

## 四、服务方案

### （一）整体方案设计分析

#### 1.项目名称

温县详细规划单元划分及中心城区控制性详细规划评估项目。

#### 2.项目范围

《温县国土空间总体规划（2021-2035 年）》指出，县域总人口达到 43 万人，城镇化水平达到 70%；城镇人口达到 30.1 万人，中心城区人口达到 25.8 万人左右。划定中心城区范围面积 42.30 平方公里。

#### 3.规划期限

规划年限为 2021-2035 年。

#### 4.成果要求

详细规划单元划分规划成果包括图件、统计表、说明和数据库。

控制性详细规划评估包括评估报告、评估图集及数据库。同时评估成果作为城镇开发边界内单元层面详细规划成果的附件，按有关程序进行备案。

#### 5.规划背景

为全面贯彻党的二十大精神，深入贯彻落实《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》（中发〔2019〕18 号）、《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》（自然资发〔2023〕43 号）和《中共河南省委河南省人民政府关于建立国土空间规划体系并监督实施的实施意见》（豫发〔2020〕6 号）要求，

深化“多规合一”改革，强化“五级三类”国土空间规划传导协同，指导和规范城镇控制性详细规划编制、实施和管理工作。

依据《河南省自然资源厅办公室关于加强城镇控制性详细规划工作的通知》（豫自然资办发〔2023〕29号）要求，开展中心城区控制性详细规划评估及详细规划单元划分工作。

详细规划编制单元是落实和承接上位国土空间总体战略目标、底线管控、功能布局、空间结构、资源利用管控要求，促进规划意图、强制性内容和空间治理要求得以有效传导，开展单元层面详细规划编制和实施管理的基本空间单元，也是深化实施层面详细规划的空间基础。将单元作为国土空间规划的落实和手段，在单元内分解落实国土空间规划中各项目标指标。科学合理划定详细规划单元能够强化规划统筹、进一步保障规划实施、提升规划管理效能。

控制性详细规划评估是为加快城镇详细规划编制工作，加强既有控规成果与国土空间规划的一致性和协调性，落实新理念新要求。通过科学开展控制性详细规划评估，以客观分析问题指导控规优化完善，为实现国土空间总体规划的有效衔接，充分发挥详细规划“上承总体规划，下接实施治理”的关键作用。

## 6.规划依据

- （1）《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修正）；
- （2）《城市规划编制办法》（2006年）；
- （3）《城市、镇控制性详细规划编制审批办法》（2011年）；
- （4）《城市居住区规划设计标准》（GB50180-2018）；
- （5）《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》；

(6)《自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知》(自然资发〔2023〕43号);

(7)《中共河南省委河南省人民政府关于建立国土空间规划体系并监督实施的实施意见》(豫发〔2020〕6号);

(8)《社区生活圈规划编制技术指南》(TD/T1062-2021);

(9)《河南省城镇开发边界内详细规划单元划分指南(试行)》(豫自然资办发〔2024〕20号);

(10)《河南省城镇开发边界内详细规划评估指南(试行)》征求意见稿;

(11)《温县国土空间总体规划(2021-2035年)》;

(12)温县各专项规划、已编制完成的控制性详细规划。

## 7.规划原则

### 7.1 单元划分原则

**边界闭合原则:**详规单元划分形成若干闭合的包络线,做到单元边界不重叠、不交叉、不遗漏。

**规划的延续性:**与已有上下位规划衔接。上位主要包括温县国土空间规划中用地布局规划、设施规划、重要设施廊道。下位统筹考虑已编已批控制性详细规划。

**规模的合理性:**落实15分钟社区生活圈理念,单元规模控制在1-5平方公里,涉及老城区、历史保护的详规单元可适当缩小规模,以工业、物流业等为主导功能的详规单元面积可适当扩大。尽量避免城市主干路、河流、山体、铁路等对其造成分割。

**行政管理的便利性:**单元划分充分衔接街道、开发区等管理边界;

统筹考虑教育、消防、社会治理网格等相关部门管理界线。

## 7.2 控制性详细规划评估原则

整体性原则。适应国土空间规划体系建设要求和地方发展需要，对评估范围内详规编制实施开展全面评估。

系统性原则。从覆盖性、符合性、支撑性、适应性、实施性五个方面进行系统评估，构建多维度、多视角的评估体系。

差异化原则。针对不同的评估结果制定差异化的对策，有效指导详规编制。

## 8. 规划编制主要任务

将单元作为国土空间总体规划落实和细化的手段，在单元内分解国土空间总体规划的各目标指标。单元划分成果纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

