

广州国土空间总体规划—详细规划传导路径的优化思考

朱 红, 霍子文, 李丹妮, 肖 菲

【摘 要】梳理广州不同阶段总体规划—详细规划传导体系的演变, 结合国土空间规划改革实践, 认为规划传导体系需适应超大城市治理逻辑, 从技术与行政闭合、保护与开发并进、规划与规则关联、精准与灵活协同的视角出发, 着重优化 5 类管控要素的传导路径: 一是指标传导, 需加强不同空间尺度的指标转译工作, 注重指标传导与实施监测过程的协同; 二是公益性要素传导, 宜以“定界”“定位”“定量”“定标准”的多元方式, 区分控制线和设施等要素刚性管控的层次性; 三是空间战略传导, 应推进补充性文件制定, 深化核心战略资源的空间细化与管控要求等; 四是主导功能传导, 建议加快用途清单和政策清单制定, 保障“主体功能分区—一级规划分区—二级规划分区—用地用海分类”用途传导的一致性; 五是空间容量传导, 应重视“人—地—房”承载力的协同传导, 提升空间容量传导的科学性。

【关键词】国土空间规划; 规划体系; 总详联动; 规划实施; 空间治理

【文章编号】1006-0022(2024)07-0032-09 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**B

【引文格式】朱红, 霍子文, 李丹妮, 等. 广州国土空间总体规划—详细规划传导路径的优化思考 [J]. 规划师, 2024(7): 32-40.

Optimization of the Transmission Path from Master Planning to Detailed Planning in Guangzhou Territorial Space/ZHU Hong, HUO Ziwen, LI Danni, XIAO Fei

[Abstract] After reviewing the evolution of the "master planning-detailed planning" transmission system in Guangzhou, and taking into account the practice of territorial spatial planning, it is proposed that the planning transmission system should be adapted to the logic of mega-city governance, and that it should optimize the transmission paths of five types of control elements, starting from the perspective of the closure of technology and administration, concurrent progress of protection and development, correlation of planning and rules, and synergy of precision and flexibility: firstly, the transmission of indicators needs to strengthen the translation of indicators at different spatial scales and focus on linkages with implementation monitoring; secondly, it is appropriate to adopt different approaches such as defining "boundaries", "positioning", "quantifying", "setting standards" etc. to balance the rigidity and flexibility of the bottom line control and facility control; thirdly, for the transmission of spatial strategies, importance should be attached to clarifying the spatial identification and control guidelines of core strategic resources in the form of supplementary guidelines or documents; fourthly, it is recommended to speed up the formulation of the use list and policy list to ensure the consistency of the "main function zoning-primary planning zoning-secondary planning zoning-land and sea use classification" use transfer; fifthly, spatial capacity conduction, should emphasize the synergistic conduction of the carrying capacity of "people, land and housing", so as to enhance the scientificity of spatial capacity control.

[Keywords] territorial spatial planning; planning system; master planning and detailed planning interaction; planning implementation; spatial governance

0 引 言

2019 年, 中共中央、国务院发布《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《若干意见》), 确立了“五级三类”的国土空间规划体系框架。随着各级国土空间总体规划的批

【基金项目】 国家重点研发计划项目 (多模态遥感大数据智能融合分析与精准推测) (2022YFB3903405)

【作者简介】 朱 红, 硕士, 高级工程师, 广州市城市规划勘测设计研究院有限公司政府规划编制部副总工程师。

霍子文, 通信作者, 硕士, 教授级高级工程师, 广州市城市规划勘测设计研究院有限公司副总工程师、政府规划编制部主任。

李丹妮, 硕士, 工程师, 广州市城市规划勘测设计研究院有限公司政府规划编制部规划师。

肖 菲, 硕士, 高级工程师, 广州市城市规划勘测设计研究院有限公司政府规划编制部主创规划师。

复实施,国土空间规划改革将逐渐进入推进规划传导实施的攻坚阶段。目前,学术界和地方实践对规划传导应发挥战略引领与刚性管控的双重作用形成普遍共识^[1],但现有研究多侧重理论认识、规划层级优化、控制线传导等方面的探讨,如曾源源等^[2]、王新哲等^[3]对国土空间总体规划传导体系的语汇建构和理论认知进行了剖析,部分学者进行了专项规划、详细规划的传导衔接探索^[4-7],周宜笑等^[8]总结了德国、法国、瑞典等国外地区规划体系与传导经验。上海、深圳等城市着重突出了增加单元层级的分层规划传导思路等^[9-11],针对国土空间总体规划—详细规划传导(以下简称“总详传导”)过程中规划指标、设施底线、战略意图、功能分区、规模容量等重要内容的具体传导路径仍缺少体系性梳理和案例呈现。

广州是全国率先开展市级国土空间总体规划改革试点的城市,面向资源紧约、空间交织、建设密集、功能复杂的发展挑战以及市区共治等管理特征,广州在规划改革的一开始就加强事权衔接,积极推动市、区、单元等不同层级规划的同步编制与研究,将总详传导作为提升城市治理水平的重要载体。由于广州城市的典型性,其实践可为国内超大、特大城市国土空间规划总详传导机制的优化提供新的视角和有益借鉴。

1 广州总详传导体系的演变与实践梳理

如何建立有效的总详传导体系是广州历次规划变革的重点之一。结合城市不同发展阶段需求,广州总详传导体系的探索可大致分为4个时期,可以看到规划层级的增设或简化、管控的刚性或弹性一直是实施传导过程中博弈的焦点,反映出不同时期不同需求下的规划管控

