

面向全域空间治理的云南省国土空间详细规划编管体系构建

刘 飞, 聂伟齐, 瞿国寻, 李宗屿

【摘要】构建科学合理的详细规划编管体系是提升规划治理效力的关键。基于云南省国土空间详细规划编制实践,采用“历程回顾—问题剖析—逻辑重构—体系构建”的研究路径,全面梳理云南省详细规划的发展演进历程,精确诊断编管体系面临的难题,深入剖析全域空间治理视角下云南省国土空间详细规划编管体系转型逻辑,进而提出以统一底图底数为基础、以分层传导为手段、以全域治理为目标、以编管结合为核心的国土空间详细规划编管体系构建策略,旨在为国土空间详细规划编管体系的构建与完善提供借鉴和启示。

【关键词】全域空间治理;详细规划;编管体系;分级传导;云南省

【文章编号】1006-0022(2024)12-0075-08 **【中图分类号】**TU984 **【文献标志码】**B

【引文格式】刘飞,聂伟齐,瞿国寻,等.面向全域空间治理的云南省国土空间详细规划编管体系构建[J].规划师,2024(12):75-82.

Construction of Territorial Spatial Detailed Planning Compilation and Management System for Whole Area Spatial Governance in Yunnan Province/LIU Fei, NIE Weiqi, QU Guoxun, LI Zongyu

【Abstract】 Construction of a scientific and reasonable detailed planning compilation and management system is the key to improve planning governance efficacy. Based on the practice of territorial spatial detailed planning compilation in Yunnan Province, the research path of "history review, problem analysis, logical reconstruction, system structuring" is taken to comprehensively sort out the development and evolution of detailed planning, diagnose problems with accuracy in the compilation and management system, and analyze the transition logic of the system for whole area spatial governance. Furthermore, strategies for the establishment of a new territorial spatial detailed planning compilation and management system are put forward, including unified base number, stratified transmission approach, whole area governance vision, and compilation-management integration as the core.

【Keywords】 whole area spatial governance; detailed planning; compilation and management system; stratified transmission; Yunnan Province

0 引言

随着国土空间规划体系改革的深入推进,国土空间详细规划作为规划管控与实施的关键环节,其编制与管理科学性、系统性和实效性受到学界的广泛关注^[1-2]。国土空间详细规划不仅涉及具体地块的实施性安排,还

是优化城乡空间结构、完善功能配置、提升空间品质的重要政策工具。2019年5月发布的《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》明确详细规划是实施国土空间用途管制、核发规划许可证和开展城乡开发建设活动的法定依据,并界定了城镇开发边界内外详细规划的类型与管理模式,初

【基金项目】国家自然科学基金项目(42471320)、云南省产教融合研究生联合培养基地项目(No.CZ22622203-2022)

【作者简介】刘飞,硕士,高级工程师,注册城乡规划师,现任职于云南省国土资源规划设计研究院。yngskjgh@sina.com

聂伟齐,硕士,高级工程师,注册城乡规划师,现任职于云南省国土资源规划设计研究院。

瞿国寻,通信作者,高级工程师,云南省国土资源规划设计研究院副总工程师,云南大学国际河流与生态安全研究院硕士生导师。490808695@qq.com

李宗屿,工程师,现任职于云南省国土资源规划设计研究院。

步构建了国土空间规划体系下的详细规划框架^[3]；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》要求积极发挥详细规划的法定作用，倡导各地探索不同单元类型、不同层级深度详细规划的编制和管控方法，提高详细规划的针对性和可实施性。在此背景下，构建面向全域空间治理的详细规划编管体系，对于优化国土空间资源配置、提升国土空间治理能力具有重要意义。

详细规划的编制与管理一直是土地资源管理、城乡规划等领域的研究热点，学者们从多角度进行了深入探讨^[4]。在详细规划编制实践方面，国内外学者对规划编制体系、特殊区域规划编制模式及规划思路等进行了多维度的深入探讨^[5-7]；在详细规划实施管理方面，主要探讨了规划实施路径^[8]、规划运行模式^[3]等。然而，全域空间治理视角下的详细规划编管体系构建研究仍显不足。基于此，本文从全域空间治理视角出发，遵循“历程回顾—问题剖析—逻辑重构—体系构建”的研究脉络，在梳理云南省详细规划演进脉络与发展历程的基础上，系统剖析详细规划编管体系存在的问题，理清国土空间规划体系改革背景下详细规划编制与实施管理的转型逻辑。在此基础上，提出全域空间治理需求下“统一底图底数、分层传导、全域治理、编管结合”协同的详细规划编管体系构建路径，旨在完善国土空间治理体系，为详细规划编管体系的构建提供科学依据。

1 云南省详细规划的演进历程

1.1 初始试点阶段(1990—2000年)：奠定法定基础与构建核心框架

自20世纪90年代起，我国城镇化迈入高速发展阶段。为更科学、更合理地推进城市规划与建设，满足社会主义现代化建设的迫切需求，国家于1990年颁布并实施了《中华人民共和国城市规划法》，确立了详细规划在城市规划体

