

国土空间规划体系下专项规划体系 构建路径探讨

□ 王朝宇, 马星, 轩源, 原明清, 陈川

〔摘要〕建立国土空间规划体系是推动国家治理体系和治理能力现代化的重要举措, 专项规划作为国土空间规划体系的重要一类, 发挥着关键的支撑性、协同性与传导性作用, 且其类型多、领域广、管理主体多元, 在国土空间规划体系下的定位与界定、横向协调与纵向传导、如何统筹管理等方面的内容亟待探索明确。文章分析了专项规划的定位和作用, 明确专项规划体系构建需要关注的重点, 并借鉴国内外已有专项规划体系构建的经验, 提出专项规划体系的构建思路: 立足空间, 基于界定规则和目录清单做好专项规划编制的源头管控; 过程管理, 明确相关专项规划的编制要点与流程, 做好全过程管控; 规范引导, 强化相关法规政策与技术标准管控支持保障。

〔关键词〕国土空间规划; 专项规划; 规划体系; 构建路径

〔文章编号〕1006-0022(2021)15-0087-08 〔中图分类号〕TU984 〔文献标识码〕A

〔引文格式〕王朝宇, 马星, 轩源, 等. 国土空间规划体系下专项规划体系构建路径探讨 [J]. 规划师, 2021(15): 87-94.

Establishing a Specialty Planning System in the Context of National Territory Spatial Planning/Wang Zhaoyu, Ma Xing, Xuan Yuan, Yuan Mingqing, Chen Chuan

Abstract National territory spatial planning system is important to the modernization of national governance, and specialty plan is a supportive, collaborative, and conductive component in the system. There are diverse types, broad areas, multiple subjects in specialty planning, and its definition, orientation, transmission, and integration needs to be studied. The paper studies the orientation and role of specialty planning in national territory spatial planning system, clarifies its emphases, learns from domestic and overseas experience, and puts forwards the concept of establishing a specialty planning system: firstly, specialty planning compilation shall be regulated based on rules and lists; secondly, the full course of compilation shall be regulated with critical points; thirdly, relevant policies, regulations, and technical standards shall be formulated to ensure its implementation.

Key words National territory spatial planning, Specialty plan, Planning system, Construction path

0 引言

统一规划体系是推动国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。2018年11月颁布的《中共中央 国务院关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》(以下简称《意见》)提出“建立以国家发展规划为统领, 以空间规划为基础, 以专项规划、区域规划为支撑, 由国家、省、市、县各级规划共同组成, 定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系”^[1]。2019年5月颁布的《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》(以下简称《若干意见》)正式确立了“五级三类四体系”的新时期国土空间规划体系, 并将其作为国家空间发展的指南、各类开发保护建设活动的基本依据, 以实现“多规合一”。《意见》和《若干意见》作为统一、完善规划体系的顶层设计, 在国家治理体系下共同搭建了规划体系的“四梁八柱”, 初步理顺了各级各类规划的关系, 但专项规划在规划体系中的定位与界定、横向协调与纵向传导、统筹管理等内容亟待探索明确。

本文以研究国土空间规划体系下专项规划的定位

〔基金项目〕广东省城乡规划设计研究院有限责任公司科研课题基金 (2020-KY-007)

〔作者简介〕王朝宇, 硕士, 工程师, 广东省城乡规划设计研究院有限责任公司空间利用策划所所长助理。

马星, 通讯作者, 硕士, 注册城乡规划师, 教授级高级工程师, 广东省城乡规划设计研究院有限责任公司大数据中心主任。

轩源, 硕士, 助理工程师, 现任职于广东省城乡规划设计研究院有限责任公司。

原明清, 硕士, 助理工程师, 现任职于广东省城乡规划设计研究院有限责任公司。

陈川, 硕士, 注册城乡规划师, 工程师, 广东省城乡规划设计研究院有限责任公司空间利用策划所技术总监。

和作用为出发点，从国土空间规划体系的视角分析专项规划体系构建需关注的重点，并借鉴国内外已有专项规划体系构建的实践经验，针对国土空间规划体系下专项规划“编哪些”和“怎么管”等问题，提出专项规划体系的构建思路。

1 国土空间规划体系下专项规划的定位及作用

1.1 专项规划的定位

《意见》中提出要强化国家发展规划的统领作用、空间规划的基础作用、专项规划和区域规划的支撑作用，明确

“专项规划是指导特定领域发展、布局重大工程项目、合理配置公共资源、引导社会资本投向、制定相关政策的重要依据”^[1]。根据《若干意见》中“国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排，包括总体规划、详细规划和相关专项规划”“专项规划是指在特定区域（流域）、特定领域，为体现特定功能，对国土空间开发保护利用作出的专门安排，是涉及空间利用的专项规划”，需要“强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用”^[2]。可见，在规划体系中（图1），涉及空间利用的专项规划、区域规划从属于国土

