

面向全域全要素的福建省国土空间详细规划编制体系构建

周旭东, 黄兆函, 李冬凌

[摘要] 2023年3月发布的《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》对当前阶段的详细规划工作进行了总体部署, 标志着国土空间规划工作重点已经逐步转向详细规划。在深度解读《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》的基础上, 分析福建省现行详细规划存在的问题, 从规划传导的落实与反馈、规划对象的扩充与规整、规划手段的继承与创新、规划实操的“智”理与“治”理4个方面总结新时期福建省国土空间详细规划编制面临的挑战, 进而面向全域全要素, 立足新要求与福建省地方特点, 提出分级传导、分区分类、多样形式、提升效力的国土空间详细规划编制体系构建思路, 以期对国土空间详细规划体系的构建提供地方创新样本。

[关键词] 详细规划; 国土空间规划; 编制体系; 全域全要素; 福建省

[文章编号] 1006-0022(2023)10-0113-07 **[中图分类号]** TU984 **[文献标识码]** B

[引文格式] 周旭东, 黄兆函, 李冬凌. 面向全域全要素的福建省国土空间详细规划编制体系构建[J]. 规划师, 2023(10): 113-119.

A Reflection on Territorial Space Detailed Planning System for Whole Area and All Elements Governance, Fujian Province/ZHOU Xudong, HUANG Zhaohan, LI Dongling

[Abstract] The Notice on Strengthening Territorial Space Detailed Planning has been issued in March, 2023, to make an overall arrangement of the detailed planning. Based on an analysis of the Notice, the problems of current detailed planning in Fujian province are analyzed, and the challenges of detailed planning in the new era are concluded from 4 aspects: implementation and feedback in planning transmission, extension and adjustment of planning objects, inheritance and innovation of planning approach, smart governance in planning practice. Furthermore, a whole area and all elements governance concept of establishing a territorial space detailed planning system towards hierarchical transmission, zoning and classification, diversified forms, efficiency improvement, is proposed. It takes into consideration new requirements and the local characters of Fujian province, and provides a new sample for the establishment of territorial space detailed planning system.

[Key words] detailed planning; territorial space planning; compilation system; whole area and all elements; Fujian province

0 引言

详细规划作为实施规划管控的重要手段, 在我国经济社会发展中尤其是在过去近40年发挥了重要作用^[1]。2019年5月印发的《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《意见》)明确了详细规划作为“五级三类”国土空间规划体系的

重要组成部分, 提出城镇开发边界内编制详细规划, 城镇开发边界外编制村庄规划。全国各地纷纷开展国土空间详细规划体系研究, 部分省市出台了城镇开发边界内详细规划编制指南与村庄规划编制指南, 以指导地方科学开展规划编制工作。但从目前各地实践来看, 详细规划编制工作出现“城”“乡”分离现象, 难以完全落实国家对全域国土空间高质量保护开发的要求。

[基金项目] 福建省科技厅创新战略研究项目(2021R0107)

[作者简介] 周旭东, 高级工程师, 福建省城乡规划设计研究院规划二所所长。

黄兆函, 通信作者, 工程师, 现任职于福建省城乡规划设计研究院城市更新所。

李冬凌, 工程师, 现任职于福建省城乡规划设计研究院规划二所。

2023 年 3 月发布的《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》(以下简称《通知》)对新时期国土空间详细规划编制管理工作的改革优化提出了新要求,指明了新方向,也为地方国土空间详细规划改革探索留足了空间。本文通过充分解读《通知》中的最新要求,分析福建省现行详细规划存在的问题,探索面向全域全要素及空间治理需求的国土空间详细规划编制体系。

1 福建省现行详细规划存在的问题

福建省的详细规划实践探索总体上始于 20 世纪 80 年代,早期主要以国家基本建设委员会颁发的《城市规划编制审批暂行办法》和《城市规定额指标暂行规定》为依据,编制修建性详细规划指导开发建设;20 世纪 80 年代后期,为适应经济发展和城乡建设的需要,开始探索详细规划新模式,形成了以控制性详细规划为主、村庄规划和风景名胜区详细规划为辅的详细规划类型。见图 1。

