

# 国土空间规划视角下详细规划与城市设计的思考解析

杨柳

阳朔县国土空间规划服务中心

**摘要：**在国土空间规划框架下，城市更新规划呈现出多层次规划体系、多维度规划目标（经济社会文化一体化）、协商式规划方式等特点。通过对我国城市设计改造顶层政策的梳理，剖析了城市规划中的重点和难点，并在此基础上，指出了在国土空间规划中，制定城市设计和规划时要遵循“利益平衡”原则，建立“旧城改造”的总体规划框架，即：“旧城更新”要突出“新城更新”的“新城”建设，要明确“旧城”建设的规模和重点区域；旧城改造单元规划是引导旧城改造项目落地执行的基础，在推进产业升级转型、维护社会公平、坚持历史传承等方面，必须统筹考虑城市规划和设计的关系。

**关键词：**国土空间规划；城市更新专项规划；详细规划；城市更新单元

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.20.038

## 一、传统国土空间规划视角下控规的瓶颈

### （一）全域要素管控失效

在传统的控制制度下，自然资源因素始终处于相对较弱的地位，被随意利用的情况时有发生，而“反规划”和“先底后图”的理念也引起了人们的关注，但是，它的生态用地主要还是以 E类的非生产性建设用地为主，对空间的系统性和连续性的关注不够，导致许多非生产性建设空间的非生产性建设用地处于调控失效的风险之中。

### （二）应对发展的不确定性不足

首先，“十四五”规划开展以来，国家宏观调控力度加大，新政策为城市规划建设提供了更多及时性的新思路，然而，传统的控规偏重于“蓝图”和“静态”的规划控制，对“红线”的关注不够，致使“红线”在规划布局中的作用不明显，规划审批的“放任自流”。其次，因现状背景、土地权属等因素的差异，各单位用地所承载的目标任务也不尽相同，但是，“项目带规划，项目带项目”的现象比较明显，导致“选址难，落地难”等问题。

### （三）后端精细化管控有待深化

在新增城镇化用地总体边际收益急剧下降的背景下，过去提倡的以扩张土地资本为主导的循环链已无法继续的情况下，如何在现有的存量用地基础上进行优化，是当前亟待解决的问题。但是，传统的控规规划的末梢是规划图则，它没有对土地征收、储备及供应进行充分的考虑。这就导致了在规划的制定和执行过程中，

存在着不能顺利进行的问题，导致了在空间上，有空间无指标，有指标无空间，有项目难供地等矛盾。与此同时，因为没有对各方面的利益进行充分的统筹，没有将土地权属统一、多方诉求协调、增值收益平衡等问题纳入考量，导致产权主体、市场主体、行政管理者和市场主体间缺少沟通和协调，导致了控规执行的困难。

## 二、国土空间规划体系下详细规划编制的新要求

### （一）全域要素的高质量管控

在这一系统中，各个层次的规划都注重区域和要素的协调，把“山、水、林、田、草”作为一个有机的整体，从“三调”中对各种资源进行全面的调查，到对土地的划分，都注重区域和要素的协调。在此基础上，规划管制的范围也应该适应地将广阔的乡村和非建设区的整个国土空间都囊括进去，并对各种资源进行科学、合理的、可操作的实施性安排。所以，要对建设空间和非建设空间进行协调，要注重对红线的控制，对要素进行引导，将被动的管制转变为积极的保护，推动全面的详细规划，明确生态保护的范围和需求，并将其与城市的建设和管理紧密结合起来，营造出一种人与自然和谐共生，高质量发展的城市空间。

