

国土空间总体规划—详细规划传导路径分析

文 / 刘静龙 广东省城乡规划设计研究院科技股份有限公司

摘要：国土空间规划体系全面重构、“多规合一”深入推进的背景下，为解决国土空间总体规划与详细规划之间的衔接断层问题，本文以规划传导的逻辑关系为核心，首先阐述国土空间总体规划传导的内涵、理论基础与核心要素，明确传导的目标与原则；其次以清远市市辖区为案例，从底线管控、规划衔接、项目支撑、动态调整等维度，分析当前传导过程中面临的现实挑战；在此基础上，针对性提出相应的规划传导路径，实现了总体规划战略意图向详细规划实施细则的精准转化。

关键词：国土空间总体规划；规划传导；底线管控；规划衔接

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.24.040

引言

加强规划的上下传导和横向衔接是本次国土空间规划的基本特点之一。在国家推进“多规合一”、强化城镇开发边界管控的背景下，总体规划作为战略性、纲领性文件，其强制性内容与空间管控要求需通过详细规划精准落地，以保障资源高效利用、生态安全与公共服务均等化。各地当前均在规划实施中逐步探究传导途径，但鉴于空间要素复杂错综、利益主体多元分化、实施周期动态转换等因素，如何设立科学、高效的传导架构，保障总体规划战略意图跟详细规划有效衔接，成为国土空间规划体系落地运转的关键要点。

一、国土空间总体规划传导概述

国土空间总体规划传导是指将总体规划确定的战略目标、空间布局、管控要求等核心内容，通过层级分解、要素衔接、机制保障等方式，向下传导至详细规划及各专项规划，形成“战略—实施”闭环的过程^[1]。

从规划层级和内容类型分析，当前我国国土空间规划可概括为“五级三类四体系”。“五级”对应我国的行政管理体系，即国家级、省级、市级、县级、乡镇级，自上而下编制、审查、报批。三类：分为总体规划、详细规划、相关专项规划。四体系：规划编制审批体系、实施监督体系、法规政策体系、技术标准体系。并依据五级三类四体系”构筑了“目标引导+指标管控+分区管制+名录管理”规划传导与管控体系，为城乡建设、资源配置及生态保护等给予了法定支撑与实践途径^[2]。

二、国土空间总体规划传导面临的挑战

（一）区域概况

清远市市辖区总面积 3650.59 平方公里，其中城镇

开发边界覆盖面积 320.48 平方公里。截至评估基准时间，市辖区城镇开发边界内已批控规面积为 286.06 平方公里，控规覆盖率达 89.23%。2021 年以来，清远市自然资源局已完成控规编制及局部调整共 188 个，涵盖控规编制（含修编）75 个、控规局部调整 113 个。

清远市辖区在控规编制与管理中，凭借动态优化推进空间资源高效利用，支撑了重点片区与重大项目落地，如完善中小学、医院等公共服务设施，保障滘江滞洪区、变电站等安全与市政设施用地，助力“五大百亿”农贸产业及产业转移主平台、燕湖新城中心区、长隆旅游度假区等重大项目建设。同时，依托印发《清远市控制性详细规划管理办法》《清远市自然资源局控制性详细规划局部调整工作流程》等文件，规范了调整程序。

（二）底线管控冲突显著，刚性约束落实不到位

由国土空间总体规划确定的底线管控要点有永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界、饮用水水源保护区等，是保障区域生态安全、资源可持续利用的核心壁垒，但在实际开展传导期间，底线管控与详细规划间的矛盾冲突突出。

部分控规建设用地由于编制跟底线要素划定时序出现了差异，发生了对永久基本农田及生态保护红线的占用，而且与相关准入条件不相符，如控规建设用地占用永久基本农田的控规冲突地块共 960 个（如图表 1）；城镇开发边界内外管控存在衔接缺失，部分控规所涉建设用地超出了开发边界范围，开发边界内存在大量未进行控规编制的区域，虽编制了控规，用地性质却是非建设用地，使得总体规划对城镇开发空间约束的落实面临困难。

表 1 冲突地块数量

用地代码	用地类型	冲突地块数量	用地代码	用地类型	冲突地块数量
R2	二类居住用地	77	W1	一类物流仓储用地	3
A1	行政办公用地	3	W3	三类物流仓储用地	2
A2	文化设施用地	2	S3	交通枢纽用地	2
A3	教育科研用地	15	S4	交通场站用地	2
A4	体育用地	2	U1	供应设施用地	3
A5	医疗卫生用地	3	U2	环境设施用地	5
A6	社会福利设施用地	4	U3	安全设施用地	6
A7	文物古迹用地	1	G1	公园绿地	61

续表 1

用地代码	用地类型	冲突地块数量	用地代码	用地类型	冲突地块数量
B1	商业设施用地	25	G2	防护绿地	10
B3	娱乐康体设施用地	18	H1	城乡居民点建设用地	661
B4	公用设施营业网点用地	2	H2	区域交通设施用地	1
M1	一类工业用地	28	H4	特殊用地	1
M2	二类工业用地	23	H4	特殊用地	1
总计			960		

