

乡村地区国土空间规划分级传导体系研究

文 / 周 筠 莱阳市规划设计院有限公司

摘要：随着“多规合一”规划编制的不断深入，城乡规划体系发生了重大变化，从“分区”走向“全域”，从“总规”走向“详细规划”，城乡规划的分级传导成为新时期国土空间规划编制的重要内容。本文从分级传导的内涵和意义入手，分析了城乡规划体系的变化对国土空间规划分级传导的影响，提出了分级传导的主要内容和实现路径，并结合广东实际案例，探讨了乡村地区国土空间规划分级传导的主要内容和实现方法。

关键词：国土空间规划；规划传导；传导体系；传导路径

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.12.042

引言

乡村地区国土空间规划是指在乡村地区进行的国土空间规划，其目的是保护和合理利用乡村地区的自然资源和环境，促进乡村经济社会发展，实现乡村振兴。而分级传导体系则是指将乡村地区国土空间规划的内容和要求通过一定的方式和途径进行传达和落实，以确保规划的实施效果。目前，我国的国土空间规划分级传导体系已经逐步建立和完善，但在实际应用中仍存在一些问题和挑战。例如，由于不同地区的经济发展水平、文化传统、自然环境等因素不同，国土空间规划分级传导体系难以完全适用于所有地区。此外，一些地方政府可能存在对乡村地区国土空间规划重视不够、落实不到位等问题。因此，需要进一步完善国土空间规划分级传导体系，加强对乡村地区国土空间规划的指导和管理，提高规划的科学性和可行性。同时，也需要加强对乡村地区国土空间规划的研究和实践，为实现乡村振兴提供有力的支持。

一、分级传导的内涵和意义

“多规合一”规划编制后，城乡规划体系发生了重大变化，城乡规划编制从“分区”走向“全域”，从“总规”走向“详细规划”，城乡规划体系由原来的以省为单位、城市为单元的单一层级转向以县（市）为单位、城市为单元的层级体系。同时，随着我国经济社会的快速发展，城乡之间、区域之间以及城市内部的发展差距越来越大。因此，各级规划在编制技术方法和管理实施机制上必须加强统筹协调，实现上下衔接、左右协同，从而实现各级规划的协调一致。

分级传导是新时期国土空间规划编制的重要内容，是对国土空间规划体系进行层级划分、统筹协调以及上下衔接的关键。分级传导既包括纵向传导也包括横向传导，纵向传导是指将上级规划的战略部署和具体要求落实到下级国土空间规划中；横向传导是指将不同层级的国土空间规划内容进行相互衔接、协调一致。从当前各地实践来看，分级传导主要包括四个方面：一是纵向分级传导；二是横向分级传导；三是上下衔接分级；四是规划实施分级。因此，本文以乡村地区国土空间规划为例探讨乡村地区国土空间规划的分级传导。

二、城乡规划体系的变化对分级传导的影响

新中国成立以来，我国城乡规划体系经历了从“分区”到“全域”的演变过程，最终形成了以城市总体规划为核心，以分区规划为基础，以详细规划为支撑的“三级

三类”城乡规划体系。在分区规划的基础上，《城乡规划法》颁布实施，分区规划体系逐步向全域空间发展管控转变。随后，《关于加强城市设计促进城市风貌管控的指导意见》《关于加强乡村规划建设管理的意见》等文件陆续发布，以分区规划为基础的城乡规划体系发生重大变化。新时期，国土空间规划编制将以全域空间管控为核心，城乡规划体系也将逐步由“分区”向“全域”转变，由“总规”向“详细规划”转变。在此背景下，乡村地区国土空间规划分级传导模式也应从传统的“分区”模式转向城乡统筹的全域管控模式。

新时期城乡规划体系的变化对乡村地区国土空间管控提出了新要求：一是城乡统筹的全域管控；二是突出全域治理理念；三是强化城乡统一空间管制。这就需要将分级传导的理念和方法贯穿于乡村地区国土空间管控的全过程。