与传导响应。

1.1 20世纪90年代刚性分解阶段：探索以分区规划深化总体规划的重要抓手

改革开放后,随着土地有偿使用制度的逐步建立,广州城镇化进程加快,空间快速扩张,为加强规划引导、约束土地的无序利用,广州率先在城市总体规划之下增设“分区规划”(图1),着重借鉴了美国“区划”(Zoning)和我国香港“法定图则”经验,将555km²的城市核心区域范围细化为79个规划分区,对总体规划中人口规模、用地布局、地块开发强度、设施配置等要求予以分解细化,搭建深化总体规划、提供详细规划更精确编制依据的重要中间载体,但在城市快速建设时期,以控制性指标刚性传导的方式在实施不久便出现了局部调整频繁的问题^[12]。

1.2 2000年战略引领阶段：探索以“片区—分区”层级搭建战略与行动的桥梁

2000年广州首创战略规划编制模式,为适应行政区划调整后空间的跨越式发展,加强对更大尺度空间的战略功能引

导,广州融入次区域规划编制理念,在原分区层级上增设片区传导层级(图2)。片区层级重在建立地方性的协调策略和规划行动纲领,并细化重点发展区、更新区、保护区等不同发展重点区域,实行目标、底线、规模、功能、设施等近中期发展的结构性控制,分区规划则主要对片区层级中的重点发展区的用地布局、规模和容量控制要求进行细化分解,积极探索了战略引领与刚性管控的传导新模式。

1.3 2005年控规全覆盖阶段：探索以“规划管理单元”“发展单元”促进刚弹平衡

为应对规划频繁调整的问题,广州在2005年开展分区规划整合及控制性导则工作时,在分区层级之下、地块层级之上,进一步增设规划管理单元,探索以单元总量调控增强对地块规划调整的约束,优化详细规划层面的分层次管控。随后2008年《中华人民共和国城乡规划法》施行,“分区规划”层级被取消,广州结合2009年战略规划和2010年控规全覆盖工作,优化形成了“市域—片区—组团—发展单元—规划管理单元—地块”的传导层级(图3)^[13],其中组团发挥类似规划分区的引导作用,发展单元作为控规



图1 1994年《广州市城市总体规划修编方案》的分区规划划分示意图

整体编制的主要范围，由多个管理单元组成，推进主导功能的落实传导。但这一时期的6级规划传导层级过多，在实践过程中也暴露出可操作性降低的问题。

1.4 2010年之后强约束阶段：总详两极传导模式加强

2010年后，随着卫星督查等监测技术的发展与城市建设扩张加剧，国家加强了对城市总体层面法定规划的约束监管。这一时期总体规划的刚性管控力度

大大增强，倒逼总体规划向控规精细化程度发展。2013—2015年，广州采取网格化精细核查方式，开展了“三区四线”内用地与项目的比对分析工作，摸查差异图斑达8万余块。但在精细化编制的同时，总体规划也逐渐依赖下位规划的精确性，总体层面的战略引领和传导作用弱化，导致规划适应性问题更加突出，控规调整内容占规委会审议议题的80%以上，如何实现总详传导的科学性和可操作性，愈发成为规划工作的焦点。

1.5 小结

从演变历程来看，规划传导已从注重用地布局的逐层细化向城市发展战略转译、功能引导、资源要素配置等更丰富的内涵发展，从最初应对城市快速发展、为下层次规划编制提供依据的工具，逐渐成为应对城市精细化治理、推进上下协同管控的重要手段。可以看到，设置规划传导中间层级在历次实践中都达成了共识，但从实践效果来看，有3个方面是影响传导效率的关键：一是传导层级的稳定性。为实现功能上的统筹，广州历次中间传导层级的划分往往打破行政界线且多次调整，致使技术分层与行政层级错位，难以实现规划传导与现状数据统计评估的联动，这成为传导效率下降、动态维护困难、基层行政治理主体的“规—建—管”实施合力不足的主要原因。二是事权边界的清晰性。在监测方式日趋精准的趋势下，应更加重视对规划编制与后续实施、监测、考核关系的考虑，合理界定各层级的监管重点与传导要求，如原总体规划中采取绿线边界刚性管控的方式，便在某种程度上导致了下层次规划传导层级失效的问题。三是传导规则的有效性。目前针对规划编制的技术指南往往侧重“怎么编”，忽视“怎么管”和传导的问题，缺乏对不同层级的规划编制深度、细化规则以及对应的管控调整程序的具体文件指引，导致下层次规划在编制过程中，难以形成传导落实是否与上位规划要求一致的判断依据。



