

# 多规合一背景下的控制性详细规划指标体系

文 / 曹华敏 智森国际工程管理有限公司

**摘要：**在多规合一背景下，控制性详细规划成为城市规划建设的重要支撑。通过科学的详细规划，可以有效协调土地利用、产业布局、公共空间与服务设施。本文从详细规划的强制性和引导性指标出发，分析了如何在城市规划建设过程中实现土地资源优化配置，特别是如何解决详细规划中面临的空间布局、管控措施及区域协调问题。在国土空间总体规划指导下，开展重点片区、重点项目城市设计。合理的详细规划能够提升土地利用效率，优化城市功能空间布局，规范引导城市更新项目实施，营造富有地域特色的城市空间格局和宜人空间。

**关键词：**多规合一；详细规划；规划指标；公共资源

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.09.003

## 引言

随着城市化进程的加速和社会经济的不断发展，城市空间的规划和管理面临着前所未有的挑战，控制性详细规划作为一种重要的规划手段，通过细化和规范土地利用、建筑形式及环境保护等方面的要求，成为推动城市可持续发展的关键工具<sup>[1]</sup>。多规合一的背景下如何协调各类规划之间的关系，实现土地资源的高效利用与生态环境的保护成为亟待解决的问题。详细规划不仅涉及经济与社会需求的平衡，还涉及生态保护、资源利用与城市发展之间的复杂互动<sup>[2]</sup>。通过科学合理的控制指标体系，能够科学引导城市发展方向，推动城市的健康与可持续发展<sup>[3]</sup>。本研究旨在探讨控制性详细规划在实际实施中的挑战与机遇，为今后城市规划的理论研究和实际操作提供参考。

### 一、理论基础

多规合一理论旨在实现各类城乡规划之间的有机整合，推动不同领域的协调发展。在总体规划、专项规划、详细规划等多个类别，在土地利用规划、交通规划、环境规划等多个领域，规划的独立性常常导致资源浪费和政策冲突。多规合一的核心目标是通过空间布局的协同优化，打破传统规划壁垒，通过整合各类城乡规划，既能够促进城乡一体化发展又能够提高土地资源利用效率，优化城市功能布局<sup>[4]</sup>。多规合一理论强调多种规划形式间的互动与衔接，从而实现资源的最优配置与功能的最大化提升，推动城市的全面融合发展。

分析框架构建在理论上，强调各类规划的整合性和协调性。在此框架下不同规划之间的相互作用与影响成为评价其效果的重要依据（见图1）。国土空间规划的引领作为整合过程的核心，能够确保规划目标的兼容性，降低政策冲突的发生几率。实施过程中，面临的巨大挑战之一是部门协作的难度及各方利益的协调。通过构建高效的沟通机制与协调体系，能够减少因不同利益主体的冲突而造成的执行困难，从而提高规划实施的整体效率和效果。在此基础上，强化政策的配套支持和技术保障对于确保规划的成功实施具有重要作用。



## 二、规划整合性维度

### （一）各类城乡规划的整合分析

在国土空间规划的多规合一背景下，控制性详细规划指标体系的构建至关重要。随着国土空间规划体系的逐步完善，如何在各级规划之间实现有效整合，特别是在城市建设和土地利用的详细规划中，合理协调城乡发展、产业布局以及生态保护等要求，优化资源配置，地块合理开发，空间科学布局已成为推动城市可持续发展的关键所在。

在城市建设发展过程中，首先需要依托上位规划，充分考虑人口分布、土地资源、产业布局、地理环境等特点，落实总体规划在规划指标、空间布局的相关要求，编制并落实国民经济和社会发展规划，建立全域、全要素、全生命周期的规划设计体系，确保各类规划内容高度一致。规划实施过程中，必须严格落实生态保护红线、耕地保护制度等各项要求，确保耕地红线不突破、生态环境和历史风貌不破坏、主体功能不改变。同时，规划应统筹空间与设施、城市与社区、城镇与乡村，着力加强公共基础设施的规划建设。为实现可持续发展，也应加强区域内的协同发展，形成多节点、多层次的区域协调发展格局，明确规划留白空间的用地选址、承载规模、相关配套要求，为未来的发展留下足够的空间。

表 1 城市建设地块规划指标

指标类别	关键内容	备注
资源保护	严格落实耕地保护、生态红线	防止无序扩张，保护资源
空间布局	优化城乡、产业空间布局	促进区域协调发展
管控措施	细化各类政策要求	确保可持续发展与高效利用

(二) 国土空间规划的引领分析

多规合一的核心目标是消除不同规划之间的界限，实现规划之间的协同与统一。这种整合方式要求各项规划在目标、内容和空间布局上相互协调，避免重复、冲突和资源浪费。在国土空间总体规划统一指导下和国民经济和社会发展规划框架下，确保规划之间的协调性至关重要。通过细化和落实上位规划的具体要求，确保规划的一致性与传导性，与此同时，应结合当地的自然资源条件、经济社会发展需求及生态保护要求，明确规划地块用地选址、承载规模、相关配套要求，做到科学合理的空间配置。推动资源合理利用和富有特色的城镇空间格局。

