

市县级国土空间总体规划传导机制研究

吴伟国

上海同济城市规划设计研究院成都分院

摘要：2019年，党中央、国务院明确建立全国统一、责权清晰、科学高效的国土空间规划体系，分级分类建立国土空间规划。各级各类规划之间的上下传导和横向衔接是规划改革的重点之一。然而，各类空间性空间规划的传导机制普遍存在规划分工与传导不清晰、传导要素不明确等问题。为促进落实国家、省国土空间治理战略意图，提升国土空间开发保护质量和效率，保障“五级三类”的国土空间规划体系有序运作，亟须完善现行空间性规划实施传导机制。本文对市县级国土空间总体规划传导机制展开研究，希望有助于健全规划实施传导机制，确保规划能用、管用、好用。

关键词：市县级；国土空间规划；规划传导；传导机制

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.18.043

一、规划传导的概念和作用

（一）概念

规划传导是指在国土空间规划体系中，从上级规划向下级规划进行有效传递和落实的过程。它涉及规划战略目标、底线管控、指标体系、名录清单等内容的传导，以及规划编制、实施、监督等环节的衔接和协调。规划传导通过确保上下级规划之间的一致性和协调性，实现国家发展战略和区域发展目标的有效对接，推动地方经济社会发展和资源环境的可持续利用^[1]。在规划传导过程中，需要考虑各级政府的责任与权力、信息沟通与共享、资源配置与协调等方面的问题，以促进规划的顺利实施和地方发展的协调推进。

（二）作用

1) 实现战略目标的对接

规划传导将上级制定的战略目标和发展方向传递给下级，确保各级规划之间的一致性和协调性。这有助于将国家层面的发展战略与地方实际情况相结合，推动地方经济社会发展与国家整体发展目标的有效对接。

2) 优化资源配置

规划传导通过将上级规划中的底线管控、指标体系、名录清单等资源配置要求传递给下级，实现资源的合理配置和优化利用。这有助于充分发挥各级地方的资源优势，推动资源在不同地区的协调配置，促进区域间的互补发展。

3) 促进区域协调发展

规划传导有助于自上而下全域协调各级地方的发展规划，差异化引领各地发展，避免过分集中或分散发展带来的不平衡问题。通过统筹考虑不同地区的发展需求和特点，规划传导能够推动区域间的协调发展，促进经

济社会的均衡增长。

4) 加强政策衔接与执行

规划传导将上级规划中的政策导向、管控要求等传递给下级，确保政策在各级地方的有效执行。这有助于推动各级地方根据规划要求制定相应的政策和措施，加强政策的衔接性和协同性，提高规划实施的效果和效率。

二、规划传导中的关键环节

（一）规划编制与传导机制的衔接

规划编制是制定规划的过程，而传导则是将规划内容传递给下级进行实施的过程。这两个环节之间的衔接机制至关重要，能够确保规划的连贯性和有效性。规划编制与传导的衔接机制需要建立起上下级规划之间的有效沟通渠道。上级规划部门应及时向下级传达上级规划的战略定位、底线管控、指标体系、名录清单和政策要求，明确下级规划在整体目标框架内的发展定位和责任。同时，下级规划部门需要及时向上级反馈本地实际情况、资源禀赋和发展需求，以便上级规划能够更好地考虑和指导下级规划的制定。

（二）规划目标与指标的传导机制

规划目标是规划的愿景和长远发展方向，而指标则是实现目标所需要达到的具体标准和要求。规划目标与指标的传导机制在规划传导过程中起着重要的桥梁作用，能够确保上下级规划目标的衔接和顺利实施。规划目标与指标的传导机制需要建立起上下级规划之间的目标一致性，将上级规划目标转化为下级具体的指标要求，明确规划目标的具体实现路径和要求，制定相应的指标体系和评价标准。这有助于确保各级规划在整体目标框架下的协调推进，避免出现相互冲突或背离的情况。

