



国土空间规划体系下的详细规划及其运行模式探讨*

张尚武 刘振宇 张皓

提 要 建立以详细规划运行体系为核心的全域全要素、全生命周期的规划管理制度，对于落实国土空间规划改革任务、推动新时期城乡高质量发展及规划建设治理模式转型具有关键作用。从国土空间规划体系改革要求出发，对详细规划作为法定规划和实施性政策工具的定位进行分析，并提出应采用“单元规划+实施方案”的基本编制模式，建立“总体规划、详细规划、实施评估、行动计划”四位一体的运行模式。探讨规划体系运行的关键环节及单元规划编制、规划传导衔接、开发边界外详细规划、规划管控模式等重点问题。进一步认为需要推动技术体系与规划运行环境的协同创新，因地制宜地探索地方实践路径。
关键词 国土空间规划体系；详细规划；规划编制；规划运行；规划实施

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202304002
文章编号 1000-3363(2023)04-0012-06

作者简介

张尚武，同济大学建筑与城市规划学院教授，上海同济城市规划设计研究院有限公司院长，自然资源部国土空间智能规划重点实验室主任，zhshangwu@tongji.edu.cn

刘振宇，上海同济城市规划设计研究院有限公司空间规划研究所所长、高级工程师

张皓，同济大学建筑与城市规划学院博士后

Exploration of Detailed Planning and Its Operational Modes Within the Territorial Spatial Planning System

ZHANG Shangwu, LIU Zhenyu, ZHANG Hao

Abstract: The establishment of a planning system with detailed planning operation at its core and an emphasis on the management of the entire territory and all elements throughout the development life cycle, is of critical importance. It helps ensure the success of the territorial spatial planning reform, promote high-quality urban-rural development, and transform the governance paradigm for planning, development, and management in the new era. Starting from the imperatives for territorial spatial planning reform, this paper delves into the role of detailed plan, which serves statutory document and a policy implementation tool. It proposes a plan compilation framework that consists of unit plans and implantation plans. Meanwhile, it advocates for an operational system that encompass master plans, detailed plans, implementation evaluation, and action plans. The paper further discusses several key aspects of the planning system, including the preparation of unit plans, the planning process, detailed planning for areas beyond urban growth boundaries, and strategies for effective planning management and control. Furthermore, the paper deliberates on the necessity of stimulating innovation in technical standards within the operational environment of planning and fostering local pathways of development.

Keywords: territorial spatial planning system; detailed planning; plan formulation; plan operation; plan implementation

随着市县国土空间总体规划编制工作的全面推进，作为总体规划实施性安排的详细规划已成为关注焦点。详细规划改革是一项包括编制技术体系、管理运行制度等在内的系统性工作。2019年5月出台的《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》^[1]（以下简称《意见》）明确了新体系下详细规划是对具体地

* “十四五”国家重点研发计划项目“国土空间优化与系统调控理论与方法”（项目编号：2022YFC3800800）；国家自然科学基金项目“基于空间绩效情景的城市布局方案评价方法研究”（项目编号：52078352）

块作出的实施性安排,是开展国土空间开发保护活动、实施用途管制和进行建设管理的法定依据。《意见》区分了城镇开发边界内外两种不同类型的详细规划和对应的规划管理方式,初步建构了国土空间规划体系下详细规划的框架。2023年3月自然资源部下发的《关于加强国土空间详细规划工作的通知》^[2](以下简称《通知》)在强调详细规划作为法定依据的基础上,进一步提出详细规划也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,突出了存量发展阶段详细规划的作用,并提出在全域范围科学划定规划单元,分区分类推进详细规划编制,提高详细规划的针对性和可实施性等工作要求。

详细规划改革具有综合性和实践性的特点,诸多学者从详细规划的整体转型方向、分区用途管制、技术体系以及地方实践等不同方面进行了深入探讨^[3-5]。作为一项系统性改革,既要延续过去既有控制性详细规划(以下简称控规)的经验也要与深化国家空间治理改革目标相适应,既要关注新的规划编制技术体系的构建也要关注规划运行体系的改革,既要把握国土空间规划体系改革要求也要与地方实际相结合,这些方面都是具体工作开展需要关注的重点。本文试图从国土空间规划体系改革要求出发,审视并探讨详细规划编制和运行体系构建的一些关键问题及实践路径。

