

# 跨省域详细规划探索\*

## ——以长三角一体化示范区水乡客厅为例

段进 薛松

**提 要** 目前全国省市县三级国土空间总体规划已全部完成,详细规划编制工作正全面展开。国土空间规划体系中确立的“全域全要素”“一张蓝图管到底”等新理念新要求,对传统控制性详细规划专注于城镇集中建设区以内的编制技术路径提出了新挑战。自然资源部提出在既有规划类型未覆盖地区进行探索,成为全国详细规划的重要研究课题。长三角一体化国家战略中,示范区国土空间规划编制紧扣“一体化、高质量”两个关键词,面对我国现阶段空间发展中普遍存在的生态环境承压、产业同质竞争、空间交通割裂、文化特色消退等突出问题,水乡客厅详细规划形成了“以城市设计引导全方位研究,以详细规划确保法定化实施”的全域编制新体系,探索跨行政区空间规划编制管理与实施的新途径,为长三角一体化国家战略的空间落实与建设实施提供了有力的保障,也为新的详细规划编制方法提供了借鉴。**关键词** 跨省域;长三角一体化;详细规划;城市设计;水乡客厅

Cross-provincial Detailed Planning Exploration: The Case of Water-town Hall in Yangtze River Delta Integration Demonstration Zone

DUAN Jin, XUE Song

**Abstract:** China has completed comprehensive territorial spatial planning at the provincial, municipal, and county levels, with detailed planning now in full swing. The new requirements of incorporating all elements within the entire planning area and adopting a single blueprint for lifetime management established in the territorial spatial planning system poses new challenges to conventional detailed regulatory planning, which traditionally focuses on technical specifications of development within the urban construction area. The Ministry of Natural Resources calls for explorations in planning beyond coverage areas, giving rise to new research into detailed planning across the country. In the national strategy for Yangtze River Delta integration demonstration zone is expected to align with the keywords of "integration" and "high quality". Confronted with prominent challenges in China's contemporary spatial development, such as ecological degradation, economic homogenization, excessive competition, spatial fragmentation, and fading cultural characteristics, detailed planning of the water town living room offers a novel solution as it represents a new system characterized by urban-design-led comprehensive research and improved implementation based on detailed planning. The new approach provides a fresh perspective on plan preparation, management, and implementation across administrative regions, contributing to the implementation of the national strategy for Yangtze River Delta integration. As such, it serves as a valuable reference for detailed planning.

**Keywords:** cross-provincial; Yangtze River Delta integration; detailed planning; urban design; water-town hall

中图分类号 TU984 文献标志码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202305002  
文章编号 1000-3363(2023)05-0012-08

### 作者简介

段进,东南大学建筑学院教授,中国城市规划学会副理事长,标准化工作委员会主任委员,中国科学院院士, seduanjin@263.net

薛松,南京东南大学城市规划设计研究院有限公司规划三所所长、高级城乡规划师,通信作者, s.xue@qq.com

目前,全国省市县三级国土空间总体规划已经全部编制完成,标志着我国已实现了国土空间规划系统性、整体性重构,从而确立了国土空间规划在国家空间治理体系中的基础性地位<sup>[1]</sup>。总规确定以后,将通过详细规划使其在具体空间中贯彻落实,详细规划范围应从城市拓展至城乡全域,从地表拓展至地上、地下、空中立体三维,应促进详细规划向实施治理转型,针对城镇建设空间、乡村建设空间、非建设空间提出有针对性的规划方案。必须创新新规的技术方法,应用多源数据和多元场景分析,按照统一的技术标

\* 国家重点研发计划“特色村镇保护与改造规划技术研究”(项目编号:2019YFD1100700)

准和数据标准，实现详规编制、审批、实施、监督全流程管理<sup>[2]</sup>。

2023年3月，《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》（以下简称《通知》）明确指出，各地要在2023年底前完成详细规划编制单元划定工作，并结合“十四五”经济社会发展和城市建设、治理的需要，及时启动实施层面详细规划的编制工作。随着国土空间规划系统性、整体性重构，详细规划的名称从《城市规划编制办法》中的“控制性详细规划”<sup>①</sup>转变为“国土空间详细规划”，编制范围也从以往的“应当依据已经依法批准的城市总体规划或分区规划，……对具体地块的土地利用和建设提出控制指标”转变为涵盖城镇开发边界内外<sup>②</sup>。《通知》明确，各地在“三区三线”划定后，应全面开展详细规划的编制（新编或修编，下同），并结合实际依法在既有规划类型未覆盖地区探索其他类型详细规划。

### 1 新时期国土空间详细规划的探索方向

习近平总书记在二十大报告中指出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。为促进城乡高质量发展，自然资源部在《通知》中强调了详细规划优化城乡空间结构、完善功能配置、激发发展活力的重要作用，提出从七个方面推动具体工作。随着我国国土空间规划体系的进一步发展，详细规划将成为新时期国土空间高质量发展的重要措施。

目前的国土空间详细规划与以往的城乡规划相比，在内容、类型上都发生了重大的变化。随着详细规划编制工作的全面展开，许多方面亟待探索。《通知》多处提到了鼓励或引导地方结合实际进行探索，不仅是范围的扩大，更是研究角度、深度的变化。面向国土空间规划体系全域全覆盖的新要求，需要结合实际在既有规划类型未覆盖地区探索其他类型详细规划编制管理方法。随着京津冀、长三角等城镇密集地区社会经济的持续发展，以往的城镇集中建设区与周边的城镇、郊野、生态空间形成更为密切，甚至超出单一行政辖区的紧密