（三）规划衔接机制不完善，多维度协同不足

国土空间总体规划与详细规划的传导事宜依赖多领域、多部门协同配合开展，然而现有的规划衔接机制未健全，造成各类规划于空间布局、设施配置等层面产生脱节情形。

综合交通运输方面，诸如轨道交通、高速公路的线性交通设施，与控规衔接存在着矛盾情况，部分选址未明的轨道交通与高速公路线位对控规建设用地造成切割，而重大交通枢纽所在单元的控规编制工作未开展，影响到了交通网络的系统性及可达性。公共服务跟市政防灾领域协同方面的不足更为明显，教育、文化、体育、社会福利等公共服务设施于部分单元的配置，未符合人均标准或服务半径的相关要求，而且有专项规划与控规在确定选址时彼此分离的现象，造成设施落地受阻。从市政基础设施这一维度看，规划的高压走廊和输油输气管线等跟控规建设用地冲突较为多见，显示出电力、能源等专项规划跟详细规划在空间布局方面协调不足^[3]。

（四）支撑性不足，重点项目与规划落地存在脱节

详细规划作为相关项目落地法定凭借，应为重点建设项目打造空间支撑体系，但现阶段控规对重大项目的支撑能力有限，造成规划实施情况有落差。

从近期重点建设项目角度分析，部分项目的用地性质在控制性规划里面未落实，关联医疗、产业等多个范畴，有部分项目所在区域控规编制未开展，造成项目推进过程出现阻碍。部分已批复的土地征收成片开发方案同样有类似问题，部分单元未把控规覆盖到，造成公益性用地比例等规划要求无法落地实施。

（五）动态调整与适应性不足，难以应对发展需求

基于城乡发展的动态特质，规划需有一定适应性，但现阶段控规动态调整机制有欠缺，难以应对新形势下的发展要求。于安全韧性的范畴，有部分单元牵扯到洪涝风险控制线，抑或属于地质灾害高易发区，但控规未做到充分衔接防洪排涝、地质灾害防治要求。土地节约集约利用水平亟需优化，工业用地控制线限定区域内出现非工业用途的土地，批而未供及闲置地块的处置工作和控规衔接不充分，损害了土地利用的实际效率；城市更新及“三旧”改造范畴同样存在适配性欠佳状况，部分具有保护价值的历史及老建筑，在控规方面未得到妥善处理，“三旧”改造图斑跟文物保护单位的冲突情况（三旧改造图斑与历史文化保护单位叠合如图1），表明控规针对城市更新中历史文化保护要求的响应未达及时标准。

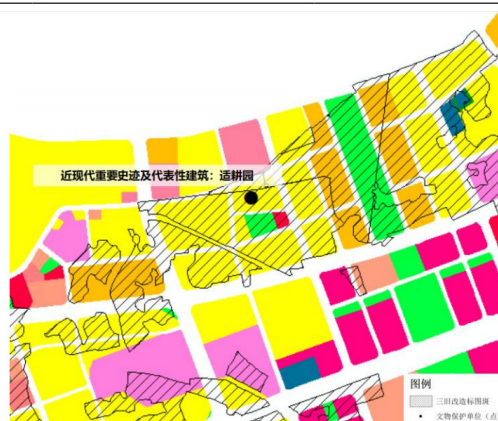


图1 三旧改造图斑与历史文化保护单位叠合图

三、国土空间总体规划传导路径的策略

（一）强化底线管控刚性，建立冲突解决机制

鉴于国土空间总体规划向详细规划传导期间，底线管控冲突屡现，应切实加强底线管控的刚性约束，构建冲突应对机制。

针对永久基本农田、生态保护红线等底线要素跟控规建设用地的冲突状况，要实施全面性评估（整体技术路线如图2），组建专业团队针对存在冲突的地块做现场勘查及评估，按照对应法规政策的规范，判定冲突种类与严重等级，就不符合准入要求且占用底线要素的开发建设项目而言，果断开展清退与拆撤，重建生态或农田原有的功能体系^[4]。

完善底线管控的实时监测体系，采用卫星遥感、地理信息系统（GIS）等技术举措，实施针对永久基本农田、生态保护红线等的实时动态监测工作，即刻发现新产生的违规占用情形，构建起预警干预机制，当监测识别出疑似违规情形，系统自动把预警信息传达给相关部门，以便迅速介入进行调查处理。

设立健全冲突应对的协作体系。以政府牵头开展，召集自然资源、生态环境、农业农村等多部门组成底线管控冲突协调小组，以一定周期举行碰头研讨，共同研讨消除冲突途径。详细规划调整方案制定期间，充分收集各部门看法，保障调整后的规划顺应底线管控需求，就重大冲突事宜，采用专家论证体系，为决策提供科学根据。

（二）完善多规衔接机制，提升规划协同性

国土空间总体规划传导的过程中，多规衔接出现障碍，引发综合交通规划与控规、公共服务与市政设施专项规划与控规等出现一系列矛盾，实现多规衔接机制的健全，所以提升规划协同水平十分紧迫。



