

国土空间详细规划编制“总—详联动双向传导”的探索与实践

——以《惠州新材料产业园配套区控制性详细规划》为例

文 / 诸葛婧怡 深圳市新城市规划建筑设计股份有限公司

摘要：以惠州新材料产业园配套区控制性详细规划为例，阐述在国土空间规划体系改革过渡期，为妥善处理由于总体规划约束性条件不明晰而导致城乡发展模式转变地区“三生”空间难统筹、城镇建设规模精准投放压力大等技术难点，探索形成“总—详联动双向传导”的技术路线，提出以详细规划方案推导“三区三线”的精细划定、“双向传导”支撑规划实施和精细治理、构建覆盖全域全要素的空间导控指引、实现底线管控与弹性适配的合理平衡等解决方案。对详细规划审批后可能产生的“总控脱节”、调整频繁等问题进行预控，以期为类似地区详规编制工作提供参考。

关键词：国土空间详细规划；总详联动；规划传导；技术路线；管控指引

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.17.055

引言

2018年3月，国务院机构改革，同步推动规划体系重构。2019年11月《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》明确生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界三条控制线的划定是国土空间规划体系编制的核心内容。2020年4月《关于加强过渡期土地利用总体规划和城市总体规划实施管理工作的通知》（简称“通知”）要求做好过渡期间土地利用总体规划和城市总体规划（简称“两类规划”）一致性处理，保障重大建设项目落地，不得突破各项约束性指标，为解决规划体系衔接问题提供指南。

虽然通知明确过渡期建设项目在不突破相关约束性指标，做好两类规划一致性处理并编制或调整控规后可建设报批，但国土空间详细规划实践多为单独选址或存量更新项目，以增量开发为主导的连片编制空白。尤其在国土空间总体规划编制初期，详细规划编制缺技术细则指引，面临两类规划一致性处理未完成及总体规划约束性条件不确定的问题，技术路线需随国土空间体系改革进程不断探索。

一、过渡期详细规划编制的客观条件

（一）规划编制背景

2020年初，惠州市提出“3个国家级园区+7个千亿级园区”的重点产业园区发展格局。其中，惠州新材料产业园是集石化能源新材料和电子信息两大产业集群于一体的重大产业平台。作为为其提供综合性支撑的配套园区，惠州新材料产业园配套区需重点解决产业园内村庄搬迁安置和留用地需求，完成市级下达的配套产业用地供应任务。规划的编制工作随即开展，恰逢国土空间规划体系改革的过渡期。

（二）规划区基础条件

1. 现状条件

惠州新材料产业园配套区总用地面积4平方公里，后扩展至约6.5平方公里。现状产业发展完全依托第一产业，现状用地以耕地、林地、园地、水域为主，生态和农业空间相互交融难以严格区分^[1]，呈现“山水林田村”交织的田园村落形态。

