

本期主题：国土空间详细规划的编制与实施

【编者按】《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》的发布，为推动新时期详细规划的转型增效指明了方向，详细规划成为落实新时代新要求、促进城乡高质量发展的关注焦点。当前市县级国土空间总体规划的编制工作基本完成，正在加快报批，详细规划工作已经成为今后一个阶段的工作重点，是“多规合一”改革的关键。因此，要持续深化开展详细规划改革工作，加快详细规划编制实施，全面传导落实总体规划要求，积极发挥详细规划法定作用和作为实施性政策工具的效用，分区分类推进详细规划编制，探索城镇开发边界内外不同单元类型、不同层级深度的详细规划编制与管控方法。本期“规划师论坛”栏目以“国土空间详细规划的编制与实施”为主题，研究国土空间详细规划转型的关键问题，构建规则化的开发控制指标体系，并结合北京、广州、厦门等地的实践探索，探讨详细规划编制方法、用地功能管控和传导路径等，以供读者参考。

国土空间详细规划中地方规划单元转型研究

胡若函，蔡玉梅，柳泽

【摘要】国土空间规划体系对总体规划—详细规划传导提出新的要求，也赋予了规划单元新的内涵。随着地方控制性详细规划从一次性编制转向按需编制，全域覆盖的规划单元成为分解落实总体规划要求的空间底板。以部分先行省市为例，从编制技术和治理体系视角探讨规划单元在总体规划—详细规划传导中的作用，研究发现：一是单元层面的刚性管控内容着重体现底线性和公益性；二是划分规划单元不仅是一项规划编制技术，还能形成一套市区间达成共识的公共资源统筹和任务分解方案，将地块层面（尤其是经营性用地）的部分规划权力赋予区政府，可以提高详细规划管理的动态适应能力。在为地方实践提出建议的同时，对规划立法问题进行探讨，建议相关法规对是否允许各地探索不同的详细规划模式等问题作出规定。

【关键词】详细规划；规划单元；规划传导；市区分权

【文章编号】1006-0022(2024)07-0001-08 【中图分类号】TU981 【文献标识码】A

【引文格式】胡若函，蔡玉梅，柳泽. 国土空间详细规划中地方规划单元转型研究[J]. 规划师, 2024(7): 1-8.

Research on the Transformation of Local Planning Units in Territorial Spatial Detailed Planning/HU Ruohan, CAI Yumei, LIU Ze

Abstract Territorial spatial planning system has put forward new requirements for the transmission between master planning and detailed planning, and endows new connotation to planning unit. As local regulatory planning shifts from once-for-all to in-demand compilation, full-coverage planning units have become a spatial foundation for the consolidation of master planning requirements. Based on experiences from some advanced provinces, the role of planning unit in the transmission of master planning and detailed planning is discussed from the perspective of compilation technique and governance system, and it is found that rigid-controlled content reflects bottom line and public interest at planning unit level, and the division of planning units may serve as a public resource integration and task division proposal for municipal and district-level administrations to reach consensus beyond technical consideration. Delegating part of land plot (esp. profit-oriented plots) planning authority to district governments may improve the dynamic adaptability of detailed planning management. Besides planning advice for local practice, it is also suggested legislative approval on different models of detailed planning shall be clarified.

Keywords detailed planning; planning unit; planning transmission; authority division between municipal and district-level administrations

详细规划是“五级三类”国土空间规划体系中最直接面向实施的重要层级。根据2019年发布的顶层设计文件《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》，详细规划是“对具体地块用途和开发建设强度等作出的实施性安排”“开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城

【基金项目】自然资源部专项业务费项目(12110700000210012)

【作者简介】胡若函，博士，副研究员，现任职于自然资源部国土空间规划研究中心。

蔡玉梅，博士，研究员，自然资源部国土空间规划研究中心标准与政策所副所长。

柳泽，博士，研究员，自然资源部国土空间规划研究中心监督评估所所长。

乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据”，延续了原城乡规划体系中控制性详细规划（以下简称“控规”）的法定作用。

随着地方各级总体规划进入上报审批阶段，自然资源部发布《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》（自然资发〔2023〕43号，以下简称“43号文”），明确将既有控规整体纳入详细规划范畴。从43号文来看，与原控规相比，国土空间详细规划在空间范围上，从原来的城市、镇规划区扩展为全域；在空间要素上，从注重新增建设转向增存并举、开发与保护并举；在时间和实施方式上，从静态的、一次性蓝图式规划转向动态的、全生命周期治理型规划。

以往的城乡规划法规对总体规划到详细规划传导的内容、程序等缺少明确规定，而从“多规合一”改革后地方实践反映的情况来看，总体规划—详细规划（以下简称“总详”）传导不畅的问题仍然存在，尤其是在超大、特大城市比较突出^[1]。作为规划传导的“最后一公里”，总详传导关系到国家战略与地方空间发展目标能否得以落实。在总结各地实践经验的基础上，43号文提出划定详细规划编制单元，用于承接上位总体规划要求的分解落实、指导实施（地块）层面详细规划编制，并要求各地在2023年底前完成。

