

国土空间规划背景下详细规划编制研究

张盛强

天津市城市规划设计研究总院有限公司 天津 300110

摘要：随着生态文明建设和绿色发展理念的深入人心，国土空间规划成为新时代中国特色社会主义事业的重要组成部分。详细规划作为国土空间规划体系中的关键环节，其编制质量和实施效果直接关系到国土空间资源的优化配置和高效利用。然而，当前详细规划编制仍存在诸多问题，如规划理念滞后、编制方法单一、技术手段落后等，难以满足新时代国土空间发展的新需求。因此，本文旨在探讨国土空间规划背景下详细规划的概念、特点、存在问题及新需求，并提出相应的创新策略，以为详细规划编制提供有益的参考和借鉴。

关键词：国土空间规划；详细规划；编制研究

引言：国土空间规划致力于构建满足多元需求的现代化治理体系，它坚守底线思维，旨在促进城市的公平、高效与可持续发展。在此理论框架下，控制性详细规划作为关键一环，需对地块建设进行科学、合理的引导，并融入弹性机制，以应对未来不确定性。这要求规划不仅细化土地利用，更要协调各方利益，确保规划的前瞻性与灵活性并重。通过精细管理与动态调整，实现规划、管理、建设三者间的高度协同，为城市高质量发展奠定坚实基础，让每一寸土地都发挥出最大效益。

1 国土空间规划背景下详细规划的概念和特点

1.1 国土空间规划背景下详细规划的概念

国土空间规划背景下的详细规划，是国土空间管理体系中一个至关重要的组成部分；它紧密依托于国土空间规划的宏观框架，针对特定的区域或地块展开深入且细致的规划设计与安排。这一规划层次不仅是对国土空间总体规划理念的具象化体现，更是对其进行的精细化落实与深化，详细规划的核心任务在于，清晰地界定每一块土地的使用性质，合理设定开发强度，科学规划空间布局，并周密安排公共设施与生态环境的保护与建设等关键要素。通过这一系列具体而详尽的规划措施，详细规划为土地的有效开发、城市的有序建设以及生态环境的精心保护等各类活动，提供了直接且明确的行动指南^[1]。

1.2 国土空间规划背景下详细规划的特点

国土空间规划背景下的详细规划独具特色，主要体现在以下四点：（1）其具备法定性与权威性，作为国土空间规划的关键环节，详细规划经过严谨的编制、审批流程，成为指导国土开发的法律基准，确保了规划的有效执行与空间的有序开发。（2）详细规划强调具体性与操作性，针对特定区域或地块，细致规划用地性质、规模、布局等关键指标，并明确公共设施、交通、市政等

配套要求，为项目建设和管理提供明晰指导。（3）它展现出综合性与协调性，综合考虑经济、社会、文化、生态等多方面因素，促进国土空间的综合开发，并与土地利用、城市规划、生态保护等专项规划紧密协调，确保规划间的有机统一。（4）详细规划还具备灵活性与适应性，虽具有法定性，但也充分考虑未来发展的不确定性，为规划实施预留调整空间，以适应经济社会发展的新需求和国土空间的新变化，确保规划既具有刚性约束，又能灵活应对实际情况。

2 国土空间规划背景下详细规划编制中存在的主要问题

2.1 规划理念滞后

在当前部分地区的详细规划编制实践中，传统城市规划理念的阴影依然挥之不去，这些地区在规划过程中，往往将焦点过于集中在城市空间的物理扩张和具体建设项目的迅速落地上，却忽视了国土空间作为一个有机整体所应具备的系统性和内在联系。这种规划理念的滞后性，导致详细规划在编制时难以从全局和长远的角度出发，全面、深入地考量国土空间资源的优化配置与高效利用。滞后的规划理念使得详细规划在编制过程中缺乏足够的综合性与战略性。它未能将国土空间规划视为一个涉及经济、社会、文化、生态等多方面的复杂系统，而是简单地将其等同于城市建设和土地开发；这种片面性导致详细规划与总体规划、相关专项规划之间的衔接出现断裂，难以形成协同效应。

2.2 编制方法单一

详细规划编制方法的单一性，是当前规划实践中亟待解决的一个突出问题，在许多地区，详细规划的编制仍然主要依赖于传统的图纸绘制和文字说明方式。这种方法虽然直观易懂，但缺乏科学性和创新性，难以应对