系中的法律地位，明确了编制城市规划一般分总体规划和详细规划两个阶段，为后续的规划实践奠定了法定基础；1991年颁布的《城市规划编制办法》明确了详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划，为规划的具体实施提供了操作指引；1992年，云南省结合当地实际公布施行了《云南省城市规划管理条例》，强调了控制性详细规划作为城市管理直接依据的重要性，体现了地方遵循国家总体框架探索适应本土需求的规划路径；1993年云南省颁布实施的《云南省风景名胜区管理实施细则》要求风景名胜区规划经批准后，应当据此编制详细规划，但受限于当时的经济发展水平，风景名胜区详细规划的实际编制案例不多。此阶段的详细规划实践主要聚焦于城市总体规划所界定的城市规划区内，逐步建立起一套以城市空间为主体的详细规划管控体系。

1.2 实践探索阶段(2001—2009年)：法定化转型与多元化实践探索

21世纪初，城乡规划实践进入关键的探索发展阶段，详细规划实现了从技术文件向具有国家法律效力的文件的关键性转变。2005年10月，建设部颁发新版《城市规划编制办法》，修订了控制性详细规划的编制内容和要求，并明确了其强制性内容；2007年10月颁布的《中华人民共和国城乡规划法》确立了控制性详细规划的法定地位，要求国有土地使用权出让及建设工程规划许可等必须符合控制性详细规划，同时将城镇建设区域与乡村地区统一纳入国家规划管控体系，规划重心由城市单一发展转向城乡统筹，促进城乡经济社会协调发展。

在此背景下，昆明、曲靖等城市在控制性详细规划编制方面进行了实践探索，为后续规划编制奠定了基础，并为其他地区提供了宝贵的经验借鉴。这一阶段，多个城市初步探索了城市设计与

控制性详细规划的融合，开始探寻两者结合的新型规划模式，旨在提升城市空间品质，实现功能与美学的和谐统一，为城乡规划实践注入了新的活力。

1.3 统筹强化阶段(2010—2018年)：全面深化与城乡统筹新篇章

进入21世纪第二个十年，我国城乡规划领域迎来了统筹强化的新阶段，这一阶段的特点在于城乡规划一体化的加速推进以及详细规划的全面深化与法定化建设。2011年，云南省发布施行了《云南省镇乡规划编制和实施办法》，明确了镇级详细规划编制的具体内容及成果要求；2013年施行的《云南省城乡规划条例》进一步完善了云南省城乡规划法规体系，并在全省开展了控制性详细规划编制全覆盖工作，这标志着详细规划的管控范围从城市空间扩展到城乡空间；2017年出台的《云南省城市控制性详细规划编制导则与审查要点》提出了控制性详细规划的编制、审批、评估及修改要求，确保了详细规划的科学性、规范性和实施的有效性。这一阶段，云南省在城乡规划领域实施的统筹强化举措不仅深化了详细规划的编制与应用，还通过法定化手段促进了城乡空间规划的全面升级，为实现空间资源的合理配置、促进城乡均衡发展提供了强有力的支撑与保障。

1.4 新时期前瞻性探索阶段(2019年至今)：深化治理与全域空间新实践

自2019年以来，详细规划工作进入新发展阶段。2023年发布的《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》明确了详细规划与既有规划的继承和发展关系，要求在全域范围科学划定规划单元，分区分类推进详细规划编制；同年，云南省发布实施《云南省国土空间详细规划编制导则(试行)》，通过整合城镇、村庄及特殊单元规划，实现了

详细规划的全域覆盖。在全域全要素的国土空间用途管制导向下，详细规划转变为空间治理的核心组件，其治理范畴也扩展至全域国土空间。在这一阶段，详细规划涉及的范围更广、要素更复杂，且其角色从单一的管控工具演化为多功能的治理工具。这要求构建适应全域空间治理的详细规划编管体系，以推动详细规划治理方式向精细化实施治理转型，从而充分发挥其作为空间治理工具的作用(图1)。

2 云南省现行详细规划编管体系存在的问题

2.1 全域空间编管体系尚未健全

在国土空间规划体系重构的背景下，详细规划的重要性日益凸显。作为连接国土空间总体规划与实施治理的关键环节，详细规划的编制理念、规划职能及管理机制迎来了深刻变革，规划焦点已从传统的城乡空间管控转变为全域国土空间治理。然而，当前详细规划编管体系仍侧重于城乡建设用地的管控，对全域国土空间尤其是非建设空间的治理管控有限。此外，云南省内各州、市的城乡发展水平与自然资源存在明显差异，在进行全域空间治理时应避免采取以单一尺度衡量所有的方式，这就需要

从规划方法、标准体系、审批实施等方面入手，对详细规划编管体系进行必要的改革，构建适应全域治理、满足地区差异化需求、促进精细化管理的详细规划编管体系。

2.2 传导衔接内容不清晰

上位规划传导至详细规划的内容缺乏清晰性和统一性，容易产生总体规划与详细规划脱节的问题，造成规划“变形”，以及总体规划的战略指导作用难以充分发挥。比如：总体规划中设定的指标、比例和标准等关键要求难以在详细规划中得到有效落实；在详细规划编制过程中，往往更多地依赖于小范围内的技术标准与操作规范，导致在涉及更高层次、更大区域的公共服务设施、市政基础设施建设以及发展容量与强度控制等关键问题时，缺乏必要的总体控制^[9]。在此情况下，局部理性和整体非理性、发展容量突破总体规划容量的现象经常发生^[10]；详细规划与其他专项规划衔接不畅并缺少协调解决的机制，如技术标准不统一、传导内容不明确等，造成规划之间的冲突与矛盾。

