

国土空间规划与发展规划编制实施协同思路研究

范婷婷, 于路, 李彻丽格日

沈阳市规划设计研究院有限公司, 辽宁 沈阳 117000

DOI:10.61369/UAID.2026020001

摘 要 : 为进一步提高规划质量,完善规划管理,健全规划机制,持续深化“多规合一”改革基础优势,本文就国土空间规划与发展规划内涵、编制体系、编制内容等方面进行研究,提出目前衔接存在的问题,从机制协同、编制协同、实施协同、评估协同等方面提出衔接思路,提早化解空间矛盾,切实发挥国土空间规划的基础性作用,做好战略引领和刚性管控,为空间规划更好服务保障发展规划空间落地提供基础研究支撑。

关 键 词 : 国土空间规划; 发展规划; 衔接思路

Research on the Synergistic Approach for the Compilation and Implementation of National Spatial Planning and Development Planning

Fan Tingting, Yu Lu, Li Cheli Geri

Shenyang Urban Planning & Design Institute Co., LTD. Shenyang, Liaoning 117000

Abstract : To further enhance the quality of planning, improve planning management, and perfect the planning mechanism, while continuously deepening the foundational advantages of the "multiple plans integration" reform, this paper conducts research on the connotations, compilation systems, and compilation contents of territorial space planning and development planning. It identifies the existing problems in their connection and proposes coordination ideas from aspects such as system coordination, compilation coordination, implementation coordination, and assessment coordination. This aims to resolve spatial conflicts in advance, effectively leverage the fundamental role of territorial space planning, and provide strategic guidance and rigid control, thereby offering basic research support for better serving and ensuring the spatial implementation of development planning.

Keywords : territorial space planning; development planning; coordination ideas

引言

发展规划和国土空间规划是社会共同的行动纲领和引导资源配置的重要工具,编制实施规划是发挥政府作用的重要内容。改革开放以来,各级各类规划对支撑城镇化快速发展、统筹安排社会经济建设、促进国土空间合理利用和有效保护发挥了积极作用,但也存在规划体系缺乏总体统筹、规划缺乏横向衔接、规划内容缺乏边界管束等一系列问题。

2018年11月19日,《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》(中发〔2018〕44号)印发。该意见旨在构建统一的规划体系,明确各类规划的功能定位,强化国家发展规划的战略导向作用,推动国家治理体系和治理能力现代化。2019年5月23日,《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》(中发〔2019〕18号)印发。该意见旨在建立国土空间规划体系,实现“多规合一”,优化国土空间开发保护格局,提升国土空间治理能力,为高质量发展和可持续发展提供空间保障。

国土空间规划与经济社会发展规划的衔接问题,是关系到规划体系能否有效运行的重大问题。加强发展规划与空间规划的衔接,有利于统筹经济社会发展与空间开发利用,实现生态文明与经济健康发展的有机协同。提升国土空间规划和发展规划的协同性,降低两大规划体系之间的协调成本,是强化发展规划统领性作用和国土空间规划基础性作用的重要保障。在此背景下,研究国土空间规划与发展规划的衔接,切实发挥国土空间规划的基础性作用,做好战略引领和刚性管控,具有重要意义。

作者简介:

范婷婷(1985.07-),女,汉族,辽宁沈阳人,高级工程师,国土空间规划;

于路(1988.10-),女,满族,辽宁本溪人,硕士研究生,高级工程师,人文地理学;

李彻丽格日(1987.01-),女,蒙古族,内蒙古通辽人,研究生,高级工程师,城市规划。

一、国土空间规划与发展规划基础研究

（一）发展规划

国民经济和社会发展规划(即国民经济和社会发展规划)是全国或者某一地区经济、社会发展的总体纲要,是具有战略意义的指导性文件。发展规划是国家加强和改善宏观调控的重要手段,也是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据。国民经济和社会发展规划划分为三级三类管理体系,按行政层级分为国家级规划、省(区、市)级规划、市县级规划;按对象和功能类别分为总体规划、专项规划、区域规划。从规划时间期限上看,国家总体规划、省(区、市)级总体规划和区域规划的规划期一般为5年。市县级总体规划和各类专项规划的规划期可根据需要确定。发展规划内容涵盖产业发展、社会事业发展、基础设施建设、生态环境与安全防护、资源开发保护等方面。