1 国土空间规划体系下的详细规划

1.1 规划体系重构的目标和要求

建立“多规合一”的国土空间规划体系是按照国家治理现代化的要求对规划体系进行的系统性、整体性重构^[6-7]。规划编制技术体系和运行模式迫切需要深化四个维度的整体架构^[8]:一是空间维度上需要适应全域全要素管控模式和要求,体现国土空间规划的基础性作用;二是纵向维度上以事权划分为基础,厘清各个层次、各类型规划之间的传导逻辑和衔接关系;三是横向维度上面向规划实施,加强建立编管结合的规划实施体系;四是时间维度上面向高质量发展,形成全生命周期的规划运行模式。

详细规划是建立国土空间规划运行体系和规划管理的核心环节。一方面,在地位上详细规划作为规划体系运行的基础载体,将决定规划改革的最终成效,不仅技术层面要加强与总体规划的有效衔接和反馈,而且其运行也需要纳入实施监督过程;另一方面,在作用是落实空间治理改革目标和增强空间治理能力的具体手段,通过详细规划实施不断优化空间资源配置和空间使用,实现高质量发展、高品质生活。

因此,讨论详细规划必须将规划编制技术体系构建与规划体系运行、规划实施过程结合起来,建立规划动态实施运行模式,并通过评估反馈机制将详细规划的干预作用与空间格局优化和空间使用的绩效评价联系起来。

1.2 既有控规体系的适应性

我国的控规缘起于1980年代城市规划建设管理领域为适应市场化环境,借鉴西方国家开发控制层面的规划经验创设的规划类型^[9-10]。控规的发展经历了从早期探索到逐步规范化、制度

化的过程,在快速城镇化阶段对指导城市开发建设、规范规划管理起到了重要作用,逐步成为我国城市规划体系的重要组成部分,并在理论探索和地方实践方面均积累了许多有益的经验^[11-12]。

尽管控规较好地服务了快速城镇化阶段实施开发控制的需求,但在编制和运行中也存在诸多长期未得到有效解决的矛盾,特别是随着城市发展步入存量时期,其不适应性愈发凸显^[13]。一是战略与实施脱节的矛盾。控规以指导具体项目的开发建设为主,在运行中缺乏与总体规划的传导衔接和实施过程中的评估反馈机制,造成控规的实施往往脱离总体规划确定的目标和内容^[14]。二是静态与动态的矛盾。理论上讲控规是没有期限的,多是从静态的目标出发并采用一种蓝图式的管理方式,而城市发展是动态的,具有不确定性,难以形成针对城市实际需求的动态响应,项目实施后控规就失去了作用,未能建立起规划的动态维护机制。三是刚性与弹性的矛盾。我国特殊的规划体系决定了控规既不应只有刚性管控内容,也不可能只强调发展为主,但发展和管控之间、该管的和不该管的之间边界模糊,管控内容缺乏弹性适应,造成许多地方的控规在实际运行中存在编而不批或一用就改的尴尬局面。

上述问题在控规制度演变和发展过程中并没有形成有效的解决方案,制约了控规在空间治理过程中能够发挥的作用和程度。在新的发展阶段传统控规体系必然需要新的规划体系下对其编制内容、实施机制和运行模式进行系统性的本土化改造,建立起编制与实施、总规与控规的协同关系,打破停留在指导开发建设层面的局限,从针对具体建设项目的管理转向围绕国土空间用途使用全生命周期的规划管理。

1.3 从城市拓展到全域全要素规划管理

详细规划从城市内部拓展到城镇开发边界以外地区,走向对全域全要素的规划管理,这是国土空间详细规划肩负的新使命,也是规划体系重构的重点^[15]。《意见》要求在城镇开发边界外的乡村地区,以一个或几个行政村为单元,由乡镇政府组织编制“多规合一”的实用性村庄规划,报上一级政府审批,并按照主导用途分区,实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。