2.3 特殊单元的详细规划编管内容待理清

针对云南省地形地貌多元、自然风

光与民族风貌地域特色突出的特征，将服务于口岸经济、旅游发展、科考活动，以及农场、林场、矿区生产生活，且需要建设的区域划定为特殊单元并编制详细规划。这种特殊单元呈现主体多元、规划管理水平差异明显、发展现状参差不齐等特征，并且在规划目标和要求上也有所差异，需要创造性地提出相应的控制要素和细化相关管控要求，现阶段有待进一步明确其编制载体、编制方法、实施路径等内容。

3 新发展阶段云南省国土空间详细规划的转型逻辑

3.1 全域空间治理的详细规划：从建设空间向全域全要素转变

传统的控制性详细规划以建设空间的规划与管理为主，侧重于单一要素的规划与管理，已经难以适应新时期的国土空间规划体系。为此，急需构建一套符合云南省实际、覆盖全域全要素的详细规划编管体系，通过划定详细规划编制单元，依法在既有规划类型未覆盖的地区探索其详细规划的编制方法，形成全域覆盖的详细规划单元，并将其作为空间治理的基本单元。这就要求在单元划分上既要有针对性，也要因地制宜，尤其要重点关注城镇开发边界和村庄建

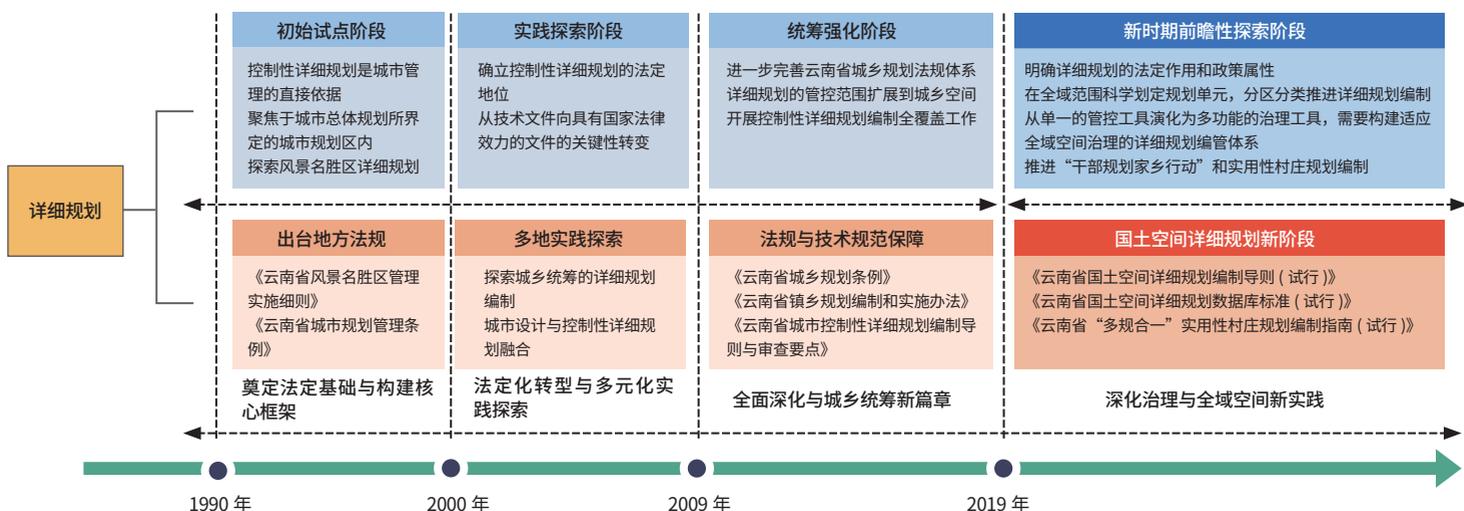


图1 云南省详细规划演进历程

设边界外有建设需求的特定空间,如云南省沿边口岸、农场、林场等特殊区域,并针对这些区域的空间特征和需求差异,探讨与之相适应的规划编制管控措施,从而提升规划的精准度和实用性。

3.2 编管协同下的详细规划:动态适应与多元需求响应

详细规划的实施是一个持续、动态的过程,需要不断适应外部环境的变化和多元需求,这就需要在规划的编制与实施中做到编管协同。首先,聚焦人民群众关注的空间治理问题和治理短板,建设制度化的多方沟通平台,促进政府、社会、市场的多元互动与响应;其次,采用刚性与弹性相结合的方式,构建既能满足底线约束要求又能适应复杂多变外部环境的技术手段;再次,立足资源资产的权益关系,综合考虑多元需求,协调好各方面的利益关系,提高规划的可实施性;最后,将数字技术嵌入详细规划管理的每个环节,保障详细规划的全生命周期、全流程管理。

