

单元详细规划的治理价值释放：“最后一公里”困境、平台化转型与全周期优化

谭迎辉, 王 伟, 卢方欣, 金晓斌

【摘要】立足新时期国土空间规划体系的治理属性导向,基于当前详细规划面临的“最后一公里”治理困境和地方实践探索透视,以单元详细规划为载体,引入平台型治理理论,系统性提出单元详细规划的平台定位、框架构成、功能解析与应用场域,并从单元详细规划编制、管理、实施及监测评估等全周期闭环入手,按照“统筹与共享”的平台治理核心特征,聚焦详细规划“一张图”,提出优化建议,以期为新时期国土空间详细规划探索一条可行的转型路径。

【关键词】单元详细规划;治理;困境;全周期;平台

【文章编号】1006-0022(2025)05-0075-08 **【中图分类号】**TU984、D035、TP399 **【文献标志码】**A

【引文格式】谭迎辉,王伟,卢方欣,等.单元详细规划的治理价值释放:“最后一公里”困境、平台化转型与全周期优化[J].规划师,2025(5):75-82.

Releasing Governance Value of Unit Detailed Planning: The Last Kilo Dilemma, Platform Transition, and Full Cycle Optimization/TAN Yinghui, WANG Wei, LU Fangxin, JIN Xiaobin

【Abstract】 Based on the governance attribute of territorial spatial planning in the new era, the platform governance theory is introduced in detailed planning based on the last kilo dilemma and local innovation exploration. The platform orientation, framework composition, functional analysis, and application scenario are proposed for detailed planning, and the optimization strategies for detailed planning in its full cycle closed-loop of compilation, management, implementation, and supervision assessment are proposed based on the core characters of "integration and sharing" in platform governance. It is hoped that this will provide a feasible transition path for territorial spatial detailed planning in the new era.

【Keywords】 unit detailed planning; governance; dilemma; full cycle; platform

0 引言

2015年,《生态文明体制改革总体方案》提出构建以空间治理和空间结构优化为主要内容的空间规划体系,治理属性成为新时期空间规划体系的根本特征。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》明确构建“五级三类”国土空间规划体系,详细规划成为落实空间治理的关键“最后一公里”。我国的控制性详细规划缘于20世纪80年代土地有偿使用的规划需求,为市场化开发建设

提供土地出让的相关指标依据。20世纪90年代以来,伴随我国城镇化快速发展,土地市场需求旺盛,为避免无序开发,形成了“图则+指标”的管控型详细规划^[1]。2018年3月随着国家机构改革,国土空间规划语境下的详细规划内涵拓展为开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。2023年,自然资源部发文进一步将详细规划定位为优化空间结构、完善功能配置、激发发展活力的实施性政策工具。这一系列详细规划改革,本质意图在于提升国土空间规

【基金项目】国家自然科学基金项目(42271259)、自然资源部海岸带开发与保护重点实验室开放基金项目(2021CZEPK07)

【作者简介】谭迎辉,南京大学地理与海洋科学学院博士研究生,南京大学城市规划设计研究院上海分院副院长。yinghuiac@qq.com

王 伟,中央财经大学政府管理学院城市管理系主任、副教授。

卢方欣,高级工程师,注册城乡规划师,济宁市规划设计研究院副总规划师。

金晓斌,通信作者,南京大学地理与海洋科学学院副院长、教授、博士生导师。jinxb@nju.edu.cn

划行政许可工作在促进地方高质量发展方面的空间治理效能。

当前省、市、县级国土空间总体规划基本完成批复，详细规划正在成为规划实施的最前线。与此同时，经济环境正快速变化，发展模式从高速增长转向高质量发展，空间利用模式从以扩张为主转向以更新、整治为主，地方发展面临“筑巢”与“引凤”、“腾笼”与“换鸟”、“放水”与“养鱼”等多目标兼顾困局，这对详细规划提出在底线管控与赋能发展之间实现有效平衡的迫切需求。详细规划急需守正出新、有胆有识地转型重构，而转型背后又蕴含3个基本问题，即为什么要转？往哪里转？怎么转？从详细规划的层级构成来看，单元规划+地块规划/项目实施方案成为发挥空间治理作用的主要形式，其中单元层级偏重规划统筹与协调，地块层级则直面行政许可与实施。相较而言，单元层级是解决公权与私权、刚性与弹性、保护与发展等矛盾，以及协调好规划的战略导向性与操作灵活性的重要载体。为此，本文立足当前详细规划面临的现实困境及各地改革实践探索，引入平台型治理视角重构单元详细规划基础框架、功能与应用，进而提出全周期优化建议，以期为新时期国土空间详细规划探索一条可行的转型路径。

1 当前详细规划的“最后一公里”治理困境

自2018年国家机构改革以来，各地积极推动“多规合一”改革各项工作，但面对详细规划工作的新要求，一方面大部分城市缺乏足够的技术力量开展国土空间规划体系下详细规划全覆盖编制工作，另一方面大部分城市也不愿意主动接受新版详细规划带来的严格约束，仍以沿用传统控制性详细规划成果为主。