空间规划体系，既受国民经济和社会发展规划与重大发展要素布局的宏观调控，又受国土空间总体规划对空间利用相关内容的指导和约束^[3]。

1.2 专项规划的基本效用

专项规划是涉及空间利用的专项规划，既包含海岸带、自然保护区等专项规划及跨行政区域或流域的国土空间规划，又包含涉及空间利用的某一领域如交通、能源、水利、农业、信息和市政等基础设施、公共服务设施、军事设施，以及生态环境保护、文物保护、林业草原等专项规划。“国土空间总体规划是详细规划的依据、相关专项规划的基础；相关专项规划要相互协同，并与详细规划做好衔接”^[2]。从《若干意见》对相关专项规划的定位来看，在国土空间规划体系中，专项规划需要发挥好以下3个基本效用：一是支撑性，在符合同级国土空间总体规划要求的基础上，落实、细化总体规划的引导和管控并起到支撑作用，对特定的功能区域做出专门的空间保护利用安排^[4]；二是协同性，国土空间总体规划为各专项规划提供了共同的空间依据，各专项规划需要服从国土空间总体规划的统筹，提出专项发展的空间诉求，将不同职能部门的专项发展诉求进行转译并落实到空间上；三是传导性，对国土空间总体规划中的特定功能空间进行细化安排后传导至详细规划，实现对详细规划中各类设施配套及用途管制的整体统筹（图2）。

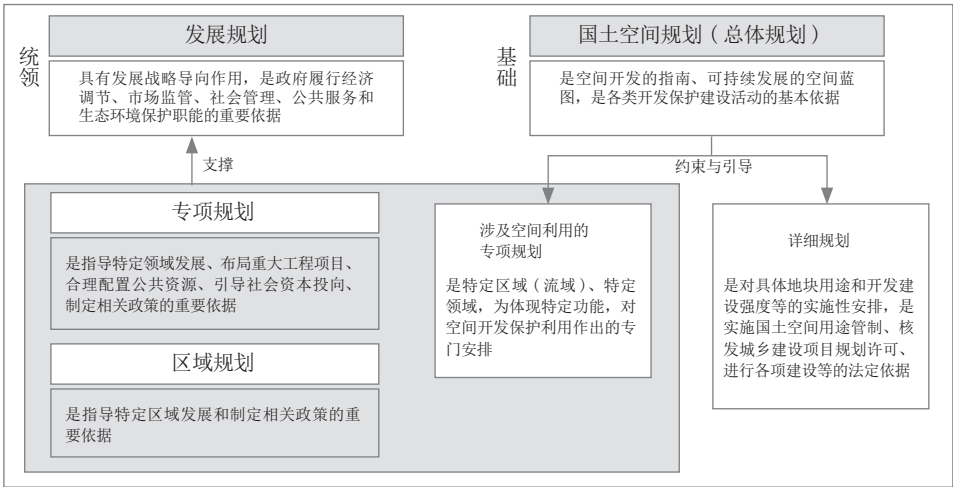


图1 专项规划与发展规划体系、国土空间规划体系的关系示意图
资料来源：根据《意见》与《若干意见》绘制。

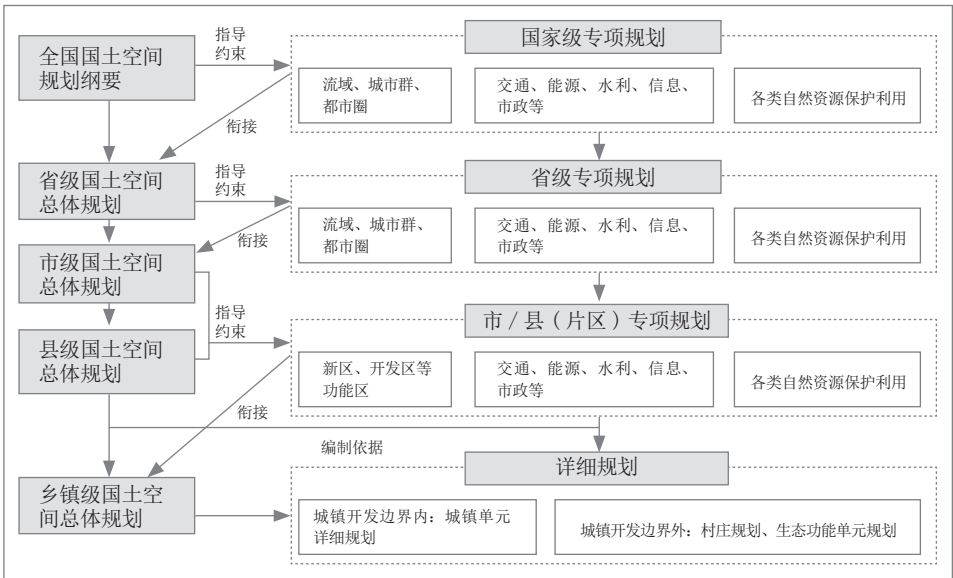


图2 国土空间规划体系下总体规划与专项规划、详细规划的关系示意图
资料来源：根据《若干意见》绘制。

2 专项规划体系构建中需关注的重点

2.1 专项规划类型多、领域广，需明确“涉及空间利用”的界定标准

从原规划体系来看，专项规划作为一类重要的规划类型，从属于不同规划体系，涉及国民经济社会发展全行业、资源配置全领域和国土空间全地域。

2.1.1 城乡规划体系中的专项规划

根据《中华人民共和国城乡规划法》

(以下简称《城乡规划法》), 专项规划未明确作为单独的一类法定规划, 从属于总体规划的内容体系。各地相继出台的城乡规划地方条例及城乡规划编制管理办法明确了专项规划独立编制的要求(表1), 在一定程度上弥补了《城乡规划法》中专项规划独立性地位的缺失, 但仍需将专项规划内容纳入相应的城乡规划方能有法定路径保障其实施落地。各专项规划主要由城乡规划部门组织编制或城乡规划部门会同相关职能部门共同编制, 主要为市、县层面或重点片区的专项规划, 规划类型与城市用地分类标准对应关系较强, 涉及类型庞杂^[5], 主要包括公共文化、教育、体育、医疗卫生、社会福利、商业网点和住房保障等公共服务类, 综合交通及城市道路、公共交通、港口布局、轨道交通、慢行系统和停车场设施等交通类, 给排水、电力、通信和燃气等市政类, 防洪排涝、人防、消防等安全防灾类, 绿地系统、绿线、蓝线、水岸线保护利用等生态保育类, 以及历史文化保护、城市风貌塑造等历史风貌类。规划内容以用地及设施布局、设施配套标准为主, 规划成果的空间相关性较强。

