 DOI: https://doi.org/10.12349/edc.v8i4.9999

Research on the Linkage Mechanism Between Territorial Space Master Planning and Detailed Planning:Taking County-level Planning Practice as an Example

Atena·zadabec

Burjistan County Urban and Rural Planning Development Center, Altay, Xinjiang, 836600, China

Abstract

The efficient and orderly integration between master planning and detailed planning serves as the cornerstone for ensuring vertical coherence in planning governance objectives and achieving refined spatial governance. Focusing on county-level planning implementation, this study examines the inherent mechanisms of planning hierarchy transmission, systematically identifying theoretical gaps and practical bottlenecks in current master-detailed planning coordination regarding transmission mechanisms, governance granularity, authority allocation, and dynamic updates. Based on these findings, we establish a hierarchical transmission framework centered on the "indicators-zones-boundaries-lists-usages" framework, clarifying unit planning as a pivotal coordinating mechanism bridging upper and lower levels. The study proposes optimization pathways for alignment through technical specification systems, policy and regulatory safeguards, and implementation supervision mechanisms, aiming to provide theoretical support and practical references for enhancing scientific rigor and operational feasibility in county-level territorial spatial governance.

Keywords

territorial spatial planning; master plan; detailed planning; coordination mechanism; county-level governance

国土空间总体规划与详细规划衔接机制研究——以县域规划实践为例

阿特乃·扎禾别克

布尔津县城乡规划发展中心，中国·新疆 阿勒泰 836600

摘　要

总体规划与详细规划之间的高效有序衔接，是保障规划管控意图纵向贯通、实现空间要素精细化精准治理的核心抓手。本文以县级层面规划实施为研究对象，从规划层级传导的内在机理入手，系统梳理当前总规与详规衔接中在传导机制、管控粒度、权责配置及动态更新等层面存在的理论短板与实践堵点。以此为依据，研究搭建了以“指标—分区—边界—名录—用途”为核心脉络的层级传导架构，明确单元规划作为承上启下的关键统筹载体，并从技术规范体系、政策法规保障、实施监管机制等维度提出优化衔接的实施路径，以期为提升县域国土空间治理的科学化水平与实操性提供学理支撑与实践参考。

关键词

国土空间规划；总体规划；详细规划；衔接机制；县域治理

1 引言

伴随“五级三类”国土空间规划体系顶层架构的全面确立，规划工作的核心重心已由前期编制审批阶段，逐步转向后期实施监管与长效治理阶段。在这一系统性转型进程中，如何实现总体规划所承载的战略引领与统筹整合功能，与详细规划具备的落地实施与操作执行属性有机耦合，已成为检验规划体系实效性、适用性与可操作性的关键议题[1]。

【作者简介】阿特乃·扎禾别克（1990—），女，哈萨克族，中国新疆布尔津人，本科，工程师，从事国土空间规划设计研究。

县域作为我国行政管理体系中衔接上下、统筹城乡的基础单元，既是国家及省级重大空间战略落地实施的关键载体，也是统筹区域城乡发展、管控具体开发建设活动的实操平台。由此，在县域尺度下深入探究国土空间总体规划与详细规划的衔接机制，具备突出的现实紧迫性与重要的理论示范价值。现阶段，多地规划实践中普遍显现总体规划难以向下传导、详细规划缺乏上位依据的“两张皮”突出问题，其深层症结在于尚未形成逻辑严谨、体系完备、权责明晰的一体化衔接机制。本文从理论维度系统解析总体规划与详细规划衔接的内在机理，搭建覆盖规划编制、行政审批、实施执行、监管考评全流程的衔接框架，力求为县域国土空间规划的高水平实施与高效能治理提供理论参考与路径支撑。

2 县域国土空间规划“总 – 详”衔接的理论基础与现实审视

2.1 规划体系传导的理论逻辑

在国土空间规划体系的整体架构中，总体规划与详细规划的内在关联，本质上体现为战略顶层传导与基层实施落地的层级对应关系。从公共管理与空间治理的理论视角审视，规划层级传导遵循“目标引领—工具适配”的纵向逻辑：总体规划以宏观战略导向为核心，侧重发展目标锚定、安全底线划定与空间结构统筹，属于上位公共政策范畴；详细规划则聚焦实操落地，承担将宏观管控意图转化为地块层级用途管制、开发强度管控与空间形态导控的功能，属于微观实施层面的技术治理工具。

