

国土空间详细规划转变方向与编制策略

张鹏辉

上海同砚建筑规划设计有限公司 上海 200438

摘要: 面向国土空间规划体系转型的新阶段,传统控规的编制方法逐渐暴露出诸多不足,本文基于新时期对详细规划编制要求,以苏州市吴江区、常熟市乡镇地区系列详细规划实践为例,提出详细规划编制在规划要素、上位传导和规划管控三个方面的技术思路。

关键词: 国土空间详细规划;策略;苏州市吴江区;常熟市

引言

随着国土空间规划改革的深入推进,全国各省市已陆续完成首轮国土空间总体规划编制,亟待通过详细规划提升实施落地的能力,因此,对详细规划规划策略与方法的探索意义重大。本文结合吴江区平望镇、震泽镇以及常熟市梅李镇、辛庄镇和海虞镇系列详细规划实践,积极探讨详细规划编制思路。

1 传统控规编制存在的不足

1.1 对全域空间的管控不足

传统控制性详细规划以城乡建设用地开发利用重点,对于非建设空间通常仅将其作为底图底色或“消极”的规划保护,缺乏有效开发引导和管控。这导致非建设空间的自然资源发展潜力受限,资源价值难以提升。

1.2 与上位规划的衔接不足

总体规划侧重于整体格局、长远发展和战略导向,详细规划强调具体落实、可操作性和实施效果,二者在规划内容的衔接与传导机制上尚未形成有效的系统性整合,缺乏对规划实施的评估反馈,导致上位规划难以完全落实,地方政府的诉求也无法充分满足。

1.3 应对发展的适应性不足

应对城乡发展的复杂性和不确定性以及规划实施的多样化需求,传统详细规划编管体系适应性不足^[1]。传统控制性详细规划采用的静态蓝图式编制方法,已难以有效应对土地利用的动态变化。

2 新时期详细规划编制的要求

2.1 全域全要素的规划管理

详细规划从城市内部向城镇开发边界外延伸,逐步覆

盖全域全要素的规划管理,这一转变是国土空间详细规划的新使命,也是规划体系重构的重点内容^[2]。规划应加强城镇开发边界以外的乡村建设空间和非建设空间的管控。

2.2 规划路径的有效传导、上下联动

详细规划作为衔接上层目标与下层实施的关键环节,将规划定位、发展战略等宏观目标细化落实到地块用地性质层面。并将编制中遇到的问题,及时优化并将反馈结果传递至上一层规划,以不断推进规划的上下联动。

2.3 规划编制中放大弹性思维

“终极蓝图式”的规划模式无法满足新型城镇化的要求。详细规划落实上位规划目标的同时,应注重刚性与弹性结合,为城市重点项目建设提供弹性空间^[3]。可通过弹性预留、用地混合、指标管控等方式实现刚弹性管控。

3 国土空间详细规划的实践与策略

3.1 全域全要素的有效统筹管理

在《苏州市吴江区平望镇WJ0401单元国土空间详细规划》项目中,在吴江区全域详细规划编制试点工作背景下,详细规划编制以城镇/乡村单元为基本单位,打破行政区划和城镇开发边界限制。协调开发边界内详细规划和开发边界外村庄规划的关系,总体上以开发边界内详细管控为主,开发边界外以规划引导为主。

规划明确城镇开发边界外管控要素,制定生态保护红线区、生态控制区、永久基本农田保护区和乡村发展区的管控原则,加强农业空间、生态空间的保护和管控,引导乡村地区建设。规划打造“三水拥城,四廊渗透”的生态格局,将莺脰湖、草荡等生态空间,与区域生态格局协调,有效引导生态空间发展。

在《苏州市吴江区震泽镇WJ0609单元城镇开发边界内国土空间详细规划》项目中,探索创新全域土地综合整治方法。受三区三线等因素影响,详细规划编制内容具有一定的局限性,为适应城市开发和土地利用的不确定性,借助耕地占补平衡、城乡建设用地增减挂钩和农