2.1.2 土地利用规划体系中的专项规划

《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)明确了土地开发利用实施规划、计划制度, 为了实施土地利用总体规划, 国土资源主管部门可以会同有关部门编制和实施土地整治规划等专项规划, 规范且有序地推进高标准农田建设、城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用和城镇低效用地再开发等各项土地整治活动^[6]。具体来看, 土地利用规划体系中的专项规划编制主要由土地管理部门组织编制, 覆盖国家、省、市、县4级, 专项规划偏重于解决国土部门内部工作实施问题, 类型相对单一, 一方面是针对耕地、林地和矿产资源等方面的某类单项用地的规划; 另一方面是以开发利用、整治修复、划定

表1 地方城乡规划条例涉及专项规划的相关条文

地方法规	涉及专项规划的条文
《北京市城乡规划条例》(2019年修正)	第二条: 本市城乡规划包括城市总体规划、分区规划、详细规划、乡/镇域规划、村庄规划、特定地区规划和专项规划
《上海市城乡规划条例》(2018年修正)	第二十二條: 涉及城乡空间安排的各类专项规划由市有关专业管理部门会同市规划行政管理部门组织编制, 经批准后纳入相应的城乡规划。专项规划由法律、法规、规章规定的审批机关审批; 法律、法规、规章规定由国务院有关部门审批的, 应当先经市人民政府审核。法律、法规、规章未规定审批机关的, 由市人民政府审批
《广州市城乡规划程序规定》(2011年)	第五条: 编制或者修改专业(专项)发展规划涉及空间布局和用地需求的, 应开展展示规划草案, 征询公众意见。经市发展改革、规划和自然资源主管部门审查后, 由各专业主管部门报市人民政府审批, 并由规划和自然资源主管部门相应纳入城乡规划
《南京市城乡规划条例》(2019年修正)	第十四条: 市规划和自然资源主管部门组织编制的专项规划, 应当报本级人民政府审批。有关单位组织编制的专项规划, 应当按照市规划和自然资源主管部门出具的规划编制技术要求进行编制。经市规划和自然资源主管部门技术审查后, 会同相关单位报市人民政府审批

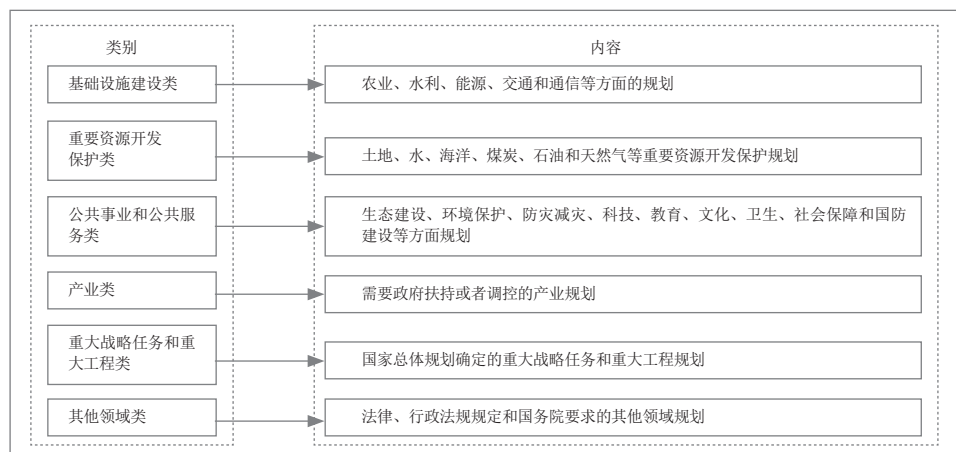


图3 发展规划体系中的专项规划示意图

保护和灾害防治等为手段推进的规划。规划内容以规模指标、用地布局、重点工程和项目为主, 规划成果的空间相关性较强。

2.1.3 发展规划体系中的专项规划

中共中央、国务院印发的《关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》明确了编制国家级、省级、市县级, 涵盖区域规划、总体规划、专项规划的“三级三类”发展规划管理体系^[7], 其中专项规划编制对象主要为国民经济和社会发展特定领域, 编制主体多元、编制类型庞杂。例如, 编制国家级专项规划关系到国民经济和社会发

展大局, 其内容主要为需要国务院审批、核准的重大项目及国家投资数额较大的领域, 主要分为基础设施建设类、重要资源开发保护类、公共事业和公共服务类、产业类、重大战略任务和重大工程类及其他领域类。规划内容以目标指标、领域重点任务、重大工程和项目为主, 规划成果在重大项目与工程布局上具有一定的空间相关性(图3)。

