

面向实施的国土空间详细规划转型思路研究

恽爽, 陈永强, 张东谦

【摘要】在国土空间规划体系下,详细规划直面具体的规划落地实施,是空间治理的基础抓手,需要重点研究面向实施的详细规划转型思路。调研分析国内50余个城市已有的详细规划工作情况,梳理出规划实施中出现的典型问题与需求。结合存量时代高质量发展的新形势、新要求,从构建国土空间资源的多维协同机制、加强面向规划实施的灵活适应性、完善依法行政的编管一体实施路径3个角度提出详细规划的转型思路。

【关键词】国土空间;详细规划;提质增效;时空统筹;编管一体

【文章编号】1006-0022(2024)07-0009-07 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】恽爽,陈永强,张东谦.面向实施的国土空间详细规划转型思路研究[J].规划师,2024(7):9-15.

Research on the Transformation Thinking of Territorial Spatial Detailed Planning for Implementation/YUN Shuang, CHEN Yongqiang, ZHANG Dongqian

【Abstract】 Within the territorial spatial planning system, detailed planning, which is directly for implementation, is the foundational tool for spatial governance, and the focused research on transformation thinkings of the detailed planning for implementation is needed. Based on the investigation and analysis of detailed planning work from over 50 cities, the typical problems and needs in urban planning implementation are sorted out. Combined with the new situation and demands of high-quality urban redevelopment, the transformation thinkings of detailed planning are proposed from three perspectives: construction of multi-dimensional coordination mechanism for territorial spatial resources, enhancement of flexible planning adaptability with space and time, and improvement of law-based administration implementation path for planning formulation and management integration.

【Keywords】 territorial space; detailed planning; quality and efficiency enhancement; space-temporal coordination; planning formulation and management integration

0 引言

在新的国土空间规划“五级三类”体系中,详细规划起到“承上启下、横向衔接”的重要作用,对上落实传导国土空间总体规划,对下指导实施开发建设,横向衔接专项规划,是面向实施治理、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手。随着各地国土空间总体规划陆续完成编制进入报审阶段,详细规划的转型需要进一步加快推进。

本文全面梳理全国范围内北京、上海、天津、重庆4个直辖市主管部门,江苏省、广东省、湖北省、陕西

省等26个省级主管部门及其辖区内53个市级主管部门的详细规划编制与管理相关工作情况,总结出以下特征:一是目前各个城市的详细规划编制与管理的依据是2006年施行的《城市规划编制办法》、2008年施行的《中华人民共和国城乡规划法》、2011年施行的《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》,部分城市在多年的实践中结合自身实际情况积极开展探索和创新,取得了许多成功经验,但仍存在诸如规划传导机制不完善、实施层面多规内容交叉、规划指导实施效果不佳、编制与管理结合不紧密等典型问题与矛盾。二是多数城市的详细规划编制与管理重点主要集

【基金项目】自然资源部国土空间规划体系重大研究项目(20220410389、TC2101052)

【作者简介】恽爽,北京清华同衡规划设计研究院有限公司副院长,中国城市规划学会理事,清华大学生态规划与绿色建筑教育部重大实验室研究员。

陈永强,北京清华同衡规划设计研究院有限公司详细规划与设计三所常务副所长。

张东谦,北京清华同衡规划设计研究院有限公司详细规划与设计一所主任工程师。

中在城市增量空间,缺少存量空间的针对性研究与管控。存量空间的土地资源紧张、人口密度大、老旧建筑集中等特点,带来了规划实施难度大、规划调整频繁、公共服务设施缺乏、环境品质差等系列问题,无法满足高质量发展新要求。三是自国土空间规划新体系建立以来,国家层面针对新体系下详细规划工作的规则、规范、标准尚不完善,多数城市的详细规划转型仍处在探索期,部分城市甚至仍在等待观望。综上,详细规划的全面转型急需从不同视角进行精细化的研究与探索,本文以实施为导向,聚焦城镇开发边界内详细规划转型的关键问题展开研究。