作者简介: 张鹏辉,女,1995年11月8日,汉族,湖南省益阳市,湖南城市学院,本科,上海同砚建筑规划设计有限公司规划设计师,曾获奖项:2021年度同异进步标兵,2024年度同砚“勇创基金”项目管理类小微创新三等奖,研究方向:国土空间详细规划

村集体经营性建设用地入市等政策手段，为全域土地综合整治提供技术支撑^[4]。

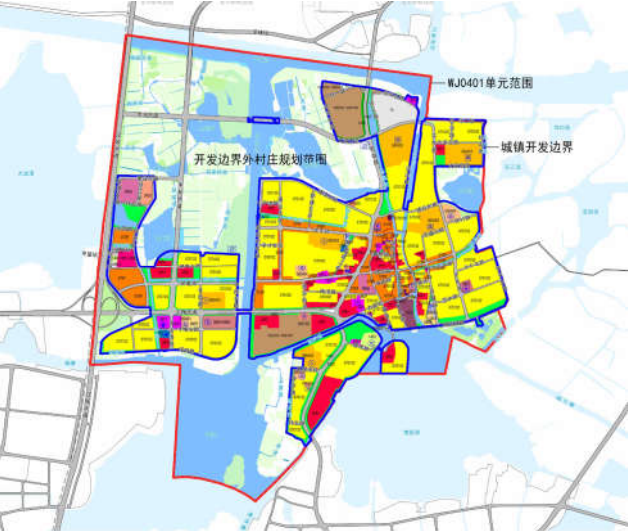


图1 平望镇WJ0401单元-土地利用规划图



图2 平望镇WJ0401单元-生态格局图

全域土地综合整治衔接

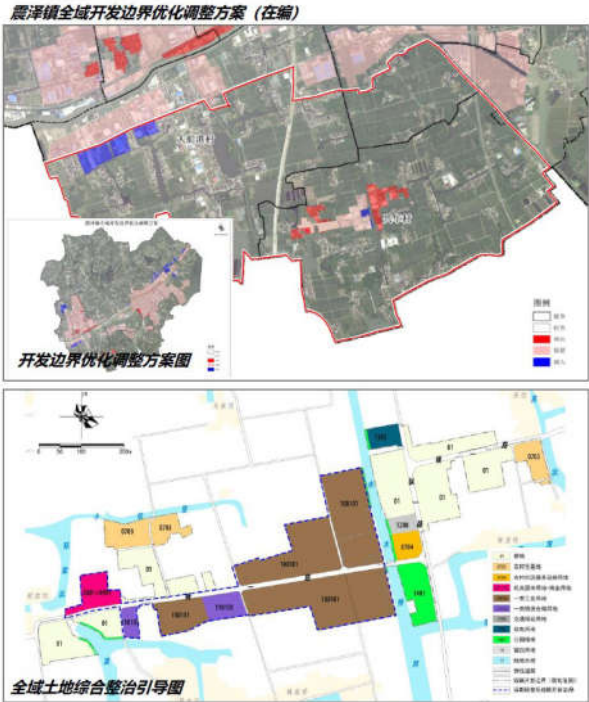
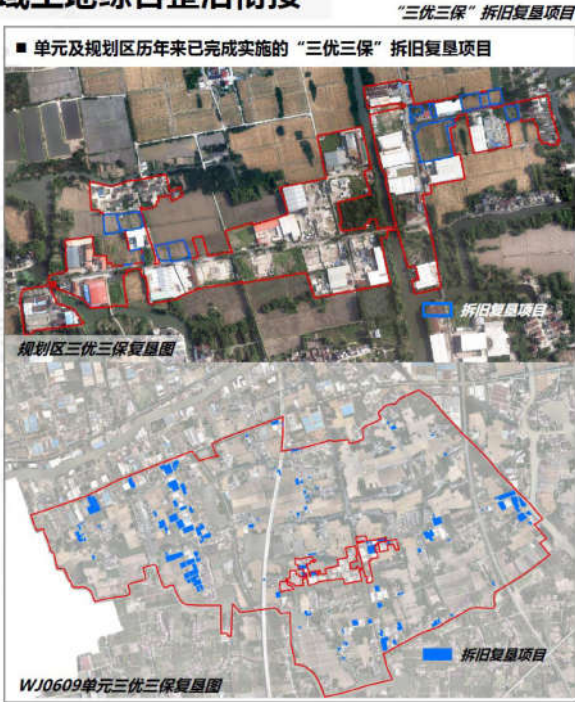