总体来看, 专项规划类型多、领域广, 国家与省编制的专项规划以发展规划体系、土地利用规划体系中的专项规划为主, 涉及空间利用的内容主要为结构性、指标性引导; 市县编制的专项规划覆盖三大规划体系, 涉及空间利用的内容主要为用地、设施布局及配套标准等。因此, 国土空间相关专项规划体系的建立, 需要结合不同层级国土空间规划管控的重点和效用, 明确“涉及空间利用”的标准, 确定专项规划编制的类型与清单。

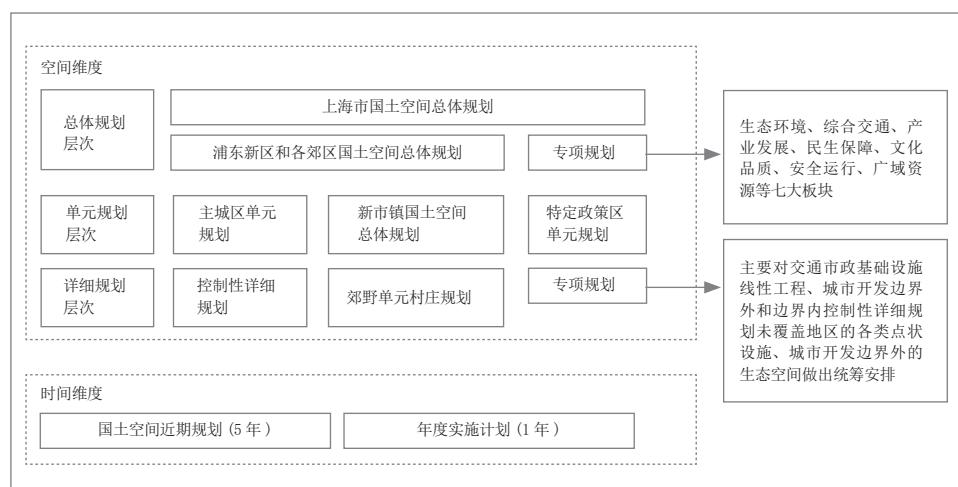


图4 上海市国土空间规划编制审批体系示意图

2.2 专项规划管理主体多元、实施路径不清，需建立“共同空间遵循”的统筹管理机制

专项规划既可以由行业主管部门单独编制，又可以由自然资源主管部门会同行业主管部门编制，涉及自然资源、交通、能源、水利、农业、教育、医疗和环保等多个部门。而以往的专项规划编制与实施管理因缺乏共同的规划依据指导约束及统筹管理机制，各专项规划编制的目标年限不一、底图底数不一、层次深度不一和指标标准不一，导致各专项规划间、专项规划与总体规划及详细规划间相互“打架”。在总体层面，各专项空间需求缺乏保障；在细部层面，专项规划内容难以落实。同时，各专项规划都有明确、具体的实施主体，以重点项目建设为抓手推动规划实施，如城乡规划体系中的各专项规划侧重技术协调，土地利用规划体系中的各专项规划侧重建设用地保障，难以以对项目建设为导向的专项规划实施形成强引导、强约束，出现总体规划被专项规划“冲击”的现象。

因此，在国土空间规划体系中，需要强化国土空间总体规划的统筹作用，发挥空间规划治理和管控手段的优势^[8]，明确总体规划保障各专项规划的“空间权”、详细规划保障各专项规划的“落地权”，在总体规划、详细规划确定的

建设用地之外的空间形成“强约束”的专项规划实施路径；通过建立专项规划目录清单管理机制做好编制前的源头把控，明确专项规划的编制要点做好编制中的过程把控，注重“一张图”入库管控的要点做好编制后的成果把控，形成“共同空间遵循”的全过程统筹管理机制。

3 国土空间规划视角下专项规划体系构建的探索

3.1 探索“对上承接落实总体规划要求、对下细化传导至详细规划”的专项规划体系

国内一些超大、特大城市基于理顺总体规划、专项规划和详细规划的关系，形成了“对上承接落实总体规划要求、对下细化传导至详细规划”的专项规划体系。例如，北京市在总体层面明确需依据《北京市城市总体规划（2016—2035年）》编制36个市级专项规划，其中有11个重点专项规划、25个一般专项规划；在细部层面针对《北京城市副中心控制性详细规划（街区层面）（2016—2035年）》中的城市特色和管控重点，展开55项专项规划和专题研究，规划成果纳入控制性详细规划图则、设计导则、技术准则和三维智慧信息平台的全域管控体系。上海市提出构建2个维度（空间维度、时间维度）、3个层次（总体规划层次、单

元规划层次、详细规划层次）、4种类型（总体规划、单元规划、详细规划、专项规划）的国土空间规划编制审批体系（图4）。

3.2 以目录清单管理制度强化专项规划全流程管控

为强化国土空间总体规划对各类专项规划的空间性指导约束作用，吉林、江西等省份出台了目录清单管理办法，建立健全国土空间相关专项规划目录清单管理制度，进一步识别与统筹各领域专项规划的空间需求，强化专项规划的全流程管控，以解决规划数量过多、质量不高、衔接不充分和交叉重叠等问题。以吉林为例，在规划编制前，明确未列入国土空间专项规划编制目录清单的国土空间专项规划，各级政府及有关部门不予审核、审批和发布，财政部门不予安排经费预算，不得组织实施；在规划编制中，必须使用全省国土空间基础信息平台提供的底图和空间关联现状数据信息，做好与国土空间规划“一张图”的衔接，在规划成果向审批机关报批前，同级自然资源部门进行“一张图”合规性审查，并出具“一张图”合规性审查意见；规划编制后，经批准的国土空间专项规划应纳入国土空间基础信息平台，叠加到省国土空间规划“一张图”上，并作为国土空间用途管制和核发许可的依据。在全流程的保障方面，江西明确专项目录清单由各级自然资源部门会同发展改革部门共同管理、共同审核、共同报批，主要目的是加强国土空间专项规划和发展专项规划的有效衔接，保证专项规划同时符合发展规划和国土空间总体规划的要求。