### （二）多元联动的高效率实施

国土空间规划体系突出“上下传导、横向联动”，突出了实施和监督，强调了下级规划要服从于上级规划，专项规划和详细规划要服从于总体规划，同时，下级规划与上级规划之间也有相应的互动和反馈。在具体规划中，要严格落实总体规划中各项规划要求，根据城市的主要发展策略，合理地投资和利用空间资源。所以，在详细规划中，要贯彻执行上位规划的约束性指标和底线管控要求，并与规划实施评估等工作相结合，将下位需求反馈给上位规划，并进一步采用分层次编制的方法，对城市空间资源的投放进行引导，确保各类建设需求落地。

### （三）精准落地的高精度布局

在当前的历史新时期，若想有效推动国土资源规划落地，必须结合“本土化”特点，有效和积极的探讨国土资源规划在公共政策方面的变化，和空间规划和执行规划有效结合，确保国土资源规划的有效性，同时必须要统筹土地发展、整合土地用地，通过空间资源的调配，优化科学布局，在实施统筹规划的过程中将刚性原则和弹性原则统一，根据不同地区的现实性需要，有效完善市场效益和公共利益的平衡，更好地推动国土资源

规划的有效落地。

### 三、国土空间规划体系下的详细规划改革思路

#### (一) 建立全域覆盖、开发和保护并重的规划技术体系

##### 1. 城镇建设空间——从规划全覆盖到精细化管理

面临着规划调整和城市更新等日益增多的问题，也迫切需要对已有的控规进行进一步的优化，实现更加精细的管理，以保证规划管理的效率，提升城市的空间管理质量。为此，在城市建设空间中，必须尽早进行控制细节的修订，并在此基础上，加大对城市建设空间的研究力度，提升城市建设空间的精细化管理。

##### 2. 乡村建设空间——从“规划管控”到“规划治理”

改革开放后，随着劳动力由乡村到城镇的转移，在“虹吸效应”的作用下，大、中型城市的发展既保证了小城镇的社会和经济的蓬勃发展，又进一步加大了小城镇与小城镇之间的不平等。在过去的几年里，农村经济发展的实践证明，规划的管理和控制并不是乡村振兴的基本动力，更不是农村社会治理的主要内容，农村所需的是技术导向，是农村社区在有底线的条件下实现规划自主性，而非“自上而下”的控制。为此，解决农村的规划问题，必须从组织农村社会，构建农村人口回流机制，激活发展资源，改变原有“规划管控”的逻辑，实行“规划治理”。在人口政策方面，应当充分重视乡贤对社会发展的影响。从技术角度来看，农村经济规模小，发展具有很大的不确定性，因此应该加强规划指标的硬性和空间指标的灵活性，在保证指标的底线限制的同时，还应该充分发挥规划的灵活性，加强村民的自主性。除了永久性基本农田和生态红线这两个硬性指标以外，其他指标都要有针对性地进行，以加强指导，降低限制性。

##### 3. 非建设空间——从消极保护到积极治理

过去，对于农地、生态地等非赢利性空间，一般都是采取“消极”的保护方法。通过对森林公园、风景名胜区、自然保护区、水源地、公益林区和基本农田的划定，以及对森林公园、风景名胜区、自然保护区、水源地、公益林区和基本农田的严格管控，一定程度上保障了森林资源的安全。但是，这也成了限制该区域发展的一个很大的原因：除了极少数的几个以工农业为主体的村庄，大多数村庄还是以农业为主体，乡村的经济发展，主要依赖于经济作物的产量、城市的农业的收入、城市的农业和郊区的现代服务的收入。以耕地、生态建设用地为代表的乡村非赢利空间，是乡村经济发展的重要载体，是乡村发展的主导方向。此外，美丽乡村的建设也不能脱离生态和农业基础设施的建设，它们既是保障农村生产和生活的根本，也是对风景园林进行管理的重要环节。以村镇为单元，在村庄的建设中，把生态文