1 国土空间详细规划面向实施的新要求

1.1 提质增效,高质量发展下的存量空间资源利用

在高质量发展的新要求下,我国城乡发展从外延式扩张逐步转向以内涵式存量空间提质增效为主,进入资源约束的存量时代,以往注重增量扩张、消耗大量空间资源来推动经济增长与城市发展的模式难以为继。国土空间详细规划需要顺应新的发展要求、新的发展模式,聚焦存量时代高质量发展的特点:在空间资源梳理层面,落实用地用海分类新标准,精准划分与确认空间资源产权、管理事权,全面摸清增量与存量的空间资源底账,统一空间资源数据规范,夯实详细规划空间数据基础;在空间资源综合利用层面,通过加强空间资源的节约集约利用、创新资源利用方式、提高资源配置的科学性、加强空间资源的保护与修复等多种方式,有效应对空间资源的稀缺性,统筹各类空间资源的价值创造,以获得最优的综合效益^[1];在空间资源规划管控层面,详细规划应进一步

承接并细化落实总体规划对空间资源的底线约束管控,向下指导规划实施的空间资源投放,加强与专项规划的衔接,在多部门管理、多专项规划管控的情境下强化空间资源的多规融合、业务协同。

1.2 转型治理,适应城市发展的综合需求

随着我国城镇化进程的加速和全球经济环境的不断变化,城市面临着越来越多的发展不确定性和管理挑战。城市是一个开放、复杂且处于动态变化的自然—社会复合巨系统,面对当前新的经济形势、新的产业业态、新的生活方式等变化,原有的城市管理已不能适应,全面推动城市管理转向城市治理势在必行。2015年12月,国家明确提出推动城市管理走向城市治理,促进城市运行高效有序。从管理到治理意味着政府需要转变角色,面向多元主体,形成共治、共享、共建的共事共同体^[2]。国土空间详细规划也需要从空间管控向以人为本的综合化空间治理转型,应不断在编制体系、技术方法、管理规则、多主体参与机制等方面进行创新,从空间、时间、实施治理多维度增强规划技术与管理的弹性,提高规划适应性、灵活性,充分发挥实施性政策工具的作用,构建多方协同的空间治理统筹平台。

1.3 编管结合,强化依法行政的底层逻辑

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》对国土空间规划的依法行政管理提出了更明确的要求,指出“以国土空间规划为依据,对所有国土空间分区分类实施用途管制。在城镇开发边界内的建设,实行‘详细规划+规划许可’的管制方式”,具体反映到空间治理中,直接手段实则是行政管制,依法行政实

际上是依法行政,详细规划成为政府部门“以法”管制的法制工具,以此实现城市近期特定发展目标或具体蓝图。详细规划编制权是一项公权力,政府依法行政的管理权也是一项公权力,详细规划作为政府管理的依据,也就等同于用公权力行政的结果限制公权力^[3]。因此,在当前城乡发展要求与模式发生转变以及发展不确定性增加的情况下,详细规划成为多方博弈的平台,需要做到编制与管理紧密结合、互为支撑,编管一体化,以及当政府面对复杂、多变的实施需求时能够有规可依、依法行政。

2 已有详细规划实施的典型问题

通过对全国多个城市详细规划工作开展情况的调研,特别是总结城镇开发边界内控制性详细规划(以下简称“控规”)的编制管理现状、主要问题及相关管理经验发现,已有详细规划在实施过程中遇到的问题主要集中在规划传导不畅、多规协同困难、管控方式灵活性较弱、规划编制与管理结合不紧密等方面,这些是详细规划整体工作面临的体系性问题。因此,需要重新审视规划编制、审批、实施、监督等全流程、系统性框架的搭建,以及每个环节自身体系及其相互关系之间的有机互动。

2.1 上位规划传导机制缺乏实施的针对性

总体规划向详细规划传导缺乏综合有效的传导机制。总体规划更加偏向于战略性、原则性,详细规划强调落地实施性,两者规划管控内容的差异过大,在传导过程中缺少有效的管控层级、内容细化完善及分解匹配等多样化方式。规划传导的刚性与弹性不协调,在技术方法上缺少清晰明确的针对强制性内容、引导性内容的传导方式和要求,往往导

