

县级国土空间规划实施传导的关键问题与优化路径*

Critical Challenges and Strategic Pathways for the Implementation and Transmission of County-level Territorial Spatial Planning

谢 波 袁冬苗 XIE Bo, YUAN Dongmiao

摘 要 县级国土空间规划实施传导面临诸多关键问题,涉及规划层级间目标传导失效、权责模糊,主体功能区与规划分区衔接缺失及指标体系落地难,县域“三线”传导路径缺失导致空间布局碎片化,以及总体规划向详细规划传导存在编制单元衔接不足、指标约束过紧和用地转型失衡等瓶颈。进而提出县级国土空间规划的实施传导路径,即以“纵向层级传导与动态适配”为主线,通过构建“权责约束+数据标准+技术赋能”的协同机制,建立“功能区划—发展权配置—动态调适”的三位一体框架,优化“三线”划定与城镇开发边界管控体系,细化多级规划分区并强化指标分解,最终以详细规划编制单元为抓手,实现总规向详规的全要素高效传导。

Abstract The implementation and transmission of county-level territorial spatial planning faces many key problems, involving ineffective goal transmission and ambiguous rights and responsibilities among planning levels, the lack of connection between main functional areas and planning divisions and the difficulty in implementing the index system, the fragmented spatial layout caused by the lack of transmission paths of the "three lines" in the county area, as well as bottlenecks such as insufficient connection of planning units, overly tight index constraints and unbalanced land use transformation in the transmission from "general planning" to "detailed planning". Then, the implementation and transmission path of county-level territorial spatial planning is proposed, that is, taking "vertical level transmission and dynamic adaptation" as the main line, through building a collaborative mechanism of "rights and responsibilities constraints + data standards + technical empowerment" to establish a trinity framework of "functional zoning - development right allocation - dynamic adjustment", optimizing the delimitation of the "three lines" and the control system of urban development boundaries, refining multi-level planning divisions and strengthening index decomposition, and finally taking the detailed planning compilation unit as the starting point to achieve efficient transmission of all elements from general planning to detailed planning.

关 键 词 县级国土空间规划;实施传导;关键问题;优化路径

Key words county-level territorial spatial planning; implementation and transmission path; key issues; optimization

文章编号 1673-8985 (2025) 04-0092-07 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20250413

作者简介

谢 波
武汉大学城市设计学院
教授,博士生导师,博士, xiebo317@whu.edu.cn
袁冬苗
武汉大学城市设计学院
硕士研究生

0 引言

在国土空间规划体系改革进入实施阶段,提升规划编制成果的可操作性和实现规划的多级、多类有序衔接与传导^[1],已成为当前国土空间开发保护领域亟待解决的关键问题。面向国家生态文明建设、空间治理体系现代

化及全域空间用途管制等新时代战略需求^[2],县域国土空间发展模式正经历着前所未有的转型与重构压力。根据全国第七次人口普查数据,县级城市普遍面临人口流失的困境,而土地财政驱动下的过度房地产开发和经济开发区盲目扩张,不仅导致大量土地资源闲置浪

*基金项目:国家社会科学基金重大项目“基于碳中和目标的国土空间规划路径研究”(编号23&ZD100)资助。

费,还引发了产业空心化和公共资源配置失衡等连锁反应,进一步激化了县级城市人口与土地利用之间的矛盾,迫切要求优化调整县级国土空间开发保护格局^[3]。作为国土空间规划“五级”体系中国家事权的基层落实环节,县级国土空间规划不仅是市级规划向下延伸的关键纽带,也是指导乡镇空间治理的重要依据^[4]。因此,县级国土空间规划亟需在确保永久基本农田保护红线和生态保护红线不可逾越的前提下,从过去单纯追求城镇建设用地的开发用地规模扩张的模式,转向以旧区改造、产业升级、公共空间优化等存量更新为主导,并着重补齐公共服务与基础设施短板,促进县域国土空间的可持续发展。

为有效推进县级国土空间开发保护的转型,构建一个既具刚性约束又具弹性适应性的县级国土空间规划实施传导机制尤为重要。这要求明确各级规划的管控重点与传导路径^[5],确保上级规划关于战略目标、主体功能区划、“三区三线”、规划分区及指标体系等要求能够精准下达,并将县级空间规划内容有效传导至乡镇级空间规划,科学指导详细规划的制定。本文从层级传导理论和协同理论入手解析县级国土空间规划实施传导机制,深入剖析县级国土空间规划编制与实施传导中的关键问题,并提出优化思路及路径,对于完善国土空间规划实施传导机制,提升规划的可操作性和执行力,具有重要的实践价值与理论指导意义。

1 县级国土空间规划实施传导的内在逻辑

县级国土空间规划实施传导面临多维矛盾,突出表现为纵向战略目标逐层衰减、功能分区动态衔接缺失、开发边界划定技术瓶颈突出及规划单元与行政单元错配4大困境,导致管控指标失效与空间落位低效,亟需从层级协同、动态适配、技术优化和单元重构等维度系统破解传导机制断裂问题,构建目标—管控—实施的全链条优化路径。