明的理念贯穿其中，对城市周围的低效建设用地展开了集约和减量的利用，推动农民集中居住、农业规模布局 and 农村事业的和谐发展，并对农村公共服务配套、休闲农业、乡村旅游等方面进行了积极的指导，并对其展开了初步的研究。因此，在实行全域、全要素的国土空间用途管制的基础上，详细规划的全域范围不应仅仅局限于原来的建设空间，而应逐步强化对非建设空间的规划管理；在乡村单元规划中，我们可以从实际出发，在乡村单元规划中，构建一个标准化的农林生态系统，从而为乡村社会、经济的发展，以及区域生态环境的保护，创造一个更好的生存空间。完善农村基础设施，与城市农业，现代服务业，旅游等多种经营方式有机融合，强化对非营建空间中自然因素的统筹与规划，现代服务业、旅游业等业态。加强对非建筑空间中自然资源要素的规划和统筹。

#### (二) 从技术平台向制度平台转变

##### 1. 从数据整合平台到管理、治理平台

另外，随着信息科技的发展，大部分的都市都已经具备了建设用地与规划的基础。从“规划统筹”向“统筹规划”的转变，使“一张地图”的应用不再是单纯的数据整合和查询层次上的数据库的问题，更涉及如何构建“基础地图”方面的问题。在此基础上，本文从“基础地图”方面，探讨了在城市建设进程中，如何建立与之相适应的城市“基础地图”。应该构建总体规划和详细规划两级的一张图信息化平台，构建以规划事权为基础的信息管理系统，让各级管理主体在相同的工作框架下，根据自己的权限，进行规划管理审批、监测、预警和评估等工作。所以，在具体规划层面，应尽量加强建设控制、指标、设施等规划管理信息，做好已审批和正在建设的项目的年代，用途，面积，结构，产权等方面的工作。另外，在对非建设用电的规划方面，应当构建适合全域发展的控制标准，包含了对土地性质、类型、产权等多种要素的控制体系更好的在有效推动我国经济发展的基础上，实现国土资源规划战略的落地。

##### 2. “总规—详规”一张图的规划技术框架

按照自然资源部的要求，到2025年各地市和县级市要完成国土空间规划工作。新一轮的国土空间规划具有时效性强、工作量大等特征。首先，要进行规划“双评价”，首先要依托“三次国土调查”资料，而且，三调的大部分数据都是在2019年年底前完成的，在没有基本数据的前提下，三线坐标的科学性又该如何保证？另一方面，从2004年开始实施“三规合一”，到目前为止，不管是在地方上的摸索，还是在全国的推进，各种规划类型，比如：土地利用总体规划、主体功能区规划、城乡总体规划、环境保护规划、生态规划等，对于这种错综复杂的技术规范和控制的内容，人们并没有达成共

识，仍需进行深入的探讨和实践。此外，在详细规划的制图精度和技术深度等问题上，同在总规层次上的一张图有着很大的不同，两者之间还需要进行相互反馈，并逐渐朝着统一的方向发展。所以，在短期内进行规划覆盖的情况下，各地要坚持“抓大放小，分级覆盖”的思路，从市县总体规划层面，着重对与刚性保护红线有关的规划的核心内容和指标、坐标等进行研究，并将它们做了相应的简化，提炼出这个层级的主要责任。这就为我国开展国土资源规划的编制工作提供了更为细化的空间，对今后多个方面实现有效的控制工作提供了有效支撑，为实现点-线-面-表的一张图信息平台奠定了必要的基础。从我国当前国土空间规划层次方面出发，更加着重于我国自然资源红线要素的控制，尤其是对我国当前“三线”的控制极为严格，并且进一步明确了具体的结构，优化了整体的布局和发展架构，对地区性的国土资源利用和开发情况进行了有效分析，进一步在国土资源规划的方案上体现出地域性的特征，同时明确了不同类型用地的用途，实现“三区三线”的精细定位；制订每个宗地的土地整理和发展指导方针；确定了城市建设用地的空间控制和建设要求，并提出了相应的配套措施。