（三）规划控制与监督的传导机制

规划控制与监督的传导机制需要建立起上下级规划部门之间的有效沟通和合作，需要确保规划控制与监督的传导过程透明和公正。上级规划部门应明确监督和控制的标准和方法，确保规划的执行符合法律法规和规定要求，并对下级规划进行合理评估和监测。下级规划部门则应配合上级的监督和控制要求，建立健全的规划执行和监督机制，及时调整规划实施的过程和措施，确保规划目标的顺利达成。

（四）规划实施与评估的传导机制

规划实施与评估的传导机制在规划传导过程中起着重要的推动和监测作用，能够确保规划的有效实施和结果的及时评估。规划实施与评估的传导机制需要建立起上下级规划部门之间的有效协作和配合。双方之间的

紧密合作能够推动规划目标的实现，确保规划的有效实施。

三、市县级国土空间总体规划传导机制存在的问题

市县级国土空间总体规划是对上位国土空间规划的落实和深化，是对一定时期市县国土空间开发保护的总体安排和综合部署，是市县国土空间保护、开发、利用、修复的行动纲领，是编制下位国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划和开展各类开发保护建设活动、实施国土空间用途管制的依据。但市县级规划仍存在以下四类问题，影响规划的实施传导。

（一）制度机制不完善

缺乏明确的规划传导责任和权力划分。在市县级规划传导过程中，各级政府之间的责任和权力划分不够清晰，导致规划传导过程中责任模糊、职责不清。这可能导致规划传导中的推诿责任、责任回避等问题，影响规划的有效实施和目标的顺利达成。

市县级国土空间总体规划传导缺乏明确的法律法规支持和制度保障，规划传导的相关制度和机制不够完善。这给规划传导过程中的决策、协调和执行带来一定困难，容易导致规划执行过程中的不确定性和法律风险。

（二）规划与实践脱节

市县级国土空间总体规划传导机制在现实中往往面临与规划与实践脱节的问题。这主要表现在规划制定过程中对实际情况没有充分考虑，以及在规划执行过程中与实际发展需求的不匹配。许多规划在制定阶段缺乏充分的实地调研和实践基础，导致规划内容缺乏针对性和可操作性。规划者往往过于关注理论和理想状态，而忽视了地方实际情况的复杂性和多样性。

由于市县级国土空间总体规划传导机制的不足，规划制定与实际发展之间出现了脱节。一些规划在执行过程中难以得到有效贯彻，甚至变成了“纸上规划”，未能真正转化为实际行动和政策。此外，缺乏对规划实施过程中的动态调整和监测，也导致规划执行效果不佳，无法适应快速变化的经济、社会和环境需求。

（三）规划考虑片面性

市县级国土空间总体规划传导机制存在的另一个问题是规划考虑片面性，即规划在制定过程中过于偏重某一方面，忽视了其他重要因素的平衡。这种片面性往往表现为过度强调经济发展，而忽视了生态环境保护、社会公平和资源合理利用等方面的考虑。

在一些地方，为了追求经济增长和短期利益，市县级国土空间总体规划过于偏重于规划建设大项目、开发产业园区等，而忽视了生态环境的保护和修复。这导致了资源过度开发和环境污染问题的日益严重，影响到了长远的可持续发展。

此外，片面强调经济发展往往会致城乡发展不平衡。一些规划可能过于偏重城市建设和经济发展，而忽视了农村地区的基础设施建设和公共服务供给。这导致

了农村地区的发展滞后，农民收入水平提升缓慢，加剧了城乡差距，甚至导致了农民大量涌入城市，加剧了城市化问题。

（四）跨部门协调不足

国土空间总体规划涉及多个部门和领域，需要各部门之间密切合作和有效协调，才能确保规划的全面性和可行性。首先，缺乏信息共享和沟通机制。不同部门之间的信息孤岛导致了信息不对称和重复工作的出现。这可能导致规划中存在数据不一致、信息不全面的情况，影响规划的科学性和准确性。其次，权责不明，责任不落实。由于各部门在国土空间规划中的职责划分模糊，导致责任边界不清，执行过程中可能出现互相推诿、责任逃避的情况，阻碍了规划的顺利推进。