图2 2000年广州战略规划片区划分及规划传导体系示意图

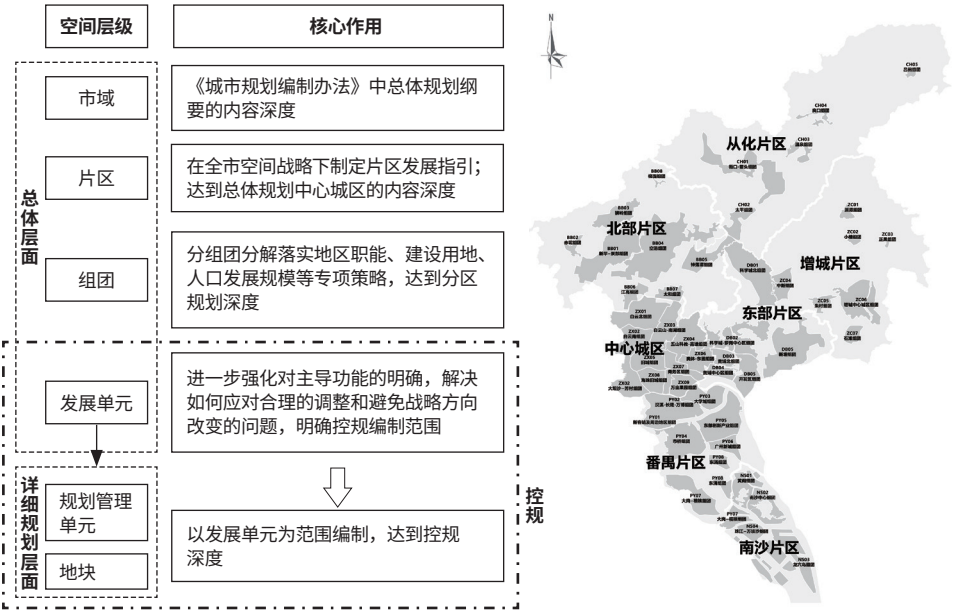


图3 2009年广州规划传导体系优化示意图

2 治理需求下超大城市规划传导机制的逻辑转变

《若干意见》明确要求将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，旨在加强对城市各类资源的全域全要素管控。规划传导难以再依赖单一的规划文件、单一的规划体系、单一的传导方式

来实现传导“断点”的缝合，同时面向超大城市存量化、多元化、复杂化的特征，也需要更多地发挥事权分配、多方协调、制度构建、政策执行的作用，成为推进各方达成行动共识、支撑超大城市空间治理改革的重要抓手。

2.1 技术与行政闭合

目前广州已发展成为市域面积为7 434 km²、实际管理服务人口约2 400万的超大城市，详细规划的编制覆盖范围面积约为90%，基本实现了空间的覆盖，规划管控的重点将向资源优化与精细化改善转变。随着信息化水平的不断提升，区、镇、街等基层行政主体在推进实施监测反馈、支撑人口与设施等社会治理方面发挥着更为重要的作用，因此推进总详传导中间层级与行政单元或基层治理单元的吻合，将是超大城市构建规划“编制—传导—监测—评估”治理链条的重要一环。

2.2 保护与开发并进

在生态文明建设上升为国家战略的背景下，各类资源的安全保障要求被放在了更为突出的位置。立足规划的公共政策属性，目前规划传导也多聚焦底线性、公益性内容开展刚弹平衡的分析讨论。但在中央—地方事权划分不变和国家财税提质保持稳定的条件下，市县政府也还承担着重要的经济发展职能^[14]，规划作为地方政府的施政纲领，开发意图的传导同样重要。在超大城市资源日益紧缺的趋势下，加强关系城市发展的核心资源识别与管控传导，对推进各层级政府主动谋划与达成发展共识也十分关键。

2.3 规划与规则关联

总详传导涉及多个规划环节和利益主体。资源整合、开发协调、建设成本与补偿等多项利益的协调也将更多地成

为超大城市规划治理的焦点。因此，一个有效的、可实施的国土空间规划，必须是空间供给与制度供给的有机结合^[14]，无论是用途管制、控制线的动态维护管理，还是针对不同特征区域的空间政策都应在传导过程中形成清晰的规则设计。从国内外经验来看，规划传导要求不仅与管理程序相互结合、内容详尽，还保持着高效的迭代频率^[15]，如我国深圳不断优化城市更新单元传导制度、日本定期调整政策重叠部分土地利用协调规则等，均采取契合发展变化及时调整修订规则的方式来化解空间传导过程中的难点或矛盾。

2.4 精准与灵活协同

在强调规划法定地位的视角下，以往规划的总详传导机制多按照数、线、图精准对应的方式来体现规划的严肃性。但随着超大城市越来越向复杂的巨系统演变，空间交织、功能混合、信息庞大等都促使空间发展呈现多属性和多变性特征。因此，相较于追求不同传导层级数据或空间的精密闭合，保障规划意图传导路径的精准性更具合理性，通过明确允许存在的偏差程度、界定传导落实

的一致性情形等，可以增加规划传导路径的可操作性和灵活性，同时也能保障规划总体目标传导的不偏离。

3 广州国土空间规划总详传导框架与路径优化

3.1 框架构建：衔接行政架构和特别管控意图的传导空间层级搭建

在空间层级方面，按照“一级政府一级事权”的原则，广州在规划改革过程中优先强调了纵向传导空间层次与事权的匹配，构建了“市域—行政区（片区）—单元—地块”的传导层级（图4），推进自上而下分解传导、自下而上汇总评估反馈路径的双向畅通。在总体规划层面，发挥区级政府的统筹作用，将镇级总体规划与区级总体规划合并编制。片区、单元等中间传导层级的边界均与镇街、村界、产业园区或社会管理网格相衔接，在空间容量、设施容量上建立总量平衡机制，为各层级规划的合理编制和调整提供约束依据。除上述传导空间层级外，广州在总体规划层面还进行了城市重要中心、留白地区、工业区块等特别管控意图空间的识别。借鉴国际经验，

