

# 关于全链条治理国土空间规划传导体系路径分析

文 / 郭维静 西安城市发展资源信息有限公司

**摘要：**近几年来，随着我国经济水平不断提升，社会各界更加关注国土空间规划问题，其中国土空间规划传导体系是提高相关工作水平的有效手段。国土空间规划传导机制涵盖规划编制、实施监督、效果反馈等综合性流程，围绕着国土空间治理体系与治理能力现代化。但从传统空间规划事实情况来看，其传导机制已与新时代的发展需求无法匹配，因此需要构建与新时代国土空间治理规划体系紧密对接的“三链协同”传导体系。综上所述，本文将对关于全链条治理国土空间规划传导体系路径进行探索分析。

**关键词：**全链条治理；国土空间；规划传导；体系路径

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.13.041

## 引言

全链条治理模式作为创新型治理策略，可将制度优势转化为实际治理效果，为国土空间规划传导研究提供综合性组织管理视角。全链条治理模式核心内容是厘清国土空间规划编制、执行、管理、监督等多个层面传导逻辑，确保各关键环节紧密衔接、高效协同，确保国土空间用途精细化管理、自然资源监管等相关工作得以顺利进行。本研究围绕全尺度覆盖、全过程管理、多维度互动的三维治理逻辑，构建“编制—实施—监督”动态循环空间规划传导治理闭环。力求逻辑严密性、实践可操作性两项内容完美结合，从根本上提高我国国土空间规划传导效能。

### 一、空间规划治理需求

国土空间规划传导体系是一个复杂的系统架构，以国土空间规划为核心，由多个紧密相连、互为支撑的环节组成。具体包含国土空间规划的初始制定、后续的实际执行、严格监管以及全面评估等多个关键阶段。

构建全链条治理国土空间规划传导体系前，需要明确空间规划治理实际需求。从国土空间规划核心职能角度来看，全链条治理国土空间规划传导体系需要以生态文明建设作为总体指导思想，为国土安全底线提供刚性保护。规划过程中必须遵循生态优先原则，确保生态安全、粮食安全、水资源安全，并为其提供科学制度保障，为国家可持续发展奠定坚实基础。

另外，国土空间规划还需将推动经济高质量发展作为关键目标。新型城镇化建设背景下，国土空间规划要更加关注经济发展质量、综合效益。通过优化资源配置、促进产业升级、提升城市功能等措施，逐渐形成高效、绿色、协调的经济发展新模式，才可增强国家经济实力，提升人民生活水平。并且，面对城乡空间管理精细化新需求，国土空间规划要展现治理智慧。在迅速发展的城市化进程中，城乡空间结构日益复杂，因此在规划过程中，必须更加注重细节。具体实施中，应科学划定功能分区、优化土地利用结构、提升公共设施服务水平，实现城乡空间和谐共生。

针对安全底线刚性保护需求，国土空间规划应强化对生态红线、永久基本农田等关键要素的保护力度，确保生态安全格局得到巩固；推进社会经济高质量发展方面，要注重产业布局优化升级，形成以创新为动力的经

济发展新模式；在精细化治理城乡建设过程中，应不断提升城乡空间品质，通过精细化管理、人性化设计，为人们提供美好家园。

## 二、基于全链条治理国土空间规划传导体系

### （一）全尺度传导

基于全链条治理的国土空间规划传导体系构建过程中，需要注重编制环节科学性，尤其对于全尺度传导空间链条。为深入理解传导机制，要从空间规划编制角度入手，详细剖析上下级国土空间总体规划、专项规划、详细规划之间的内在联系。全尺度传导空间链条会凸显国土空间总体规划自上而下传导的核心地位，通过设计“纵向到底、事权清晰”传导路径，国土空间总体规划可发挥战略引导作用，确保刚性管控措施有效实施，进而保障国家层面战略意图高效准确传达至地方层面，为地方规划提供明确指导。

在国土空间总体规划框架下，各专项规划协同编制是重要内容。其会从特定领域对总体规划进行细化补充，维护规划体系完整性的同时，还可增强规划可操作性。专项规划的制定与实施能有效解决国土空间开发利用过程中的问题，加快规划目标省实现速度。

