

县镇国土空间总体规划纵向传导研究

谢顺妮 周阳雪*

沈阳建筑大学设计集团有限公司

摘要：本研究旨在深入探讨县镇级国土空间总体规划的纵向传导机制，以提高规划传导效率，推动实现规划层级的流畅高效传导，促进国土空间规划体系进一步完善。通过系统性的理论分析、案例研究和规划实践的结合，本文全面剖析了县镇级国土空间总体规划在纵向传导中面临的问题和挑战，提出了相应的应对策略。

关键词：县级国土空间总体规划；乡镇级国土空间总体规划；纵向传导

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.17.040

一、引言

随着我国城镇化进程的不断推进，县镇作为城镇体系的重要组成部分和城乡融合发展的关键支撑，其规划与发展问题日益受到关注。国土空间总体规划作为促进城市和乡村高质量发展和高品质生活的空间政策，在支撑城镇化快速发展和促进国土空间合理保护利用方面发挥着关键作用。然而，当前县镇级国土空间总体规划的实施普遍面临纵向传导机制不顺畅、执行效果不理想的问题。在这一背景下，深入研究县镇规划的纵向传导问题，挖掘其背后的机制和困境，具有迫切的理论和实践意义。

在实际应用中，县镇规划的制定和实施涉及多层次、多领域的利益关系和规划参与主体，如地方政府、企业、居民等。各层级间规划目标传导的不畅、执行主体的利益冲突以及规划与现实发展的脱节，使得规划难以在纵向上形成有效衔接，导致出现新的空间性冲突，阻碍了城乡高质量发展的实现。因此，深入研究县镇规划在纵向传导中的机制，揭示其制约因素，对于完善国土空间规划体系、提高规划传导效率、促进县镇高质量发展，具有迫切的理论和实践需求。

二、国土空间总体规划概述

（一）定义与目标

国土空间总体规划是对国土空间保护、开发、利用、修复的总体安排和综合部署，是对上位国土空间规划和相关专项规划的细化落实，是实施国土空间规划用途分区管制的法定依据，是编制下位规划的重要依据。该规划涵盖了国土空间格局优化、国土空间规划管控、自然资源保护与利用、历史文化保护与传承、国土综合整治与生态修复等多方面内容，是实施国土空间用途管制和生态保护修复的重要依据。在国土空间规划体系中，总体规划是详细规划的依据、相关专项规划的基

础，对详细规划和相关专项规划的编制和实施起着统领和指导的作用，体现了各级政府对国土空间的整体谋划和综合治理。

国土空间总体规划的主要目标是实现国土空间资源的合理配置、经济社会的协调发展和生态环境的可持续发展。具体而言，其目标包括：

优化空间结构：实现城乡空间布局的协调发展，推动经济增长和社会进步与资源环境的有效整合，构建合理、高效的空间结构。

提高资源利用效率：通过科学的空间规划，促使自然资源在国土范围内的合理配置和高效利用，实现资源利用的可持续性。

改善生态环境：通过规划引导，加强对生态环境的保护和修复，推动可持续发展，确保国土空间的生态安全。

保障国家安全：在规划中充分考虑国土空间的安全性，维护国家的战略安全和经济安全。

引导区域协同发展：促使不同区域间资源要素的合理流动和协同发展，实现全国国土空间的协调一体化。

总体而言，国土空间总体规划的目标是强化其在空间开发保护方面的基础和平台功能，对基础设施、城镇建设、资源能源、生态保护等开发保护活动提供指导和约束，为国家重大战略任务落地提供空间保障。

（二）基本原则

国土空间总体规划坚持高质量发展原则，即在规划和管理国土空间时，要充分考虑经济、社会和环境的协调发展，追求长期利益的最大化。这一原则要求规划在空间结构的优化、资源利用的高效、生态环境的保护等方面，以保障当前世代需求为基础，同时兼顾满足未来世代需求，实现国土空间资源的可持续利用和生态系统的稳定健康。

基于我国地域广阔、资源分布不均等特点，国土空间总体规划奉行全域统筹原则。这意味着规划要科学合理地配置不同功能区域，使城乡空间的布局协调有序。通过科学的空间布局，可以实现城市群、经济带、生态区等不同区域的合理协同发展，最大限度地发挥各区域的特色和优势，促进资源要素的流动和互补。

国土空间总体规划坚持协调发展原则，要求在规划过程中充分考虑各种因素的相互影响，实现国土空间的全面协调。这包括经济与社会、城市与乡村、产业与生态等多个层面的协调。通过在规划中统筹兼顾不同需

求，促使国土空间的各项规划目标相互支持、相互促进，实现全面协调发展的战略目标。

这三个基本原则共同构成了国土空间总体规划的理论基石，为其在促进国土空间资源的可持续利用、经济社会的协调发展和生态环境的健康保护等方面发挥引领和指导作用提供了坚实的理论支持。