上述 3 类详细规划的探索对福建省的城乡规划和风景名胜区建设管理发挥

了重要作用,但随着空间治理要求的提高,现行详细规划也存在不适应的情况,包括以下 4 个方面。

1.1 尚未理顺规划传导机制

过往控制性详细规划往往采用“一杆插到底”的编制方式,单元规模及指标分解依据不足,造成传导突破、弹性不足,导致规划修编与动态维护频繁,降低了规划的严肃性。对于风景名胜区,也存在总体规划—详细规划传导脱节的现象。由于各地理解偏差,单元层级和地块层级的编制体系在福建省部分地区形同虚设,弹性作用未能得到发挥。此外,详细规划与专项规划缺乏联动,规划间的相互制约常常影响规划执行。

1.2 尚未覆盖全域国土空间

既有的控制性详细规划、村庄规划、风景名胜区详细规划不能适用于面向全域覆盖的各种场景管控,如国有农场、城乡融合地区、自然保护地、海域海岛等具有福建地域特征的地区。同时,城镇开发边界内存量地区、特别用途区等的管控也处于真空状态。

1.3 尚未统筹各类规划手段

福建省现行详细规划主要侧重于城镇建设空间、村庄地区和风景名胜区内,呈割裂状态。不同规划依据不同标准或导则编制,传统控制性详细规划编制办法难以适应新阶段的编制要求。另外,部分风景名胜区详细规划与村庄规划存在规划范围重叠的问题,但相关编制管控办法不明确。

1.4 尚未形成规划实施途径

过去详细规划目标以“规划控制”为主,强调对建设行为的刚性管控,忽略了规划的空间治理作用;缺乏动态“智”理,“静态图式”的规划管理方式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^[2]。

