

城乡规划管理中单元规划编制过程中存在的问题与对策分析

文 / 杨 燕 长丰县自然资源和规划局

摘要：城乡规划管理对于保障城镇建设的有序进行至关重要，它是推动城市持续发展的关键策略。所谓的城乡规划管理单元规划，涉及都市、集镇及村落已建成的区域，以及基于城乡建设与扩展的需求，必须施加规划限制的地域，该环节是城市整体规划架构的根本，占据了城乡规划管理核心位置。文章主要分析了城乡规划管理中单元规划编制过程中存在的问题与对策展开分析。

关键词：城乡规划；单元规划；编制；问题；对策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.07.010

引言

在乡村振兴战略的促进下，城乡融合发展的理念愈发受到重视。城镇化进程的加速，使得城乡结合区域遭遇新的规划挑战。但历史上城乡之间的重视程度不均以及规划上的二元体系，导致缺乏一个全面、高水准、同步推进城乡一体化发展的具体规划指导。因此，迫切需要遵循区域整合的思维方式，迅速推进详细规划工作的全面覆盖。

一、城乡规划管理单元规划的主要内容

（一）划分单元界限

针对城乡规划的管理单元划分，其工作应严格遵循特定的规范与内在要求，确保划分过程中不遗漏、不重叠。此外，还需注重规划资料的便捷收集与规划执行的方便性。在界定单元边界时，应贯彻弹性与刚性并存的“双控”策略。具体操作上，应综合考量城市的自然地理分界、主要功能区域、行政区划以及先前规划的相关因素。

（二）合理设置控制指标

在城乡规划管理单元的规划设计中，核心的调控参数涵盖了楼面利用率、总建筑面积、建筑紧凑度、楼层高度、绿化覆盖率以及建筑退缩距离等关键因素。针对管理单元的楼面利用率而言，从宏观发展的角度出发，这是一个必须实施全面平衡的议题，只有对总体规模进行有效控制，才能保障总建筑面积与相关标准的匹配性。各个地块的建筑紧凑度、楼层高度、绿化覆盖率等关键指标，都应当严格遵守国家的相关法律法规及管理规定。

（三）明确用地实质属性

针对土地的核心特性，提出这一理念主要是为了凸显土地使用的根本属性。在宏观的土地利用层面，某些土地确实存在变更其根本属性的可能性，然而，在规划单元的整体框架内，土地的根本属性必须严格遵循相关规范，同时针对特定区域土地的核心属性作出适宜的调整。

（四）城市配套设施分类

城镇居民日常生活中所需的辅助性公共服务体系涵

盖了诸多便利性设施。从管理部门的视角审视这些城镇辅助公共服务体系，其种类和规模是核心考量因素。在将这些城镇辅助设施进行归类时，应参照《城市用地分类及规划建设用地标准》（GB50137—2011）的相关规定，大致可分为教育、医疗保健、文化艺术、体育活动、社区福祉以及商业活动等六大类别。

（五）“五线”控制

“五线”约束体系涵盖城市管理的黄线、道路红线、文保紫线、绿地绿线及水域蓝线这五个核心要素，例如图1所示为某地五线规划控制图。在制定城乡规划管理单元的具体规划过程中，必须对这些核心要素进行详尽的增补，以确保城乡规划与城乡规划的编制品质得到显著增强。作为城市进步的关键支持策略，城乡规划管理是推动城市可持续成长的关键工具。

