

市县级国土空间规划传导体系构建研究

□ 沈丹婷, 盛 鸣, 李 晨, 许诗韵

[摘 要] 国土空间规划的管控传导体系是国土空间治理体系和国土空间规划体系的重要组成部分。文章针对空间类规划“管控太细、太僵,管的太大、太专”等问题,提出借鉴传统空间类规划、关注3个维度、提高传导有效性的管控传导思路,构建“6项内容+3个维度”“单元载体+4种方式”的市县国土空间规划传导体系;明确6项管控传导的具体内容及要求,以规划单元指引为载体,通过落实、深化、优化、增补4类传导方式,实现“五级三类”国土空间规划的上传下达、横向联动。

[关键词] 市县级国土空间规划;规划传导;规划单元指引

[文章编号] 1006-0022(2021)10-0041-08 [中图分类号] TU984 [文献标识码] A

[引文格式] 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(10): 41-48.

A Study on the Transmission System of City and County Territory Spatial Planning/Shen Danting, Sheng Ming, Li Chen, Xu Shiyun

[Abstract] The control and transmission system of territory spatial planning is an important part of national territory space governance system. With respect to the governance degree controversy of territory spatial planning, the paper puts forwards planning transmission suggestions: learning from traditional spatial plans, highlighting three dimensions, improving the efficacy of transmission; and establishes city and county territory spatial planning transmission system by “6 specialty contents, 3 dimensions, 4 modes, and unit carrier”. The four modes of transmission: implementation, consolidation, optimization, and addition, will improve the connection of different levels of plans, and linkage of three types of spatial plans.

[Key words] City and county territory spatial planning, Planning transmission, Planning unit guidelines

《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》提出分级、分类建立“多规合一”统一融合的国土空间规划,在2035年实现国土空间治理体系和治理能力现代化水平的全面提升。全国统一的“五级三类”国土空间规划体系是国土空间治理体系的重要组成部分,相关规划的编制也是当前国土空间规划最重要的工作之一。以往各级、各类空间规划的重叠冲突不仅是空间方案的冲突,还是不同诉求及管理逻辑下空间治理方式、管控方式的冲突。因此,基于治理思维去构建国土空间规划的管控传导体系尤为关键,科学合理的传导体系承载着双重任务:一是融入整体国土空间治理体系,与规划的法规政策、技术标准、信息平台等进行衔接,共同支撑治理体系;二是转化为国土空间规

划的具体内容,并提供载体与路径,实现“五级三类”国土空间规划的上传下达、横向联动。

本文对市县级国土空间总体规划向乡镇级总体规划、专项规划、详细规划的传导体系进行了初步探索,提出构建管控与传导内容、维度、载体和规划方式相结合的管控传导体系。

1 相关研究

在“五级三类”国土空间规划体系框架上,当前关于国土空间规划与治理的研究基本理顺了各级、各类规划之间的关系、初步提出了各规划的职能与管控重点^[1-3],推进了空间治理与空间规划的关系^[4-6]。目前,

[基金项目] 深圳市城市规划设计研究院科研基金项目(2021科02)

[作者简介] 沈丹婷,注册城乡规划师,深圳市城市规划设计研究院主任工程师。

盛 鸣,教授级高级规划师,深圳市城市规划设计研究院副总规划师、城市规划研究所所长。

李 晨,教授级高级工程师,深圳市城市规划设计研究院总师室主任、副总规划师。

许诗韵,规划师,现任职于深圳市龙岗区规划国土发展研究中心。

针对国土空间规划管控传导方面的思考与研究呈现以下3个特征。

首先，在管控传导的对象和内容方面，国土空间规划管控传导主要是关注国家层级的规划核心要点，对市县层面规划的关注度不足。目前的研究较集中于“三区三线”的划定方法、控制要素和管控要求等方面^[7-8]，这些也是全国、省级规划主要审查和管控的内容；对除核心要点以外的内容，如市县层面管控总体内容的关注度相对较弱。市县层面管控总体内容主要涉及管控传导的原则和主要手段的概括性分析^[9-10]，并对郊野单元等展开针对性研究^[11]，如林坚等人在核心要点基础上拓展出“三基一水两条线”“两界一区五张网”边界管控体系^[12]。由于现状规划编制工作已经下沉到市县层面，需要对不同类型的自然资源要素、建设发展要素进行全面分析，并对各要素的精度、传导层次进行明确和细化。

其次，在研究范畴方面，国土空间规划管控传导重点是管控的内容，并且尚未形成国土空间规划的整体管控传导体系。虽然部分研究关注了国土空间规划分区管控^[1]及国土空间规划的实施机制^[13-14]，但是对具体规划管控与传导的上下联动、刚弹结合、近远期时序衔接等的研究相对不足，同时也缺少将内容与传导方式协调融合的管控传导体系。