3.3 数字化赋能的详细规划:从静态管控到全域动态治理的转型

详细规划数字化治理转型是当前国土空间规划体系改革的基础性、关键性和长远性抓手。过去传统详细规划受限于技术手段,管理手段较为静态、单一且不够精细,存在基础数据不准、成果标准不统一、审批流程不高效、管理体系不完善等问题。详细规划数字化治理旨在通过数字技术的赋能,构建起一种纵向可贯通、评估可反馈、编制与管理可协同、实施可监控的精细化管理模式,实现详细规划从评估到实施再到监督的全生命周期闭环管理。详细规划数字化治理转型是实现国土空间治理体系和治理能力现代化的必经之路,不但能提升治理效能,而且是实现空间治理目标的关键工具。通过这一转型,可以构建一个更加智能、高效和可持续的国土空间治理体系。

4 云南省面向全域空间治理的国土空间详细规划编管体系构建路径

4.1 统一底图底数:确定基数转换规则,统一底图底数,形成规划底图

4.1.1 深化地类转换与精细划分,强化管控精准性

底图底数是国土空间详细规划编制的基础,在现状分析、规划编制以及构建规划“一张蓝图”等方面发挥着至关重要的作用。然而,由于“三调”与详细规划编制管理的目标和逻辑不一致等,“三调”成果与规划编制管理需求存在一定的错位^[11]。为满足详细规划编制管理的需求,需在国土调查的基础上构建一张精准、全面的详细规划编制现状图。针对“三调”成果分类与详细规划编制管理需求存在的差异,云南省采取3种衔接转换模式:①直接对应转换模式。当“三调”成果与详细规划编制管理需求一致时,采用“一对一”直接对应转换模式。例如,当“三调”中的管道运输用地、水工建筑用地、轨道交通用地与国土空间规划分类中的相应用地内涵一致时,可直接对应转换。②“一对多”细分转换模式。若“三调”成果无法满足详细规划编制管理的实际需求,则采用“一对多”细分转换模式。这需要综合“三调”举证照片、卫星遥感影像、地理国情监测数据等多源辅助数据对调查用地进行内业判别。对于内业无法判别的地块,还需进行外业补充调查,确保细化过程的客观性与准确性。例如,“三调”成果中的公用设施用地需细化为供水、排水、供电等满足规划编制管理需求的具体用途用地。在细分过程中,若一个图斑涉及多种功能,则需按照管理数据进行分割,以确保该图斑符合“三调”最小上图面积要求。③补充调查完善转换模式。针对“三调”成果中无对应分类的用地,采用补充调查完善转换模式。以“三调”成果为基础,针对缺失的数据进行补充调查,通过收集相关批文或

权证信息,按其实际用途转换为国土空间规划分类。同时,根据规划编制管理需求,对留白用地等进行补充调查,确保规划底图的全面性与准确性。

4.1.2 核实权属信息,促进规划编制与管理无缝衔接

在详细规划的编制中,土地权属信息的准确性至关重要,但在实践中常被忽视。农村与城市的土地权属问题复杂,如产权制度不完善、界限模糊,导致规划实施中产权争议频发^[12]。因此,在规划编制时,必须对现有的权属信息进行深入分析,特别是对于尚未开发的存量土地,应细致审查其用地审批情况,以确保将有明确权属的用地精准地纳入规划现状底数。云南省在详细规划编制实践中,特别强调提升规划数据的空间精度和规划管理信息的广度。在空间精度方面,以不动产登记实测土地使用权边界、最新的比例尺不小于1:2000的实测地形图和实地调查为基础数据,结合最新年度国土变更调查数据,形成统一的、精细化的规划底图。对于因比例尺精度或遥感影像变形导致的图斑边界差异,以实测地形图为准进行调整。在规划管理信息方面,全面掌握地块的征地、供地及宗地权属等关键信息,将具有明确权属的用地纳入规划现状基数,包括已完成农用地转用手续但尚未建设的用地、“二调”以来新增的未审批已建设用地,以及已拆除建筑物、构筑物的原建设用地等3类用地。通过这一系列的核实与调整工作,构建更为精准、全面的国土空间详细规划编管底图(图2)。

4.2 分层传导:建立承上启下、分层分类的传导体系,做好规划传导的落实与反馈

4.2.1 完善“总体规划—详细规划”传导与反馈机制

建立科学清晰的传导体系是保障规划治理效力的重要前提^[13]。为实现从总体规划到详细规划的有效传导,云南省

明确提出“总体规划—单元—地块”的纵向传导层级，重点围绕目标战略、底线管控、功能与用地管控、设施管控4类核心管控内容明确各层级的编制内容和深度。具体而言，将国土空间总体规划中的核心要素，如国家的“大三线”（永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界）以及云南省的“小三线”（工业用地红线、耕地后备资源补充空间、林地后备资源补充空间）、城市“四线”（蓝线、绿线、紫线、黄线）的控制规模细化分解至各详细规划单元。同时，确保单元内的人口规模、主导功能分区、建设用地规模等关键指标得到落实。在此基础上，将详细规划分为单元和地块两个层次编制（图3）。在单元层面，重点落实上位总体规划在战略目标、功能布局、空间结构、资源利用等方面的要求，并与相关专项规划进行衔接，落实城市蓝线、绿线、黄线、紫线的具体位置，强调底线管控，侧重统筹性和刚性约束；在地块层面，需在严格遵守单元层面强制性内容的基础上，重点支撑具体项目的落地，强调地块用地面积以及建筑高度、密度、容积率等控制指标，侧重实施性和弹性管控。此外，建立“详细规划—专项规划”联动协同机制，以促进详细规划与各类专项规划的深度融合。需注意的是，各专项规划的设施位置、具体边界等核心内容需纳入详细规划后方可作为规划条件和方案审查的依据，从而有效避免详细规划与相关专项规划脱节的现象。

