

详细规划融合与用途管制管理创新

——以广州市为例

□ 朱寿佳 代欣召

[摘要] 详细规划融合与国土空间用途管制传导是决定国土空间规划实施的重要内容。现行规划管理中存在城乡空间规划界限不清、控制性详细规划（以下简称“控规”）与村庄规划（以下简称“村规”）用地规划管理范围重叠、详细规划与土地利用总体规划（以下简称“土规”）同步调整缺乏工作机制的问题。本文通过“规划用地协调区”用地融合创新、“村规核心要素”融入控规技术创新和“双轨制”概念创新，满足规划过渡时期村域不同发展阶段全域空间用途管控的要求。通过“以控规为基底，村规为应用”，将现状保留、规划新增的宅基地、村公共服务设施用地、村经济发展用地等村规核心要素融入控规，形成国土空间详细规划“一张图”，适应城乡融合地区村庄管理需要。过渡期“双重”规划管理的城乡融合地区构建“村规—控规”双轨制，村域根据乡村振兴发展要求编制村规和村域内城镇化发展地区编制控规，实现国土空间保护与开发利用目标。

[关键词] 详细规划融合；用途管制管理；国土空间规划；广州市

1 研究背景

2019年5月，《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》正式印发实施，提出“要构建国土空间规划体系，详细规划是对具体地块用途和开发强度等作出的实施性安排”“详细依据要依据批准的国土空间总体规划进行编制和修改”“到2025年健全国土空间规划法规政策和技术标准体系全面实施国土空间监测预警和绩效考核机制，形成以国土空间规划为基础、以统一用途管制为手段的国土空间开发保护制度”。

详细规划融合与国土空间用途管制传导是决定国土空间规划实施的重要内容，自然资源部办公厅发文要求广州市开展市级国土空间规划先行先试，提出探索规划纵向传递的管控机制和用地管控机制。而在实际管理中，广州市存在城乡空间规划界限不清，（以下简称“控规”）与村庄规划（以下简称“村规”）用地规划管理范围部分重叠、详细规划与土地利用总体规划（以下简称“土规”）同步调整缺乏工作机制的问题。详细规划是控制和约束城市土地利用的主要工具^[1]，因此，通过聚焦详细规划融合，构建用途管制管理创新，促进城市规划建设管理调整规范化，对探索国土空间、详细规划“一张图”形成与规划实施传导机制具有重要意义，可以更好发挥国土空间和规划空间的保障和服务作用。

2 国内外详细规划“一张图”的研究进展与特征

控制性详细规划作为空间用途管制有成功经验，其通过分层分级^[2]，结合分区规划^[3]、土地利用总体规划^[4]、城市设计、建筑设计、土地管理^[5]、村规^[6]等要求，不断丰富其内涵和表现形式，因此控制性详细规划衔接总体规划和相关专项规划要求成为规划实施的重难点^[7-9]。国内外先进城市探索实施上下管理联动机制，形成统一土地用途管制的详细规划“一张图”，构建适应自身的空间管理体系和规划编制与管理体系。

2.1 概念内涵

详细规划“一张图”是对城市规划行业内部各类规划成果的整合，避免不同层级法定规划、非法定规划、不同专题、不同专项^[10]及不同专业的规划成果之间出现矛盾冲突，优化资源的实际供给解决了“规划打架”问题^[11]，为规划审批管理提供可靠的依据。如深圳开展图则边界、规划控制线、用地人口规模、道路交通衔接等详细规划“一张图”整合，保障土地利用规划成果准确性^[12]；新加坡整合社区设施规划等专项规划，完善用地管理保障规划实施和建设落地^[13]。

2.2 管理单元与管理层级

2.2.1 “多层次，内外有别”是超大城市构建空间规划体系必然选择

超大城市由于城市规模大，传统的市、区两级空

[作者简介] 朱寿佳，广州市城市规划勘测设计研究院，工程师，硕士。

代欣召，广州市城市规划勘测设计研究院，高级工程师，硕士。

间管理模式越来越不适应新时期市域层面的需要以及战略引领和刚性管控作用的现实需求。本研究中的超大城市，如北京、上海、武汉等城市都构建4—5级空间管理体系^[14-16]，有效适应各自的规划管理需求。同一城市各市辖区的差异较大，且市辖区内部的发展水平与城乡关系存在较大空间差异。考虑到规划管理工作是面向具体地块，外围城区的空间层级划分理应与中心城区有所区别，超大城市在市域均采用“中心城区+外围行政区”的组合划分模式，中心城区内外实行差别化的规划管理要求。