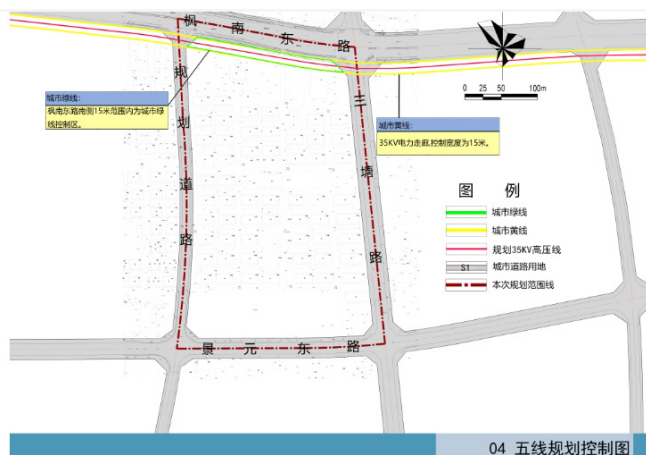


图1 某地五线规划控制图

二、城乡规划管理单元规划编制过程中存在的问题

所谓的城乡规划管理单元规划，涉及城市、镇、村落的建成区域以及因应城乡建设与发展需求，必须实施规划控制的特定区域，它是城乡规划管理不可或缺的重要组成部分，构成了城乡规划管理的基础框架。在社会不断进步的背景下，城乡规划编制的体系仍面临着一定的滞后问题。

（一）规划编制方法单一，缺乏科学性和实用性

城乡规划管理单元在制定规划方案时，其编制手法过于刻板，未能体现出应有的科学性与实际应用价值。通常，规划机构依然遵循陈旧的规划模式，未能在技术和设计层面引入创新。这种陈旧旧矩的规划手法往往使得规划成果缺少远见及其实用性，无法紧跟城市发展的步伐与应对新的挑战。此外，这种单一的规划编制忽视了城乡间的相互影响和联动，未能针对特定环境做出适宜的调整，因而不能满足居民在生产和生活上的多元需求。这种做法不仅加剧了城乡发展的不均衡，也进一步强化了城乡分割的二元格局。

（二）规划方案缺乏可行性分析，缺乏前瞻性

在具体执行过程中，大量的规划蓝图并未经过周详的实用性与远见性评估。这种疏漏使得规划成果不尽完善，实际成效也难以令人满意。其中，未对可行性进行充分评估是导致规划缺陷的关键因素之一。部分规划在制定之初，并未全面考量诸如地理特征、生态环境、经济发展等多重因素，未实施彻底且广泛的调研与分析。譬如，在规划一个新的居住区或者乡村时，若方案未能充分考虑到当地的自然条件和经济发展状况，可能会造成建设成本的增加或运营困难。同时，未经可行性评估的规划方案，也难以确保在实施过程中的顺畅性，以及是否能够满足当地居民的实际需求。另一个显著的不足在于缺乏远见性。某些规划方案往往只关注眼前的状况，而未能预见到未来的发展走向。在城镇化进程中，由于产业的演进和市场的波动，规划方案有时会显现出与市场 and 居民需求不符的问题。许多旧城区的改造计划也面临着同样的挑战。若规划方案仅看重短期利益而忽视市场动态和居民的实际需要，从长远角度来讲，将对城市的持续发展产生不利影响。

（三）规划方案与实际情况不符，缺乏可操作性

城乡规划管理单元在实施规划方案时，往往与实际状况存在较大出入，这在城市的改造、土地扩张及新项目开发中尤为常见。此类状况对城市的发展进程产生了不良影响。部分原因是规划编制时未能充分掌握当地的经济社会背景、人口分布以及地理形态等基本信息，以供科学决策；此外，规划制定部门与执行部门之间缺少必要的交流和配合；监管不严也是导致违章建设和建设质量不达标的一个重要因素。以旧城改造为例，许多改造项目的初始规划往往仅着眼于提升城市外观和居民生活水平等外在层面，而忽略了如商业氛围、交通负荷和环境污染等周边环境的变化。这些被边缘化的问题进一步加剧了交通堵塞、空气质量下降和社区消费压力，从而降低了市民的生活水平。

三、城乡规划管理单元规划编制对策

（一）采用科学合理的规划编制方法

强化规划编制的科学性与实用性是推进城乡一体化的关键，规划过程中应重视城乡之间的互动，运用多样化的规划策略以满足不同区域、不同居民的实际需求。此外，制定切实可行的规划方案，首要任务是开展全面

而系统的调研工作，以掌握城乡发展的真实状况、存在的问题、居民的需求以及可利用资源，为科学规划提供可靠的数据基础。深入分析调研成果，有助于明确规划单元的发展潜力、优势及方向，为规划工作奠定坚实基础。必须进行细致的调研与分析，依据实证数据制定精确且科学的规划方案。政府应积极发挥导向作用，构建市场化机制，孵化城乡发展的新型模式。例如，可以采纳“单元组合式”的总体规划用地布局编制方式，通过界定边界、设定底线、布局结构、划分单元、制定要求、组合方案这六个环节，明确城市发展的界限，确立刚性底线管控要素，规划城市空间结构，划分“基础单元”的管控区域，设定“基础单元”的管理要求，并整合“基础单元”以形成最终的规划方案。