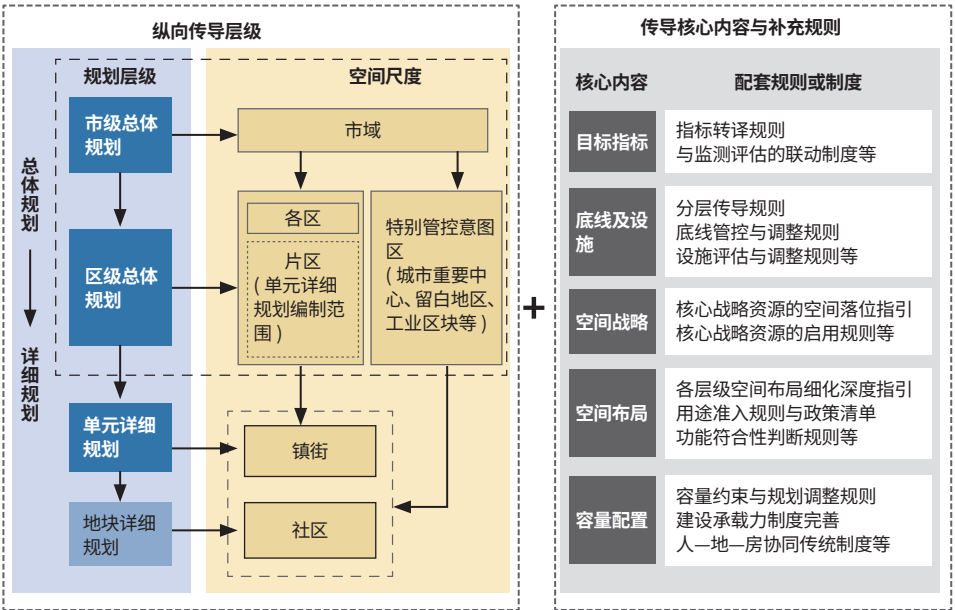


图4 广州国土空间规划传导框架图

可在后续规划体系完善过程中采用政策叠加区的方式,将这类空间同步纳入传导层级,共同推进空间适用政策的层层落实。

在传导内容方面,广州按照不同的管控目标,结合各类管控内容的传导困境或堵点,重点加强了对目标指标、底线及设施、空间发展战略、具体空间布局、容量配置等5个总详传导焦点内容的探讨。在研究过程中,本文认为也应加强与监测评估工作的衔接,重视后续补充导则、标准等配套规则文件的制定,从而为传导过程中各编制管理主体提供体系性的、有操作意义的深化细化指南。

3.2 路径优化:推进5个核心内容由分解式传导向规则式传导转变

3.2.1 注重目标指标传导的监测性

规划指标是对规划核心管控内容清晰明了的定量反映。上海、北京面向2035年的总体规划加强了规划目标与指标的对应性,探索以推进指标向下分解支撑战略目标的落实。国土空间规划改革后,《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》(以下简称《市级指南》)明确了总体层面规划指标涵盖空间底线、空间结构与效率、空间效率3类,相对于原土地利用规划对用地增量、总量和效率指标的关注,加强了资源底线、空间品质类指标的传导要求。总的来说,当前各城市的实践探索仍多集中在指标体系的构建上,针对指标传导的具体传导途径讨论较少。

结合广州实践,尽管各城市规划指标呈现出多样性和差异性,但指标的传导分解仍有共性问题值得探讨优化。一是建议考虑尺度导向,目前国土空间市级总体规划指标可分为总量(数量)、均值、覆盖率、占比等类型,可以发现并非所有的指标在各层级空间尺度上均具备分解意义,如工作日平均通勤时间、公共服务的人均标准等。因此,广州在

总详传导过程中,着重探索了不同空间尺度下指标的向下转译工作。以公共服务设施为例,广州在单元层面详细规划中,根据发展现状、控规评估及人口分布规律,将上层次规划中设施的人均标准或覆盖率指标转译为设施数量,更贴近对具体区域的实际建设指引。二是建议对应事权导向,平衡传导、监测与考核指标3者的关系。虽然指标的约束作用在理论上是高效的,但是从欧美国家实践来看,因指标本身背后涉及多项变量和利益,指标传导的方式并不多见^[16],往往更侧重指标的监测,如大伦敦规划中设定的关键绩效监测指标。结合广州行政架构来看,市、区两级具有规划事权,而街镇级(单元详细规划)更具有基层治理上的统计单元意义。因此,为提升传导效率,建议尽量减少指标的不必要分解,广州重点将具有详细规划单元统计意义的空间性指标进行传导,如各类资源规模、设施数量或面积、公园数量或面积、轨道站点及覆盖面积等,而将反映分析意义、绩效意义,以及涉及其他部门的社会经济类指标放到市、区、部门管理层面的监测端或考核端,如单位地区生产总值建设用地使用面积下降率、国土空间开发强度等。

3.2.2 区分公益要素传导的层次性

三条控制线、城市“四线”等底线要素和公共服务、市政交通等公共设施具有公益性,是规划体现公共政策属性的重要内容,因其多采用强约束管控的方式,在总详传导中涉及规划刚性与弹性平衡方面的讨论最多。广州在保证底线要素、公共设施等充分落实的基础上,设置了差异化的传导要求,建构了“定界”“定位”“定量”“定标准”等传导组合拳,区分各级控制线及控制要求的虚实不同,促进“精确对应”到“精准传导”。

在控制线方面,首先为突出国家安全观下的底线要素刚性管控要求,广州

明确区级总体规划和详细规划应严格落实市级层面统筹划定的三条控制线,包括规模总量、空间边界及管控要求等,实现“刚性传递”。值得注意的是,三条控制线在划定过程中也充分采取了市区联动模式,通过“多上多下”的工作过程,将各层级实施主体发展诉求纳入并考虑。其次,城市绿线、城市蓝线、历史文化保护线、洪涝风险控制线等管控线容易在实际开发建设中产生线位冲突,因而在总体规划层面将以“划示”的大致位置予以管控,允许下层次规划在总量规模控制的原则下对边界予以优化调整,同时在蓝线、绿线的管控中,也对“分层管控”进行了一定探索,如在市级总体规划中,针对未来变化不明确的绿地,提出预控绿线传导方式,重点确定预控绿线的规模,在区级总体规划中进一步划示预控绿线,在详细规划中再确定各级绿线的边界范围,约束指导地块的开发建设。见表1。