图3 全域土地综合整治引导

3.2 与上位规划的衔接机制优化

以《常熟市梅李镇中心镇区详细规划》项目为例，我们对传导要求进行分类梳理，明确在目标战略、底线约束、结构性道路、市区级以上设施及区域性重大设施等方面，严格落实其强制性要求；而在具体开发建设、非结构性道路及非区域性设施等方面，详细规划则进一步落实细化。梳理规划传导内容如表1所示。

另外，本轮详细规划与总体规划之间建立了良好的相互反馈和调整机制。目前，常熟市乡镇国土空间总体规划在完成中期成果后处于暂停状态，等新一轮详细规划阶段成果完成后，再将详细规划的成果反馈到镇总体规划中，有效实现规划上下联动。

例如在教育设施方面，常熟市国土空间总体规划要求梅李镇中心镇区保留1所高中、1所初中、1所小学，

并新增2所小学。按照每千人20名初中生、45名小学生的标准配置中小学。梅李镇国土空间总体规划明确扩建梅李高级中学、新建梅李镇中学、梅李镇中心小学（分校）、梅李镇小学和规划小学的大体位置和班级规模。详细规划则综合业主意见，进一步落实了具体位置，并

核算学生千人指标及人均用地面积，明确班级规模和用地面积。在后续梅李镇国土空间总体规划编制过程中，可根据详细规划成果，重新修正总体规划的学校班级规模和具体位置。

表1 市镇总体规划与详细规划传导衔接

规划层次	总体规划			详细规划落实
	规划内容	常熟市	梅李镇	
目标战略	空间战略	落实省级战略，制定市、县级战略	落实市级战略	落实
	发展规模	定总量、定格局	定边界	落实
	管控指标	定指标	落实	落实
底线约束	生态保护红线	定总量、定格局，定边界	落实	落实
	永久基本农田	定总量、定格局，定边界	落实	落实
	城镇开发边界	定总量、定格局，定边界	落实	落实
	其他控制线	定标准	定总量、定核心要素边界	落实
土地利用结构		一级分区	二级分区、一级分类、二级分类	二级分类、三级分类
支撑体系	交通设施	定标准、定走向、定布局	优化增补	落实细化
	产业空间	定总量、定指标	定位置	落实细化
	住房保障	定总量、定指标	定位置	落实细化
	公共服务设施	定总量、定标准、定布局	优化增补、定位置	落实细化
	市政、防灾设施	定总量、定标准及控制要求、定布局	优化增补、定位置	落实细化

3.3 管控体系的刚弹结合

3.3.1 城市控制线的刚弹性管控

以《常熟市辛庄镇中心镇区东片区详细规划》项目为例，明确城市控制线的管控要点。红线中，城市支路

边界可结合实际情况优化调整。绿线中，结构性绿地和重要景观廊道的面积规模、位置、边界，以及绿地总面积作为强制性内容，单个街头绿地的面积和边界允许微调。梳理城市五线管控要点如表2所示。

