

# 国土空间规划背景下详细规划的探索与实践

时一豪

徐州陆港人才服务有限公司

DOI:10.12238/gmsm.v8i3.2199

**[摘要]** 在国土空间规划体系构建的大背景下,国土空间详细规划作为其重要组成部分,对于实现国土空间的合理开发、保护与利用具有关键意义。国土空间详细规划作为实施国土空间用途管制的法定依据和指导,其重要性日益凸显。本文深入剖析了国土空间详细规划在当前背景下的探索路径,结合实际案例阐述了实践成果,并对未来发展方向进行了展望。通过研究发现,国土空间详细规划需不断适应新要求,在规划理念、技术方法和实施机制等方面持续创新,以更好地服务于经济社会的可持续发展。

**[关键词]** 国土空间规划; 详细规划; 多规合一; 空间治理

中图分类号: TU984.11+3 文献标识码: A

## Exploration and practice of detailed planning under the background of territorial space planning

Yihao Shi

Xuzhou Luguang Talent Service Co., LTD

**[Abstract]** Within the framework of China's national spatial planning system, detailed territorial spatial planning serves as a crucial component that plays a pivotal role in achieving rational development, protection, and utilization of land resources. As the legal basis and guiding principle for implementing territorial spatial use control, its significance continues to grow. This paper explores implementation pathways for detailed territorial spatial planning under current circumstances, presents practical achievements through case studies, and outlines future development directions. Research findings indicate that detailed territorial spatial planning must continuously adapt to evolving requirements, with ongoing innovation in planning concepts, technical methodologies, and implementation mechanisms to better serve sustainable socio-economic development.

**[Key words]** territorial space planning; detailed planning; multi-plan integration; spatial governance

### 引言

随着《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》的发布,我国构建了“五级三类四体系”的国土空间规划体系顶层设计,国土空间规划成为各类开发保护建设活动的基本依据。国土空间详细规划作为实施国土空间用途管制的法定依据和指导,其重要性日益凸显。在这一背景下,如何科学有效地开展国土空间详细规划工作,成为规划领域关注的焦点。

### 1 国土空间详细规划的内涵与地位

#### 1.1 内涵

国土空间详细规划是对具体地块用途和开发建设强度等作出的实质性安排。它以国土空间总体规划为依据,将总体规划的目标、指标和要求进一步细化落实到具体地块,涵盖了土地利用、空间布局、设施配置、环境塑造等多方面内容,旨在为城乡建设项目的规划许可、开发建设以及空间治理提供精确指导<sup>[1]</sup>。

#### 1.2 地位

在国土空间规划体系中,详细规划处于承上启下的关键位置。向上,它承接国土空间总体规划确定的战略目标、底线管控、功能布局等要求,将宏观的规划意图转化为具体的空间管控措施;向下,它直接指导城乡建设的具体实施,为土地出让、项目建设等提供法定依据,是实现国土空间规划从蓝图到现实的关键环节。同时,详细规划也是优化城乡空间结构、完善功能配置、提升空间品质、激发发展活力的重要实施性政策工具。

### 2 国土空间详细规划面临的挑战

#### 2.1 传统规划思维的束缚

传统控制性详细规划主要面向增量空间,侧重于物质空间的静态蓝图描绘,以土地使用性质和开发强度控制为核心。这种规划思维在当前国土空间规划强调全域全要素、全过程全周期动态管控以及多规融合的背景下,暴露出诸多局限性。例如,难以适应城市发展中不断变化的需求,对存量空间的盘活

与更新重视不足, 缺乏对自然资源全生命周期管理的系统考虑等。

### 2.2 规划传导机制不畅

从国土空间总体规划到详细规划的传导过程中, 存在着逻辑体系与实施主体发展诉求脱节的问题。在审批和管理过程中, 单元详细规划的初步成果往往难以应对复杂多变的实际场景, 应变力与适用性不足。同时, 单元详细规划中的指标设置对下一层级实施性详细规划预留的弹性不足, 导致规划在实施过程中缺乏灵活性, 难以有效协调各方利益关系。

### 2.3 成果专业性与公众可读性矛盾

法定图则作为详细规划的重要成果形式, 集合了大量专业信息, 过于专业化的表达使得非专业人员难以理解规划思路和具体管控要求, 制约了公众对规划的参与和监督, 不利于规划的顺利实施和公众共识的达成。

## 3 国土空间详细规划的探索方向

### 3.1 规划理念的更新

#### 3.1.1 坚持以人民为中心

将满足人民对美好生活的向往作为规划的出发点和落脚点, 注重公共服务设施的合理布局与品质提升, 关注居民的生活需求和体验, 打造宜居、宜业、宜游的城乡空间。例如, 在社区规划中, 增加绿地、休闲广场等公共空间, 优化教育、医疗、养老等设施的配置, 提高居民生活的便利性和幸福感<sup>[2]</sup>。