在设施传导方面,广州则着重发挥总体规划在市区级重要设施、邻避型设施的管控约束性,增强区级以下设施规划布局的灵活性,细化了各类公共服务设施、市政设施、交通设施在不同层级的传导清单。以公共服务设施为例,广州在市级总体规划中将市级、区级规划设施定位、市级现状规划定界;在区级总体规划中进一步落实市级总体规划的相关要求;在详细规划中落实市级、区级公共服务设施边界,并明确社区级公共服务设施配置要求。见表2。

3.2.3 强化空间战略传导的执行性

空间战略是对城市未来发展价值共识的综合反映,包括空间结构、中心体系等核心内容,是指引未来城市用地、住房、公共服务及交通等资源投放,并支撑城市经济增长的核心发展框架。总体层面的空间发展意图能否在下层次规划中落实执行,对稳定城市发展战略、提升空间发展效率至关重要。但总体上,

表 1 底线约束传导一览

底线名称	市级		区级	单元
生态保护红线	定界		落实	落实
永久基本农田	定界		落实	落实
城镇开发边界	定界		落实	落实
城市绿线	绿线	定位	落实	定界
	预控绿线	定量	深化、优化、增补	定界
城市蓝线	蓝线	定位	落实	定界
	预控蓝线	定量	深化、优化、增补	定界
城市黄线	定位		深化、优化、增补	定界
城市紫线	定界		落实	定界
历史文化保护线	定位		深化、优化、增补	定界
洪涝风险控制线	定位		深化、优化、增补	定界

表 2 公共服务设施规划传导要求一览

设施类型	设施级别	具体设施名称	设施状态	规划层级		
				市级	区级	单元
教育设施	市级	普通高等学校	现状	定界	落实	落实
			规划	定位	定位	定界
	区级	高中阶段学校	现状		定界	落实
			规划		定位	定界
	社区级	义务教育阶段学校、学前教育机构	现状			定界
			规划			定位
医疗卫生设施	市级	市办及以上公立医院、市办专业公共卫生机构	现状	定界	落实	落实
			规划	定位	定位	定界
	区级	片区医疗中心、区办专业公共卫生机构	现状		定界	落实
			规划		定位	定界
	社区级	社区卫生服务中心(站)、镇卫生院、村卫生站、门诊部(所)、卫生室	现状			定界
			规划			定位
文化设施	市级	市级博物馆、图书馆、科技馆、文化馆、美术馆、剧院	现状	定界	落实	落实
			规划	定位	定位	定界
	区级	区级博物馆、图书馆、文化馆	现状		定界	落实
			规划		定位	定界
	社区级	社区文化活动中心	现状			定界
			规划			定位
体育设施	市级	市级综合体育场馆、单项体育场馆、专项训练基地	现状	定界	落实	落实
			规划	定位	定位	定界
	区级	区级全民健身中心、区级专项训练基地	现状		定界	落实
			规划		定位	定界
	社区级	社区体育中心、社区足球场、多功能运动场、社区全民健身中心	现状			定界
			规划			定位

国内城市针对空间战略的传导路径仍较为模糊。多数城市采取片区或组团发展指引的方式,从发展规模、主要功能定位、空间引导、重点地区等方面对空间结构形成原则性传导要求,针对中心体系则多以“点位+名录+等级”的方式进行规划传导,缺乏可指导下层次规划深化战略意图空间落位的操作指引。在下层次规划的实际执行过程中,政府也多聚焦重点地区或平台单独进行规划深化,致使空间战略的统筹作用发挥不足,出现中心集聚效应降低、资源重复投放或者错位配置等问题。

这一方面,国外城市多采取政策区的方式来差异化传导空间发展策略与开发控制要求,如大伦敦规划中细化了中央活力区(Central Activity Zone)、城镇中心(Town Centre)、战略机遇地区等多类充分体现战略意图的政策分区的分区分管政策意图的差异化传导,同时增补了系列导则或补充性指南等文件^[17],对下层次地方规划(Local Plan)和邻里规划(Neighborhood Planning)进行战略空间边界深化、落实开发建设与管理要求等予以详细指导。我国上海在编制完成《上海市城市总体规划(2017—2035年)》之后,进一步发布《上海市新城规划建设导则》,从范围边界、人口规模、住房供应、交通发展、公共服务、产业布局、政策支持等多个方面,对新城战略落实的指标或空间布局要求予以统筹明确,其传导方式在一定程度上体现了与国外城市政策分区传导的类似性。

广州在传导过程中也研究了相应的空间细化方法,但借鉴国内外经验,认为应尽快针对总体规划层面的重要中心地区、城市战略发展地区、廊道、未来潜力发展中心(地区)等城市核心价值资源,推进相应建设导则或指引等补充说明文件的制定,进一步明确空间识别与细化路径、规划编制与调整方式、启用规则、管控政策、资源导入等内容,在

增强城市对核心资源的统筹管控力度的同时，为下层次规划编制提供深化落实的操作指南。见表3。

3.2.4 保障主导功能传导的一致性

城市空间功能布局的传导是一个从“总体模糊到局部清晰”的过程，难以通过简单的逐级分解来实现。国土空间规划改革前，总体规划和详细规划均采用《城市用地分类与规划建设用地标准(GBJ 137—90)》的用地分类传导体系，

呈现“树形体系”下的母集向子集逐级细分、严格闭合的传导特征，表现出市场适应性不足、政策意图传导弱等问题。在新一轮国土空间规划体系改革过程中，《市级指南》《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》先后出台，尽管尚未进一步形成细化标准或规定，但明确了从“规划分区”到“具体地类”的用途管制模式，同时《市级指南》还明确规划分区应“以主体功能定位为基