最后，在研究深度方面，国土空间规划管控传导重点关注研究管控的原则

思路与方法，对管控的落实路径关注不足。在现有研究中，闫士忠等人提出了指标管控、布局管控、用途管控三大类管控手段^[15]；张衍毓等人提出了上级规划以负面清单等形式对在下级规划中不能突破的原则作出刚性规定，下级规划可在符合原则的前提下留足根据自身发展自由裁量的空间^[16]；何子张等人指出不同层级的管控主体对空间管控对象的管控精度存在差异^[17]。目前，对国土空间规划体系的相关研究中尚缺少总体规划向专项规划、详细规划传导的具体路径和实现方法的研究，而这又是管控传导得以落实的关键，也将会影响且反馈至实际的市县国土空间规划编制内容和工作重点中。

市县级国土空间规划在整个空间规划体系内具有特殊性和重要性，是自上而下、上下联动的关键层级，既包含了城市制定的空间发展蓝图和战略部署，又对开发保护作出具体安排，并侧重实施。因此，基于当前规划管控传导研究的3个特征，若要实现规划的上下联动，就需要解决市县层面下沉不足、缺少整体管控传导体系、管控落实路径不足等问题，必要时以市县级规划为主要对象来建立管控传导体系，并结合向专项规划、详细规划传导的要求，提出具体的路径与方法。

2 市县级规划垂直传导的必要性

在国土空间规划体系中，总体规划

的层级传导实质上是国家空间治理权的逐级落实，其中总体规划向详细规划传导是国家空间治理权向地方空间治理权的过渡^[18]。就市县级国土空间规划而言，其对国家级、省级规划的细化落实正是国家空间治理权在地方的体现，是由本级总体规划向下位总体规划、向同级专项规划、下级详细规划的传导。

市县级国土空间规划的垂直传导是国土空间治理的关键环节，是国家空间治理权与地方空间治理权过渡与协调的重要工具。在具体的规划工作中，为满足城市与区域复杂的保护和发展诉求，以及应对复杂问题、回应空间治理的要求，规划和管控对象也要包含全域的山、水、林、田、湖、草、城、乡各项空间要素。相应地，传导内容包括定性定量的目标指标，以及空间管控所涉及的控制线、用途分区、专项要素，同时还涉及对具体的重大项目、空间形态等的引导。

3 构建高效的管控传导体系

3.1 借鉴传统空间类规划，提出6项管控传导内容

从主要传统空间类规划在市县层面的管控与传导特征看，各类规划的管控重点、管控方式各异（表1）。国土空间规划对各类传统空间规划的吸纳借鉴可体现在以下4个方面：①借鉴城乡规划的战略判断、多要素系统协调及管控的方式，在此基础上加强传导的分级，避

表1 主要空间类规划管控及其借鉴重点

规划类型	管控内容重点	核心管控方式	存在问题	借鉴重点	改进重点	对应传导对象
城乡总体规划	强调结构性与系统性，包括结构性空间格局、建设用地空间布局，以及公共服务、绿地、交通、基础设施等各专业要素系统建设	控制性详细规划+规划许可	管控太细、弹性不足	战略判断、多要素系统协调及管控	加强传导的分级	目标与格局、重大设施及项目
土地利用总体规划	强调要素性与分解性，包括“三界四区”、基本农田管控、土地利用功能分区及其分区管制规则	约束指标+用途分区+图斑要素	管控太僵、空间不足	指标、管控线定量定位传导	刚性与弹性要素分类传导	指标体系、控制线体系
主体功能区规划	强调区域性与政策性，包括分区功能定位及其开发管制原则	主体功能分区+分区政策+清单	管控太大、落地不足	规划分区与政策管控相结合	下沉至国土空间用途分区	规划分区
生态环境保护规划	强调底线与准入性，包括环境功能分区、环境质量底线、生态修复、污染治理行动及项目准入	环境质量底线+清单	管控太专、统筹不足	底线与清单管控	与用途管制结合，更广泛运用	控制线体系、其他

