

国土空间专项规划全流程衔接机制研究

欧阳邦, 杨光辉, 周祥胜, 汤燕良

【摘要】当前, 市县国土空间总体规划已进入报批阶段, 在“五级三类”国土空间规划体系下, 专项规划与总体规划的编制审批及实施管理的衔接传导路径尚不清晰。基于此, 从全流程工作视角出发, 针对专项规划“编制前—编制中—审批后”3个阶段, 提出基于目录清单的“源头”衔接机制、基于编审内容的“过程”衔接机制、基于“一张图”的“动态”衔接机制, 以期为地方国土空间专项规划的编制、管理及实施提供参考。

【关键词】国土空间规划; 专项规划; 全流程; 衔接机制

【文章编号】1006-0022(2025)04-0121-06 **【中图分类号】**TU984.16、F301.2 **【文献标志码】**A

【引文格式】欧阳邦, 杨光辉, 周祥胜, 等. 国土空间专项规划全流程衔接机制研究[J]. 规划师, 2025(4): 121-126.

A Study on the Full-cycle Connection Mechanism of Territorial Spatial Specialty Planning/OUYANG Bang, YANG Guanghui, ZHOU Xiangsheng, TANG Yanliang

【Abstract】 At present, territorial spatial master planning at the city and county levels have entered the inspection and approval phase. However, under the "five-levels and three-categories" system of territorial spatial planning, the coordination and transmission mechanisms between specialty planning and master planning during their formulation, inspection, approval, and implementation remain ambiguous. From a full-cycle operational perspective, considering the three phases of specialty planning, namely, pre-formulation, during formulation, and post-approval, three connection mechanisms are proposed: the "origin" connection mechanism based on catalog lists, the "process" connection mechanism grounded in planning content, and the "dynamic" connection mechanism supported by the "one-map" system. These mechanisms provide valuable references for the formulation, management, and implementation of territorial spatial specialty planning.

【Keywords】 territorial spatial planning; specialty planning; full-cycle; connection mechanism

0 引言

2019年5月,《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》明确指出,国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发保护建设活动的基本依据,并要求强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用。专项规划是指在特定区域(流域)、特定领域,为体现特定功能,对空间开发保护利用作出的专门安排,是涉及空间利用

的规划。自国土空间规划体系改革以来,截至2023年12月全国34个省级行政区中已有25个印发了专项规划管理制度性文件^[1],对专项规划的目录清单、编制审批及实施管理等方面提出了相关指导要求。但总体来看,各地对专项规划的具体工作推进流程尚未达成共识。如何衔接传导好国土空间总体规划要求,推进专项规划更加高效地编制、管理、实施,是当前亟待解决的问题。因此,本文面向全流程的工作路径,开展国土空间专项规划相关衔接机制研究。

【基金项目】 国家自然科学基金项目(52378062、51908114)、广东省基础与应用基础研究基金项目(2024A1515011987)、广东省城乡规划设计研究院科技集团股份有限公司多尺度空间管制矛盾冲突及协调规则研究资助项目(2022-KY3-002)

