

# 新时期城镇详细规划的现实困境与改革探索

万衍 严伊<sup>通讯作者</sup>

四川省国土空间规划研究院

**摘要：**新时期国土空间规划背景下，详细规划作为国土空间规划“三类”体系中重要的一环，是推进国土空间和用途管制不断深化的关键环节，起着承上启下，横向对接的关键作用。2019年《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》颁布实施，明确了国土空间详细规划由城镇开发边界内的详细规划和城镇开发边界外的“多规合一”的实用性村庄规划共同组成。城镇详细规划的编制与管理的相关制度应该紧跟改革的步伐，聚焦保障人民利益、强化空间治理、提高行政效能、促进高质量发展等目标，着力于完善“责权明晰”的规划编制体系，强调“内涵式发展”的价值准则，运用“适市场化”的技术手段，实现“强效提质”的管理机制。

**关键词：**城镇详细规划；编制及管理；制度；改革  
【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.15.006

## 一、引言

我国快速城镇化进程中，详细规划特别是控制性详细规划作为土地规划管理的依据，在有效推进城镇建设、规范城镇规划管理、维护开发秩序等方面都起到了关键作用<sup>[1]</sup>。2019年《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《意见》）颁布实施，明确了国土空间规划体系改革的顶层设计和详细规划的内涵<sup>[2]</sup>，体现了新时期全域全要素国土空间规划及用途管制的广度和深度。

本文基于我国详细规划制度实施与管理过程中面临的困境，探析国土空间规划体系下城镇开发边界内的详细规划（以下称“城镇详细规划”）编制及管理改革的方向，为后续进一步完善详细规划的编、审、管技术体系和管理逻辑提供参考。

## 二、详细规划制度面临的困局

**（一）编制范围主要聚焦城镇建设区，对非城镇建设空间的引导和管理不够**

现行详细规划是根据城市、镇总体规划的要求，用以控制建设用地性质、使用强度和空间环境的规划，主要作为引导土地开发建设的工具。详细规划作为中观层面承上启下的关键环节，对非城镇建设空间的土地治理、生态修复、配套设施的建设、功能的管控、准入的项目类型等方面缺乏有效的规划管理。

**（二）技术内容主观性较强，缺乏对空间品质和建筑设计的有效引导**

过去详细规划由于追求可操作性和快速“空间全覆盖”，主要围绕开发建设的基本功能需求展开，缺乏对

空间品质特色和建筑设计等相关内容的深入研究，规划师根据主观经验和人为感性认识粗放的制定指标，科学性不足、精细化程度不高；另一方面落实到具体指标往往都是指导性指标而非规定性指标，导致在操作管理层面上对空间品质的管理有效性不强。

**（三）规划管控无法适应要素市场化配置变化，刚弹结合体现不足**

规划应对城市发展的多样性变化不够灵活，注重刚性指标控制，缺乏对规划实施的弹性引导，规划控制与动态实施需求间的矛盾日益突出，规划动态调整频繁，往往最终导致“失控”。

**（四）成果管理缺乏详细有效的信息化技术手段，实施保障机制滞后**

基于现有详细规划技术规范，编制成果可供信息化系统识别的信息有限，同时由于缺乏编制统一标准、数据规范化程度不高等因素，成果管理缺乏详细有效的信息化技术手段支撑，造成规划编制和规划管理之间的脱节，使规划的实施管理效用大打折扣。

**（五）维护调整效能不高，无法满足现代化规划治理需求等方面**

目前，我国大部分地区的详细规划修改程序繁琐，对于各类情况均采用一样的调整步骤，维护调整工作效率较低，造成了时间与政府资源的浪费。同时，缺乏有效的信息化技术手段支撑，造成规划编制和规划管理之间的脱节，使详细规划指导实施管理的效用大打折扣。

