

过渡期城镇开发边界控制性详细规划编制策略研究

——以贵州省钟山区大湾镇为例

何兴强

贵州省城乡规划设计研究院

摘要：在“五级三类”国土空间规划体系中详细规划作为其中一类，而城镇开发边界内的控制性详细规划是其重要的一部分。笔者立足于国土空间规划过渡期的城镇开发边界划定情况，根据贵州省相关政策要求，为解决过渡期城镇开发边界内已批建设用地供地问题，以六盘水市钟山区大湾镇过渡期控制性详细规划为例，在充分分析过渡期城镇开发边界特征的基础上；结合控制性详细规划既有技术标准体系和国土空间规划相关要求，聚焦过渡期控制性详细规划编制问题，本文提出四个方面的规划编制策略，以期对贵州省过渡期控制性详细规划编制方法和思路提供参考或借鉴。

关键词：规划过渡期；城镇开发边界；控制性详细规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.17.041

一、引言

根据2019年国家印发的《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，国土空间规划“五级三类”体系中被最终确立下来，在文件中指出：“详细规划是对具体地块用途和开发建设强度的实施性安排，是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”，也就是为详细规划的定位和审批程序作了明确规定。而本文研究的过渡期控制性详细规划编制策略则是城镇开发边界内的详细规划。对此，鉴于各级国土空间总体规划编制还未完成，目前还难以在新的国土空间总体规划框架下编制控制性详细规划。因此，根据贵州省相关政策文件要求，在规划过渡期做好与“三区三线”划定成果衔接协同的基础上，为保障有效用地供给，在过渡期城镇开发边界内已批城镇建设用地可编制或调整控制性详细规划，作为土地出让规划条件的法定依据，但基于过渡期城镇开发边界内的控制性详细规划尚无具体实际案例。因此，笔者在此背景下研究贵州省国土空间规划中的过渡期控制性详细规划具有一定的现实意义。

二、过渡期城镇开发边界划定特征

（一）主要解决规划过渡期“十四五”规划的重大项目用地报批问题

所谓规划过渡期也就是原有城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划等转向国土空间规划编制体系期间，还未形成能够实施的规划成果。在各级国土空间总体规划编制工作尚未完成情况下，为做好社会经济

的稳定发展，根据国家和省级相关政策要求，需解决“十四五”期间规划的部分重大项目用地报批问题，因此通过划定过渡期城镇开发边界作为项目用地报批的依据，其主要围绕土地要素实现项目布局的精准化。

（二）受预支空间规模和划定规则影响，与远期城镇开发边界仅存在交叉关系

在过渡期城镇开发边界划定过程中，根据国家相关要求以预支一定比例的空间规模作为过渡期城镇开发边界内城镇集中建设区新增规模的依据。根据预支的空间规模，结合较为灵活的划定规则进行划定。但就远期城镇开发边界划定要求，过渡期城镇开发边界内除了已批建设用地需纳入远期城镇开发边界外，其他用地根据实际情况进行纳入。换言之，过渡期城镇开发边界可能超出远期城镇开发边界规模，与其在空间位置上仅存在交叉关系，并不一定是包含或并集关系。这就为过渡期城镇开发边界在编制控制性详细规划时如何与远期城镇开发边界做好衔接协调提出了挑战。

（三）三个功能分区仍然存在，与远期城镇开发边界划定要求不一致

根据过渡期城镇开发边界划定成果数据分析，城镇开发边界内分为城镇集中建设区、城镇弹性发展区和特别用途区，而预支空间规模分布在城镇集中建设区内。按照远期城镇开发边界划定要求，已不再硬性规定必须划定城镇弹性发展区和特别用途区。因此，过渡期和远期城镇开发边界划定规则的不同会导致一些远期的新增规模布局在城镇弹性发展区或特别用途区内，这给编制过渡期控制性详细规划在与远期规划内容的衔接上带来新的问题。