2.2.2 与行政管理层级紧密结合，促进“多规合一”与规划实施

土地规划是按照市—区（县）—镇三级行政区范围进行编制，在规划约束性指标下达和实施管控上具有较强的执行力。上海市将控制性编制单元划分与街道社区界线结合紧密，一般不突破行政界线，形成行政区—行政街道—规划单元3级层次结构，在分区层面实现“两图合一”。

2.2.3 控规管理应在城镇集中建设区

控规主要管控城镇集中建设区内用地，控规编制覆盖范围应是集中建设区而非全域。如北京的片区，上海的控制性单元和新城、新市镇，武汉和南京的编制单元等均是覆盖中心城区以及外围城镇集中区。内部各个控规编制范围的划分仍是在城镇集中建设区管理范围内。

2.3 详细规划“一张图”调整

确定控规修改最小单元为基本空间层级，通过单元平衡保障总规实施。规划管理中大量工作是控规修改调整的管理。控规指标用途等变化会导致总规目标超标，因而应避免就地论地块，而应在一定范围内进行论证，保障使用地布局 and 开发强度等在一定规划管理单元范围内实现平衡。从北京、上海、武汉、南京等城市的经验上看，需对控规修改设定最基本的工作范围（见表1）。

表1 国内外部分城市详细规划“一张图”构成与管理探索

城市	空间管理体系
新加坡	战略性的概念规划—实施性的开发指导规划或原来的总体规划
香港	全港—次区域—地区分为3个层面
北京	市域—中心城（新城）—片区—街区（2km ² ~4km ² ）—地块
上海	总体—分区—单元（2km ² ~4km ² ）—控规—地块
武汉	市域—综合分区—编制单元（5km ² ~10km ² ）—管理单元（0.5km ² ~1km ² —街坊（5hm ² ~20hm ² /个）—地块
南京	市域—综合分区—分区—规划编制单元（4km ² ~20km ² ）—图则单元—地块

3 详细规划融合广州实践

3.1 广州详细规划融合基础

广州市详细规划开展十余年，详细规划融合工作也开展了5年，根据不同工作的重点分为四个阶段：第一阶段（2006—2011年）控规、村规、土规独立编制阶段，各类型规划独立开展编制；第二阶段（2011—2014年）控规和村规协调编制，控规村规全覆盖阶段，详细规划实现市域全覆盖；第三阶段（2014—2017年）控规整合阶段，外围城区控规纳入广州市“一张图”控规管理平台，但涉及增城、从化等部分区域的控规整合工作量和难度较大；第四阶段（2017—2019年）为详细规划融合探索阶段，开展“多规合一”工作，重点建设项目土规控规协调调整完善推动项目实施。

3.2 详细规划融合问题

3.2.1 城乡空间规划界限不清，控规与村规管理范围重叠

根据《广州市城乡规划技术规定》，广州的规划区划分为城市规划区、村规区，并按照各类规划区进行分别管理。但在实际管理中，落实具体空间范围上，城与乡界线难以有效的区分，造成当前有98km²的建设用地面临控规和村规的“双重”规划管理。结合国土空间规划城镇开发边界划定情况，广州城镇开发边界内仍有518个乡村存在控规和村规“双重”规划管理的问题。

3.2.2 规划编制主体多元，规划过程和全域统筹管理难度大

广州市城乡规划资源平台建立并维护时，规划编制也开始推行属地化，若干规划编制和审批管理权限扩展至各相关分局及相关部门，如增城、从化、南沙、空港经济区等。市域的规划信息分散在各个分局和部门，没有建立定期动态整合的机制，而各个单位及部门按需编制，各自建立单独的信息平台和不同的坐标系统，导致统筹管理难度大。详细规划“一张图”要协调多个单位与部门，所需的行政成本、技术成本、时间成本高，整合困难较大。

3.2.3 “两规”编制修改和维护方式不同，易衍生冲突矛盾问题，难以有效保障项目用地需求

广州市控规编制与调整主要经过申请、方案审查、审议、批准、上网备案等程序。控规的编制、调整具有不定期性，通常呈现出以项目为导向的特点。土地利用总体规划的编制周期一般为10—15年，期间符合相关修改情形、确需修改土地利用总体规划的，可按照相关程序和权限办理规划修改。土规需要执行严格的耕地保护