【作者简介】 欧阳邦, 硕士, 工程师, 注册城乡规划师, 广东省城乡规划设计研究院科技集团股份有限公司国土空间创新所助理总监。
oybwill@qq.com

杨光辉, 通信作者, 硕士, 高级工程师, 广东省城乡规划设计研究院科技集团股份有限公司国土空间创新所所长助理。
153023465@qq.com

周祥胜, 硕士, 教授级高级工程师, 注册城乡规划师, 广东省城乡规划设计研究院科技集团股份有限公司国土空间创新所所长。

汤燕良, 硕士, 教授级高级工程师, 广东省城乡规划设计研究院科技集团股份有限公司国土空间创新所副所长。

1 国土空间专项规划研究与实践进展

自国土空间规划改革实施以来，专家学者们围绕专项规划展开了多方面的积极研究，具体涵盖体系构建、路径传导、规划审查、实施监督，以及特定区域、特定类型的专项规划编制等。在体系构建方面，提出了国家、省、市、县四级，以及涵盖公共服务、交通、产业、资源等多类型的专项规划分级分类体系^[2]；在路径传导方面，明确了指标、点位、边界、名录、政策等多种传导方式的要求^[3]；在规划审查方面，强调了部门协同、规划衔接等要求；在实施监督方面，建议构建专项规划“结果—过程—效果”评估的内容体系，以及“年度—五年—终期”评估的工作架构。此外，针对交通^[4]、产业^[5]、风貌^[6]等特定领域，以及生态文明试验区等特定区域的专项规划编制，专家学者们也进行了积极探索。在地方实践层面，烟台^[7]、长沙^[8]等地提出了专项规划体系构建及衔接传导的建议。

在地方层面，省、市、县等围绕专项规划的编制管理，出台了一系列政策文件。例如：吉林省、江西省、山东省等出台了关于国土空间专项规划编制目录清单管理的相关办法；安徽省出台了国土空间专项规划的衔接技术导则；湖南省对省、市级专项规划的编制审批作出了规定；山东省的济南市、博兴县等地针对市、县专项规划编制审批管理出台了相关规定（表 1）。总体而言，各地正在专项规划目录清单管理以及编制组织、审查审批、实施管理等方面进行积极探索。

然而，从现有的研究与实践来看，在总体规划编制完成后，专项规划的目

录清单生成与调整流程、编制底图与任务、审查与后续监督维护等流程路径和相关机制尚不明确，亟待开展重点研究。

2 国土空间专项规划编制管理存在的问题

2.1 规划内容体系庞杂，缺乏前期统筹管理

专项规划最初是作为总体规划的附属内容而产生的，它不仅是深化和落实总体规划的技术手段，还是编制控制性详细规划的重要依据。除规划主管部门外，依据相关法律法规，其他各个行业主管部门同样拥有组织编制行业专项规

划的权力。但从现状发展来看，专项规划与总体规划之间存在关系模糊、横向衔接机制缺位等问题^[9]。由于规划编制的源头缺乏目录清单管理，引发了多规并存、相互矛盾等情况。

从过往实践来看，专项规划的编制工作缺乏前期统筹。超大特大城市基本有一半以上的专项规划是由行业主管部门独立编制的，规划对象包括文、教、体、卫各类公共服务设施，给水、排水、电力、电信各类市政基础设施以及交通设施等，基本涵盖了社会民生、城市运行等各方面。在编制程序上，行业主管部门无须经过或协同规划主管部门，便可独立进行编制及报批，这种做法导致

表 1 各地国土空间专项规划相关政策文件一览

地区	出台文件	主要内容
吉林省	《吉林省国土空间专项规划编制目录清单管理暂行办法》(2019 年 11 月)	对专项规划编制申请，“一张图”衔接、报批、监管等内容进行了详细规定
江西省	《江西省国土空间专项规划编制目录清单管理办法(试行)》(2020 年 8 月)	界定了国土空间专项规划的内涵，明确了国土空间专项规划编制目录清单编制主体及调整机制，以及专项规划与总体规划的衔接要求
山东省	《山东省空间类专项规划编制目录清单管理暂行办法》(2021 年 1 月)	制定了国土空间专项规划编制目录清单动态调整机制
湖南省	《湖南省级国土空间专项规划编制审批通则(试行)》(2022 年 1 月)	①编制审批过程：编制过程主要包括基础研究、方案编制、咨询论证、审查审议等；审核审批过程主要包括成果核对、成果审批、成果汇交、规划公告等 ②规划主要内容：提出规划目标、确定空间布局、落实管控要求、明确重点项目、开展环境评价、制定保障措施等 ③规划核对审批：成果核对、规划审批、规划发布
安徽省	《安徽省国土空间专项规划衔接技术导则(试行)》(2022 年 4 月)	①规划编制通用要求：统一底图、统一标准、统一期限、统一平台 ②专项规划分类：特定区域(流域)类、全域空间布局类、城镇空间布局类三大类别 ③规划主要内容：规划目标和战略、空间布局、空间利用分析、空间管控要求
山东省济南市	《济南市专项规划编制和审批管理规定》(2020 年 2 月)	明确了专项规划编制启动前、编制过程中、规划审查报批、规划公布等环节，自然资源和规划部门与其他部门的工作内容及分工
山东省博兴县	《博兴县县级空间类专项规划编制管理暂行办法》(2022 年 5 月)	对专项规划编制的底图底数、内容构成、编制审批流程等作出了明确规定