控制性详细规划评估从编制情况、人口规模、用地布局、公共服务设施和市政基础设施等方面对温县中心城区控规工作进行分析，通过符合性、支撑性、适应性、实施性四个维度进行评价，从而总结控规编制和管理事实当中存在的问题和难点，并阐释背后的原因症结。

## 9. 规划思路和技术路线

### 9.1 单元划分

#### 9.1.1 单元划分思路

##### (1) 传导中心城区发展策略

规划温县中心城区空间布局结构为“两带拓展、片区联动，全面融合发展”。划定单元边界综合考虑片区划分的方案，减少单元边界

与片区边界冲突。

### （2）依据国土空间规划分区

落实空间规划及管控要素。结合上位规划确定的居住生活区、综合服务区、商业商务区、工业发展区、物流仓储区、绿地休闲区、交通枢纽区、战略预留区。对应划分此次单元主导功能。

### （3）构建社区生活圈划定需求

实际生活圈规模应根据人口及服务半径的双控来确定。例如城市中心城区人口密度大，生活圈半径可缩小一些；郊区的人口密度较小，生活圈半径可扩大一些，以使人口规模与服务设施、公共绿地等更好地匹配。

#### 9.1.2 单元划分技术路线

通过现状调研及分析，上位规划的指导约束。结合城镇开发边界内的各级行政管理界线、年度国土变更调查成果、已编控规边界、地籍调查、不动产登记、相关职能部门管理界线等因素，统一采用 2000 国家大地坐标系、1985 国家高程基准作为空间定位基础，构建统一的工作底图。发挥主观能动性，摒弃传统、科学谋划、精心布局。结合系统方案论证和多方案比选，通过图纸试划与现场踏勘、多方调查、收效资料等方式开展单元划分工作。在对规划方案进行评审及公示后，吸取专家及相关部门的意见并修改完善后，提交最终成果。