然而，规划协调性的实现面临一系列挑战。一是地方政府与相关部门在职责划分、信息共享和资源调配上可能存在障碍，导致规划实施滞后或执行过程中出现偏差。二是城市的快速发展需求与生态保护、资源可持续利用间的矛盾，也构成了严峻的挑战。为确保国土空间规划与城市规划建设的顺利实施，需要强化跨部门和跨区域的协作机制，建立完善的规划实施保障机制，确保各项政策措施的落地。此外技术创新，特别是国土空间规划“一张图”监督信息系统的应用，为规划监督管理提供了支持，有助于及时发现问题并督促整改。

三、控制性指标体系维度

(一) 强制性控制指标分析

在国土空间规划的框架下，控制性详细规划指标体系作为城乡规划的重要环节，肩负着资源节约、生态保护与社会可持续发展的重要使命。通过制定一系列量化标准，确保在城市规划建设中，实现资源的合理配置与高效利用。根据国家、地方规划要求，指标体系不仅关注空间布局的科学性，还涵盖了生态环境保护、交通规划、公共服务设施等多个方面，展现了规划的综合性与精细化。

强制性控制指标是控制性详细规划指标体系的核心内容，承担着法律与政策约束的角色。指标通常包括生态保护红线、永久基本农田保护线及城镇开发边界等关键内容，代表了不可逾越的底线要求。在国土空间规划的多规合一框架下，基于现有自然资源与社会经济条件，还需充分考虑未来发展需求以及建设项目的不可预见性，确保规划的长期可行与可持续性，制定包含诸如容积率、

建筑密度、建筑高度、绿地率、交通出入口等内容的地块适建性控制规定和地块各项开发建设控制指标通则，使规划具有弹性。

随着多规合一推进，强制性控制指标在国土空间规划和城市规划建设的作用愈加突出，尤其在城乡统筹和区域协调发展方面发挥着关键作用。这些控制性指标不仅是城乡规划的法律保障，也是落实国家战略和地方政策的关键依据。在规划实施过程中，必须严格遵循强制性控制指标，并通过动态监控与反馈机制调整规划内容，确保规划的科学性、合理性和可操作性。

(二) 引导性控制指标分析

引导性控制指标是规划过程中至关重要的部分。这些指标旨在为国土空间的优化与控制提供指导方向，确保城市发展空间的合理利用和可持续发展。引导性控制指标通常涵盖环境保护、资源利用、城乡协调等城市公共空间的多个层面，也包含建筑形式、风貌、建筑设计色彩、绿化布置等建筑形态塑造的多个设计要素，以指导城市空间环境的设计，并符合生态优先、绿色发展的理念。在此背景下，引导性控制指标不仅有助于保护环境和提升社会效益，还能推动城乡一体化发展，避免城市空间环境遭到破坏，尤其是在自然资源和历史文化资源的保护方面，促进了生态文明建设。

引导性控制指标包括但不限于土地使用优化、基础设施配置、生态环境保护等。通过合理划定生态、历史文化等保护空间，并对城市发展进行科学规划，这些指标不仅能够有效引导城乡空间结构的优化，还能够增强规划的可操作性，使其更好地服务于城市空间环境的塑造，实现资源合理配置，提高土地利用效率。更重要的是，引导性控制指标在详细规划中扮演着至关重要的角色，不仅影响着城乡发展的方向和质量，也关系到人民群众的生活福祉和长远利益。确保各项控制指标能真实反映地方实际需求，最终达到提升空间质量和环境可持续性的目标。

四、可操作性维度

(一) 执行难度与约束条件

在“多规合一”背景下，详细规划指标体系的可操作性维度尤为重要。执行难度与约束条件是影响规划实施的重要因素之一。指标体系不仅需要充分考虑地方实际，还要在尊重自然地理和社会经济条件的基础上，确保规划目标的落实。为此规划编制应注重底线约束原则，确保生态环境保护、农业生产和城镇建设等方面的基本要求不被突破，同时通过合理的空间管控，避免不符合资源环境承载力的开发行为。规划方案要有明确的管控线和约束性指标，如生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界等，确保其在执行过程中得到严格遵守和有效落地。

执行难度的高低还与规划实施的多方协同机制密切相关。规划稳步实施需要政府部门、相关行业专家和公众的共同参与。此过程还需要借助大数据和智能化工具，

实现信息共享和资源的有效整合。依托全国国土空间规划“一张图”，应用于国土调查、规划编制审批、用途管制、执法督察各环节，确保规划目标的高效执行，避免因信息不对称或协调不力导致的执行偏差。规划实施过程中需要灵活应对不可见的变化，预留必要的弹性空间，并建立动态监测机制，确保规划实施的及时调整和优化。