致规划传导方式单一，没有针对不同指标的分类传导技术方法，出现规划实施效果“走样”或频繁调整规划等现象。同时，缺乏整体层面对规划内容传导的统筹，造成不同时期编制的规划内容出现空间范围交叉重叠、规划内容衔接不畅、规模指标分解混乱等问题。

2.2 多规协调与空间资源整合仍存在技术和制度困难

不同政府职能部门对部分空间资源的管理存在边界不清、事权交叉、相互之间缺乏规划技术与管理统筹等问题。详细规划和相关专项规划（如交通、水利、电力等）在既有的法理基础、技术标准、信息化标准及审查审批机制等方面仍然存在较大差异，在规划编制、管理过程中缺少必要的技术衔接与工作协调。详细规划在整合、落实相关专项规划的空间资源需求、专项设施及政策要素等方面有技术难度；各类型数据缺乏统一的入库标准，各专项规划的动态维护与数据库的动态更新之间缺乏机制保障，相关数据的互联、互通、互用仍有阻碍；各地方对于通过空间规划来调整整合部门政策、发展理念、空间资源的作用并未有深刻的认识，也未形成统一的共识。

2.3 面对规划实施多样化需求缺乏灵活性与适应性

面对城乡发展的复杂性、不确定性以及规划实施多样化需求，详细规划编管体系适应性不足。已有详细规划侧重于对城市空间布局、建筑形态、土地利用等方面的严格约束，将明确的管控指标、要求落实至具体地块，规划成果按流程批复后指导具体项目的规划实施。然而，市场经济下的项目需求变化较快、不确定性强，导致静态规划管控与动态项目需求之间的矛盾最为突出。一方面，由于依法调整详细规划的周期长、流程

复杂，无法快速响应市场变化的需求；另一方面，迫于招商引资的压力，部分地区存在“规划跟着项目走”的现象，详细规划变更频繁，规划地位较为被动，其严肃性受到较大挑战，更严重的是少数城市存在规划编制和修改环节不规范的问题，如以规委会会议纪要、专家评审意见代替修改程序，以领导批示代替审批意见，等等。

2.4 编管分离，难以满足新形势下的依法行政需求

大部分城市的详细规划编制工作存在“重编轻管”或“编管分离”现象，使城市管理部门在依法行政过程中面临风险^[4]。规划在编制过程中往往未能充分考虑与行政区划、管理事权范围、地籍权属等管理边界的对接；规划编制周期长，无法有效快速响应市场需求；缺乏完善的配套管理规则、规定体系，等等。这些问题导致详细规划指导项目实施的效果不佳，规划成果相关内容规定模糊或缺失，编制内容与管理需求脱节、错位，管理工作面临违法违规的风险。

3 面向实施的详细规划转型思路

在高质量发展的整体要求下，面向空间资源约束的存量时代，详细规划需要积极应对已有详细规划在实施过程中出现的典型问题，以规划实施为价值导向，从构建国土空间资源的多维协同机制、加强面向规划实施的灵活适应性、完善依法行政的编管一体实施路径等不同角度进行探索创新。

3.1 精细管控：构建国土空间资源的多维协同机制

高质量发展要求空间资源必然由规模扩张向存量空间的优化提质转变，详细规划作为面向实施的法定工具，受到

存量空间复杂的产权与利益关系、管控内容的传导落实要求、多部门交叉管理等多种综合因素影响，需要在空间权益分配、实施传导、“多规合一”等方面制定精准化管控策略和精细化管控措施，以提高详细规划的针对性和可实施性。

3.1.1 匹配用途管制的权益平衡机制

以国土调查、地籍调查、不动产登记等法定数据为基础，加强人口、经济社会、历史文化、自然地理等方面的数据整合，盘点资源资产基础条件，摸清各类自然资源的数量、布局、权属及利用情况，形成统一的规划基数，综合分析资源资产条件和社会经济关系，准确把握地区优势特点以及所存在的核心问题，以此为基础开展规划编制工作。