（四）打破原有城规规整的规划范围形态，边界图斑化、不规则化明显

从“单一规划”到“多规合一”的国土空间规划体系，本来也是对传统空间类规划在技术标准体系、空间结构形态、规划指标传导、要素认定分类等的一次重大转变，尤其在规划建设用地空间分布形态上体现最为直接。原有的城规规划范围大多以自然地理边界、人工地物边界和规划规模等划定四至范围，但国土空间规划体系下的城镇开发边界划定融合了土地利用规划管理的技术标准体系和传导要求，以第三次国土调查为底图底数，以项目布局为核心，预留一定的远期规划空间，以至于无论过渡期还是远期城镇开发边界划定中均出现建设用地边界的图斑化和不规则化情况，尤其贵州省作为典型的喀斯特地貌大省，人地关系高度紧张、用地破碎

交融多变、各类资源空间交叠的情况下，表现得尤为明显。因此，如何打破原有的控制性详细规划规整布局，把过渡期城镇开发边界内大量零碎或小片区式的城镇集中建设区串联起来整体规划布局相当重要。

三、大湾镇过渡期城镇开发边界概况

（一）大湾镇基本概况

在地理区位和人口方面，大湾镇作为六盘水市钟山区在威宁县、赫章县边缘地带的一块“飞地”，位于六盘水市西北部，处于威宁县、赫章县、钟山区三个县区的交界地，镇域国土面积93.84平方公里。大湾镇下辖9个行政村、5个社区，根据“七普”人口统计，镇域常住人口4.05万人，城镇常住人口2.89万人。

在产业发展方面，大湾镇主导产业以煤炭开采、洗选为主，是该镇乃至六盘水市重要的煤矿开采加工基地。现有产业链有煤炭采矿、洗选煤、炼焦洗选、铸铁等。

（二）边界划定情况

根据大湾镇过渡期城镇开发边界划定情况，划定总面积为753.93公顷，其中城镇集中建设区501.22公顷、城镇弹性发展区83.77公顷、特别用途区168.94公顷。大湾镇过渡期城镇开发边界分为5个片区，分属于不同的行政村，整体空间形态较为零散，最大片区位于现状镇区范围，面积689.52公顷，最小片区位于海嘎村，面积2.07公顷。

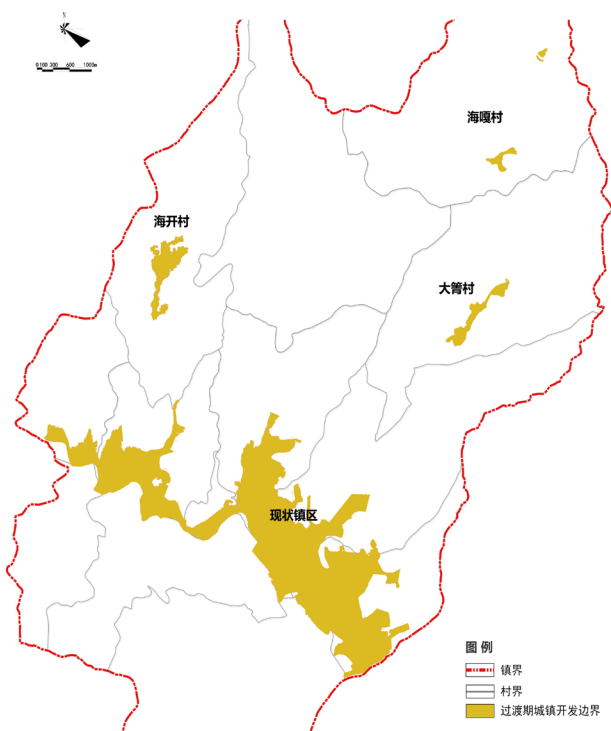


图1 大湾镇过渡期城镇开发边界分布图（作者自绘）

（三）边界内现状建设用地情况

根据大湾镇2020年国土变更调查数据分析，过渡期城镇开发边界范围内城乡建设用地面积为452.65公

顷，其中城镇建设用地263.63公顷（工业用地93.21公顷），人均城镇建设用地面积91.22平方米/人；村庄建设用地87.49公顷，区域交通设施用地72.30公顷，特殊用地0.81公顷，采矿用地28.42公顷。