城镇开发边界外的规划管理是建立详细规划体系的焦点。相比于城镇建设区域,乡村地区各类空间要素的构成和组织更加复杂,地域差异性大,相应的规划知识、规划方法都比较欠缺,开展整体规划的基础也比较薄弱,乡村地区用地权属矛盾多、规划管理事权交叉,受到各类政策影响的不确定性大,实施多规合一规划管理的挑战也更为艰巨。

近年来各地普遍加强了村庄规划编制工作,但也存在许多认识上的模糊和实践中的困惑。譬如:多规合一的实用性村庄规划的内涵是什么?如何认识村庄规划作为详细规划的法定性?村庄规划按需编制与规划全覆盖的关系?如何认识详细规划作为实施用途管制的法定依据与尊重村民意愿之间的关系?如何协调法定规划的确定性与乡村地区的复杂性、管控灵活性的关系等等。在这些问题厘清之前,盲目追求村庄规划的全覆盖,甚至运动式推进,不仅编制成果存在偏差,也造成人力物力的

大量浪费。

2 详细规划的定位、编制及运行模式

2.1 详细规划的基本定位

作为国土空间用途管制和实施开发管控的依据,《通知》明确指出国土空间规划体系下的详细规划同时兼具作为法定规划和作为实施性政策工具两种定位,但如何认识两者关系是认识详细规划编制和运行模式的核心问题。

作为法定规划,要求详细规划的管控内容应具有稳定性,不应随意调整。从侧重建设项目管理走向空间用途使用管理,需要明确详细规划作为底线规划的基本定位,是以控制和约束为主、相对静态、以执行的方式运行的管控型规划。作为实施性的政策工具,详细规划则具有一定的灵活性和适应性,根据阶段性的政策目标、发展战略等作出动态调整,从而提升规划作为政策工具在规划实施中的治理效能。

详细规划既要作为法定依据,又要作为实施性政策工具,是新时期详细规划体系建设中需要正确认识和处理好的一对辩证统一关系。从传统控规的经验和困境来看,寄希望于以一种蓝图式的编制模式协调两者关系是行不通的,一味将需要刚性管控的内容与具有不确定性的政策意图不加区分地作为法定内容落实到控规中,必然会引发控规与实际发展需求不符,这是实际运作中控规频繁调整的一个主要原因,最终也损害了控规作为法定规划的权威性。可行的解决路径在于将详细规划的作用与规划运行过程结合起来,通过建立一套运行规则,在详细规划动态实施运行中协调战略与实施、静态与动态、发展与管控的矛盾。

2.2 详细规划的编制模式

国土空间详细规划应采取“单元规划+实施方案”的基本编制模式,突破过去针对具体项目采用的地块规划的局限。《通知》提出采取单元规划编制模式,通过单元规划指导实施层面详细规划,并要求分区分类推进详细规划编制工作。近年来许多城市,如北京、上海、深圳、广州等探索了单元规划模式和分层次编制详细规划的经验,在实践中对单元规划的作用、具体编制模式及单元规划与实施性规划之间的关系存在不同认识。北京在编制分区规划时同步编制街区指引并进行备案,作为街区控规(单元规划)的编制依据,街区控规按需编制,主要明确街区(单元)范围内的规模总量、底线管控等强制性内容,在街坊和地块层面则根据实际开发建设的情况编制综合实施方案,搭建实施层面多主体共议协商平台^[16]。深圳则建立以城镇单元为基础的法定图则编制管理制度体系,将城镇开发边界内详细规划分为法定图则和规划实施方案两个层次^[17],实行“编到地块,管到单元”的模式。

各地探索的经验有待总结,但总体上看规划单元应具有以下方面的作用:一是总体规划传导和实施规划管理的基本单元;二是作为要素统筹的基本单元,发挥多规合一的平台作用;三是开展规划实施评估、空间绩效评价的基本单元。从单元规划与实施方案的关系来看,单元规划应突出底线控制内容和单元