划分规划单元是原城乡规划的一项控规编制技术，上海、广州等地很早便开始探索，2010年发布的《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》明确大城市和特大城市在编制控规时可将建设地区划分为若干规划控制单元，组织编制单元规划。已有文献对规划单元在总详传导中的作用有不同看法，如：徐宁和陈川等^[2-3]提出随着城市进入存量发展阶段，公权与私权协调难度加大是对

详细规划提出进一步分层要求的重要推动力，并且还认为相比原城乡规划，国土空间规划体系在精简总体规划内容、进一步突出战略性的同时，增加了总详传导的“距离”，因此有必要增加一个单元层级，逐级细化总体规划管控要求；徐碧颖等^[4]提出北京的街区发挥了底线约束和统筹平衡的作用；张皓等^[5]则以上海单元规划为例，指出中间层级规划所起到的传导作用有限，在实际运作中仍停留在静态蓝图编制阶段，难以应对发展的不确定性。面对老问题和新发展需求，国土空间规划体系需要重新界定规划单元的内涵和作用，提高详细规划动态管理水平。本文重点关注城镇开发边界内的详细规划，整理和归纳了部分先行省市详细规划相关法规政策、管理文件、实践案例、研讨会等信息，重点分析规划单元在总详传导中的作用，从编制技术和治理体系两个维度进行研究，为后续地方详细规划实践及国家相关立法提供参考。

1 国土空间详细规划中规划单元的定位与作用

1.1 地方规划单元的定位

2008年《中华人民共和国城乡规划法》实施后，控规正式成为核发规划许可的法定依据。为加快建设项目审批和落地，很多城市开展了控规全覆盖工作。规划编制本身带有一定的主观性，一次性全覆盖编制会使控规权威性与可操作性难以平衡的问题更加突出。目前，北京、上海等超大城市已转变控规工作思路，从追求全覆盖转向按需局部编制^[6-7]。但随着存量规划时期的到来，国土空间规划需要进一步加强对规模总量的管控以及对存量与增量空间的统筹平衡。同时，面对总详传导“距离”的增加，若实施层面的详细规划不再全覆盖，那么上位

规划的约束性指标和刚性管控要求则会出现无处落脚的问题。因此，需要在总详之间设置全域覆盖的单元层面规划，通过规划单元来分解落实上位规划要求、统筹布局各类公共设施（图1）。这使规划单元从控规编制技术单元上升到综合规划编制、传导落实及后续监督功能的空间管理单元。

在地方实践中（表1），深圳等地结合市级总体规划编制同步开展规划单元划分，上海、北京等地则结合单元规划、街区指引^①等中间层级规划编制同步开展规划单元划分；单元空间尺度普遍不超过5km²，部分地方还会划分多层级单元。一些案例将单元层面规划作为单独的规划层级，如上海单元规划、北京街区指引等；一些则作为详细规划体系的一个层级，如北京街区控规、深圳法定图则等。在编制形式上，单元层面规划大多具有总体规划与传统地块控规的混合特征，上海、深圳等地部分或全部深化到地块层面，但仅明确规划单元的整体管控要求，不对用地地块的控制指标作出规定，北京等少数地方则完全没有深化到地块深度。

1.2 地方规划单元作为区分刚弹的框架

分层编制详细规划，不仅是对上位规划的规模指标和空间布局进行逐级分

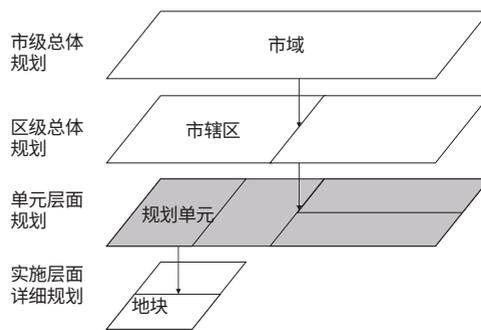


图1 地方规划单元定位

表 1 地方规划单元案例

单元层面规划定位	案例		规划单元		编制深度	覆盖范围
			名称	尺度		
单独的规划层级	上海	主城区单元规划	单元	一般 3 km ²	部分到地块 (公共设施的独立用地、现状保留用地), 但仅明确单元管控要求	主城区全覆盖
			街坊	—		
详细规划体系的一个层级	北京	街区指引	街区	1 ~ 3 km ²	不到地块	集中建设区全覆盖
			街区控规	街区		
	江苏	单元层次详细规划	主导功能分区	10 ~ 30 hm ²	到地块, 但仅明确街区管控要求	城镇开发边界内全覆盖
			单元	10 km ² 左右		
	广东	单元详细规划	街区	1 ~ 3 km ²	到地块 (经营性用地可采用混合大地块), 但仅明确单元管控要求	城镇开发边界内全覆盖
			详细规划单元	1 ~ 5 km ²		
深圳	法定图则	标准单元	1 ~ 2 km ²	到地块, 但仅明确单元管控要求和增量用地地块容积率	城镇开发边界内全覆盖	
大连	控制单元详细规划	控制单元	—	到地块, 但仅明确街区管控要求	城镇开发边界内, 未明确是否全覆盖	
		街区	—			

