

## 本期主题：国土空间专项规划的编制与实施

【编者按】《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》明确提出建立“五级三类”的国土空间规划体系。国土空间专项规划作为对空间开发保护利用作出的专门安排，从国家到地方，不同层面都开展了对规划编制和实施管理的探索。然而，如何确保不同层级、不同领域的专项规划在编制和管理过程中与总体规划、详细规划实现有效衔接及传导，以及专项规划应如何具体编制并有效实施，仍是当前亟须深入研究的重要议题。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“国土空间专项规划的编制与实施”为主题，探讨市级国土空间专项规划编制与管理的框架，并聚焦生态修复、耕地保护、产业园区、自然资源保护利用、乡村风貌等不同领域的专项规划，探索专项规划编制与实施的思路、方法、路径及相关实践等，以供读者参考。

# 市级国土空间专项规划“编管一体化”框架与实现路径

董 彧, 陈 忠, 俞 彪, 陆哲锴, 虞舟鲁

【摘要】市级国土空间专项规划承担了统筹市域、管理市区两个层次的职责，但其编制与管理体系建设尚不完善。在分析国土空间专项规划在规划体系传导逻辑、技术体系编制标准和实施体系监管效能3个维度的转变趋势基础上，面向市级国土空间专项规划在编制与管理上的一体化需求，建构由“总—专”传导路径、“刚—弹”管控方法和“编—管”审核事权3大核心体系构成的市级国土空间专项规划“编管一体化”框架，并以绍兴市为例，结合其国土空间专项规划编制和管理中存在的主要问题，提出国土空间专项规划“编管一体化”的实现路径，以期为其他城市的国土空间专项规划编制与管理提供“绍兴经验”。

【关键词】国土空间；市级；专项规划；编管一体化

【文章编号】1006-0022(2024)11-0001-08 【中图分类号】TU981 【文献标识码】B

【引文格式】董彧, 陈忠, 俞彪, 等. 市级国土空间专项规划“编管一体化”框架与实现路径[J]. 规划师, 2024(11): 1-8.

## Framework and Implementation Path of "Planning Compilation and Management Integration" for City-level Territorial Spatial Special Planning/DONG Yu, CHEN Zhong, YU Biao, LU Zhekai, YU Zhoulu

**Abstract** City-level territorial spatial special planning carries the responsibility of integrating the two spatial levels of city area and urban area, but the compilation and management systems are faultiness. Based on the analysis of the transformation trends of territorial spatial special planning in three dimensions: the transmission logic of the planning system, the compilation standards of the technical system, and the regulatory effectiveness of the implementation system, a "planning compilation and management integration" framework is put forward, which is composed of three core systems: "overall plan-special plan" transmission path, "rigid-flexible" management method, and "planning compilation-planning management" review authority. Shaoxing city is taken as an example to study its major problems in planning compilation and management in territorial spatial special planning, and a "planning compilation and management integration" path is proposed, providing experience for other cities.

**Keywords** territorial space; city-level; special planning; planning compilation and management integration

## 0 引言

按照中共中央、国务院关于建立国土空间规划体系的部署，各级自然资源主管部门以“五级三类四体系”

为总体框架，逐步探索并推进国土空间规划领域的相关工作。目前，国家、省、市、县级国土空间总体规划已全面完成，各项专业技术标准逐步完善，国土空间规划体系的“四梁八柱”基本形成。国土空间专项

【基金项目】国家自然科学基金面上项目(22376179)

【作者简介】董 彧, 高级工程师, 注册城乡规划师, 现任职于绍兴市城乡规划管理中心。sxgkjgh@126.com

陈 忠, 工程师, 现任职于浙江数治空间规划设计有限公司。

俞 彪, 助理工程师, 现任职于浙江数治空间规划设计有限公司。

陆哲锴, 助理工程师, 现任职于浙江数治空间规划设计有限公司。

虞舟鲁, 通信作者, 浙江大学环境与资源学院副研究员, 浙江大学新农院乡村空间治理研究中心副主任。yuzl@zju.edu.cn

规划是国土空间规划体系的重要组成部分,是“三类”规划之一,主要是针对特定区域、特定领域,为体现特定功能,对空间开发保护利用作出的专门安排,既要深化并细化同级总体规划的相关要求,又要指导下级总体规划或详细规划的编制<sup>[1]</sup>。在国土空间规划体系改革前,我国在风景名胜区、历史文化名城名镇名村、绿地系统、综合交通、市政设施等领域已开展了诸多专项规划实践探索,学者们对于专项规划的研究主要聚焦在专业技术领域,着重研究不同类型专项规划编制的技术方法<sup>[2-3]</sup>。国土空间规划体系改革后,专项规划的理论内涵与研究领域均发生了较大改变。当前,自然资源保护利用、矿产资源保护开发、国土空间生态修复、耕地保护利用、海岸带保护修复等众多领域均结合管理需求开展了专项规划的编制,这些不同领域的专项规划在支撑行业发展、规范行业管理、推动空间治理等方面发挥了重要作用<sup>[4-5]</sup>。在此背景下,学者们的研究重点也开始转向新体系下专项规划的编制思路创新和管理机制变革,如王昆等<sup>[6]</sup>探讨了专项规划的编制构思,武睿娟<sup>[7]</sup>提出了专项规划管理工作的措施建议,等等。然而,在国土空间规划语境下,对于专项规划在规划体系、技术方法和管理模式等方面的系统性转型,仍需深入探讨。