精准化匹配用途管制与发展目标的权益关系，统筹空间权益的合理分配。城乡高质量发展是以价值驱动为导向的^[1]，针对存量空间复杂的产权关系、多样的建设形式与多元的使用功能，详细规划需立足资源资产的权益关系，分类匹配政府、市场、社会、市民等不同实施主体、使用主体的发展诉求，通过用途管制综合平衡详细规划对空间权力的优化配置和空间秩序的有效规范，统筹空间权益分配，提升空间综合价值，实现发展目标和资源底账的有机统一；建立详细规划与发展规划、各部门实施计划的有效衔接机制，统筹考虑土地综合开发、存量盘活、低效用地再开发利用、老旧小区改造等实际需求，统筹规划设计、项目策划、项目储备生成、供地等过程，切实增强详细规划的落地实施性。

3.1.2 完善分类分层的传导实施机制

加强自上而下的刚性传导和自下而上的完善补缺，逐级有序落实城市总体发展战略。国土空间规划体系要求健全规划实施传导机制，详细规划作为“承上启下”的中间环节，需要分解落实底线管控、功能布局、空间结构、资源利

用等方面的要求，通过建立分类、分层的传导机制，将总体规划要求细化分解并逐级传导落实^[5]。详细规划在传导总体规划刚性要求的同时，应重点补充完善面向实施层面的管控要求，以实现逐层有序传导和精细化管控。

(1) 分类梳理传导内容，明确总详传导的差异化规则。梳理国土空间总体规划向详细规划传导的内容，结合传导要求的差异性，划分直接传导、分解细化、统筹深化3种类型(表1)。直接传导类型主要为总体规划中有明确的边界或规模的事项，不需要详细规划层面进行深化，便可直接落实，如城镇开发边界、历史文化保护线、重大交通廊道及枢纽等内容需要严格管控落实；分解细化类型主要为总体规划中提出的标准、原则、纲领性要求，需要在详细规划中再分解细化，如空间形态管控、城市更新、产业布局等管控内容需要结合规划片区的特征进行细化落实；统筹深化类型主要为总体规划中有明确的要求，但难以用准确的边界、指标向详细规划传导的事项，需在传导过程中结合当地实际问题及多方诉求进行统筹、深化后落实，如保障房比例、设施共建要求、占补平衡

规则等内容，在统筹衔接相关规划、平衡多方利益后深化落实。

(2) 分层梳理传导要求，补充面向实施的系统性内容。从已经完成编制审批的总体规划内容来看，其更加偏向于国土空间发展战略以及刚性底线管控作用，在产业发展与空间布局思路、职住比、拆建比、人口构成等方面没有提出更深入的解决方案，在后续开展详细规划编制过程中，应向上补充总体规划关注较少，但又是指导规划实施的必备内容。通过建立与行政事权匹配、与空间范围挂钩的分层编制体系，将总体规划内容在不同空间尺度逐层分解传导，结合北京、上海、江苏、广东等省市的实践探索，根据城市规模的不同，建立“单元划分(单元指引)—单元—地块”三级传导体系。超大、特大城市可增加单元划分(单元指引)层级，发挥承上启下的作用，将总体规划(或分区规划)在规模、空间等方面的刚性要求分解至单元层面，为单元层面详细规划提供依据和支撑；单元层面详细规划的管控边界与区/街道行政管辖范围保持一致，发挥系统传导、底线管控、完善补缺、统筹实施的重要作用，同时在用地布局、服务设施

配置、空间留白等方面预留一定弹性以应对未来发展的不确定性；地块层面详细规划遵循单元层面的管控要求，进一步明确地块容积率、建筑高度、建筑密度、绿地率、公共服务设施与市政设施配建以及城市设计相关管控要求，指导具体建设项目实施管理。

3.1.3 推进“多规合一”的协同共管机制

在存量时代，针对有限的空间资源应建立更加高效的空间协同配置与管理机制，以解决各类规划自成体系、内容冲突、缺乏衔接等造成的空间管控事权交叉问题。通过统筹平衡不同行业主管部门、不同实施主体、不同使用主体之间的利益关系，达成多方共识，将原重点关注空间管控的技术型规划转变成统筹多类规划、多个维度、多元诉求的“多规合一”综合性规划，并以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革工作，提升土地资源利用效率和行政许可效率^[4]。