## 9.2.控制性详细规划评估

### 9.2.1 控制性详细规划评估思路

以划定的详规单元为基本单位，按照评估内容开展控规评估工作，分类判定差异情形，根据判定结果，明确单元管理类别和重点优化内

容。

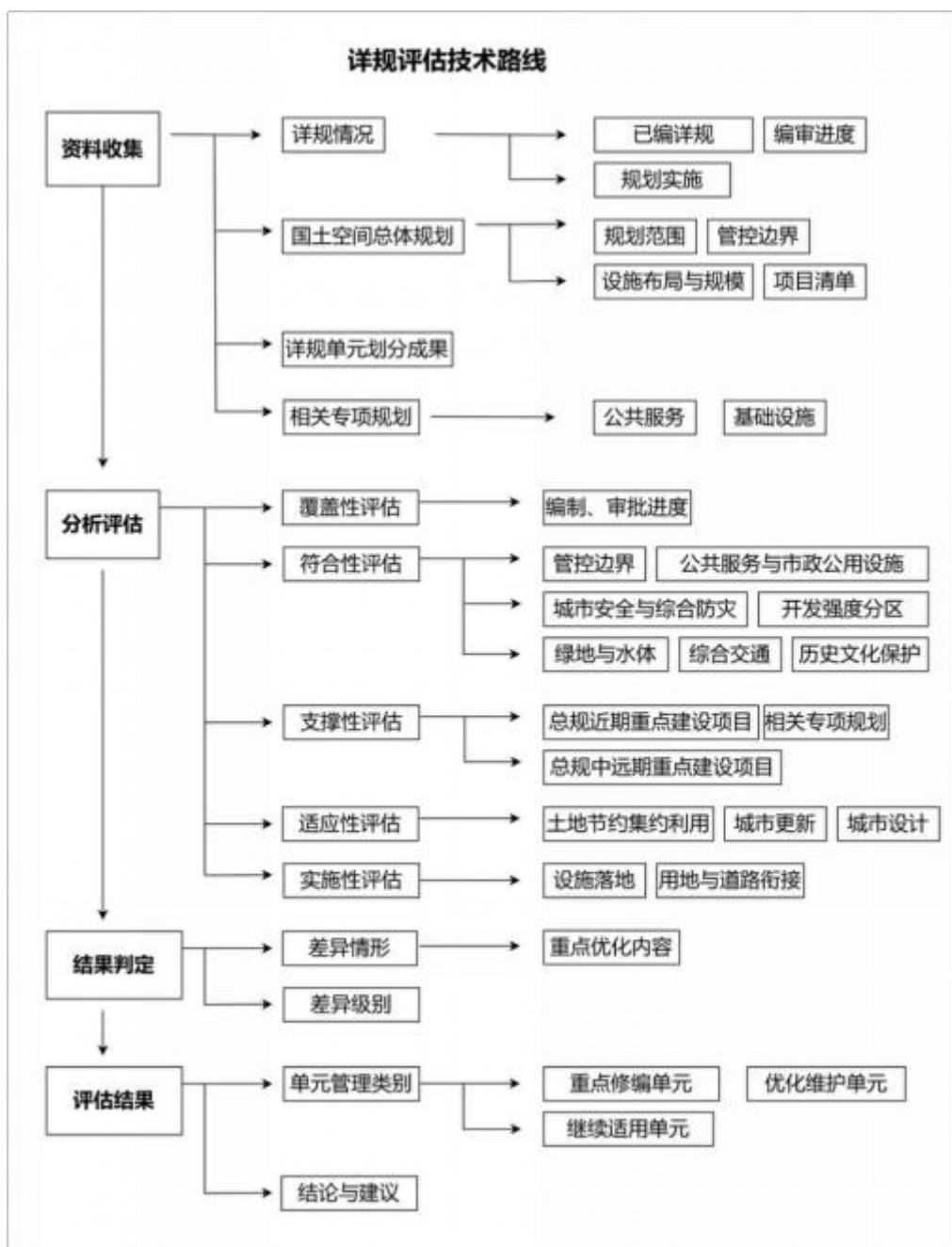
### 9.2.2 控制性详细规划评估技术路线

（1）资料收集并进行梳理汇总。全面摸查温县中心城区已编控规的编制范围、编审进度、组织编制主体、单元划分、数据库建设、规划实施等情况，并进行汇总分析。梳理总体规划传导的人口规模、各类管控边界、设施布局与规模、名录清单等内容。并收集整理各专项规划、详规单元划分成果等资料。

（2）控规多维度评估。对温县中心城区已编控规进行覆盖性、符合性、支撑性、适应性及实施性五个维度进行全面分析、系统评估。

（3）明确判定结果。通过多维度分析评估，明确差异情形及差异级别，并提出重点优化内容。

（4）得到评估结果。根据分类判定结果，明确为重点修编单元、优化维护单元和继续适用单元，并进行分类引导。将结果汇总形成详细规划评估分类引导图、详细规划单元评估结果图，指导后续详规编制计划制定和新编修编工作，同时提出评估结论与建议。



## 10.对工作主要内容的认识

### 10.1.单元划分

#### 10.1.1 对单元划分规模的认识

规模均好，衔接 15 分钟生活圈，详细规划单元面积总体控制在 1-5 平方公里，同区位同类型的详规单元规模差距不宜过大。以工业、物流业为主导功能的详规单元面积可适当扩大，但不宜超过 10 平方

公里。战略留白单元按照总体规划确定的战略留白区范围，合理确定详规单元面积大小。城镇开发边界内零星“开天窗”非建设用地就整体纳入详规单元统一管控。

#### 10.1.2 单元类型的认识

单元类型分为一般单元、重点发展单元、城市更新单元、历史保护单元、战略留白单元。结合不同单元类型，分类提出管控要求。

**一般单元：**指除重点发展单元、城市更新单元、历史保护单元、战略留白单元以外的单元。一般单元按照通则式要求进行管控。

**重点发展单元：**重点发展单元指总体规划确定的城市核心区、重要沿山滨水地区、重要交通枢纽地区、重要城市公共空间地区、重要产业区或其他上位规划确定的核心功能地区等承载地市重要功能的单元。重点发展单元划分应考虑公共空间的连续性、山水与视线通廊的连贯性，建筑高度、建筑界面、天际轮廓线等整体城市风貌协调性，配套服务功能完整性，重大项目的布局和选址合理性等因素，并与土地储备情况和成片开发方案等相衔接。重点发展单元数量不宜过多，突出重点，优先发展。