#### 3.1.2 强化生态文明理念

将生态保护与修复贯穿于详细规划全过程, 严守生态保护红线, 加强对自然资源的合理利用和保护。在规划中充分考虑生态系统的完整性和连通性, 通过生态廊道建设、湿地保护等措施, 构建生态安全格局。同时, 推动绿色发展, 鼓励绿色建筑、低碳交通等理念在规划中的应用, 实现经济发展与生态环境保护的良性互动。

#### 3.1.3 注重多规融合

打破传统规划之间的壁垒, 加强与国民经济和社会发展规划、土地利用规划、生态环境保护规划等相关规划的协调与融合。在规划编制过程中, 统一数据标准、协调规划目标, 确保各规划在空间布局和实施时序上的一致性, 形成规划合力, 共同推动国土空间的科学有序发展。

### 3.2 技术方法的创新

#### 3.2.1 大数据与信息化技术应用

利用大数据技术收集和分析人口、交通、产业等多源数据, 为规划提供更精准的基础支撑。通过地理信息系统 (GIS)、城市信息模型 (CIM) 等信息化平台, 实现规划数据的可视化管理和动态更新, 提高规划决策的科学性和时效性。例如, 通过分析手机信令数据了解居民出行规律, 优化交通设施布局; 利用CIM平台对城市空间进行三维模拟, 直观展示规划方案效果。

#### 3.2.2 单元划定与管控优化

科学划定详细规划单元, 按照功能完整、界限明晰、规模适宜和无缝衔接的原则, 结合行政事权和经济板块划分, 对详规单

元进行优化和再识别。根据不同单元的功能定位和发展需求, 制定差异化的管控指标和引导要求, 实现精准管控。如将单元划分为开发建设单元、存量更新单元、产业发展单元、生态保护单元、历史文化保护单元以及留白单元等不同类型, 分别实施针对性的规划策略。

#### 3.2.3 定量分析与模拟预测

运用数学模型和模拟技术对城市发展进行定量分析和预测, 为规划方案的制定提供科学依据。例如, 通过人口增长模型预测未来人口规模和分布, 合理确定住房、教育等设施的规模和布局; 利用交通流量模拟模型评估不同交通规划方案的效果, 优化交通网络设计。

### 3.3 实施机制的完善

#### 3.3.1 建立动态监测评估机制

构建详细规划动态监测评估体系, 定期对规划实施情况进行跟踪监测和评估分析。通过对比规划目标与实际建设情况, 及时发现问题并提出调整优化建议, 确保规划实施与城市发展实际相适应。例如, 利用卫星遥感、无人机航拍等技术手段, 对城市建设项目的用地范围、建设强度等进行监测, 及时查处违规建设行为。

#### 3.3.2 加强规划实施的协同与监督

强化政府各部门之间在规划实施过程中的协同合作, 建立健全规划实施协调机制, 明确各部门职责分工, 形成工作合力。同时, 加强对规划实施的监督管理, 完善公众参与和社会监督机制, 保障规划的严肃性和权威性。例如, 建立规划实施联席会议制度, 定期召开会议协调解决规划实施中的重大问题; 通过网站、公示栏等渠道向社会公开规划信息, 广泛征求公众意见。

#### 3.3.3 推进规划许可制度改革

结合详细规划改革要求, 推进规划许可制度改革, 简化审批流程, 提高审批效率。建立以详细规划为依据的规划条件核发机制, 明确规划条件的制定、变更和管理流程, 确保规划条件的科学性和合理性。同时, 探索“多审合一”“多证合一”等改革举措, 减少企业办事环节, 优化营商环境。

## 4 国土空间详细规划的实践案例分析

### 4.1 西安市国土空间详细规划实践

#### 4.1.1 前期探索历程

西安在国土空间详细规划方面进行了一系列积极探索。自2019年底开始, 启动详细规划编制工作, 前期分为三个阶段。第一阶段 (2019年底-2023年3月), 建立“单元导则+地块详则”的详细规划体系, 结合事权管理和经济板块划分, 在部分区域开展1.0版本阶段性编制工作, 明确二级体系和1+N成果体系, 制定相关标准和技术流程, 并出台编制指引和成果格式规范, 初步成果纳入国土空间管控“一张图”。第二阶段 (2023年3月-2024年3月), 根据自然资源部相关通知要求, 将详细规划体系层级调整为“单元详细规划+实施详细规划”, 优化单元划定, 对详规单元进行再识别和分类, 注重总体规划与详细规划的上下传导和衔接落实, 改进成果标准<sup>[3]</sup>。