3.3 以专项规划编审要点明确各专项规划空间性内容

国内部分省份通过明确专项规划编审要点统筹管理规划空间性内容。湖南出台《湖南省城市专项规划编制要点》，将城市专项规划分为交通、市政设施、公共设施、资源保护利用和城市安全5

个大类、28 项专项规划，并分别明确编制要点。宁夏从发展战略与格局、主导功能分区和 3 条控制线 3 个方面，结合不同类型专项规划的规划要点进行符合性审查：在发展战略与格局方面，要求各类专项规划在制定发展战略及构建空间格局时，必须以自治区国土空间规划为引领，以市县国土空间规划为刚性约束，在符合国土空间规划的基础上，科学制定发展战略及构建空间格局；在主导功能分区方面，要求各类专项规划在编制过程中参照自治区国土空间规划主导功能分区的相关内容，落实专项规划范围内主导功能分区的约束性指标和管控要求；在 3 条控制线方面，提出各类专项规划在编制过程中要严守 3 条控制线的管控、转换和准入规则，在 3 条控制线的管控下，落实自治区和相关部门制定的财政、投资、产业、土地、人口与环境等政策。

4 国土空间规划体系下专项规划体系的构建思路

4.1 立足空间，以“界定规则+目录清单”做好源头管控

针对国土空间专项规划类型多、领域广的现实情况，需要立足自然资源部门管理事权，分层次明确涉及空间利用专项规划的界定规则，构建专项规划目录清单，基于目录清单配套专项规划管理机制。

4.1.1 分层次明确涉及空间利用专项规划的界定规则

从各职能部门依据“三定”方案及相关法规编制的专项规划来看，国家级、省级专项规划涉及空间利用的内容以结构性、指标性、项目性引导为主；从国土空间总体规划传导要求来看，各职能部门制定的专项规划主要是在总体开发保护利用格局引导及指标底线约束下，细化专项领域的空间布局、配套标准、指标分配、重大工程与重点项目等内容。国家级、省级专项规划很难直接落实到具体的用地边界并传导至详细规划以保障落地实施，需要将涉及空间利用的内容传导至下层次市县级国土空间规划及各领域专项规划，进而传导至详细规划，以自上而下保障国家、省特定领域重大战略的空间落实。因此，从国土空间规划体系对国家级、省级专项规划内容深度的要求来看，各职能部门编制的行业规划中涉及空间的内容深度基本可以满足支撑同级总体规划、向下传导的要求。在构建国家级、省级国土空间专项规划体系时，一方面对于特定领域，可在各行业原有专项规划类别的基础上进行梳理界定，将涉及空间布局、配套标准、指标分配、重大工程与重点项目等空间利用内容的专项规划界定为国土空间相关专项规划；另一方面，对照国家级、省级国土空间总体规划，针对传导失效

的领域，明确需要编制专项规划。

从市县层面已有的专项规划来看，一类是以行业部门为主导编制的行业发展规划，涉及空间利用的内容以建设任务、重点工程与项目为主；另一类是以规划部门或规划部门与行业部门共同编制的专项布局类规划，明确用地布局、设施建设位置、设施配套指标规模等内容，空间属性较强。从国土空间规划传导内容来看，市县国土空间总体规划在各专项领域侧重空间布局和配套指标引导，并明确重大工程与重点建设项目，难以直接在专项领域统筹衔接详细规划，需要将专项规划作为“中间层次”，进一步细化专项空间布局内容，在专项领域支撑总体规划、衔接详细规划。在市县级国土空间专项规划体系构建中，以行业部门为主导编制的行业发展规划难以发挥“中间层次”的作用，需要重点分析市县级总体规划传导至详细规划的失效内容，明确各领域必须编制的专项布局类规划。

4.1.2 构建“四级九类三层次”的目录清单体系

在国土空间规划体系内，强化各级国土空间总体规划的引导和约束作用，强化详细规划对各级各类专项规划“多规落地”的支撑作用，可构建“四级九类三层次”的目录清单体系（图 5），具体内容有：①对应总体规划，编制四级专



图5 “四级九类三层次”国土空间专项规划目录清单体系示意图

项规划。对应五级国土空间规划体系，国土空间专项规划可在国家、省、市、县级编制。国家级、省级国土空间专项规划具有宏观性，侧重区域性国土空间专项战略、管控要求和项目安排。市县级国土空间专项规划强调实施性，侧重市县国土空间专项细化落实（表2）。②按照编制内容，国土空间专项规划主要包括重点流域、重点区域、安全防灾等九类。结合专项规划编制主体与组织方式，在各类别内部进一步细分为自然资源部门组织编制类、其他部门会同自然资源部门组织编制类和其

他部门组织编制并征求自然资源部门意见类。③结合深度，明确3个层次。在区域层次，国家级、省级相关专项规划侧重战略性、协调性，重点在区域层面做好各领域空间布局与重大工程、项目的结构性协调；在总体层次，市域、县域或中心城区范围的相关专项规划侧重协调性、传导性，重点做好专项领域统筹协调，落实细化总体规划专项安排，做好与详细规划的衔接；在详细层次，重点对交通市政基础设施线性工程及重点地区或重要节点的城市设计做出统筹安排，侧重实施性、落地性，相关内容应纳入详细规划。

