

控制性详细规划在乡镇国土空间规划中的应用与创新

范静文

山西省投资规划研究院有限公司 山西 太原 030000

摘要：控制性详细规划是乡镇国土空间规划的重要工具，其应用与创新对优化乡镇空间布局、保障规划实施具有关键意义。当前，乡镇国土空间规划中控制性详细规划的应用存在编制精准性不足、多规衔接不畅、特色响应不够及管理机制不完善等问题。研究提出从规划编制、实施管理、技术支撑、资源整合及动态适应等层面构建应用路径，并通过精准规划编制、多规协同、弹性规划及长效管理机制等创新策略，推动控制性详细规划在乡镇国土空间规划中更贴合实际需求，助力乡镇高质量发展与国土空间治理能力提升。

关键词：控制性详细规划；乡镇国土空间规划；应用；创新

引言：随着乡村振兴战略与国土空间规划体系改革的推进，乡镇国土空间规划作为统筹城乡发展的关键环节，亟需科学有效的规划工具支撑。控制性详细规划以其对空间用途、开发强度的精准管控特性，成为衔接乡镇发展战略与具体建设的重要桥梁。然而，现有规划实践中，控制性详细规划在乡镇层面的应用面临着与上位规划脱节、忽视地域特色、实施弹性不足等挑战。在此背景下，探索控制性详细规划在乡镇国土空间规划中的适应性应用与创新性发展，对提升乡镇规划科学性、引导资源合理配置、促进城乡融合具有重要的理论与实践意义。

1 控制性详细规划与乡镇国土空间规划概述

1.1 控制性详细规划的内涵与特点

控制性详细规划是城乡规划体系中承上启下的关键层级，以土地使用控制为核心，通过对地块的用地性质、开发强度、建筑高度等指标进行定量、定位、定界的控制，为城市建设提供具体指导。其具有法规性、权威性与实施性特点，通过明确规划控制要求，将上位规划的宏观战略转化为可操作的建设依据，有效约束开发行为，保障公共利益。同时，控制性详细规划强调动态管理与弹性调整，既能维护规划的稳定性，又能适应市场变化与城市发展需求，实现规划的科学性与灵活性统一。

1.2 乡镇国土空间规划的特点与要求

乡镇国土空间规划具有显著的复合性与差异性特点。相较于城市规划，其需统筹城乡融合、生态保护、农业生产与乡村建设等多元目标，既要保障耕地资源与生态底线，又要满足乡镇居民生活与产业发展需求。此外，不同乡镇在地理区位、资源禀赋、人口结构与发展水平上存在较大差异，规划需因地制宜，突出地域特

色。这要求乡镇国土空间规划需具备更强的适应性与包容性，既要落实国家战略与上位规划要求，又要尊重乡镇实际，协调多方利益诉求，实现生产、生活、生态空间的合理布局与可持续发展。

1.3 控制性详细规划在乡镇国土空间规划中的必要性

控制性详细规划在乡镇国土空间规划中具有不可替代的必要性。一方面，乡镇快速发展过程中面临土地资源无序开发、建设缺乏统筹等问题，控制性详细规划通过指标管控与空间引导，可优化土地利用效率，避免盲目扩张。另一方面，其能够有效衔接乡镇国土空间总体规划与具体建设项目，将生态保护红线、永久基本农田等刚性要求转化为地块控制条件，保障规划的权威性与可操作性。此外，控制性详细规划的动态调整机制有助于乡镇应对发展中的不确定性，提升规划对市场变化与乡村振兴需求的响应能力，为乡镇高质量发展提供坚实的规划保障^[1]。

2 控制性详细规划在乡镇国土空间规划中的应用现状

2.1 规划编制的精准性不足

在乡镇国土空间规划实践中，控制性详细规划编制存在数据基础薄弱、分析深度不足的问题。部分乡镇缺乏系统的现状调研与基础数据积累，对土地利用现状、人口分布、产业发展等信息掌握不全，导致规划指标设定与实际需求脱节。同时，对乡镇发展趋势研判不足，未能充分考虑人口流动、产业转型等动态因素，使得规划方案难以精准指导建设，易出现用地布局不合理、开发强度与实际承载能力不匹配等情况。

2.2 与上位规划及其他专项规划的衔接不畅

控制性详细规划与上位国土空间总体规划、城镇体系规划等在目标传导与指标分解上存在断层，部分乡镇的控制性详细规划未能严格落实上位规划的战略意图，

如生态保护、耕地保护等刚性要求未有效转化为地块控制条件。此外,与交通、水利、产业等专项规划缺乏协同机制,各规划在空间布局、设施配置等方面存在矛盾冲突,导致规划实施过程中部门间协调困难,影响规划整体效能。