2 新时期福建省国土空间详细规划编制面临的挑战

福建省作为沿海省份,地貌以山地丘陵为主,形成“八山一水一分田”和

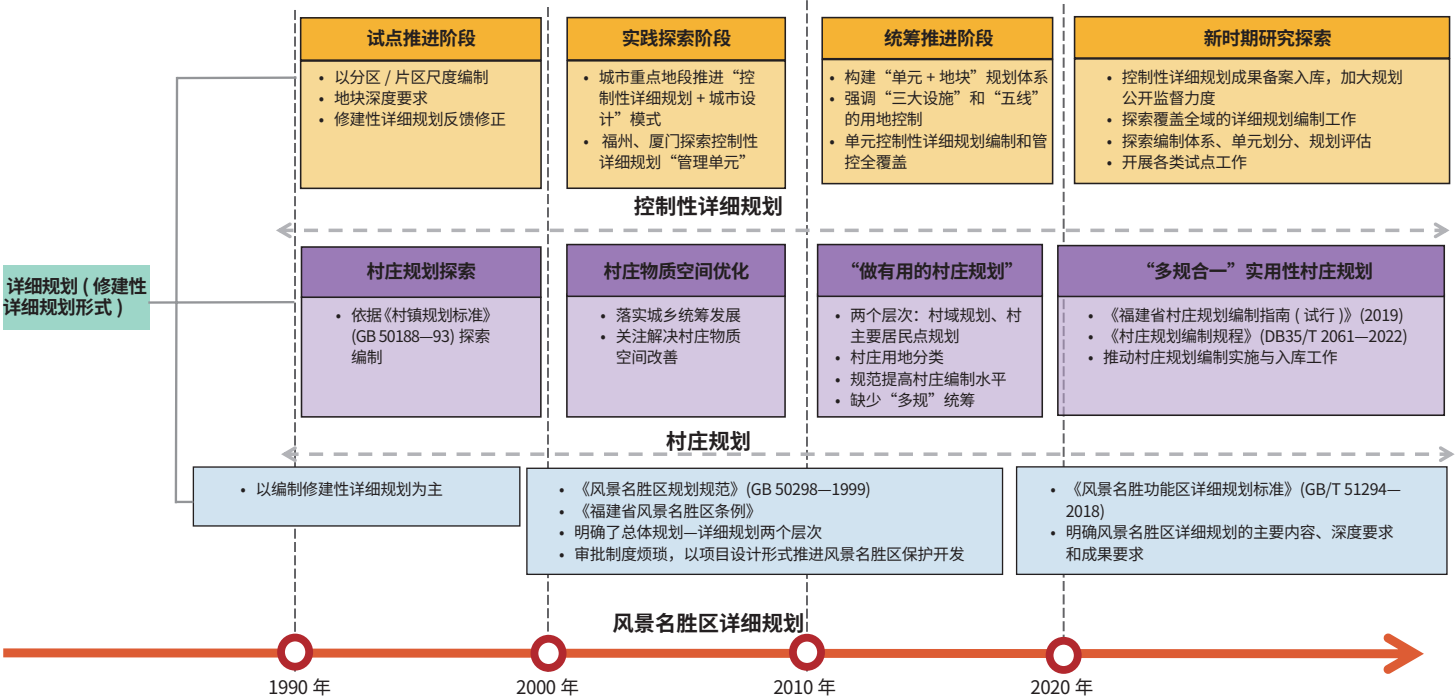


图 1 福建省详细规划发展历程示意图

广阔海域空间的地理格局。各类资源要素丰富但分布不均,形成了明显的山海城市差异和城乡空间差别。对照《通知》要求,福建省国土空间详细规划编制面临以下4个方面的挑战。

2.1 规划传导的落实与反馈

《通知》提出将详细规划单元作为分解上位规划要求、深化实施详细规划的基础,并强调单元划分要结合行政事权,统筹生产、生活、生态和安全功能需求。根据这一要求,需要改变过去控制性详细规划“一杆插到底”的编制方式,提升规划弹性;需要解决传统详细规划单元规模与指标确定依据不足的问题,提升规划理性;需要强化“自上而下”规划要求和“自下而上”治理需求的结合,提升规划适应性。

2.2 规划对象的扩充与归整

《通知》在充分细化落实《意见》的基础上,对详细规划类型在规划对象和空间范围上做出进一步延展,明确详细规划包括城镇开发边界内详细规划、城镇开发边界外村庄规划及风景名胜区详细规划等类型。从编制体系到规划管控,应将详细规划范围由城乡二元空间向全域全要素拓展,从根本上解决过去详细规划对风景名胜区等特定区域、非建设空间管控不足的问题,通过对全域基础底图和各类空间的梳理、归整、分类,真正落实习近平总书记提出的“把每一寸土地都规划得清清楚楚”的理念。

2.3 规划手段的继承与创新

《通知》在扩充详细规划类型的同时,还鼓励地方结合实际,依法在既有规划类型未覆盖地区探索其他类型的详细规划。这就要求地方既要继承过去具有深度的详细规划编制方法,又要因地制宜地突破既有规划编制和管控方法,制定覆盖全域国土空间,适应新产业、新业态、新生活,以及体现地域特征的

地方性编制路径。

2.4 规划实操的“智”理与“治”理

《通知》提出要加快推进规划编制和实施管理的数字化转型,这就要求新时期详细规划更关注动态“智”理,通过规划体检评估、数字化转型和“一张图”制度建设等手段,从传统的“以图管理”向“平台管理”转变,同时将详细规划作为协调空间资源资产关系的管理工具和空间治理的政策工具。因此,要通过规划编制和规则完善并举,充分发挥详细规划作为“空间治理型规划”的作用,实现对国土空间的“善治”^[3]。

3 福建省面向全域全要素的国土空间详细规划编制体系构建思路

3.1 分级传导,做好规划传导的落实与反馈

3.1.1 建立完善“总详”传导机制

福建省在过去控制性详细规划“单元—地块”传导的基础上,进一步明确“总体—片区—单元—地块”的传导关系,通过构建“单元—地块”分层动态编管的详细规划体系,更好地解决长期以来规划目标整体性与规划实施分散性之间的矛盾。考虑到福建省山海城市发展阶段、发展规模差异大,福州、厦门、泉州等大城市可根据需要在“总体—单元”的基础上增加片区规划层次,以衔接街镇管理事权,解决“总体—单元”直接传导难度大的问题,逐步建立“总详”传导的闭环反馈机制。单元详细规划纵向作为“总详”传导的基础空间单元,向上严守生态、安全、民生底线,落实国土空间总体规划或分区规划的战略目标、底线管控、功能布局、空间结构、资源利用等方面的要求和强制性内容,向下形成如高度分区、容积率分区等梯度管控区间,形成“大规划条件”,为地块详细规划提供方向性的引导与条件约束;横向衔接专项规划,对接生态环境分区