## 三、详细规划制度面临的变革趋势

随着我国空间规划体系改革的深入推进，城乡规划与土地管理部门职能得到整合，提升国土空间开发、保护质量和资源利用效率以及“多规合一”“统一用途管制”等理念制度的提出，加之城市外延式“土地经济”逐渐向内涵式“空间经济”转变的发展阶段和市场需求，国土空间现代化治理水平对规划决策的科学性和管理效率的高效性要求不断提升，详细规划制度必将迎来一场新的变革机遇。

### （一）权责边界进一步延伸

城镇开发边界是在国土空间规划中划定的，一定时期内城镇生产生活的主要承载空间，该空间不仅承担国土空间建设开发的核心功能，同时也包含一定的与城镇关联密切的农业空间和生态空间，传统控规较多重视建设开发空间，而忽略对非建设空间的规划与管理，加之管理权责分散，造成城镇实体边界周边众多城乡交错带的建设失衡、城镇生态系统整体性下降等问题。新时期城镇详细规划应加强对非城镇建设空间各类资源要素的

管控，以及对地下空间的统一规划、统一管理，实现城镇开发边界内全域空间的整体管控和多要素治理。

### （二）规划内容日趋精细化

随着修建性详细规划审批制度的取消，控制性详细规划作为城市规划与建筑设计之间的“断层”问题日渐显露，其抽象的指标、图表、图则等表达方式“千篇一律”<sup>[3]</sup>，造成城镇“共性与个性”拿捏不准，“千城一面”现象突出。如果“土地经济”时代控规主要目的是不致使城镇建得太坏，那么“空间经济”时代详细规划的主要目的则是如何使城镇建得更好。城镇详细规划的编制内容应强化土地的精细化利用以及规划与设计的“专业交界”，更好地促进城镇精细化建设和高质量管理。

### （三）规划方法更具操作性

详细规划是核发建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据，应依据经批准的国土空间总体规划进行编制<sup>[4]</sup>。在国土空间规划体系中，详细规划如何实现对上位规划的落实、深化和优化，怎么解决上下位规划传导的“衔接痛点”，如何制定合理的经济技术指标，始终是困扰着规划师和管理者的难题。新时期详细规划应协调不同规划层级公共利益和个体利益的冲突，强化与规划管理的衔接，构建分层传导、分级控制的管控模式，健全“刚弹结合”的管理机制，提升详细规划落实性和面向市场的实施性。

### （四）规划服务导向性更加突出

详细规划是各方利益平衡协调的平台，体现着在城市建设中各方角色的责、权、利关系，是实现政府发展意图、保证公共利益、保护个体权利的公共政策内容的具体化，必须满足现代社会高效治理的迫切需求。新时期详细规划应在规范修改类型、优化调整程序、精简编审流程、提升审批效能等方面强化服务导向性，使其从一种单纯的技术管理工具逐渐走向具有综合治理职能的公共政策平台。

### （五）信息化管理水平要求更高

搭建基于规划事权、完整翔实、互为衔接的信息化数据平台是推动新时期国土空间规划智慧化的基础。详细规划成果的信息化建设需要集成各部门、各类详细管理数据及信息，解决上位总体规划、各类专项规划等各空间类规划在底图底数、规划深度、制作精度等方面的差异，实现规划“一张图”的相互衔接和统一管理，同时有效保障详细规划编制、审批及实施监督的全过程、全周期高效运转。

综上，在当前新时期国土空间规划制度改革的背景下，详细规划制度面临着承担衔接各级各类空间性规划管控要求、落实全域要素国土空间用途管制、促进高质量发展及高效能治理等综合职能的重要角色，将逐步实现从局部到整体、从粗放到精细、从单一到综合的演进过程。

## 四、城镇详细规划编制及管理改革的路径探索

### （一）完善“责权明晰”的规划编制体系

1. 规划视野外延，塑造“以人为本”的高品质人居环境

新时期城镇详细规划应紧密围绕共同缔造高品质生活这一目标，坚持以人为本，实现人们生活服务、工作出行、休养游憩等物质与精神多层面需求，这就要求城镇详细规划编制和管理的责权视野要进行延展，关注与城镇建设有紧密联系的农业、生态等非建设空间，全域化塑造和管理生产、生活、生态的功能关系，实现城镇开发边界确定的城镇空间内人与自然环境的和谐共生。