国土空间资源的复杂性和多样性，传统的图纸绘制和文字说明方式，往往只能提供有限的信息和视角，难以全面、准确地反映国土空间的实际状况和发展趋势。在新时代国土空间规划背景下，这种单一的编制方法已经难以满足对于精细化、差异化管理的需求，它限制了规划编制过程中的灵活性和创造性，使得规划难以根据不同地区的实际情况和发展需求进行量身定制。此外，单一的编制方法还导致规划在应对快速变化的社会经济环境和国土空间发展新趋势时显得力不从心，难以发挥应有的引导作用。

2.3 技术手段落后

在详细规划编制的技术层面，当前采用的技术手段也面临着严峻的挑战，尽管测绘和地理信息系统等技术已经得到了广泛应用；但这些技术手段在数据获取、处理和分析方面仍存在诸多局限性。（1）数据精度不够高是一个普遍存在的问题。由于技术设备的限制和数据处理方法的不足，获取的数据往往难以达到详细规划编制所需的高精度要求，这不仅影响了规划的准确性和可靠性，也制约了规划在实际操作中的可行性。（2）处理效率偏低也是一个亟待解决的问题，传统的数据处理方法往往耗时费力，难以满足规划编制过程中对于高效率的要求，这使得规划编制周期延长，难以及时响应社会经济发展的新需求。（3）分析结果的可靠性有限也是一个不容忽视的问题，由于数据精度和处理效率的限制，分析结果往往存在一定的误差和不确定性。

3 国土空间规划背景下详细规划编制的新需求

3.1 强调全域全要素统筹

在国土空间规划的大背景下，详细规划编制的首要任务是实现全域全要素的统筹协调。这不仅是对传统规划模式的超越，更是对国土空间资源优化配置和高效利用的深刻体现，全域全要素统筹意味着详细规划必须打破行政区划的界限，从更广阔的视角审视国土空间的整体布局和发展方向。它要求规划者不仅要关注城市建设用地，还要将农业用地、生态用地、水域等所有类型的用地纳入统一规划体系，确保各类用地性质和建设要求之间的协调与统一^[2]。实现全域全要素统筹，需要规划者具备全局思维，深刻理解各类用地之间的内在联系和相互作用。在编制过程中，应综合考虑人口分布、产业发展、生态保护、文化传承等多重因素，通过科学合理的空间布局，促进城乡融合发展，实现经济效益、社会效益和生态效益的和谐统一，还要注重与上级总体规划和相关专项规划的衔接，确保详细规划在国土空间规划体系中的有机融入，形成上下联动、左右协调的规划格局。

3.2 注重生态保护和绿色发展

在生态文明与绿色发展理念日益深入人心的当下，详细规划编制工作必须将生态保护和绿色发展作为核心要务。规划者必须深刻认识到生态环境的脆弱性和不可再生性，以及其对人类生存与发展的至关重要性；在规划过程中，必须全面、深入地考量生态环境的承载力及其为人类社会提供的各种服务功能。详细规划应筑起一道坚固的屏障，特别针对生态敏感区和重要生态系统，对于任何可能对环境造成重大负面影响的开发建设活动，规划必须严格把关，必要时甚至予以禁止，以确保生态系统的完整性和稳定性不受损害。规划还应积极倡导并推动生态修复项目的实施，助力那些已经受损的生态系统逐步恢复生机，实现再生。此外，详细规划的编制过程不能孤立进行，而应广泛听取公众的意见和建议，确保信息的公开透明，公众既是生态环境的直接受益者，也是其最坚定的守护者。通过公众参与，规划者能够更准确地了解民众对生态环境保护的真实需求和期望，从而使规划成果更加贴近实际、顺应民心，为生态保护和绿色发展奠定坚实的群众基础。

3.3 强化规划实施的刚性和弹性

在国土空间规划背景下，详细规划编制不仅要体现规划的刚性约束，还要兼顾规划的弹性和适应性。（1）刚性是规划的法律基础和权威性的体现，要求详细规划在编制过程中必须严格遵守相关法律法规和政策要求，确保规划的法律效力和权威性。这包括规划的编制程序、审批流程、实施机制等都要符合法定要求，确保规划的严肃性和不可动摇性。（2）面对未来发展的不确定性和多样性，详细规划也需要具备一定的弹性和适应性。在编制过程中，应充分考虑社会经济环境的变化和科技进步的影响，为规划实施留有一定的调整空间和灵活性；这可以通过设置弹性指标、预留发展用地、制定备选方案等方式实现^[3]。（3）还要建立健全规划评估和调整机制，定期对规划实施情况进行评估，根据评估结果适时调整规划内容，确保规划能够适应时代发展的需要，持续发挥引领作用；强化规划实施的刚性和弹性，要求规划者既要坚持原则、守住底线，又要勇于创新、灵活应变。