国土空间专项规划的编制和管理模式转型是一项复杂的系统工程,而市级国土空间专项规划的编制和管理体系更具有特殊性。一是市级国土空间专项规划既要统筹市域管理,又要落实市区布局,在规划精细度上涵盖两个不同层级;二是各类国土空间专项规划往往由行业主管部门负责编制,在空间布局上存在与国土空间总体规划衔接不到位的问题;三是国土空间专项规划通过国土空间用途管制制度来规范其实施<sup>[8]</sup>,但自然资源主管部门较少介入专项规划的编制,

这容易引起编制与实施脱节的问题。鉴于此,本文在剖析各类国土空间专项规划编制与管理现状及问题的基础上,从规划体系、编制技术、管理模式3个维度的转变趋势出发,构建市级国土空间专项规划“编管一体化”框架,以期为国土空间专项规划相关研究和实践提供参考与借鉴。

## 1 新时期国土空间专项规划编制与管理的转变趋势

### 1.1 规划体系传导逻辑的转变趋势

国土空间规划体系改革前,各类行业专项规划的编制更侧重行业规范和技术要求,空间要素落位与原城市规划、原土地利用总体规划的衔接相对较少,导致相关行业专项规划与生态保护红线、永久基本农田、重要基础设施控制线等空间要素的协调不足,进而在用地审批等环节出现因与总体规划衔接不畅而造成实施难度大等问题<sup>[9]</sup>。同时,专项规划的编制主体对于规划和国土管理的相关管控标准往往缺乏深入了解,这使得专项规划的内容在传导至详细规划时,其刚性不足,时常出现各类公益设施落地困难的现象,导致规划频繁修改。此外,各类专项规划之间缺乏衔接,缺少不同设施规划布局的相互协调机制。例如,不同主管部门负责的各类市政管线布局,由于缺少规划衔接,不仅造成管线廊道并线衔接不到位,还导致了空间资源的浪费。

国土空间规划体系改革不仅涉及国土空间总体规划的革新,还标志着国土空间专项规划体系的重塑。通过近5年的改革实践,我国已基本形成以“三区三线”为核心、空间功能明晰的“一张蓝图”。对国土空间专项规划来说,也逐步形成了空间层次、实施时序两方面的传导逻辑。空间层次传导的关键在于两点:一是打通国土空间总体规划—专

项规划—多类型详细规划的传导路径,将市、县级国土空间总体规划中明确各类开发、利用、保护、修复等规划布局,在国土空间专项规划中统筹细化配建标准和实施范围;二是加强各类专项规划之间的协同,以公共服务设施专项规划和防灾专项规划为例,防灾专项规划中的固定避难场所需与公共服务设施专项规划中的中小学、大型公园相匹配,防灾专项规划中的医疗救护单位也需与公共服务设施专项规划中的医疗设施相对应。实施时序传导的关键在于根据开发建设时序,按需滚动编制深化方案或开展工程设计,使原有的“频繁修改规划”提升为“不断深化规划”,做到空间资源供给与需求精准对位,从而有效避免以往专项规划反复调整的问题<sup>[10]</sup>。

### 1.2 技术体系编制标准的转变趋势

市级是“五级三类”国土空间规划体系中的中间环节,既要承接并落实省级国土空间规划的战略和要求,又要对下辖的县级国土空间规划进行引导和管控。同时,由于市级在我国行政管理体制中的特殊性,其承担着统筹市域和管理市区的职责,这一特点同样体现在其国土空间总体规划和各类空间性专项规划的编制与管理中。

国土空间规划体系改革前,市级专项规划大多聚焦在市区的城镇建设空间范围内,在区域层面缺少对市域整体的把控,在要素层面容易忽视对农业空间、生态空间的保护与利用。在国土空间规划体系中,市级国土空间专项规划应包括市域和市区两个层级(图1):市域层级的国土空间专项规划既要承接市级国土空间总体规划的相关要求,又要在专项领域对县级国土空间总体规划提出指引,同时还要对同领域的县级国土空间专项规划提出技术性要求;市区层级的国土空间专项规划则更侧重于具体项目或工程的空间布局与协调。因此,在国

土空间规划体系转型过程中，国土空间专项规划的编制逻辑与技术标准已发生重大转变。

国土空间专项规划编制主体多元、规划诉求多样，编制依据的各类行业规范极为庞杂，不同部门或行业对于国土空间专项规划的技术标准不一致，各自制定了适合其行业管理语境的标准或政策文件，导致各领域的专项规划内容标准和成果深度不统一。从市级国土空间专项规划管理角度来看，为了更加全面地统筹市域管理、落实市区布局，实现全域全要素管控，各类专项规划应首先明确约束性资源空间保护范围，从国土空间用途管制的角度出发避让各类控制线，并结合国土空间总体规划中确定的城镇开发边界，合理规划各类设施用地和各项工程。

### 1.3 实施体系监管效能的转变趋势

国土空间专项规划的高效编制与实施是确保国土空间规划有效发挥空间管控和引领作用的基本保障。国土空间专项规划类型繁杂，分属不同领域，涉及公共服务设施、市政基础设施、交通、自然资源利用、生态环境保护、产业发展等诸多领域，各类规划涉及的内容迥异，管理模式与实施流程也与主管单位的审批流程相适应，因此相互之间存在明显差异。当前，自然资源主管部门与各行业主管部门在各自领域内相对独立地行使各类国土空间专项规划的编制、审查、报批和实施等职责，面对这种分散管理的现状，亟须建立起高效统筹的管理体系。

随着国土空间规划“多规合一”改革的不断推进，“多审合一”“多证合一”改革也在持续深化。国土空间规划管理逐渐向精细化、数字化、效能化转变，国土空间专项规划的关注重点也逐步从专注技术方法转变为注重编制与管理相结合。在国土空间规划体系建设过程中，