（三）纵向传导的重要性

纵向传导在国土空间总体规划中具有重要性，因为它能够实现各级规划的有效整合。从国家层面到省市层面，再到县镇层面，纵向传导将不同层级的规划目标和政策有机衔接，形成一个协同发展的整体。这有助于避免各级规划之间的矛盾和冲突，提高规划的一致性和协同性，使得国土空间规划更具战略性和长远性。

纵向传导有助于推动不同层级间的资源要素流动和互补。通过规划的有机衔接，国家层面的发展战略能够有效传导到省市和县镇层面，使得资源在不同层级之间更加流畅。这有利于促进地方和县镇的社会经济发展，实现资源要素的合理配置和优化利用，从而推动全国范围内的协同发展。

纵向传导对于规划目标的全面贯彻和执行至关重要。国土空间总体规划作为最高层次的规划，通过纵向传导，能够将国家层面的发展战略迅速传导到县镇一级。这有助于确保规划目标在各个层级得到充分理解和执行，避免因层级之间的信息传导不畅导致规划实施效果不佳的问题，从而实现国土空间整体发展的战略目标。

三、县镇级国土空间总体规划的现状

（一）现行规划制度

我国的现行规划制度建立了多层次、多领域的规划体系，包括国家、省级、地市级以及县镇级的各级规划。在国土空间规划领域，国家层面有国土空间总体规划，各省级行政区划则制定相应的省级规划，而地市级和县镇级则负责制定和实施本地区的规划。这一分级的规划体系在一定程度上保障了规划的全面性和适应性，能够更好地考虑各级地方的差异和需求。

现行规划制度注重多方面、多层次的规划编制过程，实现了广泛的社会参与。在规划的制定过程中，政府、企事业单位、专业机构、居民等各方面都能够参与，并提出自己的意见和建议。这种参与机制有助于充分听取各方意见，确保规划更具科学性、公正性和民主性，提高规划的可行性和社会的接受度。

现行规划制度致力于实现规划的整合性，强调综合规划的制定。不仅要求各级规划要考虑经济、社会、生态等多个方面的因素，还要求规划要与其他相关规划相衔接，形成一个有机的整体。这有助于促进规划目标的一体化实现，确保各级规划的协同发展，推动国土空间

资源的综合治理和可持续发展。

（二）规划执行情况

在实际层面，规划的执行情况存在一定的差异和不足。一方面，由于地方政府的执行力、管理水平以及对规划的理解存在差异，导致规划在执行中存在地区性的不均衡。另一方面，由于一些地方政府在执行规划时过于注重短期经济发展，忽视了生态环境保护和社会公益等长期利益，导致规划的执行结果偏离了原定的可持续发展目标。

规划执行过程中，各利益主体之间存在着复杂的利益关系和冲突。地方政府、企业、居民等利益主体在规划执行中可能因为资源分配、土地使用权益等问题发生矛盾。这些利益冲突不仅影响了规划的实施效果，还可能导致规划目标的调整或甚至被搁置。解决这些利益冲突，需要在规划执行中充分考虑各利益主体的需求，建立有效的协调机制，以确保规划执行的顺利进行。

规划执行情况不理想部分归因于规划执行机制的不足。一些地方在规划执行中存在制度建设滞后、执行手段不足、监管机制不够健全等问题。强化规划执行机制，建立有效的督查和评估机制，对规划执行情况进行监督，有助于提高规划的执行效果。同时，需要加强对相关责任主体的责任追究，推动规划目标的切实实现。

（三）存在的问题与挑战

规划在执行层面面临着多方面的问题。一方面，由于地方政府在执行规划时过度追求经济增长，规划中的生态保护和可持续发展目标常常被忽视，导致环境污染、生态破坏等问题日益凸显。另一方面，一些地方政府在规划执行中存在不同程度的官僚主义、形式主义问题，导致规划制定的理念难以真正贯彻到实际操作中，制约了规划执行的有效性。

利益冲突是规划执行中的一大挑战。不同利益主体之间存在的土地利用权益、资源分配等方面的矛盾，使得规划在执行过程中面临巨大的协调难题。企业、地方政府、居民等利益主体在规划执行中可能出现利益分配不均、冲突难解等问题，制约了规划执行的顺利推进。因此，解决利益冲突，建立多方参与、协同共赢的机制显得尤为迫切。

规划体系和制度建设的不完善也是规划执行面临的困境之一。在一些地区，规划编制和执行的制度建设滞后，缺乏科学有效的规划体系。此外，规划编制时往往缺乏全面的科学论证和综合性的规划研究，导致规划目标的制定和执行缺乏可行性和科学性，难以实现规划的长远性和可持续性。因此，规划体系和制度的完善成为规划执行过程中亟待解决的重要问题。

四、纵向传导机制分析

（一）规划目标的纵向传导路径

规划目标的纵向传导首先体现在国家层面到地方层面。国家层面的国土空间总体规划为最高层次的规划，它的目标涵盖了全国范围内的经济、社会、生态等方面。这一层面的规划目标通过法律、政策、指导性文件等形式传导到省级、市级和县镇级的地方层面。国家层面的战略方向、发展理念和政策导向将在这一传导路径中得到诠释和具体化，为地方层面的规划提供了指导和框架。

