

# 国土空间改革背景下的详细规划单元划分探索

## ——以陵水黎族自治县为例

文 / 葛天南 中规院（北京）规划设计有限公司海南分公司

吴维棉 巫山县精益诚工程勘察设计有限公司

朱春云 雅克设计有限公司（通讯作者）

**摘要：**国土空间规划改革背景下，详细单元的划分成为确保总体规划与详细规划有效传导和落实的关键环节。分析传统详细规划单元划分存在的问题，探讨国土空间规划体系下的新要求，研究上海、安徽某县关于详细规划单元划分的实践经验。并以海南省陵水黎族自治县为例，明确了强化总规传导落实、空间实施性安排、侧重规划落地性的详细规划单元划分思路，在满足实际发展管控需求和解决多项难点问题的基础上试划阶段形成单元划分“一张图”，其中包括37个城镇重点单元，15个城镇一般单元，18个城乡融合单元，105个乡村单元，11个特殊单元，34个海域单元，为接下来的实施评估和控规修编工作提供了空间划分和研究基础。

**关键词：**国土空间规划；详规单元划分；一张蓝图

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.09.046

### 引言

随着国土空间规划体系逐步完善，传统规划编制体系中存在的一系列问题正在逐一解决，划定详细规划单元能够推动总体规划对详细规划的有效传导与落实，有效推进详细规划编制工作，同时也是解决现行详规行政管理效率低下、事权不一致等问题的有效手段。

为了明确详规阶段的审批与管理事权，精准落实总规管控要求和意图，2023年，自然资源部出台《关于加强国土空间详细规划工作的通知》<sup>[1]</sup>，文中明确提到分区分类推进详细规划编制，按照城市是一个有机生命体的理念，结合行政事权统筹生产、生活、生态和安全功能需求划定详细规划编制单元。2024年，海南省自然资源和规划厅出台《关于国土空间详细规划有关工作的通知》<sup>[2]</sup>，文中重点提及强化总体规划的传导落实，分区分类推进详细规划编制工作，同年出台的《海南省详细规划编制单元划分指南》（以下简称“《指南》”）明确了海南省详规单元划分的具体的划分技术路线，推动建立海南省详规分层分类管理新模式，为规范和指导全省详规单元划分工作具有实际意义。

本文结合实际工作经验，以陵水黎族自治县（以下简称“陵水县”）为例，探索国土空间改革背景下的详细规划单元划分实践，通过对相关政策与《指南》的梳理，统筹考虑陵水县县情与发展需求，建立总详传导的联通机制，确定了陵水县单元划分的技术路线，并提出了单元划分建议图纸，在对各市县的详规单元划分及接下来的实施评估工作提供了一定的参考意义和借鉴。

### 一、传统详细规划单元划分方法存在的问题

#### （一）总规对详规单元传导不足

在国土空间规划体系建立以前，总规对详细规划的指导和约束作用缺乏有效衔接传导的载体，出现一定程度的“总详脱节”问题<sup>[2]</sup>。总规通常关注城市整体的目

标战略、功能定位和空间格局，而详规则侧重于管控具体地块的开发和建设，总规与详规在空间尺度上的巨大差异导致总规的宏观指导难以在详规中得到精准落实，总规总量与详规分量出现矛盾<sup>[3]</sup>，指标使用公平性不足。例如，相邻详规单元接壤地区常出现公共服务设施和市政基础设施多配、漏配等情况，影响居民的生活质量和城市的整体运行效率；优先编制详规单元地区可能会占用更多区域指标，影响后续编制详规单元地区指标腾挪的机会，不利于区域均衡发展<sup>[4]</sup>。

#### （二）单元与行政事权缺少衔接

传统控规单元边界划分多以项目发展为导向，主要根据自然地理要素、主干交通网、功能结构等规划自身逻辑进行划分<sup>[6]</sup>，而行政范围则是根据行政区划的历史沿革、人口分布、管理需要等因素确定。传统控规单元边界划分很少考虑街道行政管理范围，两者在边界上出现交叉或空隙等情况，导致街道管理主体难以有效接收到市县总规中的各类管控要求，现状与规划数据难以汇总和分析，增加了规划管理难度和成本。