管控、各类设施、陆海统筹等底线要求与相关成果,在单元层面提出落实方案。

地块详细规划作为“总详”传导的空间末端,在遵循单元详细规划管控要求的基础上,进一步细化各类指标,确保在建设实施中传导指标能落地。

3.1.2 探索刚弹兼济的传导路径

为提高详细规划弹性、适应市场变化,单元详细规划经营性用地图斑要突出用地主导功能^[4],需提出用地混合类型与比例结构,并在地块详细规划编制中进一步优化调整。公益性设施用地要落实到用地边界,在保证民生保障地块详细规划不减少单元内设施数量、规模、内容等的情况下,可在单元范围内适当优化调整。同时,应严控用地边界与管控规模,原则上地块详细规划编制不得调整,需加强底线控制。为探索指标平衡机制,满足精细化管理要求,可以在城镇单元详细规划编制中进一步划分街区^①,作为单元内部指标总量平衡、指标预留转移的平台,并作为单元配套设施动态调整的空间依据,在保证数量、功能及建设规模等不变的情况下,统筹服务半径与建设要求,允许在街区范围内进行合理调整。

3.1.3 延伸地块详细规划编制适用范围

根据《自然资源部关于进一步加强国土空间规划编制和实施管理的通知》中关于“依法严肃规划许可管理”的要求,村庄规划难以直接有效管控和指导城镇开发边界外的精细化建设性行为,难以适应城镇开发边界外既有国有土地规划许可的需要,以及难以满足集体经营性建设用地入市、乡村振兴等新需求。基于此,应将地块详细规划编制适用范围延伸至城镇开发边界外,作为陆域详细规划的管控底盘,在符合“三区三线”管控规则和各单元详细规划要求的前提下明确具体地块用途、开发建设强度和设施配套要求,为散落在城镇开发边界外的建设用地提供精细化的规划管控和

许可支撑。在编制形式上，综合过去地块控制性详细规划、项目选址论证报告等既有成果，形成以文本、图则、数据库为主的地块详细规划成果，同时鼓励有条件的地区结合地块详细规划面对的建设情景，在地块详细规划编制中加强用地策划、土地整治等相关内容，将相关成果纳入地块详细规划。对于海域海岛详细规划，则以海域使用论证报告、用岛具体方案+用岛论证报告等作为管控底盘。

3.2 分区分类，实现规划对象的扩充与归整

3.2.1 落脚省情，建构规划单元类型

福建省特殊的地理格局决定了城镇开发边界内用地空间有限、城市更新迫切，乡村地区山水林田交错、城乡交织连绵，以及生态地区自然资源优厚且沿海岸线长的3大空间地理特征。因此，在单元层级将全域国土空间划分为城镇区域、乡村区域、特定区域3大区域单元类型。结合国土空间保护开发和规划实施管理的差异进一步细分，从而形成大、中、小3个层级单元类型架构。其中：城镇区域结合土地利用开发与保护差异，细分为建设主导类、生态复合类；乡村区域结合空间分布和用地权属特征，细分为国有农场类、村庄发展类；特定区域结合政策管控和资源特征，细分为自然生态类、海域海岛类和其他特定类。同时，结合各分区、分类单元的特性进一步细化形成多个类型单元，并提出相应的单元层级编制类型和编制内容，作为国土空间单元详细规划编制和管控的载体，从而实现单元详细规划全域精细管控。见表1、图2。

3.2.2 结合事权，统筹全域单元划分

综合行政管理范围、国土空间规划分区等因素，充分衔接在编国土空间总体规划及其关于中心城区详细规划单元划分内容，对应适宜的单元规模区间，统筹划定全域国土空间详细规划单元(图3)，

表1 福建省国土空间详细规划相应的单元类型和编制内容

单元类型	城镇区域		乡村区域		特定区域	
	建设主导类	生态复合类	国有农场类	村庄发展类	自然生态类	海域海岛类
单元层级编制类型	建设主导详细规划(控制性详细规划);生态复合详细规划/管制通则		国有农场详细规划/管制通则;实用性村庄规划/管制通则		风景名胜区详细规划/管制通则;自然保护地详细规划/管制通则	海域使用详细规划/管制通则;海岛保护利用规划/管制通则
地块层级编制类型	地块详细规划		地块详细规划		地块详细规划	海域使用论证报告、用岛具体方案+用岛论证报告