四、市县级国土空间总体规划传导的实施路径

（一）机制建设和组织架构

为了实现市县级国土空间总体规划传导的顺利进行，需要建立科学合理的机制和灵活高效的组织架构。机制建设是市县级国土空间总体规划传导的基础。建立健全的机制，包括明确的规划传导责任和权力划分，确保规划传导的统一性和协同性。这意味着需要明确市县级规划主管部门的职责与权限，同时要与上级规划主管部门进行有效的协调与衔接^[2]。此外，应建立规划传导的沟通协调机制，促进不同部门、不同层级之间的信息共享和互动，以确保规划传导的一致性和协同性。

组织架构是市县级国土空间总体规划传导的实施保障。建立合理的组织架构，包括成立规划传导工作领导小组或办公室，明确各成员单位的职责和任务，确保规划传导工作的统一领导和协调管理。此外，应建立专业技术团队，包括规划师、地理信息系统专家等，提供科学的技术支持和专业的规划咨询，以确保规划传导的科学性和可操作性。

在实施路径中，市县级国土空间总体规划传导需要遵循一定的流程和程序。首先，要明确规划传导的目标和任务，明确规划的总体要求和重点内容。其次，进行规划编制和审核流程，包括制定规划方案、召开听证会、征求意见等程序，确保规划传导的合法性和公众参与。同时，要建立信息共享和交流机制，利用现代信息技术手段，推动规划数据和信息的共享共用，提高规划传导的效率和准确性。最后，要进行规划的监测评估和动态调整，及时发现和解决规划传导中的问题和难点，保障规划传导的顺利实施和落地。

（二）规划编制和审核流程

规划编制和审核流程需要遵循一系列程序和步骤，以确保规划传导的科学性、合理性和可操作性。规划编制阶段是市县级国土空间总体规划传导的关键起点。在这个阶段，需要明确规划编制的目标和任务，确定规划的范围和内容，收集相关数据和信息，进行规划分析和评估。这一阶段的重点是形成规划草案，包括空间布局、土地利用、环境保护、产业发展等方面的规划内

容。规划编制过程中应充分考虑上级国土空间规划的要求和指导，确保规划传导的延续性和一致性。

接下来是规划审核阶段，该阶段旨在评估规划草案的科学性和合法性，并确保规划传导的合规性和可操作性。规划审核涉及多个方面，包括规划内容的合规性、空间布局的合理性、土地利用的可行性、环境影响的评估等。在审核过程中，需要成立专门的审核小组或委员会，由相关专家和行政管理部的代表组成，对规划草案进行全面评估和审查。同时，还需要进行公众参与，征求相关部门和公众的意见和建议，确保规划传导的透明性和公正性。在规划编制和审核的基础上，还需要进行规划方案的修改和完善，以反映各方利益和意见的平衡，并进一步优化规划传导的效果。规划的修改过程中应充分考虑上级规划要求的调整 and 变化，同时结合市县实际进行精细化调整，确保规划传导与实际需求的契合度^[3]。

（三）信息共享和交流机制

建立有效的信息共享和交流机制有助于提高规划传导的效率和准确性，促进各参与方协同合作达成共识。信息共享是市县级国土空间总体规划传导中的关键环节。不同部门和机构之间的信息共享可以消除信息壁垒，促进数据和信息的整合和共享，为规划传导提供全面、准确、及时的数据支持。为实现信息共享，可以通过“一张图”实施监督信息系统，整合各类数据资源，包括地理信息、经济统计、社会调查等，以便规划编制和实施过程中的信息获取和交流。此外，还可以建立数据标准和共享协议，明确数据的获取和使用规范，确保数据质量和安全性。