（二）加强规划方案的可行性分析

在开展城乡规划管理单元的规划设计时，必须高度重视实施可能性的评估与未来发展的预测。着手规划前，必须彻底调研区域内的自然条件、经济发展水平、政策背景及居民的具体需求，进行全方位的综合评估，以确保规划方案的可操作性。要从多个角度出发，考虑多种影响因素，努力扩大规划实施性分析的范畴。公众的参与对于确保规划的科学性与合理性至关重要，通过汇聚民智，可以有效降低规划过程中的差错。规划的制定不应仅限于规划师或决策者，还应广泛吸纳公众的意见。重视民众的参与，达成共识，对于规划编制来说是极为关键的一步。民主参与能够提升规划方案的品质，避免偏向性，打造出更贴近当地实际的城乡规划方案。另外，规划编制过程中还需关注产业发展的动向、市场的波动以及居民需求的变化趋势，为未来的发展做好充足的预见性准备。

（三）提高规划编制机构的专业能力和水平

在规划编制领域，强化专业人才的培育至关重要，必须建立更为严谨的培训与审核体系，并完善规划编制机构的评价准则。城乡规划必须具备宏观视野，综合考量土地资源的配置、各类建设的布局以及空间安排，这一切都与公众利益紧密相连。加快专业人才的培养步伐，整合各方资源，为编制人员提供专题讨论和专业培训的机会，是提升他们职业技能的必由之路。此外，促进不同规划编制机构间的协作，分享彼此的经验，也是提升规划编制技术和效率的有效手段。

（四）加强对城市单元规划编制的监督落实

相关部门需强化对城乡规划编制机构的资质审核力度，在规划制定过程中务必指定项目主管、技术审核负责人以及一名具备资质的城乡规划师担任质量监管角色，确保在提交的规划成果上署名，并对成果的法律合规性、标准规范性、政策相关性和上位规划的强制性要求承担相应责任。同时，针对城市更新单元的规划管理，应进一步规范、实施全过程的监督控制，执行“多规合一”以及详细规划“一张图”的管理准则，推动业务管理信息化，实现以数据为依据的决策、管理及创新。此外，

开发标准化软件工具，配备给规划编制机构，以标准化流程、整理和质量审核提升规划编制的效率与品质，进而提高审批流程的标准化程度。

（五）兼容管控引导“刚与弹”

首先，采取“以单元为基本单位落实规划、以村落为对象精细化管理、以地块为核心推进项目”的模式，增强“单元综合控制与村落具体指导及地块实施规划”的管控效力。为维护规划边界的完整性，将那些与城镇关系密切的乡村部分纳入城区管理体系。在正式文件中新增“乡村区域规划/农业与生态空间规划”篇章，对农业空间、生态空间以及村庄建设用地的规划内容进行补充说明。其次，依据空间联系，有选择性地完善乡村规划成果。以城市为主的单元在各个章节中展现乡村的相关内容；对于城市与乡村交织或各占一半的单元，同时考虑两者的需求，通过专题报告等方式深入细致地分析和规划乡村区域，增强规划的实施性和实用性。最后，将规划编制方式由“一次性完成”调整为“按需编制”，实施“预留调控空间与指标”相结合的弹性管理模式。对于那些暂时难以确定具体空间范围的特色乡村产业用地项目，进行预期规模的预测和指标的预留，将其置于“选址范围”内。在实施过程中定期对地块进行评估，确保在单元总量控制的框架下，明确地块的使用性质、控制指标、配套设施以及控制线等要求，并以此作为选址评估、土地出让或分配的依据。