（二）国土空间规划

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。建立国土空间规划体系并监督实施,将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划,实现“多规合一”,强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用,是党中央、国务院作出的重大部署。国土空间规划与经济社会发展规划的衔接问题,是关系到规划体系能否有效运行的重大问题。加强发展规划与空间规划的衔接,有利于统筹经济社会发展与空间开发利用,实现生态文明与经济健康发展的有机协同。提升国土空间规划和发展规划的协同性,降低两大规划体系之间的协调成本,是强化发展规划统领性作用和国土空间规划基础性作用的重要保障。

二、国土空间规划与发展规划衔接存在问题

（一）规划体系缺少对应

发展规划主要解决“干什么”的问题,但规划期限短、空间约束力不强。空间规划主要解决“在哪里干”的问题,但综合统领性弱,难以承担“龙头”职能。发展规划的专项规划与空间规划的专项规划之间,缺乏明确的分工和联系,功能定位模糊。分区层面分别制定发展规划和空间规划,关联度差、内容交叉重叠。

（二）规划期限缺乏对应

发展规划以五年为期限制定社会经济发展近期目标、任务和策略。缺少与空间规划中长期规划对应的规划类别。由于规划期限的不对应,难以达成发展规划与空间规划关于规划目标、指标的一致性,不利于形成长远的行动纲领。

（三）规划编制缺少互通

规划组织机制缺少统筹。“条块”分割的规划行政管理体制,导致各类规划缺乏充分的横向沟通衔接,造成规划内容“脱节”“多头”“不一”甚至是“冲突”,严重影响规划的编制效率和执行效用。缺乏有效运作的规划协调机制。各类规划编制主体“各自为政”,缺少统筹全局的组织机制,编制过程中的各个环节、各方面关系难以有效衔接,无法形成统一、高效的工作机制。

（四）现状调研缺少互通

发展规划和国土空间规划现状基础数据的采集口径不同。发展规划基础数据主要通过各部门的资料汇总而成,现状数据多为人口、经济、社会等方面的总量指标,缺少空间信息。空间规划的现状基础数据通过实际踏勘绘制而成,具有空间属性的数据较多。在规划编制期间,现状数据缺少互通,数据无法衔接共用,未能形成全市层面全口径的基础数据库。

（五）规划内容缺乏衔接

各类规划编制内容力图“包罗万象”,导致规划空间重叠、内容重复,或者指向矛盾、功能抵触。由于缺乏有效约束的体制框架,难以对地方发展形成统一的开发指引,迫切要求法定各个领域的规划边界和重点内容。同时发展规划和空间规划各自形成一套指标体系,缺少呼应对接,导致实施传导效率低下。

（六）规划实施缺乏协同

部门“各自为政”造成了规划实施粗放随意,导致规划搁置性矛盾日趋增多,项目审批效率低下,迫切要求探索规划实施体制机制的改革。发展规划的落实依赖于各类年度计划,是各类项目审批和行政许可的主要依据。而空间规划以五年近期建设规划为载体建立与发展规划体系的衔接,与年度计划为主体的实施体系相脱节,难以直接指导以项目推进为主体的城市建设,在很大程度上制约城市建设实施机制的完善,也影响各类规划对城市发展空间统筹作用发挥。

（七）评估机制仍需完善

发展规划和国土空间规划分别开展规划评估工作,采用不同评估标准和指标体系,规划评估工作难以系统化开展。发展规划的评估工作,缺少对实施效果的空间性评价内容,规划评估成果尚不完善,体检、评估保障机制不完善。

三、国土空间规划与发展规划衔接的思路建议

（一）机制协同

1. 出台政策文件。联合市发展改革部门,起草市发展规划和国土空间总体规划衔接的工作通知文件,明确衔接机制和责任部门,要求发展规划确定的重大任务、重大项目要实施清单化管理、项目化推进,保障重点项目要落实到空间、走深走实,确保发展任务在国土空间布局中可实施、可落地。