联系。因而许多城市内部空间发展过程中产生的问题开始呈现“外部化”和“区划化”的特征<sup>[3]</sup>，比如跨域水体上下游污染与保护相互冲突的问题、跨域道路在行政辖区边界难以衔接造成断头路的问题等等，迫切需要在国土空间规划体系下探索不同单元类型、不同层级深度详细规划的编制和管理方法，并在具体规划实践中进一步探索增量空间和存量空间的差异化编管方法。

### 2 水乡客厅城市设计的引领作用

长三角生态绿色一体化发展示范区水乡客厅地区，位于沪苏浙省域行政区域边缘交界地带，属于典型的“既有规划类型未覆盖地区”，依托单一的政府主体难以有效地解决区域化的公共服务供给、生态环境保护、经济协同发展等问题<sup>[4]</sup>，而“跨省域”特质也使其成为以往按行政区划开展规划建设管理的制度盲区。长三角地区空间发展进程中普遍面临的生态环境承压、产业同质竞争、空间交通割裂、水乡特色消退等突出问题，在水乡客厅地区也集中呈现、亟待解决。在“一体化、高质量”发展的国家战略需求引领下，其详细规划的编制具有重要的探索价值和示范意义。

#### 2.1 国家战略推动示范区制度创新先行

#### 先试

2018年11月，习近平总书记在首届中国国际进口博览会上宣布，支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略。2019年10月，《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》经国务院批复同意，明确建设长三角生态绿色一体化发展示范区，是实施长三角一体化发展战略的“先手棋”和突破口，是我国区域一体化制度创新实践的重大举措和空间载体。

随后展开编制的《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划（2021—2035年）》<sup>[5]</sup>（以下简称《示范区总规》），范围包括上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区、浙江省嘉兴市嘉善县全域，约2413 km<sup>2</sup>（含水域面积约350 km<sup>2</sup>）。其中先行启动区规划范围包括金泽、朱家角、黎里、西塘、姚庄等5个镇全域，约660 km<sup>2</sup>（图1）。《示范区总规》已由国务院正式批复，是落实《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》要求，也是首个跨省域共同编制报国务院批复的国土空间总体规划。

为了进一步提高长三角生态绿色一体化发展示范区的显示度、示范性、探索性，笔者于示范区总体规划工作营阶段，在明确示范区空间特色塑造路径的基础上，提出依托沪苏浙两省一市地理交会的长三角原点，由三地合力打造一处体现东方意境、容纳和谐生境、提供



图1 长三角生态绿色一体化发展示范区规划范围示意

Fig.1 The planning scope of the Yangtze River Delta ecological and green integrated development demonstration zone

资料来源：水乡客厅项目组绘制<sup>③</sup>

游憩佳境、共聚创新环境的“江南庭院、水乡客厅”，重点通过水乡客厅的打造，示范长三角一体化发展的成果，传承江南水乡空间基因<sup>[6]</sup>。

## 2.2 城市设计先导研究

城市设计是营造美好人居环境和宜人空间场所的重要理念与方法，借助其在空间结构优化、历史文脉传承、功能活动组织、风貌特色引导等方面的特长，达成空间环境品质治理能力的提升，最终实现生态文明和美丽中国建设<sup>[7]</sup>。运用城市设计方法，是科学编制国土空间详细规划的重要手段。2021年，自然资源部发布《国土空间规划城市设计指南》<sup>[8]</sup>，指导和规范了国土空间规划编制和管理中城市设计方法的运用，提出在详细规划中运用城市设计的方法，尤其是在重点控制区，更加关注其特殊条件和核心问题，通过精细化设计手段，打造具有更高品质的城市地区。结合不同片区功能提出建筑体量、界面、风格、色彩、第五立面、天际线等要素的设计原则，塑造凸显地域特色的城市风貌。从人的体验和需求出发，深化研究各类公共空间的规模尺度与空间形态，营造以人为本、充满魅力的景观环境。兼具多种特殊条件的重点控制区，统筹考虑各类设计管控要求，采用协同式方法，实现综合价值的最优化。此外，长三角示范区将跨界一体、协同治理的思维应用于规划标准化工作，形成国内首部跨

省域规划标准——《长三角生态绿色一体化发展示范区先行启动区规划建设导则（试行）》<sup>[4]</sup>，为起步建设阶段的长三角示范区提供了统一遵守的空间质量底线与实施基准<sup>[9]</sup>。

水乡客厅城市设计<sup>[10]</sup>在长三角示范区总体规划蓝图指导下，对核心地区布局建设展开了进一步深化、细化研究。通过城市设计明确提出定位目标，集聚长三角智慧，成就世界级水乡客厅，打造“生态绿色高质量发展的实践地，跨界融合创新引领的展示区，世界级水乡人居典范的引领区”。因天时就地利，延续河、湖、塘、田、林、镇、村和谐共生的水乡整体格局，以长三角原点为中心，结合现状特色资源，共建35.8 km<sup>2</sup>的水乡客厅。见图2。

## 2.3 方厅水院、蓝绿环聚

跨省域空间一体化发展，首先体现在边缘地带的缝合。长期的内向建设使得三地交界地区空间割裂、交通不畅、水系不通，已严重阻碍当地社会经济与民生发展，一界之隔的居民需绕行数十分钟才能通勤务工、探亲访友。

迫切的现实需求亟待引导三地空间相向而行，构建统一的空间发展框架。在将“青吴嘉”边缘地带缝合一体的过程中，需要在交界地有一处公共交流场所，用以凝聚共识、协同步调、展示成就。城市设计基于水网纵横、湖荡交织的空间本底，发扬长三角原点这一特殊