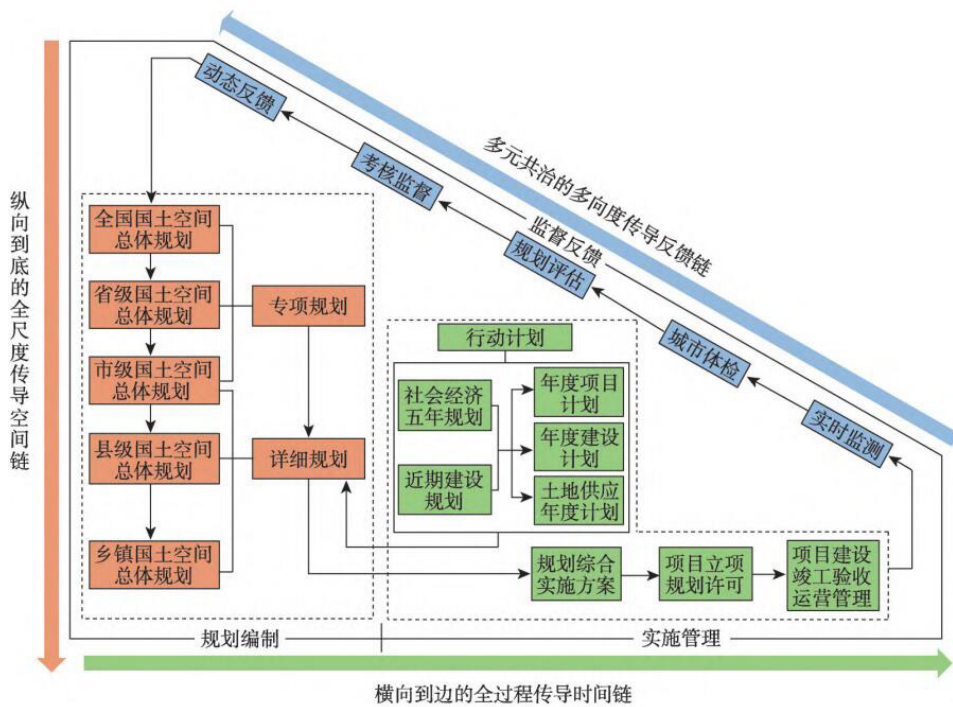
### （二）全过程传导

全过程传导时间链条基于“多规合一”原则，结合“横向到边、面向实施”传导路径，促进社会经济五年规划、近期建设规划、土地供应年度计划深度融合（图表1）。项目实施过程中，改进规划建设行政许可制度、审批流程，可推动规划意图有效传导。通过优化审批流程、提升审批效率，确保规划意图一以贯之传递到项目建设运行、不动产登记等管理环节。通过这种方式，可增强基于全链条治理的国土空间规划传导体系实施可操作性。

### （三）多向度传导

多向度传导需要从治理视角审视国土空间规划，综合平衡政府、市场、社会、市民之间的利益需求。在存量发展阶段，如何有效协调不同利益主体需求，成为基于全链条治理的国土空间规划传导体系面临的重大挑战。过程中，必须做好规划监督，确保规划高效实施，并对规划权威性提供维护，进而形成“编制—实施—监督”完整治理闭环，贯彻落实“民主善治”治理理念。

新时代发展中，基于全链条治理的国土空间规划传导体系应转换为更加开放、包容的“协商式”模式。规



图表 1 国土空间规划传导体系

划过程强调多元主体参与与共同治理，体现“以人民为中心”原则。通过构建多元共治、动态维护多向度传导路径，国土空间规划体系能敏锐捕捉基层社会需求，为规划持续调整提供反馈机制，其核心在于实现从国家到地方的纵向传导，明确各级规划的职责和权限。同时，要注重规划监督角色调整，不可再局限于传统的执行与检查范围，而是要成为连接规划编制实施过程的关键内容，促进规划得到动态调整。并且，为保障规划监督有效实施，需借助现代科技手段，如大数据、云计算与人工智能等，才可提高监督效率、精准性。

### 三、全链条治理国土空间规划传导体系路径探索

#### (一) 结合战略引领与刚性管控

战略意图是国家推动社会经济发展的重要指南，基于全链条治理的国土空间规划传导体系构建过程中，战略意图传导体现在三大方面：底线安全战略、新型城镇化战略、美丽中国战略。

