

# 基于国土空间现代化治理的详细规划编制路径探索

马玉杰

安徽省城建设计研究总院股份有限公司 安徽 合肥 230000

**摘要：**国土空间规划是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手。本文立足于国土空间规划体系改革背景，针对当前详细规划编制中存在的规划衔接不畅、管控要求不明确、实施路径不清晰等问题，采用文献研究、案例分析和实地调研相结合的方法，系统探讨了国土空间现代化治理视角下详细规划的编制路径。研究表明，通过构建“多规合一”的规划体系、完善规划传导机制、强化规划实施保障等措施，能够有效提升详细规划的科学性和可操作性。通过“城市效益-城市运营-城市品质-城市功能-城市安全-城市治理”维度，研究提出了“六位一体”的详细规划统筹编制路径，为新时期详细规划编制提供了理论支撑和实践指导。研究成果对于完善国土空间规划体系、提升规划治理效能具有重要意义。

**关键词：**国土空间规划；详细规划编制；“多规合一”；规划治理效能；实践指导

## 引言

本研究从国土空间现代化治理视角出发，探讨详细规划编制路径。通过文献研究、案例分析和实地调研等方法，分析当前国土空间规划面临的规划衔接不畅、管控要求不明确、实施路径不清晰等问题。研究提出“规划编制规划传导规划实施”三位一体的详细规划编制路径，通过构建“六位一体”的详细规划统筹编制路径，提升规划科学性和可操作性。研究成果对完善国土空间规划体系、提升治理效能具有重要现实意义，为国土空间现代化治理提供理论支撑和实践指导。

## 1 国土空间规划体系改革背景

### 1.1 国土空间规划体系改革的必要性

国土空间规划体系改革的必要性在于应对当前国家治理和发展过程中面临的多重挑战<sup>[1]</sup>。传统的规划体系面临着规划内容重叠、衔接不畅、决策效率低下等问题，难以适应快速发展的社会需求和复杂多变的生态环境。国土空间规划作为整体空间布局和制度保障的重要工具，急需进行系统性改革以提升其科学性和可操作性。这种改革可以有效推动资源的优化配置、生态环境的保护以及城乡一体化的发展。现代化治理要求更高的决策水平和执行能力，只有通过改革才能确保规划的现实可行性和长期稳定性。国际经验表明，系统完善的国土空间规划是实现可持续发展的关键因素。推动国土空间规划体系改革，是提升国家治理能力、促进经济社会协调发展和保护生态环境的必要途径。

### 1.2 国土空间规划体系改革的主要内容

国土空间规划体系改革的主要内容涉及多层面的创新与实践，以适应现代化治理的需求。在宏观层面，改

革旨在统筹协调国家、省、市等各级空间规划，通过建立统一的规划指标体系、编制规范和技术标准，确保规划的科学性与统一性。中观层面上，强调“多规合一”的理念，即自然资源、生态保护、城市发展等多种规划的整合与协调，以提高资源配置效率和实现可持续发展的目标。在微观层面，注重提高详细规划的实效性可操作性，细化各类空间功能分区及使用规定，确保规划在实施过程中的可操作性。通过构建规划传导与反馈机制，增强不同规划层级间的信息沟通与决策支持能力，促进政策的有效落实。改革内容还包括加强法律法规的保障，确保国土空间规划的实施具有强制性与规范性，为提升国家治理体系和能力现代化奠定坚实基础。

### 1.3 国土空间规划体系改革的影响

国土空间规划体系改革对国家治理体系与治理能力的提升具有重要推动作用。通过改革，规划体系在空间布局、资源优化及政策指引方面实现了更高层次的协调统一，促进了空间资源的高效配置与可持续利用。改革进一步明确了各级规划的功能定位，优化了上下衔接的传导机制，为规划实施提供了制度保障<sup>[2]</sup>。改革过程强化了社会公众和利益相关者的参与力度，提高了规划决策的透明度与公众信任度。这一系列改革影响不仅增强了国土空间治理的科学性与系统性，也为现代化治理能力的全面提升奠定了坚实基础。