表2 市县国土空间专项规划编制目录清单

类型	规划名称
重点区域	新区 / 开发区 / 海关特殊监管等特定地区国土空间规划、地下空间专项规划 ^{△○☆}
基础设施	交通类：综合交通运输规划、城市轨道交通线网规划、城市公共交通规划 ^{△○☆} 、城市道路系统规划 ^{△○} 、交通基础设施国土空间控制规划、铁路枢纽总图规划、港口总体规划； 水利类：水利基础设施国土空间专项规划 [△] ； 市政类：海绵城市专项规划、综合管廊专项规划 ^{○☆} 、给水工程规划 ^{△○☆} 、排水工程规划 ^{△○☆} 、供电工程规划 ^{△○☆} 、燃气工程规划 ^{△○☆} 、供热工程规划 ^{△○☆} 、消防设施规划 ^{△○☆} 、环卫设施规划 ^{△○☆} 、通信基础设施布局规划 ^{△○☆} ； 军事类：军事设施建设规划
公共服务	教育设施布局专项规划 ^{△○☆} 、医疗卫生设施布局专项规划 ^{△○☆} 、文化设施布局专项规划 ^{△○☆} 、体育设施布局专项规划 ^{△○☆} 、养老服务设施布局专项规划 ^{△○☆} 、殡葬设施布局规划 ^{△○☆} 、商业网点布局专项规划 ^{△○☆} 、居住空间与住房保障专项规划 ^{△○☆}
产业布局	产业发展国土空间专项规划 ^{△○} 、全域旅游国土空间专项规划
生态保护与修复	生态保护规划 [△] ； 整治修复类：国土综合整治与生态修复规划 [△] 、矿山地质环境保护与治理规划、土壤污染治理与修复规划 [△] 、水土保持规划、水环境综合治理规划
资源保护利用	矿产资源规划 [△] 、耕地和永久基本农田保护利用规划 [△] 、林地保护利用规划 [△] 、自然保护地规划 [△] 、湿地保护规划、草原保护建设规划、海岸带综合保护利用规划、海域海岛保护利用规划、全民所有自然资源资产保护和利用规划、地质勘查规划、水资源保护利用及饮用水水源保护区专项规划 [△] 、高标准农田建设规划 [△]
特色风貌	城市绿地系统规划 ^{△○☆} 、总体城市设计 ^{△○☆} 、城市风貌专项规划 ^{○☆} 、文物资源保护利用规划、历史文化名城名镇名村保护规划 ^{○☆}
安全防灾	地质灾害防治规划 [△] 、地面沉降防治规划 [△] 、森林和草原火灾防治规划 [△] 、综合防灾减灾规划 ^{△○☆} 、洪水干旱灾害防治规划、人防工程建设规划 ^{○☆} 、气象灾害防御规划

注：加“△”代表市县层面必须编制的专项规划；加“○”代表可在详细规划层面编制的专项规划，其他则代表一般在总体规划层面编制的专项规划；加“☆”代表以中心城区为研究范围的专项规划，其他则为一般以市县域为研究范围的专项规划。

表3 各领域国土空间专项规划专则性审查要点

专项规划类型	专则性审查要点
重点流域类	流域自然生态系统完整性、自然保护地等生态空间保护、水资源承载能力与流域开发强度、干支流防洪减灾措施、重点水资源开发利用工程等
重点区域类	区域空间发展目标、国土空间开发保护格局、重大区域性基础设施、区域生态环境统筹保护、重大产业发展平台、跨界地区空间协调等
安全防灾类	防灾重点区域及重点工程布局、防控措施与管控要求
基础设施类	重大设施和工程布局、重大项目空间需求等
公共服务类	公共服务设施分级、分类、分区与设施配套标准指引等
生态保护与修复类	生态安全格局、重点治理区域、重大修复工程、管控要求等
资源保护利用类	资源安全保障战略、战略性资源管控、资源保护利用要求等
特色风貌类	历史文化保护名录、保护和管控要求等
产业布局类	产业空间布局、重大产业项目空间需求等

4.2 过程管理，以“阶段要点 + 标准流程”做好全过程管控

4.2.1 统一规划编制基础，明确空间性内容编制要点

在规划编制准备阶段，由各级自然资源部门提供统一的空间基础数据，包括规划编制所需的国土空间底数底图、与国土空间规划衔接的技术标准、国土空间规划“一张图”数据接口和相关国土空间规划成果参考等，实现空间规划编制基础的“多规合一”。

从编制要点来看，国土空间专项规划空间性内容编制要点包括各专项领域开发保护活动目标与指标、总体规划约束性指标分解落实情况、建设标准、空间格局、空间性要素规划布局与用地规模、近期重点工程项目及相关时序安排与保障措施等。以交通类专项规划为例，省级综合交通运输规划的空间性内容编制要点包括发展目标、指标体系、综合交通网络、综合交通枢纽的空间格局与管控要求、规划期重大项目等^[9]；市县级城市综合交通体系规划的空间性内容编制要点包括现状调查分析、发展战略分析，以及客运、货运交通走廊、交通场站、道路系统和停车系统等各类交通要素规划布局等^[10]。