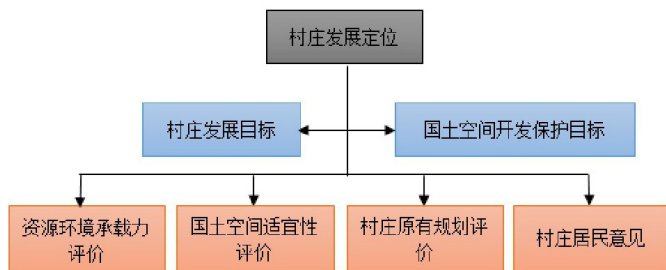


图1 农村发展目标分解图

（一）分级传导内容应实现从空间管治到全域管控的转变

在城乡规划体系中，分区规划是城乡规划体系的重要组成部分，在空间管治方面发挥着重要作用。分区规划是对某一特定区域内土地利用、生态环境保护、基础设施建设等的布局和发展做出的总体安排，是对“三生”（生产、生活、生态）空间的布局和发展作出的安排，对建设用地和非建设用地具有很强的调控能力。但是，分区规划在空间管制上的局限性也逐渐凸显：一是分区规划不能覆盖所有空间，难以实现对乡村地区国土空间从用途管制到全域管控的转变；二是分区规划只有区域性控制目标和指标，缺乏空间导控要素；三是分区规划的管控手段单一，仅采用了分区内各项指标控制，难以实现城乡统筹的全域管控。因此，应在分区规划基础上，进一步深化全域空间管制要求，从空间管治到全域管控的转变是乡村地区国土空间规划分级传导的重点和难点。

（二）分级传导方法应从自上而下、逐层传导转变为上下结合、纵向传导

城乡规划体系由“分区”向“全域”转变后，各级各类规划之间的关系也由原先的从属关系转变为平行关系，这种平行关系体现在规划层级上，就是自上而下的层级传导方式转向上下结合、纵向传导方式。从城乡规划体系的演变过程看，其每一次转型都是城乡规划体系由“分区”向“全域”转变过程中的重要表现。因此，乡村地区国土空间规划的分级传导方式应根据城乡规划体系演变历史及发展趋势，及时调整分级传导方法。

传统的乡村地区国土空间规划传导方式主要分为自上而下、逐层传导两种。在乡村地区国土空间开发保护过程中，各级各类规划编制部门依据各自的事权范围分别进行相应层级、类型的规划编制和审批工作，城乡规划体系逐步由“分区”向“全域”转变。在城乡统筹发展背景下，乡村地区国土空间开发保护已由传统的以“分区”为核心向全域空间发展管控转变，城乡规划体系也将由“分区”向“全域”转变。这就需要将城乡规划体系中自上而下、逐层传导方式转向上下结合、纵向传导方式，即在上一层级编制内容框架内，由下一层级编制内容框架对上一层级进行落实和补充，形成上下结合、纵向传导的分级传导体系。例如，在编制乡村地区国土空间开发保护规划时，先将乡村地区国土空间开发保护目标和用途分区进行自上而下的空间分解，再利用土地利用现状图将其落实到具体地块并形成上下结合、纵向传导的分级传导体系。

（三）分级传导路径应实现从自上而下到自下而上的转变

目前，国土空间规划分级传导的路径主要有自上而下的空间规划编制体系、自下而上的项目报批体系两种。前者以城市总体规划编制为代表，强调自上而下的空间规划体系，后者以“两规合一”为代表，强调自下而上

的项目报批体系。从全国范围来看，两种路径各有利弊。前者在发挥规划的统筹作用、强化规划刚性与可操作性方面具有一定优势，但在城乡统筹、全域管控等方面存在不足。后者则有利于建立起更加灵活的分级传导路径，但在城乡统筹、全域管控方面存在不足。

从乡村地区国土空间规划编制体系来看，自上而下的分级传导路径更符合乡村地区的实际情况，有利于实现城乡统一空间管制要求，但自上而下的分级传导路径也存在一定缺陷：一是影响上位规划的落实；二是容易导致下位规划难以实施；三是容易导致基层单位与技术人员对上位规划的理解偏差。

（四）分级传导程序应实现从编制审批到实施管理的转变

分级传导的程序包括编制、审批和实施三个阶段，在新时期的国土空间规划体系中，分级传导应实现从编制审批到实施管理的转变。在编制审批阶段，分级传导应着重针对乡村地区国土空间管控的实际情况，对分级传导内容进行系统梳理和整合，明确不同层级、不同类型国土空间管控的重点内容。在审批阶段，应重点加强规划内容和方案设计的科学性、可行性、合理性审查，确保规划成果符合实际需要。在实施阶段，应进一步细化和完善乡村地区国土空间规划编制审批流程，建立规划实施的评估反馈机制，将规划审批环节作为规划实施评估反馈的重要内容，根据规划审批情况和反馈意见不断完善、调整、优化分级传导内容和方案设计。在管理阶段，应注重运用信息化手段对规划成果进行管理，实现各类要素管控的全过程跟踪管理。同时，应建立城乡一体的国土空间规划审批信息平台 and 信息公开机制，实现城乡数据资源共享互通。通过信息平台搭建不同层级、不同类型国土空间管控的信息系统，实现不同层级要素的全过程跟踪管理。