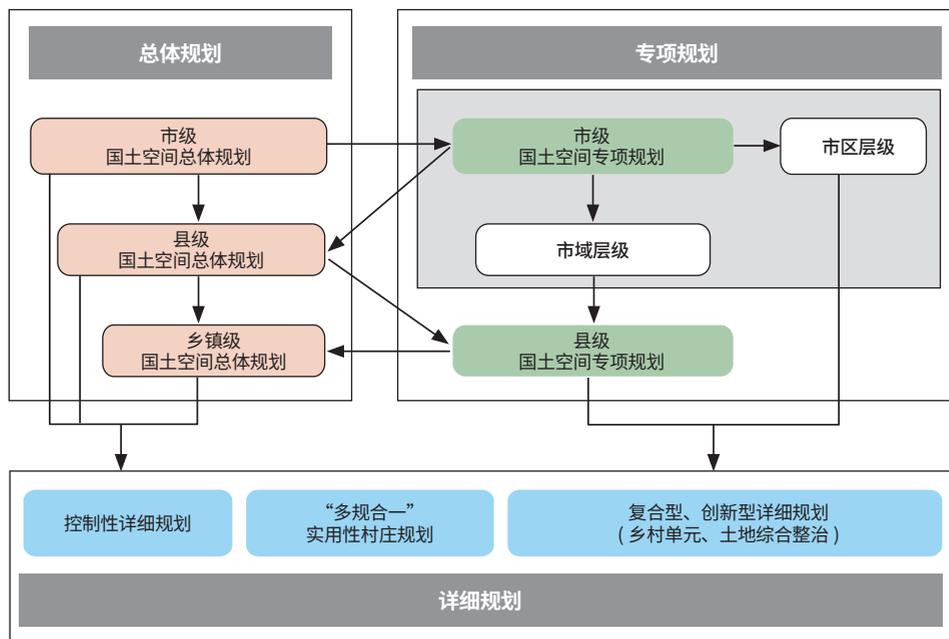


图1 国土空间专项规划体系框架

核心工作之一就是厘清各行业主管部门的规划管理权责边界，增强自然资源主管部门对国土空间专项规划的统筹作用，优化审批程序、精简审批内容、提高审批效率。同时，自然资源主管部门对国土空间专项规划的管理应结合国土空间规划实施监测网络(CSPON)建设同步开展，充分发挥自然资源数字化转型优势，将各行业主管部门对国土空间专项规划的编制与审批、规划传导与衔接纳入“一张图”管理<sup>[11]</sup>。

## 2 市级国土空间专项规划“编管一体化”框架

国土空间规划体系改革是推进国家治理体系发展和治理能力现代化的重要举措之一，而国土空间专项规划是实现空间优化、强化要素保障和提升治理能力的重要载体。随着国土空间规划体系改革的不断深化，规划体系传导逻辑、技术体系编制标准和实施体系监管效能等多个维度的系统性转变已基本显现。自然资源主管部门是国土空间专项规划编制与管理的核心部门，从高水平规划

和高效能管理的角度出发，应全流程参与各类国土空间专项规划的编制和管理，即构建“编管一体化”框架。这一框架主要围绕“总—专”传导路径、“刚—弹”管控方法、“编—管”审核事权3大核心体系进行构建(图2)。

### 2.1 畅通“总—专”传导路径

#### 2.1.1 强化核心传导内容

国土空间专项规划是对国土空间总体规划的细化和专项落实，因此需优先明确“总—专”传导路径。根据国土空间总体规划的编制内容，国土空间专项规划应重点强化4方面的内容传导：一是落实控制底线，包括生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界、自然保护地和水源保护区保护范围、历史文化保护线等各类空间控制底线；二是细化指标目标，包括国土空间总体规划要求落实的约束性指标和预期性指标等<sup>[12]</sup>，同时应针对市域、市区两个层面对相关规划指标进行分解落实；三是提出传导发展要求，包括发展目标、发展战略、规划策略、空间结构、用途分区等<sup>[13]</sup>；四是明确要素配置，包括交通枢纽、重