基于国土空间规划体系自上而下的管控传导压力与新型城镇化动能减弱后的发展新需求，“新瓶装旧酒”式的详细规划弹性不足，与市场需求不匹配；时效性差，响应不及时^[2]；自我束缚，调规成本高等传统短板愈发凸显。

1.1 多元治理困境表现

当前，我国城镇化进程已步入中后期阶段，空间扩张需求逐渐降低。脱胎于经济高速增长时期、以控制和筛选各类下位需求为本质特征的空间供给机制，已难以契合当下的发展形势。过去，以增量扩张为主导的传统控制性详细规划，以功能主义和形态美学为基础的底层逻辑，以千人指标为中心的标准化、制式化配套方式，越来越无法满足存量更新时代多元主体、多元社群的复杂利益需求。宏观层面的国土空间治理与城乡建设治理矛盾集中下沉至详细规划层面爆发，表现为空间治理“最后一公里”的“权、责、能、策、信、效”困境。

一是治权困境。国土空间规划体系对管控传导的强化，使详细规划陷入了两难境地：既要承接中央强化资源安全底线所赋予的“监管权”要求，又需回应地方谋划新需求、激发新活力所诉求的“发展权”。“用地兼容”与“动态维护”等常规弹性管理手段，已难以从根本上化解这一矛盾。在此情形下，地方政府只能采取编而不批、按需审批等策略来规避矛盾冲突，产生“定制审批”行为，导致治权虚化。

二是治责困境。“多规合一”改革为国土空间规划与土地政策融合创造了条件。例如，在详细规划编制环节，许多地市探索采用新型产业用地等以适应新业态的空间需求，然而在土地出让环节时，由于缺乏与之相匹配的政策法规，项目推进陷入“有原则、无流程、打不通”的困境，产生“玻璃门”现象，导致治责失灵。

三是治能困境。当前地方的详细规划工作，一方面延续传统控制性详细规划“图则+指标”的管控逻辑，另一方面不断加入新的管控要求与手段，使详细规划的编制架构更加精细化，但这种精细化带来更严格的管理要求，与敏捷响应市场及社会多元利益主体诉求的现实管理需求相背离。详细规划编制的精细化、复杂化并不利于治理能力提升，反而导致治能低效。

四是治策困境。当前大量高强度的住宅区、空置率高且运营难的公共建筑均是在传统控制性详细规划严格管控中产生的，这些问题的出现并非因为详细规划的编制水平低，而是缘于滞后的技术规范。随着新产业、新业态、新需求的出现，相契合的国家标准、行业标准、技术规范等配套规则尚未建立健全，不断强化管控体系的详细规划不但难以支持符合新时期需求的空间产品创新，而且导致治策无方。

五是治信困境。从“规划底图”向“规划蓝图”迈进的过程中涉及一系列的“规划动图”，需要结合现实条件进行动态调整，不可能一成不变，而且现实中常面临总体规划不合理要求的强制传导以及灵活响应市场社会主体需求等情形，详细规划无法调整或频繁调整均会引起公信力受损，容易导致治信悖论。

六是治效困境。政府主体以实现公共价值最大化为目标，市场主体则聚焦于获取空间产品的资本回报。在现实情境中，由于政府统筹与市场实施之间缺乏有效的协同机制，二者之间极易产生错位与失配现象。政府资产缺乏市场化赋能，市场资产缺乏制度化护航，进而引发空间资产“闲置锁定”的尴尬局面，产生治效困境。

1.2 治理困境成因解析

上述治理困境固然源于详细规划自

身“痼疾”的延续，但新的诱因也随之产生。伴随国土空间规划体系的建立以及数字化技术的深度介入，国家意志的主导性与中央监管权力的穿透力显著增强，重构了传统规划体系下科层权力结构与条块分割的“多规并行”形态。地方自主的规划空间被进一步压缩，强调规划传导的国土空间规划体系使行政科层属性愈发凸显。然而，科层制组织存在两个较为突出的局限性^[3]：一是严格的权力等级导致规划管控刚性增强，主管部门常放弃自由裁量权以规避责任风险，进而导致调整程序繁琐复杂，下级部门缺乏主动性与积极性，规划执行效率低下；二是部门专业分工细化已造成横向统筹困难，而详细规划的刚性管控将进一步加剧协调难度，使得跨部门合作与资源整合面临重重阻碍。

因此，在科层制组织架构下，规划体系的顶层决策与底层实施极易脱节。上级的管控要求在向下传导过程中易被扭曲，政策信号无法有效传递，导致政策失灵；自下而上的市场信号难以反馈至决策层，形成信息断层，陷入“管控”与“失控”交替强化的困局。当前，空间供需关系发生逆转，激活市场需求、推动市场发展已成为主要政策导向，规划向市场放权的现实需求日益迫切。空间治理权的“收”与“放”使治理“最后一公里”的现实困境愈发凸显，亟待通过制度创新与机制优化加以破解。见图 1。