资料来源: 根据《江苏省自然资源厅关于加强详细规划管理的通知》《广东省自然资源厅关于推进城镇开发边界内详细规划评估及编制工作的通知》《大连市详细规划管理办法 (试行) 》, 以及各地规划公示案例及相关文献归纳整理。

解与深化细化, 还是对详细规划的刚性与弹性管控内容作出区分。如上所述, 很多地方采取“编到地块, 管到单元”的模式, 在不突破规划单元刚性内容的前提下, 简化弹性内容的审批与修改程序, 将相关规划权力让渡给实施层面的详细规划^[7], 以推动实现详细规划的动态过程管控。

如表 2 所示, 单元层面的刚性管控内容着重体现底线性和公益性 (如各类规模总量、空间底线、公共设施、公共空间形态引导等), 但除重要控制线外, 多以控制点位或走向为主, 不落实到具体边界, 如北京、上海、江苏、深圳等地均允许绿地、广场、公共服务设施等的具体位置和用地边界在规划单元 (或下一层级单元) 范围内调整; 单元层面的弹性管控内容则主要包括除刚性内容外的具体地块规划用途 (尤其是经营性用地)、边界、控制指标等。随着实施层面的详细规划转向按需局部编制, 以及对详细规划管理动态适应能力的要求进一步提高, 各地规划单元的作用从形成将总体

规划目标一次性转化的“控规编制任务书”^[7], 逐渐向“整体搭建全域覆盖、边界闭合、上下贯穿的详细规划‘一张图’基础框架”^[8]转变。

1.3 地方规划单元作为市区分权的平台

总详传导与详细规划管理不仅是技术问题, 还反映了地方规划行政权力分配问题。根据现行的城乡规划法规, 城市的控规编制和审批属于市级事权, 但在实践中, 为应对控规弹性不足、编审程序复杂等问题, 一些地方将部分规划权力授予区政府。在市区分权过程中, 通过划分规划单元, 形成一套在市区之间达成共识的公共资源统筹和任务分解方案, 如北京就将街区指引作为市区政府之间的“约定”^[6]。这实质上是将地块层面 (尤其是经营性用地) 的部分规划权力以及分解落实总体规划任务的责任赋予区政府, 在加强底线约束的前提下充分调动区政府及市场主体的积极性, 促使中间层级规划摆脱过去的“一次性

蓝图”模式, 转向实施层面详细规划编制的“底线+底板”^[7]。因此, 地方规划单元划分多与市辖区及以下行政边界相衔接, 以强化区政府和街镇政府在规划实施过程中的主体责任。

2 地方规划单元划分与管理实践经验

2.1 上海: 市级主导规划单元划分, 单元管理权向区级倾斜

自 1995 年《上海市城市规划条例》通过到 2017 年《上海市城市总体规划 (2017—2035 年)》获批, 上海中心城 (后扩展到主城区) 规划体系先后经历了“城市总体规划—分区规划—控规”“城市总体规划—分区规划—单元规划—控规”“城市总体规划—单元规划—控规”等阶段^[9]。2003 年修正的《上海市城市规划条例》首先提出“控制性编制单元规划”的概念, 至 2007 年上海中心城 242 个控制性编制单元规划已全部编制完成; 2010 年通过的《上海市城乡规划条

表 2 地方规划单元刚性管控内容案例

刚性内容示例		类型 / 等级	数量	规模 / 宽度	点位 / 走向	名录	边界	案例	
规模总量	人口			●				北京、广东	
	建设用地面积、建筑面积			●				上海、北京、江苏、广东、深圳、大连	
空间底线	三条控制线						●	北京、江苏、广东	
	城市“四线”						●	广东	
	公园绿地	●	●	●					江苏
		●	●	●	●				广东
	湖泊水库			●					江苏
					●				广东
	河流水系			●	●				江苏
								●	广东
	线性基础设施			●	●			江苏	
	非线性基础设施		●	●				江苏	
	历史文化保护线							●	江苏、广东
	历史文化保护单位					●	●		北京
						●		深圳	
公共设施	各类公共设施	●		●				深圳	
				●					北京
	独立占地设施	●	●	●					江苏
		●		●	●				广东
	非独立占地设施		●	●					江苏
					●	●			广东
	市政设施	●		●	●				深圳
					●	●			广东
	交通设施	●		●				深圳	
	道路	●		●	●				广东
		●			●	●			江苏
		●							深圳
交叉口				●			深圳		
分区管控	主导功能	●						江苏、广东、深圳、大连	
	强度分区	●						江苏	

注：“●”代表在规划单元中确定的刚性管控内容。

资料来源：根据《江苏省自然资源厅关于加强详细规划管理的通知》《广东省自然资源厅关于推进城镇开发边界内详细规划评估及编制工作的通知》《大连市详细规划管理办法（试行）》，以及各地规划公开公示案例及相关文献归纳整理。