图2 福建省国土空间详细规划单元类型架构示意图

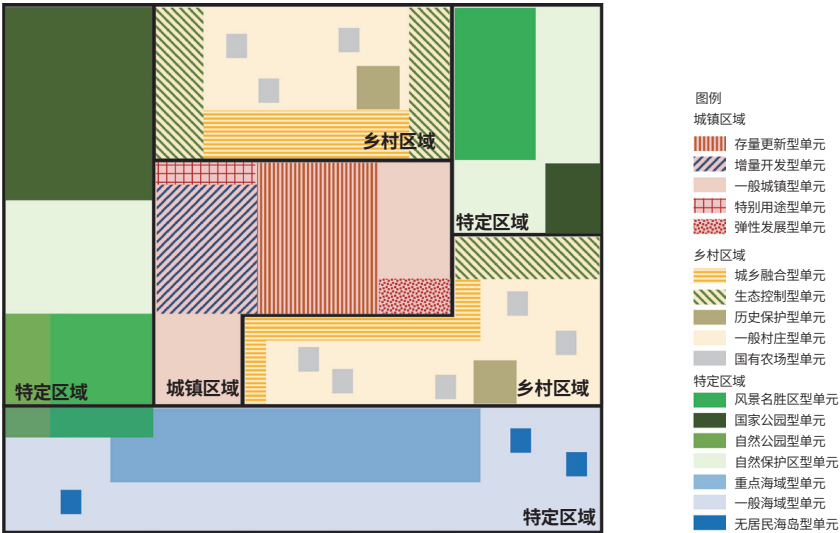


图3 福建省国土空间详细规划单元划分示意图

推动详细规划从管理向治理转型。空间上各类型单元不交叉、不重叠、无缝衔接,单元编码全域覆盖,形成构建国土空间详细规划“一张图”的空间基底。

城镇单元以城镇开发边界内区域为主,将零星“开天窗”地区进行归并(与风景名胜区重叠的地区除外);规模小且零星分布的城镇开发边界可划入所在的区域。城镇单元划定除了应充分衔接行政管理范围等,还应统筹考虑各部门管理界限、已编控制性详细规划单元边界、15分钟社区生活圈设施配置等,原则上每个单元的规模以2~4km²为宜,各地可结合实际适当扩大或缩小划定单元规模。

乡村单元即城镇单元和特定单元以外的区域。在乡村单元划分方面,在衔接城镇开发边界、风景名胜区、自然保护区、历史文化名村、传统村落和国有农场后,以村级行政界线为主要依据,可将一个或多个同类型的村庄整合形成一个单元。

特定单元指受特定政策管控且具有明确空间治理主体的区域,主要包括自然保护区、风景名胜区、海域海岛等区域。划分特定单元时应以批准范围或功能区为基础。其中:风景名胜区衔接风景名胜区总体规划的景区界线进行划分;自然保护区衔接自然保护区规划分区进行划分;海域海岛可结合海岸带规划、海洋功能区划、海域地理空间分布(如湾区)、无居民海岛等统筹划定;对于历史遗留围填海区域以及大型军事地区、大型采矿区、机场等未纳入城镇开发边界的特定政策管控区域,则统一划入其他待定类。

3.2.3 靶向发力,分类引导编制内容

(1) 突出精细化土地管理需求的城镇区域编制引导

对于建设主导类单元,其作为福建省落实城市更新行动的重要阵地,按照单元内存量建设用地占比可进一步细分为存量更新型单元(建成用地占单元总

建设用地面积的80%以上)、增量开发型单元(建成用地占单元总建设用地面积的40%以下)、一般城镇型单元(建成用地占单元总建设用地面积的40%~80%)。例如:对于存量更新型单元,应加强土地潜力分析,合理确定“拆、改、留”范围,融合低效用地盘活等土地政策,引导土地混合开发和空间复合利用,补齐短板,进一步优化空间布局、完善基础设施;对于增量开发型单元,应运用城市设计思维与手法编制详细规划,打造高品质城市空间,在配套设施上应保证各项设施数量和规模达标、空间布局均衡,同时要积极探索留白机制。对于生态复合类单元,主要针对城镇开发边界内的特别用途区和弹性发展区,重点落实耕地、林地、湿地、永久基本农田、生态公益林等资源保护要素和各类底线型指标,加强村庄建设管控、土地综合整治和生态修复,确定各类公共服务设施、公用基础设施、交通设施及蓝绿空间等的管控要求。