2 当前地方详细规划实践探索透视

2.1 典型城市详细规划实践做法梳理

目前，我国详细规划探索相对走在前列的城市主要有北京、上海、广州、深圳、重庆、南京、武汉等。本文对上述城市的创新实践进行了系统梳理，发

现分层编制、分类引导、分级管理、数字赋能是各地在详细规划创新探索过程中呈现出的共性趋势^[4]。不少地方提出“编审一体”“刚弹兼顾”“时空统筹”“编制到地块、管控到单元”“粗图则+细规则”^[5]等特色做法（表 1）。其中上海、深圳等地更是率先将详细规划“一张图”公众版上线运行，为其他地区的规划实践提供了有益借鉴。

总体而言，地方实践相对集中在底线管控与刚弹结合的工具创新，在单元层级详细规划应对多元主体、多元价值、

多方诉求和利益的统筹平衡问题正在日益受到重视。上海的单元规划是与行政区相结合的“分区规划”，真正对应单元详细规划的是整单元/成片地区控制性详细规划；深圳以标准化的“小单元”为平台实现各层次规划的衔接^[6]；北京则以“街区指引”在总体规划与详细规划之间搭建纵向权责划分、横向规划衔接、过程动态管控的统筹平台^[7]。总之，不同城市的单元层级详细规划既保障了自上而下的战略目标可落地，又为自下而上的各类建设提供法定依据，更提供

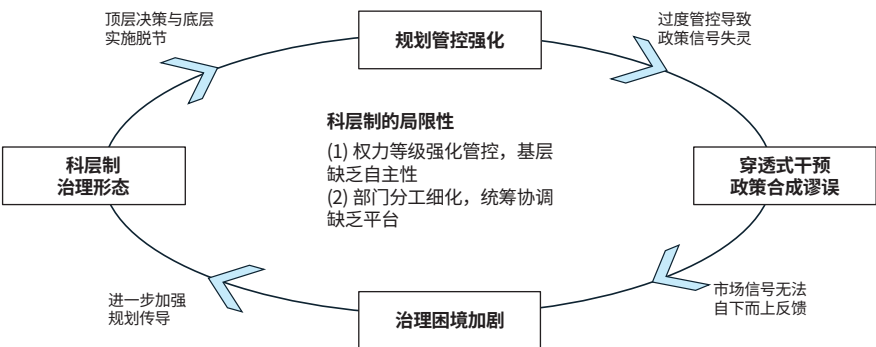


图 1 科层制治理形态下加强管控加剧治理困境示意图

表 1 先行城市详细规划创新实践梳理

先行城市	创新理念	创新做法	创新机制
北京	时空统筹、刚弹结合、编管一体	一个街区、一套指引、一本规划	按需深化、动态运行
上海	数字赋能、品质提升、实施导向	“大规划”系统：一张蓝图、一个平台、一套数据	“评估—编制—审批—实施”闭环管理
广州	“近远结合”的编制管理模式	基于“规划单元—导则地块”的分层编制模式	建立单元规划指标统筹机制
深圳	分级编制、分类引导、分时推进	划定标准单元，作为基础功能细胞	融合规划、土地等政策
重庆	创新场景规划，营造情感空间	谋划—策划—规划—计划	底线刚性管控、高线弹性包容
南京	刚弹结合、多规融合、专项联动	“6211”刚性控制核心：“6线、2设施、1风貌、1地下”	单元统筹
成都	为公园城市建设提供规划保障	一套制度、一个技术标准、一个平台、“一张图”	协作共建、成本分摊、利益共享机制
武汉	功能区体系指导下的详细规划	规划管理“一张图”平台系统	重点功能区详细规划“六统一”实施模式
厦门	治理导向与数字化转型	一个资源数据库与一张底图、一张蓝图、业务管理“一张图”、社会经济“一张图”相互融合	全链条的项目策划实施机制

了多元主体协商平台。

2.2 地方详细规划实践探索特征分析

通过系统梳理自然资源部相关文件的变化,可以发现当前规划改革正着力理清管控边界、增强管控的弹性与适应性,同时强化治理转型并突出实施性政策工具的定位属性。以此为视角审视各地详细规划的实践探索,可归纳出以下共性特征。

一是分层编管:管控传导与行政许可的功能分离。单元详细规划实现“全覆盖编制”,主要是面向政府管控的体系传导,将总体规划目标分解到各单元;面向行政许可的街区(地块)详细规划不是“一次性完成”而是“按需编制”,形成“不断深化实施规划”的局面。

二是单元统筹:总量管控与弹性实施的时空配置。早期的规划单元主要是编制技术单元,解决上下位规划衔接及编制范围等问题,后续内涵逐步延展到管理单元、统筹单元。有些城市通过“剩余容量”或“指标池”机制实施单元总量管控、权益统筹。

三是主体协调:多元协商与权益配置的共商共享。多元协商并非简单“征求各方意见”,而是让权给市场主体,鼓励其响应新需求,创新产品与服务。同时,存量更新地区需要通过不同产权的整合统筹及共享来保障公共空间、公共服务的落地等。