制度、节约用地制度，有利于土地利用结构调整和布局优化。土规修改程序包括拟定修改方案及规划实施评估报告、组织专家评审论证、报有批准权的人民政府审批、公示公告等。广州市的控规与土规编制、调整工作仍然相对独立，缺乏有效联动沟通，调整程序、成果形式、行政审批等差异较大，常常衍生出两规冲突矛盾的问题，影响土地管理作用的有效发挥，难以有效保障项目用地需求。

3.2.4 “两规”在村规上存在技术深度和工作基础差别

土地利用总体规划村庄用地一般在镇级（或功能片区）规划中进行安排。因面对的村庄主体众多，在工作组织和技术深度上难以做到深入和细致。广州市城乡规划中的村规以村为单位进行编制，并逐村进行较为细致的现状调查和规划设计，在工作组织和技术规程上有较大的改进。土规对村规的重点是农用地方面，解决耕地保有量和基本农田任务落地的问题。而村规需要解决的是村庄建设发展的问题，偏重建设用地的具体安排。

“两规”在用地管控逻辑上缺乏协调，土规对村庄建设用地进行简单的减量化处理，造成用地指标紧缺，给村规编制与实施带来较大约束。

3.3 详细规划融合与用途管制管理创新

3.3.1 “规划用地协调区”用地融合创新

对村规中村庄建设用地与控规建设用地进行符合性分析，控规中对于村规建设用地（E6或者H14）未进行细分，村规会对其用地类型进行细分，因而导致控规与村规重叠部分用地存在一致性。广州市控规与村规除却用地一致性，仍有37%的重叠区面临不同规划管控要求的矛盾，影响村庄项目建设实施。特别是村规居住用地[H14（R）]与控规规划管控要求不一致，有待进一步衔接优化以保障村民建房。部分专项规划对用地提出规划要求，如城市更新规划对三旧图斑提出规划要求，历史文化街区保护规划、名镇名村保护规划、历史建筑保护规划等对历史文化保护要素及周边用地进行规划。以控规、村规待协调区为基础，设立“规划用地协调区”兼容更新规划、历史文化街区保护规划等其他详细规划层面不同规划期限和发展意图对规划建设用地要求，优化详细规划促进规划实施（见图1）。

3.3.2 “村规核心要素”融入控规技术创新

详细规划功能单元（街镇规模）进一步落实与分解片区国土空间规划的内容，以规划管理单元（社区或村庄规模，面积约为2km²~4km²）为基准范围编制，达

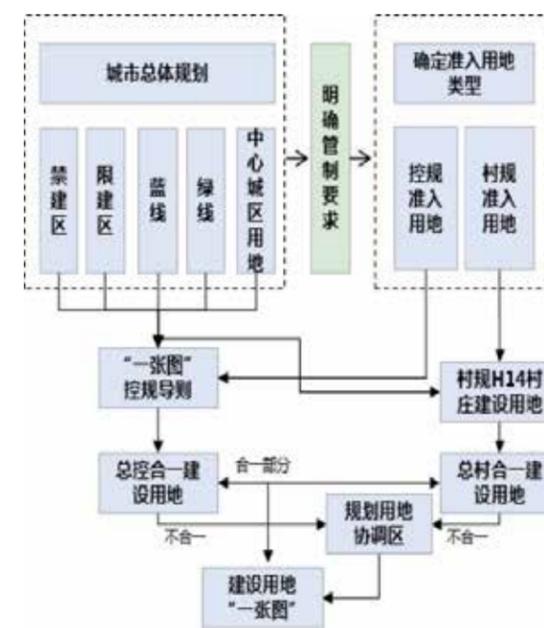


图1 控规、村规待协调区与“规划用地协调区”处理思路

到控规深度。通过“以控规为基底，村规为应用”，将现状保留、规划新增的宅基地、村公共服务设施用地、村经济发展用地等村规核心要素融入控规用地形成国土空间详细规划“一张图”，适应城乡融合地区村庄管理需要。特别是各村的新增建设用地，增加容积率、建设密度、建设限高、绿地率等控规重要指标，完善详细规划“一张图”（见图2）。