间的相互协调,可以是相对静态的,而实施方案则是动态的,对应阶段性具体行动任务,应按需编制、滚动实施。实施方案是在单元规划基础上结合具体需求进行的方案深化,两者组合起来构成详细规划的两层体系,共同发挥作为法定依据和实施性政策工具的作用。

2.3 详细规划的运行模式

详细规划作用的发挥有赖于建立“总体规划、详细规划、实施评估、行动规划”四位一体、整体衔接的规划编制和实施运行模式。这种动态运行模式要解决传统总规与控规“两张皮”运行的弊病,通过自上而下的分解与自下而上的反馈将“总详”衔接起来,其中的关键机制除了单元规划的承上启下外,还需要形成详细规划的滚动实施和动态维护机制,从时间角度对规划实施做出阶段性安排,并形成“监测—评估—维护”的循环系统^[18]。从规划体系运行而言,需要确立行动规划的地位,强化行动规划与详细规划之间的相互联系,并加强详细规划与专项规划的衔接,增强单元层面作为空间政策统筹平台的作用。

国土空间详细规划要将政策法规和管理条例作为规划的重要内容,确立依据“规则”管空间的机制。随着城市发展转向以更新为主的内涵式发展阶段,以规划编制预设未来作为管控依据的传统控规体系需要向过程式的管控模式转变。并且空间范畴扩展至包含全域全要素的乡村地区,管控的内容除了传统的开发过程外,还需要对各类整治更新、保护修复活动进行规范。这都意味着过去重规划、轻规则,试图以全覆盖、个案式的精确“规划”进行管控的方式难以适用。通过建立土地开发和空间使用一般性管理原则,与个案规划结合在一起,可以为详细规划的实施管理提供“规则约束下的弹性”,从而提升应对城市发展不确定性的能力。同时,规则的制定也可作为总体规划层面的功能分区、空间政策等管控内容在详细规划中的落实提供传导途径,有利于保障规划体系的整体衔接和运行。

2.4 详细规划编制运行的关键环节

详细规划编制运行模式的建立应关注以下关键环节。

一是详细规划与总体规划的衔接。通过前置详细规划研究和后置规划实施评估两个环节,建立上下协同、整体编制、同步评估、实施反馈机制。新一轮详细规划理论上应整体编制,当然也可以分阶段开展。前期研究是在总体规划基础上针对详细规划编制内容开展的研究工作,指导详细规划的整体编制。在详细规划编制之前,必须加强整体的单元控制,否则会出现局部合理而整体谬误的现象^[19]。在规划实施过程中,总体规划与详细规划的评估工作需要同步开展,建立相互反馈机制。

二是详细规划与行动规划的整体运行。行动规划在内容上需要明确近期建设、年度实施计划等的编制要求,在实施和执行方面需要多层次多部门的共同推进。在规划运行中,行动规划是时间维度衔接战略性规划和实施性规划的重要载体^[19]。因此,需要高度重视详细规划与行动规划的关系,通过行动规划的实施不断优化详细规划管控内容,并通过行动规划构建与规划改革目标相适应的多规合一机制。

三是强化详细规划实施的监测评估。实施评估是衔接总体

规划与详细规划、规划目标与实施过程的关键环节。但需要强调详细规划的实施评估与现有的城市体检评估不同,体检评估主要是依据总体规划对城市运行特征、发展情况和总体规划的实施状况进行评估,以指标评价为主。详细规划的实施评估则应侧重空间评价,反馈单元规划实施情况与总体规划管控目标的关系,同时通过实施评估明确实施方案编制重点和开展行动规划的任务。

2.5 详细规划体系建设与数字化转型

加强详细规划体系建设和规划的数字化转型是构建详细规划编制运行模式的两个重要支撑基础。无论是城市更新带来的开发建设方式转变还是规划走向全域全要素管控,都需要处理更为复杂的权利主体关系,深化多规合一的行政体系改革,推进政策法规体系建设和规划运行规则的不断完善。加强规划体系的整体建设,特别应当强调将政策法规和管理条例作为推进详细规划工作的重要内容,积极创新规划管理方式,逐步建立完善的规划管理制度。