场所的资源禀赋，以水为魂，借助水乡步行桥和沪苏浙皖四地展示场馆围合长三角原点，打造方正典雅的江南庭院、水乡地标——方厅水院（图3），使其可感知、可体验，成为激发长三角一体化认同的标志性场所。以方厅水院为核心，各类服务设施、产业平台、主题园区穿插围绕，蓝道、绿道、风景道“三道”成环成网，构筑蓝绿网络将沪苏浙跨省域互连。

## 2.4 无界新境、智汇江南

城市设计提出促进“青吴嘉”相邻地区空间协同发展，在日常管理不破行政隶属的前提下，面对生态保护、产业协同、交通衔接、文化彰显等三地共同面临的发展课题则突破行政边界，系统研究，共商对策，携手共筑江南意象新境界。在水乡客厅地区汇集、展示长三角的文化与智慧，集中实践和示范城乡共生、活力共襄、区域共享的发展理念，引领区域创新发展，充分提升示范区的显示度、示范性、探索性。

## 2.5 生态筑境、创新共襄

城市设计进一步梳理长三角地区发展面临的共性问题与水乡客厅所处地域的个性问题，提出应对的空间发展策略。由于行政辖区分属，各地的生态保护标准不统一，沪西重要水源保护地又位于太浦河水域下游方向，水安全、水环境等方面承受着巨大的生态保护压力。城

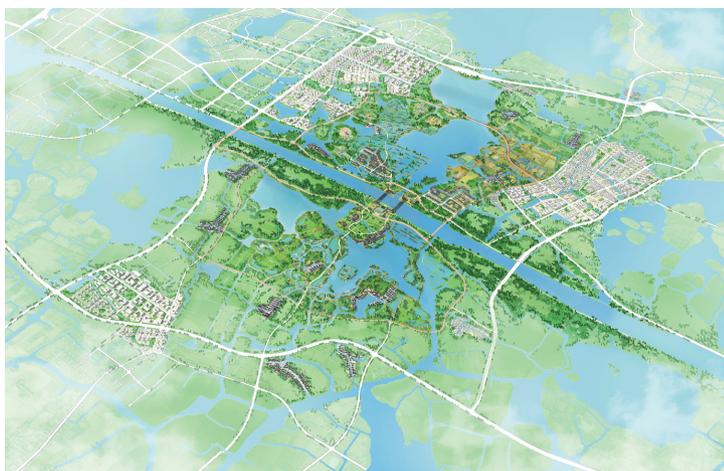


图2 水乡客厅整体鸟瞰  
Fig.2 Aerial view of water-town hall  
资料来源：水乡客厅项目组绘制



图3 方厅水院  
Fig.3 Square hall water courtyard  
资料来源：水乡客厅项目组绘制

市设计提出“生态筑境”，以现代生态技术与传统理水智慧共筑生态本底的理念，既有引入适时适地的现代生态环保技术措施，也有汲取先民智慧的桑基鱼塘、江南圩田等传统理水治水方法，兼顾生态保护、示范推广与文化传承，一举数得。三地协同实施“适度干预、活水畅流、清澈客厅”等生态空间策略，联合治理区域水体，确保从源头消解污染、净化水质、保障供应。

对于三地以服装辅料加工、产品包装、家具制造等传统制造业为主，且产业类型构成相似的发展现状，城市设计提出“创新共襄”，将好风景与好人文植入创新产居网络，集聚三地优势，成为跨界融合创新引领的核心区。通过以高效农业引导农业经济转型、以绿色环保谋划促进研发智造产业发展、以科创文旅打造产业协同引擎、以水乡客厅引领全域旅游体系等城市设计策略，以两省一市各自的优势特色产业为导向，培育创新链与产业链共进的产业体系。充分利用优越的水乡风光和深厚的人文积淀，将创新产业有机植入古镇水网之间，营造共生共荣的新型产居网络。

## 2.6 绿智互连、基因传承

从区域联动发展的角度，重新审视、研判现有交通框架，基于一体化空间发展的需求，对规划中的铁路、轨道、公路网体系，通过城市设计研究合理优化线型、站位选址，并适时反馈至各自的工程研究设计单位，进而提出“绿智互连”，构建城乡一体畅连的多维跨域交通体系。城市设计阶段的早期介入研究，使铁路、轨道、公路等区域性交通设施获得更为精准的实施保障，进一步推动区域整体空间的高质量发展。

面对水乡地区普遍存在的江南文化式微、特色风貌消退的空间发展问题，借助一体化发展契机，将“水乡客厅”打造为最江南的体验地，引领地区未来发展并彰显中华文化自信。城市设计提出“基因传承”，运用空间基因的理论与方法<sup>[1]</sup>，延续和谐共生的水乡整体格局，凸显依水而生的聚落空间形态，构建“一点、一心、三园、三区、三道、多村”的空间结构，营造世界级水乡人居空间范式。

城市设计通过“生态筑境、创新共襄、绿智互连、基因传承”四大板块共16项具体策略，实现了水乡客厅地区空间发展核心诉求的全域全覆盖。

## 3 跨省域国土空间详细规划的实践探索

2021年5月27日，在长三角地区主要领导座谈会上，水乡客厅城市设计方案获得一致赞同，详细规划编制工作遂得以正式展开。在城市设计先导研究的工作基础上，水乡客厅国土空间详细规划围绕如何体现“生态性、一体化、高质量、江南韵、新人居”等5个方面开展了一系列的探索，将城市设计策略通过详细规划予以法定化空间落实。

