

控制性详细规划与村庄规划在国土空间规划中的协同路径——以“百千万工程”圩镇为例

曾超国

广东 阳江 529500

DOI:10.61369/ME.2025100010

摘要：本文围绕“百千万工程”圩镇规划，探讨控制性详细规划与村庄规划的协同。阐述二者法定地位及圩镇协同规划需求，提出编制时序协同、构建空间要素配置模型等方法。分析圩镇空间格局、规划实施矛盾，强调多规协调平台等重要性，并从弹性管控、部门协作等多方面给出实施保障建议，指出协同对规划体系及城乡发展的意义与未来方向。

关键词：圩镇规划；控制性详细规划；村庄规划

Coordinated Pathways of Control - Detailed Planning and Village Planning in National - Level Land - Space Planning – A Case Study of the "Bai Qian Wan Project" Towns

Zeng Chaoguo

Yangjiang, Guangdong 529500

Abstract : This paper explores the coordination between control - detailed planning and village planning in the context of the "Bai Qian Wan Project" towns. It elaborates on their legal status and the need for coordinated planning in towns. Methods such as coordinated planning sequences and the construction of spatial - element - allocation models are proposed. The paper analyzes the spatial patterns and planning - implementation contradictions of towns, emphasizes the importance of multi - planning coordination platforms, and offers implementation - safeguard suggestions from multiple aspects such as flexible control and departmental collaboration. It highlights the significance and future direction of coordination for the planning system and urban - rural development.

Keywords : town planning; control - detailed planning; village planning

引言

2023 年广东省启动的“百千万工程”，旨在推动城乡区域协调发展。控制性详细规划与村庄规划在国土空间规划体系中法定地位明确，对城市与乡村发展意义重大。圩镇作为城乡过渡带，在“百千万工程”推进中有协同规划的复合型需求。为实现圩镇高质量发展，需重视二者编制时序协同，构建空间要素配置协同模型。研究将从编制时序协同、空间要素配置模型构建、多规协调平台搭建、弹性管控单元划定等机制创新、技术路径与实施保障层面展开探讨，并结合“百千万工程”圩镇案例进行实证分析，以促进二者有效协同，推动国土空间科学规划与合理利用。

一、国土空间规划体系中的双轨协同基础

(一) 控制性详细规划与村庄规划的法定地位

控制性详细规划与村庄规划在国土空间规划体系中有着明确的法定地位。控制性详细规划作为城市开发建设的关键法定规划，对城市土地使用和空间布局起着直接且具体的管控作用，通过对地块的指标控制、土地用途划分等，保障城市建设有序推进，塑造城市形态与功能^[1]。村庄规划则是乡村地区开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设项目规

划许可、进行各项建设等的法定依据，在乡村振兴进程中，引导乡村合理布局生产、生活、生态空间，为乡村的产业发展、人居环境改善等提供指引。二者在规划体系中既各司其职，又存在密切的衔接关系。控制性详细规划为村庄规划提供空间发展的上位指引和约束条件，而村庄规划则是控规理念和指标在乡村地域的具体落实。这种互补关系体现在：在空间边界划定上需要相互协调，在用地功能传导上需要保持一致，在设施配置标准上需要有效衔接。正是这种职能的互补性与衔接需求，为双轨协同奠定了制度基础，也使二者的协同成为国土空间规划体系有效运行的关键环节。

(二) 坊镇在‘百千万工程’中的协同需求

坊镇作为城乡过渡带，具有独特的地理与功能属性。在“百千万工程”推进中，其在多方面呈现出对协同规划的复合型需求。公共服务设施配置上，坊镇既要承接城市辐射，又要服务乡村居民，需兼顾城乡不同需求与标准，实现资源高效利用与合理分配^[2]。这些冲突具体表现在：在空间管控层面，控制线的划定与村庄建设边界常出现重叠或冲突，导致项目建设难以推进；在产业发展方面，控规的产业布局要求与村规的产业发展导向存在不一致，影响产业融合发展；在生态保护方面，两者的生态管控标准和措施存在差异，影响生态系统的完整性和连续性。在基础设施布局、建筑风貌引导等方面，二者也常因规划目标与手段不一致而产生实施冲突。这些现实问题不仅影响坊镇的整体发展效能，也制约了“百千万工程”的实施效果，凸显了推动控制性详细规划与村庄规划协同的紧迫性与必要性，是实现坊镇高质量发展的关键所在。