**城市更新单元：**城市更新单元指以存量资源更新、设施短板修补、空间环境品质提升、存量低效用地再开发利用为主的单元。城市更新单元划分应衔接城市更新专项规划，将专项规划划定的更新片区完整纳入一个单元，尽量避免分割。

**历史保护单元：**指涉及历史文化街区、名镇、名村保护范围的单元。历史保护单元划分原则上就将历史文化保护要素的核心保护范围、建设控制地带全部纳入单元范围，并结合管控范围、现状情况等因素，宜将环境协调区纳入单元范围。



战略留白单元：是总体规划确定的对城市发展产生重大影响的、尚不确定性的战略功能进行空间预留的区域。战略留白单元应以战略留白地区为基础，结合周边主干道路、山体河流等空间地物进行划分。

### 10.1.3 对单元主导功能的认识

按照国土空间总体规划功能分区，单元主导功能分为公共活动中心、交通枢纽、绿地休闲、居住生活、工业物流等不同主导功能，各地也可结合实际情况进行细分或增加主导功能类型。

公共活动中心：指传导市县国土空间总体规划中商业商务区和综合服务区功能的区域。包含有市、县级或区级商业商务中心、行政中心、文体中心、市民服务中心等内容的单元，其主导功能优先确定为公共活动中心。

交通枢纽：包含有机场、港口、铁路客运站等大型交通设施等内容的单元，其主导功能优先确定为交通枢纽。

居住生活：以住宅建筑和居住配套设施为主的区域，其主导功能可确定为居住生活。主要包括居住用地、15 分钟及以下级别生活圈配套设施等内容。

绿地休闲：以公园绿地、广场用地、滨水开放空间、防护绿地等为主的区域，其单元主导功能可确定为绿地休闲。主要包括市、县级或区级综合公园、大型专类公园、开放空间、生态廊道等内容。

工业物流：以工业、仓储物流及其配套产业为主的区域，其单元主导功能可确定为工业物流。主要包括开发区内集中连片的工业、仓储物流组团，以及服务于生产配套工业邻里等内容，不宜包括集中连片的居住生活组团。

### 10.1.4 对单元编号的认识

单元编号要确保唯一性，采用全数字代码形式，共 10 位，如 4101020001。其中前 6 位采用行政区划代码，层次到县（市、区），如 410102 代表郑州市中原区；后四位 0001 为顺序码。跨县（市、区）行政边界的详规单元，其编号前六位可填写市级行政区划代码，后四位为顺序码，并在备注中注明。

## 10.2.控制性详细规划评估工作主要内容

### 10.2.1 评估内容

**覆盖性评估：**对总体规划确定的城镇开发边界内详规编制、审批的覆盖程度进行评估。在单元评估结果图中明确详规编制、审批完成情况以及未完成编制、审批的区域和面积。

**符合性评估：**从“三区三线”及其他管控边界、综合交通、公共服务与市政公用设施、城市安全与综合防灾、绿地和水体、历史文化保护、开发强度分区等方面，对是否符合总体规划各类管控要求等内容进行评估。

**支撑性评估：**对已纳入总体规划的近期、中远期重点建设项目落实情况、适应相关专项规划情况等内容的支撑性进行评估。

**适应性评估：**结合新时期城市发展的要求和人民对美好生活的需求，对详规是否体现土地节约集约利用、城市更新、城市设计等新理念和新要求进行评估。

**实施性评估：**以国土调查、地籍调查、不动产登记等数据为基础，从用地布局、公共服务设施、市政公用设施落实情况，以及开发建设总体情况等方面，对详规整体实施进行评估，梳理成效与不足。重点对未来各项设施落地的可实施性、与相邻地块详规衔接情况进行评估。

### 10.2.2 对差异级别的认识

与总体规划强制性内容、底线管控等要求不符的情形判定为重大差异；与其他评估内容存在不符的情形判定为一般差异；无不符或因坐标转换造成边界错位而产生的不符的情形判定为无差异。

### 10.2.3 对单元类型的认识

重点修编单元。将存在较多重大差异，或对总体规划传导实施和近期重点建设项目有重大影响，或近期重点开发的区域尚未编制详规的单元认定为重点修编单元。重点优化与总体规划强制性内容、“三区三线”、底线管控等不符的内容，并优先纳入详规编制计划，尽快启动详规修编或新编工作。