例》进一步将控制性编制单元规划明确为“单元规划”；2017年获批的《上海市城市总体规划（2017—2035年）》取消原分区规划层级，将相应内容纳入城市总体规划和单元规划^[7]。

根据《上海市城市总体规划（2017—2035年）》，上海主城区包括中心城、主城片区等地区。其中，中心城按区、主城片区按片区编制全域覆盖的单元规

划和划分单元，并分别明确区（片区）层面及单元层面的规划控制要求。考虑到上一版控制性编制单元划分与行政事权不匹配造成规划实现度不高的问题^[7]，新一轮单元划分与市辖区、街镇行政边界进行了充分衔接（利用道路等对过大的街镇进行分割）。依据现行《上海市城乡规划条例》，单元规划由市级规划部门会同区政府编制，由市级政府审批，

即单元划分由市级主导。在单元层面以下，则根据需要按整单元或街坊编制控规，规划权力更多地向区级倾斜，包括由区政府主导编制非市级项目的控规，区级规划部门负责实施相应的规划许可，以及在相应的建设项目管理阶段对详细规划中实行弹性控制的指标予以确定等（图2）。

图3为上海中心城某区单元规划中

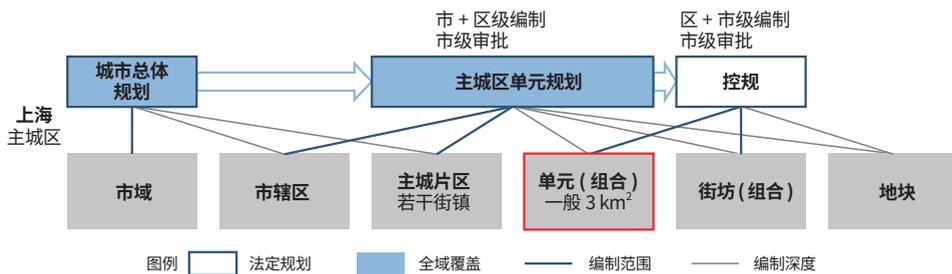


图2 上海总详分层传导

资料来源：根据《上海市城乡规划条例》《上海市城市总体规划（2017—2035年）》《上海市控制性详细规划制定办法》，以及参考文献[9]和规划公开公示案例绘制。

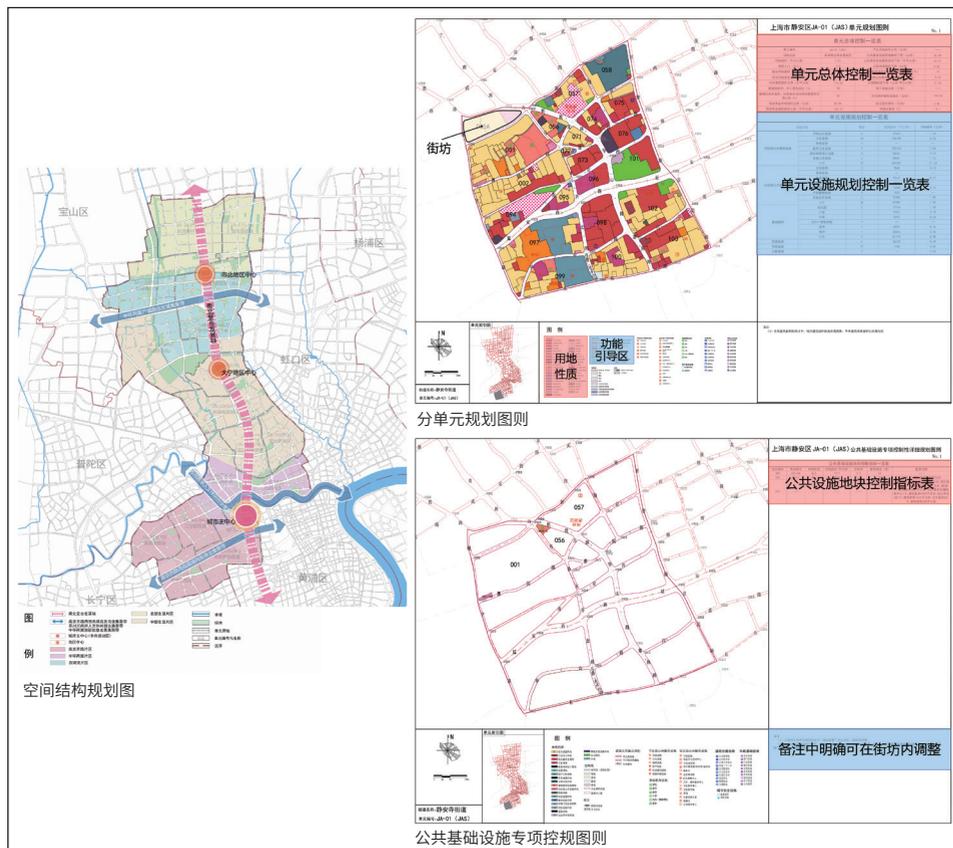


图3 上海中心城某区单元规划中的空间结构规划图、分单元规划图则、公共基础设施专项控规图则
资料来源：上海市规划和自然资源局网站。

的部分图表，其中空间结构规划图明确区层面的空间结构，与传统总体规划的表现形式类似。分单元规划图则落实到街坊及部分地块层面，与传统地块控规的表现形式类似，但预留了更大的弹性，如分单元规划图则的一览表仅对单元层面的住宅、商务商业、产业等经营性用地与建筑面积上限，以及公共服务设施用地与建筑面积下限等指标进行管控，