2.3 对乡镇特色与发展需求的响应不够

当前控制性详细规划在乡镇应用中,对地域文化、自然风貌等特色元素挖掘不足,规划方案同质化严重,未能凸显乡镇独特的历史文化底蕴与景观风貌。同时,对乡镇差异化发展需求的响应滞后,如对特色农业、乡村旅游等新兴产业的用地需求预估不足,未能预留足够的弹性发展空间,既限制了乡镇特色产业的培育,也难以满足居民日益增长的多元化生活需求。

2.4 实施管理机制不完善

控制性详细规划在乡镇的实施管理缺乏健全的制度保障与动态监管机制。部分乡镇尚未建立规范的规划审批流程,实施过程中随意调整规划指标、突破管控要求的现象时有发生;同时,缺乏常态化的监督评估机制,难以对规划实施效果进行及时反馈与修正。此外,公众参与渠道有限,利益相关者的诉求未能充分纳入规划决策,导致规划落地性差,执行效率低下^[2]。

3 控制性详细规划在乡镇国土空间规划中的应用路径

3.1 规划编制层面的应用

在规划编制层面,需强化数据驱动与科学研判,提升规划精准度。首先,建立完善的乡镇基础数据采集与更新机制,综合运用遥感影像、地理信息系统(GIS)、大数据分析等技术,全面梳理土地利用、人口结构、产业布局等现状数据,为规划编制提供详实依据。其次,加强对乡镇发展趋势的前瞻性研究,结合乡村振兴、城乡融合等战略导向,充分考虑人口流动、产业转型等动态因素,科学预测用地需求与发展规模。同时,优化规划编制流程,引入多学科协同编制模式,组织城乡规划、产业经济、生态环境等领域专家参与,确保规划方案在用地布局、功能分区、设施配置等方面符合乡镇实际需求,实现规划与建设的精准对接。

3.2 实施管理层面的应用

实施管理层面需构建规范高效的制度体系,保障规划有效落地。一方面,建立健全规划审批制度,明确控制性详细规划的审批权限、流程与标准,强化对规划指标调整的管控,避免随意修改规划内容。另一方面,完善规划实施监督机制,利用卫星遥感、无人机巡查等技术手段,对规划实施情况进行动态监测,及时发现并纠正违规建设行为。此外,拓宽公众参与渠道,通过公示

公告、听证会、线上平台等方式,广泛征求居民、企业等利益相关者意见,将公众诉求融入规划决策。同时,建立规划实施考核机制,将规划执行情况纳入乡镇政府绩效考核体系,形成责任明确、奖惩分明的管理闭环,提升规划实施效能。

3.3 技术支撑层面的应用

技术支撑层面需加强新技术融合应用,提升规划科学性与管理效率。积极引入三维建模、数字孪生、人工智能等前沿技术,构建乡镇国土空间规划数字化平台,实现对空间数据的可视化分析与动态模拟,辅助规划方案的优化比选。利用GIS技术建立规划实施监测预警系统,实时监控地块开发强度、用地性质变更等指标,及时发现潜在风险并预警。同时,推广“多规合一”信息管理平台,整合控制性详细规划与上位规划、专项规划的数据资源,实现不同规划之间的信息共享与协同管理,消除空间矛盾冲突。此外,探索区块链技术在规划审批、数据存证等环节的应用,确保规划管理的公开透明与数据安全,推动乡镇国土空间规划向智能化、精细化方向发展。

3.4 资源整合层面的应用

资源整合层面需强化多规协同与要素统筹,实现空间资源高效配置。以国土空间总体规划为统领,建立控制性详细规划与交通、水利、产业等专项规划的协同编制机制,在规划目标、空间布局、设施建设等方面加强衔接,避免重复建设与资源浪费。统筹城乡要素流动,优化土地、资金、人才等资源配置,引导城市优质资源向乡镇倾斜,保障乡镇基础设施与公共服务设施建设需求。同时,注重整合乡镇自然资源与人文资源,在规划中统筹生态保护、文化传承与产业发展,通过划定特色风貌保护区、预留文旅产业发展空间等方式,推动乡镇特色资源转化为发展优势。此外,建立跨部门协作机制,打破部门壁垒,形成规划编制、实施、管理的工作合力,提升资源整合效率与规划整体效能。

3.5 动态适应层面的应用

动态适应层面需建立灵活的规划调整机制,增强规划应对不确定性的能力。制定控制性详细规划动态评估制度,定期对规划实施效果进行跟踪评估,结合乡镇经济社会发展变化,及时发现规划与实际需求的偏差。建立分级分类的规划调整机制,对一般性用地布局优化、设施微调等局部修改,简化审批流程,提高调整效率;对涉及重大功能变更、指标突破的调整,严格履行论证、听证、审批等程序,确保调整的科学性与合法性。同时,预留弹性发展空间,通过划定弹性用地、设置容