四是闭环运行:实施监测与评估反馈的过程管理。各地实践陆续提出要改变仅靠“督查追责”的管理方式,要加强“评估反馈”,以详细规划“循环迭代”实现功能配置优化。

2.3 地方详细规划实践探索诉求透视

新时期,详细规划改革需向社会资本、社会公众释放更好的发展预期。当前,

各地开展了诸多平台化规划统筹的实践探索,通过这类实施平台实现项目、资金、资源、资产及政策的整体统筹,以应对经济发展中的各种挑战。上海自2012年起以郊野单元规划为引领,以增减挂钩政策为工具,以提升地区综合功能和效益为目标,以土地综合整治为统筹实施平台,探索了郊野地区土地规划管理的新模式^[8]。2015年,深圳在城市更新领域提出“规划+土地+资金”三位一体的“整村统筹”模式。浙江于2018年搭建了以全域土地综合整治与生态修复工程赋能乡村振兴的规划统筹实施平台。成都则在2020年提出由市属国有企业主导的片区综合开发新模式^[9],在这一方面,上海的徐汇滨江、虹桥商务区等片区早已开启相关探索,并形成了可推广的建设项目规划实施平台。2020年,北京将规划综合实施方案作为面向实施主体的统筹平台。这些统筹实施平台反映了国土空间规划体系改革中的地方诉求。尽管在总体层面,规划强调自上而下的管控传导,在一定程度上导致了规划权“破碎化”,但在实施层面,地方政府通过平台化集权的方式整合规划权。这种治理权的重构蕴含着内在的发展诉求特征:一是通过整合各方力量以创造整体价值;二是构建支持统筹的配套机制;三是搭建多方主体协商的平台;四是贯通促进规划实施的政策路径。

3 单元详细规划的平台化转型

基于前文的困境解析与诉求透视,本文认为平台化转型是详细规划改革的重要方向。赵燕菁在“新质生产力与城乡规划”学术笔谈上提出,只有城市规划这个城市操作系统实现“技术革命突破”,才能够实现城市各类生产要素的“创新性配置”以及完成城市的“深度转型升级”^[10]。黄玫^[11]指出详细规划转型的

核心在于通过规划实施手段的变革挖掘增量价值。“城市操作系统”“创造增量价值”的改革思路为本文形成平台型治理转型方向提供了重要支撑,而最为关键的是当前智慧规划及“一张图”等数字化工具的持续发展为平台化治理提供了实现条件^[12]。在此,本文引入平台型治理理论视角,从定位内涵、功能解析、应用场域等方面对单元详细规划的再定位进行系统阐释。

3.1 单元详细规划的平台定位内涵

3.1.1 平台型治理的导入

平台型治理是一种基于多边公共平台、生态系统资源和合作治理规则,旨在促进多元利益群体互动合作并创造公共价值的治理模式^[13]。政府担当平台搭建者的角色,从控制者转变为协调者、促进者,连接和整合供给侧的市场资源与社会力量,共同服务于需求方,促进供需匹配与主体互动。此外,平台型治理强调开放治权与资源共享,能够发挥政府机制、市场机制与社会机制各自的功能与优势,可为公共产品的多元化供给与开放式创新提供操作框架和工具体系^[14]。

本文认为新时期详细规划以单元层级为依托,搭建政府、市场及社会多方主体协商的治理平台,制定促进共商、共建、共享的治理规则,推动形成资源高效整合、主体良性互动的空间价值创造、分配与评价过程,实现规划治理价值的充分释放。见图2。

3.1.2 单元详细规划的平台框架构成

《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》要求搭建全域覆盖、边界闭合、上下贯穿的详细规划“一张图”基础框架,将上位总体规划要求分解落实到各规划单元,作为深化实施详细规划的依据。以此为基础,可考虑以单元总图深化(方案深化过程)作为协商的平台实现“统资源、统需求、统共识”,

其成果经由技术审查或政府审批后,可形成集动态优化的规划管理图层与行政审批的审批法定图层于一体的详细规划“一张图”。平台框架按照平台运行逻辑,由平台外部输入、统筹平台主体、平台应用输出等三部分构成(图3)。

(1) 开放互动结构是治理平台的基本架构。平台并非黑箱,通过外部输入与应用输出实现多部门、多主体、多目标的统筹协商。上位条件输入主要有国土空间总体规划明确的战略目标、底线管控、功能布局、空间结构及资源利用等内容;用户需求输入主要面向部门主体、企业主体及社会主体。

(2) 总图深化是形成治理平台的功能基石。平台治理的内核是以上位规划要求传导、外部需求汇集、单元内功能提升及跨单元系统协同等4大任务为基础,推动“多规合一”落地。发挥规划统筹的“方案价值”与空间塑造的“设计价值”,以确保“细胞单元”的功能健康,甚至要赋予单元详细规划对总体规划强制性内容调整优化的权力。

(3) 详细规划“一张图”是平台治理的关键载体。首先,要指导街区(地块)详细规划的编制,以单元详细规划的总图方案及规则作为基础情景方案,在街区(地块)详细规划编制环节结合实际条件或需求深化实施。其次,为简化平台输出内容及优化审批流程,以营造良好的营商环境,街区(地块)详细规划的编制可结合问题导向及项目需求,采用定制式“菜单化”“清单化”编制方式。最后,详细规划“一张图”不仅是面向规划管理的技术平台,还是监测—实施—评估—反馈的数治平台、对外提供基础数据的信息平台以及为社会公众提供部分审批数据查询的线上平台。