4.2.2 建立刚弹结合的分层传导与反馈路径

遵循“编到地块、管到单元”的原则，采用分层编制方法，将传统“一编到底”的详细规划模式重构为单元与地块两个层次，形成“单元—地块”的传导路径^[4]。在此过程中，需平衡底线刚性与发展弹性，加强详细规划的动态维护与迭代更新；从规划编制和审批管理两个维度构建既具备刚性约束，又兼具弹性适应的详细规划体系。在规划编制层面，单元

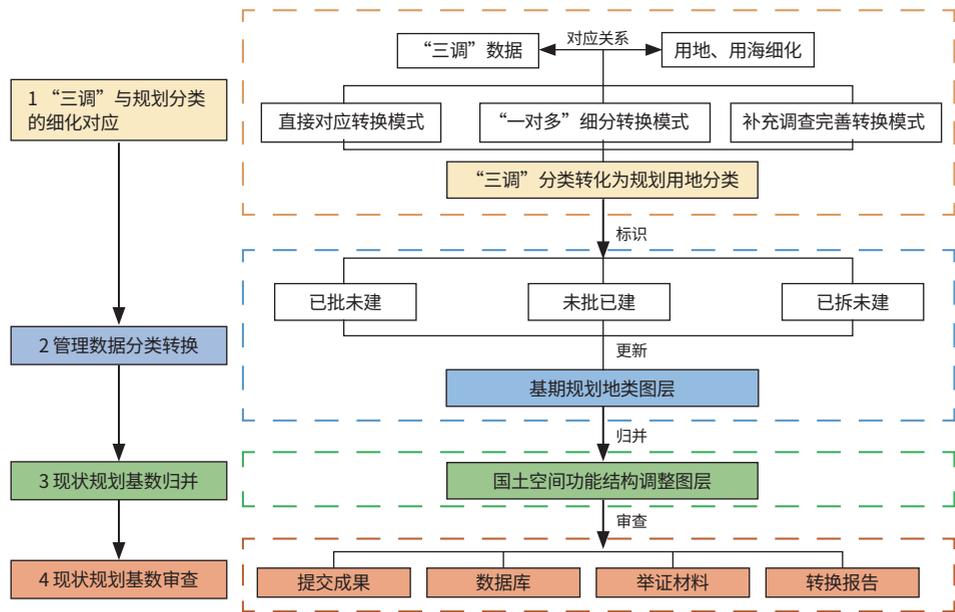


图2 “三调”数据与规划地类转换细化流程

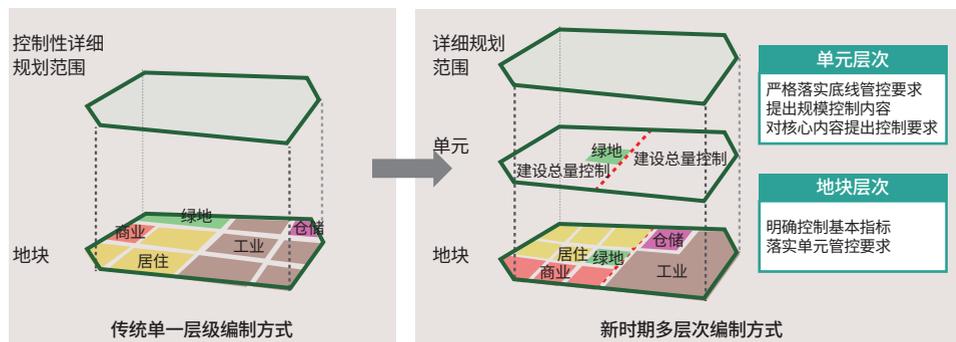


图3 云南省不同时期详细规划编制方式对比

层次着重落实国土空间总体规划的要求，并与相关专项规划进行有效衔接，注重统筹性，强化底线管控；地块层次则主要支撑具体项目的落地实施，侧重实施性，运用城市设计方法精确管控地块的相关指标，并在单元层次落实总体规划刚性控制、总量控制指标的前提下，允许灵活调整地块控制指标，满足发展对空间的动态需求，体现“刚弹有序”（图4）。此外，为提高详细规划的弹性以更好地适应市场变化，需在单元详细规划中突出经营性用地的主导功能，明确用地混合类型与比例，并在地块详细规划编制中进行优化调整。同时，在不减少单元内民生保障设施数量、规模和内容的前提下，允许在单元范围内进行用地布局的适度优化与调整^[5]。