积率奖励等方式,为乡镇未来产业升级、人口增长等预留发展余地。此外,加强规划政策研究,及时响应国家战略与区域发展政策变化,动态优化规划内容,使控制性详细规划始终保持对乡镇发展的引领作用。

4 控制性详细规划在乡镇国土空间规划中的创新策略

4.1 基于乡镇特色的精准规划编制

基于乡镇特色的精准规划编制,需深度挖掘地域资源,构建差异化规划路径。首先,开展乡镇特色资源普查,系统梳理自然景观、历史文化、民俗风情等要素,建立特色资源数据库,为规划编制提供详实的文化与生态基底。例如,针对具有传统村落风貌的乡镇,在规划中划定历史文化街区,制定建筑风貌管控导则,延续乡村文脉;对生态资源丰富的乡镇,结合山水格局优化生态空间布局,打造特色生态廊道。其次,结合乡镇产业特色,制定精准的用地规划。如以特色农业为主导的乡镇,规划中预留农产品加工、冷链物流等配套用地;对文旅资源突出的乡镇,规划特色民宿集群、文旅服务设施等空间,推动“农文旅”融合发展。

4.2 强化多规衔接的协同规划

强化多规衔接的协同规划,需构建全域全要素的规划协同体系。以国土空间总体规划为基础,建立控制性详细规划与交通、产业、生态保护等专项规划的动态协同机制。在规划编制阶段,搭建跨部门联合编制平台,通过数据共享、联合调研等方式,确保各规划在目标、指标、空间布局上的一致性。例如,在交通规划中同步考虑产业园区的货运需求,在生态保护规划中明确建设用地边界与生态缓冲带,避免规划冲突。同时,利用信息化手段建立“多规合一”协同管理平台,实现规划数据的实时更新与动态监测,对规划实施过程中的矛盾冲突进行智能预警与快速协调。

4.3 适应发展需求的弹性规划

适应发展需求的弹性规划,需突破传统刚性管控思维,构建灵活可变的规划体系。一方面,创新用地管控模式,采用“主导功能+兼容功能”的用地分类方式,允许地块在满足主导功能的前提下,适度兼容其他功能,以适应产业多元化发展需求。例如,在乡镇产业

园区内,工业用地可兼容研发、办公等功能,提高土地利用效率。另一方面,建立动态指标调控机制,对容积率、建筑密度等核心指标设置弹性区间,根据发展阶段与市场需求进行动态调整。同时,划定“留白区”与“弹性发展区”,预留一定比例的土地用于未来新兴产业发展与基础设施建设^[3]。

4.4 完善实施管理的长效机制

完善实施管理的长效机制,需从制度建设、技术支撑、监督评估等多维度构建闭环管理体系。首先,健全规划实施法律法规与政策体系,出台乡镇控制性详细规划实施细则,明确规划调整条件、审批程序与法律责任,为规划实施提供制度保障。其次,利用物联网、大数据等技术构建智慧化监管平台,对规划实施情况进行实时监测与智能分析,及时发现违规建设行为并预警。同时,建立多方参与的监督评估机制,邀请专家、企业、居民代表等参与规划实施效果评估,定期发布评估报告,根据评估结果动态优化规划管理策略。此外,探索建立规划实施激励机制,对严格执行规划、积极推动乡镇发展的主体给予政策扶持与资金奖励。

结束语

控制性详细规划作为乡镇国土空间规划落地实施的关键抓手,其应用与创新关乎乡镇长远发展。通过精准编制、协同规划、弹性管控与长效管理,可有效破解当前规划实施中的难题,实现乡镇空间资源的科学配置与高效利用。未来,随着技术进步与制度完善,需进一步探索符合乡镇发展规律的规划模式,持续强化控制性详细规划对乡村振兴战略的支撑作用,在保护生态环境、传承乡土文化的同时,激发乡镇发展活力,推动乡镇国土空间规划向精细化、智慧化、可持续化方向迈进。

参考文献

- [1] 陈伟,张晓辉.控制性详细规划在乡镇国土空间规划中的应用研究[J].规划师,2020,36(4):158-162.
- [2] 刘振宇,李婷婷.乡镇国土空间规划中控制性详细规划的创新发展[J].城市规划学刊,2022,25(2):135-140.
- [3] 王磊,赵刚.控制性详细规划在乡镇国土空间规划中的实践与反思[J].城市发展研究,2021,28(1):178-183.