3.2 单元详细规划的平台功能解析

针对上文的6大治理困境,结合平

台型治理理论,本文认为单元详细规划作为空间治理平台,其平台功能包含6个关键部分。

3.2.1 权益协商功能

要促进多主体互动合作,政府必然

要放弃部分控制权,提供纵向发展权协商的可能性。详细规划不可能按照“一致性传导”来落实总体规划要求。总体规划界定的是并未实施的“虚化指标”,详细规划才是面向实施的“具化指标”,

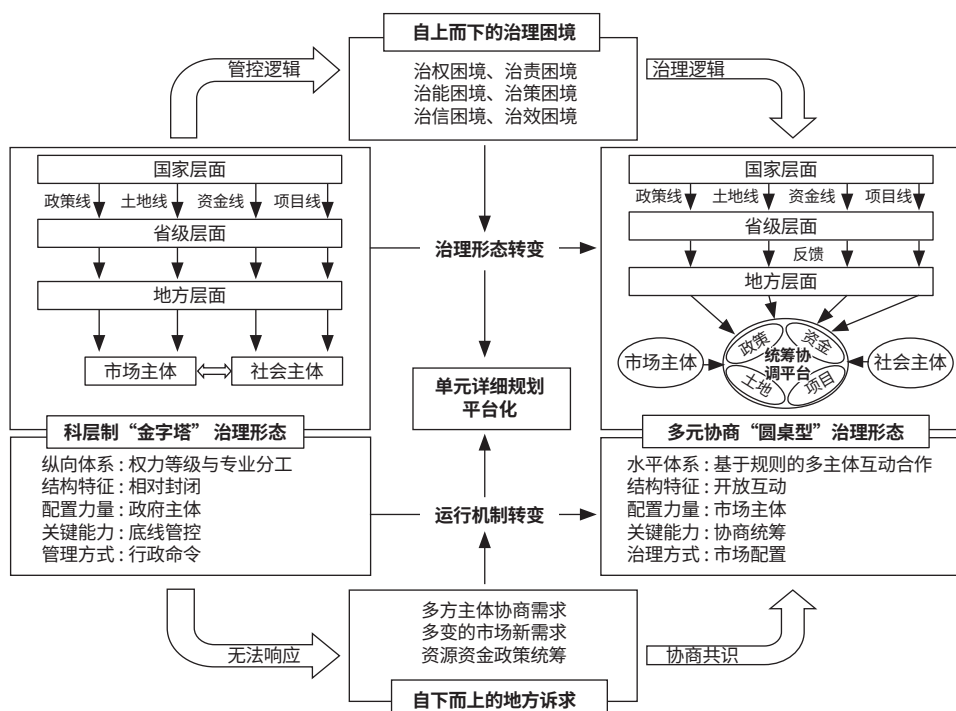


图2 治理困境与地方诉求双重压力下的治理形态变化示意图

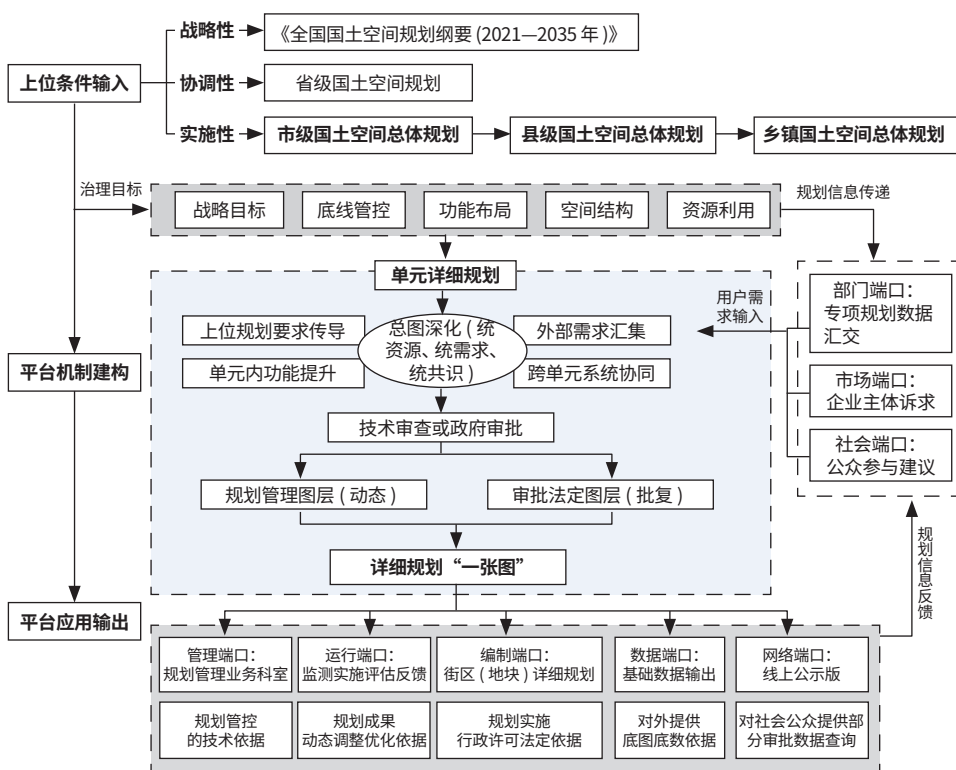


图3 单元详细规划治理架构示意图

前者赋予的是一种面向土地要素的发展权，后者赋予的是一种面向土地+空间的发展权，决定着不一样的权力、权益和权能。因此，不能用简单化的“精准一致性”规划传导逻辑将两者结合在一起，而是需要搭建一个实现“绩效型传导”的发展权衔接平台。

3.2.2 权力协调功能

尽管总体规划层面实现了“形式上”的“多规合一”，但详细规划层面常因各部门专业属性及相关诉求未能被充分吸收，反而导致“最后一公里”面临实质性的规划权“破碎化”。单元详细规划可为市级发展规划、部门专项规划与国土空间规划提供集体会商与决策创新的治理平台。基于这一平台，不仅能实现跨部门、跨业务、跨系统的空间规划权协调，还能实现项目落地预协调以及空间管控部门的协同。

3.2.3 权能提升功能

不同于分权化改革的向下“放权”，平台型治理的特点是“纵向放权，横向集权”，是一种“放管服”整体联动的平台化集权。单元详细规划可以为承接“政府放权”提供主体平台，“集权”并非“干预下沉、权力上收”的政府集权，而是面向“多主体协商统筹”的平台化集权。提升单元详细规划层级的管理权能，在横向维度上，统筹协调单元范围内公共服务供给与开发容量承载的权力可适度“上收”；在纵向维度上，响应市场需求、灵活调整具体地块用地功能与开发强度的权力需合理“下放”。此外，针对绿地、公共服务等方面的强制性管控内容，允许在单元范围内进行优化调整。

3.2.4 规则贯通功能

过去的控制性详细规划程序多为单向，符合市场预期则予以实施，否则先搁置，等有项目需求时再调整。但这种被动的管控束缚发展，应建立“实施+