建立规划监督预警机制，依托国土空间信息平台，从规划、实施、监测和预警四个层面建立健全国土空间规划动态监测预警和实施监管机制。规划层面，比对下位规划与市级国土空间规划相关内容，不符合的不得审批通过，保障约束性指标和内容的逐级有效传递。实施层面，自然资源部门会同相关部门组织对各类管控边界、约束性指标等管控要求的落实情况进行监督检查，将国土空间规划执行情况纳入自然资源部门执法督察内容。监测层面，借助国土空间信息平台、遥感影像、无人机摄像技术和现场查勘取证等方式，开展国土空间规划实施监测，建立全市资源环境承载能力监测预警长效机制。预警层面，对不符合市县级规划的行政许可行为予以警告，针对警告反馈情况逐级提高警告级别，强化规划实施的执行、监管和纠偏力度。

交流机制在市县级国土空间总体规划传导中具有重要作用。良好的交流机制有助于各参与方之间的沟通和协商，促进不同利益相关方的共同理解达成共识。在规划传导过程中，可以组织召开专题研讨会、座谈会、听证会等形式的交流活动，邀请相关部门、专家学者、社会公众等参与讨论和意见征集。通过交流机制，可以收集各方的意见和建议，及时了解各方需求，为规划传导

的优化和调整提供重要参考。

此外，还可以利用现代信息技术手段，如互联网、移动应用程序等，建立线上交流平台，实现远程协同工作和信息交流。通过线上平台，可以进行在线讨论、文件共享、问题反馈等，促进各方的及时沟通和反馈，提高规划传导的效率和响应速度。

（四）建立“一年一体检、五年一评估”体检评估制度

落实城市体检评估机制。实时评估，常态化开展实时体检评估，动态监测城市运行体征、规划建设行为，强化实时监测、动态评估、及时响应，对突破刚性管控要求、约束性指标的风险及时预警，做到早发现、早研判、早解决。定期评估，严格按照“一年一体检、五年一评估”的工作要求定期评估，年度体检报告作为下一年度实施计划编制的重要依据，并反馈至政府的工作报告，转化为城市攻坚建设行动计划，五年评估作为近期建设规划编制的重要依据。适时优化，建立“刚性与弹性”兼顾的规划调整机制。未经依法批准，任何单位和个人不得擅自或随意修改规划。因国家重大战略调整、重大项目建设或行政区划调整等确需调整或修改的，都必须对规划调整的必要性、合理性和合法性等进行评估，组织专家论证和公众听证，并结合国民经济和社会发展实际、规划定期评估结果，对国土空间规划进行动态调整完善，规划调整方案批准后，应对规划文本、图件和数据库进行相应修改，并报省、市自然资源主管部门备案。

五、结语

规划传导的有效实施对于促进地方发展、协调资源配置和实现可持续发展至关重要。为此，需要建立健全的制度机制，加强规划目标与指标的传导，改善资源匹配与协调，强化信息交流与共享，完善组织架构与协作机制。通过这些措施的综合推进，以便于提升市县级国土规划传导的效率和质量，确保规划能用、管用、好用，促进国土空间开发保护更高质量、更有效率、更加公平、更可持续。

参考文献

[1] 曾源源, 朱锦锋. 国土空间规划体系传导的理论认知与优化路径[J]. 规划师, 2022, 38(10): 139-146.

[2] 林晨薇, 李嘉豪. 面向实施管理的市县级国土空间总体规划传导机制研究[J]. 房地产世界, 2021(20): 30-32.

[3] 石春晖, 高浩歌, 欧阳鹏. 市级国土空间总体规划传导机制研究——以许昌市为例[C]//中国城市规划学会, 成都市人民政府. 面向高质量发展的空间治理——2020中国城市规划年会论文集(20总体规划). 中国建筑工业出版社, 2021: 563-575.

作者简介: 吴伟国(1983~), 男, 福建永春人, 高级工程师, 从事城市规划研究。