### 二、国土空间规划体系下的新要求

#### （一）优化总规与详规传导机制

国土空间规划体系下的详细规划需落实总体规划战略目标，将总体规划的目标战略、底线约束、功能定位、空间格局等方面的要求分解落实到各详细规划单元，详细规划单元需对总体规划传导内容进行细化和量化，突出可度量性和可实施性<sup>[5]</sup>。为提高详细规划对于总体规划要求的传导和落实能力，需构建详细规划分层编制规则，将详细规划分为单元和街区两个层次编制，单元层次详细规划重在传导细化上位规划的刚性要求，街区层次在落实上位规划刚性要求的基础上，进一步深化社区生活圈配套设施建设、城市更新、历史文化保护、城市设计、项目策划等内容，指导项目实施建设。

## （二）统一事权与规划单元管控

街道、乡镇、社区、行政村等是我国实施国土空间治理的基层力量与推动规划实施的重要主体。详细规划单元划定需全面对接行政事权，优先对应街道、乡镇、社区、行政村管理边界，有利于资源配置按行政区传导的要求，解决传统详细规划编制主体与实施主体不统一的问题，使详细规划成为地区发展和空间治理实施的有力抓手。同时，详细规划应根据地理区位和类型特点等，合理确定单个单元规模标准区间，以保证规划管理的规范性和可实施性。加强相邻详细规划单元之间的系统协调与联动互补，提高区域资源公平性和共享水平。

### 三、单元划分的陵水实践

#### （一）单元划分思路

##### 1. 单元划分原则

全域覆盖，边界闭合。围绕规划管理全域全覆盖为

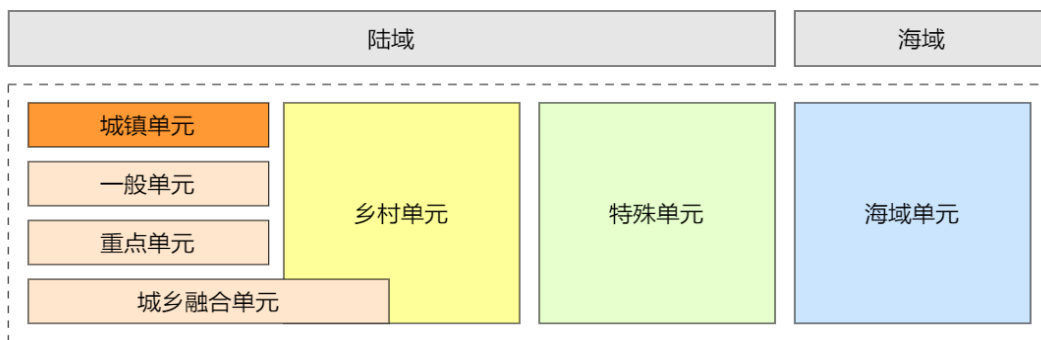


图1 详规单元类型示意图

城镇单元。以城镇开发边界围合范围、已编控规编制范围和中心城区（镇区、园区）规划范围为基础，以街道（乡镇）行政管辖范围为主要划分依据，统筹考虑社区级行政管理边界（或社会治理网格边界）、自然地理界线、基础设施廊道、城市更新、成片开发、历史文化资源保护、产业园区、战略留白等因素，结合十五分钟社区生活圈设施配置、产业布局，合理确定单元范围和城镇二级单元类型。其中，城镇单元又可细分为：

**重点单元：**重点单元指涉及城市更新、历史文化保护、城市风貌管控、滨海景观、重点园区或其他重点开发区域的单元。

**城乡融合单元：**城乡融合单元为部分位于城镇开发边界内，城镇与乡村建设用地、国有与集体用地交错，城乡功能联系紧密的单元。城镇开发边界未覆盖的原有控规编制范围，优先划入城乡融合单元。

**一般单元：**一般单元为重点单元和城乡融合单元之外的城镇单元。

**乡村单元。**乡村单元是农业农村生产生活功能为主的单元，以行政村（连队）管理边界为主要依据。充分考虑农业农村生产生活活动的关联和权属关系，以一个或多个行政村（连队）划分乡村单元，原则上不突破乡镇级行政边界。

目标，加强城镇开发边界内外城乡融合、海陆统筹。详细规划单元应划分成若干闭合空间边界，且不重复不遗漏。

总详传导，编管一体。详细单元作为分解落实各级总体规划要求、开展详细规划编制的重要基础，单元划分应充分结合现行的详细规划，同时考虑后续新旧衔接和上下传导，加强规划管理的延续性。