二、坊镇规划协同的机制创新

(一) 规划编制时序协同机制

在坊镇规划中，控制性详细规划与村庄规划编制时序协同十分关键。应依据“百千万工程”的整体战略部署与坊镇发展实际情况，合理安排二者编制顺序与时间节点。可采取“先控规后村规”的编制顺序，对坊镇整体的土地利用、功能布局等进行宏观把控，明确发展方向与法定指标，为村庄规划提供上位指引^[3]。紧接着，村庄规划依据控规所传导的指标，结合自身特色，落实具体的实施要素，在此过程中，建立双向反馈机制，村庄规划编制中发现的实施性问题可及时反馈至控规层面进行优化调整。同时，构建动态调整机制，根据坊镇发展变化，适时对规划编制时序进行优化，保障二者协同推进，使坊镇建设既具宏观统筹性，又兼顾基层村庄实际需求，实现坊镇全面、协调发展。

(二) 空间要素配置协同模型

为实现坊镇控制性详细规划与村庄规划的有效协同，需构建空间要素配置协同模型。通过建立用地分类转换规则，精准识别不同规划中土地用途的差异，打破用地类型衔接障碍，确保土地资源合理流转与高效利用。通过开发强度分区模型，确保城乡开发强度的合理梯度过渡，依据坊镇的功能定位、人口分布、生态承载等因素，科学划定不同区域的开发强度等级，避免过度开发或开发不足，实现开发与保护的平衡；此外，通过生态系统服务价值评估矩阵，统一城乡生态空间的量化评估标准，为空间要素配置提供生态效益参考。这一系列核心技术方法相互配合，形成量化控制标准^[4]，从用地、强度、生态三个维度实现坊镇空间要素的科学、合理、协同配置，推动“百千万工程”坊镇的高质量发展。

三、“百千万工程”坊镇实证分析

(一) 研究对象的基本特征

1. 坊镇空间发展格局

通过对典型坊镇开展 GIS 空间分析，能够清晰地展现坊镇空

间发展格局。从现状用地结构来看，坊镇往往集居住、商业、农业生产等多种功能用地于一体，居住用地可能占据较大比例，但分布或存在不够合理之处，如与工业用地距离过近，易产生生活干扰。建筑密度方面，部分坊镇中心区域建筑密度较高，空间较为紧凑，而边缘区域相对稀疏，存在土地利用效率不高的情况。在设施服务半径上，教育、医疗等公共服务设施的服务半径在不同区域差异明显，部分偏远区域居民获取服务不便。这些空间发展格局特征，深刻影响着坊镇的发展与居民生活，亟需在国土空间规划中加以优化调整^[5]。

2. 规划实施矛盾焦点

“百千万工程”坊镇在规划实施中存在诸多矛盾焦点。一方面，识别控制线与村建边界冲突区域成为关键问题。控制线作为国土空间规划的重要指引，与坊镇村庄建设边界常出现不一致的情况，这使得坊镇在建设发展过程中面临空间布局的困境，限制了土地资源的合理利用与有效开发^[6]。另一方面，公共服务设施供需失衡也较为突出。随着坊镇人口增长及生活需求的多样化，公共服务设施如教育、医疗、文化等资源配置未能及时跟上，导致居民生活不便，影响了坊镇的综合发展。此外，产业发展空间受限，由于规划的不合理或缺乏前瞻性，坊镇产业拓展面临土地不足、配套不完善等难题，制约了产业升级与经济的进一步提升。

(二) 协同规划技术路径

1. 多规协调平台构建

在“百千万工程”坊镇实证分析的协同规划技术路径中，多规协调平台构建至关重要。建立一个整合建设审批系统、土地变更登记库以及三区三线监测数据的协同工作平台^[7]。通过将建设审批系统纳入其中，能够实时掌握坊镇各类建设项目的审批进度与详细信息，确保规划落地实施的合规性与有序性。土地变更登记库则可精准记录土地使用性质、权属等变更情况，为规划调整提供准确依据。三区三线监测数据的融入，能强化对坊镇生态空间、永久基本农田、城镇开发边界等关键要素的动态监管，及时发现并解决与规划不符的问题，从而实现控制性详细规划与村庄规划在国土空间规划中的高效协同，推动坊镇科学有序发展。