2. 规划条件

依据城市总体规划，规划区未纳入惠东县中心城区，

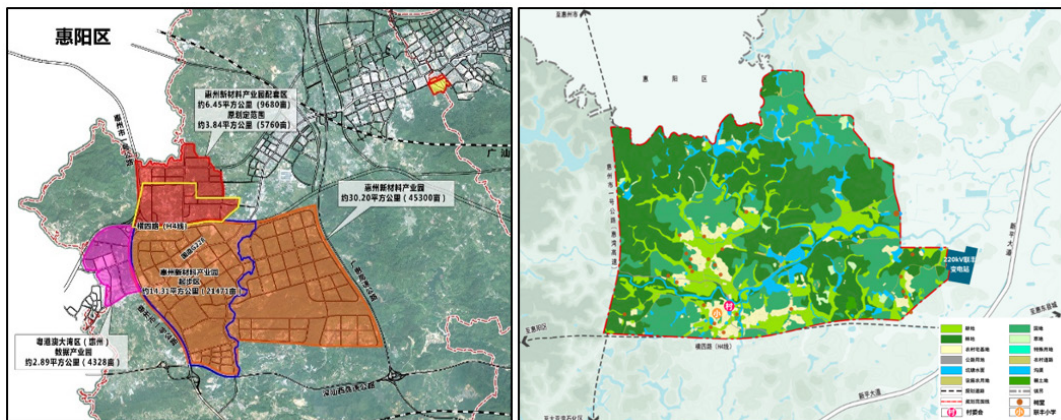


图1：惠州新材料产业园配套区及周边平台选址范围示意图 图2：土地利用现状图

未纳入城市建设用地范围。依据土地利用总体规划，规划区未纳入允许建设区，功能管制以基本农田保护区、一般农地区、林业用地和村镇建设用地为主，未涉及城市建设用地。加之规划区位于控制性详细规划未覆盖区域，不满足通知确定的过渡期间两类规划一致性处理的条件。

3. 规划编制的特殊性

因新材料产业园配套区的发展定位，规划区需在短期内进行城乡发展模式转变，由城镇化边缘地区建设为市级重大产业平台的配套区。建设任务的紧迫也要求详细规划需与上层级总体规划平行推进、先行审批，整个编制过程贯穿国土空间规划体系改革过渡期——详细规划实际承担描绘片区发展愿景和增量建设规模精准投放等问题，需依国土空间总体规划的编制进度动态衔接和反馈，确保总体规划的权威性和详细规划的科学性。

二、过渡期详细规划编制的技术难点

(一) 过渡期总体规划约束性条件不明晰

规划区一直来的乡村发展模式决定两类规划均未投放城镇建设规模，在总体规划的各项约束性条件均不明晰背景下，“自上而下”的规划传导暂时难以实现。详细规划在开展用地布局和管控前，需优先进行数平方公里的净增量城镇建设规模的争取^[2]。为加强详细规划的科学性、避免“总控脱节”，需统筹谋划详细规划与总体规划的耦合，既满足发展空间预留和集约节约发展要求，又保证总体规划的权威性和科学性^[3]。此外，作为原城镇化边缘地区和未来重大产业平台聚集区，规划区涉及多处特高压输电设施、长输液化天然气储配设施、高速公路网等区域重大市政设施和廊道，其规划方案、建设计划均存在较大不确定性且各自为政，亟需统筹和明确。

(二) 城乡发展模式转变地区“三生”空间难统筹

由于规划区生态、农业和生活空间相互交融，进行传统工业园建设势必对自然环境和农业生产安全造成不利影响。特别是未来作为回迁安置区，需保留一定规模的农业空间，更要求优先做好城乡功能的有机融合，统筹生产、生活、生态空间进行用地结构优化，避免单一功能开发导致的资源浪费。同时，需兼顾城镇开发边界

内外的统筹协调，整合产业发展、居民点布局、耕地保护等多元目标，为城镇开发边界外编制多规合一的实用性村庄规划奠定基础。

(三) 城镇建设规模精准投放压力大

由于产业发展和居民回迁的紧迫性，规划区需在规定时间内完成市级要求的净产业用地和回迁安置用地供应目标，完善综合配套设施，并在2023年动工建设。即在建设需求、土地供应和规划建设时序方面，需对增量规模和布局做出精准科学的空间统筹安排，保障资源的合理投放，避免规模错配。同时，为满足动态的市场发展和产业招引要求，需为入驻企业提供“定制化”土地产品预留时间和空间“接口”。

三、“总—详联动双向传导”的路径探索

(一) 上下统筹—探索形成“总—详联动双向传导”的技术路线

1. 总详联动—以详细规划方案推导“三区三线”的精细划定

在本项目与各级国土空间总体规划同步推进中，详细规划改变“自上而下”的对总体规划进行分解和传导的思路，实际承担片区“三区三线”划定等约束性条件确定工作。

详细规划通过前瞻性的规模和布局研究和土地利用规划方案十余轮的调整论证，寻求产业用地布局、重大交通、市政基础设施和廊道等要素对生态和农村地区环境影响的“最优解”，结合多轮城镇开发边界划示工作的开展，对规划区范围、城镇建设用地规模、城镇开发边界预案等进行反复试探、动态反馈和调校，在形成相对完善，取得市、县、镇、村各层级共识的土地利用规划方案基础上，反推规划区的“三区三线”方案进行上报，并最终落在总体规划“三区三线”划定成果中。