### 3.1 核心理念

示范区位于两省一市交会地带，地处太湖流域碟形洼地，地势平坦，湖荡水网纵横，形成了以中小城镇为发展主体的城乡空间格局。为全面响应生态文明新时代国土空间规划体系发展新要求，充分体现“共商、共建、共治、共享、共赢”的跨区域独有特质，突出水乡客厅在落实“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念和构建新发展格局中的核心引领作用，在详规编制过程中提出了“五位一体，和而不同”的技术措施：不仅要面向未来的战略目标和长远理想，还应以核心问题为导向制定适应地方发展阶段的务实行动；不仅要立足于地方资源环境和自身能力，更需要谋求跨区域空间协调和联动发展；不仅要强调以人为中心的要素与空间配置，还应注重山水林田湖草海与城镇乡全域资源的特色彰显和统筹引领<sup>[2]</sup>。

### 3.2 五位一体

五位一体，即明确提出数字平台、空间融合、要素覆盖、项目衔接、成果表达等五个“一体化”。

#### 3.2.1 数字平台一体化

数十年来积累的大量规划资料、成果需要融入新的空间框架，甚至绝大多数大比例尺地形图仍为传统地方坐标系，难以在短时间内完全重测。尤其在城市边缘的跨域地区，由于投影算法的

系统误差，地形图在交界处无法吻合对接，这也是跨域地区道路、河流等线性元素断头频现的主要技术原因。

针对这一问题，规划提出统一使用国家2000大地坐标系（中央子午线120）作为一体化数字平台的地理信息基准，三地规划数据同步转换，无缝衔接，从而切实保障“一张蓝图绘到底”。通过三级八方<sup>⑤</sup>的共同努力，目前已建立统一的基于地理信息系统（GIS）数据库的规划管理信息平台，推进示范区各级各类规划成果统筹衔接、管理信息互通共享，实现“一个平台”管规划实施，同步建设水乡客厅数字孪生系统，展示水乡客厅开发建设实施情况。目前吴江、嘉善在规划管理中已开始使用该坐标系，但青浦地区仍需沿用上海本地坐标系，为此三地测绘部门跨域联动，协同校核地理转换参数，开发了可在国家2000大地坐标系与上海地方坐标系之间双向转换的APP程序，确保一体化规划成果与地方管理需求之间的有效对接。

#### 3.2.2 空间融合一体化

青浦、吴江、嘉善同处“吴根越角”，三地水脉相连、文脉相通、血脉相亲。虽然在行政管理上分属三地，但在长三角一体化国家战略的指引下，在空间协同发展的层面上突破传统行政边界，融合一体共筑江南意象新境界。水乡客厅通过城市设计实现三地空间结构的一体化重塑，结合“青吴嘉”不同空间要素的发展基础和资源禀赋，携手应对生态承压、雨洪威胁、产业同质、交通不畅、用地低效、文化式微等共同的风险挑战，打破以往跨域地区“背向而驰”的发展惯性，向心协作、扬长避短、优势互补，构建“一点、一心、三园、三区、三道、多村”的一体化发展空间结构，凝聚起“1+1+1>3”的发展合力。见图4。

“一点”寓一体发展，充分挖掘长三角原点的独特内涵，围绕该地理标志打造一处可感知、可体验、可激发一体化认同的标志性场所——方厅水院，如同一颗纽扣，将沪苏浙轻轻扣在一起。

“一心”观江南意象，邻近长三角原点，三地协同打造客厅核心区，通过交通网络链接周边城镇乡村，集中展示湖荡水网风光，发挥“客厅”作用，布局

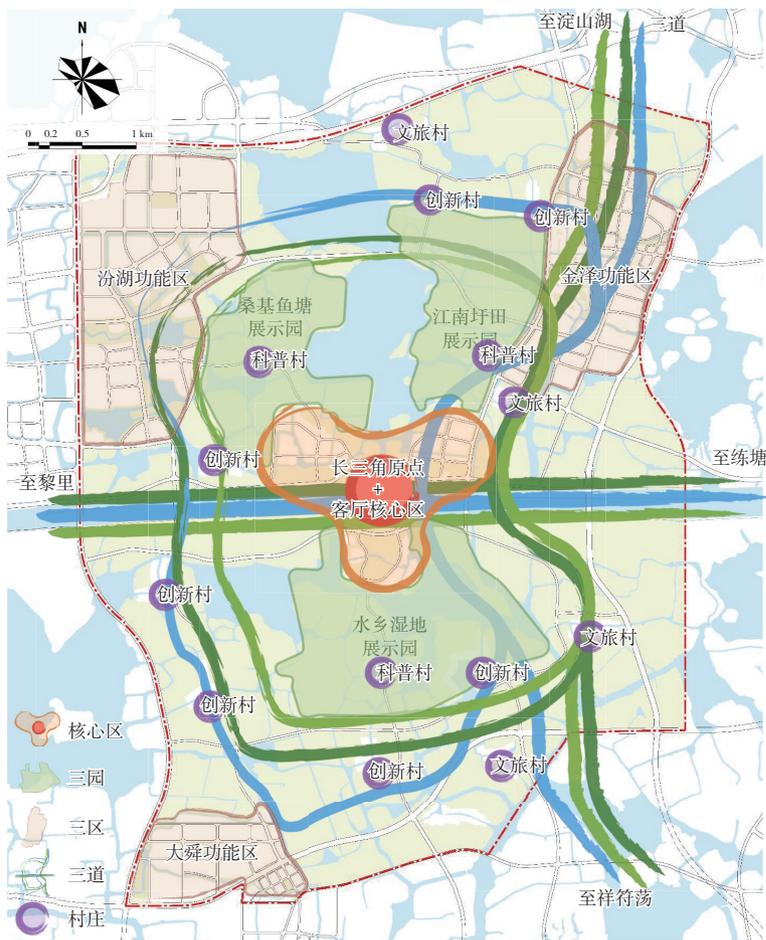


图4 水乡客厅空间结构

Fig.4 Water-town hall space structure  
资料来源：水乡客厅项目组绘制

建设多样化的创新聚落空间。

“三园”显理水智慧，以湖荡圩田为底，将现代绿色生态理念和技术与历史悠久的传统农耕文化、理水治水智慧相融合，打造江南圩田、桑基鱼塘、水乡湿地等三个主题展示园，形成有机融合的蓝绿空间和生态系统。