2. 弹性管控单元划定

在“百千万工程”坊镇的规划中，弹性管控单元划定创新提出混合功能单元与预留发展单元等新型管控方式。混合功能单元打破传统功能分区限制，促使坊镇不同功能空间相互融合，如居住与商业适度混合，提升土地利用效率与坊镇活力。预留发展单元则充分考虑坊镇未来发展的不确定性，为新兴产业、公共设施拓展等预留弹性空间。这种弹性管控方式实现了刚性约束与弹性引导的有机统一^[8]，既保障了规划对基本生态、安全等底线的刚性要求，又能根据坊镇发展的动态需求灵活调整，推动“百千万工程”坊镇的可持续发展，使其在国土空间规划中更具适应性与前瞻性。

3. 协同规划信息平台构建

为实现控规与村规的深度协同，有必要构建统一的协同规划信息平台。该平台应整合控制性详细规划与村庄规划的数据库，实现用地分类、开发强度、设施配置等核心要素的数据共享与动

态比对。通过建立统一的数据标准和接口规范，确保两类规划在基础数据、空间坐标、属性信息等方面的一致性。平台还应具备冲突自动识别与预警功能，当控规与村规在空间布局、指标分配等方面出现矛盾时，系统可及时提示并支持协同修改。此外，平台应支持规划方案的协同编制与模拟推演，使规划人员能够在同一系统中进行双向调整与优化，显著提升控规与村规的协同编制效率与科学性，为“百千万工程”圩镇规划提供强有力的技术支撑。

四、协同实施保障体系

(一) 行政管理协同创新

1. 横向部门协作机制

建立自然资源、住建、农业农村等部门的联合审查制度，是实现控制性详细规划与村庄规划在国土空间规划中有效协同的关键环节。在联合审查过程中，应重点协调两类规划的审查标准，特别是在用地分类衔接、设施配置要求、空间管控边界等关键维度建立统一的审查指标体系。自然资源部门在土地利用、空间布局等方面具有专业优势，住建部门擅长城镇建设规划与设计，农业农村部门则对乡村发展需求和特色了如指掌。通过联合审查制度，各部门能够打破信息壁垒，共享数据与规划思路，共同对圩镇规划方案进行审查。在审查过程中，从不同专业视角出发，对规划的科学性、合理性与可行性进行全面评估，及时发现并解决规划中存在的矛盾与冲突，确保圩镇规划既符合国土空间整体布局要求，又能满足乡村特色发展需求，为“百千万工程”圩镇建设提供坚实的规划保障^[9]。

2. 纵向事权配置优化

在协同实施保障体系的行政管理协同创新中，纵向事权配置优化至关重要。通过制定县镇两级在规划调整审批、土地收储运营等方面的权责清单，能清晰界定县镇两级在控制性详细规划与村庄规划中的权力与责任范围。县级层面，凭借其宏观把控能力，在规划调整审批上着重从区域整体发展、资源统筹角度进行指导与审核，确保规划与全县国土空间布局协调一致。镇级则更贴近基层实际，在土地收储运营等具体事务上，依据县级规划导向，结合圩镇特色及‘百千万工程’要求，高效开展工作，推动规划落地实施。权责清单的制定有助于打破以往事权不清的局面，提升规划协同实施效率，促进国土空间合理布局与有序发展^[10]。

(二) 市场参与模式创新

1. 土地综合开发政策

在“百千万工程”圩镇的国土空间规划中，土地综合开发政策应着重探索集体经营性建设用地入市与控规容积率奖励的联动机制。鼓励集体经营性建设用地以出让、租赁、入股等方式入市，将其与控制性详细规划中的容积率奖励相结合。当集体土地所有者积极参与土地综合开发且符合规划要求时，给予相应的容积率奖励。这既能提高集体土地的经济价值，增加村集体和农民

收益，又能激励市场主体参与圩镇建设。通过这种联动，优化土地资源配置，吸引更多社会资本投入，推动圩镇基础设施、公共服务设施的完善与更新，实现控制性详细规划与村庄规划在土地开发利用层面的有效协同，助力圩镇高质量发展。