(2) 面向差异化生产场景管控的乡村区域编制引导

对于村庄发展类单元,总体延续福建省“多规合一”实用性村庄规划编制方法,落实永久基本农田、生态保护红线和村庄建设边界,明确村庄建设和风貌指引、公共服务设施和基础设施配套指引、国土综合整治与生态修复指引等内容,衔接细化相关管控类要素。结合各村庄与建设主导类单元、自然生态类单元的联系和融合情况,以及村落保护需要,将村庄发展类单元相应划分为城乡融合型单元、生态控制型单元、历史保护型单元和一般村庄型单元。例如:对于城乡融合型单元,应与紧邻的城镇单元联合编制,统筹两者在功能发展、公共服务设施、道路交通、基础设施、自然资源等方面的一体化布局^[5],突出城镇的带动辐射作用,促进城乡融合发展;对于生态控制型单元,则应加强与风景名胜区、自然保护区在生态保护、

环境融合、开发建设等方面的协调和控制引导。此外,福建省国有农场分布广且类型丰富,如林场、茶场、果场、农场等,作为城镇开发边界外的具有一定规模的国有用地,其具有生活、生产功能复合的特点,但也存在与现有控制性详细规划、村庄规划编制内容不适应的问题。不同于一般村庄规划,应探索国有农场型单元详细规划编制和管控方法,重点聚焦与农业农村、林业、海洋渔业等相关部门专项规划的衔接,加强对耕地、生态公益林、自然林、商品林、滩涂等的管控,充分发挥农业、林业、养殖业等的生产功能,合理布局开发建设空间。

(3) 针对政策性空间管控需求的特定区域编制引导

自然生态类单元以特定区域专项规划作为管理的重要依据,其缺少对建设行为的精细化管控要求^[6],为此福建省提出增加风景名胜区型与自然保护地型单元详细规划编制环节。对于风景名胜区型单元详细规划的编制,在落实和明确单元功能定位、规模控制、功能布局的基础上,应重点加强景观保护与利用,旅游服务设施、游览交通、基础设施规划,以及居民点建设、建筑布局等规划内容,合理引导单元保护和开发;对于自然保护区型单元详细规划的编制,在落实专项规划要求、与国土空间规划重要管控线充分衔接的同时,通过“详细规划+准入清单”的方式,加强对核心保护区和一般控制区的保护与建设指引^[7]。此外,福建省作为沿海省份,过去海域空间保护与陆海统筹等缺乏实施层面的规划统筹^[8],因此应加强对海域海岛类单元详细规划编制的引导,尤其是对于处在海洋功能分区中的“重点海域”(开发利用活动较集中的海域),要求从保护优先、陆海统筹视角出发编制单元层级详细规划,在落实和明确单元发展目标、功能定位、功能分区的基础上,着重加强岸线、滩涂、岛礁、河口等生态保护管控、海域空间利用,以及公共

基础设施规划、安全防灾规划、陆海一体化区域建设指引等，根据需要可与相邻陆地单元规划进行统筹编制。

3.3 多样形式，探索规划手段的继承与创新

福建省在既有详细规划类型的基础上，按照“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的要求，构建“有形规划+无形规则”的管控模式，探索面向全域多场景的规划编制形式。

3.3.1 优化城镇单元规划编制形式

城镇单元以继承过去控制性详细规划编制形式为主，采用“详细规划+规划许可”的方式，在全省层面形成“文本+图则+数据库”的“标准成果范式”，通过图文形式强化规划管控，突出“有形规划”。同时，加强重点地区的规划编制引导，结合福建省各地“规建管”水平差异的现实情况，在省级层面提出城市中心地段、交通枢纽地段、生态景观地段、历史风貌地段4种重点区域的都市设计引导，推进详细规划与都市设计相结合，提高精细化管理水平。此外，鼓励沿海发达城市探索“详细规划+策划方案、实施方案、运营方案”的方式，根据地方需求在“标准成果范式”基础上增加专篇研究与管控导则。见表2。