4.2.2 优化规划审查机制，明确“通则性 + 专则性”审查要点

在规划编制过程中，自然资源部门会同发展改革部门统筹和综合平衡相关专

项规划的空间需求，对重大项目和重点工作予以空间资源统筹与政策支持，及时开展相关专项规划内容与国土空间总体规划的符合性审查，实现空间规划编制内容的“多规合一”。在规划成果报同级人民政府审批前，编制部门应组织开展内部预审，并将规划成果送同级自然资源主管部门开展联合审查，自然资源主管部门应出具合规性审查意见，与规划成果一同报送。

在审查要点方面，专项规划应基于国土空间总体规划内容和特定空间安排，明确“通则性+专则性”审查要点。其中，通则性审查要点应包括上级和本级国土空间总体规划确定的各专项发展目标、空间布局、建设标准、相关约束性指标等的分解落实情况，以及上级和本级国土空间总体规划的强制性内容^[11]；专则性审查要点应结合各专项领域技术标准和法规政策分类确定（表3）。

4.2.3 完善成果入库机制，明确空间性内容成果入库要点

在规划成果获批后，应由自然资源主管部门基于统一的质检要求及细则开展入库数据审查，从成果数据的完整性、规范性和空间拓扑等方面对编制成果进行质量检查，将相关专项规划成果纳入国土空间基础信息平台，叠加到国土空间规划“一张图”上，通过国土空间基础信息平台逐级传导到地方并落实到详细规划，实现空间规划实施的“多规合一”。

空间性内容入库要点主要是确定专项规划编制内容中须纳入国土空间规划“一张图”的点、线、面等空间性要素。以市县级公共服务设施类专项规划为例，入库要点主要包括公共中心体系、公共服务片区划分、独立占地公共服务设施规划布局 and 具体建设要求及非独占社区级公共服务设施点位（表4）。

4.3 规范引导，强化“法规政策+技术标准”管控支持保障

在法规政策方面，一方面需要在国土空间规划法、国土空间开发保护法及地

表4 公共服务设施类专项规划入库要点、几何特征与相关规划

入库规则	入库要点	几何特征	相关规划
结构	公共中心体系	栅格	公共服务设施综合布局规划
分区	公共服务片区划分	面	
用途管制	中小学（中职）幼儿园规划布局 and 具体建设要求（编号、名称、地址、用地规模、学位规模、生均面积等）	点/面	教育设施布局专项规划、中小学布局专项规划
	独占医疗设施规划布局 and 具体建设要求（编号、名称、地址、用地规模、床位数、床均用地面积等）		医疗卫生设施布局专项规划
	独占文化设施规划布局 and 具体建设要求（编号、名称、地址、用地规模、建筑面积等）		文化设施布局专项规划
	独占体育设施规划布局 and 具体建设要求（编号、名称、地址、用地规模、坐席数等）		体育设施布局专项规划
	独占社会福利设施、机构养老设施规划布局 and 具体建设要求（编号、名称、地址、用地规模、床位数等）		社会福利设施布局专项规划、养老服务设施布局专项规划
位置	非独占社区级医疗设施点位	点	医疗卫生设施布局专项规划
	非独占社区级文化设施点位		文化设施布局专项规划
	非独占社区级体育设施点位		体育设施布局专项规划
	非独占社区级养老设施点位		养老服务设施布局专项规划

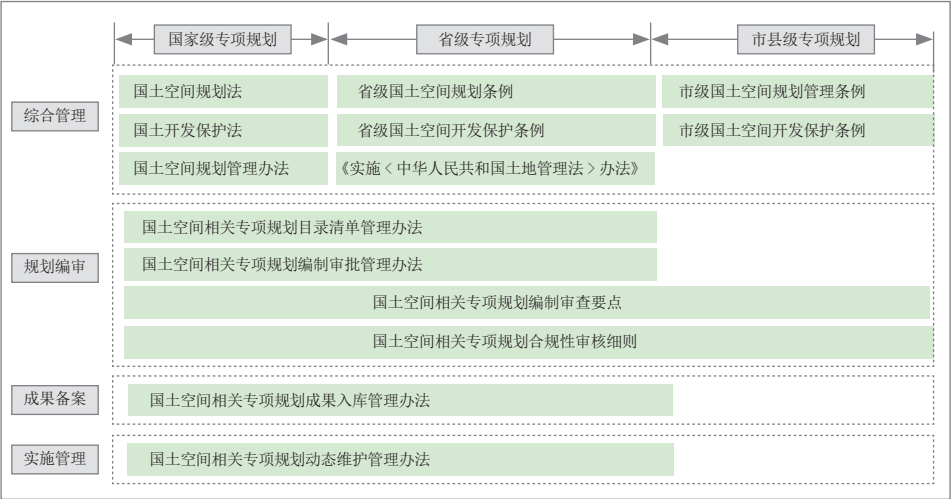


图6 国家、省、市县级法规政策体系构建图

方条例中明确各级各类国土空间专项规划编制、审批主体及流程；另一方面针对国土空间专项规划编制、审批、成果入库、实施管理等全流程环节制定具体的管理办法、管理细则等部门规章（图6）。在技术标准方面，一方面针对自然保护地、流域、都市圈和生态修复等新类型的专项规划制定编制技术标准，对于已有的不同部门主导的各类标准，应对同一设施建设或要素配置统一标准要求；另一方面针对“一张图”管理需求，制定国土空间