底线安全战略是基于全链条治理的国土空间规划传导体系的基础，涵盖多个维度，包括水资源安全、生态环境安全、粮食安全等。为保障国家安全底线，应采取系列刚性约束性指标、边界管控手段、用途管制、名录清单等措施。比如说通过明确耕地保有量、生态保护红线面积、永久基本农田保护面积等约束性指标，将国家的底线要求逐级分解到各级规划中，让地方进行管理。

新型城镇化战略以高质量发展为导向，旨在推动绿色、低碳、创新驱动、集约高效等目标快速实现。在该过程中，需要将空间利用效率、效益等约束性指标有机结合，实现基于全链条治理的国土空间规划传导体系战略意图纵向传导。该过程中，国土空间规划要关注经济增长数量、重视发展可持续性，在经济发展与环境保护之间寻找最佳平衡点。

美丽中国战略体现“以人民为中心”的发展理念，将提升环境品质、促进公共服务均等化、便捷性配置等目标基于全链条治理的国土空间规划传导体系中。该过程中，可设置指标区域指引，同时遵循上级规划原则性标准，以灵活具体的方式下达要求。这种传导方式确保刚性与弹性并重，为地方创新、自主发展提供更大空间。

#### (二) 满足空间精细化治理要求

空间管控会合理规划分区，实现“三区三线”划定，可提高国土空间精细化管理水平。规划分区传导应遵循分层分类、逐级细化原则，从高级至低级，在传导链条中加入主体功能区、主导功能区、用地分类等，实现科学分区。实践过程中，省级规划以主体功能区形式，优化区域国土空间总体格局，为下级规划提供宏观指导；市县及镇域层面规划要基于本级功能需求，将规划细化为主导功能区，完成国土空间格局优化；在城区和镇区层面，可对用地类型进行细化，使国土空间布局更加具体。

对于“三区三线”管控传导来说，也要采取逐级细化方式。省级规划通过明确“三区”形式，设定控制线总体格局、关键区域，为下级规划提供管控要求；市级规划在落实省级要求基础上，进一步细化市辖区三线方案，并向下级县（市）提出三线划定建议；乡镇级规划可利用图斑定位方式，设置具体三线划定方案，确保空间管控精准落地。在该过程中，管理部门要保障空间类管控要素、数字类管控要素得到明确区分，空间类管控要素需经历“整体模糊到局部清晰”的细化过程，不可利用简单逐级分解方式实现。因此，在传导过程中，要严格遵循分层分类、因地制宜原则，确保基于全链条治理的国土空间规划传导体系精准性。

#### (三) 基于行动计划提高传导精准性

为确保基于全链条治理的国土空间规划传导体系准

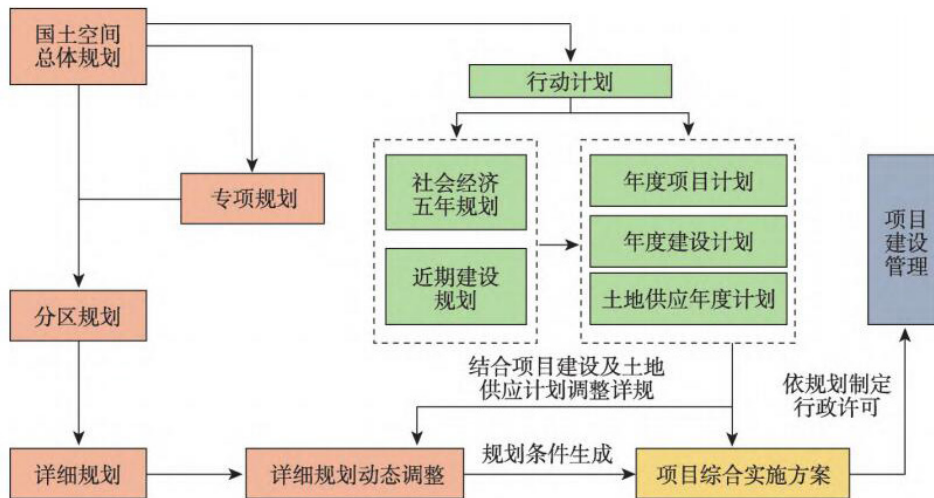
确落地,要将支撑体系、地块开发控制指标等刚性内容作为基础,积极探索适应地方政府治理需求的弹性管控机制(图表2)。才可激发地方政府治理活力,使其在执行规划过程中发挥良好主动性和创造性。