（六）同步设计城乡服务

遵循城乡设施融合发展的理念，依据各异的地域布局、居民特性及设施建设现状，对公共设施配套标准进行深化整合，实施差异化的生活服务圈规划。首先，针对典型城镇化区域，打造标准化“邻里配套”模式，服务对象为城市与乡村居住单元，提升公共服务设施布局，构建便捷的10至15min生活服务圈，注重保障民众基本生活需求，尤其是老年人和儿童，强化教育和养老服务的优化配置，保障资源有效供给；其次，对于成片的乡村地域，发展“设施村级共享”模式，在满足基本村庄配套的前提下，重点强化中心村的高标准设施建设，增强乡村服务水平，推动村落集中发展；最后，对于城乡交织地带，综合考虑城镇近期建设规划、社区需求，运用时空距离分析方法，采纳“城镇社区为主、村级配套为基础”的分层公共服务设施配套模式，推动区域均衡优质发展，实现城乡设施资源的平等配置和共建共享。

四、城乡规划管理中单元规划编制展望

（一）优化编制体制

现阶段，区级乡村规划编制的权限已上交至市级，由区级政府主导完成村庄规划，虽然在编制阶段努力鼓励村民参与，但规划需要满足省市管理层、上级政府机关以及村集体的多元需求，造成规划内容复杂，责任主体不明确，实施效果有待提升。建议调整规划编制机制，由区级政府负责主导，基层具体执行和调整乡村规划；或者以详尽的规划编制为依据，重新界定市、区、乡镇三级的管理权限

和职能，实现全域全要素的规划编制，而非全面管控。通过权限下放，既能够赋予基层一定的自我决策权，简化审批流程，同时也能激发基层规划编制的活力，提升基层的参与热情，使得乡村规划更加贴合乡村实际发展的需求。

（二）开展动态管理

“三区三线”构成了本次规划工作的核心蓝图，它对具体规划设计的制定起着决定性作用，甚至对其产生限制。在综合考量各类自然资源的配置，严格遵循“区域界限与三条线”划定的严肃性原则下，本着“整体保持稳定、细节适度调整”的指导思想，确立“进出均衡”作为不可逾越的底线。建议在接下来的工作中，一方面应实时更新成果内容，依据地区发展实际需求，合理调整局部图斑的空间分布条件及权限。同时，对已落地项目周边未使用且不影响开发连片的土地进行清理，释放开发指标……在全域整治管控要素的过程中，必须始终在确保自然资源总量平衡的基础上，追求更适应城乡一体化生态发展的稳固格局。

（三）加强规划指引

为高效指导城乡一体化区域的规划制定，依托现行国土空间规划框架，提议出台针对性的编制指南，打造一套冲破城乡界限的城乡一体化规划编制体系，确保该区域内的城镇与乡村均拥有清晰的技术规范，从规划架构上摒弃原有的城乡二元编制模式。着重补充规划成果范式、底线控制、指标系统等要素，在功能定位、土地运用、市政设施配套等方面，注重城乡一体化区域的乡村建设，针对各类城乡空间融合模式，因势利导推动城乡互动，消融资源隔阂，优化资源配置，加强功能联动，推动共同进步，终结城乡分野、破解发展不平衡的束缚。加强对城乡一体化区域空间结构的探究，进行全面策划、统筹布局，打造出具有地域特色的空间优势互补、经济与生态协调发展的新格局，实现乡村与城市的融合发展，城市引领乡村的进步。

结语

综上所述，旨在深化对自然资源的整合利用，推动城乡经济社会共同进步，必须采纳切实手段持续优化规划编制流程，强化调查研究与分析工作，保障单元规划编制的科学性与合理性，从而使得规划方案得以落实，有效提高城乡居民的生活质量。

参考文献

- [1] 涂少华，付敏，徐昶，等. 以片区为单元编制乡村国土空间规划的认识与探索——以成都简阳市为例 [J]. 四川建筑，2024，44(05): 25-28.
- [2] 陶梦莹，郭丽华. 国土空间规划体系下详细规划编制的实践思路分析 [J]. 中华建设，2024，(10): 95-97.
- [3] 付冰，安慈雯. 加强传导管控塑造城市更新新动能——洛阳市城市更新片区及单元详细规划编制探索 [J]. 资源导刊，2024，(17): 22.
- [4] 周雯，李灵芝. 城乡规划管理单元规划编制过程中存在的问题与评估体系分析 [J]. 住宅与房地产，2023，(Z2): 47-49.