2. 建立衔接机制。结合所掌握项目的不同特点,有针对性的建立四条衔接机制。对接市发改委,衔接市级以上重点发展空间和项目库,夯实城市性质、核心功能定位的空间承接载体;对接市城乡建设局,衔接城建“十五五”发展规划和年度城建计划,协力推进项目实施;对接市直有关部门,衔接各领域“十五五”发展规划及相关空间类专项规划确定的重点项目,纳入自然资源管理和国土空间规划“一张图”,统筹协调空间布局;对接各区县,衔接各地区“十五五”发展规划确定的重点发展区域、近期招商项目,助力要素保障。

（二）编制协同

1. 完善规划组织方式。强化“政府主导、部门协同、上下联动”的组织机制,协调利益冲突,形成政策合力,保障两类规划协调

与融合。建立多部门共同规划常态机制,强化各区、各部门的共同参与,促进全面衔接。协调各类规划编制时期,形成科学合理的规划编制计划。

2.建立规划目标、核心指标、空间坐标“三标衔接”的逻辑主线。以目标、指标、坐标传导为核心,以多规合一核心手段与载体,在规划编制、规划实施、规划评估等全环节,强化空间规划与发展规划的全面衔接。以全市达成共识的城市发展目标为统领,贯彻落实到发展规划及空间规划,按照空间层次和时间秩序逐层分解规划目标,实现规划目标的逐级传递。落实城市发展目标,衔接空间规划与发展规划,建立统一、互补的指标体系,形成分别侧重经济社会发展与空间要素布局的指标分工,充分发挥规划职能,促进规划目标达成。落实空间坐标,强化指标到坐标的传导落实,优化规划实施机制,加强发展规划与空间规划的空间协同。

（三）实施协同

强化“中长期规划—五年规划—年度计划”的实施主线。以年度项目空间实施计划作为落实发展规划与空间规划的核心环节,在空间配置上相互协调,在时序安排上科学有序,提高规划实施的协同性,实现统筹规划。将近期实施规划内容与五年发展规划衔接,强化空间实施计划,进一步发挥五年发展规划在计划投资与空间保障上的综合协调作用。年度实施计划分解五年发展规划及近期建设规划内容,通过空间、项目与资金的统筹,实现年度财政预算、年度发展任务、年度重点工程在空间上的落位。统筹谋划全

市年度重点项目库,提前开展空间协同和问题处理,保障规划目标的推进落实。

（四）一张图承接

形成国土空间规划“一张图”数据库,加强对重大项目空间协同管理。建立重点项目数据库,实现项目信息集中呈现、动态更新、全程监管。绘制国土空间规划招商地图,实现企业选址需求与地块资源的精准匹配、智慧筛选。明确可供地的空间范围,完善详细规划方案和规划条件,快速获取地块完整规划管理信息。明确具体建设范围的重点项目落实线管理,其他项目落虚线和标注管理,形成滚动的项目转换机制。

（五）评估协同

建立动态的规划评估机制,进一步完善规划评估配套法规政策,建立各类规划定期协同评估的工作制度。加强各有关部门共同参与、协同推进评估工作,保障评估时点、数据口径、参照体系等方面保持衔接。结合评估结果,及时对规划进行动态完善,提出修正、完善措施。

综上所述,国土空间规划与发展规划在编制实施的衔接,除了编制内容外,更应关注全业务流程管理中规范衔接程序,发挥好目录清单、立项审查论证、审批发布及监测评估实施的管理职能,充分运用大数据平台功能,实现在线智能合规性监测,并辅助线下论证方式,最终实现国土空间规划对发展规划的支撑,保障重点项目落地落实。

参考文献

-
- [1] 许景权. 国家规划体系与国土空间规划体系的关系研究 [J]. 规划师, 2020, 36(23): 50-56.
- [2] 杨伟民. 我国规划体制改革的任务及方向 [J]. 宏观经济管理, 2003(04): 4-8.
- [3] 杨伟民, 袁喜祿, 张耕田, 等. 实施主体功能区战略, 构建高效、协调、可持续的美好家园——主体功能区战略研究总报告 [J]. 管理世界, 2012(10): 1-30.
- [4] 王向东, 刘卫东. 中国空间规划体系: 现状、问题与重构 [J]. 经济地理, 2012, 32(05): 7-29.