专项规划与总体规划缺乏统筹联动，进而导致实施效果不佳。

2.2 内容深度缺乏界定，底图底数尚未统一

目前，由于尚未出台各层次、各类型专项规划的编制规范，各地在专项规划编制的深度上存在差异。以医疗卫生设施专项规划为例，在有关医院的规划内容深度上，有的城市对医疗卫生设施的用地位置和指标进行了明确，而有的城市仅确定了设施的选址布点。

在以往专项规划编制的前期阶段，由于涉及空间管理的规划主管部门介入相对较少，行业主管部门所掌握的矢量数据信息较为滞后，现状土地利用、河湖水系、海岸线等基础数据的底图底数不一，专项规划与空间规划之间存在误差和矛盾，这在一定程度上影响了后续部门对规划实施的推动工作。

2.3 审查机制流程不明，审查效率有待提升

专项规划的组织编制主体通常为规划主管部门或相关行业主管部门，不过目前审批主体尚未明确。各地市虽已相继出台专项规划管理办法，但均未明确成果审查报批的具体流程。例如：深圳市、武汉市明确提出专项规划须经城市规划委员会审议后，报市人民政府审批；上海市、重庆市则提出专项规划需经城市规划行政主管部门综合研究后，报市人民政府审批。

专项规划审查时效性不足的问题在全国范围内较为普遍。以湖南省为例，在其编制完成的专项规划中，有近半数尚未通过审批，整体法治化程度有待提升。又以广州市为例，据统计，广州市专项规划从启动编制到最终完成，耗时

约 2.5 年，而编制完成后剩余的规划有效期仅为规划期限的 1/2 至 2/3^[10]。此外，由于规划主管部门人力、物力资源有限，特别是基层单位技术力量薄弱，难以满足规划改革后对数据化、精准化审查的要求。

2.4 规划成果入库滞后，评估反馈机制缺位

尽管国家已明确要求各地加速推进国土空间规划“一张图”建设工作，但由于尚未确立统一的“一张图”数据入库标准及时间要求，各地仍处于自发探索阶段，难以对专项规划入库实施强制性规范，进而引发诸多规划“未衔接先批复”或是批后迟迟未纳入“一张图”等情况。

此外，专项规划的评估与调整机制尚不完善，对实施过程的跟踪反馈机制缺失，难以为行政决策提供全面且有力的支持，致使专项规划的管理效率相对较低。由于专项规划缺乏定期的维护机制，难以根据上位规划的修订、现实需求的变化等实际情况，对规划内容进行及时更新。

3 国土空间专项规划衔接机制

3.1 专项规划编制前：基于目录清单“源头”衔接机制

针对以往专项规划在编制前期暴露出的内容体系较为混杂、缺乏目录清单管理、编程序缺乏规范性、编制时序缺乏统筹协调等现实问题，建议着力构建以目录清单为“源头”的衔接机制，通过制定专项规划编制目录清单大纲，对近远期的专项规划编制工作进行整体统筹安排，以年度申报制度为基础，借助清单生成机制与动态调整机制，确保