3.3.3 “双轨制”概念创新

按照《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》在城镇开发边界外（即乡村地区）编制村规。村庄根据城镇开发边界方案，对底线约束范围（生态保护红线、永久基本农田、水域等）进行扣除外，完全位于开发边界外及村域范围内包含城镇开发边界外的较集中连片规划建设用地，推荐编制村规。需考虑乡村社会经济发展和乡村振兴建设情况，对于已有“双重”规划管理的城乡融合地区，构建“村规—控规”双轨制，村域根据乡村振兴发展要求和需求编制村规和村域内城镇化发展地区编制控规。集聚提升型、城乡融合型村庄根据城镇化发展阶段的要求，城镇开发边界覆盖全乡村实行控规“单轨制”。搬迁撤并型村庄以生态化发展为主，城镇开发边界调整实行村规“单轨制”，实现国土空间保护与开发利用目标（见图3）。

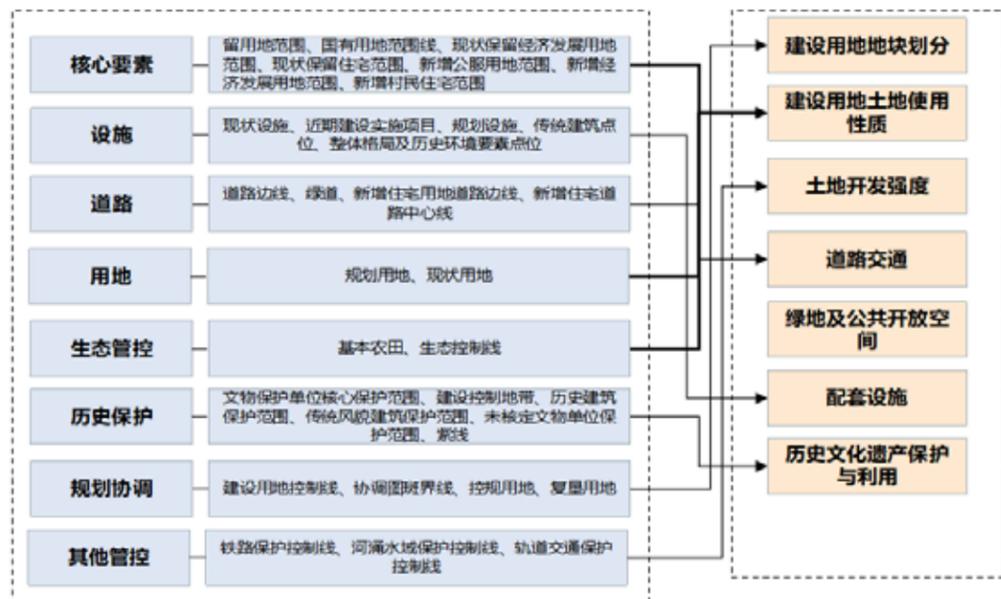


图2 “村规核心要素”融入控规整合技术图

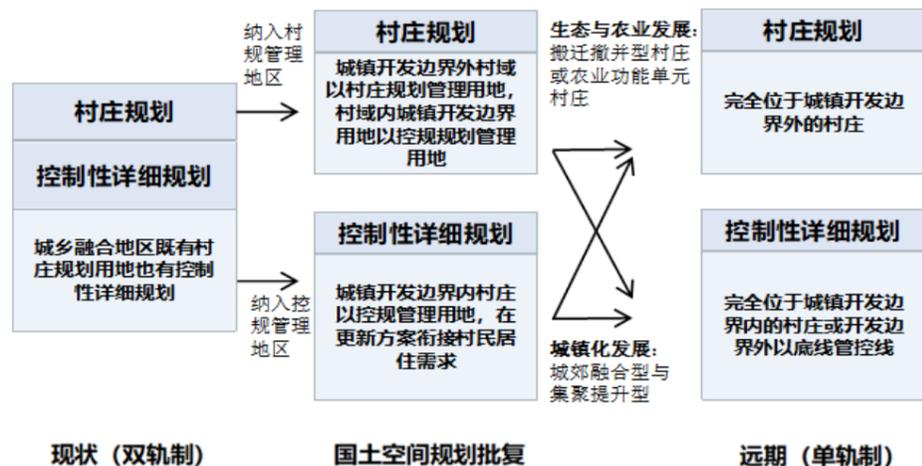


图3 “双轨制”概念创新示意图

4 结语

详细规划融合和详细规划“一张图”，是完善国土空间规划体系的重要基础和技术支撑。本文一方面梳理了香港、新加坡等地区和国家的城市详细规划用地融合经验，指出国外详细规划分功能用途及详细用地指标，满足不同阶段不同层级的使用需求。另一方面研究北京、上海、南京等城市在详细规划用地与管理方面的实践探索，结合广州市详细规划融合工作历程，指出详细