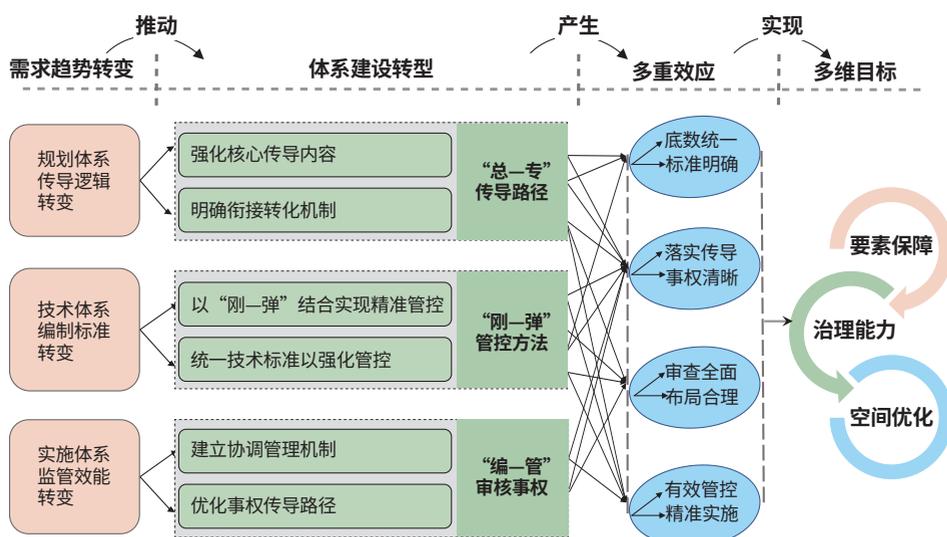


图2 市级国土空间专项规划“编管一体化”框架

大公共服务设施等面状空间，高速公路网络、轨道线路、高压输电廊道等线状空间，以及公共交通站点、虚位表述的公共服务设施点位等点状空间<sup>[14]</sup>。

### 2.1.2 明确衔接转化机制

明确国土空间专项规划与国土空间总体规划的衔接转化机制，是实现特定领域高效率管控、高质量引导的基础。为此，建立“目录清单+动态管理”的管理模式，成为打通国土空间总体规划与专项规划之间壁垒的重要途径。市级自然资源主管部门负责制定市级国土空间专项规划目录清单，作为全面管理各项国土空间专项规划的基础，各行业主管部门依据目录清单开展国土空间专项规划的编制工作。同时，为应对国土空间专项规划管理的不可预测性，应对市级国土空间专项规划目录清单实行动态管理。市级自然资源主管部门根据实际需要，分批次制定国土空间专项规划目录清单。对于不在目录清单内的国土空间专项规划，各行业主管部门应根据行业发展需求，先向市级自然资源主管部门提出纳入申请，待申请通过同级人民政府批准后，方可开展国土空间专项规划的编制工作。

## 2.2 明确“刚—弹”管控方法

### 2.2.1 以“刚—弹”结合实现精准管控

国土空间专项规划涉及多个专业部门，因此国土空间总体规划与专项规划之间呈现出“一对多”的关系，同时也是全面统筹与分类细化的关系。各类设施建设因社会经济发展形势变化，在建设时序和规划选址方面均存在一定程度的不确定性，因此国土空间专项规划应采取“刚性+弹性”相结合的管控方法。一方面，国土空间总体规划确定的约束性指标、“三区三线”控制范围、国土空间用途管制规则是刚性的，各类国土空间专项规划需符合这些刚性管控要求；另一方面，在符合国土空间总体规划战略目标和管控要求的前提下，允许各类国土空间专项规划根据实际情况和各行业有关规定进行优化与补充，通过弹性管控手段，精准保障各类设施的高效配置，增强国土空间专项规划的可实施性及其对国土空间详细规划的传导与指引作用。同时，应建立国土空间总体规划与专项规划的联动机制，专项规划中对总体规划的优化或补充，应及时反馈至总体规划的编制或修改工作，在符

合总体规划编制程序的情况下，对总体规划进行合理调整，从而形成良性反馈互动机制。

### 2.2.2 统一技术标准以强化管控

为了适应“刚—弹”结合的管控模式，在市级国土空间专项规划技术逻辑转型的基础上，应探索通用性的技术规范，以明确国土空间专项规划技术支撑体系<sup>[15]</sup>。在技术标准方面，通过梳理和整合不同领域既有国土空间专项规划的技术标准，以国土空间用途管制为核心制定规划编制技术规范，明确空间管控的刚性要求，确定规划衔接强制性内容，并根据不同类型国土空间专项规划提供其他弹性管控内容指引。在法规政策方面，以地方性法规或管理办法等形式，明确市级国土空间专项规划的编制、审查、审批、实施、评估、修改等程序要求。此外，基于国土空间规划“一张图”管理要求，需制定规划成果数据库入库标准，规定国土空间专项规划的数据成果构成、数据基础、各类空间矢量数据的内容及其要素编码，以及数据库质量检查要求等，将各类国土空间专项规划纳入市级国土空间规划“一张图”系统，实行全流程数字化管理。

## 2.3 匹配“编—管”审核事权

### 2.3.1 建立协调管理机制

国土空间专项规划的特征之一是规划编制和实施主体的多元性，总体规划与专项规划、专项规划与详细规划、相关专项规划之间协调难度大。自然资源主管部门要充分发挥在国土空间规划体系改革中的核心作用，承担市级国土空间专项规划统筹协调管理职责，组建国土空间专项规划协调机构，负责各部门国土空间专项规划的统筹协调、技术审查、入库管理等工作，全面参与市级各类国土空间专项规划的编制与管理。在规划编制主体方面，自然资源保护利用、国土空间生态修复、海洋保护修复、矿

产资源开发利用等专项规划的编制主体为自然资源主管部门，其他领域的国土空间专项规划编制则由各相关专业部门负责，在编制内容和管理流程方面，这些领域的国土空间专项规划编制需遵守市级自然资源主管部门制定的统筹管理规则。

### 2.3.2 优化事权传导路径

市级国土空间专项规划管理具有横向落实、纵向传导、区域统筹等特点。在横向上，需要落实市级国土空间总体规划的各项要求；在纵向上，既要承接同领域省级国土空间专项规划的管理要求，又要承担指导县级国土空间专项规划编制工作的职责；在区域上，要同时兼顾市域和市区两个层级，因此管理事权具有一定复杂性。对于市级国土空间专项规划的管理转型，应在横向理顺不同行业主管部门之间规划管理权责的同时，打通纵向各层级管理事权的传导路径。在横向落实方面，各类国土空间专项规划要优先开展与同级国土空间总体规划的符合性评估，确保其空间布局符合国土空间用途管制的要求；在纵向传导方面，市级国土空间专项规划基于空间管理事权，衔接对应省级国土空间专项规划的刚性管控要求和结构性空间布局，并向下逐级增强底线控制、用途管制等刚性内容的管控要求；在区域统筹方面，应明确市域和市区不同层级的国土空间专项规划的编制深度与管理事权。

## 3 绍兴市国土空间专项规划“编管一体化”的实现路径

### 3.1 总体思路框架

通过梳理绍兴市目前已经编制完成或继续有效的各类国土空间专项规划，可根据不同的维度进行分类(图3)。从管理维度来看，可分为市自然资源和规划局、市级相关职能部门两类，如市自然资源和规划局组织编制的市级耕地保