2.2 县域在衔接体系中的特殊地位

县域在规划纵向传导体系中居于关键的中间枢纽位置，具备独特且复合的空间治理特征。其一，县域空间全域覆盖城镇建成区、农业生产区与生态保护区三大功能空间，规划管控对象呈现高度复杂性，既包含城镇开发边界内的集中建设片区，也覆盖广袤的乡村非建设区域[2]。其二，县级人民政府同时承担上位总体规划组织编制与下位详细规划行政审批的双重职能，事权主体的统一性为构建顺畅高效的规划衔接机制奠定了坚实的行政制度基础。其三，县域规划直接对接具体建设项目的实施落地，对管控规则的可操作性与实施响应的时效性均提出严苛要求。基于上述特征，县域层面规划衔接机制的优化设计，必须同步适配城镇空间精细化治理与乡村空间弹性管控的双重现实需求。

2.3 现行衔接机制面临的主要障碍

尽管“多规合一”改革已取得阶段性显著成效，但在国土空间总体规划与详细规划的纵向衔接环节，依然存在诸多深层次理论矛盾与现实操作难题，主要体现在传导层级界定不清与空间管控精度不匹配、刚性约束与弹性适配的关系失衡、权责划分不清晰引发规划管控交叉与治理缺位、动态协同维护机制尚未建立四个方面。

3 构建层级化、精准化的衔接传导框架

针对上述现实矛盾与治理痛点，亟需搭建以指标管控、功能分区、空间边界、管控名录、用途管制为核心脉络的纵向层级传导体系，以此明晰总体规划向详细规划传导的关键要素与标准化传导路径。

3.1 核心传导要素的界定

在县域国土空间规划实施过程中，衔接机制构建的关键，在于对上位总体规划向下传导至详细规划的核心管控要素进行系统识别与分类管控。本文将此类关键传导要素凝练为指标传导、分区传导、边界传导、名录传导、用途传导五大类型。在指标传导方面，涵盖人口与建设用地规模、新增建设用地配额、耕地保护任务、生态保护空间规模等量化管控指标。在分区传导方面，对应生态、农业、城镇、乡村等一级规划功能分区。总体规划明确各分区的空间范围与基本管控规则，详细规划可在二级分区及用地细分层面开展深化细化，但不得变更上位一级功能分区的主导属性。在边界传导方面，聚焦“三区三线”等刚性空间控制线，属于规划传导中不可触碰的核心约束。详细规划须对控制线进行精准空间落位，坐标误差需控制在技术规范允许区间内，并配套建立严格的边界调整审批程序。在名录传导方面，包含重点建设项目库、历史文化保护对象清单、重大基础设施布局名录等法定管控对象。总体规划以名录形式明确保护与建设重点，详细规划负责在空间上精准落地，并制定可操作的具体管控细则。在用途传导方面，侧重居住、商业、工业、公共服务等结构性用地的规模配比与整体布局。总体规划确定各类用地的总量结构与比例关系，详细规划可在规划单元内部进行空间布局优化，在满足结构要求的前提下允许适度弹性调剂。

3.2 传导方式的分类管理

为实现规划要素传导过程中刚性约束与弹性适应的有机统一，需依据各类要素的空间治理属性，实施分类差异化的传导管控模式。强制性传导适用于生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界、历史文化保护控制线及重大基础设施廊道等底线管控类要素。由总体规划精准明确其空间区位、管控规模与刚性管制规则，不得擅自调整变更，确需修改的须严格履行法定审批程序。约束性传导是针对核心规划指标、用地结构比例、一级功能分区等结构性管控要素，采用约束型传导机制。总体规划设定量化阈值与刚性约束边界，详细规划可在符合约束要求的基础上开展内部布局优化。引导性传导面向城市设计意向、空间风貌特质、开发强度分区等弹性引导类要素，施行引导型传导模式。总体规划仅提出方向性与原则性管控要求，详细规划通过城市设计导则、地块控制图则等载体进一步细化深化，在符合上位导向的基础上鼓励空间创新与风貌特色塑造。

3.3 引入“单元规划”作为核心衔接层级

在县级国土空间总体规划与详细规划之间增设规划单元管控层级，是解决上下位规划空间传导精度不匹配、管控尺度断层问题的核心路径，如表 1 所示为县域国土空间规划层级传导框架。规划单元本质上不属于独立增设的法定规划层级，而是承担上下衔接、尺度转换功能的统筹编制技术工具与空间管控实施载体[3]。

规划单元的划定以行政辖区界线、自然地理分隔要素及主干道路网等物理边界为依托，将县域全域统筹划分为若干规划管控单元。在总体规划阶段，重点对各单元的主导功能定位、人口规模阈值、建设用地总量管控、重要公共与基础设施配建准则等核心内容进行单元化统筹指引。详细规划编制须以单元规划管控图则为法定技术依据，在严格落实单元层面各项约束指标的基础上，开展地块细分与规划指标赋值。该机制可有效规避总体规划图斑直接向下落地产生的空间精度偏差，在保障上位规划战略意图有序分解传导的同时，为详细规划预留了合理框架内的优化弹性，实现刚性约束与实操灵活性的有机统一。