3.3.2 精简乡村单元规划编制形式

为解决“多规合一”实用性村庄规划编制任务重、内容杂、财政紧等问题，经规划实施评估暂无村庄规划编制需求和条件的村庄，以及原村庄规划可延用或局部调整的村庄，可通过上位国土空间规划明确的规划传导要求编制管制通则。管制通则主要由“3+N+3”内容组成：第一个“3”指永久基本农田、生态保护红线、村庄建设边界；“N”指其他相关管控类要素；第二个“3”指村庄建设和风貌指引、公共和基础设施配套指引、国土综合整治与生态修复指引。随着村庄发展，也可结合地方实际需求，在管制通则基础上进一步编制“多规合一”

表2 福建省重点地段建设引导一览

类型管控要素		城市中心地段	交通枢纽地段	生态景观地段	历史风貌地段
建筑形态	建筑高度分布	●	●	●	●
	屋顶形式	○	○	○	●
	建筑材质与色彩	○	○	○	●
	连通道	●	●	○	○
	标志性建筑位置	●	●	●	○
	建筑肌理	○	○	○	●
	建筑保护与更新	○	○	○	●
公共空间	建筑退线	●	●	●	●
	贴线率	●	●	●	●
	公共通道	●	●	●	●
	地块内部广场	●	○	●	●
	岸线形式	●	○	●	○
道路交通	机动车出入口	●	●	●	○
	特殊道路断面形式	●	●	●	●
立体空间	地下空间建设	●	●	●	○
	地下空间分层	●	●	○	○
	地下主导功能	●	●	○	○
	地下建设量	●	●	○	○
	地下连通道	●	●	●	○
	下沉式广场位置	●	●	○	○
	架空步道与平台	●	●	●	○
	生态廊道	○	○	●	○
生态环境	地块内部绿化	●	○	●	●
	地块水面率	○	○	●	○

注：“●”为必选管控要素；“○”为可选管控要素

实用性村庄规划。

3.3.3 探索特定单元详细规划编制形式

特定单元详细规划编制在编制内容上需要与既有规划衔接，但在形式上需要探索分区准入、约束指标、管制通则甚至是创新项目清单、建设方案等形式，强调“无形规则”。对于自然保护区型单元，应探索编制“管制通则+分区引导”规划^[9]。管制通则主要由“3+N+3+1”内容组成：第一个“3”指永久基本农田、生态保护红线、村庄建设边界；“N”指其他相关管控类要素；第二个“3”指交通游线组织指引、服务设施配套指引、农村居民建设引导；“1”指人为活动准入清单。分区引导即按照核心保护区和一般控制区两大类，进一

步分解管控指标，提出差异化的规划编制重点。对于海域海岛单元，应按照利用强度差异化进行规划编制：对重点海域编制单元详细规划；对一般海域需简化成果要求，编制“功能区+准入清单”；对发展类无居民海岛则按照国土空间规划要求编制海岛保护利用规划。

3.4 提升效力，做足规划实操的“智”理与“治”理

3.4.1 智慧赋能，构建详细规划“一张图”

(1) 精细底图底数

新时期的国土空间详细规划应改变过去对现状产权调查不清和尊重不够、与实施存在脱节的弊端^[10]。因此，福建省要求在底图底数中更强调精准的产权

边界与地块属性,以国土调查、地籍调查、不动产登记、海岸线修测等法定数据为基础,对接年度国土利用变更调查数据细化地类,结合土地收储、用地用海审批、规划许可等管理数据,形成比例尺不小于1:2000、用地分类以三级类为主的详细规划层面的土地利用现状数据和工作底图。

(2) 完善入库标准

福建省已制定出台了控制性详细规划和村庄规划成果建库规范、汇交要求等系列文件,下一步将结合详细规划体系的建构进一步完善全域详细规划入库标准,合并形成真正意义上的国土空间规划“一张图”,实现详细规划数字化全周期管理。