### 2. 全域要素管理，分区分类细化用途管制制度

城镇开发边界确定的城镇空间内所有可能的建设行为，均应通过城镇详细规划进行有效管理，包括城镇集中建设区周边的城乡交融带、农业生产和生态服务综合性空间、建设项目准入区等。应关注城镇开发边界内生态、农业等非建设空间的保护与利用、加强非建设用地转为建设用地的管理办法，针对土地用途、功能管控、生态修复、民生设施、准入机制等制定相应要求，分区分类细化用途管制制度，实现城镇开发边界内空间用途管制的全域覆盖。

### （二）强调“内涵式发展”的价值准则

#### 1. 多元化方式盘活存量，加强空间资源高效利用

在“后城镇化”时代，城镇详细规划应突出存量有效利用，释放闲置空间资源的基本原则，针对低效建设用地及存量地区，应细化提出规划指引和控制要求，推进存量空间的精细化提升。相较于增量时代的详细规划，鼓励探索公共设施承载力测算、校核片区开发容量和配套支撑等经济测算分析，以及产权地籍调查、留白布局研究等技术方法，以及为应对开发时序、复杂权属关系和多元价值诉求，采取“基础指标+转移指标+奖励指标”等指标平衡方式，以适应存量时期的建设开发适应性和灵活性。

#### 2. 节约地面空间资源，有序利用地下空间

地下空间的综合开发利用越来越成为城市建设的一项重要内容。原有控制性详细规划内容及指标体系对地下空间综合利用的可能性和影响考虑较少，在规划管理的实施操作中，导致许多争议问题和灰色空间，因此急需解决城镇详细规划阶段地下空间保护利用和管控指引缺失的问题。城镇详细规划应落实总体规划和专项规划的相关内容，紧密结合轨道交通、地下停车、市政管网、人防工程、人居环境改善等实际建设需要，协同地上地下空间布局，提出地下空间功能、开发层数、开发深度等空间开发利用要求和管控指标，并落实到地块，为地下空间方案设计以及城镇地下空间规划管理提供依据。

### （三）运用“适市场化”的技术手段

#### 1. 因地制宜，形成分层分级编管模式

不同城镇的城镇等级、规模和特征差异较大，鼓励各地结合实际管理需求和对应治理事权，增加编制层次，因地制宜采用“单元+地块”的分层分级编制手段。首先以编制单元为范围，深化落实总体规划对各类空间的刚性管控指标和用途管制要求，再依据政府和市场不同的主导作用和利益边界，在单元的基础上细化地块，进一步落实单元的管控要求、尊重市场需求预留弹性空间，形成层级衔接、系统有序的规划纵向传导体系。

单元详规主要通过制定规则和把握总量进行调节，重点控制国土空间总体规划下达的约束性指标和底线管控等限制性要求，保障详细规划阶段用地分拆、合并时公益性设施、基础设施和公共开敞空间的落实。在满足单元内总量控制、生活圈设施服务半径要求等基础上，综合考虑现状权属、地块开发建设机制和实际管理需求，地块的规划指标可在单元内综合平衡进行引导式弹性管控。这种“限制+引导”的分层分级的编制体系，兼顾刚性与弹性，以适应不同开发机制和建设实施条件的客观需求，从而有效实现城镇详细规划的上下传导，提升规划适应性和可操作性。

### 2. 强化设计，引导国土空间设计研究的全过程运用

国土空间设计是市场经济体制下对空间发展进行公共干预，保障形成“公共价值领域”以及获得一定的空间结构和建设秩序、避免规划与设计之间“失语”的重要手段<sup>[5]</sup>。因此，在城镇详细规划过程中，应按照上位规划提出的管控或引导要求，对整体空间关系、内部空间格局等运用城市设计、乡村营造等手段，加强空间形态、景观视廊、风貌特色、开敞空间等技术内容的研究，将总体规划的宏观控制转化为对城市建设的微观控制，并将其转译提炼成科学系统的管控指标，以适应不同市场主体的建设需求。