强化与行业主管部门的技术协调，实现多部门之间的协同共管。各行业主管部门是专业技术规范和政策的制定者，也是各类专项规划的编制组织、实施、监督、管理主体，详细规划需结合行业主管部门的要求，建立与各专项规划管控要素的协调机制，并与发展规划、近期规划、各部门实施计划有效衔接。通过制定统一互认的技术标准、定期协调会议、共享规划信息等协同共管机制，保障规划实施工作顺利推进。例如：上海探索建立规划编制“共商任务书”模式，成为规划编制前后、上下级政府、相关部门之间沟通的有效桥梁；南京、杭州、北京等地建立详细规划与专项规划的对接制度，通过“多规合一”协同平台实现项目生成、选址、实施过程的多部门会商与综合统筹；厦门通过“五年近期规划—三年行动计划—年度实施计

表1 总详传导路径的类型

总详传导分类	传导对象	传导要求	传导内容	传导规则
直接传导	上级事权严格管控的事项	总体规划有明确的边界或规模，可直接落实	包括总量指标、边界、名录、重大廊道及设施等内容，如城镇开发边界、历史文化保护线、重大交通廊道及枢纽	刚性落实
分解细化	以下级事权为主的事项	总体规划提出的标准、原则、纲领性要求，需要在详细规划中再分解细化	包括空间形态管控、城市更新、产业布局等，如高度控制、视线通廊、更新重点区域、主导产业	引导、审查、后评估
统筹深化	上下级事权交叉、衔接的事项	在总体规划中有明确的要求，但难以用准确的边界、指标向详细规划传导，需在传导过程中衔接、统筹，再深化落实	包括定位、结构与规划分区、规模管控、设施标准等内容，如保障房比例、设施共建要求、占补平衡规则	空间维度上的上下衔接，时间维度上的统筹协调

划”的“531”规划实施计划体系以及跨部门的项目论证等体制机制保障,指导项目生成与招商服务。此外,可重点依托国土空间基础信息平台,加强与相关行业主管部门的数据流通和共享,健全“多规合一”协同平台,为全周期的规划融合、协同共管提供信息化系统支撑。

3.2 时空统筹:加强面向规划实施的灵活适应性

面向实施的详细规划应注重空间管控内容在时间线上的逐步深化落实,实现从规划到实施的动态化时空统筹。在实施和治理维度上,完善多元主体参与机制,搭建空间治理的统筹平台;在空间维度上,探索创新规划管控方式方法,强化与规划实施的弹性衔接;在时间维度上,协调城市近远期发展战略,结合具体的开发保护建设活动需求,统筹空间资源、实施任务与时序的耦合关系。

3.2.1 搭建契合空间治理需求的统筹平台

以实施为导向的详细规划需要由蓝图式、愿景式规划向治理型规划转型。详细规划是落实空间治理改革目标和增强空间治理能力的具体手段,通过详细规划实施,不断优化空间资源配置和空间使用,实现高质量发展、高品质生活^[6]。在面向实施的维度上,将传统的单一规划手段转变为谋划、策划、规划、计划的制度集成^[7],通过丰富多样的技术手段综合处理地区发展、产业引导、功能配置、项目策划、用途管制、服务保障、实施运营、建设时序等事项,空间上分层分类、时间上分时分步、管理事权上分级协同,使详细规划能够更好地适应复杂多变的城市发展实际情况,促进各个相关政府职能部门及企事业单位的协作和配合,提高规划的准确性和有效性,共同推动规划的实施。

在治理维度上,详细规划的角色从

空间管控的工具转变为契合空间治理需求的统筹平台。与管控不同,治理更加强调实现共同目标下多元主体的参与,是一种持续的相互作用过程。详细规划需要发挥作为多元主体利益博弈互动平台的作用,既要满足政府自上而下实施管控的要求,保障城市发展的基本底线,又要反映社会多元主体的利益诉求,从而达成对政府和社会多方具有约束力的地方空间治理共识^[8]。