表2 市县国土空间总体规划管控传导内容

内容	刚弹结合	分级联动	分类导控
目标与格局	—	上位规划：市县功能定位、城镇等级、所处主体功能区、市县所处的结构性空间载体；本级规划：定位与发展目标、开发保护战略、国土空间总体格局；下位规划：下位规划范围内的功能定位、职能，开发保护策略，以及各类空间结构与要素布局	对应定位与发展目标、开发保护战略、国土空间总体格局，明确下位规划应落实、深化、优化、增补的内容
指标体系	刚性：约束性指标；弹性：预期性指标	上位规划：基本约束性指标；本级规划：可选约束性指标、基本预期性指标；下位规划：可选预期性指标	结合基本、可选两类指标，明确下位规划应落实、深化、优化、增补的内容
控制线体系	刚性：一级控制线、二级控制线；弹性：三级控制线	上位规划：划示一级控制线；本级规划：划定一、二级控制线，划示三级控制线；下位规划：落实一、二级控制线，划定三级控制线	结合资源保护、开发利用两类控制线，明确下位规划应落实、深化、优化和增补的内容
规划分区	刚性：除城镇集中建设区、城镇弹性发展区以外的规划分区边界，所有规划分区用途管制的方式；弹性：在不突破规划城镇建设用地规模、不影响开发边界的前提下，允许城镇集中建设区、城镇弹性发展区调整边界	上位规划：划示生态、农业、城镇和海洋等功能空间；本级规划：划定一级规划分区；下位规划：划定二级规划分区，深化至一级、二级用途分类	结合资源保护、开发利用两类规划分区，明确下位规划应落实、深化、优化、增补的内容
重大设施及项目	刚性：重大设施及项目的规模、位置及配置标准，其他设施及项目的配置标准；弹性：在满足规模、配置标准的基础上，允许在单元内优化设施布局	上位规划：区域性设施及项目；本级规划：重大设施及项目的规模、落位，其他设施及项目的配置标准与建设要求；下位规划：落实深化重大设施及项目的布局，根据市县级总体规划的配置标准确定其他设施布局	结合综合交通、公共服务与公共管理、市政基础设施、城市安全与综合防灾、国土综合整治与修复 5 类设施及项目的特征，明确下位规划应落实、深化、优化、增补的内容
其他	刚性：其他保护要素的名录、边界、管控要求，其他开发要素的管控要求；弹性：满足管控要求的基础上，允许对范围进行局部微调	上位规划：高等级的保护要素；本级规划：其他重要保护与开发要素的名录、边界、管控要求等；下位规划：主要对接专项规划，乡镇级总体规划和详细规划以落实为主	结合资源保护、开发利用两类要素，市县级总体规划以 4 类管控方式为抓手，与市县级专项规划衔接、并向乡镇级总体规划和详细规划传导

免出现管控太细的问题，并对“目标与格局”“重大设施、项目”进行传导；②借鉴土地利用规划的指标、管控线定量定位传导的方式，在此基础上将刚性与弹性要素分类传导，避免管控太僵的问题，并通过“指标体系”“控制线体系”实现传导；③借鉴主体功能区规划政策分区管控的做法，并将此做法下沉至国土空间用途分区，结合各地实际提出管制规则，落实到市县国土空间的具体保护与开发利用中，通过“规划分区”实现传导；④结合生态环境方面“三线一单”等工作，强化自然资源保护方面的底线与清单管控，通过“控制线体系”及其他对象实现传导。同时，通过目标与格局、指标体系、控制线体系、规划分区、重大设施项目及其他这 6 项管控传导对象实现传导。

3.2 关注刚弹结合、分级、分类 3 个维度，将传导对象深化为 6 类管控传导内容

为嵌入整体国土空间治理体系，实

现规划的上传下达、横向联动，市县层面的规划需要将管控内容与规划传导结合，甚至是与实施相关的机制结合，构建整体的管控传导体系。

结合各级政府与职能部门的事权，将市县级总体规划与乡镇级总体规划、详细规划、专项规划的协调和任务分解落实，这也是对国土空间规划“管什么就批什么”思路的落实：①对战略引领、刚性控制、空间布局、要素配置的方式予以区分，明确市县层面传导的刚性、弹性尺度；②对应省、市、县、乡镇级别及各部门条块的事权，根据上位规划、市县总规、下位规划的内容范畴对管控内容进行分级，明确市县总体规划落实深化上位规划、本级规划确定或下位规划深化等不同的分级传导方式；③针对各类要素特征、各地资源禀赋特征，因地制宜、因事制宜地进行分类管控。

从这 3 个维度出发，基于《市级国土空间总体规划编制指南》（试行）规定的市县级总体规划内容，在吸纳传统空

间类规划经验的基础上，结合“刚弹结合、分级联动、分类导控”3 个维度，将市县级国土空间总体规划的 6 项管控传导对象进一步细化、深化为 6 类管控传导的主体内容（表 2）。

3.3 提高传导有效性，明确传导载体与传导方式

实施路径一直是空间类规划有待优化的方面，以城乡规划为例，总体规划与控制线详细规划存在规划传导尺度层级跨度大、管控要求缺乏中间层级尺度的落实载体、管控内容“一刀切”等问题。国土空间规划通过“五级三类”、监督管理和信息平台等形成规划实施的整体框架，为了实现规划体系内的上传下达、横向联动，必须通过统一清晰的传导载体，再经过分解、承接、转换后成为下位规划可直接遵循的内容。