因地制宜，突出特色。充分尊重地域差异性和多元性，切实保护自然山水格局与历史文化资源，突出海南自由贸易港的区位优势与文化特色。

##### 2. 单元分类

在《指南》基础上，结合陵水县的实际情况，根据详细单元范围内的要素特点及规划管控需要，在陆域划分城镇单元、乡村单元和特殊单元，在海域划分海域单元。其中城镇单元可细分为一般单元、重点单元和城乡融合单元。

**海域单元。**海域单元的划分应统筹考虑近岸海域和无居民海岛的生态保护和开发利用，以海岸线修测成果、海洋功能分区为划分边界的主要依据，也可结合陆海统筹和分层立体用海实际需要划分。

**特殊单元。**以开发边界外的自然保护地体系确立的国家公园、自然保护区、自然公园的管理范围和专项规划编制范围，重大交通枢纽的建设范围，国有农林场等具有特定保护与开发利用功能区域的管理范围、建设范围和权属边界作为划分边界的主要依据。

#### （二）单元划分难点与创新

##### 1. 控规编制范围与自然保护地体系冲突

部分控规编制范围与自然保护地存在冲突，主要集中在椰子岛片区、香水湾A区沿岸、清水湾沿岸、教育岛片区。基于生态保护优先的规划理念，冲突范围应划入特殊单元予以保护，为了解决已批复控规难以实施的问题，在后续的单元管控过程中，建议依据相关法律法规规定和不破坏生态功能的前提下，允许必要的基础设施和公共服务设施建设，其他建设开发活动应当事先通过充分论证，防止管控一刀切的情况。

##### 2. 沿岸零碎自然保护地涉及的单元优化

位于黎安潟湖片区的自然保护地大部分位于海岸线外的国空海洋功能分区中，以海岸线外侧划定为海洋单元，海岸线内侧的陆域剩余自然保护地形成零碎图斑建

议统一划入周边城镇单元；位于南湾猴岛南侧的自然保护地部分位于海岸线外的国空海洋功能分区中，建议统一划入周边海域单元，基于该原则可解决零碎自然保护地的单元性质判定问题。

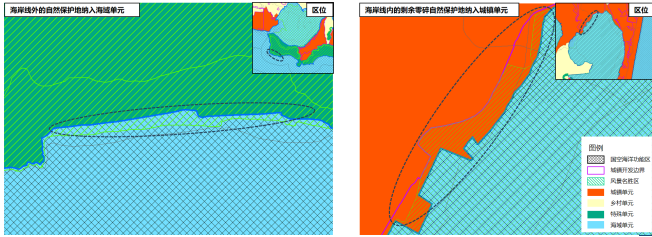


图2 沿海零碎自然保护地优化示意图

### 3. 沿较大且相邻的城镇单元关系判定

部分较大的城镇单元之间距离较近但相互独立，在无街道管理范围的情况下，可以通过十五分钟生活圈、是否有市政道路相联、是否满足职住平衡来判定可以融

合为一个单元的依据，通过城乡融合单元连接形成整片的城镇单元。

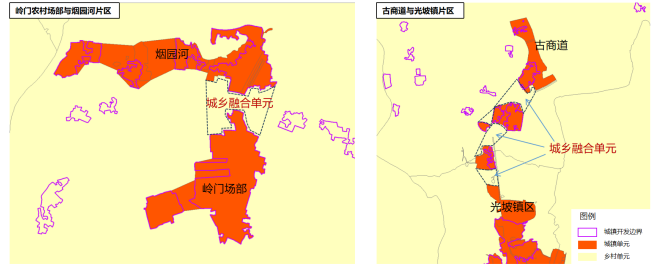


图3 城乡融合单元划定示意图

### (三) 陵水县单元划分结果

根据《指南》，结合实际片区管控和发展需求，在解决多项重点难点问题的基础上，形成陵水县37个城镇重点单元，15个城镇一般单元，18个城乡融合单元，105个多村单元，11个特殊单元，34个海域单元。