## 2 详细规划编制中的问题与挑战

### 2.1 规划衔接不畅的原因分析

详细规划编制面临的核心问题是规划衔接不畅，原因主要有三。现行国土空间规划体系里，纵向层级规划目标与内容未完全对接，上下位规划缺乏一致性与连续

性,阻碍有效实施。不同部门间规划编制存在信息不对称、沟通不足,多主体独立操作致规划内容重复冲突,忽视整合协调。法规制度缺失或不完善也加剧衔接难题,缺乏有效法规指导,详细规划调适协同缺乏制度保障,影响连续性与完整性。此问题制约详细规划实施及国土空间规划体系优化,改善制度设计和部门协作可提供支撑,推动科学实施。

### 2.2 管控要求不明确的现状

详细规划编制过程中,管控要求不明确是一个普遍存在的问题,这为规划的实际操作带来了挑战。当前,国土空间规划的多层级、多部门协调机制尚未完全成熟,导致在具体规划实施中,各层级之间、各部门之间出现标准不一、要求不清的情况<sup>[3]</sup>。这种不确定性使得详细规划难以在实践中形成有效的约束和指导,增加了实施的难度。规划标准和要求缺乏统一性,使得利益相关者在理解和执行时产生偏差,甚至造成规划流于形式,无法达到预期效果。这种状况不仅影响规划的执行效率,也使得规划对象面临政策不稳定的风险,阻碍了国土空间治理现代化目标的实现。明确管控要求成为详细规划编制急需解决的问题。通过加强政策标准的统一性和稳定性,可以提升详细规划的科学性和执行力。

### 2.3 实施路径不清晰的困境

详细规划编制过程中,实施路径不清晰的困境主要体现在缺乏统筹协调与具体指引。规划目标虽明确,但在落地实施时,因缺少详细的操作指引和协调机制,导致执行过程中出现困扰。各部门在执行规划时往往各行其是,无法有效协调资源和行动,造成规划意图和实际执行效果的偏差。缺乏动态调整机制使得实施过程中难以应对突发变化,进一步影响了规划的有效性和可持续性<sup>[4]</sup>。

## 3 国土空间现代化治理视角下的详细规划编制路径

### 3.1 “协同衔接,综合统筹”,让“一张蓝图”在详规层面扎实落地

加强总体规划的承上启下和传导实施是详细规划编制的工作重点。要落实国家和区域发展重大战略,加强详细规划对区域交通、能源、水利等基础设施的统筹衔接和精准对接,将总体规划区域经济一体化发展要求统筹落实。同时,按照城市不同分区差异性、协同性的要求,将不同区域、不同类型、不同功能专项规划内容进行统筹整合纳入“一张图”,提高详细规划的精准性、协调性和执行力,确保城市各类区块综合效益得到明显提升。

### 3.2 “绿色发展,提质增效”,盘活低效闲置资产统筹增存空间利用

合理布局增量空间、盘活低效闲置资产是详细规划的重点工作之一。将城市更新行动与片区开发策划深度融合,摸清现状闲置土地、设施建筑、低效厂房以及低效用地、边角地等城市“闲置资产”,多维度盘活存量资源。同时,探索推进“留改拆”组合开发,严控无序的拆除比例,做优增量、盘活存量,以绿色转型推动城市高质量发展,提升资源配置结构效率。

### 3.3 “以人为本,激发活力”,完善主客共享宜居宜业宜游城市功能

完善城市功能配套是详细规划的重要基础工作。通过对标区域中心城市职能,分级分类配置公共教育、文化体育、医疗卫生、养老服务等服务设施,补齐城市基本公共服务功能。按照适应“一老一小”的人群服务需求,推进社区嵌入式服务设施建设。同时,按照旅游城市、园林城市、工业城市建设目标,完善本地居民、外地游客、产业人口差异化需求的功能配套,推动便民邻里中心、旅游综合体、产业邻里中心等城市功能配套。

### 3.4 “因地制宜,彰显特色”,挖潜城市内涵营造高品质的城市空间

明确城市设计重点框架是依托详细规划提升城市空间品质的重点内容。结合城市历史文化和自然景观资源,挖掘城市历史文化元素,明确具有地域特点的城市空间秩序,加强城市格局、空间形态和城市风貌等城市设计管控,突出地域特色、时代特征的融合,同时深化滨水、历史、商业、门户、界面等要素以及重点地区、重点路段公共空间建设指引,并满足城市高品质消费、高品质生活的多元化需求,为详细规划支撑营造高品质的城市空间提供决策依据。