础，体现规划意图，配套管控要求”，强化了全域管控、规则管控的新思路。

衔接规划层级体系，面向自然资源全要素管理的转变，广州在功能布局的总详传导过程中着重对“主体功能分区—一级规划分区—二级规划分区—用地用海分类”的深化路径进行了研究(图5)，探索国土格局向功能布局的传导细化。基于“三区三线”划定成果，广州先是以街镇为单元识别细化主体功能，在市级

表3 城市核心资源空间识别指引

类型	核心资源空间在下层次规划中深化落实指引
城市中心地区	(1) 推进中央活力区边界在下层次规划中的深化落实 (2) 识别次级活力中心范围：①现状就业人口密度在 1.5 万人 /km ² 的连绵 500 m×500 m 网格范围；②重点平台范围核心区域；③城际、高速地铁、快速地铁交会站点，且能快速连接中央活力区和重点平台、重大枢纽等；④具有新增用地资源或能进行全面改造的高潜力存量用地资源区；⑤基于未来发展需求的考虑
强化统筹的核心价值地区	(1) 战略平台核心区或启动区 (2) 交通可达性水平最高的区域（借鉴大伦敦规划经验，广州在研究过程中分为了 6 个等级） (3) 高等级枢纽 500 m 缓冲区 (4) 主要发展轴线高速公路出口连接的跨界合作、重要平台等地区 (5) 现状就业人口密度≥ 3 万人 /km ² 的区域
留白地区	(1) 战略留白区域：优先在重大交通枢纽、远期高等级换乘枢纽、重大平台等核心战略地区内部及周边，以增量为主、兼顾存量、闲置用地集中地区选取 (2) 功能留白区域：优先在中心城区内中央活力区、珠江沿岸、外围城区核心地区中具有较高更新潜力的旧厂、旧村、传统批发市场地区选取

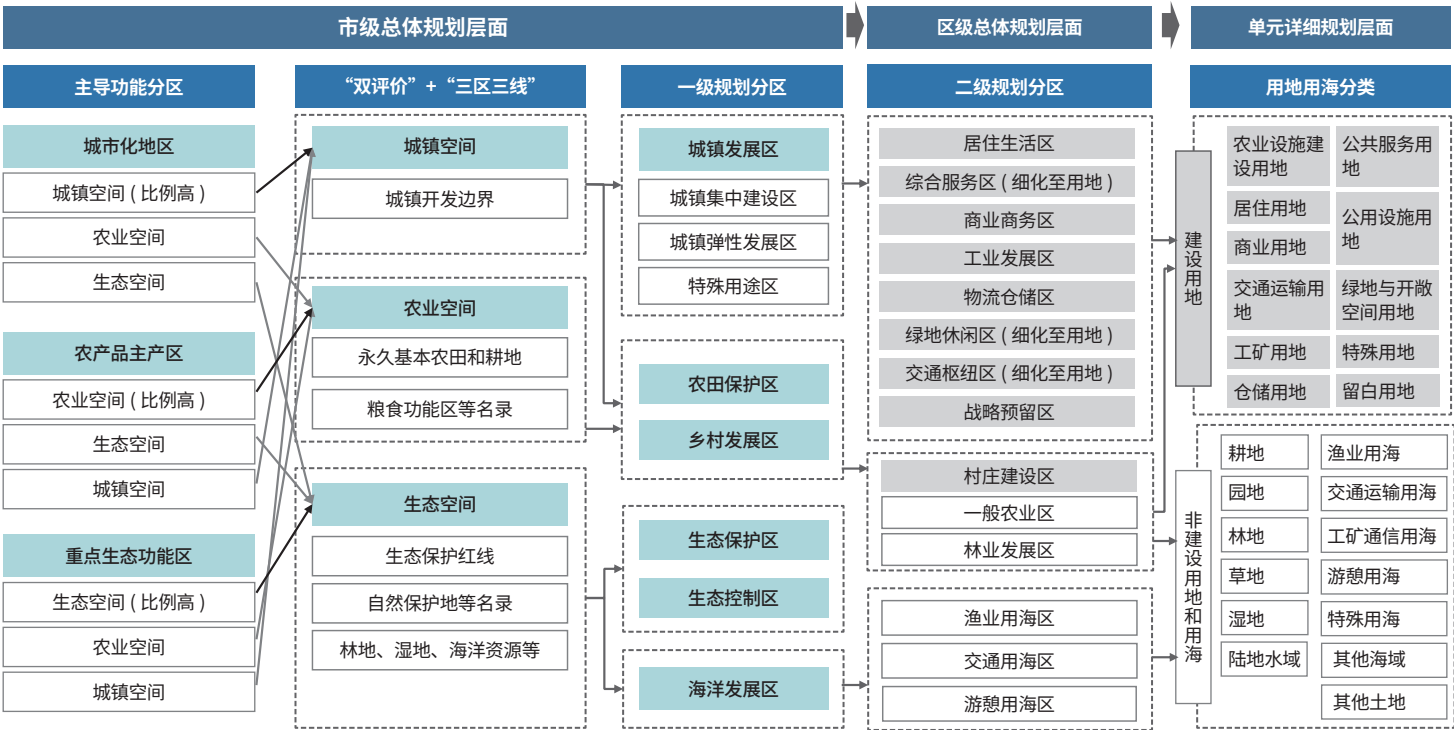


图5 广州“主体功能分区—规划一级分区—规划二级分区—用地用海分类”衔接路径示意图

总体规划层面理顺主导功能分区与“三区三线”划定成果、规划分区的主要衔接关系；在区级总体规划和单元详细规划中聚焦公益导向区分用地细化深度，如在区级规划中重点将综合服务区、交通枢纽区、绿地休闲区等公益性较强的规划二级分区细化至一级类用地，在单元详细规划中，同样优先强化公益性用地边界的约束性，保障民生设施提前做好布局谋划。