护利用规划、市级林地保护利用规划，市住建局组织编制的城乡基础设施建设专项规划，以及市电力局组织编制的市区电力设施专项规划，等等。从时间维度来看，可分为远期与近期两类，其中：远期规划的规划期限一般为15年，基本与绍兴市国土空间总体规划的规划期限相一致，如国土空间生态修复专项规划、历史文化名城保护规划、公共开放空间布局专项规划、公共交通专项规划等；近期规划的规划期限一般为5年，如土地综合整治专项规划、全域旅游目的地系统专项规划、地质灾害防治专项规划、5G通信基础设施专项规划等。从空间维度来看，可分为市域和市区两类，如矿产资源规划、绿道网和绿地系统专项规划属于市域型规划，而中心城市快速公交线网规划和市区学校布局专项规划则属于市区型规划。

通过梳理绍兴市现有各类国土空间专项规划发现，其编制与管理主要存在4方面的问题：一是类型繁杂且编制主体多元，导致自然资源主管部门和相关

职能部门在规划编制与实施环节过程中职责划分的难度较大；二是偏重专业性，缺乏空间性，致使部分国土空间专项规划与各类国土空间控制线之间存在空间冲突、内容重叠等现象；三是各类国土空间专项规划涉及的相关技术标准种类繁多，且标准不统一，导致在管控指标设置和规划成果深度上出现了较大差异，其成果不规范；四是行业主管部门对于国土空间用途管制规则的了解程度不高，规划实施参与度较弱，导致用途管制管理难度大，这在一定程度上影响了规划实施效率。

基于上述现实问题，为充分发挥市自然资源和规划局在国土空间规划体系改革中的核心作用，全流程参与各项国土空间专项规划的编制、审批、实施和监管，本文以市级国土空间专项规划“编管一体化”框架为核心，探索绍兴市国土空间专项规划“编管一体化”的实现路径(图4)：一是从“内容重叠”到“层级分明”，通过强化分层传导和清单管理，确保各类国土空间专项规划在内容

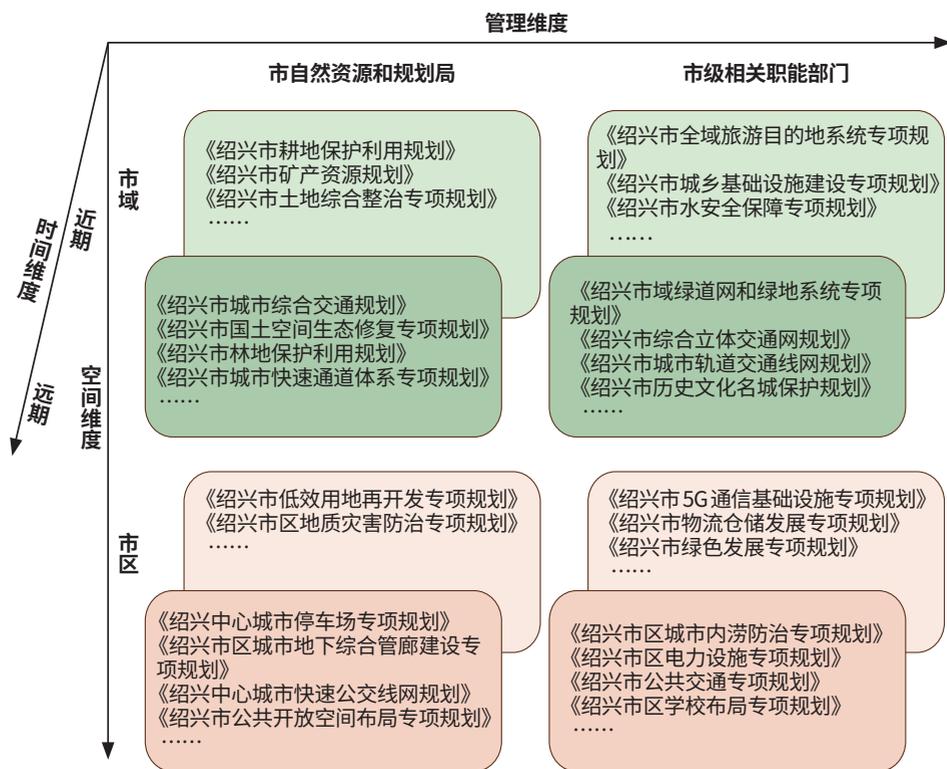


图3 绍兴市国土空间专项规划根据不同维度的分类

上各有侧重，避免重复和冲突，形成层次清晰、相互衔接的国土空间专项规划体系；二是从“刚性管理”到“柔性适应”，增强规划适应性和实施效能，以更好地适应国土空间开发利用的需求；三是从“分离审批”到“系统管理”，通过优化交叉环节和动态管理，提高规划审批效率和规划管理水平。

### 3.2 从“内容重叠”到“层级分明”，强化分层传导和清单管理

#### 3.2.1 强化分层传导与通则式管理

绍兴市各类国土空间专项规划在市级国土空间总体规划的指导约束下，落实相关约束性指标，不得违背市级国土空间总体规划确定的强制性内容。在空间传导方面，针对控制底线、发展要求、要素配置等核心要素，明确承接传导的点、线、面状空间载体。各类国土空间专项规划应优先衔接同领域的省级国土空间专项规划并向下传导，从而实现分层、有序传导。按照绍兴市国土空间专项规划上下传导与横向衔接的要求，对各类专项规划提出“定边界”“定位置”“定标准”“定名录”等不同编制要求，建立差异化的管控规则。同时，制定全市统一的国土空间专项规划通则式技术要求，明确各类国土空间专项规划与总体规划的衔接传导内容和规范要求，提升国土空间专项规划成果的规范性及实施效能。