从层级传导理论视角解析国土空间规划实施传导机制,其核心在于强调规划体系内部

各层级之间的有序衔接与高效传递。规划体系的传递应遵循自上而下的层级结构,确保市级规划的战略导向与核心要素能够准确、完整地传递至县级规划,确保主体功能区划、“三区三线”等关键要素在县级层面的精准落地与细化^[6]。针对当前纵向衔接不畅问题,亟需建立“战略传导—目标分解—空间转译”的三阶传导模型:在市级规划层面强化战略目标的要素提炼,通过“核心指标+空间单元”的方式实现目标传导;在县级规划层面建立“目标解码—空间映射”机制,将抽象战略转化为可操作的分区管制规则。针对动态适应需求,应构建“定期评估—动态校准—反馈修正”的循环机制,通过规划实施绩效评估触发空间管制规则的动态调整,尤其针对主体功能区战略建立“五年期功能评估+年度实施监测”的动态响应制度,破解静态功能定位与动态发展需求的矛盾。

协同理论强调复杂系统的自组织演化特性,要求建立“多元主体—多层规划—多项政策”的协同网络。在县级规划的实施传导中,协同理论要求县级规划必须与其他层级的规划、相关部门等形成紧密的协同关系^[7],以实现规划目标的共同推进与实施效果的整体提升。因此,针对实施载体缺陷,应构建“行政单元—规划单元—实施单元”的耦合体系:通过规划编制单元与街道、乡镇行政管理边界的精准对接,实现开发强度、建筑高度等指标的行政单元配额管理;建立跨部门协同平台,整合环保、农业、交通等部门的专业诉求,形成“多规合一”的技术协同机制。针对“三线”矛盾,应构建“生态—农业—城镇”空间冲突的识别与协调模型,通过空间适宜性评价与多目标决策支持系统,实现三线划定从“技术博弈”向“协同治理”的范式转变。

2 县级国土空间规划实施传导中存在的 关键问题

2.1 纵向层级衔接的传导脱节,权责不清与数据标准不统一

县级国土空间规划存在与上级规划纵

向层级衔接不足的问题,主要表现为规划目标传导失效、权责划分模糊、数据标准不统一及技术支撑薄弱。首先,规划目标的传导失效源于层级间缺乏系统化的分解机制,上级规划(如省级、市级)的宏观战略与县级规划的具体实施需求之间未形成精准匹配。例如,省、市级规划强调区域协调发展,但县级规划在承接时可能因地方发展需求差异而难以落实,导致“一刀切”或“过度弹性”现象。其次,纵向传导机制未明确技术标准和操作细则,权责划分模糊加剧了传导障碍^[8]。主要原因在于地方自主性与上级刚性约束的矛盾,县级规划在落实约束性指标时需兼顾地方发展诉求,但上级规划未预留弹性调整空间,导致执行偏差。例如在城镇开发边界调整中,县级规划编制单位常面临“是否允许超边界布局”的政策模糊性,缺乏明确的审批路径和权限界定。此外,数据标准不统一导致信息共享与整合困难,各级规划采用的分类体系、坐标基准、属性字段等技术标准存在显著差异^[9]。以“三调”数据与生态保护红线评估为例,二者在用地分类转换规则、矢量边界容差标准等方面存在技术断层,导致县级规划调整时需耗费大量工作量进行数据校核。这种标准割裂不仅造成规划编制效率的下降,更易引发管控边界重叠、指标传导失真等系统性风险。

2.2 主体功能区与国土空间规划分区的衔接缺失及指标体系传导的落地难题

县级国土空间规划在县域和中心城区两个层面上实施分区管控,往往将中心城区及重点乡镇划定为城市化发展区,将其余乡镇划分为农产品主产区与重点生态功能区。后者的发展空间被限制,且因开发保护矛盾、更新策略实施难而被进一步压缩^[10]^[143]。同时,由于各主体功能区的自然资源要素配置未体现差异化发展需求并缺乏明确的目标引导和指标管控,导致县域主体功能区策略趋同,难以有效指导乡镇的重大产业布局、基础设施建设、耕地保护与生态环境治理。而且,现有主

体功能分区的调整缺乏监测评估体系与跨部门协调机制,无法实时掌握各功能区核心指标(如生态保护红线内人类活动强度、耕地非农化趋势等)的动态变化,导致功能区划与实际发展脱节,难以适应城镇化、生态保护等快速变化的需求。尤为关键的是,以行政单元为主体细分的主体功能区与国土空间规划分区存在空间单元的不匹配现象,以及规划分区的“分区—用途—指标”3级管控规则缺乏精细化设计,导致主体功能区的战略目标和指标体系难以在国土空间规划分区中得以落实。此外,县级国土空间开发保护指标体系的传导采取自上而下分解至乡镇进行管控的方式,但与国土空间规划分区的衔接尚不紧密。具体而言,永久基本农田保护面积、耕地保有量、生态保护红线面积、建设用地总面积等底线管控指标主要依托国土空间规划分区确定,而结构效率指标和空间品质指标(常住人口规模、人均城镇建设用地面积、社区公共服务设施步行15分钟覆盖率等)主要依托行政单元进行管控。因此,传统的依托行政单元传导指标体系的模式亟待打破,以期在国土空间规划分区内实现更为精准的指标分解与管控。