3.2.2 探索面向实施的多样化弹性管控方式

加强详细规划的“底线约束+弹性管控”作用,探索对空间资源利用与管理的多样化弹性管控方式,为未来规划实施预留弹性空间。在技术方法上,可通过分层细化管控要求、增设用地分类、虚线控制等方式,为后续规划的深化、细化预留可能性。例如,北京针对国土空间规划确定的城镇、村庄范围内暂未明确规划用途、规划期内不开发或特定条件下开发的用地,设置战略留白用地及动态留白用地的地类,为城市长远发展预留战略空间。在运行机制上,可通过建立规划单元层面的规模动态平衡机制、优化规划修改调整审批流程等多种方式,为地块层次的规划实施留有细化、深化的余地。在管理政策上,以“规划+规则”的方式实现空间管控的全覆盖,为规划管理留有一定的自由裁量权,从而更好地指导规划实施。例如,制定用地复合管控、用地与建筑规模弹性管控、战略留白管理、动态维护,以及土地使用政策、城市更新政策等相关管理规定与政策^[9]。

3.2.3 强化空间资源与实施任务的动态耦合

详细规划需要统筹处理好空间资源配置、实施任务之间的规划匹配关系,以及在实施时序上的动态关联,构建“单元规划+实施方案”两个层级的任务资

源统筹机制^[6]。统筹规划单元内空间资源与近期实施任务的匹配关系,在单元规划中梳理规划实施的各项任务,并匹配相应的资源,强化任务与资源的捆绑实施。在单元规划编制时序上,应注意各区域的规划实施节奏和实际建设需求,厘清缓急、按需编制,将空间规划方案在时间序列上逐次细化落实。例如,北京在既有详细规划的基础上,根据区域的规划实际建设情况,按需滚动编制,遵循“以时间换空间”的思路,探索减量背景下流量式规划、场景式规划的编制方法,同步构建空间维度、时间维度、经济维度、运行维度“四位一体”的整体框架,计划3年逐渐实现街区控规全覆盖,并在实施过程中以“逐步补全”的方式动态深化和细化。在实施方案推进中,将空间资源的投放与实施任务挂钩,随着规划实施的调整进行动态统筹,实现“资源跟着任务走”,破解实施中经常出现的资源任务供需错配、实施困难等问题。充分衔接国民经济和社会发展规划、近期建设规划等规划的项目型、任务型内容,实现空间资源配置、资金投入、近期实施计划的整体协同,增强详细规划近期实施落地的可能性。重点关注空间资源紧缺的存量地区,详细规划应顺应当前经济发展形势,以落地实施为导向,整体统筹增量开发区域与存量更新区域的经济平衡关系和建设时序,精准投放空间资源,实现新区发展与老城民生保障相互协调。

3.3 编管一体:完善依法行政的编管一体实施路径

传统控规因缺少对规划编制与后续规划管理的统筹衔接考量,造成规划的“时效性差、编而不批、批而不用”等问题,也带来了行政管理上的违法违规风险。详细规划需要加强规划编制与行政管理之间的系统衔接,强调编、审、管、

督一体化，加强规划编制与空间治理事权的协同，形成上下联动、协同高效的规划编管机制，通过制定完善的法规政策与技术保障措施，让规划全流程工作有“法”可依、有“章”可循，奠定依法行政的基础。不同城市需要根据自身条件制定与事权管理能力匹配的制度和规范，并以此明确详细规划的编管实施路径。