专项规划能够合理且高效地推进。

3.1.1 明确规划申报程序

(1) 建立编制大纲，统筹工作安排

专项规划编制目录清单大纲主要由自然资源部门会同发展改革部门及行业主管部门共同研究制定，经报同级人民政府批准后予以实施。专项规划编制目录清单大纲的主要内容应明确专项规划的名称、编制主体、审批主体、编制依据及时序建议等要求。

(2) 组织年度申报，保障经费安排

专项规划编制目录清单大纲强调自上而下地统筹。在专项规划编制目录清单大纲的指引下，各部门实行年度申报制度，即各部门需在每年 6 月底前，依据大纲要求申报下一年度计划编制的专项规划。“编制大纲 + 年度申报”的模式强化了自上而下和自下而上相结合的路径，提高了专项规划编制的时效性。对于申报时间，建议各部门在每年 6 月底之前提交申报材料，12 月底之前公布年度目录清单，并协调财政部门落实经费安排。自然资源部门与发展改革部门在审查年度目录清单时，应着重校核是否符合专项规划编制目录清单大纲的指引要求，涵盖编制依据是否充分、编制深度是否达标、时间安排是否合理等方面。

(3) 强化规划衔接，实施动态调整

自然资源主管部门应做好空间性内容的衔接协调工作，依托国土空间基础信息平台，下发统一的底图底数和相关现状数据，强化总体规划传导衔接要求等方面的指引。专项规划确定的发展方向、目标、总体布局、重点项目、重大政策等内容，应当与同级国土空间总体规划保持一致。由于专项规划具有较强的政策导向性，对于未纳入目录清单但根据国家、省市相关要求确需编制的规

划，应向自然资源主管部门提出增补申请，经报同级人民政府批准后，对目录清单进行动态调整，并据此开展相关规划的编制工作。见图 1。

3.1.2 建立清单生成机制

专项规划编制目录清单的生成与制定，应强化 4 个方面的衔接：一是衔接国土空间总体规划，细化与分解传导总体规划的目标指标、空间布局及要素配置等方面的指引要求；二是衔接国民经济发展规划，根据部门发展规划确定的目标要求，策划国土空间专项规划的编制内容；三是强调对应部门的空间事权，根据部门“三定”方案，全面梳理各部门的行业管理范围和空间布局规划需求，形成目录清单；四是依托相关法律法规及政策文件，包括主干法如《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法》，从属法如《风景名胜区管理条例》《城市绿线管理办法》《城市蓝线管理办法》《城市紫线管理办法》《城市黄线管理办法》等，相关专项法如《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国环境保护法》等，以及国家、省市出台的各项政策文件要求，确保专项规划在编制过程中有法可依、有章可循。

3.1.3 完善动态调整机制

考虑到城市发展存在不确定性，专项规划编制目录清单应实施动态调整机制。建议与“一年一体检、五年一评估”的城市体检评估机制形成联动，按照“一年一增补、五年一更新”的频次进行动态调整。鉴于专项规划具有较强的政策导向性，对于未纳入目录清单但根据国家、省市相关要求确需编制的规划，应向自然资源主管部门提出增补申请，经报同级人民政府批准后，方可开展相关规划编制工作。见图 2。

3.2 专项规划编制中：基于编审内容的“过程”衔接机制

在专项规划编制过程中，鉴于国家尚未出台各类专项规划的编制规范，当前各地方急需建立符合实际管理需求的专项规划编制任务书，通过任务书明确成果的深度要求及衔接的重点内容等。同时，自然资源部门应充分利用其空间数据管理优势，下发统一的底图底数，并通过优化报批审查流程，提高专项规划编制与审批的效率。

3.2.1 明确编制任务深度

纳入专项规划编制目录清单的规划，应同步制定规划任务书。在规划背景方面，需要阐述规划编制的政策背景、相关要求及编制规划的必要性。在规划内容方面，一是明确专项规划的编制内容要求，需与国土空间总体规划提出的目标指标、空间布局及配置标准相衔接，并明确专项规划的重点及细化方向；二是明确专项规划的编制深度要求，需确