2.3 县域“三线”传导的可操作路径缺失

生态保护红线、永久基本农田保护红线和城镇开发边界(即“三线”)作为国土空间规划落实生态文明建设、自然资源保护、新型城镇化发展的重要规划手段,往往采取自上而下的方式由市县传导至乡镇国土空间规划予以实施。然而,城镇开发边界的传导面临“市—县”博弈,从县级向乡镇级国土空间规划的“层级传导”以及从总体规划(以下简称“总规”)向详细规划(以下简称“详规”)的“类型传导”存在严重制约。为了保障市域城镇开发边界规模,县域城镇开发边界往往面临市级国土空间规划“卡脖子”问题,难以保障基本的扩展系数,导致县域城镇建设用地指标过度集中于中心城区,乡镇建设空间受限。同时,指标约束下部分存量用地难

以纳入城镇开发边界,以及集中建设区内城镇建设用地的划定未考虑远期发展需求,仅依据现状城镇建设用地类型与形态将其纳入城镇开发边界,剔除了开发边界范围内的耕地、农村宅基地、农村社区服务设施用地等,导致县域城镇开发边界存在大量细碎图斑、“开天窗”和形态不规整等问题,为控规编制带来严峻挑战。如何整合细碎用地图斑、优化详细规划编制单元边界形态,形成功能完整、基础设施连续、形态规整的用地布局模式,是当前“三线”从国土空间总规向详规传导亟待解决的技术难题。

2.4 总规向详规传导的制约与瓶颈

详规编制单元是保障总规的战略引领、底线管控与用途管制要求落地的重要手段。然而,在县域城镇开发边界形态不规整、图斑破碎化的约束下,规划编制单元往往按照传统的人口规模、居住区规模、建设规模与基础设施“自平衡”原则进行划分^{[11][15]},与行政管理单元的衔接不充分,导致总规与详规存在脱节现象^{[10][142]},在传导管控内容与指标时面临难以实施的问题。同时,城镇建设用地指标约束下县级城市的高强度发展模式带来了交通拥堵严重、居住环境恶化等问题,新城区的高强度开发也超出了实际居住人口需求,导致基础设施配套浪费和公共服务设施建设滞后。因此,县级国土空间总规需要充分衔接规划编制单元与行政管理单元,并通过有效途径确定详规编制单元的开发强度、建筑高度等指标,合理保障公共服务设施与基础设施的空间落位,以期有效地将“总规”的用途管制要求传导至控制性详细规划(以下简称“控规”)。此外,为了强调底线约束和管控,在县、乡镇国土空间总规中需要进一步划定中心城区和乡镇的“三线”及蓝线、紫线、黄线等“五线”。然而,县级城市面临人口收缩和产业转型的瓶颈,导致工业用地闲置、土地利用不集约等问题,进而在控规编制中出现工业用地向商业、办公用地转变的现象,脱离了县级国土空间开发保护的产业转型、土地集

约化利用目标,迫切需要在现有控制线基础上划定工业用地控制线,保障工业用地边界在详规中落实。

3 县级国土空间规划实施传导的基本思路及路径

目前,全国各级国土空间总规已编制完成,实现了全域统筹的国土空间用途管制转型。国土空间规划逐步转向实施阶段,不同层级、类型的规划需要明确传导和管控内容,实现各类传导和管控方式之间的协同配合,保证国土空间规划体系的有机统一^[12]。对于县级国土空间规划而言,为保障县域国土空间开发保护目标和用途管制要求的实施传导,需要创新“纵向传导—横向协同”双轨机制。纵向构建“目标传递—规则转化—绩效评估”闭环系统,横向打造“多元协同—动态调适—空间整合”开放平台,形成“总规引领、全域覆盖、单元统筹、分类传导、逐级细化”的县级国土空间规划传导思路^{[13][63-66]}。

理顺国土空间多层级分区分管关系是落实国土空间开发保护战略、底线管控要求与指标体系的必要条件。县域主体功能区、国土空间规划分区、规划编制单元作为国土空间用途管制的分区分管单元,应遵循自上而下的“分区分管”方式,并完善自下而上的“动态反馈”调整机制与协调机制^[7]。而且,为了实现县级国土空间规划的目标与格局、主体功能区、“三区三线”、指标体系的有效传导与精准落地^[14-15],指导乡镇国土空间总规及详规的编制,需要基于行政管理单元细化规划分区并充分衔接各规划单元^{[13][63-65]},以“约束性指标+控制线+重点名录+管控规则”为抓手明确纵向传导重点^[16],并通过“主体功能区+分区单元+规划编制单元”纵向传导国土空间用途管制要求(见图1)。