3.3.1 健全详细规划全流程运行体系

从规划运行角度看，国土空间规划体系分为编制审批、实施监督、法规政策和技术标准等4个子体系，其中编制审批和实施监督体现了规划运行的流程，法规政策和技术标准为规划运行提供政策保障与技术支撑。详细规划层面的运行体系是实现“编管一体”全流程管控的程序指引、政策保障与技术支撑，也是依法行政的关键。一是结合详细规划全周期的业务需求，完善规划运行闭环管理流程。详细规划运行涉及编制、审批、实施、监督等4个核心环节，应根据详细规划运行特点建立体检评估和动态维护机制，对出现的问题及时预警并通过动态维护及时纠偏，构建规划编制、规划审批、规划实施、体检评估、监测预警、维护调整等完整闭环、动态可控的全流程管控体系。二是维护详细规划编管的权威性和严肃性，完善详细规划全流程管控的法规政策保障。在充分梳理已有相关法律法规的基础上，因地制宜且尽可能完善地制定与详细规划相关的配套政策法规，确保规划在全流程中“合法、合规”。三是加强详细规划编管的规范化和科学性，完善全流程管控的技术标准。在全国统一的技术标准体系基础上，各地根据需求由自然资源部门牵头制定详细规划层面的技术标准及技术规程，包括编管全流程中的技术、方法、管理、信息平台等方面的技术标准要求。

要构建编管结合的详细规划全流程

运行体系，就需要与之配套的法规政策体系和技术标准体系的双重加持，以实现技术文件向公共政策和完整制度设计的转型升级^[7]。新时期详细规划作为公共管理的政策工具，应重点加强规则管控，构建“编制办法+管理规则”的一体化管控手段，同时依托国土空间基础信息平台 and “一张图”实施监督信息系统，制定详细规划层面数字化管理要求与技术标准，实现详细规划全周期在线管理。例如：北京通过系统构建新型控规管理制度，以规划精准实施和有效运行推动控规制度创新，建立了“五个一”成果框架，其中包括一套街区指引+一套街区控规+一个管理办法+一套管控规则+一个实施监督系统和预警监测平台^[7]，明确了全流程管理的实施路径与技术标准；上海制定了办法、技术准则、成果规范、管理操作规程等“四位一体”的控规管理体系；成都制定了“编制办法+技术规定+技术导则”三层级的控规技术标准体系。各地通过制定相关办法来规范详细规划的管理，并制定技术标准或准则来统一成果要求，保障规划的有效实施。

3.3.2 因地制宜选择编管路径

因城市的规模和发展阶段不同，其

所急需解决的问题也有所差异。面向实施层面的高质量发展要求，详细规划需要协调统筹多部门，管理流程较为复杂，与之匹配的法规政策和技术标准要求高。因此，需要统筹考虑原有详细规划的编管基础，以及地方经济发展水平、行政管理能力、技术支持力量的差异，因地制宜地制定与事权管理能力匹配的编管路径。一般而言，行政管理能力和技术支持力量越强的城市可制定更加精细化的编管路径，结合不同层级事权管理需求，上层级可为下层级预留充分弹性，适当增加“自由裁量权”，以实现分层、分类精细化和动态化管控。反之，应制定更加精简的编管路径，明确各层级的传导路径和管控要求，减少弹性预留和“自由裁量权”。编管路径可大概分为创新突破型、优化提升型和补充完善型3种类型（表2）。

(1) 创新突破型：针对详细规划编管体系完善、行政管理水平较高、技术支持力量较强的超大、特大城市，应结合已开展的详细规划，加强编管制度或政策的创新突破，提升城市综合治理能力。在目前已普遍认同的“单元—地块”层级基础上，增加“单元划分”（单元指引）层级进行整体统筹并开展动态维护，加

表2 编管路径分类与内容要求

内容要求 编管路径	城市类型	分级建议	编制方法	编制要求	管控要求
创新突破型	超大、特大城市：编管体系完善，行政管理水平高，技术支持力量较强	3级：单元划分、单元层面、地块层面	单元和地块层面分期、按需编制	充分预留弹性	制定全流程精细化的法规政策与技术标准
优化提升型	大城市：编管经验较为完善	2级或3级：单元划分（可选）、单元层面、地块层面	单元层面全覆盖并一体化编制，地块层面分期、按需编制	保持一定弹性	制定明确可行的法规政策与技术标准
补充完善型	中小城市：编管经验相对较少	2级：单元层面、地块层面	单元和地块层面全覆盖并一体化编制	减少弹性和自由裁量权	制定完善的修改规则和修改路径