4.3 全域治理：统筹单元划分与分类编制，实现全域全要素的精细管控

4.3.1 统筹全域单元划分，实现详细规划全要素管控

结合行政管理范围、规划分区等因素，以城镇开发边界为基础，优先衔接管理边界，综合考虑边界修正，统筹划定全域详细规划单元，以实现全域全要素的精细管控。在空间布局层面，需确保各类单元界线无交叉重叠，实现全域无缝衔接，形成详细规划单元“一张图”。城镇单元原则上在中心城区、中心镇区范围内划定，以街道、乡镇行政管辖边界为基础，结合主干路网、水系等自然地理界线，以及土地权属界线、城市结构性空间廊道管控边界和历史文化保护

线等要素进行综合划定。各州、市人民政府所在地的单个城镇单元面积不小于5km²，县(市、区)人民政府所在地的单个城镇单元面积不小于3km²，乡镇人民政府所在地宜划为一个城镇单元，可根据实际情况灵活确定规模。特殊单元原则上位于城镇单元之外，包括边境口岸、自然保护地、国有林场、国营农场和矿区等有建设需求的区域。其中：边境口岸应涵盖通关、商贸、加工、仓储、物流及配套服务等功能的区域；自然保护地应包含自然公园、国家公园、自然保护区内旅游服务和科考活动所需的建设区域。乡村单元是指除城镇单元和特殊单元以外的广大乡村地区。在划分乡村单元时，应衔接城镇单元、特殊单元，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(表1)。

4.3.2 分类编制，构建“特色鲜明、差异引导”的编制模式

充分考虑云南省地形地貌、自然风

光及民族风貌特色突出的特征，对城市更新地段、历史文化保护地段、沿山滨水景观区域，以及重要街道、重要民族文化功能区、重要交通枢纽区、城市重要公园等重点地段进行精细化研究，运用城市设计方法，提出针对性的控制要素，细化街区风貌、建筑形态、建筑色彩和城市天际线等差异化管控要求，防止城市建设同质化。①城市更新地段的管控引导。随着城市发展方式从外延扩张转向内涵提升，盘活存量空间、推进城市更新已成为新时期城市空间治理的工作重点。需重点考虑补齐公共服务设施和便民生活设施短板，全面梳理规划单元内资源、资产、产权的分布及利用关系，充分运用好低效用地盘活、城市更新、“平急两用”建设、住房保障等土地政策，鼓励土地混合开发和空间复合利用，整体提升存量土地节约集约利用水平。②历史文化保护地段的管控引导。历史文化街区、历史地段以及具备保护价值的区域要依据历史文化保护利

用传承有关要求，落实好核心保护区、建设控制区、风貌协调区的建设管控与风貌控制要求，并加强对周边环境协调区域用地性质、建筑高度和建筑风貌的设计引导，形成特色突出的历史城区整体风貌。③沿山滨水景观区域的管控引导。沿山滨水景观区域规划要加强与相邻生态空间的自然资源保护和管控要求的衔接，协调优化建设空间与山水资源格局。在用地控制指标中可增加建筑面宽、临水界面、视线廊道等有针对性的控制指标(表2)。

4.4 编管结合：优化分类调整与编制审批流程，推进智慧化规划编制管理

4.4.1 实施“编管一体”的分类调整模式

传统的控制性详细规划调整模式单一且耗时长，严重影响了规划的及时性和有效性。为解决各类调整情形均需走规划修改程序且程序复杂的问题，云南省实施“编管一体”的分类调整路径，建立详细规划动态管理制度，根据不同情形将规划的调整方式分为规划修改、维护、勘误3种，实现详细规划的动态更新，提高行政管理效率，体现“编管结合”。一是涉及单元层次强制性内容及重要管控内容的调整时，按规划修改程序执行，严格按照规划论证、征求意见、专题报告、编制方案、报原审批机关的程序落实；二是不突破单元层次刚性管控的地块层次内容调整的，以保障公共利益和人民群众高品质生活为前提，根据不同情形按规划维护程序执行，由原审批机关同级自然资源主管部门审批并更新数据库；三是因成果中存在表达错误或者信息误差需调整的，按规划勘误程序更新规划数据库(图5)。

