

# 面向实施的国土空间详细规划转型思路研究

文 / 俎德彬 山东龙建设计集团有限公司

**摘要：**基于国土空间规划的指导，细化具体的实施对策，也是对空间治理的有效手段，应深入探索以实施为导向的国土空间详细规划转型思路，能够为社会发展指明正确方向。通过分析国内多个城市现有的规划工作现状，指出规划践行中面临的难点与需求，结合新时代建设新要求，希望从建立国土空间资源完善制度体系、提高面向规划实施的灵活性与适应性、丰富依法行政编管一体化建设路径多个层面入手，为国土空间规划转型指明正确方向。

**关键词：**国土空间；详细规划；转型思路

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.09.049

## 引言

随着国土空间规划的“五级三类”制度积极践行，做好各项工作，能够起到束上起下、完全贯通的引导作用，上级部门通过传达整体规划建设目标，对下级部门提出行之有效的实施对策，将各项制度体系融会贯通，从而实现面向实践的全面管控，增强管理水平。在不同区域的国土空间总体规划工作顺利展开，使其处于汇报审核新阶段，国土空间规划转型思路也要持续更新。

### 一、当前国土空间规划转型的常见问题

#### （一）上级规划传导制度的针对性不强

总体规划转变成详细规划缺少可实施的传送机制<sup>[1]</sup>，总体规划愈发注重战略性、原则性，详细规划愈发关注实施性、贯彻性，促使其二者在规划内容层面有一定不同，在传导环节可行的管理控制阶层、内容详细规划健全、科学调度等可行路径不足。规划传送的刚性和弹性难以相互融合，在技术策略层面，因强制策略的针对性不足，导向内容传导作用不强，促使传送模式相对单一，未能围绕各级指标科学划分传导模式，以至于规划实施效果达不到预期目标。加之，未能基于综合层面对规划内容传导进行全面规划，导致各个阶段制定的规划内容面临空间界限相互重叠、规划内容衔接不足、规划指标分析混乱等实际问题。

#### （二）多向协调空间资源的制度不健全

有关空间资源管控方面，各级部门对于管理职责重叠、管理界限不清楚、技术管控方式落伍等问题。详细规划和项目建设，以交通事业、水利事业、电力事业为主的机制体系、技术指标、建设标准、审核环节有所偏差<sup>[2]</sup>，导致先进技术手段未能被应用于规划确立、管理环节之中。在融合、实施重要规划方案的资源指标、基础项目、政策制度要求等层面，其技术实施难点较大；各类数据信息没有可行的标准，导致各项制度体系的动态优化、数据库定期整合更新缺少可行制度保障，以至于影响数据信息的衔接、互通与应用；各个地区对使用空间初花改进部门的措施策略、建设理念、可用资源缺少高度理解和认知。

#### （三）规划践行多样性许多缺少高度重视

围绕成像建设的复杂特性、不稳定特点、规划实施多元需求，规划编管制度的时代顺应性不足。原有的详

细规划更加侧重于城市空间利用、建筑形态分析、土地资源实体等层面，将管理依据、具体要求践行于实际地块之中，规划成果要按照相关流程得到准确审批，才能对具体的空间利用项目予以多元指导。事实上，市场环境变化多端，具体的空间项目要求处于多变状态，容易遭受不稳定因素干扰，使静态化的管控方法和动态化建设要求不相符。主要体现在：其一，因根据相关政策制度要求，调控详细规划的周期比较长，环节过程相对复杂<sup>[3]</sup>，无法及时顺应市场变动做出正确调整；其二，因招商引资压力持续增加，一部分地区容易出现规划跟随项目保持统一步伐的现象，详细规划持续变动，使详细规划工作始终处于被动地位，其核心地位受到影响，甚至还有一些城市因规划整修过程中，有不规范、不标准行为存在，如用规委会会议纪要、专家建议代替规划环节，以管理者批复代替审核建议等方式。