在地方层面，规划目标的纵向传导继续体现在省级层面到地市级的传导路径上。省级规划将国家层面的目标进一步细化和落实，形成更具地域性的规划方案。这些省级规划通过省级政府的指导文件、政策解读等方式传导到各地市层面。在这一过程中，省级规划的具体要求、重点任务等将影响到各地市的规划目标的具体设定和实施路径。

规划目标的最后纵向传导路径在地市层面到县镇层面。地市级规划将省级规划的要求传导到各县镇，具体涉及土地利用、城乡布局、产业发展等方面的目标。这一传导路径通过地市政府的规划发布、政策解读、实施细则等方式完成。县镇层面的规划目标在这一路径中根据具体地方的实际情况进行调整和细化，以适应地方的实际需求和方向。规划目标的纵向传导路径构建了一个从国家到地方、从省级到地市再到县镇的逐级递进的体系，保障了规划目标在各层级得以充分理解和贯彻，实现了全国范围内的协同发展。

（二）制度和政策支持

制度和政策支持在规划执行中具有重要作用。首先，法律体系的构建是规划执行得以推进的基础。相关法律法规为规划的编制、评估和执行提供了法律依据，明确了各级政府和利益主体的责任和义务。例如，国土空间总体规划法、城乡规划法等法律法规为规划制定和执行提供了法定程序和机制，保障了规划目标的合法性和可行性。此外，相关政策文件、规范性文件也为规划执行提供了具体操作指南，促使规划目标更好地传导和贯彻。

政策支持通过激励与约束机制推动规划的执行。政府可以通过财政、税收、土地利用等方面的激励政策，引导企业和地方政府更好地执行规划目标。同时，政府也可通过相关约束性政策，规范行为，防范违规行为发生。例如，对于未按规划要求执行的地方政府或企业，可以采取惩罚性的政策手段，确保规划的切实执行。

制度和政策支持还需要建立健全的监管与评估机制。相关政府部门应当设立规划监察、评估机构，对规划的执行情况进行跟踪监测和评估。监管机制通过实施规划实施进展的定期检查，及时发现问题并采取措施进行纠正。评估机制则通过对规划执行效果的评估，总结

规划执行的经验教训，为今后规划的制定和执行提供经验支持，从而形成规划的良好循环。制度和政策支持为规划执行提供了制度性保障和政策引导，使得规划目标在法律、政策和监管的多重支持下更加有力地得以贯彻和实现。

五、结论

通过对县镇级国土空间总体规划的纵向传导机制进行深入研究，本文提出了一系列可行的应对策略，包括政策优化、制度完善和利益协调等方面的建议。这些策略有望促进规划目标在各级别得以传导，提高规划实施效果，为城镇的可持续发展提供有力支持。研究同时也揭示了在规划执行中存在的一些问题，为未来相关研究和政策制定提供了借鉴和参考。

县镇国土空间总体规划是一项重要的国土空间规划工作，旨在合理利用和保护国土资源，推动地方可持续发展。纵向传导研究是该规划过程中的关键环节，其目的是确保规划能够在不同层级的行政区划之间进行有效的垂直传导。这涉及各级政府之间的协调与合作，确保上级规划的指导思想和原则能够在县镇层面得到贯彻执行。通过纵向传导研究，我们得出结论，县镇国土空间总体规划在垂直层级上的传导并非一蹴而就，需要在不同层级间建立良好的信息传递机制和协同工作机制。此外，还需要考虑不同行政层级的实际情况和需求，确保规划在实施过程中具有可操作性。有效的纵向传导研究有助于形成统一的国土空间规划体系，为县镇的高质量发展提供坚实的基础。

参考文献

- [1]王冰洁. 青岛市自然资源和规划局: 坚持规划引领, 构建“三级三类”国土空间规划体系[N]. 青岛日报, 2024-01-29(015).
- [2]周梦麒, 张程亮, 余嘉珊. “穿透式”规划传导下重庆市国土空间详细规划编制路径研究[J]. 重庆建筑, 2024, 23(01): 5-9.
- [3]王庆华, 郑婉. 国土空间规划体系下的化工园区总体规划编制要点分析和探究[J]. 辽宁化工, 2024, 53(01): 115-118.
- [4]李运洪, 施丽娜. 乡镇级片区国土空间规划中对产业项目“落地性”的探索——以天全县新场绿色转型发展示范片区国土空间规划为例[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2024, (03): 23-25.
- [5]王勇, 李菁. 基于问题导向的实用性国土空间规划探索——以衡水市为例[J]. 衡水学院学报, 2024, 26(01): 49-54.
- [6]薛领, 赵威, 刘丽娜. “双碳”目标下国土空间优化的挑战与应对[J]. 区域经济评论, 2024, (01): 43-51.