表 1 县域国土空间规划层级传导框架

衔接层级	核心任务	主要成果形式	与总规的关系	与详规的关系
县域总规	定战略、定底线、定格局	文本、图集、数据库	——	划定详规单元，提出单元指引
单元规划	定功能、定总量、定边界	单元图则、管控条文	落实总规指标与分区	作为详规编制的直接依据
详细规划	定地块、定指标、定形态	地块图则、设计导则	落实单元规划要求	具体实施与深化

4 衔接机制的制度保障与实施路径

规划衔接体系的长效稳定运行，除了需要科学严谨的技术架构作为支撑，更离不开系统完备的制度供给与法治化保障体系予以托底。

4.1 完善技术标准体系

现阶段，各地规划编制工作普遍存在空间基准不统一、用地分类标准不衔接、数据格式互不兼容等技术性梗阻。在县域治理尺度下，应依托国土空间基础信息平台，加速推进全域统一“一张图”系统建设与应用。统筹统一县域规划编制的底图坐标、现状底数与管控底板，实现总体规划与详细规划在空间参考系、用地分类体系、数据存储格式上的全域一致、全程贯通。此外，对各类管控要素的传导精度要求、空间坐标转换容许误差、规划图则编制标准等内容作出明确界定，为规划衔接工作提供标准化、可操作的技术依据。

4.2 健全法规政策体系

立足《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国城乡规划法》等法律法规体系，因地制宜构建契合县域空间治理特征的规划管理规范性制度。通过地方立法或制定规范性文件，将单元规划图则明确为详细规划编制与行政许可实施的直接法定依据，赋予其相应的制度约束力与法定地位。对技术校核修正与规划实质性修改实行分类管理。针对地形地貌、土地权属等客观因素引发的轻微空间偏移，设立简化高效的技术校核流程。

4.3 强化实施监督机制

构建规划全生命周期管控体系：依托国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，对总体规划传导要素、单元规划管控指标、详细规划地块落实指标进行全域关联与动态校核，对规划实施过程中的各类偏离情形实现实时监测与智能预警。搭建“详细规划实施评估—单元规划优化调适—总体规划动态更新”的纵向反馈回路。当详细规划实施面临普遍性梗阻或发展环境、市场条件发生重大变动时，可通过单元规划阶段性评估形成优化建议，反向驱动总体规划局部内容的精准调适，推动规划模式由静态蓝图式管控向动态治理型工具转型。

4.4 差异化衔接策略

县域空间规划的核心特征体现为城镇建设空间与乡村发展空间的二元并存结构，因此必须针对城镇与乡村两类空间的功能属性与治理需求，分别制定差异化的规划衔接路径与管控策略。针对乡村地域空间，需按照集聚提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并等村庄发展类型实施分类管控与差异化引导。对广大普通型村庄，无需强制推行全域覆盖的详细规划编制模式，可采用“详细规划与规划许可联动管控、约束性指标与分区准入制度相结合”的复合管制模式。上位总体规划通过划定村庄建设管控边界、明确宅基地用地规模、基础设施配套标准等通用性管控要求，实现对乡村开发建设活动的精准规制，有效规避规划传导过程中的“一刀切”式刚性管控弊端。

5 结语

国土空间总体规划与详细规划的高效贯通衔接，是推动国土空间治理体系与治理能力现代化的关键落地环节。本文以县级层面规划实施为实践基底，系统剖析了当前规划衔接机制在传导精度匹配、刚性弹性统筹、权责边界界定等方面存在的理论短板与现实梗阻。研究表明，构建科学高效的规划衔接体系，核心在于搭建以“指标—分区—边界—名录—用途”为核心架构的纵向传导体系，并依托单元规划作为中间转译载体，实现宏观战略导向向微观实施管控的精准传导与尺度适配。未来，应不断推动将规划制度优势转化为空间治理实效，为县域经济社会可持续高质量发展提供稳固的空间支撑与制度保障。

参考文献

[1] 卢飞,从俊杰.国土空间详细规划在城市管理中的运用[J].新型城镇化,2026,(01):52-53.

[2] 王永成.国土空间规划体系中“总体规划—详细规划”的传导衔接问题研究[C]//河南省豫商经济文化交流协会.2026中国城建经济研讨会论文集（上册）.南京丰基土地科技开发有限公司;,2026:236-237.

[3] 张光辉.区县国土空间总体规划与详细规划衔接的思考[J].新型城镇化,2026,(01):182-183.