在上海、深圳等城市，单元已经成为发挥重要作用的规划载体与层级，市县级国土空间规划可借鉴这一做法，通

表3 规划单元指引的管控传导重点

单元类型	传导侧重点	下位规划要求		
		市县级专项规划	乡镇级总体规划	详细规划
城镇单元	关注建设总量与公共产品的刚性传导，为未来发展预留弹性，提出特定规划建设要求	落实各专业要素系统的总体格局、指标、控制线等，深化要素布局、建设引导与管控要求	落实目标与格局、指标、控制线，重点深化规划分区、设施与项目布局等	落实目标与格局、指标、控制线、规划分区、用途，设施与项目布局等
乡村单元	保护底线与基础设施的刚性传导，提出产业发展引导，结合美丽乡村建设、乡村旅游等提出农村建设引导			
生态（郊野）单元	保护底线与基础设施的刚性传导，生态修复引导			

表4 目标与格局的管控传导内容及要求

管控内容	市县总体规划内容	单元指引内容	下位规划			
			落实	深化	优化	增补
定位与发展目标	市县总体发展定位、城市职能、近远期发展目标	本单元的范围边界、本单元的功能定位	—	规划范围内的功能定位、主要职能	—	—
开发保护战略	市县域国土空间开发保护的总体策略	本单元涉及的保护与发展策略思路	—	保护与发展详细策略	—	可结合实际需求增补
国土空间总体格局	市县域国土空间开发保护总体格局，生态空间、农业空间、城镇空间结构，城镇体系、陆海空间统筹	本单元承载的结构性布局要素，城镇等级等	城镇等级	各类空间结构与要素布局	—	—

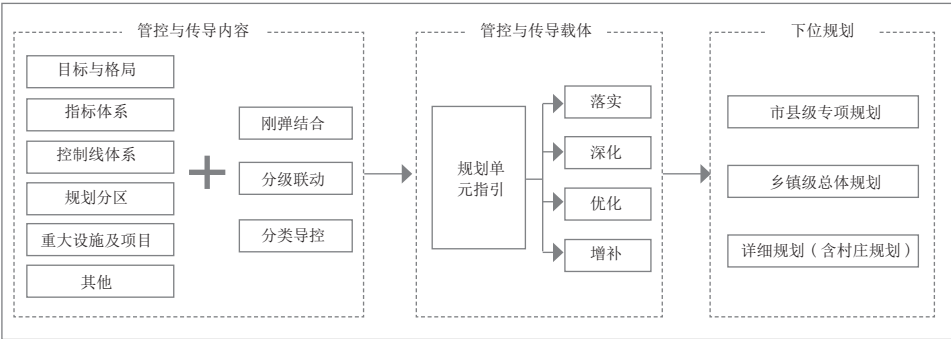


图1 市县级总体规划管控传导体系示意

过城镇单元、乡村单元、生态（郊野）单元等3类单元，形成有针对性的管控传导重点。传导方式包括落实、深化、优化和增补4类，以落实与深化刚性管控，优化与增补弹性引导。因此，规划单元指引应结合单元类型，列出本单元涉及的6项传导内容，标明4种传导方式，并分别对市县级专项规划、乡镇级总体规划、详细规划（含村庄规划）提出要求（表3）。

3.4 构建“6项内容+3个维度，单元载体+4种方式”的管控传导体系

将管控与传导内容、管控与传导载体结合起来，并针对下位规划提出要求，共同构建市县级总体规划管控传导体系（图1）。从国土空间用途管制的需求看，刚弹结合、分级分类的传导思路需要贯穿整个管控传导体系，以避免传统空间类规划管控与实施的弊端。这就要求管

控内容要以本级规划的重点内容为主，一方面通过区分刚性与弹性、落实上位规划、本级规划方案、下位规划传导、要素与系统分类等手段，将管控内容分门别类；另一方面需要通过传导方式的区分，明确界定市县级总体向下传导的力度和界限、下位规划遵循的刚性内容边界和弹性调整范畴，并以统一的传导载体形式表达出来。

4 管控传导的具体内容及要求

4.1 目标与格局：关注目标、战略、格局的落实深化

在进行管控传导时应重点关注定位与发展目标、开发保护战略、国土空间总体格局三方面内容，这些内容在市县及以下层级的规划中，均起到战略引领的作用（表4）。在定位目标方面，下位规划主要是根据各单元指引内容进行深化，确定规划范围的功能定位及其主要职能，合理落实市县总体规划对此范围的定位，支撑市县职能和城市功能；在开发保护战略方面，单元指引要明确本单元涉及的保护与发展策略思路，并在下位规划中进一步具体深化其策略要求，提出有针对性、可实施的详细策略；在空间格局方面，下位规划则要落实城镇等级，深化重要的发展轴线及空间廊道等，将结构性的、格局层面的设想转化为实质性的空间要素，包括生态空间、农业空间、城镇空间和海洋空间的结构与要素体系。

4.2 指标体系：兼顾约束性与预期性

从刚弹结合的角度考虑，市县总体规划指标分为约束性与预期性两类，但由于我国幅员辽阔，各地区实际情况存在显著差异，因此需要兼顾通则性与特定性，提出基本指标与可选指标。这些指标包括以优先保障生态资源为出发点，考虑资源环境承载力和生态保护底线，为控制开发建设规模上限而提出的底线管控相关的指标；以集约高效发展为目标而提出的结构效率、经济产业相关的