专项规划成果入库技术指南^[12-13]。

5 结语

专项规划从属于发展规划与国土空间规划体系，具有类型多、领域广和管理主体多元等特征，界定清楚涉及空间利用的专项规划，是在国土空间规划体系内构建专项规划体系的关键。从国土空间规划体系来看，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，厘清国

土空间总体规划、相关专项规划、详细规划三者的传导关系,是保障国土空间相关专项规划能用、管用、好用的关键。本文重点探讨了国土空间规划体系下专项规划的定位及作用,提出明确涉及空间利用的界定标准、建立“共同空间遵循”的统筹管控机制是国土空间专项规划体系构建需要关注的重点。国内一些城市在专项规划体系构建中更加关注专项规划对上承接落实国土空间总体规划、对下细化传导至详细规划的衔接作用,并通过目录清单、编审要点等机制强化对专项规划的统筹管控。本文提出国土空间规划体系下专项规划体系构建的框架性思路,但是对于明确各专项规划结合专项领域需求的具体编审要点还有待进一步研讨。■

[参考文献]

- [1] 中共中央,国务院.关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的

意见[Z].2018.

- [2] 中共中央,国务院.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[Z].2019.
- [3] 潘海霞,赵民.关于国土空间规划体系建构的若干辨析及技术难点探讨[J].城市规划学刊,2020(1):17-22.
- [4] 陈伟莲,张虹鸥,李升发,等.新时代资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价思考——基于广东省评价实践[J].广东土地科学,2019(2):4-9.
- [5] 庞前聪,赵文燕.城市专项规划实施评估模式及珠海实践[J].规划师,2019(16):37-44.
- [6] 董祥继.从土地利用规划到国土空间规划——科学理性规划的视角[J].中国土地科学,2020(5):1-7.
- [7] 中共中央,国务院.关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见[Z].2005.
- [8] 战强,赵要伟,刘学,等.空间治理视角下国土空间规划编制的认识与思考[J].规划师,2020(增刊2):5-10.
- [9] 广东省发展和改革委员会.广东省综合交

通运输体系发展“十三五”规划[EB/OL].

http://drc.gd.gov.cn/gkmlpt/content/1/1060/post_1060785.html#876,2018-07-06.

- [10] 住房和城乡建设部.关于印发《城市综合交通体系规划编制办法》的通知[Z].2010.
- [11] 自然资源部.自然资源部办公厅关于印发《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》的通知[Z].2020.
- [12] 王开泳,陈田.新时代的国土空间规划体系重建与制度环境改革[J].地理研究,2019(10):2541-2551.
- [13] 赵广英,李晨.基于立法视角的空间规划体系改革思路研究[J].城市规划学刊,2018(5):37-45.

[收稿日期]2021-05-09

[上接第86页]通过详细规划与用地报批出让和开发建设的全流程融合,实现土地整合优化,提升用地效率和空间品质。■

[注释]

- ①“蜂窝效应”指在已经集中连片开发的建成区内部,由于土地出让与土地开发的脱节,存在大量零散的未开发建设的闲置土地,从空间上看像一个镶嵌在建成区中的“蜂窝”。

[参考文献]

- [1] 何明俊.基于物权制度框架体系的国土空间规划法律基础研究[J].规划师,2020(23):5-10.
- [2] 邹兵.增量规划向存量规划转型:理论解析与实践应对[J].城市规划学刊,2015(5):12-19.
- [3] 陈宏胜,王兴平,国子健.规划的流变——对增量规划、存量规划、减量规划的思考[J].现代城市研究,2015(9):44-48.
- [4] 魏秀月,戴根平.整村统筹土地整备工

作的政策探索与规划实践[J].规划师,2017(6):67-72.

- [5] 戴小平,程家昌,孙志龙.整村统筹土地整备与规划实施机制——以深圳沙湖社区为例[J].城市规划,2017(7):114-117.
- [6] 林强.半城市化地区规划实施的困境与路径——基于深圳土地整备制度的政策分析[J].规划师,2017(9):35-39.
- [7] 邹兵.深圳土地整备制度设计的内在逻辑解析——基于农村集体土地非农化进程的历史视角[J].城市建筑,2018(18):27-31.
- [8] 但俊,吴军,闫永涛.珠三角半城市化地区土地利用困境与策略——基于佛山市南海区、深圳市土地整备实践研究[J].城市发展研究,2020(1):118-124.
- [9] 杨家文,段阳,乐晓辉.TOD战略下的综合开发土地整备实践——以上海、深圳和东莞为例[J].国际城市规划,2020(4):124-130.
- [10] 肖靖宇,戴根平,魏秀月.深圳市土地整备利益统筹共享机制研究[J].规划师,2020(16):38-44.
- [11] 许宏福,林若晨,欧静竹.协同治理

视角下成片连片改造的更新模式转型探索——广州鱼珠车辆段片区土地整备实施路径的思考[J].规划师,2020(18):22-28.

- [12] 朱孟珏,庄大昌,张慧霞,等.广东省县域乡村土地利用功能的时空分异及影响因素研究[J].中国土地科学,2021(1):79-87.
- [13] 李明月,张梦婕.基于空间自相关分析的广东省土地集约利用水平空间差异研究[J].国土资源科技管理,2019(1):34-47.
- [14] 曹灿铭,黄明慧,石滢,等.粤东地区土地流转意愿与制约因素研究[J].中国集体经济,2019(3):3-4.
- [15] 王兴平,崔功豪.中国城市开发区的空间规模与效益研究[J].城市规划,2003(9):6-12.

[收稿日期]2021-06-16