面向县级国土空间规划实施传导的瓶颈,建立匹配事权的国土空间管控体系尤为关键^[17]。当各级政府的公共事权与规划事权协调一致时,国土空间规划才能有效实施与传导^[18]。市级国土空间总规在保障核心刚性

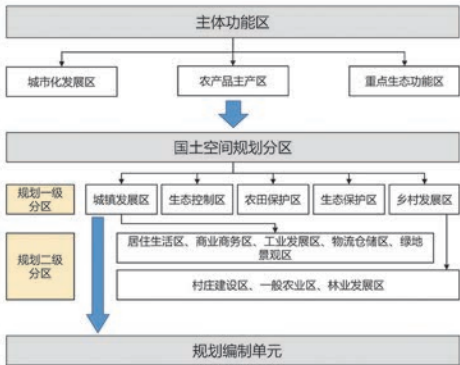


图1 国土空间规划单元的衔接关系
Fig.1 Connection relationship of territorial spatial planning units

资料来源:笔者自绘。

管控内容向下传导的同时,应通过市、县事权的划分加强自下而上的反馈衔接,形成上下结合、市县互动的规划实施传导机制^[19],并构建层级联动的数据标准体系及共享机制提升规划传导效能,使规划能够更好地满足各区县、乡镇的发展需求,既保障约束性指标与控制线的落地^[20],也合理解决县、乡镇国土空间开发保护的现实问题和瓶颈。此外,为应对城镇开发边界内编制控规的难点问题,需创新规划编制与管理方法,深化详规编制单元的控制线与指标管控内容以及公共服务设施、市政基础设施等重点名录的管控要求,并采取弹性控制方式弥补城镇开发边界划定存在的问题以及难以指导控规编制与实施的短板。

3.1 加强县级国土空间规划的纵向层级传导

为了破解县级国土空间规划纵向传导困境,需从优化权责分配、统一数据标准、强化技术赋能3方面协同,形成上下贯通、动态适配的规划传导机制。首先,针对当前“权责模糊”导致的传导阻滞,亟需建立“刚性约束+弹性实施”的新型权责配置模式。立法层面应明确三级规划事权清单,细化县乡两级在指标分解、空间布局调整等方面的具体权限。同时,为了厘清“三区三线”管控中刚性约束与弹性调整的边界,需构建一套考核奖惩机制^{[21]67},以平衡上级刚性要求与地方自主性,避免政策执行中的“一刀切”或过度弹性化。以福建省

为例,通过建立耕地保护目标差值梯度分解机制(年度分解10%任务量),配套“新增指标奖励+恢复资源库监管”的双向激励,既保障省级统筹又赋予地方实施弹性;同时将土地征收成片开发审批权委托省级各部门,放宽公益性用地比例并实行动态备案,实现“审批集权”与“落地分权”的平衡。

针对当前各级规划数据碎片化造成的传导失效,应构建“国标—省标—县标”三级联动标准体系,打造县域统一的空间治理数字底板,集成多源数据并建立动态更新机制。通过开发智能转换工具实现多源数据标准化对接,建立“季度微调+年度更新”的动态机制,配套智能推送系统和数据健康度考核,将纵向衔接误差率控制在合理区间。例如,福建省依托省级耕地保护动态监管平台,整合数据标准,推行“田长制”网格化监管模式,形成行政考核与社会监督的合力,有效破解了“上下权责脱节”与“保护发展失衡”的矛盾。此外,针对基层技术短板导致的实施滞后,应构建“监测—预警—评估”智能闭环。运用大数据和AI算法实现规划实施全周期动态跟踪,建立国土空间“数字孪生”系统。通过下沉式技术培训提升县级部门在数据分析、详规编制等方面的能力,推动规划从“静态蓝图”向“动态治理”转型。

3.2 深化县域主体功能区划,传导国土空间管控要求

为了保障县级国土空间规划的功能分区与规划指标能够精准下沉实施,本文提出“功能区划—发展权分配—动态调适”三位一体的实施框架:首先,以街道及乡镇为基本单元精细化划分主体功能区,明确各单元功能定位、管制规则及规划指标体系^[22];其次,构建“市—县—乡”三级联动的土地发展权动态调配机制,通过“规划配额+详细规划+许可管理”模式,结合5年综合评估与年度考核,实行差异化发展权配置(生态区侧重生态保护实效,农产品区关注粮食产能,城镇化区考核产业创新),并建立跨部门协同考核机制确保公

平高效^{[21]69};最后,建议构建“监测—预警—响应—优化”全链条治理机制:依托县级“一张图”平台建立全要素实时监测体系,对生态保护红线内人类活动强度、耕地非农化率、建设用地开发效率等核心指标设置分级预警阈值,当监测数据突破临界值(如生态区开发强度连续两年超标)时,自动触发跨部门协同决策程序。决策过程以自然资源部门为枢纽,通过冲突类型识别(如生态保护与产业用地矛盾)、优先级规则判定(生态红线>永久农田>城镇扩展)、多情景模拟推演及利益补偿协商(如指标置换、碳汇交易),生成兼顾保护与发展的优化方案。经规委会审议后,同步更新“一张图”数据库并调整规划许可条件,实现土地发展权配置的动态精准适配。该机制通过数字化手段将传统静态规划转型为韧性治理体系,显著提升国土空间配置的响应速度与治理效能。