#### 4.1.2 系统重构与流程再造

2024年,西安进一步推进详细规划改革,明确“分区域、分类型、分层次、分阶段”的编制管理路径。分区域上,在城镇开发边界内、外探索差异化方法;分类型上,在原有单元类型基础上增加留白单元,共设置六种单元类型并提出不同指引要求;分层级上,构建“片区-板块-单元-地块”逐级传导体系;分阶段上,提出三步走工作思路,逐步实现全域全要素详细规划编制。

#### 4.1.3 实践成果与经验

通过一系列实践,西安在国土空间详细规划方面取得了显著成果。例如,在西安城市高质量发展示范区单元详细规划编制中,通过工作营、分赛道竞赛和技术联盟编制等阶段,形成了科学合理的空间结构和规划方案,有效提升了区域的空间品质和发展潜力。其经验在于注重规划体系的不断完善和创新,结合实际需求灵活调整规划策略,加强多方协作与公众参与,确保规划的科学性和可实施性。

#### 4.2 青岛市海域国土空间详细规划实践

##### 4.2.1 实践背景与意义

海洋是人类生存发展的重要资源,随着国土空间规划体系的构建,探索编制海域详细规划成为必然要求。青岛市开展海域国土空间详细规划实践,旨在提升用海审批管理的科学性,实现海域空间资源资产化,强化陆海协同空间治理和要素保障。

##### 4.2.2 编制技术体系构建

针对海域详细规划编制技术基础薄弱、海洋空间资源特殊性制约以及陆海基础地理信息数据差异等现实困难,青岛市采取了一系列技术应对措施。如以需求牵引破解路径依赖,强化地理单元整体研究,采用分层分期编制方式,逐步统一陆海基础地理信息数据标准等。在此基础上,构建了海域详细规划的单元类型及主要规划内容体系,包括陆海兼具的海岸带详细规划、海岛详细规划、海洋发展区详细规划、海洋保护区详细规划等不同类型规划单元,并明确了各单元的主要规划内容。

##### 4.2.3 实践成效与启示

青岛市海域国土空间详细规划实践取得了良好成效,为用海审批管理提供了科学系统的技术支撑,促进了海域资源的合理分配和利用。其启示在于,在特殊区域的详细规划编制中,要充分考虑区域特点,创新技术方法,加强陆海统筹,建立适合该

区域的规划编制与管理体系,以实现海洋空间的高质量发展。

## 5 结论与展望

### 5.1 研究结论

在国土空间规划背景下,国土空间详细规划正面临着从传统规划模式向适应新时代发展需求转变的重要任务。通过对其内涵、地位、挑战、探索方向以及实践案例的分析可知,详细规划需要在规划理念上坚持以人民为中心、强化生态文明和多规融合;在技术方法上创新应用大数据与信息化技术、优化单元划定与管控、加强定量分析与模拟预测;在实施机制上建立动态监测评估机制、加强协同与监督以及推进规划许可制度改革。各地在实践中积累了丰富的经验,为进一步完善国土空间详细规划提供了有益借鉴。

### 5.2 未来展望

随着国土空间规划体系的不断完善和经济社会的持续发展,国土空间详细规划将在以下几个方面持续深化发展。一是进一步强化规划的科学性与前瞻性,不断适应新的发展理念和技术变革,如在规划中充分考虑人工智能、新能源等新兴领域对空间布局的影响。二是加强规划的精细化管理,针对不同区域、不同功能的空间,制定更加精准、细致的管控措施,提高国土空间利用效率。三是深化公众参与,通过多种渠道和方式让公众更深入地参与到规划编制和实施过程中,增强规划的社会认同感和可接受性。四是加强区域协同与国际合作,在区域一体化发展和全球化背景下,促进国土空间详细规划在更大范围内的协调与对接,提升国土空间治理的整体水平。

## [参考文献]

- [1]王天青.海域国土空间详细规划编制技术研究与实践探索——以青岛市为例[J].中国城市规划网,2025(2):1-10.
- [2]宋颖.西安“片区-单元-地块”国土空间详细规划管控路径的探索与实践——以西安高质量发展示范区单元详细规划为例[J].澎湃新闻,2024(12):1-12.
- [3]黄玫.城市规划与土地政策融合创新——推动国土空间详细规划改革[J].澎湃新闻,2025(2):1-15.

## 作者简介:

时一豪(1992--),男,汉族,江苏省徐州市人,研究生,助理工程师,研究方向:城市规划与设计。