3.4.2 时效优序,将评估前置并采取分时编制方式

为强化传统控制性详细规划与国土空间详细规划的延续性,保障国土空间总体规划有效传导落实,提高规划效率,福建省正在开展研究既有详细规划评估,初步形成了“2+1”评估体系,有序推进了全省已批详细规划的评估工作。“2”即要求已编详细规划必须开展面向现状建设情况的实施性评估、面向相关规划(国土空间规划、“十四五”发展规划、各类专项规划)要求落实情况的支撑性评估;“1”即各地按照实际工作需要酌情开展面向城市高质量发展要求的品质性评估。评估成果将作为地方制定详细规划编制计划、既有详细规划入库与撤库、全域详细规划单元划分3大工作的基础。

在规划评估的基础上,应以实施为导向,改变福建省过去自上而下、一次性编制的方式,调整为上下衔接、分阶段、分重点、分需求编制的方式。在单元划分全域覆盖的基础上,有序推进单元详细规划编制,引导优先编制有成片开发要求及全域土地综合整治试点、集体经营性建设用地入市试点需求地区的详细规划。在土地出让前根据项目需求动态编制地块详细规划,将详细规划由被动

调整转变为主动深化,提高规划动态适应性,实现“一张蓝图绘到底”。

3.4.3 联合编审,打通规划编审旧壁垒

逐步建立统筹编审机制,推动详细规划逐步从静态蓝图式规划向动态深化、过程管理式规划转变。当城乡融合型乡村单元与邻近城镇单元详细规划联合编制时,由市、县自然资源主管部门或镇人民政府(街道办事处)负责编制,报上一级政府审批。自然生态类特定单元详细规划由相应管理机构组织编制,国家级自然保护区、国家级风景区名胜详细规划成果报送设区市级林业主管部门与自然资源主管部门联合审核,通过后报送省林业局、省自然资源厅审查,省林业局审查后报送国家林草局审批。省级自然保护区、省级风景名胜区和自然公园详细规划报送设区市自然资源主管部门审查,审查通过后报送省林业局审批。海域海岛型特定单元与临近的乡村单元、城镇单元联合编制时,由县级自然资源主管部门组织编制,会同海洋行政主管部门审查,报同级政府审批(不设县级海洋行政主管部门的地区,由市级海洋行政主管部门审查,并由市级政府批准)。

4 结束语

现阶段福建省国土空间详细规划研究的部分工作正在以试点的形式开展实践,探索中也发现相关思路在实操上还存在一定困难与分歧,后续将根据实践和研究进一步优化与完善,适时确定面向全域全要素的国土空间详细规划编制体系,将地方实践和试点经验以技术要点或导则指南等形式予以标准化。

(本文是对福建省自然资源厅发布的《福建省城镇开发边界内详细规划编制指南》《福建省国土空间详细规划单元划分技术要点》及福建省城乡规划设计研究院开展的“福建省详细规划编制体系构建研究”等文件和课题研究的阶段性思考,感

谢福建省自然资源厅的指导,以及福建省城乡规划研究院项目组全体成员的付出与支持,项目组成员为张强、蒋勇、黄萌、郭腾昕、汤晨苏、庄霖海、张哲臻、谢建和、吴在栋、蔡李智。)

[注 释]

①街区是非法定详细规划层级,即在单元内按照5分钟生活圈、规模为20~30hm²划定形成的,以细化分解单元指标。

[参考文献]

- [1] 姚燕华.从开发控制谈控制性详细规划的编制[J].现代城市研究,2007(9):10-14.
- [2] 李沛,徐其华.济南控制性详细规划编制实践[J].规划师,2012(4):41-45.
- [3] 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.
- [4] 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.
- [5] 余建忠,江勇.城乡融合视角下乡村地区郊野单元规划编制实践探索:以杭州郊野单元规划编制为例[J].上海城市规划,2020(2):109-114.
- [6] 曹珠朵,钱洋,刘先杰.景区详细规划内容深度分析[J].规划师,2006(9):16-18.
- [7] 刘维超,王合文,蔡健,等.国土空间规划体系下郊野单元详细规划编制实践[J].规划师,2022(7):109-114.
- [8] 邓伟骥,谢英挺,蔡莉丽.面向规划实施的空间规划体系构建:厦门市“多规合一”的实践与思考[J].城市规划学刊,2018(增刊1):32-36.
- [9] 刘晓芳,韦希,于琪,等.景城融合型风景名胜区详细规划探索:以厦门东坪山片区为例[J].规划师,2023(3):109-116.
- [10] 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.

[收稿日期]2023-07-03;

[修回日期]2023-08-20