“三区”集创新聚落，依托金泽、汾湖、大舜三大功能区，以存量改造、局部更新和择址新建相结合的方式，有机嵌入区域级、标志性的创新服务、会务会展、文化创意、科教研发、生态体验、高校园区等功能性项目，呈现面向未来的生产生活场景。

“三道”链水乡风景，通过蓝道、绿道、风景道等水陆交通组织，串联自然地理和人文风景，塑造新时代人与自然和谐共生的水乡空间景观。

“多村”促乡村振兴，通过功能提升、风貌整治、局部更新等策略，打造科普村、创新村、文旅村，盘活并优化村庄建设用地，营造三生融合的水乡村落，而不是一味地拆建。

### 3.2.3 要素覆盖一体化

传统控制性详细规划通常注重于城镇开发边界内的导控，而边界外的郊野乡村地区由于缺乏有效的空间引导手段，容易造成开发边界内外的空间割裂。为全面响应国土空间规划体系发展新要求，通过城市设计先导研究，打破城乡二元空间壁垒，全面梳理城镇开发边界内外的需求，实现全域空间要素发展导控一体化全覆盖。尤其涉及生态空间、蓝绿体系、基本农田、乡村振兴、土地整治、水系贯通等以往控规编制的非传统领域，也通过制定城市设计策略统筹

谋划、因地施策。同时，在上位总规“三区三线”划定过程中，结合城市设计研究成果，积极反馈水乡客厅的空间需求，为最终优化三区三线的划定提供了坚实的技术支撑。

### 3.2.4 项目衔接一体化

在空间发展的现实世界中，既有成熟规划引导项目落地的“常规动作”，也不乏为满足发展需求推动项目融入规划的“自选动作”，尤其在以往规划类型未能覆盖的区域，需要通过城市设计先导优化整体结构、调整空间形态、包容合理诉求、引导实施途径。

为进一步提高水乡客厅建设的显示度、示范性，在详规编制过程中，已有包括城市设计确定的蓝环水系、跨境道桥、规划展厅、方厅水院、G318改造等众多示范项目。其中有同步开展前期策划、研究与设计的方案，也有三地各自发展的需求，在详规中需要全面衔接、精准落地。主要难点在于众多设计单位和项目呈多线同步推进，协调组织工作较为困难。通过城市设计搭建的一体化空间框架，各个项目有了明确的对接范围和发展指引，在此基础上各设计单位提出相应的实施方案，并将相关规划指标的需求反馈给详规进行方案优化校核，确保详规成果与未来的项目实施方案更为贴合。在保障一体化结构精准落地的同时，也推动了示范区项目的高质量实施。

### 3.2.5 成果表达一体化

详细规划是水乡客厅一体化发展的法定依据，其本身也是体现一体化发展成果的重要载体，应当采用一体化的规划语汇来展现水乡客厅“共商、共建、共治、共享、共赢”的跨区域独有特质。最终形成“1+3”的规划成果，即一套一体化详规成果（包括一体化文本和核心图集）作为法定文件，图则遵循三地规范标准分别编制，形成三套符合三地各自技术标准和管理规范的入库技术成果。一体化成果中，用地分类采用《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》的规定，与上位规划紧密衔接。同时，由于项目审批属地管理的原则，最终成果由执委会会同三地区县政府联合审批，三地规资部门分别入库，实施日常管理，入库成果依

据各地技术标准、管理规程分别转译。

### 3.3 和而不同

和而不同是指兼顾地方发展阶段与差异诉求，统分结合，形成共同而又有区别的发展新路径。

确保不突破本规划单元的建设用地指标上限，并预留弹性。上位规划明确了水乡客厅单元建设用地总规模的上限，在集约节约用地的原则下，确保上限不突破。同时也要预留弹性空间，经与各方协商达成共识，三地各另行机动预留建设用地 $2\text{hm}^2$ ，在不占用永久基本农田及生态保护红线的前提下，经专家论证和长三角生态绿色一体化发展示范区规委会审议后，可用于道路交通、水工设施、绿道驿站等暂不可预见的公共性或公益性服务设施。

兼顾近远期发展需求，预留建设空间，不占客厅建设指标。从区域整体发展需求出发，充分衔接、预留各类重大交通基础设施的保障空间。比如编制期间尚未确定方案的铁路、轨道线网，结合城市设计研究予以研判并推荐优化的线位、站位，暂时无法决策的比较方案甚至予以双控，充分兼顾近远期的实施弹性与落地性。同时也明确此类服务于区域的重大基础设施不占用本地地区的用地指标，确保地方建设的有序开展。

三地配套统分结合，核心区统一高配，三区分别按本地标配。三地现有的人均住宅建筑面积控制标准、中小学配套标准及其他公共服务设施的配套标准均不同。为使本轮控规充分体现一体化发展的总体要求，经各方协商，最终明确“一点一心”核心区范围内涉及三地标准不同时“就高不就低”，选用最高标准实施，其他区域仍采用地方标准，鱼与熊掌得以兼顾。