在功能区划的基础上,通过差异化的自然资源配置策略实现各功能区的特色发展与核心目标。城市化发展区聚焦集约发展与品质提升,重点传导常住人口城镇化率、公共服务覆盖率等5大指标;农产品主产区严守耕地红线,从耕地保护、污染治理等维度强化农田保护指标管控;重点生态功能区以生态保护优先,在满足民生需求的前提下,强化森林覆盖率、湿地保护率等生态指标约束。针对主体功能区存在的跨功能区冲突问题,需构建“空间置换+指标交易”双轨制补偿机制^{[10]145}。例如,当城镇化区域因重大项目确需占用生态保护区时,除严格执行占补平衡外,可探索建立“生态指标银行”,允许通过购买其他区域生态修复产生的指标(如新增湿地面积、森林碳汇增量)进行对冲;对于农产品主产区因严守耕地导致的财政损失,可通过“城乡建设用地指标跨镇交易”平台,将其节余的建设用地指标有偿转让给城市化发展区,所得收益专项用于高标准农田建设。

此外,本文进一步提出将国土空间分区与行政区划深度融合(见图2),通过建立“分区—用途—指标”三级管控规则,清晰界

定并强化生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区和乡村发展区等规划分区的具体管控要求与实施路径。例如,在生态控制区内允许适度布局与生态功能兼容的民生设施(如生态研学基地),但需限定建筑密度 $\leq 10\%$ 、容积率 ≤ 0.5 ;在城镇发展区的产业集聚区推行“弹性用地清单”,对战略新兴产业项目可突破基准容积率20%,但需配套不低于15%的绿地空间。此类精细化规则设计为国土空间高效管理提供了科学决策支持。

3.3 以城镇开发边界为核心的“三线”优化与实施传导

针对县、乡镇国土空间规划中城镇开发边界普遍存在的细碎图斑、“开天窗”及形态不规整等问题,建议从传导机制创新、规划技术优化和管制策略强化3个方面探索实施策略。首先,需重构城镇开发边界的层级管控体系,打破传统“自上而下”由市级政府单一决定的模式,倡导在确保基本城镇开发扩散系数的前提下,赋予县级与乡镇级政府“自下而上”的协调反馈机制,旨在确保永久基本农田与生态红线的同时,满足县域城镇开发建设的合理规模^[23]。其次,为应对城镇开发边界内部图斑碎片化及“开天窗”现象,建议在国土空间分区规划中深化城镇发展区的细分策略,于现有城镇集中区外划定远景发展区,并将未直接纳入当前城镇开发边界的图斑优先视为储备区,依据其现有地类进行管理,为后续城镇开发边界的优化调整奠定基础。对于“开天窗”问题,建议通过调整土地利用结构、优化空间布局等方式,确保城镇开发边界的连续性和完整性。基于此,考虑到规划编制单元的功能完整性和用地形态的规范性要求,建议将规划编制单元范围适度延伸至城镇开发边界外,在确保不占用永久基本农田和生态保护红线的前提下,将城镇开发边界储备区的现有用地整体纳入控规编制框架,明确用地类型、开发建设强度和设施配套要求,而暂不执行具体的规划许可程序^[24]

(见图3)。

以湖北省枣阳市为例,作为全国百强县、襄阳市域副中心城市,枣阳市在“三区三线”划定中承担了全市第二的永久基本农田保护指标,城镇开发边界扩展倍数位居全市末尾,仅为1.15倍。在此背景下,枣阳市坚持在城镇开发边界内实行严格的用途管制,并加强与水体保护线、绿地系统线、基础设施建设控制线、历史文化保护线等协同管控。同时,为了兼顾国土空间开发保护的弹性发展,枣阳市划定了弹性发展区和特别用途区,即城镇开发边界储备区。枣阳市规定弹性发展区在满足特定条件下方可进行城镇开发和集中建设,在不突破规划城镇建设用地规模的前提下,城镇建设用地布局可在弹性发展范围内进行调整。而特别用途区原则上禁止任何城镇集中建设行为,实施建设用地总量控制,原则上不得新增除市政基础设施、交通物流基础设施、生态修复工程、必要的配套及游憩设施外的其他城镇建设用地。在国土空间规划编制层面,枣阳市规划为实现该管控手段提供了政策和技术保障。具体而言,在中心城区规划中,枣阳市依据行政区划划定了中心城区规划范围,该范围超出了中心城区的城镇开发边界。通过编制中心城区规划范围的土地使用规划图,提供了城镇开发边界外的弹性发展区和特别用途区的土地使用用途,但不作为国土空间用途管制和规划许可和监督管理的直接依据。同时,枣阳市明确了规划范围内具体地块的土地使用性质、开发强度、用地边界和用地兼容等用途管制要求在详规中确定,按照法定程序审批后,方可作为规划实施和监管的法定依据。