#### 3.2.2 实施目录清单管理以避免内容重叠

浙江省在国土空间专项规划管理方面已经开展了一定工作。根据浙江省对市、县级国土空间专项规划的管理办法，国土空间专项规划目录清单基本可以分为自然资源和生态环境的保护修复与利用类、产业布局类、基础设施类、历史文化保护类、社会民生及公共服务类、安全保障类等6大类，对于其他不可细分或难以穷尽的类型，则并入其他（特色）领域。

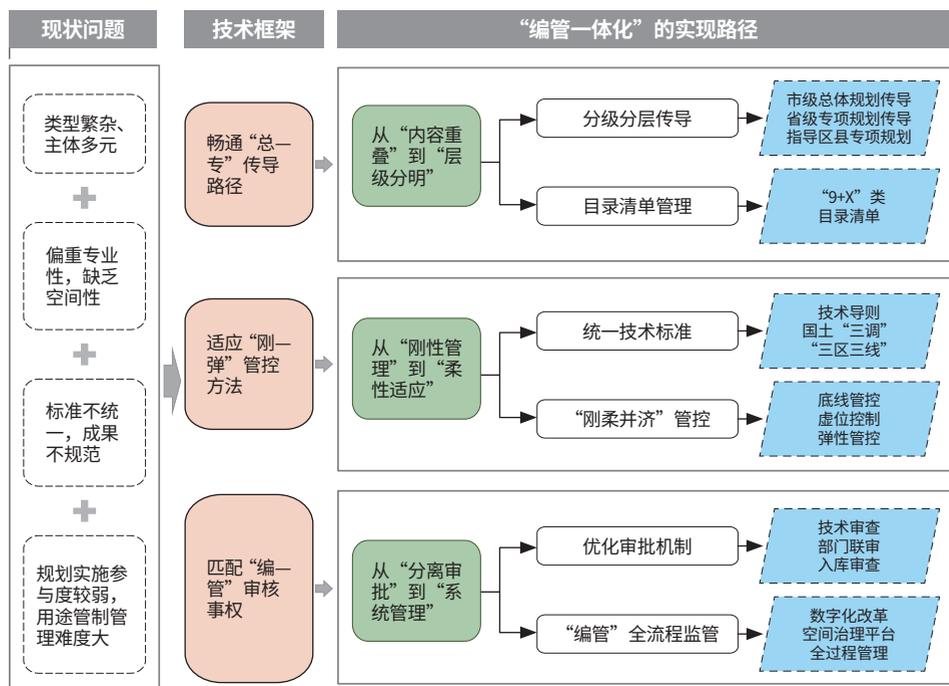


图4 绍兴市国土空间专项规划“编管一体化”的实现路径

绍兴市结合地方特点和实际管理工作需要，将市自然资源和规划局围绕“两统一”职责编制的自然资源保护开发类专项规划与国土空间生态修复类专项规划进行分离，同时考虑市生态环境局的相关职责，将生态环境保护类专项规划单独列出；将基础设施类专项规划细分为交通类和市政基础设施类。通过聚焦国土空间专项规划在国土空间治理和资源要素保障等重大问题上的作用与意义，对其类型进行整理和重组，最终建立起绍兴市“9+X”的国土空间专项规划目录清单（图5）。

### 3.3 从“刚性管理”到“柔性适应”，增强规划适应性和实施效能

#### 3.3.1 统一规划编制与实施的技术标准

规划底图底数难以统一是以往各类国土空间专项规划编制面临的主要难点之一，而国土空间规划体系改革的一大突出优势就是采用全国统一的国土“三调”成果作为规划底图。绍兴市在各类国土空间专项规划的编制和管理中，也

需要充分发挥国土“三调”对自然资源管理和国土空间规划工作的基础作用，确保各类国土空间专项规划编制与国土现状调查、国土空间总体规划在底图底数上保持统一。同时，市、县两级国土空间总体规划确定的生态保护红线、耕地和永久基本农田红线、城镇开发边界及其他重要控制线，应作为各类国土空间专项规划编制的重要依据，以确保国土空间专项规划的空间布局符合国土空间总体规划和国土空间用途管制的要求。

在“求同存异”的基础上，制定通则式的绍兴市国土空间专项规划技术规范，主要包括现状评估、规划指标、战略指引、空间布局、空间管控、近期实施项目与保障等内容。其中：在现状评估方面，要求对上版国土空间专项规划的内容进行评估，重点监测规划实施情况；在规划指标方面，要求分解落实国土空间总体规划的约束性指标，结合各类国土空间专项规划的发展需求，明确阶段性目标和指标要求；在战略指引方面，要求突出国土空间专项规划的主要方向，把握顶层设计和策略；在空