2. 社会资本引入路径

在“百千万工程”圩镇的规划协同中，社会资本引入可通过设计项目捆绑开发模式。例如，将圩镇内具有不同收益特性的项目打包，如把商业开发项目与公共服务设施建设项目捆绑，吸引社会资本参与。一方面，商业项目的盈利可弥补公共服务项目的资金缺口，另一方面，公共服务设施的完善能提升商业项目的价值，实现双赢。同时，TOD 导向的片区开发也是有效路径。以圩镇交通站点为核心，进行综合开发。社会资本可参与站点周边土地开发、商业配套建设等，利用交通枢纽带来的人流优势，提升项目的经济价值，实现土地资源高效利用与圩镇活力提升，促进控制性详细规划与村庄规划在国土空间规划中的协同发展。

(三) 动态评估反馈机制

1. 全生命周期监测体系

建立全生命周期监测体系，对控制性详细规划与村庄规划在国土空间规划中的协同实施进行全程跟踪。在规划编制阶段，监测规划指标的合理性与科学性，例如各类用地比例、开发强度等参数的设定是否契合圩镇发展实际与“百千万工程”目标。规划实施过程中，实时跟踪项目落地情况，对比实际建设进度与规划预期，及时发现偏差。同时，关注规划符合度，检查建设项目是否遵循既定规划要求。在规划实施完成后，重点评估群众满意度，通过问卷调查、实地访谈等方式，收集圩镇居民对规划成果的反馈，综合考量规划符合度、实施完成度等维度，形成对规划协同实施效果的全面认识。

2. 定期体检评估制度

在控制性详细规划与村庄规划于国土空间规划的协同进程中，建立定期体检评估制度十分关键。该制度旨在对圩镇规划实施情况进行全面且周期性的“健康检查”。一方面，针对圩镇建设发展中的各类指标，如土地利用效率、公共服务设施覆盖程度、生态保护成效等，设定科学合理的评估标准。另一方面，以年度为周期，开展深入细致的评估工作，及时捕捉规划实施过程中的偏差与问题。通过实地调研、数据分析、公众反馈等多种手段，全面掌握圩镇在规划引导下的发展动态。依据评估结果，为后续规划调整、优化提供坚实可靠的依据，推动圩镇在“百千万工程”的引领下，实现科学、有序、高质量的发展，保障控制性详细规划与村庄规划协同的有效性与持续性。

五、总结

控制性详细规划与村庄规划在国土空间规划中的协同，对完善国土空间规划技术体系意义重大。通过两者协同，能进一步细

化国土空间规划的技术标准与规范，让技术体系更契合不同空间发展需求。在促进城乡融合发展上，打破城乡规划界限，促使资源合理流动与分配，缩小城乡差距。而且，“刚弹结合”确保规划刚性约束同时，赋予一定弹性以应对变化；“多元共治”调动多方力量参与规划，提升规划科学性与可实施性。未来，可深化两

者协同机制研究，挖掘更多协同潜力；加强大数据、人工智能等新技术在协同规划中的应用探索，提高规划精准性与效率；关注不同地区差异，制定更具针对性的协同策略，推动国土空间规划高质量发展。

参考文献

- [1] 宫兴兴. 国土空间规划背景下的控制性详细规划弹性策略研究 [D]. 青岛理工大学, 2021.
- [2] 卢阳. 国土空间规划体系下村庄规划编制的改进路径研究——以河南省 H 市为例 [D]. 郑州大学, 2023.
- [3] 陈思佳. 国土空间规划体系下的村庄规划编制研究——以陕北纳林采当村为例 [D]. 西北农林科技大学, 2022.
- [4] 侯淑婧. 国土空间规划背景下河南省黄河流域村庄规划研究——以原阳县太平镇四村为例 [D]. 中原工学院, 2021.
- [5] 谢丽娜. 国土空间规划背景下的控制性详细规划转型初探——基于通化市官道岭片区控制性详细规划的实证研究 [D]. 重庆大学, 2022.
- [6] 姚瑶, 张伟然. 国土空间规划背景下控制性详细规划编制初探 [J]. 砖瓦世界, 2022(16): 199–201.
- [7] 贾灵光, 孙胜华. 国土空间规划背景下的“多规合一”村庄规划探索——以土门庄村为例 [J]. 山东农业工程学院学报, 2021, 38(9): 32–37.
- [8] 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(7): 77–79.
- [9] 张雨叶. 新形势下国土空间规划与控制性详细规划衔接初探 [J]. 建筑·建材·装饰, 2021(21): 79–81, 9.
- [10] 张达. 基于国土空间规划体系下的控制性详细规划设计研究 [J]. 江西建材, 2023(4): 114–115, 118.