不规定地块控制指标，同时以功能引导区（圆点填充）的形式表现规划经营性用地（公共设施的独立用地与现状保留用地采用用地地块的形式）。公共基础设施专项控规图则仅反映与已批控规相比发生变化的公共基础设施地块位置及控制指标，并在备注中明确该规划确定的公益性、底线性设施和公共空间可在街坊内调整。

2.2 北京：区级主导规划单元划分与管理

《北京城市总体规划（2016年—2035年）》获批前，北京先后编制过1999年版和2006年版两版中心城控规。2006年版中心城控规首先提出“片区—街区—地块”三级空间体系，但编制深度仍到地块；从2007年起，北京进一步按三级空间体系编制新城控规^[6, 10]；《中华人民共和国城乡规划法》实施后，北京对2006年版中心城控规进行整合，至2009年形成中心城街区层面控规，并配套实施管理办法，提出“研究到地块、表达到街区”的编制思路，以及规划图则与管控制则紧密结合的编制方法^[11]。《北京城市总体规划（2016年—2035年）》获批后，2020年《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》发布，提出建立城镇开发边界内“城市总体规划（市级总体规划）—分区规划（区级总体规划）—（街区）控规—规划综合实施方案”新体系；为解决控规不再全覆盖后总详衔接难的问题，进一步提出“街区指引”技术工作层，作为街区控规的上位依据^[6]。

北京规划传导相比上海的层级更多，相当于将上海的单元规划成分区规划、街区指引、街区控规等层级（图4）。当前，北京在集中建设区内实行街区指引全覆盖（集中建设区包括中心城区，以及多点地区与生态涵养区中分区规划划定的新城单元、近中心城区单元和特定地区单元），其中中心城区按区、其他地区按规划单元编制街区指引和划分街区，并分解落实分区规划的目标指标与底线约束要求；街区划分与分区规划划定的规划单元边界、行政管理边界以及路网、河流、城镇开发边界等其他重要空间边界相衔接，后续各区还会逐步推进行政边界与街区划分的趋向一致^[6]。在街区指引层级以下，根据需要编制街区控规

和规划综合实施方案。北京对规划综合实施方案的定位仍存在模糊之处，按照北京市委、市政府的实施意见，其属于详细规划范畴，是核发规划许可的法定依据；按照现行《北京市城乡规划条例》，其相关规定则属于规划实施章节，并非严格意义上的法定规划。

与上海相比，北京规划体系对区级政府的授权力度更大。首先是区级政府负责划分街区并进行动态维护；其次由市级政府审批的街区控规编制深度完全不到地块，而组织编制、修改和审批权限基本在区级的规划综合实施方案则采取传统地块控规的形式^[12]，相当于将地块层面的大部分规划权力赋予区级政府，为控规调整预留了更大弹性。这一方面是由于北京总体规划地位高，由北京市委书记亲自抓，能“压实”各区政府的责任，分解落实人、地、房规模管控等任务^[13]，确保规划管理体系“分级分责不分散”^[14]；另一方面是由于规划管理体制的差异，上海的区级规划部门属于区级政府职能部门，不由市级规划部门垂直管理，需通过市级审批环节约束区级部门，北京则采取垂直管理，市级规划部门可通过各区级分局对区级政府施加影响。

图5为北京某街区控规的部分图集（包括起弹性引导作用的图纸和起刚性管控作用的图则）。街区控规仅对街区层面的人、地、房规模等关键指标提出控制要求，且图集编制深度均不到地块层面，形式上与传统地块控规差别显著。空间结构规划图反映街区层面整体空间格局；图则对主导功能分区层面的主导功能、基准强度和基准高度提出管控要求，同时布局各类公共设施的点位与走向，其中支路、街坊路、河道等线性设施采用虚线表达，并在文本中规定街区（街道）级和社区级设施可在符合专项规划要求的前提下，分别在街区和主导功能分区