4.4.2 建立分层分级的编制与审批程序

为更好地适应国土空间规划的动态性和复杂性，云南省按照“分级管理、

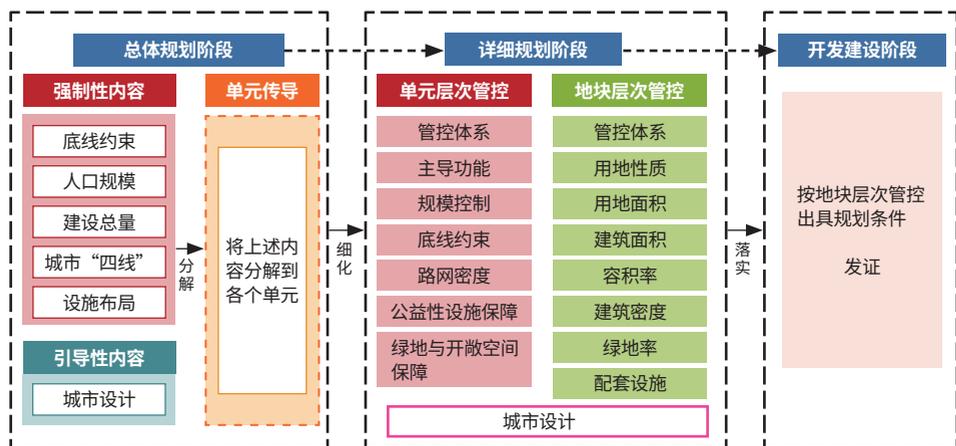


图4 “总体规划—详细规划”分层传导

表1 云南省详细规划单元类型及编制层次

内容	城镇单元	特殊单元	乡村单元	零星分布的点状用地
划定对象	中心城区、中心镇区范围	城镇单元外的边境口岸、自然保护地、国有林场、国营农场、矿区等	除城镇单元和特殊单元以外的广大乡村地区	国土空间总体规划中具有特殊选址要求的零星分布的点状用地
编制层次	单元、地块两个层次	直接编制地块层次详细规划	编制“多规合一”实用性村庄规划	直接编制地块层次详细规划

表2 云南省重点地段城市设计管控和引导要求一览

控制内容		城市更新地段	历史文化保护地段	沿山滨水景观区域		其他重点地段			
				沿山区域	滨水区域	城市核心区	新城新区地段	重要民族文化活动空间周边地段	交通枢纽地段
建筑形态	建筑高度	●	●	●	●	●	●	●	●
	建筑体量	●	●	●	●	●	●	●	●
	建筑风格	●	●	○	○	●	●	●	○
	建筑色彩	○	●	—	—	○	○	●	—
	建筑材质	○	●	—	—	—	—	●	—
	屋顶形式	○	●	○	○	○	○	●	○
	地标建筑	—	—	—	—	○	—	—	○
重要界面	建筑退界	●	●	●	●	●	●	●	●
	街廓比	●	●	●	●	●	●	●	●
	界面密度	●	●	○	○	●	●	○	●
	阳台、挑檐等特殊要求	●	●	●	●	●	●	●	●
公共空间	边界线	●	●	●	●	●	●	●	●
	步行区界线	○	○	○	○	○	○	○	○
	滨水岸线形式	○	○	○	●	○	○	○	○
	视廊、视界	○	●	●	●	○	○	●	●
道路交通	出入口位置	●	●	●	●	●	●	●	●
	公共停车位	●	●	●	●	●	●	●	●
	重要街道断面形式	●	●	●	●	●	●	●	●
	非机动车专用道及停靠点	●	●	○	○	●	●	●	○
	公共过街天桥或空中平台、连廊	○	○	—	—	○	○	○	○
地下空间	公共地下通道及出入口	○	○	—	—	○	○	○	○
	公共下沉广场或地下广场	○	○	—	—	○	○	○	○
	连通地面开放空间的垂直交通位置	○	○	—	—	○	○	○	○
环境景观	城市家具	○	●	○	○	○	○	○	○
	桥梁景观	—	—	—	○	—	—	—	—
	景观照明	○	○	○	○	○	○	○	○
	广告标识	○	○	—	—	○	○	○	○
	地面铺装	○	○	—	—	○	○	○	○

注：“●”指城市设计成果应对该项要素提出控制性要求；“○”指城市设计成果应对该项要素提出引导性要求；“—”指重点地段针对建筑形态、重要界面等无需提出具体控制和引导的要求。表格内容来源于《云南省国土空间详细规划编制导则（试行）》。

动态维护”原则，逐步建立分层分级的编制与审批程序，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。具体而言，对涉及设区市中心城区的城镇单元规划，由市自然资源主管部门会同区人民政府组织编制，广泛征求相关职能部门意见后报市人民政府审批。其他中心城区的城镇单元规划由同级自然资源主管部门组织编制，规划成果经本级人民政府批准后，报本级人

民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。中心镇区的城镇单元规划由乡镇人民政府组织编制，经上级人民政府批准后，报同级人民代表大会常务委员会和上一级人民政府备案。此外，特殊单元规划则由事权单位会同自然资源主管部门组织编制，按相关要求进行审核和备案（图6）。通过这一流程的优化，可提高规划编制与审批的效率和灵活性，以更好地适应国土空间规划发展的新要求。

4.4.3 完善“一张图”平台建设，实现规划编制与管理智慧化

为顺应互联网、大数据等新一代信息技术的广泛应用趋势，推动国土空间全域全要素的数字化与信息化发展，提升详细规划的时效性，强化法定规划成果的智能化管理，云南省明确了详细规划成果数据的相关标准与汇交清单，构建以“过程管理、动态维护”为核心的系统性数据平台，将规划基础数据、批文、