此外，在技术探究中，广州也更加注重功能布局由封闭式传导向符合性传导转变。一方面，探索了以空间比例约束方式来保障不同规划空间层级主导功能属性的稳定性；另一方面，加快推进差异化空间引导策略的制定，如基于发展阶段的不同，将城市化地区的主体功能单元细分为侧重土地整理的功能优化类和偏向增量发展的功能拓展类，引入用地规模调节增减系数、增存资源利用挂钩等政策对下层次规划功能布局优化进行引导，并建立“用途清单”“名录清单”管理模式，结合发展区位从加强综合效应、减少负外部效应两个方面细化建立用途组，明确主导、准入、限制、禁止的用途类型，分解或补充名录管控要求，确保详细规划中的地类布局能符合上层次规划的引导要求，同时兼顾具体布局的灵活性需求。见表 4。

3.2.5 提升空间容量传导的科学性

空间容量传导的难点在于如何破解下位规划“累积效应”突破上位规划的管理困境。广州在 2005 年推进控规全覆盖时提出规划管理单元“总量调控”应对思路，旨在在探索提升单个详细规划编制管控弹性的同时，强化单元容量稳定传导。但当时城市发展处于快速发展阶段，管理单元本身也面临极大的用地变化，加之管理细则和精准监测手段的缺乏，导致单元总量管控的传导作用逐渐减弱。与前述发展阶段不同的是，当前城市正进入存量发展期，一方面空间框架逐渐稳定，另一方面空间容量的内

表 4 规划二级分区至地类的传导要求（部分规划分区示意）

分区名称	管控要素	管控方式	管控要求
居住生活区	主导功能地类及占比要求		主导地类：城镇住宅用地、城镇社区服务设施用地；住宅用地不低于 50%
	兼容功能	用途准入	公共管理与公共服务用地、绿地与开敞空间用地、商业服务业用地
		用途禁止	二三类工业用地，二三类物流仓储用地，采矿用地，部分存在干扰、污染和安全隐患的公用设施用地
综合服务区	主导功能地类及占比要求		主导地类：公共管理与公共服务用地、商业服务业用地；占比不低于 50%
	兼容功能	用途准入	绿地与广场用地、城镇住宅用地、城镇社区服务设施用地
		用途禁止	二三类工业用地、二三类物流仓储用地、采矿用地、部分公用设施用地
商业商务区	主导功能地类及占比要求		主导地类：商业服务业用地；占比不低于 50%
	兼容功能	用途准入	公共管理与公共服务用地、绿地与广场用地、城镇住宅用地、社区服务设施用地
		用途禁止	工矿用地、仓储用地
工业发展区	主导功能地类及占比要求		主导地类：工业用地、仓储用地；占比不低于 60%
	兼容功能	用途准入	一二类仓储用地、企业服务的商务用地
		用途禁止	一类居住用地、部分公共服务设施用地（如教育用地、体育用地）、娱乐康体用地

涵也从平面的用地规模进一步向立体的建设总量扩展，建设总量将更为直接地与人口和设施承载力相关联，成为约束详细规划用地指标、保障城市安全可持续发展的的重要因素。

在新一轮国土空间总体规划编制过程中，广州扎实推进了人口、用地、建筑现状的精细匹配摸查，并开展了建设强度分区和高度分区的规划实践，探索了以单元详细规划深化建设总量的传导方式，从而为地块层面详细规划的编制及后期监测、调整等提供上位依据和约束机制^[18]。见图 6。

随着管理精度的逐渐提升，本文认为未来还有两方面容量传导支撑非常关键。首先，应加强基于设施承载能力的空间容量约束机制，建议优先基于用地类型、建设容量对交通设施承载力和市政设施承载力进行评测，按照设施配给片区及供需饱和度等级提出承载力预警等级，在区级总体规划、单元详细规划中传导相应的空间容量调整系数等指引

要求。其次，要加强人、地、房容量的协同传导，当前在总体层面，广州结合现状居住人口密度、居住用地类型及分布等，分别提出中心城区核心区“鼓励中小套型住宅+控制居住规模”、中心城区边缘地区“增加居住规模+鼓励可负担住房”、外围综合新城“引导 TOD 布局+新增中强中低密度的多样化住宅供给”的区级层面配套传导政策，借鉴国外经验，未来结合居住人口、现有住房类型与就业情况等，加强在单元层面的居住用地布局指引以及住房类型和套数的供应指南也将日益重要。

4 结束语

规划传导是提升城市治理能力的关键。当前省级、市级国土空间总体规划编制框架逐渐稳定，完善市级以下空间规划的传导机制成为保障规划实施的关键。超大、特大城市的规划传导更为特殊和复杂，相关研究也将为超大、特