指标；以生活宜居适度为目标而提出的与生活品质相关的指标；结合国土空间整治与修复提出的相关指标（表5）。

各类指标的传导力度和方式有所不同，对于刚性的约束性指标，下位规划

主要进行落实、分解深化，也可结合规划内容的实际需求进行指标增补；对于弹性的预期性指标，下位规划可以进行落实、分解深化，也可根据实际对指标进行优化调整或者增补。

4.3 控制线体系：结合事权分级与管控力度，划分三级控制线

在三条基本控制线的基础上，结合市县现实特征及实际需要，增加诸如历史文化保护、重大设施基础建设等方面

表 5 指标体系的管控传导内容及要求

管控内容	市县总规内容	单元指引内容	下位规划			
			落实	深化	优化	增补
约束性指标（基本）	底线管控：耕地保有量、永久基本农田面积、生态保护红线控制面积、陆地自然岸线保有量、海岛自然岸线保有量、基本草原面积、重要江河湖泊水质达标率、近海海域水质达标率、用水总量和城乡建设用地规模；结构效率：人均城镇建设用地	根据本单元区位、资源要素、功能定位，以及所涉及的所有约束性指标来确定	建设用地规模、湿地面积等可直接落实指标	需继续分解的指标，如人均城镇建设用地	—	可结合实际需求增补
约束性指标（可选）	底线管控：湿地面积、海水养殖用海区面积、国土开发强度、城镇开发边界线内用地总规模和中心城区城市开发边界规模等；结构效率：年径流总量控制率、雨水年径流总量控制率和集中建设区综合管廊长度；生活品质：城镇人均公共绿地面积等	同上	同上	同上	—	同上
预期性指标（基本）	底线管控：重要水域空间面积（或河湖水面率）、自然保护地面积和林地保有量（或森林覆盖率）；结构效率：常住人口城镇化率、建设用地总规模、新增建设用地规模、每万元GDP水耗和每万元GDP地耗（或单位建设用地第二、第三产业增加值等）；生活品质：人均应急避难场所面积、道路网密度、公园绿地、广场步行5分钟覆盖率，以及卫生、养老、教育、文化和体育等社区公共服务设施的步行15分钟覆盖率等；整治修复等：新增生态修复面积、新增矿山修复面积、补充耕地面积和新增海岸线修复长度等	根据本单元区位、资源要素、功能定位，以及所涉及的相关预期性指标来确定	自然保护地面积等可直接落实指标	需继续分解的指标，如常住人口规模	可根据实际进行优化调整的指标	可结合实际需求增补
预期性指标（可选）	底线管控：草原综合植被盖度、三类空间比例、存量土地供应比例和新增建设用地占耕地面积等；结构效率：人均城乡建设用地规模、城区人均城镇建设用地面积和人均农村居民点用地面积等；经济产业：人均地区生产总值、全社会劳动生产率和三次产业结构城乡居民收入比例等；生活品质：城乡职住平衡指数、平均通勤时间和城市空气质量优良天数比率等；整治修复：新增水土流失治理面积，以及荒漠化、石漠化、盐碱化治理面积等	同上	同上	同上	同上	同上

表 6 控制线的管控传导内容及要求

	控制线类型		市县总体规划内容	单元指引内容	下位规划			
	资源保护	开发利用			落实	深化	优化	增补
一级控制线	生态保护红线；海洋生态红线；永久基本农田保护红线	城镇开发边界	落实上位规划：明确规定规模、空间布局、管控边界；落实国家和省级规定的管控规则	本单元涉及的所有控制线及其管控规则	落实边界及管控要求	根据划定情况，落实实边界坐标	—	—
二级控制线	结构性开放空间控制线；重要水域及海洋控制线；江、河、湖等重要的城市地表水体保护和控制范围，海洋保护范围、自然岸线等；重要历史文化资源保护控制线；各级历史街区和地段，历史文物街区；重要矿产资源勘查开发保护线；地质灾害相关控制线；地质灾害高发易发区、地震活动断层等	重要基础设施及廊道控制线；需跨区域协调的、对市县发展起重要作用的市政基础设施及廊道范围	本级划定：明确规定规模比例、空间布局，划定管控边界；提出边界调整规则、管控规则	本单元涉及的所有控制线及其管控规则、下位规划微调的规则	落实边界及管控要求	可进行分类分解深化，如根据历史街区的等级提出不同的管控强度	可进行优化调整，如根据更高精度的水体范围和用途，进行边界及管控要求的微调	可结合实际需求增补
三级控制线	次级开放空间控制线；其他历史文化资源保护控制线；历史建筑、文物保护单位、地下文物埋藏区等	—	本级划示或简单示意：明确空间布局原则、下位规划划定边界的要求；提出管控原则及要求	本单元涉及的所有控制线及其管控原则和要求，深化及优化的规则	—	根据市县总规的划示或简单示意，划定边界；根据市县总规的原则及要求提出管控规则	在划定边界和管控规则中，可对市县总规的要求进行微调	可结合实际需求增补