评估+优化”的“主动迭代程序”，贯通规划编制、管理、实施、监测及反馈等形成全周期闭环运行，支持各类主体根据条件实时启动，可将实施机制从“目标—行动”转变为“条件—行动”“评估—优化”。例如，单元内新增土地实施率达到一定阈值时则启动评估，继而深化完善详细规划单元内剩余土地开发状态和公共配套服务能力。

3.2.5 信息协同功能

平台型治理通过平坦化机制消除创新阻力，降低创新成本，本质上是将各类主体纳入平台生态系统，将大量的信息与资源化的数据作为技术条件，通过信息共享提高多主体间的有效链接。可以将详细规划“一张图”作为实现数字治理、统筹实施的治理平台，推动政府内部信息协同、与市场主体的信息协同以及与社会公众及产权人的信息协同。

3.2.6 价值共创功能

传统控制性详细规划通过“增容”等激励政策赋能，但这种简单的“指标增量型”政策并不能形成响应市场需求的“价值增量”，可能仅仅只是增加低效资产。单元详细规划作为支持运营前置、主体前置的治理平台，能够充分发挥政府机制、市场机制及社会机制的多方主体协作优势，支持具备运营能力的市场主体谋划匹配市场需求的开发产品，搭建权益统筹的平台支持布局方案优化。

这形成了“产品谋划—用地优化—价值提升—权益共享”的协同策略，促进各主体互动合作，从而实现国土空间价值共创。

3.3 单元详细规划的平台应用场域

场域是指为多元主体间的互动以及异质性资源的整合提供支持或施加约束的环境^[15]。单元详细规划所蕴含的平台治理价值，应结合其具体应用场域进行差异化引导，有针对性地发挥平台作用，以服务于空间价值的释放。应根据详细规划单元的资源特征，对是否以增量建设用地为主、是否以存量建设用地为主、是否兼有农业用地和生态类用地等问题进行综合考量，基于此选择适合的场域，从而聚焦关键问题并匹配相应的平台功能。此外，对于具体实践中涉及的其他单元类型，需另行开展深入研究。见图4。

3.3.1 增量发展型场域：统筹需求，战略响应

增量发展型场域一般是未来提升城市品质的关键区域、提升城市功能韧性的弹性区域和城市重大项目投放区域。单元详细规划在此场域中要响应需求统筹，并以混合用地、复合功能等政策创新，促进资源归集、服务归集的综合运营。针对增量地区的动能引擎问题，可能存在各种不确定性，可考虑增加不同情景下的规划方案应对。实施时，采用“总