规划过程中,要充分考虑国土空间治理事权上移、“总体规划—详细规划”分离趋势,保障基础增加单元规划层级划分、总体规划与详细规划得到紧密融合。单元规划作为重要载体,向上承接总体规划逻辑要求,向下传递主导功能、基础设施、公共服务设施等管控要求,使基于全链条治理的国土空间规划传导体系内容更加细致具体,确保规划意图精准传达、高效实施。

以北京、上海和深圳等城市为例,其通过引入城镇单元、乡村单元、郊野单元等形式,实现对全域国土空

间有效覆盖,并提出差异化单元规划管控内容。这种实践方式可使基于全链条治理的国土空间规划传导体系具有丰富内涵,为总体规划、详细规划二者的有效传导提供基础。

另一方面,在国土空间规划编制过程中,应在于城市设计、城市更新规划融合链接模式,才可基于全链条治理的国土空间规划传导体系。如北京和上海通过专项规划叠加、规划内容融合等方式,推动城市设计、城市更新规划、国土空间规划编制有效衔接。以北京市为例,其将城市更新加入中心城区规划核心内容,通过街区详细规划形式,将城市更新规划内容融入其中。这种方式可明确更新区域性质、管控要求、运作机制,并配套政策措施,为城市更新高效实施提供有力保障。



图表2 面向实施的全过程规划传导

#### (四) 做好常态化评估, 形成传导闭环

规划评估是《城乡规划法》提出的核心理念,为规划修改建立前置程序,确保规划预期目标与实施结果高度一致。传统规划评估方法会注重对比静态结果,未能关注规划实施过程绩效评价、城市运行状况持续监测。为解决该问题,基于全链条治理的国土空间规划传导体系构建过程中,需加入国土空间规划城市体检评估制度,形成涵盖“规划—管理—监督”全周期的闭环传导机制,提高基于全链条治理的国土空间规划传导体系科学性。

从政府层面来看,应积极发挥城市政府主导作用。政府应统筹协调各职能部门,明确责任分工,形成合力,全面对城市发展状态、规划实施过程进行动态监测,同时还要对城市发展各项指标进行实时跟踪。例如,针对经济发展、社会民生、生态环境等多个维度动态监测,为相关管理部门提供城市发展规划数据。

实施城市体检评估时,还要注重评估环节客观性。要求评估过程远离主观成见,确保评估结果真实可靠。具体来说,要深入回顾城市发展实际情况,为政府制定更合理政策措施奠定坚实基础。此外,城市体检评估效果应与国土空间规划编制、实施之间加深联系。评估结果要为规划编制提供参考,确保规划内容符合城市发展需求;评估结果也要可作为评测规划实施效果的标准,

为基于全链条治理的国土空间规划传导体系动态调整提供依据。

#### 结语

国土空间规划传导体系是实现国土空间治理现代化的重要工具。国土空间传导规划制定之前,需要明确了空间利用的总体方向和基本原则。在进行具体内容编制时,需要细化规划,所规划的内容需要具有可操作性,这样在后续的实施阶段才能将这部分内容有效的落地执行。本文提出“三链协同”国土空间规划传导体系,构建基于全尺度、全过程、多维度的链式治理逻辑,形成“空间链—时间链—反馈链”系统传导路径。该体系通过搭建覆盖“编制—实施—监督”动态循环治理闭环,实现国土空间规划传导全面优化。纵向空间传导方面,体系可确保规划内容能够深入基层,明确事权划分,实现全尺度空间传递。横向时间传导维度,强调面向实施全过程的精细管理,确保规划能跟随时代变化脚步。相信在相关部门共同努力下,基于全链条治理的国土空间规划传导体系会更加完善,进而促进我国国土规划与国家经济发展,得到共同进步。

#### 参考文献

[1] 韦春竹, 弯媛美, 韦韡. 海陆统筹的国土空间规划教学创新实践——基于遥感信息技术的视角[J]. 高教学刊, 2025, 11(07): 15-18.