跨省域市政设施配套遵照四项基本原则统筹调配。“一点一心”核心区，集中了一批一体化、高质量发展的标志性示范项目，按照高起点规划、高标准建设、高质量发展的要求，三地携手提供市政配套设施的合理支撑。面对周边三地城镇化发展程度不同，现有基础设施服务支撑能力差异较大的现实条件，规划提出四项基本原则：统筹布局，资源共享，避免重复建设，提高投资效率；

效率优先，品质先行，现有基础品质最高的优先接入；宜建先建，快速落地，基础条件最成熟的优先展开建设；互联互通，提高韧性，基础设施成网成环，提高灾备能力。与此同时，也对今后的实施管理、运营维护提出了一系列的课题，引导研究相关的机制体制政策予以保障。

创新村和科普村整体转换为城镇建设用地。原有村庄建设用地以宅基地为主，规划创新村及科普村用地以创新、文化、服务类用地为主，通过建设用地类型的转换，实现好风景与好人文植入创新产居网络。

公示内容“1+3”，一体化成果结合三地合规表述。三地控规公示成果形式各有不同，其中，苏州、嘉兴两地较为接近，上海差别较大。除必要的文字说明外，苏州主要公示内容为用地规划图，嘉兴则再增加指标表，上海需要公示普适图则以及更为详尽的附加图则。

示范区执委会会同两区一县政府联合审批。根据示范区执委会《关于细化长三角生态绿色一体化发展示范区先行启动区控规编制审批流程的实施意见》的通知精神，按照相关授权程序实施水乡客厅1+3联合审批。

从规划实施层面强化示范区理事会、执委会组织协调机制。建立执委会联络员会议制度，通报规划建设中的重要情况，研究协调水乡客厅规划建设中两区一县各部门遇到的问题。完善重大项目选址决策机制，构建两区一县衔接联动的规划基础平台、各部门和各区协调推进工作的空间信息共享平台。加强各部门在公共财政投入、土地供应、重大项目推进与空间布局在建设时序上的相互协调，合理确定重点任务的年度安排和行动计划，实现区域协调、部门联动、同步高效。

城市设计成果转化为管控要求，突出水乡特色。在城市设计全域全覆盖研究成果的基础上，详细规划结合“规划建设管理”全过程管控需求，一方面在文本中增加了“蓝绿空间”“空间景观与城市设计”“生态环境”“全域土地综合整治”等章节予以落实，另一方面在图集中也对重要空间要素的分级分类、落位导控增加了导控图纸，对后续专项规

划、专题研究与建设项目的进一步开展形成有效传导。其中特别加强了“空间基因”技术在后续建设中的引导应用，为塑造江南韵、小镇味与现代风交融的新江南风貌提供了理论与方法的支撑。

## 4 详细规划需关注的几个关键问题

### 4.1 安全韧性，区域协同保障

安全韧性需要从区域的角度着手解决。本次详细规划的编制尤其注重两省一市协同，在防洪、生态、环保等方面经过三级八方共同协商，形成共识并达成协议。比如防洪排涝的系统性标准、绿色生态蓝绿廊道的退让标准、不同区域间的水质要求等，以往在各自为政的管理模式下，许多城市的问题源头往往在行政边界之外相邻地区，必须通过区域间的跨界合作，统一步调，制定协同策略，才能真正解决系统性问题。见图5。

### 4.2 多规合一，彰显科学决策

在详细规划编制过程中，尤其是在空间落实方面，多规合一发挥了巨大的作用。把生态、环保、城镇、农田、产业、交通、公共服务这些规划放在一起讨论，最后形成的决策可行，也可更全面与科学。因此在详细规划的编制过程中，需要加强多种规划的综合研判。

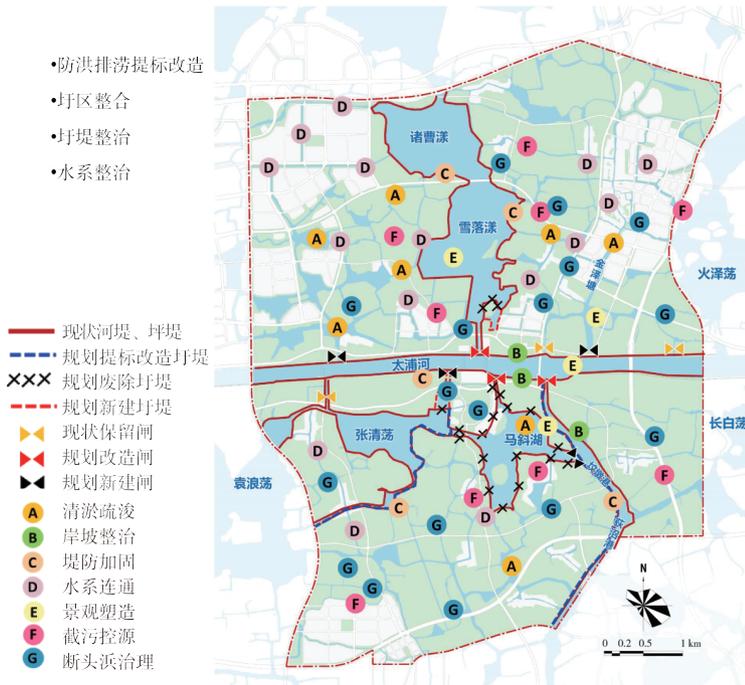
### 4.3 遵循规律，优化空间结构

在国土空间规划中，优化空间结构非常重要，需要符合空间发展自身的规律。规律需要遵循与运用，在江南水乡地区，传统聚落的生长过程是以历代居民顺应河流的地形地势的建设活动为基础的，由“点”到“线”再到“面”的生长关系，呈现出沿河道生长的聚落发展模式。同时由于三地处于不同的城镇化发展阶段，形态差异显著，需要根据不同空间形态因地制宜地制定发展策略，并最终统一形成系统架构。见图6。