表2 城市五线管控要点

控制内容	城市道路红线		城市绿线			城市黄线		城市蓝线	城市紫线
	主次干路	支路	结构性绿地	景观廊道	街头绿地	线要素	面要素		
规模	● (宽度)	● (宽度)	● (面积)	● (宽度)	●	● (宽度)	● (宽度)	● (宽度、面积)	●
位置	●	●	●	●	●	●	●	●	●
边界	●	◎	●	●	◎	●	●	●	●

注：“●”强制性内容；“◎”引导性内容

3.3.2 用地类型的刚弹性管控

本轮详细规划积极探索弹性混合用地模式，规划混合用地、弹性用地和兼容用地，增加用地开发弹性。以《常熟市海虞镇周行社区详细规划》项目为例，业主目前无法明确地块具体用途，规划中创新性地设置城镇住宅用地或商住混合用地或商业用地（0701/0709/0901）、二类工业或一类物流仓储用地（100102/110101）等弹性用地，减少详细规划成果反复修改，并满足市场未来动态需要。

考虑允许用地的适度混合功能，在规划文本中明确用地兼容性管控，以城镇社区服务设施用地（0702）

为例，允许兼容居住用地（07）和商业服务业用地（09）；有条件兼容一类工业用地（100101）、新型工业用地（100104）、一类物流仓储用地（110101）和二类仓储用地（110102），引导产业用地等兼容生活配套功能。梳理居住用地的兼容如表3所示。

3.3.3 地块指标体系的刚弹性管控

地块指标通过上限、下限或区间的方式进行管控，结合实际需求预留一定的调整余地。在常熟地区详细规划编制过程中，根据业主需求细化指标管理，形成地区指标体系模板。以工业用地为例，设置不同的管控要求。考虑适当提高新型工业用地的容积率，强化土地资

源的高效利用；考虑改扩建工业与新建工业在开发强度上的差异，设置不同的容积率；考虑经开区化工园、新材料产业园特定产业类型和特殊工艺要求，规定其较一般区域的工业更低的容积率下限。梳理工业用地的管控指标如表4所示。

表3 居住用地的兼容性建议表

规划用地类别		07居住用地			09商业服务业用地				10工矿用地				11仓储用地		
兼容用地类别		070101	070102	0709	0901	0902	0903	0904	100101	100102	100103	100104	110101	110102	110103
07居住用地	070101		√						×	×	×	×	×	×	×
	070102								×	×	×	×	×	×	×
	0702	√	√	√	√	√	√	√		×	×				×
	0703	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
	0709								×	×	×		×	×	×

表4 工业用地的管控指标建议表

工业用地（1001）					
区域类型	用地类型	容积率	建筑密度	绿地率	建筑高度
一般区域	一类工业用地（100101）	≥ 1.6（改扩建项目容积率 ≥ 1.0）	≥ 40%	≤ 10%	-
	二类工业用地（100102）				
	三类工业用地（100103）				
	新型工业用地（100104）	≥ 2.5	≥ 40%	≤ 10%	≤ 100
经开区化工园、新材料产业园	一类工业用地（100101）	≥ 0.4	≥ 25%	≤ 10%	-
	二类工业用地（100102）				
	三类工业用地（100103）				

注：表格中“—”为该指标可无需明确具体数值。

4 结语

本文以问题为导向，基于苏州市吴江区、常熟市乡镇地区的实践，从规划要素、上位传导和规划管控三方面探索编制策略，目前均已形成可复制成果模板，并已在苏州市吴江区、常熟市多个详细规划项目中实践采纳，以期为相关地区详细规划工作提供参考。

参考文献

[1] 恽爽,陈永强,张东谦.面向实施的国土空间详细规划

转型思路研究[J].规划师,2024(7):9-15.

[2] 张尚武,刘振宇,张皓.国土空间规划体系下的详细规划及其运行模式探讨[J].城市规划学刊,2023(4):12-13.

[3] 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(9):5-9.

[4] 自然资源部办公厅.全域土地综合整治实施指南（试行）.2024-12-05.https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202412/content_7000027.htm