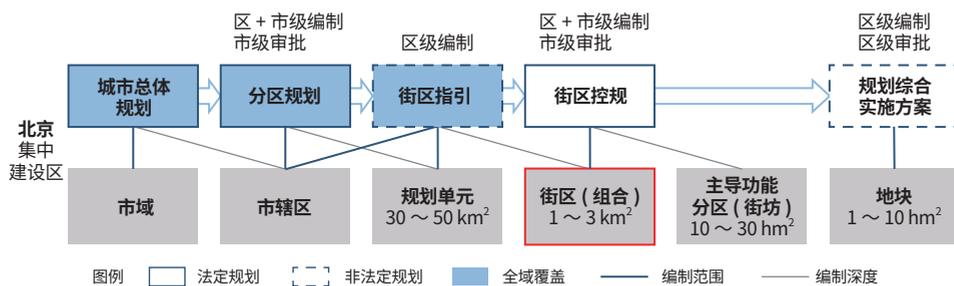
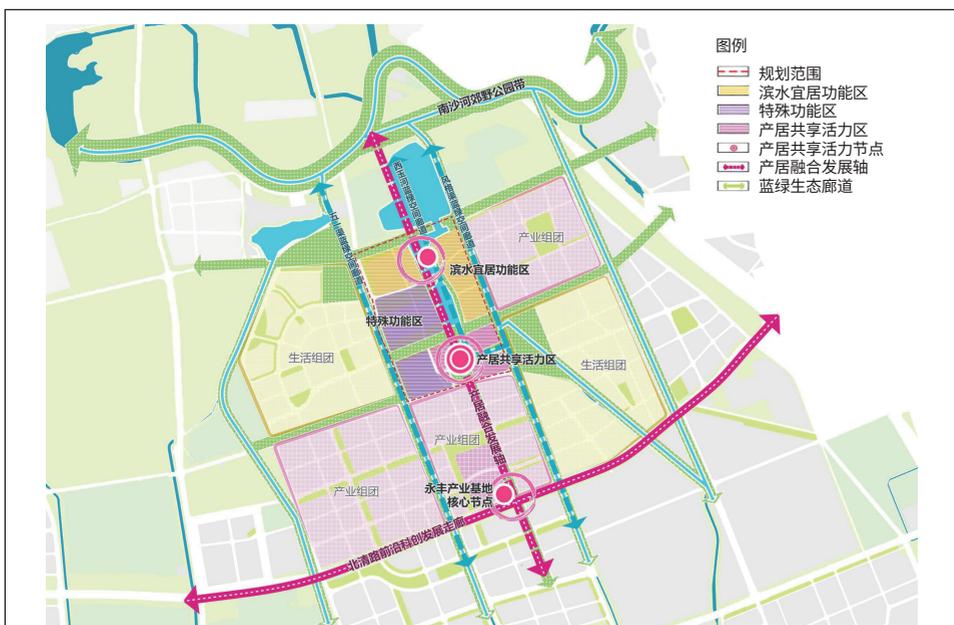
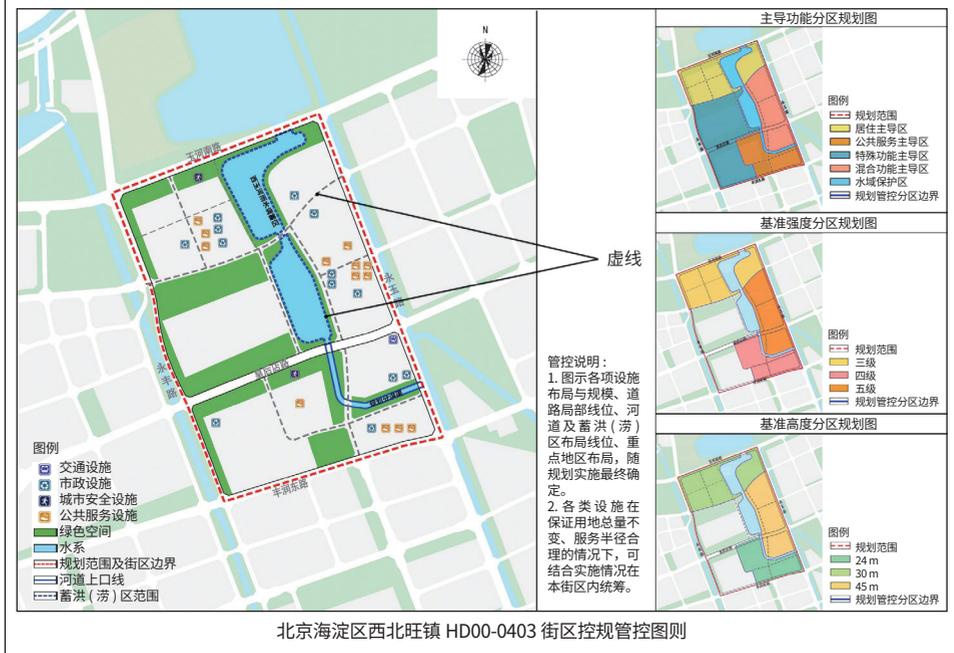


图4 北京总详分层传导

资料来源：根据《北京市城乡规划条例》、参考文献[6]及规划公示案例绘制。



北京海淀区西北旺镇 HD00-0403 街区控规空间结构规划图



北京海淀区西北旺镇 HD00-0403 街区控规管控图则

图5 北京某街区控规中的空间结构规划图和管控图则

资料来源：北京市海淀区人民政府网站。

范围内调整位置与形状。

此外，为确保主导功能分区层面的管控要求向地块层面传导落实，北京还制定了一系列配套规则（未正式公布），对各主导功能分区内相关地类用地比例下限值、超过基准强度或基准高度的建筑比例上限值等作出规定。