（四）边界内已审批建设用地情况

随着大湾镇煤炭相关产业的不断发展，城镇建设配套的不断完善，近几年已审批建设用地较多，存量建设用地需要不断挖潜和盘活。根据统计，大湾镇已审批城镇建设用地59块，总面积91.41公顷。其中，已批未供项目地块51个，用地面积80.17公顷；供而未建项目地块8个，用地面积11.24公顷，大多建设用地分布在镇区范围，以工业用地、物流仓储用地为主。

四、规划编制策略研究

（一）统筹考虑规划过渡期与远期的关系，主要内容应体现远期规划

在规划过渡期，由于各级国土空间总体规划尚未批复实施，原有大湾镇城镇总体规划又难以适应现有发展规划，且与国土空间规划“三区三线”冲突较大。基于此，依托大湾镇过渡期城镇开发边界编制城镇集中建设区内的控制性详细规划用以指导地方用地管控，作为土地出让规划条件的依据。但根据《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》等相关法律法规，单一的通过过渡期城镇开发边界编制规划难以体现控制性详细规划内容的完整性。

在此背景下，本文提出统筹考虑规划过渡期和远期的关系这一规划编制策略。具体而言，首先在规划定位和规划规模方面应充分衔接远期城镇开发边界划定情况，通盘考虑整个大湾镇镇区，尤其人口规模与用地规模相挂钩外，还应对过渡期城镇人口规模和远期至2035年人口规模分别预测，作为规划确定各项设施规模的依据之一；而在用地规模上则以城镇开发边界划定的城镇建设用地作为过渡期和远期城镇用地规模。其次，通过规划定位和规划规模的确定，在医疗教育、文化体育等公共服务设施，以及交通设施和市政基础设施等主要内容方面在成果中对过渡期着重规划外，还应对城镇的远期在相关城镇设施配套上进行必要的规划，以此保证整个控制性详细规划成果的完整性和规划内容的系统性。待过渡期控制性详细规划批复后，相应主要内容纳入下一步大湾镇国土空间总体规划或作为该规划编制的主要依据之一。

（二）设置规划范围与城镇开发边界之间的非法定空间，体现规划的系统性

无论过渡期亦或远期城镇开发边界在边界上图斑化、不规则化均较为明显。对此，充分考虑城镇开发边界划定由各种因素带来的边界不规则问题，为保证城镇开发边界与其相连的其他建设用地和农用地等的连续性和完整性，本文在过渡期城镇开发边界的基础上，避让永久基本农田和生态保护红线，明确提出较为完整且边界清晰的规划镇区范围，在规划镇区范围与城镇开发边

界之间用于填充的区域作为非法定空间，不纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统（详见图2），以此更加强调了法定空间与非法定空间、规划刚性和弹性，以及规划的系统性。该空间可以分布村庄建设用地、一般耕地、林地、水域等，但不得与永久基本农田和生态保护红线交叉重叠。对于非法定空间内的各类用地在规划中分别提出相关指引性用途管控规则。