3.4 多层次细化规划分区,传导国土空间用途管制要求

为有效传导主体功能区战略的核心要求,实现对县域国土空间规划布局的结构性优化与精准管控,本文提出一套系统化的规划分区体系。该体系首先依据各主体功能区的特

性,将县域国土空间科学划分为生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区和乡村发展区等一级规划分区,并依托行政单元在各乡镇明确一级规划分区的管控要求,形成贯穿各级国土空间规划并衔接行政单元的基础空间载体与管制体系^{[11]15-16}。在此基础上,进一步对城镇发展区和乡村发展区进行细化,设定二级规划分区,并精准界定各分区的规模、主导功能用地及兼容用地类型。城镇发展区被细分为居住生活区、商业商务区、工业发展区、物流仓储区、绿地景观区等,而乡村发展区则涵盖村庄建设区、一般农业区和林业发展区等。规划分区的细分不仅有助于提升国土空间的使用效率和功能协调性,而且为乡镇国土空间总规的编制提供了更为灵活和精细的基础。在规划实施过程中,允许乡镇在保持片区基本功能布局稳定的前提下,根据实际情况对二级规划分区进行适度调整,以满足乡镇国土空间用途管制的弹性发展需求。这一调整机制既保证了规划的刚性约束,

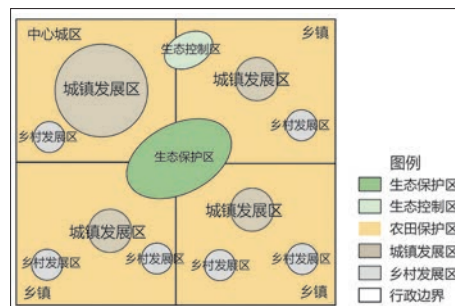


图2 县级主体功能区与国土空间规划分区的关系
Fig.2 Relationship between county-level main functional zones and territorial spatial planning divisions

资料来源:笔者自绘。

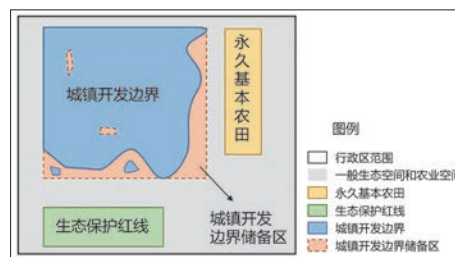


图3 城镇开发边界的优化模式
Fig.3 Optimization model of urban development boundaries

资料来源:笔者自绘。

又赋予了乡镇一定的自主权,有助于提升规划的可操作性和适应性。

在指标传导方面,需要建立从县总规到乡镇总规的指标分解与传导机制。通过将县域生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界,以及耕地保有量、林地保有量等关键约束性指标定规模、定位置分解到中心城区与乡镇,并进一步落实到具体的规划分区中,确保规划指标的有效传导和落地实施。同时,在乡村发展区划定的基础上,建议结合不同乡村的空间功能差异,进一步划分各行政村类型,并制定相应的分类指引模式和策略^[25],以指导村庄规划的编制与实施。

3.5 以详规编制单元为抓手,实现总规至详规全要素的高效传导

为确保规划管理和实施的弹性及可操作性,本文提出以详规编制单元为关键抓手,通过设置中间层级实现总规与详规之间在空间单元范围上的无缝对接与要素传导,旨在兼顾规划的刚性与弹性,既保障总规的底线管控、指标要求,又满足设施落点的空间需求^[26]。在县域国土空间格局向详规层面的传导过程中,对“三线”、城镇建设用地规模等底线要素在详规编制单元实施严格的刚性管控与传导。同时,为优化工业用地布局与规模集聚,依托详规编制单元统筹划定工业用地控制线,确保在详规编制中,除公共服务设施、交通与市政基础设施、公园绿地等公益用地外,不得将工业用地随意置换为非工业用途,从而避免大规模商业、居住和办公用地的无序建设。

在总规向详规的指标传导方面,为了协调县域各详规编制单元的开发强度,合理引导控规编制,避免城镇开发强度的过高发展,建议对详规编制单元的开发规模、容积率、建筑高度等指标进行总量控制,并采用区间约束的方式实现规划指标的弹性管控。此外,为保障重大公共服务设施、基础设施及历史文化遗产的精准落位,建议在详规编制单元内明确清单名录及管控要求。对于县级国土空间规划已明

确边界的公共设施,强调在详规编制单元内对其设施类型、数量和用地规模进行刚性约束,并在传导至详规时考虑弹性发展需要,允许在保证规模与位置的前提下对其用地红线的形状进行调整。对于点位控制的公共设施,建议在详规编制单元明确其类型和数量,但允许在编制单元内灵活选址,最终通过详规确定具体用地红线。