### 3.5 “底线约束,韧性安全”,守住城市运行安全底线建设韧性城市

严守底线,增强城市安全韧性是国土空间规划的重点内容和发展基础。通过落实总体规划确定的耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界以及“城市五线”等其他重要控制线,严守城市安全发展的空间底线,提高城市空间安全韧性。巩固城市生命线工程,推动市政基础设施智能化建设和改造,严格城市安全运行的设施基础,提高基础设施韧性和管理韧性。

### 3.6 “刚弹结合,闭环管控”,完善依法行政编管一体实施管理路径

详细规划是作为推进国土空间治理体系和治理能力现代化的重要工具<sup>[5]</sup>。在刚性管控底线不突破前提下,通过倡导土地混合、功能复合和适当留白等方式,提高详

细规划的管理弹性。采用“实线、虚线、点位、指标”控制和通则式差异化管理的方式，辅助规划实施评估和动态维护，提高规划的实用性。强调详细规划编制管理与土地开发建设过程中“规划-建设-治理”一体化统筹，确保规划条件到验收环节闭环管理，实现国土空间现代化治理目标。

#### 4 详细规划编制路径的实践指导

##### 4.1 规划编制路径的理论支撑

详细规划编制路径的理论支撑基于对国土空间现代化治理需求的深入分析与理解，其核心在于构建一个科学合理、系统性强的规划框架，以支持详细规划的有效性和可操作性。国土空间规划作为国家治理的重要工具，需要在理论上具备全局性和协调性，才能应对复杂多变的空间发展需求。

在理论层面，面向实施层面的“六位一体”详细规划编制统筹，为“多规合一”的规划体系提供了整合各类规划和提高详细规划实用性、适应性的可能性。通过明确不同层级和类型规划之间的关系，可以减少重复规划和相互矛盾的情况，提出一个统一协调的规划导向。这种整合不仅需要空间规划内部的条块衔接，更涉及经济、社会和环境约束的综合平衡，从而在科学理论指导下实现统筹配置资源、优化空间格局。

##### 4.2 规划编制路径的实践应用

在国土空间现代化治理背景下，详细规划编制路径的实践应用主要包括以下几个方面。通过“多规合一”的规划体系，衔接各层级和部门的规划内容，避免矛盾和重复，从而提升规划的科学性和协调性。在完善规划传导机制的过程中，通过建立健全上下级间信息传递和反馈机制，确保规划信息在各层级间高效传递和衔接，提升规划的执行力和执行力。强化规划实施保障，需健全法律法规和技术标准体系，确保详细规划在实施过程中有法可依，有章可循。依托信息化平台，实现动态监测和评估，及时发现和纠正规划实施中的问题，保障规划目标

的实现。这些实践措施在国土空间规划体系中有着广泛的应用，能够有效解决现有规划存在的问题，提高详细规划的操作性和可实施性。通过这些路径的实践应用，国土空间规划体系得以进一步完善，规划治理效能将显著提升。

#### 结束语

此次研究深度探究基于国土空间现代化治理的详细规划编制路径，从国土空间规划体系改革视角，寻求解决规划衔接不畅、管控要求不明、实施路径不清等问题的策略。研究运用文献研究、案例分析与实地调研多元方法，系统构建“规划编制—规划传导—规划实施”三位一体的详细规划编制路径，为新时期国土空间详细规划编制提供理论与实操指导。不过，规划实施中可能存在效率、政策与实际脱节等困难挑战，期待未来研究进一步深化理解与解决探索。此研究对提升规划科学性与可操作性、推进国家治理现代化、完善国土空间规划体系及提升治理效能意义重大。

#### 参考文献

- [1]王飞虎,黄斐玫,黄诗贤.国土空间规划体系下深圳市详细规划编制探索[J].规划师,2021,37(18):11-16.
- [2]胡思聪,罗小龙,顾宗倪,张益峰.国土空间规划体系下的汕头详细规划编制探索[J].规划师,2021,37(05):38-44.
- [3]刘维超,王合文,蔡健,陈鼎文.国土空间规划体系下郊野单元详细规划编制实践[J].规划师,2022,38(07):109-114.
- [4]叶果,李欣,王天青.国土空间规划体系中的涉海详细规划编制研究[J].规划师,2020,36(20):45-49.
- [5]叶紫薇.面向空间治理的详细规划单元划定与管控探索——以邢台市为例[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(21详细规划).天津市城市规划设计研究院有限公司,2024:129-140.DOI:10.26914/c.cnkihy.2024.042809.