定规划是总体层面的规划，还是详细层面的规划，以及各类专项要素的深度是到达布点、划示层面，还是划定层面；三是明确专项规划的要点衔接形式，需明确与国土空间规划相衔接的空间要素的具体形式（如点位、控制线、分区）以及相应的空间管控政策要求。在成果要求方面，关注成果的完整性和规范性。完整性成果一般包括文本、矢量数据库、图集，并酌情增加说明书、专题研究报告、公众参与报告等；规范性要求一般包括文本图纸表达清晰准确、数据库规范建设。在时间进度方面，明确专项规划编制的阶段，以及成果报批及数据入库等关键时间节点要求。

3.2.2 下发统一的底图底数

统一的底图底数包括 4 类要素：一是基础地理信息要素，包括行政区域界线、重要河流水系、重要山体、重要交通线路、重要地物标注等；二是分析评价信息要素，包括用地用海现状、“双

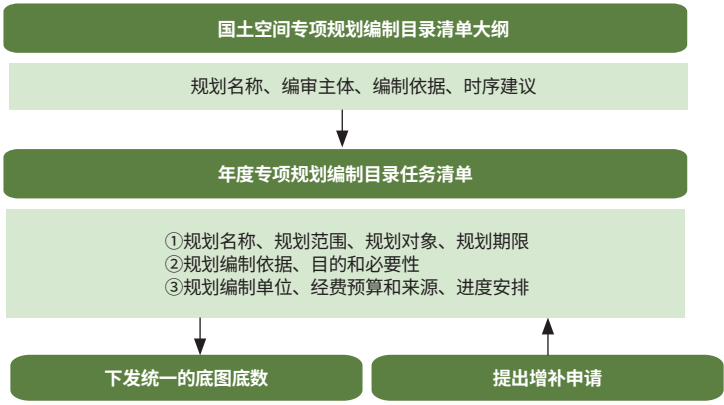


图 1 国土空间专项规划编制前期工作流程建议

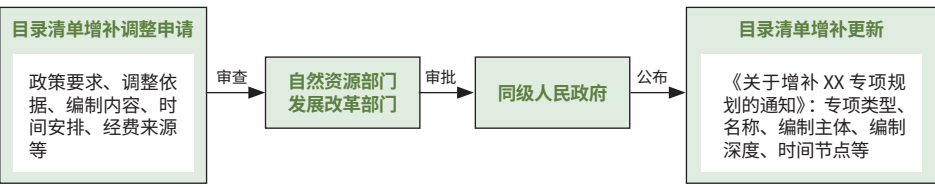


图 2 专项规划编制目录清单调整流程

评价”、地质灾害风险区、蓄滞洪区等；三是总体规划信息要素，包括永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界、自然保护地、国土空间规划分区及用地分类等；四是专项规划信息要素，包括产业、交通、水利、能源、市政、公共服务等领域需要专项规划衔接深化的内容，如重大项目名录和用地边界、设施配置标准等。

3.2.3 优化报批审查机制

(1) 程序性审查

审查内容主要涵盖 3 个方面：一是合法合规性审查，即核查专项规划编制的组织程序是否符合规定；二是材料完整性审查，即确认规划成果是否提供完整，并满足任务书要求；三是公众参与性审查，即评估规划在编制过程中是否广泛征求了相关部门、专家以及社会公众的意见。

(2) 技术性审查

审查内容主要涵盖 3 个方面：一是内容合规审查，即核查专项规划是否落实了国土空间总体规划和上层次专项规划所明确的强制性指标、控制线划定要求及用途管制规定等；二是深度符合性审查，即评估专项规划内容的详细程度是否达到任务书要求；三是成果规范性审查，即检验专项规划的成果形式和数据库是否满足技术标准。