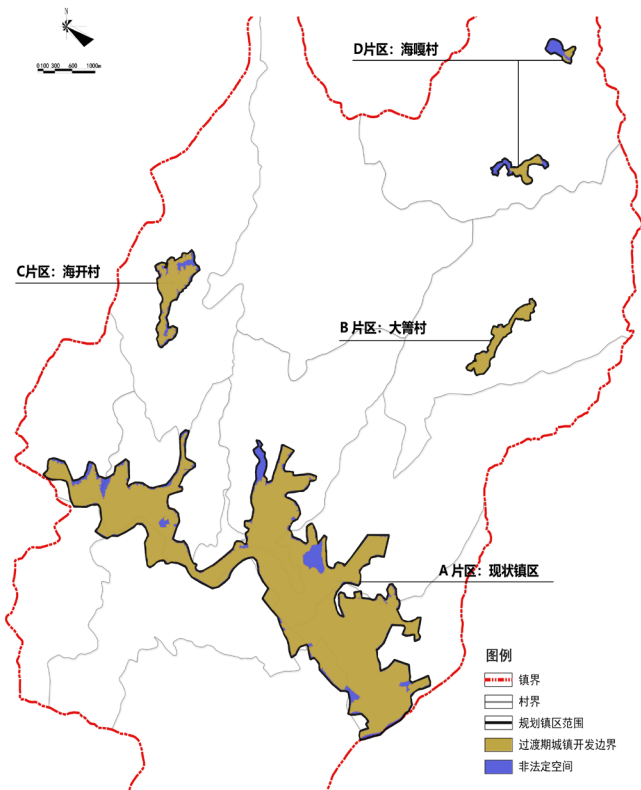


图2 规划镇区与三个片区单元范围关系图（作者自绘）

（三）明确片区单元规划范围，实现规划过渡期控规全域覆盖

全域全要素是国土空间规划的核心内容之一，虽控制性详细规划仅作为城镇开发边界内的详细规划，但全域性应该得以体现。在《贵州省详细规划编制技术指南（试行）》中也明确提出详细规划的层次包括单元规划和地块规划，其中单元规划是落实总体规划确定的底线约束、功能定位和规模控制等内容。鉴于此，本文根据大湾镇过渡期城镇开发边界分布情况，依据大湾镇行政村边界和现状镇区范围明确提出片区单元规划范围，分别为A、B、C、D四个片区，即现状镇区、大箐村、海开村和海嘎村四个管控单元（详见图2），实现过渡期城镇开发边界控制性详细规划编制的全域覆盖。

通过片区单元的划定，在控制性详细规划中明确每个单元的底线规模、主导功能定位，结合社区生活圈设施配置要求确定重要公共服务设施和市政基础设施、重要开敞空间的空间布局和规模，同时规定容积率、建筑

限高等主要指标的限值，为下层次的具体地块规划提供依据。

（四）聚焦规划过渡期急需落地项目，针对性解决已批用地供应问题

根据过渡期规划特点和城镇开发边界划定情况，结合“十四五”国民经济和社会发展规划、其他相关专项规划提出的近期建设项目，明确规划过渡期急需落地项目，并且已报上级主管部门审批的城镇建设用地情况。在此基础上，对已批城镇建设用地分别规划提出土地使用控制指标，并完成图则。针对其他未批城镇建设用地则以片区单元管控为主，具体地块暂不规划具体的土地使用控制指标和图则，以此防止未批城镇建设用地以控制性详细规划的名义进行土地供应，杜绝未批先供的情况出现。

五、结束语

本文以贵州省钟山区大湾镇过渡期控制性详细规划为案例，从国土空间规划视角探讨研究规划过渡期控制性详细规划的编制策略。通过剖析过渡期城镇开发边界与近期发展规划和远期城镇开发边界的关系，受预支空间规模和划定规则的影响，过渡期城镇开发边界仍以三个功能分区划分，同时在边界形态上图斑化、不规则化较为明显，且呈现多片区、条状式的空间形态。基于此，本文立足于大湾镇过渡期城镇开发边界划定情况，在编制策略上提出统筹考虑规划过渡期与远期的关系，主要内容应体现远期规划；设置规划镇区范围与城镇开发边界之间的非法定空间，延续规划的系统系；明确片区单元规划管控，实现过渡期控规全域覆盖；最终聚焦规划过渡期急需落地项目，针对性的解决已批用地供应问题，为地方城镇发展建设提供法定规划依据。

与此同时，随着国土空间规划相关法律法规、编制技术规范的不完善，笔者将一如既往的研究国土空间规划背景下不同阶段的控制性详细规划编制技术和方法，进一步完善本文提出的规划编制策略，以期为各个地区控制性详细规划编制提供参考或借鉴。

参考文献

[1] 贾雁飞. 存量规划背景下控制性详细规划编制方法探讨——以昆山开发区为例[J]. 面向高质量发展的空间治理——2020中国城市规划年会论文集（17详细规划），2021：36-46.

[2] 唐正彪 高娄辉. 国土空间规划背景下太原市控制性详细规划编制的探索[J]. 城乡规划，2021（S1）：87-94.

[3] 李滔. 国土空间规划体系下的控制性详细规划转型思考[J]. 房地产世界，2021（07）：55-57.

[4] 徐洋. 基于国土空间规划的控制性详细规划编制体系探究[J]. 中华建设，2021（02）：102-103.

[5] 贵州省详细规划编制技术指南（试行）[S]. 贵阳，2022.