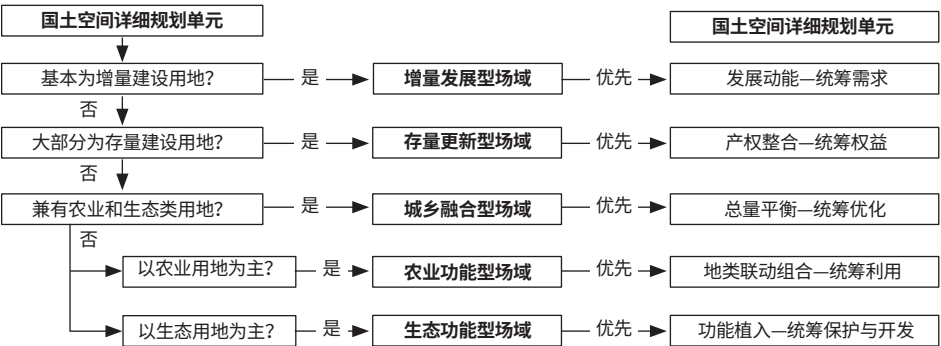


图4 单元详细规划应用场域判定路径示意图

图+图则+导则+分期复合图层”的治理模式。

3.3.2 存量更新型场域：统筹权益，价值释放

存量更新型场域一方面要解决“城市病”，另一方面在关键区位要保障重大项目落地，涉及整合分散产权实现整体价值提升。单元详细规划可配套宗地重划、产权整合及利益共享机制，实现资源统筹优化，从而释放存量资产的新价值。针对保留用地、新增用地、整治提升用地、重建（改造）用地等，制定差异化指标体系和管理规则。例如，在单元层面对人口、用地及公共服务配套等实施总量管控，不框定具体地块容积率，而是采用单元尺度整体规划统筹与街区（地块）尺度项目利益统筹的组合引导方式。实施时，采用“总图+政策+清单”的治理模式。

3.3.3 城乡融合型场域：统筹布局，格局优化

城乡融合型场域主要指城乡结合部，涉及生态空间、农业空间及城镇空间这3类空间的协同优化，甚至“三条控制线”局部优化调整。单元详细规划要响应资源协同优化需求，借助土地综合整治工具，用好用足增减挂钩等政策，锁定资源总量、提升空间品质、优化城乡空间布局，可被赋予对城镇开发边界等的总体规划中强制性内容进行调整优化的权力。实施时，采用“总图+政策+指标+清单”的治理模式。

3.3.4 农业功能型场域：统筹供给，地类联动

农业功能型场域一般为以耕地保护为主的政策严控区域，面临着推动农地规模化流转、适配现代农业经营模式的发展需求。单元详细规划要响应资源统筹利用需求，统筹利用宅基地、经营性集体用地、设施农用地，以多地类联动或组合供地适应现代农业经营模式。实

施时，采用“总图+约束指标+政策+清单”的治理模式。

3.3.5 生态功能型场域：统筹准入，自然永续

生态功能型场域一般为以生态保护与修复为主的政策严控区域，涉及生态功能区分级，是否允许其他功能植入，探索适应自然资源资产的组合供应。单元详细规划要响应统筹保护与利用的需求以发挥平台价值，可设定正面准入清单与负面准入清单，生态功能尽量减少工程干预，实现自然永续发展。实施时，采用“总图+约束指标+准入规则+清单”的治理模式。

4 单元详细规划的全周期优化

单元详细规划要从“控制性管理工具”转变为“实施性政策工具”，从“被动管控”转向“主动引导”，从开发控制走向全生命周期管理，涵盖保护、利用、开发、修复、整治、更新等全过程的管理^[16]，可从编制、管理、实施及监测评估等全周期闭环入手，按照“统筹与共享”的平台治理核心特征，聚焦详细规划“一张图”进行系统性设计、优化与提升。

4.1 编制环节：突出主体前置与规则叠加

借助详细规划“一张图”协同平台，各相关部门、单元内各权利主体及相关社会主体可获得制度化参与路径。单元详细规划所提供的场景方案作为指引未来发展的基础方案，允许街区（地块）详细规划在总量约束及约定规则下进行优化提升。可借鉴国外的特别意图区以及激励型政策工具，采用“不断丰富的政策工具”提供弹性管理空间。例如：北京通过新增混合类用地类型，并配套制定用地功能混合专项政策，以承载新功能与新业态；上海经过规划评估确认适

用功能融合的地块，可在土地供应前由区政府确定地块的具体用途功能、混合比例等规划建设要求。

4.2 管理环节：突出业务协同与分级审批

借助详细规划“一张图”平台汇集人口、社会、经济、交通、住房等信息，实现不同部门之间的共建共享，未来可进一步向社会治理单元转化。将单元详细规划纳入各部门业务协同的制度化程序，分级优化、简化审批程序，对于需要深化校准但不涉及调整的情况，可制定清单，允许技术修正后实施；对于局部调整的情况，可考虑由市级自然资源主管部门进行审查备案，启动简易审批流程；对于涉及强制性内容调整优化的情况，则必须严格按照全流程审批推进。此外，关于单元详细规划能否与街区（地块）详细规划一样具备出具土地出让条件的权利，可根据各地实际情况进行考量，省级政府可在相关法规制定工作中予以明确。