(3) 探索部门联合会审和第三方审查机制

联动自然资源、住建、交通等参与规划实施的相关部门，共同开展联合审查工作，并实行“并联审批”机制。具体而言，由规划主管部门组织召开审查会议，会上各部门单位依据自身职责，提出审查意见与建议，重点审查空间性内容的衔接情况，以便于规划编制单位与其他专业部门之间的沟通与衔接，确

保规划方案可落地实施。

同时，引入规划第三方技术审查模式，探索规划技术审查和行政审批分离机制，形成“规划编制部门提要求、组织会审与报批，第三方机构初审、管控指标复核”的工作机制，以提高规划审批效率。在此机制下，规划主管部门依据上位规划提出管控要求，并组织专家评审和部门联审；第三方机构则负责规划方案的初审、管控指标的复核等工作，并出具技术审查报告。

3.3 专项规划审批后：基于“一张图”的“动态”衔接机制

在新的国土空间规划体系下，专项规划审批后的数据化管理及更新维护工作应成为今后的工作重点。建议在专项规划数据入库规则的基础上，从土地管理思维出发，实施“精准上图”“示意上图”等差异化引导，以预留一定的弹性。结合城市体检评估机制，强化专项规划的动态反馈功能，为国土空间总体规划的深化与完善提供有力支撑，同时实施动态更新维护，强化实施监督考核。

3.3.1 明确数据入库规则

建议规划编制单位在审批通过后的 15 日内，向同级自然资源主管部门提交标准化的数字化成果。自然资源主管部门应及时将数字化成果纳入国土空间规划“一张图”系统。

在专项规划入库的深度管理上，应

进行差异化引导。对于涉及空间布局的专项规划项目，应基于勘测成果或相关用地标准，测算规划项目的用地需求，并在底图上实现具体选址位置的“精准上图”落位；对于暂时难以明确具体选址范围，但已具备初步选址意向的项目，可采用“示意上图”的方式落位。对于远期规划项目，若当前尚未确定意向选址，则可通过名录纳入的方式，以重点建设项目表的形式预留相应的项目用地空间。见表 2。

3.3.2 建立评估反馈机制

首先，评估专项规划实施情况。结合国土空间规划城市年度体检评估，对专项规划的主要指标完成情况、重大任务推进进度、“一张图”实施成效等方面进行评估，并及时反馈实施不到位的专项规划内容，剖析未按规划落实的具体原因。如果是规划内容本身的可操作性较低，需反馈至专项规划进行修改；如果问题是出在部门落实不到位上，则需督促相关部门抓紧推进落实工作。

其次，支撑总体规划修改完善。当专项规划与总体规划同步编制时，应及时将专项规划的相关内容纳入总体规划，如自然保护地专项规划划定的最新自然保护地范围，需要同步纳入总体规划的生态保护红线范围内。当专项规划晚于总体规划编制时，可将专项规划中进一步深化的内容纳入总体规划，如产业专项规划划定的最新工业用地控制线，可

表 2 “精准上图”和“示意上图”的属性差异示例

类型	图层别名	几何特征	内容说明
“精准上图”	项目用地边界	面	根据实际用地情况的完整面要素处理
	公路中心线	线	根据道路的设计方案录入公路中心线
“示意上图”	项目选址点位	点	根据项目意向选址以点位示意
	项目线状示意	线	根据项目意向选线以线状示意

反馈至总体规划，以便于总体规划更新相关内容。

3.3.3 实行动态更新维护

首先，明确允许修改的情形。当涉及以下情形时，可申请对专项规划进行修改：①因国家和省级重大战略调整、重大项目建设需求而提出修改要求的；②因上级国土空间规划发生变更而提出修改要求的；③经体检评估认定确需修改的专项规划；④规划原审批计划中认为应当修改规划的其他情形。

其次，按照程序进行修编。经评估确定确需修改的专项规划，在报原审批计划批准同意后，方可开展修编工作。修编完成后，需对规划图纸档案进行修正，并在规划基础信息平台进行更新，以便于有关部门调取使用。