表 1 乡村地区详细规划数据相关理论研究

| 研究方向 | 研究内容 |
|--------|---|
| 数据获取方面 | 数据获取方法多样，包括在权威网站下载和提取、实地调研和野外数据采集以及通过官方途径在甲方单位提取等方式，为确保规划的科学性和数据的准确性，矢量数据获取后会对其进行质量评估和预处理，如通过格式和坐标转换、建立拓扑关系等处理方式降低矢量数据自身的误差。 |
| 数据编辑方面 | 数据是国土空间规划编制分析的载体，通过将多种数据结合进行分区分析并表达区域内“双评价”的结果，构建规划的空间功能单元，从而优化区域空间结构；同时，将包括人口数据、交通数据和土地利用数据等多种矢量数据进行评价、预测等综合分析，确定区域内公共服务、基础设施历史文化等方面的空间战略和布局。在这一过程中，结合区域发展特征的数据分析和可视化表达等方式更容易使政府、公众等多元主体所理解和认知，便于规划的实施和操作。 |
| 数据入库管理 | 数据库是国土空间规划成果主要形式，通常采用 GIS 或固定建库软件将规划成果数据汇集到数据库中。同时，部分学者认为数据库中的海量数据体量较大，需按照标准化文件建库，确保属性信息的完整性和正确性。 |

三、分级传导的主要内容和实现路径

分级传导是按照一定的程序和方法，将国土空间规划的核心内容层层传导到乡镇，并最终落实到各具体地块。其主要内容包括：一是针对各层级国土空间规划的核心内容进行纵向分级传导；二是对各类控制要素（如底线管控、指标控制、特殊管控等）进行横向分级传导；三是根据各级国土空间规划的不同定位和要求，结合实际情况，对各层级的核心内容进行差异化分级传导。

在乡村地区国土空间规划编制中，应按照国土空间总体规划、详细规划、专项规划的不同定位和要求，按照“自上而下”与“自下而上”相结合的原则，从总体层面把握乡村地区的发展要求，从控制要素层面梳理用地布局和保护利用要求，从控制指标层面细化落地管控要求，从建设管控层面落实保护开发整治要求，通过编制详细规划和专项规划实现对乡村地区的全域全要素管控。因此，在乡村地区国土空间规划中应进一步加强对控制要素的分级传导，根据不同层级国土空间规划的定

位和要求进行差异化传导，并通过编制详细规划和专项规划逐步落实管控要求。

（一）分级传导的主要内容

在乡村地区国土空间规划中，要进一步明确各级各类国土空间规划的核心内容，对总体层面的发展要求、管控指标、国土空间用途分区等内容进行纵向传导，对乡镇域层面的用地布局、设施配置、公共服务设施配置等内容进行横向传导，对村庄层面的用地布局、设施配置等内容进行纵向传导。同时，根据不同层级国土空间规划的定位和要求，结合实际情况，对各层级的核心内容进行差异化分级传导。

（二）分级传导的实现路径

按照国土空间规划的分级传导体系，可将国土空间规划的核心内容分为总体目标、规划要素、用地布局和保护利用四个层级。其中，总体目标为总要求，主要从宏观层面提出未来乡村地区发展的总体要求和主要目标，包括人口规模、城镇化水平、产业发展等；规划要素为基础性和约束性控制要素，主要包括生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界和基础设施建设用地规模等；用地布局为控制性指标，主要是对各类用地规模与布局提出具体要求，包括城乡建设用地规模与布局、农村居民点用地规模与布局等；保护利用为约束性控制要素，主要是针对重要生态空间、历史文化空间和特色资源空间提出保护利用的要求，包括生态保护红线和基础设施建设用地规模等。