表 7 规划分区的管控传导内容及要求

规划分区	市县总体规划内容	单元指引内容	下位规划			
			落实	深化	优化	增补
资源保护 生态保护区 生态控制区 农田保护区	各规划分区的边界、面积和用途管制方式等	本单元内涉及的一级规划分区边界、面积及其对应的用途管制方式；下位规划进行深化、优化的规则与要求，如二级分区比例、各类用途规模与比例要求等	一级分区及管控规则；二级分区、各类用途规模与比例要求等	深化至二级分区和一级用途深度，明确边界和管控要求；详细规划深化至二级用途深度，部分可深化至三级深度。	在不影响生态保护红线、永久基本农田，确保不损害保护资源的前提下，结合二级分区，对一级分区范围进行优化	可结合实际需求增补规划范围内其他功能规划分区
开发利用 乡村发展区 城镇集中建设区 城镇弹性发展区 特别用途区 海洋发展区 矿产能源发展区					在不突破规划城镇建设用地规模的前提下，建设用地布局可在城镇弹性发展范围内进行优化调整	

表 8 重大设施及项目的管控传导内容及要求

管控内容	市县总体规划内容	单元指引内容	下位规划			
			落实	深化	优化	增补
综合交通设施	路网密度、里程等；交通站场、枢纽的名录、位置及规模；铁路、轨道、高速路、快速路、城市主次干路的路网结构、选线、等级等；下层次交通设施及路网布局的标准、原则	本单元内应予以落实和深化的综合交通设施情况	落实设施位置及规模	重要设施深化至边界、选线坐标；乡镇级总体规划划示、详细规划划定支路网	在不影响综合交通体系、道路结构的前提下，结合实际情况予以优化调整	可结合实际需求增补规划范围内的其他项目
公共服务与公共管理设施	市县区级及以上设施的规模、位置及配置标准；组团级及以下、5～15 分钟生活圈公共服务设施的配置标准	本单元应予以落实的公共服务与公共管理设施情况，下位规划应布局的组团级及以下设施情况	落实设施位置及规模	市县区级及以上设施深化至边界、选线坐标；乡镇级总体规划划示、详细规划确定组团级及以下和生活圈的公共服务设施布局、建设要求	在不影响公共服务水平的前提下，结合实际情况予以优化调整	
市政基础设施及廊道 城市安全与综合防灾重要设施	重大设施的规模、位置及配置标准；重要廊道的位置、宽度、防护要求等；其他设施的配置标准	本单元应予以落实的重大设施情况，下位规划应布局的其他基础设施情况	落实设施位置及规模	重大设施和廊道深化至边界、选线坐标；乡镇级总体规划划示、详细规划确定其他设施布局、建设要求	在不影响基础设施服务水平，以及符合安全与防灾要求的前提下，结合实际情况予以优化调整	
国土综合整治与修复重大工程	重大国土综合整治与修复工程项目的规模、位置、建设要求等	本单元应予以落实的重大国土综合整治与修复工程项目情况	落实设施位置及规模	工程项目的边界、选线坐标、建设要求	在不影响整治与修复效果的前提下，结合实际情况予以优化调整	

的控制线，构建面向全域自然资源保护和城乡开发建设行为导控的控制线体系。在向上传导的过程中逐级强化保护与开发的空间格局、精细化空间边界，明确底线与上限（表 6）。

对应审批事权，按管控严格程度区分控制线等级，形成三级控制线体系。一级控制线为直接控制型，具有最严格的约束效力，对应省级事权，主要落实国家与省级规划，市县级规划严格落实

并向下位传导，原则上不允许调整。一级控制线包括三条基本控制线和海洋生态红线。二级控制线对应市级审批事权和省级审批事权中涉及跨区域协调的内容、重要资源的保护要素，既保障公共利益和安全底线，又在横向、纵向传导上预留一定的弹性，这一级主要由市县级规划划定并向上传导，允许下位规划对边界坐标进行局部修正及选址优化，单元指引中需明确管控及调整规则。二

级控制线包括结构性开放空间控制线、重要水域及海洋控制线重要历史文化资源保护控制线、重要矿产资源勘查开发保护控制线和重要基础设施及廊道控制线等。三级控制线对应市县级审批事权，由市县级总体规划划示、下位规划细化优化，在单元指引中明确管控原则及要求、深化及优化规则。三级控制线包括次级开放空间控制线、其他历史文化资源保护控制线等。