4 结语

县级国土空间规划的实施传导主要面临纵向战略目标逐层衰减、功能分区动态衔接缺失、开发边界划定技术瓶颈突出及规划单元与行政单元错配等问题。为应对这些挑战,必须以“纵向层级传导与动态适配”为主线,通过构建“权责约束+数据标准+技术赋能”的协同机制,建立“功能区划—发展权配置—动态调适”三位一体的框架,优化“三线”划定与城镇开发边界管控体系,细化多级规划分区并强化指标分解,最终以详规编制单元为抓手,实现总规向专项规划的全要素高效传导。这一机制的构建不仅对于夯实县级国土空间规划在生态文明建设中的基础性作用、优化县域国土空间格局具有深远意义,更是提升国土空间治理水平、促进县域经济社会可持续发展的重要保障。

参考文献 References

[1] 张尚武. 空间治理视角下规划体系运行的关键环节[J]. 中国建设信息化, 2020 (21): 24-25.
ZHANG Shangwu. Key links in the operation of the planning system from the perspective of spatial governance[J]. Informatization of China Construction, 2020(21): 24-25.
[2] 张晓玲, 吕晓. 国土空间用途管制的改革逻辑及其规划响应路径[J]. 自然资源学报, 2020, 35 (6): 1261-1272.
ZHANG Xiaoling, LYU Xiao. Reform logic of