优化维护单元。将存在一般差异或较少重大差异，且对总体规划整体实施和近期重点建设项目影响较小的单元认定为优化维护单元。重点从落实节约集约利用土地、城市更新等新理念和新要求、公共服务设施、市政基础设施布局和服务半径、协调相邻地块等方面优化详规，并有序纳入详规编制计划，按需启动详规修编工作。

继续适用单元。将经评估基本无差异的单元认定为继续适用单元，单元内依法批准的详规成果可继续使用。

## （二）对项目重点难点分析及建议

### 1.详细规划单元划分

#### 1.1 重点

（1）基础数据融合与分析。需融合国土空间规划、土地利用现状、人口分布、交通网络、生态环境等多维度数据，构建统一的数据

底板；

（2）管控规则与弹性协调。严守生态保护红线、永久基本农田、历史文化保护线等底线。也要进行弹性预留，为未来发展留白。

## **1.2 难点**

（1）跨部门协同困难。自然资源、住建、交通、教育等部门数据分散，需建立联合工作机制。

（2）社会难点。传统规划中居民参与度低，易导致规划实施受阻。土地权属复杂区域涉及多方利益，需平衡政府、开发商、居民诉求。

# **2.控制性详细规划评估**

## **2.1 重点**

（1）资料收集完整度，特别是已编控规与国土空间规划内容，相关内容决定规划评估的详细程度与准确度。

（2）控制性详细规划评估的准确度，其影响后期的规划实施。

## **2.2 难点**

（1）资料收集不完整，一些控规资料因时间或其他原因缺失，特别是缺少矢量数据。

（2）评估标准难以确定，部分评估内容没有明确的评估标准，会影响其评估结果。

## **2.3 建议**

（1）面对新形势下的巨大挑战和现状存在的困境、难点，在规划编制中，应重点应抓住主要矛盾。传统的规划框架、规划方法已经

不适应新形势的需要，亟待对编制方法进行创新，适应新时代的发展需要。

（2）在规划编制工作中，应分析具体发展条件，引领规划编制工作有序开展。

（3）资料收集过程中多与甲方积极沟通反馈，借助甲方力量，尽可能多的收集资料。规划评估过程中既要结合项目实际情况，也要多多参考其他项目。

### **3 实施及保障**

#### **3.1.建立规划传导体系**

以单元为媒介，传导现状数据、总体规划、专项规划到详细规划的规划传导内容；进行规划要素的空间数字转译，形成目标统一、精准衔接的规划传导数字底图。

#### **3.2.实施差异化管控**

突出“详细规划引领城市建设”的工作要求。建立“详细规划+”的工作模式，将详细规划与城市设计、城市更新、全域土地综合整治等内容进行有机结合。

#### **3.3.完善治理闭环**

在详细规划的传导和管理闭环上，深化“统管协同”改革。形成从编制到管理到评估反馈。再回馈到规划修编/调整的管理闭环等内容。

#### **3.4.增强任务统筹**

打通数据共享、规划编制、规划审查、规划报批等不同角色之间

的全业务链条。实现全业务环节在线管理。将单元边界和要求纳入项目计划、审查报批到批后管理阶段，图编审全链条串联及全周期留痕管理。

### **（三）对项目整体质量目标、体系与保障措施**

#### **1.项目质量目标**

我公司保证温县详细规划单元划分及中心城区控制性详细规划评估项目方案研究技术服务项目的编制符合相关的法律、法规、技术标准、技术规范等要求，以高质量、高标准按期完成服务工作，最后提交成果符合相关规程、标准和规定，保证文字、表格和图件成果通过专家评审，及时备案。

#### **2.质量保证措施**

（1）项目组内部明确分工，质量责任落实到人，制定并贯彻实施项目的进度与质量保证措施。

（2）项目组和技术审查组依据国家规范、标准对项目整体思路、方法、原则和最终结果进行总体把关和全过程指导，包括公司级技术指导、中间检查和成果审查。

（3）项目服务期间，实现技术服务保障，配置高效的生产工具，实现数据处理、绘图分析计算机化，确保工作效率和设计质量。

（4）对指标控制要有认证过程，聘请专家提出意见，以确保方案科学合理。

（5）认真对待甲方的各种意见，对评审中提出的意见认真补充完善。