加强规划数据库与“一张图”管理系统建设,促进详细规划编制和管理的数字化转型。从提高规划工作质量和管理效能角度,《通知》要求依托国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”系统,按照统一的规划技术标准和数据标准,有序实施详细规划编制、审批、实施、监督全程在线数字化管理。针对存量时代空间治理的复杂性、多元性和动态性,充分运用信息化、数字化、智能化技术手段提升空间治理能力,推动规划全过程的数字化转型,将是构建中国特色的国土空间规划体系和规划管理制度的重要技术支撑。

3 详细规划编制与运行的重点问题

3.1 详细规划编制单元及规划类型

单元规划是详细规划的主要编制形式,《通知》提出要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。规划单元的划定应以行政管理边界为基础,与基层的街镇、社区等边界对接,统筹考虑规划管理、主导功能、土地权属、开发建设程度、自然地理格局等因素。单元划定应与基层行政管理边界协调,规划单元不仅是实施规划管理的单元,也需要与基层空间治理工作相结合,构建多规合一的空间治理体系的基础。

空间对象的多元性决定了单元规划编制和管理的差异性。不仅要区分城镇地区、乡村地区、生态地区等的差异,也要根据不同单元本身的特征,采用差别化的编制方法和技术标准,选择不同的管控要素和策略重点。《通知》强调了城镇开发边界内存量地区和增量空间在详细规划编制时应重点考虑的问题和编制原则,如存量空间要推动内涵式、集约化、绿色化发展,确定各单元内存量空间保留、改造、拆除范围;增量空间要强化单元统筹,防止粗放扩张等。后续的工作一方面是要细化开发边界内不同类型单元规划的编制方法和管控要素,另一方面则是要积极探索城镇开发边界外的单元规划编制形式,进一步研究单元边界的划定方法,与镇级国土空间规划、村庄规划的

关系,各类要素的规则化管控内容等,从而建立覆盖全域的单元规划编管制度体系。

3.2 总体规划与详细规划的传导与衔接

针对当前详细规划编制工作的开展需要关注以下方面。

一是,需要对既有控规基于规划体系建构的目标、要求开展一次系统性的评估。既要评估现行控规内容与新的总体规划管控目标和要求是否符合,明确需要调整的内容和重点;同时也需要评估既有控规在新体系下的适应性,探索建立符合地方特点的规划管理体系和编制模式。

二是,关注详细规划前期研究的工作内容。详细规划前期研究是确保总体规划和详细规划的衔接和传导不可或缺的技术环节。详细规划前期研究包括对土地产权关系、开发控制条件和边界的明晰;深化详细规划管控内容和重点,包括核心控制内容分解传导,对功能布局、空间结构、规模分布及形态控制等内容进行深化,提出开发强度、密度分区,落实城市结构控制及总体城市设计的重点等,以及规划单元的划定、类型及对应的管控策略等内容。这些方面无论在内容和深度上都是总体规划编制阶段难以覆盖的。

三是,详细规划实施评估的内容和方法。定期开展详细规划层面的实施评估成为一项常态化开展的工作,并需要与国土空间综合绩效监测和详细规划的动态维护结合起来,规划编制内容与实施评估内容需要有一定的对应关系。实施评估应同时包括规划一致性评估和空间绩效评估两部分内容,对规划实施结果做出综合判断,并作为指导行动规划的重要基础。

3.3 开发边界外的详细规划及管理

从规划运行来看,乡村地区面向全域全要素的规划管理需要构建起更加完整的规划体系,在管控方式上打破城市建设管理的思维,采用更为灵活而有效的管控方式,确立并加强用“规则”管空间的机制。乡村地区保护和发展的政策具有很强的动态性,在实施上也是自上而下与自下而上相互结合的。动态运行中要关注规划干预的外部负效应,对规划政策的实施开展定期评估,以过程思维应对乡村地区不断出现的新情况、新问题,及时调整、优化规划的干预策略。