territorial space use regulation and the response path of land spatial planning[J]. Journal of Natural Resources, 2020, 35(6): 1261-1272.
[3] 陶德凯, 杨晨, 吕倩, 等. 国土空间规划背景下县级单元新型城镇化路径[J]. 城市规划, 2022, 46 (6): 25-36.
TAO Dekai, YANG Chen, LYU Qian, et al. Development path of new urbanization in county-level units under the background of territorial planning[J]. City Planning Review, 2022, 46(6): 25-36.
[4] 王新哲, 钱慧, 刘振宇. 治理视角下县级国土空间总体规划定位研究[J]. 城市规划学刊, 2020 (3): 65-72.
WANG Xinzhe, QIAN Hui, LIU Zhenyu. The positioning of the county-level territorial master plan from the perspective of spatial governance[J]. Urban Planning Forum, 2020(3): 65-72.
[5] 张尚武. 国土空间规划编制技术体系: 顶层架构与关键突破[J]. 城市规划学刊, 2022 (5): 45-50.
ZHANG Shangwu. Technical system for territorial spatial planning: superstructural design and critical breakthroughs[J]. Urban Planning Forum, 2022(5): 45-50.
[6] 欧阳鹏, 刘希宇, 郑筱津. 整体性治理视角下市县国土空间总体规划实施机制研究[J]. 规划师, 2023, 39 (9): 1-8.
OUYANG Peng, LIU Xiyu, ZHENG Xiaojin. Implementation mechanism of city and county territorial space master planning from the perspective of holistic governance[J]. Planners, 2023, 39(9): 1-8.
[7] 周敏, 林凯旋, 王勇. 基于全链条治理的国土空间规划传导体系及路径[J]. 自然资源学报, 2022, 37 (8): 1975-1987.
ZHOU Min, LIN Kaixuan, WANG Yong. Research on transmission system and path of territorial spatial planning based on full chain governance[J]. Journal of Natural Resources, 2022, 37(8): 1975-1987.
[8] 胡剑双. 县乡国土空间规划体系: 现象剖析、建构逻辑与实践框架[J]. 城市规划学刊, 2024 (3): 101-108.
HU Jianshuang. County and township level territorial spatial planning system: phenomena, rationales, and practical framework[J]. Urban Planning Forum, 2024(3): 101-108.
[9] 王新哲, 杨雨茜, 宗立, 等. 国土空间“总—详”规划空间传导: 现实困境、基本逻辑与优化措施[J]. 城市规划学刊, 2023 (2): 96-102.
WANG Xinzhe, YANG Yuhua, ZONG Li, et al. Plan transmission from comprehensive planning to detailed planning in the national territorial spatial planning system: real challenges, fundamental rationale, and optimization measures[J]. Urban Planning Forum, 2023(2): 96-102.
[10] 曾源源, 朱锦峰. 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.
ZENG Yuanyuan, ZHU Jinfeng. Theoretical cognition and mechanism improvement in the transmission of territorial space planning[J]. Planners, 2022, 38(10): 139-146.
- [11] 陈敦鹏. 深圳市国土空间规划标准单元制度探索与思考[J]. 城市规划, 2022, 46 (9): 13-19.
CHEN Dunpeng. Exploration and reflections on the standard unit system of territorial planning in Shenzhen[J]. City Planning Review, 2022, 46(9): 13-19.
- [12] 孙施文. 从城乡规划到国土空间规划[J]. 城市规划学刊, 2020 (4): 11-17.
SUN Shiwen. On the transformation from urban and rural planning to territory development planning[J]. Urban Planning Forum, 2020(4): 11-17.
- [13] 谭宇文, 李颖, 陈昌勇. 佛山市国土空间规划传导策略[J]. 规划师, 2021, 37 (6): 60-67.
TAN Yuwen, LI Ying, CHEN Changyong. National territory spatial planning transmission mechanism, Foshan[J]. Planners, 2021, 37(6): 60-67.
- [14] 樊杰. 地域功能—结构的组织途径——对国土空间规划实施主体功能区战略的讨论[J]. 地理研究, 2019, 38 (10): 2373-2387.
FAN Jie. Spatial organization pathway for territorial function-structure: discussion on implementation of major function zoning strategy in territorial spatial planning[J]. Geographical Research, 2019, 38(10): 2373-2387.
- [15] 沈丹婷, 盛鸣, 李晨, 等. 市县级国土空间规划传导体系构建研究[J]. 规划师, 2021, 37 (10): 41-48.
SHEN Danting, SHENG Ming, LI Chen, et al. A study on the transmission system of city and county territory spatial planning[J]. Planners, 2021, 37(10): 41-48.
- [16] 尚嫣然, 张悦, 薛昊天. 市县联动的国土空间规划传导体系研究——以湖北省黄冈市为例[J]. 规划师, 2021, 37 (19): 35-40.
SHANG Yanran, ZHANG Yue, XUE Haotian. The transmission system of territory spatial planning with city-county interaction: Huanggang, Hubei Province[J]. Planners, 2021, 37(19): 35-40.
- [17] 赵颖, 宁昱西. 网络化治理视角下的国土空间规划传导机制研究——对广州市黄埔区规划实施路径的思考[J]. 规划师, 2020, 36 (12): 72-77.
ZHAO Ying, NING Yuxi. National land use and space plan transmission mechanism from network governance viewpoint: the case of Huangpu District, Guangzhou[J]. Planners, 2020, 36(12): 72-77.
- [18] 徐晶, 杨昔. 国土空间规划传导体系与实施机制探讨[J]. 中国土地, 2020 (8): 21-24.
XU Jing, YANG Xi. Discussion on the transmission system and implementation mechanism of land spatial planning[J]. China Land, 2020(8): 21-24.
- [19] 杨浚, 边雪. 从规划编制到实施监督的贯通与协同——兼论北京国土空间规划体系的构建[J]. 北京规划建设, 2019 (4): 10-14.
YANG Jun, BIAN Xue. Integration and collaboration from planning compilation to implementation supervision: a discussion on the construction of Beijing's land spatial planning system[J]. Beijing Planning Review, 2019(4): 10-14.
- [20] 徐毅松, 熊健, 范宇, 等. 关于上海建立国土空间规划体系并监督实施的实践和思考[J]. 城市规划学刊, 2020 (3): 57-64.
XU Yisong, XIONG Jian, FAN Yu, et al. Practice and thoughts on the establishment of the territory development planning system and supervision of the implementation in Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2020(3): 57-64.
- [21] 解永庆, 张婷, 蔡良娃, 等. 基于主体功能区的国土空间规划传导机制研究[J]. 小城镇建设, 2023, 41 (7): 63-69.
XIE Yongqing, ZHANG Ting, CAI Liangwa, et al. Research on the transmission mechanism of spatial territorial planning based on main functional zones[J]. Development of Small Cities & Towns, 2023, 41(7): 63-69.
- [22] 谈超, 秦雅静, 张林, 等. 新形势下县级国土空间规划实施保障机制探析[J]. 国土资源导刊, 2021, 18 (3): 6-11.
TAN Chao, QIN Yajing, ZHANG Lin, et al. Operation guarantee mechanism of county-level land space planning under new situation[J]. Land and Resources Herald, 2021, 18(3): 6-11.
- [23] 胡若函, 蔡玉梅, 柳泽. 国土空间详细规划中地方规划单元转型研究[J]. 规划师, 2024, 40 (7): 1-8.
HU Ruohan, CAI Yumei, LIU Ze. Research on the transformation of local planning units in territorial spatial detailed planning[J]. Planners, 2024, 40(7): 1-8.
- [24] 周旭东, 黄兆函, 李冬凌. 面向全域全要素的福建省国土空间详细规划编制体系构建[J]. 规划师, 2023, 39 (10): 113-119.
ZHOU Xudong, HUANG Zhaoan, LI Dongling. A reflection on territorial space detailed planning system for whole area and all elements governance, Fujian Province[J]. Planners, 2023, 39(10): 113-119.
- [25] 陈前虎, 章建明, 李筱曼, 等. 杭州市乡村地区国土空间规划的传导及协同策略探索[J]. 小城镇建设, 2023, 41 (9): 22-29.
CHEN Qianhu, ZHANG Jianming, LI Xiaoman, et al. The exploration of transmission and synergy strategies for spatial planning in rural territory of Hangzhou[J]. Development of Small Cities & Towns, 2023, 41(9): 22-29.
- [26] 恽爽, 陈永强, 张东谦. 面向实施的国土空间详细规划转型思路研究[J]. 规划师, 2024, 40 (7): 9-15.
YUN Shuang, CHEN Yongqiang, ZHANG
- Dongqian. Research on the transformation thinking of territorial spatial detailed planning for implementation[J]. Planners, 2024, 40(7): 9-15.