### 4.4 深化设计，实现刚弹结合

目前，全国省、市、县三级国土空间总体规划已编制完成，“三区三线”已全部稳定，各地正在全面开展详细规划

通过适度干预的水系梳理，提高安全韧性



打造蓝环串联河湖水网，形成“十字轴+蓝环”的水系结构

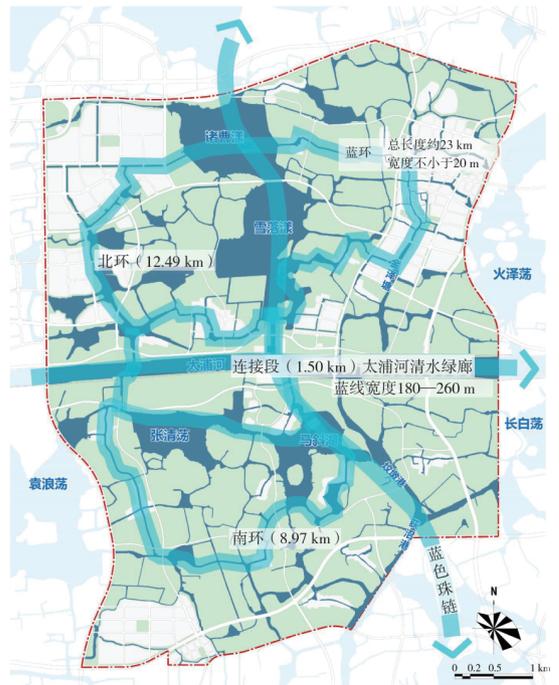


图5 安全韧性，区域协同保障

Fig.5 Security and resilience, regional synergy  
资料来源：水乡客厅项目组绘制

编制工作。从总体规划进入详细规划层面，将面临大量需要刚弹结合的编制需求。

总规阶段划定的“三区三线”，从宏观而言，“三区”突出主导功能划分，“三线”侧重边界的刚性管控，是科学划分生产、生活和生态三大空间，合理界定建设用地、农业用地、生态用地的重要依据。

但进入详细规划的微观操作层面，从实践体会来看，“三线”控制刚性有余，弹性不足，微观层面需要局部优化时，由于缺乏相关的调整规则和执行手段，基层部门和设计单位束手束脚，空间资源难以达到更好的配置。比如某桥梁选位，进入工程实施的研究阶段才能相对精确地落位，然而与上位规划中划定的基本农田斑块发生小部分重叠，由于“三区三线”已稳定，马上展开调整尚缺乏有效的技术规程。在重点区域、一般区域、高度强度等的分级导控中，结合具体发展也存在部分控制指标需要类似微调变化的可能，在确保刚性管控的同时，也应留有弹性的余地。因此，急需尽快研究制定详规编制实施细则，

沿河道生长的聚落生长模式——江南地区传统聚落的生长过程是以历代居民顺应或改造地形地势的建设活动为基础的，是由“点”到“线”再到“面”的生长关系

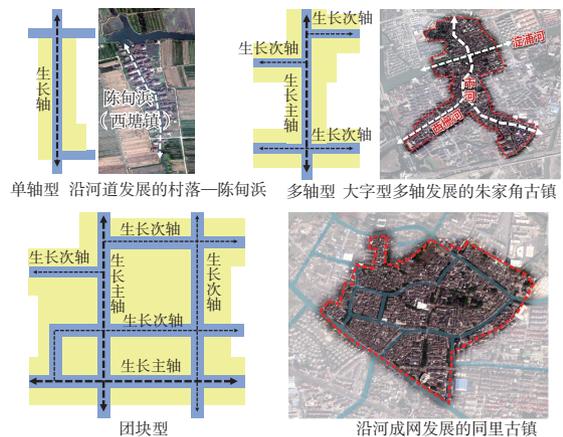
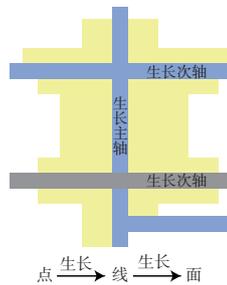


图6 遵循规律，优化空间结构

Fig.6 Follow the rules and optimize the spatial structure  
资料来源：水乡客厅项目组绘制

保障详细规划及后续规划建设方案的深化优化。

#### 4.5 因地制宜，彰显地域特色

水乡聚落整体形态的空间基因，河、湖、塘、田、林、镇、村和谐共生的聚落环境，是此次详规编制工作重点关注的空间特色。详细规划的编制一定要针对具体问题具体分析加以解决，不能把一般化、原则化的解决方案，做大面积

的简单复制推广，容易导致地方特色、社会生活圈及人居环境的破坏。比如水乡建筑层面的空间基因历经长时间的沉淀已相对稳定，需要因地制宜地传承，彰显地域特色。见图7。

### 5 结语

水乡客厅国土空间详细规划已由长三角示范区执委会会同两区一县政府联

水乡建筑基因——院落街坊(面)、沿街街市(线)、水岸节点(点)