#### （四）编制管理难以与依法行政要求相协调

一部分城市在实施详细规划编制工作，因过于看重编制环节，导致管理力度下降，导致城市管理工作者在实际工作中，容易在外部因素影响，使工作达不到预期目标。详细规划编制环节，未能结合行政目标、管理属性、地籍权属的相关要求；规划编制时间相对较长，难以根据市场变动而做出正确改变。以上现象使指导工作内容与实际工作预期不相符，成果转化不足，编制内容和管理目标不一致，使整体管理成效降低。

## 二、以实施为导向的国土空间详细规划转型观念探索路径

### （一）建立国土空间资源多元协同体系

#### 1. 符合用途管制的权益均衡制度

系统收集国土调查数据信息、地籍调查数据信息、不动产登记数据信息等内容，促进人口模块、经济模块、文化模块、地理模块之间的数据相融<sup>[4]</sup>，确立资源资产相关条件，了解类型各不相同的自然资源的具体信息、规划特征等，建立符合标准的规划基数，对资源资产原有条件以及和社会经济的内在联系予以细致分析，以便了解区域优势和现存问题，做好详细规划工作。

高度满足用途管制、建设目标的权益联系，保证空间权益资源的科学分配。成像发展水平较高的地区，已

经成为价值驱动的关键所在,有关存量空间的产权连接、多元建模、功能利用,详细规划工作开展,也要结合资源资产的权益联系,对各个实施部门,进行科学配置,从各个部门的建设需求入手,借助用途管制优化均衡详细规划内容,对现有空间予以科学配置,使空间利用率稳步升高,规划空间的权益水平,使建设标准融入至资源底账当中;建立满足不同城市发展需求且有较高可行性的管理机制,通过考量土地项目建设、存量盘活内容、低效率用地开发、老旧小区改造等相关内容,利用整合设计、储存生成等方式,实现深入分析,保证详细规划具有较高的可行性水平。

2. 建立可分类可分层传送的实施制度

注重从上到下的刚性传送和从下而上的健全补足,积极践行城市化建设战略。国土空间规划制度要保证传送体系健全,详细规划有显著的承前启后作用,要充分展现底线约束作用,增强资源利用效率,通过建立可归类、可分层的传达机制,把总体规划目标进行重新优化,以便为实施工作的开展提供可靠依据。在传达总体建设

要求时,还要完善以实施为导向的管控要求,以便保证逐层传达,提高管控水平。

对下达指令予以准确归纳,明确总体规划下达的区别内容。明确国土空间总体规划向详细规划下达的具体内容,结合二者之间的下达差异,可以划分为多种类型,详情见表一。其中,对于直接下达类型来讲,总体规划的界限明确,不需要进一步处理详细规划,便可贯彻实施,例如城镇地区开发标准、历史保护标准、核心交通廊道等,应贯彻落实各项管理制度;将为推动整体建设发展所提出的行业标准、规则要求、纲领内容予以细化处理,以便划分为空间形态管控内容、城市更新建设内容、产业布局优化内容,结合各个地区发展特点积极践行;规划深化类型是保证总体规划的基本要求,但无法利用清晰的界限、指标,向详细规划传送有关内容,应在传送时根据具体问题、多方需求加以统筹优化,才能积极践行,如保障房比重管理、设施共建目标等,在统筹衔接各项细化内容时,要对各方的基本利益加以考量,才能贯彻实施。

表1 总体详细规划传送路径类型表

总体传送分类	传送主体	传送要求	传送内容	传送规则
直接传送	上级事项严格管控的事项	总体规划有明确的界限,能够直接实施	总量指标、实际界限、名录、重要廊道与设施等内容,例如城镇开发界线、历史文化保护线、重要交通廊道等	刚性实施
分解细化	以下级事权为主的事项	总体规划提出的要求、准则、纲领性要求,应在详细规划后进行详细分析	空间形态管理、城市更新、产业布局等,例如高度把控、视线通廊、优化重点区域与核心产业	引导→审核→评估
统筹深化	上下级事权重叠、衔接的事项	总体规划中有明确要求,但是无法用清晰的界限、指标向详细规划传送,要在传送时注意衔接、统筹,再深入贯彻落实	定位。结构和规划分区、规模管理、空间维度的上下融合,时间维度的统筹	设施共建要求、占补平衡要求 优化