规划“一张图”仍有待进一步完善。

在详细规划融合中，出现城乡空间规划界限不清、控规与村规管理范围重叠、控规规划编制主体多元的问题，导致全域统筹管理难度增大。控规与土规编制修改和维护方式不同，用地规划易冲突。土规与村规存在技术深度和工作基础上的差别，难以保障村民用地，导致村规应用性不足。本文提出通过“规划用地协调区”在规划层面对控规村规待协调区处理不同规划期限和发展

意图对规划建设用地要求，将“村规核心要素”融入控规，对新增村庄建设用地增加容积率、建设密度、建设限高、绿地率等控制性详细规划重要指标，完善村规。对开发边界外村庄构建“村规—控规”双轨制，适应过渡时期的用地管理需要，在国土空间批复后，根据村庄城镇化发展或生态农业发展情况，实行控制性详细规划或村规“单轨制”。

我国现阶段适应国土空间要求的规划用途相关的法规、政策不足，需要在未来国土空间规划中加以完善，以加强规划管理与监督实施。此外，对于详细规划编制主体、编制单元有待进一步深化与明确，《城乡规划管理技术规定》及《土地利用总体规划管理办法》等详细规划用地和管理标准，需结合地方立法或标准推进完善用地管理需求。

【参考文献】

[1]王卉.权利视角下控制性详细规划价值体系的再思考[J].规划师,2018,34(7):41-46.
 [2]陈晓明,岑慧.控制性详细规划全覆盖编制技术创新——以广州市花都区为例[J].规划师,2012,28(7):32-35+40.
 [3]张晓光,张险峰,杨丹丹.面向生态文明发展要求的国土空间规划探索——以延庆分区规划(国土空间规划)为例[J].城市发展研究,2021,28(7):27-33.
 [4]赵新,孙坤慧,孙爱博,等.现有空间规划实施评价及冲突协调研究——以江苏丰县为例[J].江苏农业科学,2020,48(24):274-279.

[5]李峥,徐军,朱丽芳.产业园区控制性详细规划编制管理创新——以青浦工业园区实践为例[J].上海城市规划,2011(6):123-127.
 [6]王万军.国土空间规划背景下的城郊融合型村规编制探索——以南宁市良庆区南晓镇南晓社区为例[J].广西城镇建设,2021(8):6-10.
 [7]彭冲,吕传廷.新形势下广州控制性详细规划全覆盖的探索与实践[J].城市规划,2013,37(7):67-72.
 [8]皇甫玥,苏玲,郑晓华.国土空间规划背景下专项规划与控规一张图融合工作新思考——基于南京的实践[J].城市发展研究,2021,28(1):9-13.
 [9]宋依芸,何江城,唐娟.国土空间规划体系下村规与全域土地综合整治融合研究[J].农村经济与科技,2021,32(17):3-6.
 [10]李邵华.村规与控规“合一”研究及建议——以广州市白云区江高镇为例[J].住宅与房地产,2018(9):224.
 [11]代晓辉,宋雪鸿,常文军,等.城市基层公共服务设施调整优化策略——以《合肥市控制性详细规划通则》调整为例[J].规划师,2018,34(S1):5-9.
 [12]刘全波,陈柳新,谢冬.深圳市基于“一张图”理念的规划整合[J].城市规划,2013,37(2):90-96.
 [13]张威,刘佳燕,王才强.新加坡社区服务设施体系规划的演进历程、特征及启示[J].规划师,2019,35(3):18-25.
 [14]常青,石晓冬,杨浚.新时代推动国土空间规划重构的实践探索——以北京为例[J].城市规划,2021,45(5):61-67.
 [15]姚凯.“两规合一”背景下控制性详细规划的总体适应性研究——基于上海的工作探索和实践[J].上海城市规划,2011(6):21-27.
 [16]涂剑,殷毅,凌利.武汉实施《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》的思考[J].规划师,2012,28(11):44-49.