图2 冲突解决技术路线

打造统一的规划编制技术标准体系,启动综合交通、公共服务、市政设施等各类专项规划与详细规划的编制,规定统一的用地分类界定标准、坐标系统构建模式、比例尺合理范围等技术规范,保障不同规划数据实现有效对接及共享。从交通规划与控规衔接的角度看,应明确诸如轨道交通、高速公路等线性设施用地的红线宽度与坐标定位等标准,保证其在控规中达成精准落位,防止线位与地块出现切割等冲突情况。

形成多规协同的编制实施流程。详细规划编制的前期阶段,组织相关部门开展联合研查,充分把握各专项规划的需求及布局思路,把调研所得纳入详细规划的编制框架体系。在规划编制阶段,按既定周期举办多规协调交流会议,实施规划方案的交错式审核,及时察觉且化解矛盾。以清远市公共服务设施规划与控规衔接这一案例为例,组织教育、文化、民政等部门参与控规编制过程,按照人口分布的实际情况及增长的潜在趋势,合理判定学校、文化场馆、社会福利设施等的位置与规模大小,防止设施配置陷入失调局面。

(三) 优化支撑性保障体系, 强化项目落地衔接

由于重点项目用地性质在控规方面落实未到位,部分区域控规编制工作未启动,造成项目落地受阻,因而要优化起支撑作用的保障体系,加强项目落地衔接。

设置重点项目用地保障的快速响应机制。待国土空间总体规划明确重点项目清单之后,即刻启动详细规划调整的相关程。就近期起关键作用的建设项目,开辟规划调整高效路径,简化审批环节,压缩审批周期。如清远市针对当前8个近期重点建设项目用地性质未落实这一情况,调度规划部门集中力量,优先针对涉及项目的控规实施调整,判定用地性质与边界界定,实现项目按时开工的预期。

推动土地征收成片开发方案与控规的深度衔接。规划人员进行土地征收成片开发方案编制时,应全面考虑

控规规定,保证公益性用地比例与规划标准相契合。就已批复的土地征收成片开发方案对应单元未覆盖控规的状况而言,推动控规编制进度迅速加快,依照方案指引恰当布局各类用地的分布。例如在清远市7个土地征收成片开发方案已批复的单元里,遵照方案里产业定位与基础设施配套等相关需求,即刻开启控规编制相关工作,保证项目建设有章可循。

(四) 建立动态评估与调整机制, 提升规划适应性

鉴于城乡发展呈动态变化,而现状中诸如洪涝风险、地质灾害等因素在控规里考虑不充分,故而构建动态评估及调整机制,提升规划适应程度十分关键。

建立常态化的规划动态评估体系,制定完善的评估指标与措施,定期针对国土空间总体规划向详细规划传导后的实施状况开展全面评估。评估内容涉及底线管控落实成效、各类设施配置的合理性水平、土地利用效率高低、项目落地情形等,采用大数据分析、现场调研等途径,采集规划落地的相关数据,依靠科学评估模型开展量化分析。

按照评估结论迅速调整规划方案,评估发现规划与实际发展需求不一致时,启动对规划的调整流程。就一般性难题而言,可采用控规局部调整办法实现优化;针对那些重大范畴的问题,若存在涉及城镇开发边界、功能分区等方面的调整事宜,需依循法定步骤对详细规划开展修编事宜。清远市某区域因产业结构出现调整,原控规中的工业用地需求呈现下降,而商业服务业用地需求出现提升趋势时,及时针对该区域控规开展局部调整,重构用地分布,增强土地利用成效。

结语

本文对国土空间总体规划与详细规划的传导路径进行系统性剖析后,提出强化底线管控刚性、完善多规衔接机制、优化支撑性保障体系、建立动态评估与调整机制等措施,能有效破解规划传导中的衔接不畅、落地不足等问题。相关人员未来应不断革故鼎新,积极探索数字化、智能化的传导工具与方法,以契合国土空间治理现代化的发展需求,推动规划体系在动态平衡中实现战略目标与实施效能的统一。

参考文献

- [1] 唐玲,章鹏,朱唐兵,孔默佳.“一地六县”起步区国土空间总体规划探索[J].安徽建筑,2025,(07):20-21.
- [2] 玉美贞.整体性治理视角下国土空间规划问题与对策[J].合作经济与科技,2025,(15):44-47.
- [3] 黄钊.国土空间规划体系下详细规划单元划分研究——福建实践与启示[J].福建建设科技,2025,(04):1-4.
- [4] 霍世嘉,蒋露杰,胡广,廖琪,陈玲.广东省域国土空间规划体系下专项规划与“一张图”系统的全周期协同机制研究[J].建筑与文化,2025,(07):89-92.
- [5] 裴欣.国土空间详细规划体系构建的思路和方法研究[J].山西建筑,2025,(14):23-27.

作者简介:刘静龙(1997年6月-)男,汉,广东清远,本科,助理工程师,研究方向为城乡规划。