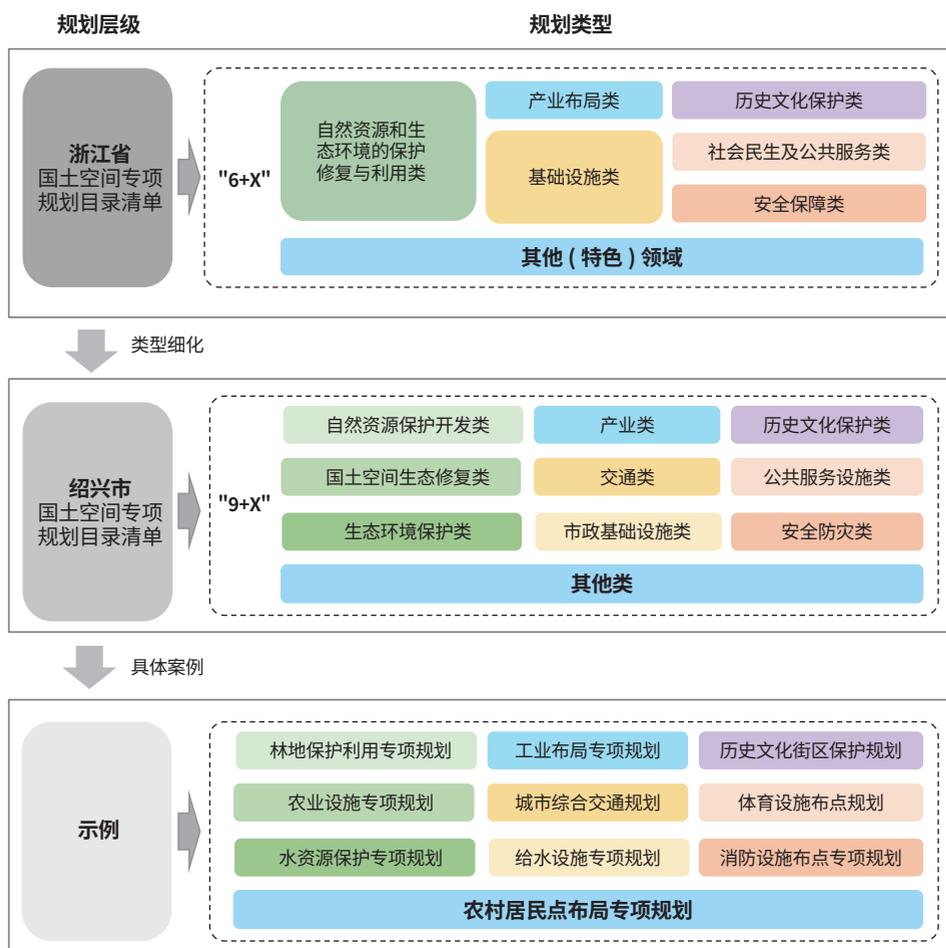


图5 绍兴市“9+X”的国土空间专项规划目录清单

间布局方面，要求依据国土空间专项规划的目标与战略，明确空间总体格局、重点区域的划分、项目的具体选址位置及用地的规模；在空间管控方面，要求明确各类用地及设施的兼容性，提出各类控制线的约束条件；在近期实施项目与保障方面，要求制定近期建设项目清单与计划，并提出相应的实施政策与保障措施。

### 3.3.2 以“刚柔并济”增强规划的适应性

为了提升绍兴市国土空间专项规划的实施弹性，需建立“刚性+弹性”相结合的管控模式。对于约束性指标、“三区三线”及纳入国土空间“一张图”的其他底线管控内容，采用“强传导”的方式，在各类国土空间专项规划中进行刚性落实。对于空间格局、规划分区、

设施布局等其他内容，则根据不同类型和层级的精度要求，通过逐级“深化”“增补”“优化”等方式进行传导。在不突破同级国土空间总体规划刚性要求的前提下，国土空间专项规划可在主管部门事权范围内，对相关规划内容进行更翔实的安排，在具体内容表达上可设置一定的容差范围。以轨道交通、输气管廊等线性工程相关专项规划为例，由于工作推进过程中选址方案变动概率较大，在市级国土空间专项规划编制过程中，若尚未确定选址，应以示意性表达和弹性管控为主，县级国土空间专项规划则可在市级国土空间专项规划的基础上，根据实际需求确定选址，从而提升规划编制的科学性和实施的可行性。在这一过程中，对于同级国土空间总体规划或上位专项规划未明确选址、选项等空间

位置的各类设施，按照国土空间用途管制规则的要求，可以进行虚位控制和空间预留，以推动各类设施妥善选址落位。

## 3.4 从“分离审批”到“系统管理”，优化交叉环节和动态管理

### 3.4.1 优化规划编制与审批机制

通过制订绍兴市国土空间专项规划编制和审批管理办法，明确国土空间专项规划实行目录清单管理模式，按年度制定各类国土空间专项规划编制计划。在编制过程中，市自然资源和规划局会同相关行业主管部门共同明确规划年限、范围、目标、内容、深度要求及数据成果规范。同时，编制工作应符合各项审查和公示流程，规划批准后，国土空间专项规划的规划用地、空间布局等数据内容应按流程纳入国土空间规划“一张图”系统。

同时，全面建立“技术审查、部门联审、入库审查”三步走的审查机制。在技术审查方面，由行业主管部门对国土空间专项规划是否符合国土空间总体规划强制性内容与行业有关技术标准进行审核；在部门联审方面，由市自然资源和规划局会同相关部门对国土空间专项规划与国土空间总体规划的符合性、满足性进行审查，并出具审查报告；在入库审查方面，通过质检软件，对成果数据的齐全性、规范性、一致性进行审查。

### 3.4.2 以数字赋能全流程监管

充分发挥数字化改革对国土空间规划体系建设的支撑作用，结合绍兴市特点和管理需要，制定《绍兴市国土空间专项规划数据库入库技术指南》，明确提交数据库的内容、结构、要素分层及属性代码，确保国土空间专项规划成果入库时，各类点、线、面等矢量数据内容和格式的合规性，同时保障各类法定文本组织结构的完整性，并通过空间治理数字化平台的入库留痕、自我检测与动态维护，保证规划的权威性。

此外，通过省域空间治理数字化平台拓展应用场景建设，围绕规划全生命周期服务，对国土空间专项规划成果进行矢量化管理，构建场景驱动的数字底座，为智能化构建空间监测、资源保护、安全底线等场景提供基础数据支撑，实现对规划监控内容的动态监控和实时反馈。根据绍兴市国土空间规划编制与实施的实际经验，不断完善国土空间规划智治体系，实现规划编制一体化、实施监管实时化、规划决策精准化、空间治理精细化等全流程的闭环式管理，为全市相关部门提供专业数据服务，实现国土空间专项规划的全流程监管。见图6。