强城市整体层面的利益调配,实现从总体到单个地块的逐层分解,将城市治理管控要求结合事权划分逐级落实;预留各层级充分的弹性空间,以应对城市发展的不确定性;按需、分期编制单元和地块层面的详细规划;同步开展与全流程精细化管控相匹配的法规政策和技术标准制定工作。

(2) 优化提升型:针对已具备一定详细规划编管经验的中小城市,优化提升规划编管体系,建立适合自身发展特点的运行机制和政策规范。根据城市规模和自身需求,确定是否增加“单元划分”(单元指引)层级;为保证总体规划管控意图能够逐层传导落实与统筹联动,建议中心城区单元层面详细规划实现全覆盖和一体化编制,地块层面详细规划根据城市建设需求进行分期、按需编制;在保持一定弹性的同时,通过制定明确可行的法规政策与技术标准,保障规划的落地实施。

(3) 补充完善型:针对详细规划编管经验相对较少的中小城市,重点补充完善规划编管体系,简化运行流程。建议中心城区单元层面和地块层面详细规划实现全覆盖和一体化编制;制定更加明

确的政策规范,避免过度的规划弹性及管理的“自由裁量权”;制定较为完善的修改规则,为不可避免的调整制定明确的修改路径。

4 结束语

在存量时代,详细规划面临全面转型,以适应高质量发展要求。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,必须在以往的工作思路和技术方法上再创新,深化落实国土空间规划改革要求,从编制审批、实施监督、法规政策和技术标准等4个方面探索详细规划运行机制。本文以实施为导向,剖析详细规划转型的关键问题,强调了详细规划的协同性、灵活性和法治性要求,旨在从构建多维协同机制、强化时空统筹能力、完善编管一体实施路径等不同角度进行探索创新,实现空间资源的高效利用和空间治理能力的显著提升。■

[参考文献]

[1] 黄玫. 存量空间 增量价值:国土空间详细规划转型及实施路径改革[J]. 规划师, 2023(9): 9-15.

- [2] 吕海虹,王引,马红杰,等. 面向城市治理现代化的北京控规编制研究与思考[J]. 理想空间, 2022(1): 80-85.
- [3] 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.
- [4] 胡海波,曹华娟,曹阳. 国土空间规划体系下详细规划再认识与改革方向[J]. 规划师, 2021(17): 12-16.
- [5] 杨鸽,吴倩薇,张建荣. 国土空间详细规划编管体系优化路径[J]. 规划师, 2023(11): 117-123.
- [6] 张尚武,刘振宇,张皓. 国土空间规划体系下的详细规划及其运行模式探讨[J]. 城市规划学刊, 2023(4): 12-17.
- [7] 杨浚. 北京控制性详细规划的探索与实践[EB/OL]. (2023-05-24)[2024-01-10]. <https://mp.weixin.qq.com/s/hgu-ePjYnhjqYlk7yUPmw>.
- [8] 侯丽,于泓. 从空间规划到地方治理:国家治理现代化视角下总规与详规的关系探讨[J]. 理想空间, 2022(1): 10-14.
- [9] 李鹏,马灿. 国土空间详细规划技术逻辑重塑与创新[J]. 规划师, 2021(9): 5-9.

[收稿日期] 2024-05-14



“规划师论坛”栏目 2024年每期主题

- 第1期: 全龄友好型城市的规划应对
- 第2期: 城市更新规划与实施机制创新
- 第3期: 国土空间规划数字化治理与技术创新
- 第4期: 城乡文化保护传承与利用创新
- 第5期: 人民城市的规划理论与规划实践
- 第6期: 国土空间规划管理体制与治理体系
- 第7期: 国土空间详细规划的编制与实施
- 第8期: 超大、特大城市城中村改造路径与规划应对
- 第9期: 海洋空间规划与精细化管理
- 第10期: 国土空间安全理论与规划应对
- 第11期: 国土空间专项规划的编制与实施
- 第12期: 国土空间规划的知识体系与学科建设