在编制模式方面,乡村地区的详细规划也应探索“单元规划+实施方案”的编制模式。在各地的实践中已形成了不同的经验,如上海的郊野单元规划以镇域作为编制开发边界外详细规划的主要单元,统筹协调对各类要素的管控和实施。有的地区采用镇村规划联编的方式,将镇域、镇区及以一个或几个村庄为单元的详细规划同时编制,也有的地区采用镇级规划与乡村单元规划分开编制的方式。

在编制内容上,应明确村庄规划本身作为管控型规划的定位。多规合一的实用性村庄规划应体现在两个方面:所谓“多规合一”体现在村庄规划的法定性,发挥整合乡村地区各类规划、政策等的基础性作用;而“实用性”强调的是面向管理实施,从乡村地区的实际问题出发,提供有效的规划管理工具。乡村建设行动和全域土地综合整治是乡村地区详细规划动态实施的关键环节,在编制多规合一的村庄规划时,要区分并理清

村庄规划与乡村建设行动、乡村设计的关系，而不能面面俱到。乡村地区的要素具有动态性特征，其空间边界也会随用地结构优化或土地综合整治等项目的实施而动态调整，因此乡村地区的详细规划应推行以现状为底图，叠加规划或政策意图的示意性边界进行管控的模式。

3.4 详细规划技术体系和管理模式创新

完善规划技术体系是支撑详细规划制度改革的前提。详细规划技术体系的建构需要与规划体系改革的目标以及规划管理模式的转型相适应，包括从规划编制、规划管理、实施运行、监测评估、维护反馈等多个环节进行系统性的重构。技术体系要适应详细规划管理从静态向动态、目标向过程的转变。在管控方式上从空间开发管控向空间政策调控拓展，如探索将批准的规划与行政许可程序整合的多样方式，建立国土空间“用途管制”的“清单化”模式^[20]。

建立规则化的国土空间用途管制方式是详细规划技术标准体系建构的重要内容。规则化管控的核心是把空间功能性、政策性分区导向和用地管控意图连接起来，通过规则为国土空间的使用提供明确的可行范围^[21]。以土地使用性质为例，传统控规使用的是用地功能管控的方式，即为每一个地块赋予具体的使用功能，而规则化管控则需要在针对特定范围，在规定开发的用地功能类型基础上叠加政策性分区，从而为实施层面实现用地功能的混合提供可能。政策性分区是可以动态调整的，根据城市发展阶段性战略的转变，为地区开发叠加新的管控政策，或者是用新的分区政策取代旧有的规则，从而为规划管控方式提供灵活性，更好发挥详细规划作为实施性政策工具的作用。

4 详细规划体系建构的难点与实践路径

4.1 详细规划技术体系建构的难点

详细规划编制及运行体系的建构是一项系统工程，涉及城市发展模式和规划建设管理制度等方面的深层次改革^[8,22]，需要推动技术体系与行政逻辑的同步完善，编制改革与规划运行环境的协同创新，这也构成了详细规划技术体系建构的难点。

首先是发展模式的转变。我国的城乡发展已经进入新发展阶段，从扩张型发展逐步转向以存量更新为主，确立以生态文明、以人为核心、以高质量发展为导向的发展模式，需要转变发展模式、摆脱路径依赖，从追求经济增长为目标的惯性思维和运行机制中走出来，维护国土空间开发保护的公共价值，促进可持续发展，处理好政府和市场关系以及各方利益的调配方式，成为建立详细规划管理制度的核心议题和重大的挑战。

其次是行政体系改革。国土空间规划改革的核心是多规合一，本质上是行政体系的多规合一。各层级政府之间事权不清，各部门之间事权分隔、相互交叠，是过去造成空间规划体系混乱的主要原因。推动多规合一的行政体系改革是国家空间治理能力和治理体系建设的重要任务，也是真正发挥国土空间规划基础性作用的关键。