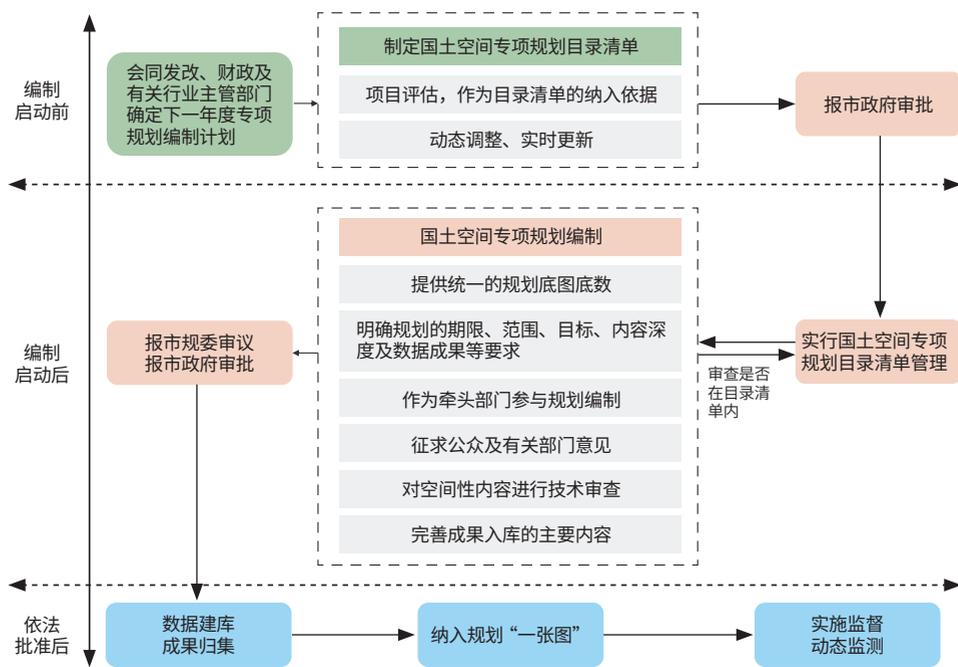


图6 绍兴市国土空间专项规划全流程监管模式

#### 4 结束语

作为国土空间规划体系的重要组成部分，随着国土空间规划体系改革的不断深入，国土空间专项规划在规划体系传导逻辑、技术体系编制标准和实施体系监管效能等方面的转型趋势愈加明显。市级国土空间专项规划具有统筹市域管理、落实市区布局的特点，其编制管理具有一定的特殊性。本文从“编管一体化”的角度出发，全面探讨了由“总—专”传导路径、“刚—弹”管控方法和“编—管”审核事权3大核心体系构成的市级国土空间专项规划“编管一体化”框架。通过分析绍兴市国土空间专项规划编制和管理中存在的主要问题，按照“编管一体化”框架系统总结了绍兴市在强化分层传导和清单管理、增强规划适应性和实施效能、优化交叉环节和动态管理等3个方面的实践探索，以期为有效提升国土空间专项规划编制和管理的科学性、系统性和实效性，更好地发挥国土空间专项规划的职能与效用提供经验参考。

#### [参考文献]

[1] 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.  
 [2] 郑善文, 何永, 韩宝龙, 等. 城市总体规划阶段生态专项规划思路与方法[J]. 规划师, 2018(3): 52-58.  
 [3] 黄慧明, 陈嘉平, 陈晓明. 面向专项规划整合的空间规划方法探索: 以广州市“多规合一”工作为例[J]. 规划师, 2017(7): 61-66.  
 [4] 虞舟鲁, 徐汉梁, 何佑勇, 等. 省域国土空间生态修复规划体系构建的逻辑与实践: 基于“规划—设计—治理”的视角[J]. 环境污染与防治, 2024(3): 456-462.  
 [5] 童英良, 宋佩华, 虞舟鲁. 国土空间规划体系下的耕地保护利用规划探索[J]. 浙江国土资源, 2024(8): 27-29.  
 [6] 王昆, 胡飞, 杨昔. 规划体系改革中专项规划的编制思路[J]. 中国土地, 2020(9): 24-26.  
 [7] 武睿娟. 国土空间专项规划编制和管理工作的思考与建议[J]. 中国土地, 2022(12): 45-47.  
 [8] 林坚, 张瑜. 从空间规划体系到国土空间体系: 兼析国土空间体系构建下的国土空间治理趋向[J]. 中国土地科学, 2024(1): 1-8.  
 [9] 程茂吉. 从空间蓝图走向管制规划: 市级国土空间总体规划的实践和探索[J].

城市发展研究, 2023(10): 8-16, 35.  
 [10] 杨鸽, 吴倩薇, 张建荣. 国土空间详细规划编管体系优化路径[J]. 规划师, 2023(11): 117-123.  
 [11] 罗杰. 引领国土空间治理“数智化”转型的系统工程: 全国国土空间规划实施监测网络建设的方法路径探讨[J]. 中国土地, 2024(5): 4-8.  
 [12] 郑华, 董小珊, 唐知发, 等. 长沙市国土空间专项规划与总体规划衔接路径[J]. 规划师, 2024(4): 81-87.  
 [13] 陈川, 李海燕. 国土空间相关专项规划衔接传导技术体系及保障机制探讨[J]. 中国土地, 2024(2): 9-13.  
 [14] 徐小黎, 顾余庆, 刘剑波. 国土空间专项规划清单管理探索研究[J]. 中国土地, 2024(2): 14-17.  
 [15] 曾源源, 朱锦锋. 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(10): 139-146.  
 [收稿日期] 2024-08-07;  
 [修回日期] 2024-09-30