### （三）“简政放权”语境下的规划管控要素甄选

从《国务院机构改革和职能转变方案》于2013年出台开始，为了更好地解决政府与市场、社会之间的关系，更好地发挥政府的作用，更好地发挥政府的作用，更好地实现“简政放权”。但是，在最近的30多年中，住建、国土、林业、农业、海洋等部门都在不同程度上建立了规划许可制度，因此，规划对国土空间的控制因素越来越多。在规划方面，简政放权与强化控制之间的“对立统一”关系还需要更多的理顺，所以，在“简政放权”背景下，规划体制改革首先要进行控制因素的选择，解决控制因素是什么，由谁来控制的问题。第一，在发展逻辑上，合理安排政府与市场之间的关系，对那些能被市场所引导的项目，要最大限度地发挥市场的调控功能，降低对规划控制系统的干涉程度。要对这些外部影响进行有效的制约，就必须对其进行有效的制约，这样才能确保社会公正，维护公共利益。特别是在城市总体设计层面，由于城市总体设计中所涉及的控制因素较多，而城市总体设计中所涉及的规划许可项目较多，这就要求对所涉及的控制因素进行选择；第二，要合理处理好国家和社会之间的关系。把原本由政府负责的具有社会事务性质的计划项目，授权给了基层或自治团体，从而减少了政府审批的负担，提高了管理的效率，并激发了基层组织对计划的参与热情；第三，明确中央与地方之间的权力与责任，发挥其能动作用，激发其能动作用，并强化对其执行情况的监测与评估。

### （四）统筹“规划”与“设计”，强化空间品质

当前，我国的空间规划类型是多种多样的，其中既包括“管理”类的，也包括了各种类型的规划，比如：城市总规、控规、主要功能区域规划、土地利用总体规划、空间策略规划、小城镇体系规划等；同时，也涉及了概念性计划、城市规划、景观建筑、都市更新等“设计”形态。在这些规划中，以城市总体规划为代表的城市总体规划、乡镇总体规划、村庄总体规划以及风景园林规划、村庄单元规划是比较典型的规划类型。在城市规划中，以城市规划、乡镇规划和村庄规划为主体，以土地利用和空间布局为主体，以建设管理和服务为主体。对土地使用问题给予了更多的关注，在今后的国土资源详细规划和设计的过程中，必须要考虑到空间的未来发展规划、开放公共空间的秩序，构建的建筑风格和整体风格的塑造等等，关注空间质量的整体影响，同时统筹好详细规划和设计的要素，把握好城市国土发展规划美学原则，以开放的空间和完善的规划战略提高经济、生态、空间美学水平，不仅要在国土资源的规划中明确资源的类型，又要在详细规划中对其进行更深层次的国土资源的用途管控。在此基础上，进一步将其与城市设计、乡村单元规划等有机地结合起来，强化了对我国地区的总体控制和发展方向的引导。在当前的城市建设空间中，能够不断地起到控制规则和城市设计的作用，实现规划的精细化管理。

### 结语

在构建国土空间详细规划体系和设计的过程中，探索城市总体规划的变革思路，有利于完善城市总体规划的法律法规体系、行政管理体制、运作体系，将各类空间规划的控制侧重点统一起来，并与各类土地利用的控制体系有机融合，从而形成“一张图”、全域、全要素的国土空间规划管理体系。在法规体系、行政和运行机制都发生了重大变革的背景下，详细规划应该肩负起构建全域、全要素的国土空间用途管制制度的重任，从而实现城乡一张图的精细化管理，提高人们的人居环境品质，为政府的现代化规划管理提供服务。

### 参考文献

- [1] 赵民. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 8-15.
- [2] 张尚武. 空间规划改革的议题与展望——对规划编制及学科发展的思考[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 24-30.
- [3] 黄明华, 赵阳, 高靖葆, 等. 规划与规则——对控制性详细规划发展方向的探讨[J]. 城市规划, 2020(11): 52-57, 87.
- [4] 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.