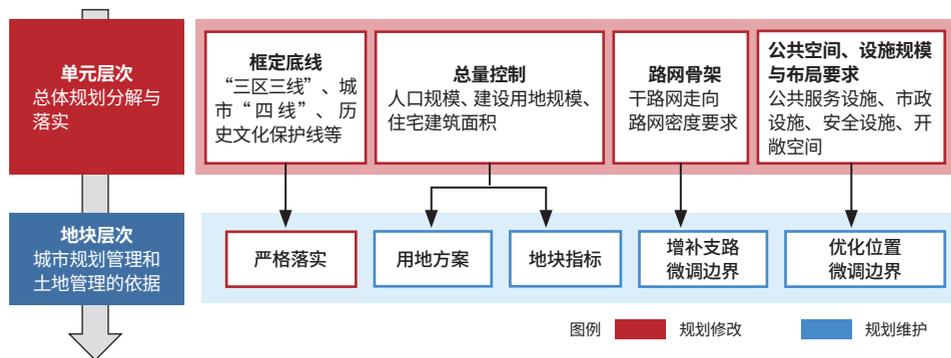


图5 云南省详细规划的调整情形

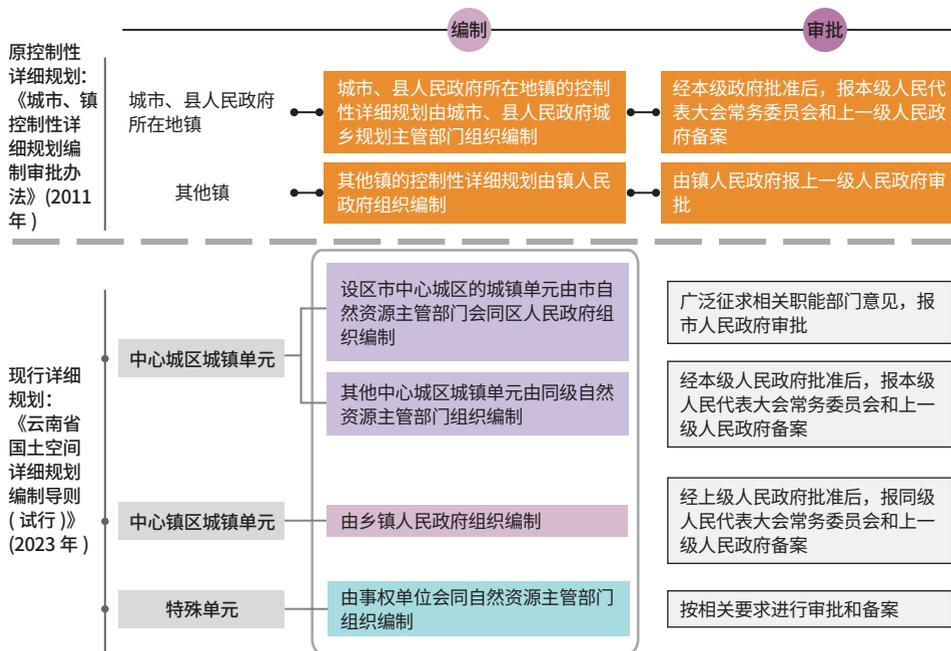


图6 云南省详细规划编制与审批程序

矢量数据及规划表格等经过法定程序批复的详细规划数据成果整合至国土空间规划“一张图”实施监督信息系统中，在加强成果校核的同时，提升成果应用与管理的效率。此外，将详细规划数据库作为国土空间规划“一张图”的重要组成部分，制定全省详细规划数据库标准，形成详细规划统一的制图规范，各地新审批的详细规划同步建立规划成果数据库，并纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，实现省、市、县三级数据的贯通和共享，推进国土空间治理数字化转型，实现规划编制与管理智慧化。

5 结束语

本文从全域空间治理的视角，深入

探讨了云南省国土空间详细规划编管体系的构建路径：通过系统梳理云南省详细规划的演进历程、诊断现存问题、理清新时期转型逻辑，提出“统一底图底数、分层传导、全域治理、编管结合”的详细规划编管体系构建框架，这不仅符合国土空间详细规划的改革方向，还有助于优化资源配置、提升治理能力，并推动城乡空间结构优化与品质提升。目前，国土空间详细规划正处于规划编制与实施试点阶段，本文提出的编管体系仍有待进一步深化研究。

[参考文献]

[1] 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.

[2] 徐宁, 王朝宇, 梁家健, 等. 土地整备视角下存量地区详细规划模式研究: 基于广东省的城市实践分析 [J]. 城市规划学刊, 2023(6): 105-112.

[3] 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.

[4] 杨石琳, 周燕. 响应城市内涝的控制性详细规划编制探索: 基于水文循环相关理论 [J]. 城市发展研究, 2024(2): 1-8.

[5] 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.

[6] 段进, 薛松. 跨省域详细规划探索: 以长三角一体化示范区水乡客厅为例 [J]. 城市规划学刊, 2023(5): 12-19.

[7] 陆文婷, 董文, 彭茜, 等. 武汉东湖风景名胜区喻家山服务区详细规划思路探讨 [J]. 规划师, 2023(2): 145-152.

[8] 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.

[9] 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.

[10] 赵民, 乐芸. 论《城乡规划法》“控权”下的控制性详细规划: 从“技术参考文件”到“法定羁束依据”的嬗变 [J]. 城市规划, 2009(9): 24-30.

[11] 朱江, 杨箐丛, 李一璇. 从调查逻辑到规划逻辑的衔接转换: 国土空间规划基数转换的广州思考 [J]. 城市规划, 2022(2): 94-99.

[12] 黄凌翔, 梁兴森, 张贞. 基于土地产权关系的国土空间控制性详细规划创新研究 [J]. 规划师, 2022(2): 55-61.

[13] 黄慧明, 韩文超, 朱红. 面向全域全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.

[14] 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.

[收稿日期] 2024-10-17