4.4 规划分区：从保护开发入手，下位规划采取不同的深化优化思路

规划分区及其管控是国土空间规划实现用途管制的核心途径之一，市县级总规向下传导的主要内容为一规划分区及其管控要求。参考《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》，并结合保护与发展两类导向，建议市县级总体规划确定9类一级规划分区（表7）。

规划分区主要在乡镇级总体规划和详细规划中予以深化落实，市县级总体规划应对各类规划分区提出包括“约束指标+分区准入”“详细规划+规划许可”、名录管理、依据法律法规和政策文件等不同的管制规则与方式，并根据需要提出二级规划分区应遵循的规模与比例要求等，以约束和引导下位规划落实空间规划用途，并进一步对接国土空间用途管制制度。

生态保护区、生态控制区、农田保

护区为侧重资源保护的规划分区，这些分区在不影响生态保护红线、永久基本农田保护红线等一级控制线，以及确保不损害保护资源的前提下，乡镇级总体规划及详细规划可以结合二级分区，对规划分区进行优化。其他6个规划分区侧重开发利用，在城乡建设空间内、在不突破建设用地规模的前提下，乡镇级总体规划及详细规划可以对建设用地布局进行优化调整。

4.5 重大设施及项目：分层级、分深度进行规划指引，破解管控太细问题

在设施及项目方面，针对城乡规划管控太细、弹性不足的情况，国土空间规划中的市县级总体规划应进行分层级、分深度的规划和指引，对高层级、重要性设施及项目，要明确规模、选址、配置标准，针对分区级和组团及以下级别、

面向5~15分钟生活圈的基层服务设施，则以确定配置标准为主；重大设施及项目主要涉及综合交通、公共服务与公共管理、市政基础、城市安全与综合防灾、国土综合整治与修复5方面的内容（表8）。

其中，综合交通设施既要考虑路网密度、里程等总体性要求，也要对线性设施、场站设施、下层次交通设施提出不同的管控措施。例如，场站设施关注边界，线性设施关注红线范围，下层次设施需要按照密度等指标，以及空间布局等要求进行引导。

公共服务设施则可以更加灵活地结合单元进行指引，重要设施可以在单元范围内进行边界范围优化；在遵守配置标准和布局规则的前提下，组团级及以下和生活圈设施则可以在下位规划中再深化布局。

对于市政基础设施及廊道、城市安

表9 其他保护和开发要素的管控内容及要求

要素内容		市县总规管控内容	管控形式			
			依据对口法律法规和政策文件管控	约束指标 + 分区准入	名录管理	详细规划 + 规划许可
保护要素	自然保护地	名录、边界、管控要求	《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》《中华人民共和国自然保护区条例》，各国家森林公园、地质公园、湿地公园等的管理办法及管理条例，《水产种质资源保护区管理暂行办法》《中华人民共和国野生动物保护法》等	√	√	—
	基本草原	边界、管控要求	《中华人民共和国草原法》、各地基本草原保护条例等	√	√	√
	公益林	名录、边界、管控要求	《国家级公益林管理办法》、各地公益林管理办法等	√	√	√
	湿地	名录、边界、管控要求	《湿地保护管理规定》等	√	√	√
	饮用水源保护区	名录、边界、管控要求	《中华人民共和国水法》《中华人民共和国水污染防治法》、各地饮用水源保护管理办法及条例等	√	—	—
	粮食生产功能区和重要农产品生产保护区	边界、管控要求	《关于建立粮食生产功能区和重要农产品生产保护区的指导意见》等	√	—	—
	高标准农田	边界、管控要求	《国务院办公厅关于切实加强高标准农田建设提升国家粮食安全保障能力的意见》等	√	—	—
	历史文化遗产保护区	名录、边界、管控要求	《中华人民共和国文物保护法》《历史文化名城名镇名村保护条例》、各地历史文化名城名镇名村保护条例等	√	√	√
开发要素	工业区块线	边界、管控要求	—	√	—	√
	产业发展平台	名录、边界、管控要求	各级经济开发区、高新技术产业区管理条例等	√	√	√
	低效利用及城镇更新范围	边界、管控要求	各地关于更新的法规、政策等	√	—	√
	空间形态与城市设计	风貌特色、高度控制、强度控制、公共开敞空间等重点地区要素导控	各地关于城市设计标准规范等	√	—	√

全与综合防灾重要设施、国土综合整治与修复重大工程,在单元指引中明确应予以落实的重大设施及项目情况,包括边界、选线坐标、建设要求等内容。

4.6 其他传导内容:遵循政策管理、指标及准入、名录管理、规划及许可等形式

根据各地的实际情况和规划实施的需求,在市县级总体规划中需要进行传导管控的内容可能涉及自然保护地、基本草原、公益林等保护要素,以及工业区块线、重大产业平台边界、城镇更新范围等开发要素(表9)。