四、实际案例分析

广东省作为全国第一批开展国土空间规划试点的省份之一，在2018年被确定为国家规划编制试点，并于同年9月正式启动了国土空间规划的编制工作。2019年3月，广东省自然资源厅印发《广东省市县国土空间总体规划（2020-2035年）编制工作方案》，要求全面推进市县国土空间总体规划编制，完成市县“一张图”的搭建。2020年9月，《广东省市县国土空间总体规划（2020-2035年）》获批，目前正按计划推进实施。该方案首次提出构建以“五级三类”为框架的市县国土空间总体规划体系。“五级三类”指全省空间发展目标体系、空间布局体系、保护利用体系、管控传导体系、实施保障体系等五大基本层级；“两级三类”指省市县国土空间总体规划和三条控制线，以及市县层面的详细规划、镇村层面的实施性详细规划。其中，市县层面的详细规划又分为镇级（或村级）详细规划和村庄布局专项规划，包括用地分类与布局、土地整理复垦开发专项规划、村庄建设发展专项规划等；镇级（或村级）详细规划又分为总体规划、分区规划和修建性详细规划，包括城镇开发边界外的村庄建设发展专项规划和村庄建设发展专项蓝图等。

在分级传导方面，该方案主要从“三个层级”进行了探索。

一是在“三个层级”中明确各级各类空间的管控内容，即对总体发展目标和指标的分解，以及对保护利用目标和指标的分解。如在总体目标中提出“生态文明建设水平不断提升”“城乡人居环境质量明显提高”等；在分区发展目标中提出“综合实力大幅增强、城乡发展更加协调、生态环境明显改善”等；在修规目标中提出“城镇空间格局和乡村空间格局更加优化、生产生活生态空间布局更加合理”等。

二是针对不同层级的国土空间总体规划，分别提出不同的管控内容和要求。如在总体目标中提出“三条控制线”（生态保护红线、永久基本农田保护线和城镇开发边界）；在分区发展目标中提出“五区四带”（沿海经济带、北部生态发展区、中部特色发展区、西部现代产业集聚区、南部海洋生态发展区）；在分区发展目标中提出“五大功能定位”（城乡统筹示范区、沿海经济带上的生态岛区和珠三角西岸中心城市拓展区）；在修规目标中提出“五大环境提升”（城乡人居环境提升、历史文化遗产与保护提升、生产生活生态空间优化提升、基本公共服务水平提升和资源要素保障能力提升）。如在总体目标中，提出了生态保护红线面积占国土面积比例不低于10%，耕地保有量不低于38060公顷，永久基本农田保护面积不低于33050公顷；在分区发展目标中提出了城镇开发边界外的村庄布局专项规划，包括村庄分类及布局、村庄发展方向和产业发展导向等；在分区发展目标中提出了农村人居环境提升专项规划，包括农村垃圾污水治理设施建设与运行维护工程、农村公厕建设与改造工程等。这些内容主要通过“两级三类”的详细规划进行传导，同时明确了不同层级的国土空间总体规划和分区规划中管控内容和要求。总体来看，该方案主要是对市县层面的详细规划进行了分级传导，同时明确了乡村地区国土空间总体规划中的管控要求。

结语

综上所述，本文提出了以“管控单元”为核心，以“三级管控”为基本内容，以“控制要素”和“控制要求”为重点传导内容的乡村地区国土空间规划分级传导体系。同时，本文结合广东实际案例，探讨了乡村地区国土空间规划分级传导的主要内容和方法。该体系能够更好地落实“多规合一”改革中提出的“将城镇开发边界以外的区域纳入国土空间规划进行统一管控”要求，同时在控制要素和控制要求上实现了与上位规划的有效衔接。此外，该体系也能更好地满足乡村地区实际用地需求，充分体现乡村地区特色。最后，本文提出应逐步建立起全覆盖、全流程、全方位的城乡规划体系，以期对国土空间规划编制提供参考。

参考文献

- [1] 张薇. 国土空间规划体系下的详细规划技术改革思路[J]. 智能建筑与智慧城市, 2024, (12): 40-42.
- [2] 梁国杰. 基于乡村振兴战略背景的国土空间规划探讨[J]. 智能建筑与智慧城市, 2024, (09): 64-66.
- [3] 张汇明, 朱勇, 张杨. 乡村地区详细规划数据全流程处理的规划应对[C]//中国城市规划学会, 合肥市人民政府. 美丽中国, 共建共治共享——2024中国城市规划年会论文集(20乡村规划). 成都市规划设计研究院, 2024: 10.
- [4] 许霄霄, 翟荣新, 平宗莉, 等. 国土空间规划分级传导体系研究——以山东聊城市、县、乡、村多层次规划为例[J]. 山东国土资源, 2024, 40(05): 70-78.
- [5] 林彤, 王亚华, 高建岗, 等. 乡村地区国土空间规划分级传导体系研究[J]. 规划师, 2023, 39(05): 90-95.
- [6] 林彤. 乡村地区国土空间规划传导与用途管制体系研究[D]. 南京师范大学, 2022.