最后是运行体系建设。规划编制只是规划运行体系的一部分，无论从落实规划改革任务还是实现空间治理目标角度，都

需要加强详细规划层面规划运行体系的整体建设，包括规划行政体系改革、政策法规体系建设、规划管理规则的不断完善等，构建起一套与规划改革目标相适应的、多规合一的运行机制。

4.2 因地制宜探索地方实践路径

控规的发展在我国城市规划体系演进过程中扮演了重要的角色，并在各地形成了不同的基础，国土空间规划背景下详细规划体系的构建，需要立足地方经验处理好传承与改革创新的关系，因地制宜地探索地方实践的路径。各地详细规划体系的建构路径大致可分为几种情景。一是过渡型，主要针对技术积累相对薄弱的地区，重点解决技术补缺，针对关键技术环节推动详细规划体系的“从无到有”。二是改良型，针对已具备较完备的详细规划管理制度的地区，在完善详细规划技术体系的同时，应围绕建立动态适应机制逐步优化规划运行体系。三是创新型，针对一些有着完善的规划编管体系并已开展了详细规划改革探索的超大城市、特大城市，应通过管理制度的系统创新加强治理能力和治理体系的整体建设。

详细规划体系的建构是一个逐步完善的过程，在地方实践中需要坚持国土空间规划体系改革的方向，因地制宜地探索符合地方实际的发展路径。需要关注详细规划体系本身的系统性和运行的动态性，避免计划思维和单向思维。围绕建设“人民城市”要求，不能偏离规划是服务人的全面发展的初衷，避免就事论事，见物不见人。详细规划的改革要以“有限规划”为导向，避免该管的和不该管的不加区分、事无巨细、无所不包的倾向，为实施层面的多规合一留有接口，同时也为行动规划留出弹性。

4.3 编制“能用、管用、好用”的详细规划

编制“能用、管用、好用”的规划是建立多规合一的国土空间规划编制体系的原则和衡量的基本标准。从详细规划来看，“能用”是要面向国土空间规划体系的改革目标，符合国情和地方实际，适应新时期国家空间治理体系和治理能力现代化的要求。“管用”是要面向规划实施，推进编管结合，编制能够落地实施的规划，管的要管得住、需要管的要管好、不应管的要留出弹性，并建立起与总体规划、专项规划及行动规划有效衔接、整体运作的动态运行机制。“好用”是要面向规划管理，处理好编与用的关系，切实发挥详细规划作为法定规划和实施性政策工作的作用，提高效率，降低管理成本。详细规划的“能用、管用、好用”有赖于在其体系建构过程中深化实施层面的“多规合一”改革，建立一套与改革目标相适应、多规合一的激励机制，重在运行过程的机制建设，而非只是在规划编制阶段对多类规划的内容整合。

5 结语：建立全域全要素、全生命周期的规划管理制度

详细规划是国土空间规划体系改革能够“落地”的关键载体。建立全域全要素、全生命周期的规划管理制度是详细规划体系建构的核心任务，作为一项系统工程，涉及对规划作用的

重新认识、编制技术体系和行政管理体系改革等各个方面,其中最为关键的是在详细规划体系的建构中贯彻国土空间规划体系改革的整体逻辑。本文从面向国土空间规划体系这一基本命题出发,分析了新时期详细规划的定位、基本编制模式、运行模式和数字化转型的内容,并围绕建立全域全要素、全生命周期的详细规划管理制度,对详细规划编制与运行的重点问题、详细规划体系建构的难点与实践路径等方面进行了思考。

详细规划体系的建构要把握好详细规划作为法定依据和实施性政策工具的双重作用。作为法定规划,详细规划要发挥管控型规划、底线型规划的基本作用,同时需要通过一套运行机制设计,增加详细规划作为实施性政策工具的灵活性,为发展留出弹性。在编制模式方面,“单元规划+实施方案”应成为新时期详细规划的基本编制模式,要发挥好单元规划作为政策统筹平台和实施评估单元的作用,探索面向全域全要素管控的差异化单元规划类型和管控方式,并在时间维度上建立动态实施和维护机制。详细规划体系的建构是技术体系与规划运行环境双向创新的过程,需要不断总结经验,传承创新,同时也需要实事求是,根据各地在规划管理方面的不同特征因地制宜地探索地方实践路径。

