规划要求,按照科学规划、合理布局、保障民生的原则,在分区规划的基础上进一步将与设施规划相关的内容落实至街区。具体而言,“街区指引”应明确各街区内现状保留、规划已落实、有近期建设计划或有明确选址意见的各类设施的用地规模、总建筑规模、数量、等级和空间位置,对于远期建设及暂无明确选址意见的各类设施,预留用地规模和建筑规模。通过设施梳理,形成街区内设施任务清单,并传导至后续的规划编制工作,保障设施无遗漏、任务无丢失。

在保障各类基础性设施的基础上,“街区指引”还强调轨道微中心对城市发展的引领作用,促进轨道交通与城市的协调融合发展,提升轨道交通建设水平和服务能力。“街区指引”工作明确了轨道交通车辆基地、站点一体化管控要求,并进一步明确了轨道微中心规划内容,通过轨道微中心建设提升城市品质、完善城市功能、优化城市效率、增进公共利益。

3.5 保持时效性和准确性,以运行维护机制动态化推动管理

随着“街区指引”编制要求的明确与稳定,北京市逐步建立健全“街区指引”成果动态维护机制,拟通过随相关规划审批维护和年度自主维护两种形式开展。其中:随相关规划审批维护即按规划要求予以维护,属局部维护,既包括相关规划编制范围内的内容,也包括编制范围外的统筹内容;年度自主维护依托土地利用变更调查和地理国情普查等现状

数据展开,属整体维护,维护内容以市级统一认定的现状数据为主。动态维护通过市区联动的方式开展,各区以区政府名义向市级自然资源主管部门申请维护,市级部门对维护成果进行校核,校核完成后将维护成果入库实现全市成果拼合,以保障“街区指引”“一张图”的完整性和时效性。目前动态维护机制正在搭建过程中,相关维护流程将进一步深化、细化。

4 结束语

北京市“街区指引”工作的目的是解决从总体规划到详细规划编制与管理的衔接问题,是规划为发展赋能的重要体现。“街区指引”作为国土空间规划体系中的全新层级,是总体规划实施落地的关键抓手、详细规划推进的技术支撑、多元主体协调的重要平台和精细治理管控的核心手段,具有较强的创新性。随着指引成果的应用,“街区指引”作为规划体系中的重要工作层级在管理、空间和实施层面发挥着积极作用。目前,“街区指引”工作仍在多元探索和多方反馈中不断推进,与之相配套的运行维护规则、流量管控要求等也在构建过程中。后续“街区指引”工作拟进一步扩大覆盖范围,与乡镇域规划紧密衔接,形成覆盖全域的规划成果和管控层级,进一步助力总体规划全面落实。

[参考文献]

- [1] 曾源源,朱锦锋.国土空间规划体系传导的理论认知与优化路径[J].规划师,2022(10):139-146.
- [2] 姚存卓,周建军.从规划管理体制的制约分析上海市编制单元规划的改进方向[J].规划师,2007(1):15-17.
- [3] 李晓策,郑思俊,张浪.国土空间规划背景下上海生态空间规划实施传导体系构建[J].园林,2020(7):2-7.
- [4] 杨雨菡,张文婧,吴可欣.上海中心城区单元规划转型思路与经验探讨[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(13规划实施与管理),

2021.

- [5] 王飞虎,黄斐玫,黄诗贤.国土空间规划体系下深圳市详细规划编制探索[J].规划师,2021(18):11-16.
- [6] 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.
- [7] 林坚,吴宇翔,吴佳雨,等.论空间规划体系的构建:兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J].城市规划,2018(5):9-17.
- [8] 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.
- [9] 杨浚,边雪.从规划编制到实施监督的贯通与协同:兼论北京国土空间规划体系的构建[J].北京规划建设,2019(4):10-14.
- [10] 施卫良,杨浚.北京分区规划之实践与探索[J].北京规划建设,2019(4):4-9.
- [11] 徐勤政,杨浚,石晓冬.面向首都综合治理的北京市国土空间规划实践与思考[J].城市与区域规划研究,2020(1):107-119.
- [12] 唐燕,刘畅.存量更新与减量规划导向下的北京市控制性详细规划变革[J].规划师,2021(18):5-10.
- [13] 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.
- [14] 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.
- [15] 喻文承,李晓烨,高娜,等.北京国土空间规划“一张图”建设实践[J].规划师,2020(2):59-64,77.
- [16] 徐碧颖,吕海虹,陈翥,等.系统传导与多元适应:北京控制性详细规划单元的演进与探索[J].城市发展研究,2021(10):73-80.

[收稿日期]2023-04-12