最后，通过技术修正简化修改程序。在符合上位规划要求、不涉及周边重大利害关系、不突破原规划内容的前提下，对规划内容进行深化时，可经行业主管部门审批，审批通过后报原审批机关备案。见图3。

3.3.4 强化实施监督考核

首先，编制专项规划近期行动计划。根据专项规划及总体规划的近期行动计划等要求，形成事权部门的近期行动计划，以有效解决专项规划编制后实施力度不足、落地困难的问题。

其次，评估近期行动计划完成情况并作为考核依据。市人民政府对各部门近期行动计划完成情况进行评估，评估结果将直接作为部门考核的关键指标。

最后，根据专项规划体检评估结果，判断各部门在专项规划执行过程中出现的偏离情况，挖掘问题根源，并及时调整规划实施策略。根据实际需要，适时对专项规划进行修改或进行动态调整完善，从而实现空间规划的统一监测、统

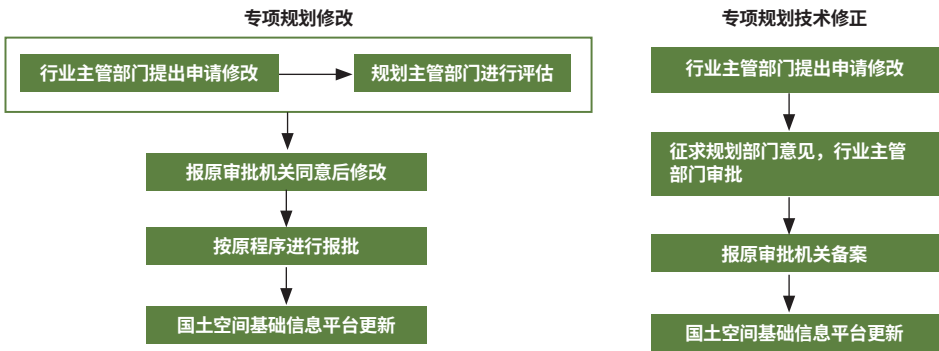


图3 专项规划评估修改流程

一评估、统一维护。

4 结束语

本文从全流程工作视角出发，结合当前专项规划的实践基础，针对专项规划“编制前—编制中—审批后”3个阶段，提出了基于目录清单的“源头”衔接机制、基于编审内容的“过程”衔接机制、基于“一张图”的“动态”衔接机制，以期为未来国土空间专项规划的编制、实施与管理提供借鉴。此次研究主要聚焦于体系机制的构建与优化，在后续研究中可进一步结合市县差异化视角进行深入分析，从而为完善国土空间规划体系提供有力支撑。

[参考文献]

[1] 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.
[2] 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.
[3] 谭中华，戴冰武，曾毅. 省级国土空间专项规划传导方式探究[J]. 国土资源导刊，2023(2): 88-92.
[4] 黄伟，李光红，孙娜. 国土空间规划背景下交通规划体系建构研究[J]. 规划师，2023(10): 1-7.
[5] 吕凯，杜宇翔，刘懿，等. 产业空间专

项规划的技术框架与深圳实践[J]. 规划师，2024(3): 67-75.
[6] 郑重，任凌奇，吴洵，等. 国土空间规划体系中县域景观风貌专项规划探索：以诸暨市为例[J]. 规划师，2022(8): 82-90.
[7] 王璐，翁活源，李家志. 空间规划改革背景下的烟台市专项规划编制体系构建[J]. 规划师，2021(14): 61-66.
[8] 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.
[9] 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.
[10] 欧阳邦，朱江，余珂. 国土空间规划改革背景下的专项规划反思与应对策略研究：以广州市为例[C]// 面向高质量发展的空间治理：2020中国城市规划年会论文集，2021.

[收稿日期] 2024-09-23