《浙江省自然资源厅关于建立健全分层分类国土空间详细规划管理体系的通知》

起草说明

制定《浙江省自然资源厅关于建立健全分层分类国土空间详细规划管理体系的通知》（以下简称《通知》），旨在探索构建我省时空统筹、刚弹结合、全域管控、突出特色的国土空间详细规划新体系，加强国土空间详细规划（以下简称“详细规划”）的适应性，强化详细规划与国土空间总体规划、专项规划的实施传导，规范详细规划编制工作，提高详细规划管理效能。现将有关情况说明如下：

一、起草背景

详细规划是实施国土空间用途管制和核发建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、乡村建设规划许可证等城乡建设项目规划许可以及实施城乡开发建设、整治更新、保护修复活动的法定依据。我省现行详细规划体系为优化空间布局、保障建设项目落地实施提供了重要支撑。随着城乡发展从外延式扩张进入内涵式提质的存量发展新阶段，为纵深推进共同富裕示范区建设、加快提升治理能力现代化水平、全面强化全域全要素管控，亟需深化改革，破解现行详细规划工作中存在的规划适应性不够、约束性不强、针对性不足等问题，加快构建分层分类的国土空间详细规划管理新体系。

二、起草必要性

1. **强化全域全要素管控的必然要求。**传统控制性详细规划和村庄规划主要针对建设用地，而国土空间详细规划要求对全域全要素进行管控。因此，必须重构全域覆盖的详细规划编制管理新体系，将规划范围从建设用地扩展到农业、生态等各类非建设用地，对各类资源和要素进行统筹规划和管理，实现对国土空间的全方位、全要素保护和利用。
2. **提升规划适应能力的必破之题。**在新业态、新空间不断涌现的时代背景下，传统控规编制与管理方式日益暴露出其局限性。许多城市的控规调整频繁，既削弱了控规的权威性，又增加了大量的行政成本、时间成本。因此，必须重构高效应变的详细规划编制管理新体系，创新弹性规划，推动规划从静态管控向动态协同治理转型，以应对发展不确定性的需求。
3. **实现空间提质增效的必由之路。**中央城市工作会议指出：我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。随着城市发展从外延扩张转向内涵提升，城市更新、存量土地盘活等工作日益重要。详细规划编管新体系能针对存量地区的特点，制定差异化的管控要求和更新策略，引导存量土地的合理利用和城市功能的优化提升，促进城市的可持续发展。

三、起草过程

《通知》是国土空间详细规划编管新体系建立的基础性文件，我局于2024年、2025年连续开展相关课题研究，形成了《通知》编制工作的基础。2024年9月成立编制项目组，2025年1月形成《通知》初稿。2025年1月至2025年7月，省自然资源厅在关键节点赴粤学习广东省在推进国土空间规划编制管控与实施监督体系改革的先进经验、做法；主持召开多次座谈会，听取各方意见；项目组先后经过一轮专家咨询，二轮征求省级相关部门、各设区市和县（市、区）意见，共收到反馈意见171条，其中采纳109条，部分采纳36条，未采纳26条。经修改完善后，最终形成《通知》。

四、主要内容

**（一）完善以编制单元为核心的规划传导机制**

《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》明确了要“结合行政事权统筹生产、生活、生态和安全功能需求划定详细规划编制单元，将上位总体规划战略目标、底线管控、功能布局、空间结构、资源利用等方面的要求分解落实到各规划单元”，因此，《通知》要求设区的市、县（市）按照全域覆盖、不交叉、不重叠的原则划分详规编制单元，将编制单元作为落实上位规划的核心载体，传导落实上位国土空间总体规划确定的目标战略和“功能＋格局＋指标＋控制线＋名录”五位一体强制性管控内容，并充分衔接各级各类专项规划，确保上位规划管控意图落地。

**（二）构建分类分层、编管结合的详细规划编制体系**

《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》明确“各地可根据新城建设、城市更新、乡村建设、自然和历史文化资源保护利用的需求和产城融合、城乡融合、区域一体、绿色发展等要求，因地制宜划分不同单元类型，探索不同单元类型、不同层级深度详细规划的编制和管控方法”。因此，《通知》将详细规划编制单元根据主导功能和保护利用目标分为城镇发展单元、城乡融合单元、乡村共富单元、自然生态单元、陆海统筹和特定功能单元。基本单元划分实现全域覆盖，特定功能单元可以作为叠加单元，在基本单元的基础上，根据功能特质和资源禀赋，以街区（片区）为单位在编管内容上予以相应叠加。同时，将详细规划的规划内容分为单元、街区（片区）、地块三个层次。在规划实施阶段，可以根据实际需要，以街区（片区）或地块为单位组织编制实施单元详细规划。

**（三）明确不同单元类型不同编制层次的详规编制要点**

详细规划编管新体系，是我省为有效应对当前详细规划工作中面临的新情况和新问题，提升空间治理现代化水平而探索构建的新体系。6种不同单元类型和3种不同编制层次，以及编管结合的详细规划实施单元，都是详规编管新体系的新名词，需要明确不同类型编制单元的编制要点和不同层次详细规划的规划内容和管控要求。《通知》在明确通用性规划编制和管控内容的基础上，还提出6类编制单元应根据自身特色增加的相应编制内容；《通知》还提出实施单元的划定要求、编制要点和管控要求。

特此说明。