参考文献

- [1] 中共中央 国务院. 中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见 [EB/OL]. 2019-05-23[2023-06-01]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-05/23/content_5394187.htm
- [2] 自然资源部. 自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知[EB/OL]. 2023-03-23[2023-06-01]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-03/25/content_5748273.htmhttps://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-03/25/content_5748273.htm
- [3] 本刊编辑部. “空间治理体系下的控制性详细规划改革与创新”学术笔谈会[J]. 城市规划学刊, 2019, 250(3): 1-10.
- [4] 戚冬瑾, 周剑云, 李贤, 等. 国土空间详细规划分区用途管制研究[J]. 城市规划, 2022, 46(7): 87-95.
- [5] 赵广英, 李晨. 国土空间规划体系下的详细规划技术改革思路[J]. 城市规划学刊, 2019, 251(4): 37-46.
- [6] 张尚武. 空间规划改革的议题与展望: 对规划编制及学科发展的思考[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 24-30.
- [7] 赵民. 国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J]. 城市规划学刊, 2019, 251(4): 8-15.
- [8] 张尚武. 国土空间规划编制技术体系: 顶层架构与关键突破[J]. 城市规划学刊, 2022(5): 45-50.
- [9] 赵民, 乐芸. 论《城乡规划法》“控权”下的控制性详细规划: 从“技术参考文件”到“法定约束依据”的嬗变[J]. 城市规划, 2009, 33(9): 24-30.
- [10] 田莉. 我国控制性详细规划的困惑与出路: 一个新制度经济学的产权分析视角[J]. 城市规划, 2007(1): 16-20.
- [11] 吕传廷, 孙施文, 王晓东, 等. 控规三十年: 得失与展望[J]. 城市规划, 2017, 41(3): 109-116.
- [12] 张建荣, 翟翎. 探索“分层、分类、分级”的控规制度改革与创新: 以广东省控规改革试点佛山市为例[J]. 城市规划学刊, 2018(3): 71-76.
- [13] 邹兵. 增量规划向存量规划转型: 理论解析与实践应对[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 12-19.
- [14] 张皓, 孙施文. 规划体系中的一致性及其断裂: 以上海中心城为例[J]. 城市规划学刊, 2022(2): 27-34.
- [15] 张立, 李雯琪, 张尚武. 国土空间规划背景下建构乡村规划体系的思考: 兼议村庄规划的管控约束与发展导向[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 70-77.
- [16] 白晴, 朱东. 北京规划综合实施方案: 转型时期规划实施管理的探索与实践[J]. 北京规划建设, 2022, 205(4): 153-159.
- [17] 陈敦鹏. 深圳市国土空间规划标准单元制度探索与思考[J]. 城市规划, 2022, 46(9): 13-19.
- [18] 王新哲, 杨雨菡, 宗立, 等. 国土空间“总—详”规划空间传导: 现实困境、基本逻辑与优化措施[J]. 城市规划学刊, 2023(2): 96-102.
- [19] 张尚武, 王颖, 王新哲, 等. 构建城市总体规划面向实施的行动机制: 上海2040总体规划中《行动规划大纲》编制与思考[J]. 上海城市规划, 2017, 135(4): 33-37.
- [20] 程茂吉. 全域国土空间用途管制体系研究[J]. 城市发展研究, 2020, 27(8): 6-12.
- [21] 黄明华, 赵阳, 高靖蓀, 等. 规划与规则: 对控制性详细规划发展方向的探讨[J]. 城市规划, 2020, 44(11): 52-57.
- [22] 李鹏, 马灿. 国土空间详细规划技术逻辑重塑与创新[J]. 规划师, 2021, 37(9): 5-9.

修回: 2023-07