4 国土空间规划背景下详细规划编制的创新策略

4.1 更新规划理念

在国土空间规划的新时代背景下，详细规划编制的首要任务是更新规划理念，以全新的视角和思维指导规划实践。（1）全域全要素统筹：规划者应树立全局观念，将国土空间视为一个有机整体，打破传统行政区划

的壁垒,实现城乡、区域、行业间的资源优化配置和协调发展,这要求规划在编制过程中,不仅要关注城市建设用地,更要统筹考虑农业用地、生态用地、水域等多种类型用地,确保各类用地性质和建设要求之间的和谐统一。(2)生态优先、绿色发展:随着生态文明建设的深入推进,详细规划必须将生态保护放在首位,坚持绿色发展理念,规划者应充分考虑生态环境的承载能力和生态系统的服务功能,合理确定各类用地的生态功能定位和环境保护要求,推动绿色建筑、绿色交通等低碳环保技术的应用。(3)以人为本、可持续发展:详细规划应始终围绕人的需求和发展,注重满足人民群众日益增长的美好生活需要,规划者应关注民生福祉,提升公共空间品质,优化居住、教育、医疗等公共服务设施布局,打造宜居宜业的国土空间环境,实现经济、社会、文化的全面可持续发展。

4.2 创新编制方法

为应对国土空间规划的复杂性和多变性,详细规划编制必须创新编制方法,提高规划的科学性和可操作性。(1)多规合一:规划者应积极探索“多规合一”的编制路径,将总体规划、详细规划以及相关专项规划等层次有机融合起来,形成层次分明、相互衔接的规划体系;通过整合各类规划资源,避免规划之间的冲突和矛盾,提高规划的整体性和协调性。(2)现代信息技术应用:大数据、人工智能等现代信息技术为详细规划编制提供了强大的技术支持;规划者应充分利用这些技术手段,提升规划编制的效率和质量。例如,通过大数据分析人口流动、产业发展等趋势,为规划提供科学依据;利用人工智能技术进行空间模拟和预测,提高规划的精准度和前瞻性。(3)公众参与和社会监督:详细规划编制应更加注重公众参与和社会监督,增强规划的透明度和公信力;规划者应广泛征求公众意见,了解民众对国土空间发展的诉求和期望,确保规划成果更加贴近实际、符合民意,并建立健全社会监督机制,对规划实施过程进行全程监督,确保规划的有效落实。

4.3 加强技术支撑

技术支撑是详细规划编制的重要保障,加强技术支撑对于提升规划的技术水平和创新能力至关重要。(1)基础数据收集与处理:规划者应高度重视基础数据的收集和处理工作,确保数据的准确性和可靠性;通过建立健全的数据采集和更新机制,及时获取国土空间发展的最新数据,为规划编制提供坚实的数据基础。(2)空间信息技术研究与应用:空间信息技术是详细规划编制的重要工具,规划者应加强对空间信息技术的研究和应用,利用遥感、地理信息系统(GIS)等技术手段,提高规划编制的高精度、高效率和高可靠性;通过空间分析、模拟预测等方法,为规划提供科学依据和技术支撑^[4]。(3)规划实施监测与评估技术:为确保规划的有效实施和及时调整,规划者应加强规划实施监测和评估技术的研究和应用;通过建立健全的监测评估体系,定期对规划实施情况进行跟踪评估,及时发现和解决问题,确保规划目标的顺利实现。

结语:综上所述,国土空间规划背景下的详细规划编制面临着诸多挑战和机遇。通过更新规划理念、创新编制方法、加强技术支撑等策略的实施,可以有效提升详细规划的科学性、前瞻性和可操作性,为国土空间的高质量发展提供有力支撑。未来,随着生态文明建设的深入推进和绿色发展理念的进一步普及,详细规划编制将更加注重生态保护和绿色发展,实现经济效益、社会效益和生态效益的和谐统一。

参考文献

- [1]党安荣,田颖,甄茂成,吴冠秋.中国国土空间规划的理论框架与技术体系[J].科技导报,2020,38(13):47-56.
- [2]徐碧颖,吕海虹,陈嵩,王若冰.系统传导与多元适应:北京控制性详细规划单元的演进与探索[J].城市发展研究,2021,28(10):73-80.
- [3]黄凌翔,梁兴森,张贞,等.基于土地产权关系的国土空间控制性详细规划创新研究[J].规划师,2022(002):038.
- [4]王阳阳,王强.国土空间规划背景下的村庄详细规划研究[J].智能建筑与智慧城市,2024(07):77-79.