逐层分析传送相关内容,使面向实施的细化内容更加健全。对现阶段已经完成制定审核的总体规划内容予以分析,可以明确其侧重于国土空间利用、关键底线控制等内容,对于产业建设、空间规划来讲,应做到思路清晰,对职住占比水平、拆建占比水平、人口占比水平进行科学管控,没有制定可行的建议对策,在后续践行详细规划工作时,要做到上级总体规划补足,并指导规划工作开展。通过建立与行政管理相符、空间界限清晰的分层式编制体系,将总体规划内容基于空间层面,实现细化下达,结合经济发展水平较高的城市建设情况,注重各个地区建设方向的考量,形成“单元指引→单元+地块”三级下达模式。对于发展规模比较大、经济水平比较高的城市,可设立单元导向模块,展现继往开来的能动作用,将总体规划目标的建设模块、空间模块予以细致优化,使其上升至单元设计环节,为单元设计提供重要参考信息;通过对单元实施优化重解,保证管理限度和街道行政管理界限相统一,发挥系统下达、底线管理、优化改进的作用,在用地建设、服务发展、空间留白等环节,控制好弹性水平,积极应对日

后城市发展不稳定因素影响;对于地块层级的详细规划,也要结合单元指引的管理要求,确立地块容积率、公共服务基础和市政设施配建、城市设计管理要求,确保建设项目做好各项管理工作。

(二) 提高面向规划实施的灵活性

1. 构建满足空间管理要求的建设系统

面向实施的详细规划,已经从过去的幻想式规划改成管理式规划。周密规划也是实施空间管控创新目标、提高空间管理能力的重要路径,积极践行详细规划各项内容,能够改进资源调配、空间使用,为城市发展注入新活力。结合当前工作开展现状,改变单一的规划方式,注重“策划+谋划+规划”一体化建设方案的建立,借助信息系统,对地区建设、产业发展、功能分配等予以科学管理,在空间层面实现分层、分类别,在时间方面,做到分时分部;在管理事权方面,做到分级控制,以便使缜密规划符合不同城市的发展要求,使不同部门与企业单元建立良好合作关系,提高国土空间详细规划的精准性。

立足于治理的角度,详细规划的作用是在空间管理模式方面,创建满足新时代发展的空间管控信息化需求,建立信息化平台。与过去管控模式相比,此种治理方式更加倾向在实现共同目标基础上的各方积极参与,也是一种动态化相互影响、相互促进的过程。详细规划要展现多方主体之间利益对垒交流平台的积极作用,不但要符合政府部门从上而下积极践行管理控制要求,确保城市化建设发展,还要体现社会主体对象的经济要求,才能对政府部门和社会主体形成良好的约束力。

## 2. 丰富面向实施的弹性化管理方式

积极发挥详细规划的约束管控作用,以便摸索出符合空间资源多重弹性管理的有效方法,为城市发展保留更多

的弹性空间。基于技术的角度,对管理手段实施分层处理,通过增加用地分类模块、虚线控制模块,为城市留取更多的空间。如广州为积极应对可持续城市降温,从总体规划层面、详细规划层面、方案设计层面、实施保障层面,制定一系列详细规划内容(如图1所示),以便适应城市可持续发展的同时,以便使广州有更多的发展使用空间。基于运作制度方面,打造以规划模块为核心的动态化制度体系,简化复杂的规划核定过程,为地块层级的规划保留更多的用地。在管理制度层面,运用“规划+标准”手段,使空间管控范围持续扩大,以便为规划管控留出相应的自由裁量权,提高规划管理效果。