针对城市核心区、历史文化区、滨水临山风貌地段、郊野地带等重点地区，应精准把控，鼓励深化成果内容，进一步明确下一步建筑设计的强制或引导条件，强调国土空间设计研究以设计导则（或附加图则）形式纳入成果附件同步审批的必要性，以精细化设计实现对各类空间的精准管控。

### （四）健全“强效提质”的管理机制

#### 1. 提升效能，改进详细规划修改机制

为切实保证和强化详细规划的管理职能，可依据实际情况，按照详细规划修改调整的幅度和范围，对繁冗的规划修改程序“适度瘦身”，可将经批准的城镇详细规划修改分为重大修改和局部调整、技术修正三种类型，鼓励各地制定刚弹有度、差别化的调整程序，建立上下联动、分类对待的调整机制。涉及约束性指标和底线内容的调整视为重大修改，应遵循严格、完整的修改审批程序。各地应依法、依规界定城镇详细规划局部调

整和技术修正的具体情形，原则上应以保障公共利益和人民群众高品质生活为前提，不得违反城镇详细规划的重要约束性内容，各地可适度精简修改审批程序，进一步提升审批效能。

#### 2. 动态维护，运用智慧化管理手段

城镇详细规划编制应利用地理信息系统等信息化分析手段，实现与上位总体规划、同级专项规划之间的相互衔接，形成统一底图、统一标准、统一规划和统一平台的规划成果数据库；同时引入第三方审查制度，采用线上线下、人机交互，协同对成果进行审查和质检，包括合规性和合理性等技术审查和图数一致性、数据库规范性等备案入库数据质检；经批准的城镇详细规划成果及相关资料应及时纳入国土空间基础信息平台 and “一张图”实施监督系统，及时与相关行政管理部门共享成果，报上级人民政府备案，接受实施管理监督及检查，并同步开展动态维护和更新，全面实现从编制-审查-备案入库-动态维护全过程数字化、信息化和智慧化手段支撑，提高规划服务于现代社会治理需求的效力。

## 五、结语

新时期国土空间规划背景下，城镇详细规划作为国土空间规划“三类”体系中重要的一环，是推进国土空间和用途管制不断深化的关键环节，其编制技术、成果内容及管理制度改革势在必行，但也非一蹴而就，应充分结合各级各类城镇特点和管理实施的迫切需求，聚焦保障人民利益、强化空间治理、提高行政效能、促进高质量发展等目标，不断在实践中总结与改进，才能促使城镇详细规划制度日臻完善，使其真正能够承担起衔接各空间类规划管控要点、落实国土空间用途管制制度、提高城镇空间环境品质、实现“一张图”精细化规划管理、服务政府现代化规划治理等新时代新要求。

### 参考文献

- [1] 赵广英, 李晨. 国土空间规划体系下的详细规划技术改革思路[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 10.
  - [2] 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[R]. 北京, 2019.
  - [3] 周瑾. 应对气候变化的控制性详细规划编制技术研究[D]. 华中科技大学, 2013.
  - [4] 中共四川省委办公厅, 四川省人民政府办公厅. 四川省建立国土空间规划体系并监督实施的实施方案[R]. 2020.
  - [5] 苏平. 空间经营的困局——市场经济转型中的城市设计解读[J]. 城市规划学刊, 2013(3): 7.
- 作者简介: 万衍, 1980.8, 女, 汉, 重庆, 大学本科, 高级工程师, 研究方向: 国土空间规划。
- 通讯作者: 严俨, 1971.10, 女, 汉, 四川南充市, 大学本科, 教授级高级工程师, 研究方向: 国土空间规划。