表2 控制性详细规划指标体系可操作性维度

维度	主要内容	目标
底线约束	确保生态保护、农业生产、城镇建设等基本要素不突破	保护资源环境，控制开发行为
空间管控	确定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等管控线	严格执行空间约束
协同机制与技术	政府、专家、公众参与，利用大数据和智能化工具	提升管理效率，确保信息共享

## （二）政策支持与技术保障

在国土空间规划和城市建设过程中，详细规划控制指标体系的制定至关重要，它不仅为地方政府实施空间治理、推动城市发展提供基础，还确保各类城乡规划能够协调统一、顺利执行。政策支持和技术保障在这一过程中至关重要。政策支持为详细规划的实施提供了法律和制度框架，政府通过出台相关政策，明确规划目标、任务及约束性指标，为不同区域的空间发展提供清晰的方向指导。特别是在土地使用、基础设施建设等方面，政策应注重优化资源配置，确保各项规划能够从政策层面得到有效落实。

另一方面，技术保障则为城乡规划的执行提供了坚实的技术支撑，尤其在规划编制、实施和监控过程中。借助大数据、人工智能等先进技术，可以提升规划编制的精准性和可操作性，确保城乡规划在土地利用、服务设施、功能布局等方面得到合理安排。还可通过建立实时动态监控系统，对规划实施情况进行跟踪与调整，避免偏离既定目标，在国土空间资源、公共服务设施配置等方面做出合理决策，应对日益复杂的城市发展需求和挑战。政策与技术的双重保障为规划的稳步实施提供了坚实基础，能够高效且有序推进城市的规划建设。

## 五、可持续发展维度

### （一）详细规划对可持续发展的促进作用

详细规划在城市发展的可持续性方面至关重要。通过制定一系列强制性和引导性控制指标，控制性详细规划确保了土地资源的合理使用与生态环境的保护。例如，合理的土地利用规划能够避免国土空间资源过度开发，保护生态脆弱区域，减少环境污染和资源浪费。详细规划通过对容积率、建筑密度等关键指标的规定，确保了城市空间的高效利用，进而促进了城市可持续发展的目标。

在推动可持续发展过程中，详细规划还关注社会、经济与国土空间资源的协调发展。通过对公共服务设施

布局、城市空间形态设计等方面的控制，例如详细规划中的绿地率、配套设施、建筑形式、绿化布置等指标控制，有助于提升居民的幸福感和获得感，形成生态空间山清水秀、生活空间宜居适度、生产空间集约高效、地域文化特色鲜明、安全开放全民共享的宜居城市，全面增强城市发展动力。

### （二）城乡规划与公共资源的高效协调

在国土空间规划框架下和城市建设过程中，科学合理的城乡规划是实现城市可持续发展的关键。

在国土空间规划框架下，立足地方实际、发挥比较优势，科学确定功能定位，编制国民经济和社会发展规划，城市更新、公共服务设施等专项规划，各项基础设施规划，依托各项规划推动城市高质量发展。在国土空间总体规划统一指导下，坚持问题、目标双导向，坚持一张蓝图绘到底，将专项规划和城市设计主要内容纳入详细规划管控引导要求，统筹城市空间复合利用，彰显城市特色风貌。

在城市建设过程中，从“总体格局-街区建筑-节点空间”等不同层面加强城市设计，优化城镇空间格局和特色风貌。还应注重公共服务设施和基础设施的配套建设，保障人居环境质量和城市长期发展。通过合理的空间布局，提高城市的服务能力与整体功能。通过区域间的协作与协调，推动区域间资源共享和优势互补，统筹城市功能和服务能力，满足人民群众共享公共资源、公共服务、公共福利的目标。

### 结语

在多规合一的背景下，科学合理的国土空间规划与城市建设的紧密相连，对城市的可持续发展具有重要作用。科学的规划，不仅有助于提升资源利用效率，还能实现社会、经济与环境的协调发展。在实际操作中，规划应结合区域特点和城市发展需求，加强公共基础设施的配套建设，实现区域间公共资源、服务、福利共享。合理的规划，除了提升地块之间的联通性和可达性，更应该加强对历史文化遗产以及国土自然资源的保护，将尊重历史，保护自然有机结合，构建人与历史与自然和谐共生价值观，维护城市的独特特色。最终，科学合理的国土空间规划将有效提升城市功能、改善人居环境，促进经济发展，推动城市生态、生活和生产空间有机融合。

### 参考文献

- [1] 吕良康. 基于国土空间规划的控制性规划编制体系研究 [J]. 2024, 86 (1): 102-109.
- [2] 吴嘉宇. 多规合一背景下村庄空间规划及策略研究 [D]. 西南科技大学, 2023, (4): 194-196.
- [3] 班上斯. “多规合一”背景下城乡规划管理研究 [J]. 中国科技期刊数据库 工业 A, 2023 (4): 4.
- [4] 刘旭, 马佳. 构建国土空间规划体系背景下北京控规环评优化探索 [J]. 环境保护科学, 2024, 50 (4): 32-36.
- [5] 向晓琴. “多规合一”前后市级国土空间规划指标体系变化分析 [J]. 自然资源情报, 2024 (1): 38-45.