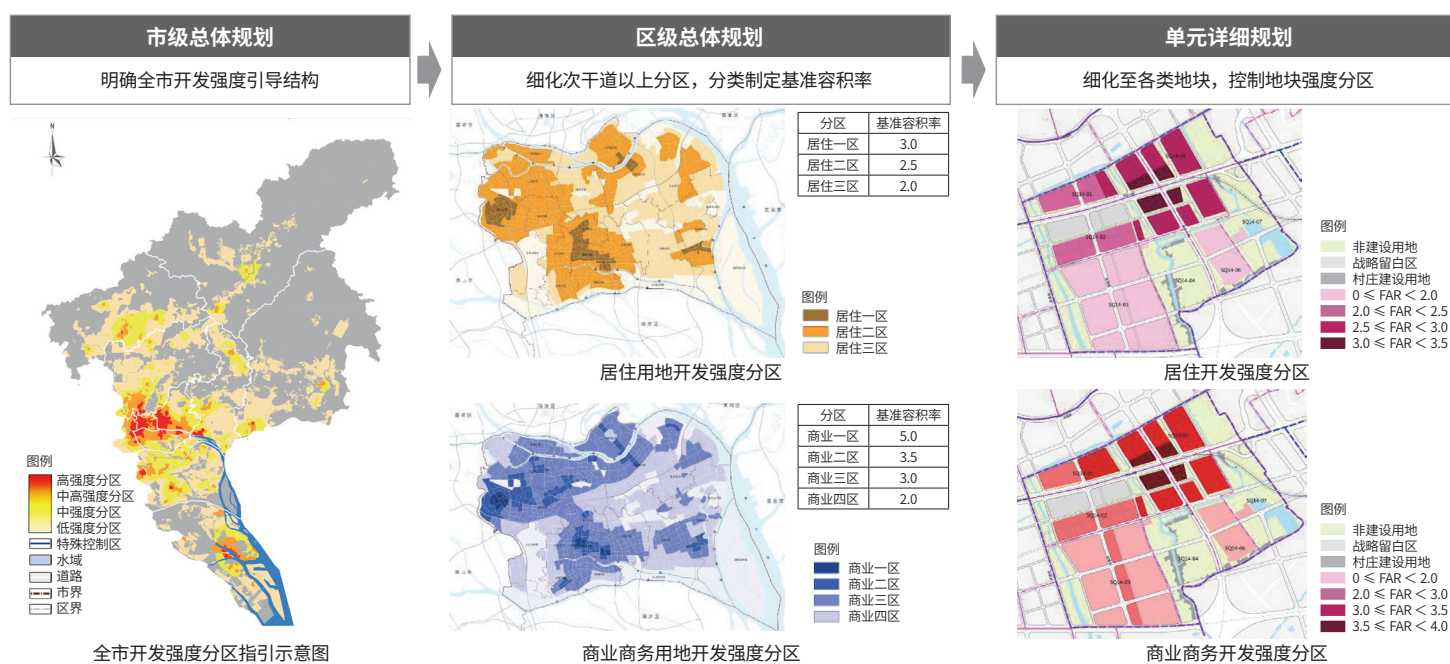


图6 建设容量传导示意图

大城市的空间治理转型提供重要支撑。本文基于广州国土空间规划编制经验，认为规划传导也应加强相关转变：一是加强技术理念和规划管理需求的衔接，从规划传导到规则传导，真正将规划蓝图分解为规划管理者可清晰操作的指南、行动。二是在加强资源刚性管控、保障重要战略和重大底线落实的同时，也需要更加重视调动地方各层级治理主体的积极性，从被动的分解走向主动谋划。三是要转变以往花大力气描绘蓝图式的精确编制思路，将精确性转化为管理路径的精准性，从精准编制走向精准治理。

(感谢广州市国土空间总体规划项目组对本文写作提供的指导和帮助)

[参考文献]

- [1] 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.
- [2] 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.
- [3] 王新哲, 薛皓颖. 国土空间总体规划传

- 导体系中的语汇建构[J]. 城市规划学刊, 2019(增刊1): 9-14.
- [4] 郑华, 董小珊, 唐知发, 等. 长沙市国土空间专项规划与总体规划衔接路径[J]. 规划师, 2024(4): 81-87.
- [5] 沈丹婷, 盛鸣, 李晨, 等. 市县级国土空间规划传导体系构建研究[J]. 规划师, 2021(10): 41-48.
- [6] 黄孚湘, 韩文超, 朱红. 国土空间详细规划编制的“总详联动”机制研究[J]. 规划师, 2021(17): 23-29.
- [7] 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.
- [8] 周宜笑, 谭纵波. 德国规划体系空间要素纵向传导的路径研究: 基于国土空间规划的视角[J]. 城市规划, 2020(9): 68-77.
- [9] 庄少勤, 徐毅松, 熊健, 等. 超大城市总体规划的转型与变革: 上海市新一轮城市总体规划的实践探索[J]. 城市规划学刊, 2017(增刊1): 1-10.
- [10] 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.
- [11] 潘蓉, 杨毅栋, 朱良. 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.
- [12] 王朝晖, 师雁, 孙翔. 广州市城市规划

- 管理图则编制研究: 基于城市规划管理单元的新模式[J]. 城市规划, 2003(12): 41-47.
- [13] 彭冲, 吕传廷. 新形势下广州控制性详细规划全覆盖的探索与实践[J]. 城市规划, 2013(7): 67-72.
- [14] 段进, 赵民, 赵燕菁, 等. “国土空间规划体系战略引领与刚性管控的关系”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2021(2): 6-14.
- [15] 赵冠宁, 司马晓, 黄卫东, 等. 面向存量的城市规划体系改良: 深圳的经验[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 87-94.
- [16] 张立, 李雯琪, 汪劲柏. 空间规划的传导协同: 治理视角下的国际实践与启示[J]. 国际城市规划, 2022(5): 1-13.
- [17] Greater London Authority. The London plan: the spatial development strategy for Greater London[R/OL]. (2021-03-01) [2022-07-20]. <https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/london-plan/new-london-plan/london-plan-2021>.
- [18] 黄慧明, 韩文超, 朱红. 面向全域要素的广州市国土空间规划传导体系研究[J]. 热带地理, 2022(4): 554-566.

[收稿日期] 2024-05-17