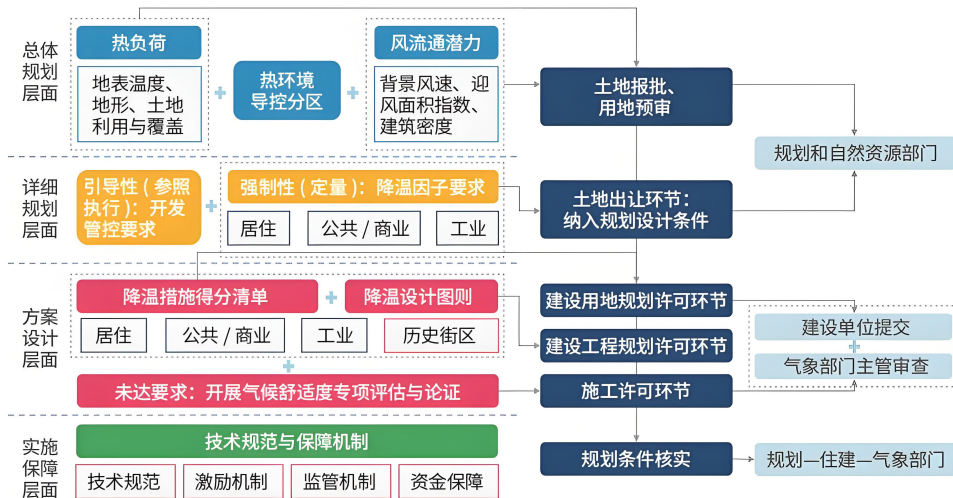


图1 面向可持续城市降温的国土空间规划导控体系框架图

### (三) 探索依法行政的编管一体化践行路径

由于每个地区的城市建设水平有所偏差,导致其存在的现存问题不尽相同。结合实施层面的建设水平、战略目标,详细规划要与各个部门沟通交流,导致管理过程愈发复杂。基于此,通过对原有的详细规划编制内容展开详细分析,根据不同地区的发展现状、管理能力、资源差异,秉持着因地制宜的观念,摸索和事权管控相一致的编管模式。一般情况下,行政管理能力、技术应用水平较高的地区,也可形成精细化水平较高的编管模式,结合不同层级的事权管控要求,上级部门可为下级部门预留相应的弹性空间,赋予自由裁量权支持,确保分层式、分类式管理有序展开。正好相反,也要摸索实施简单方便的管理模式,明确不同层级的下达方式、管理细则,才能对预留空间进行科学管控。编管方式可划分为创新突破模式、优化升级模式、完善补充模式。

### 结语

综上所述,基于新时代大背景下,详细规划正面临关键转型发展阶段,详细规划应在现有工作方案、技术方法方面予以创新优化,积极践行国土空间规划相关制度要求,注重编制审批、监督管理、政策制定等环节,建立与时代发展相协调的详细规划方案。本文基于实施

层面,指出当前详细规划的现存问题,说明详细规划的协同性、灵活性、政策性基本要求,其目的是建立多元协同制度、提高时空规划能力、探索编管一体践行路径,不断提高空间资源的利用效率。

### 参考文献

- [1] 恽爽,陈永强,张东谦.面向实施的国土空间详细规划转型思路研究[J].规划师,2024,40(7):9-15.
- [2] 刘春阳,高永波,赵启明.国土空间规划精细化编制背景下青岛市详细规划片区划分及编制思路研究[J].未来城市设计与运营,2024(7):6-10.
- [3] 聂危萧,吴婕,李晓晖,雷狄.面向可持续城市降温的广州国土空间规划导控体系研究[J].规划师,2023,39(7):40-47.
- [4] 吕晓,薛萍,赵雲泰.空间治理视域下乡村地区国土空间详细规划:逻辑重塑、体系解构与策略构想[J].中国土地科学,2024,38(1):45-5272.
- [5] 鲍海君,曹伟.国土空间规划“新质人才”培养的科教创新综合体模式研究[J].中国土地科学,2024,38(8):135-144.
- [6] 熊健,卢柯,姜紫莹,等.上海落实“双碳”目标的国土空间发展战略与实施策略研究[J].上海城市规划,2024(4):1-8.