2.3 其他地方单元规划案例

与上海、北京一致，其他一些地方的单元规划也采用了多种刚弹结合的表现形式，以规避传统控规权威性与可操作性的矛盾，提高规划实施的弹性。例如：广东单元详细规划的编制深度虽到地块层面，但允许以混合大地块（图纸中以斜线或交叉线填充）的形式表现居住、商业、工业等经营性用地，以提高管控弹性；大连控制单元详细规划采用“街区主导地类+主导地类占比限值”，在一览表中对经营性用地地类占比上限、公益性用地地类占比下限进行控制；深圳法定图则特别针对增量和存量用地实行分类管控，对增量用地直接明确地块容积率，用以指导规划许可，对存量用地仅明确标准单元内的建筑增量以及单元和地块内的配套设施数量等，不规定容积率，需进一步编制下层级详细规划（规划实施方案）。

3 对国土空间详细规划中地方规划单元转型的建议

3.1 对地方实践的建议：发挥规划单元刚弹结合的作用

总结各地详细规划实践经验，在新的国土空间规划体系中，为更好地传导落实总体规划要求、提高规划管理的可操作性，建议大城市通过划分规划单元，配合刚弹结合的详细规划编制方法、市区分工及后续监管手段，促进形成有效的总传导机制（图6）。

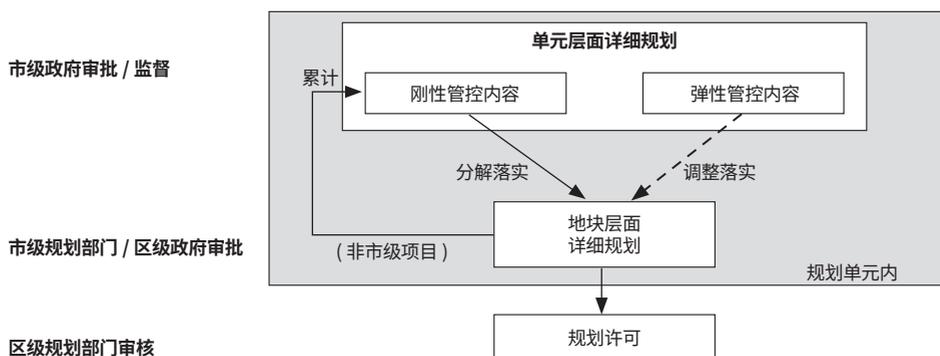


图6 地方规划单元转型建议

(1) 建立“单元层面全域覆盖+地块层面按需编制”的详细规划编制体系^[2]，区分刚性与弹性管控内容，兼顾总量统筹与动态管理。划分全域覆盖的规划单元，分解落实上位规划下达的刚性要求，包括人、地、房总量与分项规模指标以及公益性、底线性设施空间布局等，形成单元层面的规划底账，作为在地块层面按需滚动编制详细规划的基础框架；在不突破单元刚性管控界限的前提下，通过简化实施层面详细规划审批程序，给予地块用途、边界、开发强度、退线等弹性内容在单元内调整的空间，以更好地增强法定规划的权威性与可操作性。此外，北京^[6]、深圳等地还在探索规划单元之间的规模指标调剂机制，以进一步提高规划实施弹性与动态管理水平。

(2) 改变传统控规偏重静态图则、趋向设计方案的表现形式，采用“粗图则+细规则”应对复杂的市场变化与利益协调难题^[10]。单元层面仅明确约束性指标、公共设施布局等刚性内容，不规定地块规划控制指标；图则可采用主导地类、功能区以及布点、虚线等形式，对经营性用地地块规划用途、公共设施具体位置和用地边界等进行弹性指引；通过文本说明、图则备注、技术管理文件等方式，明确单元—地块刚性内容传导规则、单元范围内弹性内容调整规则等实施管理规则，随项目实施需要和详细规划编

制的深化细化逐步落实到具体地块。

(3) 分类明确市区职责分工。在规划编制上，通过市区协同、上下结合，形成在市区之间达成共识的全域规划单元划分与管控要求分解落实方案。在规划审批实施上，市级政府负责审批单元层面的刚性管控内容及其调整；除涉及市级重点区域与重大项目外，实施层面详细规划涉及单元内部弹性管控内容调整的审批、实施等权限视情况部分赋予区政府。其中，经营性用地要面对更多市场变化的不确定性，存量更新类项目可能涉及单个、多个物业权利人或更复杂的权属关系，都需要给予区政府更多规划权力、给予市场主体更多弹性。

(4) 强化市级监督考核，完善规划实施后续监管手段。为应对规划分权带来的后续监管、考核等问题，市级政府可充分利用国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，对各区政府落实单元层面规划刚性管控内容的情况进行动态监测。例如，深圳市国土空间规划“一张图”实施监督信息系统可在标准单元内已批项目累计建筑增量达到一定阈值时进行预警，确保不突破各单元的刚性要求。