通过探索“自下而上”争取、上下统筹“双向传导”详细规划编制路径^[4]，在过渡期为国土空间规划的强刚性管控要素的科学划定和总体规划对本片区的建设规模的精准投放奠定基础，有效提升土地节约集约程度和开发建设的科学性。

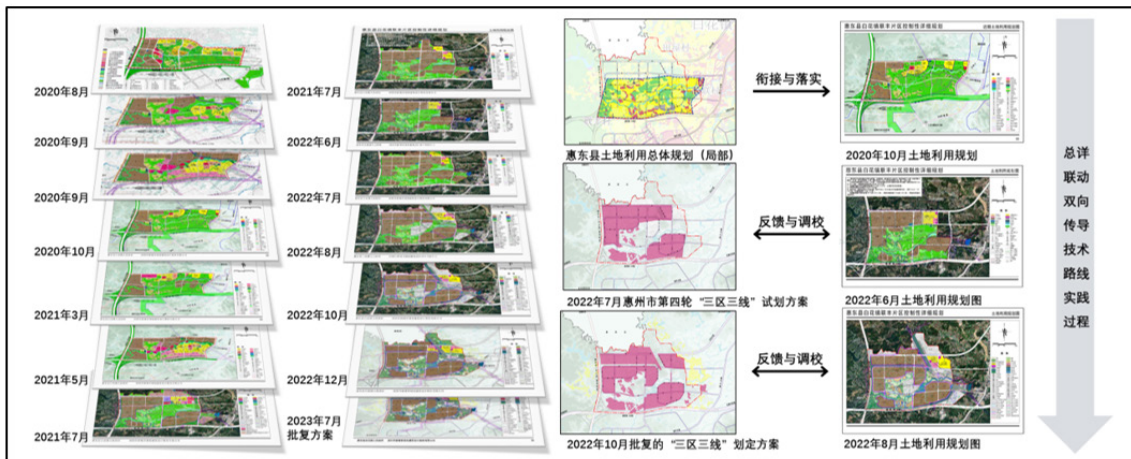


图3：“三区三线”划定与规划区用地布局研究的“双向传导”示意图

2. 双向传导——纵向传导和横向衔接共同支撑规划实施和精细治理

在“三区三线”确定后，详细规划与上层次国土空间总体规划、下层次道路市政工程设计、集体土地征地补偿安置方案集成编制。为此，规划搭建“双向传导”的规划实施和精细治理平台。纵向构建“总规—详规”分层传导机制，围绕落实总体规划战略意图、衔接市级确定建设规模和动态的市场发展的多重要求，从总体要求、底线约束、土地利用和设施配置等多方面，动态衔接反馈县国土空间总体规划功能管制分区、规划用地用海、工业区块线等核心内容，对重大市政、防灾设施及廊道、公共服务设施等形成有效引导。横向建立“详规—专项”的联动协同机制，通过联动市、县、镇、村各级事权^[5]，推动项目选址、征拆谈判、土地整理、指标安置目标高效有序落实。

(二) 城乡共荣——构建覆盖全域全要素的空间导控指引

秉承尊重自然、低影响开发的理念，规划对大规模农田、村落、山林进行保留。通过与自然资源、交通、电力、燃气、水务等多部门协调，对市政设施和廊道进行迁改，通过多专业协同评估和方案比选，确定对生态和农业环境影响程度最低的方案，构建“一河穿流，蓝绿交织”的城乡共荣生态格局。