保护要素受到对应的法律法规和政策文件约束,规划管控以“名录管理+约束指标+分区准入(包括用途准入、项目准入)”为主。例如,自然保护地既受到《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》《中华人民共和国自然保护区条例》,以及各国家森林公园、地质公园、湿地公园等的管理办法及管理条例管控,在国土空间规划中又应落实“约束指标+分区准入”“名录管理”两种管控方式,以上方式便于管控措施向专项规划、详细规划传导,直接约束引导具体的开发保护活动。

开发要素则主要通过“约束指标+分区准入”“详细规划+规划许可”进行管控。以“低效利用及城镇更新范围”的开发要素为例,国土空间规划主要关注提升空间效益和功能用途,需要采取“约束指标+分区准入”“详细规划+规划许可”等空间用途和建设强度管控为主的方式。

在单元指引中,其他传导内容以引用市县级总体规划相关内容为主。在此基础上,专项规划对要素的布局、边界和管控要求等进行深化、完善,乡镇级总体规划和详细规划则主要落实相关管控要求。

5 结语

本文分析了当前规划管控传导研究

的3个特征,并结合“五级三类”国土空间规划体系,提出“借鉴传统空间类规划、关注3个维度、提高传导有效性”的管控传导思路,初步探索形成“6项内容+3个维度”“单元载体+4种方式”的市县国土空间规划传导体系。国土空间规划是国土空间治理体系的重要组成部分和当前阶段的主要工作重点,规划的管控传导实际是整体的治理体系在空间规划体系中的体现。随着治理体系的构建完善,规划管控传导体系也将进一步优化,真正实现嵌入整体国土空间治理体系、支撑治理体系的功能,以及“五级三类”国土空间规划的上传下达、横向联动的功能。

市县级总体规划是各地城市国土空间开发保护的总纲领,在“五级三类”国土空间规划体系中起到承上启下的作用。由于省级乃至国家级规划的推进落实思路将影响市县“三级三类”规划的导向,需要待上位相关规划的内容范畴确定后,市县层级的规划传导才能更加清晰,刚性与弹性的传导、分级分类的传导等内容才会更加准确。当前省、市、县级国土空间规划实践正如火如荼地展开,乡镇级规划也将逐渐推进,本文构建的规划管控与传导体系未来需要根据市县规划的实践进行优化和调整。

[参考文献]

- [1] 杨保军,陈鹏,董珂,等.生态文明背景下的国土空间规划体系构建[J].城市规划学刊,2019(4):16-23.
- [2] 赵民.国土空间规划体系建构的逻辑及运作策略探讨[J].城市规划学刊,2019(4):8-15.
- [3] 许景权,沈迟,胡天新,等.构建我国空间规划体系的总体思路和主要任务[J].规划师,2017(2):5-11.
- [4] 张京祥,夏天慈.治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J].自然资源学报,2019(10):2 040-2 050.
- [5] 刘效龙.“空间治理”与“生态文明”双线逻辑下的空间规划改革[J].国土与自然资源研究,2019(2):60-63.
- [6] 许景权.基于空间规划体系构建对我国空间治理变革的认识与思考[J].城乡规

划,2018(5):14-20.

- [7] 魏旭红,开欣,王颖,等.基于“双评价”的市县级国土空间“三区三线”技术方法探讨[J].城市规划,2019(7):10-20.
- [8] 王颖,刘学良,魏旭红,等.区域空间规划的方法和实践初探——从“三生空间”到“三区三线”[J].城市规划学刊,2018(4):65-74.
- [9] 赵坤,许景权,沈迟.基于人类行为视角的市县国土空间总体规划管控措施编制思路探究[J].自然资源学报,2019(10):2 234-2 243.
- [10] 郭炎,许红梅,李志刚,等.多尺度多维度融合视角下县域国土空间规划编制体系探讨[J].上海城市规划,2019(4):70-77.
- [11] 石华,高慧智,王瑒.空间规划体系构建视角下郊野单元控规地位作用及管控重点探索[J].小城镇建设,2019(8):19-26.
- [12] 林坚,吴宇翔,吴佳雨,等.论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J].城市规划,2018(5):9-17.
- [13] 黄玫.基于规划权博弈理论的国土空间规划实施监督体系构建路径[J].规划师,2019(14):53-57.
- [14] 谭迎辉,吕迪.协同治理视角下国土空间规划实施机制构建研究[J].上海城市规划,2019(4):63-69.
- [15] 闫士忠,田甜,战强,等.空间规划改革视角下的传导管控体系研究——以长春市为例[C]//共享与品质——2018中国城市规划年会论文集,2018.
- [16] 张衍毓,陈美景.国土空间系统认知与规划改革构想[J].中国土地科学,2016(2):11-21.
- [17] 何子张,吴宇翔,李佩娟.厦门城市空间管控体系与“一张蓝图”建构[J].规划师,2019(5):20-26.
- [18] 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.

[收稿日期]2021-04-09;

[修回日期]2021-04-29