4.3 实施环节：突出时空统筹与主体责任

将过去“自上而下图则指标式”的静态管控思路转变为“聚焦空间、动态协商”的过程治理思路，“以时间换空间”，实现单元内资源优化配置过程中的动态平衡。将单元详细规划的“容量约束”进一步转化为各类“指标池”，并与其他开发现状数据一样成为公开透明的基础数据，从“被动审批”转变为“主动释疑”。以详细规划“一张图”作为规划实施协同的技术统筹平台，政府作为详细规划的审批者、产业项目的决策者，重点把握发展方向、维护公共利益以及提升城市品质。同时，明确国有资本平台或其他具备综合运营能力的市场主体作为综合实施主体，负责统筹、

协调、管理及服务。

4.4 监测环节：突出单元体检与动态监测

通过对各单元“小有机体”的实时体检，实现对城市“大有机体”整体功能的监测预警，聚焦国土空间价值提升的需求牵引，从业务交互、运营协同及产业赋能等维度构建单元详细规划的监测体系，并形成集感知网、空间码、资产表、决策智脑等于一体的监测工具^[17]。借助数字化平台持续监测单元内新项目落地、存量更新或其他基础设施建设等情况，并对单元内承载能力、主导功能进行动态体检，形成“现实需求牵引，多维动态监测，单元实时体检”的数字化治理平台。

4.5 反馈环节：突出循环迭代与感知应用

以单元详细规划“编制—审批—实施—监测—评估—反馈”的全周期连续畅通运行实现“正反馈的循环迭代”。贯通从“感知监测”到“应用反馈”的路径，以详细规划“一张图”为基础，构建融入 CSPON 体系的单元详细规划高频诊断与动态维护框架，实现高频化诊断、智能化预警、动态化反馈“三化”同步。例如，可考虑在经营性土地出让前设置评估环节，精准校核规划管控与实际实施之间的关系，进一步细化调整未开发区域的规划方案，将此作为适应经济社会发展的纠偏平台。

5 结束语

详细规划作为优化城乡空间结构、完善功能配置、激发发展活力的实施性政策工具，跳出管控逻辑、推进治理转型已是业界共识。作为空间治理“最后一公里”的详细规划关系到国土空间规

划实施的成败，应基于新时期国土空间规划的新定位探寻改革方向，以真实场景响应真实需求，而不是在原有路径中总结改良方案。本文直击详细规划的治理困境，基于平台思维，以平台型治理理论作为探索单元详细规划改革方向的基石，提出了全周期管理与全过程运行的单元详细规划。新时期单元详细规划可以作为多方主体协商共治的平台，并以此建立基础的规则、路径、机制来协调处理好自上而下的传导关系、动态变化的供需关系、自下而上的反馈关系。未来，可进一步针对如何优化治理平台、完善治理机制、创新治理工具展开深入研究。■

【参考文献】

[1] 吕传廷, 孙施文, 王晓东, 等. 控规三十年: 得失与展望 [J]. 城市规划, 2017(3): 109-116.

[2] 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.

[3] 竺乾威. 国家治理的组织基础: 科层制的局限与改革 [J]. 理论探讨, 2024(4): 81-88.

[4] 张建荣. 探索“分层、分类、分级”的控规制度改革与创新: 以广东省控规改革试点佛山市为例 [J]. 城市规划学刊, 2018(3): 71-76.

[5] 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.

[6] 陈敦鹏. 深圳市国土空间规划标准单元制度探索与思考 [J]. 城市规划, 2022(9): 13-19.

[7] 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.

[8] 管韬萍, 吴燕, 张洪武. 上海郊野地区土地规划管理的创新实践 [J]. 上海城市规划, 2013(5): 11-14.

[9] 范锐平. 处理“六大关系”实现“五个转变”: 以片区综合开发推动新区高质量建设的成都实践 [J]. 城市规划, 2020(4): 9-11.

[10] 王凯, 赵燕菁, 张京祥, 等. “新质生产力与城乡规划”学术笔谈 [J]. 城市规划学刊, 2024(4): 1-10.

[11] 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.

[12] 陈伟, 何蕾, 周维思. 国土空间规划体系下的武汉国土空间详细规划探索与实践 [J]. 城乡规划, 2023(6): 91-98.

[13] 刘家明. 平台型治理: 一种新的公共治理范式 [J]. 甘肃行政学院学报, 2021(6): 15-27.

[14] 刘家明, 李洁莹. 放管服视域下平台型治理的生成逻辑、运行机理与效能转化机制 [J]. 岭南学刊, 2021(5): 34-41.

[15] 许睿谦, 王超, 赵彤. 共创: 乡村振兴中的主体、场域与过程 [J]. 中国行政管理, 2024(4): 26-37.

[16] 杨浚, 唐燕, 何闽, 等. 北京“图则+规则”的详细规划用地功能管控路径 [J]. 规划师, 2024(7): 22-31.

[17] 王伟, 郑雅文, 刘诗盈. 逻辑·工具·机制: CSPON 赋能国土空间价值提升的三重视角 [J]. 城乡规划, 2024(4): 12-21.

【收稿日期】2024-12-31