规划参考上海、南京等地郊野单元、城乡统筹单元规划编制的相关经验^[6]，针对规划区生态和农业空间黏连的特点，引入“田园功能单元”的管控模式，将管控对象由城镇建设用地拓展到涵盖“山水林田湖草”等非建设空间的全域，构建覆盖全域全要素的管控引导“一张图”。农业空间划分为耕地保护、农业种植等管控引导区，生态空间划分为林草地区、水域控制区等，并对重大市政和交通廊道、化工产业安全控制区和基础设施控制区等进行用途管制，明确分区功能准入负面清单和地类管控规则，为避免城镇空间、农业和生态空间的“双破碎化”和实现自然要素保护与建设活动精细化治理的落地管控奠定基础。

(三) 柔性传导——实现底线管控与弹性适配的合理平衡

由于规划编制与上位总体规划、片区产业主体招引同步展开，为应对产业主体的多样化动态需求，在落实总体规划管控基础上，进行远景土地利用规划推演。考虑分期渐进式开发建设需求，对单元开发建设总量进行预控，通过战略留白、弹性支路网、控制指标弹性阈值等方式对后续规划进行柔性传导。同时，在确定区域干道和满足路网密度基础上，设置弹性支路网系统，后续结合具体产业主体需求对支路网进行细化。基于用地功能设置控制指标弹性阈值，为项目建设和

规划管理预留弹性，满足精明发展时期精准的土地供给和配置需求。

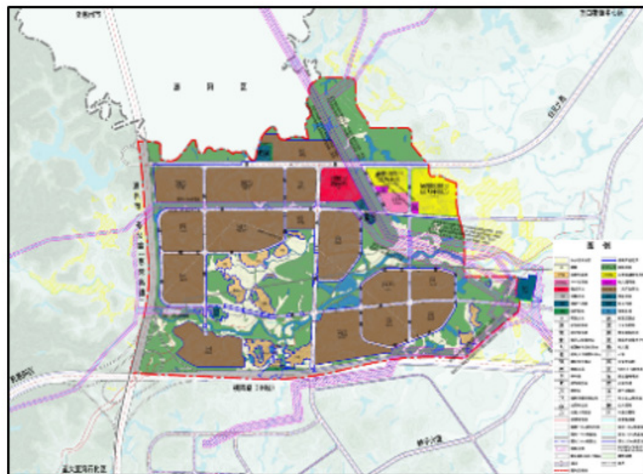


图 4：土地利用规划图

结语

规划于 2023 年 7 月获得批复，正式实施。作为国土空间规划改革过渡期编制的城乡发展模式转变地区的控制性详细规划，为应对各级总体规划约束性条件均高度不确定导致的“自上而下”的详细规划编制技术路线难以实现的问题，创新性探索形成“总—详联动双向传导”的技术路线，在为规划区争取发展权益的同时，对规划完成审批后可能发生的“总控脱节”、刚性过强和调整频繁等进行预控，保障总体规划的权威性和详细规划的科学性，为相似地区和情形的详细规划编制提供路径参考。

参考文献

- [1] 邹兵, 陈柳新. 高度城市化地区陆域生态单元划定方法和精细化管控思路——以深圳为例 [J]. 城市规划学刊, 2023(3): 38-46.
- [2] 黄玲, 高璟, 张硕. 面向管控的县级城镇开发边界划定路径探索——以山东省若干县为例 [J]. 2021.
- [3] 黄孚湘, 韩文超, 朱红. 国土空间详细规划编制的“总详联动”机制研究 [J]. 规划师, 2021, 37(17): 7.
- [4] 张尚武, 司马晓, 石晓冬, et al. “国土空间详细规划编制探索与创新实践”学术笔谈 [J]. 城市规划学刊, 2023(2): 1-11.
- [5] 赵英慧. 基于规划事权的城镇开发边界精细划定与管控研究 [D]. 南京师范大学, 2021.
- [6] 李开明, 耿慧志. 面向国土空间规划体系的农业产业空间管控策略——基于上海市的经验分析 [J]. 城市规划学刊, 2023(1): 87-95.

作者简介：诸葛婧怡，女，1993 年 9 月出生，江西南昌人，汉族，硕士研究生学历，工程师，研究方向：城乡规划。