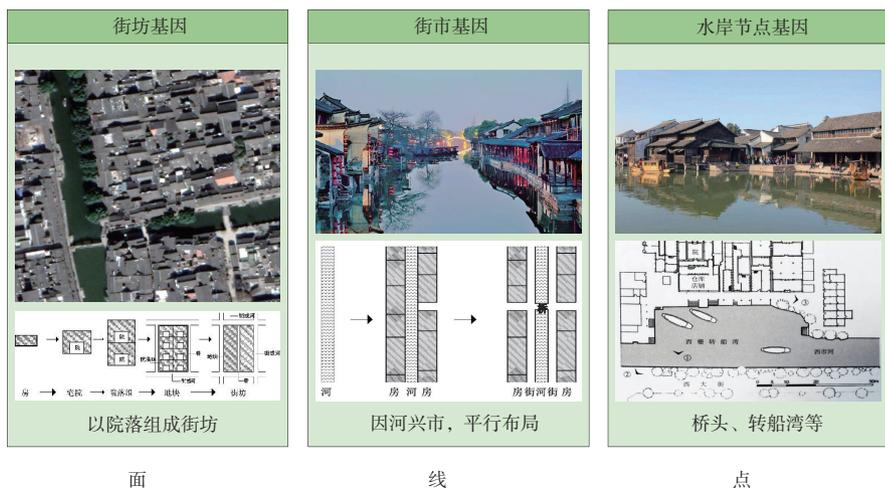


图7 水乡建筑基因  
Fig.7 Water town architecture gene  
资料来源: 水乡客厅项目组绘制

合审批通过, 作为国内首个跨省域编制与获批的国土空间详细规划, 探索了跨行政区空间规划编制管理与实施的新途径。编制过程中, 城市设计与详规方案, 在初期、中期、评审、公示等核心节点与各地行政主管部门上行下达, 充分征求意见。同时与示范区国土空间总体规划全过程伴随, 充分贯彻上位规划的理念定位, 精准传导空间要素的全面落实, 实现了总规整体与详规局部之间的互反馈贯彻始终, 探索形成了“以城市设计引导全方位研究, 以详细规划确保法定化实施”的编制新体系。

本文根据2023年8月在福州召开的全国国土空间规划年会主旨报告的主要内容整理而成。本规划编制过程中, 获得了长三角生态绿色一体化发展示范区执行委员会、生态规建部的支持与帮助, 项目组成员季松、宫作成、仇月霞、罗洋、田娜、杨庆、朱仁兴、巫义、陆垠等都做出了重要的贡献, 谨此一并致谢。

注释

① 在2006年4月1日起施行的《城市规划编制办法》中, 详细规划包括控制性详细规划和修建性详细规划。2012年10月10日, 国务院发文《国务院关于第六批取消和调整行政审批项目的决定》国发〔2012〕52号, 取消重要地块城市修建性详细规划

- 审批。
- ② 根据2023年3月发布的《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》, 国土空间详细规划是实施国土空间用途管制和核发建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证等城乡建设项目规划许可以及实施城乡开发建设、整治更新、保护修复活动的法定依据, 是优化城乡空间结构、完善功能配置、激发发展活力的实施性政策工具, 包括城镇开发边界内详细规划、城镇开发边界外村庄规划及风景名胜区详细规划等类型。
- ③ 长三角生态绿色一体化发展示范区水乡客厅城市设计与国土空间详细规划由南京东南大学城市规划设计研究院有限公司于2021—2023年编制。
- ④ 《长三角生态绿色一体化发展示范区先行启动区规划建设导则(试行)》由东南大学、上海市城市规划设计研究院、上海市市政工程设计研究总院(集团)有限公司、长三角生态绿色一体化发展示范区执行委员会合作编制完成。
- ⑤ 三级八方是指参与示范区建设的行政主体。三级即省级、市级、区县级; 八方即省级层面的上海市、江苏省、浙江省, 设区市层面的苏州、嘉兴两市和示范区内的青浦区、吴江区、嘉善县。

参考文献

[1] 全国国土空间规划工作会议召开[N]. 中国自然资源报, 2023-08-30.  
[2] 张尚武, 司马晓, 石晓冬, 等. “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.  
[3] 姚凯, 赵民, 裴新生, 等. 跨行政区协调发展规划编制的实践与思考: 以新疆“奎一独-乌”地区规划为例[J]. 城市规划学刊, 2017(1): 48-55.  
[4] 郑德高, 刘迪, 赵宪峰, 等. 跨界地区一体化规划编制创新: 以长三角生态绿色一体化发展示范区为例[J]. 城市规划学刊, 2022(S2): 3-8.  
[5] 长三角生态绿色一体化发展示范区执行委员会, 青浦区人民政府, 吴江区人民政府, 嘉善县人民政府. 长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划(2021—2035年)[R]. 2023.  
[6] 段进, 邵润青, 兰文龙, 等. 空间基因[J]. 城市规划, 2019, 43(2): 16-17.  
[7] 段进, 殷铭, 兰文龙. 中国城市设计发展与《国土空间规划城市设计指南》的制定[J]. 城市规划学刊, 2022(5): 24-28.  
[8] 中华人民共和国自然资源部. 国土空间规划城市设计指南(TD/T 1065—2021)[S]. 2021.  
[9] 兰文龙, 段进, 张翀, 等. 跨界一体、协同治理: 长三角示范区跨区域规划标准化探索[J]. 城市规划学刊, 2023(2): 19-25.  
[10] 长三角生态绿色一体化发展示范区执行委员会, 南京东南大学城市规划设计研究院有限公司. 长三角生态绿色一体化发展示范区水乡客厅城市设计[R]. 2021.  
[11] 段进, 姜莹, 李伊格, 等. 空间基因的内涵与作用机制[J]. 城市规划, 2022, 46(3): 8.  
[12] 黄卫东, 盛鸣. 跨区域战略地区的国土空间规划实践探索: 以深圳市深汕特别合作区为例[J]. 城市规划学刊, 2021(4): 88-95.