3.2 对国家立法的建议：明确详细规划的形式和程序

尽管地方实践积累了很多有益经验，

但也存在突破现行法规的风险。根据城乡规划法律法规^②，地块层面控规是核发规划许可的法定依据。截至目前，“多规合一”改革后出台或修订的地方国土空间规划条例（大连、南京、宁波、北京等）均未突破现行《中华人民共和国城乡规划法》，地方普遍通过规范性文件等建构多层次详细规划体系。未来国土空间规划法规政策需明确是否允许各地自行规定详细规划的形式与程序，如允许详细规划包含不止一个层级、编制深度不到地块层面、包含不由市级政府审批的规划类型等。

在多层次详细规划体系中，以哪个层级作为核发规划许可的法定依据存在争议。在各地实践中，天津通过颁布《天津市控制性详细规划管理规定（试行）》，明确以下层级详细规划（即单元控规）作为规划许可依据；北京则通过区分两级详细规划的编制深度来避免争议。

北京实践的问题在于，作为法定规划的街区控规无法直接确定地块规划指标和指导规划许可，而实际作为核发规划许可直接依据的规划综合实施方案，其编制、审批和修改程序尚无法律支撑，法定作用的发挥仍有待商榷。深圳的规划实施方案（下层级详细规划，可作为规划许可依据）也存在未按现行法定程序编制审批的问题，特别是其中的城市更新规划，其组织编制主体还包括一部分市场主体^③。

《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》《自然资源部关于加强和规范规划实施监督管理工作的通知》均规定不得以专项规划、实施方案、城市设计、城市更新规划等替代详细规划作为核发规划许可的法定依据。当前在存量发展阶段，各地都需要创新详细规划编制方式，立足资源资产关系，统筹规划、土地等各类政策工具^④，这可能会带来法理与实践的

矛盾，需要通过国家层面出台法规政策来解决这些问题。

4 结束语

目前国土空间规划体系仍在建设阶段，详细规划的组织编制、审批和实施事权都在地方政府，本文通过总结部分省市的实践经验发现，地方通过区分规划单元的刚性与弹性管控内容，给予区级政府和市场主体一定的自主权，同时配套传导和管控规则、“一张图”等信息技术手段，促使规划单元在总详分层传导中切实发挥作用，提高详细规划管理的动态适应能力。尽管地方性实践很难共用一套技术路线和管理方式，但各地经验仍有很多共通之处，可以互相学习借鉴。例如：厦门改变了原来以人口为基准的单元划分原则，转为加强与街镇行政边界衔接，为规划行政工作提供抓手；广州正在试点探索新的单元详细规划编管制度，增大单元尺度、减少对地块层面的过度关注，以加强规划单元的统筹力度。本文在为地方实践提供参考建议的同时，对规划立法问题进行了探讨，建议国家层面的法规政策对是否允许各地探索不同的详细规划模式等问题作进一步规定。□

[注 释]

- ①严格来说，北京街区指引不是一级完整的规划，而是一个规划图层，对于其属于分区规划还是详细规划层级尚无明确的说法。
- ②见《中华人民共和国城乡规划法》第三十七条和第三十八条、《城市规划编制办法》第四十一条、《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》第十条等。
- ③见《深圳经济特区城市更新条例》。

[参考文献]

- [1] 潘蓉，杨毅栋，朱良杭. 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.

- [2] 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.
- [3] 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.
- [4] 徐碧颖，吕海虹，陈嵩，等. 系统传导与多元适应：北京控规单元的演进与探索 [J]. 城市发展研究，2021(10): 73-80.
- [5] 张皓，孙施文. 规划体系中的一致性及其断裂：以上海中心城为例 [J]. 城市规划学刊，2022(2): 27-34.
- [6] 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.
- [7] 杨雨菡，张文婧，吴可欣. 上海中心城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，2021.
- [8] 自然资源部. 自然资源部国土空间规划局解读《关于加强国土空间详细规划工作的通知》[EB/OL]. (2023-04-12)[2023-08-12]. https://gi.mnr.gov.cn/202304/t20230414_2781723.html.
- [9] 凌莉. “体系衔接与治理创新”：上海市单元规划的演进与探索 [J]. 上海城市规划，2018(4): 80-85.
- [10] 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.
- [11] 邱跃. 北京中心城控规动态维护的实践与探索 [J]. 城市规划，2009(5): 22-29.
- [12] 王鹏. 规划综合实施方案的特征与编制策略：以北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）0105 街区为例 [J]. 规划师，2022(1): 126-130.
- [13] 徐飞鹏. 全面贯彻党中央国务院的批复精神以“四个意识”抓好总体规划实施 [N]. 北京日报，2017-09-29(001).
- [14] 北京市人民代表大会常务委员会. 关于《北京城市总体规划（2016年—2035年）》实施情况的报告 [R]. 2021.

[收稿日期] 2024-02-17