表1 陵水县详规单元划分类别统计表

序号	单元类别	数量(个)	分布情况
1	城镇单元	城镇重点单元	37 主要分布于县城城区、三湾片区以及重点产业园区
2		城镇一般单元	15 主要分布于除县城外的镇区片区以及黎安镇
3		城乡融合单元	18 主要分布于各乡镇城乡结合片区
4	乡村单元	105	主要分布于各乡镇镇区外各村域
5	特殊单元	11	主要分布于吊罗山片区、南湾岭、东高岭、红角岭
6	海域单元	34	陵水县行政管辖海域
	总计	220	—

将陵水县城市更新片区、县城城区、重点产业园区、三湾片区划入城镇重点片区，城镇与乡村建设用地、国有与集体用地交错，城镇功能联系紧密的单元划入城镇融合单元，其余城镇单元划入城镇一般单元，单元以十五分钟生活圈配置的公共服务设施服务半径为主要参考尺度，结合街道实际管控范围，以市政道路、自然河湖水系边界、重要线型工程为划分依据，将城镇单元划分为合理尺度的子单元。将除三湾沿岸狭长地带外的自然保护地体系纳入特殊单元，对于特别重要的或与生态保护红线重叠的，或同时位于水源保护区的风景区亦可以划入特殊单元予以保护。村域范围则以村域行政边界为依据，参考村庄规划编制范围，农垦连队权属范围，以行政村为最小单元合理划分乡村单元。海域单元以落实国土空间规划海洋功能分区为划分依据，结合海岸线优化海域单元的岸线边界。

### 结语

本文以“问题+目标”双导向思路出发，结合传统详细规划单元划分方法存在的问题和国土空间规划体系下的新要求，提出了单元划分的原则与方法，并以陵水县作为单元划分实践。国内目前单元划分正处于起步阶段，并已取得少部分探索性成果，如上海和安徽某县的单元划分。但国内专家学者的研究多集中于城市化高度发达的大城市，对于乡村、城镇、自然保护地体系相互交织且生态保护重要性突出的的滨海县城缺乏研究实证。

目前详规单元划分在各省市均处在探索性研究中，相关案例的划分方法优劣性缺乏后期的评估佐证，本研究创

新提出了开发边界、自然保护地、详规编制范围等在海岸线边界上冲突的单元判定方式，进一步以陵水县为例，探索单元划分方法，在现有《指南》基础上提出符合陵水县情和发展需求的单元划分方法，具有一定的学术理论意义。在工程实践意义上，根据陵水县的实际情况，将详细规划单元分成若干闭合空间，做到单元边界不重不漏，为下一步控规评估和修编打下基础。然而，本文着重探讨单元划分依据与实践，对于单元管控的具体要求不够深入，在现有规范上需要更多学者继续深入探讨分析。期待本文能够给同行学者些许启发。

### 参考文献

[1] 国务院部门文件. 自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知 [M]. 中国政府网, 2023.

[2] 王楚涵, 魏水芸, 李继军. 基于规划传导的国土空间详细规划编制管控方法探索 [M]. 2023.

[3] 杨鸽, 吴倩薇, 张建荣. 国土空间详细规划编管体系优化路径 [J]. 规划师, 2023, 39(11): 117-123.

[4] 王珊珊, 杨贺, 徐碧颖, 等. 北京市“街区指引”创新: 国土空间规划总规与详规的传导和统筹 [J]. 规划师, 2023, 39(09): 78-82.

[5] 胡若函, 蔡玉梅, 柳泽. 国土空间详细规划中地方规划单元转型研究 [J]. 规划师, 2024(7): 1-8.

作者简介: 葛天南(1994.07), 男, 汉族, 城市规划硕士, 中级城市规划师, 研究方向: 国土空间规划、土地利用规划、空间量化分析。